

[紹介]

JUSTICE-All Souls, *Administrative Justice-Some Necessary Reforms-*
(Oxford, Clarendon Press, 1988) pp. 449.

榊 原 秀 訓

本書『行政的正義——幾つかの必要な改革』は、英国における行政法の包括的調査のために、国際法律家協会イギリス支部 (The British Section of the International Commission of Jurists) であるジャスティスとオックスフォード大学の一カレッジであるオール・ソウルズの後援の下につくられたパトリック・ニール卿 (Sir Patrick Neill, QC) を委員長とする委員会の報告書である。本報告書を紹介するのは、英国行政法の現在の状況、問題点およびその具体的改革を知る上で重要であると思われるからである。

本委員会の設置の背景としては、一九六六年および一九六八年のオール・ソウルズ・カレッジにおけるイングリランド法(改革)委員会 (Law Commission) による行政法についてのセミナーの開催、一九六九年の法(改革)委員会による英国の行政法における欠陥の調査のための王立委員会の設置の勧告、そして、政府によるその勧告の拒否という事実が存在している。

このように行政法調査の必要性にもかかわらず、政府によって調査委員会が設置されないがために、いわばそれに代わって本委員会が一九七八年に、以下のような付託条件・事項で設置されることになる。

「英国全土の大臣、公社および地方当局を含む政府の種々の機関の作為または不作為の結果として被った被害

(grievances) の効果的な是正手段 (redress) を人が確保できるよう法および手続において必要または望ましいと考えられるであろう改革について調査し報告すること。

上述したこと的一般性を排除することなく、特に以下のことを考察すること。

1 既存の司法的救済手段 (remedies) の形態および手続にかんして望ましいであろう変更。

2 これらの救済手段が、司法審査の追加的根拠を提供するために、または、現在上訴または司法審査に服さない行政の作為または不作為をカバーするために、そして、そのような救済手段をより効果的にするために、範囲において拡大されるべきか。

3 被害を是正する手段として損害賠償または補償にたいする権利を含むことの望ましき。

4 行政機関となされる契約およびまたそのような機関の不法 (tortious) または違法の (delictual) 責任を規律するなんらかの特別の原則が定式化されるべきか、もしそうならば、いかなる原則がか。

5 行政機関は、行政実務準則集 (a code of administrative practice) を遵守することが要求されるべきか、もしそうならば、なんらかの救済手段または是正手段がそのような準則集の違反のために提供されるべきか、そして、いかなる救済手段または是正手段がか。

6 行政の行為からの上訴を聴聞する、または、それを審査するための制度において、もしなされるならば、いかなる変更が望ましいか。例えば、

- (a) スコットランドおよび北アイルランドにおいて上級司法裁判所に特別の部が、そしてイングランドおよびウェールズにおいて高等法院行政部が存在するべきか。
- (b) 行政裁判所という別個のシステムが存在するべきか。
- (c) 審判所および審問の現在のシステムが改善され得るであろうか。

7 いかなる程度において、行政にたいする被害の是正は、既存のまたは改善されたオンブズマン・システムによって最も良く扱われるか。

8 従位立法および行政の規則制定の査定および審査のための手続がこれらの付託条件の文脈において適当か。

9 英国における行政法にたいするヨーロッパ共同体への加盟の影響。

審査委員会は、特に、提案されるなんらかの改革の実施のさいにいかなる実際の困難が生じるであろうか、いかにこれらが克服されるであろうか、そして、また法律扶助の利用可能性を考慮することに関心をもつであろう。」

そして、委員会は、一九八一年に、現状の要約と質問事項をあげコメントと批判を求める九七頁のデイスカッション・ペーパーを提出し、そこにおいて「委員会の主要な関心は、個人の権利および目的が今世紀に生じてきた国家の権限およびその活動の範囲における巨大な増加にたいして今日適切に保護されているかどうかである」ことを明らかにする。このデイスカッション・ペーパーは、行政審判所、審問、オンブズマン、裁判所、原告適格、行政裁判所／部／リスト、理由（付記）、適正な行政の原則、補償、利用できる救済手段にたいするアクセスおよびそれらにかんする知識、ならびに行政審査審議会の項目を扱っている。

その後、委員会は、一九八八年に本報告書を提出する。報告書は、配列は異にするものの、基本的には、先にあげたデイスカッション・ペーパーの項目と同様の項目からなっている。具体的に述べると、報告書は、第一章序論、第二章適正な行政の諸原則の定式化、第三章理由を与える義務、第四章行政審査委員会、第五章オンブズマン、第六章司法審査の申請、第七章裁判所と法、第八章原告適格、第九章審判所、第一〇章審問、第十一章補償・行政の行為によって引き起こされた財政的損失の十一章からなっている。そして、報告書は、第一章を除いて、各章を「議論の要約」、「議論」、「勧告」の順で論述している。

以下では第一章は別として、章ごとまず「勧告」を紹介し、「勧告」のうちで紹介者にとって興味深いと思われるもの

については、関係ある「勧告」の後で、また、「勧告」はなされていないが重要と思われるものについては、章の最後に、「議論の要約」および「議論」を参照して若干の説明を加えたいと思う。従って、説明は幾つかの勧告についてなすにすぎず（特に、スコットランドおよび北アイルランドにかんするものについては完全に省略する）、また、説明においても必ずしも制度等の紹介は行わないので、それらについては、既存の業績を参照されたい。紹介者も多くの業績を参照したが、それらをいちいちあげることは省略する。なお、「勧告」と説明の区別を明らかにするために、「勧告」の番号の後に「勧告」の内容を鍵括弧でくくって示し、説明は、鍵括弧なしで行うことにする。

第一章 序論

委員会は、本章において、本報告書の歴史的背景を略述した後で、本報告書の基底にある六つのテーマを次のように説明する。

- (a) 被害を防ぐ必要性
委員会は、「被害の効果的救済」という付託条件を有するが、被害の数を最少のものにすることが極めて重要であると考える。第二章は、このテーマとかがわっている。
- (b) 決定における公開の必要性
決定は、明確かつわかりやすいものであるべきである。行政官は、申立てに基づいて、決定の理由を与えることそしてそのような決定に基づく事実を述べることが要求されるべきである。第三章は、このテーマとかがわっている。
- (c) 救済手段にたいするアクセスの容易さ

委員会は、人が必要な救済手段を利用することを困難にする人為的な障害に反対する。委員会は、この原則に基づき、

第六章において司法審査の申請における裁判所の許可 (leave) の廃止、第八章においてリレーター訴訟における法務総裁の命令 (pat) の廃止、第五章において国会コミッションナーおよびローカル・オンブズマンにたいする苦情申立て人の直接アクセスを提唱する。

(d) 救済手段の適切さ

委員会は、もし裁判官が与え得る救済手段が不適切であるならば、裁判所にアクセスするための効率的な手続を有することとはあまり重要ではないと考える。第一章において、承認された不法行為の類型にあてはまらない不法な行為を通して公的当局によって引き起こされた損失にたいしては損害賠償が与えられないという問題を扱い、第五章において、ローカル・オンブズマンによって勧告された救済手段が従われるべきことを論じる。

(e) 法をアップ・ツー・デイトのものにする必要性

委員会は、厳格性および硬直性が支配的になる危険性があると考える。そして、行政法は今日かなり重要な法の一部であるので、すべての組織がその職務を迅速かつ効率的に果たすことを保障するためにそれらにたいして注意深い監視が与え続けられる必要があるとする。第四章において、行政審査委員会の設置を提唱する。

(f) 公的情報案内とアクセスの必要性

委員会は、公衆に救済のルートを知らせるためにより多くのことがなされるべきであると考え、司法審査が求められ得る根拠が制定法中に体系化されるべきであること、オンブズマンの決定が書物の形態で要約され公表されるべきであること、訴訟扶助制度がほとんどの審判所の利用者をカバーするように拡大されるべきであることを主張する。

第二章 適正な行政の諸原則の定式化

勧告1「最新の適正な行政の諸原則が策定され、公表されるべきである。写しがすべての行政官に利用できるようにされるべきである。」

勧告2「諸原則は、ヨーロッパ評議会大臣委員会決議 (Council of Europe's Committee of Ministers' Resolution) (七七) 三―および勧告 (Recommendation) No. R (八〇) 一を基礎として用いて策定されるべきである。」

ヨーロッパ評議会大臣委員会議決 (七七) 三二は、「行政当局の行為との関係での個人の保護について」という名称をもち、加盟国の政府がその法および行政実務について以下の五つの原則によってガイドされるべきことを勧告する。

I 聴聞を受ける権利

1 人の権利、自由または利益に侵害的影響を与えるであろうような性質をもつすべての行政の行為に於いて、当該人は、事実および論拠を提出することができ、そして、適当な場合には行政当局によって考慮に入れられるであろう証拠を要求することができる。

