

<論 説>

社会保障の権利救済

— イギリス審判所制度の独立性と職権主義 —

山下 慎 一

目 次

序論

第1編 イギリス

序 — 分析軸の調整

第1章 イギリスにおける現行の権利救済制度

第2章 審判所の誕生と定着 — 黎明期からベヴァリジ報告書まで

第3章 「準司法的」審判所と職権主義の誕生 — フランクス報告書の時期

第4章 社会保険領域と公的扶助領域の審判所の統合 — ベル報告書の時期

第5章 独立性の進展と、職権主義の危機 — 1998年社会保障法まで

第6章 「司法」審判所と、職権主義の法理の確立 — レガット報告書から現在まで

第7章 第1編の小括

第2編 総括 — 日本法への示唆

序

第1章 各論点についての検討

第2章 独立性と職権主義 — 分析

第3章 独立性と職権主義 — 比較法的示唆

終章

序論

1. 本稿の性格

(1) 市民が社会保障に対する法的権利を有しているという場合、それは、市民が当該権利を否定された場合（あるいは権利内容に不利益な変

更を加えられた場合）に、それを法的に争い、法的に救済を受ける機会が保障されていることを意味する。

社会保障法領域において、権利救済（法的争訟）の場面では市民と行政とが対峙することになる。もちろん、他の行政法諸領域においても、市民と行政が権利救済の局面で対峙するという自体は当てはまるのだが、市民が何らかのニーズ（肉体的・精神的・経済的等、何らかの困難を抱えている状態）を生じているという社会保障法領域においては、法的争訟の局面における市民と行政との力の格差・非対等性が、他の行政法諸領域よりも一層顕著に現れると考えられる。

しかしながら、日本においては、上記のような社会保障法領域の特殊性に配慮した権利救済理論が確立されているとは評し難い状況にある。その結果、社会保障における法的権利救済制度が適切にその役割を果たしているのかという点について、疑念の余地がある。社会保障の権利救済とは何か、それはどうあるべきか、ということを考えることで、社会保障の権利救済の実質化、ひいては社会保障の権利そのものの実質化が目指されなければならない。

(2) 上記のような問題意識については、すでに別稿¹にて詳細に論じた。また、日本の社会保障法領域の権利救済制度においては行政不服審査制度が事実上大きな役割を担っていること（そのことの適否は別途検討を要するが）、また現在の社会保障法領域における不服審査制度のありようは沿革的な事情に強く影響を受けていることについても、同じく別稿にて分析した。

本稿は、別稿における準備的考察を基礎として、あらたに比較法的な検討を実施し、日本法に対する示唆を得ようとするものである。

¹ 山下慎一「社会保障法領域における行政不服審査」法政研究 80 巻 1 号（2013 年）61～141 頁。

2. 分析軸

(1) 比較法的研究を実施するにあたり、本稿は、別稿において設定した分析軸を再び利用する。その分析軸は、「独立性」と「職権主義」という2つであった。

以下、別稿と重複する部分もあるが、これらの分析軸は本稿の叙述の基礎となるものであるため、少し詳しく触れておく。

(2) 別稿および本稿(この両者を併せて「本研究」と言うことがある)の共通する問題意識は、権利救済における市民と行政との実質的な対等化を通じた権利救済の実質化を図ることであり、そのために、権利救済機関が、市民と行政との間の力の格差に絶えず注意を払い、必要な場合には両者の力の格差を修正するような審理手続を確立することである。この枠組みにおいては、権利救済機関が審理において積極的な役割を果たすべきことが合意されている。この役割を、広義の当事者主義と対置する意味で、職権主義的機能と表現することができよう。よって本研究は、権利救済機関が果たすべき職権主義という視角を、第一の分析軸とする。

周知のように、職権主義という用語は非常に多義的なものであるが、その内容は大略、①真実発見機能(例えば刑事訴訟法および民事訴訟法領域)、②管理運営(マネジメント)機能(例えば労働法領域)、③福祉的介入・干渉機能(例えば少年法領域)に分類することができよう。

これらに対し、本稿の言う職権主義は、例えば社会保障給付の不正受給を排除するために実体的真実を発見すること自体を第一義に置くことではないし(もちろんこれは、不正受給の排除は達成されなくてよいという意図ではない)、権利救済機関のイニシアティブによって審理が迅速に終わることのみを第一義にすることもしない(もちろん、審理が簡易迅速に終わることは、先に述べたような社会保障法領域の特性を考えた際に、とくに重要であるが)。さらに本稿は、一方当事者たる市民が、他方の当事者である行政に比して不利な立場に置かれていることは認めるが、当事者主義的要素を排し、職権主義的審理を基調とする(その限り

で市民を一方的な保護の客体としての地位に甘んじさせる）ことが望ましいとは考えていない。あくまで、市民と行政という両当事者の、権利救済手続における力の不均衡の是正と、それを通じた公正な審理の達成を目指すということが、本稿が職権主義という法概念に込めようとする意図である。

よって、本稿の目的意識に適合する職権主義を定義するならば、以下のようなだろう。すなわち、不服審査機関が、審理において両当事者が実施すべき主張・立証といった諸活動について、市民と処分行政庁等の間の情報力・経済力等の力の格差に絶えず注意を払い、必要がある場合には、市民に主張や証拠の提出を促し、または補完し、あるいは自ら証拠調べを行ったりするような活動を通じて、両者の力の格差を修正するような審理手続である。本稿ではこれを、援助的職権主義と呼ぶ。

ただし、この定義は、職権主義に当事者の援助以外の機能が存在することを否定するものではないし、そのような他の機能を持った権利救済機関の積極的活動を職権主義という用語で呼称することを否定するものでもない。よって、本稿では、権利救済機関が審理において積極的・介入的な役割を果たしている場合には、それを職権主義と呼称しつつ、本稿が関心を持つ援助的職権主義と比較しながら、そこでは職権主義にどのような機能が期待されているのか（あるいは実際に果たされているのか）ということに特に注意を払って検討を行う。

なお、現実の権利救済制度の分析に際しては、当事者主義と職権主義の関係を、互いを完全に排斥しあうようなものと捉えるべきではない。純然たる当事者主義・職権主義に基づく制度を想定することは理論上は可能かもしれないが、現実の制度においては、相対立する主体（市民と行政）と、判断を行う者（不服審査機関）が存在しているのが常であるから、いずれかが完全に手続全体を掌握するような、純粋な当事者主義または職権主義がとられることは、構造上あり得ない²。つまり、同一直

² 民事訴訟に関して、伊藤眞『民事訴訟法』（有斐閣、第4版、2011年）225頁。

線の両極に当事者主義と職権主義が存在しており、現実の制度はその直線のいずれかの部分に定位していると考えるのが現実的である³。本稿では、以下の叙述において、ある制度を「より当事者主義的である」、あるいは「より職権主義的である」などといったような、幾分曖昧ともとれるような相対的評価をなすことがあるが、それは概念の特性上、そうせざるを得ないものと考えられる。

(3) このように、本稿は権利救済機関の職権主義という視角を第一の分析軸に設定するのであるが、そこにおいては職権主義を行使する主体である権利救済機関自体の性格にも注意を払う必要が生じる。権利救済機関の組織・構成が、審理の内容に影響を与える可能性については、行政不服審査制度に関して一般に強調されているが⁴、そのことを前提すると、同機関の行使する職権主義がどのような態様をとるかということに対しても、同機関の組織・構成が影響を及ぼす可能性があるからである。

つまり、権利救済機関の実施する職権主義的審理との関係において、同機関の組織・構成という問題は重要な論点となる。そして、本稿の主たる検討対象である行政不服審査においては、この不服審査機関の組織・構成の問題は、審査対象となる（第一次的）決定を行った機関からの独立性という視角から論じるのが最も典型的な方法である。ただし、行政不服審査は、行政の作用を、同じく行政権に属する機関が審査する仕組みであり、両者が一体性を有していると権利救済の機能への信頼が乏しくなる半面、両者が分離・独立していれば、信頼性は向上するとい

³ N. Wikeley, *Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective*, in R. Creyke (ed.), *TRIBUNALS IN THE COMMON LAW WORLD* (2008), p. 186.

⁴ 例えば、行政不服審査において、処分庁自身が不服申立てを裁断する場合（異議申立て）、処分庁の上級行政庁が裁断する場合（審査請求）、第三者機関を設ける場合（国税不服審判所など）のそれぞれで、公正性に対する信頼が異なる。宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法』（有斐閣、第3版、2011年）20頁。

うように⁵、独立性の問題が不服審査制度の信頼性いかにに対して非常に重要な意味を持っているからである。

独立性の評価の指標としては、不服審査機関の構成員の任免に関する仕組みや独立した職権行使の保障の有無、あるいは職員の任免、機関の運営にかかる費用負担などが考えられよう。さらに、独立性の評価指標とは直接に関わらないように感じられる論点（例えば、裁決の公開・非公開等）であっても、広い意味で権利救済のあり方に関わるものは、それが不服審査の制度設計に影響を与えている可能性があるため、適宜検討することとする。

(4) 以上のように、本稿では、独立性と職権主義という2つの分析軸を設定し、さらに、これら両分析軸を交錯させることにより、社会保障法領域における権利救済の実質化に関する複眼的な示唆を得ることを目指す。

最後に、本稿は分析の素材に関して、社会保障法領域のうちでも、社会保険および公的扶助に関する法を主たる検討対象とする、との限定を付する。

3. 比較対象国の選定

続いて、本稿において比較法的研究の対象とする国を選定する必要がある。まず、下記の5カ国における、社会保障法領域の権利救済制度について概観する。5カ国の内訳は、コモン・ロー諸国から取り出したイギリスおよびオーストラリア、大陸法系諸国から取り出したフランスおよびドイツ、そして社会保障法領域において独自の発展を見せる北欧諸国から選び出したフィンランドである。そして、これら5カ国のうちから、本稿の問題関心に照らして、検討対象とすべき1カ国を選定する。

なお、日本の例からも明らかなように、社会保障法領域においては、

⁵ Ibid. ここでは「中立性」という表現が用いられているものの、これは本稿で言う独立性と重なり合う部分が大きいと考えられる。

社会保障実体法ごとに異なった権利救済制度が設けられている場合がある。そのような場合には、すべての社会保障実体法ごとの権利救済制度を検討する余裕はないため、さしあたっては、各国において最も利用される頻度が高いと考えられる社会保険領域の権利救済制度を念頭に置くこととする。

Ⅰ. 各国の社会保障法領域における権利救済制度

(1) まずイギリスを取り上げる。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、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 (appeal) が可能) を有している⁶。審判所に対する上訴を経ずに、裁判所に提訴することは、判例上許されていない⁷。

上訴の提起は、省庁から社会保障給付に関する決定の通知を受けた日から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によって行われる。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。

上訴が存続する場合には、当該上訴は、第一層審判所 (First-tier tribunal)⁸ へと送付され、そこでの審理を受ける。第一層審判所の決定に不服

⁶ 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).

⁷ [1985] AC 835 at 852. René J.G.H. Seerden (ed.), ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION, ITS MEMBER STATES AND THE UNITED STATES- A COMPARATIVE ANALYSIS (2nd ed., 2007), p. 252.

⁸ 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、主として榊原秀訓「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。

がある場合、市民はさらに第二層審判所（Upper tribunal）に対して、許可を受けたいうえで上訴をすることができる。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）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。

(2) 続いて取り上げるのは、オーストラリアである⁹。社会保障に関する給付行政を行うのは、人間サービス省（Department of Human Services）内部に存在するプログラムであるセンターリンク（Centrelink）である。センターリンクの決定に不服がある場合、市民は、センターリンク内の再審査官（Authorised Review Officer）に対して再審査を申し立てることができる。

再審査官の決定に不服がある場合には、決定を受けてから13週間以内に、社会保障上訴審判所（Social Security Appeals Tribunal）に対して上訴することができる。社会保障上訴審判所は、再審査官の再審査を経た決定だけを審理することができる。社会保障上訴審判所の決定は、センターリンクと市民の双方に対して拘束力を有し、この決定に関して不服がある場合は、双方ともに、行政上訴審判所（Administrative Appeals Tribunal）に対して上訴を提起する権利を有している。

行政上訴審判所は、社会保障上訴審判所と同じく行政権に属する機構であるが、社会保障上訴審判所に比してよりフォーマルな手続を採る。行政上訴審判所では、当事者双方に、証拠を提出し、公開の口頭審理で主張をする機会が与えられる。行政上訴審判所の決定に不服を有する当

⁹ <http://www.humanservices.gov.au/customer/information/reviews-and-appeals-payments> および <http://www.ssat.gov.au/centrelink-reviews.aspx> を参考にした（2012年12月12日閲覧）。さらに、碓井光明「オーストラリアの総合的行政不服審判所に関する一考察——租税不服審査制度の変遷の中で——」成田頼明ほか編『雄川一郎先生献呈論集 行政法の諸問題（中）』（有斐閣、1990年）87頁以下、久保茂樹「オーストラリアの行政法と行政審判所」平松紘ほか『現代オーストラリア法』（敬文堂、2005年）157頁以下も参照。

事者は、司法権たる通常裁判所に対して更なる上訴を提起することができる(ただし、この上訴は法的論点に関わるもののみ許される)。

通常裁判所への上訴は、まず連邦裁判所(Federal Court)に対して提起される。そして、更なる上訴は、最高裁判所(High Court)に対してなされる。この最高裁判所への上訴が、終局的なものである。

(3) 次に、フランスを扱う¹⁰。同国では、社会保障給付に関して、不服申立前置主義が採られている。そのため、社会保障給付に関する決定に不服のある市民は、まず不服審査委員会(commission de recours amiable)に対して不服申立てをする。異議申立審査会は、地方社会保険金庫の理事会内部に設けられており、審査会の意見に基づいて、理事会が不服申立てに関する裁決(décision)を下す。この裁決に不服がある場合に、市民は、社会保障事件裁判所(tribunal des affaires de sécurité sociale)に提訴をする。

フランスの裁判所組織は、司法権に属する司法裁判所と、執行件に属する行政裁判所を有する、いわゆる二元的裁判制度を有している。社会保障事件裁判所は、司法裁判所に属する、民事の例外裁判所である。

この社会保障事件裁判所による判決に不服がある場合には、控訴院(Cour d'appel)に対して上訴することができ、さらに、控訴院の判決にも不服がある場合、破毀院(Cour de cassation)に対して最終的な上訴をすることができる。

(4) 続いて、ドイツを検討する¹¹。同国では、裁判権が5つの系列に分

¹⁰ 滝沢正『フランス法』(三省堂、第4版、2010年)189頁以下、清水泰幸「フランス社会保障法における裁判外紛争解決」社会保障法24号(2009年)34頁、Jean-Jacques Dupeyroux *et al.*, *Droit de la sécurité sociale*, 16e ed., 2008, p. 989以下を参考にした。

¹¹ 木佐茂男・倉田聡訳「西ドイツ社会裁判所法(上)・(下)」北大法学論集41巻1号347頁以下(1990年)、41巻4号343頁以下(1991年)、René J.G.H. Seerden (ed.), *ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION, ITS MEMBER STATES AND THE UNITED STATES. A COMPARATIVE ANALYSIS* (2nd ed., 2007)、村上淳一ほか『ドイツ法入門』(有斐閣、改訂第8版、2012年)77頁~121頁、254頁~276頁を参

かれており、社会保障法領域における法的紛争の解決は、社会裁判権が担っている。社会裁判権は、特別の行政裁判権として位置付けられていて、社会裁判所法 (Sozialgerichtsgesetz) の規律に服する。社会裁判所法 78 条には、訴訟要件としての前置手続が規定されているため、社会裁判所への提訴に先立っては、原則として、社会保障給付に関する決定を下した行政庁に対して異議審査 (Widerspruch) を申し立てる必要がある。異議審査は、決定の告知から 1 カ月以内に申し立てられなければならない。決定をなした行政庁が、異議に理由があると認める場合には、救済が与えられる。その他の場合には、当該行政庁の上級行政庁 (上級行政庁が存在しない場合には当該行政庁自身) が裁決を行う (その際、利用可能な権利救済制度への説明が教示される)。

意義審査を経た後、その裁決に不服がある場合には、社会裁判所に提訴することができる。第一審は社会地方裁判所であり、第二審は社会高等裁判所である。これら下級審は、州の裁判所である。そして、最上級審は、連邦社会裁判所である。

(5) 最後に、フィンランドを検討する¹²。同国では、社会保障にかかる給付行政を、Kera (フィンランド社会保険機構) という機構が実施している。社会保険に関連する給付を受けようとする人は、給付請求を Kera に対して行う。当該請求に関して Kera が第一次的決定を行い、この決定に対して不服がある市民は、決定を受けた日から 30 日以内に、Kera に対して上訴を行う。

これを受けて、まず Kera が当該事案に関して再調査 (re-examine) をし、市民の上訴に理由があると認める場合には決定を修正 (amend) する。Kera が決定の修正をしない場合には、Kera は当該上訴を社会保障上訴委員会 (Social Security Appeal Board)¹³ に送付し、そこで当該

考にした。

¹² <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/>、<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/46219.htm> を参考にした (2012 年 12 月 12 日閲覧)。

¹³ この他、失業に関する給付については失業上訴委員会 (Unemployment Appeal

上訴に対する審理が行われる。決定は上訴をした市民に書面で送付される。

社会保障上訴委員会の決定に不服を持つ市民は、特別の司法裁判所 (special court of law) である保険裁判所 (Insurance Court)¹⁴ に対して更なる上訴を提起することができる¹⁵。この保険裁判所が、上訴に関する最上級審である¹⁶。

II. 検討対象とする国の選定

(1) 本稿は、比較法的な研究を通じて、日本法への示唆を得ることを最終的な目的としている。よって、検討対象国の選定に関しては、第一に、日本法への示唆を得るという目的を達成する上で理論的な困難の存在する国を選出することは避けねばならない。

上記の5カ国における、社会保障法領域の権利救済の仕組みを見たときに、日本と最も大きく異なる点の一つが、裁判所組織である。確かに、本稿が主たる研究対象とするのは、裁判所における権利救済ではなく、それ以前の段階における権利救済制度である。その点においては、裁判所制度の相違が本稿の研究に与える影響は限定的なものであるとの見解も成り立ちえよう。しかしながら、権利救済制度が最終的な問題の解決として、裁判所への提訴を包含するものである以上、裁判所制度を視野から除外して権利救済制度を論じることは困難であろう。さらに、実際

Board) に、教育 (学生) に関する給付については学生経済支援再審査委員会 (Student Financial Aid Review Board) に対して、上訴を行う。

¹⁴ <http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/7010.htm> (2012年12月12日閲覧)。この保険裁判所は、すべての社会保障給付に共通である。

¹⁵ なお、社会保障上訴委員会等の審理を経ずに、直接に保険裁判所へと提訴することができるか否か (つまり不服申立前置の問題) に関しては、所得保障に関する決定への上訴は「一般的には (In general) 社会保障上訴審判所へ「提起されることになる (to be made to the appeals boards)」とされており、明らかではない (<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/46219.htm>, 2012年12月12日閲覧)。

¹⁶ しかしながら、特定の労働災害に関する事案については、最高裁判所 (Supreme Court) に対する上訴許可を申請することが可能である。

的にも、裁判所制度の相違が、裁判所制度と権利救済制度との関係において法理論的な差異を生じる場合も考えられ、それは、権利救済の実情にも影響を与えるものと考えられる。

日本は、司法権が裁判権を独占する、いわゆる一元的な裁判所制度を設けており、社会保障法領域の訴訟も通常裁判所が取り扱う。これに対し、上で行った各国の権利救済制度の素描から分かるように、フランス、ドイツ、フィンランドでは、日本と同様の仕組みにはなっていない。ドイツでは、社会保障法領域の紛争を扱う社会裁判権は、特別の行政裁判権とされており、日本との差異が特に際立つ。これに対し、フランスとフィンランドでは、社会保障法領域の紛争を扱う裁判所が、いずれも特別の司法権に属する。とはいえ、フィンランドでは終審が特別の司法権たる保険裁判所であることは日本と大きく異なっている。この点、フランスでは、終審とその前の審級の裁判所は、通常の司法権と同一のルートである。しかし、そうであってもなお、二元的裁判制度への検討を実施する余裕のない本稿において、日本とフランスの法制度の差異を矮小化することは危険であるように思われる。

このように考えると、日本と同じく一元的な裁判制度を有するイギリス及びオーストラリアのいずれかを比較対象国に据えることが、困難の少ない選択であると考えられる。そして、この両国を区別するものは、裁判所に到達する以前の、権利救済機関の性格付けである。すなわち、両国ともに、審判所制度を採用しているのであるが、その位置づけが大きく異なっている。イギリスにおいては、審判所は司法権に属するとされ、他方オーストラリアにおいては、行政権に属するとされているのである。それでは、これらのうちのいずれを検討対象国とすべきか。

(2) 本稿は、これらの2カ国のうちイギリスを検討対象とする。その理由は下記のとおりである。

比較法的な研究を通じて得られる日本法への示唆は、その内容自体が有益なものである必要がある。示唆が有益である条件はいくつか考えられるが、例えば、①日本とはある程度異なった制度設計を行っているこ

