

〈 論 説 〉

# 2007年審判所、裁判所及び執行法に おけるイギリスの審判所改革

伊 藤 治 彦

— 目 次 —

- 一 はじめに
- 二 TCEA 制定の経緯
- 三 組織・機関の改革
- 四 TCEA による審判所改革と社会保障関係の審判所
- 五 まとめ

## 一 はじめに

イギリスの審判所制度は、20世紀初頭に制定された国民保険法 (the National Insurance Act 1911) における「仲裁人の裁判所」(court of referees) がその起源といわれている<sup>(1)</sup>。以来、時間と費用をかけずに紛争を解決することができるこの制度は、社会保障や税務及び雇用の分野の紛争解決を中心に多くのイギリス国民に活用されてきた。しかしその進展の仕方は一貫性に欠け、共通の方式や伝統によることなく種々の審判所が創設されてきた。

20世紀半ばに策定されたフランクス委員会の審判所及び審問に関する報告書<sup>(2)</sup>は、審判所の特質として「公開性」、「公正性」及び「公平性」<sup>(3)</sup>を掲げ、審判所の統一と司法化及び政府部局からの独立を勧めたが、その後も審判所はアドホックに設立され、たいていは政府部局によって運営され、法的枠組や手続が発展して行った。その結果審判所の審理や運営方法は多様化し、ほとんどが政府部局で管理され、統一性を欠く審判所が集積されていった。

このように最初の審判所創設以来、1世紀にわたって国民におおいに活用されつつも、政府部局の管理下という独立性に乏しい状態に置かれ、無秩序な発展を遂げてきた審判所に対して、2000年初頭よりイギリス政府はフランクス委員会の勧告に沿うような審判所制度の見直しを行うべく、その改革に着手しだした。先ず2001年3月に審判所の改革を勧告し

---

(1) R.E. Wraith and P.G. Hutchesson, *Administrative Tribunals* (1973), p. 33, H.W.R. Wade and C.F. Forsyth, *Administrative Law* 10th ed, p. 771.

(2) Cm. 218. para. 406.

(3) *ibid*, paras 23-25, 402. 公開性とは、手続を公表すること及び決定の基礎となる本質的な理由を明らかにすることであり、公正性とは、当事者に自己の権利を知らしめることを可能にするような明確な手続を採用すること及び、当事者が自身の事件に完全に出席し、当事者が直面しなければならない事実を知らせることであり、公平性とは、審判所が決定を行う際に、行政機関の影響を受けないこと若しくは行政機関の影響を受けたと疑われることのないような方法で行うことであるとされる。(See David Foulks, *Administrative Law* 8th ed p. 155.)

たレガット報告書<sup>(4)</sup> (the Leggatt Report on Tribunals) が公表された。続いて2004年7月イギリス政府は白書<sup>(5)</sup>を発行したが、これはレガット報告書の審判所改革に関する主要な勧告をほぼ採用したものであった。この白書の審判所改革を実現するために制定されたのが2007年審判所、裁判所及び執行法 (The Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 《以下省略するときは TCEA と表記する》) である。

本稿は、同法の審判所改革の中でも特に組織改革の内容を中心に概観した上で、それが社会保障関係の審判所にどのような影響を及ぼしているのかということについて若干の検討を試みるものである<sup>(6)</sup>。

## 二 TCEA 制定の経緯

レガット報告書が公表された後、2003年6月イギリス首相は、政府と司法権の制度的な分離を達成するための徹底的な刷新計画を公表した。これには司法権の長としての大法官 (The Lord Chancellor) の歴史的な役割を廃止することが含まれていた。そしてイングランドとウェールズにおける大法官の指導的な権能は首席裁判官 (the Lord Chief Justice) に譲渡された。その他の提案された主な改革は、新しい最高裁判所と裁判官選任委員会 (Judicial Appointments Commission) の創設であった。これらの提案は、2005年憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005) によって具体化された。同法の中核をなすものは裁判官の独立の保証及び裁判官選任委員会の創設であった。しかし、このような司法改革は審

---

(4) Leggatt Report on Tribunals (TSO, 2001)。

(5) Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals, Cm 6243 (TSO, 2004)。

(6) 本稿で検討する2007年審判所、裁判所及び執行法の審判所改革の基となったレガット報告書、政府白書及び本法の法案にいたるまでの審判所改革について、とりわけ審判所の独立性の強化と統一性の強化に焦点を当てて検討した論文として、榊原秀訓「ブレア政権の審判所改革」南山法学31巻1・2号 (2007年) 133頁以下がある。

