論説

# 行政機関の行為と公平の原則（二）

## ——英国司法部の機能に関する一考察——

釜田泰介

目次

一、はしがき
二、司法救済とその問題点
三、行政機関と Certiorari
——一九六三年以前の問題状況（一）〈以上一三三号〉
四、行政機関と Rules of Natural Justice
——一九六三年以前の問題状況（二）〈以上本号〉

## 四　行政機関と Rules of Natural Justice
### ——一九六三年以前の問題状況（二）

（一）

国家の果すべき役割を積極的方向に解するに至った国々においては必然的に行政権限の拡大という事態を招き、そ

れに伴ってこの拡大された権限の適正な行使を制度上いかに保障するかということがこれらの国々において今日共通にみられる課題となり、我が国もその例外でないことは周知の事実である。そしてこの課題に早くからとり組んでいる国々の中で一つの傾向を代表しているものとして、イギリス・アメリカ両国における経験が常にこの課題に関心を抱く者の注目を集めていることもまた否定できない事実である。右両国における種々の経験が注目される領域はいくつか考えられるわけであるがその中でもとりわけ、その手続面における公正さの要求とそれに対する原理の発展過程を指摘することができよう。これは権限の存在の有無という問題と同程度に、あるいはそれ以上にといっても過言でないほどに両国々民が権限行使の方法を常に重視するという法思考の伝統に由来するものであるといえよう。本稿はこのきわめて英米法的特質を顕著に示している手続的公正という問題を英国の面より概観しようという意図の下に、特にこの問題の行政権限の行使との関係を解明することを目的としているのである。英米両国は手続則を重視するという共通の立場をとりつつも、現実の制度上は異った基盤に立ってこの課題にとり組んでいるのである。すなわちアメリカにおいてはこの問題を考える際の中心的規範は成文憲法典上の規定中にあるのに対し、英国においてはそのような国家機関すべてを拘束する共通規範が存在していないことである。そこで問題は英米共通の思考方法が現実の具体的制度の相違によりどの程度保障上の相違を生ずるかどうかということである。本稿において英国の事例をとり扱う背後には常にこの問題の解明という意識が存しているわけである。

大要右のような趣旨にもとづいてイギリスにおける行政権限行使に対する手続上の制約という問題を司法審査の面より取り扱うについては、私はこの課題に直面させられた英国司法部の問題解決への接近方法に二つの傾向が存在していると考えるものである。その一つは当事者が求めている救済が大権令状による救済のうちの Certiorari によるも

のである場合に、英国司法部はこの令状のもつ元来の性格からしてそれを行政機関に発する上での正当化をいかにすべきかという角度から手続上の公正則の問題をとり上げるものである。したがってここでは具体的事件はある行政権限の存否を争うものであったり、またはその権限の行使方法を争うものであったりするわけであるが、そのいずれの事項が争点であっても、それを理由として請求されている司法救済が Certiorari という元来純粋な意味での司法裁判所に出されていた令状である限り、裁判所はまず、当該行政機関の権限行使中に司法的側面を見い出さねばならないとするのである。この司法的色彩の存否を確認する基準として、当該行政機関は Rules of Natural Justice という表現に代表されるような、これもまた司法裁判所を拘束する手続上のルールを遵守する義務があったか否かを問題とするのである。これに対していま一つの傾向は、行政機関の権限行使過程における Rules of Natural Justice 則の遵守義務の存否を正面から問題とするものである。この場合求められている救済策としてはもちろん Certiorari もあるわけであるが、特に Declaration に代表されるようなその他の救済方法に訴えている場合も存するわけである。ここでの特徴は請求されている救済策が当該行政機関との関係で裁判所がとりうるものであるか否かを問題の主点とするのではなく、当該行政機関の権限行使に対する手続上の制約という問題を第一に取り扱うことである。この二つのアプローチは実際にはどちらも当該機関と Rules of Natural Justice の遵守という関係を取り扱うわけであるから異質の傾向というべきものではなく、Rules of Natural Justice の問題を考える際にはむしろ同じ判例の線上において考えられうるものであるが、私はあえて裁判所の論理展開における力点の置き方の相違に注目しこれを本稿では分離して考察する方が、特に一九六三年以前の問題状況を明らかにする上で役立つと考えるものである。

前章においてはこの二つの傾向のうちの前者、即ち Certiorari による救済という角度より公平則の問題を考える

アプローチの代表的事例にふれた。そこではこのアプローチに決定的影響を与えたとみなすべき Lord ATKIN の見解とそれを継承したもののうち特に五〇年代の判決にふれたのである。Lord ATKIN は Certiorari を行政機関に発するうえでの要件として、当該機関が国民の権利に影響を及ぼすような権限を行使していてかつ司法的に行動する義務を負うていることを指摘したのであった。(1) そしてその後の判例はこれを Certiorari を行政機関に出すうえでの二つの要件と解釈し、各事件での問題を解決するに際し、前半の要件は満たしているが後半の要件を欠くという形でこの論理を適用していくのである。したがってそこで重要性をもってくるのは、いかなる条件を具備すれば後半の司法的行動の義務の存在を認定できるのかということであった。すなわちここに至って行政機関と公平則という争点は実際には司法的要素確認をめぐる争いとなるのである。そして五〇年代判決のとった司法的要素判定の基準として挙げられたものは、当該行政機関が両当事者間の争いに対し裁決を下す立場に置かれている場合に、そこに司法部との類似性を読みとるというものであった。すなわち三角形の底辺に両当事者が位置して三角形の頂点に行政機関が位置しているという形の場合に、その頂点における機能を司法的とみなしているのである。そして具体的事件では、各事件中にその要素が欠けているがゆえに Lord ATKIN の後半の要件が欠如していて、したがって Certiorari による救済を行えないというものであった。すなわち各事件は免許を取消す者と取消された者という垂直線上の二点の関係にあったのである。Nakkuda Ali 事件(2) に代表される五〇年代のいくつかの判決は戦後における司法部の消極性を顕著に表明しているともいわれるほど、(3) 通常、英国司法部全体の流れの中ではいささか異常な時期に数えられているものであるが、私は判決中に流れる右のような論理は突然戦後になってできた異例のものとみなすべきではなく、右に述べたような Nakkuda Ali 事件の Lord RADCLIFFE に代表されていた司法的要素抽出の基準は Lord ATKIN 論

理に先立つ判例の中にその原形をみることができると考えるものである。それを理解するには私が分類したうちのいま一つの判例の傾向に目を向ける必要があるのである。すなわち請求されている救済策を裁判所が当該事件につきとれるかどうかは別としても、実際上、行政機関の権限行使はその権限付与規定中になんらの手続規定が存在していない場合にもなんらかの制約をうけるのかという問題に対し裁判所がいかに答えてきたかという面を明らかにする必要があるのである。このような問題にとりくんだ判決に大きな影響を与えたものとして二十世紀初頭の House of Lords 判決中における Lord LOREBURN の見解に注目する必要がある。そこでは行政機関の権限行使方法が法定されていないという状況の下でもその権限行使はなんらかの制限を受けるのか、受けるとすればその理由ならびに受ける程度はいかなるものかということが問題とされているのである。またこの事件は右にふれた三角形型の事件の典型的なものでもあったのである。

それは Board of Education v. Rice 事件(4)の House of Lords 判決中で述べられたものである。

一九〇二年の教育法(the Education Act, 1902, S. 7 (3))は地方教育委員会と私立学校経営者との間に生ずる争いを解決する義務を次のように文部省に負わせていた。曰く「本節(これは地方教育委員会に対し、当委員会の管轄区域内に存在する全ての necessary schools を維持する義務を課している)にもとづいて、地方教育委員会と、これによって設立されたのではない学校の経営者との間に事件がもちあがる場合には、その事件は文部省により裁決されるものとする。(5)」となっていた。教員給与の額をめぐり右法定の両者間に争いが生じそれに対し文部省が右法定の権限を行使した本件(6)は House of Lords まで争われたものであるがその最終判決の中で述べられた Lord LOREBURN のある見解にここでは注目すべきである。それは文部省が前述の一九〇二年法の S. 7 (3) にもとづく権限を行使す

る際の仕方についてのべたもので、本件事例を念頭におきつつも、このような種類の権限を付与されている行政機関一般についても妥当性をもちうるような表現をとっているところに特徴のある次のような見解である。曰く「比較的にみて、最近の議会法は、たとえそれらの議会法自身が最初に始めたのであるといえないにしても、政府の部門や官吏に、いろいろな種類の問題を裁定したり決定したりする義務を課すという慣例を拡大してきた。本件の事例においては多くの他の例におけるごとく、決定を求められて提出されている事項は、法律問題を含んでいない裁量により決定されうる事項である。おそらくそれは通常、行政的種類のものであろう。しかし、時折、それは、事実問題と同様に法律問題を含んでいる場合があったり、または、法律問題だけに拠っている場合もある。このような事例においては文部省は法律を確定しなければならないし同時に事実をも確定しなければならないであろう。そのどちらをするに際しても文部省は誠実に行動しかつ両当事者の言い分に公平に耳を傾けなければならないということは私が言うまでもないであろう。というのはこのようなことがらは、何事かを判定する者には全て課されている義務であるからである。しかし文部省はこのような問題をそれがあたかも裁判であるかのように取りあつかわねばならないとは私は思わない。文部省は宣誓をさせる権限をもっていないし、また証人を調べる必要もない。文部省は自分達が最善と思う方法で情報を入手することができるが、ただし、争いの当事者である者に対し、それらの者の見解に反しているどんな関係陳述をも是正し反駁する公平な機会を常に与えるという条件をつけたうえでのことである。この条件が守られるならば、本法の S. 7 (3) にもとづく文部省の判定に対する上訴は認められないのである。もちろんのことながら文部省は抽象的な法律問題を判定する権限はないのであって、ただ、起ってくる（経営者と地方教育委員会との間で起っているように）実際の具体的争いを裁定する権限だけをもっているのである。文部省は仲裁委員会（the arbitral

tribunal）の性質を帯びているのであり、裁判所は法律問題に関するものであれ事実問題に関するものであれ、同省の裁定についての上訴を審理する権限をもっていないのである。しかし裁判所は、同省が記述した方法において司法的に行動しなかったかまたは法律によって裁定するように求められている問題を裁定しなかったと考える場合には、その時は職務執行令状並びに移送令状により救済を行うであろう(7)」と。

この Lord LOREBURN の見解は一九〇二年法により文部省に付与された裁決権限はいかに行使されるべきかということについて述べたものであるが、これは以下のような点で重要な意味をもつものである。第一に、権限の行使方法につき何ら法定されていないような事例との関係でのこの見解の意義である。このような場合国会意思の不存在からしてそれを国会は権限の行使方法を当該機関の自由な判断にゆだねたとみなすか、それとも国会がこれに関しての意思表明をしていない場合でもそこには当然その権限行使を制約する何かが存在すべきであると理解するかに別れるのである。前者の解釈は国会の意思表明を至上と解し、そこに権限行使についての何らかの条件規定、禁止規定という形式での国会意思の表明が存在していない限り右権限は無制約の行使を認められたものと理解するのに対し、後者の解釈は権限行使を拘束する基本的ルールが国会の意思表明の有無に関らず常に存在するという、国会法をも拘束しうる上位規範の存在を信ずる立場が表明されているのである。Lord LOREBURN が前述の要件をあげることにより権限の行使は一定の制約を受けることを明らかにした背後には右にみた後者の立場、すなわち国会法をも拘束する規範の存在を主張する立場がうかがえるのである。この点がまず第一に注目さるべき本見解の重要性である。第二に注目すべきは、ではいかなる場合にいかなる制限を当該行政機関は受けるのかにつき述べている点である。Lord LOREBURN は当該行政機関が当該権限を行使する過程で事実問題の確定、並びに法律の確定という作業を行わね

