

イギリス社会保障法領域における審判所の「職権主義」の生成と展開：1990年代後半以降を中心に

山下, 慎一
九州大学大学院法学府：博士後期課程：社会保障法

<https://doi.org/10.15017/22903>

出版情報：九大法学. 103, pp.244-185, 2011-09-30. Kyudai Hogakka i
バージョン：
権利関係：

イギリス社会保障法領域における 審判所の「職権主義」の生成と展開

— 1990年代後半以降を中心に —

山下 慎一

- 序章 — 問題意識と分析軸
- 第一章 審判所制度の概観
- 第二章 審判所の黎明期から準司法機関としての性格の確立まで
 - 第一節 審判所の歴史
 - 一 創成期 — 社会保険領域と公的扶助領域の審判所の断絶
 - 二 当事者主義の否定と「職権主義」の生成 — ハブル事件判決
 - 三 小括
 - 第二節 社会保障法領域の審判所の統一と準司法的性格
 - 一 公的扶助領域の審判所の準司法機関化 — ベル報告書
 - 二 審判所の準司法機関的性格と「職権主義」 — ハワース事件
 - 三 小括
 - 第三節 審判所の援助的機能
 - 一 審判所の統制機構 — 援助のための「職権主義」
 - 二 審判所の援助的機能への言及
 - 三 小括
 - 第四節 「準司法的」審判所と「職権主義」 — 第二章の小括
- 第三章 「職権主義」の危機と、その温存
 - 第一節 法制度の改革と「職権主義」の危機
 - 一 口頭審理の例外化 — 1996年の規則改正
 - 二 「職権主義」に関する法解釈問題 — 1998年社会保障法
 - 三 利用者のための視点 — レガット報告書
 - 四 効率的・比例的な紛争解決 — 白書
 - 五 小括
 - 第二節 裁判例による「職権主義」の温存
 - 一 貴族院による「職権主義」の確認 — カー事件
 - 二 法解釈問題への決着 — フーパー事件
 - 三 小括
 - 第三節 裁判例による、「職権主義」の危機の克服 — 第三章の小括
- 終章 — 総括

序章 — 問題意識と分析軸

(1) 社会保障法において、ある給付が正確に、それを受け取るべき市民によって受給されることは、社会保障に関する市民の権利の実現のために、あるいは社会保障法の目的の実現のために、決定的な重要性を持つ。しかし、ある社会保障給付を、実体法で定めておくだけでは、当該給付が受け取るべき人によって正確に受け取られることを担保することはできない。例えば、ある社会保障給付の受給要件に該当する市民が、当該社会保障給付の存在自体を知らなければ、市民は受給のための申請自体を行うことができない。また、ある給付を現に受給している市民が、行政庁から適切な助言や指導を受けられないまま、受給を停止・廃止されることになるような行動を自ら取ってしまうこともある。

これらの問題は、社会保障給付を、受け取るべき人が正確に受け取るという価値の実現が妨げられている例と言えよう。言い換えると、社会保障に関する権利の実現が担保されていることが重要なのである。

(2) 社会保障に関する権利の実効性を担保するために必要な方途は多くある。まず、上で挙げた例のように、権利行使のための前提となる、必要な情報の提供が挙げられる。さらに、自力では権利を行使するのが困難な市民のために、支援をすることも必須であろう。

これらの、権利行使に先立つ事前の仕組みに対して、事後的な、権利救済のための仕組みも、同様に重要である。つまり、自己の給付請求に対して行政庁から不利益な決定をされた場合に、市民がその決定を争うことができる適切な仕組み（権利救済システム）が設けられていなければ、社会保障の権利が法的に担保されたとは言えない。日本において、社会保険のうち年金と医療の一部を例にとって言えば、保険者がなした処分に対して不服のある市民は、まず社会保険審査官に対して審査請求をし、その裁決をさらに争う場合には、社会保険審査会に対して再審査

請求を行う⁽¹⁾。これらの手段を経たうえでなお当該市民が不服を有していれば、司法権たる裁判所へ行政訴訟を提起することになる⁽²⁾。

(3) ここにおいて問題となるのは、市民と行政庁との間にある情報力・交渉力等の格差である。このことは、行政の関係する活動について広く当てはまるが、社会保障法領域においては特に顕著である。社会保障法関連の給付を受けようとする人々は、類型的に、給付に関わる決定を行う行政庁と比較して特に弱い立場に立たされる。つまり、社会保障領域の権利救済システムの中において、市民対行政庁という構図の中で、両者の力の格差に対する適正な手当てがなされていないならば、その権利救済システムは実効性を欠く。しかしながら、日本においては、このことに対する配慮がそれほど自覚的に議論されてきたわけではない⁽³⁾。

このような状況では、市民に対する援助のアプローチが安定的に実施されることは期待できない。権利救済システムにおける市民への援助の理論的な研究は、日本においては現代的な課題として残されている。

(4) 社会保障法に関する権利救済の仕組みは、世界各国において見られる。その中には、日本と類似した制度を設計している国もあれば、日本とはいくらか異なった理念によって設けられた制度を有する国もある。例えばイギリスを、後者の例として挙げることができよう。

イギリスにおいて、社会保障に関する権利救済を第一次的に担う機構は、審判所 (tribunal) である。審判所は、現在においては、司法権の一部と性格づけられており、単一（社会保障法関連に限らず、ほとんどの領域の、政府省庁あるいは公的機関の行為に関連した法的紛争を扱う）、かつ二層構造（二回の上訴が可能）を有している⁽⁴⁾。

具体的には、社会保障給付に関する決定に不服をもつ市民は、まず第一層審判所 (First-tier tribunal) に対して上訴 (appeal) をする⁽⁵⁾。その決定に不服がある場合、市民はさらに第二層審判所 (Upper tribunal) に対して上訴をする。そこでも満足しなければ、一定の要件のもと、司法裁判所である控訴院 (Court of Appeal；日本の高等裁判所に相当) に対して上訴を

することができ、さらに、最高裁判所（Supreme Court）に対して上訴をすることができる。

現在の、このようなイギリスの権利救済の仕組みは、最近の審判所制度改革によって形成されたものであるが、イギリスにおいては、歴史的に、審判所が権利救済に関して第一次的な職責を担ってきた。そして、一世紀にわたる審判所の歴史を通じて、審理における「職権主義的手続（inquisitorial procedure）」と言われる独特の様式が発展した。

(5) 社会保障法領域の審判所のみならず、審判所制度全体の歴史において、「職権主義」が法令上明確に定められた例は一度もない。この概念は、裁判例によって生み出され、裁判例によって展開してきた。

「職権主義」とは、「当事者（対抗）主義（adversarial procedure）」と対置して用いられる概念である。⁽⁶⁾ イギリスの社会保障法領域においては、この両者を明確に定義づけた議論は見当たらない。中には、裁判例の蓄積にも関わらず、イギリスの「どのような審判所も、職権主義的であると描写されえない」と述べる見解すら存在する。しかし、この「職権主義」と「当事者主義」が互いに排斥しあうものではなく、同一直線上の両極に位置するものと捉える見解が通説的なものであるとの評価はできよう。つまり、審判所の審理において、主張や証拠の提出といった活動を、当事者（市民と行政庁）が各々の責任で行い、審判所が一切介入を行わないのが純粋な意味での当事者主義であり、他方で、審理における手続を完全に審判所が掌握するのが、純粋な職権主義である。そして、当事者主義も職権主義も、このような純粋な形では存在しえない。ただし、紛争の解決にあたっては、「コモン・ローの伝統」では、当事者主義が基本となる。⁽⁸⁾ よって、本稿で「職権主義」という場合には、当事者主義的手続を基調としつつ、一定の場合に審判所が手続に介入し、当事者主義に修正が加えられた審理様式のことを指す。

(6) 審判所においてこのような「職権主義」が行使される理論的な根拠は、現在では、市民たる上訴人が、審理において自己の能力を最大限

発揮し、十分な主張ができるように援助する（enable）ことである、と理解されている。この理解は、社会保障法領域の審判所に関して明らかにされ、現在でも同領域において特に顕著に表れている。すなわち、審判所において社会保障給付に関わる行政庁の決定を争う市民は、類型的に「社会の中で最も不利な集団⁽⁹⁾」であることが多いため、行政庁と比較して弱い立場に立たされることが多い。よって、審判所の審理において、当事者主義を貫徹するのではなく、審判所が積極的に介入し、主張や立証に関して市民を援助することで、権利救済を十全なものにしようとしているのである。このような役割を果たす「職権主義」の検討は、日本における社会保障法領域の権利救済に関する議論にも何らかの示唆を与えうると思われる。

(7) 先に述べたように、「職権主義」は、歴史上一度として審判所制度に関する法令によって定められたことがなく、主として裁判例によって生成され展開してきた。したがって、ある時代において、裁判所が、審判所制度の機能をどのようなものと理解していたかによって、「職権主義」の理論的な根拠は大いに左右される。すなわち、審判所制度が時代とともに変遷し、その性質も大きく変容してきたことを考慮すると、「職権主義」が、当初から、現在のように上訴人たる市民の援助を理念としてきたとは考えられない。

本稿は、社会保障法領域における審判所の「職権主義」を考察し、そこから日本法に対する示唆を得ることを最終的な目標としている。そうすると、現在では「職権主義」は市民の援助を理念としているが、どのような経緯を経て「職権主義」がこの理念に立ち至ったかを検討することは不可欠である。歴史的な背景を抜きにして、他国の概念を取り入れた場合、事前には想像の及ばなかった当該概念の側面に苦しむことになりかねない。

よって、「職権主義」の歴史的考察にあたっては、社会保障法領域の審判所における「職権主義」の背後に、どのような理念が存在するか、と

いう分析軸を用いることが不可欠である。

(8) 「職権主義」の理念の想定しうる例としては、以下のようなものが挙げられる。まず、イギリスの審判所における、現在の「職権主義」の理念である「市民の援助」である。これは、先述のように、社会保障に関する紛争解決手続において、行政庁と市民の間の力の不均衡を是正することを目的としている。

さらに、イギリスの1998年民事訴訟手続規則⁽¹⁰⁾は、訴訟の遅延防止と費用の節減等を目的に制定されたものである。同規則施行以前は、「当事者主義的原理」が民事訴訟の原理として強調されていたが、同規則施行以後、裁判所に強い「事案管理（case management）」の権限が与えられた⁽¹¹⁾。これは本稿の定義する「職権主義」の問題である。よって、「職権主義」の理念として、「事案管理とコスト削減」といったものがあり得る。

翻って日本に目を移すと、訴訟においては当事者主義が原則とされている一方、人事訴訟等の一定の領域においては職権主義が認められている⁽¹²⁾。この際、根拠として主張されるのが、問題の「公益性」の高さ、あるいは実体的「真実発見」の必要性といった理念である⁽¹³⁾。

もちろん、ここで挙げた理念は例示に過ぎず、研究の結果、「職権主義」の別の理念が明らかになることもあり得る。

(9) このように、本稿では、「職権主義」を歴史的に考察するに当たり、「職権主義」がいかなる理念に基づいて実施されているか、という分析軸を用いることとする。ただしここで、ある理念に基づいた「職権主義」が、その理念を実現しているかどうか、という点にも留意する必要がある。上に挙げた例に基づいて言えば、「真実発見」の理念に基づいた「職権主義」が、当事者の一方にとって有利な事実のみを「発見」するような事態もあり得る。また、「市民の援助」を目指した「職権主義」が、十分に市民のために作用していない、という結果も起こり得る。

(10) 本研究の最終的な目的は、日本法に対して示唆を得ることである。本稿では、その前提となる基礎的な考察として、イギリス社会保障

法領域の審判所における「職権主義」に関し、とくに1990年代後半から近年の審判所改革までに焦点を当てたうえで検討する。具体的には、以下の手順で論述する。まず現在の審判所制度（権利救済制度）を概観する（第一章）。次に、審判所の黎明期から、司法代替的な紛争解決機関としての位置づけが確立するまでの制度史を概観し、「職権主義」を確立した裁判例をいくつか検討する（第二章）。そして、1990年代後半から近年に至る審判所の改革によって、審判所の「職権主義」が存続の危機に瀕したにもかかわらず、裁判例によって「職権主義」の温存が表明されたことを確認する（第三章）。最後に、審判所と「職権主義」の歴史的展開に関してまとめ、先に挙げた分析軸に沿って総括的な検討を加えたうえで、日本法への暫定的な示唆を示す（終章）。

註

- (1) 国民年金法101条1項、厚生年金保険法90条1項、健康保険法189条1項。
- (2) 国民年金法101条の2、厚生年金保険法91条の3、健康保険法192条。
- (3) ただし、このような議論が皆無というわけではない。例えば、社会保険審査会においては、市民の権利をいかに保護していくかということに腐心しているという（橋本宏子「〔研究ノート〕社会保険審査会における『裁判外紛争解決』」、神奈川法学41巻2・3合併号69～184頁（2008年））。しかし他方で、訴訟法上の「証明責任の法理」によって市民の請求を棄却している例が見られるように、社会保障法領域に独自の審理様式が議論されてきたとは言い難い。
- (4) この単一かつ二層式の審判所制度とは別個に設けられているものが、雇用審判所（employment tribunals）、雇用上訴審判所（the Employment Appeal Tribunal）、および亡命・移民審判所（the Asylum and Immigration Tribunal）である。とはいえ、これらの審判所も、後述の裁判所・審判所サービスの管轄下に置かれている。Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s.2 (4)（以下、TCEA 2007とする）。
- (5) 以下、本稿における審判所制度に関連する用語の邦語訳は、主として榎原秀訓「審判所の誕生と死滅？」法時81巻8号（2009）76頁以下に依拠している。
- (6) NEIL ANDREWS, PRINCIPLES OF CIVIL PROCEDURE, p. 33 (1994)。

(8) 237 イギリス社会保障法領域における審判所の「職権主義」の生成と展開（山下慎一）

- (7) レガット報告書、p. 85.
- (8) W. WADE AND C. FORSYTH, ADMINISTRATIVE LAW, p.784 (10th ed. 2009).
- (9) Genn, *Tribunals and Informal Justice*, 56 THE MODERN LAW REVIEW 393, 408 (1993).
- (10) Civil Procedure Rules 1998.
- (11) NEIL ANDREWS, ENGLISH CIVIL JUSTICE AND REMEDIES, pp. 12-14 (2007).
- (12) 本来、職権主義に関しては、「職権証拠調べ」と「職権探知」の分類など、詳細に論じる必要があるが、ここでは議論の簡略化のために詳細な分類を省略する。
- (13) 人事訴訟と職権主義の関係について論じたものとして、例えば、畑瑞穂「人事訴訟における職権探知主義について」家庭裁判所月報56巻3号1頁以下（2004年）などがある。

