

民事上の紛争に対する行政委員会の 裁定の法律的性質

綿貫芳源

目次

- 一 はじめに
- 二 公害等調整委員会の地位、組織、権限及びその手続の特色
 - (1) 地位と歴史
 - (2) 組織
 - (3) 権限
 - (4) 手続
- 三 裁定の効力に対する規定
 - (1) 不服裁定
 - (2) 責任裁定と原因裁定
- 四 民事上の紛争に対する行政機関の判断に関する具体例
 - (1) 英国の具体例
 - (2) 我が国の具体例
- 五 行政機関の行う裁定、裁決に関する学説判例
 - (1) 責任裁定及び原因裁定に関する学説
 - (2) 海難審判に関する学説判例
- 六 責任裁定及び原因裁定の性質及び効力
 - (1) 公益性
 - (2) 規制
 - (3) 行政処分性
- 七 あとがき——将来の展望

一 はじめに

昭和56年7月1日付で私は公害等調整委員会委員に任命された。現在に至るまで、私は中央公害対策審議会その他若干の審議会の委員になったことはあるし、また、現在もこれらの委員をしているが、行政上の裁定権を行使する行政委員会委員の経験はなく、また、公害等調整委員会の職務についての知識も皆無であったため、委員就任後委員長をはじめとするその他の委員や事務局の職員の援助で委員としての職務を執行してきたというのが実情である。しかし、原則として週1回開催される委員会議に参加したり、裁定委員（公害紛争処理法——以下処理法と略す——42条の2、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律——以下調整手続法と略す——2条）としての経験等を通じて、不十分ながら、公害等調整委員会の職務権限及びその特色も漸次理解できるようになってきた。

公害等調整委員会事務局の依頼により、57年3月19日その職員を対象とする部内の研究会で「行政委員会としての公害等調整委員会」と題する講演を行ったが、この講演の準備¹⁾を進めるうちに、この委員会は通常の行政委員会とは異なる権限や特色をもっていることが明らかになってきた。即ち、その最も著しい特色というべきものは処理法の定める責任裁定の内容及び手続に関する規定（42条の19以下）である。前記講演はごく一般的に行政委員会としての公害等調整委員会の特色を述べたに止まるが、本稿は講演の内容の一部である公害等調整委員会の責任裁定及び原因裁定の法律的性質から出発して、その性質、効力をどのように解すべきかを検討することを目的とする。本稿は極めて不十分

1) 行政委員会についての研究は少なくないが、公害等調整委員会及びその権限等についての研究は実務家によるものが多く、研究者による論文は見当らず、これを参考にすることができなかった。しかし、この委員会に関する実務家による論文は、その立場上一定の制約があるとはいえ、いずれも正確で秀れたものである。私の参照した文献は次の如くである。川村皓章「公害等調整委員会」日本法律家協会編準司法的行政機関の研究258頁以下、藤田耕三「公害等調整委員会設置法案の立法趣旨と内容」ジュリスト503号20頁以下。なお、最近公害等調整委員会は、「公害紛争処理制度10年の歩み」（55年12月）及び「土地利用調整制度30年の歩み」（56年8月）を発表した。これらには同委員会の発足以来の歴史的経過と同委員会が取り扱った主な事例が紹介されており、資料的に高い価値をもつと思われる。本書ではこれらを「10年の歩み」、「30年の歩み」として引用する。

なものであるが、この点について検討した論文も見当たらないし、行政審判を含む行政手続に関する研究も余り活発とはいえない。本稿が公害等調整委員会の手続を含む行政手続に関する将来の本格的な研究の一助にでもなればというのが私の期待しているところである。なお、本稿で述べられている責任裁定及び原因裁定についての解釈は、公害等調整委員会とは関係がなく、全くの私見であることを予めお断りしたい。

二 公害等調整委員会の地位、組織、権限及びその手続の特色

公害等調整委員会は合議体としての行政機関であり、我が国では公正取引委員会等と並ぶ典型的な準司法的審判機関または行政委員会であることは広く知られている。そして、その地位、組織等については文献²⁾もあるので、ここで紹介する必要はないようにも思われるが、本稿の主題である責任裁定及び原因裁定についての私の疑問を正しく理解してもらうためには、まず、この点から述べるべきであろう。

(1) 地位と歴史 公害等調整委員会は国家行政組織法3条2項に基き、総理府の外局として設けられた行政委員会であり(公害等調整委員会設置法2条)、行政組織上は総理府に属するが、委員会の委員長及び委員は独立してその職権を行うものとされ(同法5条)、上級行政庁に当るものはない。この公害等調整委員会の地位を理解し、以下述る組織等の特色を明らかにするには、簡単にでもその歴史を述べる必要がある。

公害等調整委員会は、同委員会設置法(昭和47年法律52号)によって、昭和47年7月1日設置されたが、それはそれ以前から設置されていた土地調整委員会と中央公害審査委員会とを統合したものである。まず、土地調整委員会は「鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図る」ことを目的として、土地調整委員会設置法(昭和25年法律292号)により、国家行政組織法3条2項に基く総理府の外局として設けられた行政委員会であり(同設置法2条)、資源の開発と土地利用の調整を目的とし、その権

2) 簡単には川村前掲論文準司法的行政機関の研究258頁以下。詳しくは「10年の歩み」31頁以下、「30年の歩み」60頁以下。

限等は行政処分を中心とするものであった³⁾。これに対して、中央公害審査委員会は若干異なる。昭和30年以降公害が重要な社会問題となり、その深刻化と共に従来から認められる司法的救済のほか、行政機関による和解の仲介、調停及び仲裁の制度を設けるべきことが提唱され、公害対策基本法も「政府は、公害に係る紛争が生じた場合におけるあつせん、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない」(21条1項)と定めた。この規定に基づき、公害紛争処理法(昭和45年法律108号)が制定され、紛争処理機関として総理府に国家行政組織法8条機関(附属機関)としての中央公害審査委員会が設置され⁴⁾、他方、都道府県には、必置機関ではないが、都道府県公害審査会が設置され、公害紛争についての和解の仲介(地方のみ)、調停及び仲裁を行うことになった。この公害審査委員会等は行政機関であるが、私人間の公害紛争についての和解の仲介・調停及び仲裁を目的とし、行政機関でありながら行政処分を行うものではない点に特色があった。しかし、公害紛争は当事者間に深刻な対立のあることが多く、かつ、その司法裁判所による解決には多大の時間と経費を要することが多いところから、前記処理法制定の当初から、裁定制度の採用が検討されていたようである。そして、同法制定後の実績から、一層その必要性が意識され、公害紛争処理制度の充実強化のため、裁定制度が採用されることになった⁵⁾。単なる調停又は仲裁機関をこえ、この裁定権が委員会に与えられることになると、同委員会は国家行政組織法上の3条機関にしなければならないことになり、既に3条機関として存在していた土地調整委員会とも統合して新たに3条機関としての公害等調整委員会が設置され、今日に至っている⁶⁾。このように、資源開発と土地利用の調整を目的として行政処分を

3) 土地調整委員会が設置されるまでの経過、及び、同委員会の設置後の活動については、「30年の歩み」1頁から53頁まで。

4) 公害紛争処理制度と中央公害審査委員会については、「10年の歩み」19頁以下。

5) 公害紛争では公害発生源の特定、因果関係の究明等複雑で困難な公害固有の特殊性のあることから、専門的立場よりする裁定制度の採用が、昭和45年公害処理法成立時の衆議院産業公害特別委員会の附帯決議にも要望されていた。そして、その後も国会の野党及び日本弁護士会の意見、提案にも裁定制度の採用が強く要望された。この当時の経過の詳細については、「10年の歩み」14頁、34頁以下参照。

6) 「30年の歩み」29頁以下、「10年の歩み」31頁以下参照。

行使する土地調整委員会と私人間の公害紛争の調停及び仲裁を行う中央公害審査委員会を統合して生れたところに公害等調整委員会の組織、権限及びその手続に以下述のような特色を与えていることは後述の如くである。

(2) 組織 公害等調整委員会の組織等は、公正取引委員会と並んで、独立の行政委員会としての顕著な特色を具備している。委員会は委員長及び委員6人によって構成され(公害等調整委員会設置法—以下設置法と略す—6条1項)、委員のうち3人は非常勤とされている(同条2項)が、いずれもその任命権者は内閣総理大臣とされながら、任命については両議院の同意が必要である(設置法7条1項)。そして、これら委員長及び委員の任期は五年と定められているが、再任を妨げない(設置法8条)。そして、これら委員長及び委員は、在任期間中、法定の事由がない限り罷免されることがないとして、その身分が保障されている(設置法9条、10条)。これら委員会の組織上の特色は公正取引委員会のそれ(独占禁止法28条から33条まで)に類似するといつて差支えない。

以上述べた行政委員会全体を通ずる特色と並んで、公害等調整委員会は組織上次のような特別の制度を採用している。第1は、公害紛争の仲裁及び裁定を行うに際しては、仲裁委員会又は裁定委員会を構成する委員のうち少くとも1人は弁護士資格を有する者でなくてはならない(処理法39条3項、42条の2第3項)とされ、第2は、産業公害が高度の科学技術が駆使されていることから、これをめぐる紛争の解決のためには広い分野にわたる専門的技術についての知識を必要とするので、専門委員制度が置かれている(設置法18条1項)。

これらの制度はいずれも公害紛争という新しい問題の解決のために採用されたものといつてできるが、特に第1のそれは私人間の紛争の仲裁及び裁定に由来するので、他の行政委員会には見られない特色といえる。

(3) 権限 既に(1)で述べた成立の経過からも明らかなように、公害等調整委員会の権限は、土地の利用調整のための裁定等と公害紛争処理のためのあっせん、調停、仲裁及び裁定等を中心としている。前者は鉱業法及び調整手続法の定めるところにより、鉱区禁止地域の指定、鉱業権の設定等に関する不服の裁定等を行うことであり(設置法4条2号)、後者は処理法の定めるところによりあつせん、調停、仲裁及び裁定を行うことである(同条1号)。前者は土地調整

委員会の権限を承継したものであり、後者は、新設されたあつせん及び裁定を除き、従来中央公害審査委員会の権限とされていたものである。

以上のほかにも公害等調整委員会の権限として承認（鉱業法64条の2）、意見の開陳（土地収用法27条、31条等）、公害苦情処理の指導（処理法3条）等があるが、これらの権限は本稿の主題と関係がないので、ここでは専ら土地利用の調停をめぐる鉱区禁止地域の指定及びその指定の解除、不服の裁定及び公害紛争をめぐる裁定のみについて検討する。

(4) 手続 本稿で検討する公害等調整委員会の権限の行使に関する手続は、準司法的審判機関の1つとして、次のような特色をもっている。ここでも土地利用の調整手続と公害紛争の処理手続とに分けて考察しよう。

(i) 土地利用の調整手続 (i) 鉱区禁止地域の指定及びその指定の解除 特に一定の地域において鉱物を掘採することが一般公益又は農業、林業若しくはその他の産業と対比して適当でないと認められるときは、鉱業権の設定を禁止することができる（鉱業法15条）。これと類似の制度は旧鉱業法以来認められていた（旧鉱業法10条）が、それは所轄通商産業局長が関係都道府県知事と協議のうえ、これを公害地として、かかる地域にかかる鉱業出願を不許可とする取扱いをするに過ぎなかった⁷⁾。この制度は行政庁内部の取扱いに過ぎなかったことから、その基準に一貫性を欠く等の場合があり、鉱業法の改正により土地調整委員会の認定により一定の地域を鉱区禁止地域とする制度が採用された⁸⁾。

公害等調整委員会が鉱区禁止地域を指定するには、まず各省大臣又は都道府県知事が請求し（調整手続法22条1項）、この請求にあたって、請求者は、その理由を具し、その鉱種、地域範囲を明らかにする等が要求されている（同法施行規則6条）。問題はこの指定の手続であるが、次のように定められている。

7) 川村前掲論文準司法的行政機関の研究276頁、なお、明治初期からの土地利用調整に関する制度としての旧土地収用法、特に旧鉱業法下における鉱区禁止地域については、「30年の歩み」4頁以下参照。

8) このような行政委員会としての土地調整委員会の設置とそれによる鉱区禁止地域の採用は当時の連合国総司令部顧問としての鉱業法の専門家ダンカン氏の影響が大きかったようである。「30年の歩み」10頁参照。

指定の請求があったときは、委員会は直ちにその旨を公示し（調整手続法22条2項）、遅滞なく鉱業に関する主管大臣である通商産業大臣の意見を聞き、聴聞会を開いて一般の意見を求め（設置法14条）、土地所有者等土地に関し利害関係を有する者、鉱業権者、鉱業出願人その他の利害関係人を審問したうえで、鉱区禁止地域を指定する（調整手続法23条1項）と定めている。なお、指定地域について指定の必要がなくなり、これを解除するときは、指定の場合と同様の手続をとるものとされている（同法24条）。そして、鉱区禁止地域の指定及びその指定の解除に関してなされた処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない（同法24条の2）。そこで、この指定と行政事件訴訟法との関係が問題になるが、この点は後述する。

(四) 不服の裁定 鉱業法その他一定の法律の規定による行政処分に対する不服の裁定は土地利用の調整をめぐる公害等調整委員会の重要な権限である。この不服の裁定に関する手続は基本的には行政不服審査法による手続と同様であるが、いくつかの点で一層司法手続に近いものが採用されている。

まず、(一)に述べた鉱区禁止地域の指定及びその指定の解除が全体としての委員会によってなされるのに対して、不服の裁定は3人の裁定委員によって構成される裁定委員会がこれを行ない（調整手続法2条）、裁定委員の除斥事由及び忌避の制度が定められている（同法3条、4条）。これは後述する公害紛争の裁定にも採用されている。ついで、審理手続は申請人及び処分庁に審理の期日及び場所を通知し（同法31条）、原則として公開のもとに行なわれ（同法32条）、裁定及び申請却下の決定は文書をもって行ない、かつ理由附記が定められると共に、公正取引委員会の審決書（独禁法57条2項）と同様、少数意見を附記することができる（調整手続法42条2項、26条3項）としている。この裁定委員会による審理手続においても、事件関係人の申立により又は職権で、事件関係人等の出頭を求めて審問する等職権主義による調査権が認められている（同法33条）。従って、この手続は行政手続ではあるが、通常の行政不服審査手続とは著しく異り、司法手続に極めて近いものとなっている。

裁定がこのような審理手続を経てなされることから、裁定に対しては、行政不服審査法による不服申立てをすることができず（調整手続法48条）、裁定書

正本が到達した日から60日以内に裁定又は裁定の申請却下の決定の取消しの訴えを東京高等裁判所に提起することができるにどまる（同法49条, 57条）。なお、裁定についての行政事件訴訟法による出訴については後述する。

(ii) 公害紛争の処理 ここでも公害等調整委員会の公害紛争処理に関する権限のうち、本稿の主題に必要な裁定権限のみを検討する。前述の如く、裁定は私人間の民事上の紛争に関係したものであるから、裁定手続も民事訴訟手続に非常に近いものであることは後述の如くである。

(i) 紛争処理の対象 公害対策基本法2条1項に規定する大気の汚染、水質の汚濁（水質以外の水の状態又は底質が悪化することを含む。）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭のいわゆる典型七公害を対象とし（処理法2条）、日照妨害、電波障害、薬品及び食品公害等は含まれないし、前記7公害に属するものであっても、鉱物の掘さくによる地盤沈下や基地公害は除かれている（同法50条、公害対策基本法2条1項参照）。

