

正当な期待の保護…Coughlan判決以後の展開

伊藤 行 紀

目 次

- 第1 Coughlan判決と実体的な正当な期待の保護
- 第2 正当な期待の保護の意義と役割
- 第3 正当な期待の保護に関する最近の主な裁判例
- 第4 法的権限外の表示と正当な期待
- 第5 権限外の表示に対する正当な期待についてのCraigの見解
- 第6 M.Elliotの見解
- 第7 Craigの見解に対する批判
- 第8 Craigの反論
- 第9 結語

第1 Coughlan判決と実体的な正当な期待の保護

Coughlan控訴院判決（[2000] 2 WLR 622.）は、正当な期待の内容及びこれに対する裁判所の審査の在り方について、三つの異なるカテゴリーを提示した⁽¹⁾。

第1は、公的機関が従来の方針や表示を十分に踏まえ、これを考慮し

(1) R v North and East Devon H. A., Ex p. Coughlan (C.A.) [2000] 2 W.L.R. 622. para. 57. 拙稿「英国」における司法審査基準の変容」比較法文化第16号（2008）130頁。

た上で、その方針の転換を図る場合である。これに対して裁判所は、伝統的なWednesbury原則に従って審査を行うことになる。第2は、正当な期待が、一定の処分を行うに先立って、相手方の意見を聴く機会を与えることを公約する場合である。この場合には、公的機関が公約に反してその方針を変更したときは、その変更理由が「公正さ」に照らして正当化されるか否かを審査する。

第3は、適法な公約ないし慣行が手続きだけでなく一定の実体的な利益に対する期待を生じたものと裁判所が認める場合、今日の裁判例では、このような場合においても、裁判所は相当な場合には、期待に反することがあまりにも不公正であり、これと異なる新たな方針を採用することが権限の濫用となるか否かを判断すべきことを認めている。すなわち、この場合には、裁判所は、当局が方針の変更に当たり依拠した優先的な公益と公正とを比較衡量するという任務を負うのである。

Coughlan控訴院判決によれば、方針決定の相手方当事者にとっての期待の保護から見て、当該決定に対する例外的な選択肢が許容される場合 (Ex parte Hamble (Offshore) Fisheries Ltd. [1996] 2 All E. R. 714.) と許容されない場合とがあり得る (Ex parte Unilever Plc.[1995] S. T. C. 681.)⁽²⁾。後者の場合、裁判所は、方針の策定及び変更権限の濫用により、個人の正当な期待が不当に侵害されないかを審査すべきこととなる。この場合、方針変更につき、それが正当な期待に優先するとの判断が仮に客観的には恣意的ないし不公正であっても、公的機関の側からみればほとんどの場合合理的であるから、単なる合理性のテスト (a rationality test) では公的機関自身が自らを裁く (judge in its own cause) ということになる⁽³⁾。

Coughlan控訴院判決は、以上のジレンマに対応するために、二つの異なるが互いに関連するアプローチが生まれてきたと述べる⁽⁴⁾。一つは、

(2) [2000] 2 WLR 622, para. 66.

(3) *ibid.*.

(4) *ibid.*.

処分が既存のWednesbury原則に照らして権限踰越 (ultra vires) となるか否かではなく、不公正 (unfairness) ないし恣意 (arbitrariness) の点からみて、それが権限の濫用 (abuse of power) となるかどうかを問うものである。この場合の公正とは、結果の公正をも含むものでなければならないことから、他の一つのアプローチとして、手続及び実体に関する権限の濫用に適用する別個の基準として正当な期待の法理が生まれることとなったという⁽⁵⁾。その上で同控訴院判決は、本件においては、適法な公約により、相手方においてこれに対する実体的な意味の正当な期待が生じたものとし、この場合には、裁判所は、Coughlanらが入所中のマードン・ハウスを閉鎖し、自治体施設へ移転させるとの公約変更の必要性和、マードン・ハウスを「終の住処」(home for life) とするととの公約とを公正及び優先的な利益の要件に照らして比較衡量すべきものとしたのである⁽⁶⁾。

第2 正当な期待の保護の意義と役割

同控訴院判決は、実体的な正当な期待の利益保護が焦点となったものであるが、こうした利益保護に関し、Craig & Shønbergは以下の4点を指摘する⁽⁷⁾。その詳細は既述したところではあるが、本稿との関連で再度取り上げることにする。

第1に、公的機関が個人に生じさせた期待に反する行為をすれば、当該個人に堪えがたい苦痛を強いることになる。不法行為法による金銭賠償、法に基づかない支払い又は法規に基づく補償などは、そのような苦痛の軽減となる場合もあり得ようが、実体に対する正当な期待に対しては、補償は満足すべき代替措置ではない。補償のための資金には制約があるだけでなく、金銭的な救済は常に現実的な解決になるとは限らない。

(5) [2000] 2 WLR 622, para. 71.

(6) *ibid.*, para. 83.

(7) Paul Craig and Søren Shønberg, "Substantive Legitimate Expectations after Coughlan" [2000] P. L. 696~697., 上記拙稿166~167頁。

その例として、国外からの養子受入れを希望した者が当局から入国許可基準を満たすと教示され、身寄りのない孤児である甥を養子として入国させようとしたが、入国が許可されなかった事例では、当事者とその養子となる子との間の精神的な繋がりを断たれたことに対して、補償により償うことができるだろうか。

第2に、正当な期待の保護は、法の支配と密接に結びついている。個人は将来を設計し、その行動の結果につき一定の確実性をもって予見できてはじめて自律的な生活ができる。法規並びにこれを適用する者の行為は、予見性 (predictability) と確実性 (certainty) の要件に服すべきものである。このような要件は、法における一定の継続性 (constancy) の要請もこれを補強するものである。裁判所は、行政行為が短期的な緊急性とより長期的な考慮の調和の上に成り立つべきことを前提とすべきであり、法や方針が頻繁にしかも突如変更されれば、計画は困難又は不可能になる。実際には、個人はその行為についての法的効果を予測するのが困難なことが少なくない。ましてや、公的機関に委ねられた裁量権限については、当該権限付与の規定は用語的にも不明確であり、個人には通常知り得ない非公式なルールや制約が意思決定プロセスに影響を及ぼし、また、行政上の指針が変更されやすいため、それがどのように行使されるかを予測するのは容易なことではない。行政上の意思表示は、行政がこれを遵守すれば、個人の生活をより予測可能とするような裁量権限の行使の方法についての一定の期待を生じさせることになる。このように、行政法の原則としての正当な期待の保護は、法の支配 (rule of law) に内在する予測可能性の要件 (requirements of predictability) を示すものである。

第3に、正当な期待への尊重の欠如は、行政への信頼を損なうことになる。信頼があれば、個人は意思決定プロセスにより積極的に参加し、国民発案に協力し、また当局策定の諸規則に信頼を置いてこれを遵守しようとする。したがって、正当な期待の尊重は、個人への公正及び行政権のコントロールに関わるだけでなく、行政の効率にとっても強力な手段である。