第一章 審判所制度の概観

(1) 2011年4月1日以降、審判所の人事管理等の事務は、司法権に関する人事管理を管掌する、司法省の事務エージェンシーである「裁判所・審判所サービス (Her Majesty's Courts and Tribunals Service)」によって管理されている。現在の審判所の構造を規定しているのは、2007年に制定された審判所・裁判所および執行法 (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007；以下、2007年法という) である。

(2) 2007年法3条1項及び2項は、それぞれ第一層審判所と第二層審判所の設置を定めている。既述のように、社会保障給付に関する行政庁の決定に不服を有する市民は、まず第一層審判所に上訴を提起する。上訴の提起は、省庁からの給付に関する決定の通知の送付の日から1カ月以内に、当該省庁に必要事項を記載した文書を送付する方法で行う。

省庁は、第一層審判所の審理の日までは、上訴をされた決定をいつでも見なおすことができる。もし省庁が、市民に対して有利になるように、上訴された決定を修正した場合には、当該上訴は自動的に失効する。この修正された決定に対してさらに不服がある場合には、市民は新たな上

訴を提起することになる。このような決定の修正は、市民に対して不利益な形でなされる場合もあり、この場合、上訴の効力は存続する⁽¹⁸⁾。

省庁が、上訴に欠陥があると考えた場合には、省庁は裁判所・審判所サービスに当該上訴を移送し、上訴の存続の可否に関する判断を仰ぐ。欠陥がない場合には、省庁は上訴に対する「応答書（response）」を準備し、その複写を裁判所・審判所サービスに一通、市民に一通、それぞれ送付する⁽¹⁹⁾。市民が応答書を受け取るのは、最初に上訴を提起してから数週間後とされる⁽²⁰⁾。

（3）次に、市民は調査票（enquiry form）を記入する。ここで市民は、①上訴を取り下げるか継続するか、②口頭審理を希望するか書面審理で済ませるか、③通訳人が必要か否か、④代理人をつけるか否かについて決定をする。②について、口頭審理は市民または省庁が希望した場合、あるいは審判所自身が必要と判断した場合のみに行われる。書面審理の場合には、出席の必要はなく、上訴にかかる書面のみによって審判所が裁決をする。口頭審理は、イングランド、スコットランド、ウェールズ合わせて100か所以上ある開催地（venue）で開かれ、裁判所・審判所サービスは、市民に最も近い場所で審理が開催されるように配慮する。④について、代理人は、法曹資格を有する必要はなく、友人や親類でもよい。

調査票は、それに示された日付から14日以内に記入を完了し、裁判所・審判所サービスに返送されなければならない。これに遅れた場合には、審判所が上訴を取り消す（strike out）ことがある。

（4）調査票の提出後、審理の日程（およそ6週間後）が決定される。この間、審判所は命令（directions）によって上訴に関連のある文書の提出等を求めることがある。

第一層審判所は、6の「室（chamber）」を有して⁽²¹⁾⁽²²⁾おり、それぞれの室が専門の問題を扱う。その中で、社会保障法に関連する上訴は主として「社会的資格室（Social Entitlement Chamber）」によって扱われる⁽²³⁾。第一層審判所における審理には、費用はかからない⁽²⁴⁾。さらに、社会保障関連給

付に関する上訴については、市民が審理に出席するために要した旅費や、仕事を休んだことに対する補償が支払われる⁽²⁵⁾。

第一層審判所の構成は、審判所上級長官が決定する。審判所上級長官の発した実務声明（practice statement⁽²⁷⁾）によると、付添手当（attendance allowance）や障害給付（disability living allowance）に関する上訴は三人構成の、就労能力評価（personal capability assessment）等に関する問題を含む上訴は二人構成の、それ以外の問題については単独の審判所で審理をすることとされている。

(5) 審理には、上訴にかかる決定をした省庁も、職員（presenting officer）を出席させることができるが、実際には、職員が出席しない事案が半数程度ある。また、法律上、審理は公開で行われるが、プライバシーが関係するような事件では、上訴をする市民は、審理を非公開とするよう審判所に求めることができる。

審理における手続には、裁判所に類似した部分と、それとは異なった部分がある⁽²⁸⁾。具体的に審理をどのように指揮するかに関しては、審判官（Tribunal Judge）に裁量を与えられている。裁判所における場合とは異なり、双方が法曹資格のある代理人をつけていることはまれであるため、審判所が証人への質問などに関して責任を有している。通常は、その日のうちに決定が伝えられるが、すぐに決定に至らないような場合には、後日郵送される。なお、第一層審判所の決定には法的な強制力はない。また、一定の手続上の不備があった場合には、決定が破棄（set aside）されることがある⁽²⁹⁾。

(6) 第一層審判所の決定に不服のある場合には、市民はさらに第二層審判所に対して上訴を提起することができる。この上訴を行うためには、「法律上の誤り（error of law）」があることが必要で、「上訴の許可（permission to appeal）」を申請し、それを得なければならない⁽³¹⁾。上訴の許可を申請するためには、市民は、決定の告知を受けてから一カ月以内に、審判所に対して決定理由（statement of reasons）を送付するよう請求

する。そのうえで、決定理由の発行から一カ月以内に、第一層審判所に対して、上訴の許可を申請する⁽³²⁾。

上訴の許可は、まず、上級審判官（単独）によって審査される。ここで①許可された場合には、第二層審判所へ上訴することが可能となる。②拒否された場合には、直接に第二層審判所に対して上訴の許可を求め⁽³³⁾ることもできる。また、③第二層審判所による審理を経ずに、決定が破棄される場合もある。

(7) 第二層審判所は、4の室に分けられており、第一層審判所の社会的資格室からの上訴は、行政上級室（Administrative Appeals Chamber）にて審理される⁽³⁴⁾。

第二層審判所は、基本的には単独の審判官で構成される⁽³⁶⁾。

第二層審判所の決定に対して不服がある場合、不服のある当事者は、司法裁判所たる控訴院に、更なる上訴を提起することもできる⁽³⁷⁾。この上訴もまた、法律上の誤りがある場合に限定され、第二層審判所か控訴院から上訴の許可を得ることが必要である。さらに、同様に最高裁判所へと最終的な上訴を提起することもできる。

註

(14) Social Security Act 1998（以下、SSA 1998とする）s. 12.

(15) Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008, sch. 1. 期間の制限は、どのような問題に関して上訴をするかによって異なる場合がある。

(16) Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008, r. 23. 期限が延長されることもありうる。

(17) SSA 1998 s. 9 (6).

(18) Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999, r. 30 (1), and Child benefit and Guardian's Allowance (Decisions and Appeals) Regulations 2003, r. 27 (1) (2).

(19) Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008, r. 24.

(20) Tribunal Service, *How to appeal A Step-by-Step Guide*, p. 13 (2009).

- (21) First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008, art. 2.
- (22) その他の5の室は、それぞれ一般的規制室 (The General Regulatory Chamber)、保健・教育および社会ケア室 (Health, Education and Social Care Chamber)、移民および亡命室 (Immigration and Asylum Chamber)、租税室 (Tax Chamber)、戦争年金および軍隊補償室 (War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber) である。
- (23) First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008, art. 3.
- (24) Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008, r. 10.
- (25) Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008, r. 21.
- (26) The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Composition of Tribunal) Order 2008 art. 2.
- (27) "Composition of tribunals in social security and child support cases in the social entitlement chamber on or after 3 November 2008".
- (28) 裁判所に類似している点は、法によって規定されたルールによって手続が進められること、政府からの独立性、事実問題と法律問題に関する判断、審理と証拠の検証に基づく事実の決定、両当事者に対して公正である義務である。他方、裁判所と異なっている点は、審理のための部屋が形式ばっていないこと、審判官がウィッグとガウンを着用しないこと、Mr. や Mrs. 等の呼称で呼ばれること、証言台がないこと、宣誓や確約 (affirmation) が通常ないこと、審判所が主導的に審問をすることである。Tribunal Service, *supra* note 20, p.25.
- (29) Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008, r. 37.
- (30) TCEA 2007, s. 11 (1). なお、この上訴の権利は、市民側だけではなく、省庁の側にも存する。s. 11 (2).
- (31) TCEA 2007, s. 11 (3).
- (32) TCEA 2007, s. 11 (4) (a).
- (33) TCEA 2007, s. 11 (4) (b).
- (34) First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008, art. 6. 下記の行政上級室以外のものは、移民・亡命室 (The Immigration and Asylum Chamber)、土地室 (The Lands Chamber)、租税・衡平法室 (The Tax and Chancery Chamber) である。
- (35) First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008, art. 7.
- (36) The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Composition of Tribunal) Order 2008 art. 3 (1). 例外的に二名ないし三名で構成されることがある。art. 3

(2).

(37) TCEA 2007, s. 13.

第二章 裁判所の黎明期から準司法機関としての性格の確立まで

第一節 裁判所の歴史

イギリスでは、近代社会保障法体系が成立した当初から、社会保障法に関連する権利救済は、裁判所ではなく審判所が担ってきた。⁽³⁸⁾ 権利救済の機関として、裁判所ではなく審判所が選択された背景には、裁判所における審理に対する否定的な認識が存在していた。すなわち、裁判所の審理は手続が硬直的で形式的すぎるし、そのうえ手続にかかる費用も高価すぎる、という認識である。⁽³⁹⁾ また、労働者等の階級に関する問題が関わるところでは、裁判所の公正さへの信頼が揺らぐことも、裁判所が敬遠される理由となった。⁽⁴⁰⁾ そのため、審判所の設けられた領域においては、分野によって、法律上、あるいは事実上、裁判所の利用はできないこととされた。⁽⁴¹⁾

1911年に、はじめての近代的審判所が創設される。⁽⁴²⁾ この審判所は「仲裁人裁判所 (court of referees)⁽⁴³⁾」と呼ばれ、その後数十年にわたって多様な法領域に設けられる何十もの審判所のモデルとなった。⁽⁴⁴⁾

一 創成期 — 社会保険領域と公的扶助領域の審判所の断絶

(1) 仲裁人裁判所は、1911年国民保険法 (National Insurance Act 1911、以下 NIA 1911とする) の各種の給付のうち、失業保険給付に関する紛争を解決するために作られた。失業保険給付を受給するためには、市民はまず、商務省の保険官 (insurance officer) に対して給付申請を行う。これに対して、保険官が第一次的決定を下す。⁽⁴⁵⁾ 保険官の決定に不服のある市民は、仲裁人裁判所に上訴を提起することができる。

仲裁人裁判所は、審判長、「雇用者パネル (employer's panel)」から選ば

れた審判官、「労働者パネル（workmen's panel）」から選ばれた審判官の三人から構成される。この構成は、司法裁判所とは異なる特殊な点であった。仲裁人裁判所の裁決に対して不服がある場合には、審判人（Umpire）、すなわち国王によって任命された法曹⁽⁴⁶⁾に対して、さらなる上訴を提起することが可能であった。

このように当時から、社会保険領域においては、仲裁人裁判所、そして審判人という上訴に関する二層構造が採用されていた。

(2) 続いて、公的扶助の領域においても審判所が設立された。1934年失業扶助法が設けた失業扶助上訴審判所である⁽⁴⁷⁾。失業扶助の受給申請に関する第一次的決定は、失業扶助庁の職員が行う。この第一次的決定に不服のある市民は、失業扶助上訴審判所に上訴を行う。

失業扶助上訴審判所は、審判長（大臣が任命する）、労働者パネルから選ばれた審判官、失業扶助庁を代表する審判官の三名から構成された⁽⁴⁸⁾。そして、失業扶助上訴審判所の決定に不服があっても、更なる上訴をすることはできなかった。このように、公的扶助領域の審判所は、構成の面では社会保険領域の審判所と類似していた反面、社会保険領域とは異なり、上訴は一度しかできない制度設計であった。

(3) 1942年、戦後イギリスの社会保障制度に関して基本的な方向性を提示したベバリッジ報告書⁽⁴⁹⁾が公表された。しかし、同報告書の主たる関心は社会保障関連給付の実体的側面に置かれていたため、審判所に言及する部分のごく少ない。同報告書が審判所に関して行った勧告は、二度の上訴ができる審判所制度を、一部の例外を除いた社会保障法領域全般に統一的に設けるべきである、というものに止まる⁽⁵⁰⁾。

(4) 公的扶助領域の実体法の関係では、ベバリッジ報告を受けて、1948年国民扶助法（National Assistance Act 1948）が制定された。この際に、上訴審判所（Appeal Tribunal）が設置された⁽⁵¹⁾。これ以前は、公的扶助領域には給付ごとに多くの審判所が存在していたのだが、この上訴審判所は、公的扶助領域全般の権利救済を統一的に担う機構であった⁽⁵²⁾。しかしなが

ら、従前の制度と同じく、二段階の上訴の仕組みは設けられなかった。

(5) 近代的な審判所制度が生まれてから半世紀が経った1955年、審判所制度に関するはじめての大規模な見直し作業が行われた。そして1957年に、その成果に関するフランクス報告書⁽⁵³⁾が公表された。

フランクス報告書は、社会保障法領域の審判所を、社会保険領域に関する審判所と、公的扶助領域に関する審判所に分けて論じている。

まず、社会保険領域の審判所に関しては、長年にわたってスムーズに機能しており、特に構造を変更する必要はないとの見解を表明した⁽⁵⁴⁾。

次に、公的扶助領域における国民扶助上訴審判所も、「満足以機能している」と評価された⁽⁵⁵⁾。フランクス報告書は、調査の過程において、社会保険領域の審判所の仕組み(二段階の上訴)との統合を求める意見があったことを明かしたが、以下の理由から、統合に対して否定的な見解を表明した。すなわち、公的扶助領域における紛争には、①プライバシーが関わるので、審理を非公開にするべきである、②公的扶助領域の審判所は行政的性格を有する上、迅速な決定が必要であるため、更なる上訴は設けるべきではない、③社会保険領域のように法曹による代理を許してしまえば、手続が複雑化・形式化する恐れがある(しかしながら、社会保険領域の審判所でも、公的扶助領域の審判所でも、上訴人たる市民が自力では適切な主張をなしえないと審判所のチェアマンが認める場合には、法曹の代理人をつけることが許されるべきであるとされた)⁽⁵⁶⁾。

(6) このように、フランクス報告書の時期にも、社会保険と公的扶助で審判所の扱う紛争の性格は異なる、それゆえに機構も異なると考えられていた。「国民扶助給付についての決定過程からは司法的要素が完全に排除されていた⁽⁵⁸⁾」との評価は、両者の差異を端的に示している。