2 適当な場合には、当該人は、適当な時期および事案に適した仕方、前文に述べられた権利を知らされる。

II 情報にたいするアクセス
申立てに基づき、当該人は、行政の行為がとられる前に、適当な手段によって、その行為をとることに関連したすべての利用可能な要素を知らされる。

III 援助および代理

当該人は、行政手続において援助され、または、代理され得る。

IV 理由の言明

行政の行為が彼の権利、自由または利益に侵害的な影響を与えるような性質をもつところでは、当該人は、それが基づく理由を知らされる。このことは、その行為において理由を述べることによって、または、申立てに基づきそれらを合理的期間内に文書で当該人に連絡することによってなされる。

V 救済手段の教示

文書の形態で与えられる行政の行為が、当該人の権利、自由または利益に侵害的影響を与えるところでは、それは、それによりにたいする通常の救済手段を、その使用のための期間と共に示す。

また、勸告 No. 2 (八〇) 二は、「行政当局による裁量権限の行使にかんして」という名称をもち、同じく加盟国の政府がその法および行政実務において、以下の原則によってガイドされることを勧告する。

I 範囲および定義(省略)

II 基本原則

行政当局は、裁量権限を行使するとき、

- 1 権限が与えられた目的以外の目的を追求しない。
- 2 特定の事案に関係のある要素のみを考慮し、客観性および公平性を遵守する。
- 3 不公平な差別を避けることによって、法の前の平等の原則を遵守する。
- 4 その決定が、人の権利、自由または利益に与えるかもしれないならかの侵害的效果と、それが追求する目的の間の適当なバランスを維持する。
- 5 争点となる問題を考慮して、合理的期間内に決定を行う。
- 6 各々の事案の特定の状況を考慮しつつ、一貫した仕方、なんらかの一般的行政ガイドラインを適用する。

III 手続

7 裁量権限の行使を規律するなんらかの一般的行政ガイドラインは、

(1) 公開される、または、

(2) 当該人にかんする行為を行う前であれ後であれ、申立てに基づき適当な仕方であつ彼に必要な程度において告知される。

8 行政当局が、裁量権限を行使して、当該人の権利、自由または利益に侵害的な影響を与えるような仕方であつ一般的ガイドラインから離れるところで、当該人は、その決定の理由を知らされる。

IV コントロール

9 裁量権限の行使によりなされる行為は、裁判所または他の独立した機関による適法性のコントロールに服する。

10 裁量権限の行使による決定をなすことはいかなるタイム・リミットも法によって規定されておらず、そして、行政当局がその決定を合理的期間内になすことを怠るところで、その不作為は、その目的について権限のある当局によるコントロールに服するかもしれない。

11 裁量権限の行使をコントロールする裁判所または他の独立した機関は、その機能の行使に必要なような情報を得る権限を有する。

勸告3 「この基礎は(a)ジャスティス報告書『法による行政』(Administration under Law)および(b)不当行政を扱うオンブズマン報告書を含む他の資料を参照することによって補足されるべきである。裁判所が決定を取り消すであろう根拠もまた記述されるべきである。」

『法による行政』は、適正な行政の諸原則の内容として、以下のような内容をあげる。

1 事前の告知・聴聞を受ける権利 当局は、決定の前に、特定にかつ重大に影響を受けるであろうすべての者にそ

の意図の告知を与えるために、すべての合理的手段を取らなければならない。そのような者は、意見を提出するための合理的機会を与えられなければならない。

2 いかなる決定も遡及するべきではない。もし決定の目的が先の決定から生じる特定の困難を取り除くことではないならば、いかなる決定も遡及的效果を有するべきではない。

3 重大な事実の確認 当局は、決定の前に、重大な事実を確認するために、すべての合理的手段を取らなければならない。

4 重大な情報を提供する当局の義務 後述原則8の場合を除いて、当局は、その義務の遂行またはその権限の行使にかなする情報の合理的要求に迅速に従わなければならない。

5 制定法上の義務の場合に二ヶ月以内に決定をする義務 いかなるタイム・リミットも規定されていないところで、決定をするべき制定法上の義務に従って決定をなすことを求める文書での要求を受理したときには、当局は、二ヶ月以内に決定をなさなければならない。この期間は、合意によりまたは例外的状況がその期間内に決定をなすことを不可能にするところで延長され得る。そのような状況の詳細は告知されなければならない。決定は、そのような場合可能限り迅速になさなければならない。

6 制定法上の権限または裁量の場合に合理的期間内に決定をする義務 制定法上の権限または裁量に従って決定をなすことを求める文書での要求を受理したときには、当局は、合理的期間内に決定をなさなければならない。

7 理由の言明 後述原則8の場合を除いて、当局は、申立てに基づいてその決定を正当化する理由の文書での言明を与えるべきである。

8 重大な情報を提供し理由を述べる義務の例外 上述原則4および7の遵守は、以下の理由で免除される。(a) 国家安全保障に有害である、(b) 関連ある要求をするさいの二ヶ月の遅延、(c) 決定によって特定にかつ重大に影響されるのでは

ない者によって要求がなされ、理由の言明の付与が、特定的かつ重大に影響される者の利益に反するであろうときの、理由の要求の場合。

9 決定の告知 当局は、その決定が影響を受けるであろう者に知らされることを保障するための手段をとらなければならない。

10 これらの原則において言及された問題の制定法上の相似物の遵守 これらの原則において言及された問題について、明示的な制定法上の規定の遵守は、その程度でその遵守であると考えられるべきである。

裁判所が決定を取り消す根拠については、第六章勧告7参照。

勧告4 「諸原則は、二点を除いて法の効力を有するべきではなく、また、制定法中に具体化されるべきではない。」

委員会は、二つの例外として、理由を与える義務(第二章参照) および不合理または過度の遅延があるところでの救済の提供(第一章参照)をあげる。

勧告5 「諸原則を策定する(そして要求されたときそれらを改正する)に適任の者は、国会コミッションであろう。もし彼がこのことをなそうとしないならば、ローカル・オンブズマン、北アイルランド国会コミッションおよび北アイルランド苦情処理コミッションがその職務を行うであろう。」

委員会は、勧告において提案された、オンブズマンによる諸原則の策定の長所は、オンブズマンによって策定される原則の定式化が改正立法の制定に伴う遅延なしで、経験に照らして改正され、拡大され得るであろうことであるとす。

勧告6 「実際的かつ便宜的などころでは、諸原則は、いかに仕事が扱われるべきか命じ、そして、適当な事案においてはタイム・テーブルを明示する省によって策定される、より明確でより特定した省の規則または実務準則集によって補足されるべきである。これらの規則および実務準則集の写しは、公に利用されるべきである。」

勧告7 「行政審査委員会(第四章における勧告参照)の一つの職務は、諸原則および省の実務準則集の実際の機能を査

定し審査し（なんらかの重要な規則または定められた実務の欠如を含む）ギャップに注意を向け、改正を提案することであらう。」

勧告8 「硬直性は、避けられるべきである。諸原則およびすべての省規則または実務準則集は、柔軟性の重要性を強調するような方法で起草されるべきである。」

第三章 理由を与える義務

勧告1 「行政官がその決定の理由を与えるべき一般的義務が存在するべきである。」

委員会は、理由を支持する議論として以下の四項目をあげる。

(a) 政府の機構の機能

- 1 理由を与える必要は、決定権者に健全な試練を課す。
- 2 結果として、理由付きの決定は、理由が要求されない決定よりも十分に考慮されるであろう。
- 3 理由は、恣意的決定のチェックとなり、そして適正な行政の基本となる。

(b) 決定によって影響を受ける当事者の観点

- 4 決定は、フェア・プレイの基本的必要を満足する。
- 5 理由は、影響を受ける者が、決定を争うことが可能かどうか、そして、もし可能ならばいかなる基礎にかを知ることが可能にする。その争いは、司法過程——上訴または司法審査——によってであるかもしれないし、または、オンブズマンにたいする付託のような他の利用できるルートによってであるかもしれない。

- 6 仮にもし決定が不利益なものでも、影響を受ける者は、理由によってそれを裁量権限の合理的かつ偏見のない行使

として承認するよう確信させられるかもしれない。

(c) 審査当局の観点

7 審査当局は——上訴審判所であれ、裁判所であれまたはオンブズマンであれ——、もし決定が理由を付けられ、そして、もし決定の事実的基礎が裸のまま示されるならば、決定を理解しならかの関係ある上訴、審査または調査権限を行使するためにより良い位置にあるであろう。

8 適切な理由は、管轄権の踰越、法の瑕疵、支持し得ない事実認定および考慮するべきではないものの考慮を明らかにする。

(d) 公衆一般

9 決定過程にたいする公衆の信頼は、支持し得る決定が行政的権限を行使する者によって与えられなければならないという知識によって高められる。

なお、委員会は、理由を与えることに反対する議論もあげているが、紹介は省略する。

勧告2 「義務は、立法によって課されるべきである。」

委員会は、裁判所が、その基本的態度を変更して理由を与える一般的義務を導入することはあり得ないと考えて、その義務の立法的導入を勧告する。

勧告3 「義務は、申立てがなされることによって生じるべきである。そのような申立ては、決定の前または後になされ得るであろう。申立てをなすためのタイム・リミットが課されるべきである。」

