HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカ合衆国州行政手続法研究序説(一)：改訂モデル州行政手続法
Author(s)	熊本, 信夫
Description	論説
Citation	北大法学論集, 18(1), 88-155
Issue Date	1967-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/27856
Type	departmental bulletin paper
File Information	18(1)_P88-155.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

アメリカ合衆国州行政手続法研究序説（一）

――改訂モデル州行政手続法――

熊本信夫

はじめに
第一章　州行政手続法の発展
第一節　州行政機関の特色
一、州行政機関の特徴
二、連邦行政機関との比較
第二節　州行政手続法制定の段階
一、連邦行政手続法との関連
二、モデル州行政手続法の制定
三、改訂モデル州行政手続法の制定
第二章　改訂モデル州行政手続法
一、モデル法および改訂法について
二、一九六一年改訂モデル州行政手続法（邦訳、および連邦法、モデル法との比較）
三、一九四六年モデル州行政手続法（邦訳）　（以上本号）

はじめに

手続の歴史はそのまま権利の保障の歴史でもある。このような意味から我国においても、権利を保障するための手続の研究に多くの努力が払われてきた。特に行政手続の分野における研究には今日まで多くの業績が残されている。「行政手続に関する文献目録」(橋本公亘、ジュリスト二七九号)はこれを示している。

このような状況の下で、昭和三九年臨時行政調査会によって、「行政手続法草案」が公表され、今後の我国における行政手続に関する一般法の制定の問題が具体的に取りあげられるに至っている。この行政手続に関する一般法の制定の問題は、一九二五年オーストリアの行政手続法以来、諸国※において取りあげられているところである。合衆国においては一九四六年連邦行政手続法があることは今更あげるまでもない。

ここでは、右の連邦行政手続法と共に各州における市民の権利の保障に重要な役割を果している、アメリカ合衆国における州行政手続法の問題を取りあげようとするものである。特に連邦法との対比において、州における行政手続の問題がどのような形態をとり、具体的にはいかなる背景の下に問題が展開されているか、を中心に州の手続法を考えようとするものである。連邦と州の場合とでは、本文に示すように具体的にいくつかの差異が示される。行政機関の規模の問題はその一例であろう。

右のような視野に立って、まず、第一章、第二章では州行政手続法のモデルとされているところの、「一九四六年モデル州行政手続法および、同法の改訂法たる、一九六一年改訂モデル州行政手続法」を中心に、その歴史的沿革、その規定の意義について述べることからこの作業を始めようと考える。モデル法および改訂法を置いて州における行政手続法の問題を考えることは少なくとも不可能と思われるからである。

これらの一般的作業を前提にして、具体的問題を第三章以下でとりあげ、論じようと考えている。ところで本稿では第一章においてモデル法、および改訂法の制定、公表までの沿革を述べ、第二章ではモデル法、改訂法の試訳および後者の解説をその中心として取りあげることとする。この第二章は全体の構成から考えて資料的部分として別稿で取り扱うことが適当と思われるものであるが、本稿が第三章以下で連邦法との対比を念頭に置きつつ各規定の趣旨に検討を加える予定であり、その意味から第三章以下の論述との関連もあって第二章としてあらかじめ位置づけることとした。この点をここでお断りをしておきたいと考える。

※　一九三一年ヴュルテンベルグ行政手続法草案をはじめ、アメリカ連邦行政手続法（一九四六）、オーストリア一般行政手続法（一九五〇）、ドイツ行政送達法（一九五二）、イタリア行政手続法案（一九五五）、イギリス審判所及び審問法（一九五八）、ベルリン行政手続法（一九五八）、スペイン行政手続法（一九五八）、ポーランド行政手続法（一九六〇）がある。これらの立法例については、臨時行政調査会第三専門部会による「行政手続に関する報告附属資料2」がすべて収録している。

第一章　州行政手続法の発展

第一節　州行政機関の特色

連邦行政法が、幾多の変遷を経て、いわば妥協の産物として一九四六年に制定されたことは今更指摘するまでもない。同法についての研究は我国においてすでに多く発表されている。(1)

しかし、連邦行政法の研究に比して、州行政法の研究自体はあまり進捗しているとは思われない。ただわずかに我国において紹介されたものとして、モデル州行政手続法の作成に至る経過が要旨次のように述べられているにとどまる。

「各州においても連邦と同様行政機能の拡充の現象が起り、これに対する手続的規制と司法審査の問題が論議された。

一九三九年三月ニューヨーク州知事レーマンは、R・M・ベンジャミンに州の委員会又は省による準司法的作用の行使と研究、検討、調査することを依嘱した。彼は三年間の調査研究の後一九四二年その報告書を提出した。

彼は司法審査の問題よりも、行政手続の問題の方が重要であるが、一般的な手続法典は可能でなく望ましくないとする。

次にアメリカ法曹協会の活動がある。同協会は、行政機関および審判機関に関する委員会を設けた。同委員会は一九三八年、州の行政行為に対する司法審査に関して報告書を提出した。翌年同委員会は行政手続および司法審査に関する法案を提案した。これは統一州法委員会議の採用したモデル州行政手続法の起源をなす。

右法案が統一州法委員会議に提出され、一九三九年同会議は特別委員会を設け、これを研究せしめた。同委員会は詳細な調査研究の結果、モデル州行政手続法を作成した。(2)」

この州行政手続法は連邦行政手続法と同年、すなわち一九四六年に作成されたものである。その後同委員会は更に調査研究を進め、一九六一年右のモデル州行政手続法を改訂し、「改訂モデル州行政手続法」(Revised Model State Administrative Procedure Act, 1961)として公表した。(3)

ここでは右の簡単な記述にみられる、州行政手続法の制定に至る過程を述べることとする。

一 州行政機関の特徴

連邦行政機関に比較して、州のそれが同様に重要なものであることは今更いうまでもないことである。市民の権利が連邦行政機関の行為よりも、州の行政機関の行為によって、同様に多くの制約を受けることがその根拠としてあげ

られる。また、州の行政機関がここ近年きわめて多くの、市民の生命、健康、財産、労働等に関する規則を制定し、その他それらに関する争訟を取り扱ってきていることも同様にあげることができよう。

このような州行政機関の特殊性は以下に触れるように、その手続上の原理に示される。すなわちそれは一言でいえば、きわめて多くのアプローチをその内容として有し、それらがそれぞれ本質的に相異なる手続的原理に従っているものである。このため、不必要な混乱を生じさせ、相互に錯綜する行政機関の増加を招くこととなった。このことは、州によっては六〇乃至七〇の、独立した行政機関が存在し、合衆国における州行政機関全体としては、二〇〇〇以上の機関の存在が指摘されている。(4) このような機関の増加は当然のこととして、その活動の対象をきわめて広範囲のものとすることは必然である。

多くの州では第一次産業をはじめ、最近の公害の問題に至る多種多様な問題をその規制、監督の範囲内に置いている。(5)

また、右にあげたような行政機関の数および、行政機関に委ねられた政府のコントロールの範囲の問題と並んで、行政機関に委ねられた権限の強大さもその著しい特色としてあげることができよう。このようなことは法人に関する法の分野のみならず労働法の分野、その他多くの分野において指摘される。(6)

二　連邦行政機関との比較

州の行政機関の特徴が以上にあげた諸点にみられるのであるが、この州行政機関を連邦の行政機関と比較した場合には以下の諸点にその差異が示されよう。

その最も著しい差異はまず州行政機関の規模の点にある。すなわち連邦のそれが時には数百人の法律家から成るのに対し、州の場合にはきわめて少人数のものから成り、その組織は十分なものでない場合が多い。(7)

このような小規模な州行政機関は、その結果として手続の簡略化をもたらした。たとえば、この点は一九四六年の「連邦行政手続法」(Federal Administrative Act, 1946) と、同年の「モデル州行政手続法」(Model State Administrative Procedure Act, 1946) の規定を比較することによって容易に示されるであろう。[8] このような手続の簡略化は一九六一年の「改訂モデル州行政手続法」においても同様である。もっとも「改訂法」はその一部において「連邦法」の規定の趣旨を取り入れ詳細な規定を置いた部分もある。

このような手続の簡略化は、州行政手続法の内容を、行政手続における基本的原理を主とした諸規定に限定することとなる。しかもこのような基本的原理は、州における行政機関の規模の大小を問わず、それら機関の必要性に適合したものとして要請されることとなる。

次に連邦の機関と比較して、州の機関の管轄の問題があげられなければならない。すなわち、州の機関が人的構成において小規模であるのみならず、地理的な範囲の点においても同様に小規模であることが指摘される。

このことは行政機関によってなされた決定乃至裁定を争う場合に困難な問題を生ずる。すなわち、このような問題は事件の依頼者およびその代理人と、事件の決定者乃至裁定者相互の、個人的な面識あるいは交際が、事件の決定乃至裁定に偏見または好意を生じさせがちなところから生ずるのである。[9]

次に州行政機関の特徴として指摘されることは、機関の専門性の欠如である。連邦行政機関の性格としてかなり行き渡ってみるとみられている、機関の職員の専門的知識、技術的知識が、州行政機関の場合には必ずしも同様にみられるものではない。

このことは行政機関の規模の問題とも関係を有するのであるが、そのほか職員の任期が短いこと、職員の資格としての専門的知識、技術的知識が必ずしも要求されるものではない点に求められる。

（1）このような研究の最も初期のものは、鵜飼信成、「合衆国行政手続法について」（国家学会雑誌第六十四巻四号八九―九六頁）があり、最近の代表的なものは、橋本公亘、「米国行政法研究」、および鵜飼信成編、「行政手続の研究」がある。

（2）橋本公亘、前掲書一二三―一二四頁。なお、「行政手続に関する報告書」（臨時行政調査会第三専門部会第二分科会）一五頁は各州においても行政手続法の制定がしだいに進んできていることを指摘している。

（3）モデル州行政手続法の原文は Gellhorn and Byse, *Administrative Law, cases and comments*. (1954, The Foundation Press, Inc.) pp. 1224-1249. にある。

また、改訂モデル州行政手続法は Cooper, Frank E., *State Administrative Law*, (*Vol, II*), (1965) (The Bobbs-Merrill Company, Inc.) pp. 803-824. にある。

（4）Cooper, (*Vol. I*) *op. cit.* pp. 1～3.

（5）たとえば、農業、漁業、銀行、公民権、行政事務、河川森林等の管理、法人、離婚法の一部、公正雇用の諸問題、公道、競馬、保険、労働、諸種の免許（州によってはきわめて広範囲の職業に関し、人的、物的条件等についての基準を定める機関が存在する）、公衆衛生、公益事業、公福祉、鉄道、収税、有価証券、失業、在郷軍人の諸問題、水資源問題、災害補償、都市計画、アルコール業務、調停、営業許可（前記の免許のほか、たとえば、理髪業、ドラグストアー、工事請負業、視力検定医、行商人、鉛管敷設業、文房具商等その他職業に関する許可を意味する）等、その活動は広範囲に及ぶ。

（6）その他不法行為法、契約法、刑法の分野においても行政機関の介入する例がみられはじめている。Cooper, (*Vol. I*) *op. cit.* p. 3.

（7）たとえば州の機関が三人の委員から成り、委員が他に職業を持ち、パート・タイムで彼らの職務に従事することは珍しいことではない。また彼ら委員の法律的な助言は、時に法務副長官（Assistant Attorney General）の助言に基づくが、彼ら委員は一調査官、数人の事務官、書記から成るごく少数のスタッフによって補助されているにすぎない場合が多い。

（8）この連邦法、モデル州法の原文は先にあげた Gellhorn and Byse, *Administrative Law* pp. 1233-1249. にある。また連邦法の邦訳には、橋本公亘、外間寛両教授による「行政手続法」（「行政手続の研究」鵜飼信成編所収）がある。

なお一般的には本文に示した表現が正しいのであるが、「改訂モデル州行政手続法」（一九六一年）にはかなり連邦法の規定、およびその趣旨が取り入れられており、「モデル州行政手続法」よりは一層詳細な規定を置くこととなった。これら三法の比較につ

いては、第二章で紹介する。

(9) 当該事案の決定にあたり、依頼された弁護士が行政機関のメンバーと非公式に面接し、また当該事業の関係者が右の行政機関のメンバーと個人的な関係を有し、公平な決定乃至裁決が得られない場合のあることが指摘される。

第二節　州行政手続法制定の段階

一　連邦行政手続法との関連

州行政手続法に関する調査、研究が、連邦行政手続法のそれと密接な関係を有することは十分予想のされるところである。

すなわち、連邦および州行政手続に関する研究は一九三三年五月に開催された、アメリカ法曹家協会の、行政法に関する特別委員会において取りあげられることとなった。同特別委員会は同年度のアメリカ法曹家協会年次大会においては、積極的な立法活動まで報告するには至らなかった。しかし、同委員会は、行政庁の準司法機能を行政庁の権限から独立させ、別の独立機関を設置する方式を提案した。この提案の中で、同委員会の委員長コールドウェル(Louis G. Caldwell)は、委員会の調査、研究に基づき、独立機関設置の要請を行政審判所(administrative tribunals)との関係で次のように述べている。

「行政審判所の多様な発展、およびこのような審判所に対する規則制定、紛争に関する聴問および裁決の権限の委任を行うところの、明らかに避けがたい傾向」がある。(1)

同委員会は一九三四年、一九三五年委員長として右のコールドウェルを、また一九三六年から三九年までマックギーレ(O. R. McGuire)を委員長として、行政手続に関する調査、研究を継続した。特にこれらの調査、研究は、法律家協会、各大学法学部のメンバー、および政府職員によって報告された研究および報告を反映するものであった。

これらの調査、研究では行政手続の問題一般のうち、特に行政過程に関し積極的な展開が示されたことが指摘される。また、これらの研究は、一九三〇年代の中ごろに設置された著しい数の、行政機関についてなされたものであった。これらの機関は、ほとんどすべての事業、通商あるいは個人的な問題のすべてにわたって規制権を付与されていた。

これらの調査、研究の最終的な結果として、一九四六年の連邦行政手続法、および同年のモデル州行政手続法、更に多くの州の関連立法が導かれるのである。この連邦行権手続法制定までの段階を三つに区別する考え方があるが、[2] これによれば第一期は、アメリカ法曹協会が行政法に関する一般法、特に行政過程についての調査、研究をその任務とした一九三六年の「行政法に関する特別委員会」(Special Committee on Administrative Law) の報告の時まで、第二期は法務総裁行政手続委員会 (Attoney General's Committee on Administrative Proceedure) の最終報告が上院で発表された一九四一年一月まで、第三期を一九四六年の連邦行政手続法制定の時まで、とする。

このような分類は連邦法に関して試みられたものではあるが、州の行政手続法についてもほぼ同様なことがいえよう。

連邦行政手続法についてはすでに指摘したように、すぐれた研究においてその制定史がほぼ尽されており、今更つけ加えるべきものはないように思われる。ここでは、次に触れる州行政手続法制定の歴史に関係があると思われる範囲で述べておくこととしよう。