と、②研究対象となる法制度が、比較対象国において長い歴史の積み重ねを有していることを挙げることができよう。

まず、①日本とはある程度異なった制度設計を行っている国を研究する意義について考える。これは、先に検討した、日本との制度の近接性の議論と一定の緊張関係に立ち、微妙なバランスを要するものである。つまり、比較対象国の法制度と日本の法制度があまりにも乖離していたら、比較法的な知見を得るための困難が生じる一方で、両国の制度があまりに似通っていると、日本の法制度の内部的な研究からは生じえないような新たな知見を得られる望みが薄くなる。

この点、先に触れたように、イギリスの審判所制度は司法権、オーストラリアの審判所は行政権に属すると考えられている。日本における社会保障法領域の権利救済機関のうち、さしあたり社会保険審査会を念頭に置くと、「準司法機関」との呼称にも表れるように、社会保険審査会は一定の独立性を有しているとはいえ、司法権に分類されることは決してなく、行政権であるとされる。そして、この位置づけは、オーストラリアの審判所と同様である。このように考えると、イギリスの審判所制度のほうが、日本の法制度から相対的に離れた位置にあると考えられ、比較法的検討によって新たな知見を得る望みが大きく広がるものと思われる。さらに、イギリスの審判所制度は、当初から司法権と性格付けられていたのではなく、行政権に属すると考えられていた時期もある。これは、イギリスの制度が、日本の法制度と比較的近かった時期と、遠い時期を有していることを意味し、両国の比較研究に際して一層の興味を付け加えよう。

さらに、日本には、不服審査制度に関して大陸法型と英米法型という2つの構成原理が存在しているところ¹⁷、基本的には前者が理論的根拠とする自己統制型の構造に軸足を置き、ただし後者の特色である権利救

¹⁷ 雄川一郎『行政争訟法〔法律学全集9〕』(有斐閣、1957年)225頁。

済の公正性にも力点を置きつつある¹⁸、という事情からも、イギリスの制度を研究対象とすることの有用性が示されよう。

次に、②歴史の積み重ねという観点について考える。歴史上の一時点においてのみ存在するような法制度を研究し、そこから、何らかの理論を抽出したとしても、そのような理論が、社会保障法領域において今後長期間にわたって通用するものとなるかは、見通すことが困難である。

この点に関しては、これまで長い歴史を誇ってきた法制度（あるいはその背後にある理論）が、今後も存在し続けるという保証はない、という反論が当たるであろう。しかしながら、そのような歴史ある法制度が大きな転換点に差しかかる際には、その法制度の辿ってきた歴史が何らかの形で顧みられることが通常であろう。そうであるとすれば、歴史ある法制度が存在しなくなるに至ったとしても、その理念は、後継の新たな制度に何らかの形で影響を与え続けるものと考えられる。このように考えると、研究対象とする法制度が、比較対象国において長い歴史を有することは、研究から得られる示唆の内容が充実したものになるための一つの条件であると言って差し支えないであろう。

この歴史的な積み重ねという点においても、イギリスは十分に要請を満たしている。後に詳しく述べるが、イギリスにおいて、社会保障法領域の権利救済を第一次的に引き受ける審判所制度は、少なくとも一世紀（論者によってはそれ以上）にわたる歴史を有している。さらに、審判所は、制度創設の当初から、数多くの変遷を経ている（例えば、先に触れた、行政機関から司法機関への性格の変化）にもかかわらず、いくつかの基本的な特徴はもとのまま残っている。このような、イギリスにおける審判所制度の歴史は、そこから得られる日本法への示唆が充実した内容のものとなるための前提として不足するものではない¹⁹。

¹⁸ 久保茂樹「行政不服審査」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅲ 行政救済法』（有斐閣、2008年）164頁。

¹⁹ 本稿において、比較対象国をイギリスとしたことは、①他の諸国の権利救済制度

III. まとめ

本稿において取り上げたいずれの国においても、社会保障法領域の権利救済は、裁判所に至る前の段階で、行政権（イギリスのみ司法権²⁰）に属する機関の審理によって担われる。この、行政権（イギリスのみ司法権）に属する機関の審理が、裁判所での審理による前提として必須とされている場合（不服申立前置主義）もあれば（例としてドイツ・フランス）、そうではない場合もある（例としてイギリス）。

また、社会保障法領域の問題を扱う裁判所に関しても、①通常の司法裁判所が扱う場合（イギリス・オーストラリア）、②特別の司法裁判所が扱う場合（フランス・フィンランド）、③行政裁判所が扱う場合（ドイツ）、というように多様性が見られた。

本稿では、日本への比較法的示唆を得るという目的に照らし、イギリスを比較対象国に選定することとした。

第1編 イギリス

序 — 分析軸の調整

(1) 本編では、イギリスの権利救済制度である審判所制度を、特に社

を比較法的に検討することに意味を見いだせない、あるいは②イギリスの権利救済制度に関する先行業績がわが国においては乏しい、とする意図では全くないということを今一度確認しておく必要がある。①に関して、木佐茂男『人間の尊厳と司法権 — 西ドイツの司法改革に学ぶ』（日本評論社、1990年）は、西ドイツの行政訴訟制度に関して綿密な調査をもとに分析を加えており、特に同制度がいかに市民の利用しやすいものであるかという点で、本稿に多大な示唆を与えた。さらに、本稿では比較対象国の候補に掲げなかったものの、アメリカの公的年金制度に関して、渡辺賢「合衆国障害年金給付決定手続における手続保障 — 代理人不在の不服審査聴聞手続きをめぐる判決例を素材として」北海学園大学法学研究 28 巻 1 号 75 頁（1992年）もまた、本稿と多くの問題関心を共有するものである。さらに、②に関しては後掲する。

²⁰ ただし、後に検討するように、イギリスの審判所は歴史的には行政権に属していた。

会保障法領域に焦点を絞って考察する。この考察に先立って、前提を整えておかなければならない。ここで整えられるべき前提は、3つである。

(2) 第一に、別稿における用語法と本編での用語法との間にいくつかの違いが生じることを説明する必要がある。別稿では、日本の行政不服審査法や、その特別法たる性質を持つ諸規定によって設けられた不服申立て制度を検討対象としていた。しかし、イギリスにおいて、裁判所の前段階における権利救済機関である審判所は、現在では司法権の一部に属している。さらに、詳しくは後述するが、二層構造を採る審判所のうち第二層審判所には、第一審の裁判所と同等の地位が与えられている。これらの事情から、現在の機構を前提とする限り、イギリスの審判所の性格を「行政不服審査」、あるいは「行政上の権利救済機関」と表現することは誤りであるし、「裁判外の権利救済機関」と表現することもミスリーディングであるように感じられる。そのため、本編では、審判所制度を抽象的に表現する必要がある場合には、「裁判前の権利救済機関」という呼称を用いることとする。

(3) 第二に、別稿において設定した分析軸を本編の考察においても用いるわけであるが、本編の検討が歴史研究という手法をとる関係から、分析軸に多少の調整を加える必要がある。本稿が用いる分析軸は独立性と職権主義という2つであるが、この調整は後者の職権主義に関わる¹。上述のように、審判所は現在では司法権に属しているものの、かつては

¹ なお、審判所の審理方式に関して、用語の不正確さ (imprecise) や用語法に関する合意の不在を根拠に、「職権主義」と「当事者主義」の対比を用いることを避けた方がよいとする見解もある。論者は、これらの両概念を用いる代わりに、審判所、原告、被告のそれぞれが審判所の審理プロセスによってはたす役割を論じるという方法をとる (PETER CANE, ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AND ADJUDICATION (2009), p. 238. 論者はオーストラリアの研究者であり、審判所制度の専門家である。また、同書はオーストラリアの審判所制度と、アメリカおよびイギリスの同制度との比較研究を行ったものである)。しかし、本稿では、イギリスの審判所制度においては歴史的に職権主義という用語法がなされてきたことに鑑み、概念の正確性の確保や、各論者による用語法の混乱状況に関する整理に十分配慮しつつ、この職権主義という語を用いることとする。

行政権の一部であると考えられていた。このような機構上の位置づけの重大な変遷にもかかわらず、審判所では一貫して職権主義的な審理が行われている。そうであるとすれば、職権主義の根拠、つまりどのような理念によって職権主義的審理が実施されているか、という点に関しても変遷がある可能性がある。この、職権主義の根拠・理念という観点を抜きにしては、イギリスの社会保障領域において、審判所が歴史的に実施してきた職権主義を正確に分析し、そこから比較法的な示唆を得ることはできないものと考えられる。

この職権主義の理念に関しては、日本法の検討に関して別稿で述べたような諸要素、すなわち①真実発見機能、②管理運営（マネジメント）機能、③福祉的介入・干渉機能、そして本稿が着目する④当事者の力の非対等性を修正するような援助的機能があり得るであろう。もちろん、これ以外の理念がイギリスの歴史研究によって明らかになる可能性もある。

(4) 第三に、これも本編が歴史研究であることと強く関連するが、必要に応じて社会保障法実体法の変遷に言及する必要がある。例えば、別稿における日本法の検討からも明らかのように、権利救済制度が実体法制度に付随して作られているということは、イギリスにおいてもあり得るであろう。また、このことは、実体法の変遷が権利救済機関の変遷を導く（あるいはその逆の関係が生ずる）可能性も示唆する。このように、審判所そのものの歴史の変遷を追う上で、社会保障実体法との関連を無視することはできない。

(5) 以上のような前提に立って、本編ではイギリスの審判所制度の史的展開の検討を実施するのであるが、その際に、イギリスの審判所制度の内容に関してある程度のイメージを持つておくことが有益であると考えられる。よって、まず第1章において、現行の審判所制度を概観する。ここでは、審判所とはどのような機関・組織であるのか、裁判所との異同の如何、さらには機構上、裁判所とどう関係するのか、といった観点に注目する必要があるだろう。

第1章 イギリスにおける現行の権利救済制度

第1節 現行の審判所制度の概観 — 上訴

I. 法規定

(1) 2011年4月1日以降、審判所に関する事務は、司法行政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²。現在の審判所の構造を規定しているのは、主に、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)、および2008年審判所手続 (第一層審判所) (社会資格室)規則 (Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008; 以下、2008年規則という) である。イギリスにおいては、1年間に20万件以上の上訴が審判所に持ち込まれている³。

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。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⁴。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⁵、当該行政庁に必要な事項を記載した文書を送付する方法によって行われる⁶。

行政庁は、市民からの申込み（これは上記の、上訴のための文書の送

² 審判所制度の現実に関する近年の動向と残された課題に関しては、Nick Wikeley, *The Role of the Upper Tribunal (AAC)* (2011), 41 FAMILY LAW 1255. また、日本においてイギリスの社会保障法領域を中心に審判所制度を紹介する最新の論考として、伊藤治彦「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」岡山商科大学法学論叢21号1～20頁（2013年）。

³ Tribunal Service, *How to appeal A Step-by-Step Guide* (2009), p. 2.

⁴ Social Security Act 1998, s. 12.

⁵ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) 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。

⁶ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 23. 期限が延長されることもありうる。

付を含むと解される)により、あるいは職権により、一定の条件のもとで上訴された決定を修正することができる⁷。もし省庁が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⁸。しかし、行政庁が行う決定の修正は、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⁹。

行政庁が、上訴が所定の期間に遅れて提起されたと考える場合には、行政庁は審判所に当該事案を照会し、上訴の存続の可否に関する判断を仰ぐ¹⁰。上訴の提起に欠陥がない場合には、行政庁は上訴に対する「レスポンス (response)」を可能な限り速やかに¹¹ 準備し、上訴を受けた決定に関連する書類を添えて¹²、その複写を裁判所・審判所サービスに1通、市民に1通、それぞれ送付する¹³。このレスポンスには、第一次的決定をなした行政庁の住所と名称、その代理人の住所と名称、当該行政庁が市民の上訴の内容に同意するか否かおよび同意しない場合にはその理由等が記載される¹⁴。実務上は、市民がレスポンスを受け取るのは上訴を提起してからおよそ数週間後とされる¹⁵。

⁷ 例えば Social Security Act 1998, s. 9 (1). 一定の給付に関しては、別の法・規則で定められている。

⁸ Social Security Act 1998, s. 9 (6).

⁹ Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999 (SI 1999/991) r. 30 (1), and Child benefit and Guardian's Allowance (Decisions and Appeals) Regulations 2003 (SI 2003/916) r. 27 (1) (2).

¹⁰ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 23 (7).

¹¹ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 24 (1) (b).

¹² Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 24 (4).

¹³ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 24 (5).

¹⁴ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 24 (2).

¹⁵ Tribunal Service, *supra* note 3, p. 13.

次に、市民は行政庁からのレスポンスに回答して書面を提出する¹⁶。この方式に関しては法律・規則上は規定されていないが、実務上は調査票(enquiry form)を記入するという方法で行われている¹⁷。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¹⁸。②について、口頭審理は市民または省庁が明示的に希望した場合、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。統計上、口頭審理を経た上訴が認容される数は、書面審理の場合のおよそ2倍である。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。また、市民が仕事などで出席が困難な日を指定すると、それを避けて口頭審理の日程が組まれる。④について、市民は代理人をつける権利を有している。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1カ月以内に記入を完了し、裁判所・審判所サービスに返送される必要がある¹⁹。これに遅れた場合には、

¹⁶ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 24 (6).

¹⁷ MARK ROWLAND AND ROBIN WHITE, SOCIAL SECURITY LEGISLATION 2010/11 VOLUME III ADMINISTRATION, ADJUDICATION AND THE EUROPEAN DIMENSION (2010), p. 1357.

¹⁸ 以下、このパラグラフ内は Tribunal Service, *supra* note 3, pp. 14~17 の記述による。同書による説明は実務上のものであり、説明されるそれぞれが法や規則の規定に基づいているというわけではない。

¹⁹ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685) r. 25 (7)。この点、前掲註17) 書17頁は、調査票を2週間以内に返送すべきで、そうしなければ上訴手続が打ち切られる(strike out)可能性があるとしている。しかしながら、MP v SSWP (DLA) [2010] UKUT 103 (AAC)の事案において、審判所が行政庁からのレスポンスを受け取り、調査票を市民に送付し

審判所が上訴を取り消す (strike out) ことがある。

調査票の提出後、審理の日程が決定されることになるが、この日程は実務上、行政庁が調査票を受け取ってからおよそ6週間後であるとされる²⁰。

(2) 第一層審判所は、6の部門を有しており^{21,22}、それぞれの部門(室(chamber)との呼称が付されている)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²⁶。審判所上級長官

た日付から1週間のうちに審理を開始したことにつき、そのような審理の実施は規則25条7項の規定(1カ月の期間を市民に与えているもの)に反しており、自然的正義の要請にも反する、と第二層審判所が判示したことを考えると、このような前掲註17)書17頁の記載の正当性は疑わしい。Rowland and White, *supra* note 17, p. 1357.

²⁰ Tribunal Service, *supra* note 3, p. 18.

²¹ First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008 (SI 2008/2684), 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 (SI 2008/2684), art. 3.

²⁴ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), r. 10.

²⁵ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), r. 21.

²⁶ The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Composition of Tribunal) Order 2008, art. 2.

の発した実務声明(practice statement)によると、介添給付(attendance allowance)や傷害給付(disability living allowance)に関する上訴は3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2人構成の、それ以外の問題については独任制の審判所で審理をすることとされている²⁷。

審理には、上訴によって争われている決定をした行政庁も出席することができるが²⁸ (presenting officer)、実際にはたいてい (more often than not)彼らは出席しないとされる²⁹。また、原則として審理は公開で行われねばならないが³⁰、審判所は審理の全部または一部を非公開とする命令を発することができる³¹。しかし、公開の場合であっても、実際には上訴に無関係の人が審理を聴きに訪れることはほとんどないと言われる³²。

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(後述)。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)に裁量が与えられているが、大まかに言えば、①導入と問題の要約、②証拠の提出、③最終弁論、④決定(decision)という流れをとる³³。

②について、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付けていることは稀であるため、審判所が証人への質問などに

²⁷ “Composition of tribunals in social security and child support cases in the social entitlement chamber on or after 3 November 2008”

²⁸ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), r. 28.

²⁹ Tribunal Service, *supra* note 3, p. 24.

³⁰ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), r. 30 (1).

³¹ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), r. 30 (3).

³² Tribunal Service, *supra* note 3, p. 24.

³³ *Id.*, pp. 25~27.

関して責任を有しているとされる³⁴。規則2条1項では、「これらの規則の主要な目的は、審判所が事件を公平かつ公正に解決することを可能にすることである」とされており、同条2項c号では、公平かつ公正に解決することは、両当事者が手続に完全に参加できることを確実にすることを含む、とされている³⁵。この規定は、審判所が、審理における市民と行政との力の非対等を修正するために積極的に審理に介入する、援助的機能 (enabling role) の強調である³⁶。これはまた、(援助的) 職権主義と呼ばれることもあり、本稿が着目する視点である。

④について、通常は、その日のうちに審判所の決定が市民に伝えられるが、すぐに決定に至らないような場合には、後日郵送される³⁷。また、その日の審理だけでは決定を下すことができないとの結論に至った場合には、延期 (adjournment) が行われ、次回の審理の日程を決めることになる³⁸。審判所の決定に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³⁹。

なお、上訴人は審判所における手続において、代理人 (法曹であると非法曹であるとを問わない) を付けることが許されている⁴⁰。

(3) 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⁴¹。この上訴を行うために

³⁴ *Id.*, p. 26.

³⁵ 本文は第一層審判所に関する規則の条文だが、それとは別の、第二層審判所に関する規則 (Tribunal Procedure (Upper Tribunal) Rules 2008) においても、条文は同じである。

³⁶ ROWLAND AND WHITE, *supra* note 17, p. 1325.

³⁷ Tribunal Service, *supra* note 3, p. 27.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), r. 37.

⁴⁰ 第一層審判所について、Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Social Entitlement Chamber) Rules 2008 (SI 2008/2685), reg. 11. また、第二層審判所について、Tribunal Procedure (Upper Tribunal) Rules 2008, reg. 33.

⁴¹ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s. 11 (1). なお、この上訴の権利

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⁴²。市民は、上訴の許可を申請するために、まず、決定の告知から一カ月以内に、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⁴³。

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、第二層審判所への上訴が可能となる。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ることもできる⁴⁴。また、③第二層審判所による審理を経ずに、決定を破棄する場合もある。このとき、上級審判官自身が決定をし直す場合と、新たに構成された審判所に審理をさせる場合とがある。

第二層審判所は、4の室に分けられており⁴⁵、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⁴⁶。

第二層審判所は、基本的には単独の審判官で構成される⁴⁷。

第二層審判所の決定に対して不服がある場合、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⁴⁸。この上訴もまた、法律上の誤

は、市民側だけではなく、省庁の側にも存する。s. 11 (2).

⁴² Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s. 11 (3).

⁴³ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s. 11 (4) (a).

⁴⁴ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s. 11 (4) (b).

⁴⁵ First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008 (SI 2008/2684) 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。

⁴⁶ First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008 (SI 2008/2684) art. 7.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, ss. 13 (2) and 14.

りがある場合に限定され⁴⁹、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⁵⁰。控訴院の判決に不服がある場合には、さらに同じようにして、最高裁判所に最終的な上訴をする途も開かれているが、実際には、最高裁判所まで到達する事件はごく稀であると言われる。

(4) 審判所のメンバーの任命にかかる規定は、以下のとおりである。

①第一層審判所のメンバーのうち、審判官(Tribunal Judge)の任命は、大法官が行う⁵¹。審判官に任命されるために有しておくべき資格は、基本的には、裁判官に選任されるための5年間の資格要件を満たしていること(satisfies the judicial-appointment eligibility condition on a 5-year basis)である⁵²。

第一層審判所を構成する、審判官以外のメンバーの任命も、大法官が行う⁵³。これらのメンバーが、任命を受けるために有すべき資格に関しては、審判所上級庁間の同意を得て、大法官が命令(order)によって定めることとされている⁵⁴。この命令は、2008年第一層審判所・第二層審判所のメンバーの任命資格に関する命令(The Qualifications for Appointment of Members to the First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2008)である。そこで定められているのは、まず、登録を受けた(registered)開業医(medical practitioner)、登録を受けた看護師、臨床心理士、教育心理学者、薬理学者、獣医、イギリス積算士協会(Royal

⁴⁹ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s. 13 (1).

⁵⁰ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, s. 13 (4) (a)-(b).

⁵¹ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 1 (1).

⁵² Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, atr. 1 (2) (a). この要件は、スコットランドにおいては、最低5年間アドヴォケイトかソリシタを務めたこと、北アイルランドでは最低5年間バリスタかソリシタを務めたことである。また、大法官が、これらの法曹資格を有する者と同等の、法律に関する経験を有していると認めた者も、審判官に任命されうる。Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 1 (2) (b)-(d).

⁵³ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 2 (1).

⁵⁴ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 2 (2).