第4に、EU法の範囲に属する場合には、公的機関は正当な期待も含めてEUの一般原則に従わなければならない。正当な期待に関するEU法原則は、英国の裁判所に対して単なる不合理性ないしWednesburyの不合理性よりもさらに踏み込んだ審査を要求する。このことは、純然たる国内の状況における審査基準が単なる不合理性であるとする、裁判所及び行政は実際には極めて類似した事実関係について、異なる公法原理を適用せざるを得ないということになるが、それはおよそ実行不可能なことである。それはせいぜい、行政コストを増大させ、しかも誤った判断を導くだけである。さらに、EUと国内とのギャップを埋めるべく大量の司法審査申立てがなされることになる。

Craig & Shønbergは、Coughlan控訴院判決が単純な不合理性テストを否定し、判断基準として新たなカテゴリーを示したことそれ自体については、これを正しいとする⁽⁸⁾。同判決は、個人が正当な期待を有していると認められるときは、裁判所が当該期待に反する選択肢を採用するに当たって依拠する公益と実体的な公正さとの要求との比較衡量の任務を負うとした。Craig & Shønbergは、これに関し、比例性（proportionality）のテストを適用すべきであるとし、さらに、裁判所は公益と私益との間に重大な不均衡（significant imbalance）が存在する場合にのみ介入すべきであると述べ、この重大な不均衡の基準はCoughlan判決が依拠した権限濫用の概念よりも、よりの確な基準となり得ると述べている⁽⁹⁾。

第3 正当な期待の保護に関する最近の主な裁判例

Nadarajah控訴院判決（Nadarajah, Abdi v Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 1363.）

Nadarajah事件の概要は、次のとおりである。

スリランカのタミル人であるXがドイツにおいて庇護申請が拒否され、

(8) P. Craig & Shønberg, *ibid.*, 698.

(9) *ibid.*, 700.

同国で裁判が継続中に英国に不法入国し、英国において庇護申請を行ったところ、国務大臣が1999年移民及び庇護法に基づき同人をドイツに送還するため、ドイツを「安全な国」であるとし、同国が庇護申請を受理する旨の通知を行ったことに関するものである。他方、2001年8月には、Xの妻Yが同じく英国に入国後庇護申請を行ったがこれが不許可とされたため、これに対する不服申立てを行っていた。

ところで、1991年3月21日付け内務省文書は、安全な第三国に対する特例(家族結合方針=Family Links Policy)を定め、そこにおいて、第三国への送還に当たっては、「申立人の配偶者が英国にいる場合(the applicant's spouse is in the United Kingdom)」など一定の場合は、実体的な判断を行うとされていた(以下、旧方針という)⁽¹⁰⁾。

2002年7月22日には上記の方針が変更され、上記にいう「英国に」とは、「許可を得て入国・在留し又は庇護申請者に対する一次判断までの間、庇護申請者として一時滞在許可を得ている者をいう」と改められた⁽¹¹⁾(以下、新方針という)。この結果、英国での庇護申請が拒否され、これに対して不服申立てを行っている上記事案の場合は、特例の対象とならないこととなったのである。

この事件では、Xについて、その家族(妻)が「英国にいる場合」に該当するとして、庇護申請に対する実体的判断を行うべき上記の理由に該当するか否かが争点となった。

すなわち、国務大臣がXに対してドイツを安全な国とする上記通知を行ったのは2001年11月20日であり、さらにXの代理人からの上記扱いに関する質問に対し、国務大臣は2002年2月25日付け文書により、Xは上記特例の対象外であるとの回答をしている。

問題となったのは、国務大臣がXに対して旧方針を適用せず、新方針に従いXの庇護申請の実体審査を行わず、Xをドイツに送還するとの方針決定を行ったことが、Xの正当な期待に反するか否かの点であった。

(10) [2005] EWCA Civ 1363, para. 7.

(11) *ibid.*, para. 10.

判決は、公的機関が一定分野における取扱いを示す公約又は一定の慣行を示す場合には、法はその逸脱に相当の理由がない限り、これが遵守されるべきことを要求する。

そして、その根拠は、公正 (fairness) にあるとされることを認めるが、判決は、むしろそれは「良き行政」(good administration) の要求、つまり、公的機関は、国民に対し正直かつ一貫性をもって対応すべきことに由来すると述べる⁽¹²⁾。

判決は、公的機関がその公約又は慣行に反することが許容され、「良き行政」の基準からの逸脱が認められるのは、それが当該機関の法的義務であり、又は当該機関が追及すべき公的利益に「比例的な対応」(proportionate response) である場合に限られるとし、これに対しては裁判所が最終的な判断権者 (the last judge) であるとする⁽¹³⁾。その上で判決は、本件においては、国务大臣は旧方針の適用に当たり、その改正後における同一の解釈基準に基づいてこれを適用している点において一貫しており、しかも X は 2002 年 2 月の決定の時点においては方針について不知であった。このことから、本件決定は均衡を失する点や不公正は存在しないとして、訴えを退けたのである⁽¹⁴⁾。

R (Bibi) v Newham LBC ([2002] 1 WLR 237.) の控許院判決の事案は、概要次のとおりであった。

難民として英国に入国した本件申立人ら家族 (以下、Z らと言う。) は、ロンドン区役所から非意図的にホームレスとなった (unintentionally homeless) ものと認定され、一時的な宿泊施設を提供された上、18 か月以内に期間の制限のない恒久的施設の確保を約束されたというものである。この約束は区役所側の法解釈の誤りに基づくものであり、区役所は法律上そうした確保義務を負うものと理解していたが、1996 年貴族院判決 (R v Brent London Borough Council, Ex p Awua [1996] AC

(12) *ibid.*, para. 68.

(13) *ibid.*

(14) *ibid.*, para. 70~71.

55.) により、1996年住宅法 (Housing Act 1996) の規定はホームレスの収容義務を限定しており、Zらは非意図的のホームレスであることから恒久的施設割当ての上で優先的順位を認められないことが示されたのである⁽¹⁵⁾。

この結果、区役所から当初の約束に反し、恒久的施設の紹介を受けることができなくなったZらは、区役所が上記約束を遵守すべき正当な期待を有することを根拠として、1985年住宅法に従い、区役所はZらに対し、恒久的施設を提供すべき義務を負うことを確認する宣言的判決 (declaration) を求めたものである。

控訴院判決の要旨は、次のとおりである⁽¹⁶⁾。

- (1) 公的機関がその約束又はその慣行により、相手方が実体又は手続上の利益 (benefit) を受けるという正当な期待を生じさせた場合、裁判所は、当該機関が実際上いかなる関与をしたか、また、当該機関はその関与との関連において違法な行為を行い又はこれを企画したかを検証し、そのような場合には、裁判所自身が実体判断を行うか若しくは法に従い新たに処分を行うよう当該機関に差し戻すかを検討すべきである。
- (2) 当該機関による関与との関連において、同機関が違法な行為を行ったか否かの判断に当たっては、当該行為が権限の濫用に至ったか否かが客観的に判断されなければならない。そして、申立人が期待を信頼したことにより不利益を受けたことは法的には必要ではないが、信頼と不利益はいずれも、当該機関が期待を遵守しないことが不公正か否かの判断に当たっては、考慮事項 (relevant considerations) となるものである。
- (3) 当該機関の約束が遵守されるとの正当な期待を生じさせた場合においては、これに反する選択肢を選ぶことは、かかる選択が約束に反するとの考慮がなされない限り権限の濫用 (abuse of power) となる。

(15) [2002] 1 WLR 237.