(7) 以上、審判所の性格に関しては、社会保険領域と公的扶助領域において差異があると考えられていたことが明らかになった。具体的には、社会保険領域の審判所は、本質的には行政権でありながら、手続に司法権(裁判所)的要素を一部取り入れた、「司法代替的な紛争解決機関」

（以下、「準司法機関」という）としての性格が強く、他方で公的扶助領域の審判所は「行政機関」そのものとしての性格が強い、との差異である。しかしながら、同時期の裁判例は必ずしもそのように考えてはいなかったようである。

1958年のハブル事件判決は、審判所が「職権主義」を採用することを初めて宣言した判決であるが、その根拠として審判所の行政機関的な性格を挙げている。問題が労働者災害補償保険、すなわち審判所の「準司法機関」としての性格が強いとされた社会保険領域に関するものであったにもかかわらず、上記のような判示がされたことは、注目に値する。

二 当事者主義の否定と「職権主義」の生成——ハブル事件判決

(1) 審判所における「職権主義」を、初めて認めた裁判例とされているのが、1958年のハブル事件判決⁽⁵⁹⁾である。

(2) 本件の事案はこのようなものである。1955年7月14日、炭坑夫であったX（ハブル氏）が職務中に生じた事故により、背中を負傷し、椎間板脱出症と診断された。Xは、休業中、傷病手当（injury benefit）を受給したうえ、さらに障害給付（disablement benefit）の給付を申請した。障害給付の額は稼働能力喪失率によって決まるが⁽⁶⁰⁾、医療委員会（medical board）は、調査の結果、Xの現在の症状は職務中の事故に起因するとして、Xに5%の稼働能力の喪失を認定した。

Xは、稼働能力喪失率5%の認定が低すぎる、として医療上訴審判所（medical appeal tribunal）に上訴をした⁽⁶¹⁾。なお、大臣（行政庁）側も稼働能力の喪失が少なくとも一部は職務中の事故に起因していることについては争っておらず、また、5%の認定が高すぎることも主張していない⁽⁶²⁾。

しかし医療上訴審判所は、稼働能力の喪失は、事故以前からXに存在した症状の悪化によるものであり、職務中の事故による稼働能力の喪失はない、と述べ、第一次的決定を取消した。すなわち、同審判所は当事者双方が求めている裁決を行ったのである。この結果、Xは障害給付

を受給できない地位に置かれた。

Xは、同審判所の決定に対する移送命令 (certiorari)⁽⁶³⁾を求めて、裁判所に司法審査 (judicial review)⁽⁶⁴⁾を求めた。その際、Xの代理人は、上訴を審理する審判所の権限は、上訴を認容するか棄却するかに限られており、大臣 (行政庁) 側の反訴がない限り、審判所は医療委員会の認定した評価を減少させたり、取り消したりすることはできない、と主張した。

(3) これに対し、高等法院は以下のように述べ、移送命令の申請を棄却した。すなわち、労災に関する給付請求は、「当事者間の訴訟 (lis inter partes) に完全に対応するものではない」。そして、医療上訴審判所は「専門的調査機関」であるため、審判所自身の決定を医療委員会の決定に代置することができる。Xの代理人の主張は、「法36条3項によって (医療上訴審判所 — 引用註) に明示的に与えられた『障害に関する問題』を決定する権限を奪う」。審判所における審理が「当事者間の訴訟ではない」以上、Xの言うような訴訟法的な議論によって、審判所が自由に決定できる権限を制限することは許されない。

つまり、審判所の審理は、司法裁判所における審理とは異なり、当事者主義ではない。よって、審判所は、上訴人と相手方の双方が主張していないことも審理してよいし、それに基づいた決定を下してよいということである。

(4) このように、ハブル事件判決で、史上初めて、審判所における審理の性質が司法裁判所における訴訟とは違うこと、すなわち当事者主義が貫徹されるものでなく、「職権主義」的な修正が加えられることが明らかにされた。そして、その根拠は、審判所が「専門的調査機関」であることに求められた。

この判決で注目に値するのは、本判決が、審判所を準司法機関としての性格を持つ機関と性格づけたフランクス報告書の影響を受けておらず、あくまで審判所は、社会保障給付決定にかかる行政的な機構の一部であると考えているように思われることである。その理由は二つであ

る。第一に、上訴を扱う審判所を、第一次的決定に関わる医療委員会と並行して論じ、「専門的調査機関」という、行政機関としての性質を伺わせるような性格付けをしていることである。また第二に、審判所が準司法機関としての性格を有しているのであれば、Xに対して「不意打ち」となるような審判所の決定が許されるとは思われない（この点に関しては、本章第二節二にて述べる）。

(4) このように、ハブル事件によって、社会保障法領域の（少なくとも一定の領域の）審判所においては、司法裁判所のような当事者主義的な手続がそのまま妥当するわけではないことが明らかにされた。

これは、その後続く1965年のムーア事件控訴院判決においても、再び裁判所によって確認される。判旨は、上述のハブル事件判決を引用しつつ、審判所の審理は「当事者間の訴訟よりも職権調査（inquest）の性質を持っている」と述べた。つまり、審判所における審理は、市民と行政庁を対立する当事者とし、審判所が裁定をする、というような構造ではないということである。

さらに、「社会保険についての審判所は、請求を調査する、すなわち請求者が基金から給付を受ける資格を与える制定法上の要件を満たしているか否かを確認する、制定法上の機構の一部を形成する」と判示した。この部分は、ハブル事件よりも一層明確に、社会保障に関する給付行政の一部を審判所が担っている、との理解を表していると言えよう。

三 小括

社会保障法領域の権利救済に関しては、当初から裁判所制度ではなく審判所制度が用いられていた。その理由は、手続の柔軟性・非形式性と、費用の低廉さであった。

当初、社会保険領域と公的扶助領域では、審判所は別個に発展した。両者は上訴の回数などに違いがあり、社会保険領域の審判所は準司法機関であり、公的扶助領域の審判所は純粋な行政機関である、というよう

に、異なる性質のものとされた。そして、審判所に関するいくつかの報告書もこの差異を認めていた。

しかしながら、審判所の「職権主義」を初めて認めた裁判例は、その審判所が社会保険領域のものであったにもかかわらず、「職権主義」の根拠を、審判所の行政機関的な性格に求めた。このように、審判所の準司法機関としての性格は、社会保険領域においてすら、十分に認識されていたとは言い難い。

第二節 社会保険法領域の審判所の統一と準司法的性格

一 公的扶助領域の審判所の準司法機関化 — ペル報告書

(1) 1966年に、従前の国民扶助が、補足給付 (supplementary benefit) に制度変更された。同時に、審判所の名称も補足給付上訴審判所へと変更された。しかしながら、補足給付上訴審判所の構成員や上訴の仕組みは、国民扶助時代の上訴審判所と変化がなかった⁽⁶⁷⁾。

(2) すでに検討したように、フランクス報告書の時点では、公的扶助領域の審判所は好意的な評価を受けていた。ところが、フランクス報告書以降、市民の福祉に関する法的権利意識が高まったこと (福祉権運動) を背景として⁽⁶⁸⁾、公的扶助領域の審判所のあり方に対して多くの批判が示されるようになっていた。もっとも強く示された批判は、以下の二つである。①審判所が、審理において、審判所の職員の助言にあまりにも頻繁に頼り過ぎている⁽⁶⁹⁾。審判所の職員は、同時に健康社会保障省の職員でもあったため、職員の助言に頼ることは、審判所と省庁の不適切なつながりへの疑いを生ずることになり、審判所の独立性・中立性の観点から問題であった。②審判所が、決定をする際に、決定の理由を、ほとんどあるいはまったく示さない⁽⁷⁰⁾。このことは、審判所の決定が恣意的になされる恐れを生じる。また、決定が恣意的になされたかのような疑いを生じ、それによって審判所の決定の公正さへの信頼が損なわれる。

(3) このような状況のなか、健康社会保障省の諮問により、補足給付

上訴審判所の実態調査を行ったうえ、それに基づく勧告をしたのが、1975年に公表されたベル報告書⁽⁷¹⁾である。

ベル報告書は、問題の原因を、審判所の個々のチェアマンの間に力量の開きがあること⁽⁷²⁾に求めた。当時、補足給付上訴審判所のチェアマンには、法律上、法曹資格が要求されておらず、非法曹のチェアマンが全体の大部分を占めていた⁽⁷³⁾⁽⁷⁴⁾。当時の補足給付実体法の規定が、「幅があり、問題を含み、時として不明瞭なほどの裁量権⁽⁷⁵⁾」を定めたものであったため、非法曹のチェアマンでは問題に適切に対処することが困難であった。

よって、ベル報告書はまず、審判所は一般に司法化の流れの中にあり、公的扶助領域の審判所もその流れと無関係であることはできない、と指摘する⁽⁷⁶⁾。そのうえで、補足給付上訴審判所は以下のような方向性で改革されるべきであるとの勧告をする。すなわち、①補足給付審判所のチェアマンに法曹資格を要求する⁽⁷⁷⁾、②社会保険領域における仕組みと平行に、補足給付審判所からもう一段階の上訴の仕組みを作る⁽⁷⁸⁾、そして③最終的には公的扶助領域と社会保険領域の審判所を統合する⁽⁷⁹⁾。

(4) ただし、ベル報告書も、審判所を司法裁判所と全く同じようにフォーマルな手続を採る機構にすることを目指したわけではなかった。ベル報告書が描いていたモデルは、法曹資格のあるチェアマンが主宰し、非法曹のメンバー二名が、非形式的で柔軟な手続とのバランスをとるような手続であった⁽⁸⁰⁾。これは、審判所は「積極的で援助的な役割」を果たしてくれる、との市民の期待に答えるため⁽⁸¹⁾であった。

(5) ベル報告書は、それに続く1979年から1983年の間の法改正に強い影響を与えた⁽⁸²⁾。1980年社会保障法⁽⁸³⁾では、補足給付審判所からの更なる上訴を、社会保険領域と共通の「社会保障コミッショナー（Social Security Commissioners）⁽⁸⁴⁾」に対して提起することが可能となった⁽⁸⁵⁾。また、1983年保健・社会サービス・社会保障裁決法⁽⁸⁶⁾によって、社会保障上訴審判所が発足した⁽⁸⁷⁾。これにより、社会保険領域と公的扶助領域の審判所が統合され、社会保障法領域の上訴は、（一部を除いて）統一的に審理されることに

なった。⁽⁸⁸⁾そして、この審判所のチェアマンには法曹資格が要求された。⁽⁸⁹⁾

(6) このように、ベル報告書を経て、公的扶助領域の審判所の「司法化」が達成されたことによって、すでに準司法機関としての性質を備えていた社会保険領域の審判所との統一が可能となった。そして、実際に両制度が統一された1983年頃には、社会保障法領域全体の審判所に関して、「司法的」なものであるとの認識が定着したと言える。さらに、ベル報告書において利用者の援助という考え方にも言及がされていたことは注目に値する。これは、後の審判所の発展の方向性を示唆していた。

二 審判所の準司法機関的性格と「職権主義」—— ハワース事件

(1) ここまで検討したように、ベル報告書等を経た審判所の法制度改革によって、審判所の準司法機関的な性格が確立した。それでは、裁判例は審判所の性格をどのように考えていたか。前節のハブル事件やムーア事件では、審判所の性格は行政機関的なものと考えられており、その性格から「職権主義」が導かれていた。この傾向に変化が現れたのは、1968年のハワース事件控訴院判決以降である。

(2) このハワース事件控訴院判決⁽⁹⁰⁾もまた、労災に関わる事件であり、事案はハブル事件によく似ている。業務に起因して負傷したX（ハワース氏）の稼働能力の喪失が、第一次的決定において20%と評価された。これに対して、大臣が「20%との評価は高すぎる」と医療上訴審判所に訴えた。審判所は、稼働能力の喪失がそもそもない、と判示した（大臣もこのような主張は行っていなかった）。さらに、Xの上訴を受けたコミッショナーも審判所の決定を維持した。Xは移送命令を求め、高等法院はその申立てを棄却したが、控訴院が許可した。

(3) デニング卿（Lord Denning M.R.）は、医療上訴審判所が稼働能力の評価に関して自由な決定権限を有していること、よって稼働能力の喪失がなかったとの決定を下すことができること自体は認めつつも、「自然的正義（natural justice）」の観点から以下のように述べて、Xの請求を認

容した。すなわち、何人も、「自己に対して不利な主張に対処するための公正な機会を得ること」なしに、自己に「対して不利益な決定はなされ」ない。「審判所における手続は非形式的なものであるべき」だが、「いくら非形式的であると言っても、もしある人にとって不利となる新たな論点が採用されるなら、彼はそれに対処する機会を得るべきである」。ハブル事件では自然的正義の観点は論じられなかったが、「もし論じられていけば、本件と同じく」、ハブル氏に反論の機会を与えなかった「審判所の決定は維持されえなかったであろう」。

要するに、「職権主義」を採る審判所は、いくら自由に決定をすることができるとは言っても、決定が上訴人に反論の機会を与えないようなものであってはならない、ということである。

(4) 判旨で言及された自然的正義とは、行政過程において、制定法上の手続規定の有無にかかわらず、市民の手続的権利を黙示的、一般的に保障するものである⁽⁹¹⁾。この自然的正義という概念が使われたことは、審判所の性格付けを探る上で注目に値する。

行政の機能を、純粹に行政機関的なものと、司法代替的な紛争解決機関としての性質（準司法機関的性格）を持つものに分けるとすると、自然的正義の概念はこのうちの後者、すなわち「行政の機能のうち司法的機能との関係でのみ生じる⁽⁹²⁾」とされていた。そのため、審判所の審理が自然的正義を守るべきことを判示した本件判決は、①審判所が基本的には行政としての性格を持つ、②とはいえ、その作用は司法機関的な作用を含む、という二つのことを前提としていると思われる。前述のハブル事件では、自然的正義の問題は取り上げられなかったことを考えると、裁判所は、審判所の性格に関して、単に行政的な機構と見ることをやめ、「司法」としての性格を持つことを意識し始めていたと言えよう⁽⁹³⁾。

(5) 上述のように、ハワース事件判決も、医療上訴審判所が医療の評価の問題に関して、自由な決定権限を持つこと、つまり「職権主義」によって、当事者双方の主張していないことも決定できること自体は認め

ている。しかしながら、その根拠を特に挙げてはいない。従前の裁判例（ハブル事件、ムーア事件）は、審判所を行政的調査機関と性格づけることで「職権主義」を導いたが、ハワース事件判決は、審判所が司法機関的な性格を含むことを前提としたため、審判所の行政としての機能から職権主義を導くことはできなかったと考えられる。

