



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカ合衆国都市行政手続法草案をめぐって
Author(s)	熊本, 信夫; KUMAMOTO, Nobuo
Citation	北大法学論集, 19(3), 35-76
Issue Date	1969-03-15
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16109
Type	departmental bulletin paper
File Information	19(3)_p35-76.pdf



論
説

アメリカ合衆国都市行政手続法草案をめぐって

熊 本 信 夫

(目 次)

- 一、はじめに
- 二、都市行政手続法の要請
- 三、問題の所在――(一)
- 四、問題の所在――(二)
- (1) 免許の申請、および廃止手続におけるデュー・プロセスの要請
- (2) 免許の申請手続と特権の理論
- (3) デュー・プロセスの要請と手続法制定の意味
- 五、都市行政手続法草案の特徴
- (1) 利害関係人をめぐって
- (2) 規則制定手続をめぐって
- (3) 個々の事件について
- 六、都市行政手続法草案(邦訳)

一、はじめに

先に紹介した「改訂モデル州行政手続法」についてはいくつかの批判がある。これらの批判の一つは、同法がもつばら州の行政機関に対する行政手続の規定に限定し、それ以外の地方行政機関に対する手続の問題を除外している、とするものである。⁽³⁾このような批判は、行政機関の活動は連邦、州の機関にのみ限られず、それ以外の地方の行政機関による場合も市民の権利に重大な影響をおよぼすものであり、従って行政手続法制定の問題は、これらの機関における手続の問題を含めて統一的に把握すべきである、とする立場に依っている。

このような試みが現在の段階で可能かどうか、⁽⁴⁾の議論は別になされなければならないであろうが、少なくとも右のような全体的な視野に立つての行政手続法制定の問題は今後十分考えられてよい。⁽⁵⁾實際上、一般市民の日常に密着する問題は、連邦、あるいは州の行政機関との関連で生じてくるよりは、むしろこれら以外の地方行政機関との関連で生じてくる場合が多いともいえるのであって、この点を置いて行政権の行使に対する市民の権利の保障の問題も、十分な効果をあげるとはいえないように思われる。

その意味で、地方レベルの行政機関に対する行政手続法の問題に注意を払う必要がある。⁽⁶⁾このような分野での行政手続法が、連邦、または州のレベルの行政手続法の場合と比較して、異なった原理、乃至手続の採用を必要とするものか、あるいは基本的には同様な原理、乃至手続を前提としつつも、固有の事情に応じた特殊な原理、乃至手続によるべきであるかどうか、は今後の研究課題であらう。

この点、我国における行政手続法の問題を考える場合に当たっても考えられてよいことと思われる。もとより、合衆国のような連邦制、乃至地方分権制を前提としていない我国の場合、連邦と州、乃至地方行政機関相互における適用原理の問題を、国と地方行政機関相互の問題に移しかえて議論することが可能かどうか、問題はあるであらう。し

かし、国の行政機関と地方の行政機関（とりわけ町、村レヴェルの）における行政手続の問題を、すべて同様な性質の問題として把握することが適当かどうか、検討に値するといえよう。この点、今後の我国における行政手続法制定の際の課題として残されているように思われる。

さて、本稿は以上に述べたような視点から、連邦、および州以外の行政機関における行政手続法制定の意味をめぐって考察を進め、あわせて最近提案された草案の紹介、およびその検討を試みようとするものである。この草案は、「ハーヴァード学生立法調査局」(Harvard Student Legislative Research Bureau)の手になるもので、「都市行政手続法」(The Municipal Administrative Procedure Act)と題するものである。「都市」の語を用いているが、後に述べるように、町、村、郡などにも向けられている趣旨である。

- (1) 拙稿「アメリカ合衆国州行政手続法研究序説」—改訂モデル州行政手続法」、北大法学論集一八巻一号八八頁以下。
- (2) たとえば、デビスは個々の条項につき具体的に建設的な立場からの批判を試みている。Davis, Kenneth Culp, *Administrative Law Cases-Text-Problems*, (1965, ed.) pp. 581—589. このほか、右拙稿一五三—一五五頁にあげた研究参照。
- (3) Davis, op. cit. supra p. 589.
- (4) デビスは地方の行政機関に対する手続法の問題を考える時期にある、とする。Davis, op. cit. supra p. 581.
- (5) Davis, op. cit. supra p. 589.
- (6) しかし、本稿で紹介する「都市行政手続法草案」はこのような立場からの研究の成果を問うたもので、大きな意味を持つといえる。ただ、この試みが今後どの程度の影響力を持つかについては評価は分れるところであらう。
- (7) 以下の註にも触れるようにここでいう「Municipal」の意味をどのように解するか、について十分な検討が必要と思われるので、ここでは「連邦、州以外の行政機関」とした。
- (8) 草案、解説は3 *Harvard Journal on Legislation* 323 (1965—1966) に依っている。
- (9) この団体はハーヴァード・ロースタールの学生の組織するもので、その活動は一九五二年に開始され、一九六四年以降独立

のジャーナル (Harvard Journal on Legislation) を刊行するに至っている。同法学部長グリズワルドによれば、この立法調査局の活動の水準、その範囲、信頼の度合はきわめて高く、以下におよんでいる。

すなわち、連邦、および州政府、その他の団体の要求に基づき、立法に関する調査、および立法の草案作製の作業を引受け、これに応ずるものである。その活動の範囲は単に法令の草案を起草するだけでなく、現行法の解釈についての見解を示し、具体的な問題の解決を通じて立法上の解釈にも貢献しているものである。これらの成果を前提として、一九六四年一月年刊の前記「ハーヴァード・ジャーナル・オン・レジスレーション」を刊行するにちよびうる。(Griswold, Erwin, N. Harvard Journal on Legislation vol. 1, pp. 3, 4, (January 1964).)

同立法調査局の作業過程は、調査の依頼を受けた後、まず調査および起草委員会に付託される。これは主として三年目の委員があたる。この結果草案が作製され、ついで審査委員会に付託される。ここでの審査を経て草案は批評、およびコメントを求めため、同ロースキールのフアカルティ・メンバーに提出される。

同立法調査局の起草にかかる草案の主なものには次のようなものがある。

- An Act to Authorize the Search of Vehicles (Vol. I, 1964 No. 1).
- A Conflict of Interests Act (Vol. I, 1964 No. 1).
- An Act to Establish Rules for Legislative Investigating Committees (Vol. I, 1964 No. 2).
- A Proposed Model State civil Rights Act (Vol. 3, 1964 No. 1).
- A State Labor Relations Act (Vol. 3, 1966 No. 1).
- A State Statute to Liberalize Criminal Discovery (Vol. 4, 1966 No. 1).
- A State Statute to Prevent the Operation of Motor Vehicles by Persons under the Influence of Alcohol (Vol. 4, 1967 No. 2)
- A Model Movie Censorship Ordinance (Vol. 5, 1968 No. 3).

(10) Municipal を都市と訳するのでは厳密にうえは正確ではない。地方レヴェルの「すなわち「連邦、州以外の行政機関」には都市、町、郡 (county)、市区 (borough) など州によって多様である。

Municipal の狭義の意味は「通常、市、町あるいは他の公共団体をいふが、これを更に厳密に区別すると次の二種となる。

すなわち、Municipal Corporation (地方公共団体) と Quasi Municipal Corporations (準地方公共団体) である。前者は一般的に Cities, Towns, 及び villages を指す。それ以後は Counties, drainage districts, irrigation district, road districts, school districts などの意味である。(Black' Law Dictionary, p. 1168 (1961). 前者は市町村のほかに boroughs 後者は townships, New England town, sanitary districts を含む。(Municipal Corporations, Cases and Materials, by E. Blythe Stanson and Paul G. Kauper, pp. 12, 1959.)

なお、このほかの地方政治の単位、権限、数などについては Aderfer, Harold F. American Local Government and Administration 参照。

この草案がいうところの Municipal はこれ以上の意味を意味するのことは明らかではない。解説および第一条(6)項によれば Municipal Corporation のほか、counties, township などを包摂しているようである。しかしそれ以外の特別区などについてはどうか。この点の限界、範囲は示されていない。とりあえず典型的な例として「都市」の語をあてたが「市町村」、または「地方」のほうがあるいは近いのかも知れない。

二、都市行政手続法の要請

連邦、および州の行政機関による行政処分が、市民の権利にきわめて大きな影響をおよぼしていること、今更あげるまでもない。しかしこれにも増して、地方の行政機関による行政処分がその地区の住民の権利にきわめて重要な働きをなしていること、同様というべきであらう。

一例をあげるなら、この種の行政機関による免許許可処分 (municipal licenses) がその地区における市民の営業にとつて不可欠であること、いうを待たないところであつて、ビルの改造、酒類の販売、アイスクリームの行商に至るまで、この種の免許はこれらの営業活動を行なうにあつて必要とされ、きわめて広範囲におよんでいるのである。しかもこれらの免許処分はそのほとんどの場合、地方機関の管轄するところで、その点からも地方レビューにお

ける行政手続の問題はきわめて重要な意味を持つといえる。

ところで、これら営業を行なうに際して必要とされる免許処分の手続は、その多くの場合州によって種々に異なっているだけではなく、一つの州内の都市および郡によってさえも異なっている。このような地方レヴェルの処分手続における一つの問題は、都市および郡の行政機関に広範な裁量権を付与しているところから生じている。地方レヴェルの機関における、広範な裁量権の付与から生ずる潜在的な危険は、都市および郡の行政機関に限られる問題ではないが、機関の行政官の水準、規模、地域性、申請者との個人的関係など、連邦、および州とは異なった要素が介在する。しかもこの種の危険は、都市および郡の性格が変化するにつれて、増大する傾向にあるといわれる。

このような危険に対応するには二つの方法がある。一つは訴訟手続による場合であり、他の一つは処分手続における規制の要請であること、いうを待たない。

この前者の手続が多くの場合、恣意的行為によって生ずる零細な犠牲者を救済するのに不適当であること、すでに広く指摘されているところであり、地方レヴェルにおいてはこれが著しいといえる。この意味でも処分手続における規制の要請は地方レヴェルにおいて不可欠であらう。

この種の試みが州行政機関に対して進められていること、先に「モデル州行政手続法」、および「改訂モデル州行政手続法」の紹介を通じてみてきたところである。更に各州における行政手続法制定の作業も具体的にかなり進められていること、同様に示したところであった。このような州レヴェルの行政機関に対する手続的規制を、さらに地方レヴェルの機関に拡大しようとする試みがある。ニュー・ヨーク州の場合である。同州では一九六二年州上院決議一の三号により州および地方（行政機関）の手続に関する「法令改訂委員会」(The Law Revision Commission)を設置し、行政機関の行為に関する一般的な基準原案の提出を命じている。

