

<論 説>

## 社会保障の権利救済(2) —— 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(以上、前号)

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

以上 本号

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

### 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

前章で、イギリス社会保障法領域における近代的審判所制度の誕生と

定着の過程を検討した。そこにおいて、審判所は個々の実体法制度に付属してそれぞれ独自の発展を見せたことを確認した。

本章では、1950年代から1960年代を中心に、審判所が実体法の制度ごとではなく、一定の領域ごとに、多少なりともまとまって発展していく過程を観察する。その過程においては、審判所の性格付けに重要な変化が表れ、また社会保障法領域に限らない審判所制度一般に関して、大改革がおこなわれることとなる。さらに、本稿が審判所の独立性と並んで核心的な問題として位置付けている「審判所の職権主義」が、学説上でも実務(判例)上でも現れ、徐々に定着していく。

これらの歴史的過程を検討するにあたって、まず、前章の最後の部分で検討したベヴァリジ報告書を受けての各社会保障制度の変容を確認することから始める。最初に扱うのは、ベヴァリジ報告書の影響を受けた各法制度のうちでいち早く成立した、1945年の家族手当である。

### 第1節 1945年家族手当法

(1)<sup>1</sup> 子供があることに対する特別の社会保障給付の必要性は、18世紀末にすでに語られていたが、当時は法律として制定されるには至らなかった。この問題が再び広く議論されるようになったのは第一次大戦後であった。しかし、他の欧州諸国が第一次大戦と第二次大戦の戦間期に子供のための社会保障給付を設けたのとは異なって、イギリスにおいて家族手当として他の諸国と同様の給付が設けられたのは、ベヴァリッジ報告書が出されたのちの1945年になってからのことである。

1945年家族手当法(Family Allowances Act 1945; 以下1945年法という)は、ベヴァリッジ報告書の提案の大部分を受け入れて設計されているものの、いくつかの点において細かな修正が加えられている。例えば、ベヴァリッジが8シリングの額の現金給付を主張したのに対して、1945年法では一部を現物給付化(具体的には学校給食の無償化)し、それに伴

<sup>1</sup> (1)の記述は、特に断らない限りN. J. WIKLEY *et al.*, THE LAW OF SOCIAL SECURITY (5<sup>th</sup> ed., 2009), p. 653に依拠している。

い現金給付の額が5シリングに下げられることとなった。

(2) 以下、1945年法におけるその他の実体的側面を概観する。

給付は、2人以上の子供を有する家族に対して、最年長の子供を除く子供1人当たり週5シリングの額でなされる<sup>2</sup>。

ここで言う子供とは、義務教育の修了年齢に達していない者<sup>3</sup>(当時は15歳<sup>4</sup>)、あるいは学校でフルタイムの教育を受けているか徒弟に出ている者で、16歳になった後の最初の8月1日を迎えていない者である<sup>5</sup>。

また、同法に言う家族とは、①男性と同居の妻、そして彼らの直系のあるいは養育している子供からなる集団、②妻のいない、あるいは妻と別居している男性、そして彼の直系のあるいは養育している子供からなる集団、③夫のいない、あるいは夫と別居している女性、そして彼女の直系のあるいは養育している子供からなる集団である<sup>6</sup>。

上記①ないし③の各場合において、家族手当が給付される対象が異なっており、①の場合は妻に、②の場合は男性に、③の場合は女性に支払われる<sup>7</sup>。

(3) つづいて、1945年法の手続的側面について、権利救済制度に主眼を置きつつ検討する。まず、給付請求は国民保険大臣に対して行われる<sup>8</sup>。同大臣の決定に対して不満を持つ市民は、名簿から選任された1人ないし複数の仲裁人に対して上訴をすることができ、この仲裁人(ら)の判

<sup>2</sup> Family Allowances Act 1945, s. 1.

<sup>3</sup> Family Allowances Act 1945, s. 2 (1) (a).

<sup>4</sup> Family Allowances Act 1945, s. 2 (2) (a), Education act 1944, s. 35.

<sup>5</sup> Family Allowances Act 1945, s. 2 (1) (b).

<sup>6</sup> それぞれ、Family Allowances Act 1945, s. 3 (1) (a), (b), and (c).

<sup>7</sup> それぞれ、Family Allowances Act 1945, s. 4 (1) (a), (b), and (c).

<sup>8</sup> Family Allowances Act 1945, ss. 5 (1) and 23.

<sup>9</sup> Family Allowances Act 1945, s. 5 (2). なお、ここでは具体的に「上訴 (appeal)」という用語が使われているわけではない(仲裁人に「照会 (refer) される」とされている)ものの、大臣の決定を受けた市民が、それに対する不服を持った場合に、当該市民の意思が表明されることによって仲裁人の審理が開始する点で、上訴と同様に扱ってよいと解される。

断が最終的なものとなる<sup>9</sup>。名簿からの選任の方法は1945年法の条文自体には書かれていないが<sup>10</sup>、具体的には、大法官が名簿を作成し、その中から、同大臣によって任命され、そのほとんどが法曹であったという<sup>11</sup>。

また、仲裁人の報酬（旅費や休業補償等を含む）についても、国民保険大臣が、大蔵省の同意を得て決定し、支払う<sup>12</sup>。

(4) このように、1945年法における権利救済機関は、1925年拠出制寡婦・孤児・老齢年金法（第2章第4節）のもとでの仕組みを踏襲したものになっている<sup>13</sup>。このように、1945年法が1925年法の審判所制度を採用したことから、審判所（権利救済）制度全体の設計方針がいかなるものであったかにつき、理論的な説明を試みる。

まず、1945年法の実体部分は、個別具体的な事案におけるニーズの評価を含まず、裁量の余地はない。その点で、裁量的な実体法である1934年法の失業扶助制度を利用しなかったことに関しては、説明がつく。しかしながら、ではなぜ1911年法以降の失業保険の審判所制度を採用しなかったのかについては、確たる根拠はないものと考えられる。このことは、以下の2点からも裏付けられよう。まず、①1950年代に行われた、審判所制度の大規模な調査（本章第6節）において、年金・国民保険大臣（Ministry of Pensions and National Insurance）が、1945年家族手当法制定時には存在しなかった1946年国民保険法の権利救済の仕組みを導入したいと述べたことである<sup>14</sup>。しかしながら、この1946年国民保険法の仕組みは1911年法の失業保険制度の審判所制度をほとんどそのまま踏襲したものであることから、1945年法の制定時にこのような仕組みを導入する可能性があったこと、しかし結果として1945年法ではそう

<sup>10</sup> Family Allowances Act 1945, s. 5 (5).

<sup>11</sup> Franks Report, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* (London, HMSO, 1957, Cmnd 218), para. 170.

<sup>12</sup> Family Allowances Act 1945, s. 5 (6).

<sup>13</sup> N. J. WIKLEY *et al*, *supra* note 1, p. 179.

<sup>14</sup> Franks Report, *supra* note 11, para. 184.

ではない仕組み(1925年法の権利救済)を選択したことが、上記の年金・国民保険大臣の発言からは見て取れる。そして、②その後実際に、国民保険制度にあっさり吸収されてしまった(後述;第4章)。

このように、1945年法が1925年法の審判所制度を採用したことをとらえて、そこから、審判所(権利救済)制度全体の設計方針に関して、何らかの理論的な説明を引き出すことは困難である。よって、先に第2章で論じた時代に引き続き、ベヴァリジ報告を経た1945年法の時点でも、未だ、理論的・体系的に審判所制度を構築しようとする志向は生じていなかったと考えることが可能である。

(5) 以上のように、1945年法の審判所制度は1925年法の仕組みを踏襲しているため、「独立性」という分析軸による検討も、1925年法の仕組みに対するものがほぼそのまま当てはまると言えよう。すなわち、独立性の観点からも、より広い公平性の観点からも、それほど高い評価を与えることができない。

## 第2節 1946年国民保険法

### I. 実体的側面

(1) ベヴァリジ報告書が示した包括的な社会保険の仕組みをほぼ全面的に立法化したのが、1946年国民保険法(National Insurance Act 1946;以下1946年法という)である。

1946年法は、老齢、死亡、傷病、障害、出産、失業という複数の所得喪失事項に対処する制度を設けた。次節において扱う1946年国民保険(労働災害)法(National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946)が、労働災害に対処する保険制度を設けているため、同法と1946年法の2つの法によって、所得喪失に対する包括的・総合的な制度が構築されたことになる。

下記では、1946年法の実体面について概観する。まず、保険料に関する事項を検討し、つぎに保険給付を検討する。

(2) 保険料は、所得に比例して詳細に定められているわけではなく、

基本的には一律に定められている（均一拠出。ただし後述のように所得の特に低い人に対しては低額の保険料が定められている。また、性別や年齢による額の差もある）。被保険者は、イギリスに在住する、修学終了年齢（義務教育の修了年齢、基本的には15歳<sup>15</sup>）から年金受給年齢（男性は65歳、女性は60歳<sup>16</sup>；以下同じ）までの人であり<sup>17</sup>、この点で普遍的な制度であると言える。

被保険者は、法の規定によって被用者<sup>18</sup>、自営業者<sup>19</sup>、そして雇用もされず自営業者でもない非雇用者（non-employed persons）<sup>20</sup>の3つのクラスに分類される。被用者の週当たりの保険料は<sup>21</sup>、週給が30シリングを超える男性は4シリング9ペンス、同様の収入の女性は3シリング9ペンス、週給が30ペンスを超えない男性が2シリング9ペンス、同様の収入の女性が2シリング3ペンスである。また、被用者の中でも18歳以下の男子の保険料は本人の収入に関係なく2シリング9ペンス、同じく女子は2シリング3ペンスであった<sup>22</sup>。

使用者の保険料は、その抱える被用者の状況によって決まる。自らの使用する男性被用者が、週給30シリングを超える場合、あるいは被用者としての保険料を納める義務を負っていない場合には、使用者の支払う

<sup>15</sup> National Insurance Act 1946, s. 78 (2) (b), Family Allowances Act 1945, s. 2 (2) (a), Education act 1944, s. 35. 別様の定めがある場合もある。

<sup>16</sup> National Insurance Act 1946, s. 78 (1).

<sup>17</sup> National Insurance Act 1946, s. 1 (1).

<sup>18</sup> National Insurance Act 1946, s. 1 (2) (a).

<sup>19</sup> National Insurance Act 1946, s. 1 (2) (b).

<sup>20</sup> National Insurance Act 1946, s. 1 (2) (c).

<sup>21</sup> 保険料額に関しては、1946年法の施行（1948年7月）による新たな国民保険制度の実施から最初の5年間と、その5年間の経過後とで、異なった保険料の額が定められていた（National Insurance Act 1946, s. 2 (4). 大まかに言って、5年間経過後の方が1～2ペンス高い）。本文においては、最初の5年間の額（Initial rate）ではなく5年間経過後の額（Permanent rate）によって記述している。

<sup>22</sup> 以上、被用者の保険料額に関しては National Insurance Act 1946, 1<sup>st</sup> Sched., part I.

保険料は 4 シリングであり、使用する男性被用者の週給が 30 シリング以下で、本人が被用者としての保険料を支払う義務を負っている場合には、使用者の支払う保険料は 6 シリングである。また、同じ状況で被用者が女性の場合には、使用者が支払う保険料はそれぞれ 3 シリング 2 ペンス、4 シリング 8 ペンスとなる。なお、自らの使用する被用者が 18 歳以下の男子の場合には、使用者の支払う保険料は 2 シリング 4 ペンスであり、同様の女子の場合には 1 シリング 10 ペンスである<sup>23</sup>。

自営業者の場合、18 歳から 70 歳の男性が 6 シリング 6 ペンス、同じく女性が 5 シリング 5 ペンスであり、18 歳以下の男子が 3 シリング 9 ペンス、同じく女子が 3 シリング 3 ペンスである<sup>24</sup>。

最後に、被雇用者の週当たりの保険料は、18 歳から 65 歳までの男性が 5 シリング、18 歳から 60 歳までの女性が 4 シリング、18 歳以下の男子が 2 シリング 11 ペンス、同女子が 2 シリング 5 ペンスであった<sup>25</sup>。

このように被保険者および使用者が支払う保険料は、国庫から拠出される資金と相まって、国民保険基金を形成する<sup>26</sup>。給付にかかる資金は、この国民保険基金から支払われる<sup>27</sup>。

(3) 保険給付の種類は、①失業給付、②傷病給付、③出産給付、④寡婦給付、⑤保護者手当 (guardians allowance)、⑥退職年金、⑦死亡補助金 (Death Grant) であり、これらの給付に各種加算がなされる場合がある<sup>28</sup>。以下、本文では、①失業給付、⑥退職給付、⑦死亡補助金のみを絞って、それぞれの給付の中身を概観することとする (ただし、本章以

<sup>23</sup> 以上、使用者の保険料額に関しては National Insurance Act 1946, 1<sup>st</sup> Sched., part II.

<sup>24</sup> 以上、自営業者の保険料額に関しては National Insurance Act 1946, 1<sup>st</sup> Sched., part III.

<sup>25</sup> 以上、被雇用者の保険料額に関しては National Insurance Act 1946, 1<sup>st</sup> Sched., part IV.

<sup>26</sup> National Insurance Act 1946, s. 2 (1).

<sup>27</sup> National Insurance Act 1946, s. 2 (1).

<sup>28</sup> National Insurance Act 1946, ss. 23-27.

下の叙述との関係で、1946年法における給付の定型性を描き出す目的から、脚注において①、⑥、⑦以外の各給付に関しても説明をする)。

まず、①失業給付は、失業による雇用の中断(interruption of employment)があった場合に<sup>29</sup>、3日間の待機期間<sup>30</sup>を経過後、受給することができる。失業による雇用の中断とは、稼働することができ、1946年法の下で被用者として扱われるような労働に従事できる状態にあるにもかかわらず<sup>31</sup>、失業している状態を意味する<sup>32</sup>。失業給付の受給可能期間は180日間である(ただし、延長される場合もある)<sup>33</sup>。この期間を超えて再び受給可能となるには、13週間分の保険料抛出の完了が条件となる<sup>34</sup>。

失業給付の給付額は、18歳以上の人(結婚している女性を除く)が週当たり26シリングであり、子供がある場合には7シリング6ペンスの、大人の扶養家族がある場合には16シリングの増額を受けることができる(以下説明の便宜のため、本稿においてはこれを基本的給付額と呼ぶ)。18歳以下の人(結婚している女性を除く)の場合、子供あるいは大人の扶養家族の増額を受けられる期間中は、基本的給付額を受けることができるが、それ以外の期間は15シリングとなる。18歳以上の結婚している女性の場合には、夫に関して増額を受けることができるとき、あるいは夫と別居しており金銭的援助を受けられないときは基本的給付額を受けられるが、それ以外の場合には、増額部分は変わらないものの週当たりの給付本体が20シリングに減らされる。18歳以下の結婚している女性の場合には、夫に関する増額を受けられる場合、あるいは子供や大人の扶養家族に関する増額を受けられ、かつ夫と同居しておらず金銭的援助

<sup>29</sup> National Insurance Act 1946, s. 11 (1).

<sup>30</sup> ただし、その後続く13週間ですらに9日間の雇用の中断があった場合には、最初の3日間についても受給できる。National Insurance Act 1946, s. 11.

<sup>31</sup> National Insurance Act 1946, s. 11 (2) (a) (i).

<sup>32</sup> National Insurance Act 1946, s. 11 (2) (d).

<sup>33</sup> National Insurance Act 1946, s. 12 (1).

<sup>34</sup> National Insurance Act 1946, s. 12 (3) (a).



