慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	Natural justiceと行政爭訟 : 英國行政法の一斷面
Sub Title	Problems of natural justice in English administrative law
Author	金子, 芳雄(Kaneko, Yoshio)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1957
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.30, No.3 (1957. 3) ,p.1- 23
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論說
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19570315-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

Natural Justice と行政爭訟

——英國行政法の一斷面——

金子芳雄

一、序
二、natural justice 概觀
三、bias の問題
四、audi alteram partem の問題
五、結語

一

現代諸國とおなじく、英國においても國家權力は、一應、三つのものにわけられている。しかし、英國ではこれら三つのうち、とくに行政權につきわが國やヨーロッパ大陸でみられない學說上の爭が存在した。この爭はすでに周知のごとく、ダイシイがその著書のうちで administrative law の考察をなして以來、[1] これをめぐつて多くの學者により賛否兩論の學說がしめされた。もちろん、これら學說の推移を政治的・社會的・經濟的基礎の變遷に關聯させて研究することは、それ自體、非常に興味のある問題である。しかし、本稿ではこれらの問題にふれる餘裕はない。ただ、從來、執行 executive なる言

葉で理解されてきた權力が、その內容において修正され、行政 administrative と呼稱されるにいたつたという結論をあげるにとどめる。しかし乍ら、この比較的新しい行政には、行政部が現在いかにあり（組織・權限等において）、また、將來いかにあるべきかという大問題、とくに、司法と行政の關係をいかに理解するかという問題がそんする。本稿における natural justice の問題もかかる關係の一側面を形成する。

さて、このように問題のある行政部はいかなる權限を行使するであろうか。一般に、legislative, judicial, quasi-judicial, administrative (executive) の四種の權限を行政部が行使するといわれている。このうち、legislative はとくに委任立法の問題として別個にとりあつかわれるゆえ、本稿では直接この問題をとりあつかわない。本稿でとくに考察をくわえなければならないのは後三種の權限である。而して、これら三種の權限につき、通說的な見解をしめすものとして、一般にダナフモア委員會 Donoughmore Committee とよばれている大臣の權限にかんする委員會 Committee on Ministers' Powers の報告書中にあきらかにされた見解があげられる。この報告書によると、行政部の judicial な行爲、とくに、かかる行爲の中心をなす司法的決定 judicial decision がおこなわれたとするためには、二あるいはそれ以上の當事者の間で現に紛爭のあることを前提とし、さらに、以下にのべる四條件をみたすことを必要とするとし、その條件として、

(一) 紛爭の當事者がそれぞれ自己の主張を提起すること（ただし、かならずしも口頭でなされるをようしない）。

(二) 紛爭が事實問題である場合、當事者の擧證、および、これにかんする當事者またはその代理人の論爭をとおして事實を確定すること。

(三) 紛爭が法律問題である場合、當事者に法律上の論爭をおこなわせること。

(四) 爭となつた事實の認定 finding、認定された事實に國法の適用、さらに必要なる場合、爭となつた法律問題の裁定により、事件全部を解決する決定をなすこと。

の四をあげる。

つぎに、同報告書は、judicial に類似な quasi-judicial につき、準司法的決定というためには、司法的決定と同様に、二あるいはそれ以上の當事者の間で現に紛爭のあることを前提とし、さらに、前述司法的決定とするための四要件のうち、第一・第二の要件がそんすることを必要とする。しかし乍ら、第三の要件はかならずしも必要でなく、かつ、第四の要件はいかなる場合にも準司法的決定にふくまれてはならない。準司法的決定においては、この第四の要件のかわりに行政行爲 administrative action——これは大臣の自由裁量的決定をその特質とする——がなされる。さらに、行政決定の場合には、論爭等を斟酌計量し、證據を參照し爭を解決する等にかんする法的義務が裁決者にまつたくかされてをらず、いかなる方法・手段により決定をくだすかはまつたく裁決者自身の裁量にゆだねられるという。(2) もちろん、このような見解にたいする反對もある。(3) しかし、司法的あるいは準司法的決定自體をいかにみるかはともかく、かかる決定をなすにいたる手續が從來の司法手續とことなり、法曹一般に行政部のかかる手續は國民の權利・利益を擁護するため、はたして十分なものであるか否かの疑をいだかしめた。而して、このような法曹一般の疑を幾分かでも融和するため採用せられたのが、司法部の行政部にたいする英國獨特の關與方式である。この方式によると、制定法中には行政機關の裁決を最終的のものとし、高等法院へ上訴をゆるさぬ旨規定するものもあるが、かかる場合においても、なおかつ、傳統の高等法院の下級裁判所にたいする監督管轄權(4)を適用し、行政機關の行爲を司法審査にふくせしめようとする。(5) ただし、かかる監督管轄權は行政機關の行爲全般にわたり行使しうるわけではない。かかる權限行使のためには、越權 ultra vires といい、natural justice に反する等を理由とし、また、大權命令 prerogative orders(6)——一九三八年の Administration of Justice (Miscellaneous Provisions) Act 施行以前は prerogative writs ——の方式をふむ等一定の條件のそんすることを必要とする。

しからば、かかる條件の一たる natural justice とは一體いかなる內容をゆうする原理か。この原則は、natural justice

という言葉自體がしめすごとく、本來漠然たる內容のものである。しかし、從來の判例は、bias 乃至 audi alteram partem 違反の行爲を natural justice の原則にはんする行爲とし、無効・取消等の決定をくだす。さらに、前述ダナフモア委員會の報告書も、かかる判例の趣旨を承繼し、また、多くの憲法・行政法關係の著書・論文も右述の二原則をもつて natural justice の具體的內容としている。(7) したがつて、本稿においても、この二原則を中心として考察をすすめてゆく。

(1) A.V. Dicey, Introduction of the study of the Law of the Constitution, 8th ed., xxxvii et seq., pp. 324, et seq. なお、E. C. S. Wade により改訂された同書 (9th ed. 1939) pp. 475 et seq.