(6) しかしながら、1974年のビスクージ事件控訴院判決⁽⁹⁴⁾では、ハワース事件とはいくらか色彩の異なった判示が見られる。この判決で、バックリー裁判官は医療上訴審判所の性格を「当事者主義的な手続ではなく、『職権主義』的な手続である」と述べた。そして、審判所を第一次的決定に関わる機関と同列に論じ、さらに、「職権主義」でも公正な手続がとられるべきことは認めつつ、自然的正義が直接に適用されるかを疑問視した。この判示は、審判所の行政的な性質に比重を置いたもののようにも見える。

三 小括

従前、社会保険領域の審判所は準司法機関としての性格を有し、公的扶助領域の審判所ではそのような性格が欠けていることに関して、特に批判は生じなかった。しかしながら、時代が進むにつれて、公的扶助領域の審判所の非法的な性格に批判が生じた。これを受けて、ベル報告書が、公的扶助領域の審判所を「司法化」し、社会保険領域の審判所との平仄を合わせるよう勧告した。この勧告は受け入れられ、1983年には、社会保険領域と公的扶助領域の審判所を統合した社会保障上訴審判所が作られた。この審判所のチェアマンには、法律上、法曹資格が要求され、社会保障法領域の審判所の準司法機関化が一定程度達成された。

この点、裁判例のなかにも、審判所が司法機関類似の性格を持つとの理解を前提とするものが散見されるようになった。しかしながら、これとは異なった理解に立つ裁判例も見られるなど、「準司法機関としての審判所」という理解は、裁判例上広く定着したものとは言えなかった。

他方で、社会保障法領域の審判所が「職権主義」を行使するという点に対しては、一定のコンセンサスが見られた。

特にイギリスでは、伝統的に、司法というと当事者主義的手続が含意される⁽⁹⁵⁾。よって、審判所を司法機関の性質を有するものと性格づけてしまうと、審判所が「職権主義」を行使することとの関係で矛盾が生じてしまう。裁判例において、審判所が司法機関類似のものとなさるべくい状況には、このような理由があるように思われる。

第三節 審判所の援助的機能

一 審判所の統制機構 — 援助のための「職権主義」

(1) 審判所の独立を達成するためには、審判所のメンバーやスタッフの人事管理を、行政庁からの独立性が強い機構が担当する必要があった。そのため、司法裁判所の裁判官が長官を務める「社会保障上訴審判所長官オフィス（Office of the President of Social Security Appeal Tribunals、以下 OPSSAT）」が設けられた。OPSSAT は、1991年に管轄を拡大すると同時に、名称も独立審判所サービス（Independent Tribunal Service、以下 ITS）へと変更した⁽⁹⁶⁾。

(2) この ITS の初代長官に就任したのが、バート判事（Judge Byrt）であった。バート判事は、審判所が「職権主義」を用い、当事者を援助するという基本理念を⁽⁹⁷⁾発達させ、後の長官たちもこれを引き継いだ。

バート判事自身の提示した議論は、以下のようなものである。

「審判所は、上訴人に能力を最大限に発揮させ、また上訴人自身が能力を⁽⁹⁸⁾発揮できたと感じられるように審理を指揮しなければならない、というのが基本的な理念である」。

審判所が「職権主義」的に振舞うことについては、前節までの裁判例において確認してきた。しかし、これまでの裁判例においては、「職権主義」は上訴人を援助するために行使される、という見解が採られたことはなかった。よって、この1980年代後半の時期に、はじめて「職権主義」

が上訴人への援助的な機能を果たすことが自覚されたとと言える。

(3) 審判所の援助主義的な姿勢がバート判事によって明らかにされたのは1988年であったが、それに先立つ1976年には、前節で検討したベル報告書が審判所の援助的機能に言及していた(第二節一(4))⁽⁹⁹⁾。そして、裁判例のなかにも、バート判事以前に、審判所の援助的機能に言及していたものが存在する。1986年のGadhok事件⁽¹⁰⁰⁾である。

二 審判所の援助的機能への言及

(1) Gadhok氏が交通手当(mobility allowance)⁽¹⁰¹⁾の給付を大臣に請求したが、不支給決定を下されたため、上訴をした。しかしながら、社会保障上訴審判所、および社会保障コミッショナーのいずれも、Gadhok氏の上訴を棄却した。Gadhok氏は控訴院に更なる上訴を提起した。

(2) 交通手当には居住に関する要件があった⁽¹⁰²⁾。控訴院は、Gadhok氏が1977年以降インドに居住しており、交通手当受給のための要件を満たさないとしたコミッショナーの決定を維持した。

しかし、マスティル判事は、Gadhok氏が上訴に至る過程とその効果を十分に理解していたかが疑問であったことを指摘し、代理人のついていない上訴人の利益を守ることと、過度に形式的な審理を避けることの重要性を論じた。さらに、ハブル事件を例に、上訴人が自らの不利益となるような決定を受けないとの誤解を持たないように、審判所は注意深くなる必要があるとも述べた。

このように、本件判決では、審判所が当事者を援助する機能を果たすべきであるという意見が表明されていたのである。

三 小括

1980年代後半から1990年代前半にかけて、審判所の独立性の強化が目指され、審判所の人事管理を管掌するための機関が立ちあげられた。審判所の独立性強化も、ベル報告書以降1980年代前半までの「司法化」の

流れのなかに位置づけることが可能である。

この時期には、審判所が司法裁判所のような純粋な当事者主義ではなく「職権主義」を採ることが、上訴人への支援という文脈で語られるようになった。

第四節 「準司法的」審判所と「職権主義」——第二章の小括

(1) 近代的審判所の発生時期とされる1910年代から、社会保険領域と公的扶助領域では、審判所は別個に発展した。そのため、社会保険領域の審判所は司法代替的な紛争解決機関としての性質を持つもの、公的扶助領域の審判所は行政機関的なもの、というように、両者の性質も異なるものと理解されていた。1950年代に「職権主義」が判例によって認められた時、社会保険領域においてさえ、未だに審判所の行政機関としての性格が意識されていたようである。

(2) その後の1960～70年代には、公的扶助領域の審判所の法的安定性を欠いた性格に批判が生じた。これを受けたベル報告書の勧告に沿って、1983年には、社会保険領域と公的扶助領域の審判所が統合され、社会保障法領域全般で、審判所が一定程度、司法裁判所と似たような性格を備えるようになった（チェアマンに法曹資格が要求されるようになったことなど）。裁判例のなかにも、審判所が行政権でありながら、司法機関的な性格を持つとの理解を前提とするものがあったが、「準司法機関としての審判所」という理解は、裁判例上広く定着したものとは言えなかった。1960～70年代においては、第一次的決定をなす省庁と、その決定に対する上訴を扱う審判所が強く結び付いており、省庁が審判所のチェアマンやメンバーの任命の過程に強く関与していたことも、⁽¹⁰³⁾「準司法機関としての審判所」という認識の定着を妨げた一因であろう。

他方で、社会保障法領域の審判所が「職権主義」を行使するという点に対しては、異論がないほどのコンセンサスが見られた。

(3) 1980年代後半から1990年代前半にかけて、審判所の独立性の強化

がさらに進められた。これと同時に、審判所の「職権主義」が、上訴人の援助という観点から語られだした。裁判例にも、審判所の援助的な機能に言及するものがあった。

(4) 以上を前提に、第一章で設定した分析軸（「職権主義」の拠って立つ理念の観点）を用いて「職権主義」に関する考察を加えたい。

初期のころの「職権主義」は、審判所の行政機関としての性格を根拠としていた。つまり、審判所を、第一次的決定に関わる機関と同列に論じ、社会保障給付にかかる決定を正確ならしめるために、自由に（＝上訴人の主張内容とは無関係に）決定をなすことができた。相対的に「司法」機関としての性格を強く備えているとされた社会保険領域の審判所においてさえ、これは当てはまっていた。このことは、審判所が社会保険領域と公的扶助領域とで別個に発展したことと無関係ではないように思われる。公的扶助領域の審判所が行政機関としての性格を強く残していた以上、社会保険領域の審判所だけがそこから離れて「司法化」していくことは、両者とも社会保障法領域の給付に関わる働きを持っていることに鑑みると、困難であったものと思われる。

しかし、公的扶助領域においても審判所の「司法化」が目指されることになり、社会保険領域の審判所との統合が達成されたのちは、「職権主義」の根拠を行政機関としての性格に求めることはできなくなる。審判所の「司法化」は、審判所の独立性の強化を含意しており、それはそのまま、審判所が給付行政庁から離れていくことを意味したからである。ここに至ると、「職権主義」の根拠に、別のものを据える必要が出てくる。そこで選ばれたのが、上訴人への「援助」という理念であった。

このように、「職権主義」のよって立つ理念は、当初は社会保障給付行政の一環を担い、給付に関わる正確な決定を下すことであったが、それが審判所の「司法化」によって、上訴人の援助へと姿を変えてきた。

(5) このように、当初、審判所の行政機関としての性格が「職権主義」の理念であった。しかしながら、審判所が上訴人の主張に拘束されず、

正確な給付決定のために真実を発見してくれることは、理論的には、上訴人たる市民にとっても有用性を持つはずである。すなわち、ハブル事件とは逆に、上訴人の主張以上の稼働能力の喪失を審判所が認定してくれることもあり得る。ただし、そのような形で「職権主義」が市民に役立った裁判例を見出すことはできなかった。

これに対し、審判所の「司法化」が進行し、「職権主義」の理念が上訴人の援助へと変更されたのちは、上訴人たる市民にとっての「職権主義」の有用性は自明のことになったようにも思われる。しかしながら、審判所の援助的であろうとする努力も、それほど上訴人に対して効果をあげていない、というような実際的な批判があった⁽¹⁰⁴⁾。さらに、「職権主義」が裁判例や審判所制度の「伝統」に根拠を置くものであった以上、これに反する制定法が定められた場合も「職権主義」は残されるかなど、理念としての安定性にも疑問がある。

註

- (38) OGUS, A.I. (et al), *THE LAW OF SOCIAL SECURITY*, p.178 (2002).
- (39) *Ibid.*
- (40) H.C. Debates, 5th series, vol. 26, 30 May 1911, col. 1022.
- (41) 岡村周一「イギリスにおける司法審査申請と代替的救済方法終尽の原則」法学論叢132巻1・2・3号155頁以下。
- (42) Jacobs, *Something Old, Something New: The New Tribunal System*, 38 *INDUSTRIAL LAW JOURNAL* 417 (2009).
- (43) NIA 1911 s. 90 (1).
- (44) S. H. BAILEY and M. J. GUNN, *SMITH AND BAILEY ON THE MODERN ENGLISH LAW SYSTEM*, p. 35 (2nd ed., 1991).
- (45) NIA 1911 s. 88 (1).
- (46) NIA 1911 s. 89 (1).
- (47) 公的扶助領域における審判所の展開に関しては、深澤龍一郎「イギリスの公的扶助領域における行政審判所の展開（1）、（2・完）」法学論叢143巻5号81頁（1998）、145巻3号69頁（2000）が詳しい。
- (48) Unemployment Act 1934 ss. 39-41.
- (49) Beveridge Report *Social Insurance and Allied Services* (1942, Cmnd 6404).

邦訳、山田雄三監訳『ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス』（至誠堂、一九六九年）。

- (50) *Id.*, 394-395. この提言は、社会保険や公的扶助を含むすべての社会保障関連の給付行政を社会保障省が統一的に管理すべきであるという勧告と結びついている。*Id.*, para. 385. また、労災に関しては、その問題に特化した専門家が、行政的な手続の中で判断をするべきであるととした。*Id.*, para. 336 (c) .
- (51) National Assistance Act 1948, ss. 5 (1) and 14, sch. 5.
- (52) 深澤・前掲註47 (1)、68頁。
- (53) *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries* (1957, Cmnd 218).
- (54) *Id.*, para. 171.
- (55) *Id.*, para. 179.
- (56) *Id.*, paras. 179-183.
- (57) *Id.*, paras 174, 183.
- (58) 深澤・前掲註47 (2)、89頁。
- (59) *R. v. Medical Appeal Tribunal (North Midland Region), Ex parte Hubble* [1958] 2 QB 228, [1958] 2 All ER 374, [1958] 3 WLR 24
- (60) National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s.12 (6)
- (61) National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s.39 (2)
- (62) 医療委員会の決定について不服があるときは、大臣の指示を受けた保険官が上訴をすることができた (National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s.39 (3)) のであるが、本件ではこれもなされていなかった。
- (63) 日本でいう取消訴訟に相当する。
- (64) 当時、医療上訴審判所の決定に対する更なる上訴の仕組みは存在しなかったため、裁判所に司法審査を請求したもの。1959年には、医療上訴審判所の決定に対して、法的論点につき更なる上訴をコミッショナーへと提起できるようになった (Family Allowances and National Insurance Act 1959, s. 2)。
- (65) *R. v Deputy Industrial Injuries Commissioners Ex parte Moore* [Court of Appeal] [1965] 1 QB 456
- (66) しかしながら、「コミッショナーは自然的正義 (natural justice) に反する行動をしさえしなければ良」い、との叙述がされていることに注意が必要である。これに関しては、後述のハワース事件控訴院判決参照。
- (67) Ogun, *supra* note 38, p. 180.
- (68) Kathleen Bell, *Research Study on Supplementary Benefit Appeal Tribunals, Review of Main Findings: Conclusions: Recommendations* p. 19 (1975). 公的扶

助領域の審判所の展開と福祉権運動の関係については、深澤・前掲註47（1）、92頁以下を参照。

- (69) Ogus, *supra* note 38, p.180. K. Bell, *supra* note 68, pp. 5-10.
- (70) *Ibid.*
- (71) K. Bell, *supra* note 68.
- (72) *Id.*, pp. 5-7.
- (73) ベル報告書が調査を行った当時は、17人のチェアマンが存在し、法曹資格を有するチェアマンはそのうちたった3人であった。*Id.*, pp. 4 and 7.
- (74) この点、社会保険領域の審判所のチェアマンには、法律上、法曹資格が要求されており、公的扶助領域の審判所との差異が明確であった。
- (75) K. Bell, *supra* note 68,, p. 20.
- (76) *Id.*, p. 19.
- (77) *Id.*, p. 23.
- (78) *Id.*, p. 25.
- (79) *Id.*, p. 26.
- (80) *Id.*, p. 18.
- (81) *Id.*, p. 22.
- (82) Ogus, *supra* note 38, p.180, n. 25.
- (83) Social Security Act 1980（以下、SSA 1980とする）。
- (84) SSA 1980, s. 12.
- (85) SSA 1980, sch. 2, s. 15（A）。
- (86) Health and Social Services and Social Security Adjudications Act 1983（以下、HSSSSAA 1983とする）。
- (87) HSSSSAA 1983, s. 25, sch. 8.
- (88) 医療的な評価に関わる問題を扱う医療上訴審判所や障害上訴審判所、さらには児童手当上訴審判所などが未だ別個に存在していたため、社会保障法領域の上訴全体を統一的に扱う機構ができるのは1998年になってからである。後述、第三章第二節。
- (89) HSSSSAA 1983, sch. 8, s.2,2（E） and s.8（3）。
- (90) R. v. Industrial Injuries Commissioner ex parte Howarth [1968] 4 KIR 621
- (91) 堤口康博「イギリスの行政過程における自然的正義の原則について」公法研究25号98頁（1963年）。
- (92) 堤口・前掲註91、104頁。
- (93) しかしながら、このハワース事件判決が出される前後には、自然的正義の利用を司法的・準司法的なものに限定することはもはや無用であるとされる判決も出されていた（堤口康博「英国行政法におけるその後の『自然的正義（Natural Justice）』——1970年代以降の展開をめぐって」早稲田大学