第一期については行政法に関する特別委員会の発足、そこでの調査、研究はすでに触れた。ここでは行政手続法案の提出がみられるが、これは行政裁判所の設置を目的とするものであり、その限りでは行政手続そのものを終局的に否定しようとするものであったことが指摘される。この法案では、控訴裁判所としてのコロンビア地区連邦控訴裁判

所に対する申立の基礎となっている、すべての行政上の決定につき司法審査をなし得る旨の条項が含まれていた。

第二の段階はアメリカ法曹協会が行政法の一般法を制定する目的でなした、一九三六年の委員会報告にはじまる。ここで同委員会は合衆国行政審判所（United States Administrative Tribunals）を制定法裁判所として設置することを主張した。その理由として、行政庁による準司法権の行使には立法、司法、行政の権力の結合があること、審判にあたるものの身分保障がかけていること、更に司法的統制の不十分なことがあり、これらの欠点を是正するために行政審判所の設置が必要である、とするものであった。

このような報告に基づき、一九三九年ウオルター――ローガン行政手続法案が議会に提出され、これが採用されることとなった。しかし他方大統領ルーズヴェルトは、行政手続に関する法務総裁委員会を設置し、そこにおける研究を命じ、同委員会の勧告を待つ態度に出た。同大統領は、右の法務総裁委員会からの報告書を待つ姿勢で、先に出たウオルター・ローガン法案に対し拒否権を行使した。彼はその拒否の理由として、そのメッセージの中で、行政手続に関する法の制定というこの複雑な分野について、ある一つの方法に対して承認を与えるよりも、大統領の設置した法務総裁委員会の報告および勧告を期待することがより賢明である旨を表示した。

一九四一年法務総裁委員会はその最終報告書を提出した。これには同委員会の一二人の委員のうち、三人によって準備された付属報告書がつけ加えられた。これには「公平な行政手続の法典」（Code of Fair Administrative Procedure）の草案が含まれている。

この草案は、後に多くの修正を受けて、最終的には一九四六年の連邦行政手続法となったものである。同草案についてはすでに公表されているのでここでは特に取りあげない。(3)

この法務総裁委員会の報告の後、ただちに六つの法案が議会に提出された。しかしこれらの法案についての審議は

行なわれずに終った。一九四三年には法曹家協会がその年次大会において行政手続法制定の必要を決議し、翌年同協会によって作られた法案が採択されることとなった。これに基づき四法案が提出されたが議会はこれについて審議をせずに終った。

一九四五年には五つの法案が提出された。すなわちアメリカ法曹協会案、法務総裁委員会の多数意見に基づくセラー法案、同少数意見に基づくウォルター法案、スミス法案そしてクウインヌ法案である。

同年五月、両院司法委員長は右の諸提案と試みに修正を加えた草案を公表した。翌四六年三月、右の草案に対する法務総裁の賛成意見、部分的修正の要望が公表され、更に両院合同委員会の聴聞を経て、上院本会議において修正法案を通過させることとなった。同年六月、右の法案は下院により修正を加えられ、法務総裁の同意を経て両院を通過した。

二　モデル州行政手続法の制定

連邦行政手続法が制定されるに至るまでの概略は以上に述べたところである。

州行政手続法の場合には、ほぼ右の場合と平行して作業が進められたということができよう。

ところで、州の場合には先に触れたように連邦の場合と異なるものとして、行政機関の規模が小さいこと、多様な種類の機関があること、それらが市民生活のほとんどあらゆる場合に介入していることなどがあげられる。この点から多様な州の行政機関の活動を規制する方向に、特に注意が向けられたのであるが、反面、行政機関の手続的側面にはほとんど注意が払われなかった点が指摘されよう。このような理由から、州の行政機関の手続に関する規則は機関個々の性質に応じた発展をとげてきたのである。

このような州行政機関の活動に関する多様な法の存在、および先にあげた連邦行政機関の活動に関する一般法制定

の気運に鑑み、一九三七年には先にあげた、アメリカ法曹協会の司法行政部門が行政機関および審判所に関する委員会を創設した。翌三八年同委員会はミルウオキーの Ralph M. Hoyt を委員長として、州裁判所における州の行政行為の司法審査に関する報告書を提出した。これは各州における司法審査の実態を丹念に調査したものであり、その後の行政手続の研究に大きな刺戟を与えたものとして評価されている。(4)

一九三九年、同法曹協会の冬季部門の会合で同委員会は再び報告書を提出し、その中で州行政手続のいくつかの問題点を明らかにし、州行政手続法の草案を提出した。この草案は州立法のモデルとして考慮されるよう提案されたものである。この草案はついで、同協会冬季会合において「統一州法委員全国会議」(the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws) に付託された。同年同会議は、この草案の研究と発展を目的として協議委員会 (a Conference Committee) を設置し、その後の調査、研究を行なわしめた。

この協議委員会は一九三九―四〇年の間、同会議の司法および行政の各部門の委員と面接し、草案に多くの変更を加え、相互の承認を得ることとなった。一九四〇年の同委員会では、右の改訂された草案が提出され、更に検討を加えられ、採択された。ついでこの採択された改訂草案は、アメリカ法曹協会の代議員会 (the House of Delegates) に送付されることとなった。

同代議員会において右の改訂草案が検討される予定であったが、一九四一年一月には、行政手続に関する法務総裁委員による連邦行政手続に関する最終報告書が公表された。この報告書は連邦行政手続の規則についての多数意見に基づく草案と、少数意見に基づく草案をそれぞれ明らかにしたものである。そこで同代議員会は、右の報告書を考慮に入れて「統一州法委員全国会議」の方針を明らかに示すことが賢明であると決定することとなった。このため、当初の付託について再検討を加え、結局右の判断に基づく全国会議の決議により、問題の改訂草案を、再調査、再考慮

に付するため、同会議の代議員会に再付託することとなった。

このように、連邦行政手続法に関する調査、研究の成果としての、法務総裁委員会の最終報告書は、州行政手続法の制定に大きな影響を与えることとなる。たとえばこの点を具体的に表明するものとして、「統一州法委員全国会議」[5]の特別委員会委員長の E. Blythe Stason は、一九四一年九月の同会議の席上、法務総裁委員会の最終報告書およびそれに付随する行政手続に関する二法案が行政手続のいくつかの問題に対し示唆を与えることとなった旨指摘している。彼はまたこのような行政手続に関する一般法の制定に役立つものとして、ニュー・ヨーク州の行政機関について調査、研究を進めたベンジャミン・レポートをあげた。

すなわちこのベンジャミン・レポートは「ニュー・ヨーク州における行政裁決」(Administative Adjudication in the State of New York) と名づけられ、同州法曹協会の Robert M. Benjamin によって準備されたものである。いわゆる、「ベンジャミン・レポート」(the so-called Benjamin Report) と呼ばれている。同レポートはニュー・ヨーク州の boards, commissions, departments の準司法的権能、規則制定権および司法審査の権能についての調査、研究をその内容の中心としている。この報告書が州行政手続法制定の上で重要な意味を持つのは、これが単にニュー・ヨーク州の行政手続に関する問題を取りあげているだけではなく、州行政手続一般の問題も同様に取りあげられている点にある。このような意味から、法務総裁委員会の最終報告書が連邦行政手続法の制定について中心的な役割を果したのに対し、ベンジャミン・レポートが州行政手続法制定に重要な役割を果したということができよう。

ところでこのレポートは同州知事レーマンの依嘱により書かれたものであるが、ベンジャミンはこの報告書の中で準司法手続、準立法手続および司法審査の問題について検討を加え、その結果として次のことを述べている。

すなわち、司法審査の問題よりも行政手続の問題がはるかに重要ではあるが、一般的な行政手続法典は可能でもな

く、また望ましいものでもないこと。また、現在行政法の諸分野における手続の間には非常な差異がみられるが、これにはそれぞれ理由があること。従って統一法典をもってこれら現行の諸制度に大きな変革をもたらすことは右の事実を無視するものであること。

さてこのようなベンジャミン・レポートおよび、法務総裁委員会の報告書が公表されることにより、州行政手続法の問題が次第に明らかにされることとなった。そこで「統一州法委員全国会議」の特別委員会は州の行政機関の活動に関する行政手続法の制定を更に具体的に押し進めることとした。同委員会は当初、統一法典を制定することを目的としたが、ベンジャミン・レポートに報告されたように行政法の諸分野においてかなりの差異が存在すること、更に各州の間の差異がそれ以上に甚だしいものであるので、当初の意図を変更し、モデル法典の制定を進めることとした。同委員会はそこで「モデル州行政手続法」(Model State Admitistrative Procedure Act) の草案を準備し、一九四二年の「統一州法委員全国会議」に提案した。草案は同会議において更に検討を加えられ、更に特別委員会に対し最終的な研究を行なうため付託されることとなった。この草案の基本的な考えは連邦行政手続法とほぼ等しいのではあるが、細部においてかなり簡略化されており、州行政機関の活動の上で必要とされる基本的なプリンシプルが法典化されることになった。(6)

さて同委員会では個々の問題について多くの提案および研究がなされた。翌一九四三年には同委員会の、検討しつつあった段階の草案が、ウィスコンシン州議会によってそのまま採択されることとなった。同年の「統一州法委員全国会議」では同草案の一節ごとに検討が加えられ、「モデル州行政手続法」として公表されることとなった。しかし、連邦行政手続法案が議会でペンディングとなったままであったため、モデル州行政手続法の承認、公表は延期されることとなった。

一九四六年六月、連邦行政手続法は議会を通過した。そこで同年一〇月、「統一州法委員全国会議」の年次総会において、右の「モデル州行政手続法」は承認され、公表された。この承認、公表の後、約一八年間、「モデル州行政手続法」は各州の行政手続に関する立法の指導標としての役割を果すこととなった。

三　改訂モデル州行政手続法の制定

一九四六年六月、一〇月とそれぞれ連邦行政手続法の制定、モデル州行政手続法の採択がなされて以来、両分野、すなわち、連邦および州における行政手続の研究がなされてきたことはいうまでもない。(7)

このような行政手続に関する調査、研究のうち、特に指摘しておかなければならないのは、一九五三年四月、大統領アイゼンハワーによる司法会議（The Judicial Conference）の召集がある。大統領は同会議の議長としての資格において、連邦最高裁長官の勧告に従い、連邦行政機関における裁決および規則制定手続等における、不必要な遅延、費用、記録につき調査、研究を行なう目的で同会議を召集したのである。右の調査研究を行なうため、議長にはコロンビア地区控訴裁判所の E. Barrett Prettyman が就任し、同会議には連邦司法関係者、連邦事実審判事、弁護士等が出席した。二年間の調査、研究の期間を経て、一九五五年三月には二二の勧告事項をまとめ、大統領に報告した。

一九五三年に召集された第一回の会議に引き続き、一九六一年には大統領ケネディによって第二回会議が召集されることとなった。議長は前回と同様であった。この第二回会議では一九六二年に至り、三〇の勧告事項をまとめ、大統領に報告した。この二つの司法会議の結果、一九四六年制定の連邦行政手続法には多くの改善すべき点があること、そしてそのために必要な調査結果を付記した。

さて、他方、議会では一九五三年四月の大統領による第一回司法会議とは別に、同年の七月「第二回フーヴァー委員会」（The Second Hoover Commission）を設置した。同委員会は政府の行政部門の組織に関する調査を目的とす

るもので、その役割の一つは「行政事務および手続」に関するものである。この役割を担当する部門として「行政事務および手続に関する特別部」(Task Force on Legel Services and Procedure)を設け、これには一四人の委員が参加し、委員長としてミズーリ州最高裁判所の前長官であった James M. Douglas が選任された。[8] ここでは連邦行政機関の手続に関する研究を引き受け、二年余にわたる調査、研究の結果、一九五五年三月その最終報告書を提出した。この報告書では参考意見、および行政事務、行政手続に関する連邦法の再編纂のために必要な立法案を含む七四の勧告をその内容とした。同三月二八日この特別部の報告書とフーヴァー委員会報告書は議会に提出された。[9]

ついで一九五五年五月、アメリカ法曹協会の幹事会(board of governor)は「行政事務および手続に関する特別委員会」を設けた。ここでは Washington D. C. の法曹家協会の Ashley Sellers が委員長となり、フーヴァー委員会の特別部の勧告に基づき、アメリカ法曹家協会の行政法に関する委員会と協力し、連邦行政手続法の実態に関する再調査を行なった。

この作業の成果として、新しい「連邦行政手続法典」(Code of Federal Administrative Procedure)が起草され、議会に提出された。

このような動向の中で「統一州法委員全国会議」は、一九四六年の「モデル州行政手続法」は再考慮されるべきこと、また改訂を受ける必要がある旨の結論を出した。この目的のため、一九五八年には同会議の特別委員会が設置された。一九五九年および一九六〇年にはこの委員会の調査、研究の結果に基づき起草された改訂草案が同会議に提出され、多くの検討を受けた。翌一九六一年には最終的に「改訂モデル州行政手続法」(Revised Model State Administrative Procedure Act)として同会議の承認を受けた。[10] 現在この改訂州法が、各州の行政手続法の改正、制定の上で指導的役割を果しているのである。

ところでこの「モデル州行政手続法」および、「改訂モデル州行政手続法」に含まれている主たる原理は、実質的規則（substancial rules）と同様に手続的規則（procedural rules）を各行政機関が採用しなければならない、とする基本的な要請をその中心となすものである。これを更に具体的に摘示するならば次のようになる。

すなわち、すべての規則制定に際しては適当な告知がなされ、利害関係人の意見を聴取する機会が与えられなければならないこと。また、すべての行政規則を公表するようにする保証がなされなければならぬこと。また、宣言的判決（declaratory judgements）および宣言的決定（declaratory rulings）をなすための条項を定めること。また、行政的裁決を行なう場合の公正が保証されるべきこと、特に告知、証拠法則、公告、機能の分離、および相手方の証拠を十分に調査、検討しうる保証を採用すること。そして最後に、司法審査を受けしめる条項を設けること。

以上が「モデル州行政手続法」および「改訂モデル州行政手続法」においてとられている、手続における公正に関する基本的な原則としてあげられる。(11)

このような内容を有するモデル法および改訂モデル法は、その採択以後、各州によってかなり研究が進められてきた。モデル法が当初、各州に適用可能な一般法としての役割を果すためではなく、各州における行政手続のいわば立法指針としての役割を有していたことはすでに触れた。このような立法指針としての性格から、「州行政手続法」ではなく、「モデル州行政手続法」として法曹協会によって採択されたのである。

一九四六年の「モデル州行政手続法」、および一九六一年の「改訂州行政手続法」は、このような当初の立法の趣旨に従い、採択以後各州の立法府により、各州の状況に適した行政手続法の制定にあたって、モデル法としての性格をあらわすことになったのである。

すなわち、各州の目的に適した立法を制定しようと考える州の立法者に対し、州法のモデルとしての役割を果した

こと、この結果として、多数の州においてはモデル法あるいは改訂法とほぼ同様な州行政手続法を制定することとなったこと、これらは、当初の立法の趣旨が州によって十分生かされつつあるものとしてみることができよう。[12]

このような一般的傾向は、州行政手続の問題が、もはや各州の行政機関自身にひろく委ねられた裁量の問題ではなくして、良識、正義、あるいは公正という基本的原理に従って規制されるべきであることを示しているといえよう。もっともこの場合、良識といい、正義といい、あるいは公正という原理それ自身が州の行政手続を規制するというのではなく、むしろ州の、これら原理に従った制定法によって規制される方向にあるというべきであろう。

さて、右のような意義を有する「改訂モデル州行政手続法」がどのような規定を置き、それが従来の「モデル州法」および「連邦法」とどのような関係にあるか、は次章以下で具体的に述べることとしよう。

(1) *58 Reports of the American Bar Association* 407-27 (1933).