(2) Report of the Committee on Ministers' Powers, pp. 73-4, p. 81. なお、この點につき、J. A. G. Griffith, Principles of Administrative Law (1951), p. 140. 高柳賢三・英國公法の理論・一四三—四頁。

(3) Griffith, op. cit., pp. 144 et seq. Griffith はこれらの本質は概念的に把握せらるべきものでなく、functional な方法によりてのみ正しき理解をなしうるとき、かかる見地にたつて考察をくわえる。

(4) 英國において、從來、王座部裁判所は下級裁判所にたいし監督管轄權をゆうしていた。その後、裁判所法 Judicature Acts, 1873, 1875. により、王座部裁判所はじめ多くの裁判所を併合した高等法院 Hight Court of Justice が設立された。高等法院は若干の部よりなり、この部の種類はその後改變をみたが、高等法院の無制限管轄權は前述裁判所法の一原則として、以來遵守されている。なお、これらの點につき詳細は、Stephen's Commentaries on the Laws of England, 21th ed. vol. 3, pp. 7 et seq. 參照。

(5) 高等法院は制定法の上訴禁止の規定を natural justice の原理に反するゆえ、無効と判斷し上訴を受理するのでない。國會主權の英國において裁判所は制定法を審査しえぬ。當該制定法の規定の範圍內では、高等法院は制定法の制約をうけ、上訴を却下する。高等法院で上訴を裁判しうるのは、當該制定法が「natural justice の原理にはんする場合も上訴を禁止する」旨規定しないためである。換言すれば、當該制定法は例外的に明文をもつて規定した事項についてのみ上訴を禁止し、それ以外の事項（たとえば、natural justice の原理違反等）については上訴を禁止していないと解すべきである。

(6) 大權令狀關係につき、拙稿「大權令狀 Prerogative Writs について」法學研究二八卷五號。

(7) E. C. Wade, Constitutional Law, 4th ed. (1953), pp. 292 et seq., W. I. Jennings, Principles of Local Government Law, 3rd ed. (1948), pp. 151 et seq., Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration, 4th ed. (1949), pp. 392 et seq., etc. ただし、これらはダナフモア委員會の報告書において natural justice としてのべられた二

原則を中心とし、各著者の見解をこれにくわえたものである。

二

natural justice はわが國においては一般に「自然的正義」と譯されている。しかし、現在、英國においてもちいられる法律用語としての natural justice という言葉には、原語、または、譯語より連想される自然權的な要素はふくまれない。[1] 一體、いかなる機關の行爲であつても、裁判ないし裁判類似行爲がおこなわれるかぎり、そこにフェア・プレーの原則が存在せねばならない。この原則の具體化は、米國において、聯邦憲法の適法手續 due process 條項の訴訟手續への適用としてあらわれる。而して、訴訟におけるフェア・プレーとは何か。あるいは、適法手續條項の訴訟手續への適用とはなにをいうか。この點、ブランダイス Brandeis 判事は St. Joseph Stock Yards Co. v. United States 事件の判決における補足意見中につぎのごとくのべる。「適法手續條項が保證する嚴格な保護規定は(行政上の)認定が正しいか否かを裁判所 court が審査するのでなく、事實の審査は公平な裁決廳 tribunal でおこなわれたか否か、聽聞の機會があたえられ、かつ、正しく聽聞の權利行使がみとめられたうえで認定がなされたか否かを審査する。聽聞にかんする手續は公平審査の根本を形成する。そして、適切な法の支配ないし手續がまもられたか否かを審査する機會が裁判所にあたえられるのはこのような方法による。」と。[2] 英國の場合も右と同樣にかんがえられる。ただ英國では米國におけるがごとき憲法上の明文の規定をかく。しかし、ダナフモア委員會も指摘するごとく、[3] 大臣の司法的權能行使の方法が裁判所の手續といかにことなつていてもかならずまもられねばならぬ最小基準があるとし、この基準を natural justice という言葉で表現している。したがつて、これを「自然的正義」と譯しても、それは、高柳博士のいわれるごとく「ある基本的な裁判原理に違反した場合には、高等法院はこの監督管轄權を行使することによつて、これを無効とすることができる。この基本的裁判原理」[4]という意味に理解され

ねばならない。[5]

このような意味での natural justice は一九世紀において、裁判所が即決裁判所 Court of summary jurisdiction を拘束するためさかんにもちいられた。[6] しかし、その後、ダナフモア委員會がその報告書中に、「大臣が司法的權能を行使するさい、その手續が訴訟手續の一般形式や普通法上の證據原則といかにことなつても、natural justice だけは遵守されねばならない。[7]」と強調し、かつ、報告書の多くの部分にこれを引用して以來、行政機關の手續にかんし natural justice の適用ということが廣く認識せられるにいたつた。もちろん、この報告書以前に natural justice を主張する判決がそんするし、前述報告書はこれら判決にたいする同委員會の意見ともいうことができる。この故、以下に natural justice の原理を主張する若干の判決をのべる。フィリップスはこの種判決のリーディング・ケースとして、Dimes v. Grand Junction Canal 事件（1852）[8] をあげる。本件は natural justice の第一原則たる bias に該當するとした貴族院の判決である。すなわち、裁判官が當事者の一方にぞくするときはもちろん、當事者の一方と利害關係——金錢的利害關係に限定されない——をゆうするとき、當該判決は破棄さるべきであるといい、かかる利害關係として、本件は株主であつたことを指摘する。さらに、一八八九年には、Lesson v. General Council of Medical Education 事件の判決がくだされた。この判決中に natural justice の第二原則、すなわち、audi alteram partem の原則が主張されている。この點をボーエン Bowen 判事はつぎのごとくのべる。「……法律はそれ以上なにも規定していない——本件に適用された法條には『正しき審査』をへてのみ司法的權限が行使さるべきである旨規定するのみ（筆者註）——。しかし、これだけの言葉のなかで natural justice の實質的要素が審査のうちに存在するということを發見するのが重要である。正しき審査がそんしなければならない。告訴せられた者は何故告訴されたかをしらされなければならない。また、主張が十分聽取される機會をもたなければならない。そして、主張をなす機會が十分あたえられてから、裁決がなされなければならない。[9]」とのべている。さらに、一九一一年と