委員会は、毎年巨大な数の決定に適用されるであろう新しい義務の付課を勧告しているという事実注意到意し、幾つかの場合には、理由は不必要かもしれないと、単に時間と費用の浪費であるかもしれないと考える。

勧告4 「義務は、単に理由だけではなく、重大な事実の問題についての認定、そして、そのような事実認定に基づく証

拠または他の資料への言及を伴う認定をも述べることを義務とする文言で表現されるべきである。提供される声明書は、移送命令の目的での『記録』の一部をなすものと考えられるべきである。」

勧告5 「義務を課す立法は、一定の範疇の決定の義務からの免除を提供し得るであろう。免除のリストはできる限り短くとどめられるべきである。」

委員会は、以下の領域においては、例外が望ましいと考える。

(a) 理由を与えることが国家安全保障、防衛または国際関係に有害であるであろうところ。
(b) 理由が法的特権によって保護されている資料の開示を含むであろうところ。
(c) 理由が秘密で政府に利用され得る情報を含むであろうところ（この項目は、商業的契約、免許および同様の特権の付与についての決定のような問題をカバーする）。

(d) 理由が専門家のないしは商業的秘密を明らかにするであろう、または、さもなければ第三者の利益に有害であるであろうところ。

(e) 理由が求められる決定がなんらかのポストもしくは官職における任命もしくは昇進またはなんらかの特定の職務配分にかかわっているところ。

勧告6 「決定権者が義務を全くまたは特定の点で果たしていないと信じる、影響を受けた者は、まず（明示されたタイム・リミット内で）決定権者に義務に従うよう、または、特定の点で与えられた情報を補足するよう申請し得るであろう。そして、決定権者による継続的な不作為について（再び明示されたタイム・リミット内で）裁判所に決定権者に従うよう命じる命令を求めて申請し得るような手続を導入するべきである。」

勧告7 「影響を受けた者は、理由を要求する権利を知らされるべきである。」

勧告8 「一九七一年審判所および審問法 (Tribunals and Inquiries Act) 一二条一項は、前述勧告4の最初の文に従って

義務を拡大するよう改正されるべきである。審判所および都市農村計画法領域において適用されるべき手続規則は、同様に改正されるべきである。」

第四章 行政審査委員会

勧告1 「行政的正義のすべての側面を監督し、欠陥に注意を向け、改革を提案する義務を負う、政府から独立した常設機関が存在するべきである。」

委員会は、この機関はコメントしかつ勧告するであろうが、自らは、執行的機能をもたない、また、政府の商業的機能または公的機関の商業的活動には関与しないとする。

勧告2 「この機関は、助言を求めて政府によってなされた要求に対応し得るであろう。しかし、それは、自発的に行爲し、自らの優先権を述べる権限をもつ独立した役割をもつであろう。」

委員会は、勧告の後者の点で、行政審査委員会が、行政法の完全な審査を実施することが必要であると考えたが政府によつて妨げられたイングラッドおよびウェールズ法(改革)委員会ならびにスコットランド法(改革)委員会とは異なることを強調する。

勧告3 「この機関は、国会制定法によつて設置され得るであろう。または、より簡単に常設王立委員会として設置されるであろう。」

勧告4 「我々は、新しい機関が行政審査委員会と呼ばれるべきであると提案する。」

勧告5 「それは、おそらくは、委員長としての著名な法律家を伴う、強力な委員をもつべきである。他の委員は、国会コミッションナーおよび二つの法(改革)委員会の委員長を含み得るであろう。」

勧告6 「委員会は、国会に毎年報告するべきである。国会と他の結び付きが確立されるべきである。」

委員会は、国会コミッショナーに注目し、その強さの多くは国会との結び付き、特に、庶民院特別委員会から由来すると考える。そして、委員会は、国会にたいして年次報告書を直接に、または、指名された大臣を通して提供すべきことを提案する。また、委員会は、特別委員会の設置が国会には適切な機構であるように見えるであろう、または、既に、国会コミッショナー特別委員会が存在しているのでその役割が拡大され、その名称は行政的正義にかんする特別委員会に変更されるであろうとする。

勧告7 「委員会は、その職務を効果的に果たすことを可能にするための適当な人材・財源、特に、適当な調査能力を与えられるべきである。」

勧告8 「審判所審議会は、審判所および審問の監視にかんする重大な負担を果たすために存続するべきであり、委員会と密接に協力して機能するべきである。」

第五章 オンブズマン

(I) 国会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) (「PCA」)

勧告1 「一九六七年国会コミッショナー法 (Parliamentary Commissioner Act) は、公衆に、国会議員のなんらかの介入の必要なくPCAにたいする直接のアクセスを認めるように改正されるべきである。」

委員会は、幾人かの国会議員は、このことが彼らが提供するサービスの重要性を低下させることを恐れて、直接アクセスを認めることに消極的であるかもしれないと考えるが、委員会は、公衆の利益が変化を要求するとする、また、PCAの過重負担や不十分な調査の危険にたいしては、PCAに追加的人材・財源を利用できるようにすることによって回避さ

れ得るとする。

勸告2 「P C Aと国会との結び付きは、(a)国会議員が苦情をP C Aに付託する現在の慣行を継続し、(b)P C AがP C A特別委員会に彼の調査について報告することによって維持されるべきである。」

勸告の趣旨は、国会議員を通しての付託と直接アクセスの両者を認めるといふものである。

勸告3 「もし、受理された個人の苦情に基づいてP C Aが、政府省の特定の部門がその職務を適切に行っていないと信じる理由を有するならば、P C Aは、特別委員会の承認に従って、その部門の職務の体系的調査を実施することができるべきである。しかし、P C Aは、自発的に調査を行う一般的権限 (remit) を有するべきではない。」

委員会は、勸告は、P C Aの役割の重大な拡大を含まないので利益があり、P C Aの第一次的職務からの人材・財源の浪費的逸脱には通じないと考える。但し、委員会は、自発的調査の一般的権限は、P C Aの人材・財源を越えたものであると考える。

勸告4 「国会に第一次的立法から帰結する、P C Aが認識してきた、予測されなかった不正義を知らせるために、P C Aによりいっそうの明示的権限を与えることは必要ではない。」

勸告の趣旨は、P C Aが既に、立法から生じると考える不公平の例を指摘しており、また、P C Aの調査が、法は欠陥があるまたは不公平であると示唆するなんらかの例を法(改革)委員会に注目させることが既に慣行となっているので、法改正の必要はないというものである。

勸告5 「『不当行政の結果としての不正義』という制定法上の文言を改正する、または、代わりの定式を発見する必要はない。これらの文言は、機能においてかなり柔軟で広範囲にわたると証明したであろう。そして、今日充分によく理解されている。」

勸告6 「苦情申立て人に、オンブスマンの調査の開始の前提条件として訴えない約束を与えることを要求することは、

原則として望ましくはない。保健サービスコミッショナー (Health Service Commissioner) は、かなり特別な条件においてのみそのような約束を要求するべきである。」

委員会は、例えば、病院で死亡した子供または老人の親戚が、責任有る者にたいして訴訟を提起するいかなる意図も持たないかもしれないが、約束の付与がコミッショナーがさもなければ断念しなければならないであろう苦情を調査することを可能にすると考ええる。

勧告7 「PCAと裁判所の既存の関係は維持されるべきである。民事裁判所の行政管轄権とPCAの活動を、行政の行為を調査し審査するための共通の手続を有する単一のシステムに統合するためのいかなる試みもなされるべきではない。」ここにあげられた、現状のような救済の経路の選択、単一のシステムに統合という二つの方法以外に、委員会は、裁判所とPCAの機能をより正確に区別し、重複のないものにするという見解も検討し、単一システムは、裁判所が積極的役割を果たし、係争中の訴訟との関係で審査および調査を主導するので、伝統的な裁判所の役割からの逸脱となると考える。また、完全な分離は、司法コントロールおよびPCAの両者の仕事の将来の発達を制限し、個人の好む救済の経路を選ぶ個人の権利を奪うことになるとして反対する。

勧告8 「PCAは、彼が調査している間、裁判所に行政の行為を制止するよう申請する権限を与えられるべきではない。」

勧告は、もし苦情申立て人が、省にたいしていかなる法的救済手段も有していない状況を仮定するならば、裁判所が、省が法的にする権限があることを禁じるために介入することができることは変則的であり、他方、もし苦情申立て人の法的権利が侵害されているならば、彼は裁判所において彼の救済手段を追求することは自由であると考えてるのである。

