

ドイツの行政立法

委員 平岡 久 (大阪市立大学)

一 基礎概念—日本とドイツ

1. 「行政立法」という語—ドイツではほとんど用いられない (アメリカでも同様のよう)

○法規命令 (Rechtsverordnung)

ほとんどの政令・府省令・外局規則、自治体首長等の規則、「告示」の一部

○行政規則 (Verwaltungsvorschrift)

「通達」類。行政手続法上の「審査基準」・「処分基準」等。

指導・誘導基準 (「ガイドライン類」も)。給付基準 (「補助金交付要綱」等)。

閣議決定「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」<パブ・コメ手続>(9904 施行)も。

(対象は法規命令と行政規則のいずれをも含む)

*040319 閣議決定にいう「行政立法手続等を含めた…見直し」における「行政立法」とは？
同上が「行政手続法の見直し」と「パブリック・コメント手続の見直し」を分ける趣旨は？

2. ドイツでは法規命令・行政規則はいずれも憲法上・法律上の用語でもある。(資料参照)

前者は憲法上・法律上、たんに「命令」とされることもある。例、憲法 80 条 1 項 3 文。

日本では学説上の概念にとどまる。但し、前者の意味の「命令」は憲法・法律にある。

3. ドイツでは両者の区別が容易。日本では困難なこともある—「…が定める」という授権等。

二 ドイツの「行政立法」

1. 憲法第 80 条 (Rechtsverordnungen の制定) 第 1 項

第 1 文「連邦政府、連邦大臣又は州政府は、法律によって法規命令を制定することを授権されることができる。」〔→これら機関の法規命令には個別的な法律による授権がつねに必要〕

第 2 文「その際において、与えられる授権の内容、目的及び範囲はその法律において明確なものでなければならない。」〔明確性条項—白紙・包括的委任の禁止〕

第 3 文「法的根拠は、命令のうちに明示されなければならない。」

2. 連邦参議院(各州代表)の同意が必要な法規命令が多い。政府への提案権あり。→憲法 80-2・3 連邦議会<衆議院>の意見表明、異議・拒否・同意、取消・修正要求を認める個別法律がある。
3. 裁判所による統制—授権法律は憲法「訴願」や国家機関の「呈示」による憲法裁判所の審査に。
4. 行政規則の一部に結果として(又は実質的に)「立法」的性格を与える判例・学説がある。

三 ドイツの行政立法「手続」—cf. 大橋洋一・総務省行政手続調査研究会第 7 回報告(960105)

同「行政立法手続の比較法研究」対話型行政法学(初出 1996)

1. 一般的法律は連邦にはない。連邦行政手続法の対象外。

*行政委員会制度の欠如・微少 *法規命令手続は「立法」手続という意識？

個別の法律の中には、①自然保護団体、②業界上部団体、③関係各界、④学界・専門家、⑤州機関・市町村、等からの意見聴取要求を規定するものがある。自然保護法・金融機関法・排出公害防止法等。

Cf. 日本の個別の法律の規定例については、常岡孝好編・行政立法手続(1998)末尾の一覧表。

2. 州にも「手続」に関する一般的法律はない。但し、「命令による行政作用」と題する節をもつ、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州一般行政法には内容・公布・有効期間等に関する一般的規定。
・56条-法的根拠の明示・表題、57条-内容の明確性・法令報での公布、60条-原則5年最長10年で失効。(64条-「その他の一般拘束的指令」について法規命令に関する規定を適用) → (資料参照)
3. 憲法65条(資料参照)に直接基づく「連邦政府事務規則」(行政規則と解される)30条は、
 - ①連邦政府の法規命令につき首相・担当大臣の連署、その他につき担当大臣の署名を要求。
 - ②「連邦政府」の呼称使用を限定—連邦首相のみではない。／「手続」規定ではない
4. 「各省共通事務規則」(GGO。行政規則—大臣の憲法上の固有の権能?)は、大橋・上掲によれば、
 - ①命令案は法律案とほぼ同様の手続を経て作成を規定する。行政規則についても「同じ扱い」
(各省・州や自治体機関・議会会派・議員等かつ「諸団体」への通知)
 - ②法規命令制定の際の「協力、その公表」も規定する。
 - ③25条は「自治体上部団体」への情報提供、24条は「専門家集団・団体への通知、資料提供の可能性、意見表明の機会の付与」を規定する。
 - ④66条は法規命令案の理由付記、法的根拠の明示を要請又は義務づける。
「命令が連邦参議院の同意を必要とする場合、公共の予算に財政的影響を与える場合、又は個別価格、価格水準とくに消費者価格水準に影響を与える場合には、理由は付記されなければならない。」
「複数の法的根拠に基づく場合には、個々の条項がどの法的根拠に依拠しているのかが、理由付記の中で言及されることが望ましい。」
[この「規則」条文は未読。検索できず。2000.08に改正された。ネット上の解説の見出しは、
①序、②再検討の必要、③100以上の規定の廃止、④現代的組織形態、⑤協力者の自己責任の強化、⑥現代的情報技術にかかる新基盤、⑦官庁間の協力関係の改善、⑧州・自治体の関与の改善、
⑨法律案の質的改善、⑩市民に対する高い透明性、⑪展望]

* 「内部」手続を含むが、日本のパプコメ手続のレベル? 「規制」か否かという観点はなさそう。
* 法制化の動向は? (大臣の憲法上の固有の権能?)
5. 行政規則>給付基準の「公示」—シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州一般行政法71条
「不特定多数の事案について、公行政の主体による個々の人々に対する給付の要件及び範囲を定める行政庁の命令(Anordnungen) (給付〔承認〕基準)については、第68条を準用する。」
68条1項「条例は公示されるものとする。その適用地域が州全体に及ぶときは、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州官報において公示されるものとする。適用地域が州の一部に限定されているときは、地域的な公示で十分である。」 / (給付〔承認〕基準=Bewilligungsrichtlinien)

四 おわりに