を受けられない場合には、基本的給付額を受けられるが、子供や大人の扶養家族に関する増額を受けられるのみの場合だと基本的給付額の週当たりの給付本体が 20 シリングに減額され、さらに何らの増額も受けられない場合には、週当たりの給付本体は 15 シリングに減らされる<sup>35,36,37,38,39</sup>。

<sup>35</sup> 以上、給付額に関しては National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part II, art. 1.

<sup>36</sup> また②傷病給付に関しては、上記の失業給付とまとめて規定されているため、多くの点において類似した制度になっている。傷病給付に言う雇用の中断の期間とは、ある特定の病気や肉体的・精神的障害によって労働することができない日 (National Insurance Act 1946, s. 11 (2) (a) (ii)) である。傷病給付の受給のためには、国民保険の被保険者になってから、雇用の中断が生じるまでに、保険料を 156 週間分以上納入している必要がある (s. 12 (2) (a))。また、傷病給付を 312 日を超えて受給することはできない (s. 12 (2) (b))。この期間を超えて再び受給可能となるには、13 週間分の保険料抛出の完了が条件となる (s. 12 (3) (a))。傷病給付の給付額は、先述の失業給付とほぼ同じである (結婚した女性に関して、一定の場合に基本的給付額の週当たりの給付が失業給付よりも 4 シリング低くなるのが相違点である) (National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 2)。

<sup>37</sup> 次に、③出産給付に関してであるが、これは下記の 3 種類の給付を含んでいる。すなわち、出産補助金 (maternity grant)、付添手当 (attendance allowance)、出産手当 (maternity allowance) である。出産補助金と付添手当の受給要件は、イギリスに居住していること (National Insurance Act 1946, s. 14 (4))、同法の下で認定された医者 (qualified practitioner ; s. 16 (1) (c)) によって、出産のための期間にあることが証明されること (s. 14 (1) (a))、および本人もしくはその夫が保険料抛出にかかる要件を満たしていることである (s. 14 (1) (b))。ただし、本人と夫の両者が保険料を抛出していても、規定の倍額を受けることはできない (s. 14 (1) (b) (i))。また、出産手当を受けられる保険料抛出の要件を満たしている場合、付添手当を受けることはできない (s. 14 (1) (b) (ii))。出産補助金は、一時金であり、給付額は 4 ポンドである (National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part II, art. 1)。付添手当の給付期間は、お産の床についたとされる日付から 4 週間であり (National Insurance Act 1946, s. 14 (2))。ただし、女性が亡くなった場合にはその時点で給付は終了する。Ibid.)、その額は週当たり 20 シリングである (2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 3)。出産手当の受給のためには、同法の下で認定された医者によって、ある週にお産のための床に就くであろうことが証明されること (s. 15 (1) (a))、および本人が保険料の抛出要件を満たしていることが必要である。出産給付の額は週当たり 36 シリングであり (National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 4)、受給可能

(4) 続いて、⑥退職年金<sup>40</sup> についてである。受給要件は、年金受給年齢に達し、規則的な雇用 (regular employment) から退職したこと<sup>41</sup>、か

期間は、お産の床につくであろうと証明された週の6週間前から始まる13週間の間である (National Insurance Act 1946, s. 15 (2)). なお、出産予定の女性が亡くなった場合にはその時点で給付は終了する。同条同項 (a)。また、実際の出産が予定日より遅くなった場合には、予定日から6週間を超えない限り、出産給付は継続して給付される。同条同項 (b))。

<sup>38</sup> ④寡婦給付も、寡婦手当 (widow's allowance)、寡婦母性手当 (widowed mother's allowance)、寡婦年金 (widow's pension) という3種類の給付の総称である。受給要件は、亡くなった夫が保険料の拠出要件を満たしていることが3種類の給付に共通している (National Insurance Act 1946, s. 17 (1))。各給付の個別の要件は、それぞれ、寡婦手当の場合、亡くなった夫が退職年金を受給していないか、残された妻が年金受給年齢に達していないこと (s. 17 (1) (a))、寡婦母性手当の場合、残された妻に亡くなった夫の子供を含む家族があること (s. 17 (1) (b))、寡婦年金の場合、夫の死亡時に夫婦の婚姻生活が10年以上継続しており、かつ残された妻が50歳以上で年金受給年齢に達していないこと (s. 17 (1) (c)) である。寡婦手当の給付期間は、夫の死後13週間であり (s. 17 (2) (a))、給付額は週当たり36シリングである (子供がある場合には7シリング6ペンスの加算がなされる) (National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 5)。寡婦母性手当は、残された妻にこのような家族がある限り給付され (s. 17 (2) (b))、その額は週当たり33シリング6ペンスである (2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 6)。寡婦年金は、残された妻が年金受給年齢に達するまで、また他の2種類の寡婦給付を受給しない限り給付され (s. 17 (2) (c))、給付額は週当たり26シリングである (2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 7)。ただしいずれの給付も、妻の死後は支払われない (s. 17 (3))。また、残された妻の収入に応じて、寡婦給付の額は多少調整される (s. 17 (4))。

<sup>39</sup> ⑤保護者手当は、ある人の家族の中に両親を亡くした子供がおり (National Insurance Act 1946, s. 19 (1) (a))、かつその家族の少なくとも1人が国民保険の被保険者である場合に (s. 19 (1) (b))、その人に給付される (養子の場合、あるいは非嫡出子の場合には規則によって要件が変更される場合がある) (s. 19 (1) (b)(i))。週当たりの給付額は12シリングである (National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 8)。

<sup>40</sup> この1946年法において、それまで老齢年金 (old-age pension) と呼ばれていたものの呼称が退職年金 (retirement pension) になった。この理由は、「Beveridge 報告書で退職が年金の受給要件とされたことに伴うものである」という。嵩さやか『年金制度と国家の役割 — 日英の比較法的研究』(東京大学出版会、2006年)88頁、註205。

<sup>41</sup> National Insurance Act 1946, s. 20 (1) (a).

つ保険料拠出要件を満たしていること<sup>42</sup>である。退職したものと扱われるためには、退職の通知をする必要がある<sup>43</sup>。退職年金の給付は生涯にわたって行われる<sup>44</sup>。週当たりの給付額は 26 シリングであり、子供がある場合には 7 シリング 6 ペンス、大人の扶養家族がある場合には 16 シリングの増額を受けることができる<sup>45</sup>。

また、年金受給年齢に達した女性は、夫の被保険者資格によって、退職年金を受けることができる<sup>46</sup>。この場合における給付額は週当たり 16 シリングであり、子供がある場合には 7 シリング 6 ペンスの増額を受けることができる<sup>47</sup>。

(5) 最後に、⑦死亡補助金は、ある人がイギリス国内で<sup>48</sup>死亡した場合に、当該死亡に関連して生ずる費用（葬儀の開催と出席の費用（労働時間の喪失の補てんを含む）、喪服の購入費など<sup>49</sup>）を合理的な根拠によって負担する人に対して<sup>50</sup>、死亡した本人あるいはその家族が保険料拠出の要件を満たしていた場合<sup>51</sup>に給付される。ただし、給付を受けられるのは 1 回の死亡に関して 1 人のみであり、要件を満たす人が複数ある場合の優先順位は規則によって定められている<sup>52</sup>。給付額は死亡した人の年齢によって異なっており、死亡した人が 3 歳未満の場合には 6 ポンド、

<sup>42</sup> National Insurance Act 1946, s. 20 (1) (b).

<sup>43</sup> National Insurance Act 1946, s. 20 (2) (b).

<sup>44</sup> National Insurance Act 1946, s. 20 (3).

<sup>45</sup> National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 9 (a).

<sup>46</sup> National Insurance Act 1946, s. 21 (1). より詳細には、ここで言う夫は、妻が当該年齢に達する前に結婚していた夫か、あるいは妻が寡婦給付を得られるようになる年齢の直前に亡くなった夫であり、年金受給年齢到達後に結婚した場合には、異なる要件が課される。National Insurance Act 1946, s. 21 (1) (a)-(c).

<sup>47</sup> National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I, art. 9 (b).

<sup>48</sup> National Insurance Act 1946, s. 22 (3).

<sup>49</sup> National Insurance Act 1946, s. 22 (2) (a)-(b).

<sup>50</sup> National Insurance Act 1946, s. 22 (1) (a).

<sup>51</sup> National Insurance Act 1946, s. 22 (1) (b).

<sup>52</sup> National Insurance Act 1946, s. 22 (6) (a).

3～6歳の場合には10ポンド、6～18歳の場合には15ポンド、18歳を超える場合には20ポンドである<sup>53</sup>。

(6) このように、1946年法の実体的側面に関しては、すべての給付の額や要件に関して、かなり詳細な規定が置かれていた。これは、従前の社会保険（国民保険）の各制度の実体的側面とほぼ同様の規定の仕方であったと言えよう。すなわち、市民個人々の具体的なニーズの評価のような、裁量の余地のある制度とはなっていない。さらに、1946年法のすべての給付に関して、市民は受給要件を満たした場合には、給付を受ける「権利を有する（shall be entitled to）」との文言が条文上用いられている。

これらの点は、後に検討する公的扶助に関する法律、すなわち1948年国民扶助法（本章第4節）の規定の仕方とは好対照をなしていた。

そして、後述するように（本章第8節）、この1946年法（および次節の1946年国民保険（労働災害）法）と、1948年国民扶助法の実体的側面における差異が、権利救済機関たる審判所制度の設計において反映されたと考えられる。

## II. 手続的側面（権利救済）

(1) 上記のような実体的側面を念頭に、ここでは1946年法の手続的側面を、権利救済機関を中心として検討する。ただし1946年法は、「不可解にも（for some inscrutable reason）<sup>54</sup>」、権利救済機関の構成やそこにおける手続等に関してほぼなにも定めておらず、これに関する詳細を国民保険大臣が作成する規則（regulations）に委任している<sup>55</sup>。そのため、同法における権利救済等の手続の全容を知るためには、1948年国民保険（給付に関する決定・問題）規則（The National Insurance (Determina-

<sup>53</sup> National Insurance Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part II, art. 2, (a)-(d).

<sup>54</sup> W. A. Robson, *Statutes and Reports: The National Insurance Act, 1946* (1946), THE MODERN LAW REVIEW, p. 178.

<sup>55</sup> National Insurance Act 1946, s. 43 (1)-(6).

tion of Claims and Questions) Regulations 1948 ; 以下 1948 年規則という) を参照する必要がある。

給付を受ける権利に関する問題は、市民から、大臣によって任命される保険官 (insurance officer)<sup>56</sup> に対して提出される<sup>57</sup>。保険官は、受給権の問題を、申請者たる市民に対して有利に<sup>58</sup>、あるいは不利に<sup>59</sup>、決定し (第一次的決定)、もしくは地方審判所 (local tribunal) に照会する<sup>60</sup> (このうち、保険官による地方審判所への照会に関しては重要な論点がある。(4)にて後述)。

受給権の問題に関して不利益な決定を受けた市民は、地方審判所に対して上訴をすることができる<sup>61</sup>。地方審判所は、使用者または被用者以外の被保険者を代表する者からなる名簿から 1 人、被用者を代表する者からなる名簿から 1 人、そして大臣によって任命されるチェアマン 1 人の計 3 人によって構成される<sup>62</sup>。前二者の名簿は大臣によって作成されるが<sup>63</sup>、名簿作成の際には、大臣は地方諮問委員会やその他の使用者・被用者団体、友愛組合などからの勧告を考慮しなければならない<sup>64</sup>。チェアマ

<sup>56</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 9 (1).

<sup>57</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 10 (1).

<sup>58</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 10 (2) (a).

<sup>59</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 10 (2) (b).

<sup>60</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 10 (2) (c).

<sup>61</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 11 (1).

<sup>62</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 8 (1) (a)-(c).

<sup>63</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 8 (2).

<sup>64</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regula-

ンもその他のメンバーも、在任の期間中、オフィスを保持することができる<sup>65</sup>。地方審判所における審理は、個人の私的・経済的な状況が暴露されてしまう恐れがあるとチェアマンが考える場合を除いては、公開で行われる<sup>66</sup>。当該審理において、上訴人は、バリスタ、アドヴォケイト (advocate) およびソリシタではない者、つまり非法曹の代理人に限り、利用することが許されている<sup>67</sup>。

地方審判所が上訴に関する決定を下すと、決定の記録の謄本が速やかに、上訴人と保険官らに送付される（この際、決定が上訴人たる市民に不利なものである場合には、更なる上訴の要件について上訴人に通知がされる）<sup>68</sup>。

(2) 保険官、市民、および労働組合等は、地方審判所の裁決に不服がある場合には、裁決から3カ月以内に、国民保険コミッショナーあるいは副コミッショナー (National Insurance Commissioner, deputy Commissioner; 以下、これらをまとめて単にコミッショナーという) に対して更なる上訴をすることができる<sup>69</sup>。ただし、市民の側がコミッショナーに対して上訴を行おうとする場合には、①基本的には地方審判所またはコミッショナーからの許可 (leave) が必要とされる、しかしながら②地方審判所の裁決が3名全員の一致でなく見解が割れていた場合には、許可は不要である<sup>70</sup>、との細かな規定が置かれていた<sup>71</sup>。

tions 1948, reg. 8 (3).

<sup>65</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 8 (4), (7).

<sup>66</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 13 (1).

<sup>67</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 13 (1).

<sup>68</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 14 (3).

<sup>69</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 15 (1) (a)-(c), (2).

<sup>70</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regula-

コミッショナーは国王によって任命されることとされており、10年以上の経験を有するバリスタかアドヴォケイトのうちから選ばれる<sup>72</sup>。当事者から要求があった場合、コミッショナーは口頭審理なしでも裁決を為し得ると考えられる場合を除き、口頭審理を行わねばならない<sup>73</sup>。この口頭審理においては、地方審判所の場合と異なり、バリスタやソリシタから法曹による代理も認められる<sup>74</sup>。また、上訴が特に困難な法的問題を含んでいるときには、単独のコミッショナーではなく、3人のコミッショナーによる審判所が構成され、そこにおいて当該上訴が審理される<sup>75</sup>。コミッショナーの決定の謄本は、速やかに上訴人らに送達される<sup>76</sup>。

(3) このように、1946年法の審判所制度は、地方審判所と国民保険コミッショナーという2段階の構造を採っている。これは明らかに、第2章第3節において検討した1911年国民保険法の失業保険部分の権利救済機構をモデルとしている。そしてこの制度は、ベヴァリジ報告書の審判所制度についての提案とほぼ異ならないものであった（ただし先述のように、同報告書はほとんど新たな提案を行ってはいなかった）。

それでは、この1946年法における権利救済機構は、本稿の「独立性」という分析軸からはどのように評価されるか。この問題を検討するに当たっては、モデルとされた1911年国民保険法の失業保険部分の権利救済機構（仲裁人裁判所および審判人：1911年法以降の各立法による改正も

---

tions 1948, reg. 15 (1), 但書 (Provided that...) 部分。

<sup>71</sup> この点は、本章第3節で論じる1946年国民保険（労働災害）法の下での権利救済機関と異なっている点である。

<sup>72</sup> National Insurance Act 1946, s. 43 (3) (c).

<sup>73</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 16 (1).

<sup>74</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 16 (3) (a).

<sup>75</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 16 (5).

<sup>76</sup> The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 16 (6).