政治経済学雑誌328号33頁 (1996年))。このような状況を考慮すると、ハワース事件判決が自然的正義という概念を利用していたことが、審判所の司法的性格を意識していたかどうかについては、注意深い検討が必要である。

- (94) R v National Insurance Commissioner, ex p. Viscusi [1974] 2 All ER 724, [1974] 1 WLR 646, 16 KIR 197.
- (95) SIR JACK I. H. JACOB, THE FABRIC OF ENGLISH CIVIL JUSTICE, p.5 (1987). NEIL ANDREWS, PRINCIPLES OF CIVIL PROCEDURE, p. 33 (1994).
- (96) 第三章の先取りになるが、1998年、ITS もさらに管轄を拡大し、上訴サービスエージェンシー (Appeals Service Agency) へと名称が変わった。そして、2007年審判所・裁判所・執行法によって、ほぼ全ての審判所を統制する審判所サービス (Tribunals Service) が作られ、審判所の独立性は完全に達成される。さらに、2011年4月からは、審判所の人事管理の組織が完全に司法裁判所と統合され、裁判所・審判所サービス (Her Majesty's Courts and Tribunals Service) が発足した。
- (97) Ogus, *supra* note 38, p. 192.
- (98) House of Commons, *Social Services Committee Ninth Report- Social Security: Changes Implemented in April 1988* (1988-89, HC 437- I) p. 37.
- (99) しかしベル報告書では、法曹のチェアマンとの関係で、非法律家のメンバーがバランスをとり、過度の法化・形式化を避けるという文脈で援助的機能が語られていた。そのため、パート判事の語った文脈と完全に一致するわけではない。それでも、ベル報告書の言う法化・形式化が、当事者主義的手続を念頭に置いているとすると、ベル報告書の文脈は「職権主義」とも関連する。
- (100) Dr. Jagindar Nath Gadhok v Chief Adjudication Officer [1986].
- (101) Social Security Act 1975, s. 37 (A) (1), Mobility Allowance Regulations 1975.
- (102) Mobility Allowance Regulations 1975, reg. 2.
- (103) 国民保険上訴審判所および国民扶助上訴審判所について McCorquodale, *The Composition of Administrative Tribunals* (1962) Public Law 298. また、H. J. ELCOCK, ADMINISTRATIVE JUSTICE (1969) 37や H. STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (1975) も参照。
- (104) Genn, *supra* note 9, p. 406 (1993).

第三章 「職権主義」の危機と、その温存

第一節 法制度の改革と「職権主義」の危機

(1) 前章において、社会保障法領域の審判所における「職権主義」の発生と、それが判例を通じて定着していく様子を検討した。しかしながら、ある時期を境として、「職権主義」を取りまく状況に変化が訪れる。それは、国家財政の問題を背景として、審判所の管理にかかる費用の縮減が求められるようになった1990年代後半以降の時期である。以下では、1990年代後半から現代までの審判所改革によって、審判所の仕組みにどのような変化が生じたか、そしてそれによって、審判所の「職権主義」がどのような影響を受けたか、という問題を検討する。

(2) 1998年に、社会保障法領域において、審判所を含む権利救済の仕組みを改革する法律が制定された。この法律が、社会保障法領域における審判所制度に関して大きなインパクトを与えたことは疑いない。しかし、同法の制定に先立つ1996年に、後の大改革を予見させるような規則改正が生じていた。この規則改正の検討から始める必要がある。

一 口頭審理の例外化 — 1996年の規則改正

(1) 当時の社会保障大臣は、この改正の目的として、審判所の決定の「正確性」の「向上」や「個人の権利」の「保護」を挙げている⁽¹⁰⁵⁾。他方で、同時に審判所の人事管理等に関する「費用対効果を高める」⁽¹⁰⁶⁾ことにも言及しており、財政面への配慮という意図が現れている。

この規則改正の中で最も重要なのは、上訴人が口頭審理の開催を望む場合、それを明示的に選択 (opt in) しなければならなくなったことである⁽¹⁰⁷⁾。それ以前は、一部の例外を除いて、基本的にすべての上訴が口頭審理をされることになっていた⁽¹⁰⁸⁾ので、これを原則と例外の転換と評価することもできよう。学説は、この改正が上訴人たる市民に対して大いに不

利益をもたらすであろうことを懸念していた。というのも、口頭審理を選択しなければ、書面審理が行われることとなり、市民は上訴に参加できない。ところが、上訴が認容されるためには、上訴への参加（口頭審理への出席）が決定的に重要な要素になると考えられてきたのである。⁽¹⁰⁹⁾

(2) 審判所における口頭審理に出席した上訴人は、出席しなかった上訴人よりも上訴を認容される可能性が高いという事実は、統計によって裏付けられている。1998年当時の統計によると、口頭審理に出席した上訴が請求を認められた割合は、45%（代理人とともに出席した場合には63%）であり、これと対照的に、口頭審理に出席しなかった上訴人の上訴認容率は17%にとどまっている。⁽¹¹⁰⁾

この統計に対しては、社会保障省が、口頭審理を選択しない上訴人は上訴に対してもともとさほど熱心でない人々であるから、口頭審理への参加と上訴の認容率には関係がなく、上記のような結果は驚くべきことではない、と反論している。⁽¹¹²⁾

しかし、社会保障省の見解に対しては異論が強い。例えば、上訴人の多くは、書面によって自己の主張を明確になすことには困難を感じるが、対話形式での説明はできるし、求められれば証拠の提出もできるのであるから、口頭審理に出席することは大いに有用である、との見解がある。⁽¹¹³⁾

(3) このように、1996年の法改正は、それまで原則であった口頭審理の開催を例外と位置づけたことによって、上訴人の利益を脅かすような可能性を持っていた。そして、書面審理は、提出された証拠のみに基づいて行われるものであるため、審判所の「職権主義」は書面審理の場面においては実施できないことから、この改正は「職権主義」の実施の可能性に対しても強い影響を与えるものであった。

二 「職権主義」に関する法解釈問題 — 1998年社会保障法

(1) 1996年7月に出された政府の提言書は、社会保障に関する行政過⁽¹¹⁴⁾

程および審判所制度について、「より簡素な、より正確な、より費用対効果の高い」制度の導入を目指した。この提言書の内容を実現するため、1998年社会保障法⁽¹¹⁵⁾（以下、1998年法）が制定された。1998年法の特徴に関して、審判所の独立性の点をまず指摘することが可能である。

1960年代から70年代においては、第一次的決定をなす省庁と、その決定に対する上訴を扱う審判所が強く結び付いており、省庁が審判所のチェアマンやメンバーの任命の過程に強く関与していた⁽¹¹⁶⁾。1983年には、大法官がチェアマンの任命には責任を持つことになったものの、レイ・メンバーの採用や訓練に関しては長官（President）が責任を有していた⁽¹¹⁷⁾。

これに対し、1998年法では、長官も、チェアマンを含めた審判所の全構成員（法曹資格の有無にかかわらず）も、大法官が任命することになった⁽¹¹⁸⁾。これによって、審判所の独立性が相当程度強化され、「司法化」という側面でも一層の進展が達成された。これを評して、1998年法によって「上訴審判所のメンバーの構造的な独立性は、いまや、これまでのどの時期よりも強くなった」と述べるものがある⁽¹¹⁹⁾。

(2) 管轄権に関しては、先述のように1983年法によって社会保険領域と社会扶助領域の審判所が統合され、社会保障上訴審判所が誕生したが、これにさらに医療上訴審判所、障害上訴審判所、児童手当上訴審判所、予防接種禍審判所が統合され、社会保障法領域全体の上訴が単一の機構によって審理されることとなった⁽¹²⁰⁾。

(3) 1998年法は、審判所の審理における「職権主義」に関して重大な影響を与える恐れのある規定を設けた。この規定によって、審判所の「職権主義」が、初めて直接に制定法の解釈問題として論じられることになった。

1998年法12条8項（a）は、以下のように規定している。

12条 上訴審判所への上訴

8項 本条のもとでの上訴を裁決するにあたり、上訴審判所は、

(a) 上訴によって提起されていない論点を考慮する必要がない。

政府はこの規定を設けた理由を、審判所が集中的に審理をすること、それによって、より早く結論に至ることを可能にするためである、と述べる⁽¹²¹⁾。しかしながら、同規定によって、審判所の「職権主義」の存在意義がかなりの程度減殺される恐れがあった。「上訴によって提起されていない論点を考慮する必要がない」と定める同規定は、審判所に対して、論点の取捨に関する裁量を与える規定である。そのため、審判所は「上訴によって提起されていない」論点を考慮することもでき、その限りでは「職権主義」は影響を受けない。しかしながら、考慮することが審判所の義務ではなくなってしまうことが問題である。

審判所の「職権主義」は、行政庁よりも情報力・発言力・法的知識等の点で劣る市民を「援助」することによって、市民と行政庁の力関係を是正する機能を持っている。つまり、これまでは法的知識に欠ける上訴人が提起しなかった、自己に有利な法的論点に関して、審判所は上訴人の援助のために「職権主義」を行使して検討する必要があり、それがなされなかった場合には、理論上、審判所は違法な決定をしたとされる余地があった。

ところが、1998年法12条8項(a)によって、論点の取捨は裁量の問題であり、審判所の義務ではないとされてしまうと、上訴人は、審判所の「職権主義」を頼りにすることができなくなってしまう。結局、審判所が当事者を援助する「職権主義」は、法的なものではなく事実上の、しかも各チェアマンの姿勢に左右される問題であるとならざるを得ない。

同規定については、学説も、「その趣旨は純粋に職権主義的なアプローチとは矛盾する⁽¹²²⁾」などと評価していた。

(4) 上記の規定のほかにも、審判所の「職権主義」の実施に関して制約を与える可能性のある規定が設けられた。

1998年法の実施に関わる詳細は、1999年社会保障・児童援護（決定お

よび不服申立て)⁽¹²³⁾規則（以下、1999年規則）によって定められる⁽¹²⁴⁾。同規則の規定にかかる審判所の構成に関して、特に注目に値するのは、前述の「より簡素な、より正確な、より費用対効果の高い」審判所という目的に沿って規定された、一人制、二人制の審判所の仕組みの導入である。

1999年規則36条は、一人制の審判所を原則とし、二人制あるいは三人制の審判所は同規則に規定される例外的な場合にのみ利用されることになった。上院の議事録では、上訴に時間がかかり過ぎることが特に問題視されており、⁽¹²⁵⁾審判所の構成人数を改正することで、「上訴サービスが、専門性を必要とする事案に集中し、すべての上訴人に対して彼らが提供すべきサービスを迅速化することが可能となる」と⁽¹²⁶⁾されている。このことは、原則三人によって構成されてきた審判所制度に関する大きな変化であった。しかしながら、社会保障法領域の三人制の審判所が、上訴段階における審理の遅延に寄与しているとの証拠はほとんどない⁽¹²⁷⁾、との意見もある。

前述の政府の提言書では、そもそも一人制の審判所の場合にすら法曹資格は必要ないとされていたが、⁽¹²⁸⁾⁽¹²⁹⁾1998年法では、審判所の構成員のうち少なくとも一人は法曹資格を有していなければならないとされ、その限りで審判所の審理が過度に非法的なものにならないよう歯止めがかけられている。

(5) この、審判所の構成に関する変更、とくに法曹資格のあるチェアマン単独の審判所について、⁽¹³¹⁾「職権主義」の観点からの以下のような懸念が提出される。

確かに、社会保障法以外の領域の多くの審判所で、法曹が単独で審理することはある。しかしながら、これら社会保障法以外の領域の多くでは、裁決を下す人は「当事者主義的な構造の中」にあり、「論点の形成に関して当事者やその代理人に頼ることができる」⁽¹³²⁾。これに対し、「社会保障の審判所は伝統的に職権主義的であろうと努めてきた」⁽¹³³⁾。だが、「職権主義」的であることは、「他の審判所の構成員の助けなしでは一層困難に

なる恐れがある」⁽¹³⁴⁾⁽¹³⁵⁾。

(6) 1998年法を法案の段階で分析したセインズバリー (Roy Sainsbury) は、同法案を拙速なものとして酷評し、法案の真の意図は「公共支出の抑制」にあるに過ぎない、と断じている⁽¹³⁶⁾。そして、同法案で利用者のために有利な点は「ほとんど思い浮かばない」という⁽¹³⁷⁾。

以上のように、1998年法は、「職権主義」の実施を事実上困難とするような法改正 (審判所の構成人数を原則三人ではなくしたこと)、さらに、上訴人が審判所の「職権主義」による援助に頼ることを困難とする法改正 (論点の取捨を審判所の裁量とする規定を置いたこと) を行った。もちろん、審判所が裁量によって「職権主義」を行使することは依然として可能であった。しかしながら、①審判所の構成にかかる法改正で、「職権主義」の実施が事実上困難になったことから、審判所が裁量によって「職権主義」的審理を行うかは強く疑問視されたこと、②実施が義務ではないことが法律によって明示されると、市民が、審判所の審理が「職権主義」的に行われなかったことを違法であると主張できる余地がなくなり、それが更なる上訴を求める際の理由に該当しなくなること、以上の二点から、市民の援助に資するような「職権主義」は、存続の危機に瀕したと評価することが可能である。

そして、これらの法改正の背後には、政府の財政に関する考慮が存在していると考えられた。

三 利用者のための視点 — レガット報告書

(1) 2000年5月、アンドリュー・レガット卿 (Sir Andrew Leggatt) は、大法官から、審判所制度の改革のために、審判所に関する広範な調査をするよう依頼された。そして2001年3月、レガット報告書⁽¹³⁸⁾が公表された。これは、1957年に前述のフランクス報告書が公表されて以来の、審判所制度にかかる大規模な見直し作業であった。このレガット報告書を受け、政府が2004年に白書⁽¹³⁹⁾を公表し、この内容が2007年審判所・裁判所・