Institution of Chartered Surveyors) のメンバーあるいはフェロー、一定の教会に属している会計士といった専門家である⁵⁵。次に、医者以外のもので障害者に関する仕事（有償と無償とを問わず）に従事している者、あるいは自分自身が障害を有している者が挙げられる⁵⁶。最後に、陸・海・空軍、教育・児童保護・医療・ソーシャルケア、暴力犯罪の被害者への処置、運送業の法律実務、規制分野(regulatory field)、消費者問題、産業・貿易・商取引の分野であって監督官との紛争を生じそうな領域、租税、商取引・貿易・NPO に関して相当の実績(substantial experience)を有している者が挙げられている⁵⁷。

大法官が、審判官ないしその他のメンバーに任命した者を解任しようとする際には、首席裁判官(Lord Chief Justice)の同意が必要であり⁵⁸、解任できる場合は、無能力ないし不行跡の場合のみである⁵⁹。

②第二層審判所のメンバーのうち、審判官の任命は、大法官の勧告をもとに、女王陛下(Her Majesty)が行う⁶⁰。実際には、女王の権力は大臣の助言(advice)によってコントロールされる⁶¹。しかし、大臣には、女王が有するような国王大権や免責特権がないのに対し、女王にはそれ

⁵⁵ The Qualifications for Appointment of Members to the First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2008, s. 2 (2) (a)-(i).

⁵⁶ The Qualifications for Appointment of Members to the First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2008, s. 2 (3) (a) and (b).

⁵⁷ The Qualifications for Appointment of Members to the First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2008, s. 2 (4) (a)-(i).

⁵⁸ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 3 (1), (4). スコットランドと北アイルランドの場合は、それぞれ、Lord President of the Court of SessionとLord Chief Justice of Northern Irelandの同意が要求される。Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 3 (1)-(3).

⁵⁹ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 2, para. 4 (2) (b). ただしこれは、当該メンバーが、補償を受ける者(fee-paid)ではなく、給与の支払いを受ける者(salaried)である場合である。

⁶⁰ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sched. 3, para. 1 (1).

⁶¹ SIR WILLIAM WADE AND CHRISTOPHER FORSYTH, ADMINISTRATIVE LAW (10th ed., 2009), p. 39.

らがあるため、「女王が任命を行う」と規定されている場合には、少なくとも理論上は司法裁判所による統制が排除される⁶² という重要な意味がある。第二層審判所の審判官に任命されるための資格は、基本的には、裁判官に選任されるための5年間の資格要件を満たしていることである⁶³。

第二層審判所を構成する、審判官以外のメンバーの任命は、大法官が行う⁶⁴。これらのメンバーは、審判所上級庁間の同意を得て大法官が定めた命令に記載された、一定の要件を満たす場合に限り、任命を受ける可能性がある（これに関しては、上記①の第一層審判所に関する記述がそのまま当てはまる⁶⁵）。審判官ないしその他のメンバーの解任は、その者の無能力と不行跡の場合に限り、大法官のみがなしうる⁶⁶。

II. 審判所の特色 — 裁判所との類似点と相違点

(1) 以上のように、イギリスの社会保障法領域においては、審判所が第一次的な権利救済を担うのであるが、この審判所という機関は、通常の司法裁判所とどのような点において異なっているのであろうか。以下で両者の類似点と相違点を確認する。

審判所と司法裁判所との類似点に関しては、次の諸点が挙げられよう。まず、上でも述べたように、①司法権に属する、裁決 (adjudication) のための機構である⁶⁷。つまり、審判所は行政権に属するものではなく(こ

⁶² *Id.*, pp. 39-40.

⁶³ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, shed. 3, para. 1 (2) (a). その他に関しては、第一層審判所の審判官の任命の場合と平行である（年数に関しては7年間となる）。

⁶⁴ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, shed. 3, para. 2 (1).

⁶⁵ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, shed. 3, para. 2 (2).

⁶⁶ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, shed. 3, para. 4 (2) (a)-(b). ただしこれも、対象者が給与を受ける者である場合に限られる。

⁶⁷ Tom Mullen, *A Holistic Approach to Administrative Justice?* in MICHAEL ADLER (eds.), ADMINISTRATIVE JUSTICE IN CONTEXT (2010), p. 390.

の点で日本の行政不服審査と異なる）、また、司法裁判所と同じく対立する二者（社会保障法領域では市民対行政の構図をとる）の間の紛争の解決を目的としている。

次に、②審理内容と証拠を検証し、それに基づいて認定した事実に対して、法律を適用して問題を解決する点も、司法裁判所と同様である⁶⁸。

さらに、③拘束力のある判断を出すことができる。つまり、政府や関連省庁を含む当事者は、審判所の裁決に従わなければならない（上述のように、更なる上訴が許される場合もある）⁶⁹。

そして、①と関連するが、④基本的には当事者主義的な審理を行う。この点は、次に述べる司法裁判所と審判所の相違点にも関連するため、次項で詳述する。

(2) 以上のような類似点がある一方で、司法裁判所と審判所には多くの相違点が存している。まず、⑤司法裁判所よりも手続が単純であり、形式にとらわれない柔軟性がある。具体的には、上訴のための書面が簡単なものであることや、審理において証拠法が厳格には適用されないことが挙げられる⁷⁰。

つぎに、⑥裁判所よりコストの点で安価であり、市民にとってアクセスしやすい。コストが裁判所より安価であるのは、審判所のメンバーへの報酬（fee）が、裁判官への給与（salary）よりも安く済み、事案1件当たりの審理も安く済むからである⁷¹。社会保障法領域においては、市民が審判所を利用する費用は無料である点で利用しやすい（費用の点とは多少異なるが、審判所は多くの場所にあり地理的にもアクセスしやすい

⁶⁸ Tribunal Service, *supra* note 3, p. 25.

⁶⁹ T. Mullen, *supra* note 67, p. 390.

⁷⁰ *Id.*, p. 391. また、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）が通常ないこと等も、審判所の非形式性を現していると言えよう。Tribunal Service, *supra* note 3, p. 25.

⁷¹ T. Mullen, *supra* note 67, p. 399. ちなみに、事案1件当たりにかかるコストが最も低く抑えられているのは、社会保障法領域である。*Ibid.*

い)。

さらに、⑦審理にかかる時間が短い・迅速である。基本的には、1日で審理が終わることが多い。

そして、前項(類似点)の④と関連して、⑧当事者主義を基調とするが、司法裁判所と比較して一層顕著に、職権主義的・援助的アプローチをとる⁷²。

さらに、⑨法律扶助(Legal Aid)が利用できない。審判所の審理において、公費で法曹代理人をつけられる場面は非常に限定されており、社会保障法領域においては否定されている。この点は、上記⑦の当事者のアクセスを阻害するものとの議論⁷³もある一方、⑧の職権主義的・援助的アプローチの実施と関連している⁷⁴。

最後に、⑩メンバーが高度の専門性を有している。つまり、本稿の検討対象に沿って言えば、社会保障法領域の実務(医療や障害の問題)や法律に関して経験を有している者が審判所のメンバーとなるということである⁷⁵。

なお、厳密には司法裁判所と審判所の相違とすることはできないが、伝統的に司法裁判所が管轄してきた権利救済の方式(司法審査)と、審判所が行行使してきた上訴に関しても、明確に区別しておく必要がある。この点に関しては、節を改めて論じる。

第2節 司法審査——コモン・ロー上の権利救済

(1) 市民が行政庁の決定(あるいは審判所の裁決)を争う場合、審判所への上訴とは全く異なる方式として、司法裁判所に司法審査(judicial

⁷² Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users: One System, One Service* (2001), p. 85 (ただし当該箇所では職権主義という用語の使用には否定的見解が示されている。この点は本編第6章にて詳述)；T. Mullen, *supra* note 67, p. 391.

⁷³ T. Mullen, *supra* note 67, p. 399.

⁷⁴ この点は本稿の中心となる論点であり、後述する。

⁷⁵ T. Mullen, *supra* note 67, p. 391.

review) の請求を行う、という方法がある⁷⁶。

司法審査とは、上訴のように事案の実体的事項(merits)を審理するのではなく、下位の行政庁の行為の適法性を審査するものである⁷⁷。つまり、上訴の場合には、ある行政庁の決定の当・不当の問題にまで審査が及ぶ（しかも当該決定が不当とされた場合には、新たな決定が代置される）のに対し、司法審査の場合には、ある決定が違法か適法かに関して判断が行われるに過ぎない。その意味において、上訴を審理する場合に裁判所が行政庁の決定や審判所の裁決に対して介入できる余地・度合は、「原理的には (in principle)」司法審査を行う場合よりも広い⁷⁸。この司法審査においては、権限踰越 (ultra vires) の原理を用いた審理が実施される。

先に述べたように、上訴による場合には、まず第一層審判所に提起し、そして更なる上訴を第二層審判所に、そこから（司法裁判所の通常の第一審である高等法院を省略して）司法裁判所たる控訴院に、そして最終的に最高裁判所へと上訴を提起することになる。司法審査は、これとは

⁷⁶ 司法審査に関しては、WADE AND FORSYTH, *supra* note 61, pp. 534-581, C. HARLOW AND R. RAWLINGS, LAW AND ADMINISTRATION (2009, 3rd ed.), pp. 668-748. 邦語文献として、岡本博志『イギリス行政訴訟法の研究』（九州大学出版会、1992年）、特に43～193頁。また、戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2003年）182～188頁〔榊原秀訓〕。

⁷⁷ H.W.R. WADE, ADMINISTRATIVE LAW (1961), p. 43. なお、司法審査に関するこのような伝統的な定義は、2009年現在ではもはや当てはまらないとする見解もある（HARLOW AND RAWLINGS, *supra* note 76, p. 669.）。しかしながら、本稿の叙述に必要な限りで司法審査制度を概観するには、当該伝統的な定義を挙げる必要にして十分であると考えられる。

⁷⁸ N.J. WIKLEY *et al.*, THE LAW OF SOCIAL SECURITY (5th ed., 2005), p. 206. なお、同書の第4版（A. I. OGUS *et al.*, THE LAW OF SOCIAL SECURITY (4th ed., 1995), p. 686）においては、本文で引用した「原則的には」との表記はなかった。これは、第4版の出版から第5版までの間に、裁判所が上訴によって審判所の裁決を審理する場合にも、司法審査の場合とほとんど変わらないような程度の介入しか行ってこなかったことを示唆していると言えるであろう。

異なり、司法裁判所の第一審である高等法院へと提起される(ただし、第二層審判所へと移送される場合がある)。この司法審査請求が棄却された場合には、この棄却に関して控訴院へと上訴をし、さらに最高裁判所へと上訴がされるという仕組みである。

上訴と司法審査は全く別の系統に属する権利救済の手段であるため(上訴は制定法に根拠を置き、制定法の定めがない場合には提起できないが、司法審査は裁判所による固有の権能の行使であるため制定法の根拠を必要としない)、市民は、審判所への上訴の仕組みが存在しようとしまいと、通常裁判所へと司法審査の請求をすることができる(実際には1950~60年代に、ギルモア(Gilmore)事件⁷⁹をリーディング・ケースとして、社会保障法領域の審判所の裁決も司法審査の対象となることが確認された⁸⁰)。よって、市民が上訴の手段によって権利救済を求めるときには、当該上訴が司法裁判所たる控訴院へと到達するためには第一層・第二層審判所を通過しなければならないが、これは少なくとも理論上は、日本で言う不服申立前置主義とは性質が異なるということになる。

(2) しかしながら、ここで「少なくとも理論上は」と言ったことには理由がある。すなわち、上訴と司法審査は相互に独立した制度であるため、理論上は、他方に影響されずに一方を提起できるのであるが、審判所等への上訴の制度が存在する場面において、市民が当該上訴手続を使わずに、通常裁判所に対して司法審査を請求した場合、裁判所は一般的に、市民に対してまず当該上訴手続を利用することを勧める傾向にあるのである⁸¹(代替的救済方法終尽の原則⁸²)。このような現象は、社会保障

⁷⁹ R v Medical Appeal Tribunal, ex p Gilmore [1957] 1 QB 574, [1957] All ER 796.

⁸⁰ WIKLEY *et al.*, *supra* note 78, p. 205.

⁸¹ 司法審査と上訴の関係一般に関しては、岡本・前掲註76)書111~122頁。

⁸² 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(1992年)155~181頁。

法領域においても当てはまる^{83,84}。

社会保障法と司法審査の関係に関しては、ある時期以降、審判所から司法裁判所への上訴が法に規定され（この様子は本編第4章にて検討する）⁸⁵、裁判所による「統制の手段として、今や上訴が司法審査に取って代わった⁸⁶」ため、他の領域と比して司法審査の制度の利用が極端に少ない⁸⁷。このように社会保障法領域において司法審査の利用が極端に少ないことには、審判所への上訴の権利が市民にとって利用しやすいこと⁸⁸、

⁸³ TREVOR BUCK (eds.), JUDICIAL REVIEW AND SOCIAL WELFARE (1998), p. 102. これを示す判例として、R v Secretary of State for Social Security ex p Khan, 27 April 1990 (QBD); Badibanga v The Ipswich Department of Social Security, 6 June 1995 (CA).

⁸⁴ なお、司法審査ではなく、審判所の裁決に対する上訴の形で、審判所の裁決を司法裁判所が審査する場合にも、社会保障法領域においては、司法裁判所は審判所の裁決を覆すことに非常に慎重であるという。Wikeley et al., *supra* note 78), p. 206. 上訴の形式の場合、司法裁判所は問題の当否にまで判断を及ぼすことが可能であり、司法審査よりも権限が広いはずであることを考慮すると、裁判所の謙抑的な姿勢が目立つ。この謙抑は審判所の専門性への敬意の表れであるとされるが、これが行き過ぎてしまうと、審判所から司法裁判所への上訴を定めた法規定が無意味になってしまう。*Ibid.*

⁸⁵ 1980年社会保障法（Social Security Act 1980）の制定による（第4章にて詳述する）。しかし、司法裁判所への上訴の途が開かれたことによって、当該裁判所の審理の実質には特に影響は生じなかった。T. BUCK (eds.), *supra* note 83, p. 100.

⁸⁶ N. WIKELEY et al., *supra* note 78, p. 206.

⁸⁷ また、例えばある時期には「福祉給付、保健、環境保護、こどもの権利、社会ケアおよび住宅（ホームレスの人々を除く）のような領域は、司法審査の影響をほぼ受けないままにとどまっている」と言われた。M. Sunkin et al., *Trends in Judicial Review*, PUBLIC LAW (1993) p. 444.

⁸⁸ LEE BRIDGES et al., JUDICIAL REVIEW IN PERSPECTIVE (1995, 2nd ed.), p. 193. BUCK (eds.), *supra* note 83, p. 106. しかしながら前者の論考においては、一般的に審判所において法律扶助が利用できない（つまり、法曹による代理を公費によってつけることができない）場合、それは審判所における権利救済の効率性を致命的に制限する、と述べられている。同論考が出された時期には（そして現在でも）、社会保障法領域の審判所においては法律扶助が利用できなかったため、社会保障法領域の審判所においては効率性が致命的に制限されていた可能性もあり、その場合には、社会保障法領域の審判所の利用しやすさは、社会保障法領域において司法審査の数が少ないことの理由とはならない。だが、社会保障法領域においては法律扶助

あるいは独立性が高く、健全に (robust) 運営されていると市民に考えられていることが影響している可能性がある⁸⁹。

しかしながらこのことは、社会保障法領域においては司法審査の重要性が乏しいことを意味しない。なぜなら、後述のように、社会保障法における一定の法領域においては、制定法上、審判所への上訴の仕組みが設けられておらず、給付にかかる決定をなす行政庁自身の内部的再審査 (internal review) に権利救済が委ねられているためである (例えば裁量制社会基金⁹⁰; 本編第4章にて詳述する)。この内部的再審査に不服を持つ市民が、独立性を備えた機関に権利救済を求めるには、通常裁判所への司法審査請求が唯一の手段となる。また、制定法上、審判所への上訴の仕組みが設けられている場合でも、定められた期限を徒過したとして上訴が棄却された場合などは、裁判所への司法審査によって当該棄却裁決を争うことができると考えられる⁹¹。

(3) このように、審判所への上訴と、司法裁判所への司法審査請求は、一応は独立・別個の制度とされているが、実際には強い関連性を有している。さらに、司法審査請求が重要性の点において審判所への上訴に比べて劣っているというわけでもない。

しかしながら、先述のとおり、本稿は第一義的な検討の対象を裁判所に至る前の権利救済に置いている。よって本稿では、司法審査を中心に扱うことはせず、これについては本稿の叙述に必要な限りにおいて言及するにとどめる。

の利用 (さらには、上訴人が自費で法曹代理人をつけること) に関して、歴史的にネガティブに評価されてきた。そしてこのことと関連して論じられてきたのが、審判所の審理の非形式 (informal) 性や、職権主義的審理による当事者の援助である (このように、本稿が分析軸とした職権主義は、審理の非形式性や法曹による代理といった観点と深い関係を有している。この点に関しては、本編第4章以降にて詳述する)。

⁸⁹ L. BRIDGES, *supra* note 88, p. 193.

⁹⁰ 社会基金に関する司法審査については、TREVOR BUCK, *THE SOCIAL FUND: LAW AND PRACTICE* (3rd ed., 2009), pp. 203-246 が詳しい。

⁹¹ N. WIKELEY *et al.*, *supra* note 78, p. 206.

第3節 イギリス審判所制度における職権主義

本稿が設定した分析軸の1つである、イギリスの審判所の職権主義は、日本において職権主義と言う場合に観念されるものとはかなり内実が異なる。以後、イギリスの審判所制度の歴史的展開に関する叙述を進めていく上で、イギリスの職権主義の内実についてあらかじめ検討しておくことが便宜であると考えられる。

I. 関連する法規定

(1) 先にも述べたとおり、審判所における職権主義は判例法上発達してきたものであるため、職権主義を直接に規律する法規定は、下記のとおりごく少数である。なお、下記のはいずれも、社会保障法領域における、現行の審判所の手続の規定である。

第一に、2008年審判所手続（第一層審判所）（社会的資格室）命令（Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (SEC) Rules 2008）2条1項、および2項c号がある。

「この命令の最も重要な目的は、審判所が事案を公正かつ正確に解決することを可能にすることである」（2条1項）。

「事案の公正かつ正確な解決は、実行可能な限りにおいて、当事者の審理手続への十分な参加を確保することを含む」（同条2項c号）。

これらは同命令の目的規定であり⁹²、当該規定から職権主義の具体的な内容が明らかになるわけではない。

(2) 第二に、1998年社会保障法12条8項a号の規定が重要なものとして存在する。

「上訴審判所は、上訴によって提起されていない論点を考慮する必要

⁹² ROWLAND AND WHITE, *supra* note 17, p. 1325.

がない」。

当該規定からは、①審判所が「上訴によって提起されていない論点」を職権によって考慮してもよいこと、ただし、②そのような職権を行使しなくともよいことが読み取れる。ここで言う「上訴によって提起されていない論点」、および当該規定自体の意味に関しては、多数の裁判例が解釈を展開している（この点は本編第6章にて詳述する）。

(3) 以上のとおり、審判所の職権主義を規律する法規定は少なく、さらにそれらの規定からは、職権主義の内容を読み取ることはできない。先にも述べたように、職権主義は1950年代以降に判例上発達してきたものであるため、その具体的な内容を知るためには、裁判例の検討が不可欠である（なお、職権主義が判例上発達したのは、審判所が誕生してから半世紀ほど後の時代であるため、審判所の史的展開の初期においては、本稿の設定した分析軸のうち職権主義の分析軸は使用されないこととなる）。これらの裁判例の詳細な検討は、本章第3章以降で実施することとなるが、職権主義の内容に関する大まかなイメージを得るために、以下のIIにおいて、後に扱う裁判例を瞥見することとする。

II. 内容と射程

(1) ここでは、イギリスの審判所における職権主義がどのような内容を持っているのか、その射程はどこまで及ぶのか、日本法との対比ではどのように位置づけられるのかと言った諸点に関して、裁判例および審判例を参照しつつ簡単な検討を行う。

イギリスの審判所制度における職権主義を初めて判示したとされるリーディング・ケースは、1958年に出されたハブル事件判決である。しかし、本稿の問題関心である援助的職権主義に関しては、2005年に北アイルランドにおいて出されたモンガン事件判決⁹³以降の展開が特に重要

⁹³ Mongan v Department for Social Development [2005] NICA 16.

である（同事件は、本編第6章にて詳しく扱う）。このモンガン事件においては、①当事者双方が主張していない論点でも、証拠から明白な論点があれば、審判所は当該論点を審理する義務を負うこと、および②このような義務は当事者の非対等性の修正（市民への援助）という観点に裏付けられていることが示された。

ここでは、どのような事項に関して審理を行うかに関して、当事者の決定に審判所が拘束されないということが示されており、日本法の語彙で言えば、処分権主義に関する問題であるといえよう。つまり、ここで言う職権主義は、ごく広い意味におけるものと観念できる。

(2) 次に、職権主義概念の日本法との差異を強調する上で有益なものとして、フーパー事件⁹⁴がある（同事件も、本編第6章にて詳述する）。この事案においても、審判所は、職権主義的性質からして、当事者双方の設定した議論の枠組みにとらわれることなく判断を行うべきことが示された。

しかしながら、同事案においては、行政決定の効力発生時期について、複数の効果を定めた法規定のうちのいずれを適用するかが問題となっていた。日本法に引きつけて考えれば、法の適用は裁判所の専権に属する事項であって、この事項に関する限り、当事者がどのような主張を行ったかということには拘束をされないと考えられるのであり、わざわざ職権主義という議論を組み立てる必要はないように感じられる。

以上のように、イギリスの審判所において職権主義という用語法がなされる局面は非常に多岐にわたっており、しかも日本法における用語法とは重ならない部分も大きい。

(3) また、審判所の職権主義は、無制限のものではなく一定の限界を有している。この限界の1つ（職権主義的審理の義務の範囲）を示すものとして、再び上述のフーパー事件が重要性を持つ。同事件では、当事

⁹⁴ Hooper v Secretary of State for Work and Pensions [2007] Court of Appeal (Civil Division) EWCA Civ 495.