ばならない時には、まず誠実に行動しなければならないのみならず、両当事者の言い分に公平に耳を傾けることにより右作業を遂行しなければならないと述べている。すなわち当事者に各自の主張を述べさせかつ相手方当事者の主張に対する反駁の機会を他方の当事者に与えるという手続をふむことによってのみ当該権限の行使は許されるということなのである。 Lord LOREBURN がこの要件を国会法の規定の存否を問題とすることなく課しているということは、これをして国会意思をも拘束する基本原則とみなしていることを意味しているのである。それは彼がこのようなことは何事かを判定する者にはすべて課されている義務であると述べている点からも明らかである。そして Lord LOREBURN が根本的原則とみなしたものの内容は今日 Rules of Natural Justice といわれているものの内容の一部を構成している聴聞の権利であることが判明するのである。したがってここに司法ルールの国会法への優位性を表明している点を読みとれるのであり、第二に注意すべき本意見の重要性はこの点にあるのである。第三に注目すべき点は、Lord LOREBURN は右のごとく司法部のルールの普遍性をといたわけであるが、それは司法部により採用されている全ルールの普遍性を意味してはいないことである。すなわち裁判過程で裁判所がなすべき全ルールの遵守を行政機関に要求するというものではなく、そのうちの当事者の主張を聞くというルールだけに根本的ルールとして憲法規範的意味あいを与えているのである。このように行政権限の行使過程を通常の司法過程とまったく同じものにするのではなく、そこに一定の区別をもうけていることに注目すべきであり、この点が行政手続と公平則の問題を考える際にこの判決以後今日に至るまで常に問題となる点を示しているのである。それはどの程度行政手続を司法手続化するかという問題であり、これはいまだ未解決の問題なのである。すなわち Lord LOREBURN が述べているごとく行政権限の行使は前述の条件に服すべきとしても、その具体的内容となると、例えば弁護人の問題等にみられるよう

にどこまで司法手続上のルールを聴聞を受ける権利の内容としてもりこむかについては争いが存在しうるわけである。ゆえに Lord LOREBURN の見解はその後今日に至るまで続く大きな争点を提示しているのである。第四に注目すべき点は、Lord LOREBURN の見解が表明された具体的事件のもつ構造についてである。それは彼自身が文部省は仲裁委員会 (the Arbitral tribunal) の性質を帯びていると指摘していることによく表われているように、地方教育委員会と学校経営者とを両当事者として、その間における争いに裁決を下すという立場に文部省が法律上置かれていたのである。したがってこの見解は三角形の頂点に文部省が位置するという形式を外見上とった状況の下で下されたものであった。このことからして Lord LOREBURN が国会法上の手続則の存否は別として、行政機関を拘束する一定のルールが存在するとした前述の見解はこのような形式の事実関係が存在する場合にのみ妥当するという解釈の成立を可能ならしめるということである。Lord LOREBURN 自身は前述の見解中で Rules of Natural Justice という表現を用いず、かつまた司法的要素の存否というような角度からも論じていないわけであるがその実態はこのような表現を使って論じたものとまったく同じことである。したがって後にこれを先例として解釈する際において、Rules of Natural Justice の行政機関への適用可能な事例は本件にみられたような三角形の事実関係が存在している時に当該行政機関の機能に司法的側面を読みとることができるという場合にのみ限られるという解釈の成立する余地が存在しているのである。このことを別言するならば、Lord LOREBURN の論理は垂直線上の二点という事実関係の構造の下では妥当性をもたないという解釈が生まれてくる余地があるということである。このようにこの事件のおびていた外観上の形式と、Lord LOREBURN が示した国会を拘束する根本ルールの存在とその行政機関への適用ということを結びつけて考える可能性の存在にも注目しておかねばならないのである。私はこの結びつけ方が後の判例にうけつ

がれ、特に前章において概観した五〇年代判決中にも継受されていたとみなすものである。第五に注目すべき点は、原則として文部省判断に対する裁判所の介入権を否定する立場をうち出している点である。但しそれは条件付不介入ということであり、その条件は前述した司法的行動の義務を文部省が遵守することと、法律上の義務を遂行するということである。したがってこの二点についての違反が存した場合には例外として裁判所は介入し、大権令状による救済を行うとしているのである。このように介入する場合は例外であり原則はあくまでも不介入ということであるわけだが、ここに英国司法部の常にとる巧妙な手段が表明されていることに注意しなければならない。国会主権との関係では権限付与をしている当該国会法中に特別の救済規定が存在していないかぎり当該行政機関の判断が最終性をもつという解釈が当然引き出されうる。この論理からするとその場合における司法救済は不可能とならざるをえないわけであるが、英国司法部は前述の例外的介入の論理によりこのような場合でも司法救済を行うことをたてまえとしているのである。したがって前述した原則論と例外論は実際の事件においては逆転し、不介入という原則の成立する余地なき程までに司法は積極的救済の姿勢をうち出すのである。その際に使われる手段はこの Lord LOREBURN の見解に示された手続則の面と法律解釈の面とにあるわけである。その意味でこの見解は一見消極的立場を表明している観を与えながら実際の運用面では積極的役割を演ずる可能性を含んだものであることに注目しておく必要があるのである。

Lord LOREBURN の論理は右にみたごとく種々の側面において重視さるべき点を含んでいた。その中でもとりわけ第一に指摘した点、すなわち国会法中に手続規定が存在していない場合にもなおそれを補うための規範が存在しているという考え方と、そして少くとも司法部において遵守されてきている手続則中の当事者に対する聴聞の義務という手続則がその規範の内容でなければならないとした点とを私は重視したい。なぜならここにはまさに、一八六三

年にBYLES判事が国会法の欠陥をコモン・ローの正義が補うとしたあの論理(8)が生きつづけているからである。ただし、前述したごとくLord LOREBURNの見解はけっして司法万能の立場に立脚してコモン・ローの優位性を強調しているのではなく、コモン・ローの正義則中の一部に普遍性を与えもってそれの憲法規範性を強調したものであった。そしてこの論理は一九〇二年法にもとづく文部省の権限行使という具体的事実構造の下で展開されたものであるがゆえに、この見解の実際上の普遍性は後に起こる具体的事件の中で再吟味されるという制約をも帯びていたのである。したがってこの後に続く諸事件においては、この論理の妥当性というものがコモン・ロー上の正義則をどの程度行政部へ拡大すべきかという問題をも伴って、具体的事件のもつ構造との関係で論じられていくのである。以下、この論理の継受につき主なる事件を素材に考察してみることにする。

註(1) R. v. Electricity Comrs. Ex p. London Electricity Joint Committee Co. (1920), Ltd. (1924) IK. B. 204, (1923) All E. R. 150.

(2) (1951) A. C. 66.

(3) 尚、一九七四年十月十二日上智大学にて開催された第三十九回日本公法学会において、オックスフォード大学のH. W. R. WADE教授が「イギリス行政法における自然的正義の原則」について講演をされた。その中で同教授は戦後のこの期における裁判所の状態を一種のdepressionの時代と呼ばれそれを回復するには時を要したということと、この原因としては統制不可能なほどの権力により支配をうけたという戦争中の経験からの影響が考えられると指摘された。

(4) (1911-13) All E. R. 36.

(5) s. 7 (3) of the Education Act, 1902: "If any question arises under this section between the local education authority and the managers of a school not provided by the authority, that question shall be determined by the Board of Education."

(6) 本件はthe Swansea local education authorityとthe Oxford Street voluntary schoolsの経営者達との間において教

員給与の額をめぐる争いが起り文部省がそれに裁決を下す立場に立たされたものであるが、その事実の概略は次のごとくである。従来一九〇二年法以前においては当該地区の provided schools の教員には当教育委員会により一定の給与が支払われていた。そして voluntary schools (non-provided schools) の教員にはそれより低い額の給与が支払われていた。この二つの給与体系は一九〇二年教育法制定後も存続された結果 voluntary schools の教員は provided schools の同僚教員より低い給与下におかれつづけていたので前出学校の経営者達は地方教委は右学校勤務教員の給料を provided schools と同じ体系に引き上げることを拒絶したことにより Oxford Street Schools を保持するという法的義務の遂行を怠ったと申し立てたことで事件は文部省の前へもたらされたわけである。文部省は係官を現地へ派遣して Public Inquiry を開催させた結果このような任務の不遂行の事実が教委側に存在したという報告をうけた。しかし文部省は証拠不十分を理由に義務違反は教育委員会側になかったという決定を下したためその取消しを求める本件訴訟が提起された。第一審裁判所は教育委員会は一九〇二年法の下では、同じ資格をそなえ同じ事を教えている教員につき私立と公立とで支払われる給与の額に差をつける権限を有していないという理由で教委側の法定義務違反を認定し、前述決定を取消し一九〇二年法に従った決定を下すよう命じた。この立場は Court of Appeal, House of Lords においても支持された ((1909) 2 K. B. 1045, (1910) 2 K. B. 165, (1911) A. C. 179.)。

(7) (1911-13) All E. R. 38.

(8) Cooper v. Wandsworth Board of Works (1863) 14 C. B. (N. S.) 180.

## (二)

Lord LOREBURN の論理の継受を考える際にまず第一にみるべきは、右事件より四年後にこの Lord LOREBURN の論理は再び House of Lords において認められているという事実についてである。その事件は一九〇九年法により自治省 (Local Government Board) に付与されたある権限の行使方法につき争われたものであるが、その論争過程では司法手続中の原則をどの程度行政手続に適用すべかということが争点となっているのである。この

Local Goverment Board v. Arlidge 事件(1)においては Court of Appeal と House of Lords との間において行政手続の司法手続化の程度をめぐる見解の相違がみられ、それは今日においてもなお未解決の問題点を含んでいるがゆえに大変興味深いものがある。以下それを概観することにする。

一八九〇年法 (the Housing of the Working Classes Act, 1890) を改正した一九〇九年法 (the Housing, Town Planning, &., Act, 1909) は、人間の住居に適さない住宅の閉鎖に関し次のような内容の二つの規定をおいていた。第一に同法は地方公共団体 (local authority) に対し、人間の住居として不適と判断する住宅の閉鎖命令作成権限を付与していた。その命令は当該住宅が人間の住居としての適格性を備えたと local authority により判断されるまで当該住宅の使用を禁止するという内容のものであり、このような命令は local authority の Medical Officer of Health、その他の職員による意見表明にもとづくか、もしくはまったく別の情報にもとづき出されることになっていた。そしてこのような命令が出されたら直ちに当該住宅の所有者に告知されることになっており、かつこの命令を不服とする所有者は Local Government Board に対し当該命令についての不服申立権を与えられていた。

第二に、同法は local authority に対しこのような閉鎖命令を終結する権限を与えていた。この解除命令 (determining order) は閉鎖命令の必要性がもはや存在しなくなったと思える場合に出せるものであり、これについてももし当該住宅の所有者が閉鎖命令の解除を申請して local authority がその申請を認めない場合には、所有者はこの拒絶行為について、すなわち determining order が出されないことにつき、Local Government Board へ不服申立をする権利を与えられていた。以上のように当該住宅の所有者は local authority による closing order と determining order との両方について Local Government Board へ不服申立をする権利を与えられていたのである。(2)