(16) *ibid.*.

以上のように述べた上で、控訴院は結論として、次のとおり述べる⁽¹⁷⁾。

- ① 本件区役所はZらに対して、近年中に恒久的施設提供を確保するという正当な期待を生じさせたことにより関与したこと
- ② 同区役所は新たな方針決定に当たっては、この関与及び期待につき適切に考慮しなかったことは、違法な行為に当たること
- ③ 同区役所は、Zらの正当な期待に反することにつき、法的に許容される理由が存在しない限り、その期待に沿った対応をすべきであり、区役所がこれを遵守しない方針を決定するのであれば、それに対する理由を明示すべきであること

以上の理由により、控訴院は、区役所に対して約束遵守を命ずることは裁判所が行政府の権限を帯びることになるとし、適切な救済としては、これに代え、Zらが恒久的施設確保の正当な期待を有するとの前提の上で、区役所が適切な住居を望むZらの要望を考慮すべき義務を負うという宣言判決を付与することである、とした。

第4 法的権限外の表示と正当な期待

正当な期待に基づく信頼の保護は、従来、公的機関に付与された法的権限を超えない範囲においてなされた行為から生ずるものに限られると解されてきた。すなわち、「正当な期待は、立法がある機関に課する義務に優先するものとして、あるいは、立法により制限された権限を超えるものとして用いられるものではなく、それは、公的機関がその権限内の一定の行為を行うという正当な期待を生じさせた場合に、当該行為が実施されることを確約するというものである」と説かれてきた⁽¹⁸⁾。公的機関に対し、その権限外の行為（表示）を強制することになれば、それは法規上の権限の違法な拡大を認めることになり、権限踰越の法理の崩壊を意味することになるとも指摘されてきた⁽¹⁹⁾。

(17) *ibid.*, 237~238.

(18) Rabinder Singh, "Making legitimate use of legitimate expectation," (1994) 144 NLJ 1215.

「政府の公約により（正当な）期待が生じた場合には、その公約実施が法規上の義務に抵触しない限りにおいて、行政が公正に行動し、公約を実施すべきことは良好な行政に適うものである」⁽²⁰⁾と述べられているのも、同様に、正当な期待が法的権限を超えない行為に対する場合に限られることを示した例である。

R (Reprotech Ltd)v East Sussex CC(HL(E)) ([2003] 1 WLR 348.) 貴族院判決は、私法におけるエストッペルと公法上の概念である正当な期待との類似性を認め、その否定が権限の濫用になり得る場合のあることは容認しながら、公的機関に対しては前者の適用を否定する⁽²¹⁾。その理由として、同判決は、公的機関に対する救済請求においては、当該機関が目的とする一般の公益をも考慮しなければならないからであると⁽²²⁾。

他方、上に見たBibi控訴院判決は、公的機関の公約に対する正当な期待が生じた場合において、これに反する行為を行うこととなるときは、当該機関は相手方の正当な期待に対する十分な考慮をなすべき義務を負うことを明らかにした。これにより、裁判所による実体的判断という手法に代え、宣言判決により、政府に対し正当な期待への相当の配慮義務を命じたものであった。

Rowland v Environment Agency([2003] EWCA Civ 1885(19December 2003.)) は、正当な期待とテムズ川の管理庁としての環境庁の権限行使との関係に関する事件である。

この事件は、Josie Rowland夫人が、Cookham付近のテムズ川の水路であるHedsor Waterの水域にボートが係留されていたことから、同夫人が管理当局である環境庁に苦情を申し立てたことに端を発するものである。同夫人は、夫が生存中の1968年に同水域の川底及び川岸の一方と

(19) R. v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food Ex p. Hamble (Offshore) Fisheries Ltd [1995] 2 All ER 714 at 731.

(20) A-G of Hong Kong v Ng Yuen Shiu [1983] 2 AllER 346 at 351.

(21) [2003] 1 W. L. R. 348., para. 34.

(22) *ibid.*.

対岸の一部を含むHedsor Waterを私有地として購入し、以後これを私有地としてきた経緯があった。他方、川の管理当局も、この区域の上下流に堰を建設し、一般の航行者がこの水域を迂回する扱いとしてきたものである。

2000年10月、同水域をボートが侵入していたことから、同夫人が川を管理する環境庁に苦情を申し立て、問題が表面化することとなった。このため、Rowland夫人は、①上記水域を個人所有とするとの正当な期待は、ヨーロッパ人権条約議定書第1条が保障する基本権に該当し、第8条により同権利の維持が認められること、②当局が2000年11月に方針を変更したのは、不公正かつ権限の濫用であることの宣言判決などを求めた⁽²³⁾。

他方、川の管理者である環境庁は、テムズ川には古くから一般航行権（public right of navigation）（PRN）が認められ、法規上は1885年テムズ保存法（Thames Preservation Act 1885）以後何人もこの権利を有することが明記されていることを根拠として、この水域に対しても同じく一般航行権が認められるとの宣言判決を求めたのである⁽²⁴⁾。

ここでは、Hedsor Waterが、(1)恒久的に私有とすべき法的根拠の有無、(2)その根拠がないとした場合、Rowland夫人がこの水域を私的な水域として享有できる正当な期待を有するか否かが焦点となった。

一審の高等法院（衡平部）判決（[2002] EWHC 2785 (Ch) (19 December 2002.)) は、Pine Valley Developments v. Ireland([1991] 14 EHHR 319.) に関するヨーロッパ人権裁判所判決を引用し、Hedsor Waterの水域において一般航行権を消滅させることは当局の権限外に属するという事実は、同水域における一般航行権の存続に対してRowland夫人が保障されるべき人権条約1条の権利に対する期待を排除すべきものではない、と述べている⁽²⁵⁾。

⁽²³⁾ Rowland v Environment Agency (CA) [2005] Ch2.

⁽²⁴⁾ *ibid.*

⁽²⁵⁾ *ibid.*, para. 80.

しかしながら、同判決は、過去の経緯の検証結果を踏まえ、英国法においては、同水域において当局が一般航行権を消滅ないし永久に排除する権限はなく、したがってRowland夫人にはそれを要求する正当な期待は生じないと述べ、Hedsor Waterは一般航行権の対象区域であること、当局は1932年法及び1995年法に基づき同水域に法規上の権限行使が認められること、を内容とする宣言判決を下したのである⁽²⁶⁾。

これに対し控訴院判決 ([2003] EWCA Civ 1885 (19 December 2003.)) は、当局が2001年2月20日の文書回答により、同水域においては一般の利用を積極的に推進しないとした当局の文書回答により、Rowland側に対し、同水域への立入り禁止解除の影響を最小限とするとの保証を与えたこととなる、とした⁽²⁷⁾。その上で、一審が当局の権限を認めることだけを内容とする宣言判決を認めたのを修正し、「当局は法規上の権限行使に当たっては、2000年11月24日付け文書回答において、Hedsor Waterが私有とは認められないとの当局の見解が示された以前においては、2001年2月20日付け当局文書に示されているとおり、同水域が私有として一般に認められてきたという認識を考慮すべき義務を負う」との内容を追加すべきであるとしたのである⁽²⁸⁾。

May裁判官は、Craigが「正当な期待の存在は、当該事案において法的安定性 (legal certainty) の問題が含まれていることの表象としての意味がある」とし、「そのような期待は、適法性の原則 (principles of legality) と法的安定性とのバランスを必要とすることを裁判所に注意喚起する引き金として作用すべきである」と述べていることを引用する⁽²⁹⁾。同裁判官は、これにつき、さらに比例性 (proportionality) 及び公正の原則を追加すべきとする⁽³⁰⁾。

May裁判官は、結論としては上記宣言判決に同意してはいるが、傍論

(26) *ibid.*, para. 83.

