

ヨーロッパ統合と行政法

下山 瑛 二

(大東文化大学法学部教授)

1

東欧の変動に眼が奪われがちなこの頃であるが、1992年のECの関税撤廃という課題はいよいよ目前に迫ってきた感があるし、もし、そのことが実現するならば、そのインパクトのきわめて大きいことは贅言を要しないであろう。しかし、われわれ法律家にとって看過しえないことは、これらのヨーロッパ統合への道が法制度にどのような影響をもたらすかという点にある。近代国家における法制度はナショナル・サイドで取り扱われてきたため、法的問題へのアプローチはいわゆる国内法中心であった。だが、ECの統合が進めば進むほど、一国の法制度を完結したものとして取り扱うことが出来難くなってきている。この新たな現象に直面し、われわれも外国法といえば英法・米法、独法・仏法といった法制度を挙げ、しかも、それらを一国サイドで参照しようとするのが、一定の不完全さを必然的にもたらさざるをえない諸状況になってきたということも認識しておかねばならぬ。研究者にとってはすこぶる興味の湧く時代であるが、しかし、その実現を担う実務家の苦心苦勞は並み大抵のことではないだろうと推測している。また、それだけに、それらの統合の結果のみを見るのではなく、その過程をも出来る限り把握しておかねばならないように思われる。いまここで取り上げようとするものも、ある意味でもっとも統合し難いと思われる行政法が、この統合との絡みで、どのように取り扱われようとしているのかを示す資料が公刊されたので、ここで取り上げてみたいとおもう。

2

ECと密接不可分の関係にあるヨーロッパ協議会 Council of Europe (以下CEと略す) の大臣委員会 Committee of Ministers は、1977年9月28日に「行政当局の行為に関して個人を保護することについて」という決議 (R (77) 31) をまず行った。実は、この決議は、それ以前の作業を基にしたものであった。すなわち、CEでは、行政に対して個人を保護するための構成国についての共通の原則は何かを見いだすために、構成国の行政法の研究を含む比較法研究のプロジェクトを組んでいたが、1975年に「行政手続における個人の権利と行政行為に対する個人の救済方法の分析的概観 An Analytical Survey of the Rights

of the Individual in the Administrative Procedure and his Remedies against Administrative Acts」という報告が提出された。前述の決議はこの報告書を基にしたものである。

ところで、この決議には、その前文に注目すべき文言が述べられている。すなわち、「C Eの目標が、その構成員間のより大きな統一を達成することにあることを考慮して；構成国の行政的ならびに法的システム間の相違にも拘らず、行政手続、とくに個人と行政当局間の公正さを確保する必要性をガイドすべき基本原則に関する広汎なコンセンサスが存在することを考慮して；行政当局の行為が、それらの目標達成を導く方法で行われることが望ましいことを考慮して；行政事項における構成国間の増大する協力と相互援助と増大する人の国際的移動に鑑みて、すべての構成国における保護の共通的标准を促進することが望ましいことを考慮して；構成国政府に勧告する」と。したがって、もっとも一国の主権発動に係り合いをもち、また、政策的要素の多く包摂されやすい行政法の分野でも、このような共通事項をもつ試みが一大課題として提起されていることを知る。

なお、この勧告のなかで、とくに注目に値する点は、「構成国の法と行政実務上のガイドライン」として5つの原則や挙げていることである。いま、表題のみを紹介すれば、①聴聞をうける権利、②情報へのアクセス、③扶助と代理、④理由の記述、⑤救済方法の指示がそれである。しかも、これらの原則の具体化に当たっては、利害関係人の権利・自由・利益に加えて、第三者ならびに公共の利益のみならず、善き、かつ、効率的な行政の要件にも配慮されることが求められている。さらにこの勧告の中核をなすものは、いわゆる手続的正義の原則を最高度に導入しようとした点にあると言っても過言ではない。

3

この決議に続いて、大臣委員会で採択された行政法に関する勧告が、1980年3月11日の勧告（R（80）2）で、「行政当局による裁量権の行使に関するもの」と題されている。またその前文では、「大臣委員会は、ヨーロッパ協議会法15・6条の条項にもとづき、ヨーロッパ協議会の目標が）その構成員間のより大きな統一を達成することにあることを考慮して；行政当局は、増大する分野で行為しつつあり、かつ、そのプロセスで、しばしば裁量権の行使が求められていることを考慮して；すべての構成国において、物理的あるいは法的たるとを問わず、裁量権の恣意性あるいはなんらかのその他の不適当な行使に対して、人の権利・自由ならびに利益の保護を促進し、同時に、権限が授権された目的を行政当局によって達成するのを阻止せずに行われるため、共通の原則の措置されることが望ましいことを考慮して；決議（77）31に示された行政行為に関連して、個人の保護を支配する一般原則を想起して；裁量権の行使上採られる行為へ適用される場合に、前記決議が補足さ

