

資料

Department of the Environment, *Preparing for Major Planning Inquiries in England and Wales—A Code of Practice—* (16 June 1988)

榑原 秀訓

近年、開発法領域における住民参加の一手段としてイギリスにおける大規模審問 (big inquiry or major inquiry) が注目されてきている⁽¹⁾。しかしながら、大規模審問は、著しい時間と費用を必要とするなどの問題を持ち、改革の必要性が幾つかの団体によって指摘されている⁽²⁾。具体的な改革提案のほとんどは、審問前手続の改革の必要性を強調してきており、政府も大規模審問のためには特別の手続が必要であることを認め、1984年6月以降非制定法上のガイダンスとして実務準則集 (A Code of Practice) 草案を出してきた⁽³⁾。そして、1988年6月16日の通達において最終的な実務準則集を発表した⁽⁴⁾。ここで資料として翻訳したものは、この1988年の実務準則集である。この実務準則集は、審問参加者にたいする財政援助の規定を有していないなどの不十分な点もあるが⁽⁵⁾、それは、審問前の段階において論点を整理することなどを可能にし、審問の効率化のための重要な手段を提供しているように思われる⁽⁶⁾。

註

- (1) 真砂泰輔「土地利用計画策定手続の問題点—いわゆる Big Inquiry を中心として—」(『公法研究』47号) 199頁以下、吉居秀樹「『Big Public Inquiry』：イギリスにおける公共の巨大プロジェクト計画策定過程での新しい手続の模索」(『福岡大学大学院論集』18巻1号) 1頁以下。
- (2) 吉居・前掲論文15頁—18頁参照。
- (3) 1984年6月の草案は、*Journal of Planning and Environment Law* (1984), pp. 572-576 に所収されている。なお、筆者の知る限りでは、その後二回、1986年に草案が出されている。1986年1月に出された草案は、*Fifth Report from the Environment Committee, Session 1985-86, Planning: Appeals, Call-in and Major Public Inquiries Vol. II* (H. C. 181-II), pp. 32-36 に所収されている。また、1986年12月に出された草案は、*Planning: Appeals, Call-in and Major Public Inquiries—The Government's Response to the Fifth Report from the Environment Committee, Session 1985-86—* (Cm. 43) に所収されている。
- (4) Department of the Environment, *Circular 10/1988 Annex 1*, pp. 13-18.
- (5) 1986年に庶民院環境委員会は、援助の規定が実務準則集に含まれるべきと提案したが、それは、政府により拒否されている。委員会提案および政府回答は、上述コマンド・ペーパー (Cm. 43) に所収されている。なお、委員会提案の詳細は、*Fifth Report*

from the Environment Committee, Session 1985-86, Planning: Appeals, Call-in and Major Public Inquiries Vol. I (H. C. 181-I) に所収されている。

- (6) 筆者は、「紹介・JUSTICE-All Souls, *Administrative Justice—Some Necessary Reforms*—」(『鹿児島大学法学論集』24巻1号)157頁-159頁において1986年12月の草案に言及したが、その時点においては草案の内容を十分に理解していなかったため、訳語など不適切なものがあった。1986年12月の草案のなかで1988年の準則集と重なる部分の訳語などについては、本資料において用いたものにあらためる。

「イングランドおよびウェールズにおける大規模計画審問の準備—実務準則集—」

1. 本実務準則集は、イングランドおよびウェールズにおける計画諸法に基づいて開催される大規模審問の準備をする手続にかんするものである。準則集の目的は、審問官が、手続が円滑に、迅速にかつ効率的に行われることを確保するような方法で審問を構造化する (structure) ことを可能にし、参加者が解決されなければならない現実の論点に集中することを助けることである。このことは審問のすべての当事者の利益になる。