(2) 川上勝己、「行政手続法制定史」(鵜飼信成編「行政手続の研究」所収) 七頁以下。

(3) この最終報告書では行政手続法典の制定を肯定しつつ、多くの提案がなされている。その要旨は、前掲、川上勝己「行政手続法制定史」一四—一六頁にくわしい。

(4) 前掲、橋本公亘、「米国行政法研究」一二四頁。なお、一九三八年当時における司法審査についての法律上の規定の有無について、同書一二五—一二七頁に図表がある。

(5) 「統一州法委員全国会議」では各州の諸分野における法制の調査、研究を重ね、その成果としてモデル法の制定を促進した。他の分野のものとして、たとえば水利法については、同会議の特別委員会において「模範水利法」(Model Water Act) が、各州の区々の水利法制をできるかぎり統一化する試みとして提案され、一九五八年にはその最終案を決定している。同法案については、金沢良雄「アメリカ合衆国の水利権制度」(北大法学政治学論集一九四—二〇〇頁) に邦訳がある。

(6) Stason, E. Blythe, *The Law of Administrative Tribunals* p. 715 (1947). なお、「モデル州行政手続法」に関してのシンポジウムは、33 Iowa L. Rev. 193 (1948) にある。

(7) この点についてはたとえば、Stason, E. Blythe, *Research in Administrative Law*, 16 Ao. L. Rev. 99-107 (1964).

(8) その他委員として、ランディス (James M. Landis)、マクファーランド (C. McFarland)、ステーソン (E. Blythe Stason) がいる。

(9) ここではその役割に鑑み、Task Force を特別部と訳した。各部門の専門家が集って特定の目的に向って共同作業を進める特別の部門の意である。この特別部報告については、橋本、前掲書一三〇頁以下にくわしい。

(10) 同会議の年次総会は一九六一年七月三十一日より八月五日まで、ミズーリ州セント・ルイスにおいて開催され、同法を承認した。この「統一州法委員全国会議」で改訂州行政手続法の起草にあたった委員には、E. Blythe Stason (Tennessee) を委員長として、James J. Burke (Wis.), Glem Hatch (Utah), Earl Sachse (Wis.), John B. Boatwright (Va.) のほか、Consultant として Frank E. Cooper (Mich.) がいる。

(11) Cooper, (*Vol. I*) *op. cit. supra* pp. 13, 14.

(12) たとえば以下の二五州においては、モデル法あるいは改訂モデル法の規定に従った手続がとられている。

すなわち、アリゾナ、コネチカット、フロリダ、ジョージア、ハワイ、イリノイ※、インディアナ※、アイオワ、ケンタッキー、メイン、メリーランド、マサチューセッツ※、ミシガン※、ミネソタ、ミズーリ※、ネブラスカ、ニュー・メキシコ、ノース・カロライナ※、ノース・ダコタ※、オレゴン、ロード・アイランド、ヴァージニア※、ウオシントン、ウエスト・ヴァージニア、ウィスコンシン※。

※　これらの州の規定は具体的には以下に示す通りである。

行政手続について具体的な州立法を有するものは以下にみるごとくである。

(1) ノース・ダコタ州。「統一夷務手続法」(Uniform Practice Act of 1941, North Dakota Laws, 1941, ch. 240 ; Rev. Code 1943, §§ 28-3201 to 28-3222)。同法は一九四一年に制定されたもので同州における最初の行政手続に関する一般的救済手続法である。それは特に規則制定手続、および裁決手続についての基本的なプロセスを定めているものである。なお Hoyt, "North Dakota Leads in Administrative Law Field" 25 J. Am. Jud. Soc. 114 (1941) 参照。

(2) ウィスコンシン州。「統一行政手続法」(Uniform Administrative Procedure Act of 1943, Wisconsin Laws of 1943, ch. 375)。同法は統一州法委員会の制定したモデル法を手本として、同法の各条項ときわめて類似の規定を置くものである。同州議会における採用にあたって、同法は重要な、かつ意義のある手続法として迎えられた。なお、Hoyt, "Wisconsin's Administrative Procedure

Act," Wis. L. Rev. (1944), pp. 214-239 参照。

(3) ノース・キャロライナ州。「許可取消法」(Revocation of License Act of 1939, amended in 1953, North Carolina General Statutes, §§ 151-1 to 150-34)。同法は、事前の告知および聴問を行なわずに、一定の分野の許可の取消をなすことを禁じたもので許可の取消命令に対し、裁判所に訴えを提起する権利を付与したものである。

(4) ※※オハイオ州。「統一行政手続法」(Uniform Administrative Procedure Act of 1943, Ohio General Code (1943), §§ 154-161 to 154-173)。同法は州議会によって創設された特別行政法委員会の勧告に基づいて採用されたもので、特に許可に関する職務を掌理する機関の処理手続を定めるものである。ここでいう許可手続とは「特定の人または人々の権利、義務、特権、利益あるいは法律上の関係」を決定するすべての命令を決定する場合の手段を広く意味するものである。なお同法案を採用した「オハイオ州行政委員会」(the Ohio Administrative Commission) の作業過程については、15 Ohio State Bar Association Reports 581 (1943) がくわしい。

(5) ヴァージニア州。「行政機関法」(Administrative Agency Act of 1944, ch. 160, Acts of 1944, as amended by ch. 234, Acts of 1946)。同法は行政過程の全体にわたる取扱いについての一般的、包括的な方法を定めたものである。一九四六年に改正されている。

(6) ※※キャリフォーニア州。「行政手続法」(Administrative Procedure Act of 1953, Gov. Code, Title 2, Div. 3, Part 1, chaps. 4 and 5, effective September 9, 1953)。同州は一九五三年の右手続法の制定に先立って、一九四五年、行政手続およびその司法審査についての基本的事項につき、以下の三制定法を定めた。これらの立法は、キャリフォーニア司法協議会 (the California Judicial Council) による二年間にわたる詳細な研究成果を基礎にして作られたものである。すなわち「行政手続法」(the Administrative Procedure Act, Stats. 1945, ch. 867; Government Code, Tit. 2, Div. 3, pt. 1.)。「行政手続配分法」(the Division of Administrative Procedure Act, States. 1945, ch. 869; Business and Professions Code, Secs. 110. 5, 110. 6) および、「司法審査手続法」(the Judicial Review Procedure Act, States, 1945, ch. 868; Code Civil Procedure, § 1094. 5) である。同協議会は右の三立法およびすでになされた研究成果を前提にして、一九五三年手続法を制定した。右のような経過の帰結として同法の各条項は十分考慮、検討され、効果的なものとなっている。

(7) イリノイ州。「行政審査法」(Administrative Review Act, Laws of Illinois (1945), p. 1144)。同州は一九四五年に採用され

たものであるが、行政行為についての司法審査に関する規定に限られている。

(8) ペンシルヴェイニア州※※。「行政機関法」(Administrative Agency Law, 71 Purdon Penn. Stat. Sec. 1710. 1)。同法は一九四五年に制定され、同五一年改正されたものであるが、行政裁決手続および司法審査手続に関する条項、ならびに行政規則の保管および公刊に関する条項を含む、包括な手続法である。

(9) ミズーリ州。「行政手続審査法」(Administrative Procedure and Review Act of 1945, 37 Vernon's Annotated Missouri Statutes, ch. 536, p. 145)。同州は行政上の裁量に対する適当な拘束および制約を行なうための憲法修正をなし、その後本法を定めた。

(10) インディアナ州。「行政裁決法」(Administrative Adjudication Act of 1947, Burns Indiana Stautes, ch. 30, Sec. 63. 3001)。同州はすでに行政上の規則制定に対して適用される条項を規定していたが、一九四七年行政機関の裁決手続および司法審査についての規定を置くこととなった。

(11) ミシガン州。「行政手続法」(Administrative Procedure Act of 1952, Mich. Stat. Ann. §§ 3.560 (21. 1–21. 10)。同州は一九五二年モデル州法の規定にきわめて類似した本法を採用した。これは特に行政規則の公刊につき、モデル法に比較してより詳細な規定を置いているものである。

(12) マサチューセッツ州。「公平行政手続法」(Fair Administrative Procedure Act of 1954, Mass. Acts, 1954, ch. 681)。同州では一九五四年、行政手続の一般法として包括的な、広範な制定法が定められた。

※※　これらの州の立法は必ずしもモデル法の規定と趣旨を同じくするものではない。

第二章　政訂モデル州行政手続法

一　モデル法および改訂法について

一九四六年六月、連邦議会において「連邦行政手続法」が制定され、続いて同年一〇月「統一州法委員全国会議」により、「モデル州行政手続法」が承認、公表されたことは第一章において述べたところである。その後一九六一年、

右の「モデル州行政手続法」の改訂が行われ、それが「改訂モデル州行政手続法」として右「統一州法委員全国委員会議」の承認を得、各州の行政手続法に多大の影響を与えてきたことも同様に触れた。現在までのところ、二五州においてこの「モデル州行政手続法」および「改訂モデル州行政手続法」の影響を受けた州行政手続法の存在が報告されていることは、右の記述を裏書するものであろう。(1)

この州行政手続のモデル法たる役割を有するこれら両法が、連邦行政手続法と異なる点を有することは、第一章に触れた州行政機関の特質から考えて首肯できるところである。そこで第二章では、「統一州法委員全国会議」において承認された「改訂モデル州行政手続法」の規定を検討することとする。このような作業は各州における行政手続法の検討に先立って、まずなされなければならないことであり、また、連邦行政手続法との比較検討をする上にも欠くことのできないことであろう。ここでは右のような意味から、まず「改訂モデル州行政手続法」の規定と連邦行政手続法（以下、連邦法と称する）の規定との比較からはじめることとする。ついで、「改訂モデル州行政手続法」（以下改訂法と称する）の現状を明らかにするために、「モデル州行政手続法」（以下、モデル州法と称する）の規定との比較を試みようと考える。これによって「モデル州法」から「改訂法」への変遷が明らかにされるであろう。(2)

なお、連邦行政手続法については橋本公亘教授の「行政手続の研究」末尾に邦訳が公けにされているので、ここでは条文をいちいち掲げることをしない。これに対し、「モデル州行政手続法」についてはさしあたり訳文が見当らないこともあって参照に便ならしめるため、その邦訳を三、として掲げることにした。

さて、この改訂法の条項をとりあげて連邦法およびモデル法との比較を試みる前に、同法の性質を簡単に述べておくこととしよう。

改訂法は、細部にわたった事項に適用できるような詳細な規定を有するものではなく、基本的な原理をその中心と

する。このことは、行政機関の行なう決定その他の処分において適用される各規定が必然的に州によって、また機関によって異ならざるを得ないという理由に基づいている。従って各州およびその行政機関は、状況に応じてそれら具体的な、詳細な問題に取り組まなければならないこととなる。しかし、このような場合であっても一般的に承認される、また認められなければならないところの良識、正義および公平という基本的な原則が存在する。この改訂法は右の意味での、基本的な原則をその中心とするものである。

この原則をより具体的に示すと次のようになる。すなわち、

(1) 各行政機関が基本的な手続規則を採用しなければならず、また緊急の際を除いて、規則制定にあたっては、手続上も実体上も、利害関係人に対する告知、および意見または情報を提出することができる機会が伴っていなければならないこと（二条、三条）。

(2) すべての行政規則は適当な方法で公刊がなされなければならないこと（四条、五条）。

(3) 行政規則の適法性についての事前の決定、および特定の事件に適用される行政規則の有効性についての、事前の決定を行なう「宣言的判決」を認める条項を有すること（七条、八条）。

(4) 行政上の裁決を行なう際の、聴聞、告知、証拠の提出、記録の一部として適法に提出されない資料の除外、および職能の適正な分離における公平の要請が存在すること（九条、一〇条、一一条）。

(5) 準司法的権能を行使する場合の裁決決定官、および行政機関の長がその決定にあたり、その有する証拠につき十分に知悉するよう保障していること（一一条、一二条）。

(6) 行政上の決定についての司法審査、およびその範囲につき適当な手続を定め、行政上の誤謬を是正する機会を保障すること（一五条、一六条）。

これらの点が州行政手続法において少なくとも保障しようとしている基本的原則としてあげることができよう。

二 一九六一年改訂モデル州行政手続法（邦訳、および連邦法、モデル法との比較）

(Revised Model States Administrative Procedure Act, 1961)

——州行政機関の手続およびその決定に対する審査に関する法律——

「第一条〔定義〕

(1) 本法において使用される「官庁」とは、立法機関あるいは裁判所以外の、各州の〔機関、委員会、部局あるいは行政官〕であって、法律により、規則を制定し、争訟事件を裁定する権能を付与されているものを意味する。

(2) 「争訟事件」とは、法律により、当事者の法律上の権利、義務、あるいは特権が、聴聞の機会を経た上で官庁により決定されることと定められている場合の手続をいい、その中には料金決定、〔価格公定〕および認可行為を含むが、これらに限られない。

(3) 「認可」とは、法律によって必要とされている官庁の許可、認証、承認、登録、特許、その他同様な許可の形式の全部または一部を含むものとする。ただし単なる徴税目的のために定められている認可を含むものではない。

(4) 「認可行為」とは免許の許与、拒否、更新、取消、停止、廃止、撤回および修正に関する官庁の手続を含む。

(5) 「当事者」とは当事者として指名され、または認められているか、あるいは当事者として認められるべき権利を有していて、目下適式に申請中の人あるいは官庁を意味する。

(6) 「人」とは、個人、組合、会社、協会、政府の下部機関、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する。

(7) 「規則」とは、法あるいは政策を補充し、解釈しあるいは決定し、あるいは官庁の組織、手続あるいは実務上の

規則を定めるところの、一般的通用性を有する官庁の意思表示を意味する。この用語は従前の規則の改正あるいは廃止を含むものであるが、(A)官庁の内部的事項処理のみに関する意思表示であって、私権、あるいは公衆に適用される手続に影響を及ぼさない意思表示、あるいは、(B)第八条に従って行なわれる宣言的決定、あるいは、(C)官庁内部の覚え書を含むものではない。」

連邦行政手続法との比較

右の条項は連邦法二条(a)項に相当する。同項では官庁の定義を定め、合衆国政府の権限行使を行なう機関をいうとして、改訂法一条(1)項に定める立法、司法機関以外の機関というのと対応する。ところで改訂法一条(1)項にいう「官庁」(agency)はすべての行政機関を包括する意味で用いられている。ただこの場合右にいう「官庁」から明らかに除外される行政機関がないわけではない。[3] その他、市、郡の行政機関がこの官庁の中に加えられる。このほか市民およびその財産に対し実質的な影響力を有する機関も、本法の定める手続に従うことが要請されよう。