(ii) 裁定機関 処理法が定める紛争処理機関としては、国の機関としての公害等調整委員会（3条）と条例の定めるところにより都道府県に設置することのできる都道府県公害審査会（13条以下）とがある。しかし、都道府県公害審査会は夫々3人以内のあつせん委員（28条）、3人の調停委員（31条）及び仲裁委員（39条）を指名して、あつせん、調停及び仲裁をなしうことは公害等調整委員会と同様であるが、裁定についての権限は認められていない⁹⁾。即ち、裁定は公害等調整委員会の権限に専属するので、都道府県公害審査会との間で管轄上の問題は生じない。裁定にあたるのは、公害等調整委員会の委員長及び委員の中から事件ごとに、委員長が指名する3人又は5人の裁定委員よりなる裁定委員会である（処理法42条の2）。そして、仲裁と同様、裁定委員のうちに弁護士資格を有する者を少なくとも1人を加えなければならない（同条3項）とし、更に、前述せる裁定委員について、除斥及び忌避制度が設けられている

9) 昭和47年裁定制度の導入を内容とする処理法の一部改正をその附則において規定した公害等調整委員会設置法案審議の過程において、県の審査会等の裁定権限についても、政府側は、将来の問題として検討したい旨答えている。「10年の歩み」38頁参照。従って都道府県の審査会の裁定権限はこれを全面的に否定するのではなく、将来の問題とするというのが当時の政府の見解であったようである。

(42条の3, 42条の4, 42条の5)。

(イ) 裁定手続 裁定には責任裁定と原因裁定との2種類がある。責任裁定とは、公害に係る被害についての損害賠償請求権の存否、範囲について判断し、賠償金の支払いを命ずる裁定であり(処理法42条の12第1項)、原因裁定とは、被害とその原因とされる行為との事実関係の存在のみを判断する裁定である(同法42条の27第1項)。この原因裁定は海難審判庁の行う原因解明裁決(海難審判法4条1項)と同様な法的性質をもつものであり、その趣旨は公害紛争の主要部分をなす事実的因果関係の確定を目的とし、その確定によって当事者間の自主的交渉あるいは調停等による解決が期待できること、その因果関係を早期に確定し、その成果を関係行政機関の長への通知及び意見の申出等によって公害行政へ反映し、被害者救済の実をあげようとするにありとされている¹⁰⁾。

このような性質をもつ裁定について、次のような極めて特色のある手続が定められている。まず、一方において、当事者は、調停、仲裁の場合と同様、弁護士又は裁定委員会の承認を得た者を代理人とすることができ(処理法23条の2)、必要的審問(同法42条の14)及び当事者の立会(同条2項)と審問の公開(同法42条の15)、更に裁定を申請した者の申立てに基く委員会による証拠保全(同法42条の17)が定められる。そして、これら責任裁定に関する規定はいずれも原因裁決に準用されている(同法42条の33)。これらは民事訴訟手続に準ずるものといえる。これらと並んで、責任裁定等に関する手続は行政機関によるものであることから、次のような特例が認められている。即ち、アメリカにおけるクラスアクションに例をとったといわれ、また、行政不服審査法にも認められている多数の中からの代表者の選定(処理法42条の7から42条の9まで、行政不服審査法11条参照)、ついで、不適法な申請の却下(同法42条の13)と並んで、責任裁定については適法な申請に対しても、被害の程度が軽微であり、かつ、その範囲が限られている等の被害の態様及び規模、紛争の実情その他一切の事情を考慮して責任裁定をすることが相当でないとするときは例外

10) 公害等調整委員会設置法案についての政府側答弁による。「10年の歩み」37頁。

的な裁量による不受理が定められ(同法42条の12)、そして、責任裁定及び原因裁定を通じて、証拠調べについては職権主義を採用し(同法42条の16)、事実についても裁定委員会自ら調査し、又は公害等調整委員会の事務局の職員をしてこれを行わせることができ、その立入検査については専門委員をして補助させることができる(同法42条の18)とされている。更に、原因裁決のみに関する特則として、相手方を特定しないことについてやむを得ない理由がある場合における相手方特定の留保が認められ(同法42条の28)、不告不理の原則の例外(同法42条の30第1項)、関係行政機関の長への通知及び意見の申出(同法42条の31)が定められている。

三 裁定の効力に関する規定

公害等調整委員会またはその裁定委員会の裁定はどのような効力を有するものとされているであろうか。現在に至るまでの裁定件数は次の如くである。土地調整委員会を含む公害等調整委員会の不服裁定事件の総数は60件であり(昭和26年1月31日から昭和56年3月31日まで¹¹⁾)、処理法による責任裁定は10件、原因裁定は1件(昭和47年9月30日から昭和55年12月31日まで¹²⁾)である。これらの裁定のうち、不服裁定事件については司法裁判所の判決¹³⁾もあるが、責任裁定及び原因裁定については判決もなく、また、この点を検討した学説も極めて少ない。そこで、本稿では裁定の効力とこれに対する司法審査としての訴訟との関係に関する実定法の検討からはじめることにしよう。この公害等調整委員会の裁定は、同じ用語と同じような手続を採りながら、不服裁定と責任裁定及び原因裁定とは可成りその効力や性質が異なるので、順を追って検討を加えることにする。

(1) 不服裁定 前述の如く、不服裁定は文書をもって行い、且つ、理由を附し、裁定委員がこれに署名押印しなければならず、裁定書には少数意見を附記する

11) 「30年の歩み」123頁。なお、ここに主な不服裁定事例が紹介されている。

12) 「10年の歩み」49頁。なお、ここに主な裁定事例が掲載されている。同上53頁以下。

13) 不服裁定事件についての判決として最も著名なのは平尾台事件判決であろう。最判昭和37年4月12日民集16巻4号781頁参照。

ことができる（調整手続法42条1項、2項）が、その効力は次の如く規定されている。まず、その効力は裁定書の正本が申請人に到達した時に発生するものとし（同条43条）、裁定は処分庁及び裁定に関係のある行政庁を拘束する（同法44条1項）。そして、自然公園法その他の法律及びこれに基づく命令又は条例の規定により行政庁の許可又は認可を要する場合において、土地の使用又は取用の裁定があったときは、その裁定の範囲内で当該行政庁の許可又は認可があったものとみなされ、この裁定で鉱業権者等が守るべきこととして定められた事項は法の規定により許可に附せられた条件とみなされる（同法45条1項、2項、3項）。そして、申請に基いてした処分が手続の違法若しくは不当を理由として裁定で取り消され、又は申請を却下し若しくは棄却した処分が裁定で取り消されたときは、処分庁は、裁定の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない（同法44条2項）。これらの裁定に関する規定は、許可の条件に関するものを除いて、行政不服審査法の定める審査請求に対する裁判に関する規定（41条、42条、43条）とほぼ同旨である。そして、公害等調整委員会の不服裁定については、行政不服審査法による不服申立てをすることができないとしている（調整手続法48条）のは、この不服裁定が行政委員会である公害等調整委員会の前述のような慎重な手続によって行われることによる¹⁴⁾。従って、不服裁定の効力等は、通常の行政不服審査法による裁判と大きな相違はない。その相違点は不服裁定についての司法審査にある。

不服裁定又は不服裁定の申請の却下の決定の取消しの訴えは行政事件訴訟法によることになるが、この裁定が慎重な手続を経て行われることから、次のような特例が規定されている。まず、出訴時間は比較的短期の60日以内とし（調整手続法49条）、この訴は東京高等裁判所の専属管轄とされ（同法57条）、1審

14) 行政不服審査法は処分の不服申立てについて一般概括主義を採用しているが、他の法律に審査請求又は異議申立てをすることができない旨の定めがある処分については、この限りでないとしている（4条1項本文但し書）。このような例外として第1に挙げられるのは慎重な手続によって行われた処分で、不服申立てを認めても結局同じ結果となることが予想されるものであり、他の法律によって認められる例外として、公正取引委員会の処分と並んで、公害等調整委員会の処分、海難審判庁の処分等が挙げられている。田中・加藤著行政不服審査法（改訂版）54頁。

が省略されている。ついで、裁定を申請できる事項に関する訴は、裁定に対してのみ提起することができる(同法50条)とされ、行政事件訴訟法の原処分主義(10条)は採用されていない。しかし、この不服裁定の司法審査についての最大の特色は、裁定委員会の認定した事実がこれを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束するが、この実質的証拠の有無は裁判所が判断する(調整手続法52条)として、アメリカの行政委員会に関する法律に広く採られている実質的証拠条項が規定されていることにある¹⁵⁾。この条項の結果、裁判での新しい証拠の申出は一定の範囲に制限され(同法53条)、裁定の取消事由も、裁定の基礎となった事実を立証する実質的証拠がないとき、及び、裁定が憲法その他の法令に違反するときに制限されることになる(同法54条)。そして、委員会は申請を認容した裁定を取り消す判決が確定したときは、判決の趣旨に従い、改めて申請に対する裁定をしなければならない(同法55条)としている。このことは取消判決を差戻判決と同様に構成していると解され、このことは裁定委員会を準司法的機関と解していることを前提しているといえる。このような不服裁定についての司法審査の方法は、同じく認定事実について拘束力が認められている公正取引委員会の審決に対する司法審査のそれとほぼ同様であるといっても差支えあるまい¹⁶⁾。この不服裁定の効力についても種々問題があると思われるが、この点は本稿の主題ではないので、ここでは不服裁定の司法審

15) アメリカでは、行政委員会による個人の経済活動に対する規制に批判的であった司法裁判所による審査に制約を加えるために、準司法手続を採用する行政委員会の決定に実質的証拠条項を加えた1914年の連邦取引委員会法の改正以来、この条項は多くの行政委員会に関する法律に採用されて今日に至っている。準司法的行政機関の研究 171 頁以下、橋本公亘著米国行政法研究 194 頁以下。我が国でもアメリカ法に由来する行政委員会制度の採用とともに、公害等調整委員会と並んで公正取引委員会及び電波監理審議会の実事認定についてはこの原則が規定されている。独占禁止法80条、電波法99条。しかし、アメリカ法と法制の異なる我が国では、この原則の解釈について確立した判例学説はないといえそうである。

16) 裁定委員会の事実認定の拘束力等に関する規定と公正取引委員会のそれとの相違点としては、裁判所での新しい証拠の申出について、裁定委員会の場合はこれを提出できなかったことについて軽過失をもって足りるのに対して、公正取引委員会の場合は重過失を必要とすること(81条1項)、公正取引委員会の審決については東京高等裁判所の特別合議体がその審査にあたるべきものとする(87条、85条)を挙げうるに止まる。

査について、その慎重な手続から、種々の特例が認められているが、不服裁定そのものは行政処分であり、その取消しを求める訴訟は行政訴訟であることを前提していることを指摘するに止める。

(2) 責任裁定及び原因裁定 責任裁定とは、公害に係る被害についての損害賠償請求権の存否、範囲について判断し、賠償金の支払いを命ずる裁定であり(処理法42条の12第1項)、原因裁定とは、被害とその原因とされる行為との間の事実因果関係の存否のみを判断する裁定である(同法42条の27第1項)ことは前述した。しかし、裁定委員会がほぼ同様な手続で行う裁定であることから両者に共通する点も少なくないが、裁定の内容が異なることから両者は可成り異っている。まず、これら裁定に共通する点から述べることにしよう。

裁定及びその手続に関してなされた処分については、行政事件訴訟法による訴えを提起できないこと(処理法42条の21、42条の33)、裁定委員会は、相当と認めるときは、職権で事件を調停に付することができること、この場合、当事者間に合意が成立したときは、裁定の申請は取り下げられたものとみなすこと(同法42条の24、42条の33)、裁定の申請があった事件について訴訟が係属するときは、受訴裁判所は裁定があるまで訴訟を中止することができ、訴訟手続が中止されないときは、裁定委員会は裁定の手続を中止することができること(同法42条の26、42条の33)が規定されている。これらの点は責任裁定と原因裁定とに共通する。これらの規定の趣旨をどのように解すべきかは後述するが、この規定の結果、同一の事件について、裁定委員会と司法裁判所が同時に審理し、判断することは避けることができるようになっているが、理論的には同一事件について両者が平行して審理し、異った結論に達することも考えられる。しかし、処理法は、このような場合について特に規定することなく、むしろ責任裁定の効力として次の如く規定している。

責任裁定があった場合、裁定書の正本が当事者に送達された日から30日以内に当該責任裁定に係る損害賠償に関する訴えが提起されないとき、又はその訴えが取り下げられたときは、その損害賠償に関し、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなす(処理法42条の20)としている。この当事者間の合意がどのような法律的意味については後で検討する。ついで、

この責任裁定について次のような民事訴訟法上の特例が定められている。即ち、申請の全部又は一部を認容する責任裁定がされた場合、裁判所が当該責任裁定に係る債権の全部若しくは一部につき仮差押えを命じ、又は仮処分をもってその全部又は一部を支払うべきことを命ずるときは、保証を立てさせないものとする（処理法42条の22）によって公害被害者の利益をはかっており、更に、公害に係る損害賠償の請求に関する仮差押え又は仮処分（同法42条の23）、及び、時効の中断及び出訴期間の遵守（同法42条の25）については、責任裁定の申請は訴えの提起または裁判上の請求とみなすことによって、これを仲裁の申請と区別している。そして、公害等調整委員会又は都道府県公害審査会は、権利者の申出がある場合において、相当と認めるときは、義務者に対し、調停、仲裁又は責任裁定で定められた義務の履行に関する勧告をすることができる（同法43条の2）。

原因裁定は当事者の権利義務に関して判断するものではないので、その司法審査についての特別の規定は少く、公害に係る被害に関する民事訴訟において、受訴裁判所は、必要と認めるときは、公害等調整委員会に対し、その意見をきいたうえ、原因裁定をすることを囑託することができる（同法42条の32）と規定するに止まる。

このように、公害等調整委員会の責任裁定及び原因裁定については、極めて少数の簡単な規定が置かれるに止まるので、裁定の手續との関係で特に問題になるその法律的性質その他の基本的問題はすべてこれらの規定の解釈に任せられることになる。この点については項をあらためて検討しよう。

四 民事上の紛争に対する行政機関の判断に関する具体例

公害等調整委員会の裁定委員会の行う不服裁定は、一定の法律が規定する行政庁の処分に対する裁定の申請に対して行われるものであり、それが準司法的の手續によることから、行政不服審査法の適用はなく、また、訴訟上も裁定委員会の認定をした事実拘束力が認められ、その範囲で司法審査が制限される等行政事件訴訟法に対しても種々の特例が定められている。これらの特例の当否について種々の見解があると思われるが、これらの特例は、裁定そのものの行

政処分性を前提しながらも裁定手続が準司法的性質をもつことから、認められるものであると解すべき点について異論はあるまい。その意味で、この裁定は行政事件訴訟法をはじめとする我が国の訴訟法の体系と矛盾するものではない。これに対して、処理法に基づく責任裁定及び原因裁定は、不服裁定と同様の準司法的手続によっているにも拘らず、公定力を有する行政処分であることを前提とする規定もなく、また、債務名義（民事執行法22条）をもつものともされていない。責任裁定の効力に関する規定（処理法42条の20）からみれば、それは同法の規定するあっせん、調停または仲裁に基く私人間の合意に近い性質をもつもののように見える。このことは、公害紛争のもつ特質、公害等調整委員会または裁定委員会のもつ専門的能力に基いて民事訴訟法に対する若干の特例を定めているが、公害紛争が本来民事上の紛争であることを同法が前提していることを示している。本稿の主題である責任裁定及び原因裁定の特色も、結局公害紛争が私人間のそれであることに由来すると思われるので、このような私人間の紛争について行政機関が関与している例について、外国及び我が国の若干の立法例をしらべることにしよう。