右のような不服申立がなされた場合 Local Government Board はいかなる手続をふむべきか、それについて同法はまず、どういう手続がとられるべきかを rules により決定する権限を Board に与えていた。すなわち不服申立をとりあつかう上での手続を規則をもって制定するという規則制定権を Board 自身に与えていたのである。ただしこの規則制定権は次の二点の制約をうけることになっていた。法定されている制約の第一は、不服申立のいかなる段階においても、Board は不服申立の過程で起こってくる法律問題に関して裁判所の意見を求めるため Special Case の方式をふんで法律問題を High Court へ提起することができるということであり、これはまた High Court からそうせよという命令が出された場合にも Board は右のことをしなければならないということであった。第二の制約は不服申立があった場合にはまず public local inquiry を開催しなければならないという義務を課されていたことである。すなわちこのような inquiryをすることなしに不服申立を棄却してはならないという制約であった。(3)

事件の背後には、原告所有の家屋に対し右法定の権限を行使して borough council が出した closing order を自治省が確認したという事実(4)と、右 closing order を解除する determining order を原告が申請しその申請を borough council が拒絶し、その拒絶行為を自治省が確認したという二つの事実が存在しているが、本件そのものが直接関係しているのは後者の事実関係である。それは大要次のようなことであった。

原告は closing order が確認された後当該家屋に必要な修繕を加えた結果、問題点がなくなったという理由で七月十日、closing order を終結するよう local authority に申請した。しかし local authority はこの修繕により居住に適した状態になったとはいまだ言えないと判断した結果、十月五日閉鎖命令の解除を拒絶した。(これについては十月七日非公式に、続いて十一月二日公式に原告に通知された) そこで原告は local authority の右拒絶行為を不服と

し、Local Government Board へ不服申立をした。十二月八日、Inspector が派遣され public local inquiry が開催された。今回は closing order に関する inquiry の時と異り原告は弁護士と証人を伴って出席し、borough council と London County Council も代表を出席させるという両当事者出席のもとでとり行われ、かつこの inquiry に関係のある事項を述べるあらゆる機会が原告並びにその他の一般住民に与えられた。この inquiry の後 inspector は両関係者の代理人を伴って個人的にこの家屋を取り調べた。十二月十三日、inspector は証言並びに意見の速記録をそえて自分の報告書を同省へ提出した。一九一二年一月八日同省は原告に対し、更に書面で提出したい事項があるなら喜こんでそれを考察する旨を告げたが原告はこの機会を利用しなかった。二月二十六日 Local Government Board は local authority による閉鎖命令解除拒絶行為を確認する命令を下した。(5) 本件はこの Local Government Board による一九一二年二月二十六日付命令の効力を争ったものである。

争点は不服申立について裁決を下した際にとられた Board の手続は Natural Justice の原則を犯していたか否かということであった。原告は三つの点について Board は同原則に違反したと主張した。(6) その第一は不服申立を裁決した同省の不服申立裁決機関の構成について原告は告知されなかったということであり、第二に原告は Board において口頭で聴聞される機会を与えられなかったということであり、第三に inspector の報告書の内容が原告に公開されなかったということであった。これらの主張内容は三つの面で興味深い。第一に Natural Justice といわれる原則は通常、裁判官は自己の事件を裁けないというルールと裁く前に当事者の言い分を聴かねばならないというルールとの二つを意味しているとされるわけであるが、このルールの具体的内容は何かということである。すなわち本件で主張されているような inspector の報告書の公開とか判定機関の構成員の告知ということをも含むのかどうかと

いうことである。第二にいわゆる Natural Justice 則といわれるものを行政機関が遵守する義務があるのかどうかという点と第三に行政機関に遵守義務があるとした場合にその内容に何らかの変動が生ずるかということである。争われた事実関係は六十年前の事例とはいえその争点は今日なお通用する未決の問題をも含んでいるのである。

　原告は一九一二年四月十八日、右の主張を理由に前述した二月二十六日の Board の命令の取消しを求めて writ of certiorari を請求し rule nisi をえた。(その rule nisi は二月二十六日命令を前述の理由により取り消すために同命令を the King's Bench Division へ移送さすための移送令状が発せられるべきではないという理由を示すことを Board 側に要求するものであった。) Board はこの不服申立は inspector の報告書と、同省に対する他の不服申立の場合にとられるのと同じ方法で inspector により集められた証拠とにより司法的に裁決されたと主張した。審理の結果、King's Bench は十二月十八日 Board のとった手続中には Natural Justice 則違反の事態は何も存在しなかったと判断し右 rule を取り消した。(7) この判断を不服とする原告の控訴を審理した Court of Appeal は一九一三年十月十六日、二対一で King's Bench の判決を破棄した。(8) 理由は Board の手続に Natural Justice 則違反があったということであったが、この多数意見は House of Lords では認められず反対意見をのべた HAMILTON 判事の立場が支持をうけるので先例としての見地からはあまり意味がないとしても、ここで述べられた見解は Natural Justice 則の内容とその原則の行政手続への適用の範囲という未決の領域を考えるうえでは意義深く、今日改めて注目を受けているともいわれているものである。(9) それは概略次のようなものであった。

　Court of Appeal の多数意見をのべた Vaugham WILLIAMS, L. J. は本件の不服申立は当事者間の争い (lis inter partes) であると考え、そしてこのような場合には Board は法律と事実の確定をしなければならず、かつ

Board は両当事者の主張に耳を傾け、そして Board の前に提出されている事実についての証拠と Board の裁決の基礎づけとして Board により採用された法解釈の結果とをすべて公開すべき任務があるとする。この立場からして同判事は、inspector の報告書を原告に公表しなかったことは Natural Justice 則に反すると判断する。そして制定法中にこの原則遵守の義務について明文による排除規定が存在していない限り、この判定を受けるとするのである。さらに同判事は、同省の構成員中のどの者がこの不服申立について考察したのかに関しての同省側による陳述がないということは Board の命令の効力を否定すると判定するのである。(10)

ここで注目すべきは Natural Justice 則の内容を単に両当事者に聴聞の機会を与えるということにとどめず、本件のような事例においては public local inquiry を開催した inspector の報告書を公表することと、最終的にこの報告書等にもとづいて判断を下した Board の具体的構成員を明らかにすることまで要求している点である。Natural Justice 則の内容をこのように広く解そうとしたこの立場は実際上はこの時点においてもまたその後の司法部においても代表的立場とはなっていないのであるが、むしろ一般の正義感覚に訴える力を秘めていたというべきであろう。後に Franks Report が inspector の報告書の公表ということを勧告した(11)点からもそのことがうかがえるのである。したがってこのような事例における判定機関構成員の公開という要素も今後再評価をうける余地を残しているといえるのである。

House of Lords のこの争点に対する見解は次のようなものであった。全般的にみて Natural Justice という表現を積極的に定義して使用することを避けている点に特質がある。

Viscount HALDANE, L. C. は一九一一年事件における Lord LOREBURN の見解を本件に適用すべきことを次

のようにのべている。曰く「不服申立を裁決する義務が課される時、そのような任務を負わされた者は司法的に行動しなければならない。右の者は彼らに任された問題を偏見なしにとり扱わねばならないし、また当事者の双方に対しその用意された言い分を適切に述べる機会を与えなければならない。その裁決は、正義の配布をその任務としている tribunal の精神と責任感とをもって下されねばならない。しかしこのことからしてすべてのこのような tribunal の手続は同一でなければならないということにはならないのである。司法裁判所 (court of law) の場合には、この国の慣習が主にそこでの手続が遵守しなければならない一定の原則を規定してきた。よって手続は細部においてどうあるべきかはその tribunal の性格によらねばならないのである。近年、国会は一般的にみてますます通常の裁判所の司法機能の行使に属するというよりはむしろ実際には行政に属するような事項についての不服申立裁決権を、その機能が行政的であって普通の意味において司法的でない機関に与えるようになってきた。Local Government Board のような機関は社会の利益という観点から個人に課される義務を執行する任務を負うている。この機関の性格は行政機能を帯びている機関の性格である。この点においてこれは国家の他の大きな部門と似ている。したがって国会がこの機関に司法的任務を託す場合には、その国会法の中において何らかの反対の意思表明がなされていない限り、国会は同機関がそれ自身の手続に従うかその任務を能率的に果すうえで必要とされる手続に従うことを予定していたと考えられねばならない。私は類似事件において Lord LOREBURN により表明された見解に賛成する次第であります。Board of Education に不服申立されることになっている問題を処理するに際して、同省は誠実に行動し公平に両当事者の言い分に耳を傾ける義務を負わされていた。なぜならこれは何事かを裁決する者に課されている義務であるからであると述べた。しかし彼は続いて、Board of Education はこのような問題をあたかもそれが裁判であるかのよう

にとり扱う義務があるとは考えないと述べた。同省は宣誓をさせる権限をもっていなかったしまた証人をとり調べる必要もないと述べている。同省は自分でもっともよいと考える方法で情報を得ることができる。ただし争いの当事者である者に対し、お互いの立場に不利となるような関連陳述を訂正したりそれに反論を加えたりする公平な機会を常に与えるという条件つきでの話である。もし Board がこの任務を怠った場合には、Board の命令は移送令状の対象となるであろうしまた同省それ自体が職務報行令状の対象となるであろうと述べた(12)」と。

この見解はすべての点において Lord LOREBURN の見解との同一性を示している。一つは本件行政機関は当該権限の行使に際し司法的に行動する義務があるという点である。これは国会法上にその義務が法定されていることとは別に出てくる義務、言いかえれば国会の意思表明を越えてこの権限行使を拘束するルールが存在するという思考を表明しているのである。この点はまったく Lord LOREBURN と同じである。第二に右にいう司法的行動義務の内容について、それを当事者の言い分を聴くという手続則に限定している点も同じである。そして、第三にはこのような見解は local authority を一方の当事者とし、その行為に対する不服申立人を他方の当事者としてその頂点に当該行政機関が両当事者間の争いを裁決するものとして位置するという、いわゆる三角形の事実関係の下で述べられている点においても類似性をもっているのである。

本件に対する実際の判断は、根本ルールの遵守という一線を越えないかぎりは普通の司法裁判所とそれ以外の司法的機能を果す機関との具体的手続則は当然異ってよいという立場より、当該機関には原告主張のような手続をふむ義務はなく、かつ右にのべた根本ルール違反は存在しなかったと判定するのである(13)。したがって本件判断は Court of Appeal のそれと比べる際、Natural Justice 則の範囲を狭く解したという点は行政手続をどの程度司法手続化する

かという点からすると問題の余地は存在しているわけであるが、私はむしろ House of Lords が、本件のような裁決権を行使すべき機関が絶対に守らねばならないルールの存在を再度指摘している点に注目したい。そこに一九一一年判決と同じく司法部が立憲的機能を果している側面を読みとるからである。この面については他の判事も別の表現で次のように述べていることからも捕えることができるのである。

例えば **Lord SHAW** は、行政部は自己の手続をいかように定めてもよいというのではなく、基本的な基準（**elementary standards**）に反しては（例えば一方の当事者だけ言い分を聞いて他方の当事者に対する聴聞を拒絶するというようなこと）ならない[14]という条件を付している。また **Lord MOULTON** は「本件においては国会は不服申立の道について規定している。しかしそれは国家の行政部門への不服申立であって司法機関へ対してではない。このような不服申立について **Local Gov. Board** は司法的に行動しなければならないと主張されていることは本当である。しかしこれは、同省は司法的精神（**judicial temper**）を維持し、そして自己の行為が個々人の財産と権利とに影響を及ぼすという事実にかんがみて、正しい責任感をもって、良心的にその任務を遂行しなければならないということを意味しているにすぎないと私は考える[15]」と述べている。そして **Lord PARMOR** は本件では論点に上っていなかったが移送令状の対象について述べる過程で手続則につき次のようにふれている。「移送令状の対象となる権限は厳格な意味での司法行為（または命令）（すなわち司法的機能で職務についている裁判所の行為または命令）に限定されない。移送令状は責任を負わす権限、または当事者の権利とか財産を決定する判断を下す権限をもっている機関の行為、命令に及ぶ。しかし司法裁判所以外の **tribunal** の前での審理において手続の適切性の問題がもち上がる場合に、正規の法定手続形式（**the regular forms of legal procedure**）を採用する義務はないのである。本質的正義の