また、本条(2)項では「争訟事件」(contested case)となっているが、これに相当する連邦法の規定は二条(b)項にいう「裁決」(adjudication)である。連邦法では「裁決」とは処分を行う官庁の手続をいう、と定められている。このような、連邦法にいう「adjudication」のかわりに改訂法では「contested case」を用いた理由は次の点にある。

すなわち、連邦法では「料金決定」(ratemaking)の問題は「規則制定」(rule-making)手続の問題として考えられている。連邦法二条(c)項はこの点を明らかにしているのであって、同項は「規則制定」に関して定めをなし、この「規則」の中に「料金、賃金」その他「価格」等に関する手続を含むとするのはこのことを示しているといってよい。また連邦法二条(b)項では「処分および裁決」(Order and Adjudication)を定め、この「処分」の中には「規則制定」が含まれてはいない。そして「裁決」はこの処分を行なう官庁の手続を意味しているのであり、結局「裁決」

は「料金決定」に関する手続をその対象から除いていることが明らかである。

これに対し、改訂法では右にあげたように「争訟事件」が「料金決定」の手続を含むことを明らかにしているのである。つまり、改訂法が「裁決」の語を用いずに「争訟事件」の語を用いたのは、連邦法での「料金決定」の手続は「規則制定」手続の問題であるのに対し、改訂法では「争訟事件」手続の問題であることを明らかにするところにあると考えられる。(4)

また、改訂法一条(2)項の「価格公定」(price fixing)が弧括書となっているがこれには二つの理由がある。一つは価格公定法(price fixing law)を有しない州の場合には、本法のような一般法に価格公定手続を認めることを避けると思われること。第二には価格公定法を有する州の場合には法律によって定めるようなフォーマルな手続によるよりは、むしろ本法のような「争訟事件」の手続を選択するであろうと考えられないか、にある。

また、本条(3)、(4)項にいう「認可」、「認可行為」は連邦法二条(e)項とほぼ同様である。ただし連邦法が「認可」の中に「資格の付与」(membership)、「法律の適用除外」(statutory exemption)を含めているのに対し、改訂法はこれらを除いた。また、連邦法が「その他の形式による許可」(other form of permission)の語を用い、改訂法が「法によって定められた同様な許可の形式」(similar form of permission)を用いている点は表現の相違に帰するものと思われる。また、改定法が「単なる徴税目的のために定められている許可」(a license required solely for revenue purpose)を「認可」の外に置いている点は、連邦法にはない。しかしこのことは連邦法の場合も結果的には同様な取り扱いを受けているのであって、本法が特に注意的に設けたにすぎないと考えるべきであろう。

認可行為については、改訂法が連邦法の規定する「制限」(limitation)、「修正」(modification)、および「条件附加」(conditioning)を削除している。このうち(modification)は(amendment)との重複を避けたものと思われる。

また、本条(5)、(6)項にいう「当事者」、「人」は連邦法二条(b)項にいう「人および当事者」と同様である。

また、本条(7)項にいう「規則」は連邦法二条(c)項に相当する。本項第一段は連邦法二条(c)項の前段と同様であるが、本項の場合は「一般的通用性」(general application)を規則の要件として掲げ、連邦法の規定の特定の事項について適用され、かつその効力が将来に及ぶ(particular applicability and future effect)とする部分を削除した。この結果、規則の範囲を連邦法の場合よりも限定することになっているが、同時に官庁の意思表示たる規則の意味を明確にすることとなった。この場合注意しておくべきことは、規則が特定の人もしくは団体に対してのみ直接関係を持つものであったとしても、その規則の形式が一般的な形式をとり、右以外の人もしくは団体がその要件に適合する場合には、このような規則は、制定法の各条項と同様に「一般的通用性」を有するもの、ということができる点にある。本条(7)項は右のように「一般的通用性」を有するという点で規則の範囲を明らかにしているが、その除外例として(A)から(C)にかかげるものをあげる。この点連邦法の場合は、「料金、賃金、法人のもしくは経理上の機構またはその改組、価格、施設、設備、役務もしくはその対価、評価、費用、計理またはこれらのものに関する手続を将来に向って承認し規定することを含む」として、規則の範囲を例示的に示している。このような例示は改訂法にはない。

モデル州行政手続法との比較

本法一条(1)項はモデル一条(1)と同様である。

(2)項の「争訟事件」についても同様であるが、本法の場合は料金決定、〔価格公定〕および認可行為を掲げている。この料金決定等を争訟事件の中に含めて考えることについては連邦法との関係で触れた。その意味からは例示的に掲げたというよりは、右の料金決定等の問題が連邦法のように規則制定手続の問題ではなく、争訟事件手続の問題であることを明らかにすべく新設したというべきであろう。

(3)項の「認可」、(4)項の「認可行為」、(5)項の「当事者」、(6)項の「人」の部分はいずれもモデル法にはない。これらが連邦法二条(d)項、および(b)項と同様であることは触れた。連邦法にならって新設したものであろう。

(7)項の「規則」はモデル法に比較し簡略化された。連邦法との比較で示されたように、改訂法は規則の内容を個々的にあげることを避け、一般的通用性を有する官庁の意思表示で、法および政策の補充解釈あるいは規定するもの、あるいは官庁の組織、手続、実務規則を定めるもの、とした。モデル法は同様な趣旨であったが、事前の聴聞を注意的に触れていた点に特色がある。しかし、モデル法の同条項は右の聴聞を要件として規定しているものではなく、その点からいえばそれほど意味のある規定ではなかったわけで、改訂法はこの点を削除してすっきりとしたものに改めたと考えられる。

また、「規則」の除外例としてモデル法は、官庁の内部処理についての規定、および市民の権利に無関係な手続規定をあげていたが、改訂法はこれらのほか、(B)、(C)で、第八条の宣言的決定、官庁内部の覚え書をつけ加え、除外例を広くした。この場合モデル法が内部処理に関する「規定」(regulation)を用いるのに対し、改訂法では「意思表示」(statements)と改めている点も注意しておいてよいことであろう。

結局、改訂法の第一条については、モデル法より詳細な規定を新設したと思われるが、この場合連邦法の規定にならった部分が著しい、といえよう。

「第二条〔公告、規則採用、規則および命令の効力〕」

(a) 法律に規定された規則制定の要件に加えて、各官庁は、

(1) 官庁の事務処理の一般的経路および方法、および公衆が情報を得、あるいは届出または申請をすることができる方法を記述した、官庁の組織についての説明書を規則として定めなければならない。

(2)　利用可能な、すべての正式および略式手続の性質、および要件を定めた実務規則を定めなければならない。これには当該官庁によって用いられるすべての書式および指示についての説明を含まなければならない。

(3)　官庁の職務遂行に関し、当該官庁によって定められ、採用され、あるいは使用される政策、または法律解釈についてのすべての規則、その他の文書を公衆の閲覧に供しなければならない。

(4)　すべての最終的命令、決定、および意見を公衆の閲覧に供しなければならない。

(b)　本条の定めに従い、公衆の閲覧に供されるまでは、いかなる官庁の規則、命令、あるいは決定も、人あるいは当事者に対し効力を生ぜず、またいかなる目的のためにも官庁によって採用されることはできない。ただし、規則等につき事実上知識を有する人、または当事者についてはこの限りではない。」

連邦行政手続法との比較

この「公告」、「規則の採用」および「規則および命令の効力」については連邦法三条（公告）、四条（規則制定）に規定がある。そこではまず、(a)　規則を連邦公事録に公告せしめ、(b)　規則、意見、命令を公告または閲覧に供せしめ、さらに、(c)　公式記録について利害関係人に利用せしめるように定めている。具体的にいえば、改訂法の(a)項のうち(1)、(2)および(3)号はそれぞれ連邦法三条(a)項の(1)、(2)および(3)号と同趣旨の規定であり、改訂法(a)項(4)号の「公衆の閲覧に供するように」義務づけている点は、連邦法三条の(b)項にいう「規則の公告」あるいは「公衆の閲覧」と同様である。

この改訂法の一つの特色は、規則、命令等の効力発生要件を、公衆の閲覧に供することとしている点にあるが（二条(b)項）、この点は連邦法の場合、三条(a)項(1)―(3)号に掲げる事項を連邦公事録に記載せしめることとしている方法と対応する。しかしこの場合、連邦法が連邦公事録（the Federal Register）に公告することを規則等の効力発生の

要件としているものではない。連邦法三条(a)項が、(1)号から(3)号までの事項を項目別に記載せしめ、かつ、即時に公事録に公告する旨定めていることからもこの点は明らかであろう。その意味で、改訂法が二条に「規則および命令の効力」の項を設け、(b)項に「公衆の閲覧に供するようになるまで」、規則、命令、決定の効力を認めないことを明記した意義は大きい。

モデル州行政手続法との比較

改訂法(a)項(1)号は、右に触れたように連邦法三条(a)項(2)号にならい、「官庁の事務処理の経路、方法、その他官庁の組織についての説明書の作製を義務づけた。しかしモデル法では、二条(2)項に「官庁の手続の具体的説明を付した規則の追加」を義務づけている部分に同様な趣旨が求められるにとどまる。しかし、モデル法も改訂法も、それぞれ「実現可能なかぎり」、「原則として」とするただし書がついており、その点では連邦法ほど徹底しているものではない。

(a)項(2)号の「手続の性質、要件を定めた実務規則」についてはモデル法二条(1)項と同様である。

(3)号および(4)号の「公衆の閲覧」については、モデル法では三条(1)項の、「恒久的登録簿」(a permanent register)による「公衆の閲覧」がある。しかし、改訂法の規定の趣旨は、連邦法三条(b)項の「意見、処分および規則等の」公衆による閲覧の規定に近いもので、後者にならったものであろう。

(b)項の「効力発生の要件」に関する規定は、モデル法三条(2)項に基づいたものであろう。ただし、モデル法では登録簿に収録されることをもって効力発生の要件を満たすもの、としており、収録されることは閲覧可能を予想させるものではあるが、改訂法の場合これを一歩進めて、「公衆が閲覧に利用しうるようになる」ことを要件としており、この点を明確に宣言したといえよう。すでに触れたように連邦法にはこの規定の趣旨を示すものはなく、州行政手続

法の一つの特色とされよう。

「**第三条**〔**規則採用の手続**〕

(a)　規則の採用、改正あるいは廃止に先立って、右官庁は、

(1)　その目的とする行為を少なくとも二〇日前までに告知しなければならない。右告知には、その目的とする行為の全体、または要旨のいずれかの説明、あるいは当該主題およびそれに含まれている問題点の説明、および利害関係人がそれについての意見を提出することのできる時期、場所、および方法を含まなければならない。この告知は、官庁の規則制定手続の事前の告知を、予め適当な時期に官庁に対し要求してきたすべての人に対し送達されなければならず、また〔ここに本条を採用する州の適当な発表の方法を挿入する〕に基づき公表されなければならない。

(2)　すべての利害関係人に対し、口頭、または書面により、資料、意見または弁論を提出する適当な機会を与えなければならない。実体的規則に関しては、二五人の人々、あるいは政府の下部機関、または官庁、あるいは二五人以上からなる団体によって要求された場合には、口頭による聴聞の機会が与えられなければならない。官庁は提案された規則に関するすべての書面、および口頭による申出を十分に考慮しなければならない。規則の採用にあたって、官庁は規則の採用に先立ち、または採用後三〇日以内に、利害関係人による要求があった場合には、その採用に関する主な賛否両論の簡潔な説明を発表しなければならない。その中にはその採用に反対して述べられた意見を覆えした理由を含まなければならない。

(b)　官庁が公衆の衛生、安全あるいは福祉に対する急迫した危険があるため、二〇日の告知期間を置かないで規則を採用することを必要と認め、かつ、その理由を書面で説明する場合には、事前の告知または聴聞なしに、あるいは

適当と認める略式の告知および聴聞に基づき、緊急の規則を採用するための手続を進めることができる。

当該規則の有効期間は一二〇日以上にわたることはできないが〔　日間を越えない期間一度更新が可能〕、本条の(a)項(1)号および、(a)項(2)号に従い、同じ内容の規則を採用することを妨げるものではない。

(c) 今後採用されるいかなる規則も、本条に実質的に従うものでなければ効力を有しない。本条の手続的要件に従わないことを理由として規則の効力を争う手続は、当該規則の効力発生の日から二年以内に開始されなければならない。」

連邦行政手続法との比較

本条は連邦法四条と対応する。しかし連邦法と異なる点は、本条が規則の採用、改正、廃止に先立って二〇日間以上の期間を置いて予告させているところにある。これに対し、連邦法の場合は規則制定の際に連邦公事録に公告させることとしている。この場合公告に掲げる事項として連邦法があげているものは、(1)、規則制定の日時、場所、性質、(2)、規則提案の官庁の権限、(3)、規則等の全文もしくは大要、または主題、事項の説明であり、(2)の事項を除き改訂法の予告事項とまったく同様である。

(2)号にいう利害関係人に対する規則制定手続への参加の機会の付与は両法ともに同様である。しかし連邦法が(b)項により、口頭によるか書面によるかを官庁の裁量権に委ねているのに対し、改訂法は実体的規則について要求ある場合には、口頭によるべきことを羈束している点は注意しておいてよいであろう。また、連邦法が、制定する規則の中にその根拠、目的の概要を記載すべきことを定めているにとどめているのに対し、改訂法の場合には、要求あることを条件として、規則を採用するにあたっての賛否両論、および特に反対論を公表すべきことを義務づけており、この後者は規則制定における過程の問題に一層の注意を払っているということができよう。

この(2)号にいう、官庁に対する資料、意見、弁論を提出する機会を利害関係人に付与するとする規定は、フーヴァー委員会の特別部（a Hoover Commission Task Force）の推薦事項を採用したものであり、そのねらいは、官庁が規則を制定するに先立って関係当事者からの意見を実際に考慮することができるようにするところにある。(5) このような、利害関係人からの、規則の採用、改廃に先立つ資料等の提出の機会の付与は、連邦法に比較して、より実効性を発揮すると思われる。この点は、次の二点から理由づけられるであろう。

すなわち、第一は先に触れた公告の制度と予告の制度の相違である。もっとも予告の場合には「相当の期間をもって官庁に対し要求してきた」ものがその対象となっているのであるが、連邦法の場合のような、公事録への公告という制度よりは一層徹底するものと思われる。

