

行政機関の行為と公平の原則 (三)

——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)—— (以上一三三二号)
 - 四、 行政機関と Rules of Natural Justice
——一九六三年以前の問題状況(二)—— (二三四号)
 - 五、 行政機関と Duty to Act Judicially
——Ridge v. Baldwin 事件の意義—— (本号)
- ## 五 行政機関と Duty to Act Judicially

(一)

行政機関が国民の生活領域に積極的に介入し、ある行動をとること自体の目的が是であるとされたとしても、その目的を達成する手段の行使過程がすべて是とされるわけではない。ここにおいて権限行使手続の公正さに対する要請がでてくるのである。本稿は英国々民がこの公正な手続ということを、一定の手続則が法定されている場合にも法定されていない場合にも要請しようとしていることを明らかにしようとするものであり、そしてその作業を司法救済との関係で行おうとするものである。私は前章までにおいて、手続則違反問題を *certiorari* との関係で論ずる場合と、救済策の問題を離れて手続則そのものを問題とする場合とに分けて考察を進めて来た。

certiorari による救済については今世紀初頭 Lord ATKIN がこの令状を出す上での要件を「国民の権利に関係する問題を決定する法律上の権限をもち、かつ司法的に行動する任務を帯びている機関がその法的権限を越えて行動する場合⁽¹⁾」というように規定して以来、この論理がその後の *certiorari* 関係の事件に大きな影響を与えてきたのである。この論理を踏襲した一連の判決中では、特にこの論理の後半にある司法的に行動する義務の有無の吟味に重点がおかれた。そしてそのような義務の有無は、第一に法文上より引き出されねばならない、すなわち、法定されていない限りこのような義務はないものとみなされ、第二に法定されていない場合にもこのような義務の存在を承認するためには、その機関が相対立する当事者間の争いに裁定を下すというような立場に置かれていなければならないとされていた。特に五〇年代初めの *Nakkuda Ali* 事件⁽²⁾ にその立場は顕著に現われていたのである。そしてここでいう司法的行動の義務の具体的内容はいわゆる *Rules of Natural Justice* の遵守義務があるかどうかということであった。そこで前章では司法救済の手段の問題は別として行政機関の *Natural Justice* 則遵守義務について司法部はどのような態度を表明してきたのかを Lord ROREBURN の論理の展開という角度から考察を試みたわけである。これは法定されて

いない場合における司法的行動の義務の問題を考える上で不可避の作業と考えたからである。その考察の結果行政機関は原則的には *Natural Justice* 則を守るべきであるということが司法部の一貫した立場であったことが判明した。しかしこのような立場が表明された具体的事件の事実関係をみるかぎり、そこにおける行政機関は相争う二当事者間の中間にあってその争いに裁定を下す位置におかれていたことが明らかとなる。従ってこのような立場におかれていない *Nakkuda Ali* 事件に代表される事件中の行政機関が、それゆえに司法的行動の義務を負うていないと考えられてきたことは前章において私が考察の対象とした今世紀の判例に限定して考えるかぎり、必ずしも誤った思考とは即断できない面がそこにはあったのである。特に戦後の *Stevenage Case* ⁽⁴⁾ に対する *House of Lords* の判決を念頭におくならなおさらこのようにいうことが可能というべきであろう。

以上がこれまでの考察の骨格であるが、本章ではこのような *Nakkuda Ali* 判決に表明されていた考え方を否定する立場が同じ五〇年代初めの判例の中に出てきていたことと、それが六〇年代初めになって一層深められるに至ったことにつき触れてみようと思う。ここで取り上げる二つの事件はいずれも *Stevenage Case*, *Nakkuda Ali Case* に代表されるごとく、行政機関が国民との間に垂直線上の二点のような関係をもっている事例である。そのうちの一つはこのような関係の下で国民が *certiorari* による救済を裁判所に求めたものであり、いま一つは請求されている救済策は *declaration* であるがその理由として提起されている争点の一つが *Natural Justice* 則違反ということであったものである。これらは前章までに考察してきた判例の傾向をそれぞれうけつぐものであるが、はからずもそれら二つの判決中で司法的要素認定に関する伝統的基準というものが吟味され否定されるという運命をたどっているのである。この点からしてこれらの両判決について考察することは本稿の主題についての今日の状況を理解するうえで避けられ

ないものと考える。

- (1) R. v. Electricity Commissioners, Ex parte London Electricity Joint Committee Co. (1920), Ltd., (1923) All E. R. 160-161.
- (2) Nakkuda Ali v. M. F. De S. Jayaratne, (1951) A. C. 66.
- (3) Board of Education v. Rice, (1911) A. C. 179.
- (4) Franklin v. Minister of Town & County Planning, (1947) 2 All E. R. 289.

(一)

certiorari を出すに際して、その前提として、当該行政機関に司法的行動の義務があるかどうかを先例に照らして考察したものに一九五二年の R. v. Manchester Legal Aid Committee 事件⁽¹⁾がある。

本件は一九四九年の the Legal Aid and Advice Act の下で Manchester Legal Aid Committee がとった行動に越権行為があったと認定されたのち、この越権行為を理由に裁判所は右機関に certiorari を出せるかどうかということが最大の争点として争われたものである。

この争点に判断を下すに際して依拠する基準として PARKER 判事は Electricity Commissioners 判決における例の ATKIN 判事の命題、すなわち「臣民の権利に影響を与える問題を決定する法的権限をもち、かつ司法的に行動する義務をもっている機関がその法的権限を逸脱して行動する時にはいつでもその機関はこれらの令状 (certiorari and prohibition) において行使される King's Bench Division の監督管轄権に服す」をあげ、⁽⁴⁾ かつ「local committee は臣民の権利に影響を与える問題を決定する法律上の権限をもっている機関であるということについては異論はな

ったし実際明白であると思われる。本件における真の争いは local committee は同時に司法的に行動する義務をもっていたかどうかということである。⁽⁵⁾」として、local committee が ATKIN 論理の前半を満たしているとしたのち、司法的に行動する義務の有無についての吟味にうつる。

この件について local committee 側は「ある種の争いが存在して、そして両当事者の言い分を聞く義務が存在しているという意味で、その手続が司法的または準司法的手続であるのでないかぎり、司法的に行動する義務は存在していないのである。」⁽⁶⁾と主張した。そしてこの主張を論拠づける先例として R. v. London County Council Ex p. Entertainments Protection Association, Ltd. (1931) 2K. B. 233 の SCRUTTON 判事の「……裁判所とは、当法廷が裁判所であるという意味において裁判所であるべきだという必要はない。もしそれが一定の主張とそれに対する反論とを関係証拠にもとづいて裁決しなければならぬという意味で、司法的な機能を、証言を聞いたのちに行使しているのならそれで十分である。したがってそれは必ずしも厳格な意味での court である必要はないのである。もしそれが証言とそれに対する反論とを聞いたのちに権利について決定しなければならぬのであるなら tribunal であってもそれは移送令状に服すべきである。……」という見解と、一九三五年の Errington v. Minister of Health (1935) 1 K. B. 271 事件判決を指摘した。⁽⁶⁾

これに対し PARKER 判事は委員会側が主張した判断基準は一連の先例の立場に反していると考えたとした後、一八五四年の R. v. Saunders 事件⁽⁷⁾、一九〇六年の R. v. Woodhouse 判決⁽⁸⁾、一九二八年の R. v. Postmaster-General Ex P. Carminhael 事件⁽⁹⁾、一九三九年の R. v. Boycott Ex p. Keasley 判決⁽¹⁰⁾等の存在を指摘する。そして「これらの事件のどれにおいても (R. v. Woodhouse は除く) 問題となっている機関が自己の前にある種の争いを提起され

ているか、あるいは両当事者の言い分を聞く義務を負っていたと主張できるものは何もなかった。ゆえに当法廷はこの検証方法を受け入れるわけにはいかない。⁽¹¹⁾」として local committee 側が主張していた司法的行動の義務の存否を判別する方法を退けるのである。

ではいかにしてこの司法的側面の存否を識別すればよいのか。PARKER 判事はある機関が司法的に行動する義務を負う場合を次のように類別する。

第一として「決定が裁判所の決定である場合で、例えば酒類の製造販売免許 (excise licence) を与える判事の例のごとく、それが純粹に行政的能力 (ministerial capacity) で行爲しているのでないかぎり、それは明らかに司法的に行動する義務を負っているのである」⁽¹²⁾とする。

第二として「その決定が行政機関の決定であって、全体的あるいは部分的に政策問題に関係している時には、司法的に行動する義務はその決定に到達する過程でもちあがる。ゆえにもし関係機関が決定に到達するためには、提案とそれに対する反対意見とを考慮しさらに証言を考察しなければならないのであるなら、その時にはその取調べの過程に司法的に行動する義務が存在しているのである」⁽¹²⁾とする。そしてこの立場に立った判決として Errington Case と London County Council Case とを指摘している。⁽¹⁴⁾

第三として「事実関係、あるいは法律関係を確定するに際して、行政機関は、その手続が裁判所の正式手続のようなものをも持っていないかつ裁判所の訴訟手続に従っていないにもかかわらず、司法的に行動する義務を負う場合がある」⁽¹⁵⁾とする。この例として、一九一一年の Board of Education v. Rice 事件⁽¹⁶⁾における LOREBURN 判事の例の見解並びに一九一五年の Local Government Board v. Arlidge Case 並びに rent control tribunal に対する certiorari

を發した一九五〇年の *R. v. Brighton & Area Rent Tribunal, Ex p. Marine Parade Estates (1936), Ltd.* 事件にふれている。

これが司法的に行動する義務が生ずる場合とされるものであるが、他方、このような義務が生じない場合はいかなる時であろうか。それについて判決は「もし行政機関がその決定に達する際に、どの段階においても何らかの形の争いというものを提起されておらず、始めから終りまで政策と便宜性の観点から問題を考えなければならぬとすれば、それはどこかの段階で司法的に行動する義務を負っていると主張することはできないであろう」という基準をかけた⁽¹⁹⁾ている。

次に本件の場合につき以上のような判定を下す。曰く「*local committee* は *the Legal Aid and Advice Act* を執行する義務があるという意味において行政機関であると言われるだろうけれども *local committee* は政策問題とはまったく無関係である。*local committee* は基金がだんだん少なくなっているという理由で、あるいはまた、ある種の訴訟は思いとどまらせるべきだと同委員会が考えるという理由で、訴訟費用扶助を拒絶することはできない。*local committee* はただ個々の事実関係に基づいてのみ、かつ彼らの前に提出されている証拠に基づいてのみ、すなわちそれ以外の考えをさしはさむことなく、その問題を決定しなければならない。言い喚えれば *local committee* は司法的に (*judicially*) 行為しなければならないのであって、多岐に渡る思慮分別を働かせて (*judiciously*) 行為してはいけないのである。本件は *R. v. Postmaster-General* 事件や *R. v. Boycott* 事件に非常に類似している。前者の事件における証明権をもっている医者と、後者の事件における *Board of Education* 所属の証明権をもっている *medical officer* は、ただ個々の事例のもっている事実すなわち一方から彼らのところへ提出された事実のみ関係していたの

であって、政策や便宜の問題を考慮するのは彼らの役割ではなかった⁽²⁰⁾と。

本件における local committee は司法的に行動する義務ありと判定したわけであるが、本件が前述した基準のどれに該当するかは特に述べていず、最後にあげていた司法的に行動する義務の生じない場合に本件は該当しないという角度から判定を下したものであるが行政機関の行為であってもその行為過程に政策判断が入る余地がなく、ただ事実と証拠にもとづいてのみ行動すべき場合には司法的に行動する義務が生ずるということは、第三の基準を適用した判断とも読みとれる。しかし第三の基準が生れて来た事件の構造と今回の事件の構造とを対比するなら、前者は当該行政機関が二当事者間の争いに裁定を下すという立場に置かれていたのに対し、後者はそのような立場でない場合であるから第三の基準に準ずる第四の基準の設定とも言つてよいものであろう。ともかくこの見解は伝統的な基準である争いの存在というものに限定する考え方を否定し、それ以外の場合にも司法的行動の義務が生ずるということを正当化しようとしたところに意義があるといふべきである。しかもそれを一九世紀の判例にまで遡って行ったところに特徴があるのである。そしてこの見解には Lord LOREBURN の論理並びにそれを受けついで一連の判決が二当事者の上に位置する行政機関という構造の下で下されていたというその形式を重視するのではなく、そこで行使されていた権限の性格そのものを重視する思考を読みとることができるのである。このことはここではそれほど意識的にはつきりと言明されてはいないけれども、次に起ってくる一九六〇年初頭の事件においてはそのことが前面に出てくるのである。

次にこのことを念頭におきつつ今一つの判決の考察に移ることにする。

(1) R. v. Manchester Legal Aid Committee, Ex p. R. A. BRAND & Co., Ltd., (1952) All E. R. 480.