(27) *ibid.*, para. 162.

(28) *ibid.*, para. 97.

(29) *ibid.*, para. 118.

(30) *ibid.*

として、彼女の正当な期待と公益との比較に関し、その正当な期待には十分な理由があるとする一方、公益については十分な検討がなされず、公益というだけで多くは絶対と見なされてきたと述べる⁽³¹⁾。同裁判官は、1894年テムズ保存法では、テムズ川の一般航行権を規定しながら、その例外規定により、Hedsor Water水域における既存の権益には影響を及ぼさないとし、以後の法改正においてもこの規定が継続してきたとする。この結果、同水域の以後の所有者がこれを私有扱いとして認めるという正当な期待が生じたものと判断したのである。したがって、この水域が、一般人に開放されれば、Rowland夫人側の受ける損害ははるかに大であるのに対し、同水域において一般人の航行が認められるとした場合には、ボートで同水域の堰止めまで行きUターンして元に戻ることができるにすぎず、過去157年にわたり一般人はこうした権利を行使せずに来たことを考慮すれば、同水域を私的所有として扱うべきとのRowland夫人の利益の方が優位であると述べている⁽³²⁾。

さらに同裁判官は、法律規定の改正がなされれば、Hedsor Waterの私有が認められなくなった場合の損失を公的に補償するよりも、夫人が同水域を私的所有として維持することの方がより公正かつ比例的な結果となるとの見解をも示している⁽³³⁾。

Mance裁判官 (Lord Justice Mance) は、古くからの経緯よりも、特に1968年にRowland夫妻がHedsor Wharf(埠頭)を購入した以後においても、当局がこの水域を航行ライセンスの適用外としてきたことを指摘する⁽³⁴⁾。そして、Rowland夫人の上記申立てを受けた2000年11月になってから、当局は改めて同水域に対する上記見解を示したが、2001年2月20日付けの文書では、さらにこの水域における一般人の航行を推進する意図はなく、航行禁止の解除の影響は最小限としたいとの方針が示され

(31) *ibid.*, para. 122.

(32) *ibid.*, para. 124.

(33) *ibid.*, para. 121.

(34) *ibid.*, para. 148.

ている⁽³⁵⁾。

同裁判官は、上記のPine Valley Development Ltd v Ireland及びStretch v. UK (38 EHRR196.) に関する人権裁判所判決に照らすとき、英国法において、正当な期待のケースに対し、環境庁がHedsor Waterに係る一般航行権を消滅させ、又はこれを私有として扱うべき権限を有しないことは、もはや当然の答えにはならない、と述べている⁽³⁶⁾。

もっとも同裁判官は、Rowland夫人が得た正当な期待に関しては、同夫妻がこの埠頭を購入した際、この水域が私的所有の対象である旨を当局に確認し、当局がこれに何らかの対応をしていれば、これが後に私的所有対象でなかったことが判明したとした場合には、これによる損害に対して当局は責任を負うことになる⁽³⁷⁾。

本件においては、当局はRowland側からは照会を受けたこともなく、公式の見解も示したことはなく、相手側との直接交渉を行った経緯もない。1968年にRowland夫妻が同地購入以後、当局との間に何度かのやり取りはあったものの、当局としては、同水域を事実上私的な水域として扱うとの方針を示したに止まると、Mance裁判官は結論付けている。その上で、Mance裁判官は、結論としては、上記の宣言判決に同意している⁽³⁸⁾。

ヨーロッパ人権裁判所判決は、正当な期待の保護について、次のような判断を示している。

Stretch v. The United Kingdom ([2003] ECHR 320.) の概要は、以下のとおりである。

申立人 (Stretch) はドーチェスター (Dorchester) との間に1969年9月29日から22年間の契約で工業用地の賃貸借契約を締結し、同契約において、期間経過後賃貸人が希望すれば、自治体はさらに21年の契約更

(35) *ibid.*, para. 96.

(36) *ibid.*, para. 152.

(37) *ibid.*, para. 160.

(38) *ibid.*, para. 162, 163.

新を約するとの条項が含まれていた⁽³⁹⁾。

申立人は同土地に建物を建築し、自治体に地代を支払い、その上、同建物を他に賃貸し、これを使用した事業を行ってきた。

これを引き継いだWest Dorsetは、相手方にいくつかの契約違反があること、ならびに21年間の契約更新はDorchesterの権限外であることを理由として、契約の無効を主張し、更新に応じなかったものである（The Local Government Act 1933, s. 164は、「地方自治体はその所有する土地につき、(a)大臣の同意を得た場合は期間の制限なく、(b)同意を得ない場合は7年を超えない期間内において、これを貸し付けることができる」と規定する。）。

申立人は、当局の更新拒否並びに英国裁判所がこれを認めたのは、欧州人権条約第1議定書第1条の財産権の保障に違反するとして人権裁判所に提訴した。

人権裁判所は、申立人が少なくとも財産権（possessions）を享受すべき正当な期待を主張し得るとする。さらに同裁判所は、契約締結時において、当事者双方は契約更新が法的に認められないとの事実を不知であったが、当局は21年の契約更新は認められないことを事後に申し入れた点を指摘する⁽⁴⁰⁾。

人権裁判所は、こうした事情の下において、申立人は契約更新が認められるとの正当な期待を有することを認め、それが第1議定書第1条の目的から、Dorchesterとの契約により与えられた財産に付随すると見なされると判断したのである⁽⁴¹⁾。

自治体の法規上の権限を超える契約の効力については、英国政府はこれを権限踰越（ultra vires）の法理により無効であるとする⁽⁴²⁾。

これに対し人権裁判所は、この法理の目的又は有用性は争わないとし

(39) (2004) 38 E. H. R. R. 12, para. 10~14.

(40) *ibid.*, para. 34.

(41) *ibid.*, para. 35.

(42) *ibid.*, para. 38.