一九一五年に有名な判決が貴族院によりくだされた。前者がライス事件であり、後者がアーリッジ事件である。ライス事件とは、非公立小學校 non-provided school 教師の俸給が公立小學校教師のそれに較べ低いのは一九〇二年の教育法七條一項にいう平等取扱 maintain and keep efficient に反するのでないかという點を中心にした爭である。同條三項によると、同條規定事項につき非公立小學校の管理者と地方教育廳の間で爭の生じた場合、文部省がこれを裁定するという。このため、ライス等は上述趣旨の爭解決のため文部省に訴願した。文部省は公開審査をおこない、その結果、ライス等に有利な認定をえたが、本件訴願を棄却した。そこで、ライス等は高等法院の部裁判所 Divisional Court に訴を提起し、移送令狀 writ of certiorari により訴願裁決を裁判所に移送し、その決定を取消すとともに、職務執行令狀 writ of mandamus により文部省が本件爭を法にしたがつて審査し、かつ、決定せねばならぬ旨の判決をえた。これにたいし、文部省は貴族院に上訴したが、上訴は棄却され、ライス等の主張が支持された。この貴族院の判決においてローバーン Loreburn 大法官は natural justice にかんする重大な意見を表明している。「(行政機關は多くの場合法律問題をふくまず裁量によりてのみ解決しうる決定を下すが、) ときに、事實問題とともに、法律問題をもふくみ、さらに法律問題のみにもとづく(決定をなす)ことさえある。このような場合には、文部省は、法を確定しなければならないし、また、事實も確定しなければならない。いずれの場合にしても、文部省は善意で行動しなければならず、また、公平に兩當事者の主張をきかなければならないことをつけくわえる必要はなかろう。それは何ごとかを決定する者の義務だからである。しかし、文部省がこのような問題を、あたかも裁判の審理であるかのようにとりあつかう必要はない。……ただ、爭の當事者たちに、みずからの見解に不利な關聯ある陳述を訂正し反駁する機會をつねにあたえればよい。そして、これさえなされていれば、本法第七條三項にもとづいてなした文部省の決定を上訴することはできない。……ただ、文部省が右にのべたようなやり方で司法的に行動しなかつたり、法律により決定しなければならない問題を決定しなかつたと裁判所がみとめるならば、職務執行令狀と移送令狀による

救済がそんするのである」[10]といい文部省の行爲にたいし natural justice を要求する。

つぎに、第二の有名な事件にうつろう。本件の事實はつぎのとおりである。Hampstead の市會はアーリッジにたいし、同人の住宅が居住に適しないことを理由に閉鎖命令をはつした。彼は、その後、同家屋を若干修理し、市會にたいし閉鎖命令に不服の申立をなした。市會はこの申立を棄却したので、さらに地方行政省に訴願した。そこで、同省では住宅審査官をして公開審査をおこなわしめた。この審査において、アーリッジ、ならびに、證人が證據を提出し、辯護人が法的主張をなした。審査官は同省に、證據および主張をも簡單に記載した報告書を提出した。同省では、アーリッジにたいし、本件につき、さらに書面で主張をなしうる旨通知したが同人はこれをなさなかつた。そして、訴願が法にしたがつて裁決されなかつたことを理由とし、高等法院王座部に移送令狀の發給をもとめた。そして、同人はつぎのごとく主張する、すなわち、①裁決は同省または法的に權限をゆうするものによりなされなかつた、②同省の手續はつぎの點で natural justice にはんする、a、同省において口頭で主張をのべる機會があたえられなかつた。b、審査官の報告書は公開されなかつたという。これにたいし、王座部は請求を棄却したが、控訴審において原判決は取消され、さらに、上告審において貴族院はふたたび王座部の判決を採用した。右のごとく、本件の判決は同一でない。しかし、三裁判所とも natural justice にしたがつた手續を要求する點かわりがないが、地方行政省の手續をもつて natural justice に反するか否かの判定の差異にもとづき、かかる見解の差異ができた。なお、本件中 natural justice にかんするホールデン Haldane 大法官の意見はつぎのごとくである。「……裁決にあたるものは司法的に行動しなければならない。附託された問題は偏見なく處理されねばならないし、當事者は十分に自己の主張をのべる機會をあたえられなければならない。……しかし、すべての裁決機關 tribunal が同一手續にしたがわねばならぬとはいいえない。……細目についてどのような手續をとるべきかは裁決機關の性質によりさだまる」という。[11]

要するに、右の三判例の趣旨はその後の判例によりても承繼され、司法的・準司法的決定をおこなう行政機關は司法裁判所の訴訟手續に則り手續をおこなう必要はない。しかし natural justice にだけはしたがわねばならないとする。そして行政爭訟にかんしこれは、㈠事件に偏見をもつ者は裁決者となりえない、㈡權利・利益を侵害する裁決は當事者に主張をのべる十分な機會をあたえたのちでなければこれをなしてはならない、というごとく理解されるにいたつた。しかし、これらの原則はさらに分析する必要があるので、以下項をおつて考察をくわえる。

(1) natural justice の具體的內容は後述のごとき二原則よりなる。しかし、これの基礎は裁判の基本原理であるゆえ、かならずしもこの二に限定する必要もないであろう。換言すれば、將來特定の命題を裁判の基本原理の一にくわえる必要がおこれば、その命題をも natural justice の具體的內容として差支えないであろう。しかし、その場合にも裁判の基本原理たる性質をもたぬものは、やはり、本稿にいう natural justice の概念にふくませえぬであろう。換言すれば、natural justice は裁判手續の過程において論ぜられる概念であつて、いわゆる、法の一般原理ないし自然法的問題としてとりあつかわれている問題でない。

(2) 298 U.S. 38, 73 (1936), W. Gellhorn, Administrative Law Cases and Comments, 2nd ed. (1947), p. 1019. 本件は家畜置場會社が科することのできる最高料金を定めた農務長官の命令の効力をみとめた事件である。

(3) Report, p. 75.

(4) 高柳・前掲一四二頁。

(5) 本稿においては、いわゆる、自然權と直接關係ないことをあきらかにするため、一般にいう「自然的正義」の譯語をもちいず、あえて、原語のままもちいる。

(6) Griffith, op. cit., p. 154.

(7) Report, p. 75, B. Schwartz, Law and the Executive in Britain (1949), p. 213.

(8) (1852), 3 H.L.C. 759, H. Phillips, Leading Cases in Constitutional Law (1952), pp. 406-7.

(9) Lesson v. General Council of Medical Education (1889), 43 Ch. D. 366, 383.