勧告9 「PCAは、既に、裁判所に調査を実施する他の管轄権にかんする問題を決定することを申請する資格を有して

いるように見える。彼の調査との関係で生じる法の問題について裁判所の意見を求めるために、いかなるよりいっそうの明示的制定法上の権限もP C Aに与えられる必要はない。」

勧告の後半部は、委員会が、P C Aが自らの目的のために必要であるような独立した法的助言を求めることを支持し、P C Aに法の問題を裁判所に付託する権限を与えることが、調査を遅延させ、苦情申立て人および省が裁判所に来て議論する権利を必要にさせるという理由で反対するからである。

勧告10「P C Aによってなされた勧告は、法的には省を拘束しないけれども、それらは、事実上常に受け入れられている。従って、彼の勧告の強制のためにかかる制定法上の機構も要求されない。」

委員会は、P C Aの成功の鍵がまさにP C Aが裁判所および論争的訴訟とは分離しているシステムを代表しているので、省が彼と協力し、彼に省のファイルにたいする充分なアクセスを与えることにあるからであると考える。

勧告11「もし、P C Aが調査してきた不当行政の例示的例を与える一巻のダイジェストがP C Aの権限の下で準備されるならば有用であるであろう。ローカル・オンブズマンの作業に参照がなされるべきである。」

(II) イングランド、ウェールズおよびスコットランドにおけるローカル・コミッショナー (The Local Commissioners for Administration) (「ローカル・オンブズマン」)

勧告12「ローカル、オンブズマンにたいする直接のアクセスが苦情申立て人のために提供されるべきである。彼らは、その苦情申立てをローカル・オンブズマンに直接なす、または、それらをカウンシラーを通して付託する whichever の選択可能性を有するべきである。」

勧告13「(イングランドおよびウェールズの法 (Local Government Act, 1974) をスコットランドの法 (Local Government (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act, 1981) に一致させ) 地方当局に、二回目の報告書を考察し、そして、ローカル・オンブズマンに当局がとってきた、または、とろうと提案している行為を知らせる義務を課す制定法上の改正が導入

されるべきである。」

制定法は、報告書が「当該当局に提出されなければならない」ことを規定しており、これによって当局は報告書を考察し、ローカル・オンブズマンにそれがとってきたまたはとろうとしてきた行為を知らせる義務を課し、もし合理的期間が経過しかつ彼がいかなるそのような告知も受理しない場合または地方当局が彼の満足のいく行為をなさない場合、法は「彼がこれらの事案を明らかにする二回目の報告書を出さなければならぬ」と規定している。しかし、法は、この二回目の報告書が当該当局「に提出され」なければならぬことを規定していない。政府は、制定法の改正が望ましいことを承認したが、現在、スコットランド法のみが改正されたにすぎないために、本勧告がなされたのである。

勧告14「地方当局が不当行政によって引き起こされた不正義の救済を提供しない、そして、最初の報告書においてなされ、二回目の報告書において繰り返されたローカル・オンブズマンの勧告を無視するとき、苦情申立て人にたいしてカウンティー裁判所（またはスコットランドにおいてはシェリフ裁判所）にたいして適当な救済を申請することが認められるべきである。この提案に効力を与える立法は、地方当局が自発的に従わなかった事件の数に照らしてみらば、緊急に要求される。」

委員会は、勧告で示した強制方法の他に四つの強制方法を考察する。まず第一に、ローカル・オンブズマンの提案した救済手段を地方当局に拘束的なものにする方法である。しかし、その効果は、地方当局にたいする直接の執行権限をローカル・オンブズマンに与えることであるので、原則として望ましくないとする。第二に、大臣に、地方当局がローカル・オンブズマンの勧告に従うよう命じる権限を与える方法である。この方法は、地方自治体にたいする中央政府のコントロールの拡大を含むので、異議のある解決のように見え、實際困難が存在すると考える。第三に、オンブズマンに、自ら直接の財政的付与をなすことを可能にするために十分な財源を与える方法である。委員会は、オンブズマンによって勧告されたものが、地方当局による執行的行為であるところでは、これは、役立つので、この解決が、単に問題の解決の

道の一部を進むにすぎず、また、この解決は、オンブズマン・システムの基本原則、すなわち、地方当局が自らの不当行政によって引き起こしてきた不正義を正すのは地方当局自身であるという原則の放棄を含むので、この方法に反対する。

第四に、PCA特別委員会が、地方当局によるローカル・オンブズマンの勧告の遵守を監視するべきという方法である。しかしながら、それは、地方自治体の独立性への不可避の侵入を含むので、委員会は、この方法に反対する。

また、委員会は、裁判所による強制にたいする、遅延およびフォーマリズムに基づく反対論は、誇張されていると考えられる。そして、裁判所による強制は、北アイルランドにおいて機能してきたので、今日イングランドおよびスコットランドにおいて試みられるべきであるとする。

勧告15「無視されてきた二回目の報告書に従って、潜在的原告がローカル・オンブズマンから、地方当局が合理的な期間内に彼を満足させる救済を提供してこなかった、そして、事件は裁判所にたいする申請のために適当な事件であるという効力をもつ証明書を得なければならぬであろうことを立法は規定するべきである。」

委員会は、勧告に述べたような証明書が必要な理由を次のように述べる。第一に、当局は、二回目の報告書に従うのに合理的期間をもたなければならず、訴訟手続が、時期尚早で開始されることは誤りであるからである。第二に、ローカル・オンブズマンが、いかなる遵守もなかった、または、意図された遵守が彼を満足させないという見解を公式に記録することは重要であるからである。第三に、勧告の内容によっては、遵守されてこなかったすべての勧告が裁判所において強制されるべきものであるとは限らないからである。

勧告16「裁判所は、与えられるべき救済について、そして、なんらかの救済がおよそ与えられるべきかどうかについて、裁量を有するべきである。」

勧告17「裁判所の手続において、ローカル・オンブズマンの報告書および二回目の報告書において彼によってなされた事実の認定ならびに不当行政および不正義のような問題についての彼の判断は、最終的なものになるべきである。このこ

とは、前述勧告15に従って裁判所が裁量をもつだろう救済に影響を与える問題に拡大されないであろう。また、オンブスマンの管轄権外の問題にかんしてなんらの保護も存在しないであろう。」

勧告の前半部は、委員会が、既にオンブスマンの判断の自発的承認を拒否している地方当局が司法裁判所をオンブスマンの報告書を批判することを求める場として用いることを恐れ、また訴訟の当事者となる苦情申立て人に不利になると考えてのものである。

勧告18「裁判所の手続において、費用命令のある他の形態を適当とする例外的状況がないと裁判所が考えるならば、原告は、被告当局にたいする彼の費用を共通基金 (common fund) に基づいて得る資格があるであろう。」

勧告は、地方当局の誤ちにより苦情申立て人に必要な出費をさせているという仮定に基づいている。

勧告19「苦情申立て人は、地方当局が彼の苦情がオンブスマンに付託された後で彼との和解に達したが、結果としてオンブスマンによって承認されたような同意された救済を十分に提供しなかったような状況において、地方当局にたいして適当な条件で裁判所命令を得る資格をもつべきである。前述勧告17における同様の費用規定が適用されるべきである。」

勧告20「『不当行政の結果としての不正義』というローカル・オンブズマンによる調査に適用されるべき制定法上の文言を改正する、または、その代わりにの定式を発見する必要はない。」

勧告の理由は、本章勧告5を参照。

勧告21「地方当局がローカル・オンブズマンによってなされたなんらかの批判的報告書を考察することは、仮にその批判が不正義を引き起こす不当行政の認定を含まないとしても義務であるべきである。」

カウンスルは、ローカル・オンブズマンの報告書が不当行政の結果として不正義が苦情申立て人にもたらされたというコミッションの意見を記録した場合にのみ報告書を考察することを求められると現行法は規定している。しかし、委員会は、オンブスマンが不当行政と認定しなくとも地方当局に批判的文言で報告することができ、地方当局がなんらかの必

要な救済手段を取る目的でそのような報告書を考察することは、義務であるべきであると考える。

勧告22 「地方当局は、オンブズマンによる批判的報告書がまず始めに、批判されてきたカウンシルのメンバーによって考察されないような内部的手続を有するべきである。最初の報告書または二回目の報告書の最終的考察は、常にカウンシル全体によって行われるべきであり、委員会、小委員会または行政官に委任されるべきではない。」

勧告23 「より大きな優先権が政府によってローカル・オンブズマンのシステムの必要性にあたえられるべきである。重要な立法にたいする同意ある改正が迅速に導入されるべきであり（過去におけるように）無期延期されるべきではない。政府は、一九七四年法（イングランドおよびウェールズ）および一九七五年法（Local Government (Scotland) Act）（スコットランド）の機能を審査するローカル・オンブズマンによってなされた制定法上の意見提出に迅速に対応するべきである。」