2. 準則集は、過去の多数の審問において得られた経験に基づいており、最近公表された審問手続規則の規定を、大臣が大規模審問に適する代替的な審問前手続を適用すると決定した審問にそれらが適用される限りにおいて、その法的基礎としてもつ。同時に、準則集は、規則に公式に規定されていないが大規模計画事案の審問前段階におけるすべての参加者に有用であると考えられている行政的手立て (arrangements) をまた含む。手続的相違のために、準則集は、スコットランドにおける審問に適用されず、大臣によって提案された命令についての審問にも適用されない (準則集の諸要素は、関連あるところでは、そのような命令に有用に適用され得るであろうけれども—他の立法に基づいて開催される大規模提案についての審問にたいして適用され得るように)。

3. 準則集は、開発提案がその全国的もしくは地域的重要性のためにまたは含まれる環境上の、安全上の、技術上のもしくは科学上の論点の程度もしくは複雑性のために重大な公益性をもち、これらの理由のために、申請者および地方計画当局と同じく多数の第三者が関与する事案における申請のために意図されている。

4. 経験は、これらの第三者の幾人かは審問において公式に代理されること、そして、例えば、証人の召喚および他の当事者、特に計画の促進者によって召喚される証人の反対尋問によって、手続において重要な役割を果たすことを望んでいるように思えることを示している。他の第三者は、単に、計画について彼らの関心を表明する機会をもつこ

とを望んでいるにすぎず、審問の他の部分において重要な役割を果たすことを望んでいないかもしれない。

5. 準則集は、次のことをなすことによって審問官および当事者が審問を準備することを助けることをめざす：

- (a) 審問に参加しようと考えている者および彼らが参加することを望んでいる程度を事前に明らかにすること、彼らを互いに知らせることおよび彼らが時間および財源・人材を最善に用いることを可能にすること；
- (b) 参加者が鍵となる論点について彼らの審問の陳述を集中することを助けるために情報および見解の事前の提示を得ること；
- (c) 可能な所では、当事者間で一般的に合意された特定の事実を得ること；そして、
- (d) 利害関係をもつすべての者のために審問の手立ておよび手続が適切に計画されることを可能にすること。

(最初の段階)

6. 大規模審問にかんする特別規則規定および準則集がなんらかの特定の審問に適用されるべきかどうか決定するのは省である。この決定は、1971年都市農村計画法（Town and Country Planning Act）35条の規定に基づく申請のコール・インまたは大臣にたいする計画上訴の提出後できる限りすみやかになされる。それは、少数のかなり大規模な審問にのみ適用され、それが適用される時、独自の審問事務局が設置される。

7. 準則集が適用される決定がなされたとき、申請者および地方計画当局は、通知され、大臣にとって申請または上訴の考察に関連があるように思える事項の陳述書とともに準則集一部が送付される（この陳述書は、必要な場合、後の段階で補足されるかもしれない）。

8. さらに、地方計画当局は、審問に参加することを望む利害関係者による使用のための標準登録用紙を送付される。この用紙は、次の情報を要求する：

- (a) 登録者または団体の氏名、住所および電話番号；
- (b) すべての代理人または、団体の場合には、連絡をとるべき者の氏名、住所および電話番号；
- (c) 登録者または団体が提案によって影響を受けるであろうすべての財産に利害関係をもつかどうか；
- (d) 登録者または団体が審問において公式に代理されることおよび例えば、証人の召喚ならびに他の当事者および彼らの証人の反対尋問の両者またはいずれか一方を

なすことによって重要な役割を果たすことを望んでいるであろうか；

- (e) それを望んでいない場合、登録者または団体が審問において口証を与えることを望んでいるかどうかまたは単に意見書を提出することのみを望んでいるかどうか。

9. 省は、その段階で省が審問に出席する権利をもつまたは提案に利害をもつと知っている者または団体を地方計画当局に通知する。地方計画当局は、次のことを求められる：

- (a) 準則集、関連ある論点についての大臣陳述書および標準登録用紙一部を、省によって地方計画当局に通知されたすべての利害関係をもつ者、29条3項^{*}が規定するすべての当事者ならびに彼らが提案に利害関係をもつと知っている他の者および団体に送付すること；
- (b) 地方プレスに、準則集の適用があることの公式の告知、大規模審問にかんする特別規則規定の適用があること、関連ある論点についての大臣陳述書および審問への参加に関心をもつすべての者が地方当局から準則集および登録用紙一部を得るべきという要求を公表すること。