(1) 英国の具体例 公害等調整委員会が土地調整委員会の後身であり、土地調整委員会がアメリカの規制行政委員会（regulative administrative commission）の影響をうけていることは前述の如くである。この点からすれば、行政機関による私人間の紛争の解決についてもアメリカ法から検討すべきかもしれない。そして、私もこの点に関するアメリカ法を若干検討してみたが、十分な時間的余裕もなかったこともあって、我が国の公害等調整委員会にあたるような行政機関を見出すことはできなかった¹⁷⁾。しかし、この点は今後の検討事項にしたいと思っている。これに対して、アメリカと同様に行政裁判所をもたないが、二千に及ぶ行政機関としての審判所（tribunals）をもつ英国の最近の状態については、ガーナー教授の著書が比較的詳しく紹介しているので、これによって英国の例を検討することにする¹⁸⁾。

ガーナー教授は、英国における多数の審判所及び聴聞（inquiries）を分類するについていくつかの基準を挙げているが、特定の審判機関または聴聞が私人間の紛争（a dispute or disputes）の裁定（determination）のみに関係す

るかどうかが法律的分類に役立つとしたうえで、次の如く述べている。「後者（私人間の紛争を指す——筆者）は、行政法の分野というよりは私法の分野に属するとするのがより適切と考えられるかもしれない。しかし、何らかの公共の利益（public interest）の要素が存在する場合（人と人との間で正義が行われるべきであるということは正に同じ程度に公共の利益に関する事項であるけれども）、政府機関が当事者でなく、個人間の紛争を裁定する権限を行政的審判機関に認めるいくつかの制定法がある。その最も重要なものが補償金の支払い（redundancy payments）¹⁹⁾に関する使用者と被補償者間の紛争及び不公正な解雇（unfair dismissal）の申立事件を審理する産業審判所（industrial tribunals）と（現在は1977年の家賃法—the Rent Act—の下での）家賃審判所とがあり、土地審判所（the Lands Tribunal）の一部門は、1969年法により修正された1925年の所有権法（the Law of Property Act）84条によって、条

17) アメリカでは、主として1870年代から創設された規制行政機関である行政委員会の発達が、その後の行政法の制度的基礎をなすものであることは広く知られている。我が国における最近の研究としては、田中館照橋「行政行為と司法審査(9)」判例時報994号21頁以下参照。なお、アメリカの文献は多数にのぼるが、その一つとして次のものがある。Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action*, 1965, p. 3. 我が国でもこれら規制行政委員会の研究は戦後にはじまり、その初期の研究である東大社会科学研究所編行政委員会（昭和26年）253頁以下はその代表的なものである。しかし、その後行政委員会についての体系的な研究書は見当たらない。従って、アメリカにおける現在の連邦行政委員会は最新の *Government Manual* によらねばならないが、我が国にも広く知られている連邦通商委員会、州際通商委員会、国家労働関係委員会のほか、消費者製品安全委員会、平等雇傭機会委員会、原子力規制委員会、商品将来通商委員会等があるようである。これらの委員会はいずれも公共の利益のために私人または私企業の行為を規制することを内容としており、私人間の紛争について私法上の法律関係の形成を内容とするものはないようである。しかし、州際交通機関である鉄道等による差別的運賃の設定について ICC による裁決と同時に私人による司法裁判所への救済も認めているようである。これが本稿で採り上げている責任裁定または原因裁定にあたるかどうかは今後の研究課題として別の機会に検討したいと思っている。

18) Garner, *Administrative Law*, 5th ed. 1979, Chapt. VII, VIII.

19) redundancy payments を補償金の支払いと訳すことの当否に若干の問題があるかもしれない。この redundancy payments とは、1965年法によって長期間雇傭関係にあった労働者保護のために認められた権利で、このような労働者が解雇に対して補償金を請求しうることを内容とする。従って、これは我が国の退職金請求権に近いかもしれない。J. B. Saunders, *Words and Phrases*, 1969, Vol. 4, p. 280.

件付契約 (restrictive covenants) の解約及び変更の申請について裁定すべきものとしている²⁰⁾。」

ガーナー教授が私人間の紛争について行政的審判機関が裁定する例として挙げているこれらの例のうち、産業審判所は我が国の労働委員会（労働組合法19条以下）にあたると考えられるのに対して、家賃審判所は英国に特有のもので我が国にはこれにあたるものは存在しない。私人である使用者と被傭者との間の紛争については労働委員会の項で検討することとし、ここでは我が国に見られない家賃審判所を紹介することとする。ガーナー教授によると同審判所の特色は次の諸点にある²¹⁾。

現在は1977年家賃法6編 (Part VI) に規定されている1946年家具付家屋(家賃規制)法により、英国の多くの地域で、家賃審判所が設立され、賃貸人と賃借人の間の一定の紛争について審査する権限が賦与されている。現在1978年法19条による条件付契約として知られるこれらの家屋の賃貸借契約について、契約当事者または地方公共団体が地方家賃審判所に審判の申出をすることができ、夫々の契約に定められている施設についての公正な家賃 (fair rent) の決定権が審判所に与えられている。このような公正な家賃は司法裁判所によって審理判断されるべき私法上の法律関係のようにみえるが、議会がこの審判所を創設した目的は従来の法原則にとらわれることなく、契約条件の下で何が公正な家賃かを決定する広般な裁量権を審判所に与え、そして、公共政策の要素を導入することにあつたといえる。しかし、その最も繁忙を極めた1947年から1953年まで、この審判所は法曹及び政界からはげしい批判をうけたが、その批判の焦点はそこで採用される手続が司法手続に準ずるような正式のものではないこと、その権限が広般であること、及びその裁定が事実及び法の解釈について再審をうけないことにあつた。そこで、大権命令 (prerogative orders) によって、裁決の司法的再審査を認める旨の改正案が屢々提案されたが、この提案は現在まで必ずしも実現しているとはいえない。1946年法を修正した1977年家

20) Garner, *supra*. p. 226.

21) 本文での説明は前記ガーナー教授の著書の家賃審判所に関する部分の要約である。
Ibid. pp. 270~272.

賃法附則13章 (Schedule 13) でも、家賃審判所の構成及び手続に関する規定は極めて少い。審判所の委員長及び委員の選任を環境庁長官 (Secretary of State for the Environment) の広般な裁量事項として、これら委員長らの資格についても法令上何の定めもない。また、委員長及び委員の給与の支給と、任用資格について法令上何の定めのない事務職員の任命と給与の支給を環境庁長官の権限とする旨を規定しているが、審判所の事務処理に関する手続に関しては制定法上何の定めもない。その結果、夫々の審判所はその事務処理を自由に行いうることになり、事前に定められた準則がないことから、証拠については伝聞証言や文書の写しを採用することもあるし、これを却下することもある。しかし、1958年法により家賃審判所も審判所及び聴聞法 (the Tribunals and Inquiries Act, 1958) の適用をうける審判所の1つとされることになり、当事者は法律問題に関して高等裁判所に出訴しうることになった²²⁾。

以上紹介した地方家賃審判所と並んで、1965年家賃法は新しい行政的審判機関を創設した。同法附則2章に、住宅の統制借家契約 (regulated tenancy) の下で支払う家賃の家賃官 (rent officers) への登録、及び、これら契約における「公正な家賃」証明書の発行について規定が設けられた。これら各登録地域

22) この点は英国の審判所及び聴聞に関する立法を紹介しないと理解し難いのではないかと思われる。本文でもふれたように、英国では特に戦後の行政活動の拡大と共に行政機関と国民との間の紛争解決のための審判所や大臣等による聴聞が広く採用されるに至ったが、それらはいずれも夫々の必要に基いて生れた特別の機関や制度であることから、全体としての統一を欠いており、手続上も不備なものが多かった。そこで、これらの点を再検討する目的で1955年大法官キルミュアーと16名の委員よりなる委員会が設けられ、1957年同委員会の委員長名をとって通称フランス報告書が提出された。この報告書は審判所全体を監督する審判所委員会 (the Council on Tribunals) を創設すべきこと、審判所の審理手続の基本原則として一定の事項を挙げ、これらが前記審判所委員会を通じて実現されるべきこと、最後に審判所の裁決に対して法律問題については司法裁判所への出訴を認めるべきこと等を勧告した。この勧告に基き、1958年審判所及び聴聞法が制定されたが、その勧告のすべてが採択されたわけではなく、審判所委員会の創設及びその司法審査の採用が実現するに止まった。そこで、1958年法の適用をうける審判所は審判所委員会の監督を受け、その裁決の司法審査が規定されることになった。フランク報告書の内容については山田幸男「イギリス——フランク・リポート」ジュリスト 212号13頁以下に詳しい。なお、中村弥三郎「フランス・リポート——英国の行政裁決機構および行政手続に関する調査報告書——」時の法令329号—333号、山本正太郎「フランス委員会報告書とイギリス行政法の発展」法と政治、9巻3号参照。

には、「家賃査定委員会 (Rent Assessment Committee)」が置かれ、家賃官の決定に賃貸人または借入人のいずれかが不服のあるときは、同委員会に審査請求を行い、その裁決を申請すべきものとされている。そこで、同委員会は行政的審判所とされ、審判所委員会 (the Council on Tribunals) の監督を受けることになり、同委員会の裁決に関し、法律問題については高等裁判所に出訴することができることになった。

現在は家賃の裁決について二種類の審判機関が併存している。そこで、この両者を統合すべき旨の提案が審判所委員会その他から何度も提出されているが、今日までに至るまでその統合は実現していない。

(2) 我が国の具体例 民事上の紛争に関する行政委員会等の行政機関による裁決、裁定等の例は英国と同様、我が国でも多くない。ただ、何らかの意味で私人間の紛争について行政機関が審理判断し、裁決等を行う例がないわけではない。例えば、独占禁止法に基づいて公正取引委員会が行う審判 (49条以下)、審決 (54条以下) も、この例の1つといえる。公正取引委員会が確保しようとしているのは一般消費者等の利益であり(独占禁止法1条)、必ずしも個々の私人の利益の保護を目的とするものではないが、私人の報告に基づいて公正取引委員会が活動を開始することのあることが予想され(同法45条1項)、私的独占若しくは不当な取引制限をし、又は不公正な取引方法を用いた事業は、被害者に対し、損害賠償の責任に任ずるものとしている(同法25条)。最終的に被害者が損害賠償請求をなしようとする点において、処理法に基づく公害等調整委員会の裁定委員会の裁定に類似しているといえないこともない。しかし、両者の根本的相違は次の点にある。公正取引委員会の審判手続を経て行なわれる審決(独占禁止法54条)その他の処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができないとされており(同法70条の2)、審決の取消しの訴えについては種々の特例が規定されている(同法77条から88条の2まで)としても、それは行政事件訴訟法上の行政処分であることを前提していることである。従って、被害者に認められる損害賠償請求は私法上の請求であって公正取引委員会の審決その他の処分とは別個のものとする構成をとっている(同法26条参

照)。このことは、公正取引委員会の審決その他の処分は調整手続法による裁定委員会の不服裁定と同様の性質をもつものとしているとすることができる。ガーナー教授が私人間の紛争に関する例として挙げる産業裁判所についても、少なくとも我が国の労働委員会についてみる限り、同様のことがいえる。

労働委員会は、使用者が不当労働行為を行ったとの申立に基づいて行われる審問手続を経て、申立人の請求にかかる救済の全部若しくは一部を認容し、又は申立を棄却する命令を発する権限（労働組合法27条1項、4項）のほか、労働争議のあつ旋、調停及び仲裁をする権限（同法20条）を有する。あつ旋、調停及び仲裁をもつ点において、労働委員会の機能は公害紛争処理法に基く公害等調整委員会のそれに類似するが、不当労働行為に係る命令は、次の点で、公害等調整委員会の責任裁定及び原因裁定と異なる。即ち、地方労働委員会の命令をうけたとき、使用者は中央労働委定会に再審査の申立をすることができ（同法27条5項）、この再審査の申立てをしたときは、その申立てに対する中央労働委員会の命令に対してのみ取消しの訴えを提起することができる（同条7項）。また、使用者が地方労働委員会の命令につき中央労働委員会に再審査の申立をしないとき、又は中央労働委員会が命令を発したときは、使用者は、当該命令の取消しの訴を提起することができる（同条6項）。労働委員会のこれら命令その他の処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない（同法27条の3）とされているが、前述の如く、このように慎重な手続による処分については、より簡単な手続を規定するに止まる行政不服審査法の適用を排除することは広く採用されている。従って、これらの規定は、労働委員会の命令は行政処分であり、法令上定められた特例を除いて、その取消しの訴えは行政事件訴訟法の適用をうけるべきことを前提しているといえる。

以上述べた点からみて公正取引委員会の審決及び労働委員会の命令はいずれも私人間の紛争に関するものであるといえないこともないが、この審決及び命令は行政処分とされ、その取消しの訴えが行政事件訴訟法によるべきものとされているのは、結局これらの行政機関がその法律の定める公共の利益を守ることを直接の目的としていることに由来すると私は解している。即ち、公正取引委員会についてみれば、独占禁止法は「私的独占、不当な取引制限及び不正な

取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的」(1条)とし、このような公共の利益をはかるために、公正取引委員会は公権力をもって私的独占及び不当な取引制限を禁止(3条)しようとし、その審決はこのような公共の利益のための禁止の具体的措置を内容としているといえる。この点は労働委員会の命令の場合も同様であって、労働組合法は、「労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること、労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出することその他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすること及びその手続を助成することを目的」(1条)とし、このような目的を阻害する不当労働行為を禁止し、不当労働行為に関する労働委員会の命令はこの禁止の具体的措置をその内容としている。公正取引委員会の審決及び労働委員会の命令はいずれも人民の利益のための公的規制を内容とする点において、公害等調整委員会の責任裁定及び原因裁定とは異るといわねばならない。しかし、我が国にもこれら裁定と同様な性質をもつ例がないわけではない。そこで、次にこれらの例を検討しよう。

最初に挙げるべきは、石炭鉱害賠償等臨時措置法(昭和38年法律97号)に基づく鉱害の賠償に関する紛争を解決するための裁定制度(同法11条の2から11条の9まで)である²³⁾。この裁定制度は、一定の範囲の鉱害の賠償に関する私人間の紛争について、当事者の申請に基づいて、地方鉱業協議会の裁定委員会が、公開による聴聞のうえで、これを行う点において、公害等調整委員会の責任裁

23) この裁定は本文に述べたような極めて特色のある制度であるが、私の検討した限り、この裁定について判断を加えた判例や研究はない。これは石炭鉱害賠償等臨時措置法が限時法であり、昭和57年7月31日までに廃止するものとされている(附則2条)ことによるのかもしれない。しかし、九州等炭鉱の多い地域では、この裁定も多くの実績を挙げているとのことである。