(10) Board of Education v. Rice and others, (1911) A. C. 179, H. Phillips, op. cit., pp. 386-8. 伊藤正己・イギリス公法の原理・一七二頁以下。

（二）Local Government Board v. Arlidge, (1915) A.C. 120, H. Phillips, op. cit., pp. 354 et seq. 伊藤・前掲一七二頁以下。

三

prohibition of bias の問題。一般に、「何人もみずからの事件につき裁判官となることはできない」といわれている。これが natural justice の第一原則を形成する。要するに、この命題は根本において偏見をいだいて裁判乃至はこれに類似の行爲をなすことを禁止する。しからば、いかなる場合かかる偏見をもつて爭訟を裁決したとみるべきか。この點、グリフィスは偏見をもち、あるいは、もちうる場合としてつぎの三をあげる。

第一、主題 subject-matter にかんする偏見、ただし、この場合、つぎのごとき例外がみとめられる。すなわち、裁決者が爭訟を裁決するにあたり、かりに若干の偏見をもつていても、それが當該爭訟の裁決と直接的な關係をもたぬかぎり、裁決は無効とされぬし、裁決者が忌避されることもない。そして、グリフィスは具體例としてつぎのごとき事件をあげている。裁決者が動物愛護協會に加入している場合、馬匹虐待により責任を追及されている者の裁決にあたり、當該裁決者は一般の裁決者より若干の偏見をもつて裁決をなす可能性がある。しかし、この程度のものは偏見のゆえに裁決を無効にしえぬと。

第二、金錢上の利害關係よりおこる偏見。この場合、利害關係がいかに輕微な程度のものであつても、かかる利害關係をゆうする者のなした裁決は無効とされる。さらに、この場合、たんに裁決者が利害關係をもつていたという事實のみにて、裁決は無効とされる。そして、裁決者がかかる狀態にあり、かつ、その結果、偏見をもつて裁決をなしたということを問題にしない。

第三、人的偏見 personal bias。この內容はかならずしも明瞭なものでない。裁判は正しくおこなわれるのみでなく、誰

にでも正しくおこなわれたとかんぜられねばならない。かかる思想にもとづき、一身上の何等かの原因で偏見をもつて決定をおこなつた場合に人的偏見があつたとし、當該裁決を無効とする。(1)

しかし、偏見の問題はこれのみにつきない。いろいろの面より考察がくわえられねばならぬし、また、ある意味において、natural justice の第二原則より重要な要素をふくんでいる。まず第一にとりあげねばならぬ問題とし、行政機關の權限集中の問題がある。行政機關は、おおくの場合、司法的・準司法的權能と執行的權能の兩者をゆうする。そして、一般に、ある行政機關の行爲にたいする人民の異議申立等の爭訟は、當該行政機關により裁決される。これは、まさに、當該行政機關が自己の事件をみずから裁判官となりて裁判をおこなう例にあたり、natural justice の原理と矛盾するごとくかんがえられる。しかし、行政機關に權能を集中せしめる必要性がみとめられた今日、natural justice の嚴格な適用を修正しても右のごとき方法がみとめられなければならない。このため、權能の集中を前提としながらも、裁決者が偏見をもつて裁決にのぞまぬ手段を追及する。この點、米國の法務長官行政手續委員會 Attorney General's Committee on Administrative Procedure においても同樣の論議がそんした。この委員會において、行政機關中組織法的に獨立機關をもうける必要性、すなわち、行政裁判所の設立を主張する少數說もそんしたが、多數說は權能の集中をこのましくないとしながら、獨立裁決機關の設置により行政効果の減少と政府機關の細分化の不利益を主張し、機關內部における權能の分配のみで一應公平な裁決を期待しうることを主張した。(2) このような論議は英國にもそんする。たとえば、前記少數說に該當する立法例として、Requisitioned Land and War Works Act, 1945. をあげることができる。この法律は土地收用のため種々の大臣に臨時的な權能を賦與したものであるが、從來の收用手續と多くの點で異る。ことに、本法は聽聞手續を獨立機關たる War Works Commission になさしめる點特色をゆうする。すなわち、大臣の收用命令に異議をゆうする者は本委員會に異議を申立て、本委員會はこれにかんする報告書を作成する。而して、この報告書は大臣を拘束する。ただ、大臣がこの報告書に記載せら

れた事項を履行しがたいとき、大臣は國會にたいしその旨申立て國會の決定により委員會の決定にしたがうか、大臣が自己の意見を實現しうるかをけつする。上述のごとき natural justice の第一原則違反の防止はこのような行政裁判所的機構を創設する立法論的手段により一應解決される。しかし、このような立法傾向がすべての分野にそんするわけでない。むしろ省事務の內部的分配により、なかば獨立機關的な裁決機關を設ける例の方がおおくみられる。しかし、この方法は聽聞官についてもある程度の獨立性をあたえなければならない。この點、聽聞官をして米國聯邦行政手續法に規定された審査官のごとき地位をあたえるか、[3] ダナフモア委員會においてとかれたごとく、まつたく獨立した審査官制度をもうけること、たとえば內閣總理大臣のもとに各省における事件を審査するための審査官を設けるごとき、[4] により一應の解決策をみいだしうる。しかし、このような方式を採用しても最終決定が大臣の手にのこされるかぎり、やはり問題は完全に解決されえない。

つぎに、行政機關はその本質上、自己がとりあつかう司法的權能行使の事件について、裁判官のごとく白紙の狀態で事件處理をなしえない。この點、ダナフモア委員會においても、省の利益 departmental interest にかんする爭訟處理として勸告がなされている。具體的例をあげれば、厚生大臣は、住宅法の下で地方行政廳の樹立した住宅計畫を確認する權能をゆうする。而して、この確認は司法的權能の行使たる性質をゆうする。一方、大臣は住宅政策の執行につき國會にたいし責任をおうとともに、この責任を遂行するため住宅計畫の助成等種々の指導と監督を地方行政廳にたいしておこなう。このため、この大臣の指導監督の影響により形成された住宅計畫が利害關係をゆうする人民により爭われた場合、これが確認をなす大臣ははたしてまつたく偏見をもたずにこの爭訟を處理できるか。このような具體例を一般論的に還元すると、行政爭訟を處理する場合、大臣は自己に委ねられた政策實現という先入感をもつて爭訟を裁決しがちであり、ことに大臣が自己の職務達成に熱心であればあるほど、ますますかかる偏見をゆうしがちになる。このため、大臣に司法的權能行使として爭訟を裁決せしめるのは、natural justice の第一原則に違反するうたがいをきわめて濃厚ならしめる。したがつて、この點の解決方