地方計画当局は、省にたいして(a)および(b)の手段がとられたことを確認させることおよびプレス通知のコピーを提出することを求められる。

10. 登録用紙は、それらが返送されるべき審問事務局または他の指名された者の住所およびこのことがなされるべき期間を含む。これは、通常、地方プレスにおける公式の告示から21日以内である。

11. 審問事務局は、地方計画当局が十分な部数の準則集、登録用紙および関連ある論点についての陳述書をもつことを確保するために地方計画当局と連絡を保つ。

(参加者の登録)

12. 審問事務局は、登録用紙に含まれている情報から参加者の登録を準備する。登録は、三部に分かれる。第一部は、手続において重要な役割を果たすことを望んでいることを示してきたすべての者（以下「重要な参加者」という）の詳細な記録を含む。第二部は、口証を与えることを望み、手続の他の部分において重要な役割を果たすことを望んでいないことを示してきた者の詳細な記録を含む。第三部は、審問自身に参加することなく意見を提出することを望んでいる者の詳細な記録を含む。登録一部が、申請者、地方計画当局および他の重要な参加者に送付され、それらの文書が閲覧できる手立てがまたとられる。追加、削除または登録のある部分と他の部分の移動は、随時なすことができ、これらは同じ方法で通知される。

13. 審問官は、登録の第一部に含まれているすべての者が、法的資格の有無にかかわらず、審問に出席することを通常認める。登録の第二部に含まれている者は、彼らの証拠が関連があり、他の者によって既に与えられた証拠の単なる重複となることがない場合、また出席することを通常認められる。審問に出席するいかなる法的資格ももたない登録の第一部または第二部に含まれていない者は、審問官の裁量により出席を認められる。

14. 公式の審問前手続から最も利益を受けるであろう者は、重要な参加者である。彼らは、準則集一部を送付され、文書の審問前交換のような事項についての規定を遵守することを期待され、彼らが遵守する場合、彼らは、今度は彼らの関心に関連のある、他の参加者によって配布された文書を受ける。

15. 他の参加者は、準則集の規定によってあまり影響を受けない一方で、その使用は、意見提出をする機会または審問手続への彼らの貢献の重要性を減少させることをなんら意図されていない。得られた情報は、審問官が最も効果的な仕方ですべての者の利益になる。登録は、審問に関心をもつすべての者が、参加する者を発見することを可能にし、このことは、類似の見解をもつ者がまとめられ彼らの意見を結びつけることを考察する機会を提供する。

(審問の手立ての事前の通知)

16. 地方プレスにおける準則集の適用があることの公式の告示の後できる限りすみやかに、省は、申請者、地方計画当局、利害関係をもつすべての政府省および審問に出席する権利をもつことが知られておりかつそうすることを望んでいるすべての者に次のことを通知する：

- (a) 審問を開催するために任命された審問官の氏名；
- (b) すべての補佐人 (assessor) の氏名 (請求されたところで、この段階において知らされている場合) ；
- (c) 最初の審問前ミーティングのための手立て；
- (d) 審問の開始のための予定日。

地方計画当局は、地方プレスにおいてこの情報を公表することを求められ、それは、他の重要な参加者にたいして、彼らが登録するときまた送付される。

(概略的陳述書 Outline statement)