れることが望ましいことを考慮して；構成国政府へ勧告する」と記されている。云うまでもなく、裁量権は現代法上のキイ概念であり、各国の取り扱いには微妙な違いを見出しうる。それだけにこの勧告はきわめて重要な意義をもつものと思われる。いまこの勧告に付された「行政当局によって裁量権を行使することに適用される原則」の表題を紹介すると次の如くである。①範囲と諸定義、②基礎的な原則、③手続、④統制。なおこの裁量権の行使についても、「これらの原則の具体化に際して、第三者の利益と、主要な公共の利益のみならず、善き、かつ、効率的な行政の要件は適正に考慮に入れられねばならない」と記されている。そこでこの原則のなかから主要なものをひろいだしてみると、以下のようなものが含まれている。

まず「基礎的な原則」としては次きの6つの原則が謳われている。①権限が授けられた目的以外の目的を遂行すべきではない。②特定の事案に関連する要因のみを考慮に入れて客観性と不偏性を遵守すべきこと。③不公平な差別を回避することによって法の下での平等原則を遵守すること。④その決定が、人の権利・自由あるいは利益に関してもちうる不利な効果と、それが追求する目的との間のプロパーなバランスをとるべきこと。⑤問題になっている事項に合理的な考慮を払って、一定の期間内に決定を下すべきこと。⑥首尾一貫した方法で一般的な行政ガイドラインを適用すべきこと。同時に、各事案の特定の状況を考慮に入れること。

次に「手続」原則についてみれば、まず「決議（R（77）31）に示されたところの一般に行政行為を支配する公正な行政手続の原則に加えて、以下の原則が、裁量権の行使上、行政行為をなすのに特定の適用されるべき」ものとして、2つの原則を挙げている。①裁量権の行使を支配するなんらかの一般的な行政ガイドラインは、(i)公表されるべきこと。(ii)適当な方法で、かつ、関係人の求めに応じて、関係人に関係する行為をなす前後を問わず、関係人に必要な程度まで伝達されるべきこと。②行政当局が裁量権の行使にあたって、関係人の権利・自由あるいは利益に不利に影響するような方法で一般的なガイドラインから逸脱する場合には、後者はその決定について理由を告知されるべきこと。

また「統制」については3つの原則が挙げられている。①裁量権の行使上採られた行為は、裁判所あるいは独立の団体による合法性の統制に服するものとする。ただし、この統制は、合法性と本案との双方について決定する権限を付与された行政当局によって、予備的に統制をうける可能性を排除するものではない。②裁量権の行使上決定を下すのにタイムリミットが法によって設けられず、また、行政当局が合理的な期間内にその決定を下さなかった場合には、そうしなかったことは、その目的のために権限をもつ当局による統制に服するよう付託されるものとする。③裁量権の行使を統制する裁判所あるいは独立の団

体は、その機能の行使に必要なところの情報をうる権限をもつものとする。

これらの原則は前記決議（R（77）31）の具体化であり、その意味では、とくに手続的正義の実現を目途としているが、この点わがくにの行政法学においても、ほぼ主張されてきているところで、あながち眼あたらしいものではないと云いうるかもしれない。しかし、それらはヨーロッパ統合の段階で具体的実現課題として提起されているものであり、わが国とは一つも二つも段階が違うように思われる。ことに、この基底にある行政が、ヨーロッパでは消極行政から積極行政へと転換している上での問題解決のための模索であることを留意した上で、個人の権利等と行政の調和、行政の有効性や効率性、あるいは、主要な公共の利益を考慮し、さらに第三者にたいする関係までも配慮すべきことを取り上げているということを摘示しておきたい。

4

ところで、前記勧告の具体化に際しては、この勧告は、なんらその実効性の担保について言及していない。それは、注意深くこの問題を各構成国の国内法的措置に委ねたことを意味する。ある意味ではこの点が一番各国で異なるシステムをとっているところと思われる。しかしその半面、行政活動により、不本意に自己の権利、自由あるいは利益をそこなわれたものは、救済の措置だけは保証されねばならない。確かに積極行政に伴う不利益の問題については、いろいろの要因が絡み、なかなか一定の標準をうちたて難いところであるが、この点に関し、CEの大臣委員会は、「公的責任について」と題する勧告（R（84）15）を1984年9月18日にあえて発している。