つつ、「本件においては、その法理の適用が比例原則を尊重するものであることについての説得性がない」と述べる⁽⁴³⁾。

さらに、人権裁判所は、本件においては、「自治体が契約に基づく土地の賃貸料を徴収したばかりか、契約更新の際には、土地賃貸料の引き上げの可能性もあり得るものである。この点、自治体はその管理下の土地の処分により公益を損なうこととなる場合や、契約更新の結果として、第三者の利益又は他の法規上の権限遂行に支障が生ずるといった問題は生じたとの主張はなされていない」ことを指摘する⁽⁴⁴⁾。

英国政府は、本件に対しては金銭的な賠償を要しないと主張するのに対し⁽⁴⁵⁾、人権裁判所は、申立人が被った損害について、損害と人権条約違反との間に明確な因果関係を要すると述べた上、経済的損害31,000ポンド、非経済的損害5,000ポンド、さらに諸費用として45,000ポンドの賠償を自治体に命じたのである⁽⁴⁶⁾。

このように人権裁判所は、本件契約により生じた正当な期待を拒否し得る公益が存在するか否かを具体的に検証し、両者を比較検討するというアプローチにより、正当な期待に対する損害賠償責任を認めている点が注目される。

M Elliotは、「本件判決の分析の重要性は、正当な期待を適法に反故にし得るか否かを決するに当たり、法的不可能性 (legal incapacity) をその比較衡量の一つの要素として扱っているに過ぎないことにある」と指摘し、この点において、「法適合性という公益が必然的に優先的効力を有するとする英国当局の機械的な前提と好対照をなす」と述べている⁽⁴⁷⁾。

(43) *ibid.*

(44) *ibid.*, para. 39.

(45) *ibid.*, para. 45.

(46) *ibid.*, para. 56.

(47) Mark Elliott, "Legitimate Expectations and Unlawful Representations," [2004] CLJ 262.

第5 権限外の表示に対する正当な期待についてのCraigの見解

Craigは公的機関の権限外の表示に対する正当な期待についての独自の見解を述べており、上記Rowland判決に見られるように、この見解が判決にも影響を与えていることが注目される。

Craigは、権限踰越 (ultra vires) の原則は、「法適合性の原則」(principle of legality) を内包するものであるという。しかしながら、この原則は「法的安定性の原則」(principle of legal certainty) と衝突するとし、権限外の表示を個人が信頼した場合は特にそうであると述べる⁽⁴⁸⁾。Craigは、一般公衆に対する不利益が個人のそれに比較して微小である場合は、そのような表示に拘束力を認めるだけの十分な理由があるとし、このことは、法適合性の原則が場合によっては法的安定性の原則に勝ることがあり得ることを認めることになる、と述べている⁽⁴⁹⁾。

Craigによれば、正当な期待は権限外の表示に対しても、権限内のそれに対するのと同様の意味を持つべきであるとする。ただし、Craigは、正当な期待の存在は、当該事件には法的安定性の問題が含まれていることを示す標識となり、法適合性と法的安定性の両原則の比較衡量を要することを裁判所に警告する引き金としての役割を果たすことになる、と指摘する⁽⁵⁰⁾。

Craigは、公的機関の権限外の行為（表示）に対する正当な期待を保護すべき場合において、相手方当事者に対する金銭的救済の方がかかる表示の拘束力を認めるよりも簡単であるとする見解に対し、次のとおり述べる⁽⁵¹⁾。

第1に、Craigは、Robertson v Minister of Pensions ([1949] 1 K.B. 227) を例に挙げ、同ケースにおいて権限外の行為に対する損害賠償を

(48) P. Craig, *Administrative Law*, Sixth edition, 685.

(49) *ibid.*, 687~88.

(50) *ibid.*, 686.

(51) *ibid.*, 684.

認めることは、当該行為を行った機関に対する拘束を認めることと同一の結果をもたらすことを指摘する。ちなみに、この事件において申立人は、英国軍人として従軍中に負った障害に関する診断結果により、従軍が不可である旨の申立書を軍事省に送付した結果、障害が兵役に起因するものであるとの文書回答を得た。その後、年金大臣は申立人の障害が兵役によるものではないとの認定を行ったことから、申立人が年金大臣は軍事省が先に文書で行った上記確約に拘束されると主張して訴えを提起したものである⁽⁵²⁾。

この事件につき、王座部裁判所のDenning (Denning J) 裁判官は、その確約が軍事省を拘束するだけでなく、女王に対しても、また年金大臣に対しても拘束力を有すると述べたのである。したがって、年金大臣は申立人の障害を兵役に起因するものと認めるべき義務を負うとした⁽⁵³⁾。

第2に、Craigは、新たな許可を要しないとの確約により、不動産への変更を加えた結果、かかる確約が公的機関の権限外であったという場合などを挙げる。

その上で、Craigは、公益と私益とを比較衡量し、「後者に対するマイナスが前者に対するそれを上回ることが立証された場合には、表示の拘束力を認めるより損害賠償を行うべきとする理由は明らかではない。」と述べる⁽⁵⁴⁾。Craigはこのように述べた上で、上の例で不動産への変更が社会にとってマイナスとならないような場合、「表示の相手方当事者に損害を賠償するのは、資金の無駄である」と述べている⁽⁵⁵⁾。

⁽⁵²⁾ [1949] 1 K. B. 227 at 227-28.

⁽⁵³⁾ *ibid.*, 232.

⁽⁵⁴⁾ P. Craig, *op. cit.*, 691.

⁽⁵⁵⁾ *ibid.*.

Søren Schönberg もCraigと同じく、正当な期待を維持することが、特定の場合において公益を損なわないことが立証される場合、損害賠償を行うのは単なる資金の無駄である、と述べる (Søren Schönberg, *Legitimate expectations in Administrative Law* (2000), 235.)。

第6 M.Elliotの見解

公的機関の権限内の行為と同様、権限外の行為に対する正当な期待の保護を肯定するCraigの見解に対しては、英国内において賛否両論が見られるのが現状である。

エストoppel (estoppel) は、コモンロー上は過去又は現在の表示による禁反言を意味し、約束による禁反言 (promissory estoppel) や判決による禁反言 (estoppel by judgment) などの諸原則がある。公的機関に対するエストoppelの原則適用は、正当な期待の保護として、独自の展開を見るようになってきた。既にこれまでも明らかにしてきたように、この正当な期待の保護は、特にCoughlan控訴院判決において明確に示されたように、公的機関を実体的に拘束し得る原則であることが明らかとなった。これにより公的機関が実体的な拘束を受けることとなる場合、保護すべき正当な期待の存在につき、裁判所が実体に係る判断をなすべきことが前提とされている。

Rowland控訴院判決のMay裁判官が、Craigの見解に沿った意見を述べていることは、上に述べたとおりである。これに関し、Mark Elliotは、裁判所が公的機関に対して法的権限外の行為を義務付ける結果となるような救済を与えることができない点には異論はないとしても、「違法な行為に対する正当な期待を保護することが不可能であるということにはならない」と述べる⁽⁵⁶⁾。

その上で、Elliotは、Rowland事件では違法な公約の実施が求められたのは問題ではあるが、部分的な解決が図られたと述べる⁽⁵⁷⁾。また、Mance裁判官が、環境庁は正当な期待を考慮しても、その権限外の処分を行うことは期待できないが、その権限を恩恵的に行使することにより、

⁽⁵⁶⁾ Mark Elliott, "Legitimate Expectations and unlawful Representations" [2004] CLJ263.

