

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：33901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380031

研究課題名(和文) ドイツ諸州の行政上の義務履行確保制度及び行政執行体制に関する調査研究

研究課題名(英文) Investigation into application of forcible executions and administrative sanctions as well as enforcement organizations of state capitals in Germany

研究代表者

西津 政信 (NISHIZU, Masanobu)

愛知大学・法学部・教授

研究者番号：10461659

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：わが国の行政規制の実効性の向上のため、先進的な行政上の義務履行確保制度を整備し、運用しているドイツの州都等の建築監督部局を対象として、法制度の運用実態及び執行体制について現地調査等により情報収集を行い、次のような新たな知見を得た。

行政強制手段としては、強制金が最も多く活用され、経済効率のかつ実効的な違反是正を実現しているが、代執行及び封印措置は強制金に比較してその適用は概ね比較的少数である。行政制裁手段としては、過料が、同部局ほかで概ね実効的に適用されている。州立行政専門大学で3年間の養成教育を受けて任用された行政職公務員等が中核となり、上掲の法執行業務を、概ね自立的に執行している。

研究成果の概要(英文)：To improve the effectiveness of Japanese administrative regulations, I conducted overseas investigations and gathered information related to application of enforcement measures and administrative organization of building supervision bureaus. In this research, I targeted abovementioned bureaus of the 16 German state capitals which have advanced legal systems to secure duty fulfillment. The results of my investigations are as follows:
Zwangsgeld is most often used as an administrative enforcement method, and is a financially efficient and practical corrective measure. Ersatzvornahme and Versiegelung are generally adopted less frequently. Geldbusse is generally used effectively to apply administrative sanctions in- and outside the applicable bureau. Local government officials who are appointed after studying for a three-year period at Verwaltungsfachhochschule, form the core of the administration, and carry out law enforcement operations without periodic personnel changes.

研究分野：行政法

キーワード：下級建築監督官庁 行政上の義務履行確保 行政強制 強制金 代執行 封印措置等 行政制裁 過料

1. 研究開始当初の背景

1) わが国の行政強制制度との比較法制度論的観点から私自身が実施した既往の調査によって、わが国への再導入の必要性が最も高いと認められる「間接行政強制制度」としての強制金については、調査対象としたミュンヘン市やマクデブルク市では、95%を超える極めて高い目的達成率(すなわち、すべての適用件数に占める命令履行件数の割合)を実現していることを確認している。しかし、既往調査の対象都市はごく一部のものに限定されており、代執行や直接強制などの重要な行政強制制度などに関するデータも未入手である。そこで、ドイツにおける行政強制制度及び行政制裁制度の現状と最新の運用状況をより広範に把握するとともに、いまだ、その実務運用実態に関する本格的な調査研究を行っていない、代執行、直接強制等の行政強制手段や現代的な行政制裁制度たる秩序違反法制度の運用実態に関する包括的な調査研究を実施することにより、これらの行政強制制度等をわが国に導入又は再導入し、若しくは現行制度をより実効的なものに改善するための各種の情報を得る必要性が極めて高い。

2) わが国の中央・地方の行政規制執行機関の執行体制整備を図るため、最適なモデルの一つと考えられるドイツの州都の建築規制担当部局を対象として、当該部局の組織、構成員などに関する最新の情報を収集する。すなわち、わが国の国及び地方公共団体の規制執行行政機関は、1948年の行政代執行法の制定(これに伴う旧行政執行法の廃止)以来、極めて不備な法制度(唯一の一般的行政強制手段ではあるが「機能不全」に陥っていると指摘されている行政代執行制度のみに依拠し、他の強制執行手段の二本柱である間接強制及び直接強制が実質的に欠缺)のもとにある。このような行政強制法制度の不備については、憲法規範との関連においても、行政規制の受益者たる一般国民の基本的な人権を保護すべき義務(いわゆる基本権保護義務)ないし比例原則の過小(立法)の禁止原則に関する違反とも評価され、立法不作為の違法状態にあると批判されうる。また、各種法規制の原則的な担保手段とされている、各規制法の罰則所定の刑事罰についても同様に「機能不全」が指摘されていることから、ほとんどの規制執行行政機関は、専ら法的強制力を欠く「行政指導」に過度に依存する状況(法社会学の行政規制執行過程研究において明らかにされている、いわゆる「インフォーマル志向」)にある。このような状況が現行の行政代執行法の制定(1948年)以来、70年近くにわたって継続してきたため、わが国の規制執行行政機関には、前述の新たな立法的創設が期待される行政強制手段や行政制裁手段としての過料を適切に執行するための行政組織的基盤が極めて不備な状況にとどまっているのが実情である。従って、規制執行