原則（the principles of substancial justice）に従って事件が審理されたら十分である。[16]」

ではこの本質的正義則とは具体的に何か、それにつき続いて次のように述べる。「本質的正義則が手続問題において遵守されたかどうかを決定するに際しては、裁定されるべき争点の性格と tribunrl の構成とに必ず注意が払われねばならない。適用されるべき一般的基準は当法廷に持ちこまれた二つの事件、すなわち一八八五年の Spackman v. Plumstead Board of Works (1885), 10 A. C. 229. と一九一一年の Board of Education v. Rice (1911) A. C. 179. とにおいて表明された[17]」として、まず Spackman case における Lord SELBORNE の意見、すなわち『明らかなことだが、裁定を下すべき人物がいかなる手続をふむべきかに関しての特別条項が存在していない場合でも、法は正義の本質的要請（the substantial requirements of justice）は侵害されてはならないということだけはこれを黙示しているのである。彼は判事という語の適切な意味における判事ではない。がしかし彼は当事者に対し、彼の前で聴聞されかつ自己の言い分、見解をのべる機会を与えなければならない』を本件に適用し「本件においては手続についての特別条項が存在している。そして Local Gov. Board は当事者に同省の前で聴聞されかつその言い分、意見をのべる公平な機会を与えたと私は判断する[18]」とする。そして次に例の Lord LOREBURN の見解を引用し「この基準を本件に適用すると、Local Gov. Board は原告に同省の前で言い分をのべる完全な機会を与えた。そして被上告人はさらに制定法に基づき local inquiry において公の聴聞をうける権利と不服申立の段階でもち上がる法律問題を High Court へ提起する権利を与えられていた[19]」とする。続いて次のごとく興味深い見解をのべる。曰く「Local Gov. Board の命令が行政的性格を帯びたものとみなされるべきか準司法的性格を帯びたものとみなされるべきかどうかということは大して重要であるように私にはみえない。というのはもし同命令が被上訴人の権利と財産とに影響を及

ぼすものであるなら、被上訴人はその事項を本質的正義則に従って司法的精神で裁決してもらう権利を与えられているからである」と。[20][21] この見解は後に一九二〇年代から五〇年代にかけて展開される裁判所の理論構成と対比する時大変興味深いものがある。なぜなら Lord PARMOR はその権限の性格から司法的に行動する義務といういわゆる手続則を引き出しているからである。

以上のごとく各判事の意見は司法手続と行政手続とを別のものとしてとらえる角度より述べられたものであるが、それは本件の争点が報告書の公表等というより具体的な手続則の内容をめぐるものであったことによるのである。しかしここであくまで注目すべき点は、各判事が行政機関による司法手続とは別個の手続の採用を認めるという立場をとりつつもそこには越えてはならない一線があるということを強調していた点である。その越えてはならない限界が Lord LOREBURN の示した裁定者の守るべき根本的ルールであったのである。そして本件においては一九〇九年法に法定されていた手続がこの根本ルールを具体化したものと認定されたのである。すなわちこの点で国会意思は司法の基準にかなったという判定をうけたものといえるのである。しかしここでも留意しておくべき点は、この見解も本件の具体的事実構造の下で妥当性をもつものだという解釈を生み出す可能性が存しているという点であろう。すなわち本件もまた前述のごとく三角形型の事件であったのである。そのことはこの後三〇年代以降に出てくるいわゆる一連の Housing Act Cases における判断に影響を与えていくのである。

註(1) (1913) 1 K. B 463, (1914) 1 K. B. 160, (1915) A. C. 120.

(2) (1914-15) All E. R. 6, 10.

(3) ibid., 11.

(4) 原告（the assignee of a lease of a dwelling-house）所有の家屋に対し borough council は一九一一年三月七日、当該家屋が居住に適したものになるまで居住目的で使用することを禁ずる命令を下した。三月七日原告はこの命令を不服として Local Government Board へ不服申立をした。同省は the housing-inspector を派遣して五月二十四日 public local inquiry を開催したところ原告はこれへの出席を拒みかつ証拠の提出も行わなかった。（ただし原告は当該家屋は居住可能の状態にあり閉鎖命令を出す根拠はないという趣旨の専門家の鑑定書を同省へ提出した。そして inspector は六月二日以降個人的にもその家屋をとり調べた。）六月六日 inspector は調査報告書を同省へ提出し、同省は七月二十九日この報告書と同省へ提出されているその他の書類を考察した結果、この閉鎖命令を確認した。八月十一日原告は以下の問題点に関して High Court の意見を求めるため special case の手続をとるように Local Government Board へ申請した。その問題点とは七月二十九日の命令（同省の閉鎖命令確認の命令）は二つの理由により無効であったということで、その理由とは第一に、inspector の報告書は秘密文書として取り扱われた。したがってそれは原告に公表されなかったということと、第二に同省は原告が inspector の前で言い分を述べ論ずるのにもった機会に加えて、この不服申立を最終的に裁決する人物により口頭で聞かれる機会を原告に与えることを拒んだということであった。しかし同省は to state a case することを拒んだ。これに対し原告は High Court の命令をえてこの手続を同省にとらすという法定上の手段に訴えなかったし、また閉鎖命令を確認した行為につきその違法性を裁判所で争うという道をもとらなかった為にこの件についてはこれどまりとなったわけで、本件判決とは直接関係をもってはいない。ibid., 3-4, 11-12.

(5) (1914-15) All E. R. 4.

(6) ibid., 4, George W. KEETON, ENGLISH LAW (DAVID & CHARLES 1974), p. 251.

(7)(8) (1914-15) All E. R., 4-5.

(9) G. W. KEETON, op. cit., p. 256.

(10) (1914-15) All E. R. 4-5, G. W. KEETON, op. cit., pp. 253-254.

(11) Franks Committee Report (1957; Cmnd. 218), para. 343.

(12) (1914-15) All E. R. 6-7.

(13) ibid., 7-8.

(14) ibid., 9.
(15) ibid., 12.
(16)(17)(18)(19) ibid., 14.
(20) ibid., 14-15.
(21) Lord PARMOR は被上訴人の各主張につき次のごとく判断する。第一に同省の前で聴聞を受けなかったという点については「事実上被上訴人は、彼の不服申立はある明確に特定化された人物の前で聴聞されるべきであったが故にこのことがなされないかぎりすべての事は管轄権のない者による判断で効力がない (coram non judice) ことになると主張しているのである。私はこのような主張は、決定機関が大きな行政部門である場合における通常の手続方法と矛盾すると思う。Local authority の命令とか一九〇九年法にもとづき命令を拒絶することについての Local Gov. Board へなされる不服申立とかにおいては、特別の手続が採用されるべきであることを指示している個所を私は制定法中に見い出すことができない」とする。

第二に、被上訴人は inspector の報告書を見る権利があるとかまたこの報告書を見せなかったことは本人から principles of substantial justice による公平な聴聞を剥奪したことになるとかいう点については次のように述べる。曰く「報告書を見るという要求が根拠としうる制定法中の唯一の文言は 'local inquiry' の接頭辞として付いている 'public' という語である。この語は一九〇九年法においてはじめて使用されたといわれている。私は public local inquiry とは inquiry はその地方において一般に公開して行われるべしということを意味しているにすぎないと考える。Local Government Board は普通の事例においては local inquiries を行った inspector の報告書を発表しないということは一九〇九年段階でよく知られていた。これと反対の意思が表明されるかそれが推測されえないかぎり、制定法上の手続方法は行き渡っている慣例に合致するように解釈されるべきである。」(1914-15) All E. R. 15. 「Inspector の報告書の公表を禁止している規定が存在していないことは事実である。もし私がこのような非公開が、本質的正義の要件による公平な聴問を被上訴人から奪ったと考えていたなら私は被上訴人側の主張に同意し、この不服申立が当事者間の争い (lis inter partes) とみなされるべきであれまた local anthority の行政行為の審査に関する裁決とみなされるべきであれ、私は同じ見解をとるべきであったろう。しかし私はこのような結論に達することはできなかった。そして類似事件に基礎をおいての主張から助けがえられるかどうか

もまた疑わしいのである。……もし inspector の報告書が local anthority かまたは家屋の所有者により提出された証拠の性質をもつものとみなされうるなら、公表を求める強力な理由となるだろう。私はこれはこの種のものではなく、単に Local Gov. Board のような行政機関が local authority の命令に対する不服申立を効果的に審理できるようにしている制定法上の手続の一段階でしかないと思う。その地方において pulic inquiry を開催するという同省に課された義務は、いずれかの側の事実を口頭による証言（これはいずれかの当事者がそうすることを要求すれば反対尋問の検査をうけさせられる）により確認できるようにするためと、この点に関して聴聞される完全な機会を不服申立人に対し、local authority の決定に対する不服申立を棄却する前に保証するためである。」(ibid., 16.)

第三に、被上訴人は public local inquiry において与えられる口頭による証言に加えて determining tribunal の前においても口頭による証言をする権利があるのか、そしてこのような要求を拒絶すればその不服申立は principles of substantial justice に従って決定されなかったことになるのかという点につき「制定法の規定は口頭による証言を与える権利と矛盾してはいない。したがってもし何か特殊な事例において Local Gov. Board がこのような証言は不服申立を裁決するのに助けとなると考えるなら、それを聴くことは同省の権限内のことである。しかし私はすべての事例においてこのような口頭による証言を認める義務を見い出せないし、また不服申立は口頭による証言をする完全な機会がある public local inquiry を最初に開くことなしには棄却されてはならないという強力な推定が存している。Local Gov. Board により作成された規則は通常の事件において口頭による証言を認めるという構成をとっていない。従って同規則作成につき依拠した制定法上の権限に注意を払ったのちにこれらの規則は越権行為であると言い出すのはとっぴもないことである。制定法が public local inquiry に対する権利を与え、そして制定法にもとづき作られた手続規則が Local Gov. Board の前での口頭による証言を規定していない事例において、このような口頭による証言を聴くことを単に拒絶していることが principles of substantial justice の拒絶になると主張できるであろうか。私はこのような結論に至ることはできない。本件においては被上訴人は determining tribenal の前に自分の言い分を提出するすべての公平な機会を与えられた。ゆえに彼は不服申立をする実質的理由をもっていないと私は思う。」(ibid., 16.) とのべる。

## (三)

Housing Act Cases と通称される諸事件では Minister of Health の権限行使方法が共通して問題とされる。これまでみてきた二件においては考察の対象が中央政府の省でありその実際上の判定者が不明であったのに対し、今回はそれがその部門の最高責任者である大臣である点に特徴があり、行政権限行使の方法を考えるに際しこれほどの適例は他に存しないともいえるのである。以下この問題を概観してみたい。

この領域においてはまず一九三四年の Errington v. Minister of Health[1] 事件をとり上げる必要がある。なぜなら本件はこの種の事件の初期の事例に属し、その後の類似事件に強い影響を及ぼしているといえるからである。