(2) 本件の法律関係並びに事実関係は次のようなものであった。一九四九年の the Legal Aid and Advice Act によつて年間の可処分所得 (disposal income) が四二〇ポンドを越えない者に対し法的扶助を与えることができるが、その者が五〇ポンドを越える可処分資本 (disposal capital) を持っている場合には拒絶できるとなっていた (同法二条一項)。そしてこれら可処分所得、可処分資本、ならびに法的扶助基金に対し申請人が支払うべき最高分担額等の決定は the National Assistance Board が行うことになつていた (同法四条六項)。本法に基づいて作成された Legal Aid Scheme, 1950 によつて全国をいくつかの地区に分割し、そこに area committee なるものが設置され、その area committee は自らの区域内に local committee なるものを任命した。これにより法的扶助の申請を受けつけ、それに対する判定を下すのは local committee の任務となつた。細部にわたる申請手続は Legal Aid (general) Regulations, 1950 (S. I., 1950, No. 1359) により定められた。それによるとすべての申請書は①法的扶助が求められているところの訴訟の性格ならびに法的扶助が必要とされている情況と、証明書が付与されることは合理的かどうかということとを判定 (以上は local committee が行う) する上で必要な情報、書類、②申請人の可処分所得と可処分資本を決定 (これは National Assistance Board が行う) する上で必要とされるものを記載、添付することになつていた (同規則 reg. 3)。

本件は local committee の一つである Manchester Legal Aid Committee が一九五一年三月二十二日に出した法的扶助についての証明書 (certificate) が問題となつたものであり、その事実経過は次のようなものである。

一九四八年本件移送命令申請人 BRAND 株式会社は、写真フィルムの複写業を営む BROOKS 会社との間に写真裏打ち用の紙を多量に納入する契約を締結した。一九四八年十一月十七日申請人は納品した用紙に対する未支払残金三三三ポンドの支払いを請求する訴えを起したところ、一九四九年十一月二十四日 BROOKS 会社は納品された用紙は不良品であつたという理由で六〇〇ポンドの損害賠償を請求する反訴を提起した。一九五〇年三月八日の裁判においては、合意により反訴は新しい訴訟を提起する権利を留保した上で取り下げられ、最初の請求に対してだけ判決が与えられた。この判決の結果確定した債務は支払われなかつたので一九五〇年四月十一日破産告知が BROOKS 会社へ送達された。

一九五〇年四月十三日 BROOKS 会社は契約違反並びに納品用紙についての担保約款違反を理由に、本件申請人 BRAND 会社に損害賠償を請求する訴えを起した。同年六月三十日明らかにされた請求額は九千二百三十三ポンドであつた。

債務者 (BROOKS 会社) はこの訴訟を続けるということと、十月三日までに Stake holder に三百ポンドを納めるとい

うことを前提にして the Divisional Court in Bankruptcy は債務者に対する破産告知に関する訴訟手続を七月三十一日、一時中断した。

三百ポンドの支払いがなされなかったので十一月二十二日 BROOKS 会社は破産宣告をされ、会社の trustee は破産者の破産管財人 (trustee in bankruptcy) になった。この時点での破産者の資産は二七四ポンドでありそれに対し債務額は三三四〇ポンドであった。(しかし本件申請人に対する損害賠償額は前述のごとく約九千ポンド相当のものであるから、もしそれが認められれば債権者に全額支払ったのち約六千ポンドが破産者のために残るといふ計算がなされていた)

BROOKS は破産宣告をうけるころになって、訴訟費用扶助を申請していたところ破産宣告二日後の十一月二十四日に certificate of legal aid が付与された。しかし破産者の請求権は破産管財人に帰属せしめられていたので、破産者の求めによりこの certificate は取り消された。その後、破産管財人は本件申請人 (BRAND 株式会社) に対する損害賠償請求訴訟を継続して行う場合に訴訟費用を免除してもらえるかを破産債権者団体に相談したが受け入れられなかったので自ら訴訟費用扶助をうける手続をとるに至った。本件における争点はこの破産管財人による訴訟費用扶助申請に起因する。特に次のような「費用扶助申請人の財政状況についての陳述」にその端を発していた。

破産管財人は申請用紙の右項目 (これは local committee から National Assistance Board へ送付される部分) 欄に氏名、住所、職業 (公認会計士) を記入したのも、扶養者の有無に対し「私は BROOKS の財産についての破産管財人である」と答え、また同居人の有無、支払っている家賃の額、持家の有無、年間所得、貯蓄、等に関して、「該当するものなし」と答え、最後に財政状況について付加すべき情報に関して「唯一の重要な財政状況は破産者の財政状況である。そして破産者に対し訴訟費用扶助証明 (civil aid certificate) が破産宣告をうける前に与えられた」と記した。local committee はこれを National Assistance Board へ送付し Board は受託者としての破産管財人の可処分所得と、彼の the Legal Aid Fund への最高分担額を「なし」と決定した。そこで local committee は申請書と Board の右決定を考察した結果、一九五一年三月二十二日次のような証明書を発した。

「これは Frank Harrinson Walsh (今後、被扶助者と呼ぶ) は the Legal Aid and Advice Act, 1949 ならびに同法にもとづき作成された規則、計画に従って、以下の訴訟における原告として訴訟費用扶助を受ける資格を与えることを証明するものである。……さらに本証は (1) 被扶助者の弁護士は Alec Barker Esq. であること (2) National Assistance

Board は被扶助者の可処分所得 (disposal income)、可処分資本 (disposal capital)、ならびに最高分担額 (maximum contribution) をゼロと決定した。(3) local committee は被扶助者の分担額をゼロと査定した、ことを証明するものである。」破産管財人に対し訴訟費用扶助の証明書が出されたことを知った BRAND 株式会社側は、訴訟費用扶助が、可処分所得が明らかに年間四二〇ポンドを越えている会計士 (当該破産管財人) に対して与えられた点を問題にして、local committee は証明書付与に際し権限逸脱行為をし、BRAND 会社の権利を侵害したと主張して当該証明書を取消するための certiorari を Queen's Bench Division へ申請したのが本件である。

争点は三つあった。第一は local committee は越権行為をしたかどうかということであり、第二は越権行為があった場合に、申請されている certiorari を local committee に対し出すことができるかどうかということであった。第三は申請人の権利は侵害されたかということ、aggrieved person といえるかどうかということであった。

以上のべた本件の事実関係、法律関係、争点については (1952) All E. R. 482-485. を参照。

(3) 争点一について判決は比較的簡単に越権行為の存したことを認定する。PARKER 判事は破産管財人の財政状況に関する陳述を調べた結果、「破産管財人と local committee の両者は (全く善意からであることは疑いないが) 破産管財人の場合には彼自身の可処分所得は全く無関係であるという見解、即ち、破産管財人の場合に、実際、可処分所得の制約が適用されるとすれば、唯一の関係してくるものは破産者の可処分所得であるという見解をとっていた。……そして Board も同じ見解をとって、受託者としての破産管財人の可処分所得と彼の訴訟費用扶助基金への最高分担額をゼロと決定した。」(1952) All E. R. 484) と認定した。そして『the Legal Aid (General) Regulations の reg. 4 (1) の下では『申請人の可処分所得並びに可処分資本についての Board による決定』が存在していなければならないということが証明書を付与するに際しての先行条件である。そして Board は申請人の可処分所得、可処分資本に関してこのような決定を何らなしては、破産者の可処分所得と資本に関する決定をなしていたことが認められている。ゆえに明らかに local committee はその権限を逸脱していた。」(ibid., 485) と判断を下している。

以上、要するに破産管財人が破産者の請求権を継承して訴訟を続行する際に、訴訟費用扶助申請をした場合には、申請人自体である破産管財人の財政状況を判定すべきであることを、本件において、破産者の財政状況にもとづいて扶助決定をしたことは local committee の権限を越える行為であったとしたわけである。この誤りは将来にわたる政策論を別とすれば、

現行法上 (local committee 自身も後に認めぬ (ibid., 486) かつ) 明白な事であったので余り争いはなく本件における最大の争点は第二の certiorari を出さうと可能かどうかにかかっていた。

- (4) (1952) All E. R. 486.
- (5) ⁽⁶⁾ ibid., 487.
- (7) R. v. Saunders, (1854), 3 E. & B. 763.
- (8) R. v. Woodhouse, (1906) 2 K. B. 501.
- (9) R. v. Postmaster-General, Ex p. Carmichael, (1928) 1 K. B. 291.
- (10) R. v. Boycott, Ex p. Kearsley, (1939) 2 All E. R. 626.
- (11) ⁽¹²⁾ (1952) All E. R. 489.
- (13) Errington v. Minister of Health, (1935) 1 K. B. 249; (1934) All E. R. 154.
- (14) R. v. London County Council, Ex p. Entertainments Protection Assoon, Ltd., (1931) 2 K. B. 215.
- (15) (1952) All E. R. 489.
- (16) Board of Education v. Rice, (1911) A. C. 179.
- (17) Local Government Board v. Arlidge, (1915) A. C. 120.
- (18) R. v. Brighton & Area Rent Tribunal, Ex p. Marine Parade Estates (1936), Ltd., (1950) 1 All E. R. 946.
- (19) (1952) All E. R. 490.
- (20) ibid., 490.
- (21) これに就いて Manchester Legal Aid Committee に越権行為が存しかつ、右機関は司法的に行動する義務を負っていたが故に certiorari の対象機関であるとなつたわけであるが certiorari を出すに先立ちいまひとつの争点に次のように答える。すなわち、申請人は訴訟の相手方当事者に対し訴訟費用扶助が認められたことにより害を受けた者 (persons aggrieved) といえるかどうかという第二の争点につき次のような判断を下すのである。
- まずこの問題を判定するに際して依拠すべき基準として一八九九年の R. v. Nicholson, (1899) 2 Q. B. 455 事件における A. L. SMITH 判事の意見をあげ、これは一九二一年の R. V. Richmand Confirming Authority, Ex p. Howitt, (1921)

1 K. B. 248 においても適用されていることを指摘している。その意見とは「しかし、移送令状は適切な救済方法であると仮定しても、裁量事項である移送令状には発せられるべきではない。その第一は遅滞を理由とする場合であり、第二に、申請人は、彼らが他の国民と共通に被っているある種の不便以外に彼ら自身の特別な苦情をもっているということをも証明しなかったという事実による場合である。」(1952) All E. R. 490 491. というものであった。これを基準として本件申請人につき「本件においては申請人はこの原則に当てはまる被害者 (persons aggrieved) であると我々は思う。彼らは訴訟費用扶助をうける当事者と争わねばならないということに伴っている危険を引きうける人物である。実際、法律は彼らが利害関係人 (persons interested) であるということとを予定している。ところが、the Legal Aid (General) Regulations の reg. 15 (2) は訴訟の当事者が訴訟費用被扶助者となるときには、彼の弁護士は直ちに他のすべての当事者にこの規則の別表にある書式 (第六) でもって通知すべしと規定しているからである。」(ibid., 491) として申請人は移送令状を請求する資格を有していると判定した。

以上、三つの争点に対する判断をもって裁判所は local committee に対し移送令状を発し訴訟費用扶助証明書を取り消したのである。

(三)

一八六三年 BYLES 判事が「コモンローの正義が立法部の手ぬかりを補うであろう⁽¹⁾」と説明してからちょうど一世紀のち、この司法部の確固たる姿勢が再び英国司法部により確認されるという画期的事態が生じたのである。しかも一九世紀に比べより国会法の内容が整備され、かつ国会の至上性と指導性が理論上はより確固たるものになっていると考えられうる戦後の英国において右の事態は起ったのである。それは戦後英国公法上のいくつかの明記すべき出来事の一つに数えられるべき Ridge v. Baldwin 事件⁽²⁾の House of Lords 判断においてである。以下この事件の分析を通してその意義について考察を試みることにする。

本件は公安委員会により免職処分をうけた一警察部長（Chief Constable）が、この処分の違法性の確認判決（declaration）並びに給与、年金の支払またはそれにかわる損害賠償の支払を求めて、公安委員会に対する訴えを提起したものである。

免職させられるに至るまでには次のような経緯がみられる。原告 Ridge は Brighton Borough Police Force において警察官として三十年を越す経歴の持ち主で、一九五六年より同警察の Chief Constable の職にあり免職処分をうけた時は五十八歳で停年を二年後にひかえていた。Chief Constable に任命された翌年の一九五七年十月二十五日、原告は、ある刑事犯罪に関係したかどにより部下である警察官二名並びに市民二名と共に逮捕され起訴された。翌十月二十六日公安委員会は Police Regulation に基き原告を停職処分にし、原告は Suspension Allowance を支給される身となった。

起訴は二つの事実についてなされ、第一は conspiracy to obstruct the course of justice の罪を犯したということであり第二は corruption の罪を犯したということであった。原告に関し申し立てられている事実は、第一に関してはある人物と本人との交際に関する事、第二に関してはある人物から原告が二十ポンド相当額の賄賂を受けとったということであった。

第一の Criminal Conspiracy に関する起訴は一九五八年二月三日から二十七日まで the Central Criminal Court において DONOVAN 判事のもとで審理された結果、原告並びに市民一名は無罪の陪審評決を言い渡された。翌二十八日他の三名の被告に対する有罪判決（懲役五年）を下す過程で同判事は二名の警察官に対する Chief Constable の指導力が欠如していたことを指摘した。⁽³⁾ これは警察官二名に対して判決を下すに際してその減刑理由が上司の指導

性の欠如にある点を説明したものであった。

三月六日、第二の起訴について審理がなされたが Solicitor General は原告に対する証拠を何も提出しなかったの
で DONOVAN 判事は無罪を言渡したがその際同判事は Solicitor General に対し原告に関し更迭の必要性を暗示
するような意見を述べたのである。⁽⁴⁾

二月二十八日と三月六日の両日 DONOVAN 判事が述べた原告についての所見は各々新聞を通じ全国へ報道され
た。したがって原告並びに公安委員会委員はその内容について知るに至っていたとも考えられる⁽⁵⁾。状況の下で翌一九五
八年三月七日、被告公安委員会は会合をもち全員一致で原告を免職処分にすることを決め同日付で次の手紙を原告に
送付した。「本日開催された公安委員会の会合において同委員会は全員一致で次の決議をしたことをお知らせいたし
ます。

(i) 同委員会は(a)原告の停職処分を解除して原告を Chief Constable の職に復帰させるという原告弁護士の要請な
らびに(b)ブライトン警察における原告の勤務年数、(c)原告ならびに Detective Inspector J. Hammersley, Detective
Sergeant T. E. Heath とブライトン警察の上級警官と他の者が course of public justice を害する謀議をした
という罪で裁判されたこと、そして Hammersley, Heath, 他の者は有罪とされたこと、(d)一九五八年二月二十八日、
一九五八年三月六日に DONOVAN 判事が述べたことから、(e)原告が自分の裁判の証言においてなした陳述、(f)本
日公安委員会委員と Town Clerk によりなされた一定の陳述、を慎重に考慮したのち原告は彼の任務の遂行を怠っ
た、そして原告はこの職務に不適任である考える。よって同委員会は一八八二年の Municipal Corporation Act の
一九一条により同委員会に付与された権限を行使してこれにより直ちに原告をブライトン警察部長の職から免職する

と決定する。

(ii) 一九五五年の *the Police Pensions Regulations* の規則第七の規定に従って、原告が支払ってきた年金保険料全額を本人に払い戻すことを決定した。この手紙は貴殿のブライトン警察部長としての職を終了さす公式の通知である。この手紙の写しは貴殿の弁護士にも送付された⁽⁶⁾」