第二は、本条(c)項と関係する。

(c)項は本条違反の規則についての効力規定である。これによれば、本法施行後制定される一切の規則は本条の定めに従って事前の告知が要請される。これに対して連邦法にはこの種の規定はない。むしろ連邦法の場合、四条(b)項で「法律により、聴聞の機会を与えた後において、その記録に基づき規則を制定することを要する場合には」、同条(b)項に定める、制定手続参加の機会の付与というプロセスを経ずに、同法七条の「聴聞」、八条の「決定」手続によることとしているのである。この聴聞手続、決定手続については後に触れる。(b)項については連邦法に同様な規定が存在しない。しかし、連邦法四条(a)項後段では、「官庁が正当な事由に基づいて通知および公開手続が実行不可能、不必要、または公共の利益に反すると認める場合」には、(a)項前段に定める、連邦公事録による公告は不要とされている。従って改訂法は、右の連邦法の規定の趣旨を一層進め、緊急の必要ある場合の、二〇日以内の通知および書面によるその理由の記載を条件として、適当な略式の告知、聴聞を認めたものと考えることができよう。改訂法はこの場

合においてもその有効期限を一応一二〇日以内に限っている。

(c)項についてはすでに触れた。

連邦法四条(c)、(d)項に定める「施行期日」(実体的規則の効力発生の日から三〇日以前に公告または送達がなされなければならない)、および規則の制定、改廃の「請願」については改訂法では条項を改め、それぞれ四条(b)項、および六条に定めた。後に触れる。

モデル州行政手続法との比較

本条項に対応する規定はモデル法二条(3)項である。しかし同項は規則の採用、改廃に先立ち、適当な方法で官庁の目的とする行為につき公表をすること、または資料等を提出する機会を与えるべく告知すること、を定めているにとどまる。改訂法がより具体的手続規定を置くこととなったことは明らかである。

「**第四条〔保管および規則の効力発生〕**

(a) 各官庁は、当該官庁によって採用された各規則の認証謄本一通を〔州務長官〕の事務局に保管しなければならない。これには本法の発効日において有効であるすべての規則を含むものとする。〔州務長官〕は当該規則の恒久的登録簿を公衆の閲覧に供するように保存しなければならない。

(b) 今後採用される各規則は保管後二〇日を経過して効力を生ずるものとする。ただし、以下の場合を除く。

(1) より遅い日が法律によって定められ、または規則に特則を設けて定められた場合には、その日をもって効力発生の日とする。

(2) 公衆の衛生、安全または福祉に対する危険が急迫しているため、当該緊急の規則が〔州務長官〕の下に保管さ

れると同時に、または保管後二〇日以内の所定の日に、その効力を生ぜしめる必要があると官庁が認めたときは、憲法または制定法の条項に反しない限り、その時期に効力を生ずるものとする。この場合には当該官庁の認定した事実と、早期発効を必要とする理由の簡略な説明が、当該規則と共に保管されなければならない。官庁は、当該緊急の規則によって影響を受けると考えられる人々に、右規則が周知されるよう適当な措置を講じなければならない。」

連邦行政手続法との比較

本条は連邦法四条(c)項に定める「施行期日」の項に対応する。しかし、同項は規則の事務局での保管を定めているものではなく、「公告または送達は規則の効力発生の日より三〇日以前に行なわなければならない」、として原則として公告によるべきことを規定している。この場合公告が連邦公事録によるべきこと（四条(a)項）、とされていることはすでに触れた。その点からいって、本条は連邦法三条(c)項にいう、「公式記録」の公開を定める規定に対応すると考えるべきであろう。(6)

モデル州行政手続法との比較

本条の規定はモデル法三条(1)、(2)項に基づくものであることは明らかである。しかしモデル法では、保管後二〇日の経過を効力発生の要件としているのではなく、原則として保管の後ただちに効力を生ずるものとしている。改訂法はこの点、(b)項(1)、(2)号のただし書を設け、原則は二〇日の期間経過後、としているのであって、この改訂法の定めはむしろ現実に適したものということができる。(7)

「第五条〔規則の刊行〕」

(a) 〔州務長官〕は各官庁によって採用されたすべての有効な規則を編纂し、索引を付けて刊行しなければならない。編纂物は必要に応じ〔また少なくとも二年に一度〕補足され、あるいは改訂されなければならない。

(b) 〔州務長官〕は本法の採用時において効力を有する規則を除き、前の〔月〕の間に保管された、すべての規則の正文を掲載した〔毎月の〕定期刊行物を刊行しなければならない。

(c) 〔州務長官〕は刊行が著しく困難であり、多額の費用を要し、あるいはそのほかの理由で不適当と考えられる規則については、規則を採用した官庁に申込み次第、印刷に付された、あるいは複写された形でその規則が利用できるようになっており、かつ定期刊行物または編纂物に、右規則の概要、および入手方法についての説明が掲載されている場合には、当該規則の定期刊行物または編纂物への掲載を省略することができる。

(d) 定期刊行物および編纂物は、要求があれば、〔当州の官庁および行政官〕に対しては無料で、またそれ以外の人に対しては郵送費および刊行費を含む、〔州務長官〕の定める価格で利用しうるようになっていなければならない。」

連邦行政手続法との比較

連邦法には本条と趣旨を同じくする条項はない。規則の刊行を定期的かつ組織的に行なうことを定めた本条は州行政手続法の一つの特色である。ただし、連邦法の場合には一九三五年の「連邦公事録法」(the Federal Register Act)[8]があり、同法は連邦の行政諸法および規則の刊行につき定めをしているので、連邦法自体に本条のような規則の刊行を定める必要性がないことを考慮に入れておく必要がある。同法は連邦の行政諸法および規則の、「国立公文書保存所」(the National Archives Establishment)における保管および継続的刊行を定めたもので(同法三〇二、三〇三節)、更に同法三〇七節では、規則が右の機関に提出され、公衆の閲覧に供されうるに至る以前に、右規則が市民に適用され、同市民が右規則につき実際上知識を有していない場合には、そのような規則が無効であることを定めて

いる。この点はすでに触れた改訂法四条の趣旨と共通である。

手続における公平の原理の一つの要請が、相対立する両当事者に平等な機会を与えることにある以上、このような、適用を受ける規則について市民の側が十分な知識を与えられるべきことは当然と思われる。その意味で改訂法が本条の規定を設けたことには意義がある。

モデル州行政手続法との比較

モデル法四条は本法とほとんど同様である。

「**第六条**〔**規則採用の申立**〕

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。各官庁は規則をもって、申立の方式、ならびに申立の提出、審査および処理手続を定めなければならない。申立の提出後三〇日以内に、官庁は当該申立を書面により、(理由を付して)棄却するか、または第三条に従って規則制定手続を開始しなければならない。」

両法との比較

本条の第一、第二段はモデル法五条と同様である。従って改訂法では第三段のみがつけ加えられている。この第三段の定める、三〇日以内の書面による解答あるいは手続の開始の定めは、フーヴァー委員会特別部の推薦にかかる事項であり、かような申立に対する官庁の活動開始をうながす意図にでたものであることはいうまでもない。連邦法では、これを単に、「官庁は、利害関係人に対し、規則の制定、改廃を申立てる権利を与えなければならない」と定めるにとどまる。その点からは改訂法の定める手続が、より具体的であり、かつ実効的であることは明らかである。

「**第七条**〔**規則の有効性または適法性についての宣言的判決**〕

規則またはその適用が原告の法律上の権利または特権に牴触し、またはそれを侵害し、あるいはそのおそれがあるとの主張がなされる場合には、当該規則の有効性または適法性は、「……郡の地方裁判所」における宣言的判決を求める訴訟によって決定することができる。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、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。」

両法との比較

連邦法の下では、官庁の規則制定行為は第一〇条に定める「司法審査」の条項に基づき審査される。従って、連邦法には改訂法のように規則そのものの有効性あるいは適法性の司法審査を定めた条項はない。連邦法一〇条の定める司法審査は、(1)法律が司法審査を排除している場合、または(2)官庁の行為が法律により官庁の自由裁量に委ねられている場合を除き、「官庁の行為により違法な侵害を受け、または関係法律の意味の範囲内でかかる行為によって不利益を受け、もしくは侵害を受けたもの」が、右の行為について救済を求めうることを意味している。従って、連邦法の場合の司法審査は、官庁の行為一般であり、改訂法のような「規則」についての審査を定めた個別的なものではない。

モデル法六条(1)項は本条と同様である。ただモデル法の場合は、「申立人」(改訂法は「原告」)を用い、また「規則の有効性」(改訂法はそのほか「適法性」)の語を用いている。しかしこれは用語の問題にとどまる。このほか、モデル法では同条(2)項があったのであるが、改訂法はこれを削除した。(2)項のいう「憲法条項に違反した場合」、および「官庁の権限を越えた場合」の規則の無効は当然のことであり、また、「規則制定手続に違反した場合」については、すでに改訂法三条「規則採用の手続」(c)項に、同条違反の規則の効力の無効が規定され、従って本条にあらためて規定を置く必要性がなくなったことに基づく。

「**第八条〔官庁による宣言的決定〕**

各官庁は、制定法の条項、または当該官庁の規則または命令の適法性に関する宣言的決定を求める申立の提起、およびその早期処理について、規則をもって定めなければならない。申立を処理した決定は、争訟事件における官庁の裁決または命令と同等の効力を有する。」

両法との比較

本条に対応する連邦法の規定は、第五条（裁決）(a)項（宣言的処分）である。しかし、同項では「官庁は、争いを終結させ、または疑義を除くために、その適当な裁量により宣言的処分をなすことができる。この処分の効力は、他の処分の場合と異ならない。」と定めるにとどまる。連邦法の規定は、法律上、聴聞の機会を与えた後、記録に基づいて裁決を行う場合の一般的定めとして設けられたものであり、改訂法の場合の、法律の条項、規則または命令の適法性そのものを直接目的としたものではない。

なお、本条はモデル法とその趣旨を異にするものではないが、モデル法に比較し規定は簡単なものとなっている。

「**第九条〔争訟事件、告知、聴聞、記録〕**

(a) 争訟事件において、すべて当事者は合理的な告知がなされた後、聴聞の機会が与えられなければならない。

(b) 告知には以下の事項が含まれなければならない。

(1) 聴聞の日時、場所、および性質についての事項

(2) 聴聞を行なう根拠となる法律上の権限、および管轄権についての事項

(3) 関係のある法律および規則の特定の条項の引用

(4) 主張されている事項についての簡潔明瞭な説明。ただし、当該官庁または他の当事者が、告知が行なわれる際に

事案を詳細に説明することができない場合には、最初の告知は争点についての説明に限定することができる。その後、請求のあり次第一層明確な、かつ詳細な説明がなされなければならない。

(c) すべての当事者に対し、当該事件のすべての争点についての証拠と主張に応答し、またみずからこれを行なう機会が与えられなければならない。

(d) 法律によって排除されないかぎり、合意、同意解決、同意命令、または不出頭により、争訟事件につき略式の処理を行なうことができる。

(e) 争訟事件の記録は以下の事項を含まなければならない。

(1) すべての答弁書、申立、中間決定

(2) 受理された、または採用された証拠

(3) 公的に通知された事項の説明

(4) 釈明要求、および証拠の申出、異議の申立、およびこれらに関する決定

(5) 主張された認定、および異議

(6) 聴聞を主宰する行政官による決定、意見、および報告

(7) 当該事件の審理に関し、官庁の聴聞官あるいは行政官に対して提出されたすべての職員の覚え書、あるいは資料

(f) 口頭手続の全部または一部は当事者の要求により謄写されなければならない。

(g) 事実の認定は、証拠または公けに告知された事項のみに基づいてなされなければならない。」

両法との比較

本条に対応する連邦行政法の規定は五条（裁決）(a)、(b)項である。同条の定める規定の形式は、聴聞に先立つ通知を適当な時期に行ない（(a)項）、ついで聴聞の機会を付与し（五条本文）、裁決を行なう（同）、ものである。この場合、通知には、聴聞の日時、場所および性質（(1)号）、聴聞を行なう根拠となる法律上の権限、および管轄権（(2)号）、事実上および法律上の主張（(3)号）を含まなければならないこととされている。この通知すべき事項は改訂法の場合とほぼ同様である。ただ改訂法の場合には、(4)号で問題事項についての簡潔明瞭な説明、の項がつけ加えられた。これに対し、連邦法(a)項(3)号の定める、「聴聞の日時および場所を定めるにあたっては、当事者またはその代理人の便宜と必要を十分に考慮しなければならない」とする規定は改訂法にはみられない。

右のような連邦法の規定の形式は改訂法の場合も同様である。すなわち、合理的な告知（(a)項）を行ない、その後聴聞の機会が与えられ（同）るのであり、ついで争訟事件の決定が行なわれるからである。

また、改訂法(c)項の定める、当事者の証明と主張の提出、および応答の機会を付与する規定、および(a)項の定める、合意、同意解決などの自主的解決に基づく略式手続の規定は、それぞれいずれも、連邦法(b)項に定める、「事実、弁論、解決案の申出または調整案を提出し、ならびに考慮する」機会の付与と同様な趣旨と考えることができよう。もちろん、この場合改訂法の規定がより具体的であることは明らかである。

連邦法、改訂法がいずれも、告知、聴聞および主張等の機会の付与、または自主的解決方法の定めを置いていることは右にみたとおりである。改訂法は右のほか事件の記録を残すべきことを明らかにした。

この点はモデル法の場合も同様で、同法八条はこれを定める。しかし改訂法は記録の内容をより具体的に定めているのであり、この点モデル法の場合の、「記録は証言および証拠書類を含まなければならない」とするにとどまるよりは、一層具体的である。このような、記録内容の具体的な指摘は、フーヴァー委員会の推薦事項にかかるもので、

官庁は争訟事件における記録の内容につき、同条の定める事項に従うべきことが羈束されている。

「**第一〇条〔証拠の法則、公けの告知〕**

争訟事件において、

(1) 関連性を欠き、重要でない、あるいは過度に重複する証拠は排除されなければならない。〔当州地方裁判所〕の、〔陪審に依らない〕民事事件において適用される証拠法則は遵守されなければならない。それらの法則では適切に証明のできない事実を確定する必要のある場合には、それらの法則によっては認容できない証拠であっても、それが十分に思慮ある人々により、職務の遂行に際し、通常依拠される性質のものであるならば、(制定法によって除外される場合を除き)その証拠を容認することができる。官庁は、法律によっ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ない。証拠の提出に対する異議の申立は認められ、かつ記録にとどめられなければならない。これらの要件を満足する限り、聴聞が速やかに行なわれ、かつ当事者の利益が実質的に侵害されない場合には、証拠のいかなる部分も書面の形式で受理することができる。

〔(2) 書証は、原本がただちに利用できない場合に、謄写または抄録の形で受理することができる。当事者が右の写しと原本の比較を要求するときは、その機会が与えられなければならない。〕

(3) 当事者は、安全かつ真正な事実の発見のために必要な交互尋問を行なうことができる。

(4) 裁判上認容しうる事実について考慮を払うことができる。このほか、官庁の専門的知識の範囲内における、一般的に認められた、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、職員の覚え書あるいは資料を含む、右の考慮が払われた素材について告知を受け、かつ、これらの素材を争う機会が与えられなければならない。官庁の経験、技術的能力、および専門