定及び原因裁定に極めて近いものである。その手続の詳細は次の如くである。

まず、一定の鉱害の賠償に関する紛争が生じた場合、当事者は地方鉱業協議会の裁定を申請することができる(石炭鉱害賠償臨時措置法11条の2本文)。この地方鉱業協議会は通商産業局に置かれ(鉱業法165条)、非常勤の委員長及び20人以内の委員によって組織され(同法167条、168条)、通商産業局長の諮問に応じて、鉱区の減少等の処分により生じた損失の補償金、これらによって著しく利益をうけた者への負担金の額並びに賠償についての基準に関して調査審議する(同法166条)。鉱害の賠償に関する紛争について当事者から裁定が申請されると、地方鉱業協議会の委員のうちから委員長が指名する三人以上の者をもって組織される裁定委員会が当該事業について裁定を行う(石炭鉱害賠償臨時措置法11条の9)。そして、当該鉱害の賠償に関し、訴訟が係属し、又は調停手続が行われているときその他一定の場合、地方鉱業協議会は裁定の申請を却下しなければならない(同法11条の2、11条の3)。そして、裁定の申請を受理したとき、地方鉱業協議会は、当事者に事前に事案の要旨並びに聴聞の期日及び場所を通知し、かつ、これを公示し、当事者の出頭を求めて、公開の聴聞を行わなければならない。この聴聞に際しては、当事者及び利害関係人に対して、当該事案について、証拠を提示し、意見を述べる機会を与えなければならない(同法11条の4)。また、裁定を行なうため必要があると認めるとき、地方鉱業協議会は、当事者等から報告、資料の提出を求め、委員に紛争の原因たる事実関係につき実際に調査させることができる(同法11条の7)。地方鉱業協議会は、聴聞の結果に基づき裁定を行ない、それは文書により、かつ、理由を附さなければならない(同法11条の5)。この裁定の申請は、鉱害に基づく損害賠償請求権の3年の消滅時効(鉱業法115条)の中断に関しては、裁判上の請求とみなされる(石炭鉱害賠償等臨時措置法11条の8)。このように地方鉱業協議会の裁定委員会の聴聞の結果に基く裁定は行政機関による準司法的審判手続の最小限度を要件をみたすものといえる。このような手続に基いて行われる裁定に不服のある者は、その裁定書の謄本の交付を受けた日から3月以内に、訴えを提起することができるが、この訴えにおいては、賠償義務者又は被害者を被告とする(同法11条の6)と規定するのみで、行政事件訴訟法の適

用の有無については何ら規定していない。そこで、この裁定がどのような性質をもつ行為であるか、また、それがどのような効力を有するかは明文の規定からは明らかではない。この裁定も一般の行政処分としての効力を有するとする見解²⁴⁾もあるが、この点について判断した判例はない。

ついで、同じく私人間の民事上の紛争に関する行政機関による裁決として、その裁決の1つが公害等調整委員会の原因裁決に類似する性質をもつと思われる海難審判庁の裁決を検討しよう。

海難審判法は、「海難審判庁の審判によって海難の原因を明らかにし、以てその発生の防止に寄与することを目的」(1条)とし、海難が発生(2条)した場合、海難審判庁は、その審判において、海難の原因(3条)を探究しなければならない。そして、海難審判庁は、海難の原因について取調を行い、裁決をもってその結論を明らかにしなければならず(原因解明裁決)、海難が海技従事者又は水先人の職務上の故意又は過失によって発生したものであるときは、裁決をもって懲戒しなければならず(懲戒裁決)、必要と認めるときは、海技従事者又は水先人以外の者で海難の原因に関係あるものに対し勧告をする旨の裁決をすることができる(勧告裁決)(4条)。

このような裁決を行う海難審判庁の組織及び審判手続は次の如く定められている。海難審判庁は運輸大臣の所轄に属し、地方海難審判庁と高等海難審判庁の2審制を採用し(海難審判法9条1項、15条、5章、6章)、そこには海難審判庁審判官、海難審判庁理事官等が置かれ(同法10条1項)、海難審判庁は3人または5人の審判官を以て構成される合議体で審判を行い(同法16条)、審判官は独立してその職権を行う(同法11条)。他方、理事官はこの法律によって審判を行わなければならない事実があったことを認知したときに、直ちに、事実を調査し、且つ、証拠を集取しなければならず(同法30条)、事件を審判に付

24) 注23)に述べたように、石炭鉱害賠償等臨時措置法については学者の研究や判例はない。そこで、同法の制定に参加した実務家や裁判官の見解が参考になるが、これらの人々の間では裁定を一般の行政処分としての効力を有するとしているようである。しかし、それがどのような効力を有するかについてはふれていない。大前和俊「行政機関の司法的機能」日本法律家協会編準司法的行政機関の研究285頁。なお、私は参照できなかったが、荒井寿光著鉱業法の解説551頁参照。

すべきものと認めるときは、地方海難審判庁に対して、審判開始の申立をしなければならない(同法33条)。そして、理事官の審判開始の申立によって、地方海難審判庁の審判が開始される(同法35条)が、審判手続としては、公開主義(同法36条)、口頭弁論(同法39条)、証拠の取調(同法40条)、宣誓(同法40条の2)、事実の認定について証拠によるべきこと(同法40条の3)、証拠の証明力についての審判官の自由心証主義(同法40条の4)が採用されている。そして、裁決には理由を附すべきものとし(同法42条)、本案の裁決には、海難の事実及び原因を明らかにし、且つ、証拠によってその事実を認めた理由を示さなければならない(同法43条)。そして、理事官又は受審人は、地方海難審判庁の裁決に対して、高等海難審判庁に第2審の請求することができる(同法46条)。このような組織と審判手続に基いて行われる裁決に対する訴訟は次の如く定められている。即ち、地方海難審判庁の裁決に対しては、訴を提起することができず、高等海難審判庁の裁決に対する訴は、東京高等裁判所の専属管轄とし(同法53条)、1審省略が定められている。ついで、この訴の被告は高等海難審判庁長官とされ(同法54条)、裁判所により裁決が取り消されたときは、高等海難審判庁は更に審判を行わなければならない(同法56条2項)。

裁決の執行については、次の如く規定されている。即ち、裁決は、確定の後これを執行し(同法57条)、理事官が執行するものとしている(同法58条)が、執行すべき裁決としては懲戒裁決と勧告裁決に止まり、その具体的措置の内容は次の如くである。まず、懲戒裁決としての免許取消の裁決があったときは、理事官は、海技免状又は水先免状を取り上げ、これを主務官庁に送付しなければならない(同法59条)とし、業務の停止を言い渡された者が理事官に海技免状又は水先免状を差し出さないときは、その免状の無効を宣し、これを官報に告示しなければならない(同法61条)。ついで、勧告裁決があったときは、審判庁は、勧告書を作成して、これを理事官に交付しなければならないが、理事官は勧告書を裁決書の謄本とともに勧告を受くべき者に送付しなければならない(同法62条)。他方、勧告を受けた者は、その勧告を尊重し、その趣旨に従い必要な措置を執ることの努力義務が課せられている(同法63条)。

このような内容をもつ海難審判制度及び裁決は諸外国に例を見ないものとき

れている²⁵⁾が、それは現行海難審判法が明治29年制定の旧海員懲戒法²⁶⁾（法律69号）を承継したことによるものようである。この点も詳しく検討しなければならないが、これは別の機会にゆずり、簡単に述べれば、それは次のような特色をもっている。即ち、旧海員懲戒法は海員審判主義を採用し、海技免状を有する者に対する懲戒処分のための審判手続を採用していたのに対して、現行海難審判法は海難審判主義を採用しているとされている。しかし、現行法も旧法のもっていた2審判の審判庁及び刑事訴訟手続に準ずる審判手続²⁷⁾をほぼそのまま採用すると共に海技従事者等に対する懲戒裁決を残している。その意味で海難審判制度そのものが必ずしも徹底したものではないといえそうである。その結果、懲戒裁決は行政処分とされているが、その他の裁決についてはその行政処分性に種々疑問が生れている。この点は後述する。

五 行政機関の行う裁定、裁決に関する学説判例

25) 海難審判に関しては旧海員懲戒法(明治29年法69号)以来海商法の学者を中心として研究されてきたようである。しかし、現在はその裁決が行政処分かどうか争われていることは本文に後述する如くである。そこで、少なくとも現行海難審判法の下では行政法学者の研究も必要になると解されるにも拘らず、今日に至るまで行政法学者による研究は皆無に近く、また、その他の分野の学者による研究も極めて少い。このような状況の下で、森清著海難審判制度の研究(昭和43年)は、この制度に関する西欧諸国のそれとの比較研究に基いて、我が国の海難審判制度を研究したものであり、私の知っている限り、最も体系的で詳細な研究である。森教授は海商法の研究から海難審判の研究にあたりと共に弁護士として海難事件を担当されたようである。そして、その海難審判制度の研究に対しては毎日新聞社より学術奨励金を受け(昭和25年)、海難審判法制定委員も委嘱される(昭和22年)と共に日本海法学会等の理事として活躍された。本文に述べるように、私のような行政法を専攻する者からはその理論に若干疑問の余地もあるが、これは或程度已むを得ないところであり、このことは同書の価値を減ずるものではない。我が国の海難審判制度について、私は同書から得るところが少なかった。教授によれば、旧海員懲戒法は海難審判主義を採るドイツ法と海員審判主義を採るフランス法との折衷である。前掲書221頁。ついで、教授は現行海難審判法が海員審判主義を一擲して、海難審判主義を採用したとしているが、海技従事者等の懲戒裁決を残している点において海員審判主義を残しているとする。前掲書230頁。そこで、教授は立法論として、海員に対する懲戒処分を廃止すべきことを強く提案している。前掲書518頁以下。

26) 森清著前掲書220頁以下。

裁定委員会が司法手続に準ずる手続によって行うにも拘らず、処理法は責任裁定及び原因裁定の効力等について行政事件訴訟法による訴えの提起ができないこと（42条の21、42条の33）等他にみられない特殊の規定が置かれていることは前述の如くである。そこで、処理法の定める裁定手続は法律上どのような意義をもつかが問題になるが、この問題の基礎をなすのは、裁定がどのような法律的性質を有するかである。しかし、現在に至るまで、これら裁定について判断を加えた判決はなく、また、これに検討を加えた学説も極めて少い。そこで、ここでは裁定に関する学説、ついで、比較的判決も多い海難審判法の定める裁決等を紹介し、これらを参考にしながら、この点を検討することにする。なお、責任裁定及び原因裁定に関するこれらの規定はこれら裁定が民事上の紛争に関する裁定であることに由来すると思われる。この点からみれば、これらの裁定の性質についても私法的見地からの検討が不可欠であることはいうまでもないが、私法を専攻しない筆者としては、私法上の問題は必要最小限度にとどめることにし、主として行政機関による準司法手続との関連において、これら裁定の性質を検討することにする。

(1) 責任裁定及び原因裁定に関する学説 責任裁定及び原因裁定について検討した学説は極めて少く、最近公表された原田教授の見解を挙げるに止まる。原田教授は裁定手続について次の如く述べている。

「裁定の手続は、公害等調整委員会が一方当事者からの申請に基づき準司法的

27) 本文にも紹介したように、海難審判法は審判官とは別に理事官を置き、審判開始の申立をするかどうかについてその裁量を認める（33条）と共に、他方、審判にあたって証拠の証明力は審判官の自由な判断にゆだねる（40条の4）としており、更に、証人等について宣誓を義務づけていること（40条の2）は、その他の行政機関による審理手続、例えば、審判官とは別個の審査部を設けている公正取引委員会の手続（独禁法35条2項、35条の5、50条以下）とも可成り異なることを示している。この点について、森教授は我が国の最初の海難審判制度が刑事裁判から出発したことから、後に行政裁判に進化したとはいえ、この制度を刑事裁判化する虞れがないとはいえないとし、海難審判法1条はこのような弊害に陥ることを防止することを目的としているとする。森清著前掲書242頁。このような教授の意見について私も異論はない。ただ、前述せる審判手続も起訴便宜主義及び実体的真実の発見を重視する刑事訴訟手続に由来すると解すれば、その特色も容易に理解できるのではないかと思う。

手続によって公害の損害賠償責任にかかわる紛争および公害原因にかかわる紛争について裁定を下すものである。公害等調整委員会が、いわば公害裁判所として、事実を認定し法を適用して一刀両断的に紛争を解決するという点で、調停、仲裁などとはその本質を異にした、むしろ裁判に酷似する作用であるが、ただ裁判所ではなく専門的な行政委員会が、その専門的知識に基づき事実の解明にあたることに、司法手続とも異なる特徴が認められる。行政審判の一種とみてよいであろう²⁸⁾。」

裁定手続をこのように解したうえで、原田教授は裁定について、次のように述べている。

まず、責任裁定の申請があった事件について訴訟が係属するときは、受訴裁判所は、責任裁定があるまで訴訟手続を中止することができるとする規定（処理法42条の26）を挙げて、この裁定は極めて大きな期待がかけられているとしながら、責任裁定に不満がある当事者は、裁定書の正本が送達された日から30日以内にかぎり、損害賠償に関する民事訴訟を裁判所に提起し、損害賠償についての判決を求めることができる旨の規定（同法42条の20）から、責任裁定は当事者の損害賠償責任を終局的に決定する公権力的判断とはされず、損害賠償に関する民事訴訟を受理した受訴裁判所は、責任裁定の存在を無視して、独自の立場で始審的に訴えについて審理判断することができ、この点に責任裁定制度の中途半端な性格がうかがえるとしている。もっとも、本稿でも前にふれた如く、裁定書の正本が送達された日から30日以内に当該裁定にかかる損害賠償に関する訴えが提起されないとき、またはその訴えが取り下げられたときは、その損害賠償に関し、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなされる（同法42条の20）が、この責任裁定に不服があれば民事訴訟を提起できるから、これに対して行政事件訴訟法による訴えを提起できない（同法42条の21）。このように、行政訴訟は提起できなくても、責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなされる点に、責任裁定の主な効用があるとしている²⁹⁾。

28) 原田尚彦著環境法54頁。

29) 原田著前掲書58頁以下。

原因裁定については、この制度についての規定(処理法42条の27、42条の28)を紹介したうえで、この規定は、公害紛争において一般市民に極めて困難な因果関係の立証を専門機関である公害等調整委員会に求めることができるとしたものであるとする。そして、原因裁定をしたときは、委員会は遅滞なく、その内容を関係行政機関の長または関係地方公共団体の長に通知し、あわせて、公害の拡大の防止等に資するための必要な措置について意見を述べるができる(同法42条の31)。原田教授は、この意見の具申の制度は適切な公害防止対策を講じることを目的とし、この裁決により公害の原因が明らかになったときは、当事者間の損害賠償その他の民事上の紛争の解決が、事実上、容易になるものと予想され、ここに、この制度の本来の存在理由があるといえようとしている。そして、この原因裁決は形式上なんらの法的効果をとまわず、行政不服審査法の対象とならず(同法46条の2)、抗告訴訟の対象たる処分にあたらないものとされている(同法42条の33、42条の21)。しかし、原因裁定を単純な事実行為とみなして、「法律上まったく無意義なものとすることは、いささかその実質を無視した議論といわざるをえない。むしろ、原因裁定は、損害賠償などの請求にとってもっとも重要な法律要件を確定する実際上の効果をもつことに着目し、これに不服のある者には、原因裁定の取消しを求める抗告訴訟を提起しうる余地を認める方が、立法政策的には妥当なものといえそうである³⁰⁾。」

このように、原因裁定の取消しを求める抗告訴訟を提起しうる余地があるとするのが妥当とする原田教授の見解については、それが立法論か解釈論か、更に、原因裁決と責任裁決との関係をどのように解しているか等について疑問の余地が少くない³¹⁾。しかし、これらの点については後で検討する。

30) 原田著前掲書60頁。

31) 海難原因解明裁決の処分性を否定する林兼事件についての最高裁判決については本文で後述するが、原田教授はこの判決の多数意見に疑問があるとし、藤田、河村両裁判官の反対意見が付されていることに留意したいとする。原田著前掲書61頁。その趣旨は十分理解できるが、仮りに、海難原因解明裁決の処分性が肯定されたとしても、処理法による原因裁定の処分性が当然認められるかどうかは別問題として残るのではないと思われる。