者双方の主張していない論点で、当該論点の検討が理論的には当事者の一方の有利に働くような可能性があったとしても、その論点が現実的に成功する見込みがない場合には、審判所は当該論点を審理する義務を負わないのであり、この点で、職権主義には範囲の限界がある、とされた⁹⁵。

(4) つづいて、職権主義の限界の第2点(職権主義の実施方法)を示すものとして、JB事件⁹⁶が参考になる。この事案では、当事者の一方によって提出された医学的証拠について、第一層審判所の審判官が、自ら病院に電話をして、当該証拠の真正性を調べたのであるが、このことが第二層審判所によって違法であるとされた。

ここから明らかになるのは、審判所が職権主義的審理を実施することが許される(場合によってはその義務がある)といっても、審判官自らが証拠の真正性を調査するような審理形態は許されないということである。この点に関しては、審判所の事務職員のような第三者を使って調査を行うことは許される、との見解⁹⁷がある。そうであるとすれば、本件で示されたことは、審判官の中立性(第三者性)からくる職権主義の限界であると言えよう。

(5) さらに、審判所が職権によって取り上げた論点に関して、当事者双方にコメントする機会を与えないような審理は、自然的正義(natural justice)に反し許されないとする多数の裁判例・審判例が存在する。これらは、審判所の職権主義に付随する法的義務であると言える。

以上のようなイギリス審判所制度の行ける職権主義は、日本法との対比ではどのように位置づけられるかということ、以下のⅢにおいて、今一步踏み込んで検討したい。

⁹⁵ ただし、当該論点が功を奏する見込みがあるかどうかは、当該論点を検討してみなければ分からない場合もあると考えられる。そうであるとすると、このような限界づけに意義があるかどうかは疑わしい。この点は本編第6章にて詳述する。

⁹⁶ JB v SSWP [2009] UKUT 61 (AAC).

⁹⁷ ROWLAND AND WHITE, *supra* note 17, p. 1250.

III. 日本法との対比における位置付け

(1) まず、日本において職権主義という場合に、「職権証拠調べ」・「職権探知」という区分がなされることが多い。前者の職権証拠調べは、当事者が主張したが、立証をしていない事実に関して、不服審査機関が当事者の申立をまたずに自ら、その事実を裏付ける証拠を収集することを指す。これに対して、後者の職権探知は、そもそも当事者が主張すらしていない事実に関しても、不服審査機関が職権において、論点として取り上げたいえ、その事実を裏付ける証拠を自ら収集することを指す。その上で、職権探知の方がより一層強いイニシアティブを不服審査機関に対して認めるものであると整理される。

このような日本法での整理に対し、イギリス裁判所制度における職権主義は、当事者が主張していない論点を審理するが、その際に当事者から提出された証拠を前提とする点で、日本における「職権証拠調べ」・「職権探知」の区分けとは必ずしも一致しない。

(2) 次に、日本法における裁判所の釈明権（民事訴訟法 149 条）との関係についても検討をしておく必要がある。釈明権は、「当事者に対して問いを発し、又は立証を促すことができる」（同条 1 項）という法の規定からも伺えるとおり、当事者の主張があくまで根底に置かれている点、また、裁判所に認められた権限である点において、イギリスの裁判所の職権主義とは異なっている。しかしながら、釈明の内容は積極的釈明と消極的釈明に分類することが可能であり⁹⁸、また、一定の場合には裁判所の釈明権の行使が義務的になる場合がある（釈明義務⁹⁹）。このことを前

⁹⁸ 積極的釈明とは、「当事者が明示的に主張してはいないが、主張の意図があると推認される事項」に関して、「裁判長が、それを指摘して当事者に陳述を促し」、さらに、「当事者が従来の攻撃防御方法を変更し、新たな抗弁・再抗弁や、具体的証拠方法を提出するか注意喚起する」ことである。加藤新太郎「釈明の構造と実務」伊藤眞ほか編『民事手続き法学の新たな地平——青山善充先生古稀祝賀』（有斐閣、2009 年）109 頁。

⁹⁹ 加藤新太郎「釈明の構造と実務」伊藤眞ほか編『民事手続き法学の新たな地平——青山善充先生古稀祝賀』（有斐閣、2009 年）113～114 頁。

提とすると、積明義務が存在する場合における積極的積明と、イギリスの審判所の職権主義との違いは、機能上は類似する可能性があると言えよう。

IV. まとめ

これまで行った、イギリス審判所における職権主義に関する検討をまとめると、次のように言えよう。

イギリスにおける職権主義は、日本法で言う職権主義（特に職権証拠調べ・職権探知の区分）とは必ずしも一致しない。また、それは、日本法で言うところの処分権主義に関する問題や、日本では単に裁判所の専権である法適用の問題となりそうなものまでも含む、非常に幅広く、多義的な概念として用いられている。

判例によって認められている援助的職権主義は、市民と行政との非対等性・力の格差の是正を根拠としており、職権主義的審理の実施は審判所の法的義務となる場合もある。

第4節 第1章の小括——審判所・上訴・司法審査・職権主義

(1) 社会保障法領域における権利救済を第一次的に担う機関は、審判所である。審判所は行政権ではなく司法権に属しており、社会保障関連の省庁から完全に独立している点をはじめとして、司法裁判所と多くの点で類似している。

他方で、非形式性・柔軟さ、コストや費用の安価さ、審理の迅速性、専門性といった諸点において、司法裁判所と異なっている。

審判所の審理は、当事者主義を基調としつつも、職権主義的・援助的なアプローチを強く採っており、これも司法裁判所との差異をなす。

(2) 審判所は、社会保障法領域の行政庁による第一次的決定に対して市民から提起される「上訴」を審理する。審判所は2段階の仕組み（第一層審判所と第二層審判所）になっていて、第二層審判所の裁決に対しては司法裁判所たる控訴院（日本の高等裁判所に相当）に対する上訴が

可能であり、同じく控訴院の判決に対しては最高裁判所への上訴ができる。

この上訴という仕組みとは別に、司法裁判所がコモン・ロー上の救済手段として伝統的に行使してきた「司法審査」という審理方式がある。司法審査は、制定法上の定めがなくても請求することが可能である点、また、問題となる行政庁の決定の違法性のみを審査する（当・不当までには立ち入らない）点において、上訴とは異なっている。

この司法審査は、基本的には司法裁判所の管轄に属する権利救済手法である点で本稿の設定した射程からは外れるし、社会保障法領域においては審判所への上訴が第一義的な権利救済手法とみなされていることから、権利救済のための重要な手段ではあるものの、本稿においては必要な範囲において言及するにとどめる。

(3) イギリスの審判所においては、職権主義と言われる審理が実施される。これは、現在のイギリスにおいては、市民と行政との非対等性・力の格差の是正を根拠としており、職権主義的審理の実施は審判所の法的義務となる場合もある。イギリスにおける職権主義と日本法で言う職権主義には、一致しない部分がある。イギリスにおける職権主義は、日本法で言うところの処分権主義に関する問題や、日本では単に裁判所の専権である法適用の問題となりそうなものまでも含む、非常に幅広く、多義的な概念として用いられている。

(4) また、次章から第6章にかけて、イギリスの審判所制度の史的展開を、独立性と職権主義という2つの分析軸を用いて検討するのであるが、先にも触れたとおり、イギリスにおいて審判所の職権主義が顕在化するのには、本稿の分析による限り1950年代以降においてである。そのため、審判所の初期の史的展開を検討するに当たっては、独立性の分析軸のみが使用されることになる。

第2章 審判所の誕生と定着 — 黎明期からベヴァリジ報告書まで

本章以降第6章まで、本稿は、これまで述べてきた分析軸に沿って、イギリスの社会保障法領域における審判所の歴史を考察する。

英語で *tribunal* と言われる機構を「審判所」と一般的に呼称するとすれば、審判所は18世紀末以降、数世紀にわたる歴史を有している¹。しかしながら、法的な紛争の解決ないし権利救済に関して、審判所が多大な役割を果たすようになったのは、20世紀に入ってからのものであり²、現在の審判所の直接の原型は、1911年に設けられたとされる³。

本章においては、1911年のいわゆる近代的審判所の誕生から、審判所制度に関する初の大規模な制度改正が生じるまでの、審判所制度の史的展開を、社会保障法制度との関連に主眼を置いて検討する。

第1節 近代的社会保障の誕生と権利救済① — 1897年労働者補償法

(1) 近代的審判所の誕生と、近代的社会保障制度の誕生には、いくらかの時差がある。近代的社会保障の方が先に誕生し、そこには近代的審判所は未だ存在しなかったのであるが、当然ながら給付に関する紛争は当時から生じていたのであり、紛争を解決するための仕組みも備えられていた。審判所制度に先立つこのような権利救済制度から、歴史的な検討を始めることとする。

(2) 19世紀末、西洋産業国において同時発生的に、労働災害関連の立法がなされた。このような動きの背景には、数多くの原因があった。すなわち、①労働組合の力の強大化、②事故が生じた際の補償に関する損

¹ 本稿では、現行の審判所制度と直接的な関係を有するような、いわゆる近代的審判所のみを検討対象とする。それ以前の審判所制度の歴史に関して、CHANTAL STEBBINGS, *LEGAL FOUNDATIONS OF TRIBUNALS IN NINETEENTH-CENTURY ENGLAND* (2006).

² S.H. BAILEY AND M.J. GUNN, *SMITH & BAILEY ON THE MODERN ENGLISH LEGAL SYSTEM* (2nd ed., 1991), p. 34.

³ R.E. WRAITH AND P.G. HUTCHESON, *ADMINISTRATIVE TRIBUNALS* (1973), p. 17.

害賠償制度の不十分性、③産業における事故の発生率が高いことへの社会的関心の向上、④産業の安全に対するインセンティブの向上、⑤労働力となる人口のうち障害を持つ者に対するリハビリの必要性などである⁴。

こうした西洋産業諸国全体における動きの中であって、イギリスも例外ではなかった。グラッドストーン（Gladstone）政権下の1893年、内務大臣であるアスキス（Herbert Asquith）が、使用者責任法案（Employers' Liability Act）を下院に提出した⁵。この法案は、それまでの過失責任主義の枠組みを維持していたところ、同法案の審議過程において、チェンバレン（Joseph Chamberlain）は、「通常の労働過程において、労働者自身の行為あるいは懈怠（default）によらずに引き起こされたすべての傷害に関して、労働者に補償を与えないような使用者責任関連法への修正は、終局的なものでも、満足のいくものでもない⁶」と述べて、無過失責任主義への転換を求めた⁷。結局、この時には同法案は撤回されたが、1895年にグラッドストーン内閣が倒れ、ソールズベリー（Lord Salisbury）が組閣した際、チェンバレンは（肩書は植民地長官でありながら）社会問題に関する政府のスポークスマンとなった⁸。その後の1897年に、議会内外での多大な議論を巻き起こしつつも、労働者補償法（Workmen's Compensation Act 1897：以下、1897年法という）によって使用者による被用者への無過失賠償責任が法定された。この1897年法の制定が、イギリスにおける近代的社会保障の端緒であったとする

⁴ N. J. WIKLEY *et al.*, THE LAW OF SOCIAL SECURITY (5th ed., 2005), p. 713.

⁵ P. W. J. BARTRIP, WORKMEN'S COMPENSATION IN TWENTIETH CENTURY BRITAIN (1987), p. 9.

⁶ The Parliamentary Debates, 4th ed., vol. VIII, 20 Feb. 1893, col.1961.

⁷ これと同様の議論は、実は1880年使用者責任法（Employers' Liability Act 1880）の制定の際、さらには1830年代から40年代にも見られていたという。P. W. J. BARTRIP, *supra* note 5, p. 9.

⁸ P. W. J. BARTRIP, *supra* note 5, p. 10.

説も多い⁹。

1897年法の仕組みは、大略、以下のようなものである。1987年法の適用対象となる職種は、鉄道、鉱山、採石場、エンジニア業務、地上30フィートを超える建築物に関する業務等の、一定の特に危険な業務に限定されていた¹⁰。雇用 (employment) によって (out of)、かつ雇用中に (in the course of)、傷害が労働者に生じた場合、使用者は、それに対する金銭的な補償を支払う義務を負う¹¹。無過失責任主義であり、保険制度は採用していない。給付を受けるまでに、2週間の待機期間がある¹²。給付額は、労働者が死亡した場合、扶養家族の有無によって変動し、扶養家族がある場合には、傷害時から遡る3年間の給料の合計額あるいは150ポンドのうちの高い方の金額である (上限は300ポンド)¹³。また、死亡に至らず、労働者の稼働能力が減少または喪失した場合、傷害前12か月の平均週給の50%を超えない金額が、稼働能力の喪失中は毎週支払われる¹⁴。

(3) このような法の規定に関しては、個々の事案で、使用者が補償を支払う義務を負うか、補償の額はいくらになるか、といったことについて、労働者と使用者の間で紛争が生じることは避け難かった。そこで、1897年法は、権利救済の手段として、以下のような規定を有していた。すなわち、同法のもとでの補償金を支払う義務に関して、あるいは補償金の額や期間に関して問題が生じた場合、その問題が合意 (agreement) によって解決されなければ、仲裁 (arbitration) によって、解決される

⁹ TREVOR BUCK *et al.*, MAKING SOCIAL SECURITY LAW (2005), p. 28. 榎原朗『イギリス社会保障の史的研究 I』(1973年、法律文化社) 316頁。これに反対する説は、1911年の社会保険に関する立法 (National Insurance Act 1911) が³、イギリスにおける社会保障法の端緒であるとする。

¹⁰ Workmen's Compensation Act 1897, s. 7 (1).

¹¹ Workmen's Compensation Act 1897, s. 1 (1).

¹² Workmen's Compensation Act 1897, s. 1 (2) (a).

¹³ Workmen's Compensation Act 1897, sched. 1 (a) (i).

¹⁴ Workmen's Compensation Act 1897, sched. 1 (b).

ことになる¹⁵。そして、同法の付則には、同法に言う仲裁に関する規定がある¹⁶。この規定によれば、仲裁を行う者は、当事者双方が合意して選任した者であり、双方が合意に至らなかった場合は、県裁判所（county court）の裁判官（大法官が正当と認める場合には、県裁判官が任命する者）である。この仲裁に対しては、控訴院に上訴をすることができた¹⁷。

(4) このように、1897年法のもとでは、給付額等にかかる実体的側面においても、権利救済の手法の選択等の手続的側面においても、当事者の合意が第一義的に重視されていた。そして、当事者の合意がないところでは、司法権たる県裁判所の裁判官が役割を果たしていた。合意が尊重されたこと、司法裁判所が問題を扱ったことのいずれも、1897年法が保険方式を採用しなかったため、国家が補償の給付に制度上関係を有せず、「労働者補償は使用者と労働者の間の純粹に私的な問題であると扱われた¹⁸」、つまり紛争の性質が、国家対私人という構図ではなく、私人間のものにとどまったことに起因する。

1897年法の権利救済に関しては、当初は、友好的な雰囲気の中で、炉辺談話的に仲裁が行われることが想定されていたが、結局紛争が県裁判所で争われ、それから控訴院や貴族院まで上訴されるという事例が典型化した¹⁹。これによって労働者補償の事件に関する貴族院の仕事量が増え、判決までに多大な時間がかかるようになった²⁰。すなわち、同法のもとでの典型的な権利救済の形式は、訴訟であり、（イギリスにおいて訴訟

¹⁵ Workmen's Compensation Act 1897, s. 1 (3).

¹⁶ Workmen's Compensation Act 1897, Sched. 2 (2). この付則2の1項は、使用者・被用者双方の同意があれば、仲裁ではなく、労使双方の代表が構成する委員会の方式によって問題を解決することができる旨を定めている。しかし、双方の同意がある場合でも、委員会が3カ月以内に問題を解決できなかった場合には、紛争の解決は仲裁に委ねられる。

¹⁷ Workmen's Compensation Act 1897, Sched. 2 (4).

¹⁸ HARRY STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (1968), p. 11.

¹⁹ T. BUCK *et al.*, *supra* note 9, p. 30.

²⁰ *Ibid.*

といった際には伝統的に含意されるように) 当事者對抗主義的なものであったと言える²¹。

(5) 1897年法は権利救済のために通常の司法裁判所を利用したが、同法の定める労働災害のように労働者の権利に関わる問題に関して、裁判所が公正かつ偏りのない判断を下すことができるか否かについては、そもそも当初から疑いのまなざしが向けられていた²²。このような疑いは、裁判所において制定法やコモン・ローを解釈する裁判官と、労働者階級の間には存在する「距離」に起因していた²³。つまり、労働者階級に対する無理解や蔑視から、裁判所が偏見に基づく判断を下すのではないかと疑われたのである。

上記のような司法裁判所への疑念は的中し、実際に1897年法の権利救済制度が作動し始めると、同制度は「悲惨な²⁴」結果を生じた。当初は、裁判所は労働者のための権利救済の機関として、「単純、迅速かつ効率的な」手段と考えられていたが、制度が実際に動いてみると、膨大な数の事案を扱うには通常裁判所は「複雑で時間のかかる、非効率的な」ものであるということが明らかになったのである²⁵。このため、のちの社会保

²¹ *Ibid.*

²² Peter Robson, *Judicial Review and Social Security*, in TREVOR BUCK (eds.), *JUDICIAL REVIEW AND SOCIAL WELFARE* (1998), p. 96.

²³ D.N. PRITT, *LAW, CLASS AND SOCIETY BOOK 2: THE APPARATUS OF THE LAW* (1971), pp. 58-59 は、裁判官が意図的に偏見によって裁判の行方を決することはほとんどないとしつつ、実際にあった下記のような例をあげて、裁判官と労働者階級に「距離 (distance)」があることを認めている。いわく、ある裁判官が「労働者階級の証人に、一日のうちのどの時間に、証明しようとしている出来事が起こったのか質問をした。証人の男は『夕食の時間だ (In t' dinner hour)』と答え、裁判官は、『もっと明確に言えませんか。夕食の時間は7時から9時のどの時間でもあり得るので』と自身が言ったときに裁判所内で起きた笑いに当惑した」。このような両者の距離の存在は、裁判官と労働者階級の間には偏見 (少なくとも相互理解の一定程度の欠如) を伺わせると言えよう。

²⁴ H. STREET, *supra* note 18, p. 11.

²⁵ P. Robson, *supra* note 22, p. 97, BRIAN ABEL-SMITH AND ROBERT STEVENS, *LAWYERS AND THE COURTS; A SOCIOLOGICAL STUDY OF THE ENGLISH LEGAL*

障立法においては、司法裁判所を意図的に除外した権利救済の仕組みが構築されることとなる²⁶。

第2節 近代的社会保障の誕生と権利救済②——1908年老齢年金法

(1) 1897年労働者補償法に続いて、1908年には無拠出制かつ資力調査制の老齢年金制度が設けられた（Old Age Pensions Act 1908：以下、1908年法という）。この1908年法の下では、上述のような司法裁判所への批判を反映して、行政的な権利救済制度が導入された（ただし後述のように、同法下の制度を、本稿の主たる検討対象である「審判所」制度と評価することはできないと解される）。

1870年代から、老齢年金制度を導入すべきであるという政治的圧力は存在していた²⁷。貧困層に対しては、救貧法（Poor Law）が救済を与えることにはなっていたものの、救貧法では十分な救済が与えられないこと、実際に貧困にあえいでいる高齢者が多く存在することが、聖職者ブラックリー（William Blackley）と、ブース（Charles Booth）の小論文によってはじめて一般に明らかにされ、これが労働組合の運動や新労働党に取り上げられた²⁸。しかしながら、自助（self-help）を徳の高い行為として強調していた慈善団体協会（Charity Organisation Society）や、友愛組合からは、老齢年金制度の導入の議論は反発を受けていた²⁹。

1899年にニュージーランドで無拠出制の年金制度が導入されたことで、イギリスにおいて再び老齢年金に対する関心が増加した。その翌年には、国会委員会が資力調査制の年金制度を勧告し、友愛組合も徐々にそれを支持するようになってきた。そして、1906年、当時の大蔵大臣であるアスキスが、予算案に余剰が生じ次第、老齢年金を導入することを

SYSTEM 1750-1965 (1967), p. 116.

²⁶ B. A. SMITH, *supra* note 25, p. 116.