判所に対しては、適用されないものと解されていた<sup>(7)</sup>。すなわち憲法改革法第7条2項は、イングランド及びウェールズ裁判所の長 (President of the Courts of England and Wales) としての首席裁判官の責務として(a)議会に対して裁判官 (judiciary) の見解を代表して述べること(b)大法官によって利用できた手段の範囲内での裁判官 (judiciary) の福利厚生、研修及び指導を行うこと(c)司法組織の配置や事務の配分を行うことを定めているが、このうちの(a)号及び(b)号の裁判官 (judiciary) には、審判所裁判官 (tribunals judiciary) は含まれないものとされていたのである。これに対し初代審判所総長 (Senior President of Tribunals) となったカンワース卿 (Sir Robert Carnwath) は、首席裁判官の上記責務は、審判所裁判官にも及ぼすべきであると主張し<sup>(8)</sup>、その意見が2007年審判所、裁判所及び執行法に反映された。同法1条「審判所裁判官の独立性」の中に2005年憲法改革法3条の裁判官の独立の保証を定めた第7項の後に7A項と7B項が挿入されるよう規定されたために審判所裁判官及び審判委員 (members) は裁判所の同僚として裁判官と同じ独立性を保証されるようになったのである。この規定に象徴されるように2007年審判所、裁判所及び執行法は、フランクス報告書以来の懸案事項であった、審判所の司法化と (とりわけ政府部局からの) 独立と、さらには審判所の統一をめざすものであるが、以下これらの観点から同法による審判所の組織ないし機関の改編についてみていくことにする。

### 三 組織・機関の改編

#### (1) 審判所総長 (Senior President of Tribunals)

2007年審判所、裁判官及び執行法は、審判所システムの統一と司法化を確立するために、強力なリーダーシップを発揮するポストとして審判所総長を創設した。審判所総長は、(i)イングランド及びウェールズ控訴

---

(7) See The Senior President of Tribunals'Annual Report 2010 : Tribunals Transformed (以下 Senior President Report 2010 という) p. 15.

(8) *ibid*, pp. 16-17.

院の常任裁判官(ii)スコットランド控訴院内院の第一部若しくは第二部に所属する裁判官(iii)北アイルランド控訴院裁判官の中から、大法官の助言に基づき女王によって任命される（同法第2条1項）<sup>(9)</sup>。

審判所総長の権限は、憲法改革法における首席裁判官のようなイングランドとウェールズに限定されたものではなく、連合王国の全域若しくは一部にまで及ぶものとされている。

また審判所総長は独立して職権を行使して、大法官と首席裁判官のいずれの権限にも服さないものとされている<sup>(10)</sup>。

審判所総長の TCEA に基づく機能は、多くの点で憲法改革法下の首席裁判官の機能を基にしているが、審判所総長に特有な機能としては、——それは審判所特有の性質を定義したものともみなされるが——TCEA 第2条3項の中に見出される。すなわち審判所総長は、職務を実行するにあたって、①審判所を利用しやすく（accessible）する義務があること。②審判所の面前における手続は公正（fair）で迅速かつ効率的に行う義務があること③審判所委員（members of tribunals）を彼らが決定すべき事件において対象となっている問題の、もしくは適用されるべき法律に関する専門家にすべき義務があること④審判所の面前にもたらされる典型的な紛争を解決するための革新的な方法を進展させる必要性に配慮すべき義務があるものとされている。

また審判所総長は、審判所運営のための広範かつ膨大な権限（function）を有するが故に、上級審判所（the Upper Tribunals）若しくは第一層審判所（First-tier Tribunals）の審判所裁判官または審判所委員若しくは同法40条1項に規定する審判所のスタッフに審判所総長が有するあらゆる権限を委任することが許されている（同法8条1項）。

---

(9) 審判所総長の任命方法の詳細については榊原(6)論文148-149頁を参照。

(10) See Senior President Report 2010 p. 17.

## (2)二層制の審判所

### ①上級審判所

TCEA は、審判所の手続や管理運営の統一化を図るために、第一層の審判所と上級審判所からなる二層構造の審判所組織を創設した。また同法7条により、第一層審判所と上級審判所の中に室 (Chambers) が設置された。

このような審判所の組織改革の中でも上級審判所の設置が最も重要な改革と位置づけられているようである<sup>(11)</sup>。審判所からの寄せ集めの上訴のルート合理化の必要性は、多くの報告書によって強調されてきた。以前の改編は審判所システムの無秩序な歴史的な展開を反映した不合理な首尾一貫しないものであった。イングランドとウェールズの第一審の審判所からの上訴のルートは個々の審判所で異なっていた。高等法院の行政裁判所 (Administrative Court) もしくは大法官部 (Chancery Division) に上訴する場合と、控訴院に上訴する場合があった。またある場合には制定法に基づく上訴権はなかった。上訴の要式にも例えば法律問題のみを審査するのか法律問題のみにとどまらず事実問題も審査するのか、上訴を行う際にしかるべき機関の許可 (leave) がいるのか、審理手続は主に口頭で行われるのか書面で行われるのかといったような違いがあった<sup>(12)</sup>。