この決定を不服とした原告は三月十二日、*the Police (Appeals) Act, 1927* に基づいて *Home Secretary* へ不服申し立をした。この不服申し立は *Notice of Appeal* によると、制定法並びに規則と *Natural Justice* に従ってなされるとなっていて、申立理由を八点あげている。「(1)原告は聴問される機会を全然与えられなかった。(2)原告は自己に対していかなることが申し立てられているのかについて知らされなかった。(3)原告は公安委員会の前に、証拠、主張、説明、文書、見解を提出する機会を与えられなかった。(4)公安委員会が何らの十分な証拠なしに証明されたと考えている原告の怠慢と不適格性についての申立に関し原告は聴問される機会を与えられなかった。(5)原告はこのよ⁽⁷⁾うな(委員会で)明らかにされたもの (*finding*) についての詳細を知らされなかった。(6)免職通知は、それが *Natural Justice* 則を守っていないがゆえに、特にそれは免職を正当化する事実をのべていないし、またなぜこのような免職が考えられるに至ったのかを原告に知らせるような事件とか申し立について詳述していないという点において誤っている。(8)正義が執行されたとは思えない」と。要するに告知と聴問、弁明の機会が一度も与えられなかったということ、免職理由を告げられていないということであった。*Notice of Appeal* はその *paragraph 27* において「この *Notice of Appeal* は公安委員会の決定の有効性を争う権利を損うものではない。そしてこれは公安委員会の手続が有効であると考えられる場合においての制限時間内に提出されるものである。原告は、公安委員会の手続は適切な

制定法並びに規則を遵守せず *Natural Justice* を破っているので誤っていることを争う権利を留保する。原告はこの不服申立をすることにより公安委員会の決定の合法性を何ら認めていない⁽⁸⁾と述べている。すなわち将来、公安委員会の決定の合法性を裁判所において争う権利を留保することを述べているのである。

原告が *Home Secretary* へ不服申立をした直後の三月十八日、公安委員会は原告側弁護士のある要請を受け入れ特別会議を開催した。その要請とは原告の年金に関する決定を再考すべきであるということであった。同会議において原告弁護士は、原告の復職という事態が生じない場合には原告が年金を受けとれるように辞職 (*resign*) という形をとることを認めてほしい旨主張した。しかしこの弁論を聞いた後、公安委員会は三月七日の決定を変更しないことを決定した⁽⁹⁾。

一九五八年四月二十日公安委員会は原告の不服申し立に対する答弁書を *Home Secretary* へ提出した。その中には決定に至るまでに考察した事実一切が述べられていた。一九五八年七月五日、*Home Secretary* は原告の不服申し立を棄却した。その際、聴問 (*Home Secretary* はこれを行う権限を有していたが) は行われなかった。七月七日付で原告弁護士に対し「*the Secretary of State* は、公安委員会は一八八二年の *Municipal Corporation Act* 一九一条(四)にもとづく免職権を適切に行使することが可能であるだけの十分なる資料をもっていたという結論に達した。ゆえに *the Secretary of State* は⁽¹⁰⁾の不服申立を棄却することに決定した。」という文面の通知がなされた。

本件における争点は警察官の分限に関する法規が二つ存在していたことに端を発する。二つの法規とは第一は一八八二年の *the Municipal Corporation Act* であり、第二は一九一九年の *the Police Act* に基づいて作成された規則であった。

The Municipal Corporation Act, 1882 の一九一条一項は公安委員会に Borough Constable の任命権を付与し、つづいて一九一条四項では「公安委員会は……警察官としての任務の遂行を怠ったか、または警察官としての職務に不適任と判断する警察官をいつでも停職ならびに免職することができる」と公安委員会に対し Borough Constable に対する停職処分権と免職処分権を付与していた。ただし同法にはこの権限を行使するうえでの手続規定は存在していなかった。

The Police Act, 1919 の四条一項は「イングランド、ウェールズ内にあるすべての警察の構成員の管理、相互扶助、給与、手当、年金、被服、費用、勤務条件に関する規則を作成する権限を the Secretary of State に与える。すべての警察関係当局は the Secretary of State が作成するこの規則を遵守しなければならない」として the Secretary of State に警察官を対象とする右内容の規則制定権を付与していた。

この条文に基づいて一九五二年に二つの規則が作られている。一つは the Police (Discipline) Regulations, 1952 (S. I. 1952, No. 1705) で普通の警察官に適用されるもので、これは Chief Constable 等は対象としていなかった。

第二のものは the Police (Discipline) (Deputy Chief Constable, Assistant Chief Constable and Chief Constable) Regulations, 1952 (S. I. 1952 No. 1706) で Chief Constable に適用されるものであり本件に関係しては、この規則である。これらの規則はその中に “Discipline Code” というものを定め、規律違反として “discreditable conduct” “insubordinate or oppressive conduct” “neglect of duty” “falsehood or prevarication” “breach of confidence” “corrupt practice” 等を列記していた。これらの “Discipline Code” 中の規律を Chief Constable が犯した場合には、その罰則は免職 (dismissal) 辞職 (requirement to resign forthwith as an alternative to

dismissal) けん責 (reprimand) の三つであつた⁽⁴⁾。五名内の Police Authority の成員から構成される tribunal が Discipline Code 関係事件を審理することになっており、その際遵守すべき手続規定として一九五二年警察規則の第一条は次のように定めていた。

「The Deputy Chief Constable, Assistant Chief Constable, Chief Constable が規律違反を犯したと思えるような報告書または申立を受理した場合には当局 (Police Authority) は当該人物が規律違反を犯してはいなかったということを納得しない限り、当該人物に文書でもってその報告書または申し立につき知らせ、規律違反を犯したということを認めるかどうかを尋ね、かつ本人が希望する場合には本人がこの件に関してなしたいと思ふ陳述を口頭または文書で Police Authority になす機会を当該人物に与えなければならない⁽⁵⁾」と。すなわちこれは Discipline Code を犯したとされる者に対し、告知、弁明の機会を与えなければならないということである。

以上より明らかなくこれら二つの法規がいずれも有効であるとするなら免職処分に関しては二つの法規のいずれかによる場合が考えられるわけであるが、そこには大きな相違点が存しているのである。一八八二年法による免職処分の場合には被免職者に対し告知、弁明の機会を与える義務を公安委員会に課していないのに対し、一九五二年規則ではその義務を明文でもって課しているのである。これは処分をうける者の立場からすると大変な違いを両法規は含んでいたことになるのである。このような法規上の差異が存在しているもとで公安委員会は一八八二年法にもとづき本件原告を免職としたのである。

本件における争点は右事情に直接その端を發して次の四点にあつた。

第一は、被告公安委員会は前述の the Municipal Corporation Act, 1882, S. 191 (4) にもとづいて原告を免職す

る権限があるかということである。すなわち同法は今日でも効力をもっているかということである。そしてこの法律は有効なものでしたがって被告はこれにもとづく処分権を行使できるとするならば、その権限の行使過程で一九一九年法にもとづき作成された規則を遵守する義務はないのか、いいかえれば一八八二年法と一九五二年規則との関係につきどう考えるべきかということであった。

第二は、被告が一八八二年法にもとづく免職処分権を依然としてもって、しかもこの権限を一九五二年規則に定められている手続をふまなくとも行使できるとしても被告は *Natural Justice* の原理に従ってこの権限を行使すべきであったのかどうかということである。言いかえれば一八八二年法には権限を行使するに際して遵守すべき手続規定が存在していないということはその権限をいかように行使してもよいということになるのか、それとも権限行使を制約する規定が存在していなくても公安委員会の権限行使は *Natural Justice* の原理による制約を自明のこととしてうけるのかということである。

第三は、被告に *Natural Justice* の原則を遵守する義務があるとするならば、本件において右原則は遵守されたといえるかどうかということである。

第四は、原告は *Home Secretary* に不服申立をしたことにより裁判所へ訴える権利を放棄したといえるかどうかということである。

これらの四つの争点は公法上の重要な問題点を含んでいて、かつ、当事件を解決するためにはいずれも欠かせない密接な関係にあるものであるが、ここでは本稿の主題との関係で争点の第二を中心にして以下各裁判所の意見を検討することにする。

(1) Cooper v. Wandsworth Board of Works, (1863), 14 C. B. N. S. 180; 143 E. R. 414; D. C. M. Yardley, *A Source Book of English Administrative Law*, (Butterworths, 2nd ed., 1970), p. 118.

(2) Ridge v. Baldwin and others, (1961) 2 All E. R. 523; (1962) 1 All E. R. 834; (1963) 2 All E. R. 66.

(3) DONOVAN 判事の原告に対する陳述は次のようなものであった。

曰く「私は貴君らの裁判を長引かすつもりはないが、こういうことも述べておかねばならないであろう。これは争われている申立に基づいて言うのではなしに、この審理過程で明らかにされた事実に基づいて述べるのである。その事実は貴君らのどちらも、今無罪を言渡されたブライトン警察部長から貴君らが受けるべきであった(かつそれを期待する資格をもっていた)職業上、道徳上の指導をうけなかったということを立てしている。というのは、もし Chief Constable が警察へ賄賂を贈ったと疑われている者の所へ(彼がしたように)こっそり一人で行ったのが是とされるならば、Heath 君が Mrs. Barbiner の事件において、この例に従ったとしてもさほど驚くに当らないからである。またもし部長が(彼が行ったように)自分の個室へ、何回も罪を犯し弱い者いじめをしているかけ屋(bookmaker)の入室を許しそこでその者とほとんど同僚のように一定の事項についての警察の政策について話し合ったことが許されるならば、Hammersley 君が重大な犯罪歴をもっている地区の一市民と休日に出かけることを間違っているとは、ほとんど否、まったく思わなかったと驚くに当らないだろうと思われるからである。」(1961) 2 All E. R. 526)

(4) 同判事は本件の審理過程で明らかになったブライトン警察をめぐるいくつかの不幸事件にふれたのち、続いて「しかし私がいまのべた事例とか本件に見い出されるそれらに類似の別の事例とかは、将来、刑事訴追がなされた際に同警察の警察官が証言をする時、彼らの信用を落させるために利用されるであろう(あるいはそのようなことがあるかもしれない)ということを今、予見することは難しくない。そして場合によってはその結果は不幸なこととなるであろう。この予測とこの危険性は新しい影響力を与え、そして最近みられたのとは異った範を示すような新しい指導者が同警察に配置されるまで残るであろう。これはこのような事項についての責任を負わされている関係当局者の注意を引く事項であると思うので、私はそれらの人々の領域にふみ込もうとは思わない。がしかしこのことはまた裁判所における裁判の執行にも影響を及ぼすと思われるので、以上のような見解を表明してもさしつかえなからうと私は思ったのである。」(1961) 2 All E. R. 527)と述べた。

- (5) 第一審判決の是非を推測する。(1961) 2 All E. R. 526.
- (6) (1962) 1 All E. R. 838.
- (7) (1962) 1 All E. R. 838.
- (8) (1962) 1 All E. R. 838-839.
- (9) (1962) 1 All E. R. 839.
- (10) (1962) 1 All E. R. 839.
- (11) Municipal Corporations Act, 1882 (45 & 46 Vict. c. 50), S. 191 (4): "The watch committee, or any two justices having jurisdiction in the borough, may at any time suspend, and the watch committee may at any time dismiss, any borough constable whom they think negligent in the discharge of his duty, or otherwise unfit for the same," (1962) 1 All E. R. 839-840.
- (12) *ibid.*, 840.
- (13) (1961) 2 All E. R. 530.
- (14) *ibid.*, 531.
- (15) *ibid.*, 531. 尚「停職処分については the Police (Discipline) (Deputy Chief Constable, Assistant Chief Constable and Chief Constable) Regulations, 1954 (S. I. 1954 N. 1688) の「Deputy Chief Constable 若くは Assistant Chief Constable, Chief Constable が規律違反の罪または刑事犯罪を犯したと考えられるような報告または申立を受理した場合には、Police Authority は(a)当該人物が規律違反の罪で告発されないと決定されるかまたは(b)当規則中に定められている懲戒処分手続が終了する時まで当該人物を停職処分に処すことができる。」と定めていた。(1961) 2 All E. R. 531.

④

Queen's Bench Division の STREATFIELD 判事は一九六一年四月十九日被告勝訴の判決を下した。その判決理由の論理を簡単にのべると、①公安委員会は一八八二年法にもとづく免職処分権を依然として有している。②この

権限の行使は一九一九年法にもとづき制定された規則上の手続に拘束されない。すなわち一九五二年規則の手続を遵守せずにこの権限を行使してよい。③しかしこの権限は Natural Justice の原則に従って公平に行使されなければならない権限である。④本件において Natural Justice の原則は遵守された。⑤以上の判断に誤りがあるとしても、原告は一九二七年法にもとづいて Home Secretary に不服申立をしたことにより、一九二七年法の finality clause の拘束をうけ、本件を裁判所で争うことはできないというものであった。⁽¹⁾

ここで注目すべきは同判事が一八八二年法による免職処分 of 行使権は Natural Justice 則の拘束をうけると判断した点である。第一審の裁判において、原告側弁護士はこの権限は右原則に従って公平に行使されるべきだと主張したのに対し、被告側弁護士は「一八八二年法に基づく権限は全く無制約なものである。したがって Natural Justice 則は適用されない。実際、公安委員会は彼らが善意で行動する限りにおいて彼らにとって正しいと思えることを何でもすることができるのである。」⁽²⁾と反論していた。この両当事者の主張に対し次のように公安委員会の権限の性格はいかなるものであったのかという視点より出発し、原告支持の判断を下すのである。

曰く「私はこの問題に関しては原告側弁護士の主張に賛成である。私は公安委員会が行っていることはどんなことであるのかについて我々は考えなければならぬと原告側弁護士が述べたことは正しいと思う。それはその行為の結果、ある人が損害を与えられたり、財産権を剝奪されたりすることがあるから単なる行政事項 (Administrative Matter) ではないのである。公安委員会がここで行っていたことは国会法 (この法律自身は上訴権を与えていない) の下で非常に重大な処置をすることであったのである。すなわち公安委員会はある人物を罷免したり、五十八歳の人物からその生計を奪ったり、その人物から彼が積み立ててきた年金の権利 (もちろん公安委員会はその人に

対して彼が積み立てた保険料を返す義務はあったけれども）を奪う権利を行使していたのである。以上のすべてにより、われわれは引き起こされる結果の重大性に注意を払わなければならないと考える⁽³⁾と。すなわち公安委員会の権限の内容は単なる行政事項に関するものではなく、人の権利にかかわる重大なものであることを指摘するわけである。ではこのような内容をもつ権限はいかように行使されるべきか。同判事はつづいて一九一五年の *Arlidge* 事件における *Viscount HALDANE* の例の見解を引用したのちに「*tribunal* は通常の司法裁判所の手続にしたがう必要はないということは一般的に認められている原則である。が、*tribunal* が司法的に行動しなければならず、したがって各当事者にその言い分が聞かれる機会を与えなければならない場合が存在するのである⁽⁴⁾とする。では今回の事例はその司法的に行動すべき場合に該当するのであろうか。それを考察する上で公安委員会の機能を司法的と判定している一九三七年の *Cooper v. Wilson* 事件⁽⁵⁾（一九一九年警察法にもとづく規則下で起った警察官罷免事件）における *GREER* 判事の意見を引用している。それは「規則にもとづいてある警察官の公安委員会に対する罷免申請は *Chief Constable* の決定の確認を申請するという形式をとるのであるが、それにもかかわらず、それは公安委員会に対する罷免申請なのである。したがってそれは司法的もしくは準司法的に行動している公安委員会によって聴問された上で決定されなければならないのである。公安委員会が確認する前に *Chief Constable* の前提となる決定が存在しないかぎりそれは罷免としての効力をもつことはできないのである⁽⁶⁾」というものであった。そしてこの事件は一九一九年法の下で作られた規則にもとづく罷免事件であるという相違点を認めつつも公安委員会の機能に関して本件との類似性を読みとろうとするのである。