²⁷ N. WIKELEY *et al*, *supra* note 4, p. 590.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

確約した。このような経緯を経て、1908年に老齢年金法が成立した。

(2) 1908年法の実体的側面、すなわち給付にかかる部分は大略以下のとおりである。20年以上イギリスに居住している³⁰、70歳以上の高齢者であって³¹、年間の収入が31ポンド10シリングを超えない者は、権利として年金を受給することができる³²。給付額は、受給権者の年間の収入額によって決定され、収入額が21ポンド以下の者は週5シリング、21ポンドを超えるが23ポンド12シリング6ペンス以下の者は週4シリング、というように5段階に分けられていた³³。給付は、受給権を得た後の最初に来る金曜日に初回が支払われ、週ごとに給付された³⁴。

また、1908年法には、権利の剥奪に関する厳しい規定が置かれていた。すなわち、①医療救済以外の貧困者に対する救済を受けている者³⁵、②以前から生活の維持のために自己の能力や機会に応じて働くことを習慣的に怠ってきた者³⁶、③1890年精神異常法 (Lunacy Act 1890) によって保護施設に収容された者や、刑法上の精神異常者あるいは貧困者として施設に収容された者³⁷には、受給権は与えられず、あるいは停止された。当時は、「救済に値する貧困者 (deserving poor)」と「救済に値しない貧困者 (undeserving poor)」を区別することが一般的に行われていたの
で、このような厳しい規定も特に驚くべきものではなかった³⁸。

(3) つぎに、1908年法における、権利救済を含む手続的な側面を概観する。市民からの給付請求は、まず年金官 (pensions officer) に送られ、

³⁰ Old Age Pensions Act 1908, s. 2 (2).

³¹ Old Age Pensions Act 1908, s. 2 (1).

³² Old Age Pensions Act 1908, s. 1 (1).

³³ Old Age Pensions Act 1908, schedule.

³⁴ Old Age Pensions Act 1908, s. 5.

³⁵ Old Age Pensions Act 1908, s. 3 (1) (a).

³⁶ Old Age Pensions Act 1908, s. 3 (1) (b).

³⁷ Old Age Pensions Act 1908, s. 3 (1) (c).

³⁸ N. WIKELEY *et al*, *supra* note 4, p. 590.

年金官が事案に関する調査を行う³⁹。市民からの給付請求と年金官の実施した調査の報告書が、年金官から年金担当職員に手渡され、同職員がこれらの資料を受け取ってから7日以内に、地方年金（副）委員会（local pension (sub) committee）が会議を行う⁴⁰。この地方年金委員会は、すべての市（borough）や都市区（urban district）に設置されていて、その市や都市区、県の議会によって任命されていた⁴¹。年金官が給付決定をすべきだとの報告書を出して、地方年金委員会がその報告書に同意する場合には、直ちに年金官および請求者たる市民に、給付決定の通知が送付される⁴²。地方年金委員会は決定を延期することもでき、その場合には、延期の通知を請求者に送付した上、一か月以内に最終的な決定をすることになる⁴³。

この地方年金委員会の決定に不服がある場合には、請求者ないし年金官は、決定及びその通知から7日以内に、ロンドンにある中央政府組織の地方行政局⁴⁴（local government board：実際に上訴にかかる問題を扱うのは、この中の中央年金局（central pensions authority）⁴⁵）に対して上訴をすることができる⁴⁶。この際、上訴を行う者は、地方行政委員会に上訴をなすとともに、地方年金委員会にも上訴の通知を行う必要があ

³⁹ W.A. CASSON, OLD-AGE PENSIONS ACT, 1908 TOGETHER WITH THE TEXT OF THE REGULATIONS MADE THEREUNDER DATED 15th OCTOBER, 1908, AND OFFICIAL CIRCULARS AND INSTRUCTION FOR THE GUIDANCE OF PENSION AUTHORITIES BY THE LOCAL GOVERNMENT BOARDS OF ENGLAND, SCOTLAND, AND IRELAND; ANNOTATED AND EXPLAINED, WITH HISTORICAL INTRODUCTION (3rd ed., 1908) p. xxx.

⁴⁰ Old Age Pensions Regulations, dated 15th October 1908, r. 11 (1).

⁴¹ Old Age Pensions Act 1908, s. 8 (1).

⁴² Old Age Pensions Regulations, dated 15th October 1908, r. 13.

⁴³ Old Age Pensions Regulations, dated 15th October 1908, r. 14 (3) form 6, r. 14 (4), forms 4 and 5.

⁴⁴ W.A. CASSON, *supra* note 39, pp. 21-22.

⁴⁵ Old Age Pensions Act 1908, s. 7 (1) (c).

⁴⁶ Old Age Pensions Regulations, dated 15th October 1908, r. 18 (1) form 9.

り⁴⁷、地方年金委員会が地方行政委員会に、給付請求にかかる書類等を送付する⁴⁸。

地方年金委員会の決定および地方行政委員会の決定は、7日の経過を以て終局的なものとなる。年金係はその案件について記録をし、すべての関連書類を年金官へ送付する。

(4) ここでまず確認すべきは、地方年金委員会は第一次的決定のための機関であり、権利救済の機関ではないということである。上述のように、地方年金委員会には、年金官からすべての年金請求事案に関する報告書が送られてくることになっており、年金官だけでは第一次的決定が完結しないためである。このように考えると、この1908年法のもとでの地方年金委員会を、行政部門から独立し司法的な機能を果たす、はじめでの「司法的な審判所 (judicial tribunal)」である、という見解⁴⁹を支持することはできない。よって、1908年法のもとで権利救済機関としての役割を果たすのは、地方行政委員会の中の中央年金局である。

ここで、先述の1897年労働者補償法における権利救済制度に関する議論を想起する必要がある(本章第1節(5))。同法の下では、権利救済機関として通常の司法裁判所が用いられていたが、裁判所は問題にうまく対処できず、好ましい結果を生じなかった。そのため、1908年法において

⁴⁷ Old Age Pensions Regulations, dated 15th October 1908, form 10.

⁴⁸ Old Age Pensions Regulations, dated 15th October 1908, r. 18 (2).

⁴⁹ E. Jacobs, *Something Old, Something New: The New Tribunal System* (2009), 38 INDUSTRIAL LAW JOURNAL 4, p. 417. 同論文の著者は、この地方年金委員会とともに、1911年国民保険法における審判人(Umpire; 後述、以下同様。本章第3節II参照)を初めての司法審判所としている。審判人は第一次的決定を行うものではないので、このような審判人に対する評価に関しては異論がない。そうであるとする一層、論者が地方年金委員会と審判人とを並列して論じたことに対する違和感が強まる。また、ここで審判人を持ち出すのであれば、同じく1911年法の仲裁人裁判所(court of referees)になぜ言及しないのかについても疑問が生じる(同法下、正確にはその中でも失業保険制度では、第一次的決定は保険官(insurance officer)によって行われ、その決定に対する上訴はまずは仲裁人裁判所に提訴され、そこから更なる上訴が審判人に提起される、という構造であったため)。

は、権利救済を司法裁判所には担わせないという選択をしたのである。このように、司法裁判所以外の機関に権利救済を担わせるという選択は、後の時代の審判所制度の誕生のための下地を形成していたと言える。

しかしながら、1908年法において権利救済を担う、地方行政局内の中央年金局には、未だ「独立の『司法的』要素は見いだせ」ず⁵⁰、その点で近代的審判所とは大きな隔りがある。この理由は、地方行政局を近代的な組織に当てはめると内務省（Department of State）に相当し⁵¹、純粋に行政権を行使する（つまり、紛争解決・権利救済的な機能を第一義としない）性質の組織と言えること、また、その中において実際に中央年金局が上訴を審理するにあたっては、単に第一次的決定と同様の手続が再び繰り返されるに過ぎないことである。

このように、1908年法では、権利救済機関として通常裁判所が除外された点において、新たな権利救済機関として近代的審判所が誕生する下地が整ったものの、紛争の解決（裁決）を専門的に実施する機関は設けられなかった。

第3節 近代的審判所の誕生 — 1911年国民保険法

1911年には国民保険（健康・失業保険）法（National Insurance Act 1911：以下、1911年法という）が制定された。この1911年法は3部構成になっており、第1部（Part I）が医療保険に関するもので、第2部（Part II）が失業保険に関するもの、第3部（Part III）は総則的な規定であった。つまり、1つの法律によって2種類の保険制度が定められていたのである。

しかし、これら2種類の保険は、当初は単一の法律として規定されるはずではなかった（チャーチル（Winston Churchill）は、2つの法案を併合することは、現実的でもないし望ましくもない、と語っていたとき

⁵⁰ T. BUCK *et al.*, *supra* note 9, p.30.

⁵¹ *Ibid.*

れる⁵²⁾。つまり医療保険法案と失業保険法案は、元々は別個の法案として独立に構想されていたのであるが、1911年1月に、これら2法案を単一の法案にまとめることが決定された⁵³⁾。この背景には、労働組合の圧力があつたとされる。すなわち、失業保険制度を成立させることに関して強い関心を有していた労働組合は、失業保険法案が単独で審議されるよりも、大きな制度の一部として審議された方が、成立の見込みが高まると考えていたためである⁵⁴⁾。

以上のような経緯から、医療保険と失業保険は単一の法律にありながら、いくらか不整合な部分がある。そしてそれは、本稿の問題関心である権利救済の仕組みに関しても、一定の影響を与えている。よって、ここでは2つの制度を別個に扱うこととする。

I. 1911年法 — 医療保険部分

(1) まず、1911年法の医療保険部分の成立過程について概観する⁵⁵⁾。

1911年法の成立以前には、国家が行う公的医療制度は、救貧法に基づく前近代的な仕組みしか存在しなかった。つまり、治療を受ける経済的な余裕がない市民は、慈善事業による扶助か、友愛組合のメンバーシップに頼るしかなかった。友愛組合はそれまで数世紀にわたって存在してきたが、19世紀の産業化によって、より裕福な労働者や職人に対して疾病や死亡に関して援助を行うようになっていた。1905年には、その加入者は600万人を超えていた。しかしながら、労働人口の半数以上が医療に関する保険に加入していなかった。医療保険の設計を任されていたロイド・ジョージ (Lloyd George) の言葉からは、「数十万の家庭に対して不当な貧困をもたらすような生活上の事故、家計支持者の死や早すぎる健康上の衰弱のような全く避けがたい事故に対応するような法律」を国

⁵²⁾ K.D. BROWN, *LABOUR AND UNEMPLOYMENT 1900-1914* (1971), pp. 144-145.

⁵³⁾ *Ibid.*

⁵⁴⁾ *Ibid.* なお、檜原・前掲註9) 書525頁および532頁脚註15参照。

⁵⁵⁾ 以下の記述は、N. WIKELEY *et al*, *supra* note 4, p. 520. に依拠する。

家を作ることへのニーズの存在が看取される。ロイド・ジョージがドイツの社会保険制度を研究したことも、彼のそのような信念を強めた。

このように、医療保険を設けるべきだとの議論は国家レベルで強固に存在していたのであるが、他方で、民間の保険会社や友愛組合といった、現存の制度に既得権を持つような団体、さらには国家によって給与を固定されたり、統制を受けたりすることを嫌う医師らからは、強硬な反対が主張された。それらの団体との妥協の産物として、医療サービスは保険委員会（Insurance Committee）という特別に形成された組織によって管理運営されることになった。この保険委員会は、被保険者、医者、地方当局と中央政府の代表によって構成された。そして現金の給付にかかる部分は、「認可組合（approved societies）」の管理下に置かれた。認可組合となることができたのは、友愛組合や労働組合、保険組合や取立組合（collecting societies）のうち、非営利目的とメンバーによる民主的コントロールという2つの要件を満たした組織である。市民は自らの選択によって組合を選び、組合員になることができたが、組合は一定の法律上の枠組みのもとで、規則制定の権限を与えられ、ある市民を組合員として受け入れることを拒否することもできた。

このような経緯で成立した医療保険制度は、小規模な改正を経験しつつも、ベヴァリジ報告の影響で1946年に本質的な大改正を受けるまで、その姿を大きく変えることなく存続した。ただし1924年国民健康保険法（National Health Insurance Act 1924）による改正は、後に触れる1925年拠出制寡婦・孤児・老齡年金法（Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925）の被保険者資格をも規定するものであり⁵⁶、注意が必要である。

(2) 1911年法の医療保険制度の実体的側面は、大略以下のようなものである。

⁵⁶ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 2 (1).

被保険者は、16歳以上で⁵⁷、肉体労働に従事するすべての者および年間の収入が160ポンド以下の非肉体労働者であった⁵⁸。保険料は男性が7ペンス、女性が6ペンスであり、各々の場合に使用者がそのうちの3ペンスを支払うこととなっていた（賃金が低額の場合には、別様の定めがあった）⁵⁹。給付の種類は以下のとおりである。第一が、薬剤や医療器具等を含む、医学的な治療と介添を給付する医療給付（medical benefit）である⁶⁰。第二が、3日間の待機期間の後、疾病により稼働不可能な期間の所得を補償する疾病給付（sickness benefit）⁶¹である。同給付では、男性は週10シリング、女性は週7シリング6ペンス、26週間受給することができる⁶²。第三が、廃疾給付（disablement benefit）である。これは、疾病給付の期限が切れた後、稼働不可能な状況が続いている限り、期限の定めなく受給できる給付で⁶³、その額は男女とも週5シリングである。そして第四が出産給付（maternity benefit）⁶⁴であり、第五がサナトリウム給付（sanatorium benefit）⁶⁵である。

疾病による稼働不能の状況が長期間に及んだ場合、廃疾給付が疾病給付の半額となってしまうことが問題であったが、この点に関しては、医療保険制度を管理する個々の組合が、裁量によって追加的な給付を行うことが可能であった⁶⁶。このように組合による差異が認められた結果、組合の構成員や地理的条件によって給付に格差が生じることになった。これは、友愛組合の私保険的性質を保存するという意図によるものであつ

⁵⁷ National Insurance Act 1911, s. 1 (1).

⁵⁸ National Insurance Act 1911, s. 1 (2), first sched.

⁵⁹ National Insurance Act 1911, ss. 3, 4, second sched.

⁶⁰ National Insurance Act 1911, s. 8 (1) (a).

⁶¹ National Insurance Act 1911, s. 8 (1) (c).

⁶² National Insurance Act 1911, fourth sched.

⁶³ National Insurance Act 1911, s. 8 (1) (d).

⁶⁴ National Insurance Act 1911, s. 8 (1) (e).

⁶⁵ National Insurance Act 1911, s. 8 (1) (b).

⁶⁶ National Insurance Act 1911, s. 13.

たが、強制保険という性格とは相容れ難いものであった⁶⁷。

(3) 最後に、権利救済を中心とした手続的側面について検討する。

医療保険制度において認可組合と被保険者の間で生ずる、給付に関するほとんどの問題に対する上訴は、財務省から任命された⁶⁸ 保険コミッショナー (Insurance Commissioners) が扱うこととされている⁶⁹。保険コミッショナーは、自らの任命した仲裁人 (referee) に対して、上訴を扱う権限を委託することができ⁷⁰、上訴の手続に関して自ら規則を定めることもできた⁷¹。保険コミッショナーおよび審判人の決定は、終局的な (final and conclusive) ものであるとされた^{72,73}。

なお、保険コミッショナーという用語に対しては注意が必要である。ここで言うコミッショナーは、監督的・「行政的」な用語法である⁷⁴。これに対して、本稿における後の時代の検討において、コミッショナーという役職が多く登場する (労災保険コミッショナー、社会保障コミッショナーなど)。これら後の時代のコミッショナーは、審判所制度の第二審にあたるもので、上訴を裁決する機関としてのコミッショナーであり、先のものとは対比的に表現すれば、「(準) 司法的」な用語法であると言えよ

⁶⁷ HARRIS, NATIONAL HEALTH INSURANCE 1911-1946 (1946), pp. 88-93.

⁶⁸ National Insurance Act 1911, s. 57.

⁶⁹ National Insurance Act 1911, s. 67 (1), (2).

⁷⁰ National Insurance Act 1911, s. 67 (3).

⁷¹ National Insurance Act 1911, s. 67 (4).

⁷² National Insurance Act 1911, s. 67 (4).

⁷³ このような給付決定の局面に関する上訴とは別に、被保険者資格の問題に関して別個の上訴手続が設けられていた。ここでは、保険コミッショナーが決定を下し (National Insurance Act 1911, s. 66 (1) (a))、それに対して不服を持つ市民は、県裁判所に対して上訴をすることができる (National Insurance Act 1911, s. 66 (1) (i))。この県裁判所の判決にも不服があれば、高等法院の裁判官のうちで大法官 (Lord Chancellor) が選出した者に対して更なる上訴をすることができ、この裁判官による判決が終局的なものとなる (National Insurance Act 1911, s. 66 (1) (i))。本稿では、本文中で述べたような給付決定の側面に関する権利救済を中心的に扱う。

⁷⁴ T. BUCK *et al*, *supra* note 9, p. 30-31.

う。

このように、1911年法の医療保険部分においては、保険コミッショナーが権利救済の役割を担っていた。しかしながら、これは権利救済を専門に扱う機関ではなく、医療保険にかかる行政を広く扱う機関であったことから、権利救済の専門機関である近代的審判所制度と同じカテゴリーに分類されるべきものではない。

II. 1911年法 — 失業保険部分

(1) 次に、1911年法の失業保険部分について検討する。先に、成立に至る過程を概観し⁷⁵、そののちに給付の実体的側面を検討した上で、最後に権利救済制度を含む手続的側面を考察する。

1911年法の成立以前、失業状態にある市民が頼ることのできる仕組みは、先に述べた医療に関する状況とほぼ同様であった。つまり、労働組合や友愛組合による私保険の制度と、救貧法による救済である。しかしながら、人々が陥る貧困のうちの多くが、個人の道徳的な墮落に起因するものではなく、社会経済的な要因であるということが広く認識されるようになると、要件が厳格なうえ支給にスティグマを伴う救貧法とは別個の、国家による失業への対策が強く求められるようになった。救貧法に関する王立委員会が1909年に発行した報告書⁷⁶は、全国規模の職業紹介所 (labour exchanges) と、労働や産業の配置転換 (redeployment) に多大な信頼を寄せていた。この報告書には多数派報告 (Majority Report) と少数派報告 (Minority Report) があり、多数派報告は現存の失業保険を拡充することを勧告したが、それは強制保険ではなく任意加入の私保険として存続すべきであり、それぞれの業界団体によって管理されるべきであると考えていた。

⁷⁵ N. WIKELEY *et al*, *supra* note 4, pp. 496-497.

⁷⁶ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress*, 1909 (Cd. 4499).

このような状況にあった1909年、当時の失業問題を最も鋭く分析したベヴァリジは、職業紹介制度は失業問題に対する幅広いアプローチの一部でしかなく、保険制度によって更なる支援を行う必要があると主張した⁷⁷。こうした主張が反映され、1911年法に失業保険制度が設けられた。

(2) 次に、1911年法における失業保険制度の実体的側面を検討する。

対象となる職種は、建設、土木工事、機械工業、造船業、車両製造業、製鉄業、製材業に限定された⁷⁸。対象となる職種の労働者は、週当たり2.5ペンスを拠出し、使用者も同額を拠出する⁷⁹。国庫が、労使の拠出合計額の3分の1と同額を財源負担する。失業給付は、1週間の待機期間を得た後、週当たり7シリング給付されるが、1年あたり15週間を超えて受給することはできない⁸⁰。また、労働争議の期間における労働の停止の間は、失業給付を受けることはできず、自らの非違行為によって職を失った場合には、失職から6週間、給付を受けることができない⁸¹。受給希望者は、過去5年間のうち26週間、対象職種で雇用されていたことを証明する必要がある⁸²。

(3) 最後に、手続的側面を検討する。1911年法の失業給付に関するすべての請求、および、給付請求者・受給者が受給要件を満たしているか、受給資格を喪失したか等に関する問題は、保険官 (insurance officer) によって第一次的に決定される⁸³。

給付請求が拒否された場合や現に受けている給付が停止された場合、または給付の額が請求額と一致していない場合には、被保険者は保険官に対し、その事案を仲裁人裁判所 (court of referees) へと報告する

⁷⁷ W. BEVERIDGE, UNEMPLOYMENT: A PROBLEM OF INDUSTRY (1909), p. 236.

⁷⁸ National Insurance Act 1911, Sixth sched.

⁷⁹ National Insurance Act 1911, s. 85, Eighth sched.

⁸⁰ National Insurance Act 1911, Seventh sched.

⁸¹ National Insurance Act 1911, s. 87.

⁸² National Insurance Act 1911, s. 86.

⁸³ National Insurance Act 1911, s. 88 (1).