含むもの)との比較が有用であろう。

(4) まず、地方審判所に関しては、1911年法の仲裁人裁判所との相違点はそう多くない。異なっている点は、①チェアマンの任命権限が商務省から大臣に変更された、②チェアマン以外のメンバーの構成が、かつての「同数の使用者代表と労働者代表」から、「使用者または被用者以外の被保険者を代表する者からなる名簿から1人、被用者を代表する者からなる名簿から1人」に変更された、という程度である。

さらに、上述のように、保険官が地方審判所に対して問題を照会することを許す規定がある。当該規定は、保険官が第一次的決定を地方審判所に対して委ねる規定であり、審判所が権利救済機関としてというよりはむしろ、行政庁としての行為を行う場合があることを示しており、先述の1911年失業保険法の仲裁人裁判所に関しても見られた規定である(第2章第3節<sup>10</sup>参照)。

(5) 次に、国民保険コミッショナーに関しては、任命権限が国王にあるという点で変わりがない。ただ、1946年法においては条文上、10年以上の経験を有するバリスタかアドヴォケイトである必要があると規定されており、この法曹資格の要求という点が従前の審判人制度と大きく異なっている。独立性の文脈と直接に結び付くわけではないものの、審判所の構成員に法曹資格が要求されたことは、歴史上初めてのことであり、画期的なことであった。

(6) このように、1946年法における審判所制度の独立性は、1911年法以来の失業保険における審判所制度と実態としてほとんど変わらないか、わずかに上昇した程度であると言えよう。この背景には、従前の失業保険における審判所制度が一般的に「並はずれてうまくいっていた(worked exceptionally well)<sup>77</sup>」との高い評価を受けており、それに伴って、ベヴァリジ報告書が審判所制度に関してほとんど改革の提案をしていないことがあったと考えられる。

<sup>77</sup> HARRY STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (1968), p. 2.



なお、次節で論じるように、1946年国民保険(労働災害)法の下での権利救済制度は、本節で論じた1946年法の制度と酷似している<sup>78</sup>。

この2つの法の下での権利救済制度の異同に関しては、次節にて詳論することとする。

### 第3節 1946年国民保険(労働災害)法

(1) ベヴァリジ報告書は、労働災害の問題を、それまでの使用者と被使用者の私人間の問題から、国家による強制保険へと改革することを勧告した。そして同報告書は、この労働災害保険を包括的な国民保険の一環とすべきこともまた示した。

1946年国民保険(労働災害)法(National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946)は、同報告書の勧告のうちの多くを達成した。すなわち、労災保険制度が作られ、それを国民保険省が管掌することとなった。

(2) しかしながら、前節で検討した国民保険一般の給付にかかる基金と、労働災害に関する基金は別建てとされた。これが、単一の社会保険基金を想定していた<sup>79</sup>ベヴァリジ報告書とは食い違った点である。別建ての保険基金が作られたのは、国民保険一般の基金(主に年金)に関しては、国民の年齢や人口の配置などから将来の支出を予測することが容易であったが、他方で労働災害は突発的なものであり、支出に関する予測が困難であり、両者を同じく扱うことが妥当とされなかったという事実起因すると考えられる<sup>80</sup>。

<sup>78</sup> 象徴的であるが、1946年国民保険(労働災害)法の下においても、第1段階の権利救済を行う審判所の名称が、条文上は単に「地方上訴審判所」とされており、1946年法のものと同様である。両者の混同を避けるため、以下の叙述では適宜「国民保険地方審判所」あるいは「労災保険地方上訴審判所」と表記する。なお、第2段階の権利救済を担うコミッショナーに関しては、条文上「国民保険コミッショナー」あるいは「労働災害コミッショナー」との文言の区別がなされている

<sup>79</sup> Sir William Beveridge, *Beveridge Report Social Insurance and Allied Services* (1942, Cmnd 6404), para. 389.

このように、国民保険一般と労災保険が別個の保険基金を有する状態は、1973年社会保障法（Social Security Act 1973）によって初めて労災保険独自の基金が廃止され<sup>81</sup>、国民保険一般の仕組みと労災保険が統一されるまで続く。

### I. 実体的側面

(1) 以下、1946年労災法の実体面について概観する。同法の下における被保険者は、書面か口頭か、明示か黙示かを問わず、イギリスにおいて、あらゆる労働契約（contract of service）および徒弟契約によって雇用されているすべての者である<sup>82</sup>。前章において確認したように、1946年労災法以前の労災補償に関する法では、労働者の所得額によって法適用の有無が決まっており、1946年労災法がはじめて、すべての被用者に対して労災補償に関する法を適用した<sup>83</sup>。

被保険者の拠出する保険料は、性別と年齢によって分かれており、18歳以上の男性が週当たり4ペンス、同じく女性が3ペンス、18歳未満の男子が2ペンス半、同じく女子が2ペンスである。また、被保険者の使用者も保険料を拠出する義務を負っており<sup>84</sup>、それぞれの被保険者の拠出する額と同額を拠出する<sup>85</sup>。

(2) 同法による保険給付にかかる資金は、労働災害基金（Industrial Injuries Fund）から拠出されるが、この基金は、①被保険者及びその使

<sup>80</sup> 樫原朗『イギリス社会保障の史的研究 II』（法律文化社、1980年）668頁。

<sup>81</sup> Social Security Act 1973, s. 94 (1)-(11), 特に(7)。

<sup>82</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 1 (1), 1<sup>st</sup> Sched., part I, art. 1.

<sup>83</sup> しかしながら、一定の適用除外は存在した。National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, 1<sup>st</sup> Sched., part II.

<sup>84</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 2 (a).

<sup>85</sup> 以上、保険料額に関しては National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, 2<sup>nd</sup> Sched., part I.

用者によって拠出された保険料<sup>86</sup>、および②この①の保険料の合計額の5分の1に相当する額と同額を国庫が拠出する資金<sup>87</sup>によって形成される。つまり上述のように、前節で述べた1946年国民保険法による国民保険基金とは別建ての基金が設けられるということである<sup>88</sup>。

(3) 受給のためには、労働に起因する事故 (accident arising out of and in the course of such employment) によって、被保険者に個人的傷害 (personal injury) が発生したことが必要である<sup>89</sup>。給付の種類は、①被保険者が傷害によって稼働できなくなった場合に受給する労働傷害給付 (industrial injury benefit)<sup>90</sup>、②被保険者が上記傷害の結果、肉体的・精神的な能力を喪失した場合に受給する労働障害給付 (industrial disablement benefit)<sup>91</sup>、③被保険者が傷害によって死亡した場合に受給する労働死亡給付 (industrial death benefit)<sup>92</sup> の3種類である。

①労働傷害給付は、基本部分が週当たり45シリング(17~18歳の場合は33シリング9ペンス、17歳以下の場合は22シリング6ペンス)<sup>93</sup>で、子供がある場合、大人の扶養家族がある場合に加算がされる。給付期間は、事故の生じた日から156日間(日曜を除く)である<sup>94</sup>。

②労働障害給付は、労働傷害給付の給付終了の日において、被保険者が、永続的な (permanent)、もしくは重大な (substantial=障害の程度が20%以上と評価される)、肉体的・精神的障害に苦しんでいる場合<sup>95</sup>、

<sup>86</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 2 (a).

<sup>87</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 2 (b).

<sup>88</sup> 後述のように、同じ「国民保険」という名称を冠しつつ、労災保険だけがその他の一般の保険制度と別建ての基金を有するという仕組みは、1973年まで存続する。本稿の問題関心からは、この1973年の基金の統合に先立つ1966年に、両制度の権利救済機構がすでに統合されていたことが興味深い。

<sup>89</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 1 (1).

<sup>90</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 7 (1) (a).

<sup>91</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 7 (1) (b).

<sup>92</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 7 (1) (c).

<sup>93</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 11 (3).

<sup>94</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 11 (4).

あるいは労働傷害給付の給付終了後のいずれかの時点において、重大かつ永続的な障害に苦しんでいる場合<sup>96</sup>に支払われる。

障害の程度が20%以上と評価される場合には、労働障害給付は「労働障害年金」の形をとる<sup>97</sup>。労働障害年金の給付額は、障害の程度が20%の場合には週当たり9シリング、30%の場合には13シリング6ペンス、と、いうように10%刻みで定められており、100%の場合に45シリングとなる<sup>98</sup>。また、傷害による能力の喪失によって被保険者が稼働能力を永続的に喪失した場合には、年金額が週当たり20シリング加算される<sup>99</sup>。さらに、特に困難な事情がある場合、恒常的に付添いが必要な場合、子供がある場合等にも、年金額への加算が定められている<sup>100</sup>。

以上に対し、障害の評価が20%未満の場合には、労働障害給付は「労働障害賜金 (industrial disablement gratuity)」と呼ばれ、150ポンドを超えない一定額が支払われる<sup>101</sup>。

最後に、③労働死亡給付は、労働災害によって死亡した者の寡婦、鰥夫、子供、両親、親類、および死亡者の子供を養育している女性に支払われる<sup>102</sup>。すべての規定に触れることはできないので、ここでは寡婦に対する給付を扱う。

受給のためには、被保険者の死亡時に本人と同居しているか、定期的に一定額以上の生活費を本人から受け取っていた（受け取る資格があった）必要がある<sup>103</sup>。給付は年金の形式で行われ、再婚しない限りは終身にわたって支払われる<sup>104</sup>。年金の給付額は基本的には週当たり30シリ

<sup>95</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 12 (1) (a) (i)-(ii).

<sup>96</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 12 (1) (b).

<sup>97</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 12 (7).

<sup>98</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, 3<sup>rd</sup> Sched.

<sup>99</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 13 (1).

<sup>100</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, ss. 14-18.

<sup>101</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 12 (6) (a)-(b).

<sup>102</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, ss. 19-24.

<sup>103</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 19 (1).

ングである<sup>105</sup>。

また、再婚によって年金の給付が終了した場合には、賜金として、年金の週額の 52 倍相当額が一時金で支払われる<sup>106</sup>。

## II. 手続的側面 — 権利救済（審判所）制度

(1) それでは、1946 年労災法の手続的側面を、権利救済機関を中心として検討する。ここでは、給付請求が含む問題の種類によって、3つのルートが設けられている。

同法のもとの給付に対する請求は、すべて大臣によって任命される保険官<sup>107</sup> に対して提出される<sup>108</sup>。一般的なルートでは、保険官によって第一次決定がなされ、当該第一次の決定に不満がある場合、請求者たる市民は、地方上訴審判所に対して上訴をすることができる<sup>109</sup>。また、給付請求に理由がないと考える場合、保険官は第一次的決定を自らなすこともできるが、そうせず当該請求を地方上訴審判所に対して照会することもできる<sup>110</sup>。これは、第一次的決定を地方上訴審判所に委ねる規定であると解することができる。

地方上訴審判所は、使用者を代表するメンバー 1 人以上、それと同数の被保険者を代表するメンバー、そして大臣によって任命されるチェアマンからなる<sup>111</sup>。使用者代表メンバーおよび被保険者代表メンバーが選任される元となる名簿は、各地域ごとに大臣が作成し<sup>112</sup>、規則に規定された方法によって選任される<sup>113</sup>。規則には、名簿の作成の際、使用者や

<sup>104</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 19 (2) (a).

<sup>105</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 19 (3).

<sup>106</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 19 (2) (b).

<sup>107</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 44.

<sup>108</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 45 (1).

<sup>109</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 46 (1).

<sup>110</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 45 (3) (b) (i).

<sup>111</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 43 (1).

<sup>112</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 43 (3).

被保険者の団体等からの意見を聞くこと、チェアマンや名簿に登録されたメンバーはオフィスを保持できること等が規定されている<sup>114</sup>。

(2) 地方上訴審判所の決定に対して不服がある場合、市民または保険官は、審判所またはコミッショナーの許可を得た上で、労働災害コミッショナー (Industrial Injuries Commissioner) および副コミッショナー (以下、両者を合わせて労災コミッショナーという) に対して更なる上訴をすることができる<sup>115</sup>。労災コミッショナーへの上訴の許可は、事案に重要な原理や特別な重要性が含まれている場合に与えられる<sup>116</sup>。労災コミッショナーは、10年以上の経験を有するバリスタやアドヴォケイトの中から、国王によって任命される<sup>117</sup>。上訴が特に困難な法的論点を含んでいる場合には、単独の労災コミッショナーではなく、3人の労災コミッショナーからなる審判所によって審理が行われる<sup>118</sup>。

地方上訴審判と労災コミッショナーの行う審理は、いずれも公開される<sup>119</sup>。

(3) ただし、保険官への給付請求が、労災事故によって労働者の稼働能力の減少が生じたか、その稼働能力の減少はどの程度であったか等の医学的な問題を含む場合には、以上の一般的なルートとは別のルートが用意されている<sup>120</sup>。このような場合、保険官は自ら第一次的決定を行わず、これらの医学的な問題を含む給付請求を医療委員会 (medical board) に照会しなければならない。そしてこの医療委員会が第一次的決

<sup>113</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 43 (4).

<sup>114</sup> National Insurance (Industrial Injuries) (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 15 (1)-(6).

<sup>115</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 47 (1) (a)-(c).

<sup>116</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 47 (4).

<sup>117</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 42 (1).

<sup>118</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 42 (2) (a).

<sup>119</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 51 (3).

<sup>120</sup> しかしながら、このルートにおいて権利救済を担う上訴審判所 (本文ですぐ後に述べる医療上訴審判所) は年間 15,000 件 (H. Street, *supra* note 77, p. 13.) もの上訴を審理しており、このルートの重要性が低いわけではない。

定を行う<sup>121</sup>。医療委員会は、2人の医療実務者からなるもので、国民保険大臣によって任命される<sup>122</sup>。この医療委員会の第一次決定に関して不服を持つ市民は、医療上訴審判所 (medical appeal tribunal) に対して上訴をすることができる<sup>123</sup>。医療上訴審判所は、チェアマンとその他2人の医療実務者からなり、いずれも大臣によって任命される<sup>124</sup>。

その他、医療委員会と医療上訴審判所に関する詳細は、規則に委任するとされており<sup>125</sup>、そこでは、いずれの機関においても、扱われる事案に関して直接の利害関係を有する者はメンバーになることができないこと等が定められている<sup>126</sup>。

---

<sup>121</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 39 (1). なお、この医療委員会を、第一次的決定を行う機関ではなく権利救済を行う機関であると誤解していると思われる文献が、イギリスにおいても日本においても散見される。しかし、法文上、医学的な問題は「医療委員会あるいは医療上訴審判所によって決定をされる」(National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 36 (1) (c)) と規定され、それ以外の受給権に関する問題が「保険官、地方上訴審判所、あるいはコミッショナーによって決定される」(National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 36 (2)) と規定されていることから、医学的問題に関しては保険官の管轄とならない(つまり、医療委員会が権利救済機関であると解釈すると、医学的問題に関して第一次的決定を行うことのできる機関が存在しなくなる)。さらには、「障害給付に関するあらゆる請求者の事案は、障害に関する問題の決定のため、保険官によって、医療委員会に照会される (The case of *any* claimant for disablement benefit shall be referred by the insurance officer to a medical board for determination of disablement questions... ; 傍点および強調は引用者)」(National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 39 (1)) と規定されていることから、医療委員会は、市民たる給付請求者が上訴を行うか否かに関わらず判断を行う (つまり、権利救済を扱う機関ではない) ことが明らかである。

<sup>122</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 38 (1), National Insurance (Industrial Injuries) (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 6 (1).

<sup>123</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 39 (2).

<sup>124</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 38 (2).

<sup>125</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 38 (3).

<sup>126</sup> National Insurance (Industrial Injuries) (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, regs. 6 (1) (a)-(b) and 10 (1) (a)-(b).