Errington 事件は以下にみるごとく行政行為に対する司法救済の道が法定されていた下でおきた事件であった。一九三〇年住宅法 (the Housing Act, 1930) は地方公共団体 (the local authority) に対し unhealthy area とされた一定地区を clearance area に指定する権限を与えていた。すなわち一定地域に対しその地域内の建物等を撤去する clearance order を出す権限を与えていた。ただしこの命令が効力をもつためには必ず担当大臣 (ここでは the Minister of Health) の確認をうけなければならないことになっていた。大臣は右 clearance order を確認する権限を与えられていたわけである。同法はこの大臣の確認権行使方法につき次のことをあらかじめ法定していた。それは地方公共団体は関係人からの異議申立を受理するために当該命令案を公告通知すること。関係人からの異議申立がありそれが撤回されない場合は、大臣は public local inquiry を開かすこと。そして大臣はその異議申立と public local inquiry を行った inspector の報告書とを考慮することということであった。すなわち大臣は以上の法定手続

をふんだ上で同命令を原案のまま確認するか修正して確認するかのどちらかの形式で、右法律により付与されているこの権限を行使することが認められていたのである。ここにおいてあくまでも注目すべき点は権限の行使方法が法定(2)されていたことである。いま一つ一九三〇年法の注目すべき点は右大臣の権限行使結果に対する司法救済の道を次のように法定していたことである。

同法十一条「(2)命令が大臣により確認されたらすぐに地方公共団体はその地区に配布されている新聞紙上において規定の方式でそれについての通告を行うべし。(3)この命令を不服とする者が、命令はこの法律上の権限を越えたものであるという理由で、またはこの法律上の法定条件が遵守されなかったという理由で、この命令の効力を問題にしたい場合には、その者はこの命令の確認の通告掲載より六週間以内に High Court へそのための申請をすることができる。このような申請が適正になされた場合には裁判所は(i) interim order でもって、右命令の実施を一般的にもしくはそれが申請人の財産に影響を与えるかぎりにおいて訴訟終結まで停止してよい。(ii)申請について審理した結果、同命令はこの法律上の権限を越えたものであると考える場合、またはこの法律上の条件が遵守されなかったことにより申請人の利益が大きく害されたと思う場合には同命令を一般的にもしくはそれが申請人の財産に影響を与えるかぎりにおいて取消してよい」(3)と。これは命令の裁判所による取消しという司法救済を求められる理由として、第一に同命令は法定上の権限を越えたものであるということと、第二に法定上の権限行使条件が遵守されなかったことにより関係人の利益が大きく侵害されたということの二理由を法定したものであった。

右のごとき法律の下で起きた本件の事実関係は次のようなものであった。一九三二年五月二十六日 the borough of Jarrow の Medical Officer of Health は一九三〇年法により同 borough council に当該地区にある建物すべての

取り壊しを勧告した。翌年二月二十三日同 borough council は clerance order を作成し、四月十三日それについて担当大臣（Minister of Health）と当該財産の所有者とに告知した。四月二十六日申立人（財産所有者）がこの命令に対する異議申立をしたため五月三十一日から六月一日にかけ大臣の派遣した inspector により public local inquiry が開催された。その席上申請人側から、当該地区の財産は一定の修繕をほどこせば住宅として使用可能であるということとそのような修築をする意思がある旨の証言がなされた。この public local inquiry から九ヶ月後の一九三四年三月二十七日大臣はこの clearance order を確認した。そして本件はこの確認行為後に前述の一九三〇年法十一条にもとづきこの確認行為の違法性をとなえ命令の取り消しを High Court へ求めたものであったが、その理由として指摘された事項はここまで述べてきた事実には関係なく実は inquiry 後に起った次のことがらに基づいていた。Inquiry の後ずっと council の medical officer と申請人との間で建物の修築問題につき意見がかわされた。そして関係者はこのような交渉を続けることでこの問題を処理しようと考えていたようであるが、交渉のかたわら council 側は命令確認の立場を捨てず、その後大臣にその旨を手紙で申し述べていた。このような交信が council と大臣間で数回なされた後、一九三四年一月二十三日前述の inspector を含む同省の役人が Jarrow の当該地区を訪れ、council の担当官から説明を聞く機会をもった。その際 council 側はたとえ修築を加えたとしても当該建物を放置することは望ましくないことを説明した。注意すべきはこの会談には当該建物所有者は召喚されず、かつこれらの陳述に反駁する機会を与えられなかったことである。更に council は二月二十四日、当該家屋に修理を加えても居住に適した住居に再建する可能性はこの家の基盤、構造からしてないという borough engineer の鑑定意見を大臣宛送った。（borough engineer は前述した public local inquiry には出席していなかったので当該所有者はこの見解に対し反論する機会

を一度も与えられていないことになる）以上のような事実[4]が存した後三月二十七日、大臣は命令を確認したのである。

建物所有者は一九三〇年法十一条(3)にもとづきこの命令の取消しをHigh Courtへ申請した。申請理由は、大臣はclearance orderを確認するかどうかを決定するに際し準司法的権限を行使していた。にもかかわらず同大臣が申請人に告知せずにかつ申請人に反駁の機会を与えずに、borough councilとの間で数回にわたる意見の交換をしたことは右権限を逸脱したことになるというものであった[5]。

第一審のSWIFT判事はこの申立をしりぞけた。その理由は大要次のごとくである。まず一九三〇年法の下における大臣の立場を行政的なものととらえ[6]、そして行政官は国会法の定める条件を遵守するかぎりにおいては、自分が適切と考える方法でその判断に至ればよいとする。そして本件における大臣の法定上の任務は三つ（すなわち①異議申立なき時は命令を確認してよい。②異議申立があった場合はpublic inquiryをもつこと。③異議ならびにinquiryについての報告書を考慮すること）あっただけで、これ以外の行為（例えばlocal authorityの財政状況とか公共住宅の供給能力、borough engineerの見解等についての陳述に自ら耳を傾ける）をとることを法律は禁止していない。故に今回、大臣がとった行為は法定上の権限を越えるものでないし、また法定条件の不遵守が存したともいえないということであった[7]。

原告の控訴を審理したCourt of Appealはこの判断を覆えし、大臣の確認命令（Confirming Order）を取消すという判断を下した。以下その理由をみてみることにする。

Greer判事はまず本件における大臣の権限の性格を、関係人からの異議申立の有無により次のように区別すべきことをとなえる。曰く「所有者による異議申立のない場合に大臣がこの問題を処理する限りにおいては大臣は行政的能

力（a ministerial or administrative capacity）で行動しているのであり、そしてこの命令が下されることが公共の利益（public interest）になることかどうかを彼が判断するうえで必要と思えるような調査（inquiry）を行う権限を与えられていることは明らかであると思う。しかし、もしこの命令が確認され実施されたら、それによって影響をうける財産に利害関係を有する者から異議申立がなされた場合には大臣の立場は異ったものになると私は判断する。所有者により提起された異議申立にもかかわらず、命令は下されるべきかどうかを判断するに際しては、大臣は準司法的任務（quasi-judicial functions）を果しているとみなされることが合理的であると思う。もしその命令が確認されたならその結果は異議を申立てている当事者所有の財産の価値を大きく減ずることになるだろう。大臣のこの決定は異議申立人の権利に関する決定であり、そして、この決定に関して大臣は準司法的機能を行使しているのである。(8)」と。すなわち異議の申立があった瞬間に大臣の機能は行政的なものから司法的なものへと変るという論理をもつもので、大臣の行為をこのように段階的に区切り、その都度そこで果す機能を判断するという非常に技術的ではあるが、きめ細かい分析態度がここに現われている。異議申立の存否に権利侵害の有無を判定する基準を求めたところに特徴がある。GREER判事は本件をまさに右にのべた大臣の行動段階の後者に属するものとの立場から、大臣が準司法的任務を負わされた者としてとるべき手段を逸脱していないかどうかを事実関係の具体的吟味により判定していく。そして一九三四年一月二十三日と二月二十四日の事態（同省の役人と council 側担当官との現地における会合と council engineer の鑑定意見提出）以前の大臣の行動には問題がないとするが、この両件については次のように準司法的任務の遂行者の義務違反を指摘する。曰く「もし大臣並びにその部下が、私の考えているごとく、準司法的資格（quasi-judicial capacity）で行為していたとすれば、彼らは準司法的機関（a semi-judicial body）が行うことのできないこと

をしていたように私は思う。すなわち一方の当事者が出席していない所で他方の当事者からの証言を聞くということと、そして当該財産を見てそれについての彼ら自身の見解を当該所有者に次のことを論ずる機会を与えずにかためることである。そのこととは、同省関係者が受け入れようかと考えている意見は当該建築物に修繕と改築をほどこすことで容易に処理することの可能なものであるということを論ずる機会を与えずにということである。…… **borough engineer** は **public inquiry** に召喚されていなかった。したがって所有者の代理人はこの人物に反対尋問を行い、彼の見解の価値を試す機会を与えられなかったし、またこの見解にはいかなる重点も置かれるべきでないことを **inspector** を通して大臣に述べる機会も与えられなかった(9)」と。

右のごとく大臣が命令の確認を行うまでの過程にいわゆる **Natural Justice** 則の違反が存したことを認定したのちに、このことが本件訴訟の根拠規定である一九三〇年法十一条(3)による救済をうける理由に該当するかどうかを判定するに先立ち次のような意見を述べる。それは本件のような例は **certiorari** による救済をうける対象となる事例であるということであり、そこには **Lord LOREBURN** の論理の範囲内で本件をとらえていることと同時に **Lord ATKIN** の論理をも念頭においていることがうかがえ興味深い。曰く「本件がもし一九三〇年法十一条中の特別規定の関与しない事件であったなら、この確認行為 (**confirming order**) を取り消すために移送命令が出されていたことは先例上明白であると思う。私はこのことが、一九一五年の **Local Government Board v. Arlidge** 事件で **Lord HALDANE** と **Lord PARMOR** により述べられた立場であると考える。そしてそこでは一九一一年の **Board of Education v. Rice** で **Lord LOREBURN** により表明された見解を肯定していたのである。また一九二四年の **R. v. Electricity Comrs.** 事件判決が存在し、そこでは下級裁判所だけでなく準司法的機能を与えられている者にまで、

移送命令状でもって干渉する権限を拡大していく過程が描かれている。私はこれらの意見が特に本件に適用できると考える。そして本件ではその準司法的機能は、申請人がコモン・ロー上の財産権を有する市民として所有している重要な権利を彼らから剝奪する性格をもったものであった(10)」と。

このように本件がもし制定法上の救済にもとづく訴訟でなければ、certiorari を出す要件のそろった事件であると GREER 判事は判断しているわけであるが、本件は一九三〇年法の十一条による救済請求事件であった。では以上見てきたごとく大臣に Natural Justice 則違反の事実があったとしてもこれでは救済されないのであろうか。一審判事はこの救済を認めなかったわけであるがその理由は、本件大臣の行為には越権行為も法定上の手続規定違反の事実も存在しなかったということであった。そこで問題は Natural Justice という司法部の正義則に違反している事態を、この原則を正面からとりあげていない国会法中の救済理由との関係でどう考えるかということであった。言いかえれば国会意思のみを遵守していればこと足りるのか、それともそれを越える何らかの根本ルールの存在を主張しうるかということであった。この英国公法上の難問を GREER 判事は次のごとく Natural Justice 違反を越権行為の理由の一つに数え、もって大臣の行為の違法性を指摘するという形で解決するのである。この解決は国会主権原理を表面上は尊重しこの原理をくずすことなくそれでいて結果的には司法部ルールの優位性を確保するという英国司法部固有のたくみな手法によるものであった。