法とし、立法的措置により大臣に裁決をおこなわせぬ方法、換言すれば、大臣より獨立した行政裁判所的機構の創設がかんがえられる。しかし、かかる問題について、貴族院は最近きわめて注目すべき判決をくだし、別個の解決方法をしめしている。本件 Franklin v. Minister of Town and County Planning[5] は一九四六年の New Town Act 第一條「大臣が關係地方行政廳の諮問をへたのち、特定地域を本法により創設された公共團體により新市として發展せしめるのが國家利益のうえ必要であるとの確信をえたとき、大臣はその地域を新市に指定する命令を發しうる」にもとづく大臣の權限に關聯して提起されたもので、一般にスティーブニッジ事件 Stevenage Case とよばれ、行政爭訟上、かつてのライス・アーリッジ事件にまさるとも劣らぬ重大意義をゆうする。本件はまず高等法院に提起されたが、そこにおいて、大臣の行爲は準司法的性質をゆうするものとし、かつ原告主張中の偏見にかんする立證をみとめ、大臣の命令を取消した。この判決にたいし大臣より控訴がなされたが、控訴院は、高等法院と同じ根據にたちつつも、被控訴人(Franklin)の主張中には偏見をしめすにたる十分な證據はないとし、原判決を取消している。この二判決は結論こそ異にしているが、大臣の本件のごとき行爲を準司法的決定とみる點、エリントン事件 Errington Case[6] 以來の傳統的な傾向を維持した。しかし、本件上告審においてしめされた貴族院の見解は、結論こそ控訴院と同一であるが、その根據をまったく異にする。貴族院はいう、大臣の行爲は、準司法的性質のものでなく、純然たる行政的性質のものであると。したがつて、本件には natural justice の諸原則を適用しえぬと。要するに、從來は個人の權利、利益を侵害する行政部の行爲を司法的ないし準司法的行爲としてきた。しかし、本件において大臣の行爲を判斷するにあたり、かかる基準をすて、適用法規の構造より決定をする。すなわち、法規が大臣による命令案の發表・利害關係人の異議申立・大臣による命令の確定という形式をとるとき、命令の確定は異議申立事項を考慮してなさるべきであるが、命令確定にあたり大臣に裁判の基本原則を强要するのは、法文自體を無効にするにひとしい。かかる制定法を無効とする裁判所の行爲は英國でみとめられない。また、本件と從來の住宅法關係の大臣の確認とは、確認

の對象となる命令案を大臣本人がつくるか、第三者たる地方行政廳がつくるかに差異をみいだしうる。そして、地方行政廳と個人との爭決定の形をとるのが住宅法關係にみられた大臣の行爲の性質である。したがつて、かかる行爲は紛爭の解決といいうる。しかし、本件は、大臣のつくつた命令案にたいし個人の異議申立がなされ、その後、命令が確定される。この關係は二面的なもので紛爭の解決とよびえない。貴族院の主張は大體右のごとくである。

このような判決により、偏見のゆえに裁判所で行政機關の決定を無効ないし取消す事件は減少するかもしれぬ。しかし、かかる事態は立法措置と裁判所における法解釋の關聯においておこるもので、裁判所が全面的に大臣等行政機關の行爲を司法審査の對象より除外せんとするのでない。從來、準司法的行爲とされてきた行爲を、新立法の結果、行政的行爲と解せられ司法審査の對象より除外されることはあつても、裁判所が司法的ないし準司法的行爲とみるかぎり、そこには、やはり natural justice の第一原則が適用せられる。

（1）Griffith, op. cit., pp. 155-6.

（2）Schwartz, op. cit., pp. 254-5.

（3）同法一一條は「……審査官はできるかぎり交替に事件を擔當するものとし、これにたいしては、審査官としての職務および責任と牴觸する職務をおこなわせてはならない。審査官を任用している官廳が、これを罷免するには、人事委員會が聽聞の機會をあたえたのち、その聽聞における記錄にもとずいて、正當な事由の存在を確定し、決定した場合でなければならない。……」と規定している。

（4）R. Gregory の同委員會における證言。Schwartz, op. cit., p. 263. なお、これに類似の事例が Housing, Town Planning & C. Act (1909) にあるという。

（5）(1948) A.C. 87, Phillips, op. cit., pp. 348 et seq., Schwartz, op. cit., pp. 268 et seq. 本件の事實はつぎのとおりである。ロンドン市の人口過剩を緩和するため同市周邊に衞星都市建設計畫がなされた。そして、この衞星都市の一にスティーブニッジ市が指定された。しかし、この指定に反對する同市の土地所有者フランクリンその他の者が當該指定をなすにあたり大臣は偏見をゆうしていた旨主張し、訴を提起した。そして、原告等は大臣が偏見をゆうしていたことを主張するため、本事件適用法律たる New Town Act が House of Common で審議中當市公會堂で大臣は同法案が成立したとき當地を衞星都市の一に指定したい旨演說をおこなつた。その

後、原告等の異議申立もかかる豫見をもつて判斷した、という點をあげている。なお、本件の高等法院より貴族院における裁判過程は Schwartz 前掲書にくわしく、また、伊藤・前掲書は本件にいたる判例傾向をきわめて明快に論じている。

(6) Errington v. Minister of Health (1935), 1 K.B. 249. 本件はダナフモア委員會の報告書が發表されたのちの、natural justice にかんするはじめての代表的事件。本件においては、行政効果がある程度抑壓されても、個人の權利を擁護するため司法部の行政部にたいするコントロールをみとめる。なお、本件はスティープニッジ事件の貴族院判決がくだされるまで natural justice 關係事件の判決指針をしめしていたといいえよう。