このような例は、地方レヴェルにおける行政手続に対し関心が払われるに至っていることを示すものといえるが、本草案は同様な立場から、都市および郡等の行政機関の手続に統一的な手続法の導入を試みた例として把握することができよう。

本草案は、後に具体的に触れるように、特定の当事者に対する具体的処分手続を対象としただけではなく、地方機関による一般的な規則制定権をもその対象としている。もとより各地方機関の具体的事情に応じ、弾力性を有する処分手続を定めているものではあるが、同草案が目的としている、地方レヴェルにおける恣意的行為の危険を減少させる、とする本来の目的を失わせるほどのものではない。

(1) このような都市および郡の行政機関に対する、広範な裁量権の委任にともなう潜在的な危険の問題は別に新しいことではない。これを指摘するものとして、たとえば、*The Delegation of Discretion in Massachusetts Licensing Statutes*, 43 *Harv. L. Rev.* 302 (1929), *Opportunity to be Heard in License Issuance*, 101 *U. Pa. L. Rev.* 57, 69 (1952) がある。

(2) 各州の行政手続法については、すでに一部紹介したところであるが(北大法学論集一八巻一〇六一—一〇八頁)、ここに右の紹介を補う意味で以下に行政手続法を有する各州の状況を掲げておくこととする。

記載は、州名、法令の所在の順とする。最初の※印はモデル州行政手続法、あるいは改訂モデル州行政手続法の規定に従った手続を採用しているものである。

- *Alaska, Stat. §§ 44, 62, 010 to, 650* (1962).
- ※ *Ariz., Rev. Stat. Ann. §§ 12—901 to—914; §§ 41—1001 to—1008* (1956).
- *Ark., Stat. Ann. §§ 5—701 to—725* (Supp. 1965).
- *Cal., Gov't. Code §§ 11370—11529*.
- *Colo., Rev. Stat. Ann. §§ 3—16—1 to—16—6* (1963).
- ※ *Conn., Gen. Stat. Rev. § 4—41 to—50* (Supp. 1963).

- ※ Fla., Stat. §§ 120. 011—. 017,. 09,.20—.28, .30—.331 (1963).
- ※ Georgia, Code Ann. § 3A—102.
- ※ Hawaii, Rev. Laws §§ 6 C—1 to—18 (1961).
- ※ Ill., Rev. Stat. ch. 110, §§ 264—79 (Smith-Hurd 1961).
- ※ Ind., Ann. Stat. §§ 63—3001 to—3030 (1961).
- ※ Iowa, Code §§ 17A. 1—.15 (Supp. 1964).
- Kan., Gen. Stat. Ann. §§ 77—401 to—414 (Supp. 1963).
- ※ Ken. Ken's Administrative Code (1951).
- ※ Me., Rev. Stat. Ann. tit. 5, §§ 2301, 2452 (1964).
- ※ Md., Ann. Code art. 41, §§ 244—56 (Supp. 1965).
- ※ Mass., Gen. Law Ann. ch. 30A, §§ 1—17 (1961, Supp. 1964).
- ※ Mich., Stat. Ann. §§ 3—560(7)— (21.10) (1961).
- ※ Minn., Stat. §§ 15. 0411—.0426 (Supp. 1964).
- ※ Missouri, Rev. Stat. Ann. §§ 161.282—161. 332.
- Mo., Rev. stat. §§ 536.010—.140 (Supp. 1964).
- ※ Neb., Rev. Stat. §§ 84—901 to—919 (Supp. 1963).
- N. H., Rev. Stat. Ann. §§ 541; 1—: 22 (Supp. 1963).
- ※ New Mexico 國家之法律 Laws of N. M. (1957) ch. 208, 218, 247, 254, 246 與此法 Laws of N. M. (1961) ch. 169, 62, 136, 240, 233 及題之法律中其他法律°
- N. Y. Civ. Prac. §§ 7801, 7803—05 (N. Y. Const. art. IV, § 8).
- ※ N. C., Gen. Stat. §§ 143—195 to —198.1, —306 to —316 (1964).
- ※ N. D., Cent. Code §§ 28—32—01 to —22 (1960).
- Ohio, Rev. Code Ann. §§ 119.01—.13 (Page Supp. 1964).

- Okla., Stat. tit. 75, §§ 301—25 (Supp. 1963).
 - ※ Ore. Rev. Stat. §§ 183.010—.510 (1963).
 - Pa., Stat. Ann. tit. 71, §§ 1710.—1—.51 (Supp. 1964).
 - ※ R. I., Gen. Laws Ann. §§ 42—35—1 to —18 (Supp. 1964).
 - S. D., Code §§ 33.4201—14216, 65.0106 (Supp. 1960).
 - Tenn., Code Ann. §§ 4—501 to 506, 27—901 to —914 (1955).
 - ※ Va., Code Ann. §§ 9—6.1—, 14 (1964).
 - ※ Wash., Rev. Code §§ 34.04.010—.930 (1965).
 - ※ West Virginia, Cumulative Supplement to the West Virginia Code of 1961 Annotated, § 2836 (65) — (87).
 - ※ Wis., Stat. §§ 227.01—.26 (Supp. 1965).
- なお、少し古くなるが各州の立法の状況を関する調査をまとめたものとして、Ferral Heady, *Administrative Procedure Legislation in the States*, Univ. of Mich. Press 1952. が有名。

三、問題の所在——(一)

先にあげた酒類販売等の免許の申請、および廃止手続を争訟事件 (Contested case) として処理することが必要かどうか、議論の分れるところである。もとよりここでも「争訟事件」は告知、聴聞を主たる内容とするものであり、その具体的内容は改訂モデル州行政手続法九条に示されている。⁽¹⁾

連邦行政手続法および右改訂州法はいずれも、すべての免許申請に関して聴聞を要求するものではない。連邦法はこの点、制定法により、行政機関における聴聞を経た後、その記録に基づいて事件が決定されるべき、とされている場合のみ裁決的手続 (改訂州法にいう争訟事件手続) が要求される、と定める。⁽²⁾ これに対し改訂州法は幾分広い意

味を持つ。すなわちその一四条³⁾は、免許の付与、拒否、あるいは更新に先立つ告知、および聴聞が制定法により定められている場合には、争訟事件手続がこれら免許申請手続に適用されなければならない、とする。

従って、免許申請手続に告知および聴聞が要求されるかどうか、の問題はもっぱら適用される制定法の規定の有無にかかると、あるいは憲法上の要請に基づくか否か、にかかっているといえる。

このような免許申請手続について、告知および聴聞が憲法上要請されているかどうか、の問題はこれを肯定に解する傾向が強い⁴⁾。もっともこの手続がもっぱら行政上 (ministerial) の行為であるか、あるいは免許の付与または拒否がまったく関係行政庁の裁量にかかる場合は右の例外をなす。前者の例としては自動車免許の付与行為があげられるし、後者の例としては公有地における鉱業許可の申請に対する行政処分があげられよう。

このような免許の付与または拒否に先立つ聴聞についての制定法の定めはさまざまに異なる。通常は特定の免許処分につき、その要、不要を具体的な法規に定めるのが例である。もとよりあらゆる免許申請行為につき聴聞を要求する州はない。同様に、免許の停止乃至廃止行為について、告知、聴聞を要するかどうか、連邦法、および改訂州法はこれを肯定に解すること、右のはじめにみたところである。

さて右の、免許の申請手続につき、またはその廃止手続につきこれを争訟事件として処理することを要するかどうか、州最高裁判所の立場は二つに分れる。

まず第一は、免許廃止行為は本質的に司法的な行為であって、免許権所有者には争訟事件において当事者に与えられると同様の権利が付与されなければならない、とする立場がある。最近のワシントン州最高裁の判決はこの立場に立ち、自動車免許証所有者の権利を停止した事件において、デュー・プロセスを引用しつつ、権利を剝奪する手続においては十分な聴聞の機会が与えられるべきとした。フロリダ⁶⁾、ケンタッキー⁷⁾、ミズーリ⁸⁾、ニュー・ヨーク⁹⁾における

州最高裁の最近の判決もこの立場を明らかにしている。

これに対し他の一つはこの点制定法の定めなきがぎり、免許廃止行為は本来行政庁の…または執行府に属する行為の問題であり、行政機関は被免許廃止者に対し争訟事件におけると同様な対審的審理の機会を付与する義務はない、とする。キャリフオーニア⁽¹⁰⁾、コネティカットの州最高裁がこの立場に立ち同様な傾向をウイスコンシン最高裁⁽¹²⁾も示している。

この点、改訂州行政手続法はその一四条に認可 (License)⁽¹³⁾ の項を設け、免許の廃止行為をめぐる手続を争訟事件の範疇の中に含め、手続的保障を確保しようとして試みている。こと、先にみたところである右の立場は一九五六年マサチューセッツ州最高裁の指摘したところで、ごく最近の同州最高裁はこの点を確認した⁽¹⁶⁾。

このような状況の中で一九六四年、連邦巡回裁判所は、免許申請の審査においても、修正一四条の意図する手続における公正が要求されるべきであることを明らかにしている。ホルンスビー対アレン事件 (Hornsbey v. Allen)⁽¹⁵⁾ である。同事件では、酒類販売の免許申請を判断する行為は裁決的行為 (adjudicative act) であり、デュー・プロセスの要請する告知、聴聞その他の保障がこの場合においても与えられるべきであり、「特権の理論 (The Privilege Doctrine) は適切ではない、としている。しかしこの判決は、この分野において従来伝統的にとられてきた、十分な利害関係の存在、および特権の欠缺の理論⁽¹⁷⁾ に必ずしも正面から適合するものではない。従って、右の事件から裁判所は免許申請手続において特権の理論を否定する方向にあるとする推論を導き出すことは誤りである。

さらに都市および郡における免許申請手続をめぐる争訟のはほとんどは州裁判所の管轄に属するところであるから、右連邦裁判決の持つ影響は限定される。従って右にあげた州判決のうち、免許手続につきこれを裁決的行為であると明らかにしている州を除き、免許手続においていかに権利の保障を確保するかの問題はなおペンディングな状態にあ