行政機関の執行体制の拡充も、上述の新たな法制度を実効的に活用するための不可欠の前提となる。この点で、わが国の規制執行体制改革を実現するため、充実した法制度のもと先進的な規制執行体制を実現していると考えられる

ドイツの中小都市も含めた各州都の関連情報を収集することは、既往の調査例もほとんどないパイオニア的なものであり、上掲の法制度整備とともに喫緊の課題となっているわが国の規制執行機関の体制拡充に向けた重要な示唆を提供しうると考える。

2. 研究の目的

本調査研究は、近い将来に実現が期待かつ予想されるわが国の行政上の義務履行強制制度(以下、「行政強制制度」と略称)及び行政上の義務違反制裁制度(以下、「行政制裁制度」と略称)並びに行政執行体制の包括的な改革に向けた実践的な政策提言並びに立法及び行政実務上参考となる最新情報を立法府及び中央・地方行政府に提示するため、ドイツ連邦共和国の16州都の下級建築監督官庁を対象として、4カ年度に7次にわたる現地調査を実施し、連邦の行政執行法及び秩序違反法並びに各州の行政執行法や建築法に規定される行政上の強制執行手段である代執行、強制金及び直接強制並びに行政上の秩序罰である過料の直近の運用実態及びその適用を担当する行政機関の執行体制に関する最新情報を広範に収集することを目的とする。

3. 研究の方法

(調査事項)

1) ドイツ各州都における行政強制制度及び行政制裁制度の運用実態に関する調査研究

ドイツ連邦共和国の各州都(次表に掲げる各都市)の下級建築監督官庁を対象として、最適なモデルの一つと考えられるドイツの連邦及び各州の行政執行法や建築法に基づく行政強制手段としての代執行(Ersatzvornahme)、強制金(Zwangsgeld)、直接強制(Unmittelbarer Zwang)のうち封印措置(Versiegelung)及び即時執行(Sofortiger Vollzug)並びに連邦の秩序違反法に基づく行政制裁手段としての過料(Geldbuße)の適用に関する直近の運用実績データ(年間の適用件数、目的達成件数、代表的な適用事例、事後的救済手段の提起状況など)を収集した。

本調査においては、既往調査との継続性・発展性を確保するため、対象規制領域を建築規制(屋外広告物規制を含む)に限定した。具体的には、各都市の下級建築監督官庁(Untere Bauaufsichtsbehörde)を対象に、建築規制違反行為の是正命令に係る上掲の行政強制手段及び行政制裁手段の直近過去3年間の適用実績や代表的な適用事例、事後的救済手段の提起状況などの調査を、逐次的に4カ年度にわたり実施した。

予め各都市の関係行政機関に質問状を送付し、事前にアポイントメントを取った上で出張し、実務担当者にヒアリングした上で、関係資料・データを収集した。調査の時期は、私が所要期間での海外出張が可能な夏季及び春季の休暇期間中とし、また、上掲の各年度における現地調査の実施順は、調査行程上の便宜も勘案しつつ既往調査研究などから比較的優先度が高いと考えられる順とした。なお、当然のことながら、本調査は任意調査であるため、当方の調査協力要請に対し先方関係機関の同意が得られない場合は、対象部局への往訪調査を実施しえないことも想定され、実際にも調査の順序は先方の都合により当初の予定とは多少異なるかたちとなった。特に、計画後半期においては、シリアなどの中東地域からドイツに入国した多数の難民の住宅提供が、下級建築監督官庁の事務とされたため、同官庁による本件往訪調査の受け入れについて少なからぬマイナスの影響を生じた。