四

audi alteram partem の問題。これは、「何人も自己の權利に影響をおよぼすべき決定をうける場合、自己の主張を陳述する權利をゆうする」というこの法諺に關聯して生ずる問題である。而して、この natural justice の第二原則により、行政機關が司法的・準司法的權限を行使するさい、それが相手の權利侵害をともなう手續であると、相手方に主張を陳述する機會をあたえねばならない（ただし、當事者に口頭辯論の機會をあたえることは、かならずしも要求されていないが）。しかし、natural justice の原理が要求する「主張を陳述する機會をあたえる」ことにつき、各方面から考察をくわえねばならぬ多くの問題があり、判例もまたこれ等の點につき多くの論評をあたえている。したがつて、以下にこれら問題點のうちより若干のものをえらび考察をくわえたい。

「主張陳述」（あるいは、聽聞）の權利は「法支配の原則」の基礎を形成するものとして、普通法上の裁判手續において當然に遵守されてきた。しかし、「主張陳述」の權利——natural justice の原理——はかならずしも普通法上の原則でない。これはむしろ普通法等のよつてたつ基本規範、換言すれば、普通法以前の裁判原理であり、しかるがゆえに、普通法上の諸手續が排除される行政爭訟手續においても採用せられるのである。また、かかる裁判の基本規範たる natural justice の

原理が當然に行政爭訟に採用され、かつ、この基本規範が行政爭訟手續の過程において遵守せられたか否かにつき司法審査をなしうるのは、英國の、いわゆる、司法國家構造にその基盤をゆうするためであろう。

まず、一般の行政手續においても、個人の權利・利益を侵害する場合、爭訟形式をとり、かつ「主張陳述」の權利、換言すれば、聽聞の機會が個人にあたえられねばならぬとする判例として、Hopkins v. Smethwick Local Board of Health 事件をあげることができる。本件は條例に違反して建築された家屋の取壞しを地方行政廳が命ずる場合、家屋所有者に主張を陳述する機會をあたえずに、取壞命令を發するのは違法であるとする。そして、本件においてエスハー Esher 判事はつぎのごとくのべる。「地方行政廳が原告の財產上に權限を行使し、かつ、家屋を取壞すごとき權力は高度の犯罪的權力である。そのような權力を行使する者は嚴格にその制限內で活動することを命ぜられる。……條例に違反して建てられた家屋に立入り、これを取壞す權力がある場合、所有者にその旨通知することなくまた所有者にこの違反にかんし辯明をなす機會を與えることなくかかる方法をとるのは裁判の基本原則にはんする」[1]とのべている。

さらに、このような判例傾向は、つぎの事件[2]において一層あきらかにされている。この事件は此の種事件のリーディング・ケースともみられるものである。The Housing (Additional Powers) Act (1919) の下において、地方行政廳は居住々宅施設の妨害をなす建築作業の禁止を命ずる權限をゆうし、禁止を命ぜられたものは、訴願裁決機關 Appeal Tribunal に訴願をなしうる。この訴願裁決機關は本法により創設され、裁決手續は厚生大臣の制定した規則にしたがつておこなわれる。而して、この規則の七條は「訴願の申立とこれにたいする地方行政廳の辯明、さらに、いずれか一方よりなされる特別の申立事項を審査し、當該裁決廳が聽聞を必要としないと判斷すれば、ただちに裁決をなすことができる」と規定している。そこで當該裁決廳はたんに兩當事者の提出した文書を審査したのみで、訴願申請人に主張陳述の機會をあたえず訴願を棄却した。これにたいし、高等法院はこの訴願棄却の決定を取消している。その理由として、規則七條の「聽聞の省略」は口頭辯

論の省略はなしうるが、一般的に主張陳述を省略しうるものでないとし、「もしかかる機會があたえられたなら地方行政廳の陳述が虚偽であることを證明し、事實や干渉が誤りであることをしめすことができたかもしれぬ」[3]といい、さらに「もしも、訴願廳が一切の聽聞を省略しうる旨規則七條が規定しているならば、かかる規則は、大臣が規則制定權限をこえて作成した規則である」[4]とさえのべている。

この事件にあらわれた訴願廳は、いわゆる、行政裁判所であり、組織的には各省内の裁決機關より各方面にわたりはるかに整備されていた。このため、當該行政裁判所の裁決手續は各方面に大きな反響を生ぜしめ、また、本件高等法院王座部判決はその後の同種事件の判決基準となつた。

要するに、行政機關が司法的・準司法的決定をなすかぎり、當事者に主張を陳述させる機會をつくらねばならぬ。しかし、たんに、かかる機會があたえられただけでは十分でない。陳述をなすにあたり一定の訴訟法的要素が遵守せられねばならない。すなわち、聽聞の過程において、人民のなす自己の主張の陳述は一回にかぎられるべきでなく、この主張にたいする處分廳の反論そしてこの反論を人民に十分了知せしめ、當該反論にたいする答辯の準備を十分なしうる機會をあたえる等、法廷において裁決者は當事者の意見を十分しりうるだけの手段をこうぜねばならない。そして、このような手段がつくされたときはじめて、完全な聽聞がなされたといいうる。

聽聞にたいする英國の裁判所の態度は、當初、かならずしも右のごとくでなかつた。すなわち、初期の見解は、聽聞の有無につき裁判所は審査をなしうる。一方、聽聞という形式がそんする以上、はたして聽聞手續が正當におこなわれたか否かを審査の對象におかなかつた[5]。しかし、右のごとき形式の審査のみではあまり實効性がない。ラスキイもいえるごとく、技術的問題解決のため、特別裁判所を設けることはともかく、司法審査を免除される執行部の機關は法の支配の原則より存在しない。執行部が準司法的決定をなす以上、司法部はそれを審査する權限をゆうすべきである。執行部の裁量が司法的標準

という言葉にふくまれないならば、かかる裁量はこのましくない支配であるという。[6] 要するにラスキイは行政部の裁量も司法的におこなわるべきであり、また、司法的におこなわれれば、當然司法部の審査權にふくさねばならぬという。現實の手續においてもこの趣旨は採用されている。とくに、準司法的決定に司法的性質を賦與することは、いわゆる、公開地方審査 public local inquiry 制度の採用にあらわれている。もちろん、この公開地方審査制度にたいし、種々の點より批判がなされている。しかし、聽聞手續はこの審査過程においてなされる。この故に、以下、本制度につき若干の考察をなす。