説
るといってよい。

論

このような状態の下で都市および郡のモデル草案を考えることになれば、問題は結局最初から出発せざるを得ないものと思われる。すなわち、(1)免許申請者は憲法の保障を請求するにつき十分な理由を有するか、(2)特権の理論がこの問題につきいかなる関係を有すべきか、そして(3)いかなる手続がこの場合のデュー・プロセスの要請を満足させるか、の点につきそれぞれ考えてみる必要があるものと思われる。⁽¹⁸⁾

- (1) 改訂モデル法九条にいう「争訟事件」(contested cases)は、連邦行政手続法五条にいう「裁決」(adjudication)に対応する。ここでは地方レヴェルの問題を扱っているということからも、前者の用語を用いる。いずれもその主たる内容が告知と聴聞であること、同様である。
- (2) 同五条この点一九六八年改正連邦行政手続法においても本質的にかわらない。
- (3) 拙訳(北大法学論集一八巻一号一三七頁)では「認可」としてある。本稿では全体との関係で「免許」の語を用いるが意味は等しい。
- (4) Cooper, op. cit, supra p.p. 144—146, 444 pp. 149—151.
- (5) *Ledgering v. State*, 63 Wash. 2d 94, 385 P. 2d 522 (1963). 同事件では免許権所有者は交通法規に違反し、市裁判所(municipal court)において有罪判決を受けた。右判決の通知に基づき、州免許証付与部門の行政官は右免許権を停止し、これによって他の機会を付与しなかった点が問題とされた。
- (6) *Robertson v. Industrial Ins. Co.*, 75 So. 2d 198 (Fla. 1954).
- (7) *Alcoholic Beverage Control Bd. v. Eversole*, 275 S. W. 2d (Ky. 1955).
- (8) *State exrel. State Highway Commr v. Weinstein*, 322 S. W. 2d 778 (Mo. 1959).
- (9) *Spielvogel v. Ford*, 1 N.Y. 2d 558, 154 N.Y. S. 2d 889, 136 N.E. 2d 856 (1956); *Hecht v. Monaghan*, 307 N.Y. 461, 121 N.E. 2d 421 (1954).
- (10) *D'Genova v. State Bd. of Edu.*, 45 Cal. 2d 255, 288p. 2d 862 (1955). 事件は教師免許証の廃止行為をめぐるもので、裁判

- 所は行政機関の廃止行為は単なる執行的行為にすぎない」としてゐる。
- (11) ユネティカットの場合は、医師試験委員会の勧告に基づき衛生局による医師免許の廃止が問題とされた。裁判所は聴聞に依らないこの廃止行為は純粹に行政上の行為であつて、デュー・プロセスの保障を侵害する意味を持つものではない、とした。
- Gibson v. Connecticut Medical Examining Bd., 141 Conn. 218, 104 A. 2d 890 (1954).
- (12) ただし、同州裁判所の場合は、自動車免許証の廃止行為を事前の聴聞なしに行なうことができるが、右廃止は司法審査に従ふのである」としてゐる。State v. Stehlik, 262 Wis. 642, 56 N.W. 2d 514 (1953). この場合裁判所はこれらの事件におつて審査の範囲を限定してゐる。Carlyle v. Karns, 9 Wis. 2d 394, 101 N.W. 2d 92 (1960).
- (13) 同条については北大法学論集一八巻一号一三七頁。なお、争訟事件については同法九条に定めがある。同二二六頁。
- (14) 同裁判所は、マサチューセツツ行政手続法 (Fair Administrative Procedure Act of 1954) の効力発効日(一九五五・七一)との関連で、同期日以前においては少なくとも委員会による對審的審理についての規定も、その要請も存在しなかつたと述べ、同効発効以後争訟事件と同様な手続によるべきことを指摘してゐる。Summit Fidelity & Surety Co. v. Commissioner of Ins., 333 Mass. 476, 480, 131 N.E. 2d 743 (1956). ただし、この事件とは、同州における一外国保険会社の営業免許の仮廃止行為が裁判所によつて確認された。
- (15) Milligan v. Board of Registration in Pharmacy, 348 Mass. 204 N.E. 2d 504 (1965).
- (16) Hornsby v. Allen, 326 F. 2d 605 (5th cir. 1964). 事件は、市の参事会 (the Board of Aldermen) の管轄に属する免許申請に対する許可処分において、デュー・プロセスが要請されるものかどうかをめぐるのである。下級審はこれを否定に解したところであつた。
- (17) Davis, supra p. 147. 行政庁の決定において十分な利害関係を有するか、もしくは権利が侵害されるおそれあるものがある場合、それらのものは通常裁決事実の争点につき對審形式の聴聞の機会が付与されることとなる。しかし、問題は何かここでいう十分な利害関係であるか、権利であるか、にある。しかも多くの判決では、特権 (privilege) が含まれているところでは當事者に聴聞の機会が付与されないとしてゐる。
- (18) 3 Harv. Journal on Legislation 325. (1965—1966).

(1) 免許の申請、および廃止手続におけるニュー・プロセスの要請

裁決的手続において、聴聞の機会を付与しなければならないとする要請が修正五条、および修正一四条に定めるニュー・プロセスに出発すること、今更あげるまでもない。

このような要請が免許の申請、および廃止手続においても同様に必要とされるかどうか、については先に触れたところであった。この点州の立法、裁判例はさまざまである。しかし、最近の傾向はこのような場合においても告知、聴聞を要するとする方向にあること、先に同様に触れたところであった。もっともこの場合、免許付与行為と廃止行為の間には相違がある。後者についてはいわば権利の剥奪を意味するのであるから、多くの場合、廃止に先立ち告知、聴聞の機会が付与されなければならないこと、前者に對する場合はその要請の度合が大きく異なる。かくて、バス路線の運営、⁽²⁾ 娯楽施設の経営、⁽³⁾ 美容学校の経営、⁽⁴⁾ 中古車販売業、⁽⁵⁾ 保険業、⁽⁶⁾ 理容学校あるいはドライブ・イン・シ⁽⁸⁾アター経営などの際の免許、乃至認可の廃止に関する行政行為を行なう場合には、告知および聴聞が必要とされてきたところであった。

このような傾向は一九五四年のニュー・ヨーク州最高裁の判決で一層促進されたといえる。ヘフト対モナガン事件⁽⁹⁾ (Hecht v. Monaghan) である。この事件では自動車運轉手の免許廃止に際して、適切な告知と聴聞を欠いて廃止処分を行なったのを、デュー・プロセスに違背するとしたものである。この判決が、同州最高裁の一九〇七年の判決、すなわちロウデズ事件⁽¹⁰⁾ において、免許の廃止行為はこれを付与した行政権によって容易に廃止できる、とした立場と著しく異なること、明らかである。

しかし、事案が公共の安全、道徳に係る場合になると裁判所の立場は右に述べたような、これらの手続において告知、聴聞を要請する傾向に必ずしもあるわけではない。この点たとえばキャリフォニアの州最高裁は、公共に対する危険を含む営業の免許を廃止する行為について、告知、聴聞を右のような意味で考えるのは問題があるとして⁽¹¹⁾いる。

もとよりすべての州裁判所が右のキャリフォニア判決の立場を支持しているわけではないが、多くの州が、公共に対する危険のともなう業種の経営については、このような公共の利益を理由に告知、聴聞を経ない免許の廃止を正当化している⁽¹²⁾とされる。

これに対し、前者すなわち免許の申請における手続については事情が異なる。先に触れたように、最近の傾向はこのような場合にも告知、聴聞の要請を示している。しかし免許申請に対してはその種類にもよるが、その多くの場合略式手続の採用により、これら免許の申請に対する調査が行なわれる。その意味からいえば聴聞の際の司法的手続の要請は、実際には質問形式、乃至書面による申請書の提出に基づき審査を行なう手法によって置き代えられているともいえる。多くの場合、免許は提出された申請書に基づき与えられるが、仮にこれに疑問がある場合には、あるいはより多くの情報が必要とする場合には、非公式に申請者と接触を保ちこれを提出させるか、あるいは質問を行なう形式を採用している。結局、免許申請手続において聴聞を開催する目的は、行政機関がより多くの情報を得、他方申請者がこの提出に対し十分な機会を得る、とするところにある。

免許の申請に対して、これに許可を与える場合は格別問題はないであろう。しかしこれを拒否する場合、右の告知と聴聞の要請が問題となる。この場合、免許の廃止行為とはもとより同一視できる性質のものではないが、これに近い性質を帯びてくる。すなわち、免許の拒否処分がもつばら事実の認定に基づいて行なわれるところでは、この認定

手続につき、免許の廃止処分において採用される手続とはほ同様な手続の採用が問題となり得る。この点、判決例はこれを肯定に解する傾向にある。たとえば連邦裁判所のリーディング・ケースであるゴールドスミス事件⁽¹³⁾ Goldsmith v. United States Bd. of Tax Appeals では、会計士 (the accountant) による租税裁判所 (Board of Tax Appeals) での業務遂行許可申請行為につき、告知を行ない、聴聞を聞き答弁を行なわせるための機会を付与せず、当該申請に対し拒否処分をしてはならない、とされた。もとよりこの判決の理由づけは連邦定法条項にあること、明らかである。右判決がその後、州裁判所の立場に影響を与えるに至っているといえる。⁽¹⁴⁾

しかし、右の立場がすべての州において支配的であるということはできない。多くの州ではなお、免許申請に対する処分は本来的に行政庁に委ねられた範囲の執行上の行為である。とする考えが強いのである。結局、このような州を含めて、免許を付与するかどうかの処分においては二つの利益が比較衡量されているように思われる。

すなわち、一つは免許申請者の利益の問題であり、その主たる内容は、州内において自己の希望する営業を企画し、従事し、企業者としての才能を発揮する自由を中心とする。これに対し他方は、州の、政策的考慮に基づく決定の自由である。もとより許可処分をするかどうかは、その多くの場合法の規定によることであって行政官の恣意的決定が許されるものでないこと、勿論である。しかしなお、右の問題を考えるにあたって州の利益の問題が取りあげられなければならないと思われる。その理由は、免許を付与するかどうかの処分にあって、申請者の主張を十分考慮する機会を保障することがないとするならば、そのような決定は州の利益を少なくとも前提としている場合が多いと思われるからである。このような、申請者の利益と州の利益の比較衡量の結果、州の利益を優越させる立場においてもなお、申請者に対する手続的公正が保障されなければならないこと、勿論で、このような公正さは申請者の、手続に対する実質的な参加によってのみ保障される性質を帯びている。