本章勧告13の説明参照。

勧告24 「ローカル・オンブズマンの管轄権は、もし、個々の苦情申立て人が省がその業務を適切に扱っていないと信じるための根拠を与えるならば自らに地方当局のある部門の業務を調査することを認めるよう拡大されるべきである。しかしながら、そのような調査は、(a) 地方当局の同意または、(b) 国務大臣の承認のいずれかがなければ行われるべきではない。」

(Ⅲ) すべてのオンブズマンに影響を与える問題

勧告25 「統合されたオンブズマンサービスに賛成するためのいかなる主張もなされてこなかった。複合的調査を実施するための既存の体制は満足いくように作動している。」

「勧告26 「より大きな宣伝がすべてのオンブズマンのサービスの利用可能性に与えられるべき必要が依然としてある。」

「勧告27 「法曹は、オンブズマンの作業についてよく知らされるべきである。法学教育に責任を負う者は、この要求によ

く気を配るべきである。」

第六章 司法審査の申請

勧告1「O'Reilly v. Mackman [1983] 2 A.C. 237 における判決を再考するための早期の機会が貴族院によってもたれるべきである。原告が命令 (Order) 五三の手続を用いることを義務づけられ、そして、民事訴訟 (action) により手続を進めること、または、召喚状 (summons) を発することが禁じられるべきならかの状況が存在するかどうか、適当な協議の後決定することは、国会に任せられるべきである。」

O'Reilly v. Mackman において定立された一般的準則は、当局の決定が公法の下で保護される権利を害したことを確定することを求める者が、通常訴訟の方法で手続を進めること、そして、この手段によって当局の保護のためにある命令五三の規定の使用を避けることは公共政策に反し、それ自体裁判所の過程の濫用であるというものである。

委員会が判決の再考を求める理由は、何が「公法」事件であるか決定するためのテストが不明確であるということを別として、それが、命令五三により以前大権命令に結び付いていた「すべての」欠陥が取り除かれてきたと述べることは誤りであり幾つかの特徴が存在しているため、一九七七年以前に、裁判所は、大権命令が提訴人にとって不満足である特徴を有していたと認識していたので宣言判決が提起されることを認めていたということは正しくないため、そして、それが通常は立法に結び付いた協議および討論の過程がない司法的立法となるためである。

勧告2「『公法』』という文言は、命令五三の手続によって適切に扱われ得るような事件を確定するための鍵として用いられることを終わるべきである。」

勧告は、委員会が公法によって保護される利益と私法上の利益の間の明確な区別はなし得ないと考えることによる。委

員会は、決定過程が公法の問題である一方で決定自身は私法上の権利を生む事例があることをあげる。

勧告3 「申請者が命令五三の下での手続には裁判所の許可を得なければならないという要求は廃止されるべきである。勝訴の見込みのない、または、真正でない申請を却下することを明示的に規定するように、規則を改正することに考慮が与えられるべきである。または、その代わりに、スコットランドの二つの『聴聞』を採用することに考慮が与えられるべきである。」

委員会は、申請の許可の存在に賛成する理由を以下のように批判する。まず、許可の要求が、訴訟提訴人にとって時間と費用をほとんど使わずに裁判所から勝訴の見込みを知ることができるので有益であるという見解にたいして、委員会は、その見解のパターンリステイックな態度を問題にする。次に、許可の要求が真正でない訴訟を防ぐという正当化にたいしては、もし訴訟がいかなる合理的な訴訟理由も示さないならば、もしそれらがスクランダラスで取るに足らない、いやがらせのものであるならば、または、それらが他の点で裁判所の過程の濫用となるならば訴訟は棄却されるという規則が適用され、真正でない主張にたいする完全に適切な保護がはかれるとする。また、許可の要求が有用なフィルターとなり訴訟の洪水等の弊害を防ぐという見解にたいしては、委員会は、これは、より一般的問題の一部であり、行政訴訟以外でも過重負担が存在しているとする。さらに、委員会は、現在判例上、原告適格が問題となる場合には裁判所は、本案について論じられるまで許可が与えられるべきか最終的に決定できず、このことは、前述の有用なフィルターとしての許可という理由を覆すとする。

勧告の最後に述べられたスコットランドの二つの「聴聞」で注目されることは、裁判所が最初の聴聞において略式に申請を決定することを可能にし、裁判所に即座に望みのない事案を却下する、または、もし十分な主張にたいするいかなる実質的防御も存在しないならば、救済を与えることを可能にすることである。

勧告4 「もし、許可の要求がとどめられるならば、司法審査を申請することの許可を与えることを拒否する控訴院の決

定からの上訴をもつという管轄権が貴族院に与えられるべきである。」

勧告5 「命令五三の規則四（それは、命令五三の下での申請のために三カ月の出訴期間を規定している）は、廃止されるべきであり、そして、問題は、一九八一年最高裁判所法 (Supreme Court Act) 三一条六項に規定されている、より一般的基礎、すなわち、不適切な遅延が他者に実質的な偏見または困難を引き起こす、または、適正な行政に有害であるであろう場合にのみそれは障害となるべきであるという基礎に基づくようにされるべきである。」

勧告6 「文書の開示は、命令五三の手続において現在事実であるものより自由に認められるべきである。自明の準則は、当事者の間で争われている文書は、開示されるべきものであるべきである。質問書および反対尋問にたいする類似の自由な態度が維持されるべきである。」

勧告7 「司法審査が行われるであろう根拠にかんする制定法上の言明が制定されるべきである。そのようなリストは、オーストラリアの制定法（一九七七年行政決定（司法審査）法 (Administrative Decisions (Judicial Review) Act) 五条、適当な修正を伴う）におけるモデルに従い得るであろう。」

委員会は、争いの根拠の明確な言明によって援助されるであろう多くの提訴人または潜在的提訴人がいると考え、法をできる限り明らかにすること、そして、法を通常の人々にとって近付きやすく、わかりやすいものにするとはかなり重要であると考える。オーストラリア法は、司法審査が行われ得る根拠を以下のように規定する。

- (a) 自然的正義の原則の違反が決定をなすことに関連して生じたこと。
- (b) 決定をなすことに関連して法によって遵守されることが要求される手続が遵守されなかったこと。
- (c) 決定をなすと称した人が、決定をなす管轄権を有していなかったこと。
- (d) 決定が、準拠しようとしていた制定法によって授權されていなかったこと。
- (e) 決定をなすことが、準拠しようとしていた制定法によって授權された権限の不適切な行使であったこと。

- (f) 瑕疵が決定の記録上あらわれていようがいまいが法の瑕疵を含んでいたこと。
 - (g) 決定が詐欺によって引き起こされたまたは影響されたこと。
 - (h) 決定をなすことを正当化するいかなる証拠または他の資料も存在しないこと。
 - (j) 決定が他の点で法に反していること。
- なお、(e)は具体的には、以下のものである。

- (a) 権限の行使において無関係の事項を考慮すること。
 - (b) 権限の行使において関係ある事項を考慮しないこと。
 - (c) 権限が与えられている目的以外の目的での権限の行使。
 - (d) 悪意による裁量権限の行使。
 - (e) 別の人の指示または命令による人的裁量権限の行使。
 - (f) 特定の事案の妥当性を考慮しない規則または政策に従った裁量権限の行使。
 - (g) いかなる合理的な人もそのように権限を行使し得なかつたほど不合理な権限の行使。
 - (h) 権限の行使の結果が不明確であるような仕方での権限の行使。
 - (j) 権限の濫用となる仕方での他のすべての権限の行使。
- 勧告8 「裁判所が令状によって誤って開始された手続があなたかもそれらが司法審査の申請であるかのように継続すべきことを命じることを可能にする規定が作られるべきである。」

現在、もし裁判所が申請者は司法審査のルートを用いるべきではないと考えるならば、裁判所は申請者があなたかもそれが令状により開始された訴訟であるかのように続けることを命じることができるといふ規定が存在する。勧告は、いわばこの規定の反対の内容を有する規定が存在するべきであるというものである。

勸告9 「スコットランドにたいするその適用において一九八五年住宅法 (Housing Act) 第三部 (以前の 一九七七年住宅 (住居のない者にかんする) 法) (Housing (Homeless Persons) Act) は、' シェリフ裁判所にその法の下で住宅当局によってなされた決定を審査する権限を与えるように改正されるべきである。」

第七章 裁判所と法

勸告1 「誤った助言または誤りに通じる保証が行政官によって与えられ、それによって損失がその助言または保証に従って合理的に行為する者に引き起こされるところでは、その者は、その行政官がネグリジェンスで行為したことを証明しなくても、彼の損失の救済を受けるべきである。」

勸告2 「強制買収命令が、詐欺によって獲得されるところでは、裁判所は、すべての他の場合には命令を争い得ないものにする六週間の経過にもかかわらず、命令を取り消す権限を有するべきである。取消の裁量は、申請が充分迅速になされかつ善意の第三者が被害を被らないところでのみ行使され得るべきである (委員会の一委員は、この勸告とは意見を異にする)。」