(4) この医療上訴審判所には、上訴に関する管轄権とは異なる役割も与えられていた。すなわち、大臣が、医療委員会が行ったある決定に対して、医療上訴審判所に審理をしてほしいと考える際には、大臣の指示によって保険官は当該問題を上訴審判所に照会し、医療上訴審判所は、上訴を審理する場合と同じように (as on an appeal)、医療委員会の決定を認容したり変更したりすることができる<sup>127</sup>。

これと類似した規定は、1911年法の失業保険における仲裁人裁判所にも与えられていたし(第2章第3節(10)参照)、前節で述べた1946年法の国民保険一般に関する地方審判所との関係でも(本章第2節II(4))、すぐ上で述べた労災保険の一般的ルートにおける地方上訴審判所においても見られた。しかしながら、他法による規定と比べて医療上訴審判所にかかる規定が特徴的なのは、医療委員会が一応決定をしており、その決定が大臣によって医療上訴審判所に照会されている点である。よって、医療上訴審判所が第一次的決定を委託されていると解することが可能か、非常に困難な問題が生じる(1911年法や1946年法、労災における一般的ルートにおいては、保険官はそもそも何らの決定も行っていない段階で審判所に照会をしていたため、第一次的決定が審判所に委ねられていたと解することに特段問題がなかった)。

この点、条文の文言(「上訴を審理する場合と同じように (as on an appeal)」)はあくまで、同規定による審理が上訴とは別のものであるとの前提に立っていると解される。また同規定は、のちに医療上訴審判所の性質や審理方式に関する裁判例(本章第7節)において問題となるが、同裁判例の判旨もやはり、同規定による医療上訴審判所の審理は、上訴とは別のものであると考えている。

このように考えると、同規定は第一次的決定でも上訴でもない、ごく特殊な形式の審理の権限を定めたものと解するほかない。

(5) なお、請求者が労災保険の対象資格を有するか否かといった問題

<sup>127</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 39 (3).



に関わる場合、手続は別のルートをたどることになる。すなわち、これらの問題について決定を受けたい市民は、保険官ではなく国民保険大臣に対して申請を行い、同大臣が第一次的決定をする<sup>128</sup>。この大臣の決定に関して市民が不服を有する場合、その不服が法的論点に関わるものであれば、司法裁判所たる高等法院へと上訴をすることができ<sup>129</sup>、この高等法院の決定が終局的なものである<sup>130</sup>。

(6) 最後に、報酬規定に関して確認をしておく。コミッショナーの報酬その他の費用に関しては大蔵省が決定した額を大臣が支払い<sup>131</sup>、保険官や医療委員会、地方上訴審判所、医療上訴審判所に対しては、大蔵省の同意を得て大臣が決定した額を大臣が支払う<sup>132</sup>。

### III. まとめ

(1) 以上をもとに、1946年労災法における審判所制度を分析する。その際、前節において論じた1946年国民保険法の審判所制度と1946年労災法のそれとの類似性を考慮すると、この分析においては、両者の異同に着目することが有益であると思われる。

総じて、1946年労災法のもとの権利救済機関は1946年国民保険法のものと同様であった(次章で述べることであるが、1966年に国民保険全体で権利救済の仕組みが統一される。1946年国民保険法と1946年労災法の類似性が、1966年の両制度の統一を容易にしたことは疑いない)。

それでもなお、以下のようないくつかの点において両者の間に違いが

<sup>128</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 36 (1) (a), National Insurance (Industrial Injuries) (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 2 (1).

<sup>129</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 37 (1).

<sup>130</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 37 (5).

<sup>131</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 53 (1).

<sup>132</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 53 (2) (a)-(b).

残っていた。

まず、①1946年法では、給付請求に関する権利救済手続には単一のルートのみが存在していたのに対して、1946年労災法においては、医療的な問題等に関して別個のルートが設けられており（第一次的決定の権限も別の行政庁に属していた）、かつこの医療的問題のルートでは1回の上訴しか認められなかった（労働災害コミッショナーへの上訴は許されなかった）点である。

つぎに、②1946年労災法の一般的なルートに関して、地方上訴審判所から労災コミッショナーへの更なる上訴をなす際には、審判所またはコミッショナーによる許可が常に必要とされていた点もまた異なっている（1946年法（国民保険一般）では、一定の場合には上訴の許可は不要であった）。つまり2度目の上訴の審理を受けるための手続上のハードルが、労災保険制度においては国民保険一般よりも高く設定されている。

(2) 上記のような差異は、本稿の分析軸の一つである「独立性」という視点からは、国民保険一般と労災保険の権利救済制度にそれほど多大な問題を生じるものとは思われない。しかしながら、より広い観点からは、小さくない違いを生じると思われる。

特に①に関してであるが、医学的問題に関して別個のルートが設けられること自体には、専門性の観点から説明を加えることが容易であると言えそうである。しかしながら、医学的な問題に関しては労災コミッショナーへの2度目の上訴が不可能である点を正当化することは、それほど容易ではない。1946年法（国民保険一般）においても、また1946年労災法における一般的なルートにおいても、コミッショナーは事案に重要な原理上の問題が存在する場合に、それを審理するという役割を負っていた。そうであるとする、医学的問題に関しても、重要な原理上の問題が生じた場合には労災コミッショナーによる審理を受けさせる、という選択はあり得たはずである。しかしながら、労災コミッショナーは経験豊富なバリスタやアドヴォケイトから選任される法律家であるため、医学的な専門性を有していないので、医学的な問題に関しては判断する能

力を有しないという可能性があり、そのことが労災コミッショナーへの更なる上訴の仕組みを設けなかった理由とも言えそうである。

このように考えると、医学的問題に関して1度の上訴しか許されない点については、権利救済制度の手厚さが劣っていたと理解することも可能であろうが、専門性の観点を考慮すると2度目の上訴を設けることは意味がなかったとする理解もありえよう。

このように、1946年国民保険法の審判所制度と1946年労災法の審判所制度は、独立性の観点からはほとんど差異を見いだせないものの、より広い観点からは、いくらかの差異を有していたと評価することができる。

(3) なお、前節の1946年国民保険法、および本節の1946年労災法のもとにおける審判所制度の独立性を、以下のように評価した論考がある。この評価は本章第6節の論述と深く関係することになるので、本節において言及しておく。

いわく、一般に審判所制度の中には、裁決を下す際に政府の政策目的に影響されざるを得ないものがある。しかしながら1946年国民保険法および1946年労災法の審判所制度は、法と規則の規定に基づいて受給権に関する問題を判断するのであり、そこには政策の入り込む余地がない。ゆえにこれらの法の下での審判所は「司法的機能 (judicial function)」を果たすのであり、独立の者として (as independent persons)、国民保険大臣の影響を受けないのである<sup>133</sup>。

しかしながら、この議論をそのまま受け入れることは、次の3つの理由から困難である。

第一に、同論考の筆者が審判所制度内部の者であることである (副コミッショナー)。先に検討したように、コミッショナーの任命に関しては

<sup>133</sup> 以上、Archibald Safford, *The Creation of Case Law under the National Insurance and National Insurance (Industrial Injuries) Acts (1954)*, 17 THE MODERN LAW REVIEW 198.

省庁の関与が弱まったものの、彼らは依然として報酬等の面においては省庁の管理下に置かれている。このように、客観的に独立性が確立しているかが疑われる者が自らの独立性を主張した場合には、当該事実を念頭に置いた上で信頼性を吟味する必要がある。

第二に、彼が挙げる独立性の実質的根拠への疑義である。法や規則の規定によって問題を解決する際に、その規定の解釈にこそ、政策の影響が入り込む余地があるのである。よって、このような解釈に政策の影響が及ぶ余地が存在しないことを言わない限り、高度の独立性は主張しえないであろう。

第三の理由は、本章第6節で論じるフランクス報告書と関連する。同論考の3年後に発表された同報告書では、一般に審判所が行政の一部と考えられていること、同報告書としてはそのような考え方は受け入れられず、審判所は「裁決 (adjudication)」の機構であると理解するのが適切であることが述べられている<sup>134</sup>。そうであるとする、フランクス報告書公表より前のこの当時に、国民保険および労災保険の審判所はすでに司法的な機能を果たしていたとの評価には疑問が残る。

#### 第4節 1946年国民保健サービス法

(1) ベヴァリジ報告が論じた「包括的な保健及びリハビリテーション・サービス」という主張を受け、1946年に国民保健サービス法 (National Health Service Act 1946; 以下1946年サービス法という) が成立する。同法によって、保健医療は国民保険すなわち社会保険制度

<sup>134</sup> 詳しくは後述する。なお、フランクス報告書がこのような見解を述べたのは一般的な裁判所に関してであるため、国民保険および労災保険の審判所ではすでに司法的なものであるとの理解がされていた可能性がある、との反論が想定される。しかしながら、万が一そのような反論が当たるとしても、フランクス報告書よりもさらに後の判例において、労災保険にかかる審判所の行政的な性格が論じられていることから、フランクス報告書以前の段階で国民保険および労災保険の審判所がすでに司法的な機能を果たしていたとの評価には、やはり納得し難い。

から除外された。

この1946年サービス法の特徴をごく大まかに把握するとすれば、以下の3点に集約させることができよう。まず、①全国民を対象としていること、次に、②基本的には無料で医療を受けられること、最後に、③病院・専門医サービスの国による管理である。

①に関しては、1946年サービス法は、「イングランドとウェールズの人々」の心身の健康の維持増進に関して保健大臣が義務を負うと規定している<sup>135</sup>。それまでの医療保険制度が、被保険者の範囲を多かれ少なかれ限定していたことに対する画期的な出来事であった。

②については、1946年サービス法が明示的に定める例外を除いて、同法によって提供される医療は無料であることが規定されている<sup>136</sup>。この例外とは、医療的な必要のない（つまり本人の希望による）個室や小部屋での入院<sup>137</sup>等である。

③に関しては、1946年サービス法施行以降、主な病院はすべて国有化され<sup>138</sup>、さらに、専門医も国から俸給を受けることとなった<sup>139</sup>。

(2) 1946年サービス法のもとにおいても、審判所という名の機関が設けられている。しかしながらその審判所の機能は、上記③、つまり国民保健サービスにおいて医療を提供する医療実務者の資格の得喪に関するものである（より具体的には、調査によってある医療実務者を国民保健サービスから除外すべきであるとの命令を行うものである）<sup>140</sup>。よってこの審判所は、本稿が問題とするような、市民による社会保障法制度の受給にかかる権利救済とは異なる文脈で存在するものである。社会保障法領域における権利救済といった時に、社会保障給付の受給者（請求者）

<sup>135</sup> National Health Service Act 1946, s. 1 (1).

<sup>136</sup> National Health Service Act 1946, s. 1 (2).

<sup>137</sup> National Health Service Act 1946, s. 4.

<sup>138</sup> National Health Service Act 1946, s. 6 (1)-(2).

<sup>139</sup> National Health Service Act 1946, ss. 14 (1), and 54 (1) (a).

<sup>140</sup> National Health Service Act 1946, s. 42. なお、この審判所は、10年以上のバ

以外の市民が救済を受けるべき立場に置かれる場面は多々あり、このような構造における権利救済もまた非常に高い重要性を有していることは疑いない。しかしながら本稿は、序章において論じた問題関心に示したように、特に社会保障給付の受給者たる市民に射程を限定して議論を行う必要を感じている。そのため、1946年サービス法における審判所に関しては、立ち入った議論を行わない。

なお、保健サービスを受けている（あるいは受けようとする）市民の権利救済に関しては、市民とエグゼクティブ・カOUNシルの間で生じる紛争は大臣によって決定される、との規定があるのみである<sup>141</sup>。つまり、本稿の文脈で言う、給付請求にかかる権利救済機関としての審判所制度は、1946年サービス法においては採用されていない。

(3) この背景には、ベヴァリジ報告書が「社会保障」を所得の保障と定義し、同報告書においては医療の保障は社会保障を達成するための前提とされたこと<sup>142</sup>と関わりと考えられる。同報告書においては、この国民保健サービスは、社会保険を管掌する省庁（同報告書の用語では社会保障省）とは別個の部局によって運営されることが想定されていた<sup>143</sup>。同報告書は社会保険および公的扶助を社会保障省が管掌し、第一次的決定や権利救済の手続を統一的に扱う仕組みを作ることとしていたが、この国民保健サービスは社会保障省の管轄から外れるため、社会保険や公的扶助と共通の審判所制度が作られるべきとは、同報告書も意図していなかった<sup>144</sup>。

---

リスタないしソリシタとしての経験を有し、大法官によって任命されるチェアマン、エグゼクティブ・カOUNシルの代表として大臣によって任命されるメンバー、医療実務者代表として大臣に任命されるメンバー各1人ずつの合計3人で構成される。National Health Service Act 1946, Seventh sched. チェアマンに法曹資格と一定の経験が要求されている点が、注目に値する。

<sup>141</sup> National Health Service Act 1946, s. 47.

<sup>142</sup> W. Beveridge, *supra* note 79, para. 409.

<sup>143</sup> *Id.*, para. 427.

<sup>144</sup> なお同報告書は、医療サービスを始めとする社会保障のための前提となる問題が

この結果、国民保健サービスの立法に際しても、同時に成立した国民保険一般および労災保険と共通の権利救済機関（審判所制度）が設けられなかったものと考えられる<sup>145</sup>。

## 第5節 1948年国民扶助法

### I. 法規定

(1) 前章において検討したように、ベヴァリジ報告書による改革の対象は、社会保険領域のみならず、公的扶助の領域にも及んでいた。同報告書においては、公的扶助はあくまでも例外的な制度ではあるが、重要な制度であると位置づけられていた。

このようなベヴァリジ報告による勧告を受け、1948年国民扶助法（National Assistance Act 1948；以下1948年法という）が制定された。同法は、それまで残存していた救貧法の効力を失わせることを宣言し<sup>146</sup>、これによって救貧法は完全に姿を消した。そして、1934年失業法のもとでの失業扶助（前章第5節参照）と、1940年老齢・寡婦年金法のもとでの補足年金（前章第6節参照）に関する給付行政を引き受けていた扶助庁を、新たに国民扶助庁（National Assistance Board）と改称し<sup>147</sup>、国民扶助の給付に関する行政を同庁に管掌させることとした。

以下、1948年法のもとにおける国民扶助制度の実体的側面と手続的側面を概観する。

(2) まず、実体的側面に関しては、ある市民が給付を受けるニーズがあるか、当該ニーズに適合的な給付の形態や額（量）はどのようなもの

---

同報告書自身の主たる検討対象からは外れると認識していたため、詳細に論じていない。そのため、医療サービスにおいてどのような権利救済機関を想定していたかに関しては、同報告書の記載からは窺い知ることができない。

<sup>145</sup> このことは、社会保険一般と医療サービスの間の実体的な制度の差異が審判所制度に影響を与えたということとほぼ同義であるとも考えられる。

<sup>146</sup> National Assistance Act 1948, s. 1.

<sup>147</sup> National Assistance Act 1948, s. 2 (1).