上級審判所は上訴の手続を合理化・統一化する。新しい二層構造審判所組織の上部組織に属し、その権威は上級審判所裁判官の法的技能に由来するものである。すなわち上級審判所裁判官の資格を有する者として同法別表3第1条2項が、裁判官職の標準的な資格要件である法曹資格と同等の7年以上の法曹経験を要求しており、さらに同法6条は上級審判所 (第一層の審判所にも適用されるが) の審判所裁判官にはイングランド及びウェールズの高等法院や連合王国の控訴院の裁判官も就くことができるようになっているのである。TCEA 制定以来、裁判官が専門的知識

---

(11)(12)(13) *ibid.*, p. 20.

を求められて審判所に集められるようになり、上級審判所には、既に連合王国のあらゆる地域の裁判所から上級裁判官（senior judge）が集まっているようである。また上級審判所の記録裁判所としての地位（同法3条5項）は、一定の要件の下に司法審査（judicial review）を行うことが許されている（同法15条）。上級審判所からの上訴は、控訴院の許可の下に、同裁判所に対して行われる。大法官はイングランド及びウェールズにおけるそのような上訴は、特に重要な事件や他の特別の理由（同一事件で他の裁判所からの別訴（second appeal）あるといったような）がある場合においてのみ許可されるよう自らの権限を行使してきたようである<sup>(13)</sup>。

## ②上級行政審判所室（The Upper Tribunal : Chambers）

新しい審判所の統一化を図り、審判所の専門性を保持しかつ司法的な組織運営を行うためには、組織を小分けする必要があった。レガット報告書は下級審判所を9つの部にすることを提案したが、政府はこれを受け入れず室（Chambers）の設置を提案した<sup>(14)</sup>。TCEAは、政府案に基づき上級審判所及び第一層審判所に室を設けたが、これは、司法的な組織運営を確保するためよりもむしろ審判所の専門性を保持することが考慮されたようである<sup>(15)</sup>。

各室長（a Chamber President）は、大法官によってイングランド及びウェールズの控訴院もしくは高等法院の普通裁判官の中から任命される（同法別表4 第2条2項）。

上級審判所には現在(i)行政不服審査室（Administrative Appeals Chamber）(ii)税務及び大法官府室（Tax and Chancery Chamber）(iii)土地室（Land Chamber）(iv)移民及び庇護室（Immigration and Asylum Chamber）の4室が設置されている。以下これらの室を簡単に説明することにする。

---

(14) Leggatt Report, pp. 78-79. White Paper, para. 6. 38. 榊原(6)論文141-143頁参照。

(15) Senior President Report 2010 p. 20.

(i)行政不服審査室

社会保障コミッショナーから委譲されて2008年11月に設置された。4つの上級行政審判所室の中でもその仕事量及び審判所裁判官の数、双方の意味において最大の室である。仕事の主なものは社会保障及び子供の扶養 (child support) コミッショナーの管轄からもたらされたものであるが、第一層審判所の4つの行政審判所室すなわち社会保障受給権 (Social Entitlement) 室、戦争年金、軍事補償 (Armed Forces Compensation) 室、規制総務 (General Regulatory) 室及び、健康教育及び社会事業 (Health, Education and Social Care) 室の裁決のうち法律上の論点に関する事件を処理するものである<sup>(16)</sup>。

(ii)税務及び大法官府室

これは「財務及び税務室」(The Financial And Tax Chamber) が税務争訟 (tax Appeals) のような他の審判所の争訟を補うために管轄を拡張して「税務及び大法官府室」と修正されたものである。名称の由来は、財務及び税務室が高等法院の大法官部局に配置されていたことによるものである。税務及び大法官府室の審判所裁判官は、以前の税務特別コミッショナー (Special Commissioners of Tax) 及び高等法院の大法官部局の裁判官が上級審判所の要請によって就任している)<sup>(17)</sup>。

(iii)土地室

これは当初「土地及び財産室」とする案が、土地審判所の管轄を単に引き継いだ上級審判所の「土地室」に修正された。そのことは従来の管轄の中で最小限度の変更で仕事を継続していくことを可能にした。近年土地審判所は、ふさわしい経験を有する巡回裁判官に頼ってきた。それは巡回裁判区裁判官 (Presiding Judge) の同意によって事件を処理する手助けを行っていたが、憲法改革法制定以来、審判所裁判官及び審判所

---

(16) *ibid.*, pp. 20-21.