曰く「私は一八八二年法（これは依然として効力をもつと考える）にもとづく免職権と一九一九年法下の規則にも

とづいて得られる免職権とを異ったものとして考えるという結論に達することはできない。とくに上訴権が存在していない時にはなおさらである。私は以上の理由により原告側弁護士が一八八二年法にもとづく免職処分権の行使は公平かつ善意で *Natural Justice* 則にしたがって行使されねばならないと述べているのは正しいという判断に達した。⁽⁷⁾

この STREATFIELD 判事の見解の特徴は、公安委員会の行使している権限の性格をその権限行使結果の面から注目しようとしている点にあるというべきである。すなわちこの権限の行使された結果引きおこされる事態の重大さを指摘し、この権限が個人に重大な影響を与えるという認識に立ったうえで権限行使の方法の問題を考察しようとした点にある。だがこのような特質を示しながら結論に至る過程に問題点がある。すなわち結論として権限は *Natural Justice* 則に従って公平に行使されるべきだと判断を下すわけであるが、ではなぜそうあるべきかという点については論理に明確性を欠いているのである。Lord HALDANE の意見に依拠して *tribunal* は司法的に行動しなければならぬという大前提を立てたこと自体はいいとしても、本件公安委員会の当該権限行使がこの Lord HALDANE が考えていた *tribunal* の権限行使に該当するのかどうかという点についての検討面があまり説得性をもっているとはいえないのである。この段階の認定作業はただ一九三七年の *Cooper Case* 判決中で公安委員会は司法的能力で行動していたと判定をうけているからその判断を本件に適用するというところで終わっているからである。行使される権限の性格に着目するという思考の出発点において特質を示し、かつ結論においても五十年代の類似事件判決の考え方をくつがえす方向を示していたことを考えるなら結論へ向う過程の分析不足が惜しまれるというべきであろう。このように論理づけそのものに問題点が残ることは別にして、公安委員会には、*Natural Justice* 則を遵守する義務があったとした上で、第一審裁判所は本件ではこの原則は守られていたと判定し、もって原告の請求をしりぞけたのである。

第一審判決を不服とする原告は控訴したが一九六二年一月三十日 Court of Appeal は第一審判決を支持して控訴棄却の判決を下した。ただ判決の根拠は一審と少し異っていた。大要を示すなら①公安委員会は一八八二年法にもとづく免職処分権をもっている。②この権限は一九五二年規則に基づく免職権とは別個の権限である。ゆえに同規則の手続規定に拘束されない。③この権限は Natural Justice の原則に従わなくとも行使できる。④原告は Home Secretary に不服申立をしたことにより裁判所へ出訴する権利を放棄した。というものであった。⁽⁹⁾ これより明らかなく原告の主張を認めないという結論においては一審判断と同じであるが、公安委員会が Natural Justice 則を遵守する義務を負っていないとする点において判決の前提を大きく異にしていたのである。この点が本稿の主題との関係で興味をひく点である。Court of Appeal の三名の判事はこぞって本件における公安委員会の Natural Justice 則遵守義務を否定したわけであるが、その論理はおの以下のようなものであった。

Holroyd PEARCE 判事は「この事件は規則を適用するには適切でなかったので公安委員会は一九一条の四項に基づいて依然として現存している公安委員会の残余権限に訴えたのである。」⁽¹⁰⁾として公安委員会が本件において一八八二年法による権限を行使したことの正当性を認定したのち「この残余権限を使用するに際して被告は行政的な機能を果していたのか、それとも準司法的な機能を果していたのであろうか」と公安委員会の果している機能を問題にするのである。これは正に伝統的手法による問題の提起であった。そしてこれに対する一般的原则として「もし取調べ (inquiry) が必要であったのなら、被告は司法的もしくは準司法的に行動しなければならなかったであろう」と述べ⁽¹¹⁾る。では本件において被告はこのような義務を負っていたのであろうか。この問題に対する答を一八八二年法の例の権限付与規定の解釈より引き出そうとする。

曰く「四項の表現は非常に広いものである。それは『公安委員会は職務の怠慢あるいは不適任と考える警察官を誰でも免職させてよい』となっているのである。公安委員会は自らの裁量にもとづいて任命したり罷免したりできるのである⁽¹³⁾」と。すなわち同法は公安委員会に広範な権限を与えてそこには何らの制限規定がおかれていないということなのである。このことを二つの他の事件との対比において立証せんとしている。

一つは一九五一年の *Nakkuda Ali* 事件⁽¹⁴⁾ であり、それについて同判事は「一九五一年の *Nakkuda Ali* 事件においては *Ceylon* の *Controller of Textile* は『*Controller* がある業者は業者として継続さすことを許すには不適切であると信ずるに足るだけの合理的理由を抱く』場合には免許を取消す権限をもっていたのである。これらの表現は『公安委員が怠慢ありと考える警察官を免職してよい』という表現ほど広いものではない。*Privy Council* は免許取消に際して *Controller* は争いとなっている問題に裁決を下したのではなかった。彼は行政的な行動をとっていたのであると判決した⁽¹⁵⁾』とのべる。すなわち一九五一年に *Privy Council* が行政的と判定した当該当事者の行使していた権限の根拠となった法文の表現は本件の法文ほど幅広いものではなかったということなのである。逆にいえば本件法文よりより限定された法文にもとづく権限行使が司法的と認定されなかったのであるから、それよりもより広い権限を付与されている本件公安委員会の行動はなおさら司法的とはいえないという論理なのである。

いま一つ対比している判例は、原告が依拠している一九一八年の *De Verteuil v. Knaggs* 事件⁽¹⁶⁾ である。この事例は大要次のようなものであった。この事件においては *Trinidad* の知事は、彼が納得するだけの十分な理由が示されている場合に (*on sufficient grounds shown to his satisfaction*) は移民の年季奉公契約書のある雇用户から別の雇用户へ移す権限をもっていた。原告の土地に年季奉公で入れられた移民が他へ移されるべきであるという納得のいく

だけの十分な理由が示されたかどうかということを調べずには、知事は彼に託されている義務を適切に果すことはできないと判断された。その判決中で PARMOOR 判事は次のように述べていた。「われわれはこのような取調べを行うに際しては特別な状況は別として、この苦情が申し立てられている人物に対してその人物に不利益をもたらしやうな関係陳述を正したり、あるいはそれに反論したりする公平な機会を与える義務が存在していると考える。」⁽⁶⁷⁾

この事件に対しては PEARCE 判事は「しかし『彼が納得いくだけの十分な理由が示される』という表現は取調べ (inquiry) がなされるべきであるということを示している。しかしこの表現は『彼が怠慢であるということふうに見える警察官を誰でも解雇してよい』という表現とは非常に異っている」⁽⁶⁸⁾と判断するのである。すなわちこの事件の該当法文からはその権限行使者の司法的義務が引き出されるが、本件の法規からはそのような義務は生じてこないということなのである。あくまでも法解釈よりこのような義務の存否を決しようとするわけである。

そして最後に同判事は「私は一九五一年の Nakkuda Ali 事件における Lord RADCLIFFE の理由づけが本件に適用ありと判断する。第一審判事のご意見に敬意を表しつつも私は、被告は一八八二年法の一九一条四項にもとづく彼らの残余権限の行使に際して司法的もしくは準司法的性格をもった取調べを行う義務はなかったという見解をとる次第である。すなわち彼らは行政的な行動をとっていたと考えるわけである」⁽⁶⁹⁾と結論を下す。

HARMAN 判事も Nakkuda Ali 事件の Lord RADCLIFFE の論理に依拠しつつ、本件の権限行使が行政的な性格のものであったことを次のように明言している。曰く「私は原告を免職するに際して被告は正に原告を任命した時に行動したごとく行政的資格で行動していたと思う。……もちろん公安委員会は誠実に行動しなければならぬがしかし公安委員会は彼らの見解より以上のものによっては拘束されないのである。十分な理由 (for good cause) とか、

適切な理由が示され (on proper grounds shown) とか、正当な調査ののち (after due inquiry) とか、これらに類似した表現は何ら存在していないのである。……私は被告は二人の相対立している当事者間の問題を決定してはいなかったと判断する。そこには争いは存在せず、決定すべきものは何も存在していなかった。被告は彼らが一八八二年法の一九一条四項にもとづいて任命をしたときそうであったのと正に同じように行政的機能を果していた。したがって私は Natural Justice の原則は本件には入り込んでこないと判断する。」

DAVIES 判事も本件法律中の “whom they think” という表現と、他の判例中で問題とされた法律中の “on sufficient grounds shown to his satisfaction” とか “his reasonable grounds to believe” という表現との間には相違があるという点より、公安委員会による本件での権限行使は行政的なものであったという結論を導き出している。

以上みてきたごとく Court of Appeal の三判事はいずれも権限が司法的か行政的かという伝統的な思考基準に立った上で、当該機関に権限を付与している規定の解釈を通して本件権限の性格を行政的と認定したのであった。それは司法的行動の義務を負っているか否かは権限を付与している国会法の法文自体から決めることができるという立場を明確に表明したものであった。²²⁾ それは法律が当該行政機関に対し権限行使に先立って inquiry を行う義務を課しているときに司法的行動の義務が生ずるというものであった。そしてこの inquiry 開催の義務は明文または黙示の規定により課されているとし、そのような義務を引き出しうる規定の例として “on sufficient grounds shown to his satisfaction” 条項とか、“for good cause” 条項とか、“on proper grounds shown” 条項とか、“after due inquiry” 条項をあげるのである。そして本件一八八二年法中にある “whom they think” 条項とか Nakkuda Ali 判決における “has reasonable grounds to believe” 条項はこれらの条項とはまったく異ったものであり、したがってこの

法文からは inquiry 開催の義務はでてこず、ゆえに司法的行動の義務が課されているとは考えられないとするのである。これは五〇年初めの Lord RADCLIFFE と Lord GODDARDE により展開された考え方⁽⁸⁾とまったく同じ型の思考を示しているのである。ここには第一審の STREATFIELD 判事が権限の性格をその行使の結果が与える影響の重大さの面よりとらえ、その角度から手続則の問題を説明せんとした方向は一切見られず、権限の性格はその法定されている条件からおのずから決まってくるのでありしたがって法定されている以外の条件による拘束をうけることはないという立場、すなわち法文上に表明されているものだけをもって国会の意思とする立場が顕著に表明されているのである。この解釈方法そのものは司法部にとって変則的なものでなくむしろ正統なものの一つであることに相異ないのであるが、本件においてこの解釈方法の結果の果す機能を第一審論理と比較するかぎりそこには大変な相異点が残っていたわけである。

(1) (1961) 2 All E. R. 532, 534, 536, 538.

(2) *ibid.*, 534.

(4) *ibid.*, 535.

(5) (1937) 2 All E. R. 726.

(6) (1961) 2 All E. R. 535.

(7) *ibid.*, 535-536.

(8) 第一審判決のこの判決評註の「G. GANZ, "Dismissal of chief constable: the Brighton Case," (1961) *Public Law Review* (1962), pp. 455-458. "458."」

(9) (1962) 1 All E. R. 841, 844, 846.

(10) *ibid.*, 843.

- (14) Nakkuda Ali v. Jayaratne (M. F. De S.), (1951) A. C. 66.
- (15) (1962) 1 All E. R. 843.
- (16) (1918) A. C. 557.
- (17) (1962) 1 All E. R. 844.
- (18) ~~(1962)~~ 1 All E. R. 849.
- (19) ~~ibid.~~, 852.
- (20) ~~ibid.~~, 852.
- (21) ~~ibid.~~, 852.
- (22) 第一審と第二審判決の相違点を鋭く指摘して S. A. de SMITH, op. cit., 456.
- (23) (1951) A. C. 66; (1953) All E. R. 718; (1954) All E. R. 118.