的知識は証拠の評価に活用することができる。」

両法との比較

証拠については連邦法七条(c)項に定めがある。そこでは「規則または処分の提案者」の立証責任、「口頭または書面による証拠」の受理義務、「制裁、規則または処分」を行なう場合の記録の考慮義務、当事者の交互尋問の権利、書面による証拠提出方法の定め、を規定する。

これに対し、改訂法一〇条の規定は、連邦法の場合と異なり、証拠法則として、民事事件における証拠の遵守義務、専門職に従事するものの判断の尊重、特権に関する規則の有効性（(1)号）、謄写等による書証の受理義務（(2)号）、裁判上認容された事実および職務上の知識の範囲内の事実に対する考慮（(4)号）を定める。

両法が共通であるのは、「書面による証拠提出方法の定め」、「関連性を欠く」等の証拠の排除、および「交互尋問」の項である。

このような両規定の比較を考えてみると、連邦法の規定の趣旨が、証拠調べを行なう際の立証責任、証拠の受理義務、記録の考慮義務、交互尋問の権利などもっぱら聴聞における証拠調べの方法を定めているのに対し、改訂法では証拠調べを行なう際の、証拠の評価の面が導入されているということができよう。（もっとも連邦法にも「関連性を欠く」等の証拠の採用拒否という評価規範も同様に存在しないわけではないが。）このことは、民事事件における証拠および専門職の判断の遵守義務、および裁判上認容された事実ならびに職務上の知識の尊重という面に示される。この意味で改訂法の「証拠」に関する規定は方法についての規範のみならず、評価についての規範をその内容としているといえよう。

このような改訂法の規定は、モデル法九条をその母体としているのではあるが、次の二点において同法と異なって

いる。

その第一は改訂法(1)号の規定する、「関連性を欠く」等の証拠の排除が、単に「排除することができる」（モデル法九条(1)号）とする容認から、「排除しなければならない」と義務づけられたこと、である。この点は連邦法七条(c)項の規定の趣旨に従うこととなった。

第二は、官庁は、州裁判所における（陪審に依らない）民事事件において認められた証拠法則に従うべきこと、とされた点である。従って行政上の裁決における立証の基準は、右の裁判所において適用される法則と、合理的な程度において、かつ可能なかぎり等しいものと考えられる。この結果として州内のあらゆるタイプの裁決における証拠の取扱いが統一的に行なわれることが期待される。本条では「陪審に依らない」（non-jury）の用語が括弧書となっているが、これは州によって陪審に依る裁判においてとられる法則とそれに依らない裁判においてとられる法則があり、この間の区別が困難であることに基づく。

ところで、証拠法則の問題は、本条の掲げるような規定によってあらゆる場合を適切に処理できるほど単純なものではない。従ってあらゆる状況において、すべての官庁に適する証拠の法則、乃至基準を定めることはきわめて困難である。この証拠に関する州の立法は、この改訂法の定立する基準から多くの場合はるかにかけ離れている。たとえば、あるものは、官庁はいかなる証拠の申出も受理することができる、とするような定めを置き、また他のものは、官庁の受理することのできるのは、コモン・ロー上の証拠法則のみに限定する、などがあげられる。(9) 本条は、フーヴァー委員会の推薦事項、およびカリフォーニア、ミシガン、ノース・ダコタ、ヴァージニア、およびウィスコンシンの各州の規定を主とした妥協的な規定である。

改訂法は右にあげた二つの重要な変更のほか、モデル法の規定の体裁を改めた。改訂法一〇条(1)、(2)項、およびモ

デル法九条(1)、(2)項がこの点を示している。

ところで改訂法(2)項は括弧書とされているが、この書証のコピーの使用に関する規定は、裁判手続において適用される証拠法則につき、このような書証のコピーの使用につき厳重な制限を設けている州を考慮に入れて設けられたものである。

更に、交互尋問権については連邦法の規定に類似した表現を使用し、モデル法よりも一層明確に規定した。

「第一一条〔官庁による証拠の審査〕

争訟事件において、最終決定を行なう官庁の行政官の多数が、当該事件について審問を行なっておらず、あるいは記録を読んでいなかった場合で、その決定が手続に参加する官庁以外の当事者に不利なものである場合には、その決定の提案が当事者に示され、かつ不利益を受ける各当事者に対し、当該決定を行なうこととなっている行政官に異議の申立を行ない、書面を提出し、口頭弁論を行なう機会が与えられるまで、その決定は行なわれてはならない。決定案には、聴聞を主宰し、あるいは記録を読了したものによって準備されたところの、決定の理由、および右決定に必要な事実、または法律の各争点についての説明を含まなければならない。当事者は書面による約定により、本条適用の権利を放棄することができる。」

両法との比較

本条に対応する連邦法の規定は八条(a)項の（下級者による行為）である。

同項は、官庁が証拠の受理をしなかった事件では、まず、右の受理を主宰した行政官が第一次決定を行なうか、または官庁による記録の全部の証明の請求義務を定める。このことは、連邦法七条に従って聴聞を行なう場合の、最終決定を行なう行政官による、証拠の直接審査を意味する。本条第一段はこのことを定めたものであり、第二段は担当

行政官による直接審査が行なわれない場合の、官庁による記録の直接審理を意味するものである。連邦法は、右の担当職員による第一次決定が行なわれ、その後右決定に対する不服申立および官庁自身による再審査が行なわれない場合に、はじめてこの決定が右官庁による決定としての意味を持つことを定める。

改訂法一一条の趣旨は右の場合とほぼ等しいといえる。ただ改訂法の場合には、官庁の担当行政官による証拠の直接審査義務、および全記録の提出請求、乃至証明請求を定めるものではない。その点からいえば、本条は担当官による証拠の直接審査、および記録の審理義務を官庁に課することを定めるものではない。本条の意味は、連邦法と同様第一次的決定を行なう場合の定めではあるが、連邦法といくぶん異なり、その決定が官庁以外の当事者に不利な場合の、事前の救済手続に重点が置かれているところに特徴がある。決定のいわば原案が当事者に示され、それに対する当事者の側の抗弁、すなわち異議の申立、準備書面の提出、口頭弁論の機会の付与を定めているのは明らかにこのことを示している。

更に重要なことは、この決定の提案が、直接担当官の認定した事実に対する法律の適用についての記載義務を定めていることである。手続における公平の原則が、決定の名宛人たる当事者に、最終決定に先立ち、あらかじめ証拠についての審査の結果を通知せしめることとしているのである。

また、連邦法八条(a)項後段の定める、「官庁が自ら証拠の受理を主宰しないで第一次決定を行なう」場合には、前段と同様、直接担当官による「決定の勧告」を義務づけている。

モデル法一〇条は改訂法とほとんど同様である。ただ改訂法では、モデル法の括弧書の部分を削除して、適用の例外的官庁を掲げる提案を排斥した。

「第一二条〔決定と命令〕」

争訟事件における、当事者に不利な最終決定、あるいは命令は、書面または記録に示されなければならない。最終決定は、分離して記述された事実の認定と法律の適用を含むものでなければならない。事実の認定を、法律用語で述べる場合には、その認定を支えている基礎事実についての簡潔、明瞭な説明が伴っていなければならない。官庁の規則に従い、当事者が事実認定についての申出をした場合には、当該決定には、これに対する決定を含まなければならない。当事者には直接または郵送により、決定あるいは命令について告知がなされなければならない。右決定あるいは命令の写しは、要求に基づき、各当事者および訴訟代理人に対し配付され、またはただちに郵送されなければならない。」

両法との比較

本条のねらいは最終決定、または命令を支える事実認定、および法律の適用を具体的に記録にとどめさせるところにある。具体的に、ということは、単なる法律用語を用いた一般的な表現、たとえば「公けの利益、便宜性、必要性」に基づく、という表現を意味する。つまり、官庁が最終決定を行なう場合、その理由づけとなる事実の認定、およびそれに対する法律の適用のような、具体的記述を行なわなければならない旨を定めているのである。このような目的は、サジナウ放送会社対連邦通信委員会事件[10] Saginaw Broadcasting Company v. Federal Communications Commission で示された、決定または命令における理由づけの明白性を要求するところにある。右の事件で裁判所は「基本的、あるいは基礎的事実」(basic or underlying facts) についての説明を官庁に要請したのである。この点については、すでにいくつかの州において問題とされてきたところであり、たとえばミズーリ州の場合には、事実認定と法律の適用の記述は分離して (separated) 行なわれなければならない、とする要件を規定しているのである。またノース・ダコタおよびヴァージニア州の場合には、事実認定は明白で (explicit) なければならない旨、定めているの

である。この場合、最も望ましい方法は、証拠の詳細な列挙という方法と、基礎となる最終的事実についての説明という方法を調和させた適当な方法を見出すことにある。その点を本条は、「その認定を支えている基礎事実」という表現を用いている。

連邦法はその八条(b)項に「提出および決定」の項を設けている。同項後段では右の問題について、(1) 記録に現われている事実上、または裁量上の一切の重要な争点につき、認定および結論、ならびにその理由または根拠、(2) 適当な規則、処分、制裁、救済またはその拒否、の各事項についての説明を決定の中に含むべきこととしている。

連邦法の右事項の中には改訂法の定めるような、事実認定を支える基礎的事実についての簡潔、明瞭な説明、という表現はない。しかし、同項前段は、決定に先立ち行政官の考慮をうながすための、当事者による以下の事項の提出権を定めている。

すなわち、「(1) 自己の主張する事実認定および結論、(2) 下級者の決定もしくは決定の勧告、または官庁の仮決定に対する異議の申立、(3) 右の異議の申立もしくは事実認定、または結論を支持する理由」である。官庁はこれに対して、右の事実認定、結論または異議の申立に対する裁定を行ない、その結果を記録に明示すべきことを定める。その意味から連邦法もまた、(当事者の提出する) 事実認定、結論 (に対し、官庁はこれに答え、その結果) を記録にとどめるべきことを定めていることとなる。

更に改訂法の規定のねらいは次の二点において連邦法とは異なった性質を帯びている。

第一はこのような書面、または記録にとどめるべき最終決定または命令は、当事者に不利なものであること、第二は官庁の決定、または命令は当事者に対して告知されるべきこと、とされた点である。

モデル法一一条の規定は本条とほとんど同様である。右で問題となった部分については、「事実に関する争点につ

いての決定の簡潔な説明」、とされていて、改訂法ではこれに「明瞭な」(explicit) という語をつけ加えている。

「**第一三条〔一方的協議〕**

法の認める一方的事項の処理のために必要とされる場合でないかぎり、争訟事件において決定を行ない、あるいは事実認定および法の適用を行なう権限を有する官庁の行政官、および職員は、直接たると間接たるとを問わず、事実問題に関し、いかなる人あるいは当事者とも、また法律問題に関し、いかなる当事者、あるいはその代表者とも連絡をとってはならない。ただし、告知の上、全当事者がこれに参加する機会を有する場合はこの限りではない。

官庁の職員は

(1) 当該官庁の、その他の職員と連絡をとることができ、また

(2) 一人もしくはそれ以上の個人的な助力者の援助、および助言を得ることができる。」

両法との比較

本条は右にみる通り、事実および法律問題の争点が、記録に載らない一方からの情報によって決定されることを防ぐ目的で定められたものである。しかしこのことは右に規定する以外の人々、たとえば司法長官、あるいは外部の専門家と法律問題につき協議をするのを妨げるものではない。本条と関係ある条項は連邦法五条(c)項である。

改訂法の規定の趣旨が、決定を行なう行政官による、当事者の一方との協議を否定するところにあるのに対し、連邦法の場合はこれとはいささか趣きを異にする。

すなわち、第五条(c)項は「職能の分離」を定めるものであり、まず第一に、証拠の受理を主宰する職員が決定を行なうべきこと、第二に、右職員は官庁のために調査または訴追の職務を行なう職員等から独立してその職務を遂行すべきこと、を定める。この場合、本条と関連を有するのは、右の証拠の受理を主宰する職員は、すべての当事者に参

加の機会を与えた後でなければ、「いかなる人またはいずれの当事者の陳述をも聞いてはならない」こととされているのである。この趣旨が本条の定める当事者の一方的協議の禁止と趣旨を同じくすることはいうまでもない。

モデル法には本条の母体となるような規定は存在しない。改訂法において新設されたものである。

「**第一四条〔認可〕**」

(a) 認可の付与、拒否あるいは更新に先立つ告知および聴聞の機会が必要とされている場合には、争訟事件に関する本法の条項が適用される。

(b) 被認可者が、認可の更新、あるいは継続的性質の活動のための新規の認可を得るために、適時に要件を備えた申請を行なった場合には、現存の認可は当該申請が官庁によって最終的に決定されるまで有効なものとする。また当該申請が棄却され、あるいは新規の認可に限定的な条項が附されている場合には、当該命令に対する審査請求期間の最終日、または審査裁判所の命令によって定められたその後の日まで有効なものとする。

(c) 認可の取消、停止、廃止または撤回は、官庁の手続の開始に先立ち、当該官庁がその措置を理由づける事実、あるいは行為につき被認可者に郵便による告知を行ない、かつ当該被認可者が、認可の保有に必要な法律上の要件をすべて満足していることを示す機会が与えられないかぎり違法である。官庁が公衆の衛生、安全、あるいは福祉のために緊急に措置することが必要やむを得ない場合であると認め、かつその命令の中にその判断を記述する場合には、取消その他の措置手続が未決のうちに、認可の即決停止を行なうことができる。これらの手続はすみやかに開始され、決定されなければならない。」

両法との比較

本条に対応する連邦法の規定は九条(b)項「認可」についての定めである。同条は、(1) 認可の申請がなされた場合

の迅速な手続の開始、決定、(2) 認可の撤回、停止または無効宣言を行なう場合の、手続開始に先立つ被認可者に対する弁明の機会の供与、を定める。また、例外的場合として、(3) 当事者が故意の場合、または公衆衛生、公共の利益もしくは安全のため他の方法を必要とするとき、を定める。更に、効力の存続期間については、(4) 認可の更新、新認可の申請を行なった場合には、申請が最終的に決定されるまで、継続的性質を有する活動に関する認可の効力が存続する旨を明らかにしている。

従って、本条(b)項の前段は、右の(4)の場合に相当するが、改訂法の場合は更に、申請が棄却、もしくは新規の認可期間が限定される場合の有効期限を明らかにした。

また、本条(c)項前段は、右の(2)の場合とほぼ同様であり、同項後段は右の(4)の場合に相当する。ただ右の(4)の場合と異なって改訂法の場合、公衆の衛生、安全、福祉のため緊急の行為を必要と考える場合には、「取消その他の措置手続が未決のうちに、認可の即決停止を行なうことができる」旨を定め、更に「これらの手続はすみやかに開始され」るべきことを明らかにした。連邦法の場合の、「他の方法をとることを要するときは、この限りでない」とする規定に比較して、一層具体的な規定となっていることは疑いのないところである。

改訂法が連邦法に比較して、認可につき慎重な手続を義務づけていることは、本条(a)項を読むと明らかになる。同項は認可につき、争訟事件についての本法の条項の適用を定めている。この点はすでに触れた本法一条(2)項、および(3)項からも明らかなところであって、同条(2)項は「争訟事件の中には……認可行為を含む」ことを定めているのである。また、同条(3)項および(4)項は、それぞれ「認可」および「認可行為」について具体的に定めている。