「反対の一委員は、最終性および明確性のために、強制買収命令は、制定法上の期間が経過した後はなんらの攻撃にもさらされるべきではないと考える。」

勸告3 「移送命令は、記録の表面上あらわれる法の瑕疵についてのみ出されるという準則は、廃止されるべきである。なんらかの適当な手段によって瑕疵を確立することは正当である。」

勸告は、決定が法の瑕疵によって現実に価値をそこなわれたことが示され得るところでは、裁判所が、なんらかの技術的準則によって決定を取り消すことを妨げられるべきではないということを理由としている。委員会は、管轄権内の法の

瑕疵と管轄権外の法の瑕疵の区別は事実上無視されなければならないという考え方を支持する。

委員会が勧告はしていないが考察を加えている行政裁判所および高等法院行政部構想について紹介しておく。委員会は、まず、高等法院行政部設置案について、既存の機構を通して達成され得ず、そんな分離が達成し得るものは何もない、実際名前においては異なるが既に行政法事件の機能的分離が存在し、それらは一般的に特別の裁判官によって審理されていることを理由に反対する。次に、コンセイユ・デタの線に沿った行政裁判所の設置については前述の反対理由以外に、コンセイユ・デタのような革命のすぐ後に特別の職務を果たすために設置され、その後相当な変更と発達を経験してきたような制度を取り出し外国の地に移し、育つことを期待することは不可能であること、裁判官としての法律家として訓練された行政官を英国において発見することが困難であること、排他的管轄権を有するべきならば管轄権を決定するための裁判所または審判所が必要となること、現在英国の裁判所は、活発にかつ効果的に活動していること、英国法にとって改善となるだろう法原則は、その採用について考察すれば足り、それ以上のことは必要もなく望ましくもないことをあげる。なお、委員会は、事実認定の司法審査の問題にも言及しているが、紹介は省略する。

第八章 原告適格

勧告1「リレーター訴訟との関連で法は、変更されるべきである。『公益』訴訟において法務総裁の命令(原文斜字体)を得るべきという要求は廃止されるべきである。原告適格を与える決定は、裁判所によってなされるべきである。裁判官は、事案の状況に照らして公益のために正当化されるかどうか自ら問うべきである。」

委員会は、法務総裁が、決して大臣または政府省にたいして職権に基づいて訴訟を提起しない、または、申立てに基づいてそれらが提起されることを認めないので著しい行政活動の領域をリレーター訴訟の範囲から排除し、公的権利の保護

者としての彼の役割の一般性に疑いを投げかけ、法務総裁の手に政治的意味合いをもつかもしれない民事訴訟を認めるかどうかの唯一の裁量を委ねることは、彼にとつて不公正であり、公衆の観点からは、不満足であると考ええる。そして、公益訴訟を提起しようとする者のために裁判所にたいする直接のアクセスを認める。

勧告2 「裁判所が考慮する重要な要素は、以下のものであるべきである。

- (a) 法的論点の重要性
 - (b) 原告の、事案の対象との結び付き
 - (c) 問題がなんらかの他の手続において提起される見込み
 - (d) 問題が提起されることへ公益または公衆の支持が存在する程度」
- 委員会によつて若干詳しい説明が以下になされる。(a)考慮されるべき要素のうちで顕著なものは、決定されるべき法的問題の性質と重要性であろう。(b)原告の事件の対象との結び付きは、また重要であるであろうが、支配的であるべきではない。(c)もう一つの重要な考慮事項は、もし訴訟が進むことを認められないならば、法的問題が提起され決定されるなんらかの現実的見込みが存在するかどうかでなければならない。(d)原告の地位および彼の主張が有する支持は、ある場合には重要な問題であり得るであろう。

勧告3 「前述勧告1に含まれるものに対応する変更が司法審査にかかわる法にたいしてなされるべきである。このことは、『または、彼の申請は、事案の状況において公益のために正当化され得ること』という文言を追加することによる一九八一年最高裁判所法三一条三項の改正によつて達成させられ得るであろう。命令五三における対応する変更が要求されるであろう。」

勧告4 「もし、改革が前述勧告1ないし3において提案された線に沿つてイングランドおよびウェールズの法においてなされようとするならば、『名称と利益』(title and interest) 準則の厳格さを緩めることによつてスコットランドの法を調

和させることに考慮が与えられるべきである。少なくとも、ダンパーク卿 (Lord Dunpark) のワーキング・ペーパーによつて支持された改正が導入されるべきである。そして、『充分な利益』(sufficient interest) の概念が現在理解されているような名称と利益の範囲に付け加えられるべきである。」

第九章 審判所

勧告1 「審判所の委員の任期は、三年以上であるべきである。」

勧告1から7までは、審判所の独立性にかかわるものである。

勧告2 「すべての審判所は、審判所審議会の監視の下に置かれるべきである。」

勧告は、歴史的理由のために、すべての審判所が審判所審議会の監視下にあるわけではなかったという変則を取り除くとするものである。

勧告3 「審判所審議会は、それが果たしているべきである完全な調査の役割を果たすために適切な人材・財源を与えられるべきである。」

勧告4 「可能なときはいつでも被告政府省の施設が審判所の聴聞のために用いられないことを保障するための努力がなされるべきである。」

勧告5 「政府は、審議会がすべての審判所の手続の審査を行うよう授權し、それを可能にするべきである、そして、その審査は、個々の審判所の様々な規則の吟味および改訂を含むべきである。」

勧告6 「一般的準則として、審判所の聴聞は、公開で行われるべきである。」

勧告7 「審判所委員のための現在の訓練計画は、調査および審判の適切な基準を保障するために拡大されるべきである。」

る。」

勧告8 「精神衛生審判所の場合における迅速な聴聞の重要性は、実際の体制を作ることに責任を負う者に注意されるべきである。」

委員会は、そこでは臣民の自由がかかわっており、遅延は有害であるからであるとする。

勧告9 「法的助言および援助のための既存のグリーン・フォーム計画のなんらかの改正のさいに、新しいシステムへの移行の間、基準が維持され、混乱が避けられることが本質的である。経済性は、適切なサービスを犠牲にして達成されるべきではない。」

委員会は、また、(a)なんらかの移行体制は、申請者の利益を害さないことを保障しなければならない、(b)必要なときには、資格ある法的助言へのアクセスが保障されなければならないとする。

勧告10 「(法曹代理に限定されない) 審判所における代理の規定は、大法官諮問委員会および他の機関の勧告に従って作られるべきである。審判所のすべての代理を否定することは、問題の適切な解決ではない。」

勧告11 「地域のサービス委員会の必要があり、その委員会は、提案された法律扶助委員会から独立しているべきである。それらの核となる職員は、中央基金から援助を与えられるべきである。」

勧告12 「大法官諮問委員会によってその三六回年次報告書において要約された審判所事件における援助へのアクセスを提供するための実際的手段がとられるべきである。」

勧告13 「大法官諮問委員会の既存の性格は、大きく変更させられるべきではなく、その独立性は、維持されるべきである。」

勧告14 「審判所の事件において法の問題について、裁判所への上訴の権利が存在するべきである。」
行政上訴審判所を設置し、それが、すべての審判所からの法についての上訴を聴聞するという提案にたいして、委員会

は、審判所からの上訴は、合理的に一般的司法システムに統合されており、審判所からの上訴の規定はだいたい適切で、貴族院は、審判所の職務にかんして多くの重要な判決を出してきたので、充分合理的に機能している制度を壊そうとは思わないとする。

勧告15「我々が提案してきた行政審査委員会（第四章）は、本案についていかなる上訴も存在しない行政の決定の問題の程度についての調査を行うべきである。」

勧告は、一般審判所の設置問題とかかわっているものである。委員会は、規模の問題があるので、専門的審判所のネットワークなしでまず、それらをオーストラリアの行政上訴審判所 (Administrative Appeals Tribunal) のような単一の行政上訴審判所で代替することは、賢明ではないと考える。また、委員会は、英国の審判所はかなり多量の仕事を考慮したとき、それは、実際的ではなく、また、そのような変更が当初起こすであろう混乱にたいして得られるものはかられるとき、生産的なものでもないと考え、そして、努力は、完全な代替にたいしてよりもむしろ既存の制度の改善に向けられるべきであり、適当なところでの既存の審判所の併合および既存の審判所の管轄権の拡大によって改善がなされると考える。しかしながら、妥当性についていかなる上訴も存在していない行政の決定領域が存在するので、この問題の程度を確認することが最初の仕事であると考え、この勧告をなす。

第一〇章 審問

勧告1「開発計画は、柔軟でしばしば見直され、必要なとき改訂されるべきである。開発計画を策定する過程は、簡単、迅速、公開でかつ公衆がアクセスできるものであるべきである。計画策定段階において公衆参加があることは、計画許可の申請者および用地特定審問における参加者からディストリクト開発計画を問題にする資格を奪うための理由として考え