(17)(18)(19) *ibid.*, p. 21.



委員に指名されたものだけが審査をおこなうことが許され、裁判官が審査を行えなくなっていた。しかし TCEA 制定後は、上級審判所の要請により裁判官が土地室に就任することが可能になり、裁判所裁判官と審判所裁判官の交流がさかんに行われるようになった<sup>(18)</sup>。

#### (iv) 移民及び庇護室

TCEA が制定された2007年までに移民庇護審判所の決定に対する高等法院行政部 (High Court Administrative Court) への再審 (reconsideration) を求める申請の数が注目されていた。移民庇護審判所の裁決に異議を唱えようとする申請に対する最善の救済方法を検証するために2名の控訴院裁判官が加わった小委員会が設けられた。

小委員会は移民及び庇護事件における最初の裁決に対する上訴 (appeal) を上級審判所に行えるようにすることを提案した。二層の審判所の創設は、最初の審判所の誤った裁決を上級審判所によって手直しすることを可能にし、高等法院の移民庇護に関する事件処理数の軽減化を導き、さらに上級審判所の裁判官を高等法院の裁判官に頼めるならば、上級審判所の審査の質も向上するとして、単層の再審制度を二層の審判所システムによる不服申立て過程に置き換えることが有益であると結論付けたのである。

イギリス政府はこの小委員会の勧告を歓迎し、2010年2月15日に庇護及び移民審判所の機能を委譲する命令が執行され、第一層の審判所に移譲されたが、他の法規も第一層審判所及び上級審判所のいずれにも専用の移民及び庇護室を創設し、各層の審判所に対する必要な手続上のルールを規定した<sup>(19)</sup>。

#### ③ 第一層審判所

第一層審判所における現在の審判室は(i)社会保障受給資格室 (Social Entitle Chamber) (ii)健康、教育及び社会事業室 (Health, Education and Social Care Chamber) (iii)戦争年金及び軍事補償室 (War Pensions and

Armed Forces Compensation Chamber) (iv)税務室 (Tax Chamber) (v)規制総務室 (General Regulatory Chamber) となっている。各室長 (Chamber President) には、裁判官や名誉裁判官及び勅撰弁護士 (Queens Counsel) が任命されている。また TCEA 別表 4 第 5 条は裁判官専任委員会の選考 (competition) による副室長 (Deputy Chamber President) の指名について規定している。現在社会保障受給資格室と健康、教育及び社会事業室に副室長が就任している。

審判所室の組織は、可能な限り以前に存在した審判所の組織が継承するようになっている。社会保障需給資格室、健康、教育及び社会事業室、戦争年金及び軍事補償室は以前の審判所を引き継いだものである。

税務室は上記の審判所室とは異なり、複雑なものとなっている。すなわち歳入・関税委員会 (Her Majesty's Revenue and Customs) における新しい内部審査過程の導入により、直接課税及び間接課税に関する紛争処理機関である 4 つの審判所の大規模な改革を伴う組織の委譲が組み合わされたものである。この審判所室の創設は、税務通常コミッショナー (General Commissioners of Tax) 及びその職員の職務の終了をもたらした。それは200年以上も税務争訟の運営という重要な職務を遂行してきたのである。

規制総務室は、委譲の年が近づくにつれて段階的に見直された。この審判室の職務は、2008年規制執行及び制裁法 (Regulatory Enforcement and Sanction Act 2008) によって拡げられた<sup>(20)</sup>。

### (3)審判所手続委員会 (Tribunals Procedure Committee)

審判所の統一化を図っていくためには、審判所の手続を統一することが重要となってくる。TCEA は新しい二層制の審判所の手続規則 (Tribunal Procedure Rules) を作るために審判所手続委員会 (Tribunal Procedure Committee) を創設した (同法22条)。委員会の構成は(i)審判

---

<sup>(20)</sup> *ibid*, p. 22.

所総長もしくは審判所総長に指名された者(ii)大法官によって任命された4名の者（そのうち1名は「行政的正義及び審判所審議会」によって指名された者）(iii)イングランド及びウェールズの首席裁判官によって任命された3名の者(iv)スコットランド控訴院院長によって任命された1名の者、及び(v)審判所総長の請求により適切な上級裁判官によって任命される4名までの追加の委員で、特殊な問題や対象領域に関連した知識や経験を有する者である（同法別表5 第21条、22条）。また TCEA22条2項は審判所の手続上の規則を公式化する（formulating）するために関連した権限を与えている。さらに同条4項は、当委員会の規則を定める権限は以下のことを保証するために行使すべきであると規定している。すなわち