公開地方審査制度をカア Carr は、檢屍官 coroner の審問にたいするとし、「明瞭な、あるいは、不明瞭な事實の發見と同時に地方の世論をとい、かつ、重要事項が無視され、あるいは、壓迫されることをさけうる有益な社會的權能である」[7] と賞讃する。そして、この審査手續はひろく英國行政法に採用されており、とくに、厚生大臣の住宅計畫行政に重要な例をみいだしうる。この手續は對象となる事件の性質によりきわめて複雜なものより簡單なものまである。しかし、これらの骨子とするところは、聽聞をなす手續、この聽聞の結果にもとづき審査官 inspector が報告書――爭點・擧證の概要とこれらにたいする審査官の意見を記載――を中央機關に提出の二よりなる。そして大臣はこの報告書にもとづき決定をくだす。[8] かかる制度は決して無用な制度ではない。しかし、從來の司法手續よりすれば、審査官と裁決者が同一人でない點、現實に誰か裁決者であるか不明の點、報告書作成以後の過程が公開せられない點等に多くの不滿がそんする。そして、たとえ形式的に主張を陳述する機會があたえられたとしても、前述のごとき缺點は、はたして、natural justice の原理にはんしないかという疑問が提出される。これにたいし、貴族院は既述アーリッジ事件において natural justice の原理にはんするものでないとし、ダナフモア委員會はその報告書のうちで審査官の報告書は公表すべきである等、審査制度にたいする勸告をなしている。[9]

つぎに、主張陳述の權利に關聯して考察をなさねばならぬものに、告知 notice の問題がある。換言すれば、十分に意見

をのべるためには、何故權利を侵害せられるか等につき、まえもつて十分にしらされねばならない。この點、英國の natural justice の原理にあたる米國の「適法手續」の原理には、「主張陳述」とともに「正當なる告知」の問題をふくむ。[10]

しかし、英國の裁判所は、natural justice の原理のうちに、かかる「告知をうくべき權利」をふくませぬ。したがつて、かかる告知は制定法に規定のあつた場合にのみおこなわれることを必要とする。しかし判例中には、制定法中の告知をなすべき旨の規定にも、必要的規定と訓示的規定の二種ありとし、後者の場合には情況により告知なくして命令を發するも無効でないとする。[11] つぎに、一般的に告知規定がさだめられている場合、何等かの告知があたえられれば、裁判所は適法な告知があつたとしなければならないか。あるいは、特定事件につき十分なる告知がなされたか否かを司法審査の對象となしうるか。この點、Ryall v. Hart 事件の判決等が解答をなしている。[12] 本件は「相當なる期間」という語句を問題とする。本件該當の法文は[13]「相當なる期間」についての爭は厚生大臣がこれを判斷するという。しかし、王座部はこの問題につき司法判斷をもとめうるとする。さらに、行政機關のなした告知につき、その內容にあやまりがあるとし、かかる告知を無効としたものもある。[14]

(1) (1890), 24 Q.B.D. 712, 716.
(2) Rex v. Housing Appeal Tribunal (1920), 3 K.B. 334.
(3) Ibid., at 344.
(4) Ibid., at 342.
(5) この點は、Reg. v. Staines Union (1893), 69 L.T.R. 714. における Cave 判事の主張にあきらかにあらわれている。一八七五年の Public Health Act の二九九條によると、疑をかけられた義務不履行にかんする責任が地方行政廳にあると、地方行政省が正當な審査の結果判斷するとき、地方行政省は當該廳にたいし義務の履行を命ずることができる。本件は、かかる審査手續における聽聞官 hearing officer の不當な手續を指摘し、法文にいう正當審査がなされなかつた旨、地方行政廳は主張する。しかし、裁判所はこの主張を採用しなかつた。この點につき Cave 判事はつぎのごとくのべる。「私は『正當な審査』という問題にかんし裁判所が審査をくわえう

べきかどうかにつき疑をもつ。地方行政省――裁判所でない――は決定をなさねばならない。地方行政省は解決をあたえねばならない、そして、『正當な審査』ののちに解決をあたえねばならないのはいうまでもない。しかし、これらの言葉は、なにが『正當な審査』であるかにつき、女王座部にその一般管轄權、あるいは、むしろ上訴管轄權を行使せしめるという意味でない。……問題が法律問題にかんするかぎり、裁判所は自己の見解を表明すべきであるということは正しい。しかし、當面の問題は、法的見地より審査が存在したか否かである。審査が全然存在しなかったならば、マンデーマスの適用を否定する根據があるかもしれぬ。しかし、審査があり、かつ、その審査が地方行政省によりなされた以上、マンデーマスはみとめられねばならない」と。

(6) H. J. Laski, A Grammer of Politics, 4th ed. rep. 1950, p. 301.

(7) Schwartz, op. cit., p. 231. この言葉は Cecil Carr, Concerning English Administrative Law, 1941, p. 111. にのべられている由であるが手許に原文がないので、Schwartz よりの引用にとどめる。

(8) C. K. Allen, Law and Orders, 1950, pp. 148 et seq., Schwartz, op. cit., pp. 231 et seq.

(9) 高柳・前掲一四七頁以下。

(10) この點、米國聯邦行政手續法第五條に

「告知――官廳のおこなう聽聞について、告知をうける權利をゆうする者にたいしては、適當な時期に左の各號にかかげる事項を通知しなければならない。

(1) 聽聞の日時、場所、および性質

(2) 聽聞をおこなう根據となる法律上の權限および管轄權

(3) 事實上および法律上の主張（以下略）」

とのべ、聽聞、すなわち「主張陳述」の機會と「正當なる告知」の關係をあきらかにしている。

(11) The Coal Mines Regulation Act, 1896. 第六條にかんする Jones v. Robson(1901), 1 K.B. 673. 但し、本件はゆきすぎとの批判がある。

(12) (1923), 2 K.B. 464.