かに関して、国民扶助庁が決定をする<sup>148</sup>。給付申請者のニーズや資力の算定のためには、国民保険大臣の策定した規則<sup>149</sup>が用いられる(ただしこの規則の草案は、国民扶助庁が作成する場合もある<sup>150</sup>。また、規則の草案は議会へ提出された後に正式の規則となる<sup>151</sup>)。

給付が必要であると判断した場合には、国民扶助庁は申請者に、原則として金銭により扶助を給付する<sup>152</sup>。ただし、同庁が適当と考えた場合には、現物による給付を行うことができる<sup>153</sup>。

このように、同法の実体的側面には、これまで論じてきた社会保険各法の規定との差異が明確に表れている。すなわち、従前の社会保険立法には、給付額等に関する詳細な定めが置かれていたのに対して、国民扶助法においては、ニーズの存在の有無・給付の形態や量の測定に関して、行政庁が広範な裁量を有しているのである。この点は、同法における権利救済制度の在りようにも大きな影響を与えていると考えられる。

(3) 次に、権利救済手続きを含む手続的側面は以下のとおりである。国民扶助庁による不支給決定、あるいは決定された給付の額等に不服がある場合、市民は上訴審判所に上訴をすることができる<sup>154</sup>。上訴審判所は上訴された決定を正当なものと認めることも、自らの決定を代置することもでき、上訴審判所の決定が最終的なものである<sup>155</sup>。

上訴審判所の構成は、チェアマン1人とその他のメンバー2人の計3人である<sup>156</sup>。チェアマンとその他のメンバーのうちの1人は国民保険大臣によって任命され、残りの1人は労働者を代表する者として同大臣に

<sup>148</sup> National Assistance Act 1948, s. 5 (1).

<sup>149</sup> National Assistance Act 1948, s. 5 (2).

<sup>150</sup> National Assistance Act 1948, s. 6 (1).

<sup>151</sup> National Assistance Act 1948, s. 6 (4)-(5).

<sup>152</sup> National Assistance Act 1948, s. 8 (1).

<sup>153</sup> National Assistance Act 1948, s. 12 (1).

<sup>154</sup> National Assistance Act 1948, s. 14 (1) (a)-(g).

<sup>155</sup> National Assistance Act 1948, s. 14 (4).

<sup>156</sup> National Assistance Act 1948, s. 53, fifth sched., 1.



よって推薦された者の名簿の中から、国民扶助庁が指名する<sup>157</sup>。1934年失業法の失業扶助制度における権利救済のしくみ（第2章第5節参照）で採用されていた、①処分庁（当時の失業扶助庁）が自身を代表する者をメンバーとして選ぶ仕組み、②上訴の審理のために、まずチェアマンによる上訴の許可を受けることを必要とする規定は、いずれも廃止された<sup>158</sup>。

それぞれの上訴審判所は、国民扶助庁によって割り当てられた地域を管轄する<sup>159</sup>。上訴審判所の構成員の給料は、同大臣との協議のうえ、大蔵省の同意を得て国民扶助庁が決定し、同庁が支払う<sup>160</sup>。また、上訴審判所で働く事務員についても、国民扶助庁が割り当て、給料も同様に決定したうえで支払う<sup>161</sup>。上訴審判所における審理手続等の事項についても国民扶助庁が決定する権限を有している<sup>162</sup>。

## II. 権利救済面における国民保険との乖離

(1) 以上のように、1948年法のもとでの権利救済制度は、第2章にて論じた失業扶助制度における審判所をモデルとして考えると考えられ、本章第2節および第3節において検討した国民保険一般および労災保険の仕組みとは多くの点で対照的である。それでは、この国民扶助法のもとでの上訴審判所を、本稿の設定した「独立性」の分析軸をもって検討すると、どのようになるか。国民保険一般および労災保険、さらに第2章で論じた失業扶助制度の審判所と対比しつつ検討する。

ここで注目すべきは、審判所の構成の点である。国民扶助上訴審判所

<sup>157</sup> National Assistance Act 1948, s. 53, fifth sched., 3 (1).

<sup>158</sup> George Lach, *Appeal Tribunals under the National Assistance Act, 1948*, in R. S. W. POLLARD (ed.), *ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AT WORK* (1950), pp. 52-53.

<sup>159</sup> National Assistance Act 1948, s. 53, fifth sched., 2.

<sup>160</sup> National Assistance Act 1948, s. 53, fifth sched., 5.

<sup>161</sup> National Assistance Act 1948, s. 53, fifth sched., 6.

<sup>162</sup> National Assistance Act 1948, s. 53, fifth sched., 6 (1) (a)-(d).

では、チェアマンと残りのメンバーのうちの1人は国民保険大臣によって任命され、残りの1人は労働者を代表する者として同大臣によって推薦された者の名簿の中から、国民扶助庁が指名する。省庁自身を代表するメンバーがいなくなった点では、失業扶助制度における審判所よりも独立性の点における向上が見られるものの、チェアマン以外の2人のメンバーのうち一方のみが利益代表である（もう一方のメンバーの指名には制約がない）点で、国民保険一般および労災保険における審判所よりも独立性を担保する仕組みが乏しいと言える。これは、国民保険一般および労災保険においては使用者が保険料を拠出するため利益代表として審判所のメンバーに加わる必要があるが、国民扶助は保険料による運営ではない（使用者が利害を有しない）ということ、言い換えれば実体制度の財源方式の差異に由来すると言えよう。

(2) 次に、独立性の観点から多少離れるが、第2段階の上訴の審理が存在しない点は指摘しておく必要がある。失業扶助に関する審判所と同じく、国民扶助に関する審判所においては権利救済の機関は1段階のみであり、国民保険一般や労災保険のようにコミッショナーが第2段階の審理を行うという仕組みが取られていない<sup>163</sup>。上記のように、国民扶助における審判所の独立性が乏しいと考えられることから、公正な裁決を担保するためには国民扶助においてこそ第2段階の権利救済機関が設置されるべきとの選択もあり得るところ、実際の制度ではそうはなっていないかった。

(3) このように、国民扶助における権利救済は、国民保険一般や労災保険の権利救済とはかなり異なっている。これは、ベヴァリジ報告書の勧告内容とは大きく異なっていた。

ベヴァリジ報告書においては、社会保険（国民保険）と公的扶助（国民扶助）との別なく、単一の省庁（ベヴァリジ報告書の用語法では社会

<sup>163</sup> ただし、すでに述べたように、労災保険制度においても医学的問題を含む給付請求に関しては2段階目の上訴ができない仕組みとなっていた。

保障省) およびその代行機関がなしたあらゆる決定に対して地方審判所とコミッショナーが扱うべきであると勧告されていた。しかしながら、現実の制度においては、両者における権利救済機関は、(国民保険大臣が管轄するという点では共通しているが) 明らかに区別された制度となったのである。

このことと、前章から本章第1節まで続いていた、実体法ごとの異なった権利救済制度の設置(統一的な審判所制度構築の動機づけ自体の欠如)という傾向とは、異なった文脈で捉えられる必要がある。なぜなら、ベヴァリジ報告書が、(どれほど熟慮してその結論を導いたかは置いておくとしても) 所得保障(同報告書の用語法では社会保障)に関する権利救済を統一的機関によって扱うことを意図していたためである。つまり、権利救済の制度構築に関しても、同報告書の勧告に従うのであれば、統一的な権利救済機関を設置するという選択が導かれたはずである。しかしながら、この同報告書の他の勧告はほぼすべて受け入れつつ、ことさら公的扶助領域の権利救済制度に関してのみ、その勧告を受け入れないような制度設計を行ったことには、何らかの背景事情が存在したと考えることが合理的であろう。

そして、ベヴァリジ報告の意図から外れた制度設計をする差異の説明として最も適切と考えられるのが、国民保険(労災含む)が規則による詳細な規定を設けているのに対し、国民扶助法の規定はごく簡易で、行政庁が裁量を行って個々人のニーズを評価し、給付の可否を判断する余地が非常に大きいという事情であると考えられる。実際に、国会(下院)での議論は、国民扶助における裁量の強調を、別個の審判所制度を設ける根拠としている<sup>164</sup>。

さらに、①社会保険とは異なり、公的扶助では保険料の拠出がないため権利救済機関も簡易なものでよい、②公的扶助に頼るような人々はイギリスの伝統的な価値観の下では「救済に値」するかどうか問われる、

<sup>164</sup> 586 H. C. Deb. 594, April 21, 1958 も参照。

いわば偏見を受けているような人々であり、そのような偏見が権利救済制度の設計にも影響した、あるいは③ベヴァリジ報告書では、非拠出制で資力調査付きの公的扶助という仕組み自体が当初からマージナルで、かつ年金制度確立までの過渡的なものに過ぎないと考えられていたため<sup>165</sup>、権利救済制度が簡易なものでも重要な問題を生じないであろうと楽観されていた、という説明もありうる。しかしながらこのうち①は、同じく非拠出制の給付である1945年家族手当法がすぐ後の時代に国民保険制度の審判所に吸収されたこととどのように整合するか明らかでない<sup>166</sup>。これに対し②のような偏見は、国民扶助制度が補足給付制度と名称を変更して数年を経た1970年代にも、なお存在していたと言われることを考えると<sup>167</sup>、1948年法の時点における権利救済制度の設計に何らかの影響を与えていた可能性は否定できない。また③の説明も、ベヴァリジ報告書の影響力の大きさを考えると一定の説得性を有すると言えよう。

## 第6節 1957年のフランクス報告書——司法的性格への言及

### I. 背景

(1) 「審判所の改革による大きな発展は、50年ごとに起きている<sup>168</sup>」と

<sup>165</sup> Beveridge, *supra* note 79, para. 23.

<sup>166</sup> この点に関して、L. Neville Brown, *The British Social Security Tribunals: A New Unified System for Adjudication of Social Security Benefits* (1986), 17 CAMBRIAN LAW REVIEW 52 は、家族手当制度が伝統的な社会保険と公的扶助の区別を曖昧にし、それによって審判所制度に混乱が生じたことを指摘する。この指摘のように、家族手当制度がイレギュラーなものであると捉えるならば、①の説明は説得性を有することになるであろう。

<sup>167</sup> Norman Lewis, *Supplementary Benefits Appeal Tribunals*, PUBLIC LAW (1973), p. 277.

<sup>168</sup> E. Jacobs, *Something Old, Something New: The New Tribunal System* (2009), 38 INDUSTRIAL LAW JOURNAL 417. また、Michael Adler, *Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice* (2006), 69 MODERN LAW REVIEW 958, at 959 も同旨。数多くの審判所に対する改

も言われるように、1911年に近代的審判所制度が生み出されてからほぼ半世紀を経た1957年、審判所制度改革にかかるフランクス報告書<sup>169</sup>が公表された。同報告書は、1955年11月に大法官(Lord High Chancellor)によって任命されたフランクス卿(Sir Oliver Franks)をはじめとする16人のメンバー(フランクス委員会)が作成したものであり、その目的のうちの1つは、当時存在した数々の審判所制度の構造と作用を調査し、勧告を行うことであった。同報告書は公表後の審判所制度の在り方に多大な影響を与えたものであるため、詳細に検討する必要がある。

(2)ではなぜ、この1955年という時期にフランクス委員会が任命されたのか。この背景には、行政の行為の適法性をいかにして担保するかという問題をめぐり、以下のような事情があった<sup>170</sup>。

保守的な見解を有する人々は以前から、行政の適法性の担保に関し、司法裁判所に大幅な信頼を置いていた。しかしながら彼らも、様々な理由から、裁判所が司法審査の方法によって行政の適法性を担保することが不可能となる場合があることに気付き始めた。そして、1954年に生じた土地の強制買収にかかる政治的不祥事(いわゆるCrichel Down affair)を契機に、行政の恣意的で不公正な行為に対して、市民が有効な権利救済の手立てを有していないことへの不安を感じ始めた。

このような見解の変化は、労働党の政治家およびその支持者らにおいても似たような経過を辿った。彼らは従前、福祉国家と社会主義の思想に基づき、行政が幅広い裁量を備えた強い権限を有することを肯定しており、このように公権力が増大しても、公権力の不適切な行使に関する

---

革が行われている中で、フランクス報告書の果たした役割がいかに大きなものと評価されているかの証明と言えよう。なお、審判所制度のさらなる「50年」後の大改革は、後述(第6章第1節)のように2001年のレガット報告書によって生じる。

<sup>169</sup> Franks Report, *supra* note 11.

<sup>170</sup> 以下、(2)におけるフランクス委員会の任命に至る背景事情に関しては、特に断らない限り William A. Robson, *Administrative Justice and Injustice: A Commentary on the Franks Report* (1958), PUBLIC LAW, pp. 12-13 による。

市民のための具体的な防衛手段が必要となるとは考えていなかった（選挙によって選出された市民の代表が議会にいて、市民の保護は十分達成されると考えていたため）。事実、上述の1954年の政治的不祥事さえも、一部の労働党の政治家からは、福祉国家という政策への疑念を生じさせるための、政敵による策略であると考えられたほどであった。しかしながら、1955年のクロスマン(R. H. S. Crossman)によるフェビアン協会院への講演と、それをもとにした小冊子<sup>171</sup>の出版を契機に、労働党でも国家活動(行政)からの市民の保護という考えが受け入れられていく。

このように、フランクス委員会が任命された1955年という年は、前年に生じた政治的不祥事を受け、人々が政治的立場を超えて、「行政における正義と不正義(executive justice and injustice)<sup>172</sup>」という観点を意識し始め、個々の具体的な市民を国家の行政からより強く保護するための策に注目が集まりつつある時期だったのである。

(3) このような背景から、フランクス委員会は①審判所の構成と作動状況、および②土地の強制収容(compulsory purchase)の実施に関する行政手続について調査と勧告を行うことを求められた<sup>173</sup>。このうち②に関しては、そもそもフランクス委員会の任命の「第一の理由(principal reason)<sup>174</sup>」と考えられた1954年の政治的不祥事が土地の強制収容にかかるものであったため、同委員会の調査の対象とされたことは容易に理解できるが、同委員会の調査対象に①が加えられたのは、世間において特定の分野に止まらない行政的な正義に広く関心が生じていたことを示すと言えよう<sup>175</sup>（なお、実際には、1954年の政治的不祥事で行われた行

<sup>171</sup> R. H. S. CROSSMAN, SOCIALISM AND THE NEW DESPOTISM (1956).

<sup>172</sup> W. A. Robson, *supra* note 170, p. 13.

<sup>173</sup> Franks Report, *supra* note 11, p. iii.

<sup>174</sup> *Id.*, para. 15.

<sup>175</sup> このように、本来問題視された1954年の政治的不祥事とは関係の薄い審判所制度が同報告書の検討対象とされたことを、「審判所はスケープゴートにされた」と評

為は制定法上の根拠のない特別の (ad-hoc) 手続であったため、同報告書の検討対象外とされた<sup>176)</sup>。

(4) 上述のように、同報告書は社会保障法領域の審判所のみを調査対象としているのではない。しかしながら、本稿は社会保障法領域における権利救済を考察の対象としているので、以下の2つの限定を付した上で同報告書を検討することとする。まず、①中心的に扱うのは、同報告書のうち社会保障法領域の審判所に対して言及した部分である。しかし、②同報告書の総論的な部分には、社会保障法領域の審判所に対しても適用される重大な勧告が含まれている場合があるので、必要に応じて総論的な部分にも言及する。

以下、同報告書に関する検討を行うが、叙述の順序は同報告書のものに従い②総論部分から始めることとする。

## II. 審判所制度全体に関して — 総論部分

(1) フランクス報告書では、審判所の「公開性 (openness)・公正性 (fairness)・不偏性 (impartiality)」という特徴が強調されている<sup>177</sup>。審判所の特徴をこのように描写することは現在でも通例となっており、これはフランクス報告書が審判所制度への発展に与えた影響の大きさを示すものと言えよう。

(2) さらに、「裁決のための機関としての審判所 (tribunals as machinery for adjudication)<sup>178</sup>」という考え方も同報告書によって導入された考え方であると言えよう。

同報告書以前においては、審判所を政府の行政部門の一部とみなす理

---

価する論者もあったという。H. W. R. Wade, *The Council on Tribunals* (1960), PUBLIC LAW, p. 355.