(五)

第二審判決を不服とする原告の上告に対し House of Lords は一九六三年三月十四日、自らの判断を示した。それは上告人の言い分を認めるものであり、その結果、Court of Appeal の判決は破棄された。ここにおいても下級審において争われた四つの争点は依然として持ちこまれているが、公安委員会の一八八二年法に基く権限の有無については五名の全判事の間意見の相違はみられず下級審判事の見解と同じくその権限の存在を肯定的に解していた⁽¹⁾。従ってここでの最大の争点はこの権限を行使するうえでの条件に集中された。すなわち、公安委員会はこの権限をなんらの条件をも付されることなくいかようにでも行使できるのか、あるいはそこには権限行使に対するある一定の制約が存しているのか。制約が存しているとすればそれは何にもとづく制約なのか。一九五二年規則という実定法により課されている制約なのか、それともこの規則の制約はうけないのか。この実定法上の制約をうけないとしても Natural Justice 則からの制約をうけるのか。実定法上の原則でないこの Natural Justice 則の制約をうけるとすればその理

由は何か。また逆にその制約をうけないとすればその根拠は何か。また、一九五二年規則の制約にしろ、あるいは *Natural Justice* 則の原則にしろ、なんらかの権限行使上の条件の遵守義務があったとするなら、はたして本件においてその義務は守られたといえるかどうかということ等がその中心問題であった。そしてこれにあわせて *finality clause* の存在との関係で原告が司法救済をうけることの可否という問題が同時に論じられているわけである。これらの争点につき判事の見解に相違が生じ四対一⁽²⁾の比で上告人の主張を認める判決が下されたわけであるが全員の判事の見解の背後に、一定の権限の行使には必ず一定の制約が存するという手続的正義の観念を共通に読みとることができ、ゆえに、この判決は戦後英国公法上の画期的判断の一つとして迎えられたわけである。以下その論理を本稿の主題との関係で争点二にしばって分析していくことにする。

Lord REID は本件における *Natural Justice* 則遵守義務の存否をまず次のような点より判定する。それは解雇という事態が生ずる関係を分類してとらえその各々の場合に *Natural Justice* 則の遵守義務が生ずるかどうかを先例に照らして判定するという方法である。彼は三種類の解雇が存するとする。第一は普通の雇傭関係下で起る解雇 (*dismissal of servant by his master*) であり、第二は国王との雇傭関係等から起る解雇 (*dismissal from an office held during pleasure*)、第三は第一、第二以外の職務からの解雇 (*dismissal from an office where there must be some thing against a man to warrant his dismissal*) である⁽³⁾。

第一の関係における解雇と *Natural Justice* 則との関係につき次のように述べる。曰く「雇傭契約 (*contract of service*) の特定履行 (*special performance*) はありえない。従って、雇傭者は被雇傭者との契約をいつでも、どんな理由でも又は理由なしにでも終了させることができる。しかしもし雇傭者が契約によって保証されていない方法でそれ

を行うなら彼は契約破棄のゆえに損害賠償を支払わねばならない。ゆえに純粋な雇傭者、被雇傭者の事例における問題は決して雇傭者が被雇傭者の言い分を聞いたかどうかに依っているのではない。すなわちそれは公判で明らかになってくる事実が契約の破棄を立証するかどうかにかに依っているのである。」⁽⁴⁾と。Master and Servant の関係における解雇では Natural Justice 則の遵守義務問題は生じないということである。そして「本件はこの種の事例には該当しない。何故なら Chief Constable は公安委員会の被雇傭者 (Servant) でないし、また実際他の誰の被雇傭者でもないからである。」⁽⁵⁾とする。第二の關係については「その職務の任期 (tenure of office) が制定法によって定められている判事とかその他の者は別として、女王の官吏 (all servants and officers of Crown) は全て女王の随意によりその職についている。そしてこのことは植民地の裁判官にまで適用されてきたのである (Tenell v. Secretary of State (1953) 2 All E. R. 490)。このような官吏は解雇される前に自分の言い分を聞いてもらえる権利を何も持っていないと常に判断されてきたと私は確信する。そしてその理由は明白である。解雇権限をもっている者はその官吏の雇傭に反対を表明する必要がないからいかなる理由をもる必要はないのである。」⁽⁶⁾とこの分野に関する先例の立場を説明したのち「私は、その職務が単にある者の随意により保有されている場合には解雇権を持っている者はその理由を明らかにする義務はないということに全く賛成である。おそらく解雇権者は多くの事例において官吏を解雇することを決定する前にその者に解雇について告げ、その者の言い分に耳を傾けてきたし、傾けるであろう。しかし、もし雇傭権者に理由をのべる義務もなく、そうもしないなら、それから、もし裁判所は彼にそうするよう要求できないのなら、解雇する前にその官吏の言い分を聞くことが公平なのかどうかを裁判所は決定できないであろう。ここでもまた、本件はこの種の事例には属していないのである。本件では、一八八二年法は怠慢と不適任という理由にもとづ

いてのみ公安委員会が措置を講ずることを認めているのである。⁽⁷⁾とする。第二の関係においても *Natural Justice* 則の問題は生ずる余地はなく、かつ本件はこの種の事例に属さないということである。従って、本件は第一、第二の事例以外で第三に属する職務例となったわけである。問題は第三種の関係における *Natural Justice* 則遵守義務の存否にあった。それにつき彼は「この第三種の実例においては私は、官吏はまず第一に自分に対し申し立てられていることにつき告知され、それから次に自分の弁明、説明を聞いてもらうことなしには法律上、解雇されえないという趣旨の一貫した先例の流れを見出すのである。」⁽⁸⁾とのべる。第三種の関係下での解雇が有効であるためにはその前提に解雇権者の告知、聴聞義務の遵守という事態が存していなければならないということ、すなわち解雇権行使者に *Natural Justice* 則の遵守義務があるということが先例の一貫した立場だとするのである。その先例として一六一五年の *Bagg's Case* ⁽⁹⁾ (プリマス市民権剝奪事件)、一七九九年の *R. v. Gaskin* ⁽¹⁰⁾ (parish clerk の解雇事件)、一八四四年の *R. v. Smith* ⁽¹¹⁾ (parish clerk の解雇事件)、一八五二年の *Ex p. Ramsday* ⁽¹²⁾ (county court judge の免職事件)、一八九一年の *Fisher v. Jackson* ⁽¹³⁾ (clerk to the sheriffs court の免職事件)、一九三七年の *Cooper v. Wilson* ⁽¹⁴⁾ (警察官の免職事件)、一九四七年の *Hogg v. Scott* ⁽¹⁵⁾ (警察官の免職事件) を指摘したうえでこれら先例のとっている立場に立てば原告の主張の方が完全に正しいとするのである。⁽¹⁶⁾

このように解雇に関する先例をみる限り上告人の場合のような事例においては、解雇権を行使する者は *Natural Justice* 則を守る義務があるというのが裁判所の一貫した立場であることが判明したわけである。しかし被上告人公安委員会はこのような先例に立脚して *Natural Justice* 則の遵守義務なしという反論を展開していたのではなく、それは財産権とか特権という解雇とは異った問題に関する先例、特に一九五〇年代の先例に依拠していたのである。そ

ここで次に Lord REID はこのような財産権、特権に影響を与えるような決定を下すに際しての Natural Justice 則の問題はいかように考えられてきたのかその先例の考察にうつるわけであるが、それに先立ち彼は一九五八年三月七日に公安委員会がとりえた決定には三種類のものと考えられようと指摘する。曰く「第一は上告人を Chief Constable 職に復職させること、第二は本人を免職さすこと、第三は本人に辞職するよう求めることである。後者二つの間における相違点は免職は年金を受けとる権利の剝奪を含んでいるのに対して本人に対する辞職勧告はそれを含んでいないことである。」⁽⁴⁷⁾と。実際には公安委員会は第二の道を選択したわけであるから、その決定は結果として上告人のもっていた年金をうける権利を剝奪したものであった。ではこのような財産権又は特権の剝奪行為と Natural Justice 則との関係はどのように考えられてきたのであろうか。Lord REID はその先例につき被上告人が依拠している一九五〇年代の判例に先行する十九世紀の判例に遡って考察を開始するのである。

まず一八六三年の違法建築の取り壊し権限に関する Cooper v. Wandsworth Board of Works 事件をとりあげ、そこにおける ERLE, C. J. の「何人も聴問される機会をもたずしてその財産を剝奪されるべきでないというくりかえし承認されてきた条件にこの権限は服すべきである。そしてこの原則は District Board の家屋の倒壊を命ずる行為よりも一般的な意味でもっと司法的でない行為に対してまでも適用されてきたのである。」⁽⁴⁸⁾という意見と WILLES 判事の「このルールは普遍的に適用されているもので最も平明な正義則 (the plainest principles of justice) に基づいているのである。」⁽⁴⁹⁾という見解と「当事者は聴問されるべしということを求める明確な文言が制定法中に存在していなくても、コモンローの正義がこの議会の不作為を補うであろう。」⁽⁵⁰⁾という BYLES 判事の意見を引用する。そしてこのような裁判所の姿勢は一八九〇年の Hopkins v. Smethwick Local Board of Health 事件にうつがれ、ま

たこの原則はその他の異った情況の事件でも適用されたとして一八七八年の Smith v. R. 事件⁽²²⁾、一九一八年の De Verteuil v. Knags 事件⁽²³⁾、一八八五年の Spackman v. Plumstead Board of Works 事件⁽²⁴⁾、一八七四年の Wood v. Woad 事件⁽²⁵⁾、一九〇六年の Lapointe v. L'Association de Bienfaisance etc. 事件⁽²⁶⁾、一八七八年の Fishers v. Keane 事件⁽²⁷⁾、一八八一年の Dawkins v. Antrobus 事件⁽²⁸⁾、一九一八年の Weinberger v. Inglis (No. 2) 事件⁽²⁹⁾判決を指摘している⁽³⁰⁾。そして「私はもし現在のこの事件が三〇年か四〇年前に起っていたなら裁判所はこの問題を私が扱っている先例ののって上告人に有利に決めることに何らの困難をも見出さなかったであろうと思う。私の知る限りにおいてこれらの先例のどれもかつて承認されなかったり疑問を抱かれたりさえしなかったのである。」⁽³¹⁾とのべる。すなわち、第二審判決が考察の対象にしていないう一九世紀から二〇世紀初めの先例によれば財産権とか特権の剝奪行為においては Natural Justice 則の遵守がその前提条件として存するというのがこれまた裁判所の立場であったということなのである。この立場に立脚する限り上告人の主張を認める判断が結果として引き出されるというのが Lord REID の論理的帰結であるのだが実際には第二審においては上告人の見解は退けられ、そしてその判断は最近の判例に依拠して正当化されていたのである。そこで次に Lord REID は何故、第二審裁判所においてそのような判断が下されるにいたったのかその原因についての考察にうつるわけである。

Lord REID は少くとも三つの事項がその原因となっているとする。その三事項とは第一に、現代になってからの立法で大臣や他の政府機関に広範な任務が課されるようになり、それにつれてその広範な任務に対し Natural Justice 則を適用しようとする事件が多く生じてきた。しかし、このような事例においてはこれらの原則の適用には一定の限界があると考えられてきた。そして Lord REID の見たところでは、一般的には、この制約の適用があると思

えないような事項に関する他の決定にもこの制約というものが影響を与える傾向がでてきたということである。第二に、これらの原則は戦時立法から起ってくる事件に於てはその適用には一定の制約があると考えられていたところこにおいてもこのような制約が他の事例に影響を及ぼす傾向がでてきたということである。第三に、一九二三年の R. v. Electricity Comrs. 事件における Lord ATKIN の判断についての誤解が存在してきたということである。以上三点が Court of Appeal 判決の背後に横たわるその誤りの原因だとするわけである。当判決をして画期的判断と評さしめている一つの側面はこの Lord REID の大胆にして透徹した分析にあったといっても過言ではなからう。以下、いま少しくわしくその論理を追ってみたい。

第一の原因として指摘したことに關して Lord REID は、彼が吟味した十九世紀後半から二十世紀初めにかけての事例に於て Natural Justice 則の遵守義務ありとされた各事件中の権限行使者の機能とここで指摘している大臣、政府部門の機能との相違点につき次のように説明する。曰く「私がとりあつてきた類の事例においては Board of Works とか Governor とか Club Committee とかは単一の孤立した事件をとりあつていた。それは訴訟における判事のように、自分の前にいる人物の権利が何であるかを決定してはいなかった。しかしそれはその人物はいかに取り扱われるべきかということ——すなわち、刑罰を課す際の判事の任務に類似したこと——を決定していた。おそらく、政策というものが決定においていくらかの役割を果すであろうが、それは判事が刑罰を課す時にもそうであろう。従つてこのような機関がこのような事項について考察し決定するに際して準司法的な任務 (quasi-judicial task) を遂行していると判断し、司法的性格を帯びている全ての手続 (all proceedings of judicial character) にとつて不可欠の事項、すなわち、Natural Justice 則の遵守をこのような機関に求めることは簡単なことなのである。

時には大臣や政府部門の機能もまたこのような性格を帯びることがある。その時には *Natural Justice* 則をほとんど同じ方法で適用できるのである。しかし、もっとひんぱんに彼らの機能は非常に異った性格を帯びているのである。もし大臣が一つの計画、たとえば、重要な新道路計画をしようかどうかを考えているとすれば彼の第一の関心はその道路建設が個々の土地所有者の権利に与える損害についてではないであろう。彼は全ての種類の公共の利益についての問題について考えねばならぬだろうし、また、おそらくはいくつかの代りの計画についても考えねばならぬであろう。彼は個々の反対者の運命よりも彼の政策の遂行の方により重要性を置かざるをえないであろう。従って裁判所が、大臣は *Board of Works* が家屋は倒されるべきかどうかを決定する時と同じような方法で行動すべきだとか行動できるとか言うのは全く誤りであろう。その上、別の重要な相違点が存在しているのである。 *Local Government Board v. Arlidge* 事件において明らかにされたごとく大臣はすべてのことを自分自身ですることはできない。そこで、彼の下にいる官吏達が個々人による反対をも含むすべての事実を集めて詳しく検討しなくてはならないだろう。従って、公共事業を遂行するうえで通常認められているやり方が、異った種類の事例においては *Natural Justice* 則によって与えられるのと同じ十分な保護を個々人に与えないとしても何人も不平を言うことはできないのである。」と。これは、従来裁判所が *Natural Justice* 則の遵守義務を課してきた者が果している機能と大臣等が公共事業を行う際に果している機能との間にはこのような差異があり、そこからして *Natural Justice* 則の適用にも一定の差異が生じてきていることを明らかにしたものである。そして、このように同じ行政機関の行為を二つに分けてとらえようとする真意は、後者における *Natural Justice* 則の制限適用論が本来前者に属している事例にまで拡大適用される傾向を戒めるところにあるとみるべきである。

次に第二の原因である戦時下立法に関して次のようにのべる。曰く「より古い先例は、個人の権利に対する行政機関による干渉を認める多くの規定の上に、裁判所がいかにして *Natural Justice* 則を移植したかを明白に立証している。国会は裁判所がそのようなことをするという長い間続いてきた習慣をもっていることを十分に知っていた。従って国会は特定の法律が反対の意図を示さない限り裁判所にそのような習慣をつづける権限を許したものだ」と解釈されるにちがいないということをも十分熟知していた。そしてこのような意図は明文規定からと同様に合理的な推論により明らかにすることが可能である。国防に関する諸規則が作られた情況からして、またそれらが扱っている主題からして、多くの事例において少くともその意図は *Natural Justice* 則の排除にあったにちがいないというのが合理的にしてほとんど不可避的な推論であるかのようには私には思える。戦時における秘密だけがこのようなことをしばしば要求するだろうし、また仕事が迅速性を要するということが今一つの理由であった。しかし誰かが *Natural Justice* 則の一时的放棄は戦時状況が要求する犠牲の一つであるとはっきりとのべるだろうというようなことは期待しえなかった。なぜならそのようなことを言うことはほとんど驚愕と失望を生み出すようなものだったし、国防規則の一つは正にこのような状態を防ぐことを目的としていたからである。さらに私は別の事実から同じ結論を引き出してみたい。多くの規則の中には戦時においてより実効性のある (*Natural Justice* 則に代わる) 代わりに安全弁が設けられている。即ち、どんな重大な事項であっても官吏は確信するだけの合理的な理由をもたねばならない (*must have reasonable cause to believe*) という客観的規準が設けられていたのである。そこで私は、*Natural Justice* 則は戦時立法から排除されたという判断はどれも本件のような古いタイプの事件、すなわち、*Natural Justice* 則に関するこのような修正が必要になるずっと以前に通された法律の解釈を含んでいる事件をとりあつかう際に大きな重みをもつもの