(13) Housing, Town Planning & C. Act, 1909. S. 28 1(1). 家屋所有者に一定期間内に居住に適する家屋を作るため一定作業を命ずる規定。なお、本項はかかる作業をなすため「廿一日より少なからざる相當の期間」を告知のさい具體的に定めるという。

(14) Public Health Act (1875) 一五〇條は、地方行政廳は街路で作業をなす場合、その街路に面した地所所有者に作業をおこなう旨

告知しなければならないと規定する。本件はこの告知が作業の本質を正しく傳えなかったとする。

五

裁判所が行政機關のなす決定を裁判の最小限度の基準をもつてコントロールしようとする傾向は、初期にあつて、きわめて愼重であつた。たとえば、個人の「主張陳述」の權利についても、一九世紀の判例の多くはかかる權利行使の機會があたえられたか否かを形式的に審査するにとどまつた。しかし、この裁判所の態度は漸次擴大され、ダナフモア委員會が報告書を作成した一九三〇年代にその頂點にたつした感がある。當時は、一方で行政裁判所的機構をみとめる傾向にありながらも、他方、通常裁判所による行政爭訟の審査、換言すれば、第一次的に個人の權利利益を傳統的な擁護方式をもつて保護しつつ、他面、近代行政の要求をこれに配せんとしていたといいえよう。しかし、最近の傾向は natural justice の原理にもとづく司法審査の範圍の減少をしめす。この傾向は一般に、近來とくに叫ばれている福祉國家ないし計畫行政の結果と說明されている。そして、natural justice をとりあつかつた諸種の論文は、右の傾向を論じながら最後に既述スティーブニッジ事件をあげ、この事件における貴族院の見解に論評をくわえる。(1) もちろん、この論評は各種各樣であり、その各々につきここでのべる餘裕はない。ここでは natural justice の現代的意義につき、一般と若干ことなつた說明方法をしめすウェードの見解をのべる。(2) 彼は natural justice にたいする司法部の新しい見解をしめす判例とし、前述スティーブニッジ事件、および、これとほぼ同趣旨の樞密院司法委員會のくだした判決(3)をあげ、後者の判決理由を中心とし自己の見解を展開する。この判決理由とは、①本件は英國普通法にもとづき決定せらるべきである、②「信ずるにたる理由」とは客觀的なるをようし、主觀的な理由ではたりぬ、③しかし、許可取消は司法行爲でなく、執行行爲であるゆえ、移送命令の發給をもとめえぬ、④假りに移送命令の發給をもとめうるとしても、監督官は natural justice の原則を遵守しており、かつ、命令を發す

る前に十分な資料をゆうしていた、というにある。この理由中第三點が中心であり、第四點は附隨的であるのはいうまでもない。そして、ウェードの主張もこの第三點を中心とする。ただ彼の場合、一般とはやや逆說的に議論をすすめる。現代における natural justice の制限は、實に、司法的權限という言葉の誤用にもとづく。natural justice は本來狹義の司法、すなわち、下級判事 magistrate が刑事法を執行する場合に遵守を要求された。その後、これは大學裁判所および僧正裁判所という若干不明瞭な機關の行爲にも適用され、さらに、地方政府の機關の行爲にもこれを適用するため、これら機關の行爲を司法とよぶにいたつて誤用の極にたつした。これら機關の行爲は行政的な行爲であつて司法ではない。また、この司法という言葉に接頭語 quasi をふすことにより、誤用の弊は若干緩和されるとしても、本質的に解決せらるべきものでない。そして、行政機關の行爲が裁判所で審査されるのは司法的行爲の故でない。また、行政機關の決定につき、一般に司法的要素とよぶものは、本質的に公平な態度で事實の豫備審査をなすべき法的義務を行政機關にかすることのみをすべきであり、この法的義務違反が裁判所の審査の對象となる。このように解してくると、前述二事件もまた右のかぎりにおいて司法審査の對象とならねばならぬ。ウェードのかかる見解は多分、幾多の批判をまねくであろう。しかし、その論法は從來の說より大陸法的考え方に類似し（たとえ類似點が表面的なものであつても）われわれに親しみやすい。

しかしウェードのかかる見解はともかく、前述スティーブニッジ事件は貴族院の判決例としてしめされている點注意せねばならぬ。この傾向は將來の事件においても繼受せられるであろうし、國會もまたNew Town Planning Actに規定されたごとき立法をなす必要にせまられるであろう。一方、計畫行政のもとにおいても少數者としての個人の權利・利益は守らねばならない。この調和をいかなる點にもとめるか。換言すれば、個人の權利・利益の保護を目的とする natural justice はいかなる範圍でみとめられてゆくか。これこそ、福祉國家・社會的法治國家・文化國家等々よび名は異なれ、現代諸國家が當面する問題である。そして、この問題にたいする裁判所の具體的解答が naturai justice のこんごのあり方である。

(1) たとえば、Schwartz は同事件における適用法規の本質よりして、貴族院の見解をやむをえぬとしながら、なお、結果に不滿をいだき、かかる法規の制定を非難する（Schwartz, op. cit., p. 276）。ただ、同氏の著作は米國行政法との比較において英國の行政法を論じたものであり、米國の制度をもつて英國の制度を律せんとする傾向が若干うかがわれる。また、伊藤正己教授は福祉國家の關聯において同判例をながめながら、將來における「法の支配」との調和に關心をよせられる。伊藤・前掲・一九四―五頁。

(2) H. W. R. Wade, The Twilight of Natural Justice? Law Quarterly Review, Vol. 67 (1951), pp. 103 et seq.

(3) Nakkuda Ali v. Jayaratne 事件、本件はセイロンの最高法院の判決にたいする上告審。事實はつぎのとおりである。セイロンの織物業者が有價證券僞造のため罰金を科された。そして、織物業監督官は右事實を法のいう「業者が營業を繼續するために不適當と信ずるにたる理由あるとき、監督官は織物業の許可を取消すことができる」Defence (Control of Textiles) Regulations, 1945, of Ceylon, Act 62. にあたるとし營業許可取消命令をはつした。これにたいし、原告は①本命令の基礎には信ずるにたる理由がない。②主張陳述のための十分な機會があたえられなかつた、の二點を主張し移送、命令の發給をセイロンの最高法院にもとめた。同院はこれをみとめたが、司法委員會は最高法院の見解を支持しなかつた。Wade, op. cit., p. 103.

――本稿作成にあたり、Prof. B. Schwartz, Natural justice (Law and the Executive in Britain, 1949) および、伊藤正己教授、行政裁判の發展（イギリス公法の原理）におうところが多い。ここに厚く謝意を表したい。

（三一・一一・七）