執行法に規定された。2007年法は、その後定められた多数の規則などと相まって、第一章で述べたような現在の審判所制度を形成している。

(2) レガット報告書の目的は、行政庁からの審判所の独立性を完全なものにし、非形式性、単純性、効率性、そして比例性（proportionality）を備えた単一の審判所制度の構築であった。⁽¹⁴¹⁾

当時、社会保障法領域の審判所は以下の二つであった。一つ目が、行政庁の第一次的決定からの上訴を扱う上訴サービス（Appeals Service）である。そして二つ目が、上訴サービスの決定に不服な場合に、更なる上訴を提起する先である社会保障・児童手当コミッショナー（Social Security and Child Support Commissioners：以下、コミッショナー）である。レガット報告書は、それら各々に関して評価と提言を行っている。

(3) まず、上訴サービスの審理の内容に関しては、一般的には非形式的で、集中的かつ効率的であり、十分に理由づけられた結論が迅速に出されている、との評価がされた。

上訴サービスについて問題とされたのは、審判所と省庁との結びつきであった。上訴サービスの審判所の人事管理を行う上訴サービスエージェンシーは、社会保障省の外局（executive agency）で、独立性の面から問題が多くあった（例えば、審判所のメンバーがなすべき審理の延期許可や上訴の打ち切り決定を、上訴サービスの職員が行っていた⁽¹⁴²⁾）。

さらに、上訴人は単独の審判所よりも、二人制、あるいは三人制の審判所によって審理されることを好む、との調査結果も得られた。⁽¹⁴³⁾

また、審判所で法曹を代理人とすべきかに関する問題も論じられた。法曹を代理人とするための法律扶助は、ごく例外的な状況でしか適用されない。調査対象者のうちには、代理人なしで審理に臨むには社会保障法が複雑すぎると述べる者がいた他方で、法曹の代理人が就くことで手続の形式化と法化が進むことへの懸念を示す者もいた。⁽¹⁴⁴⁾

(4) 次に、レガット報告書によるコミッショナーの調査結果は、以下のとおりである。特に問題視されたのは、審理の遅延であった。これは、

コミッショナーの「過度に丹念で詳細な」審理が原因だとされた。⁽¹⁴⁵⁾

コミッショナー段階では、すべての当事者が口頭審理を要求する権利を有しているが、実際には、一九九九年度でたった三%の事案でしか口頭審理は開催されなかった(残りの事案は書面審理のみ)。⁽¹⁴⁶⁾

コミッショナーにおける口頭審理は形式的(formal)な手続であるため、上訴人が法曹代理人をつけるための法律扶助の必要性を主張する意見も多かった。⁽¹⁴⁷⁾しかし、レガット報告書は、代理人のついていない利用者を審判所が手助けするような方途こそが求められるべきであるとして、法曹による代理には消極的な姿勢を示した。実際に、コミッショナーは当事者に代理人がついていない事案では、一層「職権主義」的になることが可能であり、それが当事者にとって一層公平であるという。⁽¹⁴⁸⁾⁽¹⁴⁹⁾

(5) レガット報告書は、個々の審判所の調査以外に、審判所一般に関しても調査と検討を行っている。本稿の問題関心である「職権主義」に関しては、「援助的アプローチ(enabling approach)」という標題のもとで以下のように言及している。

司法裁判所が「当事者(対抗)主義的(adversarial)」な性質を採るの⁽¹⁵⁰⁾に
対し、審判所で採られているアプローチは「職権主義」であると言われ
ることがある。⁽¹⁵¹⁾確かに審判所の審理が職権主義的に行われることはあり
得ることだが(例えばオーストラリア)、イギリス「において我々が調査
したどのような審判所も、職権主義的であるとは描写されえない」。⁽¹⁵²⁾その
代わりに、問題が市民対行政庁の場合には、審判所は多かれ少なかれ、
代理人のついていない上訴人を補助する手法を発達させてきた。⁽¹⁵³⁾審判所
は、当事者が主張していないが、結論に影響を与えるかもしれない法的・
事実的論点について注意を払う必要があり、⁽¹⁵⁴⁾司法裁判所においては
許されない程度の介入を行うことがある。「審判所のアプローチが」この
ように「援助的なものであるべきだということを、我々は確信してい
る」。⁽¹⁵⁵⁾

(6) このレガット報告書の記述の中で、まず目を引くのが、「職権主

義」の存在を明確に否定したかのような表現である。この叙述を引用しつつ、ウェイド卿（Sir William Wade）らは、社会保障法領域の審判所においてさえ、「職権主義」の存在に懐疑的な姿勢を示している。⁽¹⁵⁶⁾

しかし、レガット報告書が職権主義を否定したのは、報告書自身が職権主義を「裁判官、あるいは裁決を行う者が、手続を完全に掌握し、当事者の参加を統治する」⁽¹⁵⁷⁾形式であると定義したことに起因している。つまり、「職権主義」の存在を認める多くの裁判例や学説とレガット報告書では、「職権主義」の定義において差異があり、そのことが、レガット報告書による職権主義の存在の否定に帰結したに過ぎない。事実、報告書が言う「援助的アプローチ」の内容は、裁判例や学説が言う「職権主義」の内容と一致しており、報告書はそのようなアプローチの存在を肯定している。また、コミッショナーに関する調査の部分では、先に指摘したとおり、報告書自身が従来の裁判例・学説と同じ意味で「職権主義（inquisitorial）」⁽¹⁵⁸⁾の用語を用いており、報告書の内部においても、幾分混乱が生じているように見える。

(7) 以上、レガット報告書の要点を整理すると、単一の制度設計と独立性の強化、訴訟の遅延解消、非形式性・単純性・効率性・比例性（proportionality）への関心というように、報告書の標題どおり（“Tribunals for Users”）、利用者のための審判所という視点を強く打ち出している。

また、一見すると「職権主義」を否定しているように見えるものの、それは言葉の定義に起因するものであって、レガット報告書は審判所が上訴人たる市民を支援するようなアプローチを否定してはいない。

四 効率的・比例的な紛争解決 — 白書

(1) レガット報告書を受けて出された白書の中で、政府は「行政的正義」の概念を強く打ち出した。これは、審判所制度を給付行政システム全体の中に位置づけ、その行政システム全体の改革を志向するものであり、以前の歴史において審判所が経験したいくつかの改革とは幾分異なる

る意味合いを持っていた。今回の改革では、審判所は権利救済システムにおける一選択肢に過ぎないとされ、審判所よりも安価で迅速な問題の解決が可能ならば、審判所を利用すべきではない、との考えが示されたのである。

(2) 行政的正義という概念自体は、以前から存在していたものであるが、一部の学者や研究者以外の人々にとって馴染みのあるものではなかった。⁽¹⁵⁹⁾ この行政的正義の概念には、二つの対照的な種類がある。⁽¹⁶⁰⁾ 第一は、市民が行政決定の内容や手続に不服のある場合、裁判所やその他の権利救済制度を利用して、好ましい解決を追求する仕組み、という観点によるものである。⁽¹⁶¹⁾ すなわちこれは、権利救済制度にのみ着目した概念である。⁽¹⁶²⁾ 第二は、行政庁による日常的な意思決定手続の全体における正義として、行政的正義を捉えるものである。⁽¹⁶³⁾ すなわち、行政による第一次的決定、そしてそれに不服がある場合の内部的再審査制度、審判所のような外部的権利救済制度、さらには調停・仲裁のような、給付行政の開始から紛争の解決までの全過程に着目した概念である。よって、後者は前者をも包含する、より広い概念である。⁽¹⁶⁴⁾

この白書以前には、前者の考え方が主流であったが、白書は、「正しい決定」⁽¹⁶⁵⁾ を受けることへの「市民の規範的な期待」を根拠として、後者の、より広い考え方を採ることを表明した。⁽¹⁶⁶⁾ このため、審判所制度は給付行政システム全体の中に位置づけられることになったのである。

(3) この白書の掲げた一番の目的は、行政庁による第一次的決定の質を高め、併せて代替的な紛争解決手続を利用することで、審判所にもちこまれる紛争の数自体を減らすことであった。⁽¹⁶⁷⁾ このことは、「比例的な紛争解決手続 (proportionate dispute resolution)」⁽¹⁶⁸⁾ という用語で表現される。

白書の言う「比例的な紛争解決」とは、そもそも法的紛争を生じさせないことを目指し、紛争が生じた場合には、可能な限り素早くかつ費用対効果の高い紛争解決策を提供することである。⁽¹⁶⁹⁾ この考え方の背景には、「政策やサービスは、多様な状況にある人々の特定のニーズに合うよ

うに作られねばならないという思想がある⁽¹⁷⁰⁾」という。

以上のような前提に立って、白書は紛争解決のための多様な選択肢を提示している。そこに挙げられているのは、裁判所および審判所、あるいは代替的紛争解決手段（Alternative Dispute Resolution; ADR）としての、仲裁（arbitration）、和解（conciliation）、オンブズマン等である⁽¹⁷¹⁾。

(4) 白書は、審判所の口頭審理は当事者主義から離れて、より非形式的に行われるべきであり、そうすれば代理人の必要性は減少すると考える点では、レガット報告書と一致していた⁽¹⁷³⁾⁽¹⁷⁴⁾。しかしながら、レガット報告書が、利用者たる上訴人の便宜から、口頭審理を好ましいものと考えたのに対し、白書における政府の応答は、あくまで審判所における審理そのものを減らそうとする姿勢を示すものであった⁽¹⁷⁵⁾。この点に象徴されるように、白書の掲げた「比例的な紛争解決」と「行政における正義」の間には不可避的に衝突が生じる⁽¹⁷⁶⁾。

(5) 以上、白書の要点を整理すると、審判所制度は、広く行政的正義一般の問題のうちの一つに位置づけられた。そして「比例性」という用語に象徴されるように、迅速な紛争解決のために、審判所以外の方法の利用が推奨され、なるべく審判所に問題が到達しない方が望ましいと考えられた。

そして、この白書の内容は、政治過程における紆余曲折を経つつも、2007年法に結実した。この結果、第一章で述べたような、単一・二層式の審判所制度が確立された。

五 小括

本節では、1990年代後半から2000年代初頭にかけて、審判所の審理にかかる費用を抑制しようとする政府の意図のもとでの一連の法改正や調査により、社会保障法領域における審判所の「職権主義」の実施が危機にさらされていく様子を観察してきた。

まず、法改正に関しては、①1996年規則によって、口頭審理が選択制

になったこと、②1998年法12条8項において、審判所は「上訴によって提起されていない論点を考慮する必要がない」とされたこと、③審判所の構成人数が原則1人とされ、審理の追行に関するイニシアチブを審判所が保持することが困難になったことの三点が重要である。このうち、①及び③は審判所の「職権主義」を事実上の困難に陥らせたものであり、②は「職権主義」を法解釈上の問題に直面させたものである。

しかし、のちの大規模な法改正に向けたレガット報告書においては、効率性や比例性に対する重視も継続したものの、「利用者のため」という視点も同時に強調された。そして、審判所が市民たる上訴人に対して援助的なアプローチをとることが推奨された。

それにもかかわらず、レガット報告書に続く白書は、効率性重視の姿勢を再度明らかにした。

以上のように、「職権主義」の危機は明白であった。このような逆風の中、後の判例・裁判例は、審判所の「職権主義」を温存するという決断を明確に示した。この様子を次節で検討する。

第二節 裁判例による「職権主義」の温存

(1) 前節で検討したように、1990年代後半以降、社会保障法領域の審判所における「職権主義」に対して、逆風が強まってきた。そして、このことは主として、政府の司法権に関するコスト削減の意図を原因としていた。法律上も、審判所の「職権主義」を単なる裁量の問題とするかのような条文が置かれたことに象徴されるように、「職権主義」的な審理追行を事実上困難にしたり、「職権主義」の安定的な実施を不要なものとするかのような規定が多く設けられた。このような状況に関して、審判所の援助的なアプローチの実現は容易ではなくなり、「従来型の審判所を死滅に至らせる⁽¹⁷⁷⁾」との評価がなされることもある。

(2) しかしながら、審判所と裁判所は、反「職権主義」という流れに対して明らかに抵抗を示していた。さらに、当時の貴族院は、審判所に

における「職権主義」を明白に認める判決を出したのである。

一 貴族院による「職権主義」の確認 — カー事件

(1) レガット報告書が公開され、それに応答する白書が公表される直前の2004年5月、カー事件貴族院判決⁽¹⁷⁸⁾が出された。この判決は、最高裁判所に相当する貴族院が初めて、審判所における「職権主義」が現在もなお存在することを明らかにした点で重要な判例である。

(2) 事案の概要は以下のとおりである。弟が死亡したことを警察に知らされたカー氏は、弟の葬儀を行った。生活困窮状態にあったカー氏は、葬祭扶助を規定した法⁽¹⁷⁹⁾に基づき、社会発達省に葬儀の費用を請求した。

葬祭扶助に関する詳細は規則で定められており、そこでは請求者の家族が一定の社会保障給付を受給していることが要件の一つとされていた⁽¹⁸⁰⁾。社会発達省は、調査の結果、カー氏に弟妹がいる事実を発見したため、弟妹がどのような状況にあるかをカー氏に質問した。しかし、カー氏とその弟妹は20年以上連絡を取り合っていなかったため、カー氏は状況が不明である旨答えた。このため、社会発達省はカー氏の葬祭扶助につき、支給しない旨の決定をした。カー氏は社会保障上訴審判所に上訴した。審判所は、弟妹の社会保障給付受給状況についての証明責任はカー氏にあるとして、カー氏の上訴を棄却した。

そこで、カー氏は北アイルランド控訴裁判所に上訴した。控訴裁判所は、審判所とは逆に、証明責任は社会発達省にあるとして、カー氏の上訴を認めた。これに対して、社会発達省が貴族院に上訴した。

(3) 貴族院は以下のように判示して、社会発達省の上訴を棄却した。

社会保障法領域の裁決は、伝統的に、当事者主義的というよりむしろ「職権主義」的であるとされてきた。これは、請求者たる市民と、省庁の「協力的なプロセス」である。よって、市民と省庁の双方は、自身が「合理的に」なしうることをなすべきである。当事者の一方がそれをなさなかった場合には、その当事者にとって不利になるような決定がされる。