彼は一九三〇年法が大臣の権限行使条件を定めている例の Sched. 1, para. 4 の法文との関係で越権行為の存在につき次のような判定を下す。曰く「私はこの規定は、ここで述べられている事項は大臣が考慮することを認められている唯一の事項であるという命題を含んでいるのだと思う。これらの事項にのみ目を向けるかわりに、もし大臣がまた、

public inquiry において述べられる可能性のあったことで実際には述べられず、その後で一方の当事者から出された証言を申請人にそれを取り扱う機会を少しも与えずにそれをも考慮するとすれば、この確認行為はこの法律の定める権限内で下されたものでないと私は考える。……準司法官（quasi-judicial officer）はその権限を行使するに際しては the rules of Natural Justice にしたがってそれをなさねばならない。すなわち彼は両方の当事者の言い分を聞かねばならないのであって一方の当事者がいない所で他方の当事者の言い分を聞いてはならないというコモン・ロー上で確立されてきた命題に留意するなら、Sched. 1. para. 4 中で言及されているものでない資料にもとづいて準司法官により下される命令はこの法律により付与された権限を越える命令であると主張することは正しいと私は判断する」[11] と。

この見解の注目すべき点は Natural Justice 違反を越権行為の理由と考えていることである。制定法がこのことを法定していない下でこのように考えることは、その背後に Natural Justice 則という司法部固有の原則を広く他の機関をも拘束するいわば憲法的規範と考える方向性をよみとることができ興味深いが、ここでは GREER 判事自身はそのことを意識的に述べているとはみえない。あくまでも大臣の行動の一過程に司法的要素を認定することにより司法官に準ずる者としてこの原則の遵守を求めているのである。しかしそうであっても制定法との関係ではやはり Natural Justice 則をより高位の法と考えない限りこのような思考は生れてこないのであるから、この見解もまた Lord LOREBURN の線を受けつぐ立憲的判断とみなすべきである。Lord LOREBURN と Lord HALDANE は手続則が法定されていないような状況下で司法部に立憲的役割を果さす論理を展開した。本件は権限行使の手続と司法救済の道が法定されていてかつその救済の法定理由に大臣は外見上違反していず、したがって第一審 SWIFT 判事のような判断も可能である状況下で、あえてこのような論理展開をしたのであるから、国会の法定した手続則の遵守だ

けでは大臣がこの権限を行使するうえでは不完全であるとの意思を表明したことになり、このことは国会意思の不完全性をより高次の法の観点より補充したことになり、ここにその立憲的側面を指摘できるのである。そして Natural Justice 則をその高次の法と認識せずにはこのような作業は不可能であったというべきである。

他の二人の判事 (MAUGHAM and ROCHE, L. JJ.) は同じく大臣の確認命令を取消すという判断を下しているが、その根拠は十一条(3)の取消理由の第一である越権行為の存在ではなく、第二の理由によるものであった。すなわち Sched. 1, para. 4 の要件を遵守しなかったことにより申請人の利益は大きく侵害されたというものであった。しかし Natural Justice 則の遵守義務を本件の大臣の行為に負わせ、その義務に違反したことが前述の制定法上の理由に該当するとする論理展開には前述 GREER 判事との同一性をよみとることができるのである。(12)

以上のごとく裁判所は大臣の行為をいくつかの段階に区分し、その各段階ごとに大臣の行為の性格を行政的、司法的と認定する。それは本件より明らかになるかぎり次のごとくである。まず第一は地方公共団体の作成する命令に対し異議申立がない限り大臣の行為は行政的であるとするわけであるから、少くとも異議申立がなされるまでの大臣の地位は行政的なものであるということであり、第二に異議申立がなされるとその時点で大臣は司法的機能の行使者に転化するということである。したがって異議申立に続いて開かれる public inquiry はもちろんのことながら司法的性格をもつものであり、裁判所の手続則の遵守までは要求されないとしても最低限の公平則の遵守を求められるのである。すなわちこの段階では Natural Justice 則の遵守義務が inspector に要求されるわけであり、この義務違反が生ずればその後の大臣の行為は効力をもたないことになる。第三に public inquiry 終了後から大臣が確認命令を下すまでの間における大臣の立場は、public inquiry の主題であった事項に関する新たな言い分が一方の当事者から提

出された場合には必ず他方の当事者に対しそれを告知し反駁の機会を与えなければならない立場であり、この意味において大臣の任務の司法的側面はいまだ存続しつづけているのである。ただし public inquiry において問題とされる事項でないような事項につき大臣が情報を得ることは認められる。これはおそらく当事者の権利に関係のないことについてであろう。したがってこのような情報収集に関しての大臣の立場は行政的機能の行使とみなされるのであろう。第四としては以上のごとき手続一切を終了したのちに命令の確認をするという行為自体（また逆に確認しないという行為自体）は行政的なものであるとするのである。このようにこの論理は異議の申立がなされてから実際に当該命令案に対する大臣の判断を下すまでの過程に司法的要素を見出すことに特質があり、この間の大臣の行為に司法的性格の存在を指摘する理由は、異議申立を契機に当該物件の所有者と命令案の作成者である地方公共団体とを訴訟における相争う両当事者に見立て、そしてこの争いに裁定を下す大臣の立場に訴訟における裁判官の地位との類似性を見出し、もって司法的性格を帯びた権限の行使であると認定するわけである。そしてこの司法的要素をその権限が帯びる間は一定の手続則に必ず拘束されるとし、その手続則の内容は Lord LOREBURN の述べた裁定者の守るべき基本的ルールと同じものであったのである。したがってここにも Lord LOREBURN の論理の継受がみられるといえよう。ここでもその論理の適用は事件の事実の中に三角型の関係を見い出すことによりなされたのである。司法的側面の存在を認定する際にあくまでこの形式に重点をおいている点に注意する必要があるのである。

右にみてきたような論理構成により右にのべた段階の大臣の行為に対し Natural Justice 則違反を理由に司法部が干渉することは可能との立場はこの後に続く一連の Minister of Health が関係する諸事件(13)においても受けつがれていくわけである。したがってそこでは各事件において大臣の行為につき唱えられている違法性の存否に判断を下す作

業は、常にその行為が司法的機能を果している段階でなされたのかそれとも行政的機能を果している段階での行為かの判断という作業となるのである。たとえば一九三六年の Horn v. Minister of Health においては、public local inquiry の後になされた大臣と local authority との会談はその内容がその事件の主題である compulsory purchese order に関係のない事項についてであったがゆえに、その会談での大臣の機能は純粋に行政的なものであったとされた。(14) また一九四七年の Price v. Minister of Health 事件では大臣は compulsory purchese order を確認するに際して、public local inquiry の行われる三年前に受理したある手紙に注意を払った行為は命令を取り消す理由にならないとされた判断の一つに、大臣は手紙受理の段階では行政的機能を果していたことが指摘されている。(15) また同じ一九四七年の Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Minister of Health 事件でも異議申立のなされる以前に大臣が入手した資料を他方の当事者に公開する義務はないとした。(16) これもその段階における大臣の行政的機能に注意が向けられていたのである。このように大臣の行為段階を区分することで、その各行為が行政的なものであったのか司法的なものであったのかを判断していく事例と並んでこれらの一連の判決中には両当事者の言い分を聞くという Natural Justice 則の具体的内容、範囲について判断を示したものもある。たとえば一九三六年の Denby & sons, Ltd. v. Minister of Health 事件では異議申立人は public local inquiry 後大臣に提出された inspector の報告書の内容をみる権利を有していないと判断されたし、(17) また一九四六年の Staford v. Minister of Health 事件では住宅用地の強制買収を目的とする compulsory purchese order に対する異議申立の意思表示とその理由を土地所有者が大臣に提出したところ、大臣はそれを local authority に送付し逆にそれに対する当局の見解を受理しながらそれを所有者に告知せず、また public local inquiry を開かずに命令を確認した行為につき、裁判所は単なる異議申立の意思表示と

理由の提示をもってしては土地所有者の言い分を聞いたことにならないと判断している。[18] このように Errington 事件以降につづいて起ってくる一連の事件はその具体的争点を異にしているが故に、実際の判断は Errington 事件とのその具体的争点における類似性の有無を判断していくという形式をとるわけであるが、それぞれの判断の根底には Lord LOREBURN により述べられた公平であるための最少必要限の手続則の遵守義務を大臣に負わすという共通の姿勢が貫ぬかれているのである。そして右のような義務がいつ大臣に生ずるかについては Errington 判決で展開された論理を基準として受け入れるという立場が貫ぬかれているわけである。したがってこの論理はこのような形式、すなわち local authority が命令案を作成しそれに対し関係人が異議を申し立て、そしてこの争いに大臣が裁決を下すといういわゆる三角型の関係が存する場合の大臣の行為に関する裁判所の共通の立場となったとみなすことができるのである。

次に考察すべき問題は Lord LOREBURN の論理は右にみてきたような関係事実が存在するときにのみ妥当性をもつのかということである。いいかえれば Lord LOREBURN が裁定者が守るべき最低のルールとよんだものはあの論理が展開された事件の構造下でのみ成立しうるものなのかということである。そこでこの問題について裁判所は一九六三年以前の段階でいかに考えていたかを概観するのが次の課題となってくるのである。

(1) Errington and Others v. Minister of Health, (1934) All E. R. 154-167. 参照、「英米法判例百選」（一九六四年有斐閣）二四頁。

(2) para. 4 of Sched. 1 to the Housing Act, 1930 "If no objection is duly made by any of the persons upon whom notices are required to be served, or if all objections so made are withdrawn, the minister may, if he thinks fit, confirm the order with or without modification. But in any other case he shall, before confirming the order, cause a

public local inquiry to be held and shall consider any objection not withdrawn and the report of the person who held the inquiry, and may then confirm the order, either with or without modification."

(3) (1934) All E. R. 155.

(4) ibid., 156-160.

(5) ibid., 155.

(6) SWIFT 判事は司法的立場と行政的立場につき次のように述べている。曰く「(一九三〇年法の下で行動している) 大臣は当事者の争いを審理している判事であろうか。それとも大臣は (一定の行為がなされるべしと命ずるに先立って自分の考えを告げねばならぬという任務を負わされ、かつ私の知るかぎり彼の好むやり方で自分の考えを告げることが認められている) 行政官であろうか。もし彼が自己の前に連れてこられる二当事者間のある争いに裁決を下す判事であるなら、彼は一方の当事者がそこへ出席してそれに耳を傾け、反対尋問によりそれを試し、そしておそらくそれに反駁を加えるということなしに、他方の当事者からの一語たりともそれに耳を傾けてはならないということは明々白々である。しかしもし彼が行政官であって、公共の福祉のために議会により彼に課されている制定法上の任務を単に遂行しなければならないのであれば、またもし彼は彼の管理下にある者が作成した命令を確認すべきかすべきでないかを行政事項として単に決定しなければならないのであれば、その時は彼は国会法の条件内で行動し、そして国会が彼の行為を統制するために定めた要件すべてを遵守するという条件つきで、彼は自己にとって良いと思えるいかなる方法でも自分の判断に達してよいと私は思うのである」と。(1934) All E. R. 156.

SWIFT 判事は大臣の機能を一貫して行政的ととらえている。ここでは異議申立がなされることによりその機能に変化が起こるという考え方はみられない。本件のような状況を両当事者間における争いの発生とそれに対する大臣の裁決という図式ではとらえていない。したがって public inquiry 後にとられた大臣の行動は法律の規制をうけず、行政官の裁量領域のこととなるとするのである。

(7) ibid., 156-157.

(8) ibid., 157.

(9) ibid., 159-160.