(2) 海難審判に関する学説判例 既に述べたように、責任裁定及び原因裁定とその手続及び法律的性質に最も類似するのは石炭鉱害賠償等臨時措置法に基く鉱害賠償に関する裁定であるが、この裁定については学者の研究もないし、判例もない。これに対して、海難審判法の裁決は刑事手続に準ずる手続を採用しており、裁決に対する訴についても、処理法と異った定めをもっているが、原因解明裁決を中心として、判例も多く、学者も検討している。そこで、ここでは海難審判による裁決について検討することしよう。

(i) 学説 海難審判庁の裁決について学説上争われているのは、それが行政処分かどうかである。既に述べた如く、海難審判法は海難原因解明裁決、懲戒裁決及び警告裁決の3種類の裁決を定めている(4条)。従来判例上問題になったのは、これら3種類の裁決がいずれも行政処分としての性質を有するとして、裁決によって不利益をうけた者が、第2審の審判を請求できるか、また、第2審の裁決について行政事件訴訟法によってその取消訴訟を提起することができるかである。更に、まだ判例はないが、第2審の審判を請求することのできるのは理事官又は受審人とされている(46条1項)が、これから除かれている指定海難関係人(4条3項)も、地方海難審判庁の裁決が確定したとき、地方海難審判庁を被告として地方裁判所に裁決の取消訴訟を提起しうるか、また、高等海難審判庁の裁決に対して東京高等裁判所に取消訴訟を提起しうるか等が問題になる。これらの点のすべてを肯定するのは森教授の見解のみのようである。まず、裁決の取消訴訟が行政訴訟であることを肯定して、森教授は次の如く述べている。「裁決は海難事件に適用した行政法規の宣言であって、その内容は、国家とこれを受けた者との公法上の法律関係であるから、事件は行政事件であり、これを訴訟物とする訴の性質は行政訴訟である。そして、この訴は海難審判事件の継続ではなくて、別個独立の訴訟であることは、両者が審判の客体を異にし、当事者を異にし、また、審判手続の系統を異にする点から容易に看取することができる。いかなる裁決に対する訴を提起し得るかは、法に明示されないけれども、裁決自体は海難に対して行政機関である海難審判庁がなした処分であるから、裁決が違法であれば、常になし得るものと解する(特例法第1条参照)。不懲戒の裁決については疑いを抱く者があるけれども、本法の裁決

には受審人に対する処分のほか、必ず海難の原因に関する処分を伴うから、原因に対する処分が違法であるかぎり、不懲戒の処分を受けた者といえども、これをなすことができるというべきで、ことに懲戒の免除を受けた者はこれをなすについて大なる利益を有するといわなければならない。」

ついで、指定海難関係人が裁決の取消訴訟を提起できるかについて、森教授は次の如く述べている。「地方海難審判庁が終審であって、第2審の請求をなすことができない場合においては地方海難審判庁の裁決に対しても取消の訴を提起することができるものとしなければならない。思うに、もしそうでないとなれば憲法第76条第2項に違反することとなるからである。故に第2審の請求権がない指定海難関係人に対して、地方海難審判庁の裁決が確定したときは、一般の規定に従って地方海難審判庁を被告として第1審の司法裁判所に取消の訴を提起し得ることとなる。同一の理由によって指定海難関係人に対する第2審の裁決に対しても東京高等裁判所に取消の訴を提起することができるのである³²⁾。」

森教授は必ずしも行政法を専攻されておられず、また、後述する原因解明裁決に関する判例も検討されていないので、何を根拠に裁決の取消訴訟を広く認めるべきであるとするかは必ずしも明らかではないが、海難審判庁の審判が海難原因を客観的に明らかにする行政処分であると解することから、この海難原因を根拠とする勧告も一種の行政命令ということになる³³⁾し、懲戒の免除の裁決を受けた者も取消訴訟を提起しうることになる。このような森教授の見解をそのまま支持する学説は見当たらないが、公権力性を欠く行政庁の行為を形式的行政処分として把握し、これについて広く行政訴訟を認めるべきであるとする立場から海難原因解明裁決の行政処分性を認めるべきであるとする見解が生れている³⁴⁾。

32) 森著前掲書397頁、399頁。

33) 森教授は、指定海難関係人に対する勧告裁決には制裁、強制の方法がないことから、一般の行政命令とは異り、一種の名誉刑であるとしながら、勧告を受けた者はその勧告を尊重し、つとめてその趣旨に従って必要な措置を措くべき義務を負い(海難審判法63条)、運輸大臣は理事官をして勧告を受けた者がいかなる措置をとったかを調べさせることができる(同法施行規則78条)ことから、懲戒と同じくその性質は海難審判庁のなす警察処分であり、その内容は一種の命令であるとしている。森著前掲書268頁以下、405頁。

以上の見解に対して正反対の立場を採るのが成田教授である。即ち、海難原因説明裁決は単に事実を明らかにした事実認定に止まる。「従って、かかる審決を判決で取消すことは全くナンセンスに近い。つまり本件のごとき場合には、国家の法律制度としての訴訟を利用させるだけの価値ある紛争があるとはいいがたく、従ってまた、裁決を取消す旨の判決を下すことが当事者の法律上の権利義務を確定する救済となりうるだけの意義をもたないものとするのが妥当であろう。……民事上の損害賠償が問題となる場合でも、この裁決が必ずしも不利な証拠として働くとは限らない。なぜなら不利な証拠として働くことになるためには、少くとも、この裁決によって認定された事実が裁判所を拘束するものでなければならないが、法は、独禁法80条や土地調整委員会設置法（現行調整手続法——筆者）52条のような事実認定の拘束性に関する条項を有していないから（このような場合ですらも実質的証拠の有無は裁判所によって審査されるのである）、民事事件を審査する裁判所が裁決の内容となっているの趣旨か——筆者事実を証拠として採用するも採用しないも、それは全く自由であり、当初から事実の認定を全然やり直しても何ら差支えないのであって、権威ある官庁の認定として一応尊重することはあっても、裁判所がこれによって拘束されることは全くないからである。かかる意味で、この裁決は所詮、鑑定人の鑑定書程度の効果しか有しないと解するのが相当であろう³⁵⁾。」

この成田教授の見解は、行政審判の結果に基づく事実認定であっても、それ

34) 抗告訴訟の対象としての行政処分³⁴⁾の公権力性の要件を緩和し、行政庁の行為についての司法的救済の範囲を拡大しようとする立場から、「形式的行政処分」という概念を強調するのは兼子仁教授である。この理論は社会保険給付処分等従来事実上の行為とされているものについて、抗告訴訟による救済の途を拡大しようとする点において、有力な理論であると解される。しかし、海難原因説明裁決に形式的処分性を肯認していくのが適当のように思われるとしている点については反対論が多いかもしれない。兼子仁著行政訴訟法273頁以下、291頁。

35) これは林兼事件についての東京高等裁判所判決の批評からの引用である。成田頼明自治研究30巻11号71頁以下。また、洞爺丸事件について国鉄が提起した原因説明裁決の取消請求を棄却した東京高等裁判所判決について、原告に訴の利益なしとして却下すれば足りたのではないかとする谷川教授の見解もほぼ同旨ということができよう。谷川久判例評論37号6頁。林兼事件についての最高裁判決を指導判決とするその後の判例の解釈は成田教授の見解を支持していることは後述の如くである。

が事実認定に止まっている以上、司法裁判所に対する拘束力はなく、司法裁判所は独自の見解に基いて新たな事実認定をなし得るのであるから、原因解明判決は行政処分性を欠くとする。この見解は現在の最高裁判所によって採用されている点については後述する。

(ii) 判例 海難審判法に基く判決が行政処分性を有し、行政事件訴訟法によりその取消しを訴求しうるかどうかについて、判例は判決の内容によって厳格に区別している。即ち、懲戒判決については、判例は一貫してその行政処分性を認め、その受審人からする取消訴訟を適法としている³⁶⁾。これに対して、原因解明判決については、判例は一貫して行政処分性を否定し、その取消訴訟を却下している。なお、勧告判決について明確な判断をした判例はなく、これをどのように解しているかは明らかではないが、原因解明判決について行政処分性を否定していることから、同様に行政処分性が否定されるのではないかと思われる。そこで、ここでは原因解明判決に関する判例の解釈を中心として検討する。この点について、その指導的判例は海難が林兼造船株式会社の業務上の過失によるとした原因解明判決に関する最判昭和36年3月15日判決（民集15巻3号467頁——以下林兼事件判決と略す）である³⁷⁾。この事件の事実と判決は次の如くである。

機船第六関丸と汽船満珠丸との衝突に関する海難審判において、原告会社は

36) 懲戒判決を行政処分とすることは判例上確立しているといえる。私が気づいた判例のみでも、最高裁のものとして、昭和26年7月3日民集5巻9号399頁（石狩丸事件）、昭和32年2月21日民集11巻2号307頁（宗像丸事件）、昭和36年4月28日民集15巻4号1115頁（ダーバン号事件）、昭和47年4月21日民集26巻3号567頁（りつちもんど号事件）、昭和55年12月9日判例時報990号178頁（日尚丸事件）があり、高裁のものとして東京高判昭和36年4月28日行裁例集12巻12号2509頁（大理丸事件）、同昭和39年5月30日行裁例集15巻5号870頁（金剛丸事件）、同昭和40年11月17日行裁例集16巻11号1887頁（商栄丸事件）がある。

37) この林兼事件の最高裁判決は、この判決の一月後の国鉄洞爺丸事件についての最高裁判決にも先例として援用されている。最判昭和36年4月20日民集15巻4号806頁参照。この二つの判決で原因解明判決が行政処分性を欠くことが確立したといえる。そして、これらの判決、特に林兼事件についての最高裁判決がその後の判決で先例として常に援用されている。最判昭和47年4月21日民集26巻3号567頁（りつちもんど丸事件）、同昭和53年3月10日民集32巻2号176頁（はまなす丸事件）、東京高判昭和50年12月16日判例時報827号41頁（豊国丸事件）等参照。

受審人でも指定海難関係人でもなく、従って、審判期日に出頭する機会も与えられず、答弁をすることもできず、証拠を提出する機会も与えられなかった。第1審である地方海難審判所の裁決では原告の責任は問題とされなかったが、第2審の高等海難審判庁の裁決では、本件衝突は第六関丸の舵機の故障に原因しており、それは原告会社の業務上の過失によって発生したものであると主文で判示した。そこで、原告は右裁決の取消しを求めて出訴した。東京高等裁判所は、次の理由で原告の主張を認容した。海難審判庁が海難原因を明かにする唯一の官庁であり、2審制という慎重な手続によっていることから、その裁決は権威あるものと考えるのが相当であり、当該衝突事故について提起された民事上の損害賠償請求訴訟において、裁決の既判力が及ぶことはないが、その裁決主文に現れた内容が尊重されることは当然であり、海難事件の発生に伴う刑事事件においても同様である。本件衝突事故について、原告の業務上の過失に基づくものであると裁決の主文で明にされたのであるから、その不利益は単に事実上のものというには余りに重大であり、法律上の不利益であり、原告は裁決の取消しを求める法律上の利益を有すると解するのが相当である。ついで、本件については、「理事官からなんの審判を求められていない原告に対し、他方なら答弁又は弁解の機会すら与えることなく主文で原告の業務上の過失に基づく旨を明記した原裁決は、実質的にみれば、不告不理の原則に反すると共に、原告の権利を不法に侵害した違反があると認めざるを得ない。」（東京高判昭和27年12月16日行裁例集3巻12年2592頁）。

しかし、この事件についての最高裁判所の多数意見は次の理由で、この判決を破棄自判している。

旧行政事件訴訟特例法が「広く行政庁の違法処分に対し取消変更を求める訴を規定しているのは、行政庁の処分が国民の権利義務に直接に関係し、違法な処分が国民の法律上の利益を侵すことがあるからであり、従って行政庁の行為であっても、性質上かような効力をもたない行為は、右特例法にいわゆる行政庁の処分にあたらないと解すべきである。同様に、海難審判庁の裁決であっても、上述の効力をもたない裁決は、右にいう行政処分にあらず、その取消を求める訴を提起することはできないというべきである。

海難審判法四条によれば、海難審判庁の裁決には、海技従事者または水先人を懲戒する裁決、海難に関係ある者に勧告する裁決、海難の原因を明らかにする裁決があるが、これ等の中懲戒裁決は受審人の権利関係を形成する裁決であって行政処分に該当することは疑がないけれども、その他の裁決が右特例法にいう行政処分にあたるかどうかは、これ等の裁決が上述のように国民の権利義務に直接関係する効力を有するかどうかによって判断されなければならない……。……本件裁決が他の訴訟において重要な意味を持つといっても、1の証拠資料になるということだけのことであり、反証をあげて裁決の内容を争うことは少しも支障はなく、また裁判所も裁決と異った事実認定をすることを少しも妨げられないのである。換言すれば、本件裁決は被上告人の過失について確定する効力を持たないのである。ことに本件裁決のように被上告人が審判手続に加つていない場合には、被上告人を当事者とする他の訴訟事件の証拠としてもその価値はそれだけ低いものともいえるのである。一般に行政処分は、処分が法律上当然に無効でない以上、行政庁の職権によりまたは争訟手続により取消されない限り、かりに違法であっても有効とされ、他の訴訟においてもその違法を主張できなくなる効力を持つ。しかるに海難原因を明らかにする裁決は、裁決によって確定されるべき権利関係はなく、裁決に対し訴訟を提起しなくても、他の訴訟で裁決内容を争えなくなるものではないから、このことによって、本件裁決が特例法にいう行政庁の処分にあたらないことは明らかである。……また、原判決は、被上告人の過失が裁決主文に記載されている事実をもあげているのであるが、裁決が事実上尊重されるということであれば、主文中に記載されていようと理由中に記載されていようとかわりはないはずである。海難審判法46条が理事官及び受審人へのみ2審請求を許し、同法53条4項が地方海難審判庁の裁決に対して裁判所に訴の提起を許さず、その結果地方海難審判庁が本件裁決のような裁決をした場合に、訴訟につながらぬ途のないことも、以上の趣旨によって理解し得ることである。……上告人が本件裁決をするに際し、審理手続にも加わらず弁明の機会も与えられなかった被上告人の過失を裁決主文で認めたことは妥当でないといえることができる。しかし、本件裁決が前述の理由によって行政処分と解することはできず、本件裁決を行政処分と解してそ

の取消を求める訴が許されない以上、このことによって本件裁決を違法として取り消すべき理由にはならないのである。」

この多数意見には小谷、垂見及び下飯坂裁判官の補足意見と共に、藤田、河村裁判官の少数意見がある。この少数意見の要旨は次の如くである。

藤田裁判官の意見は、まず、海難審判庁の勧告裁決が勧告を受けた者に対し、勧告を尊重し努めてその趣旨に従い必要な措置を執ることを義務づけている（海難審判法63条）から、これに伴って派生する法律上の利益、不利益は別としても、裁決自体が行政処分として行政訴訟の対象となり得ることは疑を容れないとする。そして、本件裁決は形式的には原因解明裁決であるが、その過失を認定された者の立場からみれば、勧告裁決において「勧告を受けた者」と同視すべきである。司法審査において、不利益を受けるおそれのある者は常にその手続に関与させ、十分に意見、弁解の機会を与えなければ、その者に対して不利益な判断ができないとする不告不理の原則は司法審査の通則であり、原因解明裁決においても勧告を受けた者と同視すべき本件上告会社は、「勧告を受けた者」に準じて、この違法の裁決に対して不服の申立てをすることができるかと解すべきであるとする。河村裁判官は、本件裁決における業務上の過夫の判断の表示は被上告人に法律上の責任原因があることを宣言したもので、具体的権利義務を確定したものではないが、これを単純な事実行為として法律的に無意義なものとすることはできず、本件裁決は特定の法律関係を確認する行政処分として抗告訴訟の対象となると解すべきであるとする。