この過程では、立証責任のような、訴訟法的な法理を用いるべきではない。本件では、カー氏の弟妹の受給状況を調べることは、カー氏本人よりも社会発達省にとって容易であった。よって、社会発達省は「合理的に」なすべきことを実行していない。カー氏にとって不利な決定はなされえない。

(4) このように、カー事件では社会保障法領域における審判所の「職権主義」は、いまだ通用していることが明らかにされた。ここでは、審判所においては訴訟法における立証責任のような理論は利用されるべきではないことが示されている。つまり、審判所がどれだけ司法機関的な要素を強めたとしても、司法裁判所のような当事者主義を全面的に採用することはない。

(5) しかしながら、本件において、従来のように審判所自身が「調査」を行うという形で「職権主義」が認められたかに関しては、疑問がある。判旨は、合理的になしうることをなすべき責任を、上诉人たる市民と社会発達省に負わせている。本件事案に沿って言えば、カー氏の弟妹の状況に関しては、社会発達省が「合理的」に考えてそれを調査すべきであるとした。そして、その責任を尽くしていないとして、社会発達省に対して不利な決定が下された。

ここでは、審判所自身が調査をすることは全く想定されておらず、事案に関して「当事者」双方が責任を有することが明らかにされている。これには、二つの理由が考えられる。第一に、審判所が一層の「司法化」を果たした以上、審理において当事者主義的な色彩が強まらざるを得ず、また、審判所がもはや行政的な「調査」の権限を有するとすることは不適当だ、との理由である。そして第二に、財政的な面に関する考慮である。すなわち、審判所自身が調査をすると、調査に要する人件費、期日が長引くことによる費用などが生じる。よって、調査自体は当事者の責任とし、審判所は提出された証拠のみに基づいて裁定を行う、単なる裁定者となる。

(6) ともあれ、このカー事件判決によって、審判所における「職権主義」が一般的なレベルで温存されたことは明らかになった。しかしながら、個別の法律上の条文と「職権主義」の関係は、未だ明らかにはなっていない。

二 法解釈問題への決着 — フーパー事件

(1) 上述のように、カー事件貴族院判決において、一般的な方針として「職権主義」が温存されることが明らかとなった。しかしながら、審判所に関する個別具体的な法規定との関係で「職権主義」がどのように取り扱われるのかという問題は、未解決のまま残されていた。すなわち、前節二で述べた、1998年法12条8項a号の解釈問題（「職権主義」が単なる審判所の裁量の問題とされるか否か）は、引き続き審判所の「職権主義」に対する脅威であり続けていたのである。しかし、この問題に関しても、2007年5月のフーパー事件控訴院判決が回答を与えた。⁽¹⁸¹⁾

(2) 本件は以下のような事案である。フーパー氏は、脳に障害を有しており、就労していなかったため、就労不能給付（incapacity benefit）を受給していた。2002年4月からは、一定の要件のもと、就労しながら、就労不能給付を受け続けることが可能になった。⁽¹⁸²⁾ この場合、申請者は就労してから42日以内に、雇用年金省に必要な申請書を提出し、就労の事実を知らせる必要があった。

フーパー氏は、2002年9月9日から2004年4月20日まで、学校の清掃員として就労した。しかし、フーパー氏は、就労前後を通じ、必要な申請書を提出せず、また雇用年金省に口頭または文書で就労の事実を伝えたこともなかった。

雇用年金省は、フーパー氏の就労の事実を知り、2004年8月7日に、就労不能給付の給付決定に対する破棄決定（以下、本件破棄決定という）をした。さらに、2004年8月13日、フーパー氏は就労期間に6989.77ポンドの過払い給付を受けているから、過払い給付の返還請求をする、とい

う決定を下した。

フーパー氏はこれらの決定に対して上訴をした。しかし、上訴審判所、および社会保障コミッショナーは、いずれもフーパー氏の上訴を棄却した。そのため、フーパー氏は、上訴の許可を得て控訴院に上訴をした。

(3) ここで、本件破棄決定がいつの時点から効力を生ずるかという問題がある。破棄決定の効力発生時期については、複雑な法規定が置かれている。すなわち、本件破棄決定は、①破棄決定の時点から将来に向かってのみ効力を生ずるのか⁽¹⁸³⁾ (この場合、過払い給付は生じない)、②フーパー氏が雇用年金省への通知の義務を怠った時、つまり就労から42日が過ぎた後から効力を生ずるのか⁽¹⁸⁴⁾、それとも③フーパー氏が就労を開始した時点から効力を生ずるのか⁽¹⁸⁵⁾。フーパー氏にとっては①が最も有利で、③が最も不利となる。しかしながら、本件破棄決定の効力発生時期に関しては、フーパー氏も、雇用年金省も、なんら主張していなかった。そこで、審判所はこの問題を取り扱わなかった。

このように、上訴人であるフーパー氏に対して有利に働く可能性のある論点について、審判所が検討をしなかったことが違法か否か、という点が控訴院において争われた。すなわち、審判所が「職権主義」的な審理を行わなかったことの違法性が争点となったのである。

(4) 控訴院は、結論としてはフーパー氏の請求を棄却したものの、審判所の「職権主義」に関して、非常に注目すべき判示を行った。

ダイソン判事 (Dyson LJ) は、1998年法12条8項a号によって、審判所は「上訴によって提起されていない問題」を調査 (inquire) する義務がないということを認めた。しかしながら、審判所の「職権主義」的な伝統を考えると、「上訴によって提起されていない」という文言の意味を、「当事者によって実際に主張されていない」と解釈するのは誤りである。ある問題が「証拠に照らして明白 (clearly apparent from the evidence)」である場合には、「審判所は自らが確信した事実に対して自己の法的知識を適用しなければならず、事実の考慮に際しては上訴人によって提示さ

れた議論に限界づけられ」ることなく、自ら事実を確定することが義務とされる。

(5) この判示から、審判所は、問題の解決のために必要な論点に関しては、たとえそれが上訴人や相手方に主張されていなくても、検討することが義務付けられることが明らかになった。しかし、このような義務も無制限ではない。ダイソン判事は以下のように続ける。「どのような事実が発見されようと、その問題が成功する見込みがない場合には、審判所は上訴人の議論の目的となっていない問題について調査することを要求され⁽¹⁸⁶⁾ない」。つまり、事実関係から形式的にはある問題が生じる場合であっても、それが実質的に問題の解決に意味を与えない場合には、審判所は、そのような問題を検討する義務までは負わない。

(6) そのうえで、ダイソン判事は、法の規定から、本件破棄決定の効果は、フーパー氏が就労を開始した時点から効力を生ずるのは明らかで、本件破棄決定の効力発生時期の検討は結論に意味を与えないので、審判所がこの問題を検討しなかったことは違法ではないとした。

ダイソン判事の論述の要点は、以下の二点である。すなわち、①当事者によって明示的に主張されていない論点でも、「証拠から明白」なもの、「上訴によって提起された問題」にあたるため、裁判所はそれを審理する義務を負う。②しかし、その論点が上訴を成功に導くようなものではない場合には、この義務は否定される。

(7) さらに、トマス判事(Thomas LJ)も「職権主義」の観点から興味深い論述をしている。いわく、社会保障に関する「非常に複雑で技術的な法的仕組みに関して上訴を」する市民は、法律扶助によって法曹の代理人をつけることはできない。このことは、「審判所やコミッショナーが有する『職権主義』的な義務の程度」に強く影響を与える。さらに、上訴人が主張していない論点に関しても、審判所やコミッショナーが義務を⁽¹⁸⁷⁾尽くして正当に考慮をしたかを確認する必要も生じる。つまり、「職権主義」が上訴人たる市民への援助としての機能を有することが確認され

たのである。

(8) このように本判決は、審判所の裁量を定めた1998年法12条8項a号の文言にもかかわらず、「職権主義」的な審理追行をしない場合には違法と判断される場合があることを明らかにした。これによって、裁量を定めた同規定の存在にもかかわらず、一定の場合に審判所の「職権主義」が法的な義務となることが明らかになった。

(9) たしかに、判示によると、論点が「証拠に照らして明白」ではない場合には、審判所は義務を負わないことからすると、結局は、上訴人がいかなる証拠を提出できるかという能力にかかってくるのではないか、という疑問は生ずる。さらに、結論に影響を与えそうにない場合には、審判所は「職権主義」的な審理を行う必要はない、とも判示された。このような状況を考えると、「職権主義」が法的義務とされる範囲には広い限定が付されたと捉えることも不可能ではないであろう。

しかしながら、本件判旨からすると、決定をするために十分な事実を認定するための証拠が出揃っていない場面で、審判所が決定を行うことは許容されないものと解される。「証拠に照らして明白」な論点を考慮するということは、結論に影響するような論点を無視することを許さないということであり、これは、結論に影響するような事実の不存在を許さないことを含意しているとも考えられるからである。

そうであるとすれば、上訴人が不十分な証拠しか提出していない場合には、審判所は不足した証拠を提出するように指導をするものと思われる。よって、上訴人が不十分な証拠しか提出しない場合には「職権主義」の法的義務性が無意味化する、という批判は当たらないであろう。

また、当該論点が結論に影響を与えそうか否かということは、上述のトマス判事が言うような社会保障法に関する規定の高度の複雑性と技術性を考慮すると、実際に当該論点を検討するまでは明らかにならない場合も少なくないはずである。

そうすると、これらの要件によって審判所の「職権主義」の法的義務

性が限定される程度は、それほど高くはないと考えられる。

三 小括

(1) 1998年法による審判所の構成の変更や、法解釈問題の提起、さらには行政による効率性・財政問題重視の傾向によって、社会保障領域の「職権主義」は危機に瀕していた。

(2) このような状況の中、カー事件貴族院判決が、「職権主義」はいまだに守られるべき原理であることを宣言した。審判所がどれだけ司法機関的な性質を帯びても、司法裁判所のような純粋な当事者主義な手続は採用されないことが、明らかになった。しかしながら、審判所自身が調査を行うことは念頭に置かれていなかった。これには、「司法」としての要素が強まったことと、財政面での考慮が考えられた。

(3) さらに、「職権主義」に関する法解釈問題についても、フーパー事件控訴院判決が応答した。判旨は、当事者が主張していない論点を審判所が考慮する際には裁量があることを認めつつ、「証拠から明白」な論点については、当事者が主張していなくても、審判所が考慮すべき義務を負う場合があるとした。あわせて、このような「職権主義」が、上訴人たる市民への援助的な機能を有することも確認された。

(4) これらの裁判例によって、危機に瀕していた審判所の「職権主義」は、温存されることとなった。

第三節 裁判例による、「職権主義」の危機の克服 — 第三章の小括

(1) 本章第一節では、社会保障法領域における審判所の「職権主義」の実施が危機にさらされていく様子を観察してきた。

まず、①1996年規則によって、口頭審理が選択制になったこと、②1998年法12条8項において、審判所は「上訴によって提起されていない論点を考慮する必要がない」とされたこと、③審判所の構成人数が原則1人とされ、審理の追行に関するイニシアチブを審判所が保持すること

が困難になったことの三点が重要である。

しかし、のちの大規模な法改正に向けたレガット報告書においては、「利用者」のためという視点が強調され、審判所が市民たる上訴人に対し援助的なアプローチをとることが推奨された。

ところが、レガット報告書に続く白書は、効率性重視の姿勢を再度明らかにした。

(2) 続いて、本章第二節では、上記のような危機にもかかわらず、職権主義を温存する決断を下した裁判例を検討した。

まず、カー事件貴族院判決が、「職権主義」はいまだに守られるべき原理であることを宣言した。しかし、準司法機関としての地位が確立したことや、財政的な面の考慮から、審判所が自ら調査をなすような「職権主義」は念頭に置かれていなかった。

さらに、「職権主義」に関する法解釈問題に関しては、フーパー事件控訴院判決が、「証拠から明白」な論点については、当事者が主張していなくても、審判所が考慮すべき義務を負う場合があるとした。このような「職権主義」が、上訴人たる市民への援助的な機能を有することも同時に確認された。

(3) 以上を前提に、「職権主義」のよって立つ理念という分析軸を用いて、検討を行う。

カー事件貴族院判決では、上訴人たる市民と、相手方たる省庁がそれぞれ「合理的」な責任を負うことが前提とされ、審判所は両者の間に立って裁定を行う立場に留まることが示唆された。すなわち、もはや審判所は、行政機関のように「調査」を行うことはない。

このような判示の背景には、審判所の準司法機関としての性質の確立という要素とともに、1996年の規則改正、1998年法の制定、それから白書という一連の流れにおける、「効率性」・コスト削減重視の思想が少なからず影響していると考えられる。審判所自身が「調査」を行えば、決定までにかかる時間も長くなり、人員を割く必要も出てくるため、多大

なコストがかかる。反面、裁定者として、当事者から提出された証拠のみに基づいた判断をすれば、このような出費を回避できる。

よって、ここでは、審判所の「職権主義」は「効率性」という理念に立脚していると評価することが可能である。

(4) ところが、続くフーパー事件控訴院判決では、「効率性」の重視とは一見矛盾するような結論が導かれている。上訴人によって主張されていない問題点に関しても、それが「証拠に照らして明白」で、問題の結論に影響するものであれば、審判所はそれを考慮する法的義務を負う。

これは、審理の簡略化のために審判所の裁量を認めた1998年法の趣旨とは逆をいくものである。しかも判旨は、社会保障立法の複雑さと、法曹代理のための法律扶助の欠如を挙げ、上訴人たる市民の利用の便宜にも言及している。

以上から、ここでは、「職権主義」は「上訴人たる市民の援助」という理念に裏付けられていると言えよう。

(5) このように、現在の「職権主義」の背景には、「効率性」と「市民援助」という異なる理念が混在しているようにも見える。しかし、審判所はあくまで司法裁判所と類似した裁定者の地位に留まるが、その地位の枠内においては、当事者を援助し、公正な決定を導くために、積極的な活動を行う、と解すれば、「効率性」と「市民援助」という二つの理念は相反するものではないとも言えよう。

(6) さらに、各々の事件において示された「職権主義」には、以下のような含意を見出すことが可能である。

まず、「効率性」の観点からの「職権主義」が、カー事件判決のように市民と行政庁の「合理的」な責任の分配という現れ方をすれば、これは市民にとって有用である場合が多いと思われる。つまり、カー事件のように、証明責任の所在を実質的な観点から「合理的」に配置し直すという効果が生じると、行政庁と市民の情報力や経済力等の格差を一定程度是正することが可能となる。

(7) また、審判所が「職権主義」的である義務を負うとするフーパー事件の判旨による限り、市民は、審判所が「職権主義」によって援助してくれることを信頼することができる。すなわち、上訴人たる市民が、審判所で自身を援助するような審理を受けられずに請求を棄却された場合、そこから先の段階の上訴においては、「職権主義」違反を上訴理由とすることができる。

このように、「職権主義」は、審判所における市民の手続的な権利を保障する法理として、強い意味を持つものと考えられる。

註

- (105) H. C. Debates, vol. 282, 23 Jul 1996, Col. 299.
- (106) *Ibid.*
- (107) Social Security (Adjudication) and Child Support Amendment (No.2) Regulations 1996. この選択がない場合、上訴は提出された書面のみに基づいて判断される（書面審理）。
- (108) Wikeley, *Burying Bell: Managing the Judicialisation of Social Security Tribunal*, 63 THE MODERN LAW REVIEW 475, p. 496 (2000).
- (109) *Id.*, pp.496
- (110) Select Committee on Social Security, *Eighth Report: The Modernisation of Social Security Appeals*, para. 42 (1999).
- (111) Social Security Statistics 1999, Table H5.03.
- (112) Select Committee on Social Security, *supra* note 110, para. 42. Appendix 4.
- (113) *Id.*, para. 42.
- (114) Department of Social Security, *Improving Decision Making and Appeals in Social Security* (Cm. 3328).
- (115) SSA 1998 (1998 c. 14).
- (116) 国民保険上訴審判所および国民扶助上訴審判所について、H. J. ELCOCK, ADMINISTRATIVE JUSTICE (1969) や H. STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (1975) も参照。
- (117) Social Security Administration Act 1992, ss. 40, 41, and 51.
- (118) SSA 1998, ss. 5 and 6.
- (119) Wikeley, *supra* note 108, p. 480.
- (120) SSA 1998 s. 4 (1). この法改正について批判的検討を行った議論として、Wikeley, *Social Security Tribunals after the Social Security Act 1998*, 6 JOURNAL

OF SOCIAL SECURITY 155, p. 159 (1999).