られるべきではない。」

勧告2 「開発計画審問を行う審問官は、単に、反対意見がなされた、提案された計画の側面についてだけでなく提案された計画全体についてコメントできるべきである。」

勧告3 「政府は、計画上訴過程において、単純化、スピード化、効率化を達成することに正しく関心をもっている。

我々は、環境省およびスコットランド開発省によってなされた、開発計画のための提案の考察および計画上訴の処理のための様々な過程にかんする詳細な調査を歓迎する。」

勧告4 「強行上訴審問 (enforcement appeal inquiries) を常設強行審判所によって取り代える可能性が吟味されるべきである。」

強行上訴審問は、(1)開発コントロールの違反が存在したかどうか、(2)もしそうならば、その事実にもかかわらず特定の開発の計画許可を与えるべきかどうかを決定する職務を結び合せるものである。この審問を審判所と取り代えようと提案している(また、その提案は、強行手続の結果としての計画許可の付与の権限の廃止を含んでいる)者は、この領域においては、法的技術が特に重要で技術的問題に満ちており目に見える独立性が高められることを理由としている。

勧告5 「計画審問は、もっと広く人材を供給されるべきである。より複雑な事件においては、二人の審問官が、その事件を聴聞するべきである。より長い審問官の就任時の訓練および定期的な在職中の訓練が存在するべきである。そして、このための追加的人材・財源が提供されるべきである。」

委員会は、二人の審問官のうち、一人は、常勤の審問官で、他の一人は公的サービス以外の重要な知識および経験をもつ者のパネルから任命されることを主張する。

勧告6 「意見提出者が伴わない用地訪問は、例外的であるべきである。」

後述環境省パンフレットは、意見書上訴が、文書証拠に基づいて決定され、妥当性についてのいかなる討論も用地訪問

において行われなことを充分明らかに述べている。しかし、委員会は、審問官とのある討論を求める消費者の希望という確固とした証拠に照らして、勧告をなす。

勧告7「上訴の結果は、手続の選択によって影響を受けないと主張する環境省のブックレット、計画上訴——ガイドのパラグラフ2・7の文は、誤りへと通じるかもしれない、削除されるべきである。」

勧告7から9は、文書意見提出手続にかかわつてのものである。すなわち、上訴は、口頭の証言および議論の代わりに文書提出に基づいて決定される。この手続の長所は、安価および迅速性にある。この手続によって一九八五年には、計画上訴の約八五%が処理される。勧告7の理由は、文書提出手続で扱われた勝訴率と比べたとき、審問上訴での勝訴率は、三〇%高いからである(但し、異なるパーセンテージを述べる箇所がある)。

勧告8「反対意見書手続の使用を省が促進することは、それが公正を危うくする、または、システムの質を犠牲にする点までなされるべきではない。」

勧告9「専門的援助を欠く上訴人のためにいくに多くのことがなされ得るかについて注意が払われるべきである。」

勧告10「略式の聴聞の選択可能性は、環境省のブックレット、計画上訴——ガイドにおいて充分述べられるべきである。」

勧告10および11は、略式の聴聞にかかわっている。略式の聴聞は、文書意見提出手続とは異なり、大臣によって任命された者による聴聞を受ける権利に基づくものであるが、審問の正式性を取り除いたまたは減じたものである(例えば、対尋問の権利はない)。費用は、文書意見提出手続よりも高いが、審問の費用の約半分である。政府は、この手続が文書提出手続よりも高価であるために、その使用について積極的ではないが、委員会は、その重要性を認め、勧告10をする。

勧告11「手続にかんする上訴人の選択を支持する仮定が存在するべきであり、そして、もし、それがなんらかの特定の事件において満たされ得ないならば、その理由が与えられるべきである。」

勧告12 「審問報告書のための事実の仮の認定について当事者に一四日以内にコメントすることを認めるスコットランドの慣行は、実験的に採用されるべきである。」

勧告13 「審問における費用が当事者のいかなる過失にもよらず、消費されるところでは、当事者は、公的資金から返済を受けるべきである。」

勧告14 「計画事案における高等法院への制定法上の上訴は、廃止されるべきではない。」

勧告15 「計画許可の付与に反対する上訴の権利が存在するべきではない。」

委員会は、計画許可の付与にたいする上訴または第三者のためのコール・インの権利の導入の欠点は、あらゆる生じ得るだろう長所を上回るように見え、そうすることの実際的困難は、かなりのものであるとする（なお、報告書原文では、勧告15の最後は、「存在するべきである」となっているが、説明を見る限りでは上訴の権利に否定的であるので、誤植であると判断し、「存在するべきではない」とした）。

勧告16 「大規模審問のための準則集は、限られた人材・財源を有するのみの参加者の情報、研究および調査の必要を満たすための特別の規定を含むべきである。」

勧告16から22までは、大規模審問にかかわるものである。まず、大規模審問の定義を述べておくと、「国家的ないしは地域的重要性または含まれている環境的、安全性の、技術的、科学的問題の程度ないしは複雑性のために大きな公益性をもつ、そして、これらの理由のために、多くの第三者が申請者および地方計画当局と同じように含まれるところでの開発提案にたいする審問」である。それらは、しばしば公的当局または行政機関による開発を含み、その聴聞は、通常少なくとも八〇日までのびる。勧告にいう一九八六年の準則集草案は、(a)準則集の適用の公示と参加の招待、(b)意図的参加者の登録、(c)審問制度の事前の告知、(d)事案の概括的言明の要求、(e)事前の聴聞およびプログラム集会の準備、(f)必要とされたなんらかの略式の集会、(g)当事者および主要な参加者の主張の文書での言明、(h)証拠の言明、(i)新証拠、なんらかの結

果としての延期および費用の導入を規定している。一九八六年の準則集草案で省略されている一九八四年準則集草案の特徴は、審問官が、情報、研究および調査を提案する参加者の人材・財源を越えかつ他の参加者によつては提供されないように思える情報、研究および調査に妥当性があると彼が考えるならかの要求に計画審問長の注意を引かせるであろうという規定であった。審問長は、資料を得ることが可能かどうか、公費でそうすることが正当化されるかどうか検討する。委員会は、この規定が最終版に再登場することを望むとする。

勸告17 「大規模審問のための準則集に立法的効力を与える可能性が経験に照らして考察されるべきである。大規模審問のための手続がより小さな計画審問に侵入し、不必要にそれを複雑なものにしないことを保障するために注意が必要とされるであろう。」

勸告18 「大規模審問において審問のために弁護士を任命することは、例外であるよりもむしろ原則であるべきである。委員会は、次のように考える。利害を有する個人またはグループに課せられた、依然として本質的には当事者主義である大規模審問の負担は重く、法律扶助は利用できないのでそれは、禁止的であることがわかる。この、部分的解決は、審問のための法律顧問の任命を大規模な審問のための普通の慣行にすることである。そのとき審問のための法律顧問は、利害当事者が自らの主張を提出し得るようなチャンネルを提供するであろう。」

勸告19 「大規模審問における第三者の参加は、重要であり、適当なところでは、財政的に援助されるべきである。現実の問題は、承認され得ない公的支出または差別なしでいかにそれを達成するかである。第三者への資金供給があるべきところで、その配分は、関連性の基礎に基づいた審問官の責任であるべきである。等分アプローチ (pound-for-pound approach) がおそらく最も実的な解決を提供する。」

勸告は、委員会が以下の三つの原則的指摘に説得されてきたことによる。(1) 審問においては、証拠が厳格にテストされることが重要である、(2) 非行政側の参加者が証拠を提出できることは、等しく重要である、(3) 完全に私人の費用でこの参

加の利益を社会が享受することは、誤りである、というものである。

勧告20 「我々は、混乱行為に没頭する者を審問から排除する明示的権限を審問官に与える提案を支持する。」

勧告21 「審問において、採用された政策の基礎にある技術的考慮事項を争うことは、提案された開発によって侵害的影響を受けるかもしれない者に開かれているべきである。」

勧告22 「審問において必要性の討論のための合理的な範囲が存在するべきである。」

勧告における必要性とは、例えば、自動車道路の必要性の問題である。

勧告23 「我々は、マレー委員会 (Marre Committee) による、正式なアド・ホックな審問のための手続準則および実務準則集の勧告を承認する。アド・ホックな審問に与えられたすべてのガイダンスにおいてソロモン王立委員会 (Salmon Royal Committee) の六つの基本的な原則および一九七四年レッド・ライオン・スクエア審問 (Red Lion Square Inquiry) の事前の聴聞におけるスカーマン卿 (Lord Scarman) の開始の発言の実質への言及があるべきである。」