- (i)第一層及び上級審判所の面前での手続（proceedings）においては正義（justice）が行われるべきこと。
- (ii)審判所のシステムは利用しやすく（accessible）かつ公正（fair）であること。
- (iii)第一層及び上級審判所の手続は、迅速かつ効率的に行使されること。
- (iv)規則は簡潔でかつ平易に表現されること。
- (v)第一層審判所及び上級審判所の審判委員に与えられる規則が適切である限り、審判所の面前における手続は迅速かつ効率的に行使されることを保証する責務があること。

さらに審判所手続委員会はこれらの事項を達成するために次のような原則を導き出している。

- ・規則はできる限り簡潔に合理的にすること。
- ・不必要な専門用語は避けること。
- ・審判所の業務がうまく行われると思われるような手続の試行や検証（test）を審判所が継続して行うことを可能にすること。
- ・審判所の中にある共通の規則は、可能なところにはどこにでも適用すること。
- ・特定の審判所室や審判所に対する特別な規則はそれらにとって必要

であることが明らかに証明される場合においてのみ許し与えられることである。

このような原則に基づき審判所手続委員会は定期的に開催され協議が行われる。2012年3月31日現在の当委員会のメンバーは、審判所総長の指名による者1名、大法官の任命によるもの4名（うち1名は行政的正義および審判所審議会の指名による者）、イングランドおよびウェールズの首席裁判官の任命による者3名、スコットランド控訴院院長の任命による者1名、計9名で構成されている。いずれの委員も当委員会が検討しなければならない審判所の管轄権に関する専門的知識を有しているものであるが、さらに特殊な知識や経験を有する者が必要な場合には、一時的にそのような識者を招集することもある。

規則の策定過程においては、活発な討議が行われ、すべての決定が全員一致でない場合もあるが合意形成がなされているようである<sup>(21)</sup>。

## 四 TCEA の審判所改革と社会保障関係の審判所

### (1) 社会保障行政とコモン・ロー

1970年代のイギリスでは、イギリス法における行政法の重要性が認識される中で、コモン・ローの体系が、これまで以上に発展しうるのは、換言すればコモン・ローは、その途の終着点に到達してしまったのではないかという論争が続けられていた<sup>(22)</sup>。

この点につき当時控訴院の現役の裁判官であり、また法律委員会の委員長も務めていたスカーマン (L. Scarman) は、その著書 “English Law- The New Dimension”<sup>(23)</sup> の冒頭部分で次のように述べている。「私は今日の世界において、社会的、政治的、および政治的挑戦 (challenge) が存

---

(21) *ibid.*, pp. 24-25.

(22) 田島 裕「著者紹介」アメリカ法1973年2号255頁参照。

(23) 本書の翻訳書及び解説書として田島裕訳・イギリス法——その新局面(1981年)がある。また下山英二「サーヴィス行政における権利と決定」(公法の理論〈中〉田中二郎先生古稀記念、1975年)にスカーマンが本書において提唱した「新しい権利」の観念が紹介されている。

在し、もしその体系（コモン・ローのこと——引用者）がそれらの挑戦に対応できないのであるならば、それらの挑戦が、その体系を破壊するであろうことを示すことに努めたい。これらの挑戦が法律家たちによって創造されたものではないし、確かに法律家たちによって抑圧できうるものではない。それらの挑戦はその法体系を捨ててしまうか、あるいは調整するのはいずれかによって対処されなければならない。いずれの方法が採られるべきであろうか」<sup>(24)</sup>。

スカーマンの結論は後者である。すなわち従来のコモン・ローの体系を修正ないし調整することにより、それぞれの挑戦に対応して行こうとするもののようである<sup>(25)</sup>。彼は同書の中で、種々の挑戦に対する当時のコモン・ローの体系の問題点を指摘している。その中でも特にここでとりあげる社会保障行政及びその紛争を解決する審判所制度と関連している「社会的挑戦」に対する問題点を要約すると次のようになる。

先ず20世紀のイギリスにおいて、国家は福祉国家として、社会保障制度を作り上げたが、従来のイギリス法の体系であるコモン・ローによる当該制度の管理及び統制がうまく行われていなかったということである。次にその原因としては、社会保障制度が、コモン・ロー上の実務からあまりにもかけ離れているので、ごく少数の法律家しかその性質及び内容について知らないし、その知識もあいまいなものにすぎないからであるということである<sup>(26)</sup>。この点についてさらに敷衍するならば、

- 1) コモン・ローの体系は、私法の体系であるということ。したがってその主要な関心事は、私的財産を保護することと、紛争中の当事者（個人間）に正義を配分することである。
- 2) 従ってコモン・ローは、1) のような在り方のために「公法」(その背景には、コモン・ローの関心事である個人間における財産権の侵害をめぐる紛争があるのではなく、国家の国民に対する富の配分

---

<sup>(24)</sup> L. Scarman, *English Law — The New Dimension*, 1974, p. 1.