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*

不正義を軽減することが求められる、と述べた点を引用する⁽⁵⁸⁾。

さらに、Elliotは、この場合、環境庁としては、Hedsor Waterの一般人への公開を積極的に推進しないという申立人の期待に配慮した形で行動すれば足りるとする。そして、こうしたアプローチが、人権条約上の権利と係わらないケースにおいても採用されるべきでないとするべき理由はない、と述べる⁽⁵⁹⁾。もっとも、今後、公的機関がこのような恩恵的な処分をすべき義務がより広範に認められない限り、不利益を受ける当事者が満足を受ける余地は限られたままとなろう、と述べている⁽⁶⁰⁾。

他方、このようなケースにおいては、対立する公益と私益との調整のためには、相手方に対する損害賠償をなすべきであるとの見解も提起されている⁽⁶¹⁾。もっとも、これに対してElliotは、期待に対する違反が条約上の権利侵害となる場合、人権法第8条(司法的救済)による損害賠償請求が第6条(公的機関の行為)(2)項により適用除外される場合などには、いかなる根拠により損害を賠償すべきかが明確でない、と指摘する⁽⁶²⁾。

Elliotは、いま一つの選択肢として、Rowland事件の一審判決においてLightman裁判官が示した見解を挙げる。すなわち、権限外の行為に対する正当な期待に対しては、公的機関はその権限の範囲内において当該期待を有する相手方の被る不利益を軽減すべき配慮を行い、又はこれに対する損害賠償により対応するというものである⁽⁶³⁾。

これにより、人権条約上の権利と公益との適正なバランスを図り、これにより人権法第6条(1)項にも適合するものと解すべきであるとする。もっとも、Elliotは、英国の裁判所が公的機関のこのような恩恵的な権

58) *ibid.*, 264.

59) *ibid.*

60) *ibid.*

61) H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Ninth editon, 341.

62) M. Elliott, *op. cit.*, 264.

63) [2002] EWHC2785 (Ch), para. 80.

限行使という理論を容認するか否かは、なお課題であると述べる⁽⁶⁴⁾。

ちなみに、Marcic v Thames Water Utilities Ltd控訴院判決（[2002] EWCA Civ 64）において引用されているS.v France（[1990] 65 D&R 250.）によれば、原子力発電所からの騒音その他の公害に対する付近住民（申立人）からの訴えにつき、人権委員会は、「こうした公害は申立人に向けられたものではなく、止むを得ない措置の結果ではあるとは言え、それは申立人の人権を侵害するものではあるが、ただ、申立人への損害賠償の支払いにより、その侵害が民主的社會において必要な限度を超えないとの結果をもたらすこととなった」と述べている⁽⁶⁵⁾。

これを受けて上記控訴院判決は、「公的機関が公益のために一定の公約を実施するに当たり、個人の利益と公共の利益との間の適正なバランスを達成するためには、当該公約により権利を侵害された個人に損害を賠償することが必要である」と述べている⁽⁶⁶⁾。

これに対して貴族院は、人権条約は個人の財産又は住居に対して絶対的な保障を与えているのではなく、これに対する権利が侵害された個人の利益とそれ以外の一般人の公益との公正な比較をすべきこととしている、と述べる⁽⁶⁷⁾。この場合、法律では公的機関であるテムズ川公益事業会社管理者にその比較権限が与えられており、これに如何に対応すべきかは同管理者の裁量に委ねられている、と述べている⁽⁶⁸⁾。

第7 Craigの見解に対する批判

Sarah Hannett and Lisa Busch(以下、Hannett & Buschという)は、法適合性が譲歩すべき理由としてCraig が掲げる根拠及び彼のいう比較衡量アプローチに対し、これを否定すべきであるとする⁽⁶⁹⁾。

初めに、Hannett & Buschは、権限踰越 (ultra vires) についての英

(64) M. Elliott, op. cit., 264.

(65) [2002] EWCA 64, para. 117.

(66) ibid., para. 118.

(67) Marcic v. Thames Water Utilities Ltd [2003] UKHL 66, para. 71.

(68) ibid., para. 87.

国におけるこれまでの議論は、英国憲法において法適合性原則が基本である点については、これを否定するものではなかった、という。つまり、英国における議会優位の憲法体制の下では、議会が公的機関の法的限界を画するものである以上、裁判所は公的機関に対し、法的義務の履行及び法的権限の逸脱の防止を命ずるべきである、と述べる⁽⁷⁰⁾。

さらに、Craigが、法適合性の原則は公務員の違法な表示に対しては抑止効果を持たないと述べるのに対し、これに対しては裁判所による司法審査だけでなく、オンブズマン制度による公的機関への申立てや公的機関に対する民法上の訴えの提起、例えば義務違反による誤表示や公務員個人に対する内部の懲戒規定による対応など、他の方法があり得ると指摘する⁽⁷¹⁾。

Hannett & Buschが法適合性を優先すべきであるとするのは、以下の各理由によるものである。

第1に、法適合性の原則よりも優先する利益を認めるとすることは、正当な期待が公的機関の義務の履行又は同機関の権限の妨げになるか又は同機関の権限を裁判所のお墨付きにより修正するかのいずれかである、ということである。理論的には、この結果は憲法上の議会主権の原則、三権分立の思想、さらに権限踰越の法理に反することになる⁽⁷²⁾。

具体的な例として、Rowlanad控訴院判決が挙げられる。

1885年テムズ保存法第5条は、テムズ川の保存者に対し、川の航行を妨げる者には妨害撤去を指示する権限を付与している。Rowland夫人の申立ては、権限外の表示から生じた正当な期待に基づき、Hedsor Waterに関する2000年11月の当局の方針転換は不公正かつ権限濫用であるとする宣言判決を求めるものであるが、そのことは、環境庁の法律上の職務遂行権限よりも同水域を私有として維持するための個人の利益を

(69) Sarah Hannett and Lisa Busch, "Ultra Vires representations and illegitimate expectations" [2005] P. L. 732.

(70) *ibid.*

(71) *ibid.*, 733.

(72) *ibid.*

優先させるとの試みである、とHannett & Buschは指摘する⁽⁷³⁾。

こうして、Hannett & Buschによれば、当該権限は、議会自体がテムズ川における一般航行権（PRN）の保持という公益と、川岸の所有者の個人的利益との調整を図った結果として、環境庁当局に付与されたものである⁽⁷⁴⁾。このような比較衡量の下で当局の職務及び権限が立法において規定されている状況において、裁判所が個別事案において本件のごとき私益が公益に優先すると判断を行い、議会が立法に取り入れた比較衡量に介入することは正当とは言えない、というのである⁽⁷⁵⁾。

Rowland控訴院判決において、Craigが権限外の表示に対する正当な期待の救済のための損害賠償につき、裁判所による比較衡量により、期待の保護のための私益が公益に優先するか否かの判断を前提とすべきと述べていることに関し、May裁判官は、こうした比較衡量アプローチは立法に繋がると述べる⁽⁷⁶⁾。それにもかかわらず、同裁判官は、傍論としてではあるが、同事件において比較衡量を実際に行い、Rowland夫人側の私益が公益に優先すると述べていることは、既に見たとおりである⁽⁷⁷⁾。

Hannett & Buschは、同裁判官の意見は憲法上の原則に関しては異説であるとし、上記に述べた理由により、この意見を批判する⁽⁷⁸⁾。

第2に、Hannett & Buschは、法適合性を優位すべき根拠として、第三者に対する影響を挙げる。すなわち、上記のように法適合性に優先する利益を認めることは、権限外の表示が第三者を拘束することを意味するが、この場合、当該第三者は意見を表明する法律上の機会を失い、公の利益を主張する権利も認められないこととなる⁽⁷⁹⁾。

(73) *ibid.*

(74) *ibid.*, 733–34.