とみなされるべきだとは思いたくないのである。そしてその当時に於ては裁判所は一八八二年の *Municipal Corporation Act* の s. 191 (4) ような条項に *Natural Justice* 則を適用するのが慣例であったし、また国会はそれを十分承知していたのであった。⁽³⁴⁾」と。

ここでの見解は次の三つの段階をふんで一八八二年法中に *Natural Justice* 則条項を読みこもうとするものである。第一に *Natural Justice* 則の行政機関への適用をめぐり国会と裁判所との間には一定の了解事項が存していたとす。すなわち裁判所は行政機関が国民の権利に干渉する立場にある場合には *Natural Justice* 則の遵守を当該機関に求めるといふ態度を表明する慣行を古くからもっており、そして国会はこの司法部の慣行に精通していた。したがって国会が立法上、この慣行を否定する意思表示を行わないかぎり裁判所は常に司法部の右のような慣例は国会の承認をえたものと解するであろうということをも国会は承知していたということである。

第二に、国会の *Natural Justice* 則適用を否定するという意思は明文規定からと同時に黙示の意思表示からもつかむことが可能であるということである。この解釈方法を戦時下立法に適用すると戦時下立法は *Natural Justice* 則を排除していたことが判明するとする。すなわち、国防に関する規則を作成した状況から国会の右のような意思は推測されるのと同時に、戦時下立法中に “*must have reasonable cause to believe*” という条項が挿入されていたことからもつかむことができる。この条項を *Natural Justice* 則に代る安全弁とみなすのである。

第三に、戦時下の立法が *Natural Justice* 則を排除したということはたとえ事実であるとしてもそれはこの戦時立法についてだけ言えることであり、戦時以前に通された法律についてはこの認定は適用されないということなのである。すなわちここにおいて戦時という特殊異常な事態における例外的措置をそれ以外の立法に拡大することをいまし

めるのである。このように拡大することは前述した *Natural Justice* 則適用に関する国会と裁判所の了解関係に反することであり、いかえれば国会の意思ではないということなのである。ゆえに一八八二年法下で行動する公安委員会には *Natural Justice* 則の遵守義務が生ずるということなのである。

最後に第三の原因の考察に入る。いわゆる Lord ATKIN の論理というものが誤解されてきた結果事態は一層複雑になってきたとして、その誤解はいつ、いかにして生じたかを次のように説明する。

すなわち一九二三年の *R. v. Electricity Comrs.* 判決中で ATKIN 判事がのべた例の「臣民の権利に関する問題を決定する法律上の権限を持ち、そして司法的に行動する義務をおびている機関」という一文について、一九二七年の *R. v. Legislative Committee of Church Assembly* 判決の中で HEWART 判事が次のような注釈を加えたのである。それは「ある機関が必要条件 (required test) を満たすためにはそれが臣民の権利に関する問題を決定する法的権限をもっているべしというだけでは十分ではない。そのような性格に加えて、さらにその機関が司法的に行動する任務をおびているという性格がなくてはならないのである」というものであった。この Lord HEWART の解釈に対し Lord REID は次のように述べる。曰く「もし Lord HEWART がある機関が *Natural Justice* 則を遵守すべしと判定されるにはその機関が個人の権利は何であるべきかについて決定する義務を単に持っているだけでは十分でなく、司法的に行動する義務を課すためのそれ以上の何かが常に存在してはならないということを意味していたとするならば、私にはその解釈がそれ以前の先例と一致するとは思えない」と。そして初期の先例を例示し、それとの不一致を指摘すると同時にこの HEWART 判事の解釈は Lord ATKIN が意味したことではありえないとしてそれを次のように立証しようとするのである。

R. v. Electricity Comrs. 事件においては commissioners は電力地区に関する計画作成に先立って地方公聴会を開催するという制定法上の義務を負っていたが、実際に作成した計画が法律が予定していた内容と異っていたため、commissioners に越権行為があったとされたものであり、争点は禁止令状を発する上での条件をめぐるものであった。そこでは commissioners の手続は純粹に行政的なものであり、したがって国会によってのみ統制されるものだと主張されていたのである。これに対し BANKES, L. J. は「財産と同時に個人にも影響を及ぼすほど広範囲にその影響が及ぶような権限は司法的に行使されるべき権限であって、行政的に行使されるべきものでも、また PALLEES, C. B. の表現を使うなら単に立法作業の一過程として使われるべきものでもないのであると判定する道が原則からいっても先例の上からも当裁判所に開かれていると思うし、また私は当裁判所はそう判断すべきだと考える」という判断を示したのであった。この意見との関連で Lord REID は次のように Lord ATKIN の見解に評釈を加える。曰く「したがって彼 (BANKES, L. J.) は権限の性格から司法的要素を推論したのである。私は ATKIN, L. J. も同じことを行ったのだと考える。私が誤解されてきたと述べた一文のすぐ後に彼は種々の事件を引用している。そして私はそれら事件の大半のものの中で、付与された任務そのものに (Lord HEWART の表現を使うなら) 『さらにつけ加えられた』ものを何も見出すことができないのである。たしか Lord ATKIN は何かさらにつけ加えられたとは言っていないかった。彼の判決中の以下のような一文は彼が BANKES, L. J. と同じように任務そのものの性格からその任務の司法的性格を推論したということに私に確信させるのである」と。そして ATKIN, L. J. が commissioners に与えられた権限そのものの性格からその権限の司法的要素を引き出したという見解を論証する一文として次の箇所を指摘する。それは「本件においては Electricity Comrs. は法律に従って一地区に joint authority を設

置るかどうかと、その機関にどのような権限を付与するかを決定しなければならない。この問題は必然的に既存の企業者群から既存の権利をいくらか取りあげたり、また新しい機関の支配に彼らが服すということを含めて新しい義務を彼らに課したり、新しい財政上の義務を課したりすることを含んでいるのである。それはまた現在では別の機関に付与されている購買権を移譲されるかもしれない人物を新しい機関に配置したりもする。comrs. はこのような新しい機関を国会法に違反した形で創設しようとしているのであり、そしてこのような計画の便宜性についてのおそらく長期に及び費用のかさむ公聴会を開催しようとしているのである。そしてこの公聴会に関しては comrs. は原告側の代表者を強制的に出頭させたり書類を提出させたりする権限を有している。私は計画を決定したり公聴会を開催したりするに際し comrs. は私が引用した先例の⁽⁴⁰⁾とっていた意味において司法的に行動していると考える」というものであった。そして最後に Lord ATKIN の見解をそれ以前の裁判所の立場と対比して次のように評するのである。曰く「Lord ATKIN の判断の中には私が引用したようなそれ以前の先例の方向を認めないということを暗示するような表現は存在していない。それどころか彼はこれらの先例よりさらに一歩前進しているのである。というのは私はすでに多岐に渡る権限の行使（この場合には特定の個人に対し与えられる処遇は考察されねばならない多くの事項のうちの一つにすぎないのである）を裁判所が統制することは非常に難しいという私の見解を述べたが、この事件は正にこの種の事件であったからである。したがってもし Lord ATKIN がこの事件における権限の性格そのものから司法的要素を推論しようと考えたのであれば、権限が特定の個人の処遇にのみ関係している場合にこのような推論を認めないというようなことはほとんどありえないことであろう⁽⁴¹⁾」と。

以上 Lord REID は Lord ATKIN の見解に対する Lord HEWART の注釈は誤りであったとしたわけである

が、その誤解点は司法的に行動する義務に関するものであった。Lord HEWART はある機関が司法的行動の義務を負わされているか否かは、その機関に与えられている権限と並行して司法的行動の義務がさらに課されている必要があると解釈したのである。Lord REID はこの点に Lord HEWART の誤解が存したとして、Lord ATKIN の真意はある機関に付与されている権限の性格そのものから司法的要素を導き出そうとしたのであって初めから司法的行動の義務がその機関に課されていることを要件としていたのではないと解釈し、反論したのであった。

Lord REID は第二審判決論理の背後にあるものを今までみてきたごとく説明した後、次に Court of Appeal が依拠していた一九五一年の *Nakkuda Ali* 判決の先例性につき意見をのべる。

この事件が *Defence Regulation* の下で起きたことと、これは Privy Council の判断であるから当法廷が拘束される類のもでないことを前置きしつつその意見の中心論理にふれたのち次のようにいう。曰く「私はこれとか、別の *Defence Regulation* 関係事件においては、立法者は合理的理由なしに行動すべきではないという義務をもって、利害関係人に弁明をさせる機会を与えるという通常の義務にかえたのだということを認める。そうすることにより立法者は官吏が自分の任務に違反して行動する場合に干渉する権限を裁判所から剝奪したのかどうかをこの事件で考える必要はない。本件における問題点は国会が異った保護をもって *Natural Justice* により与えられる保護にかえたのかどうかではなく、一八八二年法において国会は *Natural Justice* の保護を排除し、そしてその場所に何も置かなかったのかどうかということである」と。⁽⁴³⁾

そして次に同判決中の「しかし移送令状による裁判所の管轄権の根拠は近年非常に余すところなく分析されたので個々の事件は今や論争の余地のない一般原理を例証するものとしての重要性しかもっていないのである。その原理は

R. v. Electricity Comrs. 事件における ATKIN L. J. の言葉でもっとも正確に述べられている⁽⁴³⁾ という箇所と例の Lord HEWART の ATKIN 論理解釈にもとづく「Reg. 62 の下で行動するに際し Controller が欠いているのはまさにこの性格である⁽⁴⁴⁾」という箇所につき Lord REID は次のように述べる。曰く「もちろん Lord ATKIN に関する Lord HEWART C. J. の注釈が『争いの余地なき一般原則』を表明していたということが正しいのであれば、それに続く事件の判断もそのようになるであろう。しかし私は今、Lord ATKIN の述べたことはそういうことではなかったと考える理由を述べた。私の判断ではそれ以前の古い事件は何らこのような一般原理を例証していないと思う。むしろそれらはこれと矛盾しているのである。この問題に関して Nakkuda Ali 事件では一九一一年より古い事件は何も引用されていなかった。そしてこの問題は議論され決定されたいくつかの問題のうちの一つにすぎなかったのである。そこで私は Nakkuda Ali 事件のこの部分はより古い先例の趣旨についての重大な誤解にもとづいて下されたもので、従ってこれは先例的拘束性のあるものとはみなされえないという結論を下さざるをえないのである⁽⁴⁵⁾」。

このように Nakkuda Ali 判決は Lord HEWART に端を発する誤りの線上にある判断なるがゆえに伝統的な裁判所の立場とはいえないとする Lord REID は本件公安委員会の Natural Justice 遵守義務の存否について以下のように判断を下すのである。

曰く「一八八二年から一九二〇年 Police Regulation が作成されるまでの間、s. 191 (4) of the Municipal Corporation Act, 1882 はあらゆる種類の事件に適用されねばならなかった。被告人の主張は、ある警察官が特定の違法行為を犯したのかどうか疑いの場合でも公安委員会はその警官を免職する前に本人の弁解を聞く義務は負っていないかったということである。私の判断では私の引用した先例からして、当時の裁判所はこのような主張を拒絶した

であろうということは非常に明白である。異った主題を取り扱っている後世の事件においてこれらの初期の先例とは矛盾しているように思えるような幅のある表現で判断が下された。しかしこのような意見を表明した判事各位は概してこれらの先例をくつがえす権限をもっていなかったし、またいずれにしてもある判事により引用されなかった先例や、ふれられずらなかった先例をその判事がくつがえそうと思っていたとか承認しないつもりだったなどと、後になつて推定するべきではないというのが古来からのならわしである。そこで私は以下のごとく判断する。一八八二年法における解雇権は、公安委員会が彼らが手続をとろうとしているその理由を警察官に知らせ本人にその弁明をする適切な機会を与えるまでは、立法当時においては行使されえなかったしまた今日においても行使されえないのである⁽⁴⁶⁾と。

本件被上告人は *Natural Justice* 則の遵守義務を負っているか否かという争点に対し、以上、*Lord REID* のそれを肯定する論理をみてきた。他の二人の判事 *Lord HODSON* と *Lord MORRIS* もこの問題に対し同じように十九世紀の先例解釈から同じ結論を導き出している⁽⁴⁷⁾。ここではそれらに言及しないが特に *Lord HODSON* が行政的権限に対しても *Natural Justice* 則は適用されてきたのであるということ为先例上立証しようとする注目すべき見解を展開していることだけを指摘しておきたい⁽⁴⁸⁾。

- (1) (1963) 2 All E. R., 70-71, 82-84, 94-99, 111, 117.
- (2) 多数意見の四名 (*Lord REID*, *Lord MORRIS*, *Lord HODSON*, *Lord DEVLIN*) は一八八二年法にもとづく権限は一九五二年規則と *Natural Justice* 則の拘束をうけるとし、本件においてはそのいずれも守られなかったと認定した。そしてこのような手続則違反は公安委員会の決定を無効とするので、従って *finality clause* の効果は生ぜず、本件提訴は有効なものであるとする。これに対し反対意見を述べた *Lord EVERSHED* はまずこの権限は一九五二年規則の拘束をうけない

とする。次に Natural Justice 則については、司法、行政の両行為に適用されるのが望ましいことであるとしつつも、もう一方で国会が司法審査を排除することも可能であるとする。すなわち Natural Justice 則違反の状態が存してもそれに対する司法審査を国会が排除することができるのである。このことを正当化するために、彼は Natural Justice 則違反の法的効果を void ではなく voidable と解すべきとし、故に決定はあくまで有効であり、したがって finality clause の効果が生じ、原告の本件提訴は許されないとするのである。以上は多数意見と反対意見を大まかに分けのべたもので、実際の判断過程は各判事ともに各争点に対し少しづつ異った論理を展開しているのである。

(3)(4)(5) (1963) 2 All E. R. 71.

(6) *ibid.*, 71.

(7) *ibid.*, 72.

そして両者の相違点を次のような事例で説明している。曰く「現在の Chief Constable に対し何の不满をもっていない公安委員会が Chief Constable に任命されたいと思っている全くすばらしい資格をもった人物のことを耳にしたとする。その時、公安委員会は公共の利益のために Chief Constable の交替を考えるかもしれないが同委員会にはそうする権限は何もないのである。けれどもある人物の随意により保有されている職務では、その役職に、より適した人物をつけるためにはその官吏を解雇するところうことに對しなんら法的反論をとなえることはできないのである。」と。(*ibid.*, 72.)