(report) よう要求することができる。仲裁人裁判所は当該事案に関し、自らが適切と考える解決を保険官へ勧告することができ、保険官が反対しない限り、当該勧告は効力を生ずる。保険官が当該勧告に反対する場合、仲裁人裁判所の要求があれば、保険官は、自身が勧告に反対する理由を添えて、当該勧告を審判人 (Umpire) へと照会する (refer) ことになる。この審判人の決定が終局的なものとなる⁸⁴。

また、保険官は、被保険者の給付請求に関して自分自身で決定しない方がよいと考える際には、仲裁人裁判所に対して問題を照会することができ、この場合は仲裁人裁判所の決定が終局的なものになる⁸⁵。

(4) ここで、注目しておかなければならないことは2点である。

まず、[A]1911年法の下では未だ、権利救済を受けようとする被保険者が、仲裁人裁判所や審判人に対して上訴 (appeal) をするという形式が取られていない。この[A]の問題は、さらに2つに分けられる。まず、[A]-[a] 仲裁人裁判所との関係では、被保険者は、あくまで保険官を通じて、仲裁人裁判所に判断を要求することになる。また、[A]-[b] 審判人との関係では、仲裁人裁判所の勧告に保険官が賛成しない時に、保険官が自ら審判人に対して照会の方法によって判断を求める仕組みとなっており、この段階では被保険者はそもそも、自らが主導して審判人の判断を求めることにはなっていない。さらに、上述のように、[B] 保険官は、自身の判断によって、請求に関して自分自身で決定をせず仲裁人裁判所に対して問題を照会することができることについても注意が必要である。

これらの規定は、第一次決定を実施する行政庁と審判所とが、機能上明確に分かれてはいないということを示しているように思われる。また、これらのうち [B] の点については、下記(10)において検討する。

(5) 次に、保険官、仲裁人裁判所、審判人がそれぞれどのような人物

⁸⁴ 以上、National Insurance Act 1911, s. 88 (1) (a).

⁸⁵ National Insurance Act 1911, s. 88 (1) (b).

であるかを確認しておく必要がある。まず、第一次的決定をおこなう保険官は、商務省（Board of Trade）によって任命される⁸⁶。つぎに、1 回目の上訴を審理する仲裁人裁判所は、使用者を代表する者 1 名以上、それと同数の労働者代表、そして商務省が任命するチェアマン（chairman）1 名によって構成される⁸⁷。労使の代表が選ばれる元となる名簿（panel）は、商務省によって作成される⁸⁸。その他、仲裁人裁判所の構成に関しては商務省が定める⁸⁹。最後に、2 回目の上訴を審理する審判人は、「陛下（His Majesty）」すなわち国王によって任命される^{90,91}。

(6) この仲裁人裁判所および審判人が設けられたことをもって、イギリスの歴史において近代的審判所制度が誕生したと言われている⁹²。それでは、これらの制度は以前の権利救済機関と比してどのような特色を有しており、どのような意味においてそれ以前の歴史と断絶していたのであろうか。

まず一つに、権利救済のみを扱う機構として設計されている点である。これ以前の時代においては、社会保障法領域で生じる紛争の解決や権利救済に、通常の司法裁判所が用いられた例（1897 年労働者補償法）や、ある実体的給付に関する行政事務を行う行政官が、その職務の一環として権利救済の職務を担っていた例（1911 年法の医療保険部分）が見られた。これらとは異なり、裁判所以外の、権利救済を専門に扱う機関として設置された点で、1911 年法の失業保険部分の審判所制度（仲裁人裁判

⁸⁶ National Insurance Act 1911, s. 89 (1).

⁸⁷ National Insurance Act 1911, s. 90 (1).

⁸⁸ National Insurance Act 1911, s. 90 (2).

⁸⁹ National Insurance Act 1911, s. 90 (3).

⁹⁰ National Insurance Act 1911, s. 89 (1).

⁹¹ イギリスにおける国王は、「イギリスの元首であり、主権を有する国会の一部を構成する」とされる（戒能道厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2002 年）156 頁〔植村勝慶〕）。

⁹² H. STREET, *supra* note 18, p. 2. Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users: One System, One Service* (2001), p. 138. 他多数。また、反対説とみうるものとして、上述の E. Jacobs, *supra* note 49, 417.

所と審判人)は画期的であった。

いま一つに、給付に関する管理行政を行う行政庁からの独立性の程度という点が挙げられる。この点は本稿が設定した分析軸と重なるため後に詳説するが、1908年老齡年金法の中央年金局のように、行政当局(同法においては地方行政局)の内部に設置された機関とは一線を画した、利益代表を任命する仕組み(仲裁人裁判所)と国王による任命(審判人)という仕組みが採用された点が重要である(もともと、行政当局が任命手続に関わっていた点など、独立性の評価に否定的に作用する部分も残っている。これについても後述する)。

(7)次に生じる疑問は、なぜ通常の司法裁判所の利用は排除され、特別の審判所制度が設けられたのか、というものである。この問題を考えるにあたっては、1911年法の制定に関わった当事者の議論と、法案審議過程における議会の議論を参照することが有益であろう。

まず、1911年法の制定に関わったベヴァリジは、後年の回顧録において、特別の審判所制度(1911年法の失業保険における文脈では仲裁人裁判所)を設けることとした経緯を、以下のように語っている。「国会の質問に永年答えてきた経験」を有するスミス(Llewellyn Smith)が、ベヴァリジに対して、失業保険の制度設計においては、「商務大臣が、給付に関する個人の権利を決定する憲法上の責任を免かれるようにしなければならぬ、さもないと、大臣はその在任中、ほとんどの時間を、なぜ誰々に給付を与えなかったか、もしくはその権利を剝奪したかというような説明に費やさなければならないだろう」との見解を示した⁹³。つまりスミスは、失業保険制度における個々の給付に関して、大臣が逐一説明責任を追及されること、それによって大臣の業務に支障が生じることを危惧したのである。そこで、商務大臣をこのような説明責任から解放するため

⁹³ LORD BEVERIDGE, *POWER AND INFLUENCE* (1953), p. 83. W.H. ベヴァリジ著、伊部秀男訳『ベヴァリジ回顧録 説得と強制』(至誠堂、1975年)107頁。邦訳は同書に拠った。

に、保険官や仲裁人裁判所というような「工夫⁹⁴」が生まれたのである。この点は、近代的審判所の創設時においては必ずしも市民の権利の救済という観点が前面に出ていたわけではないことを示すものであり、注目値しよう。

次に、通常の司法裁判所の利用が排除された理由に関しては、1897年労働者補償法に関する議論（本章第1節）で述べたことがそのまま当てはまる。すなわち、1911年法案の審議過程においては、労働者等の階級に関する問題が関わるころでは、裁判所の公正さへの信頼が揺らぐ、という議論がなされていた⁹⁵。つまり、労働者階級に対する無理解や蔑視から、司法裁判所は偏見に基づく判断を下すのではないか、との疑いがあったのである。そのうえ、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、という認識も、当時から一般的に存在していたとも言われている⁹⁶。

(8) 以上、1911年法の失業保険部分が、権利救済機関として初めて近代的審判所制度を設けたことを確認した。そしてここで設けられた審判所制度は、「並はずれてうまくいっていた (worked exceptionally well)」というような高い評価を受け、権利救済制度としての審判所制度に多大な影響を与える先例となった⁹⁷。

ここで、仲裁人裁判所および審判人という審判所制度を、先に設定した「独立性」という分析軸に従って考察する。

まず、仲裁人裁判所に関して、①行政権からの独立性の程度を検討する。ここでは、構成員に使用者代表と労働者代表が含まれている点が、処分庁からの独立という点で積極的に作用する。しかし反面、このような労使の代表は商務省の作成した名簿から選ばれる点、審理手続を「掌

⁹⁴ *Ibid.* 邦訳は同書に拠った。

⁹⁵ H.C. Debates, 5th series, vol. 26, 30 May 1911, col. 1022.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ H. STREET, *supra* note 18, p. 2.

中におさめる⁹⁸」と言われるほど強い影響力をもつチェアマンが商務省によって選ばれる点は、処分庁からの独立性に関して否定的に作用しよう。

また、仲裁人裁判所の審理のために働く特別の職員は用意されておらず、大臣がその職員を提供していたため⁹⁹、実際には商務省の職員がこの業務も担っていたと考えられる。さらに、チェアマンの報酬やその他のメンバーの休業補償も商務省によって支払われる¹⁰⁰点は、運営費の観点での処分庁への依存を示している。

さらに、ここで上記(4)において述べた[A]-[a]の問題点を検討する必要がある。被保険者は、仲裁人裁判所に判断を要求したい場合には、保険官に報告をするように要求する必要があった。すなわち、市民が自身で仲裁人裁判所に審理の要求をする形式はとられていない。このような法規定は、仲裁人裁判所が、行政庁（保険官）と緊密な関係にあることを示している。もし仲裁人裁判所が、被保険者たる市民と行政庁に対して第三者的な立場にあると仮定するならば、保険官の決定を受けた被保険者が自ら、仲裁人裁判所に対して審理を求める（これを上訴という用語で呼ぶかどうかはともかくとして）という制度設計になるはずであるが、法規定はそのような形式を採っていない。

次に、②メンバーの独立した職権行使の保障に関しては、特に規定が設けられていない¹⁰¹。上記①で検討した状況を考えると、独立した職権

⁹⁸ D. Scott Stokes, *The Administration in 1945 of Some Tribunals Appointed by the Minister of Labour*, in R. S. W. POLLARD, *ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AT WORK* (1950), p. 20. この議論は直接には、1935年失業保険法 (Unemployment Insurance Act 1935) 施行後の仲裁人裁判所に向けられたものであるが、同法においてもチェアマンの任命等にかかる状況には変化がないため、ここで参照するのに差し支えないと思われる。

⁹⁹ *Id.*, p. 19. これも同じく直接には1935年～45年に対する検討であるが、構造は1911年法の失業保険部分と変化しておらず、ここで参照することが可能であろう。

¹⁰⁰ National Insurance Act 1911, s. 90 (5).

¹⁰¹ 1911年法の失業保険部分をほぼそのまま引き継いだ1935年失業保険法の施行後の仲裁人裁判所に関して、チェアマン以外のメンバー「が独立でありフェア・プレー

行使は、事実上もそれほど簡単ではないと考えられる。

(9) 次に、第2段階目の権利救済機関である審判人に関しては、任命が国王によってなされるという点が仲裁人裁判所の場合と大きく異なっており、この点は審判人の処分庁からの独立性が高いと判断する要素となるであろう。しかしながら、審判人の審理を手伝う職員の独立性については定かではなく、また、審判人の報酬は、商務省が大蔵省の承認を得て決定し、国会によって規定された財政から支払われる¹⁰²。

独立した職権行使に関する規定はないものの、任命権限が国王に与えられている点から、商務省からの政治的圧力を比較的受けずにすむとも考えられる。

これらから、審判人は仲裁人裁判所よりも高度の独立性を有していると評価できそうである。

さらに、上訴を2度行うことのできる仕組みにしたことによって、最終的な判断がより独立性の高い権利救済機関である審判人に委ねられることとなり、その前の段階における仲裁人裁判所の独立性の低さが問題になる余地が小さくなるとも考えられる。

(10) ここで、後の時代（1950年代）において職権主義との関係で重要性を持つことになる（具体的には本編第3章）、上記(4)で述べた[B]の点に関して検討する。

この点は、1911年法（失業保険部分）には、第一次的決定を行う保険官と、審判所である仲裁人裁判所との特殊な関係を示す規定に関するものである。具体的には、同法88条1項(b)の、保険官が請求や問題に関して自分自身で決定しない方がよいと考える際には、仲裁人裁判所に対して問題を照会する(refer)ことができる、との規定である。同規定

の感覚を有しているならば (provided they were independent and had a sense of fair play)」、チェアマン以外のメンバーの「存在は重要であり、助けになる」との評価がある。D. Scott Stokes, *supra* note 100, p. 20. しかしながらこの議論も、実際に彼らが独立性を有していたか否かに対する評価の材料にはならない。

¹⁰² National Insurance Act 1911, s. 89 (2).

により保険官が仲裁人裁判所への照会を行う場合、保険官自身が第一次的決定をあらかじめなした上で照会を行うわけではない。つまり、この照会は第一次的決定を仲裁人裁判所に委ねるものと解され、上訴（不服申立て）の性質を有するものではない¹⁰³。つまり同規定は、審判所が第一次的決定の権限を保険官から委託されるという規定であり、審判所が行政庁類似の機能を発揮する場面を定めた、つまり審判所の行政庁からの独立性の不十分性を反映した規定であると考えられることができる。また同時に、第一次的決定を仲裁人裁判所が担う場合があるということは、仲裁人裁判所が純粹・完全には裁決（権利救済）専門の機関とはなっていないことをも意味しよう。つまり、仲裁人裁判所は、権利救済を担う機関がそれ以外の職務をも併せて担っていた、従前の時代の影響をわずかに残しており、権利救済の専門機関としての近代的審判所の完成形ではないとも評価できそうである。

この規定は、長く後の時代にも残ることとなり、本稿のもう1つの分析軸である審判所の職権主義が、1958年の裁判例（ハブル事件判決：次章）によって初めて認められる際に重要な役割を果たすこととなる。

III. 第3節のまとめ

(1) 1911年法は、医療保険部分と失業保険部分からなっていた。両者はもともと別個の法案であったため、権利救済に関しても、別個の機構が設けられていた。医療保険部分においては、行政庁である保険コミッショナーが紛争の解決にあたっており、行政からの独立性を備えた裁決のための専門の機構は、未だ設けられていなかった。これに対して、失業保険部分では、使用者を代表する者1名以上、それと同数の労働者代

¹⁰³ 実際は、次章において扱う裁判例（ハブル事件判決；R. v. Medical Appeal Tribunal (North Midland Region), Ex parte Hubble [1958] 2 QB 228, [1958] 2 All ER 374, [1958] 3 WLR 24.）は、本稿と同じく、保険官から審判所への照会によって審判所が審理をする場合と、上訴を受けて審理する場合とを区別して論じている。

表、そして商務省が任命するチェアマン（chairman）1名によって構成される仲裁人裁判所、さらに国王によって任命される審判人という、行政からの一定の独立性を備えた、権利救済のための専門の機関が備えられていた。

このように、1911年法の失業保険部分が、イギリスにおいてはじめての近代的審判所を誕生させた。この仲裁人裁判所が、1932年の失業保険に関する王立委員会によっても、満足に機能しており大規模な変革は不要である、と肯定的に評価されていた¹⁰⁴。そして、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¹⁰⁵。

(2) 本稿の「独立性」の分析軸によって検討すると、仲裁人裁判所については、構成員に使用者代表と労働者代表が含まれている半面、審理において主導的役割を果たすチェアマンは、商務省によって選ばれていた。また、職権行使や身分保障の規定はない。仲裁人裁判所のメンバー以外の職員も商務省の職員が担っていたと解されるし、チェアマンの報酬やその他のメンバーの休業補償も商務省によって支払われる。さらに、仲裁人裁判所の審理を求めるための手続も、仲裁人裁判所が行政庁（保険官）と緊密な関係にあることを示していた。

以上から、仲裁人裁判所の独立性はそれほど高度ではないものに止まっていた。また、第一次的決定を担うことを許す規定があるため、仲裁人裁判所が完全に、裁決（権利救済）専門の機関となっているとは言えない。

また、審判人については、任命が国王によってなされるという点が仲裁人裁判所の場合と大きく異なっている。独立した職権行使に関する規定はないものの、このように任命権限が国王に与えられている点から、職権行使に関して（仲裁人裁判所におけるチェアマンほどは）商務省からの圧力を受けないであろうし、解職される恐れも事実上減少すると解

¹⁰⁴ T. BUCK *et al.*, *supra* note 9, p. 31.

¹⁰⁵ BAILEY and GUNN, *supra* note 2, p. 35.

される。しかしながら、審判人の審理を手伝う職員の独立性については定かではなく、また、審判人の報酬は、商務省が大蔵省の承認を得て決定し、国会によって規定された財政から支払われていた。

このように、審判人の独立性は、仲裁人裁判所よりは高度なものであったといえることができる。しかしながら、なおその独立性に改善の余地が残されていたと言えよう。

第4節 拠出制の寡婦・孤児・老齢年金

(1) 先に第2節において、老齢年金に関する1908年法について検討した。同法は、実体的には無拠出かつ資力調査制の給付を設けており、手続的には、権利救済機関として近代的な審判所制度を未だ備えていなかった。この1908年法による仕組みが大きな改正を迎えるのは、1925年の拠出制寡婦・孤児・老齢年金法 (Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925; 以下1925年法という) の制定によってである。本節では、まず1908年法制定以降、1925年法の制定に至るまでの歴史的経緯を概観し、次に同法の実体的側面を検討したうえで、最後に同法の手続的側面を、権利救済制度を中心に検討することとする。

(2) 1908年法から1925年法に至る経緯は、以下のようなものである¹⁰⁶。1908年法の制定後、1919年に、同じく老齢年金に関する法律が制定された (Old Age Pensions Act 1919; 以下1919年法という)。1919年法は、1908年法によって設けられていた厳格な資力調査を幾分緩和した¹⁰⁷。さらに、1908年法においては、貧困者に対する救済施策を受けているような市民には年金の受給資格はなかったのであるが、それらの市民に対しても、年金の受給権を与えた¹⁰⁸。このように、「救済に値する貧困者」とそうでない者とを選別していた1908年法の色彩は、1919年法に

¹⁰⁶ 以下、歴史的経緯の記述に関しては、特に注記のない限り N. WIKLEY *et al*, *supra* note 4, p. 591 による。

¹⁰⁷ Old Age Pensions Act 1919, s. 3 (1).

¹⁰⁸ Old Age Pensions Act 1919, s. 3 (1).

よっていくらか払拭されかけていた。

この時期、政府は税収を減らそうと考えていたが、年金受給者の増加が政府の支出に大きな負担を与えていた。さらに、1911年国民保険法によって導入された医療保険および失業保険が一定の成功を収めていたため、保険という仕組みに対する肯定的な感情が生じていた。このような状況の下、当時の保健大臣（Minister of Health）であるチェンバレン（Neville Chamberlain）の主導によって、拠出制の年金制度（年金保険）を備えた1925年法が成立した。なお、この1925年法の成立によって、1908年法以来の無拠出制の年金制度が廃止されたわけではなく、両者は並行して運営された¹⁰⁹。

(2) 次に、1925年法の実体的側面を概観する。

1925年法の被保険者は、1924年国民健康保険法（National Health Insurance Act 1924）のもとでの被保険者を基本として、それに1925年法自体によって被保険者とみなされる者を加えたものである¹¹⁰。1924年国民健康保険法の被保険者は、すべての肉体労働者と、それ以外の労働に従事する者のうち年間の収入が250ポンドを超えない者であり¹¹¹（これらに加えて様々な除外事由がある¹¹²）、イギリスの全人口のほぼ3分の1をカバーしていた¹¹³。

給付の内容は、①被保険者が死亡した場合に、寡婦に対して週当たり10シリング、および子供（14歳以下、昼間学校に行っている場合は16歳以下¹¹⁴）がある場合には、1人目には5シリング、2人目以降は1人につき3シリングの加算をして給付を行う寡婦年金（widow's pen-

¹⁰⁹ 樫原朗『イギリス社会保障の史的研究 II』（法律文化社、1980年）181頁。

¹¹⁰ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 2 (1).

¹¹¹ National Health Insurance Act 1924, s. 1, sched. 1 part I, II (k).

¹¹² National Health Insurance Act 1924, s. 2, sched. 1 part II.

¹¹³ W. H. AGGS, THE NATIONAL HEALTH INSURANCE ACT, 1924 [14 & 15 GEO. 5, C. 38] WITH FULL NOTES, INTRODUCTION AND INDEX (1924), p. iv.

¹¹⁴ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 1 (2).

sion)¹¹⁵、②被保険者や寡婦が死亡した場合の孤児(14歳以下、昼間学校に行っている場合は16歳以下¹¹⁶)に対して、週当たり7シリング6ペンスの給付を行う孤児年金(orphan's pension)¹¹⁷、③65歳以上70歳未満の被保険者である男女、および65歳以上の被保険者である男性の妻(彼女も65歳以上70歳未満である必要がある)に対して、週当たり10シリングの給付を行う老齢年金(old age pension)¹¹⁸、の3種である。

通常保険料(ordinary rates of contribution)は、65歳未満の被保険者に関しては、男性9ペンス(そのうち使用者が4.5ペンス負担)、女性4.5ペンス(そのうち使用者が2.5ペンス負担)である¹¹⁹(これらの通常保険料のほかに、65歳以上の被用者の保険料、あるいは65歳以下の者で1924年国民健康保険法の適用除外者の保険料など、数種の保険料の定めがある¹²⁰)。保険料はすべて大蔵省の指示に従って年金勘定(pensions account)にまとめられ、そこからすべての年金給付が行われる¹²¹。

(3) それでは、1925年法の手続的側面(特に権利救済の機構)はどのようなものであったか。

まず、年金にかかる請求はすべて大臣(Minister)に対してなされる¹²²。給付請求に関して大臣がなした決定に、市民が不満を持つ場合に、当該市民が上訴を行えば、仲裁人(referee)に対して問題が照会される(ただし、大臣の決定が終局的とされるような問題、また大臣の裁量に属する問題に関しては、このような照会を行わなくともよい)¹²³。仲裁人は、

¹¹⁵ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 1 (1) (a).

¹¹⁶ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 1 (2).

¹¹⁷ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 1 (1) (b).

¹¹⁸ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 1 (1) (c).

¹¹⁹ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 9 (1) (i), first sched. part I.

¹²⁰ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 9 (1) (ii)-(iv), first sched. part II-IV.

¹²¹ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 11 (1).

¹²² Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 29 (1).

¹²³ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 29 (2).