- (121) Wikeley, *supra* note 108, p. 496.
- (122) *Ibid.*
- (123) Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations.
- (124) SSA 1998, s. 16 (1).
- (125) H.L. Debates, vol. 598, 23 March 1999, col. 1266.
- (126) *Id.*, col. 1267.
- (127) Wikeley, *supra* note 120, p. 172. むしろ、上訴に際して社会保障省の職員の書類提出が遅れていることが、上訴の審理遅延の要因だとの指摘もある。なお、J. BALDWIN et al., JUDGING SOCIAL SECURITY, pp. 162-166 (1992).
- (128) Department of Social Security, Improving Decision Making and Appeals in Social Security (Cm. 3328), p. 25.
- (129) 提言書に現れていたように、政府の意図としては、一人制あるいは二人制の審判所によって、審査手続の効率性と柔軟性を促進する意図があったという。Roy Sainsbury, *Social Security Decision Making and Appeals* in NEVILLE HARRIS, SOCIAL SECURITY LAW IN CONTEXT, p. 225 (2000).
- (130) SSA 1998, s.7 (2).
- (131) 議事録によると、制定当初、審判所の新たな人数構成に関して、政府は、法曹資格のあるチェアマンが単独で審理をするのが全体の25%、2人での審理が50%、3人での審理が25%となると予想していた。H.L. Debates, vol. 598, 23 March 1999, col. 1274. これに対し、イギリスにおいて貧困に対する活動を行っているチャリティー (charity) である Child Poverty Action Group (CPAG) は、50%が単独での審理になり得るとの懸念を示していた。Social Security Committee, *The Modernisation of Social Security Appeals*, H.C. 581-i, Minutes of Evidence,,p. 13.
- (132) Wikeley, *supra* note 120, p. 165.
- (133) *Ibid.*
- (134) *Ibid.*
- (135) 本文に掲げた諸点のほかにも、1998年法および1999年規則は、上訴をしようとする市民の権利を脅かされる恐れを生じる改正をしていた。ワイクリーは、審判所の構成のほかに、上訴への期間の制限と、誤った上訴を審判所が打ち切ること (striking out) の規定を非常に強く問題視していた。*Id.*, pp. 155-185.
- (136) R. Sainsbury, *The Reform of Social Security Adjudication*, Ch. 22 in M. HARRIS and M. PARTINGTON (eds.), ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE 21ST CENTURY (1999), p. 462.
- (137) *Ibid.*

- (138) Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users: One System, One Service* (2001).
- (139) Adler, *Waiting in the Wings: The Leggatt Report, the White Paper and the Reform of Tribunals* (2006) 13 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 74. Also, Jacobs, *Something Old, Something New: The New Tribunal System* (2009) 38 INDUSTRIAL LAW JOURNAL, p. 418.
- (140) White Paper *Changing Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*, Cm. 6243 (2004). 以下 White Paper として引用する。
- (141) 当時、扱う法領域ごとに70以上の審判所が濫立していた。このような審判所制度は、市民のためというよりもむしろ行政の便宜のための制度設計になっていた、との評価がある。Adler, *supra* note 139, p. 76.
- (142) Leggatt, *supra* note 138, p. 134. このことは、単一の審判所制度を設けたうえ、その管理を任せるために司法省の外局として審判所サービスを創設する、という後の構想につながっていく。また、この他にも、地域によっては上訴の遅延が未だに深刻な問題であること、社会保障省の職員が上訴の口頭審理に出席しないことなどが問題として挙げられている。Id., pp. 134-135.
- (143) レガット報告書, p. 136. その他、審判所のメンバーに関する議論としては、メンバーの室の向上のための、彼らに対するトレーニング等が挙げられている。Id., pp. 136-137.
- (144) Id., p. 134.
- (145) Id., p. 183.
- (146) *Ibid.*
- (147) Id., p. 184.
- (148) *Ibid.*
- (149) Id., p. 186.
- (150) Id., p. 85.
- (151) *Ibid.*
- (152) *Ibid.*
- (153) *Ibid.*
- (154) Id., p. 86.
- (155) Id., p. 85.
- (156) Wade and Forsyth, *supra* note 8, pp.783-784. しかしながら彼らも、裁判所においても、本人訴訟の場合、裁判官が本人を援助することと対応する限りにおいて、審判所の上訴人に代理人が付いていない場合には、審判所が上訴人の主張を援助することを否定しない。そして、モンガン事件 (Mongan v Department of Social Development [2005] NICA 16) を引用しつつ、この場合に審判所がより職権主義的になる必要があることを認める。

さらに、2007年法によって審判所が当事者主義的構造から一層離れていくであろうと指摘している。*Ibid.*

- (157) Leggatt, *supra* note 138, p. 85.
- (158) *Id.*, p. 186.
- (159) 邦語文献として、熊本信夫『行政手続の課題』(北海道大学図書刊行会、一九七五年)二頁以下など。
- (160) ROBIN CREYKE (ed.), *TRIBUNALS IN THE COMMON LAW WORLD*, p. 154 (2008).
- (161) *Ibid.*
- (162) *Ibid.*
- (163) *Id.*, p. 155.
- (164) *Ibid.*
- (165) ここに言う「決定」は、当然、第一次的決定のみならず、審判所や裁判所、その他の仕組みによる権利救済を含んだ広い意味のものである。
- (166) Creyke, *supra* note 160, p. 155. White Paper, [1.5].
- (167) White Paper, [10.11].
- (168) この「比例性」という概念は新奇なものではない。例えば、一九九六年には、ウルフ卿が民事裁判にかかるコストと、そこで争われている問題の価値に関して、比例性が欠けていると指摘し、裁判所を利用することなく紛争を解決することや、問題となっている事案に適した形で裁判所を構成することなどを、民事司法における比例性達成のために提案した (Lord Justice Woolf, *Access to Justice: Interim Report* (1995) and Lord Justice Woolf, *Access to Justice: Final Report* (1996).)。ウルフ卿によるこれらの提案は、Access to Justice Act 1999に結実している。
- (169) White Paper, [2.2].
- (170) *Id.*, [2.4].
- (171) *Id.*, [2.10].
- (172) *Id.*, [2.11].
- (173) *Id.*, [2.7].
- (174) Creyke, *supra* note 160, p. 158, White Paper, [10]-[11]。White Paper は、裁判所における「当事者主義的リーガリズム」の弊害について意識をしており、そのことの審判所への影響を抑えようとしていたとの指摘もある。Creyke, *supra* note 160, p. 158. また、R.A. KAGAN, *ADVERSARIAL LEGALISM: THE AMERICAN WAY OF LAW* (2001) も参照。
- (175) White Paper, [6.20]。白書のこのような態度に対し、審判所評議会がコンサルテーションペーパーを発し、行政的正義における口頭審理の重要性を強調した。
- (176) Creyke, *supra* note 160, p. 153.

- (177) 榑原・前掲註5、82頁。
- (178) Kerr v department for social development [2004] UKHL 23 ; [2004] 1 W.L.R. 1372
- (179) Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992. なお、本件は北アイルランドの事案なので、本件で用いられる法令は北アイルランド法である。
- (180) Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) (General) Regulations (Northern Ireland) 1987, reg. 6 (6).
- (181) Hooper v Secretary of State for Work and Pensions [2007] COURT OF APPEAL (CIVIL DIVISION) EWCA Civ 495.
- (182) Social Security (Incapacity for Work) Regulations 1995 reg.17 (1).
- (183) SSA 1998 s.10 (5).
- (184) Social Security and Child Support (Decision and Appeals) Regulations 1999, reg. 7 (2) (c) (ii) (aa).
- (185) Social Security and Child Support (Decision and Appeals) Regulations 1999, reg. 7 (2) (c) (iii).
- (186) Hooper v Secretary of State for Work and Pensions [2007] COURT OF APPEAL (CIVIL DIVISION) EWCA Civ 495, para. 28.
- (187) *Id.*, para. 59.

終章 — 総括

(1) 本章では、前章までの検討から得られた結果をもとに、社会保障法領域の審判所における「職権主義」に関して総括的な検討を行う。

前章までの検討は、以下のようなものであった。

(2) 1950年代、「職権主義」が生じた当初、その理念は「行政」機関としての、真実発見のための調査であった。これは、理論的には市民の有利に働く可能性もあったが、実際には、市民に不利な決定が導かれる際に用いられることが多かった。

審判所の準司法機関としての性格が確立しつつあった1970-80年代、「職権主義」を上訴人たる市民への支援という文脈で理論づける可能性が生じた。しかし、この時期の「職権主義」が、市民の援助にどれほど

実効的なものかは不明であった。

1990年代以降、政府は、財政的な観点から効率性を重視し、審判所の「職権主義」の存続を危機に陥れるような法制度改革を実施した。

それにもかかわらず、2000年代の裁判例は、「職権主義」を温存した。しかしながら、ここでは審判所があくまで、裁定者としての役割に留まることが明らかにされた。「職権主義」の理念には、「効率性」と「当事者の支援」が混在している。そして、当事者は「職権主義」による援助を法的に担保されたものとして利用可能である。

(3) このような結果を前提とすると、審判所の性格が「行政機関」—「司法機関」のどちらに接近しているか、ということが、審判所の「職権主義」の性格に影響を与えており、それが、市民にとって有利なものとなり得るか、という点にも関連していることが明らかになる。

審判所が純粋に「行政機関」的な場合、「職権主義」は、当事者の主張には全く拘束されず、自由な決定をなしうる点で、強力なものとなる。そして、これは實際上、市民にとって有利な「真実」を発見することまでは及ばず、結果としてそこから導かれる決定は、市民にとって不利なものになりがちである。

反対に、審判所が「司法機関」としての要素を強めると、審判所は裁定者としての地位に立つので、自由な決定を行うほどのドラスティックな「職権主義」は採られない。ここでは、当事者間の力関係への修正と、一方への援助が志向される。そして、「司法機関」としての性格から、「職権主義」を行わなかったことが上訴理由になるという点で、市民は「職権主義」を法的に担保されたものとして信頼することができる。

(4) 上記の結論は未だ精緻な検討を経たものでない。しかし、今後の研究の方向性を確定するためにも、日本の法制度に対して本稿が与える示唆に関しては検討しておく必要がある。

現在の社会保険審査会を念頭に置いた場合、かなりの程度の独立性・中立性が認められるとはいえ、司法機関としての要素がイギリスほど強

く確立しているかは疑問である。この場合、「職権主義」的な審理を行うことは、審査会の権限を過度に介入的なものにしてしまう恐れがないとはいえない。また、そのような介入を経て導かれる結論は、市民にとって不利なものとなる傾向を示すかもしれない。

このことを逆の観点から言うと、審査会が当事者主義的な審理から逸脱したような手続を敢えて行う場合には、市民の利益には十分気を配る必要があるということである。また、市民の援助を行う場合にも、それを法理として確立することが困難である以上、法的安定性の観点からは効用のみが大きいということは困難である。

(5) つぎに、現行制度から離れて、立法論を念頭に置いた場合には、次のような議論の方向性を提示できよう。

まず、権利救済機構を行政機関的な性格のものとして構築する場合には、「職権主義」的な審理を採用すると、機関自身が調査をし、それに基づいた決定を下すことが含意され、機関の権限が強大なものになりがちである。さらに、「職権主義」が給付の正確な実現のために真実の発見を目指しても、それは市民にとって有用な「真実」を発見することにはつなげにくい。

他方、権利救済機構の性格を司法機関に近づける場合には、「職権主義」は、機関があくまで裁定者の地位に留まることが前提なので、抑制的なものになる。また、機関自身は調査を行わず、当事者に合理的な責任を負わせればよいと、財政的な観点からも有用である。また、公平な当事者の援助が望まれ、それを法的に担保することも可能である。

(6) 以上、本稿では特に1990年代後半以降に焦点を当て、社会保障法領域における審判所の「職権主義」が危機に瀕しながらも温存された様子を検討した。ただし、多くの課題が残されている。

一つに、社会保障実体法の変化と、同領域の審判所制度の変化の間にある関係の分析である。例えば、公的扶助領域において、行政庁に広い裁量を与えていた実体法が、細かい規定を置き裁量の幅を縮減しようと

する実体法に置き換えられた時、審判所のメンバー構成や審理の中身は、実体法の変化に応じた変容を見せていた。このような実体法と審判所制度の連関を明らかにすることは、本研究が「職権主義」の内実をより一層明らかにすることに役立つものと思われる。

今一つに、日本法への示唆である。はじめにも述べたように、日本とイギリスとは、権利救済制度そのものが大きく異なっている。本稿においては、問題をごく簡略化して把握し、日本法への示唆に関して一応の方向性を提示した。しかしながら、制度の差異を超えて示唆を得ることが可能か、そうであるとすれば、いかなる仕方によって本稿の検討から日本の社会保障権利救済に対して示唆を引き出すか、これらの問題に関して、より一層の議論の精緻化が必要とされる。