その意味からいえば、たとえ免許申請手続において一般的に告知、聴聞手続を採用しない州においても、問題が少なくとも事実に関するかぎり、公正な機会が付与されなければならないこと、先に触れた連邦のゴールドスミス事件の立場からも要請されなければならないように思われる。

- (1) たゞし公益との関連でたとえば酒類取引、ダンス・ホール経営、競馬運営など公けの危険 (public risk) の範疇に属するものは除かれる。これ以外の職業に従事するための免許あるいは専門的職業に従事するための免許の廃止について必要とされる。Prouty v. Heron, 127 Colo. 168, 255 p. 2d 755 (1953);
Smith v. Department of Registration & Educ., 412 Ill. 332, 106 N.E. 2d 722 (1952);
Bechler v. Parsekian, 36 N.J. 242, 176. A. 2d (1961); Alpert v. Board of Governors of City Hosp. 286 App. Div. 542, 145 N.Y.S. 2d 534 (1955).
- (2) City of Miami v. South Miami Coach Lines, Inc., 59 So. 2d 52 (Fla. 1952).
- (3) Eastwood Park Amusement Co. v. Mayor, 325 Mich. 60, 38 N.W. 2d 79 (1949).
- (4) Gilchrist v. Bierring, 234 Iowa 899, 14 N.W. 2d 724 (1944).
- (5) State ex rel. Ellis v. Kelly, 145 W.Va. 70, 112 S.E. 2d 641 (1960).
- (6) Bankers Life of Cas. Co. v. Cravey, 208 Ga. 682, 69 S.E. 2d 87 (1952).
- (7) Parker v. Board of Barber Examiners, 84 So. 2d (La. App. 1955).
- (8) Central States Theatre Corp. v. Sar, 245 Iowa 1254, 66 N.W. 2d 450 (1954).
- (9) Hecht v. Monaghan, 307 N.Y. 461, 469, 473, 121 N.E. 2d 421 (1954). この事件で裁判所は、「……免許の廃止は明らかに行政機関自体の内部的な作用に関係する単なる行政行為ではなく、行政機関の司法的な、乃至準司法的な作用である。……」と述べている。
- (10) People ex rel. Lodes v. Department of Health, 189 N.Y. 192. (1907). この事件で裁判所は、「……他の言葉でいえば、免許は契約および財産ではなく、許可がない場合にはそれが禁止されるところの行為を行なうため、警察権能の行使により一時的に許容された単なる許可にすぎないのである。……許可自体は法律的、乃至憲法上の意味での財産として扱われるべきも

のではなく、これを許容した権能によって廢止され得る單なる免許であつたのである。……」と述べてゐる。前の判決との著しう對照を示してゐること、明かである。

(11) Carroll v. California Horse Racing Bd., 16 Cal. 2d. 164, 168, 105 p. 2d 110 (1940). たゞせば公共で危険をまよほす業種としては、酒類販売、競馬競技などがある。このほか、ミンガンの場合にはレスナラン経営を食物販売——衛生——の見地から、右経営の免許の問題をポリス・マスターの行使の問題と把握し、免許の取消を行政庁の裁量の範圍にあるとした。従つて行政庁に対する免許の付与、取消を認める裁量権の付与はデュー・プロセスに反するものではないとした。

Prawdzik v. City of Grand Rapids, 313 Mich. 376 21 N.W. 2d 168, 165 A.L.R. 1165 (1946). なる論議 Stason and Kauper: Municipal Corporations, Cases and Materials, pp. 169—174.

(12) Cooper, Supra p. 149.

(13) Goldsmith v. United States Bd. of Tax Appeals, 270 U.S. 117, 70 L.Ed. 494, 46 Sup. Ct. 215 (1926).

(14) たゞせば、キヤンネーニン (Fascination, Inc. v. Hoover, 39 Cal. 2d 260, 246 p. 2d 656 (1952); Martin v. Board of Supervisors, 135 Cal. App. 96, 26 p. 2d 843 (1933)). 44 Cal. 2d 111 (Brown v. Murphy, 34 Misc. 2d 151, 224 N.Y.S. 2d 423 (1962); Perpeute v. Moss, 293 N.Y. 325, 56 N.E. 2d 726 (1944).)

たゞせば、古のオースティン (Application of Burke, 87 Ariz. 336, 351 p. 2d 169 (1960)). ノートマン (Application of Warren, 149 Conn. 266, 178A. 2d 528 (1962)). アルバート (Albert v. Public Serv. Comm'n, 209 Md. 27, 120 A. 2d 346 (1956)) なる。J.G. Byse, Opportunity to be Heard in License Issuance, 101 U. Pa. L. Rev. 57 (1952) が、わづらひの問題を論じてゐる。

(2) 免許の申請手続と特権の理論

免許申請者に対する告知、聴聞の手続を否定する場合、しばしば州裁判所は特権の理論に依拠する。この点で代表的なものは一九五三年のアイオワ州におけるウォーカー対クリントン市事件 Walker v. City of Clinton である。

同事件では、未成年者に酒類を販売したことを理由に酒類販売免許が取り消されたものであるが、免許権者が告

知、聴聞を求めたのに対し、裁判所は次のように述べてこれを否定している。

「……告知、聴聞を行わずにビールの販売の免許、乃至許可を廃止することができる、とする立法の権利は、ほとんど問題にならないほどに確立している。憲法上の要請であるデュー・プロセスの問題、および財産を収用する場合の補償の問題は、すでに繰返し次のように説明されてきている。すなわち、ビール、酒、およびこれら以外の他の醸造、あるいは蒸溜飲料水を取扱い、販売、あるいは頒布する免許は州によって付与された特権であり、財産権たる意味を有するものではない。かかる免許は、州、あるいは州がその発行を授權した都市あるいはその他の公共団体との契約を構成するものではない。免許権所有者がこの特権を取得する場合に、この付与を定める制定法の条項に従うこととなるのである。これら制定法が、免許廃止に先立つ、告知、および聴聞の開催を定めていないかぎり、たとえ免許権者にこれらが与えられないとしても、これを請求することはできないのである。……」⁽¹⁾

この判決が依拠している特権の理論は、従来各州裁判所により多く採用されてきたところで、これは単に酒類販売の免許の場合に限られず、自動車免許、ダンス・ホール経営、公開賭博場開催、牛乳販売業、ロブスター採取業、劇場経営およびポップ・コーン販売などの免許行為に対してもおよんでいたところである。⁽²⁾

しかし、このような特権の理論に基づく免許付与行為はデュー・プロセスに基づく保障を否定する性質を有するのであろうか。

州による免許を得てはじめて免許権者がこれらの営業を営み得ること、いうまでもない。この結果として、これらの免許付与行為を、州による特権の付与とする考え方が導き出されてくるのである。しかし、他方において憲法の保障するデュー・プロセスの要請は十分尊重されなければならないところであって、特権の理論に依拠する免許付与行為の問題につき、これらの要請が本質的に否定される、とするのは理由のないことである。多くの場合特権の理論

は、種々の理由に基づき個人の利益保護を否定する立場に立つて、後からつけ加えられるとする批判はこの意味において正当である。

免許を付与される個人がその手続過程において、告知、聴聞の利益を得なければならぬとする要請がいくつかの州裁判所によって認められるに至ってきたものも、右の点から考えて首肯できるところである。さらに同様な傾向が州の行政手続法にもみられることは指摘しておいてよいと思われる。

このような点から考えてみれば、特権の理論を絶対的なものと考えるべきではなく限定的なもの (determination) とする立場から、免許権者の権利を、一方においては州から付与された特権としての意味を持つが、他方においてデュー・プロセスの保護に値する権利としての意味をも有する、とする指摘が導かれるものと思われる。

(1) Walker v. City of Clinton, 244 Iowa 1099, 59 N.W. 2d 785 (1953). 事案に、同州酒類販売業者が未成年者に酒を販売したという理由で、免許が取消された例がある。

(2) ただし、弁護士、医業、建築業、会計士などの場合にはこの特権の理論は用いられていない。Davis, supra p. 171.

(3) Davis, supra p. 147.

(4) たとえば、キャリフォニア州最高裁は従来この特権の理論に依拠し、ヒアリングを行わずに免許廃止行為を是認していたのであるが、一九四〇年にはこれを改めた。Carroll v. California Horse Racing Board, 16 Cal. 2d 164, 168, 105 p. 2d 110, 112 (1940). ちょうど同裁判所は一九五二年には、娯楽施設 (amusement business) 開設の免許付与行為に先立ってヒアリングを行わずに右の申請を拒否することはできないとして、右の決定を審査し次のように述べている

「…法は、それが (免許付与 = 筆者) 特権 (a privilege) として付与されるのか、あるいは付与された権利 (a vested right) として認められるのか、につき正当な判断を試みているのである。……飲用物を販売する権利は……申請者の右申請に関する主張を、関係当局において聴取することなく、当局によって恣意的に否定されてはならない。……」Fascination Inc. v. Hoover, 39 Cal. 2d 260, 270, 246 p. 2d 656, 662 (1952).