17. 制定法上の規則の規則 5 の規定により、審問事務局は、地方計画当局および申請者

に審問が開催されるという大臣の通知の後8週間以内に、概略的陳述書を提出することを求める。他の重要な参加者は、そのような陳述書を提出することをまた求められるかもしれない。求められる場合、彼らは、審問規則により提出することを求められてから4週間以内に提出することを要求される。これらの陳述書は、彼らがなそうとしている主張の概略を含み、大臣によって関連があるであろうと認められた事項にたいするその関係を説明すべきである。陳述書は、主張の提示にかかるであろう長さの見積り、召喚されるであろう証人についての情報および参加者が反対尋問することを望んでいる他の証人の指摘ならびに考慮されてきたまたは準備されているすべての特別の研究のリストを含むべきである。重要な参加者は、陳述書がかなり長いまたは含まれている参加者の数があまりにも多いので次のことがなされることを認められないのでない限り、彼らの関心に関連ある陳述書一部を通常送付される。いずれにせよ、すべての陳述書が閲覧できる手立てがとられる。さらに、すべての参加者は、審問官に他の陳述書を随時自由に提出することができる。そのような陳述書は、閲覧できるようにされ、適当な場合には配布される。

18. 概略的陳述書は、二つの機能をもつ。第一に、それらは、種々の参加者が審問において展開することを提案している議論の予告を提供する。これらの陳述書から審問において最も顕著に特徴づけられるであろう論点を明らかにすることは可能である。第二に、概略的陳述書は、審問官が審問を構造化し (structure)、計画する (programme) ために必要とする情報を提供する。陳述書において述べられたことに照らして、審問官は、同じまたは類似の見解をもつように見える参加者が審問において単一の主張を提示するために共同することを考えるよう要請するかもしれない。概略的陳述書は、審問官が審問において適切にカバーされない危険のあるなんらかの関連ある論点が存在するかどうか考えることおよびなんらかの欠陥の救済方法、例えば、当該事項の専門知識を有する者が審問に参加するよう要請することによる救済を考えることをまた助ける。

19. 審問官は、陳述書から、提案、用地およびその周囲の記述または環境上の影響にかんする事実および方法論の記述のような事実が主な当事者間での合意を得ることができるように見える領域を明らかにすることを求める。審問官は、概略的陳述書の受理の後できる限りすみやかにこのことをなす。審問に関連のある一般的に合意された事実および依然として争われている事項の陳述書は、そのとき陳述書と同じような方法で処理され、配布される。参加者が合意された事実の陳述書を準備するために共同することを合意するとき (後述パラグラフ21(d)参照)、その陳述書は、合意がなされた後できる限りすみやかに配布される。

(審問前ミーティングおよびプログラム・ミーティング)

20. 審問前ミーティングの目的は、審問官および参加者が審問を適切に準備することを助け、従って、手続ができる限り効率的かつ迅速に行われることを可能にすることである。それは、審問官が議長を務める公開のミーティングであり、審問官が望ましいと考えるところでは、一回以上のミーティングが開催されるかもしれない。

21. 審問前ミーティングにおいて考察されるべき事項は、次のものを含む：

- (a) 関連ある事項についての省の陳述書のすべての必要な明確化；
- (b) 審問官によって要求され、未だ陳述書によってカバーされていないすべての資料の確認ならびにすべての特別の研究が行われている進行状況および追加的参加者の必要性を含む、いかにこれが提供されるかの考慮；
- (c) 審問官からの参加者への共同を考慮することのすべての要請にたいする応答；
- (d) 一般的に合意された事実の陳述書を準備することを援助するために要求されるかもしれないすべての略式のミーティングのための手立てを含むそのような陳述書の準備の手立て；
- (e) すべてのいっそうの陳述書の提出を含む、審問の開催の前になされるべき作業のタイム・テーブルの審査；
- (f) すべての補佐人の役割。

22. 手続的事項が審問前ミーティングにおいてまた考察され、別個のミーティング（プログラム・ミーティング）がこの目的のために開催されるかもしれない。考察されるべき事項は次のものを含む：