<sup>176</sup> Franks Report, *supra* note 11, para. 15. また、W. A. Robson, *supra* note 170, p. 14.

<sup>177</sup> 例えば Franks Report, *supra* note 11, paras. 23-25.

<sup>178</sup> *Id.*, para. 40.

解が一般的であった<sup>179</sup>。この理解は、本稿においてこれまで検討してきたような、行政省庁からの独立性の程度やいくつかの法規定（行政庁から審判所への第一次決定の委託や照会の手続）を見れば、不思議なものではない。このような理解ゆえに、「社会保障 (social service) の領域の審判所は、給付行政への付属物 (adjuncts to the administration of the services themselves) である<sup>180</sup>」、つまり行政の一部として給付決定を行う機関であると考えられてきた。

これに対して同報告書は、「我々は、この見解を受け入れない。我々は、審判所は行政の機構の一部としてではなく、むしろ裁決 (adjudication) を行うために国会によって設けられた機構である、との適切な理解を持たれるべきであるとする<sup>181</sup>」と断言する<sup>182</sup>。裁決とはつまり対立する2当事者間の紛争を解決することであり、社会保障法領域における受給者の立場から言うと権利救済の機関であるということになる。審判所にこのような性格付けを与えたことは、後の審判所の審理の方式に大いに影響を与えた。

(3) 上記のような視点に立って、フランクス報告書が行った審判所制度一般に対する勧告は、以下のようなものである。まず、①審判所の構成に関する勧告のうち重要なものは、(i) チェアマンは大法官によって、他のメンバーは審判所評議会 (Council on Tribunals) によって任命されるべきこと<sup>183</sup>、(ii) チェアマンおよびメンバーの解職の権限は大法官に委ねられるべきこと<sup>184</sup>、(iii) 上訴を扱う審判所のチェアマンは法曹資

<sup>179</sup> Nick Wikeley, *Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective*, in R. CREYKE (eds.), *TRIBUNALS IN THE COMMON LAW WORLD* (2008), p. 185.

<sup>180</sup> Franks Report, *supra* note 11, para. 40.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> この点につき、すぐ後に述べるように国民保険・労災保険、および家族手当の審判所制度と、国民扶助の審判所では区別がされていた。すなわち、後者の国民扶助上訴審判所は行政としての性格が強い機関とされたのである。

<sup>183</sup> Franks Report, *supra* note 11, paras. 48-49, 53-54.



格を有しているべきこと<sup>185</sup>、(iv)メンバー以外の職員に関しては従前と同じく関連省庁から供給されるべきことである<sup>186</sup>。

次に、②審判所の審理に関しては、(i)基本的には公開されるべきこと<sup>187</sup>、(ii)最も例外的な場合にのみ法曹による代理が許可されるべきことである<sup>188</sup>。ただし、後述のように社会保障法領域に関しては、この法曹代理人の利用につき、同報告書は一定の共感を示している点に注意が必要である。

さらに、③上訴や裁判所との関係に関しては、(i)基本的には上訴が2回可能な仕組みが設けられるべきこと<sup>189</sup>、(ii)国民保険コミッショナー・労災保険コミッショナーおよび国民扶助上訴審判所の裁決を除く審判所の裁決に対しては、法的論点に関して司法裁判所への上訴が定められるべきことである(ただし、国民保険コミッショナー・労災保険コミッショナーおよび国民扶助上訴審判所の裁決は、司法裁判所による司法審査には服する)<sup>190</sup>。

最後に、すでに触れたことと一部重複するが、④審判所を監督するための機関に関して、(i)審判所評議会を作るべきこと<sup>191</sup>、(ii)大法官が審判所評議会の勧告に効力を付与するための法律を作るべきこと<sup>192</sup>、(iii)同評議会は主たる機能としてフランクス報告書における勧告を個別の審判所に適用できるように調整すべきで、また報告書を公表すべきこと<sup>193</sup>、(iv)同評議会のメンバーは過半数の非法曹とその他の法曹メン

<sup>184</sup> *Id.*, paras. 51, 53.

<sup>185</sup> *Id.*, paras. 55, 58.

<sup>186</sup> *Id.*, para. 71.

<sup>187</sup> *Id.*, paras. 77-81.

<sup>188</sup> *Id.*, para. 87.

<sup>189</sup> *Id.*, paras. 105-106.

<sup>190</sup> *Id.*, paras. 107-112.

<sup>191</sup> *Id.*, para. 43.

<sup>192</sup> *Id.*, paras. 131-132.

<sup>193</sup> *Id.*, para. 133.

バーからなり、同評議会のチェアマン（法曹とは限らない）には給与が支払われるべきこと<sup>194</sup>、である。このうちの(ii)に明確に表れているように、審判所評議会は大法官の権限下に存在する。フランクス報告書がここで大法官を選択したのは、「審判所は今や司法(justice)の機構の一部であるということを強調するため<sup>195</sup>」であると考えられ、上で述べたように行政の機構であるという考えを否定したことと関連している。

### III. 社会保障法領域の審判所に関して — 各論部分

(1) 上述のように、フランクス報告書は審判所制度全体に対する大規模な改革を企図していた。ここでは、先の審判所制度全般に該当するような一般的提言を念頭に置きつつ、同報告書が社会保障法領域における個別の審判所に対してはどのような提言を行ったかを検討する。

社会保障法領域の審判所のための記述は、「第3部；特定の審判所」のうち「第14章；国民保険、国民扶助および家族手当に関する審判所」と「第15章；国民保健サービスに関する審判所」に置かれている。このうち後者については、序章および本章第4節において述べた理由から、本稿においては扱わない。

「第14章；国民保険、国民扶助および家族手当に関する審判所」において検討されている審判所は、①国民保険地方審判所、労災保険地方審判所、国民保険コミッショナーおよび労災保険コミッショナー、②国民扶助上訴審判所、そして③家族手当の仲裁人である。

(2) まず①に関しては、長年にわたって支障なく運営されており、特に構造を変更する必要はないとの見解が示されている<sup>196</sup>。ただ、以下のように、いくつかの細かい点において変更が勧告されている。

<sup>194</sup> *Id.*, para. 134.

<sup>195</sup> W. A. Robson, *supra* note 170, p. 20. 大法官の他の考えられる選択肢としては、首相(Prime Minister)および枢密院議長(Lord President of the Council)、大蔵大臣(Chancellor of the Exchequer)等があったという。*Id.*, pp. 19-20.

<sup>196</sup> 以上、Franks Report, *supra* note 11, para. 172.

国民保険地方審判所では法曹による代理が禁止されており、他方で労災保険地方審判所では一定の場合にそれが許されていることに関しては、審判所の特徴である非形式性 (informality) が害される恐れがあるとして一般に両審判所における法曹代理に消極的な姿勢を示しつつも、国民保険地方審判所においても一定の場合には法曹代理をつけることが許されるべきであるとした<sup>197</sup>。この判断の背景にあった事情は以下のようなものである。当時、労働組合等の団体の加入者が上訴をしようとする時には、当該団体のなかの、審判所における争いに熟達した非法曹の代理人を利用することができたため、法曹代理を禁止する仕組みで特に問題は生じていないとの見解があり<sup>198</sup>、このことから、国民保険地方審判所と労災保険上訴審判所の統一性を問題とするなら、双方ともに法曹代理を禁止すればよいとの意見もあった<sup>199</sup>。しかし、同報告書は、上訴をしようとする市民が労働組合等に加入していない場合には、このような能力ある非法曹の代理人をつけることが困難とし、一定の場合に許容すべきと考えた<sup>200</sup>。

また、国民保険地方審判所の審理が非公開で、労災保険地方審判所の審理は公開であることに関しては、基本的には両者とも公開で審理を行うべきであるとの見解が表明された<sup>201</sup>。

最後に、それぞれの審判所からそれぞれのコミッショナーへの上訴に際して、審判所による許可を得る手続が不要である (automatic right of appeal) 場合、上訴の許可が必要な場合など、国民保険一般と労災保険において差異があった点に関しては、「今や、国民保険と労災保険の両事

<sup>197</sup> *Id.*, para. 174.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Id.*, para. 173.

<sup>200</sup> *Id.*, para. 174.

<sup>201</sup> *Id.*, para. 175. 例外は、審理が「詳細な (intimate) 個人的あるいは金銭的状況」に関わる場合であり、この場合には審判所のチェアマンの裁量によって非公開にされるべきであるとされた。 *Ibid.*

案において、すべての上訴の権利を対等の地位（equal footing）によって扱うべき時が来た」、つまり両制度を統一的に運用する時期にあるとして、両制度において許可を受ける必要なく上訴をすることができるようにすべきであると勧告した<sup>202</sup>。

このように、①に対する勧告を検討すると、フランクス報告書が両制度の差異を縮小する意図を有していたことが分かる（この意図は上記の「対等の地位によって扱うべき時が来た」というような表現からも明らかであろう）。このことは、ベヴァリジ報告書が国民保険一般の審判所と労災保険の審判所を区別する（後者を例外とする）意図をもっていたことと対照的である（第1章第7節II）。このような変化の背景には、国民保険一般および労災保険の法施行から10年が経過し、判例法も発展したこと、上訴される事案数の増大に歯止めがかかる見込みであることが挙げられている<sup>203</sup>。次章第4節で論じるように、1966年には国民保険一般の審判所制度と労災保険のそれとが統一されるのであるが、フランクス報告書がその方向性を示唆していたと言えよう。

(3) また、②国民扶助上訴審判所も、満足に機能していると評価された。フランクス報告書の調査の過程では、国民扶助上訴審判所を上記の国民保険の審判所制度と統合すべきであるとの意見が出されたことを明かし、この意見の可否を、国民扶助上訴審判所における「口頭審理の非公開・更なる上訴の不存在・法曹代理の禁止」という特徴から検討している<sup>204</sup>。

国民扶助上訴審判所の扱う問題は、国民扶助が資力調査制の給付であるため、上訴人の金銭的状况を暴かざるを得ず、プライバシーの観点から、口頭審理を非公開とすることには理由がある<sup>205</sup>。このプライバシー

<sup>202</sup> *Id.*, para. 177. これは、コミッショナーへの更なる上訴に関しては、せめて労災保険においても国民保険と同様にすべきだ、という労働組合会議による要求のさらに上をいく内容の勧告であった。*Ibid.*

<sup>203</sup> *Id.*, para. 177.

<sup>204</sup> 以上、*Id.*, para. 179.

の理由のみで、国民保険の審判所制度と国民扶助上訴審判所の統合を否定するには十分としつつ、同報告書は次に、国民扶助上訴審判所から国民保険コミッショナーへの更なる上訴の導入の可否を検討している<sup>206</sup>。結論としては、国民保険コミッショナーへの更なる上訴を否定するのであるが、その根拠が注目に値する。いわく、「形式としては、これらの審判所（補足給付審判所を指す——引用註）は国民扶助庁の地方官吏の決定に対して審理と裁決を行う、ゆえに裁定的機能（adjudicating functions）を行使するのであるが、実際には、同審判所の役割は、事実をさらに調査し、一定の事案ではニーズの程度に関して新たな結論に到達することであり、評価委員会や事案委員会（an assessment or case committee）に類似したものである<sup>207</sup>」。つまり、国民扶助上訴審判所は、国民保険領域の審判所制度のような裁決の機関としての役割を担うものではなく、本質的には行政的な性格の機構である、と同報告書は評価したのである。換言すると、国民扶助上訴審判所だけが、上述の総論部分における「裁決の機構としての審判所」という一般論の例外とされてしまったのである。

さらに、このような公的扶助領域の審判所の手続は、簡易さへの要請が最も強いため、法曹代理人を禁止する要性が強いとしつつ、例外的に、非法曹の代理人となってくれるような人間関係を有しない市民のために、審判所のチェアマンの許可によって法曹の代理人が許されるべきであると述べた<sup>208</sup>。

(4) 最後に、③家族手当制度における仲裁人に関してであるが、1945

<sup>205</sup> *Id.*, para. 180.

<sup>206</sup> *Id.*, para. 181.

<sup>207</sup> *Id.*, para. 182. なお、同報告書は副次的に、早期に裁決が出される必要性にも言及している。また同報告書は、国民扶助上訴審判所の裁決に対して、法的観点から司法裁判所に上訴することも許さないとする一方で、同審判所の裁決は司法裁判所による司法審査には服するというを確認している。*Ibid.*

<sup>208</sup> *Id.*, para. 183.

年家族手当法によってこの仲裁人制度が設けられた時点では、1946年に設けられることになる国民保険および労災保険における地方審判所とコミッショナーという仕組みが未だ生み出されていなかったため、独自の仲裁人制度が設けられたという事情があった。そのため、年金国民保険省自身が、家族手当に関しても国民保険の権利救済の仕組みを利用したいと考えており、フランクス報告書もそれを相当であると評価した<sup>209</sup>。

#### IV. フランクス報告書のまとめ

(1) フランクス報告書は、社会保障法領域の審判所の作動の状況に関して、基本的にはうまくいっているものと評価した。しかし同時に、いくつかの点において改革のための重要な勧告を行った。それらの第一は、チェアマンの任免権限を、従前のように大臣に与えるのではなく、大法官に与えるべきこと、あるいは審判所評議会という機関を設置し、チェアマン以外のメンバーの任命に関わらせるべきことなど、審判所の省庁からの独立性を向上させるための勧告である。そして第二は、審理は基本的には公開とすべきこと、チェアマンには法曹資格のあるものを就かせるべきこと、2回の上訴が可能な仕組みを作るべきことなど、より広く審判所の裁決の公正に資すると考えられる事項にかかる勧告である。

さらに同報告書は、従来は、行政的な機関と考えられてきた審判所を、裁決のための機構であると宣言した。しかしながら、国民扶助上訴審判所に関してだけは、行政的な機関であるとされた。このような評価がなされたのは、国民扶助上訴審判所の行う審理の内容が、事実を再調査して請求者のニーズを決定するものである点で、第一次的決定と性質的に

---

<sup>209</sup> *Id.*, para. 184. なお、これに伴い、仲裁人が司法裁判所に対して問題を照会できるという規定もなくされるべきであるとされた。そうした場合にも、2回の上訴がコミッショナーによって、(裁判所の審理のような適法・違法の審査だけでなく) 当・不当まで審理されることになるため、むしろ権利救済の保障の程度は上昇すると考えられた。 *Ibid.*

異ならず、そのやり直しという性質を有していることに起因していた<sup>210</sup>。行政庁によるニーズ評価を伴う第一次的決定が、裁量性の強い決定であることを考えると、国民扶助上訴審判所の行う審理もやはり裁量性が強いことになると考えられる。そうであれば、当該審判所が、詳細な法的規則の適用を主たる目的とする国民保険一般および労災保険における審判所と、異なる性質のものと考えられたことにも合理性を見出すことができよう。

(2) ただし、国民保険に関する審判所を行政的なものではなく、裁決的な、あるいは司法的なものと捉えるフランクス報告書の見解は、当時としてはやはり例外的に先進的なものであり、同報告書の公表によってすぐに、一般に広く理解されたとは言い難い<sup>211</sup>。審判所を行政ではなく裁決の機構と理解することは、審判所から司法裁判所への上訴の定めを置くべきであるという同報告書の勧告にも深く関連すると思われるが、この点を捉えて、通常裁判所や法律専門家が関与する仕組みを作りさえすれば万事がうまくいくと楽観視している点で説得力に欠ける<sup>212</sup>、との

<sup>210</sup> *Id.*, para. 182.