(5) たとえば、州行政手続法としては、改訂モデル州行政手続法よりは進んでいるとされる、マサチューセッツ州行政手続法 (Davis, *supra*, p. 581) は、「…本節に他に定めなきかぎり、機関はまず聴聞の機会を免許権者に与えることなしに、免許を廃止、あるいは更新するのを拒否してはならぬ。」と定める (Fair Administrative Procedure Act of 1954, Mass. Gen. Laws Ann. ch. 30A, §13)。同法の規定はこの点で他の州行政手続法の場合と異なっている。ちなみに、改訂モデル法は一四条に免許の付与、拒否あるいは更新に先立ち、告知および聴聞の機会が必要とされている場合には、「これを必要とする」としつゝ。

(6) 3 Harv. Journal on Legislation 326, (1965—1966)。

(3) デュー・プロセスの要請と手続法制定の意味

右に述べた意味において免許申請者に対するデュー・プロセスの要請は、特に地方レヴェルの行政機関の裁決手続に行政手続法の導入を要求する。その理由はいうまでもなく、地方行政機関による恣意的決定の排除にある。多くの場合これらの行政機関は、免許申請に対しこれを求める個人の利益と、これと衝突する可能性のある他の利益との比較衡量を試みる。このような比較衡量に際して地方の行政機関は、手続的公正の要請を無視する場合がある。手続法制定の要請はこのような、申請者の権利を保護するところから意図されること、勿論である。

さて、行政機関による行為は、免許を求める申請の提出、あるいは免許の取消乃至廃止の申立によって開始される。いずれの場合においても行政機関は提出された証拠を審査し、正式にあるいは非公式に、これらについて一応の結論に到達し、これを申請人に送達する。この場合申請人は、(一)行政機関の認定した事実を争うか、(二)事実認定は争わないがその理由づけを争うか、(三)これらいずれも争わないが適用された法令、規則を争うか、あるいは(四)結論を認めるかのいずれかをとると思われる。(一)の場合であれば当事者は対決し、交互尋問を含める対審形式 (a trial-type) の聴聞を請求する権利がある。(二)の場合であればこの聴聞において弁論書の提出を認めるか認めないか、いずれかの

型のものを請求することとなる。(三)の場合には行政機関は立法形式 (a legislative-type) の聴聞を開催することが必要とされよう。これらいずれの場合においても、後に司法審査の機会を得ること、勿論である。

地方レビューの行政機関が、単なる直感 (hunch) に基づき、個人と州および他の利益の比較衡量を行ない、あるいは特権の理論に依拠することにより、免許申請者の利益を侵害することのないよう、この草案は右に述べたデュー・プロセスの要請を満たそうと試みるものである。もとより、ここで提案された草案がこれらの要請に十分応えるものであるかどうかについてはなお問題が残されよう。

司法審査の分野についてはこの草案もまた他の場合と同様多くの困難な問題を含んでいる。本草案にはニュー・ヨーク州の提案、連邦行政手続法の場合のような、技能の分離 (Separation of Function) の定めを持たない。この点は改訂モデル州行政手続法の場合と同様で、その理由は連邦の場合と異なり、地方レビューにおける行政機関がこのような権能の分離を行なうことによって得られる利益と、分離を行なわない場合との利益の比較衡量の結果に基づく。

規則制定、および司法審査の分野においてはすでにいくつかの法典により、かなり著しい進歩が示されている。しかし、なお行政手続法整備の問題は特に地方レビューにおける手続をめぐり多くの困難な問題をかかえていること、いうまでもないところである。本草案も地方レビューにおける手続法整備の一作業といえるものであるが、今後なお多くの検討と、これにともなう修正、補正により、これらの困難な問題を解決することが望まれる。

(1) 司法審査の問題については Jaffe, Louis, L. *Judicial Control of Administrative Action* (1965).

(2) 一九四六年連邦行政手続法はその五条(C)項に行政官の権能の分離を定める。なお、権能の分離については Davis, *supra* pp. 246—260. 一九六八年連邦行政手続法の改正では右の条項の趣旨はほとんどかわらず、条文の体裁が改められたにとどまる。

(3) 改訂モデル州行政手続法の場合は先に示したように (北大法学論集一八巻一号一三六頁)、権能の分離を定める条項はな

い。しかし、同一三条には「一方的協議の条項を設け、決定を行なう行政官が当事者の一方との協議の禁止を定めている。

(4) この点は改訂モデル州行政手続法マサチューセッツ行政手続法、およびニュー・ヨーク州の、改訂委員会による行政手続法の制定に関する報告および勧告がある。

五、都市行政手続法草案の特徴

さて、以上の観点から求められた行政手続法は、以下にみるように多くの特徴を備えている。もとより一般的には、地方レヴェルの行政機関に対する手続法も、連邦、および州の行政機関に対する手続法において採用されている原理と根本的に異なるはずのことは当然で、従って多くの規定は連邦行政手続法⁽¹⁾、モデル州行政手続法⁽²⁾、および各州の行政手続法⁽³⁾にならって採用されているといえる。

しかし、詳細に各条項を連邦法、モデル州法等と比較検討を進めてみると、本草案の意図する地方レヴェルの行政機関、行政手続、ならびに訴訟事件の性質に応じた特殊性がみられるのであって、これを都市行政手続法の特徴ということができる。

(1) 一九四六年連邦行政手続法が、本年(一九六八年)改正されたことは先に触れた。いずれ別の機会に新法について検討を加える予定であるが、新法の多くの規定は旧法の規定の体裁を改めたところが多い。勿論、新法にはいくつかの新しい試み——その多くは過去二〇年余の経験を基礎としているといえるが——が導入されていること、いうまでもないところである。この草案は旧法の規定を基礎としている。従って、本稿においては特に断らないかぎり、連邦法は旧法を意味するものである。

(2) 本草案は一九六五年に発表されたこと、先に触れた。モデル州行政手続法が同四六年、同改訂法が同六一年に発表されているのであるが、本草案は後者ではなく前者に依拠している。この点はたとえば、本草案第九条がモデル法第七条に依拠していることから明らかである。改訂法第八条は右第七条と同趣旨の規定であるが、モデル法第七条にある「……宣言的決定が弁

論を経て行なわれ、拘束力を有する旨述べられた場合には……」とする部分は本草案第九条にそのまま採用されている。六一一年の改訂法ではこれが削除されている。なお、北大法学論集一八卷一号一二六頁、および一四九頁参照。

- (3) この点は、マサチューセッツ州行政手続法 (Fair Administrative Procedure Act of 1954, Mass. Gen. Laws Ann. ch. 30A, §§ 1-17, 1961 Supp. 1964) および行政手続法ならびに行政規則制定手続法に関するマナー・モーク州法改訂委員会一九六五年報告ならびに提案 (New York Law Revision Commission's 1965 Report and Recommendations Relating to an Administrative Procedure Act, an Administrative Rule Making Procedure Act and a Division of State Administrative Procedure Law, N. Y. Legis. Doc. No. 65(A), 1965) に特に大きく依拠している。

(1) 利害關係人をめぐって

本法の著しい特徴の一つは、その第二条において「直接利害關係人」(affected person) の定義をもって始まっているところにある。「利害關係人」(interested person) について同条(d)項に別に定められているところであり、両者の区別は、前者が直接的に利益または損害を受けたもの、となっているのに対し、後者が右の場合よりは広く一般的に著しい利害を有するもの、としている点にある。連邦法、改訂モデル州行政手続法のいずれにもこのような利害關係人についての定義はみられないところであって、本法が利害關係人の定義を設けただけではなく、直接利害關係人を区別したことは注目される。このような試みが、地方行政機関における手続を請求しうるものの範囲を明確にしようとしたところにあることはいうまでもないところで、通常これは、特定された当事者として、個々の事件において法律上の権利、義務、特権等につき争うこととなる。これら当事者は第一条、第一二条に従い、官庁の仮命令、および聴聞を請求することができるほか、第二条(c)項に従い、規則制定手続を個々の事件として扱うことができることとなっている。

いうまでもなく利害関係人の範囲を明らかにすることは、第一七条に定める司法審査を請求する適格性を明らかにすることとなる。このほか第四条、第五条に定める規則制定手続において告知を受ける権利とも関係するほか、第六条の定めに従い規則の制定、修正、廃止についての申立をなすこと、および第九条に定める宣言的命令を請求することができる。本草案が「利害関係人」の定義を設けたことによって、行政手続における「著しい利害」について一つの意味を与えたといえる。すなわち、第二条(a)、および(d)項の定めによれば、利害関係人とは単に財産的損害に限られず、より広い範囲のものを含むことは明らかである、例をあげるなら、パーを開設する目的でその認可申請が出された場合、その近隣のものが利害関係人になりうるほか、ゾーニング計画に反対する地区の居住者も利害関係人となりうる⁽¹⁾と解される。本法によれば、これらのものが手続に参加するにあたり、積極的に財産上の損失を証明する必要はないわけである。この点は司法審査との関連でより重要な意味を持つ。

すなわち、連邦法一〇条(a)項は「官庁の行為により違法な侵害を受け、または関連する法令の意味において不利益を受けまたは利益を害されたものは、その行為について司法審査を求める権利を有する⁽¹⁾」と定め司法審査を受ける「適格性を違法な侵害を受けたもの」(person suffering legal wrong) または「不利益を受け、または利益を害されたもの」(person adversely affected on aggrieved) として⁽²⁾いるのに対し、改訂法二五条(a)項は「利益の侵害を受けたもの」(person who is aggrieved) としてその適格性の重点を利益侵害のあることに移し法律上の権利の有無とは必ずしも関係のないことを明らかにした。その点では連邦の場合よりは一步進んでいるといえる州立法の傾向は二つにわかれるところで、救済を広く認めようとする立場から改訂法の規定に類似した規定を採用する州がかなりの数にのぼることは注目される。⁽³⁾ 本草案はこの立場を踏襲したもので、規定の形式はモデル法一二条に依っている。起草者によれば、ここでの「利益」は必ずしも財産上の利益に限定されない、と考えられているが、その範囲をどこまで

説に限るかの問題はなお今後の課題であらう。

論 (2) 規則制定手続をめぐって

本草案はその第四条、第五条において規則制定手続を定め、制定法により聴聞が定められている場合とその定めがない場合とに區別して規定した。この点は連邦法(四条)、改訂法(二条、三条、四条、五条、六条、七条)とは異なっている。連邦法の場合の規則制定手続の規定は、この分野における一般的原则を宣言したものと見える。これに比較して改訂法の場合は連邦法の規定の趣旨と同様な規定を採用しつつも、これをより一歩進めた規定を置いていたといえる。これに対し、本草案は制定法が聴聞を定めているか否かにかかわらず、規則制定における手続の定めを置くに至っている。改訂法二条(a)項の規定は「法律に規定された規則制定の要件に加えて」その他の要件を規則制定手続に課しているところであるが、本草案の規定はあらゆる場合の規則制定手続における告知、聴聞の要件を定めるに至っている。従って、本草案によれば官庁は告知、聴聞をあらゆる規則制定手続に際して行なわなければならないこととなる。この本草案第四条、第五条の規定はマサチューセッツ州行政手続法ときわめて類似したものとなっている。しかし、第五条についていえば、マサチューセッツ州行政手続法の趣旨とは大きく異なる。同法第六条によれば、告知、聴聞の要求が公衆の利益に不必要である場合、乃至反すると考えられる場合には、官庁はこれを省略することができるとなっている。本草案はこの部分を採用するには至っていない。その理由は、地方レヴェルの行政機関においてはかかる条項が乱用されるおそれがあるところに基づいている。本草案が、法律に聴聞の定めなき場合の規則制定手続においても法律に定めある場合とほぼ同様の手続を課しているのは地方のレヴェルでは、連邦または州の場合と異なり官庁の規則によって影響を受けるものの数がきわめて限られているであらうこと、また政治的影響