これらの少数意見は刑事訴訟手続に準ずる手続によって専門家が技術的に究明した原因解明裁決が事実上のみならず法律上も尊重されるべきものであること、このような裁決には必ず関係人を審判に関与させることが必要であり、これを欠く裁決は違法であることから、不利益をうけた者はその取消しを訴求する権利を認めるべきであるとする考え方を前提している。しかし、その後この少数意見は採用されたことはなく、常に多数意見が援用されている。

この判決は原因解明裁決が出訴の対象となる行政処分かどうかを判断したに止まる。従って、地方海難審判庁の原因解明裁決に対して、受審人がその取消しを求めて第2審の審判を請求しうるかは明らかではない。この点を判断した

のが、次の判決である。また、この判決は勧告裁決の性質についてもふれているので、判例がこの裁決をどのように解しているかを知るうえに極めて重要な判決といえる。

この判決の事実は次の如くである。審判の対象となったのは、はまなす丸と第3大勝丸の衝突について、受審人であるはまなす丸の船長及び指定海難関係人である同船の甲板手の過失があったかどうかである。地方海難審判庁は、本件衝突が第3大勝丸船長の運航上の不注意によって発生し、はまなす丸甲板長の運航上の不注意及び指定海難関係人の運航に関する過失もその一因となしたうえで、受審人の所為は本件発生の原因とならない旨の原因解明裁決を行ったが、指定海難関係人に対する懲戒又は勧告の裁決は行わなかった。しかし、本件衝突による沈没は自船との衝突によるものでなく、他船との衝突によるものであるとする受審人及び指定海難関係人は第2審審判を請求したが、高等海難審判庁はこれを棄却した。そこで、はまなす丸の船長等である受審人及び指定海難関係人は、原告として右裁決の取消しを求めて出訴した。東京高等裁判所は、原告の主張をほぼ全面的に認め、本件裁決を取り消した（東京高判昭和51年12月22日行裁例集27巻11・12号1863頁、以下ははまなす丸事件と略す）。そこで、被告高等海難審判庁長官が上告し、最高裁判所は上告理由を認めて、原判決を破棄し、自判している。その理由は次の如くである（最判昭和53年3月10日民集32巻2号176頁）。

「原因解明裁決に対する受審人の第二審請求権の有無について考えると、法46条1項は、『理事官又は受審人は、地方海難審判庁の裁決に対して、命令の定めるところにより、高等海難審判庁に第二審の請求をすることができる。』と定めている。この規定は、一見、受審人であれば不服の理由いかんを問わず常に第2審の請求をすることができることを認めたもののようにみえないではないが、受審人を審判に関与させる前述の趣旨にかんがみれば、通常の行政下服申立と同じように、地方海難審判庁の裁決により受審人が自己の権利又は法律上の利益を侵害された場合にこれを救済することを目的としたものであると解するのが相当である。この点において、受審人のする第2審請求と公益代表者たる理事官のするそれと同一に論ずることはできないのである。しかるところ、

原因説明判決は、海難発生の原因を明らかにするにとどまるものであって、一種の事実確認にすぎず、たとえその判決中で受審人に不利益な事実が認定されている場合でも、それにより受審人になんらかの義務を課し又はその権利行使を妨げるものではなく、もとより、当該海難に関する他の民事又は刑事の訴訟等において右不利益事実の存在を確定する効力も有しないことは、既に当裁判所昭和28年(オ)第110号同36年3月15日大法廷判決・民集15巻3号467頁(前記林兼事件判決を指す——筆者)の判示するところである。

してみると、かかる原因説明判決により受審人の権利又は法律上の利益が侵害されるものではないから、受審人が右判決の海難原因の認定に不服があるからといって、その是正のために第2審の請求をすることはできないというべきである。」

「指定海難関係人について考えると、法46条は指定海難関係人を第2審請求権者として挙げておらず、他に第2審の請求をすることができることを認めた規定はない。これは、指定海難関係人が、勧告判決を受けた場合でも、『その勧告を尊重し、努めてその趣旨に従い必要な措置を執らなければならない。』(法53条)とされるのみで、これをしなくとも格別の処分その他の不利益を受けるわけではなく、また、原因説明判決によってその権利又は法律上の利益を侵害されるものでないことは受審人の場合と同様であるので、そのいずれの判決についても、権利救済のための第2審請求権を認めるには及ばないとしたものであると解される。それゆえ、原因説明判決に対しては、指定海難関係人もまた第2審の請求をすることはできないというべきである。」

以上の理由により、原因説明判決がなされ、受審人及び指定海難関係人に対して懲戒又は勧告の判決がなされていない本件では、受審人らが衝突の認定そのものに不服であるとしても、それを理由として判決について第2審の請求をすることはできないとして、判決の多数意見は高等海難審判庁の判決が正当であり、原審判決は法令の解釈を誤っているとしている。

この多数意見に対し、大塚裁判官の反対意見は、前記林兼事件における少数意見と同様、海難原因の説明が専門的技術的知識を有する経験者により準司法的手続を経て慎重に行われることを挙げ、その判決が専門的権威による重要な

証拠となり、そこに事実誤認があったとすれば、これによって受審人らの受ける不利益は重大であるとする。更に、仮りに、林兼事件判決に従うべきものとしても、本件では審判手続内部における行政上の不服申立ての許否が問題になっている事案であり、「その裁決をするにつき受審人又は指定海難関係人を當事者として審判に関与させこれに主張立証活動を行わせた以上、少なくとも右當事者からの行政不服申立としての第2審請求だけはこれを認めて救済をはかることが、制度の仕組みとして十分考えられる」としている。

以上のように、海難審判庁の裁決についての判例は、懲戒裁決が行政処分であるとする点と、反対意見をもちながらも原因解明裁決が行政処分ではないとする点では、その解釈は一貫しているように思われる。そして勧告裁決も行政処分ではないとする解釈が有力のように見えるが、まだ訴訟の対象としての勧告裁決について明確な判断した判決はなく、従って、判例の解釈は明らかではないというべきであろう。

最後に、海難審判庁の裁決の効力に関連する問題として、その裁決の事実認定がこれを判断する司法裁判所に拘束力を有するかについて判断した判決にふれよう。海難審判庁の裁決の事実認定の拘束力については、独禁法80条、調整手続法52条のような定めがない。しかし、裁決が準司法的手続によっていることを重視する立場からすれば、その事実認定に拘束力が認められるべきではないかとする見解も生れてくる。この点は裁決の行政処分性とは直接の関係はないかもしれないが、裁決の性質をどう解すべきかは結局行政審判手続をどのように解するかと密接に関連している。即ち、専門家による行政審判手続による事実認定を重視する立場からすれば、司法裁判所も事実上のみならず法律上もこれを尊重すべきことになることは、林兼事件及びはまなす丸事件に関する最高裁判決の少数意見及び反対意見の示す如くである。海難審判庁の裁決の認定した事実に対して、司法裁判所がどの範囲でこれを審査しうるかを判断したのが次の判決である。懲戒裁決を受けた受審人がその裁決の取消訴訟を提起し、東京高等裁判所が原告の主張を認めて、裁決を取り消したのに対して、高等海難審判庁長官及び補助参加人が上告した。上告人は、原審判決の違法事由の1つとして、高等海難審判庁の裁決における事実認定は裁判所に拘束すると解す

べきところ、これを無視している点を主張したが、最高裁判所は、「原審が事実審であり、高等海難審判庁の裁決の取消訴訟に関しては私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律80条、81条や、電波法99条のような規定がない以上、所論のように解することができない。」（最判昭和47年4月21日民集26巻3号567頁）とした。しかし、上告人らの審理不尽の違法の主張については、これを理由があると認め、原審判決を破棄し、原審に差戻している。この判決は、海難審判法と同様、事実認定の拘束力について明文の規定を欠く処理法に基く原因裁決及び責任裁定の性質等の解釈についても参考になる。

六 責任裁定及び原因裁定の性質及び効力

処理法の定める責任裁定及び原因裁定の性質、効力をどのように解すべきかは、結局行政機関の準司法的手続による審判をどう解すべきか、または、このような審判に基く事実認定に対する司法審査の範囲をどのように解すべきかと密接に関連することは、以上の検討の示す如くである。この行政審判の事実認定に対する司法審査の問題として検討を加えようとしたことがあるが、この検討は未完に終わっている³⁸⁾。最初に述べたように、本稿は処理法に基く責任裁定及び原因裁定の性質及び効力を検討するに止まるものであり、それ以上に行政機関による事実認定全般についての司法審査の範囲等の問題に立入って検討を加えようとするものではない。このように問題を限定してみると、本稿で検討しようとする処理法の裁定等の性質、効力も、我が国の実定法について検討する限り、結局それは行政処分としての性質、効力をもつか、仮りにこの点を肯定するとして、それは行政事件訴訟法の取消訴訟の対象となる処分性をもつか、

38) 林兼事件の最高裁判決の多数意見に対する疑問から出発して、行政機関の事実認定の司法審査の範囲について検討をはじめたことがある。拙稿行政審判の事実認定に対する司法審査(1)～(4)警察研究32巻8号、12号、33巻10号、34巻1号。この論文の執筆中、フルブライト研究員として1年間コロンビア大学に滞在している間に、この点に関するアメリカ法も検討してみた。しかし、アメリカの海難審判は純然たる海難事故の原因調査に中心があって、我国とは法制が可成り異っており、余り参考にならない。そこで、帰国後もこの論文は未完のまま今日に至っている。その意味で本稿はこの未完の論文の続編というべきかもしれない。なお、アメリカの海難審判については、森清著海難審判制度の研究198頁以下。

若しこれが否定されたとした場合、それはどのような行政処分なのか、また、行政処分ではないとされた場合、それは純然たる私法上の行為に過ぎないか等をめぐって論ぜられることになるのは、以上述べたところから明らかになったと思われる。本稿は処理法による責任裁定及び原因裁定を中心として検討したため、行政機関による準司法的審判一般にふれていないので、この点からはじめることにしよう。

我が国の行政機関による準司法的審判としては、原処分の再審査を目的とする審判、法律または規則による規制の遵守を保障するための審判、および民事上の争訟を判定するための審判の3種類に分けることができるとされている³⁹⁾。原処分の再審査を目的とする審判としては、人事院の行う国家公務員の不利益処分の審査（国家公務員法90条以下）、公害等調整委員会が行う鉱業法等の法律の規定による不服裁定（調整手続法25条）、中央労働委員会が地方労働委員会の処分に対して行う再審査（労働組合法25等）、更に、社会保険及び労働保険の保険給付に関する処分について保険審査官および保険審査会による再審査（社会保険審査官及び社会保険審査会法、労働保険審査官及び労働保険審査会法）等が挙げられている。法律または規則による規制の遵守を保障するための審判の代表的な例として、公正取引委員会による私的独占または不当取引制限の排除措置命令（独禁法45条以下）、および、労働委員会による不当労働行為の救済命令（労働組合法27条）が挙げられる。そして、民事上の紛争に係る審判の例としては本稿で検討した処理法の定める裁定、石炭鉱害賠償等臨時措置法の定める裁定及び海難審判法の定める裁決が挙げられる。以下、本稿ではこれらのうち民事上の紛争に係る裁定等を処理法等の定める裁定等として引用する。

このような行政審判についての分類方法も極めて有意義なものであることは

39) 高柳教授は、行政審判を、原処分の再審査を目的とする行政審判、法律または規則による規制の遵守を保障するための行政審判、一般処分または規則の制定手続の一環として行われる行政審判、および申請にもとづく許可およびその撤回ならびにこれに関連する行政処分の手続として行われる行政審判の四種類に分けている。高柳信一「行政審判」行政法講座3巻98頁以下。しかし、この分類は余り詳しいので、本文には大前裁判官のそれを掲げた。準司法的行政機関の研究283頁以下。

いうまでもないが、法律関係の当事者、更にそこから生ずる公益や規制との関係を基準とする分類も可能であり、本稿の目的にはこのような分類がより適切ではないかと思われる。このような見地からすれば、国家公務員の不利益処分は、国と国家公務員との間の法律関係の変更等についての紛争に関するものであること、また、社会保険及び労働保険の保険給付はいずれも政府管掌保険であることから、それが公正かつ迅速にその事務が処理されること（労働保険審査官及び労働保険審査会法4条）は、公益と直接の関係をもっている。このような公益との密接な関係がこれらの審査に基づく判定、裁決等を、原処分を含めて、行政事件訴訟法による取消訴訟の対象となる行政処分とする1つの理由となっていると私は解している。これに対して、民事上の紛争に関する行政機関による審判に基づく判定は、当然にこのような公益との関係をもつものではない。実定法が特定の公益目的を挙げ、これを実現するために、私人の権利自由を規制する権限を定めると共に、その権限行使を慎重にする必要から司法手続に準ずる審判手続を採用する場合にはじめてその審判の結果に基づく裁定、命令等に行政処分性が認められるのみならず、一定の場合には、その事実認定が裁判所を拘束すると定められることになる。既に述べたように、独占禁止法は「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的」として、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法の禁止等を定め（同法1条）、労働組合法は「労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること等を助成することを目的」として（1条）、不当労働行為を禁止し（7条）、更に、調整手続法は、「鉱業、採石業又は砂利採取等と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図るため」公害等調整委員会が鉱区禁止地域の指定及びその指定の解除、鉱業法等の規定する不服の裁定等を行うべきことを定めている（1条）。

以上述べた審判、特に私人の行為を規制することを内容とする行政審判と処理法等の裁定等に関する行政審判とは、同じような準司法手続によりながらも、夫々その審判もっている公益上の目的との関係の強弱によって、審判の結果として生れる裁決、裁定等の法律的性質を可成り異ったものにしてている。ただ、

ここでは注意すべきは、夫々の審判と公益との関連の強弱も制度上当然に存在するのではなく、それは実定法の規定によるという点である。換言すれば、夫々の国の社会的経済的必要に応じて、従来民事上の紛争として私法にその解決をまかされてきた事項についても、憲法のわくの中で、国会がこれについて規制する公益上の必要を認め、そのための審判手続を定めることも可能であることは、アメリカにおける各種の行政上の規制や英国における家賃審判所による規制の示す如くである。従って、我が国における民事上の紛争についての行政審判やそれに基づく裁定を行政手続及び行政処分と解すべきか、または、単に私人間の紛争の合理的解釈を促進するための行政機関の手続及び行為に止まると解すべきかは、関係する実定法規の解釈に負うところが大きいことになる。そこで、従来民事上の紛争に関する行政機関による審判とされている処理法等の裁定等に関する実定法を検討し、ついで、これらの裁定等の行政処分性をしらべることにしよう。

(1) 公益性 本稿で検討した処理法等の裁定等は公益とどのような関係をもつか。まず、処理法は、「公害に係る紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁定の制度を設けること等により、その迅速かつ適正な解決を図ることを目的とする。」(1条)。そして、この法律は直接には公害対策基本法21条「政府は、公害に係る紛争が生じた場合におけるあっせん、調停等の紛争処理制度を確立するため必要な措置を講じなければならない」に基くものであり、更に基本的には、同法の定める国の及び地方公立団体の責務(4条、5条)に基くものといえる。従って、処理法の定める裁定も公害の防止、公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決に必要な措置の1つとして、公益を目的とするものといえる。ついで、海難審判法は、「海難審判庁の審判によって海難の原因を明らかにし、以てその発生の防止に寄与することを目的とする。」(1条)。従って、同法の定める審判及びそれに基づく裁決は、海難の発生の防止という公益と密接に関係するものであり、そのための審判手続はこのような公益を目的とするものといえる。これらに対して、石炭鉱害賠償臨時措置法は、「石炭鉱業及び亜炭鉱業による鉱害について、鉱害の賠償を担保するための積立金制度及び鉱害の賠償に関する紛争を解決するための裁定制度を設けるとともに、石炭鉱業事団に