<sup>(25)</sup> *ibid.*, p. 88.

<sup>(26)</sup> *ibid.*, pp. 34-35.

をめぐる問題がある——この問題のさらに背景にある問題は「貧困」なのであるが)に関心を示さなかったということである。

- 3) さらにコモン・ローは「司法的先例」を基盤とする「法律家の法」であるから、法律家だけがそれを説明し、解釈し発展させていくことができるという信念を助長するということである。

そして以上箇条書きにして述べたような態度及び慣行は、社会保障あるいはもっと広く言うならば、福祉国家の根本にある思想と何ら共通するものはないということである<sup>(27)</sup>。

このような問題点を解決するために、スカーマンは「もし法及び法律家が社会保障制度の実施に社会的な価値を有する貢献を行おうと」するならば、素人が使う非常に侮辱的な『法形式主義』(legalism)……ということばで要約される法の性質および全領域にわたる諸慣行に関する古くから確立されていた試行の習慣を放棄しなければならない。われわれは、国家が支給者であり、政策決定者であり、かつ裁判官である場合に、国家と市民の間で紛争状態が生じたとき、市民の諸権利を支持し、かつ国家の諸行為を規制するが、国家機能の本来的に行政的な性質を破壊しない、あるいは政策及び裁量を、いわゆる法的原則 (legal rules) によって圧倒することのない、公法というものを、法体系の中の適切な場所に収めなければならない<sup>(28)</sup>と述べている。そして、とりわけ審判所に上述した公法上の機能が行使されることを期待しているようである。しかしまたスカーマンは、審判所に対しても問題点を指摘している。それは主として次の3点からなっている。

- ①審判所審議会の努力により、行政審判所の審査手続が自然的正義の原則に適合しなくなればなくなり、また法的資格を有するかなり多数の審判官が存在するようになったが、審判所の世界とコモン・ローの体系の間には未だに隔たりがあること。

- ②審判所の裁決の正義は、裁判所の手続の適法性とは区別され、裁判

<sup>(27)</sup> ibid, pp. 41-42.

<sup>(28)</sup> ibid, p. 43.

所の司法審査が及ばないこと。

③法律専門家は、原則として審判援助を行わないこと<sup>(29)</sup>。

以上①②③のスクーマンの指摘した当時の審判所の問題点を要約すれば、司法化が進展しつつあるも未だ不十分であるということであろう。また先に述べた、1) 2) 3) の問題点と合わせて考察するならば、仮に審判所の司法化が進んだとしても、審判所の手続がいわゆる「法形式主義」に陥るならば、社会保障関係の審判所の不服申立て人の権利利益は十分に救済されなくなってしまう恐れがあるということになるであろう。

ところで、2で概観したように TCEA の下における審判所改革による審判所組織の司法化の進展はめざましいものがある。スクーマンが指摘した当時とは異なり、控訴院の裁判官出身の審判所総長の強力なリーダーシップの下に<sup>(30)</sup>、多くの裁判官が審判所の審判所裁判官として就任しており、また上級審判所では一定の事件においては、司法審査が行われている。さらに、審判所組織の管理運営は、審判所総長を筆頭に上級審判所及び第一層審判所の室長は法曹（大部分は裁判官）出身者によって行われていることなどから、今日のイギリスの審判所の司法化は、かなり進んできているものといえよう。したがって、1970年代にスクーマンが指摘した問題点を、今日の社会保障関係の審判所に照らしてみるならば、審判所の手続は、社会保障行政の実態からかけ離れたものであってはならないということになろう。

例えばイギリスでは、1998年社会保障法制定以来、社会保障関係の審判所は原則として一人制の審判所となり、一人制の場合必ず法律家によって審査されることになっている<sup>(31)</sup>。この場合法律家の審査官が専門用

(29) *ibid.*, p. 40.