をおよぼすことも少ないであろうこと、従って告知、聴聞の義務を行政機関に課することがそれほど不都合とは考えられないところにある。

さて、規則制定手続における他の新しい試みは、「個々の事件」における手続と規則制定手続の関係についてみられるところである。本草案第二条(9)項は個々の事件を、他の行政手続法の場合と同様官庁における手続と定め、この手続において特定の当事者に関する法律上の権利、義務、あるいは特権が決定されるとする。また同項後段によれば、「個々の事件」には一般的に規則制定手続を含むものではないが、当事者が六名以下の場合にはこの限りではないとされている。このことは、利害関係人が六人以内であり、これらが明らかとなっている場合には、規則制定手続が個々の事件として取扱われることを意味する。このような、規則制定手続を個々の事件として取扱う規定は連邦、州のいずれの手続法にもみられないところで、本草案の著しい特徴といえる。このような取扱いの意味には二つの理由がある。第一は、地方レヴェルの行政機関において採用される多くの規則は、実際上はごく少数の限られた人々のみ適用される場合が多いであろうこと、従ってこのような場合、一般的な規則制定手続に依るよりは個々の事件において採用される手続に依ることがより慎重な結果が得られるであろうこと。第二には、本草案の予定する各規則が司法審査を受ける機会をきわめて限られるであろうこと、この結果として規則一般を裁判所が審査しこれをチェックすることは容易ではないこと、従ってこのような場合、個々の事件において採用される手続に依ることが右の欠陥を補うこととなるであろうこと。

次に、規則制定の申立について本草案は第六条にその手続を定めるこの規定はマサチューセッツ州行政手続法第四⁽⁷⁾条と同様な表現を採用している。

次に規則の公刊について第七条は、規則の正本が町執行部に保管されることをもって効力発生⁽⁸⁾の要件としている。

この点は連邦法四条(a)項前段が連邦公事録による公告によることとしている点、および改訂法四条(a)項が州務長官の事務局に規則を保管することをもって効力発生要件としていることすでに触れた。⁽⁹⁾ 本草案は改訂州法の規定、および他の州行政手続法の規定に比較し、保管、および公刊について簡略化されているといえる。地方レビューにおける規則の数がそれほど多くないこと、またこれを利用するもの数にも限りがあること、がこの理由である。

次に、第八条の規則の有効性についての宣言的判決の問題がある。この点は改訂州法第七条に基づいている。しかし、本草案では、まず申立人が問題の規則の有効性につき宣言するよう官庁に対し請求した後、宣言的判決が与えられると改められている。従って申立人は直接裁判所に規則の有効性について宣言的判決を求めるとはできないわけで、まず官庁に対し請求し、しかる後に裁判所に申立てをなすことができるわけである。このような相違には二つの理由がある。第一には、宣言的判決を請求する、事件を真に必要なものに限定することにあること。第二には地方レビューの行政機関は、しばしば問題の規則の有効性につき十分認識しないまま適用するおそれがあること、従って裁判所の審査の前に行政機関自体に当該規則の有効性を判断させることが合理的であると考えるところにある。

次に第九条の定める宣言的命令 (Declaratory Order) の問題がある。同条はモデル州法第七条に依拠していることとは註に触れた。⁽¹¹⁾ 本草案第九条は宣言的命令が「弁論を経て発せられた」(If issued after argument) と定めるが、ここでいう「弁論」の意味が初審的なものを意味するのかどうか、については必ずしも明らかでない。しかしともかく、かかる宣言的命令が発せられるかぎり、この命令は当事者双方に拘束力を持つのであるから申立人に主張の機会が与えられるべきこと、勿論であろう。もとよりこの命令は、後に第一七条の定めに従って裁判所の審査を受けることとなる。なお、モデル州法第七条、改訂州法第八条は「宣言的決定」(Declaratory Rulings) の語を用いているが意味において格別の差異があるわけではない。⁽¹²⁾

(3) 個々の事件について

本草案の他の特徴の一つは第一〇条以下に定める「個々の事件」(individualized action)の規定をめぐって生ずる。第一〇条以下の規定の主たる目的は、行政機関における公式的な手続を最少限度とすることにより、個人に対し最大限の保護を付与するところにある。すなわち、申立人に対し公式的な手続をいたずらに要求することは結局のところ救済を求める個人を不利な立場に置くこととなる。このような意味から本草案は必要な限度での手続を定め、これにより権利の保護をはかることを目的としている。

第三章に定める個々の事件のプロセスは、まず仮調査(preliminary investigation)によって開始される(第一〇条)。まず申立人によるある種の営業の許可申請を受理することにより、官庁は右の申請につき調査を開始する。右事件に適用しうる規則、命令、条例、および制定法、またすでに適用乃至施行されている場合にはこれらのほか官庁の保管にかかる記録等について調査を進め、ついで官庁はこれらに基づき、仮命令(preliminary order)を作製する。この官庁の判断には適用し得る規則、その他の参考資料および事件についての事実認定の要旨がともなりことを必要とする。

この仮命令、および事実認定は利害関係人に送達されなければならないが、右決定が官庁の行為を引き起こさず、また直接利害関係人に不利益を及ぼすものでない場合には右決定は官庁に保管され、事件はそれで終了することとなる。しかし、右決定が直接利害関係人に有利なものであったとしても、なおかかる決定が広く公衆に不利益をおよぼす結果となることは十分あり得ることで、かかる場合には公衆がこれに対する反対の意思を表明する機会を付与することが望ましいこととならう。このような見地から公聴会の開催を請求し得るよう、右機関の決定を公刊することが

できることとしている（第一条、第四条）

右の仮命令に対し、利害関係人は異議の申立を官庁に対し請求することができるが（第一条）、この場合申立人は、(1) 事実認定に対する異議の申立、(2) 右命令を基礎づける事実の認定が十分ではない場合、および(3) 官庁が右命令を発する権限を欠除する場合に依り、それぞれその理由を明らかにする義務を負う。このような、聴聞を開催する責任の一端を申立人に負わせた意味は、いうまでもなく聴聞の制度の乱用を防ぐところにあるわけで、真に聴聞を通じて申立人の主張が開披される必要がある場合にのみこれを聞くこととしている。草案第一三条はこのような立場から、聴聞の請求が悪意に基づく場合には右請求を拒絶できることとしている。かかる制度は連邦法、改訂州法のいずれにもみられない。

さて聴聞の請求がある場合には、官庁は争論を決定するのに必要な聴聞の型を定めることを必要とする（第一三条(a)）。この場合、聴聞の請求が規則自体の変更に向けられているものであるならば、官庁は第二章規則制定手続における聴聞を命じなければならないこととなり、また、聴聞の請求が官庁の決定を支える事実認定に対するものである場合には、第一五条の証拠法則に定める審理方式の聴聞（a trial-type hearing）を命ずるのが適当と考えられる。しかし、かかる審理方式の聴聞手続が形式に流れ無意味と思われる場合（たとえば第一三条(b)はその例と考えることができよう）には弁論要旨の交換、または口頭でその要旨を述べることによってかえることが可能となる。かかる可変性を申立人の不利益とならない限度で認めることは地方行政機関の手続過程において必要なことといえる。

第一四条、第一五条の記録、および証拠法則ならびに告知はモデル州法第八条、第九条に依っているこれら記録、証拠法則等についてはすでに触れた。

本草案は官庁の緊急の措置について第一六条に規定を置いた。連邦法、モデル州法のいずれにもこの種の規定はな

い。ただ改訂州法第四条には緊急の際の規則の効力発生について特則を設けているが、これは緊急の措置の定めではなく規則の効力発生について緊急の際の定めをしているので、本草案の場合と趣旨を異にするというべきであろう。

- (1) 一九六八年改正連邦法は司法審査を受ける適格性について特に旧法を改めてはいない。
- (2) 改訂モデル州行政手続法の訳においてこの点を「権利を侵害されたもの」としたが(北大法学論集一八巻一号一三九頁および一五一頁)、これを本文のように「利益の侵害を受けたもの」と改める。
- (3) Cooper, Frank E. *State Administrative Law*, pp. 535—539. なおこの点「アメリカ合衆国州行政手続法研究序説」(北大法学論集二〇巻一号予定)参照。
- (4) 規則制定手続についての連邦法と改訂州法、ならびにモデル州法の規定の比較検討は、前掲拙稿(北大法学論集一八巻一号一六頁以下)において試みたところであるのでここではこれ以上触れない。
- (5) 同州行政手続法第三条(3)項は次のように定める。
「官庁は、問題となっている事件について見解を明らかにするための告知および機会の請求が不必要、不可能、または公益に反すると考える場合には、かかる請求、またはその一部を省略することができる。……」(Annota. L. of Mass. c. 30A, §. 3.)
- (6) 本草案は「個々の事件」(individualized action)の語を用いているが、これは連邦法の「裁判」(二条(d)項) adjudication)改訂法の「争訟事件」(二条(2)項) (Contested case)に相当する。しかしその意味がこれら連邦、州レヴェルの場合とはいくぶん異なること、本文に示すところである。
- (7) 同州行政手続法第四条は次のように定める。「利害関係人は、官庁に対し、規則の制定、改正あるいは廃止を申立てることができ、また利害関係人が適切と考ええる資料、意見および弁論を右申立と共に提出することができる。各官庁は規則をもって、かかる申立の提出、審査、および処理手続を定めなければならない。」(Annota. L. of Mass. c. 33A, §4.)
- (8) 北大法学論集一八巻一号二〇—二二頁。
- (9) たとえばマサチューセッツ州行政手続法第五条、第六条参照。Annota. L. of Mass. c. 30A, §. 5, §. 6.
- (10) 改訂州法では「……宣言的判決は、原告が当該官庁に対し、問題の規則の有効性あるいは適法性についての審査を請求した

かどうか、にかかわらず行なうことができる。」として直接裁判所に対し宣言的判決を請求できる旨定めている。北大法学論集一八巻一号一二五頁以下。

(11) 本稿五註(2)参照。

(12) 本草案は第九条に「宣言的の命令」(Declaratory Order)の語を用い、改訂州法第八条は「宣言的の決定」(Declaratory Rulings)の語を用い、ていることは本文に示した。意味において著しい差異はない。