鉱害の賠償等の円滑な実施及び鉱業の計画的な復旧を図るための業務を行わせることにより、被害者等の保護並びに国土の有効な利用及び保全を図り、あわせて石炭鉱業及び亜炭鉱業の健全な発達に資することを目的とする。」(1条)。この目的条項からみる限り、被害者等の保護並びに国土の有効な利用及び保全を図ろうとする点において公益を目的としているが、あわせて石炭鉱業及び亜炭鉱業という特定の産業の健全な発達を目指している点において、前記の2法律と比較すれば、公益性との関連は弱いといえるかもしれない。しかし、これらの法律はいずれも広い意味で公益を目的とするものであり、その公益性の濃淡も結局は程度の差に止まる。従って、この点だけでこれら法律の定める裁定、裁決の行政処分性を判断することは困難である。むしろ、この点について決定的なのは、夫々の法律がこれら裁定、裁決に私人の権利利益についての規制をもたせているかどうかにあるのではないかと私は解している。ただ、公益性の問題は将来の立法論として種々問題があると思われるので、この点については後でふれたいと思っている。

(2) 規制 行政上の規制という見地からみると、処理法等の裁定等の内容は4種類に分れる。第1は海難審判法の海技従事者等に対する懲戒裁決であり、この裁決が相手方である海技従事者等の権利利益の制限、規制を内容とするものであることはいうまでもない。第2は処理法の責任裁定と石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定で、公害及び鉱害に係る被害が生じた場合の損害賠償の責任に関するものであり、私人間の民事上の紛争の解決を内容とするものである。第3は海難原因を明らかにする原因解明と公害に係る被害についての損害賠償その他の民事上の紛争が生じた場合の被害の原因に関する裁定である。海難の原因解明裁決には特に民事上の紛争の解決を目的とする旨の明文の規定を欠いているが、このことはこの裁決の目的がこの点にあるのではなく、「海難の原因を明らかにし、以てその発生の防止に寄与すること」(海難審判法1条)にあるとする法の趣旨によると解される。第4は海難審判法のみ定められる指定海難関係人に対する勧告裁決である。

このような分類に対しては、行政上の規制を内容とする審判手続を厳格に解する立場から、公正取引委員会による私的独占又は不当な取引制限の排除措置

命令（独占禁止法45条以下）または労働委員会による不当労働行為の救済命令（労働組合法27条）はこれに含まれるが、その他の裁定等の手続はすべて行政上の規制を内容とするものではないとする意見があるかもしれない。しかし、海難審判庁の懲戒裁決は海技従事者等の権利利益を直接制限することを内容とするものであり、これを広い意味で海難の発生を防止するための行政上の規制に含めることも不当ではあるまい。これに対して、それ以外の裁定または裁決はこのような行政上の規制を内容とするものではないといって差支えあるまい。処理法の責任裁定及び石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定は私人間の損害賠償責任に関するものである。原因裁定は損害賠償その他民事上の紛争に係る被害の原因を明らかにすること、原因解明裁決は海難の原因を明らかにすることを内容としている。しかし、勧告裁定は勧告を受けた者にその勧告を尊重し、努めてその趣旨に従い必要な措置を執るべきことを義務づけている（海難審判法63条）ので、原因裁定及び原因解明裁決と異り、懲戒裁決と法律的性質を同じくし、広い意味で行政上の規制を内容とするとの解釈も可能かもしれない。この点は行政上の規制をどのように解するかと関連するので一般論はむずかしいが、単に指定海難関係人に道義的に勧告の尊重とその趣旨に応ずる必要な措置をとるべきことの努力義務を負わせるに止まる勧告裁決を行政上の規制に含めることは困難と解される。このように、行政上の規制という見地からすれば、懲戒裁決以外の裁定及び裁決はこれにあたらぬことになる。そこで、このような行政上の規制を内容としない裁定等のための行政審判はいかなる意義をもつかが問題になるが、この点はこれら裁定等の行政処分性の問題として、次に検討することにする。

(3) 行政処分性 処理法等の裁定等の司法審査に関連して、その行政処分性が争われていることは前述した。我が国では、学説上、行政処分とは、行政庁が具体的事実について、公権力の行使として、何が法であるかを宣言する行為とされ⁴⁰⁾、判例は公権力の主体である国又は公共団体が国民の権利義務を形成し、或はその範囲を確定する行為をいうと定義している⁴¹⁾。そこで、これら裁定等

40) この点において学説上の通説と思われる見解として、田中二郎教授のそれを挙げることができる。田中二郎著行政法総論259頁。

が行政処分とされれば、それは私法上の行為と異った法的効力が認められ、それを争う訴訟手続も異ってくるので、この点が法律上の重要な問題として学説判例上争われることになる。そこで処理法等の裁定等がこのような行政処分性をもつかどうかを検討しよう。

これらの裁定のうち、海難審判法の懲戒裁決が行政処分性を有することは、それが海技従事者の法律上の権利利益を取消し変更することを内容とすることから、判例上も認められている。そこで、その他の裁定及び裁決の行政処分性が学説判例上争われていることは前述の如くである。ここで問題は二点に分れるように思われる。1つはこれら裁定等が行政事件訴訟法上の取消訴訟の対象となる行政処分かという点であり、ついで、仮りにこのような行政処分性を認められないとして、何らかの行政処分としての性質、効力が認められないかという点である。順次検討する。

(i) 取消訴訟の対象 処理法等の裁定等が行政事件訴訟法の取消訴訟の対象となる行政処分性を有するかどうかについて、まずこれらに関する現行法の規定は2種類に分れる。第1は特にこの点を規定している例である。処理法は責任裁定及びその手続に関してされた処分については行政事件訴訟法による訴えを提起することができず(42条の21)、この規定は原因裁定についても準用されている(42条の33)。ついで、第2はこの点にふれていない例である。石炭鉱害賠償等臨時措置法は、裁定に不服のある者がその裁定書の謄本の交付を受けた日から3月以内に訴えを提起でき、その訴えにおいて、賠償義務者又は被害者と被告とする旨規定する(11条の6)。ついで、海難審判法は高等海難審判庁の裁決に対する訴えが東京高等裁判所の管轄に専属し、裁決の言渡の日から30日以内にこれを提起しなければならないと規定する(53条1項、2項、3項)。従って、これらの裁定及び裁決に対する訴えはすべてこれらの規定の解釈に任ざれていることになる。学説判例上従来争われている海難審判法の裁決から検討することにしよう。

既に繰返し述べたように、懲戒裁決が行政事件訴訟法の取消訴訟の対象とな

41) この点に関する指導的判例は、農業委員会がした農地の境界に関する通知を行政処分でないとした最判昭和30年2月24日民集9巻2号217頁である。

る行政処分であることについては争いがない。学説判例上争われているのは原因説明判決と勧告判決である。この2つの判決のいずれも行政処分性をもつとする解釈は、学説上は森教授の採るところであるし、判例上は林兼事件の少数意見が支持している。更に、原因説明判決のみに限っていえば、その行政処分を肯定する学説が増加しつつあるが、勧告判決については明らかではない。しかし、原因説明判決が行政処分性をもたないとする解釈は判例上確立しており、学説上も成田教授から支持されている。審判に参加していない者の過失による原因説明判決も行政処分性を欠くとした林兼事件最高裁判決の多数意見については私も大きな疑問をもっていたが、次の2つの理由から、現在はこのような結論もやむを得ないと解している。第1は海難審判の趣旨目的である。海難審判法は、旧海員懲戒法以来の伝統から、海技従事者等に対する懲戒判決も定めているが、その本来の趣旨目的は海難原因を技術的に明かし、その発生の防止をすることにある(1条)。このような趣旨目的からは、その海難原因の解明も、そのための事実認定も、当該海難事故についての民事上及び刑事上の責任とは法律上関係がないことになり、仮りに判決の内容が司法裁判所で採用されたとしてもそれはあくまで事実上のものに過ぎないと解すべきことになる⁴²⁾。ついで第2は、刑事上はいうまでもなく、損害賠償等民事上の紛争の解決について、司法裁判所への信頼が我が国では極めて高いことである。海難審判のように準司法手続によって専門家が認定した原因説明判決よりも民事訴訟法による司法裁判所の認定、判断をより尊重すべきであるとする解釈については、行政機関の準司法的手続による審判及びその事実認定により高い法的価値を認めるべきであるとの立場から批判がある⁴³⁾。しかし、この点から判例の解釈を批判しようとするれば、我が国の行政事件訴訟法を含む訴訟法の全体系

42) 森教授は現行法が海員審判主義を捨てて海難審判主義を採ったのは制度の一大飛躍であるとしながら、旧法の思想の残滓が完全に払拭されていないとし、立法論として懲戒判決を廃止すべきであるとしている。森著前掲書470頁、518頁以下。このような考え方は海難審判を航空機等の事故調査委員会のような純然たる技術的調査機関とするものであり、これも一つの考え方である。しかし、このような考え方からすれば、原因説明判決及び勧告判決は行政処分ではないとしない論旨が一貫しないように思われる。これら判決等を広く行政処分とする教授の見解には、この点に若干の疑問が残る。

を再検討しなければならなくなる。このような訴訟法の体系の再検討となると立法論を含まざるを得なくなり、現行法の解釈論としてはその限界をこえることになるのではなかろうか。ここで、この点に関する学説上の批判として、形式的行政処分を認めるべきであるとする立場から、原因解明裁判にも行政処分性を肯認するのが適当であるとする兼子仁教授の見解にふれよう。公権力を欠く行政機関の行為について、民事訴訟と並んで、広く抗告訴訟を認めようとする点にこの見解の特色があると思われるが、同一の行政機関の行為について民事訴訟と抗告訴訟とを選択的に認めることの当否は別として、従来公権力性を欠くことから、行政処分性を欠くとされてきた行政機関の行為についても取消訴訟を認めようとする点にこの見解の積極的意義をもつといえる。しかし、原因解明裁判の行政処分性の問題は行政審判手続と司法手続との関係から再検討されるべきで、形式的行政処分とすることによって、その処分性を認めようとするのは困難ではないかと思われる。

以上の諸点からみて、原因解明裁判の行政処分性を否定することによってその取消訴訟を不適法とする林兼事件最高裁判決を指導的判例とし、はまなす丸事件最高裁判決が地方海難審判庁の原因解明裁判の受審人または指定海難関係人による第2審の審判請求を否定しているのは、判例の解釈として一貫している。そして、このような解釈の前提として、判決が法令上明文の規定を欠く海難審判庁の認定事実の拘束力を否定しているのも当然といえる。このような判

43) この点についての我が国の学説の簡単な紹介については、拙稿前掲論文警察研究32巻12号40頁以下。このような批判的立場の中で最も徹底しているのは兼子一教授の見解であろう。兼子教授は一般論として行政機関の事実認定は司法裁判所を拘束しないとしながら、行政機関の審判として下す決定は裁判所の判決に類すると考えるべきものとする。このような審決に相当する行政処分として公正取引委員会の審決、特許審判官の審決、土地調整委員会の不服裁定、海難審判庁の裁決、電波管理審議会の異議申立についての議決、労働委員会の不当労働行為事件についての命令などが挙げられている。そして、教授は審査手続が適法であり、これによって収集された資料に基く判断が合理的である限り違法とならず、審決の違法審査もこの点に限定されるとしている。兼子一「審決の司法審査」訴訟と裁判（昭和38年）62頁以下。ここではその後制定された石炭鉱害賠償等臨時措置法（昭和38年）及び処理法（昭和45年）の裁定は挙げられていないので、教授がこれらの裁定をどのように解しているかは明らかではない。

例の解釈のうち、原因解明判決の受審人等による第2審の審判請求は、大塚裁判官の反対意見が指摘するように、仮りに、原因解明判決の行政処分性を否定するとしても、行政上の不服申立てとして救済が認められるべきであるとの解釈は可能と解されるが、この点は今後の検討事項としたい。この点と判例上未だ必ずしも確立していない勧告判決の行政処分性についての判断⁴⁴⁾を除けば、現行法としては、判例の解釈は正当であると私は解している。このことは立法論として、これを正当とするものでないことについては後述する。

海難審判法による原因解明判決及び勧告判決について、以上のような解釈を採用するとしうえで、同じように行政事件訴訟法の適用にふれていない石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定をどのように解すべきであろうか。この裁定を一般の行政処分と解すべきであるとする見解のあることは前述したが、この見解が裁定の不服の訴えを行政事件訴訟法の取消訴訟とし、単に被告について特例を定め、これを賠償義務者又は被害者としていると解しているかどうかは明らかではない。この裁定の不服の訴えと全く同じ性質をもつといえないとしても、これに近い性質のものとして、取用委員会の判決のうち損失の補償に関する訴を挙げることができる。取用委員会の判決についての審査請求においては、損失の補償についての不服をその判決についての不服の理由とすることができず（土地収用法132条2項）、この損失の補償に関する訴は、判決書の正本の送達を受けた日から3月以内に提起しなければならないと、これを提起した者が起業者であるときには土地所有者又は関係人を、土地所有者又は関係人であるときは起業者を、それぞれ被告としなければならないと定めている（同法133条）。こ

44) 指定海難関係人が第2審請求権が認められるかどうかに関連して、はまなす丸事件最高裁判決が勧告判決にふれていることは前述した。しかし、この判決は必ずしも勧告判決の性質を判断したものではないので、この点は今後の判例に委ねられている。ただ、勧告は関係者の権利義務に法律上の効果を及ぼすものでないとする判例の解釈からみると、その行政処分性を認めることに判例は消極的と思われる。最判昭和31年10月30日民集10巻10号1324頁、仙台高判昭和27年11月21日労民例集3巻6号584頁。しかし、勧告判決を行政指導と同じ性質のものとして解するとすれば、行政指導が判例上種々問題になっていることから、今後の検討事項といえるかもしれない。ただ、行政指導の行政処分性が問題になった例はないようである。行政指導に関する判例については、鈴木庸夫「行政指導をめぐる判例の動向」ジュリスト741号45頁以下。

の損失補償に関する訴の性質をどのように解すべきかについて、柳瀬教授は次の如く述べている。「この訴訟は、言うまでもなく、公法上のものである損失の補償に関する裁決の当否を争うものであるから、性質上は固より行政訴訟であるが、……公益よりも専ら当事者の利害に関する事項であることと、且つ内容が金銭的評価の問題であることにおいては、実質上は民事訴訟に近いものであるから、……手続上においても一般行政訴訟の原則に対する例外が定められている点が多い⁴⁵⁾。」柳瀬教授はこの訴訟の性質をどのように解釈しているかについて述べていないが、その趣旨は、損失補償の請求権自体が公法上の性質を有し、且つ行政行為の内容に関係するから、これを公法上の当事者訴訟と認めるべきであるとする雄川教授の解釈⁴⁶⁾と一致するのではないと思われる。この解釈によれば、取消訴訟の対象としての裁定の行政処分性は否定されることになることはいうまでもない。そして、私もこのような解釈で正当なのではないかと考えている。このような損失補償の訴訟に関する解釈を石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定に適用してみると、この裁定は私人間の損害賠償に関するものであり、更にこの賠償請求権自体も私法上の性質のものであることから、裁定は行政処分性を欠くのみならず、裁定の不服の訴えを公法上の当事者訴訟と解することもできず、私法上の請求と解せざるを得ないのではなからうか。