(10) ibid., 160.
(11) ibid., 161.
(12) ibid., 161–167.
(13) Frost v. Mini. of Health (1935) 1 K. B. 286.
Offer v. Mini. of Health (1935) All E. R. 148.
Horn v. Mini. of Health (1936) 2 All E. R. 1299.
Denby & Sons, Ltd. v. Mini. of Health (1936) 1 K. B. 337.
Marriott v. Mini. of Health (1936) 2 All E. R. 865.
Estate and Trust Agencies (1927), Ltd. v. Singapore Improvement Trust (1937) 3 All E. R. 324.
Robins & Son, Ltd. v. Mini. of Health (1938) 4 All E. R. 446.
Stafford v. Mini. of Health (1946) K. B. 621.
Price v. Mini. of Health (1947) 1 All E. R. 47.
Summers v. Mini. of Health (1947) 1 All E. R. 184.
Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Mini. of Health (1947) 2 All E. R. 395.
(14) (1936) 2 All E. R. 1299
(15) (1947) 1 All E. R. 47.
(16) (1947) 2 All E. R. 395.
(17) (1936) 1 K. B. 337.
(18) (1946) K. B. 621.

## (四)

Board of Education とか Local Government Board という中央政府の機関とか Minister of Health というような大臣自身が関与している事件において、当該機関、大臣が両当事者で争いとなっている事項に裁定を下す立場にある場合、裁判所はその立場にいく分かの司法との類似性をよみとり、その結果、最低限の司法手続ルールの遵守義務を要求したのであった。このような見解は一九一一年の House of Lords の判断により確認されたのち、一九一五年にも同裁判所の再確認をうけ、その後、下級裁判所においてこれが踏襲されていたことについては前にみたとうりである。これらの事件に共通している点は行政部門、大臣はいずれも第三者的立場にあって判断を下すという形態がとられていることで、それ故にその立場を裁判官類似の職種に近いものとすることは比較的容易であったようにみうけられる。問題はこのような立場におかれていない行政機関の立場を、どう解すべきかということである。いいかえれば行政機関が垂直線上の二点の関係を国民との間にもつ場合には、この立場をどう理解し、その場合における Lord LOREBURN の見解の妥当性の有無につきどう判断するかということである。これについては四〇年代の後半から五〇年代にかけてこのような事実関係下で生じた事件に対する裁判所の判断に目を向ける必要があるがここではそのうちの代表的事例をまずとりあげてみたい。それは House of Lords の判断が示されたもので、しかも大臣が関係していた事件である一九四七年のいわゆる Stevenage Case である。以下、この Franklin and others v. Minister of Town and County Planning[(1)] の問題点を分析してみたい。

The New Towns Act, 1946 の第一条は Minister of Town and County Planning に次のような権限を付与して

いた。「大臣は、関係地方公共団体に相談したのち、いずれかの地域が、本法にもとづき設立される法人によりNew Town として開発されることが国民的利益の観点からして望ましいと思う場合には、大臣はその地域を New Town 建設候補地に指定する命令を下すことができる。[(2)]」と。すなわち同法は大臣に対しニュー・タウン候補地指定命令を出す権限を付与したのである。次に同法はこの権限はいかなる手続をふんで行使されるべきかにつき同法別表(1)において以下のように規定していた。

第一に、大臣はニュー・タウンの候補地を記した命令草案を作成し、これにニュー・タウンの規模、その一般的性格についての説明を同時に付すこと。第二に、次の事項を記した通告(notice)を官報、新聞に掲載すること。そこでの告知事項は①New Town 候補地指定地域、②本法一条にもとづく命令の草案は担当大臣により準備されたもので当大臣により考察されんとしているということ、③命令の草案並びに説明書を一定期間閲覧できる場所を当該地域内に指定すること、④命令案に対し異議申立ができる期間(その期間は官報に通告が掲載されてから少くとも二十八日間は認められなければならない)並びに方法を特記すること。(更に大臣は官報にこの通告を掲載した日に同じ通告を当該地域の county と county district との議会並びにその他関係地方公共団体に送付することになっている。)第三に、この命令案に対し時間どうりに異議申立がなされ、それが撤回されない場合には、大臣は命令を下す前にそれに関しての public local inquiry を開催するよう手を打つべし。そしてその調査をした者の報告書を考察すること。第四に、以上の規定に従うことを条件として、大臣は草案の条件でまたは彼が適当と考えるような修正を加えて、命令を下すことができる。(但し、全ての利害関係人の同意ある場合を除いては大臣は命令草案中で指定されていない土地をニュー・タウンの候補地として指定されている土地に含むというような修正を加えて命令を下してはならな

い)。[3] 以上が制定法自体が定めている手続であり、これは国会の意思であるが故に大臣を完全に拘束するものであった。

一九四六年法は、このように大臣の権限行使方法について規定していたと同時にいまひとつ注目すべきは前述の Housing Act Cases の場合と同様に、第一条(二)により大臣の右行為に対する司法救済の道をも法定していたことである。同条項は Town and County Planning Act, 1944 の十六条を本件命令についても適用あるものと定めていた。この一九四四年法十六条が司法救済を求めることの出来る理由として法定しているものの第一は命令(または命令中のいずれかの条項)は法律により付与された権限を越えているということであり、第二は法律上の条件(またはその法律にもとづいて作られた規則)が遵守されなかったことにより申請人の利益が大きく害されたということであった。右のいずれかの理由が存在したと認定されると裁判所は命令(又はその一部)を一般的に(あるいは申請人の財産に影響を与える限度において)取り消すことができるとなっていた。[4]

次にこのような法律の状況下でもちあがった本件の事実関係と争点とをみてみたい。これを明らかにするには本件の関係法である前述の the New Towns Act, 1946. の立法過程に目を向ける必要がある。何故なら最大の争点事項はこの間になされた大臣の発言に関係しているからである。The New Towns Act, 1946. は同年の四月十七日に本件被告である Min. of Town and County Planning によりその法案 (the New Towns Bill) が House of Commons へ提出され、五月八日、同院の第二読会 (Second Reading) を経、同年八月一日 Royal Assent をうけて法律となったものでありその内容の主なる点は前述のごときものであった。この立法過程で注目すべきことが二つある。一つは法案提出に先立つ同年一月二十一日、被告大臣が一九四五年に任命した委員会 (Reith Committee) が中間報告書

(Command Paper 6759) を出し、その中で Stevenage 地区に New Town を建設するために public corporation を即刻設立し、立法に先立ってこの機関に必要な仕事を遂行さすよう手をうつべしという勧告意見をのべたことである。[5] いま一つの注目すべき事は、New Towns Bill が下院の第二読会にかかっていた五月六日、Stevenage 近郊が New Town の用地に指定されるという案について考えてみるために召集された public meeting (それは Stevenage Town Hall で開かれた) に本件被告の大臣が出席し発言を行ったことである。その内容は London の人口過密状態を救済するという New Town Bill 提出までのいきさつと New Town 地として Stevenage が適当であることの説明と、六万人の男女子供に幸福と福祉を与えることになるこの計画を是非なしとげたいという決意の程を述べたものであった。(この発言過程には現在 Stevenage 住民により唱えられている反対は不自然なこととは思わないという発言もみられる[6])

八月一日 New Towns Act が成立したため大臣はこの法律にもとづく権限を行使して八月三日、Stevenage を New Town に指定する命令案 (the Draft Stevenage New Town (Designation) Order, 1946) を作成し、その後八月六日にこれを公表し所定の notice 手続をとった結果、関係人からの異議申立がなされたため大臣は法定手続に従い同省の inspector に所定の public local inquiry を開くよう命じた。その inquiry は十月七、八の両日 Stevenage Town Hall で行われ十月二十五日 inspector は大臣にその報告書を提出した。大臣は十一月八日、異議申立人に対し手紙を送りその中で、自分は inspector の報告書並びにその他の関係陳述を慎重に考慮した後命令を下す決意をした旨を述べ、そして十四項目にわたって順次申し立てられている異議に対する見解をのべていた。以上の手続をふんだ後十一月十一日被上告人大臣は本件における争いの対象である命令を下したのである。[7]

一九四六年十二月九日、異議申立人は一九四六年法法定の救済規定にもとづき右命令の取り消しを High Court へ申請した。取消請求理由は次の二点、すなわち「(1)前述の命令は一九四六年法の権限を越えたものである。そうでないとしても前記の法が要請していることが遵守されなかった。ゆえに申請人の利益は、(a)申請人の異議申立を考慮する前に大臣は前述の命令を下す意思があると述べていた。そのことにより大臣は前記の異議申立を考えるに際し偏見を抱いていた。(b)大臣は前述の命令を下す前にそれに関しての public local inquiry を開催する手続をとらなかった、がために大きく害された。(2)一九四六年法は申請人の異議申立は公平かつ適切に大臣により考察されるべしということ、並びに前述の命令が下されるべきかどうかを決めるに際して、このような考察の結果に公平にして適切な効果を与えるべしということを暗黙のうちに要請している。そしてこのような暗黙の要請は遵守されなかった(8)」ということであった。この理由の中で注目すべき点は、大臣が異議申立を考慮する際に偏見を抱いていたという点である。その論拠として原告が指摘することは前述したように五月六日の Stevenage における当該大臣の発言であり、それをもって大臣はすでに New Town Act 成立前に Stevenage を指定するという意思を固めていたとするのである。

これに対する裁判所の判断は大きく二つに分かれた。それは二月二十日の King's Bench の判断と七月二十四日の House of Lords の判断に代表される。まず King's Bench Division の Henn COLLINS 判事は本法の下での大臣は準司法的資格 (quasi-judicial capacity) で行為しているのであって単なる行政的資格 (administrative capacity) で行動しているのではないという判断を示した。同判事は大臣の機能を準司法的と判定した根拠として、本法中に次のような条項すなわち異議申立、public local inquiry の開催、inspector の報告書提出、大臣による同報告書の考慮等に関する条項が存在していることをあげる。そしてこのことからして、大臣は判断を下すに際しては大臣である自分

自身と彼の行政に対する不服人である異議申立人との間における争点に公平に目を向ける義務があるとするのである。(9) すなわち大臣の機能は準司法的であるからそれは司法的に行使されねばならないということである。この論理は本法の下での大臣の権限行使を前述した Housing Act 下における一連の大臣の権限行使と同じ方法で制約しようとするものであった。右の論理により大臣の機能を準司法的とみなした後、本件においては大臣の五月六日の発言等からして、異議申立を考慮する際に公平な立場でそれをしたとは思えない、したがって本件命令はいわゆる Natural Justice 則違反の結果下されたものであるから取り消されるべきであるという判決を下したのである。

Henn COLLINS 判事は本件と同じ日に下された Dhoenix Assurance Co., Ltd v. Minister of Town and County Planning(10) と Robinson and Others v. Mini. of Town and County Planning(11) 事件判決においても同旨の立場をとっている。これらはいずれも命令案の作成者が命令を下す大臣そのものであるという法構造をとっている際の、大臣の判断形成過程における行為を、Errington Case に代表されていたような命令案の作成者が local anthority である場合の大臣の右行為と同一に解し、もって同じようにその行為に対する Natural Justice 則の観点からする司法統制を是認しようとするものであった。そしてそれにより国民の権利に対する侵害への司法救済の範囲をより拡大するという方向を含んでいた。そこにこの判決の特徴が存したわけである。この判決は Court of Appeal においてくつがえされる。(12) しかし Court of Appeal は第一審判決の基礎となった事実判断に誤りがあったことを理由に、当該大臣が偏見をもって判断を下したという判決を退ぞけたのであり、一審判決の前提にある大臣の権限の性格について異った立場を表明したものではなかった。ところがこの第二審判決を不服とする原告側上告をうけた House of Lords は、このような大臣の権限の性格そのものについてのとらえ方をも否定する判断を示し、それにより、注目を集めていた