モデル法には本条の母体となる規定は存在しない。

「第一五条〔争訟事件の司法審査〕」

(a) 官庁に対し、利用しうるすべての行政的救済を尽し、かつ争訟事件での最終的決定により権利を侵害されたものは、本法の下での司法審査を受ける権利を有する。本条は法律によって定められている他の審査、補塡、救済、あるいは始審的審理の手段による司法審査の利用、および審査範囲を制限するものではない。官庁の最終決定の審査によっては適切な救済が与えられない場合には、予審的、手続的、あるいは中間的な官庁の措置、または決定を直接に審査しうるものとする。

(b) 審査手続は、官庁の最終決定の〔郵送による告知〕後二〇日以内になされた、あるいは再聴聞が要求されている場合にはその決定後〔三〇〕日以内になされた、〔——郡の地方裁判所〕に対する訴状の提出によって開始される。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。

(c) 訴状の提出は、当該官庁の決定の執行を停止するものではない。官庁または審査裁判所は、相当な期間の停止を認め、または命ずることができる。

(d) 訴状の送達後三〇日以内に、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。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、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) 聴聞に定めた期日以前に、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、裁判所は裁判所の定める条件に従い、右追加的証拠が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決定を修正することができ、かつその証拠、および修正部分、新しい事実認定、あるいは決定を審査裁判所に提出しなければならない。

(f) 裁判所は、陪審に依らずに審査を行なわなければならず、また審査の範囲は記録に限定されなければならない。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、その証拠は更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。

(g) 裁判所は、事実問題についての証拠の証明力に関し、自己の判断をもって官庁の判断に代えてはならない。裁判所は官庁の決定を認容し、あるいは手続続行のため事件を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、もしくは変更することができる。

(1) 憲法または法律の規定に違反していること、
(2) 当該官庁の法律上の権限を越えていること、
(3) 違法な手続に基づいて行なわれたこと、
(4) 法律適用上の誤謬によって影響を受けたこと、
(5) 全記録に照らし、信頼性および証明力があり、かつ実質的な証拠からみて明らかに誤っていること、あるいは、
(6) 専断的、あるいは恣意的であること、もしくは裁量権の乱用、または明らかに不当な裁量権の行使であること。」

両法との比較

まず、モデル法と本法との相違は、本法(a)項、および(g)項にそれぞれ以下の重要な追加条項が加えられた点にある。

(a)項の場合は、行政的救済を請求する権利、他の救済手続の許容、中間的決定に対する審査の三項目からなる。第一項の審査請求権の規定は、モデル法の一二条(1)項に定める審査請求権の規定と趣旨を等しくするものである。モデル法がその決定の形式の肯定、否定にかかわらず、と定めを置いていた点は改訂法では削除された。いずれにせよ権利の侵害があることが改訂法の定める救済手続利用の第一の要件なのである。

第二項についてはモデル法の段階では括弧書とされていた。改訂法はこの括弧を取り除くこととなった。この第二項の規定の新設により、後に触れるような排他的適用の有無の問題が生ずる。

第三項はモデル法にはない。これは連邦法一〇条(c)項の第二項と趣旨を同じくする。連邦法は、「予備的、手続的、または中間的な官庁の行為、または裁定で直接審査されないものは、すべて最終の官庁行為の審査の際に、審査に服する」と定め、傍点の句が特に加えられている。この点改訂法の場合にも、最終的な官庁の決定の審査を行なった結果、適当な救済を与えるものではないことが明らかとなった場合に、右にいう中間的行為または決定の審査が行なわれうるのであって、その点からいえば連邦法と同様な内容であると考えられよう。

ところで先に触れた第二項の問題であるが、モデル法で括弧書とされていた理由は、同法一二条(1)項前段の定めだけでは、官庁の行為あるいは決定の審査が、他の法律の定める救済手続との関係で競合するのか、あるいは最終的な救済手続としてすべての他の救済手続が行なわれた後に開始されるのか、あるいは排他的に審査が行なわれるのか、必ずしも明瞭ではなかったところにある。括弧書の部分を加えることによって他の手続によるか、あるいは同法の手続によるか、は権利者の自由に選択しうる問題と解されることとなった。従ってここでは他の救済手続を前置しては

じめてモデル法の定める審査手続が開始される、という性質のものではない。この点は改訂法の場合にも同様なのであって、改訂法では括弧を削除したことにより、いずれの手続を経て救済を求めるか、の問題は明らかに請求権者の自由に委ねられることとなっている。

次に本条(g)項の場合であるが、この点はモデル法一二条(7)項と比較して以下の二点で改められている。

まず第一は、フーヴァー委員会特別部およびアメリカ法曹協会特別委員会の推薦事項を採用し、「実質的証拠法則」(substantial evidence rule)という表現を、「明白な誤謬の原則」(clearly erroneous rule)に置きかえた点である。すなわち、モデル法一二条(7)項(C)号は「実質的証拠からみて認められるものではないこと」と定めていたのであるが、改訂法一五条(g)項(5)号はこれを、「実質的証拠からみて明らかに誤っていること」と書きかえた。

この変更は連邦民事手続規則(the Federal Rules of Civil Procedure)の下で、事実審の判決の審査に関して適用された原則と同様な原則に立って審理が行なわれるべきことを明らかにしている。[11] すなわち、裁判所は行政庁の認定した証拠について改めて審理してはならないこと、また行政庁の裁量事項につき行政庁に代って判断を下してはならないことが示されている。しかし同項は、裁判所が、行政庁の明らかに誤っている判断を破棄する権能を認めているのであって、その意味で事実の認定を行なう行政庁の判断に対する、裁判所の審理の限界を一歩進めたもの、ということができよう。[12]

第二は、改訂法(g)項(6)号の定める、「裁量権の不当な行使が明らかであること」が、特に、モデル法、および改訂法の「専断的な行為」と同等に用いられている点である。この(6)号の規定によって、行政庁の裁量権の不当な行使もまた破棄されなければならないことは明らかである。

右にあげた諸点を除いて、モデル法と改訂法の規定の間に異なった点はない。しかし、司法審査に関する連邦法と

改訂法の間には規定の方法に著しい相違がある。すなわち、改訂法の規定は、右に掲げたように、(a) 司法審査を請求する権利、(C) 審査開始手続、(C) 執行不停止、(d) 記録の送達および短縮、(e) 追加的証拠の提出、(f) 審査の方法および範囲、(g) 事実問題についての官庁の判断の尊重、および破棄もしくは変更の理由、の項に区分して規定され、その内容は主として、司法審査のプロセスにつき、より具体的に定められているといえよう。

これに対して連邦法一〇条は、(a) 審査請求権、(b) 訴訟形式および土地管轄、(c) 審査の対象となる行為、(d) 仮救済、(e) 審査の範囲、の項に区分する。その意味では審査の形式的側面につき規定されているといえよう。これらの規定のうち、改訂法と同様な趣旨の規定は、司法審査を定める(a)項、および取消事由としての(e)項に定める(1)から(6)までの各号である。

モデル法との関係で問題とされた救済手続の競合、あるいは選択につき、連邦法(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の範囲内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」、と定め、改訂法のように他の審査手続について触れてはいない。

また、実質的証拠の問題では連邦法一〇条(e)項(5)号に「……実質的証拠によって支持されないもの」、および同(6)号に、「事実が審査裁判所による初審的審理を受けるかぎりにおいて事実の証明がないもの」と定め、モデル法と同様、実質的証拠原則に従っていることを示している。

「第一六条〔上告〕

不服ある当事者は、本法による〔地方裁判所〕の終局判決の審査を求めるため、〔最高裁判所〕に上告することができる。」

両法との比較

連邦法には上告の定めは特に設けられていない。

モデル法一三条は右と同趣旨であるが、上告の際に適用される制定法についての規定が削除された。なおモデル法は一三条全体が括弧書とされていたが、改訂法はこれを除いた。

「〔**第一七条**〔**分離**〕

本法の条項、または人、あるいは状況に対する、その適用が無効であると判決されることがあっても、その無効は、当該条項または適用とは無関係に効力を有する、本法の他の条項または適用に影響を及ぼすものではない。この目的のために本法の条項は分離することができるものとする。」

両法との比較

連邦法一二条は次のように同趣旨の規定を有する。

「この法律のある条項またはその適用が無効とされても、この法律のその他の条項およびその適用は影響を受けない。」

モデル法一四条もまた同様である。

「**第一八条**〔**廃止**〕

以下の法律および条項は廃止する。

(1) ・・・・・、

(2) ・・・・・、

(3) ・・・・・、　」

両法との比較

連邦法には特に法律の廃止に関する規定はない。

改訂法一五条は廃止規定を置く。

「**第一九条**〔**施行期日および適用の範囲**〕

本法は・・・・に施行され、また（施行日において係属中である手続についてはこれを除き）明らかに排除されないすべての官庁、および官庁の手続に対して適用される。」

両法との比較

連邦法一二条は承認後三ヶ月を経て効力を生ずる旨の規定を置く。

モデル法一六条は施行期日の定めを置いた。

（1） Cooper, *Vol. I, op. cit. supra.* p. 13.

（2） 連邦行政手続法については橘本公亘、外間寛両教授の訳された「連邦行政手続法」（橘本公亘「米国行政法研究」および、鵜飼信成編「行政手続の研究」所収）がある。従ってここでは連邦法の規定をいちいち引用することは原則として避け、該当条項の引用にとどめる。

これに対し、「モデル州行政手続法」は「改訂法」の母体であり、比較検討の上から、一応全文を邦訳、第二章**III**、に掲げることとした。なお、「モデル法」および「改訂モデル法」の邦訳にあたっては、右にあげた両教授の深く検討された邦訳があるので、特に共通な用語についてはできる限りその訳語に従うこととした。

なお、「連邦法」[Federal Administrative Procedure Act, June 11, 1946. 60 Stat. 237, 5 U. S. C. A. § 1001] は *Administrative Law, cases and comments*, by Gellhorn and Byse に依り、「モデル法」[Model State Administrative Procedure Act] についても同書に依っている。また、「改訂法」[Revised Model State Administrative Procedure Act] については *State Administrative Law, Vol.II* by Frank E. Cooper, pp. 803-824. に依った。

（3） たとえばミシガン州の場合であれば、労働者補償委員会（Workmen's Compensation Commission）、職業保障委員会（Employment

Security Commission)、財務省 (Department of Revenue) および公益事業委員会 (Public Service Commission) などがあげられる。

(4) Cooper, *Vol, II. op. cit. supra*, p. 804.

(5) *Ibid.*, p. 808.

(6) *Ibid.*, p. 809.

(7) *Ibid.*, p. 809.

(8) Federal Register Act, 44 U. S. C. A.

(9) Cooper. *Vol II, op. cit. supra*, p. 815.

(10) (Ct. App. D. C., 1938), 96 Fed. 2d 554,

(11) 同規則五二条(a)項は次のように規定する。

「陪審を設置せずに行なわれた訴訟における事実認定は、明白な誤謬がないかぎり (unless clearly erroneous) 破棄されてはならず、また事実審の、証拠の確実性について判断する機会に対して正当な考慮が払われなければならない。」

なお、この点について争われた判決において連邦裁判所は次のように判示している。

「事実の認定についての司法審査が、行政機関による認定についての司法審査について、法律上または憲法上の限界を有するものではないのであるから、本裁判所は〝明らかに誤っている〟ところの、事実審による事実の認定を破棄することができる。・・」 United States v. U. S. Gypsum Company (1948), 333 U. S. 394-395, 68 Sup. Ct. 525.

(12) 「実質的証拠法則」は、いうまでもなく、司法審査の範囲が法律問題に限定され、行政庁による、結論に到達するための基礎となっている事実認定が実質的証拠に基づいているか否かということに限定されるものをいう。このような審査の範囲を制限するものとしての原則は、行政庁に事実を考慮させ、審理させることがむしろ価値のあることである、とする判例理論から成長したものである。このような行政官庁による事実の認定が、実質的証拠によって支持されるときは、これを最終とするという原則は、法律問題と事実問題の区別を少なくとも前提とする。しかし、法律問題と事実問題を截然とした形で区別することは必ずしも容易なものではないのであって、ここに「法と事実の混合した問題」(mixed questions of law and fact) が生じてきているのである。

このような点からフーヴァー委員会特別部は「官庁の裁量事項、事実問題、および事実と法律の混合問題について、官庁の行為

の司法審査の範囲が明確にされるべきである」と勧告した。

改訂法は右の勧告に従い、事実問題についての実質的証拠法則を修正し、審査裁判所は官庁の認定が記録の全部に基づき、確実な証明力ある実質的証拠に照らして、明らかに誤りであるかどうかを決定する権限を有するものとした。

なお、連邦行政手続法一〇条は「裁判所は記録の全部を審査し」と定めているが、右規定が従来の実質的証拠法則を変更する意味を持つかどうかについて、橋本教授は、行政手続法の立法史のみからみると必ずしも明らかではない、としておられる。またこの点、議会は充分な吟味を尽すことなく同法を通過させたのであり、この審査の範囲については拡張されたと解する見解とそれに反対する下級審の判例の存在を指摘しておられる（「米国行政法研究」一九九―二〇〇頁）。

フーヴァー委員会の勧告では「・・・審査裁判所は、決定につき重要な事実についての官庁の認定が、記録の全部に基づき、確実な証明力ある実質的証拠に照らして、明らかに誤りであると認められるときを除いては、事実について破棄してはならない」（同二〇三頁）（傍点筆者）と定めている。改訂法がこの考え方を採用したことは明らかである。

三　一九四六年モデル州行政手続法（邦訳）

(Model State Administrative Procedure Act of 1946)

第一条（定義）

本法の目的において

(1)「官庁」とは、州の〔機関、委員会、部局あるいは行政官〕であって、法律により、規則を制定し、争訟事件を裁決する権能を付与されているものを意味する。ただし、立法部内あるいは司法部内の機関、および〔聴聞を主宰する権能を有するのではあるが、純然たる裁量権を行使する州の仮釈放委員会のような機関の名をここに挿入せよ〕、・・・・・・を除くものとする。

(2)「規則」とは、あらゆる規定、基準、政策に関する意思表示、あるいは一般的適用性および将来の効力に関する解釈、およびそれらの改正あるいは廃止を含むもので、官庁により事前の聴聞に基づくか否かを問わず、官庁によって施行される法律を遂行し、あるいは具体化するため、あるいは官庁の組織もしくは手続を決定するために採用されたものをいう。ただし単に官庁の

内部的事項の処理のみに関する規定、および公衆の権利、あるいは公衆に適用される手続に直接影響をおよぼさない規定を含むものではない。

(3) 「争訟事件」とは、法律、あるいは憲法上の権利により、法律上の権利、義務あるいは特定の当事者の特権が、官庁による聴聞を経た上で決定されることとなっている、官庁における手続をいう。

第二条（規則の採用）

法律に規定された規則制定の要件に加えて、

(1) 各官庁は本法に規定された、あるいは認められた正式手続、および略式手続を定める規則を採用しなければならない。このような規則は、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ない。