<sup>211</sup> 例えば、フランクス報告書から10年後の1968年の文献が、審判所の行政的な側面を強調している。H. STREET, *supra* note 77, pp. 2-3. なお、1975年の同文献の第2版 (HARRY STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (2<sup>nd</sup> ed., 1975), pp. 2-3.)でも全く同じ記述がなされており、この事実を考慮すると、2つの可能性が考えられる。①同文献はフランクス報告書とは異なる文脈において行政的という言葉を用いている。②審判所が行政的なものであるか否かは、1975年時点においてもいくらかは議論の余地があるような、論争的なものであった。このうち①は、論者の議論を検討する限り考え難く、②を採るよりほかにない。同文献が審判所を行政的と評価したことの背後には、同文献の著者が審判所の主たる役割を「安価で迅速な紛争の解決」(H. STREET, *supra* note 77, p. 3.)と考えており、裁判所の司法的(judicial)な手続からいかに差別化を図るかを強調していた、という事情が存在しているように感じられる(併せて、本人は否定するものの(「私は裁判所に対する非難を述べているのではない」*Id.*, p. 10.))、著者は裁判所への懐疑の見解を有しているようにも感じられる)。なお、同文献は国民保険に関する地方上訴審判所のチェアマンを含む多数の審判所のチェアマンを務めた経験を有する著者によるものである。

批判も生じた。このように、審判所を行政ではなく裁決の機構と捉える理解に抵抗があったという事実は、次節で扱う裁判例からも窺い知ることができる。同裁判例は、審判所を行政的な性格と評価することによって（つまりフランクス報告書の見解と対立する見解を採ることによって）、そこから、審判所の審理の職権主義的性格を導きだす。審判所の独立性という視点と並ぶ本稿の分析軸（職権主義）が、ここで登場することになる。

### 第7節 裁判例——職権主義の誕生

これまで本稿の扱った審判所の歴史において、審判所をめぐる議論の中心にあったのは、本稿の2つの分析軸のうち審判所の独立性に関するものであった。これに対し、本稿の今一つの分析軸、すなわち審判所における「職権主義」を、初めて認めた裁判例とされるのが、1958年のハブル事件判決<sup>213</sup>である。

すでに述べたように、審判所の職権主義は制定法上規定されたものではなく、判例法上発達した原理である。そのため、職権主義を検討するに当たっては、司法裁判所による判例を主たる素材とすることになる。

審判所の職権主義に関しては、ただ単に事実として審判所がそのような審理を実施しているというだけでなく、規範としてあるいは原理として職権主義が存在していることを描き出すことが、本稿が審判所の職権主義の史的展開を検討する上での最終的な目的となる。本節で扱う裁判例は、その出発点をなすものである。

<sup>212</sup> W. A. Robson, *supra* note 170, p. 18. 論者は、審判所から裁判所への上訴の仕組みは高額の費用や手続の複雑さが生じ、専門知識を要求するという点で審判所の利点を消してしまう恐れがあるため、「行政的な」審判所制度は通常裁判所のシステムとは分離しているべきであると主張している。 *Id.*, pp. 16-17.

<sup>213</sup> R. v. Medical Appeal Tribunal (North Midland Region), *Ex parte Hubble* [1958] 2 QB 228, [1958] 2 All ER 374, [1958] 3 WLR 24.



## I. 事案の概要

(1) 本件は、労働災害にかかる事案である。事案中に医学的な問題が含まれているため、労災給付請求にかかる一般的なルート（保険官、地方上訴審判所、労災コミッショナーが関わる）ではなく、医療委員会が第一次的決定を行い、医療上訴審判所が上訴を審理するルートが利用される（第3節II(3)参照）。

1955年7月14日、炭坑夫であったハブル（Hubble）氏は、職務中に生じた事故により背中を負傷し、椎間板脱出症と診断された。ハブル氏は、休業中、傷病手当（injury benefit）を受給したうえ、さらに障害給付（disablement benefit）の給付を申請した。この障害給付の額は、医療委員会の評価する稼働能力喪失率によって決まる<sup>214</sup>。医療委員会は、調査の結果、ハブル氏の現在の症状は職務中の事故に起因するとして、第一次的決定においてハブル氏の稼働能力喪失率を5%と認定した。

これに対してハブル氏は、稼働能力喪失率が5%との認定は低すぎるとして医療上訴審判所に上訴をした<sup>215</sup>。なお国民保険大臣も、ハブル氏の稼働能力の喪失の少なくとも一部は職務中の事故に起因していることについて争っておらず、また、稼働能力喪失率を5%とする認定が高すぎるとも主張していなかった<sup>216</sup>。

上訴を受けた医療上訴審判所は、以下のように述べて、ハブル氏の上訴を棄却した。「我々の前にある、病院の記録を含む医学的な証拠からは、関連した事故に起因していたかもしれない稼働能力の喪失は単に（ハブル氏に——引用註）以前から存在していた状況の悪化に過ぎず、それは1957年5月12日までには消滅していることが明らかである。我々は、医療委員会の1957年4月24日の評価を破棄する」。つまり、稼働能力の喪

<sup>214</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 12 (6)

<sup>215</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 39 (2)

<sup>216</sup> 医療委員会の決定について不服があるときは、大臣の指示を受けた保険官が上訴をすることができた（National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 39 (3)）のであるが、本件ではこれもなされていなかった。

失は、事故以前からハブル氏に存在した症状の悪化によるものであり、職務中の事故によって稼働能力が喪失したのではなく、ハブル氏の稼働能力喪失率は0%であるとの結論を導いたのである。この結論は、ハブル氏と国民保険大臣の双方ともが主張していなかったものであったため、もし審判所においても当事者主義が妥当すると解するならば、正当化しがたい結果であった。これによりハブル氏は障害給付を受給できなくなった。

(2) 本章第3節で述べたとおり、医学的な問題に関しては医療上訴審判所の裁決に対して更なる上訴を提起することはできなかった<sup>217</sup>。よって、医療上訴審判所の裁決を争いたいハブル氏は、上訴ではなく、司法審査(judicial review; 本編第1章第2節参照)の方法によって、医療上訴審判所の裁決の取消しを通常の司法裁判所に求めることとなる。ハブル氏は、同審判所の決定に対する移送命令(certiorari)を求めて、高等法院女王座部(Queen's Bench Division)に対して司法審査を請求した。その際ハブル氏(の代理人)は、上訴を審理する審判所の権限は、上訴を認容するか棄却するかに限られており、大臣(行政庁)側の反訴がない限り、審判所は医療委員会の認定した評価を減少させたり、取り消したりすることはできない、と主張した。

## II. 判 旨

(1) ハブル氏の主張に対し、高等法院女王座部は以下のように述べ、ハブル氏による移送命令の申請を棄却した。本稿の用いる分析軸との関係では、①第一次的決定を行う医療委員会と、権利救済機関としての医療上訴審判所の関係、②医療上訴審判所が行う審理の性質・方法に着目して、本件判旨を検討する必要がある。

<sup>217</sup> これに対し、その他の給付請求にかかる一般的な問題に関しては、上訴審判所から労働災害コミッショナーへ、更なる上訴を提起する道が開かれていたことも前述した。

(2) 「我々は、(ハブル氏 — 引用註)の主張は、(1946年社会保険(労災) — 引用註)法の目的、および医療委員会と医療上訴審判所の機能に関する誤解に基づいていると考える。同法のもとでの、被保険者による給付請求は、当事者間の訴訟 (lis inter partes) と類似するものではない。「専門的調査機関として、自らに照会された医学的問題を決定するために専門性を駆使することは、医療委員会の権利であり義務である。委員会は、適切と考える場合には、自身で請求者に関する調査を行ったり、自らが専門的な決定に達することができるような事実や証拠を考慮したりすることができる。」

そして「我々は、(医療上訴審判所の — 引用註)機能が医療委員会の機能と異なっているとする根拠を見出すことができない。」

1946年労災法39条3項により、大臣の指示で保険官が医療委員会の決定を医療上訴審判所に照会する場合(本章第3節で述べた、上訴とは異なる管轄権)には、医療上訴審判所は、自らが正当と考える決定に到達するためにどのような行動をもなす権利があるし、そうする義務もある。同条同項には「上訴の場合と同じように (as on an appeal) との文言があり、それは、同条2項のもとで不服を有する給付請求者の上訴によって当該事案が医療上訴審判所へと移送された場合にも同審判所が同様の権限を有するという結論を強く示す」。

医療上訴審判所の決定は「当事者間の訴訟ではないのであるから……訴訟とは類似しない調査 (inquiry or investigation) に対して、通常の訴訟で裁判所において採られているような実務 (practice; 当事者主義を指すものと解される — 引用註) を適用することで……医療上訴審判所に与えられた無制約の権限に制限を加える理由はない」。

### III. 検 討

(1) 以上の判旨を、本稿の分析視角との関係において検討すると、①医療委員会と医療上訴審判所の関係について、両者とも何ら制約を受けずに決定に達するための調査を実施するという点で、機能はほとんど同

じと考えられていたこと、その帰結として、②医療上訴審判所の審理手続は司法裁判所の実務（当事者主義）とは異なり、自ら自由に調査をなすこと、すなわち職権主義を行使することが明らかにされたと言える。そしてこの結論には、1946年労災法39条3項（大臣の指示で保険官が医療委員会の決定を医療上訴審判所に照会する）の規定が重要な役割を果たしていた。

権利救済機関であるはずの医療上訴審判所が、第一次的決定を行う医療委員会と同様の機能を有すると考えられていた点、また、その機能が無制約の（当事者の主張・立証等に関わらない）調査であると考えられていた点から、裁判所は、当時の医療上訴審判所の性格を、行政庁の一部として誤りのない給付決定を実施するための機関である、と考えていたことが窺える。つまり、同審判所が職権によって調査を行う権限を有していることは、当該決定の正確性の担保という目的に基づくものとして理解すべきものであろう。

ただし、本件で争われたのは、1946年法39条3項による審判所の決定ではなく、あくまでも法39条2項に基づく上訴であった。もし、審判所が1946年法39条3項のように行政的な役割をも担うとしても、上訴を扱う場合にはそれとはまったく異なる権限に基づいて審理を行っているとも考えることも可能である。つまり、1946年法39条3項の決定を行う際には行政的な機関として職権主義を行使するが、法39条2項に基づく上訴を扱う際には、審判所は行政的な権限ではなくあくまで裁決の権限を行使する、というように、両者の性格が審判所に併存していると理解することもあり得たのである。このような理解を前提とした場合、裁判所の結論は異なったものとなり得たと思われる。

(2) このように、医療上訴審判所の作用が行政的なものであると解すると、関連するいくつかの問題が想起される。まず、①フランクス報告書が、審判所一般を「裁決の機構」とし、国民扶助（公的扶助）に関する審判所のみを行政的なものであると解したこととの関係であり、次に、②国民保険一般の審判所、および労災保険の一般的ルート（医学的問題

を含まない問題)の審判所に関しても、本件判旨のように審判所は行政的な地位に基づいて職権主義を行使することができるのか否か(つまり本判決の射程の問題)である。

このうち①については、本件判旨は明らかにフランクス報告書の見解とは相容れないものである。フランクス報告書が「裁決の機構」と言った場合の意図は、対立する当事者間の紛争を解決するという点においては、審判所を裁判所と類似する機能を果たすものと捉えることにあったのであり、裁判所とのアナロジーを否定した本件判旨とは対立している。

さらに、本判決がどのような射程を有するのかという②の問題については、上述のように国民保険一般の地方審判所にも、および労災保険の一般的ルート(医学的問題を含まない問題)の地方上訴審判所にも、保険官が自ら第一次的決定を実施することが不相当であると考えられる際には、給付請求にかかる問題を審判所に照会することができるとの規定が設けられている<sup>218</sup>。

確かに、他の審判所にかかる規定とは異なり、上述のように医療上訴審判所が第一次的決定を委託されていると解することが困難であるという点で、本判例で問題となった医療上訴審判所における規定は特殊である。しかしながらこのことは、審判所が第一次的決定をしていると解することが、他の審判所においては医療上訴審判所においてよりも容易であるということ、ひいては、他の審判所は一層行政的な機構としての働きを有していると解することができることを意味する。そうであれば、医療上訴審判所が行政的な権限を有し、職権主義的な審理を行うとされたことが、他の審判所において当てはまらないと解する理由はない。つまり、本判決は第1段階の審理を実施する審判所において一般的に妥当すると言えよう。

<sup>218</sup> 国民保険地方審判所につき The National Insurance (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948, reg. 10 (2) (c). また、労災保険地方上訴審判所につき National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 45 (3) (b) (i).

そして②の射程の問題は、更なる問題も提起する。それは、第2段階の審判所、すなわちコミッショナー（国民保険コミッショナー・労災保険コミッショナー）に関しても、職権主義が該当するのか、という問題である。コミッショナーには、第一次的決定を行う保険官が自ら決定を行わずに照会をして、第一次的決定を委ねるという規定はない。その点で、コミッショナーは行政的な機能ではなく、純粹な権利救済・裁決の機関であるとも考えられる。このコミッショナーに、職権主義的審理が認められるのか、認められるとすればそれはどのような根拠によってか（やはり「行政的機能」と評価されるのか）といった、コミッショナー段階への本判決の射程の問題は、ハブル事件判決からは明らかにならない。そして、これらの問題は、次章の裁判例によって明らかになる。

## 第8節 小 括

(1) 前章までの時代（1940年代半ばまで）では実体法ごとに異なった審判所を設置することが通常であったのに対し、ベヴァリジ報告書を経た後の本章の時代では、実体法を超えた共通の審判所制度の可能性が一応想定され、異なった審判所を設置する際には何らかの根拠が存在することが推察されるようになった。これによって、社会保険領域（国民保険一般・労災保険等）における審判所制度と公的扶助領域（国民扶助）における審判所制度の、制度設計（メンバーの任命方法や上訴の審理の回数等）における差異が明確に生じてきた。このような区別の背景には、実体法における規定の差異（詳細な規則があるか、裁量の余地が大きいかが存在することがあると考えられた（その他にも、偏見の存在等も疑われた）。

(2) 本稿の第一の分析軸、すなわち独立性にも、上記のような社会保険領域と公的扶助領域の差異が反映しており、前者の方が後者よりも高度である。しかしながら、社会保険領域においても、前の時代に比して独立性が飛躍的に向上したわけではない。ただし、審判所の統括機関を設ける等の、フランクス報告書による勧告がなされたことで、次の時代

における独立性の点での向上が期待された。

(3) また、本稿の第二の分析軸、すなわち審判所の職権主義に関しては、裁判例が初めてその存在を認めた。これは、医療上訴審判所の行政的な性格、上訴以外の審理をする権限を定めた法規定を根拠としており、給付関係に関する正確な決定、すなわち真実の発見を目指すものであったと言える。このような職権主義は、他の審判所にも波及する可能性を有していた。

## 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

前章において、社会保障法領域の審判所において職権主義が誕生した様子と、フランクス報告書において社会保険領域の審判所が司法的な性質を持つものとみなされたことを確認した。ただし、裁判例や学説の状況を見る限り、社会保険領域の審判所の司法的な性格が十分に認識されていたとは言い難かった。

また、公的扶助領域の審判所は、独立性も、より広く公正の観点からも、社会保険領域の審判所に比べて劣っており、これは公的扶助領域の審判所がフランクス報告書によって「行政的」な性格と解されていたこととも関連しているように思われた。

これに対して本章では、社会保険領域の審判所の司法的性格が定着していく様子と、公的扶助領域における審判所の性格に批判が強まり、その司法化が要求される様子、そして最終的に社会保険領域と公的扶助領域における審判所が統合される様子を検討する。このような一連の流れをたどるに際し、本章では、前章のフランクス報告書を受けていち早く行われた制度改正を検討することから始める。

### 第1節 フランクス報告書を受けての制度改正

#### I. 審判所および調査法（1958年）

(1) フランクス報告書の発行翌年、同報告書が勧告した審判所評議会（Council on Tribunals）の設立を実行に移す法律が定められた。それが1958年審判所および調査法（Tribunals and Inquiry Act 1958）である。

同法は審判所評議会を設立し<sup>1</sup>、社会保障法領域の各審判所（国民扶助上訴審判所、国民保険地方審判所、同コミッショナー、労災保険地方上訴審判所、同コミッショナー、医療上訴審判所など）もその監視下に置かれた<sup>2</sup>。審判所評議会は10人から15人の、大法官および国務大臣に

<sup>1</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 1 (1).