国民健康保険合同委員会（National Health Insurance Joint Committee）の定める規則に沿って、仲裁人名簿から選任され、この仲裁人の判断が終局的なものであった¹²⁴。このように、前述の被保険者資格の設定に続き、権利救済の場面でも健康保険制度との連携が見られる。仲裁人はたいていの場合、上級法曹であり、仲裁人の決定は公表されなかった¹²⁵。また、仲裁人は法的論点に関しては高等法院に照会を行う権限を有していたが、このような権限はほとんど行使されなかった¹²⁶。

大臣は、給付にかかる決定の後に新たな事実気付いた場合には、自身がなした決定を修正することができる（ただし、市民が上訴をして仲裁人に問題が照会されている場合等には、大臣は、市民の合意がない限り決定の修正を行うことができない）¹²⁷。

(4) この仲裁人という権利救済機構は、1911年法の医療保険部分（第3節I）において設けられていた仲裁人と類似したものにも見える。しかしながら、1911年法の医療保険部分ではあくまで保険コミッショナーが上訴を扱い、同法における仲裁人は権限が移譲された際に分担して任に当たる者に過ぎなかったが、この1925年法における仲裁人は、必置の機関であり、上訴の審理を専門とする機関である。この点で、1911年法の機構とは異なり、1925年法の下での仲裁人は審判所制度の一部に分類することができる。

このように1925年法で審判所制度が導入された背景には、前節II（1911年国民保険法の失業保険部分）で論じた仲裁人裁判所および審判人という審判所制度が「並はずれてうまくいった¹²⁸」ため、それに倣っ

¹²⁴ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 29 (2).

¹²⁵ N. WIKELEY *et al*, *supra* note 4, p. 179; T. Buck *et al*, *supra* note 9, p. 31. ただし、ダイジェストの形式で記録されている。Archibald Safford, *The Creation of Case Law under the National Insurance and National Insurance (Industrial Injuries) Acts* (1954), MODERN LAW REVIEW, vol. 17, p. 201.

¹²⁶ N. WIKELEY *et al*, *supra* note 4, p. 179.

¹²⁷ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 29 (3).

¹²⁸ H. STREET, *supra* note 18, p. 2.

たものであると考えられる（しかしなお、両制度の差異は大きい）。

そこで、1925年法における仲裁人を、先に設定した「独立性」という分析軸を用いて考察する。本稿はこの分析軸を、①行政からの独立と、②独立した職権行使の保障という2つの要素を含むものと定義していた。

まず、①行政からの独立について検討する。上記のように、仲裁人の選任には国民健康保険合同委員会が強く関わっている。この国民健康保険合同委員会については、1925年法自体ではなく、1924年国民健康保険法（National Health Insurance Act, 1924）に規定されている。構成は、保健大臣（委員長を務める）、スコットランドの保健大臣、北アイルランドの労働大臣、さらにウェールズの国民健康保険に関して特別の知見を有する者（保健大臣によって任命される）である¹²⁹。1925年法による年金制度は保健省が所轄しているため、仲裁人の任命に関して処分行政庁の意向が大きく反映される制度になっていると言えよう。次に、仲裁人の職務を補佐する職員に関しても、特別の規定は置かれておらず、保険省を始めとする行政庁の職員が兼務するものと考えられる。さらに、これら権利救済にかかる費用も、1925年法の他の行政コスト一般と同じく、議会の定めた予算の中で、大蔵省の同意のもとで支払われることになる¹³⁰。

また、②独立した職権行使についても、特別の規定は置かれていない。大臣の裁量に属する問題や、大臣の決定のうちそれ自体が終局的とされる問題に関しては、仲裁人が上訴を扱うことができなかったという事実を考慮すると、事実上も、独立した職権を行使できたかに関しては強い疑問がある。

さらに、仲裁人の決定が公表されなかったことも注目されよう。この点は、「独立性」の文脈とは直接は関係しないが、終局的な決定を行う権

¹²⁹ National Health Insurance Act 1924, s. 88 (1).

¹³⁰ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925, s. 12.

利救済機関の決定が公表されず、仲裁人が紛争の解決を公正に行っているか否かが市民による批判的検討にさらされずに済んでしまうことは、問題を含んでいると言えるであろう¹³¹。

以上の検討から分かるように、1925 年法における仲裁人という権利救済機関は、あまり高度の独立性を有していたとは評価できない。先に第 3 節 II（1911 年法の失業保険部分）において検討した仲裁人裁判所には労使代表が存在していたという点で、1925 年法の仲裁人の独立性は、仲裁人裁判所のものよりも劣ると言えそうである。このような事実は、審判所制度の独立性の達成度が、時代とともに一律に進歩を遂げていったというより、むしろ各々の社会保障制度ごとに独自の進捗で発展したことを示唆しよう。

第 5 節 失業扶助の誕生

I. 背景

(1)¹³² 1911 年法による失業保険制度の導入を上記第 3 節 II において検討した。同法は先進諸国においてはじめて成立した、強制失業保険であった点で、画期的なものであった。しかしながら、同法においてカバーされていたのは、1 千万の全労働人口のうち 4 分の 1 にも至らず、給付の水準も低かった。その後、第一次世界大戦が終結し、軍人の多くが市民生活へと戻ったが、雇用労働に就くことのできなかった者は失業保険の被保険者になることができなかった。このことから、自らの過失によらずに失業した人々には権利として救済が与えられるべきであるとの市民感情が生じた。これによって、政府は普遍的な保険制度を作る方向へ進み、1920 年失業保険法 (Unemployment Insurance Act 1920；以下 1920 年法) が制定された。この 1920 年法によって、農業と女中奉公 (domestic

¹³¹ Archibald Safford, *supra* note 127, p. 201.

¹³² 以下、(1)および(2)の記述は、N. WIKELEY *et al.*, *supra* note 4, pp. 497-498. に依拠している。

service)、公務員 (civil service) を除く全労働者が失業保険制度に取り込まれ、被保険者の数は 1920 年法制定前の 400 万人から、1100 万人へと大幅に増加した。

(2) しかしながら、深刻な景気後退のため、保険制度にかかる負荷が過重になってしまった。というのも、給付と負担に関する保険数理は、失業率を 5.32% と仮定して設定されていたのであるが、1920 年から 1940 年の間に失業率が 10% を下回ったことは、実際には一度もなかったからである。この結果、保険基金は 5900 万ポンドの負債を抱えることとなり、国内外からの極度の政治的・経済的圧力に屈して、失業保険給付を 10% 切り下げた。この失業率の問題に加えて、さらに深刻だったのが、1920 年代の失業が一定の地域の一定の産業に偏在していたことである。失業保険制度には受給期間の制限があるため、これらの地域において生じた慢性的・長期的失業に対しては保護を与えることができなかった。長期失業者を救済法の救済に陥らせないための唯一の方法は、失業に対して、保険料拠出を要件としない給付を与える仕組みを作り、それを保険制度と並走させることであつた。戦間期には、様々な方法によってこのような仕組みが続けられた。

(3) 例えば、1920 年失業保険法 (Unemployment Insurance Act 1920) のもとで失業給付を受けるためには、通常 12 回の保険料拠出が要件となっていた¹³³。しかしながら、この規定をそのまま適用すると、失業給付を受けられない失業者が数多く出ることとなる。そのため、経過規定として、同法施行から 12ヶ月間は、4 回の拠出という要件を満たせば、失業給付を最長 8 週間受けることができる旨が定められた¹³⁴。

¹³³ Unemployment Insurance Act 1920, s. 7 (1) (i).

¹³⁴ Unemployment Insurance Act 1920, s. 44. 同法の制定過程では、このような経過規定によって給付を行った場合、およそ 100 万ポンドの追加的な支出が生じるが、失業保険基金の収支状況がかなり好調であるため、この追加的な支出には問題がないと考えられていたようである。B. GILBERT, BRITISH SOCIAL POLICY 1914-1939 (1970), p. 76. なお、N. WIKLEY *et al*, *supra* note 4, pp. 497-498 では、この

さらに、1921年失業保険法（Unemployment Insurance Act 1921）では、失業給付の受給要件に関して一層の修正を加える規定が設けられた。すなわち、1919年12月31日以降の期間において、20週間以上（軍人らに関しては10週間以上¹³⁵）労働した者は、同法における保険料拠出の要件を満たしたものと扱われ、16週間にわたって失業給付を受給できることとされた¹³⁶。このように同法のもとでは、実際に保険料を拠出したか否かに関わらず、失業給付を受給することができた。これが、いわゆる無契約給付（uncovenanted benefit）である。

このような無契約給付は、1925年失業保険法制定前までは、市民に対して権利として与えられたものであった¹³⁷。しかしながら、1925年失業

文脈において Unemployment Insurance Act 1920, s. 8 (4) が引用されているが、これは誤りであると思われる。

¹³⁵ Unemployment Insurance Act 1921, s. 3 (2).

¹³⁶ Unemployment Insurance Act 1921, s. 3 (1).

¹³⁷ これに対して、N. WIKLEY *et al*, *supra* note 4, p. 498 は、「(のちに『拡張 (extended)』あるいは『過渡的 (transitional)』給付として知られる)『無契約給付』が1921年に導入された〔ここで1921年失業保険法3条を脚注に設ける——引用註〕。この給付は、請求者の個人的・経済的状况を調査しうる大臣の裁量の行使によって支払われることとなっていたが、これは、当然ながら通常の保険の制度においては不可能である」という記述を行っている。そして、この一文に付された脚注において、「1924年から1925年の短い間、申請者はこのような給付への権利を有していた（1924年失業保険法（No. 2）1条1項）が、これはすぐに1925年失業保険法1条によって削除された」と述べる。この叙述は、1924年から1925年の間を除き、1921年の導入以後ずっと、無契約給付は権利としてではなく、大臣の裁量によって与えられていた、という意味にとることができる。しかしながら、この部分の叙述は、以下の点において誤っているか、少なくともミスリーディングである。

① 1925年失業保険法1条は、「1924年失業保険法（No. 2）の1条3項」を修正し、同項における「それにもかかわらず彼は給付を受ける権利を有する (he shall nevertheless be entitled to receive benefit)」の文言に換えて、新たに「大臣は、その事例のすべての状況を勘案して、公益に照らして便宜であると考えられる場合には、彼に給付を受けることを認めることができる (the Minister may...authorize that person to receive benefit)」と規定している。よって、1925年失業保険法との関連（ひいては、無契約給付の権利性の問題）において1924年失業保険法（No. 2）を引用する場合、その対象は1条1項ではなく、1条3項であるべきである。

保険法において、大臣の裁量による給付となってしまった¹³⁸。無契約給付は一時的なものであるはずだったが、極度の経済不況のため、その廃止は困難であり、数度にわたって実施期間が引き延ばされた¹³⁹。その結果、1933年には、無契約給付の受給者の数が、保険給付の受給者数を上回るに至った。

1930年から1932年にかけて、失業保険に関する王立委員会が、大規模な制度の見直しを行った。その結果、1934年に新たな失業対策の法律が成立することになる。

② 1921年失業保険法3条は、「受給する権利を有する (shall...be entitled to receive)」と明確に表現している。よって、無契約給付は導入当初から権利として与えられていた。このことは、1924年失業保険法 (No. 2) が、その付則3 (third schedule) において1921年失業保険法3条を削除した上で、本則である1条3項 (1項でないことにつき上述) に権利性を定める文言を定めていることから正当化できる。このように、無契約給付が権利として給付されていたのは、1921年から1925年の間であり、1924年から1925年の間ではないようにも思われる。

ただし、②に関しては、1921年失業保険法3条3項が、無契約給付の資格に関しては通常の上訴の仕組み (まず大臣が上訴を扱い、法的論点に関しては高等法院へと上訴できる) ではなく大臣のみとし、大臣が地方労働委員会 (local employment committee) に対して照会できるという仕組みを設けていることから、大臣が紛争解決に関して大きな権限を有していたという事情がある。権利救済手続の問題と、実体法上の権利の問題は一応別個であるとも考えられるが、それらは相互に密接に関係する問題である。もし権利救済手続の問題と実体法上の権利の問題を強く関連づけるなら、1921年失業保険法における無契約給付の権利性が否定されるという結論もあり得るかもしれない。

¹³⁸ Unemployment Insurance Act 1925, s. 1.

¹³⁹ Unemployment Insurance Act 1925, s. 1 によって修正された Unemployment Insurance (No. 2) Act 1924, s. 1 (3)は、Unemployment Insurance Act 1927, s. 14 によって引き継がれた。この際、同法同条2項によって、給付には12か月の期間の限定が付されていた。これはのちに、Unemployment Insurance (Transitional Provisions Amendment) Act 1929, s. 1 によって「24か月」と変更され、さらに Unemployment Insurance Act 1930, s. 16 (1)によって「36か月」、Unemployment Insurance Act 1931, s. 2 (1)によって「42か月」と変更されている。このように、無契約給付は経過規定 (transitional provision) によってその実施期間が徐々に延長されていたので、「『経過的』給付 ('transitional' payments)」(N. WIKLEY *et al*, *supra* note 4, p. 498) という表現がされる場合があるものと考えられる。

II. 1934 年失業法 — 失業扶助の誕生

(1) 従前の法制度と比較した際の 1934 年失業法 (Unemployment Act 1934；以下 1934 年法) の特徴は、抛出制の保険制度と、抛出によらない扶助制度を明確に分離したことである。つまり、法律の名称から「保険」が外れていることからわかるように、1934 年法は失業保険と失業扶助を完全に別個のものと考えたうえで、両者を統一的に規定しているのである。

(2) まず、第 1 部 (part I) が、従前から続く失業保険制度に対して修正を加えるものである。制度自体に関しては特に変更が加えられているものではないので、ここでは以下の数点のみを確認しておく。失業給付が受給可能な日数は、基本的には 156 日であるが¹⁴⁰、一定の要件を満たせば、受給可能日数が追加される¹⁴¹。

(3) 次に、第 2 部 (part II) が、失業扶助を新たに設けた部分である。この第 2 部の冒頭の条文によって、失業扶助に関して管理運営の責任を担う失業扶助庁 (Unemployment Assistance Board) の設立が宣言される¹⁴²。同庁はイギリス各地に諮問委員会 (advisory committee) を設置し、構成員に手当を支払う¹⁴³。また、大臣に対して年に 1 度失業扶助制度に関する報告を行う責任を負う¹⁴⁴。

失業扶助制度の対象者は、① 16 歳以上 65 歳未満であること、② 通常の職業が寡婦・孤児・老齢年金法に言う雇用 (employment) であるか、当地域の産業状況が良ければそのような職業に就いていると考えられる者、③ 稼働能力があり、求職していること (capable of and available for work) である¹⁴⁵。そして、給付の受給のためには、① 市民が所定の方法

¹⁴⁰ Unemployment Act 1934, s. 3 (1).

¹⁴¹ Unemployment Act 1934, s. 3 (2).

¹⁴² Unemployment Act 1934, s. 35 (1).

¹⁴³ Unemployment Act 1934, s. 35 (3).

¹⁴⁴ Unemployment Act 1934, s. 35 (4).

¹⁴⁵ Unemployment Act 1934, s. 36 (1) (a)-(c). なお、ある市民がこれらの条件を満

で労働に登録され (he is registered for employment)、給付への申請を行ったこと、②仕事についていないか、自身の生活の維持に十分なだけの収入を得られないような、パートタイムの、あるいは断続的な仕事にしかついていないこと、③給付を受ける必要性があることの3要件を満たしていることを証明する必要がある¹⁴⁶。給付の額は、申請を行った市民のニーズ (申請者の扶養家族で同法の適用対象となる者のニーズを含む) との関係で決定される¹⁴⁷。ニーズの算定を行うに当たっては、申請者が属する世帯全体の所得を計算することや、友愛組合から傷病手当として受給する第1週目の5シリング、および国民健康保険法により受給する第1週目の7ないし6シリングは、所得の算定にあたって控除されること、第1週目の1ポンドの負傷(wounds)・障害年金は控除されること、等といった控除に関する規定が置かれている¹⁴⁸。申請者の状況の調査には、失業扶助庁の職員が当たる場合と、労働省や地方自治体の職員が当たる場合がある (後者の場合には失業扶助庁が大臣や地方自治体と取り決め (arrangements) をかわす必要がある)¹⁴⁹。

たすか否かについての問題は、失業扶助庁の職員がまず決定し、その決定に対して後述の上訴審判所のチェアマンに対して上訴をすることができる (その決定が終局的なもの)。Unemployment Act 1934, s. 36 (3)。このように、同法においても、後述の給付請求の場面とは別に、法の適用対象であるか否かについても上訴の仕組みがあるが、本稿では給付請求の場面における権利救済に焦点を絞るため、これまで同様、この問題については大きくは扱わない。

¹⁴⁶ Unemployment Act 1934, s. 38 (1) (a)-(c)。このように制度の対象者と受給要件が別個に定められているのは、給付の可否と給付額にかかる給付請求者の資力の算定が世帯単位で行われることと関係している (本文参照)。すなわち、世帯単位での算定の際に考慮されるのが、請求者を含む制度の対象者であり、制度の対象者でないものはその算定から除外される。

¹⁴⁷ Unemployment Act 1934, s. 38 (2)。

¹⁴⁸ Unemployment Act 1934, s. 38 (3) (a)-(e)。

¹⁴⁹ Unemployment Act 1934, s. 38 (5)。

III. 権利救済制度 — 別個の制度

(1) 以上、1934年失業法のもとでの失業保険、失業扶助両制度に関して、給付にかかる実体的側面を検討した。よって次に、権利救済制度を中心とする手続的側面に関して検討する必要がある。単一の法によって規定されているとはいえ、失業保険に関しては既存の制度の修正であり、失業扶助に関しては制度創設的な側面が強いという1934年法の性格から、手続的には両者は全く異なっていた。

(2) まず、失業保険部分への1934年法の影響は、以前からの仕組みを踏襲した1930年失業保険法の部分的修正にとどまっていた。しかしながらこの1930年失業保険法が、第3節IIで検討した1911年法との関係で、重大な変更を含んでいたため、ここで触れておく必要がある。

すなわち、1911年法では、被保険者の上訴の形式ではなく保険官の主導で、仲裁人裁判所と審判人の審理が行われていた（第2節II(4)参照）。これに対し、1930年法は、被保険者（申請者）による「上訴（appeal）」の形式を定めたのである。具体的には、仲裁人裁判所との関係では、給付「請求が保険官によって拒否された場合、申請者は（中略 — 引用註）、仲裁人裁判所に対して上訴をすることができる¹⁵⁰」と規定された。さらに審判人との関係でも、仲裁人裁判所の裁決に対して、保険官・組合・請求者が審判人に対して「上訴」することができる、と規定された¹⁵¹。

このような規定は、審判所が被保険者と保険官に対して第三者的な機関であること、すなわち独立した権利救済機関であるとの認識が強まるという意味において重要である。

しかしながら、1911年法以来の、保険官が請求や問題に関して自分自身で第一次的決定をしない方がよいと考える際に、仲裁人裁判所に対して問題を照会するという規定は、温存されたままであった。

(3) それでは、上記の失業保険とは別に、新たに創設された失業扶助

¹⁵⁰ Unemployment Insurance Act 1930, s. 8 (4).

¹⁵¹ Unemployment Insurance Act 1930, s. 8 (5) (a)-(c).

に関しては、どのような手続が設けられていたか。

給付の請求、および請求にかかる問題はすべて、上述の失業扶助庁の職員によって第一次的に決定される¹⁵²。失業扶助に関する問題のみに対処するための上訴審判所が設けられているため¹⁵³、決定に不服のある市民はこの上訴審判所に対して上訴を提起することができる¹⁵⁴。しかしながら、あらゆる場合に上訴が可能なのではなく、上訴審判所のチェアマンによって、上訴の許可を受けることが必要である¹⁵⁵。上訴の許可は、チェアマンが、当該市民の第一次決定が法の規定に即して行われたものか疑わしいと感じるときにのみ出される¹⁵⁶。上訴審判所は、上訴を受けた第一次的決定を正しいものと認証 (confirm) したり、自らの決定をそれに代置したりする決定を行い、この上訴審判所の決定が終局的なものである¹⁵⁷ (つまり、更なる上訴を行うことはできない)。

また、特に困難な問題が生ずるような事例では、第一次的決定を行う失業扶助庁の職員、および上訴を扱う上訴審判所は、失業扶助を現金以外で給付したり、条件付きで給付したりすることができる¹⁵⁸。

このように、失業扶助における権利救済は上訴審判所によって担われている。この上訴審判所は、それぞれ1人のチェアマンと2人のその他のメンバーによって構成されており¹⁵⁹、それぞれが失業扶助庁によって割り当てられた地域を担当する¹⁶⁰。チェアマンの任命は労働大臣 (Minister of Labour) が行い、その他のメンバーのうち1人は、労働者を代表

¹⁵² Unemployment Act 1934, s. 39 (1).

¹⁵³ Unemployment Act 1934, s. 39 (4). 条文上は単に「appeal tribunal」とのみ規定されており、(例えば「失業扶助上訴審判所」のように) 同法下の審判所の固有性を認識できるような表現は用いられていない。

¹⁵⁴ Unemployment Act 1934, s. 39 (5).

¹⁵⁵ Unemployment Act 1934, s. 39 (5).

¹⁵⁶ Unemployment Act 1934, s. 39 (5).

¹⁵⁷ Unemployment Act 1934, s. 39 (5).

¹⁵⁸ Unemployment Act 1934, s. 40.