最後に、以上述べたところを前提として、処理法の責任裁定及び原因裁定をみると、次の如くなる。前述のように、これらの裁定について、同法は行政事件訴訟法による訴えを提起することができないと規定している(42条の21, 42条の33)。従って、仮りに、海難審判法のすべての裁決及び石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定については取消訴訟の対象としての行政処分性を肯定したとしても、処理法の定める責任裁定及び原因裁定についてこれを認めることは困難であるといわなければならない。原田教授は原因裁定の取消しを求める抗告訴訟

45) 柳瀬良幹著公用負担法(新版)226頁以下。収用委員会の裁決についての審査請求から損失補償をはずし、この点については直ちに司法裁判所に上訴すべきものしているのは、損失補償以外の事項に関する訴訟は行政裁判所が管轄し、損失補償に関する訴訟は司法裁判所が管轄することとしていた旧法を承継したものである。石炭鉱害賠償等臨時措置法16条の6もこの原則を踏襲したものと見える。

46) 雄川一郎著行政争訟法113頁。

を提起しうる余地を認める方が立法政策的には妥当なものといえそうであるとしているが、これは立法論のように思われるので、ここでその解釈論としての当否を論ずべきではあるまい。ただ、立法論ならば、原因裁決についてのみ行政処分性を認めるべしとする点に私は疑問をもっているが、この点は後述する。(ii) 一般の行政処分 石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定を一般の行政処分とする見解のあることは前述した⁴⁷⁾。この一般の行政処分とは何を意味するかは明らかではない。前述のように、この裁定が取消訴訟の対象としての行政処分には含まれないと解したうえで、これを一般の行政処分とすることがどのような意味をもつかを検討することにする。

処理法の裁定を一般の行政処分とする見解は見当らないが、石炭鉱害賠償等臨時措置法の裁定を一般の行政処分とする見解があり、この裁定も処理法の裁定も私人間の損害賠償請求の解決を目的とする点において共通するから、ここでは両者を併せて検討することにしよう。

これらの裁定についての現行法の規定は次の如くである。前述のように、石炭鉱害の賠償に関する裁定については、その賠償に関する訴訟が係属し、又は調停手続が行われているときは、裁定を申請することができず（石炭鉱害賠償等臨時措置法11条の2）、裁定の申請に係る事案に訴訟が係属し、又は調停手続が行われるに至ったときは、地方鉱業協会はその申請を却下しなければならない（同法11条の3第1項）。これに対して、処理法の責任裁定については、裁定書の正本が当事者に送達された日から30日以内に当該責任裁定に係る損害賠償に関する訴えが提起されないとき、又はその訴えが取り下げられたときは、その損害賠償に関し、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなす（42条の2第1項）とし、同一事件について責任裁定の申請と訴訟が提起された場合、受訴裁判所は責任裁定があるまで訴訟手続を中止することができ（42条の26第1項）、この訴訟手続が中止されないときは、裁定委員会は責任裁定の手続を中止することができる（同条2項）として、裁定と訴訟との間の調整をはかっている。これらの規定をみると、石炭鉱害に関する裁定

47) 本稿注24) 参照。

と処理法による責任裁定とでは、同じように民事上の紛争である損害賠償についての裁定を内容としながら、若干異った定めをしている。前者では、損害賠償に関する当事者の訴訟または調停手続が裁定手続に優先すべきものとするのに対して、後者では、責任裁定の申請と訴訟の提起とを対等の地位においてるように見える。裁定の申請と訴訟の提起を対等の地位に置いているといっても、憲法上すべて司法権は最高裁判所及び下級裁判所に属し、行政機関は終審として裁判を行なうことができない（76条1項、2項）から、最終的には司法裁判所の判断が優先することはいうまでもないが、この両者を対等の地位に置いていることは、処理法による責任裁定の手続を司法裁判所も重視すべきことを示しているといえることができる。前述の如く、鉦害賠償に関する裁定手続も処理法に基くそれも、公開の聴聞または公開の審問の期日を開き、当事者が証拠を提示し、意見を陳述する機会を与えねばならないとする点に共通する。しかし、裁定委員を指名する地方鉦業協議会と公害等調整委員会の地位、組織には大きな相違がある。地方協議会は通商産業局長の諮問機関であり（鉦業法165条、166条）、地方鉦業協議会の委員長及び20名以内の委員はいずれも非常勤で、任命について特別の要件や手続は定められず（同法167条から169条まで）、また、その身分保障もない。これに対して、公害等調整委員会の委員長及び委員は独立してその職務を行なうとされる（公害等調整委員会設置法5条）と共に、これらは常勤及び非常勤とされ、その身分保障が定められている（同法9条）のみならず、同委員会の委員長及び委員のうちから委員長によって指名される3人又は5人の裁定委員のうち少なくとも一人は弁護士の資格を有する者でなければならないとしている（処理法42条の2、39条3項）。このような組織、構成をもつ公害等調整委員会及び裁定委員会も考慮して、受訴裁判所も裁定手続を尊重すべき旨を規定していると解される。これらの規定を前提して、裁定が一般の行政処分といえるかどうかを検討しよう。

第1に、これらの規定を前提する限り、少なくとも石炭鉦害の賠償に関する裁定を一般の行政処分と解することは困難であり、仮りにこれを一般の行政処分と解しても、法律上殆んど意味がないのではなかろうか。また、この裁定の対象は民事上の損害賠償請求であることから、責任裁定の場合のように明文の

規定はないが、行政事件訴訟法の適用はなく、裁定に関する訴訟は公法上の法律関係に関する訴訟(行政事件訴訟法4条)に含まれないと解すべきことになる。

第2に、処理法による責任裁定を一般の行政処分と解することができるか。問題は、これを一般の行政処分と解釈してどのような効力が認められるかという点とこれに関する訴訟が公法上の法律関係に関する訴訟に含まれるかという点とに分れる。公法上の法律関係に関する訴訟の点は、責任裁定及び原因裁定について行政事件訴訟法による訴えを提起することができない旨規定され(処理法42条の21, 42条の33)、明文の規定で否定されているので問題はない。そこで、最初の点であるが、仮りに責任裁定が取消訴訟の対象としての行政処分性を欠くとすれば、責任裁定は公定力をもたず、従って、執行不停止の規定(行政事件訴訟法25条1項)の適用はない。しかし、この裁定は準司法的手続審判に基づくことから、裁定機関が自らこれを取り消すことができない不可変更力⁴⁸⁾が認められないかという点が問題になる。しかし、行政審判に基く裁決等に不可変更力が認められるのは、行政庁が行政処分を一方的に取消し変更することから相手方の権利利益を保護することにある。従って、不可変更力を認めるということは、その対象である裁決等の相手方を拘束する力もつこと、即ち、その公定力を前提しているといえる。しかし、これらの裁定は本来このような公定力を欠いているのであるから、このような不可変更力を認めても法律的には何の意味もない。

ついで、当事者の合意が成立したとみなされる処理法の責任裁定の効力について行政処分と私法上の行為との中間にある行為としての特別な効力が認められないかが問題になる。まず、責任裁定があり、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したとみなされる場合、当事者が争うことのできるのは、裁定の手続、内容等に限定されると解することはできないか。しかし、このような解釈は、「当事者の合意が成立したとみなす」という定めからみて、裁定の違法事由を狭く解釈しすぎるとの批判は免れないであろう。当事者の合意としていることからみて、当事者は意思表示一般の違法事由を主張しうるとする

48) 最判昭和29年1月21日民集8巻1号102頁。

のが合理的といえよう。そこで、責任裁定を行政処分に準ずる効力を有すると解釈するとして、裁定に関する審判手続に違法な瑕疵があった場合、その瑕疵の存在だけで当該裁定なり、当事者間の合意が違法とされ、その効力を失うと解釈できるかという点のみが残ることになる。手続上の瑕疵より実体上の瑕疵についての判断を重視する我が国の司法審査からみて、このような解釈がどのような積極的意義をもつかについて疑問がないわけではないが、処理法の定める審判手続に何らかの積極的意義を認めようとする立場からすれば、これが唯一の採りうる解釈かもしれない。

七 あとがき——将来の展望

処理法に基づいて、公害等調整委員会の裁定委員会の行う責任裁定及び原因裁定の法律的性質、効力についての疑問から出発した本稿も、既に判例の集積されている海難審判庁の裁定の検討を加えたことから、最初の予定より遙かに長文のものとなってしまった。この責任裁定及び原因裁定の性質、効力等についてこのような疑問の生ずるのは、直接的には同じ公害等調整委員会が行う不服裁定は行政処分として、その事実認定の拘束力が認められるのに対して、若干の相違にあるとしても、同じような準司法手続による責任裁定及び原因裁定にはこのような効力が認められず、むしろ、当事者間の合意としての効力をもつに止まると法律が規定していることにある。このような実定法上の規定をもつ責任裁定及び原因裁定についての私の解釈は、行政事件訴訟法上の取消訴訟の対象としての行政処分性を否定しながら、これが行政審判に基くことから何らかの行政処分としての性質が認められるのではないかとするのであり、その論旨は一貫しない不徹底のものであるとの批判があるかもしれない。本稿を終えるにあたり、あとがきとして、この裁定についての解釈論と立法論とを分けて、若干の展望を述べたいと思う。

責任裁定及び原因裁定についての解釈論の出発点をなすのは、行政審判にどのような価値を置くべきかである。兼子一教授は審決についての司法審査を審決手続に限定すべきであるとしているが、それは処理法の定める責任裁定及び原因裁定も含めて、広く行政審判を裁判に近いものとして、これについての司

法審査の範囲を審判手続の違法性に限定しようとしているかどうかは明らかではない⁴⁹⁾。兼子教授の見解は別として、この点を肯定するとすれば、問題は比較的簡単である。公害等調整委員会の責任裁定及び原因裁定に関する手続は不服裁定に関するそれと若干異るとはいえ、少くとも裁定委員とその除斥及び忌避、審問の公開等については基本的に同様な内容の規定が定められ、当事者の権利利益が不当に侵害されることのないように手続上保障されている。従って、このような手続を経て下される裁定は、実定法の明文の規定に違反しない限り、これを行政処分に類する性質をもつとする解釈は、審判手続を重視する見地からは、合理的理由があるといえる。しかし、問題はそのように簡単ではない。行政審判も行政手続の一つであるから、行政審判について特別の効力を認めようとするれば、これを含む行政手続全般についての司法審査の範囲なり、その限界をどこに置くべきかの検討から出発しなければならない。しかし、既に述べたように、我が国では個人の権利利益の保障機関としての司法裁判所に対する高い信頼が旧憲法以来の伝統として維持され、現行憲法の司法国家体制の下において、このような信頼は益々強化されているように思われる。そこで、行政審判に特別の効力を認めようとするれば、このような原則に立脚して、我が

49) 本稿注 43)参照。私のような行政法学者が兼子教授の見解を正確に理解しているかどうかは疑問がないわけではないが、教授の見解の特色は行政不服審査法による上級行政庁の裁決と独立の行政委員会の審決とを区別し、後者についての司法審査の範囲は審決手続の違法性とこれに基く判断の合理性に限定されるとする点にあるようである。従って、少くともこの点に関する限り、教授の見解はアメリカ法の立場に近くなる。即ち、「人身の自由、思想表現の自由、集会・結社その他政治活動の自由などの自由権的人権については、特にその保障は厳格でなければならない。……しかし、財産権やこれを基礎とする経済活動の自由、職業選択の自由等は、元来公共の福祉に適合することが要求されておるものであり（憲法22条、29条）、その場合の法律の定めによる制約は、単に実質的要件だけではなく、如何なる機関の判定に服させるかの手続上の制約をも含めたものとして考えることができる。例えば、権利の付与や制限を、行政機関の認定にかからせ、これを最後のとすることも可能である。そうなれば、これに対する司法審査は、その認定事実の存否でなく、認定の方法手続だけに局限される。現在認められている審決は、大体この分野に属するものといえるから、実質的証拠規則の導入なども、憲法上是認できるのではあるまいか。」兼子前掲論文468頁以下。考え方としては全面的に私はこの兼子教授の見解を支持したいと考えているが、現行法の解釈論としては本文に述べたように多くの疑問が残るのではなかろうか。

国の行政訴訟を含む全法体系を再検討しなければならなくなる。例えば、行政事件訴訟法による取消訴訟における審査請求前置主義の廃止(8条1項)、原処分主義の採用(10条)等行政訴訟の基本原則を問題にしないで、単に行政審判の司法審査のみを検討しても十分説得力のある解釈論を述べることは困難である。そして、このような行政訴訟を含む我が国の法体系全体を再検討するとすると、それは現行法の解釈論の範囲をこえ、立法論となる。これらの点からみて、本稿で述べた私の見解には不徹底である等の批判があるかもしれない。若干弁解になるが、このような不徹底さは解釈論に或程度必然的に伴うものであって、やむを得ないのではないであろうか。このような不十分のものであっても、本稿が従来比較的研究の少ない分野に関するものであり、我が国における広く行政手続の司法審査に関する研究の端緒になることを期待している。

ついで、責任裁定及び原因裁定がどうあるべきかについて、立法論を含めて検討しよう。立法論となると、論者は自由にその見解を述べることになり、極めて広範囲のものとなる可能性がある。このように論議が余り広範になることを避け、次の点に限定して私の意見を述べることにしよう。

責任裁定の内容に公正または正当な損害賠償というような公益上の判断を導入することである。既に述べたように、原田教授は責任裁定にはふれることなく、立法的に原因裁定を行政処分とすべきであるとしているようである。特に原因裁定のみを行政処分とする趣旨は必ずしも明らかではないが、責任裁定の論理的な基礎をなすのは原因裁定であり、海難審判の原因解明裁決の行政処分性を認める学説判例が少くないことによるかもしれない。しかし、これら2つの裁定の中で中心をなすものは責任裁定であり、原因裁定はその前提にすぎない。私がこの責任裁定を行政事件訴訟法上の取消訴訟の対象となる行政処分性を認めることを困難とする主な理由は、行政事件訴訟法による訴えを提起できないとする処理法42条の21にもあるが、この裁定の内容が当事者の損害賠償請求についての判断であって、公益上の理由に基づくそれではないことにある。そこで、将来の問題としては、処理法の定める証拠調べ等についての特別の定め(42条の16, 42条の18)もあることから、立法的に責任裁定に公害の防止の見地からする公正な損害賠償額の認定を導入し、それを行政処分とし、その事

実認定の拘束力を認めるべきではないかと思う。我が国では損害賠償、損失補償についての判断を司法裁判所に任せるべきであるとする見解が有力であることは前述した。しかし、すべての損害賠償等についての判断を司法裁判所のみによるべきであるとする論理的必然性はなく、公害のように種々の技術的に困難な認定を含んでいる分野については、損害賠償を含む事実認定を公害等調整委員会の裁定に任せ、高等裁判所には手続等を中心とするその法律的判断を任せることも現行憲法上認められるし、妥当な解決方法ではないかと思う。そして、責任裁定の申請のあった事件について訴訟が係属するときは、受訴裁判所は責任裁定があるまで訴訟手続を中止することができ、これが中止されなるときは、裁定委員会が責任裁定の手続を中止することができる（処理法42条の26）とし、公害に係る被害に関する民事訴訟において、受訴裁判所は、必要があると認めるときは、公害等調整委員会に対し、その意見をきいたうえ、原因裁定をすることを囑託することができる（同法42条の32）としているのも、このような考え方を或程度前提しているのではないかと思う。なお、このような立法については、英国の家賃審判所が参考になるのではなかろうか。このほか、裁定に関連して、行政審判及び行政手続についての司法審査の範囲等について論ずべきことも多いが、これらは別の機会にゆずりたいと思う。最後に、清宮先生の今後の御健康を心からお祈りしたい。