(75) *ibid.*, 734.

(76) [2003] EWCA Civ 1885 (19 December 2003), para. 120.

(77) *ibid.*, para. 124.

(78) Hannett & Busch, *op. cit.*, 735.

(79) *ibid.*, 734.

結論として、権限外の行為又は表示が第三者に及ぼす影響を評価するには裁判所は適切な機関とは言えず、また、十分な情報に基づく視点からそのような評価を行うこともできない、とされる⁽⁸⁰⁾。

こうして、Hannett & Buschは、議会主権と三権分立の原則から、少なくともRawland控訴院判決以前においては、裁判所は正当な期待の規範的な側面を強調しながら、法適合性の原則を通して、正当な期待と法の支配という基本原則との繋がりをも強調したと指摘する⁽⁸¹⁾。

さらにHannett & Buschは、Craigのいう比較衡量によれば、裁判所の判断する公益と公的機関の表示を信頼した相手方の被った損害とを比較がなされることにより、裁判所による恣意的な判断がなされ得ると述べる。その結果、公的機関にとっては、いかなる場合に権限外の表示が拘束力を有するのかが不確定とならざるを得ないこととなる、と指摘する⁽⁸²⁾。

Hannett & Buschは、既に述べたStretch v UKに関する人権裁判所判決 ([2003] ECHR 320.) は、正当な期待を認めたものであるが、これは地方公共団体の不当利得 (unjust enrichment) の問題として理解すべきであると述べる。つまり、自治体はその権限外の行為によって、申立人が契約をする誘因を作ったというものであり、これにより、申立人は法に基づき得られるはずの金銭的利益を失ったと解すべきであるとす⁽⁸³⁾。

Hannett & Buschは、このような場合と異なり、例えばFlanagan控訴院判決 (Flanagan & Anor v South Bucks District Council [2002] EWCA Civ 690.) の事例を挙げる。

この事例は、相手方は地区当局が撤去対象とした廃棄物品等を所有地に放置し、撤去通告を受けながらも、訴追の手段を取り等に関する地区

(80) *ibid.*

(81) *ibid.*

(82) *ibid.*, 735.

(83) *ibid.*, 738.

当局との合意により正当な期待が生じたことを根拠として、これに対する強制手続を免れることを意図するものであった。

本件において控訴院は、相手方個人は主観的には期待を得たかも知れないが、それは正当でなく、したがって、これを主張することは認められないと述べている⁽⁸⁴⁾。

Hannett & Buschは、例えばRowland事件においては、一般人はHed-sor Waterへの航行ができないという損失を被ることになり、また、Stretch事件に関しては、第三者が当該土地における計画許可についての協議の機会を失うという不利益を受けることになる点を指摘する⁽⁸⁵⁾。

84) [2002] EWCA Civ 690, para. 18.

事案の概要は、次のとおりである。

Flanagan父子（父は後に死亡）がその所有地に保有する自動車や屑鉄のほか、70項目に及ぶ対象物さらには2棟の簡易建物につき、地区計画当局から2回にわたり撤去通告を受け、また1990年都市田園計画法215条の通告（amenity notice）（以下、215条通告という）も受けたにもかかわらず、これに応じなかったことに関する事件である。

ここで問題となったのは、父に対する2度の撤去通告違反事件の裁判において、父側が215条通告に対する不服申立てを取下げ、子が土地の管理に責任を負うのと引き換えに、当局は通告に基づく訴追の取下げに同意したことに関するものである（para.6.）。

当局がその後、父子に対し、その所有地における自動車、屑鉄、建材などの保管のための使用の差止命令（injunction）を申し立てたのに対し、父子は、当局が既に撤去通告自体を取り下げたとして、この申立ては上記同意に反し許されないと主張した（para.2.）

控訴院判決は、当局の代理人弁護士の権限は、刑事訴追の取下げ以外に及ぶものではなく、当局の行った撤去通告それ自体を取り下げる権限を有しないとされた（para.24.）

同判決は、地区当局の代理人が行った表示により、同地区の今後の対応につき相手方に正当な期待が生ずるとすれば、それは当該表示者が實際上又は表見上の権限を有する場合に限られるとする（para. 18.）。本件のように表示者が地区当局を代理してそのような同意をする権限を有しない場合には、被表示者において地区当局が当該表示に拘束されるべきことを認める理由は存在しないと述べる（*ibid.*）。

85) Hannett & Busch, *op. cit.*, 738.

こうして、正当な期待の「正当性」(legitimacy)とは、公的機関がその法的権限を有しない公約、表示又は行為には拘束されないという基本原則を内包しており、主観的、心理的な概念とは異なるこうした側面こそが、行政法の文脈においてそれが果たす役割の核心をなすものであって、これを否定すれば、公的機関が違法に、しかも恣意的にその権限を拡大することを許容することになる、というのがHannett & Buschの結論である⁽⁸⁶⁾。

第8 Craigの反論

第1に、裁判所による上記の比較衡量が憲法上の原則に反するとの見解、第2に、比較衡量が安定性に問題を生ずることに対し、Craigは以下のように反論する⁽⁸⁷⁾。

第1の点に関しては、無効 (invalidity)、権利放棄 (waiver)、司法審査申立ての遅延 (delay) につき、裁判所による比較衡量が現実に認められていることを指摘する。

無効に関しては、裁判所は権限外の処分に対して、その裁量により、事例に応じて処分の効力を遡及的に失効させ、又は判決以降将来に向けてその効力を失わせるという実際上の選択肢をも採用してきた。

権利放棄とは、例えば聴聞の権利を経て処分を行うことが義務付けられている場合に、聴聞を経ないで行われた処分は無効とされるが、仮に処分の手続きが聴聞の権利を放棄することを承認し、これを省略して処分が行われた場合には、後に当該処分の無効につき訴えの提起が認められないような場合である⁽⁸⁸⁾。この場合も、その可否は裁判所の裁量的判断による。

司法審査申立ての遅延については、1981年最高法院法 (Supreme

⁽⁸⁶⁾ *ibid.*, 739.

⁽⁸⁷⁾ P. Craig, *Administrative Law*, Ninth edition, 689-91.

⁽⁸⁸⁾ *Secretary of State for the Home Department v Ravichandran* [2000] 1 WLR344.