(8) *ibid.*, 72.

(9) *Bagg's Case*, (1615), 11 Co. Rep. 93b; 77 E. R. 1271.

(10) *R. v. Gaskin*, (1799), 8 Term Rep. 209; 101 E. R. 1349.

(11) *R. v. Smith*, (1844), 5 Q. B. 614; 114 E. R. 1381.

(12) *Ramshay, Ex p.*, (1852), 18 Q. B. 173; 118 E. R. 65.

(13) *Fisher v. Jackson*, (1891) 2 Ch. 84.

(14) *Cooper v. Wilson*, (1937) 2 K. B. 309; (1937) 2 All E. R. 726.

(15) *Hogg v. Scott*, (1947) K. B. 759; (1947) 1 All E. R. 788.

(16) (1963) 2 All E. R. 72-73.

行政機関の行為と公平の原則 ㊦

同志社法学 二七卷一号

四七 (四七)

- (7) *ibid.*, 73.
- (8) *ibid.*, 73-74.
- (9) Hopkins v. Smethwick Local Board of Health, (1890), 24 Q. B. D. 712.
- (10) Smith v. R., (1878), 3 App. Cas. 614.
- (11) (1918) A. C. 557.
- (12) Spackman v. Plumstead Board of Works, (1885), 10 App. Cas. 229.
- (13) Wood v. Woad, (1874), L. R. 9 Exch. 190.
- (14) Lapointe v. L'Association de Bienfaisance et de Retraite de la police de Montreal, (1906) A. C. 535. (1878), 11 Ch. D. 353.
- (15) Dawkins v. Antrobus, (1881), 17 Ch. D. 615.
- (16) Weinberger v. Inglis (No. 2), (1918) 1 Ch. 517; (1919) A. C. 606.
- (17) (1963) 2 All E. R. 73-75.
- (18) *ibid.*, 75.
- (19) *ibid.*, 75.
- (20) *ibid.*, 75.
- (21) *ibid.*, 75-76.
- (22) *ibid.*, 76.
- (23) R. v. Church Assembly Legislative Committee, Ex p. Haynes Smith, (1927) All E. R. 696, at 699.
- (24) (1963) 2 All E. R. 77.
- (25) Lord HEWART の見解と矛盾する先例として次のものをあげよう。(1963) 2 All E. R. 77-78.)
- R. v. Smith, (1844), 5 Q. B. 614; 114 E. R. 1381,
- Ex p. Ramsay, (1852), 18 Q. B. 173; 118 E. R. 65,
- Osgood v. Nelson, (1872), L. R. 5 H. L. 636,
- Cooper v. Wandsworth Board of Works, (1863), 14 C. B. N. S. 180; 143 E. R. 414,

Hopkins v. Smethwick Local Board, (1890), 24 Q. B. D. 712,

De Verteuil v. Knaggs, (1918) A. C. 557,

Wood v. Woad, (1874), L. R. 9 Exch, 190,

Fisher v. Keane, (1878), 11 Ch. D. 353,

Weinberger v. Inglis (No. 2), (1918) 1 Ch. 517.

83 R. v. Electricity Comrs. (1923) All E. R. 150, at 157.

84 (1963) 2 All E. R. 78.

85 (1923) All E. R. pp. 161-162.

86 (1963) 2 All E. R. pp. 78-79.

87 ibid., 79.

88 (1951) A. C. 78.

89 (1963) 2 All E. R. 80.

90 ibid., 80.

91 ibid., pp. 107-110, pp. 112-115.

92 判断結果を同じくする一人の Lord HODSON は本件における Natural Justice 則の適用の根拠を同じ十九世紀先例に求めるが、彼は行政的な権限にもこの原則は適用されてきたということを立証しようとするのである。

Lord HODSON は今回 House of Lords での審理過程で言及された一六一五年の Bagg's Case に始まる一連の先例をお互いに矛盾しないように把握することは難しいことを認めつつも、次の二つの事項についてはそれらの先例より明らかになるとする。それらの事項は「第一に、確かに争いが存在しているという事は Natural Justice 則の適用を求めるうえで要件を含んでいるだろうけれども、相対立する当事者間の争いというものが存在していないからといってそれはこの原則適用上の決定的要件ではないということである。第二に、ある事件は決定を下す者があたかも司法的能力と対照をなすことであるかのごとく、行政的能力 (in a executive or administrative capacity) で行動していると言ったからといって解答を下したことはないならぬ」(ibid., 113) と主張したのである。ちなみに第一の点では Natural Justice 則の適用には必

争いの存在が必要であるとはいえない、言いかえれば争いが存在していない場合でも Natural Justice 則の適用はありうるということであり、第二に述べていることは権限の行使者が行政的能力でその権限を行使していると主張することをもって Natural Justice 則遵守義務を免れる抗弁とはならないということなのである。いずれも従来の通説に対する強力な反論を含んだ見解といえるのである。続いて彼は「いくつかの判例は明らかに司法的ではなくむしろ行政的な能力で行動している者が、裁判所によって Natural Justice の原則に従うべきであると判断されたことを立証していると私は思う」(ibid., 113)と述べ、それを例証するものとも顕著な例は一八三三年の *Capel v. Child* (1832), 2 C. & J. 558; 149 E. R. 235 であるとしてその事件について次のように説明する。

この事件の事実関係は次のようであった。s. 50 of the Act, 57 Geo. 3 C. 99 によつて「① bishop の主教管区内の各地区に存在している寺祿に付属する教会または礼拝堂の数が原因で、②このような教会または礼拝堂がお互いに離れすぎていることが理由で、③このような教会または礼拝堂に勤務している牧師 (spiritual person) 宅がそれらから離れすぎていることが理由で、④教会または礼拝堂を保持している牧師の怠慢が原因で、このような寺祿における宗教上の任務が適切に遂行されていないと bishop が (bishop 自らの知りえた情報にもとづくか、もしくは bishop の前に提出される宣誓供述書 (affidavit) による証言にもとづく) 思う時はいつでも (whenever it shall appear to satisfaction of any bishop) bishop は「その任務を遂行さずかまたはその任務の遂行を補佐するために」牧師補 (curate) を任命することができ、そしてこの牧師補の給料を支払う義務を、その任務の不完全性がこのような任命の必要性を引きおこすに至った者に負わすことができるとなっていた。(ibid., 113.)

一八八〇年一月十八日 the bishop of London は右法律により、原告に対し次の内容の要請書を送付した。それは、自分の知るところでは Watford にある教会は原告の怠慢により宗教上の任務が適切に果されていない、ゆえに原告にその任務の遂行を助ける適切な人物を任務しその給料を支払うことを要請するというものであった。これに対し原告は牧師補を任命しなかったため bishop がそれを任命しその給料を原告に割り当てた。その後給料が支払われていない状態が続いたので原告は bishop の前へ召喚された。が原告は出頭しなかったため給料を支払うよう忠告された。そこで原告ははじめて出頭し、自分は最初に法を適用される際に適切な聴問の機会を与えられなかったと主張したのである。ゆえに本件での争点は bishop は「」の法律上の権限を行使する上で原告に聴問の機会を与える義務があったのかどうかということであった。

この事件において Lord LYNDHURST, C. B. は次のような見解を述べている。曰く「ここに新しい管轄権が与えられている。言いかえれば新しい権限が与えられている。すなわち判断を下す権限 (power to pronounce a judgement) が bishop に与えられているのである。コモン・ローならびにエキィティ上のあらゆる原則に従うならこのような判決は最初に当事者が自己の弁明を聴問される機会をもたないかぎり宣告されえないし、またたとえ宣告されたとしてもこのような判決は一瞬たりとも効力をもつことはできないのである。そして本件においては原告はこのような機会をもたなかったのである。すなわち原告がそれについて反駁する機会をもつような問責 (charge) は何ら原告に対しなされていないのみならず、彼は何らかの問責に反駁するように召喚されたということもなかったのである」(ibid., 113.) と。すなわち一定の判定を下すという内容の権限は前もって当事者の言い分を聞くという条件付ではじめて行使が許され、したがってその条件を守っていない場合の判定には効力がないということなのである。

また Baron BAYLEY は次のように別の表現で同じことを述べている。曰く「法の一般原則にもとづくと、もし bishop が affidavit によって手続をとったのであれば反対側当事者に聴問される機会を与えることが不可欠であっただろう。bishop が自分自身の知識にもとづいて手続をとる時には、彼が処分をする根拠であると述べる事項に答えて聴問される機会を当事者に与えないかぎり、bishop が納得したり (to the satisfaction of the bishop) 自分自身の知識をもった (of his own knowledge) とすることは、どうあってもまた当該法律の意味するところからいっても思えないと私は考える。……もし bishop が自分の前に当事者を呼んで、そして、その当事者の怠慢によって任務が適切に遂行されなかったと考えられる理由を当事者に告げ、当事者がその問責に対し弁明できるような理由をもっていかどうかを尋ねていたならまったく十分であつたらう。それにしても司法的手続の性格 (the character of a judicial proceeding) をそれ自身の中に備えているすべての事件においては、判定が作用することになる当事者は聴問される機会を与えられるべきだということは一般に認められている原則ではないであろうか」(ibid., pp. 113-114.) と。この論理はなんんかんの affidavit により処分をするのならその affidavit の中で批難されている人物の言い分を聞く義務が bishop にあるし、また bishop が自分の得た知識にもとづいて行う場合でもその情報に対する反論を当事者から聞いて初めて公平な確信、判断に達することができるということが中心となっており、その前提としてこのような一定の手続をふんで初めてこの事件に対し判断を下せる立場にある bishop の当該権限の行使は司法的な要素を含んでいるからであるという認定が存在しているのである。

以上が *Capel v. Child* 事件の概要であるがこれに対し Lord HODSON は次のように評釈して本件とこの事件の類似性を指摘するのである。曰く「兩判事の意見の中では手続の司法的性格というものに強調がおかれていたことは事実である。がこの事件では bishop は行政的に行動していたと言えないとは私には思えないのである。bishop がその権限を行使していた当該法の下での状況は、本件において別の法の下で権限を行使している公安委員会の状況と異なるものではなかった。しかも偶然にもそこに含まれている問責、すなわち怠慢の責めは各事件において同じであった。本件に関係すると私が思う事項は、行使されるべき権限が免職される人物に対しなされる問責（この表現により私は怠慢に対する責めを意味している）を含んでいる場合には、その権限が行使される前に *Natural Justice* 則が遵守されるべきであるということである」(ibid., 114.) と。

Lord HODSON の主張は本件での公安委員会の権限行使が行政的なものであるとしてもそれだけでは *Natural Justice* 則を遵守しない理由にはならない。なぜならこのような事例に対しては *Natural Justice* 則の遵守義務を課するのが裁判所の立場であったからであるとするのである。それは言いかえれば裁判所は行政的権限に対してもその行使に際し *Natural Justice* 則遵守という条件を付してきたということなのである。Lord REID とは異った論理を先例の中より導き出すことにより同じ結論に達したわけである。

(六)

一八八二年法にもとづく権限を行使するに際しては公安委員会は司法的に行動する義務を負っていたというのが *House of Lords* の判断であった。⁽¹⁾ しかもこの義務は一八八二年法中に国会がそのような義務を法定した結果出てくるというものではなかった。すなわち同法中にはそのような義務の存在を読みとれる条項は存在していなかったのである。権限付与条項に司法的行動の義務条項が並置されていないかぎりこのような義務を国会は当該権限の行使者に課す意思はなかったと考えることが普通の法解釈からの自然な帰結といえよう。それにもかかわらず本件では Lord

REID は司法的行動の義務を認定したのである。ここには正に一八六二年 Cooper Case 判決中で「国会法の手ぬかりをコモンローの正義が補う」と述べたあの BYLES 判事の論理と同じものが存在しているのである。すなわち Lord REID は当該権限の行使者は司法的に行動しなければならぬとする条項を国会が設置していないことは国会の手ぬかりによるのであり、決して法定されていないことから権限の無制約性を認めることがあってはならないと考えているのである。それはなぜか。すなわち司法部の正義がそれを許さないからであるということであり、そのためには司法部の正義がこの国会の意思の欠缺を補わねばならないということなのである。ここには司法部の正義というものが国会法に優位する上位の規範であるという意識が顕著にあらわれているのである。

ではここで Lord REID が考える司法の正義とは一体何なのか。それについて Lord REID は二つの面からそれに答える。第一は原告が就いているような職業から解雇される際には、それに先立って必ずその理由を告知され、それに対する本人の弁明の機会を与えられねばならないということが司法部の一貫した立場であるとする。第二に免職処分をうける結果、年金をうける権利を剥奪されることになるが、このような財産権または特権を剥奪される場合にはそれに先行して必ずその理由についての告知弁明の機会が当事者に与えられねばならないということがこれまた司法部の一貫してとってきた立場であるとするのである。すなわち司法の考える正義の内容とは、一般に Natural Justice という表現に集約されている手続上の公正さを遵守するということなのである。しかも Lord REID はこのような正義の観念を司法部の立場の本流であったと考えているのである。

では司法部はこの本流からいつそれたのか。あるいはまた司法部は流れをそれたのではなく、流れを変えたのであろうか。Lord REID は司法部の本流は依然として変わっていないという立場を表明する。言い換えれば二〇世紀後半

になってから見られた裁判所の立場はこの本流を一時それた支流にすぎないということを立証せんとするのである。そしてこれら支流はあくまでも本流に対する例外的現象であるとみなし、今回の事件判断をこの一九世紀まで続いてきている本流に添って下し、もって司法部を支流より本流へ復帰さそうとするわけである。この作業を彼は三つの面から行う。

第一は行政機関の *Natural Justice* 則適用の問題を、行政機関の果す役割の面から考えこの原則の適用を二分するのである。すなわち公共的事業を行うに際しての行政機関に対してはこの原則の適用は制限される場合があるが、このような公共の利益を考察の対象とする以外の事例、特に個人の処遇に関することに行政機関が関与するときは *Natural Justice* 則は完全に適用されるとした上で、この両者の場合を混同する例ができていくことに警鐘をならすのである。すなわち明らかに後者の事例に属する場合であるにかかわらず、前者の事例の場合の論理を拡大適用することの誤りを指摘するのである。このように *Natural Justice* 則の適用に、場合により条件をつけるという考え方は、⁽²⁾ 自体は問題とされる面を残してはいるものの、司法部の立場の本流と支流を明確にするうえでこの論理は役立つというものである。すなわち、前者の事例の場合の論理を拡大適用するものというべきであろう。