(30) 本文4頁で述べた初代審判所総長カンワース卿の後を継いで2012年6月から、控訴院判事で、行政法を専門にしているサリバン卿（Sir Jeremy Sullivan）が審判所総長に就任している。

(31) 1998年社会保障法（Social Security Act 1998）7条2項(a)号。伊藤治彦「1998年イギリス社会保障法における審判所の構成についての一考察」（川上宏二郎先生古稀記念論文集2002年〔信山社〕382頁以下参照）

語を駆使して聴聞を行えば、素人の不服申立て人（代理人が同伴することとは稀である）は、たちまち混乱に陥り、十分に自己の主張を陳述することが困難になってしまうことは、想像に難くないことである。審判所——とりわけ社会保障関係の審判所——の手續においては、スカーマンのいう法形式主義に陥らないようにすることが肝要であろう。

ところで、2(3)でみてきたように、審判所規則委員会は統一的な審判所の規則を策定中であるが、このことが以上に述べたことと関連して、社会保障関係の審判所にどのような影響をあたえるのかということを考察することも必要なことと思われる。つまり、定立された規則が、社会保障行政の背景にある実態とかけ離れたものとなってしまうえば、不服申立て人（多くの者が、貧困、失業、疾病、障害等に悩まされている者である）の権利利益が十分に救済されなくなってしまうからである。

そこで、ここではその序論的考察として、社会保障及び子供の扶養審判所（Social Security and Child Support Tribunals）にもたらされた新しい規則を紹介し、若干の検討を行うことにする。

## (2) 社会保障及び子供の扶養審判所にもたらされた新しい規則

社会保障及び子供の扶養審判所は、第一層審判所の中の社会保障受給資格室に属する審判所である。数ある審判所の中でも最大の不服申立て件数を処理する審判所で、当然のことながら、審判所裁判官や審判所委員の数も最大の審判所である<sup>(32)</sup>。

当審判所が処理する不服申立ての対象となるのは次のような事項に関するものである。

① 所得援助（Income Support）② 求職者手当（Jobseeker's Allowance）③ 就労不能給付金（Incapacity Benefit）④ 雇用所得援助手

---

(32) 2010年から2011年の間に同審判所は約418,500件の不服申立てを受理している。また2010年5月における同審判所の審判所裁判官及び審判所委員の数は、1,664人となっており、このうちの95%は有給（fee-paid）の者である（Senior President Annual Report 2012, pp. 24-25）



当 (Employment Support Allowance) ⑤障害者生活手当 (Disability Living Allowance) ⑥付添手当 (Attendance Allowance) ⑦退職年金 (Retirement Pensions) ⑧子供の扶養者税額控除 (Child Support ; Tax Credits) ⑨法定疾病給付金 (Statutory Sick Pay) ⑩法定出産手当 (Statutory Maternity Pay) ⑪補償回復制度 (Compensation Recovery Scheme) ⑫道路交通費 (Road Traffic Charges) ⑬予防接種障害 (Vaccine Damage) ⑭住宅手当及び地方自治体参事会税手当 (Housing Benefit And Council Tax Benefit) に関する決定<sup>(33)</sup>

当審判所に導入された新しい規則は、不服申立ての申請を却下する行政権限を廃止したことである。その代わりに政府により審査書式 (inquiry form) が発行された。今では審判所庁 (the Tribunal Service) が案内冊子 (a welcome information leaflet) を発行している。そして不服申立て期間内に審査書式が審判所庁に届けられなかった場合は、審判所庁の担当職員が、督促状 (a remainder letter) や電話による呼び出しで詳しく調べている。それでも不服申立て人が応答しない場合は、その事例を公正な結論に導くために、裁判官にファイルを送付して判断してもらっている。裁判官はそのような多数の照会を検討して、本案における展望が開ける場合は聴聞手続を許し、合理的な成功 (請求認容) の予測ができない場合は、却下の途を選ぶのである。

以前の規則では、完備された審査書式が不服申立て期間内に到達しなかったときは、審判所庁で機械的に却下されていたが、その数は毎年7万件に上っていた。そのうちの2万件の不服申立ては、政府部局からの書式を受け取ることができなかったとか、その重要性を認識していなかったとか、援助してくれる団体とのアポイントを待っていたとかいう理由を不服申立て人が述べて、申請が認められていた。残りの5万件の不服申立ては、請求が認容される見込みがある事件があったにもかかわらず、審判所裁判官の手に触れることなく却下されていった。調査によ

---

<sup>(33)</sup> Justice, Social Security and Child Support Tribunal (<http://www.justice.gov.uk/tribunals/sscs>)

れば、不服申立て人の半数の者が事務書式の取り扱い方がわからなかったということであった。これは、申請書式のあり方が、不服申立て申請の却下を導き、正義の実質的な妨害となっていることを証明している<sup>(34)</sup>。

新しい規則による手続開始後の最初の2、3ヶ月で、古い制度の下で機械的に不服申立ての申請を却下された1,200人の不服申立人が新しい制度の下で不服申立てが認められた。これらの手続の変更の予期せぬ結果は、不服申立て人の権利を下支えし、加えて不服申立人に自らの責任で手続に関する注意を喚起する効果をもたらしたといわれている。古い制度の下で不服申立てをしようとして断念した者は、手続の単純な見落としや誤解をした者もいたと推測されている。以下、不服申立て期間を徒過してしまったが、審判所裁判官の判断により不服申立てが許された事例を2件紹介する。