主たる調査対象の行政強制制度のうち、強制金制度については過年度の現地調査において入手した実務運用実績から、今世紀初頭の時点で目的達成率（すべての当初適用件数に対する最終的命行件数の割合）が95%以上という高い実効性を挙げていることが確認されている。しかし、今回、より広範な各州都を対象とした最新のデータ収集を行うことにより、かつてのわが国の一般的間接行政強制制度としての執行罰が廃止された重要な理由の一つとされている、同制度の「実務上の実効性」の評価に関するより広範な最新のデータに基づく普遍的な知見を得ることを目標とした。

また、これに並ぶ「直接行政強制制度」としての代執行、直接強制（特に封印措置）及び即時執行については、これまで国内ではほとんど明らかになっていない適用実績や典型的な適用事例などの立法政策及び執行実務上極めて有益なデータが得られることが期待され、秩序違反法に基づく過料の適用実績についても、西津（2006）『間接行政強制制度の研究』（信山社出版）117-122頁において紹介した今世紀初頭時点での限定的なデータや事例を更新した。また、調査対象都市についても、既往調査で対象としたベルリン、ミュンヘンなどの大都市のみならず、比較的中小規模の都市も多数含めることができた。

上掲の各都市（州）の多様な関連法制度やそれらの運用実態ないし成果に関するデータは、わが国に導入又は再導入すべき最も実効的な行政強制制度及び行政制裁制度の実現に向けた多様な法制度設計モデルとして大きく寄与することが期待される。

2) ドイツ各州都における行政規制執行体制に関する調査研究

ドイツの各州都等の下級建築監督官庁を

対象として、当該行政機関の組織、人的構成、さらには権限付与のあり方など1)の法制度を活用しうる規制執行体制に関する現地調査を、1)の調査と同時に実施する。これにより、管見の限りでは従来ほとんど明らかにされていない、ドイツの各州都の建築規制執行機関の執行体制の実態が明らかとなり、わが国の行政執行体制の改革案作成に資する有益な情報が取得されることが期待される。

4. 研究成果

下掲の表のとおり、現地調査等を実施し、概略、以下の総括的知見が得られた。

表 調査実施時期と調査対象都市

調査実施時期：調査対象都市 1/ 同 2/ 同 3
2013年8-9月：マクデブルク/ ポツダム
2014年3月：ヴィースバーデン/ ミュンヘン
同年8-9月：ハンブルク/ キール
2015年3月：デュッセルドルフ/ エアフルト
+ ゴータ/ ベルリン市トレブ
トウ・ケーペニック行政区
同年8-9月：(ハノーファー)/ ドレスデン
2016年3月：シュトゥットガルト/ ハノー
ファー
同年8月：ブレーメン/ シュヴェリーン
2017年3月：マインツ/ ザールブリュッケン
なお、ゴータは州都ではないが、同市所在の州行政専門大学学長を通じた同市長からの好意的な調査招請があったため調査対象に加えた。また、(ハノーファー)は、州行政専門大学のみを先行調査したものであり、ザールブリュッケンは、先方の強い意向により往訪調査はできず、質問文書に対する回答による調査にとどまった。

(1) 建築規制執行権限を有する下級建築監督官庁が適用する行政強制手段としては、強制金が最も多く活用され、経済効率的かつ実効的な違反是正を実現している。義務者による自主的、命令履行による違反是正を実現する「目的達成率」は、州によっては80~90%超となっている。また、主たる強制手段たる強制金の適用に関する統計データを十分に整理していない部局も散見された。また、強制金戒告額の具体的な算定ガイドラインは、調査対象としたいずれの州都等の下級建築監督官庁でも作成されておらず、多くの実務先例を踏まえたケースバイケースの羈束裁量的な戒告額の設定を行っていることが確認された。