Henn COLLINS の論理は司法部の最終見解とならない結果に終るわけである。以下 House of Lords の論理を概観してみたい。

Lord THANKERTON は本法にもとづき行動している大臣には何らの司法的義務は課されていない旨次のように述べる。曰く「司法的または準司法的任務は何も被上告人に負わされていなかった。したがって本件においては司法的任務とか偏見とかに言及することは無関係のことであると私は考える。本法第一条並びに本法別表第一の下での被上告人の任務は純粋に行政的なものであると私は考える。しかし本法はこの任務を遂行する上での一定の方法を規定しているのである。命令の草案（それは関係地域を New Town の候補地として指定するという明確な意思表明を含んでいなければならない）を作成する前に、被上告人はこの問題について精密な調査をしなければならなかったし、また、関係地方公共団体に相談しなければならなかったということは明らかである。また明らかなことながら厚生省というような政府部門が当然相談されることを要求してくるであろう。したがって被上告人は彼が命令の草案を発表するという重大な段階をふむ前に、これがもっともな計画であるということに自ら納得すべきことが求められていたのである。また明白であると思う点は、異議申立の道を開いていることの目的とか、その異議申立が撤回されない場合に、（被上訴人以外の者によって開かれそしてその者が被上訴人にその報告書を提出するというような） public inquiry をもつことの目的は、候補地指定というこの計画の妥当性について最終的に考えてみるために被上告人にさらにくわしい情報を提供することであったということである。そして命令が下された後に同候補地の開発を行うのは基本的には同法第二条にもとづき設立される開発法人であることに注目することが重要である。これらの制定法上の任務を遂行するに際して、司法的任務は何も被上告人に課されていないと私は考える。したがって唯一の問題点は、

被上告人が public inquiry を開く人物を任命し、そしてその人物からの報告書の内容を考えるという制定法上の指令を遵守したかどうかということであると思う。上告人のこれについての主張にもとづいても、public inquiry が適切に行われなかったという意見はのべられていないし、また Mr. MORRIS による報告書についても何ら批判はなされていない。このような事件における唯一の攻撃理由は被上告人は実際上報告書や異議申立について考えなかったということ（これについての証拠はここに何も存在していない）か、大臣の意思はあらかじめ決められていたので彼は報告書や反対意見に対し真の考察をほどこさなかったということでなければならない。そしてこの後者の理由が上告人によりなされている主張である。私は第一審判事によって表明された被上告人の任務についての見解とか、それに関して Court of Appeal で使われた表現のいくつかには正確にいうとそのとうりだと同意できないところもあるけれども、両法廷は本件の争点を、被上告人が本法によって指令されているように異議申立と報告書を真に考察したかどうかということであるとしていたと私は思う(13)」と。

Lord THANKERTON は本法が大臣に課している任務は純粋に行政的なものでありそこにはなんらの司法的要素の存在を見い出さないとしたのである。そして第一審 Henn COLLINS 判事が大臣の権限の司法的側面を指摘した理由としてあげていた諸事項、すなわち、異議申立、それにつづく public inquiry の開催義務、同 inquiry についての報告書の考慮義務等をここでは命令草案の妥当性（soundness）を最終的に判定するうえでの情報入手手段であると解したわけである。以上みてきた意見の中では司法的任務の不存在を認定する場合にそこでは積極的にその判断基準を示していないが故に何をもって司法的、行政的の一線を引いたかが不明であるが、次にいわゆる bias の問題についてのべている見解をみる限り、Lord THANKERTON も当該機関が相争う当事者間の争点に判定を下す

立場におかれていることをその基準として念頭においていたことがうかがえる。その意見は次のようなものであった。曰く「同僚諸卿、私は bias という語の使用はその語のもっている適切な範囲に限定されるべきであると考えたい。この語の適切な意味は、司法職務 (judicial office) を占めている者や、仲裁者 (arbitrator) のような準司法的職務 (quasi-judicial office) についていると一般にみなされている者に法が要求する公平無私という正義の基準 (the standard of even-handed justice) からの離反を示すことである。その理由は、明らかに、二人又はそれ以上の当事者間の争いを裁決しなければならないとき、前述した職務についている者は、独立の精神をもって、相争っている一方の当事者あるいは逆に他方の当事者に対する好みをもったり偏見をもったりすることなく、彼の判決に到達しなければならないということである。(14)」と。この見解に対する先例として一八五四年の Lord GRANWORTH, L. C. の見解(15)、並びに一九二四年 R. v. Sussex Justices, Ex p. McCarthy 事件判決(16)とそれをうけついだ一九二七年の R. v. Essex Justices, Ex p. Perkins 事件判決(17)をあげ、そして「しかし本件においては被上告人は何んらの司法的任務 (judicial duty) を帯びていないのであるから、唯一の問題点は被上告人が実際に行ったこと、すなわち実際上、被上告人は真に報告書並びに異議申立について考えたかどうかということである。(18)」とする。

この見解は本件の争点を Natural Justice 則を基準にしてその違反の有無を判定していくという形で解決するのではなくこれを制定法上の義務違反の有無という形でとりあつかおうとすることを明らかにしたものである。そしてこのような立場を選んだ背後には本件における大臣の権限を一貫して行政的ととらえる前述の立場が前提として存在していたわけである。このような観点から大臣が制定法上の義務に反したか否かを事実にもとづいて吟味した結果、義務違反は存在しなかったという判断を下すのである。(19)

以上みてきた論理展開により House of Lords は第一審の判断をしりぞけたわけであるが、そのしりぞけ方は、判断基準の面とそしてその基準の上に立った判断の面との二つの面にかかわるものであり、この両面に関し第一審判事の見解を誤りであるとしたわけである。判断基準についてはいまふれてきたように、第一審判事は本件を Errington Case の系列としてとらえた結果、大臣の機能中に司法的側面の存在を認め、それに対し Natural Justice 則の観点から司法統制をする道を求めたのに対し、House of Lords は司法的要素の不存在を理由に Natural Justice 則の適用を認めず、そのかわりに、法定条件の遵守という観点からのみの司法統制を是認する立場をとったのであった。但し、このように各判決のとった基準にずれはあったが、本件の争点のとらえ方は三つの裁判所とも共通であったが故に実際の判断は、原告側が大臣の bias の存在を立証する責任を果したかどうかにかかっていたのである。そして第一審は原告はそれを立証したと判断し、第二、第三審裁判所は原告の立証は不備であったとしてその申立をしりぞけたのである。その分かれ目は証拠資料の取りあつかいにかかっていた。このようにいずれの判断基準からも本件の争点自体を解決することは可能であるわけであるが本稿の主題との関連で注目すべき点はいかなる基準に各判事が立却していたかにある。すなわち Natural Justice 則との関係で本件の解決が可能とする立場とその論拠とそれを不可能とする立場とその論拠との分れ目にこそ意味があるのである。従ってここでは House of Lords が垂直線的関係にある本件大臣の地位の司法的機能性を否定しもって Natural Justice 則の適用領域からそれを解放したところにこそ注目すべき点があるのである。しかしいまひとつこのこととの関係で本件の特異性を指摘しておくべきであろう。本件は Lord LOREBURN の論理をうけついだ一連の事件と同じく Natural Justice 則の適用が問題となったわけであるが、これまでふれてきた事件での Natural Justice 則は聴聞をうける権利であったのに対し本件ではこの原則のいま

ひとつの内容である偏見の排除ということが問題となったということである。この差異について House of Lords は別に何ものべていないが故に、聴聞をうける権利の側面は本法中に規定されていて、かつ本件ではこの側面からの争点はもちあがっていなかったことから、以上みてきたような判断が示されたのか、それともいままでにみてきた事件と同じ争点がもちあがっていたとしても同じ判断がでたのか不明である。もし後者のように考えるべきであるとすれば、本件と従来の事件とを分つ点は、本件では大臣が命令案の作成者という当事者の一方の地位を自ら占めていたことに求められなければならないことになろう。だが本件の事実関係の下で bias 排除ルールの適用が司法的要素の不存在を理由に否定されたことから即座にこのような垂直線上の二点の関係に行政機関がおかれた場合すべてに Natural Justice 則の適用を拒否しうるという結論を引き出すのは誤りというべきであろう。それはいまひとつの代表的事例において別の判断がでていることからもいえるのである。その事件は聴聞ルールが問題となった一九五二年の Manchester Legal Aid Committee Case である。以下そこにおける Losrd PARKER の見解について考えてみたい。

註(1) (Mar. 15, 1947) All E. R. 396; (Apr. 19, 1947) All E. R. 612; (Aug. 2, 1947) All E. R. 289.

(2) s. 1 (1) of the New Towns Act, 1946: "If the Minister is satisfied, after consultation with any local authorities who appear to him to be concerned, that it is expedient in the national interest that any area of land should be developed as a new town by a corporation established under this act, he may make an order designating that area as the site of the proposed new town."

(3) (Aug. 2, 1947) All E. R. 291.

(4) ibid., 290.

(5) Reith Committee の interim report の para. 16 は次のように述べていた。

「(1) Stevenage は一九四四年の the Greater London Plan においてロンドン外郭におけるニュー・タウンの一つにあ

げられている。我々はこの都市の開発は緊急事項であって、したがって、法律が通される前に出先機関が選出されねばならないと告げられている。

(2) Min. of Town and County Planning の要請で Hertfordshire County Council との特別協定により、必要な土地を一九三二年の Town and County Planning Act 三五条にもとづいて County Council のために入手し、その必要財源を大蔵省が出すということは可能なことである。我々は County Council と Royal Charter により設立される公法人との間に協約をとりかわしておくことを勧告する。（Royal Charter はこの法人が法律の通過に先立って業務につくことを可能にする。）

(3) 当委員会の要請により the Treasury Solicitor により作成された前述の法人設立のための charter案 を付属書類第四中に掲載しておく。（註、法律が通された後に設立される法人のための charters はその法律から引き出されるのであって内容を異にするものである）」（ibid., 292.）

この報告書の内容は Stevenage にニュー・タウンを作ることは急を要することがらであるから国会が法律を通すのをまつことなしに、現在行使できる可能な手段を使ってニュー・タウン建設の準備をすすめることを勧告しているのである。そしてそのために特に用地買収には一九三二年法下の手段を使い、かつニュー・タウン開発の任に当る公法人を Royal Charter を使って設立するという案を示しているのである。当時、ロンドン郊外に新都市を作ることがいかに緊急事項と考えられていたかがこれより伺えるのである。この結果、担当大臣は一九三二年法三五条により四月二四日 Stevenage の土地所有者一七九名に手紙を出し、土地を売却する用意があるかどうかを確かめようとした。しかしこの結果、いずれの土地も売却されなかったようである。

(6) ibid., 292–293.
(7) ibid., 293–294.
(8) ibid., 292.
(9) (Mar. 15, 1947) All E. R. 397–398.
(10) (Mar. 22, 1947) All E. R. 454.
(11) (May 24, 1947) All E. R. 851.

(12) (Apr. 19, 1947) All E. R. 612.

(13) (Aug. 2, 1947) All E. R. 295-296.

(14) ibid., 296.

(15) Ranger v. Great Western Railway Co., (1854) 5 H. L. Cas. 89 で Lord GRANWORTH, L. C. がのべた意見は「判事は当事者間のことに無関心であるべきであるし、無関心であるものと考えられている。彼は一方の当事者よりもむしろ他方の当事者へ彼を傾けさせるような偏見をもっていないし、またもっていないものと考えられている。通常の事件においては、彼が無関心でないということが判事を排除するうえでの正当な理由となるのである。そして判事自身が当事者であったり、当事者としての利害関係をもっていたりするという事実が、その判事が無関心でありえないことのもっとも強い証拠となるのである。」(ibid., 296.) というものであった。

(16) (1924) 1 K. B. 258, ibid., 296. この判決中で Lord HEWART が "it is not merely of some importance but is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done." という著名な一文を述べている。

(17) (1927) 2 K. B. 475; (1927) A. E. R. 393.

(18) (Aug. 2, 1947) All E. R. 296.

(19) ibid., 296-297.