また、連邦法第五条(d)項については「宣言的の処分」(Declaratory Order)の語があてられているが、これも右と同様概念として著しい差異があるわけではない。いずれも「宣言的」に意味があることで、日本語の問題として「宣言的の命令」、「決定」、「——処分」と使いわけるとは必ずしも適當でなく、すべて「処分」の語をあてることがすっきりして良いのかも知れない。なお北大論集一八巻一号一二六頁参照。

これに対し、改訂法第十二条の「決定と命令」(Decisions and Orders)は行政機関における最終的な決定、乃至命令を意味するもので、右三者とは異なる。

(13) 北大法学論集一八巻一号一三〇頁以下参照。

六、都市行政手続法草案(邦訳)

(The Municipal Administrative Procedure Act)

第一章 名称、定義、実務規則

第一条 名称

本法は「一九一一年」都市行政手続法」と称する。

第二条 定義

(a) 「直接利害関係人」とは、官庁の手続により、直接

的に利益を受け、あるいは損害を蒙ったものを意味する。認可行為手続において、これは免許申請者、または免許所有者を意味する。これには憲法、または法律によって当事者として指名され、あるいは認められ、またはそのように認められる資格を有するものが含まれる。

(b) 「官庁」とは、都市、郡、あるいは町の機関、

委員会、部局、あるいは事務所を指し、法律または条例により、規則を制定し、あるいは個々の事件につき裁定する権能を行使することが認められたものをいう。「ただし、……を除く。」

(c) 「個々の事件」とは、官庁における手続をいい、その手続において、特定の当事者に関する法律上の権利、義務、あるいは特権が決定されることとなつていゝるものをいう。これは免許の申請、更新、および廃止を含むが、これに限られない。これは、問題となつてゐる規則がすでに知られてゐる六名以下の当事者に影響をおよぼす場合を除き、規則制定手続を含むものではない。

(d) 「利害関係人」とは、手続において著しい利害を有するものを意味する。これは財産的利益であることを要しない。

(e) 「人」とは、個人、組合、会社、協会、および官庁以外のあらゆる種類の公的、あるいは私的組織を意味し、特定の規則制定、宣言的決定、あるいは個々の事

件に関係するものをいう。

(f) 「規則」とは、あらゆる規則、規制、基準、またはこれら以外で一般的適用性を有し、その後有効性を有する準則の全部、または一部を含み、官庁によつて適用あるいは執行される法律を補充し、または解釈するため、官庁によつて採用されるものをいうが、以下のものを含むものではない。

(1) 本法第二章第六節によつて発せられる勧告的決定、あるいは、

(2) 官庁の内部管理、あるいは秩序に関する規則であつて、官庁の行為によつて影響を受ける公衆、または公衆の一部の権利、および公衆に適用される手続に直接影響をおよぼさない規則あるいは、

(3) 個々の事件に行なわれる決定あるいは、

(4) 一般的政策の解釈的見解、および見解、(または

(5) 街路、および公道を含む公共施設の使用に関する規則で、これら規則の内容がサイン、または信号の

表示により公衆に指示を与えてゐるもの)。

各官庁は、法律によって定められた他の規則制定の要件を充足したほか本法に規定された手続を実施する規則を採用しなければならない。右規則は、書式および指示とともに官庁に、おける実務規則を含まなければならぬ。

第二章 規則制定

第四条 法が聴聞を定めている場合の規則制定

〔一般法または町条例〕〔あるいは右以外の規則で、その規則違背に対しては罰金を科し、または勾留を定めるもので、官庁の実務規則あるいは手続を除くもの〕の条項が、規則制定、あるいは改正につき聴聞を定めている場合、これらに先立ち、官庁は以下の手続に従うことを必要とする。

(a) 官庁は、〔一般法または町条例〕の条項の定める一定の期間内に、または期間の定めなき場合には公聴会に先立ち少なくとも一四日以内に、

(1) 〔一般法または町条例〕の条項の定める方法に従い、あるいは特に定めなき場合には新聞、および官庁が適当と考える商業、産業または専門の刊行物により、右聴聞について告知しなければならない、また、

(2) 〔一般法または町条例〕の条項によって特定される人、および更に官庁に対し書面をもって請求をなした利害関係人、あるいは団体に對し、それらに影響をおよぼす規則に関する聴聞についての告知をしなければならない。この請求は毎年十二月に更新される方法により右の利害関係人、または団体によって定められた最近の住所に対してなされなければならない。

(b) 公聴会は法の定める要件に従って行なわなければならないが、個々の事件について定めた本法の条項に従う必要はない。

(c) 本条の目的を達成するため告知は、

(1) その行為を基礎づける制定法の根拠に触れ、

(2) 公聴会の日時、ならびに場所を定め、

(3) 問題の規則、あるいは改正の明確な表現を示すか、またはその内容を明らかにするか、あるいはこれに含まれた主題、および争点のいずれかを示し、ならびに、

(4) 「一般法または町条例」の条項の定める右以外の事項を含まなければならない。

(d) 本条は官庁に対し、官庁の規則が効力を生ずるに先立ち、権限を有するものまたは官庁の承認を必要とするとき、定め「一般法」の条項に従う義務を免除するものではない。

第五条 法が聴聞を定めていない場合の規則制定

本法第四条に定める以外の規則の制定、改正、あるいは廃止に先立ち、官庁は以下の手続に従わなければならない。

(a) 官庁は、「一般法または町条例」の条項の定めた期間内にあるいは期間の定めなき場合は、問題の行為に

先立ち少なくとも一四日以内に、

(1) 「一般法または町条例」の条項の定める方法に従い、あるいは特に定めなき場合は新聞、および機関が適当と考える商業、産業または専門の刊行物により、右行為について告知しなければならない、また

(2) 「一般法または町条例」の条項の定めるもの、およびその他官庁に対し書面をもって請求をなした利害関係人、あるいは団体に対し、それらに影響をおよぼす規則に関する聴聞についての告知をしなければならない、この請求は毎年十二月に更新されなければならない。告知は郵送、あるいはその他の方法により右の利害関係人、または団体によって定められた最近の住所に対してなされなければならない。

(b) 官庁は利害関係人に対し、問題の行為に関し、口頭または書面により、資料、見解または意見を提出する機会を与えなければならない。官庁が、口頭による陳述を必要または不可能と考える場合には、書面による提出を命ずることができる。

(c) 本条の目的を達成するため、告知は、

(1) その行為を基礎づける制定法の根拠に触れ、

(2) 公聴会の日時、ならびに場所、および利害関係人により、官庁に対し資料、見解または意見を提出する方法を述べ、

(3) 問題の行為の明確な表現を示すか、またはその内容

を明らかにするか、あるいはこれに含まれた主題、および争点のいずれかを示し、ならびに

(4) 「一般法または町条例」の条項の定める右以外の事項を含まなければならない。

(d) 本条は官庁に対し、官庁の規則が効力を生ずるに先立ち、権限を有するもの、または官庁の承認を必要とする

と定める「一般法」の条項に従う義務を免除するものではない。

第六条 申立

利害関係人は、官庁に対し、規則の制定、改正あるいは廃止を申立てることができる。各官庁は規則をもつて、かかる申立の提出、審査および処理手続を定めなければならない。

第七節 公刊

(a) すべての官庁は、官庁によって制定された各規則の正本一部を「町執行部」の許に保管しなければならない。規則は保管の後でなければ効力を生ずるものではない。

(b) 「町執行部」は、官庁が制定し保管した規則の写しを保存しなければならない。右規則の写しは容易に参照できるように索引を付し、編纂されなければならない。それらは「町執行部」の事務所において、公衆の閲覧に供されるようにしなければならない。当該規則の写しは、これを請求するものに対し複写費用を支払って交付されなければならない。

第八条 宣言的判決

規則が申立人の法的権利、あるいは特権に抵触し、ま

ればならない。申立の提出後六〇日以内に、官庁は当該申立を書面により（理由を付して）棄却するか、または第四条あるいは第五条に従い、かかる申立に関する規則制定手続を開始しなければならない。

第七節 公刊

(a) すべての官庁は、官庁によって制定された各規則の正本一部を「町執行部」の許に保管しなければならない。規則は保管の後でなければ効力を生ずるものではない。

(b) 「町執行部」は、官庁が制定し保管した規則の写しを保存しなければならない。右規則の写しは容易に参照できるように索引を付し、編纂されなければならない。それらは「町執行部」の事務所において、公衆の閲覧に供されるようにしなければならない。当該規則の写しは、これを請求するものに対し複写費用を支払って交付されなければならない。

たは侵害し、あるいはそのおそれある場合、あるいは右規則適用のおそれある場合には、右規則の有効性は、「官庁の主たる事務所の存在する郡の地方裁判所」に対する宣言的判決の申立に基づき決定される。当該官庁はその手続の当事者とならなければならない。宣言的判決は、右申立人が官庁に対し、問題の規則の有効性についての判断を求めた後でなければ認められない。この場合、官庁は、規則の有効性についての見解を書面をもって表明しなければならない。官庁または裁判所は、規則が憲法に違反し、または制定法の定める官庁の権限を越え、あるいは制定法の定める規則制定手続に従わずに制定されたと判断する場合には、右規則が無効であることを宣言しなければならない。

第九条 宣言的命令

利害関係人の申立に基づき官庁は、官庁により執行される規則、または制定法の、人、財産、あるいは事実の状態に対する適用性につき、宣言的命令を発することができる。宣言的命令が弁論を経て発せられ、拘束力を有

する旨宣言された場合には、それが裁判所によって変更され、または棄却されなかり、申立てられた事実の状態につき官庁と申立人の間に拘束力を有する。このような命令は、個々の事件の決定に対する審査について以下に規定する方法に従い、「地方裁判所」の審査に従う。官庁はかかる申立の形式、およびその提出、審理、ならびに処理手続につき規則をもって定めなければならない。

第三章 個々の事件

第一〇条 仮命令

個々の事件の請求の受理に基づき、官庁は仮調査を開始しなければならない。この調査は、調査資料が申請書に含まれている場合にはその資料、申請書の綴じ込み、および官庁あるいは官庁の構成員の知悉する情報を含むものとする。調査の結果得られた情報に基づき、官庁は事実認定を行ない、仮命令を作製しなければならない。しかし、官庁が仮命令についてもなお適当な事実を欠く

と判断する場合には、第一三条に従い、ただちに聴聞を命ずることができる。

論
第一条 告知

仮命令が発せられる場合、仮命令およびそれにとまらう事実の認定は、すべての利害関係人に送達されなければならず、これには聴聞が要求されない場合には当該命令が三〇日を経過した後に、最終的なものとなる旨の通知がともなわなければならない。不利益を受けるものを知ることができず、右決定により何らの行為もなされるものでない場合には、官庁はその命令を〔町執行部〕に保管することができる。官庁は、公益が右決定に含まれると判断する場合で、右命令が利害関係人に有利なものである場合には、第四条に規定されたと同様な方法で仮命令を発することができる。