第二に彼が考察の対象として取り上げたものは戦時下立法とそれの戦後に与えた影響であった。ここでも戦時下の処置は例外的なことであり、その例外現象を本流と誤解してはならないことを注意しようとしているのである。この事件は戦争という異常事態の発生はいかに英国憲法の正常な姿をまげるに至ったか、そしてその後遺症が戦後いかに長く判事自身の判断にも影響を与えたかを示す一例でもある。一九世紀から二十世紀初めまで続いた英国憲法本来の状態に返るのに多くの年月とその間における数々の経験を要したわけである。

第三として取り上げるものは Lord ATKIN の論理の解釈ということである。司法部がその本流を離れた第三の原因は ATKIN 論理の誤解にあったのである。その誤解とは行政機関に司法的行動の義務が生ずるためには、当該機関が国民の権利に関する権限を与えられていて、かつ、それに加えて司法的行動の義務を負わされていることと考えた点にあるとする。Lord ATKIN の真意はこのような二重の要件を課すことではなく、国民の権利に影響を及ぼす権限を付与すれば、即その権限は司法的に行動する義務をふんだ上で行使されるべきだということであったと解釈するわけである。

前章でもみてきたごとく二〇世紀の裁判所は、司法的行動の義務が法定されていない場合にそのことからこのような行動の義務は存在していないという狭い判断を必ずしも示していたのではなかった。むしろ逆に法定されていない場合でも司法的行動の義務を認定することにより司法部の正義則の普遍化を試みんとしていたのである。しかしそこでは行政機関が相対立する二当事者間の争いに裁定を下す場に置かれている時、その立場に裁判所との類似性を読みとり、この Natural Justice 則の遵守を求めるといふ技術的な操作を常に行っていたのである。したがってこのルールの適用に際しては形式上の限界が存していたのである。そこで Nakuda Ali 型の垂直線上の二者間の事件ではこのルールの適用が排除される余地が存していたわけであった。ゆえに司法的行動の義務が法定されていない場合で、しかも Nakuda Ali 型の事件の場合にも Natural Justice 則の適用を拡大せんとしたところに今回の判断の意義があるのである。そのためには権限の性格からその行使方法を引き出すという論法が必要であり、さらに Lord ATKIN の見解の再解釈が必要とされたといふべきであらう。

Lord REID はこれまで見てきた論理をもって今日の司法部を十九世紀のいわゆる司法の本流へと結びつけたので

ある。この Lord REID に代表される House of Lords の多数意見を第二審判決と対比するならば、結局両者の違いは英国憲法をめぐる見解の対立と言えるのである。第二審判決は国会の意思表示の結果には従わねばならないというもので、そこには国会を拘束する規範意識は読みとれない。これに対して House of Lords は Natural Justice 則をもって国会をも拘束する共通規範としての憲法的ルールという意識で捕えていることがうかがえるのである。したがって実定法中にこのルールが体现されていない場合でもこのルールの遵守義務が発生するという論理が出てくるわけである。

しかしこの論理過程は英国憲法の構造下においては司法部の国会からの権限篡奪によりはじめて可能になっているということにも注目する必要がある。いみじくも House of Lords において唯一人反対意見を述べた Lord EVER-SHED はこの点を鋭く次のように指摘しているのである。

「何人かがその職務から解雇される時はいつでもこの原則の発動を主張するということは、裁判所による権限篡奪の危険性を含んでいるように思える。そして Natural Justice の原則に留意しているという口実のもとに実際にはほとんど感情ともいってよいものに訴えがちになるように思える。」⁽³⁾

しかし英国憲法は成文化された法典の中に明記されているのではなく、時代と共に変動してきた実に流動的なものであった。その憲法史は極論するならば権限の篡奪史ともいえるのである。すなわち統治権担当機関間の権限領域の争いというものがくり返されてきたわけである。しかしここでいう争いはあくまで舞台上の争いのことであり、観客席との争いではないのである。この争いを観客席の国民が見て評価する時、権限が統治権担当者間を抗争移転する様それ自体は権力分立の思想が正に正常に体现され機能している姿なのであり、その争いの存在自体を批難する理由はな

いのである。観客席の仕事はこの権限篡奪の結果が観客席との間に何らかの関係をもってくる時に始まる。すなわち観客の人権との関係において篡奪論評価が下されるわけである。国会の至上性が行政機関による人権の侵害をも許す結果を招来させる時、裁判所がたとえこの行政権に付与された権限に介入しもって至上性を有する国会の意思に背いたとしても、それが人権侵害を防止、救済するためになされた行為であれば司法部による権限篡奪行為は観客席の支持を得、司法部の正義は客席の正義と同一化し、もって国会、行政部もこの正義を尊重せざるをえない事態に追い込まれる。ここに至って国会を拘束する規範が生じこの意味で、その当該法律を通した国会の至上性は否定され新しい英国憲法体制が生じてくるわけである。

以上 *Ridge v. Baldwin* 判決を本稿の主題に関する分野に限定して、その領域における過去の判例との関係でその意義の一部を考察してみたわけである。本件は最初に紹介した争点が示しているごとく、本章で取り扱った司法的に行動する義務の有無をめぐる問題の他にも公法上の諸問題を提起していた。たとえば問題の権限が一九五二年規則の拘束をうけるとした時、その規則上の手続則を遵守したかどうかについてどう判定するか⁽⁴⁾、この規則の拘束をうけないとしても、司法的に行動する義務があるとする場合本件においてその義務は守られたといえるか⁽⁵⁾、すなわち *Natural Justice* 則への適合性を具体的事実に側して認定していく問題とか、またたとえ公安委員会に *Natural Justice* 則遵守義務がありそしてこの原則違反の事態があったとしても、原告が一九二七年 *Police (Appeals) Act* に基づいて *Secretary of State* に不服申立を行いその判定が下ったうえば右法律 *s. 2 (3)* のいわゆる *finality clause* 条項の拘束をうけ、本件のような司法救済を求めることは不可能であるのかという問題⁽⁶⁾、ならびにたとえ司法救済が許されるとして *Natural Justice* 則違反の事実が仮に裁判所により認定されたとした場合、このことにより公安委員

会の決定はどうなるのかということ、すなわち無効となるのか取消されるのか⁽⁷⁾ということ等の問題を同時に多々含んでいたのである。これらの問題はいずれを取り上げても英国公法上の大きな争点事項に関係しているがゆえに、その各々の問題に対する今日の House of Lords の判断を先例との関係等で考察する必要性は、この事件自体の意義を包括的にとらえるうえで欠かせないものであるがその作業は別の機会に移し、ここでは本稿との関係でのみその意義の把握をこころみたのである。

この判決が英国公法上にもつ意味をより明確にするためにはこの判決のもつ先例性についての考察を欠かすことはできない。そこで次にこの判決以降の裁判所のこの点に関する姿勢の分析にうつりたい。

(1) House of Lords 判決を契機として書かれた論文はいくつかある。その論旨は判決の論理を評価するものから、警察法の歴史を明らかにすることにより今回の判決が一八八二年法にもとづく警察の discipline 手続に Natural Justice 則の遵守を求めた点を誤りとするものまで少しづつ傾向を異にしている。その主なる論文として次のようなものがある。

A. L. GOODHART, "Ridge v. Baldwin: Administration and Natural Justice," (Jan. 1964) Vol. 80 L. Q. R. pp. 105-116,

A. W. BRADLEY, "A Failure of Justice and Defect of Police," (1964) C. L. J. p.p. 83-107,

G. J. WEBBER, "Natural Justice in Recent English Case Law," *Current Legal Problem 1964*, at pp. 17-41,

S. A. de SMITH, "The House of Lords on Natural Justice," 26 *The Modern Law Review* at pp. 543-547.

(2) *The Listener*, August 8, 1963, p. 197. 紙上の H. W. R. Wade 教授の見解を参照。

(3) (1963) 2 All E. R. 91.

(4) *Lord MORRIS* の判断過程は詳細な論理展開をもってなされ注目値する。(1963) 2 All E. R. pp. 94-107.

(5) 公安委員会に Natural Justice 則を遵守する義務があるとしても、では本件においてその原則は守られたかという問題が

存在する。この問題は Natural Justice の内容を具体的に認識するうえで興味ある争点であるので簡単にふれておきたい。一般的にいつてこの原則の遵守義務の存在が認定されたとしても個々の事件は異った状況の下で展開されるものであるからしたがってこの原則への適合性の判断は原則の一般的承認から機械的に出てくるのではなくその具体的な状況に則してなされるため、われわれは個々の事件のもつ特性をよく吟味したうえで裁判所の判断部分を評価しなければならぬのである。

本件についてこのことを考えるなら、上告人が刑事裁判を受けたという事実と、公安委員会が一度決定を下した後再度会議を召集し、その場において原告弁護士主張を聞いたという事実とが存している点に特殊性があり、したがって各裁判所における Natural Justice 則への適合性判断もこの特殊事実の存在をどう評価するかという点をめぐり意見の相違が存していたわけである。すなわち公安委員会に Natural Justice 則遵守の義務ありとする点において結論を同じくした第一審と House of Lords の多数意見とが、この原則への適合性判断において相違したのは正にこの点の評価の違いに起因しているわけである。また第二審の傍論 ((1962) 1 All E. R. pp. 844-845.) と House of Lords の Lord EVERSHED とのこの点に関する判断 ((1963) 2 All E. R. 90) とが異つたのもこれによるわけである。ゆえに各判事が同じく Natural Justice 則の遵守と「この重要性を認めつつも、実際にはどの程度の行動が当該機関によりとられていればこの原則を遵守したと判定するかを検討すること」は、この原則のもっている実際上の力を理解する点で重要なことなのである。

Ridge v. Baldwin 事件の Queen's Bench は本件原告が十九日間にわたり刑事裁判所の審理に服したという点を重視した。すなわちその公判において十分聴問される機会が本人に与えられたがゆえに本件においては Natural Justice 則違反はなかったと判断したのである ((1961) 2 All. E. R. 536)。

Court of Appeal は傍論において、この Natural Justice 則の遵守義務が公安委員会にあると考える立場に立つなら、この原則は遵守されたとはいえないとして一審判決とはまったく逆の判断を示しているのである ((1962) 1 All E. R. pp. 844-845.)。

これに対する House of Lords の判断は次のようなものであった。Lord REID はこの問題を三月七日の決定と三月十八日の会合との関係の面から判定する。すなわち三月七日にはこの原則の不遵守があったことは当然としたうえでそれ以前の公判との関係についてはふれていない。そこで問題はこのルール違反が十八日の会合で償われたかどうかということになるのである。曰く「私はもし官吏とか機関が軽卒な行動をとったということに気づいて、当該関係人に対し自己の言い分を述

べる適切な機会を与えたのちに全部の事項を新たに再考するなら、その時はその結果到達した決定は有効なものであるという事を疑わない。一つの例は一九一八年の *De Verteuil v. Knaggs* 事件である。しかし本件においては上告人弁護士は上告人に対する問責の内容について十分に知らされていなかったし、また公安委員会はすでに公表していた決定を廃棄しそして新しい決定を下す手段をとるということをしなかったのである。私はこの日行われたことは完全なる再審理とは言いがたい非常に不十分な代替物であったと思う。それでも同委員会のうち三名の構成員が彼らの意見を変更したのである。もしも上告人について言われている不利益事項をすべて本人に明らかにしたのちに完全な再審理が行われていたなら委員会の決定はどうなっていたらどうかを述べるのは不可能である。私は三月十八日の会合はこの上告の結果に影響を与えないと判断する各位に賛成する次第である」(1963) 2 All E. R. pp. 80-81.)

Lord REID は不十分な審理の結果下された決定を有効にする道は、第一にその決定を破棄すること、第二に關係人に本人について申し立てられている被疑事実の内容を十分に知らせること、第三に關係人にそれについての自己の言い分を主張させる適切な機会を与えること、第四にこれらの手続をふんだのちに公安委員会がすべての事項を再考することであるとするのである。そして本件においてはこのいずれの要件も同委員会の三月十八日会合において満たされなかったがゆえに、三月七日の決定は無効のままになっておりかつそれを再確認した十八日の決定は効力をもたないということなのである。要するに十八日会合においては *Natural Justice* 則に従った再審理がなされたとはいえないということなのである。

Lord HODSON は本件上告人が刑事裁判をうけたという点についてまず「公安委員会が刑事裁判においておこったことについて十分知らなかったと考えることは非現実的であろう(同委員会はこの裁判での証言の写しを、委員会決定を下した後になってはじめて与えられたのであるけれども)が、私はこの事件は非常に明白なものだったので上告人は聴問される必要はなかったとか、非常に明白であったがゆえに *Natural Justice* の請求は満たされていたとか言うことはできないと考える」(ibid., 112.)として、刑事裁判を通して原告の事件が知れ渡っていたことは聴問の機会を付与する必要性がないことにはならないとするのである。その理由として「公安委員会が手にしたものは DONOVAN 判事の見解であった。……同判事は自分が述べたことが公安委員会の耳に入り、そして同委員会が適切な処置をとるだろうと思っていたということは、その時並びに裁判終了時における同判事の意見からしても明らかであると私は思う。公安委員会は明らかに早急に行動する必要があると考えたようである。しかし同判事の見解中には上告人に対し何らかの罪が立証された、ゆえにこれ以上の審問は

必要ないという立場に立って上告人は取り扱われてよいというような見解は何も存在していなかったのである」と。(ibid., 112.) 三月十八日の件については「三月十八日 Mr. BOSLEY は公安委員会によって十分であるのみならず丁重な聴問の機会を与えられた。しかし彼は自分の依頼人が答弁すべき罪がどんなものであるのかを知らないとくり返し述べたにも関わらずその罪の性質について何らの指摘をうけなかった。したがって三月七日に上告人に正義を施すことを怠ったのみならず、それは三月十八日(この時公安委員会は前に下した決定を確認した)にも矯正されなかったことが明らかになる。」(ibid., 112.) と述べている。

(6) (1961) 2 All E. R. pp. 536-538.

(1962) 1 All E. R. pp. 845-847,

(1963) 2 All E. R. 81, 92, 116.

(7) 反対意見をのべた Lord EVERSHED が「void or voidable に関する問題を詳細に分析し論じている。彼は finality clause に対し判断を下す前提問題として Natural Justice 則違反の法的効果を取りあつかい、それをあくまでも voidable と認定するのである。この判断の先例分析等を含めて」の Lord EVERSHED の考え方はこの問題を考えるうえで今後必ず言及されるものとなるであろう。(1963) 2 All E. R. pp. 85-89.