なおその前文は、前記の決議や勧告のそれと類似しているところもあれば異なっている点もあるので、多少の重複を厭わず参照してみたい。すなわち「大臣委員会は、ヨーロッパ協議会法15・6条の条項に基づいて々CEの目標が、その構成員間のより大きな統一を達成することを考慮して；公当局が増大しつつある分野に介入していることを考慮して；人の権利・自由あるいは利益にそれらの活動が影響を及ぼしうることを、そして、時々損害を惹起しうることを考慮して；公当局がコミュニティに奉仕しているものである以上、コミュニティは、それを担うことに関係している人々にとって不適當なものとなるような場合、かかる損害に対して補償を保証すべきことを考慮して、決議（R（77）31）に示された行政当局の行為に関連して、個人の保護を支配する一般原則と、勧告（R（80）2）に示された行政当局による裁量権の行使に関する原則を想起して；公的責任の分野で人を保護することが望ましいことを考慮して；構成国政府に勧告する」と謳われている。ただ、この勧告については、北欧3国が若干の相違はあるにせよ、それに遵うか否かについての政府

の権利を留保したことも付言しておきたい。さらにこの勧告に付された原則の表題は、①範囲と定義、②原則、③最終規定となっている。

この分野は私もかねがね関心を抱いていたところなので、詳細は別の機会に譲るとして、ここでは主要な点にのみ言及してみたいと思う。まず「範囲」について、「この勧告は、公的責任、すなわち、補償 compensation によろうと、あるいは、なんらかの他の手段によろうと、彼らの行為によって惹起された損害を埋め合わせるための公当局の義務 obligation に適用する（以下、補償 reparation と称す）」と述べ、公当局の不法行為責任と損失補償責任との関係を相対的なものとして捉え、わが国でいう国家補償の概念把握に相当する考え方をとっている点が注目に値する。それは、わが国でも問題になったワクチンなどの事故に対処しやすいところから構想されているところといってもよいように思われる。また、「定義」のなかでは、「行為」とは、「人の権利・自由あるいは利益に直接に影響を及ぼすような性質をもつ、なんらかの作為または不作為を意味する」とし、いわゆる不作為も公的責任の対象に当然包摂されるものとされている。さらに、この勧告によってカバーされる「行為」には、①規制的権限の行使上における規範的行為、②規制的でない管理的行為、③物理的行為が含まれるという。これらの概念をわが国の行政法学上のそれに置き換えると、概して、①は権力的行為（行政処分）に相当し、②は非権力的行為（管理行為）に該当し、③は事実行為であると云いうるようと思われる。なお、裁判そのものに関する行為はこの対象から外されている。

次に「公的責任」に関する「原則」について見ると、8つの原則が挙げられている。その中でも、最初の2つの原則が柱をなしている。その第1は、「被害者に関連して、法から合理的に期待されうる方法で、公当局が行為しなかったこと自体に基づく行為により惹起された損害につき、補償 reparation が保証されるべきである。このように為されなかったことは、確立している法準則を越える場合にも、その義務懈怠は推定されるものとする」という。その第2は、「原則第1で述べられた条件が満たされていない場合でも、以下の状況を考慮して、被害者のみが損害を負うことを許容することが、明らかに不当であるような場合には、補償は保証されるべきである。」とし、その条件として、「行為が一般的利益上のものであるか、唯1人あるいは限定された数の人が損害を受け、かつ、その行為が例外的な場合であるか、あるいは、行為の例外的な結果である場合か」を考慮するということが挙げられているが、この原則の適用にはさらに制約があり、「行為の一定の範疇にのみ限られる場合」という条件が付されている。そこには、これらの原則によって、権限の不行使あるいは不法行為責任と補償責任の谷間に生じる困難な問題をも解決しようとする姿勢がみうけられる。

5

これらのC Eの原則の重要性は言を俟たないだろう。だが、それ以上に鍵をなす作業は、それぞれの構成国で、この原則をどのように受け止めて、国内法に取り入れるかということであろう。私は現時点では、イギリスを除いては、かかる情報をえていない。イギリス法における行政法は大陸法の組み立て方と著しく異なるため、ことさら興味の湧くところであるが、その紹介は別の機会に譲らざるをえない。ただ、ここでは、1988年に“Report of The Committee of the Justice—All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom”が発表され、このC Eの原則のみならず、イギリス行政法全般について詳細な検討を行っているということだけ言及しておきたい。