第二条 聴聞の請求

利害関係人は、仮命令に対する異議の申立を官庁に行なうことにより、聴聞を請求することができる。右異議の申立は、異議の申立が事実認定に対する場合であれば

当該事実認定を、あるいは利害関係人が右命令を基礎づけるには当該認定は不十分であると主張する場合、または官庁がかかる命令を発する権限を欠くと主張する場合にはその理由を示すものでなければならぬ。右のほか、利害関係人は第六条の定めに従い、官庁の制定した規則を変更する申立を行なうことができる。

第一三条 聴聞の命令、聴聞の告知

(a) 利害関係人が前条に規定した方法に従い聴聞を請求する場合には、官庁は争論を決定するのに適当な聴聞の型を命じなければならない。官庁は右請求が悪意に基づいてなされたと考える場合にのみ、右請求を拒絶することができる。聴聞の請求がなされない場合に、官庁は公益に必要であるところの聴聞を命ずることができる。いずれの場合においても、すべての利害関係人は、予定された聴聞および提起された争点について告知されなければならない。かかる告知は、それが適当であると考えられる場合には第四条(a)項に規定した方法に従い、公知されなければならない。

(b) 命令を基礎づける事実認定の充足性、またはかなる命令を発する官庁の権限の有無に対する聴聞は、弁論書をとまなう、またはともなわない口頭の、弁論に限ることができる。

第四条 記録

官庁は公式の記録を準備しなければならず、これには個々の事件において呈示された証拠、および証言を含むものでなければならぬが、再聴聞または裁判所の審査のために要求されないかぎり、速記録あるいはテープから書き改める必要はない。

第五条 証拠の法則、公けの告知

(a) 官庁は、十分に思慮ある人々により、職務の遂行に際し、通常受容される価値の証拠を認め、これに裁判上の効果を与えることができる。官庁は、法律によつて承認された特権についての規則に効力を認めなければならぬ。官庁は、適格性、関連性、ならびに重要性を欠き、および過度に重複する証拠を排除することができる。

(b) 官庁の所有にかかる記録および文書で、官庁自身が利用を希望するものを含むすべての証拠は、事件における記録として提出され、その一部とされなければならない、それ以外の事実上の情報、あるいは証拠は、当該事件の決定に際して考慮に入れてはならない。書証は複写、または抄録の形で、あるいは文書の照合によつて受理することができる。

(c) 各当事者は、証言を行なう証人に対し交互尋問の権利、および反証を提出する権利を有する。

(d) 官庁は、裁判上認容しうる事実、および官庁に提出された証拠の評価に際し、官庁の専門的知識の範囲内における、一般的、技術的、または科学的事実について考慮を払うことができる。当事者は、聴聞前または聴聞の際、あるいは準備報告書等における言及に際し、通知を受けた事項につき告知されなければならない、かつ、かかる通知を受けた事実を争う機会が与えられなければならない。官庁は、提出された証拠の評価に際し、官庁の経験、技術的能力、および専門的知

議を活用することができる。

第一六条 緊急の措置

官庁は、以下の場合に効果的である緊急の措置をただちにとることができる。

- (a) 公衆の健康あるいは福祉に必要である場合。ただし、請求がある場合には、当該行為の〔三〇日〕以内で、可能なかぎり早期の、適当な時期に聴聞を開き、その変更に従うものとする。

- (b) 右以外の場合で、必要な手続を経ているのでは官庁の行為が無意味となる場合、および実質的な不利益が生じない場合。ただし、利害関係人の誠意に基づく適時に行なわれた異議の申立により、第一〇条から第一三条に定める手続が開始される場合を除く。

第一七条 司法審査

- (a) 個々の事件における最終的命令により利益の侵害を受けた直接利害関係人、または利害関係人は、かかる命令が形式において肯定的なものであれ否定的なものであれ、本法の下での最終命令についての司法審査を

受ける権利を有する。

- (b) 審査手続は、当該命令が最終的なものとなった後〔三〇日〕以内に、〔地方裁判所〕に対する訴状の提出により開始されなければならない。訴状の写しは、官庁および記録中のすべての当事者に送達されなければならない。裁判所はその裁量により、他の当事者を参加させることができる。

- (c) 訴状の提出は、官庁の命令の執行を停止するものではないが、官庁は右停止を認めることができ、あるいは審査裁判所は、適当であると考える期間右の停止を命ずることができる。

- (d) 右命令が訴状の送達後〔三〇〕日以内に、または裁判所がそれ以上の期間を認めたときはその期間内に、官庁は審査される手続の記録の全部の正本または謄本を審査裁判所に送付しなければならない。ただし、当該記録は、審査手続に参加するすべての当事者の合意によって短縮することができる。裁判所は記録を制限する合意を理由なく拒否する当事者に対し、追加費用

の支払を命ずることができる。裁判所は、適当と考える場合に、記録に対する補正および追加を命じ、あるいは許容することができる。

(e) 訴状の送達後〔三〇〕日以内に、または裁判所が認めたそれ以上の期間内に聴聞が聞かれない場合には、

官庁は事実認定、命令およびそれらの名簿を送達を受けるべきものに対し送付しななければならない。かかる場合において、裁判所は、官庁の決定を認容するか、または当該決定が憲法または法律に違背する手続によって行なわれたと判断する場合には、事件を官庁に差戻し、本法に従って審理するよう要求しななければならない。ただし、裁判所がみずから証拠を審査し、決定することが適正であり、かつ適当であると判断する場合はこのかぎりではない。

(f) 事件の争点に関する追加的証拠提出の許可を求める申請が裁判所に提出され、かつその追加的証拠が重要なものであり、それを官庁における手続中に提出できなかったことについての十分な理由が、裁判所に対し

明らかにされた場合には、裁判所は、裁判所が適当と考える条件に従い、右追加的証拠が裁判所または官庁により受理されるべきことを命ずることができる。官庁は右の追加的証拠を理由に、その事実認定および命令を修正することができ、かつ記録の一部とするために右の追加的証拠を、修正された事実認定および命令と共に審査裁判所に提出しなければならない。

(g) 裁判所は、陪審に依らずに審査を行なわなければならない。また審査の範囲は記録に限定されなければならない。ただし、官庁の手続上の違法が主張され、それが記録に現われていない場合には、その証拠はさらに裁判所により受理されることができる。裁判所は、要求がある場合には、口頭弁論を聴取し、弁論書を受理しなければならない。

(h) 裁判所は、官庁の命令を認容し、または事件を再審査のため差戻すことができる。裁判所は、行政庁の事実認定、推論、結論あるいは決定が、以下に該当することにより、申立人の実質的権利を侵害する場合に

は、右決定を破棄し、または変更することができる。

(1) 憲法の規定に違反していること、または

(2) 当該官庁の法律上の権限または管轄を越えていること、または

(3) 違法な手続に従って行なわれたこと、または

(4) 法律適用上の誤謬によって影響を受けたこと、ま

たは

(5) 提出された全記録に照らし、実質的証拠によって

認容されるものではないこと、または

(6) 専断的、あるいは恣意的であること。

右にあげた決定を行なうにあたって、裁判所は、官庁に付与された裁量権に対すると同様、官庁の経験、技術的能力および専門的知識を十分尊重しなければならぬ。

〔以上〕

(一九六八・一〇・三〇 アン・アバーにて)

THE HOKKAIDO LAW REVIEW

Vol. XIX No. 3

SUMMARY OF ARTICLES

A Consideration of a Proposed “Municipal Administrative Pro- cedure Act” of the United States of America

Nobuo KUMAMOTO※

Associate Professor of Law

Faculty of Law

Hokkai Gakuen University

- Sec. 1. Preface
- Sec. 2. Requirements of Municipal Administrative Procedure Act
- Sec. 3. Nature of Problem (1)
- Sec. 4. Nature of Problem (2)
 - 1. Requirements of Due Process in the Licensing Procedure
 - 2. Licensing Procedure and Doctrine of Privilege
 - 3. Requirements of Due Process and Reasons for the proposed Procedure Act
- Sec. 5. Some Features of the Proposed Procedure Act
 - 1. Upon Interested Persons
 - 2. Upon Rule Making Procedure
 - 3. Upon Particular Actions
- Sec. 6. Municipal Administrative Procedure Act (Translation)

With regard to the Revised State Administrative Procedure Act, which I have already introduced in the Hokkaido Law Review⁽¹⁾, some comprehensive criticism has been made in the United States.

Professor Davis, for example, points out the fact that the Act limits its provisions to the problems of state agencies only, and does not

deal with local agencies⁽²⁾.

It seems to me that it must be comprehensive, productive and favorable argument for extending due process protections to local administrative agencies.

The arguments relevant to this problem become appeal to us when we consider the relationship between our national and local administrative agencies, although there are many differences between federal system of the United States and decentralized System of Japan.

An examination of each section of the proposed Act indicates that the fundamental problem is whether or not the authority of the state agencies should rest on different principles and procedures than those of federal agencies.

My present writing refers to certain fundamental differences between federal or state administrative agencies and municipal ones including qualifications of public officials, size of agencies, local problems and personal relations between applicants and officials. In addition to these aspects, I consider some of the existing procedural requirements and its appropriate procedures in this area.

The scope of my work therefore includes translating the proposed Municipal Administrative Procedure Act⁽³⁾ into Japanese, making general Comments and pointing out some aspects of the problem relating to state municipal administrative procedures.

(Ann Arbor Oct. 1968)

※ a Fulbright visiting researcher at the Law School of the University of Michigan ed.

(1) Kumamoto, N. ; "An Introduction to the Study of State Administrative Procedure Act in the United States of America (1) — the Revised Model State Administrative Procedure Act," 18 Hokkaido L. Rev. 88—155, 207—211, (No. 1, 1967).

(2) Davis, K. C., a Professor of Law at the University of Chicago, for example, expressed his view on the Revised Model State Administrative Procedure Act in his textbook ; *Administrative Law* (1965 ed) pp. 581—589.

(3) "A State Municipal Administrative Procedure Act," which was proposed by the Harvard Legislative Bureau, the Harvard Law School, 3 Harvard Journal on Legislation 323 (1965—1966).