(2) 同じく行政強制手段としての代執行及び州建築法上の特別の直接強制制度としての封印措置は、強制金に比較して建築規制実務における適用は概ね比較的少数にとどまっている。また、代執行費用の事前徴収制度については、州行政執行法上明確に法制度化されているも、実際に運用されている州都は

極めて限られている。封印措置については、事前手続としての戒告を経て実施される例が多数である。各州の行政執行法では、代執行や封印措置については、危険切迫など緊急性の高いケースにおいては、是正命令や戒告などの事前手続を先行させず、直ちにその実施を行う「即時執行」も一般的に制度化されており、下級建築監督官庁のほか、警察・消防によっても適用されている。また、封印措置に関しては、夜陰に乗じて封印破棄行為がなされても実行犯が特定されないために刑法典に基づく処罰がなされない例も少なくなく、これについては、例えば、仮設防犯カメラの設置による当該行為の抑止策の検討も必要と考えられる。

(3) 建築規制違反に対する行政制裁手段としては、違法取得利益のはく奪機能を有する過料が、下級建築監督官庁ないし分野横断的に過料適用事務を行う秩序局(Ordnungsamt)によって概ね実効的に適用されている。また、強制金戒告付き命令に直ちには従わず、違反行為を意図的に引き延ばすことによつて違法取得利益の増大を図る悪質な違反者に対して、高額の過料を科すことにより当該違反取得利益をはく奪する「連携的な制度運用」も広く行われている。他方、一部の下級建築監督官庁では、人員不足のため、違反是正のための行政強制手続の実施で手一杯となり、行政制裁としての過料手続をほとんど行っていない州都も見受けられた。

(4) 各州都等の下級建築監督官庁においては、州立行政専門大学で自治体での実務実習を含む3年間にわたる公務員養成教育を受けて任用された行政職の公務員等が中核となつて、上掲の各法的手段を適用する法執行業務を、(小都市を除き)外部の弁護士などの支援を受けることなく、またわが国の地方自治体のような定期人事異動制度もなく、長期間にわたつて実務的知識・経験を蓄積しながら自立的に執行している。また、下級建築監督官庁で実施されている同大学実務実習生の実務実習においては、ベテラン職員の指導・監督のもとで具体的な事案に係る強制手段の戒告書のような行政文書を試行的に作成させることも行われている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 7件)

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(7), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし, 210号, 111 - 154

<http://id.nii.ac.jp/1082/00007739/>

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(6), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし,

208号, 145 - 188

<http://id.nii.ac.jp/1082/00007346/>

西津政信, ドイツの建築規制における封印措置等の法制度及び実務運用, 行政法研究, 査読なし, 13号, 43-88

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(5), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし, 206号, 91 - 151

<http://id.nii.ac.jp/1082/00005981/>

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(4), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし, 204号, 251 - 326

<http://id.nii.ac.jp/1082/00004968/>

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(3), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし, 202号, 221 - 274

<http://id.nii.ac.jp/1082/00003975/>

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(2), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし, 200号, 43 - 86

<http://id.nii.ac.jp/1082/00003512/>

西津政信, ドイツ諸州の行政上の義務履行確保運用及び行政執行体制に関する調査研究報告(1), 愛知大学法学部法経論集, 査読なし, 198号, 175 - 227

<http://id.nii.ac.jp/1082/00003177/>

〔学会発表〕(計 3件)

西津政信「ドイツ諸州都等の建築監督上の義務履行確保運用」(2016年10月8日): 日本公法学会第81回総会・公募報告第三セッション@慶應義塾大学三田キャンパス(東京都港区)

西津政信「ドイツ諸州都等の建築監督行政上の義務履行確保運用と地方官吏養成教育」(2015年6月7日): 日本公共政策学会2015年度研究大会・自由公募セッション @京都府立大学(京都府京都市)

西津政信「ドイツ各州の建築規制に係る行政上の義務履行確保」(2014年5月10日) 日本法社会学会2014年学術大会・個別報告分科会 B@大阪大学豊中キャンパス(大阪府豊中市)

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西津 政信 (NISHIZU, Masanobu)

愛知大学法学部教授

研究者番号：10461659

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()