#### (事例1)

A女は、労働及び年金局 (Department for Work and Pensions) の所得援助の給付期間を3週間繰り上げるように要求された。その理由は彼女が家族の緊急事態を処理するために家を離れていたことによるものであった。彼女は、上記の労働及び年金局の処分に対して不服申立てを行ったが、労働及び年金局は、審判所庁に彼女の不服申立書を転進するのに9ヶ月かかった。

そのために彼女の不服申立書は、不服申立て期間を徒過してしまったが、審判所裁判官は、労働及び年金局は、法を不適切に適用したとする文書を発見して、A女の不服申立てを認めた。

#### (事例2)

うつ病に悩むB未亡人は、家族援助者 (family support worker) によって新しいアパートをみつけてもらった。ところが彼女のうつ病は、益々

---

<sup>(34)</sup> Senior President Report 2010, pp. 27-28.

悪化しアパートの中で引きこもり状態になり、誰に対しても会話をすることを拒んだ。彼女は住宅給付金（housing benefit）の請求期間内に請求をしなかったために、家賃を滞納していた。彼女は、不服申立てを行おうとしたがそれも不服申立て期間を徒過してしまった。そこで、審判所庁が連絡をとろうとしたが、彼女はうつ病のため応答できなかった。彼女のファイルは、審判所庁から審判所裁判官に送付されたが、審判所裁判官は彼女に書面による不服申立てを許した<sup>(35)</sup>。

社会保障及び子供の扶養審判所に新しく導入された規則は、当審判所に対してのみ適用される規則である。審判所内の手続を統一するために当委員会が導き出した規則定立の際の原則からすれば、当審判所にとって必要であることが明らかに証明されなければならない例外的な規則である（本稿11～12頁参照）。この規則の特色は、先ず第一に不服申立ての申請を却下する行政権限を廃止したことである。このことは、当審判所の政府部局からの独立性をさらに高めたものといえる。次にこの規則が適用されれば、不服申立て期間を徒過してしまった場合でも、不服申立て人の家庭の問題や、本人の疾病等の状況が申立て期間徒過の正当事由になりうるということである。また調査によれば、以前の不服申立て申請書式の内容がよく理解できていない者が全体の半数もいたという。したがって、この規則は、社会保障行政の背景にある諸問題（貧困、疾病、障害、教育の不足等）に配慮して定められたものであり、以前の制度で不服申立ての申請を却下されたものが、この新しい規則の適用によって多数の者が不服申立てをすることが許されたという事実からしても、不服申立て人の権利利益の救済におおいに貢献しているものといえよう。

---

(35) *ibid.*, p. 28.

## 五 まとめ

イギリスでは、1957年にフランクス委員会の報告書が審判所の司法化、統一化及び政府部局からの独立の必要性を勧告したが、当委員会の勧告に沿うような審判所の改革はなかなか行われなかった。2000年頃からイギリス政府はブレア政権の下で、本格的な審判所の改革に着手し始め、委員会の勧告後50年目にして、2007年審判所、裁判所及び執行法（TCEA）が制定され、委員会が勧告した審判所の司法化、統一化に向けて改革が行われているところである。

本稿でみてきたように、イギリスの審判所は、控訴院の裁判官出身の審判所総長の強力なリーダーシップの下に司法化が進み、審判所裁判官として控訴院や高等法院のかなりの数の裁判官が就任している。また審判所組織を統一化するために、第一層審判所と上級審判所の二層制の審判所となり、それぞれの審判所には室が設けられている。上級審判所は、記録裁判所となり一定の要件の下に司法審査（judicial review）を行うことも許され<sup>(36)</sup>、第一層の審判所からの上訴も統一化されようとしている。室の長には法曹（主に裁判官）出身者が選ばれ、審判所の管理運営も司法化し、政府部局からの独立性を高めている。また、審判所手続委員会が設置され、審判所の手続の統一化が行われようとしている。

このようなイギリスの審判所改革は、わが国の今後の行政争訟制度を検討していく上で参考になるものと思われる。

またイギリスの審判所改革における筆者のもう一つの関心事は、このような改革が社会保障関係の審判所にどのような影響を与えているのかということであった。今回は、社会保障及び子供の扶養審判所にのみ適用される新しい規則が当該審判所の不服申立て人にどのような影響を与えているかということについて検討してみたが、今後さらにこの問題についての考察を進めて行きたい。

---

(36) 2011年10月17日から2012年3月末日までに許可された司法審査請求は169件、2012年4月1日より9月末日までは250件となっている（Senior President Annual Report 2013. p. 20）