勧告23から26は、アド・ホックな審問にかかわるものである。ここでいうアド・ホックな審問とは、土地利用にかかわらないすべての審問を含んでいる。そして、ほとんどのアド・ホックな審問は、回顧的なものであり、どうしてあることが生じたのか、または、生じなかったを調査するものである。勧告にいうマレー委員会の手続準則、実務準則集およびソロモン王立委員会の六つの基本的な原則については、本報告書においては、扱われている項目が紹介されているのみで、具体的内容は、紹介されていない。また、スカーマン卿の開始の発言とは、それが審問であり訴訟ではなく、当事者主義の類型の対立という種類のものではないこと、すべての決定がスカーマン卿自身によってなされなければならないこと、審問の力点が事件の過程にあり、それらの事件に参加した特定の個人には無いことを述べたものである。

勧告24 「保健および社会保障省によって与えられる審問についてのガイダンスは、自然的正義の要求を審問の本質的目的と調和させることの困難を過少評価するべきではない。」

勧告にいうガイダンスは、児童虐待審問についてのものである。

勧告25「我々は、ブルム・クーパー・パネル (Blum-Cooper Panel) の報告書において提起された児童虐待審問の運用についての以下の結論および勧告を一般的に承認する。

(a) 児童虐待審問は、組織的能率および効率の特別の側面、専門家の能力および責任ならびに学際的なアプローチの側面に集中するべきである。

(b) 事前の聴聞が審問の開催に先立ってよく準備されるべきである。

(c) 審問の手続は、事前の聴聞において明示的に公にされるべきである。一九七四年のレッド・ライオン・スクエア審問の開始におけるスカーマン卿の発言は、好例を提供する。

(d) 代理は、証拠によって直接に影響を受ける者に限定されるべきである。

(e) 審問のパネルは、五人を越えるべきではなく、もし、可能であるならば関与したすべての主要な専門家を含むべきである。

(f) 助言者および査定者によって提供され得るあらゆる入力、審問パネルの全員によってより良く提供される。

(g) 当事者の費用は、公的資金から支払われるべきである。」

勧告26「幾つかの地方審問にかんする地方自治体の負担は、不合理なものとなっている。国務大臣は、地方自治体に財政援助するための機構を考察するべきである。」

勧告27「施設およびサービスのための提案された規則制定立法にたいする審問を開くことにたいして考慮があたえらるべきである。」

数例を除いて、一般的には、規制的地位立法を制定する過程の一部としていかなる審問も制定法によって要求されていない。委員会は、種々の公的に運営された産業、施設およびサービスの民営化（民間委託）とともに他の商業的活動の公

的監視規制を強化する傾向が英国のより顕著な特徴となるかもしれないと考えて、勧告をなす。

勧告28 「審問の限界は、審問に参加するすべての者にたいして最初に明らかにされるべきである。」

第一章 補償・行政の行為によって引き起こされた財政的損失

勧告1 「ネグリジエンスにかんする法は、原則の一般的言明によって拘束されることなく、ケース・バイ・ケースの基礎に発達するようにされるべきである。」

勧告2 「人がネグリジエンスを含まない不法な行政の行為の結果として損失を被るところでは、救済が利用できるべきである。」

委員会は、勧告にたいする反対意見として、公的当局がその公的責任の遂行において不適切に妨げられるという見解と大量の請求がなされるという見解を紹介し、前者については、公的当局は、重要な公益であると考えるものに従って行為し、法的助言を受けるので多くの場合は法を正しく理解していることからすれば、それは、誇張であり、後者については、行政の水準は高く、一般的責任の効果は、おそらく違法の行政の範囲をさらにいっそう減じることであるであろうとする。

勧告3 「損失が決定をなすさいの過度のまたは不合理な遅延によって引き起こされるところでは、救済が存在するべきである。」

勧告4 「上述勧告2および3に効力を与えるための基礎として我々が提案する定式に注意が与えられるべきである。」

委員会は、具体的には、次のような立法を提案する。

「特別に与えられるような例外および免責を除いて、本法の規定に従って、補償が、以下のいずれかの結果として損失を被るすべての者によって得られ得るべきである。」

(a) 彼に重大な影響を与えかつなんらかの理由で誤っている (wrongful) または法に反している、公的機関 (public body) のすべての行為、決定、裁定または命令

(b) すべての公的機関の側の、なんらかの行為をなすさい、なんらかの決定ないしは裁定をなすさい、なんらかの命令をするまたはなんらかの義務を果たすさいの不合理なまたは過度の遅延」

また、委員会は、「誤っている」および「公的機関」という文言は注意深く定義される必要があり、国王は、当然、法によって拘束されるべきであるとする。

勧告5 「因果関係 (causation)、損失の遠隔性 (remoteness of damage)、損害賠償額の算定の基準 (measure of damages)、損害賠償額軽減 (mitigation) および奇与過失 (contributory negligence) という通常原則は、前述勧告2および3において言及された救済手段に適用されるべきである。」

勧告6 「立法は、原状回復の請求の可能性を規定するべきである。」

勧告7 「裁判所および審判所の委員は、新しい規定の範囲から免れるべきである。」

勧告8 「『ノー・フォルト』 (no fault) 事件にかんして法上のいかなる変更も要求されない。」

委員会は、大臣評議会においてこの原則の適用は、現実には、特別の保護の必要があるような状況において、政府が介入し補償を与えることを勧告される状況に制限されると考えられたが、このことは、既に英国国会の慣行であるので、いかなる立法の必要もないとする。

以上、不十分ながら、本報告書の紹介を行ってきたが、最後に、オリバー (D. Oliver) 〓 オースティン (R. C. Austin) によってディスカッション・ペーパーにたいしてなされていた批判 (D. Oliver and R. C. Austin, "The JUSTICE-All Souls Review of Administrative Law", *Public Law* (1981), pp. 441-452.) を参照しつつ、本委員会および本報告書についての若干の

指摘をしておきたい。但し、ここでは、個々具体的な項目・勧告の検討・批判をなす余裕はないので、ごく一般的な指摘にとどめる。

まず、問題にたいする委員会のアプローチが、問題とされなければならない。すなわち、それは、最初に、市民が行政と対処するときにもつ困難を確認し、それからそれらが既存の枠組みの中で扱われ得るかどうか、または、新しい制度または新しい方法がより適切であるだろうか考えることによってより良く扱われ得る多くの問題を考察から排除していることである。

次に、「行政法の定義」、「行政法の目的」、「行政法のモデル」等の問題がデイスカッション・ペーパー以上に本報告書においては、明確にされておらず、また、十分に扱われていないように思われるという問題点である。そして、例えば、「行政法の定義」については、行政規則も行政「法」の中に含まれ、検討されるべきこと、委員会は、「行政法の目的」を、デイスカッション・ペーパーにおいて、被害の救済による個人の保護にあると仮定しているように思われるが、この仮定は多くの行政法学者によって決して争われずにはいられないものであること、様々な「行政法モデル」の中で委員会自身の「行政法モデル」が明らかにされなければならないことが指摘できるであろう。

最後に、具体的項目について、付託条件・事項のものとして委員会が扱い得るにもかかわらず扱っていない、または、充分には扱っていないものがあるという問題点がある。例えば、委員会自身が述べるように、公益免責（以前の国王免責）、政府契約、委任立法、情報の自由の問題は、本報告書においては、扱われていない。また、デイスカッション・ペーパーにおいては触れられていた、現在大きな論争の的になっている、手続的保障にかかわる公正 (fairness) 原則および裁量統制にかかわる合理性 (reasonableness) 原則のような司法審査の重要な原則が全く扱われていないこと、審判所にかんしてはその種類の違いについて十分な注意が与えられていないように思え、特に、いわゆる「政策志向的審判所」にたいしては、考察が与えられていないこと、また米国においては重要な問題であり、英国においても近年注目されてきてい

るように思われる行政の規則制定の問題が不十分にしか扱われていないこと等が指摘できるであろう。

従って、本報告書によって紹介された英国行政法の現状・問題点・具体的改革は、必ずしも英国行政法学者のすべてを、特に根本的改革を考える行政法学者を納得させるようなものではなく、また、本報告書を英国の行政法について包括的な調査をなすものとは必ずしも言い難いようにも思われる。しかしながら、たとえそうであるとしても、おそらくは通説に近い立場から見た場合の、本報告書において扱われている項目についての現状・問題点・具体的改革を知る上で、本報告書は極めて重要な文献であるといえるであろう。

本稿脱稿後、本報告書を好意的に評価するウエイドの教科書(H. W. R. Wade, *Administrative Law 6th ed.* (Oxford, Clarendon Press, 1988), pp. vii-ix)と批判的に評価するマクオースランの論文(P. McAuslan, "Administrative Justice — A Necessary Report?", *Public Law* (1988), pp. 402-412)に接した。他に本報告書にコメントする文献があらわれることも予想されるので、それらが出そろったと思われる段階で、それらによる本報告書の評価を紹介したいと思う。