¹⁵⁹ Unemployment Act 1934, seventh sched., 1.

¹⁶⁰ Unemployment Act 1934, seventh sched., 2.

するために大臣が推薦（nominate）した者の名簿のうちから失業扶助庁が選んだ上で同庁が任命し、もう1人は失業扶助庁を代表するために同庁の職員のうちから同庁自身が任命する¹⁶¹。チェアマンがやむを得ない事情により欠席する際には、大臣がチェアマンに代わる人物を任命し、その他のメンバーが同様に欠席する際には、失業扶助庁が任命する¹⁶²。チェアマンは報酬を受け、その他のメンバーは旅費と手当てを受ける¹⁶³。失業扶助庁は、各々の審判所のために働く事務職員らを選任する¹⁶⁴。上訴審判所のメンバーのオフィスの保有、上訴にかかる手続一般、上訴に出席する者への旅費の支払い、審判所のメンバーに欠席がある際の上訴の進行の可否等、上訴の広範な事項に関する規則制定の権限が失業扶助庁に与えられている¹⁶⁵。

(4) このような上訴審判所を、権利救済のための機関と表現することは、適切ではない可能性がある。なぜなら、失業扶助制度において審判所が設けられた理由は、市民に対して上訴の権利を与えることが重視されたためというよりは、失業扶助の決定に関して生じる政治的な圧力から大臣を守るためであったと言われているためである¹⁶⁶。事実、上訴審判所は「正義とか、法的権利といった理論的な思考とはほとんど関係がなかった。審判所の司法的な役割は、当初から軽視されていた¹⁶⁷」との評価からは、この制度においては市民の「権利」を「救済」という視角は欠けていたか、少なくとも乏しかったと考えるのが妥当であるよ

¹⁶¹ Unemployment Act 1934, seventh sched., 3.

¹⁶² Unemployment Act 1934, seventh sched., 3.

¹⁶³ Unemployment Act 1934, seventh sched., 4.

¹⁶⁴ Unemployment Act 1934, seventh sched., 5.

¹⁶⁵ Unemployment Act 1934, seventh sched., 6.

¹⁶⁶ T. BUCK *et al*, *supra* note 9, p. 32.

¹⁶⁷ Lynes, *Unemployment Assistance Tribunals in the 1930s*, in M. ADLER AND A. BRADLEY EDs., JUSTICE, DISCRETION AND POVERTY; SUPPLEMENTARY BENEFIT APPEAL TRIBUNAL IN BRITAIN (1975), p. 7. ここで言われる審判所は、失業扶助制度における審判所を指しており、審判所制度一般を批判しているわけではないことに関して注意が必要である。

うに感じられる（後述の独立性の問題も、上訴審判所に対するこのような評価と関わる）。

このように、失業扶助制度においては、失業保険制度とは全く異なる権利救済（紛争解決）制度が備えられていた。最後にここで、1934年失業法によって設けられた失業扶助制度の権利救済制度に関して、失業保険制度におけるそれとの異同を意識しつつ、「独立性」の分析軸を用いて検討する。この分析軸は、①権利救済機関の、（立法権・）行政権からの独立、②権利救済機関の構成員の、独立した職権行使の保障という2要素を含むものであった。

まず、①上訴審判所の行政権からの独立に関して検討する。メンバーの構成は、処分庁とのつながりを強く有していた。チェアマンが所轄大臣である労働大臣によって任命されるうえ、残り2人のメンバーのうち1人は処分庁である失業扶助庁の職員である。また、上訴審判所の審理を補佐する職員に関しても、上訴審判所の管理運営のコストに関しても、上述のように失業扶助庁が決定する事項となっている。

次に、②独立した職権行使の保障についてであるが、これに関しては特に規定が設けられていない。ただ、上訴審判所が自らの決定を、（上訴審判所が違法であると考える）保険官の決定に代置する旨が規定されていること¹⁶⁸は、このような決定を行うことが制定法上の義務であるという意味で、上訴審判所が政治的な圧力をかわすために有益かもしれない。しかしながら、メンバーに処分庁たる失業扶助庁の職員が加わっており、チェアマンも労働大臣の任命によっている上訴審判所が、現実的に独立した職権行使を行えたかは疑問である。

(5) 以上を総合すると、失業扶助における上訴審判所における独立性の程度は低かったと言わざるを得ず、学説も「1934年には明らかに、独立の上訴の機構を作るつもりはまったくなかった¹⁶⁹」との評価を下して

¹⁶⁸ Unemployment Act 1934, s. 39 (5).

¹⁶⁹ George Lach, *Appeal Tribunals under the National Assistance Act*, 1948 in

いる。これは、同じく失業対策の制度である保険制度（失業保険）における権利救済機関と比べると、顕著と言えよう。すなわち、失業保険制度では、第1回目の上訴が、労使代表メンバーを有し、処分庁の職員がメンバーになっていない仲裁人裁判所に、そこから更なる上訴が、国王の任命による審判人になされるという2層構造となっていた。これに対して、処分庁の職員がメンバーとして加わり、しかも1回の上訴しか許されていない失業扶助制度の権利救済が、「新たな審判所の『独立性』は、政策的な理由から、明らかにうわべだけのものであった」とフルブルック（Julian Fulbrook）によって評価されたことにも理由があると言えるであろう。そして、同じ一文においてフルブルックが表しているように、この失業扶助における審判所の性格は、のちの国民扶助や補足給付の時代における審判所制度にも重大な影響を残すこととなる。

第6節 老齢扶助

(1) 前節で検討した1934年失業法による失業扶助の導入後、貧困者向けの施策は一層の展開を見せる。1940年老齢・寡婦年金法（Old Age and Widows' Pensions Act 1940）が、老齢者に対する補足年金制度を設けたのである。

補足年金の対象は、拠出制老齢年金を受給している者、および60歳以上で寡婦年金を受給している者である¹⁷⁰。これらの者が、自らのニーズを証明した場合、給付が与えられうる（there may be granted to him）¹⁷¹。つまり、資力調査付きの給付である。

(2) 手続的な側面については、補足年金の給付に関する業務の実施に、上述の失業扶助における仕組みが用いられることとなった。すなわち、

ROBERT S. W. POLLARD ED., ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AT WORK (1950), p. 56.

¹⁷⁰ Old Age and Widows' Pensions Act 1940, s. 9 (1).

¹⁷¹ Old Age and Widows' Pensions Act 1940, s. 9 (2).

失業扶助庁がこの補足年金の給付に関しても給付行政を行う¹⁷²。これに伴い、失業扶助庁という名称は用いられなくなり、同庁は代わりに「扶助庁 (the Assistance Board)」と呼称されることになった¹⁷³。なお、権利救済等の手続に関しては、基本的に1934年失業法の規定が用いられる¹⁷⁴。よって、審判所の性質に関する第5節の検討が本節でもそのまま当てはまる。

第7節 ベヴァリジ報告書

1942年、社会保障制度を根本的に見直し、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ヴァリジ報告書¹⁷⁵が公表された。同報告書の主たる関心は実体面、つまり社会保障関連給付の内容そのものに置かれており、審判所のような権利救済の仕組みに言及する部分はごく少ない。

しかしながら、当時の審判所制度は実体法制度に付随して設けられていたこと、また、同報告書が審判所制度に対して行った指摘は、短いながらも次章以降の検討との関係でも重要性を持っている可能性があることから、同報告書に関してここで検討する。

なお、先に述べたような社会保障実体法の発展とその権利救済制度の連関を考えると、同報告書の審判所関連以外の部分も、本稿にとって重要な資料であると言える。しかしながら、これらの部分の同報告書の内容に関しては、すでに多くの先行研究が質・量ともに十分な検討を加えているため、本稿においては必要な範囲において触れるにとどめる。また、同報告書の勧告を経て実際に成立した法制度を次章において検討す

¹⁷² Old Age and Widows' Pensions Act 1940, s. 10 (3).

¹⁷³ Old Age and Widows' Pensions Act 1940, s. 10 (1).

¹⁷⁴ Old Age and Widows' Pensions Act 1940, s. 10 (3).

¹⁷⁵ Sir William Beveridge, Beveridge Report *Social Insurance and Allied Services* (1942, Cmd 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、1969年)。

るが、本稿における叙述の便宜上、そちらにおいて併せて言及した方がよいと考えられるものについては、本節内では簡単に触れるにとどめる。

I. ベヴァリジ報告書の基本理念と基本方針

ベヴァリジは社会保障を、「失業、疾病もしくは災害によって収入が中断された場合に、これらにかわるための、また老齢による退職や本人以外の死亡による扶養の喪失に備えるための、さらにまた、出征、死亡及び結婚などに関連する特別の支出を賄うための、所得の保障を意味する¹⁷⁶」と規定した。その上で、これを達成するための手段として主として、包括的な社会保険制度を利用すべきであるとした。この提案は、それまで単に個別の使用者の責任を定めていたに過ぎない労働者災害補償を社会保険化するなど、従前の社会立法に対する根本的な変革を含んでいた。

しかしながら、社会保険によってカバーすることが困難であると考えられる問題に関しては、異なる方式によって対処しようとした。例えば、大家族に関しては家族手当を、疾病に関しては保険制度に拠らない国民保健サービスを、それぞれ導入すべきことを提案した。そして、公的扶助をごく例外的な問題に対処するものと位置づけた。

このような、社会保障実体法の劇的な改革は、社会保障法領域における権利救済制度（審判所制度）に対しても大きな影響を与えるであろうことが予想された。なぜなら、本章でこれまで検討してきたとおり、当時の審判所制度は各実体法ごとに規定されており、実体法の中身の差異によって異なった制度設計がなされているためである。

II. 審判所による権利救済への言及

(1) ベヴァリジ報告書は、同報告書の示す基本理念に沿って、社会保障計画全体を「社会保障省」が統一的に管理することとしている（ただ

¹⁷⁶ 榎原・前掲註109) 書380頁。

し、国民保健サービスに関しては同省ではなく医療局が担当する)¹⁷⁷。このため、同報告書は、社会保障の権利救済に関しても、基本的には統一された機関が扱うことを予定していた。

すなわち、社会保障省またはその代行機関が給付請求に関して行ったあらゆる決定に関して、失業保険における仲裁人裁判所に類似した、独立の地方審判所 (independent local tribunal) に1度目の上訴を提起し、さらに不服のある者は国王が任命した審判人 (Umpire) に対して更なる上訴を提起することができる。この審判人の裁決が終局的なものとなる。この機構は地方ごとに設けられ、非形式的な審理を行うものであり、下記(2)で述べる一部の例外を除いて、すべての社会保障給付に関して管轄を有するものである¹⁷⁸。

また、上記の給付請求の局面とは異なる、保険料の拠出義務や被保険者資格の区分の問題に関しても、同じく、現存の仲裁人裁判所のチェアマンから構成される地方審判所に1度目の上訴を、そして審判人に対して更なる上訴を行うような仕組みを提案している。なお、審判人の判決と通常の司法裁判所の関係については、さらに検討を要するとしている¹⁷⁹。

(2) ベヴァリジ報告書が、上記のような統一的な審判所制度の例外として位置付けていたのが、労災保険にかかる権利救済を担う審判所である。同報告書が労災保険に関する審判所のみを別扱いとしたこと理由は、同報告書からは明確には読み取ることができない。

この労災保険に関しても、権利救済は通常の司法裁判所に対する訴訟手続が利用されるべきではないとする点については、他の一般的な領域と共通である。しかしながら、仲裁人裁判所のように、チェアマンとそれ以外のメンバーが名簿から選出されるような構成によることを明確に

¹⁷⁷ W. Beveridge, *supra* note 175, para. 385.

¹⁷⁸ 以上、*Id.*, para. 394.

¹⁷⁹ 以上、*Id.*, para. 395.

否定し、3名の常任のメンバーからなる「特別の地方審判所（special local tribunals）」に対して上訴を行うような仕組みを提案している¹⁸⁰。また、この特別の地方審判所からの更なる上訴については触れられていない。

(3) ここでは、労災に関する権利救済が唯一の例外とされていることが注目に値する。すなわち、逆の観点から言えば、同報告書においてごく例外的な制度として扱われた公的扶助制度（国民扶助）については、権利救済（審判所）制度に関しては例外とされていない¹⁸¹。次章以降で論じるように、ベヴァリジ報告書の勧告を受けて社会保障制度全体に関する改革が進んだ戦後において、この国民扶助に対する権利救済制度は、ベヴァリジ報告書の影響を受けないまま残されていた数少ない仕組みのひとつである。

III. まとめ

(1) ベヴァリジ報告書は、それまでの社会保障に関する実体法制度を根本的に変革させるような提案を含んでいた。具体的には、包括的な社会保険制度を中心とし、それによって対応できない問題（医療、家族）には保険方式とは別個の方式で対応する。そして、公的扶助は、ごく例外的な場合にのみ用いられる制度であると考えられた。

同報告書の提案は、続く時代における社会保障実体法の劇的な変化を

¹⁸⁰ 以上、*Id.*, para. 336(c).

¹⁸¹ これは同報告書による単なる記載漏れではなく、意図的なものであった。すなわち、同報告書は、「国民扶助は社会保険とは別個のものであるけれども、行政上は社会保険と結合しており、社会保障省の仕事のうちで小さいけれども不可欠な部分を占めるであろう」（*Id.*, para. 369. 山田・前掲註 175）書 218～219 頁）との記載をなした後に、「社会保険、国民扶助および任意保険を含む、社会保障計画全体の管理は（中略——引用註）社会保障省が引き受ける」（W. Beveridge, *supra* note 178, para. 385. 山田・前掲註 175）書 225 頁）と記し、続いて「社会保障省またはその代行機関が、給付の請求に関し（中略——引用註）行なったあらゆる決定に対しては」上記のような審判所（地方審判所と審判人）に対して上訴できる、と記載する構成を採っているためである。

予測させた。またそれとともに、権利救済（審判所）制度の在り方もそれによって変容を受けることが推測された。

(2) 権利救済の仕組みに関しては、当時の失業保険制度の下で用いられた審判所制度（仲裁人裁判所と審判人の２段階の仕組み）を、社会保障制度のかなり広い部分に対して導入しようとしていた。ここでは、労災制度が例外とされ、反対に、実体法としては例外的制度と捉えられていた公的扶助に関する権利救済は、一般の審判所制度の例外とはされなかった。

第 8 節 小括（第 2 章）—— 審判所の誕生と分野ごとの発展

ここまで第 2 章では、19 世紀末のイギリスの社会保障の黎明期から、1942 年のベヴァリジ報告書までの間の、社会保障実体法の発展の歴史と、そこにおける権利救済機関の発展の歴史を検討してきた。以下、本章の内容を簡潔に振り返った上で、小括を行う。

(1) イギリス社会保障制度の嚆矢ともいわれる 1897 年労働者補償法では、紛争が生じた場合、当事者（労使）間の合意が第一に重視され、合意に至らない場合には通常の司法裁判所が当事者の権利救済を担った。つまり、そこでは審判所という制度は未だ現れていない。これは、当時の労働者補償の給付に国家が関わっていないことに起因する。

続く 1908 年老齢年金法において権利救済を担ったのは、地方行政局という中央政府組織であった。ただしこれは行政機関であり、近代的審判所の特色とされる、独立性を備えた裁決の専門機関という性質を未だ備えてはいなかった。

(2) 1911 年国民保険法は、医療保険部分と失業保険部分に分かれていた。元々は別個の法案であったという出自を反映して、同法はこれら 2 つの保険制度についてそれぞれ異なった権利救済手続を有していた。

まず、医療保険部分に関しては、行政官たる保険コミッショナーが権利救済をも担っていた。しかしこれは、権利救済のために設けられた専門の機関でない点、行政そのものであり、独立性が問題にすならない

点で、未だに近代的審判所ではないと評価される。

次に、失業保険部分においては、仲裁人裁判所と審判人という権利救済を行うための機構が設けられた。これらの機構は、メンバーの構成やその任命の仕組みによって行政庁からの一定の独立性を確保している点、権利救済のための専門の機関である点で、それ以前の権利救済とは一線を画しており、はじめての近代的審判所であるとされている。

(3) この1911年法の失業保険制度において、はじめて近代的審判所制度が誕生したことに関しては、いくつかの説明が可能であろう。これらは、まず、①商務大臣を、個別の給付に関する説明責任から解放する必要があったこと、さらに②労働者階級に関連する問題であったため、司法裁判所が偏見をもって審理することが危惧されたこと、そして③1897年法の労働者災害補償において、司法裁判所が問題を処理する能力に欠けることが明らかになっていたことである。

(4) こののち、1925年抛出制寡婦・孤児・老齢年金法においても、仲裁人という権利救済のための専門の機構が設けられた。さらにこの仲裁人は、行政庁からは独立した存在であり、近代的審判所に分類される。しかしながらこの仲裁人制度は、1911年法の失業保険部分の権利救済機構に比して、独立性の点や、2段階目の審理がない点で劣っていた。

さらに、1934年失業法では、失業扶助という新たな社会保障制度が誕生し、この失業扶助制度では上訴審判所という権利救済機関が設けられた。しかしこの上訴審判所は、処分行政庁からの独立性の程度は比較的低く、また更なる上訴も許されていないことから、独立性の点でも、より広く公正さの観点からも批判を浴びた。「正義とか、法的権利といった理論的な思考はない」などと酷評されたことが象徴的である。

(5) なぜ、1911年法の失業保険制度において設けられた合理的な審判所制度が、後の1925年法や1934年法の失業扶助部分においては導入されず、むしろ独立性の点からは後退するような仕組みが導入されたのか。

まず、①それぞれの実体法を「抛出制（保険）／非抛出制」という観点から検討する。これは、抛出制の仕組みにおいては権利救済が強く要請

され、反対に非抛出制では権利救済が相対的に弱いとの説明があり得るからである(当時のイギリスにおける「救済に値する貧困か否か」を区別する倫理観も、この観点と関係しよう)。

しかしながら、この場合、1911年法および1925年法が抛出制で、1934年法の失業扶助部分は非抛出制である。そうであるとする、権利救済の仕組みとして1934年法の失業扶助部分が酷評を受けるほど劣ることは説明ができて、1925年法が1911年法よりも劣ることの説明がつかない。

次に、②実体法における要件等が詳細に規定されているか、あるいは個別性の要求から裁量の余地が大きいかという観点の検討を行う。詳細な規則がある場合と裁量の余地が大きい場合とでは、権利救済においても方式の違いが生じうるためである。

この場合、個々人のニーズの評価を求められる1934年法の失業扶助部分が、裁量の余地が大きいものであることになろうが、やはり1911年法と1925年法との差異を説明することはできない。

(6) このように考えると、むしろ当時は、実体法ごとに異なった権利救済制度を作ることに対して疑問がもたれなかった、言い換えると何らかの理論に基づいて体系的な権利救済制度を構築するという視点自体がなかった、と評価することが適切であるように思われる¹⁸²。

この点、ベヴァリジ報告書が、労災保険にかかる審判所のみを例外としつつ、社会保障法領域における権利救済を統一的な審判所制度において扱うことを構想していたことをどのように評価するかが問題となる。これに関しては、以下のような考察がありうる。

第一に、公的扶助を特殊な制度であると述べていたベヴァリジ報告書ですら、ニーズの評価つまり裁量に基づく国民扶助制度を、何らの法技術的な検討もなく、通常の実業保険と同一の権利救済に服せしめようと

¹⁸² なお、この傾向は1945年家族手当法制定時までは残存していると解される(第3章第1節(4)参照)。

した事実が、理論的・体系的な審判所制度の構築という議論が同報告書以前に存在していなかったことを象徴しているように思われる。

また第二に、ベヴァリジ報告書が労災保険のみを例外としつつ統一的な審判所制度を構想した点は、同報告書が真剣に統一的な審判所制度の必要性を考えていたのかという観点からは慎重に評価されるべきである。前述のように、同報告書は社会保障実体法に主たる焦点を当てたものであり、同報告書のうちで審判所制度について言及する部分はわずかであった。つまり、審判所制度の構築に対して十分に検討が尽くされていたとは言えない可能性がある。この点は、同報告書が、労災保険に関してのみ他の統一的な審判所制度から除外すべきことを述べつつ、その確たる根拠を示していない事実にも表れていると言えよう。

ただし、同報告書が（十分な検討に基づくものではない可能性があるとはいえ）社会保障法において統一的な審判所制度を構想したことが、後の時代における立法や審判所をめぐる議論状況に対して一定の影響を与えたことは疑いない。

(7) 以上、本章における歴史的検討の結果から、以下のような結論を導くことができよう。

第一に、各社会保障制度ごとに、かなり異なった形態の権利救済機関が設けられている。これらの権利救済機関においては、独立性の達成度もまちまちであったし、総じて、それほど高度の独立性が達成されていたとは言えなかった。また、独立性の程度が相対的に高いものにおいても、所轄の省庁との関連性が未だ強く残っていた。

これら種々の権利救済機関は、より新しく設けられた機関ほど独立性の程度が高くなっているというわけではなく、何らかの実体法上の特徴に基づいて類型化することも困難と思われた。つまり、理論的・体系的に審判所制度を構築するという志向自体が欠けていたものと考えられる。

【付記】 本稿は、平成 25 年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）（若手研究（B）：課題番号 25870506）による研究成果の一部である。