(2) 官庁に関係する利害関係人を援助するため、各官庁は実現可能と考えられるかぎり、官庁の手続の具体的説明を付した規則を追加しなければならない。

(3) 法律によって認められた規則の採用、あるいはそれらの改正、または廃止に先立ち、規則を採用する官庁は実現可能なかぎり、その目的とする行為を公表するか、またはそれについての告知を行ない、利害関係人に口頭、もしくは文書により、資料または意見を提出する機会を与えなければならない。

第三条（保管および規則の効力の発生）

(1) 各官庁は現在効力を有するすべての規則を含む、官庁によって採用された各規則の認証謄本を〔州務長官〕の事務局にただちに保管しなければならない。〔州務長官〕はこのような規則の恒久的登録簿を、公衆の閲覧に供するように保管しなければならない。

(2) 今後採用される各規則は、制定法によって定められ、または規則に特則を設けて、より遅い日が定められないかぎり、保管によって効力を生ずるものとする。

第四条（規則の刊行）

(1) 〔州務長官〕は本法の効力発生の日以後、実現可能なかぎり、各官庁によって採用され、効力を有するすべての規則を編纂し、索引を付して刊行しなければならない。編纂物は必要に応じ、〔また少なくとも二年に一度〕補足され、あるいは改訂されなければならない。

(2) 〔州務長官〕は、本法の採用時において効力を有する規則を除き、前の〔月〕の間に保管されたすべての規則の正文を掲載

した、〔毎月の〕定期刊行物を刊行しなければならない。

(3) 〔州務長官〕は、刊行が著しく困難であり、多額の費用を要し、あるいはそのほかの理由で不適当であると考えられる規則については、規則を採用した行政庁に申込み次第、印刷に付された、あるいは複写された形で利用できるようになっており、かつ、定期刊行物または編纂物に、右規則の概要および入手方法についての説明が掲載されている場合には、その裁量により右の刊行を省略することができる。

(4) 定期刊行物および編纂物は、要求があれば、〔当州の行政官〕に対しては無料で、またそれ以外の人に対しては刊行費および郵送費を含む、〔州務長官〕の定める価格で利用しうるようになっていなければならない。

第五条 (規則採用の申立)

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。各官庁は規則をもって、このような申立の形式ならびに申立の提出、審査および処理手続を定めなければならない。

第六条 (規則の効力についての宣言的判決)

(1) 規則が申立人の法律上の権利または特権に抵触し、またはそれを侵害し、あるいはそのおそれがあると考えられる場合には、当該規則の有効性は・・・郡の〔地方裁判所〕における宣言的判決を求める訴訟によって決定することができる。当該官庁はその手続の当事者とならなければならない。右の宣言的判決は、申立人が当該官庁に対し、問題の規則の有効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。

(2) 裁判所は、当該規則が憲法条項に違反し、または制定法によって認められた当該官庁の権限を越え、または制定法による規則制定手続に従わずに採用されたと判断する場合には、当該規則の無効を宣言しなければならない。

第七条 (官庁による宣言的決定を求める申立)

官庁は、利害関係人の申立に基づき、官庁による規則もしくは制定法の、人、財産あるいは事実の状態に対する適用に関し宣言的決定を行なうことができる。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、それが裁判所によって変更され、または取消されないかぎり、申立てられた事実の状態につき、当該官庁および申立人の間に拘束力を有する。このような決定は、その後、争訟事件における判決を審理する方法に従い、〔地方裁判所〕における審査に服するものとす

る。各官庁は規則により、このような申立の形成、その提起、その審理および処理手続を定めなければならない。

第八条（争訟事件、告知、聴聞、記録）

争訟事件において、すべての当事者は、合理的な告知がなされた後、聴聞の機会が与えられなければならない。告知は日時、場所および争点を説明するものでなければならないが、手続の性質により、当該争点が聴聞に先立って十分に説明できない場合、あるいは当該争点につきその後の修正を必要とする場合には、それらは実現可能なかぎり十分に説明されなければならず、またすべての当事者に対し証拠を提出し、それに関して陳述を行なう機会が与えられなければならない。官庁は各争訟事件における公式の記録を準備しなければならず、その記録には、証言および証拠書類を含まなければならない。しかし再聴聞、もしくは裁判所の審査のために要求されないかぎり、速記記録を書き改める必要はない。争訟事件において、合意、同意命令または不出頭により、略式の処理手続もまた採用することができる。官庁は争訟事件における告知と聴聞の手続につき適当な規則を定めることができる。

第九条（証拠法則、公けの告知）

争訟事件において、

(1) 官庁は、充分に思慮ある人々によって、職務の遂行に際し、通常受容される立証の価値を有する証拠に証拠能力を認め、かつ付与することができる。官庁は、法律によっ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ない。官庁は適格性、関連性、および重要性を欠き、かつ過度に重複する証拠を排除することができる。

(2) 官庁が利用することを希望する当該官庁の所有に属する記録、および文書を含む、すべての証拠は、提出の申出を受け、事件における記録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、および証拠を事件の決定の際に考慮に入れてはならない。書証は謄写、または抄録の形で、あるいは照合による原本との一致によって受理することができる。

(3) 各当事者は証言を行なう証人につき、交互尋問の権利を有し、かつ反証の提出権を有する。

(4) 官庁は裁判上認容しうる事実につき、考慮を払うことができるほか、官庁の専門的知識の範囲内における、一般的に認められた、専門的あるいは技術的、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、そのように考慮の払われた資料につき告知され、かつこれらの事実を争う機会が与えられなければならない。官庁はその経験、技術的能力、および専門的知識を官庁に提出された証拠の評価に使用することができる。

第一〇条（官庁による証拠の審査）

争訟事件において、最終決定を行なう官庁の行政官の多数が証拠について審問を行なっておらず、あるいは記録を読んでいなかった場合で、その決定が手続に参加する官庁以外の当事者に不利なものである場合には、事実の認定と法の適用を含む決定の提案が当事者に示され、かつ不利益を受ける各当事者に対し、当該決定を行なうこととなっている行政官の多数に異議の申立を行ない、弁論を行なう機会が与えられるまで、その決定は行なわれてはならない。右決定を行なう行政官は、みずから記録の全部、あるいは当事者によって引用されている記録の一部を審査しなければならない。〔本条は以下の官庁・・・・・・に対して適用してはならない。〕

第一一条（決定と命令）

争訟事件において、官庁によって行なわれた、手続に参加する当事者に不利なすべての決定、および命令は、書面または記録に示され、かつ事実認定、および法の適用を含むものでなければならない。事実認定は、事実に関する点についての決定の簡潔な説明からなるものでなければならない。手続に参加する当事者は、直接あるいは郵送により、決定および命令について告知されなければならない。決定および命令、ならびにそれに付随する事実認定、法の適用の写しは、要求に基づき、各当事者あるいは訴訟代理人に対し配付され、または郵送されなければならない。

第一二条（争訟事件の司法審査）

(1) 争訟事件における、最終決定によって権利を侵害されたものは、その決定の形式が肯定的なものであれ否定的なものであれ、本法の下での最終決定についての司法審査を受ける権利を有する〔ただし本条は、法律によって与えられている審査、補填、救済、あるいは始審的審理という他の手段に訴えることを妨げると解釈されてはならない〕。

(2) 審査手続は、官庁の最終決定の送達後、〔三〇〕日以内になされた〔地方裁判所〕に対する訴状の提出により開始される。訴状の写しは、官庁および記録に記載されているすべての当事者に送達されなければならない。〔・・・・・に規定された方法

により・・・」。裁判所は、その裁量により、他の利害関係人の訴訟参加を許容することができる。

(3) 訴状の提出は、官庁の決定の執行を停止するものではない。ただし、官庁は右の執行の停止をすることができ、あるいは審査裁判所は適当と考える条項について停止を命ずることができる。

(4) 訴状の送達後〔三〇〕日以内、あるいは裁判所の許容する右以上の日数以内において、官庁は、審査に服する手続の全記録の正本または謄本一通を、審査裁判所に送達しなければならない。ただし、審査手続に参加するすべての当事者の同意により、記録を短縮することができる。裁判所は、記録を制限する同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、必要と考える場合には、記録に対するその後の補正、および追加を命じ、あるいは許容することができる。

(5) 聴聞に定めた期日以前に、当該事件における争点についての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、適当と考える条件に従い、右追加的証拠が官庁により受理されるべきことを命ずることができる。官庁は右の証拠を理由に、その事実認定および決定を修正することができ、かつ官庁は、審査裁判所に対し、記録の一部とするために、右の証拠を、修正部分、あるいは新しい事実認定または決定と共に提出しなければならない。

(6) 裁判所は、陪審に依らずに審査を行なわなければならず、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、更に裁判所により受理されることができる。要求がある場合には、裁判所は口頭弁論を聴取し、弁論書を受理しなければならない。

(7) 裁判所は官庁の決定を認容し、あるいは手続続行のため事件を差戻すことができる。あるいは裁判所は、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原告の実質的権利を侵害する場合には、当該決定を破棄し、もしくは変更することができる。

すなわち、

(a) 憲法または法律の条項に違反していること、または、

(b) 当該官庁の、法律上の権限、あるいは管轄を逸脱している

こと、または、

(c) 違法な手続に基づいて行なわれたこと、または、

(d) それ以外の、法律適用上の誤謬によって影響を受けたこと、または、

(e) 提出された全体の記録に照らし、適格な、実体的な、かつ実質的な証拠によって認容されるものではないこと、または

(f) 専断的あるいは恣意的であること。

〔第一三条 (上告)〕

不服ある当事者は、本法による〔地方裁判所〕の終局判決の審査を求めるため、〔最高裁判所〕に上告することができる。右の上告は、他の民事事件において、〔地方裁判所〕からの上告の際に適用される法律に規定された方法に従い、提起されなければならない。」

〔第一四条 (合憲性)〕

本法の条項、または人、あるいは状況に対する、その適用が無効であると判決されることがあっても、このような無効は、当該無効な条項、または適用とは無関係に効力を有する本法の他の条項、または適用に影響を及ぼすものではない。この目的のために本法の規定は分離して適用される。」

第一五条 (廃止)

本法の規定に反するすべての法律、または条項はここに廃止する。ただし、右の廃止は現在係属中の手続に影響を及ぼすものではない。

第一六条 (施行期日)

本法は・・・・・に施行される。

※ ※ ※ ※ ※

このモデル州行政手続法については以下の研究が公けにされている。

○ 33 Iowa L. Rev. 193. (1948). これは同法についてのシンポジュウムを主題としたもの。

○ *W. R. Harris, Administrative Practice and Procedure: Comparative State Legislation*, 6 Okla. L. Rev. 29, 30 (1953). これは主として州行政手続法に関する資料を中心としたもの。

○ 4 Admin. Law Bull. 131 (1952). これはアメリカ法曹協会 (The American Bar Association) の州行政法委員会によって行なわれた州行政法についての報告書を掲載したもの。そのほか

○ B. Schwartz, *The Model State Administrative Procedure Act:—Analysis and Critique*, 7 Rutgers L. Rev. 431 (1953).

○ Ferrel Heady, *Administrative Procedure Legislation in the States* (1952).

○ *Symposium on Washington administrative law ; The Model State Administrative Procedure Act.* 33. Wash. L. Rev. 1, Spring '58.

○ D. M. Feid, *Georgia Uniform Administrative Procedure Act.* 1 Ga. S. B. J. 269, Fe. '65.

○ R. G. Cohn, *Administrative Procedure Reform in Illinois,* 17 Ad. L. Rev. 91, Fall '64.

○ M. H. Merrill, *Revised Model State Administrative Procedure Act.* 26 Ala. L. *Rev.* 375. Oct. '65.

○ R. G. Dixon Jr., *Administrative Practice and Procedure and the Proposed Administrative Practice Act,* 19 Fed. B. J. 200, April '59.

○ R. J. Davis, *Administrative Procedure Act for Arizona,* 2 Ariz. L. Rev. 17, Summer '60.

○ *Kansas Administrative Procedure,* 28 J. B. A. Kan. 322, Feb. '60.

○ *Administrative Law and Procedure in Colorado - a Symposium,* 29 Dicta 431, Dec. '52.

○ J. J. Burchell, *Administrative Procedure Act,* 22 I. C. C. Pract. J. 375, Feb. '55.

○ B. Schwartz, *Administrative Procedure Act in Operation,* 29 N. Y. U. L. Rev. 1173, Je. '54.

○ J. B. Smith, *Administrative Procedure Code for Kansas,* 1 Kan. L. Rev. 51. Nov. '52.

○ R. M. Segal, *Administrative Procedure in Massachusetts ; rule making and judicial review,* 33 B. U. L. Rev. 1, Ja. '53.

○ *Comparative Study of Administrative Procedure in New Jersey and the Model State Administrative Procedure Act - a Symposium,* 7 Rutgers L. Rev. 465, Spring '53.

○ *Federal and Missouri Administrative Procedure Act - a Comparison,* 17 Mo. L. Rev. 286, Je. '52.

○ R. M. Segal, *New Administrative Procedure Act of Massachusetts,* 39 Mass. L. Q. 31, Oct. '54.

○ A. M. Sachs, *Proposed Administrative Procedure Act for Massachusetts,* 5 Harv. L. S. Bull 5, Je. '54.

○ *Proposed Texas Administrative Procedure Act,* 33 Tex. L. Rev. 499, Ap. '55.

○ *Scope of Review under Recent Amendments to the Ohio Administrative Procedure Act,* 23 U. Cin. L. Rev. 307, Summer '54.

○ *Comparative Analysis of the Federal and Ohio Administrative Procedure Acts,* 24 U. Cin. L. Rev. 365, Summer '55.

○ C. F. Sybert, *Maryland Administrative Procedure - the law and the lawyer,* 61 Md. S. B. A. 175, (1956).

○ W. J. Curran & A. M. Sachs, *Massachusetts Administrative Procedure Act*, 37 B. U. L. Rev. 70, Winter '57.

○ M. H. Merrill, *Summary of Oklahoma Legislation Relative to Administrative Procedure, enacted in 1955 session.* 9 Okla. L. Rev. 449, Nov. '56.

州における行政手続法の状況について、W. R. Harris 教授は以下のように触れている。

「モデル州法が公刊される以前にも、いくつかの州では行政機関に対する手続的なコントロールの必要性は認められていたわけで、この目的のために積極的な活動が示されていた。一九一七年には早くもマサチューセッツ州において、行政上の規則を定めることを必要する法律を制定し、一九三四年にはテネシー州で行政的決定に対する司法審査に関して制定法が定められている。しかし、もっともすぐれた最初の州行政手続法は一九四一年に定められたサウス・ダコタのものでこれは広範囲の立法である。その二年後ウィスコンシン州が現在のモデル州法にほぼ類似したものを定め、同年オハイオ州が認可行政庁に関する広範囲の規定を持つ州法を定めた。今日州の約半分は行政手続についての規定を有している。」

Cooper. (*Vol, II*) *op. cit. supra.* p. 1244.