- (a) 夕方の集まりまたは主要な場所から離れた集まりのなんらかの提供を含む審理の場所および提案された日時の詳細；
- (b) 出頭命令を含む審問の計画化および主題ごとのプログラムが採用されるべきかどうか；
- (c) 審問の施設および設備（例えば、コピー、電話、拡声装置およびメディアのための設備）；
- (d) 事務局の手立て；
- (e) 開会および閉会の声明の形式、毎日の要約文書の必要性および使用ならびに証拠（またはそれらの一部）が朗読されたものとして考えられ得るかどうかの考察を含む手続的事項；
- (f) 既に提出された文書のリスト化を含む文書の提出、配布および調査のための手立て；
- (g) 審問において用いられるべき測量の単位、学術用語、頭字語などについての合意。

23. 事務局は、すべての審問前ミーティングにおいて達せられた結論の文書を重要な参加者に送付する、そして、それらの文書が閲覧できる手立てがとられる。さらに、申請者、地方計画当局、登録の第一部および第二部に含まれる者ならびに登録の第一部および第二部に含まれないが審問に出席する権利をもつすべての者は、審問の開催の日時および場所の通知を文書で与えられる。

(略式のミーティング)

24. 審問前または審問の間、審問官は、類似の見解をもつ参加者が共同の可能性を考慮することを助けるためにまたは同様の目的のために、合意された事実の陳述書が特定の論点(例えば、統計的方法論)について準備され得るかどうか考えるために略式のミーティングが開催されるよう手立てをとることを望むかもしれない。審問自身において適切に討論されるべき事項についての証拠を聴聞することはミーティングの仕事ではない(傍点原文斜字体)。審問官は、そのようなミーティングの目的を示し、通常は審問官自身または彼の補佐人の一人になる、議長を指名する。技術的証拠の場合には、議長は、合意される事項、争われている事項および見解の相違へと通じてきた事実または仮定を明らかにする報告書を出すことを目的とすべきである。可能なところではどこでも、報告書がその論点についての証拠が与えられるであろう少なくとも2週間前に当該論点に関心をもつ重要な参加者に送付される。

(主張の陳述書 Written statement of case)

25. 申請者および地方計画当局は、彼らが審問において言及しようとし、証拠中に出している(地図および計画を含む)すべての文書のリストとともに、彼らが提出することを提案している文書の完全な詳細を含む陳述書を提出することを要求され、そして、他の重要な参加者は、それを要求されるかもしれない。そのような陳述書が要求される場合、それは、最後の審問前ミーティング後4週間以内に提供される必要がある。

(証拠の陳述書 Statement of evidence)

26. 審問に出席する資格のある者がその証拠の陳述書を朗読することによって審問において証拠を与えることを提案するまたは証人にそれを与えるよう要求する場合、彼は、参加者が証拠を与えるであろう日の前3週間以内に、審問官に証拠の陳述書一部を提出することを制定法上の規定により要求される。審問官は、参加者にその陳述書の要約を準備し、証拠として完全な陳述書よりもむしろ要約を朗読することを要求するかもしれない。完全な陳述書は、それを出す者が望むところでは証拠中に提供されるかもしれない、要約を朗読する者は、完全な陳述書の内容について反対尋問されるかもしれない。

(新証拠の導入)

27. 審問において口証を与える参加者が、彼の審問前の陳述書によってカバーされていないなんらかの事項を彼の文書中に導入する場合、審問官は、他の参加者からの、追加的資料の考察のための時間を認めるために審問を延期することの要求に合意するかもしれない。彼は、要求された日までに陳述書を提出しないことが別の参加者の主張の提示を害してきたところでのそのような要求にまた合意するかもしれない。審問官は、合理的でなくそのような延期をもたらす者にたいして費用の賦課の勧告をなすことを考察するかもしれない。

環境省

※申請に関連のあるなんらかの土地の所有者、その土地の農業貸借人および1971年法27条4項に規定された21日以内に意見を提出した者。