Court Act 1981) 第31条(6)は、「司法審査の申立てが不当に遅延しており、求められている救済を与えることが、何らかの者に実質的な障害を引き起こし若しくはその者の権利を実質的に害する可能性があり、又は正当な行政運営に支障を来すものであると認める場合、高等法院は申立ての許可、又は救済を与えることを拒否することができる」と規定する。

Craigによれば、裁判所は上記法律以前から権限外の行為の性質とこれに対する救済を付与する効果を比較衡量したのであり、同法制定後においても同様であると述べる⁽⁸⁹⁾。

第2に、Craigの見解では、公的機関が権限外の行為（表示）を行ったことを前提としながら、当該表示の相手方が受ける損害に比較し、それが公益に及ぼす効果が小さい場合には、当該表示に拘束力を認めるべきとするというものである⁽⁹⁰⁾。

第3に、権限外の表示に拘束力を認める場合、第三者がこれに対して意見表明を行う機会を欠くことになるという点である。これに対してCraigは、上記の無効、権利放棄、申立ての遅滞の場合において第三者の関係が問題とされないのと同様であると述べる⁽⁹¹⁾。

最後に、公的機関が広範囲の公益を代表することは認められるとしても、相手方個人の受ける不利益が一般人の受ける不利益よりも大であるとした場合に、権限外の表示が何故に拘束的たり得ないかは、それによっては説明され得ない、とCraigは述べている⁽⁹²⁾。

第9 結語

法的権限外の行為に対する正当な期待の保護を認め、当該行為を行っ

⁽⁸⁹⁾ P. Craig, *op. cit.*, 689～90.

申立て期間経過後において、悪意 (bad faith) を理由として宣言判決を認めた事例として、*Smith v East Elloe RDC* ([1956] AC. 736.)。なお、*de Smith's Judicial Review*, Sixth ed. 189.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, 690.

⁽⁹¹⁾ *ibid.*.

⁽⁹²⁾ *ibid.*.

た機関がこの期待に拘束され得ることを主張するCraigの見解については、以上に概観したように賛否両論が見られる状況にある。この点につき、Wade & Forsyth, *Administrative Law* (Tenth ed.) は、「期待に置かれた信頼は重要ではあるが、しかし、それは法の支配を維持するほどには重要ではない」と述べ、この見解には消極的である⁽⁹³⁾。

冒頭にも述べたように、これまでの裁判例では、公的機関に違法な表示に対する拘束力を認めることは、「公的機関がその権限を恣意的に逸脱することを許容することにより、違法にその法的権限を超え、権限踰越の法理を崩壊させるという二重の効果を生じることになる」と指摘されてきた⁽⁹⁴⁾。

しかしながら、他方では上に述べたように、公正という原則から正当な期待の保護の原則が派生することとなり、今日では、この正当な期待保護の原則は、公正な裁判 (fair trial) や法律に基づかない刑罰の禁止といった権利と同等の位置を占めることとなった⁽⁹⁵⁾。このことから、今や公的機関の公約又は慣行は、公的機関の公的義務に反することになるか、又は公益に基づく公的機関の目的に比例的である場合でない限り、これからの離反は許されない⁽⁹⁶⁾。

公的機関の権限外の行為に対する正当な期待は、法的安定性 (legal certainty) の原則をその根拠とし、この原則自体が法の支配 (rule of law) の重要な要素をなしていると指摘される⁽⁹⁷⁾。その上で、権限外の表示に対する正当な期待につき、次のような見解も見られる。第1に、表示への認識及びその信頼の結果としての不利益という要素が不可欠であること、第2に、正当な期待への違反が人権条約上の人権侵害と認め

⁽⁹³⁾ Wade & Forsyth, *op. cit.*, Tenth edition, 451.

⁽⁹⁴⁾ *R v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food Ex p. Hamble (Offshore) Fisheries Ltd* [1995] 2All ER 714, at 731.

⁽⁹⁵⁾ *Nadarajah Abdi v Secretary of State for the Home Department* [2005] EWCA Civ 1363, para. 68.

⁽⁹⁶⁾ *ibid.*

⁽⁹⁷⁾ Woolf, Jowell, Le Sueur, *de Smith's Judicial Review*, Sixth edition, 643.

られる場合には、当該権利侵害と公益との比較考量が必要であること、第3に、第三者の利益との調整が図られている場合には、権限外の表示の効力を認めるべきでない、との見解がそれである⁽⁹⁸⁾。

Schönbergは、「行政における法適合性は極めて重要ではあるが、それにより行政における個々人の公正と信頼への配慮に常に優先することが許されるわけではない」と述べる⁽⁹⁹⁾。そして、「個々のケースに応じて、行政官は個人の期待及び信頼と法適合性が遵守されることの公益とを比較衡量すべきである」とし、「裁判所はこの比較衡量を審査し、関連する利益相互間に重大な不均衡があるときは、常に介入すべきである」と述べている⁽¹⁰⁰⁾。

以上に見たように、権限外の行為に対する正当な期待の保護を認めるべきであるとするCraigの見解は、権限踰越の法理の根拠としての法適合性の原則に対し、法的安定性の原則に基づき、これを修正することを意図するものであると言える。つまり、それは、公的機関の権限内の行為だけでなく、権限外の行為に対しても、これに対する相手方の正当な期待を保護すべき場合のあり得ることを前提とする。そして、後者の場合における正当な期待の保護は、法適合性の原則に基づく権限踰越の法理によっては救済し得ないこと、さらにこれに対して金銭により賠償を行うことがあるとしても、金銭賠償では補うことのできない場合のあり得ることを指摘するものである。このような場合、当該機関の権限外の行為につき、これに対する相手方の正当な期待を保護することによる利益が、その執行を行うことによる公益上のマイナスよりも少ないと認められるときは、その執行を認めるべきであるというものである。

上に述べたように、ヨーロッパ人権裁判所が権限外の行為に対する正当な期待の保護を認め、そこにおける正当な期待を条約第1議定書に規定する財産権に当たるとの判断を示した例もある。他方、英国の1998年

(98) *ibid.*

(99) Søren Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law* 2000, 164.

(100) *ibid.*

人権法は国会主権の原則それ自体を否定するものではなく、裁判所により国内法が人権条約上の権利に適合しないと判断するときにおいても同法の法的効力は否定され得ず、ただ裁判所は立法規定が条約上の権利と適合しないことを宣言することができることとなっている (Human Rights Act 1998, s. 4 (2))。また、同法第6条は、「公的機関が人権条約上の権利に適合しない方法で行為することは違法である」と規定しており、この「公的機関」には裁判所も含まれる (s. 6 (3)(a))。このような1998年人権法規定から見ると、英国の裁判所がヨーロッパ人権裁判所の判決の影響を受けることは避けられない。

Craigの指摘するように、公的機関の権限外の行為に対する正当な期待の保護に関しては、必ずしもそのすべてが損害賠償の対象となるべきものではなく、また、賠償が適切と言えない場合もあり得る。既に見たRowland控訴院判決では、当局は正当な期待に基づく個人の信頼を考慮すべき義務を負うとの内容の宣言判決が下された。実体的な正当な期待がこうした形で保護されるケースは今後もあり得ると思われる。それ以外にも損害賠償に代え、例外的・個別的に正当な期待保護のため、法律の定める権限外の行為を認めるべき場合もないとは言えない。具体的にどのような場合がそれに該当するかは、今後における裁判例を待つほかない。この問題に関する、今後の人権裁判所及び英国裁判所における判断が注目される場所である。

※本稿は2008年度比較法研究所助成費による研究の一部である。