よって任命されるメンバーで構成される<sup>3</sup>。審判所評議会は審判所に関する事項について大法官や国務大臣から照会を受け<sup>4</sup>、それに対して報告書を提出する<sup>5</sup>。また、自らの年間の活動についても大法官らに報告書を提出する必要があり、大法官らはそれを議会に提出する<sup>6</sup>。

審判所のチェアマンの任命には、通常の司法裁判所にかかる司法行政の長でもある大法官が関わる。具体的には、大法官によって任命された人々の名簿の中から、審判所の扱う問題に関わる省庁の大臣が、チェアマンを選ぶのである<sup>7</sup>。このような任命の対象になる社会保障法領域の審判所は、国民扶助上訴審判所、国民保険上訴審判所、労災保険上訴審判所、医療上訴審判所である<sup>8</sup>。

これに対して、審判所評議会は、その監理下にある審判所のうちいくつかのもの、チェアマン以外のメンバーの任命に関与をする。具体的には、審判所評議会は、メンバーの任命に関して、任命権を有する大臣に対して勧告を行い、大臣はこの勧告を斟酌 (regard) しなければならない<sup>9</sup>。また、大臣は、大法官の同意なく審判所のメンバーを解職することはできない<sup>10</sup>。審判所にかかる規則の制定に関しても、審判所評議会への諮問を経ずに各大臣が規則を制定することはできない<sup>11</sup>。

(2) 審判所評議会の果たす役割は、以上のように、自ら何らかの権限

<sup>2</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 1 (1) (a), 1<sup>st</sup> sched., part I, arts. 9-12.

<sup>3</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 1 (2).

<sup>4</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 2 (1).

<sup>5</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 1 (1) (b).

<sup>6</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 2 (7).

<sup>7</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 3 (1), (6).

<sup>8</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 3 (3), 1<sup>st</sup> sched., arts. 9, 11 (a), 12 (a), (b). なお、国民保険コミッショナーおよび労災保険コミッショナーがここに加わらないのは、彼らの任命権限が大法官に委ねられている (つまり、行政省庁から切り離されている) ためである。

<sup>9</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 4 (1).

<sup>10</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 5.

<sup>11</sup> Tribunals and Inquiry Act 1958, s. 8 (1).

を行使するものではない（勧告のような役割に止まる。その意味で、審判所評議会の権限は「執行的なものではなく、諮問的な（advisory）もの<sup>12</sup>」である）が、審判所のメンバーの任命や規則制定の際に、どのような省庁にも属さない審判所評議会がチェックを加えることに対しては、審判所の所属省庁（社会保障法領域で言えば年金・国民保険省）からの独立性を促進するような働きを期待することができよう。

## II. 個別の法に対する、規則（regulation）による制度改正

(1) 前節で述べた 1958 年審判所および調査法は、審判所制度一般に関わるような法改正を行うものであった。つまり、社会保障法領域の個別の審判所に関する詳細な改正は、同法の制定のみによっては完結しなかったのである。

そこで、1958～59 年には、立法（act）を待たずに、規則（regulation）によって社会保障法領域の審判所制度に変更が加えられた。これらの変更はいずれも、フランクス報告書の勧告に沿ったものであった。

まず、国民扶助上訴審判所において、以前は禁止されていた法曹の代理人をつけることを許す規定が置かれた<sup>13</sup>（なお、これは公費による法曹代理（法律扶助）を設けることを意味するのではなく、あくまで自己負担によるものである。以下同じ）。

次に、国民保険地方審判所においても、法曹の代理人をつけることを許す規定が置かれた。さらに、同審判所とコミッションナーの審理を公開すること、証人を召喚したうえ彼に尋問する権利を上訴人らに認めるこ

<sup>12</sup> William A. Robson, *Administrative Justice and Injustice: A Commentary on the Franks Report* (1958), PUBLIC LAW, p. 21.

<sup>13</sup> National Assistance (Appeal Tribunals) Amendment Rules Confirmation Instrument 1958 (S.I. 1958 No. 714). なお、同規則は Halsbury's Statutory Instruments (1959) vol. 15, p. 7 に名称だけが記されたうえ全文は掲載されておらず (Not printed)、確認することができない。本文の内容は PUBLIC LAW (1958), p. 295 に拠っている。

と、同審判所からのコミッショナーへの上訴の際に許可を要しないことも定められた<sup>14</sup>。

同じく労災保険地方上訴審判所においても、法曹の代理人の利用、証人の召喚および尋問の権利についての規定が設けられた<sup>15,16</sup>。

(2) このように、いくつかの項目に関しては法律によらずに規則によって審判所制度の仕組みに変更が加えられたのであるが、他方、規則によって改正を加えることが適切ではないと判断された事項もあった。それらは、①労災保険地方上訴審判所から労災保険コミッショナーへの上訴に関する規定を設けるためには、(国民保険一般に関しては規則によって達成できたこととは対照的に) 労災保険法自体の改正が必要であること<sup>17</sup>、また、②医療上訴審判所からの更なる上訴を許すというフランクス報告書の勧告に沿った修正に関しても、同じく立法が必要であることである。この際、医療上訴審判所の問題と、後述の国民扶助審判所の問題は完全に別であることが強調された<sup>18</sup>。これらの議論はいずれも、労災保険法の複雑性を根拠としている<sup>19</sup>。

<sup>14</sup> 以上、National Insurance (Determination of Claims and Questions) Amendment Regulations 1958 (S.I. 1958 No. 701)。なお、同規則も Halsbury's Statutory Instruments (1959) vol. 15, p. 181 に名称だけが記されたうえ全文は掲載されておらず (Not printed)、確認することができない。本文の内容は Public Law (1958), p. 295 の条文ダイジェストに拠っている。

<sup>15</sup> 以上、National Insurance (Industrial Injuries) (Determination of Claims and Questions) Amendment Regulations 1958 (S.I. 1958 No. 702)。なお、同規則も Halsbury's Statutory Instruments (1959) vol. 15, p. 302 に名称だけが記されたうえ全文は掲載されておらず (Not printed)、確認することができない。本文の内容も Public Law (1958), p. 295 に拠っている。

<sup>16</sup> 上記の複数の規則が下院に問われた際、議員から、審判所制度において法曹代理を設けること、および公開とすることに関して懸念を示す動議が出された。この内容は、審判所の非形式的な性格が破壊されてしまうのではないかというものである。しかし結局、この動議は後に取り下げられた。589 H. C. Deb. 1443-1472, 1958.

<sup>17</sup> 586 H. C. Deb. 593-4, April 21, 1958.

<sup>18</sup> 586 H. C. Deb. 594-5, April 21, 1958.

<sup>19</sup> 586 H. C. Deb. 594-5, April 21, 1958.

また、下院においては、③国民扶助審判所の決定に関して更なる上訴を設けるための検討は、全く行っていないとの答弁がなされた<sup>20</sup>。これは、国民保険・労災保険の審判所制度と国民扶助の審判所制度をそもそも区別していたフランクス報告書の意図に沿ったものである。

### III. 立法 (act) による制度改正

(1) フランクス報告書の勧告が出された2年後の1959年、その勧告を受け入れて、家族手当と労災保険に関して審判所制度の改正が行われた。以下、1959年家族手当・国民保険法 (Family Allowance and National Insurance Act 1959; 以下1959年法という) によって実施された両制度における改正の様子を順次検討する。

1945年に家族手当が設けられた経緯と、その実体・手続両側面を、第3章第1節にて検討した。当時の家族手当制度では、権利救済は仲裁人への一段階の上訴のみの制度となっていた。これに対してフランクス報告書が、家族手当の権利救済は国民保険における権利救済制度によって対処されるべきであると勧告をした (第3章第6節)。

フランクス報告書によるこの勧告が、1959年法によって実現することとなる。同法は、1945年家族手当法のもとの手当の受給権に関する問題に対しても、1946年国民保険法の権利救済の仕組みが当てはまることとする、と規定している<sup>21</sup>。つまり、家族手当の受給権に関しても、第一次的決定に不服を有する市民は、国民保険地方審判所に上訴を行い、その裁決にもなお不服を有する場合には、国民保険コミッショナーへと更なる上訴を行うことができるようになったのである。

この法改正によって、家族手当の権利救済制度は、①独立性の見地からは、公的扶助領域と比して相対的に高い程度の独立性を享受すること

<sup>20</sup> 586 H. C. Deb. 594, April 21, 1958. 答弁では、このように二段階の上訴の仕組みを設けないことは、十数年前の国民扶助法そのものの制定過程における議論とも一致しているとされた。Ibid.

<sup>21</sup> Family Allowance and National Insurance Act 1959, s. 1 (1).

になったし、さらに②二段階の上訴の仕組みを得たという点でより広い権利救済の質の見地からの向上を得たということができよう。

(2) 前章の第2節と第3節において、1946年国民保険法と1946年国民保険(労働災害)法について検討した。そこでは、両者の権利救済の仕組みがかなり近接していることが明らかになった。これに対して1959年法では、両者の仕組みの近接性を一層強いものにするような改正がいくつもなされた。

第一点は、1946年労災法のうち、医学的な問題を含む上訴に関するものである。1946年法は、医学的な問題を含む上訴には、受給権に関する一般的な上訴の問題とは異なるルートを設けており、その仕組みは、医療委員会の第一次的に不服を有する場合、市民は医療上訴審判所に対して上訴を行うことができるが、それ以上の更なる上訴を行うことはできないというものであった。

これに対して、1959年法では、医療上訴審判所の決定に法的論点に関する過誤がある場合には、市民側も行政庁側も、労働災害コミッショナーに対して更なる上訴をすることができることとされた<sup>22</sup>(ただしこの際、医療上訴審判所か労災コミッショナーの許可が必要<sup>23</sup>)。

これによって、労災保険の権利救済の仕組みにおいては、受給権に関する一般的な問題に関しても、医学的な論点を含む問題に関しても、2回の上訴の途が保障されることになった。

第二の点は、医学的な問題を含まない、受給権に関する一般的問題における2度目の上訴(地方上訴審判所から労災保険コミッショナーへの上訴)に関わる。この2度目の上訴を行うには、審判所あるいはコミッショナーによる許可が必要とされていた。しかし、1959年法は、この許可を不要とした<sup>24</sup>(つまり、上記のように前年度の議会会期中には不可能

<sup>22</sup> Family Allowance and National Insurance Act 1959, s. 2 (1) (a), (c).

<sup>23</sup> Family Allowance and National Insurance Act 1959, s. 2 (2).

<sup>24</sup> Family Allowance and National Insurance Act 1959, s. 3 (1).

であった法による改正が達成された)。これによって、国民保険一般の受給権に関する問題と同じく、労災保険の領域でも、受給権一般に関しては許可なく2回目の上訴をできるようになった(ただし、上記のように労災保険における医学的問題に関しては、2回目の上訴には依然許可が必要であった)。これによって、国民保険一般と、労災保険の一般的ルート(医学的問題に関するルートを除くという意味で)において、2回目の上訴のための条件がまったく同じになった<sup>25</sup>。

上記のように、1959年法によって、国民保険一般と労災保険の権利救済の仕組みの類似性が一層強められた。これは、続く1966年の両者の統合を予期させるような動きであった。

(3) これまで検討したように、1958年審判所および調査法、1959年家族手当・国民保険法、さらにその他の法令の改正によって、社会保障法領域の審判所に対するフランス報告書の勧告は大部分が実現することになった。それでは、この法改正によって、現実にフランス報告書の意図したような結果が生じたかという点に関しては、更なる検討が必要である。

この点に関してまず疑問が生じるのは、メンバーの任命方法に対する変革の実効性である。上述のように、1958年法によって、審判所のチェアマンの任命に大法官が関与することとなった。具体的には、大法官が作成する名簿(法はこの名簿への登録を「任命」としている)から、行政省庁がチェアマンを選任するという方法である。大法官はどのような行政省庁からも独立した存在であるため、行政省庁が最終的に選任する

<sup>25</sup> 細かいところでは、以前は国民保険一般に関して、地方審判所の裁決が全員一致でない場合には、コミッショナーへの(つまり2段階目の)上訴に許可が必要ない、つまり地方審判所の裁決が全員一致で出された場合には2段階目の上訴には許可が必要であった。しかしながら1958年規則(National Insurance (Determinations of Claims and Questions) Amendment Regulations 1958)によって、このような限定が無くなり、2段階目の上訴に関しては、あらゆる場合に許可は不要になっていた。つまり、この点でも国民保険一般が、労災保険の一般的ルートに先んじた改正を行っていた。

とは言え、名簿の作成権限が大法官に委ねられたことは、審判所と行政省庁を、任命権限の点で切り離す、つまり審判所の独立性を向上させるものであると考えられる。

しかしながら、実際には、地方上訴審判所のチェアマンとメンバーに関して、年金・国民保険省内部に命令集 (code ; 20 以上存在するが、この文脈ではそのうちの「審判所および委員会に関する命令集 (Code for Tribunals and Committees)」が存在しており、その命令集に沿って年金・国民保険省が選んだ人材の氏名が大法官に送付され、大法官がそれをほぼそのまま名簿に登載する、という実務が行われていた<sup>26</sup>。年金・国民保険省のもとには 200 以上の地方上訴審判所が存在していた<sup>27</sup> ことから、大法官が名簿に登載すべき者を自ら調査することは現実には困難であったことが、このような実務の原因となっていると思われる<sup>28</sup>。

また、審判所のメンバーの解職に関しても、年金・国民保険省の恣意を防ぐために、形式上は大法官の同意が法によって要求されている。しかしながらこの点に関しても、実際には、大法官は省庁の見解に「自動的に (automatically)」合意をしているという<sup>29</sup>。

<sup>26</sup> Susan McCorquodale, *The Composition of Administrative Tribunals* (1962), PUBLIC LAW, p. 299. この命令集はチェアマンの資格や除外事由に関して詳細にわたる規定を設けている (資格に関する規定は、①法曹であること、②関連法令やコミッショナーの裁決に関する知識を有していること、③労働者階級の状況に関してよく知っていること、④独立性と不偏性を備えていること、⑤年齢が 35 歳から 65 歳の間であること等である。また、除外事由に関しては、①国会議員であること、②国会議員選挙の候補者であること、③政治的官職についていること、④政党の演説人 (public speaker) であること等が定められている。)。 *ibid.*

<sup>27</sup> *Id.*, p. 298.

<sup>28</sup> この点に関しては、医療上訴審判所との対比が興味深い。医療上訴審判所のチェアマンについては、チェアマンの任命を、年金・国民保険省の関与なく、大法官が現実に行っているということが、同省の職員へのインタビューで判明している (ただし、どのようにして大法官が任命の候補者を発見しているかは不明であるという)。このような実務上の際には、医療上訴審判所は、14 しか存在せず、地方審判所の 200 と比して格段の差があるという点が影響していると思われる。 *Id.*, p. 307.

<sup>29</sup> *Id.*, p. 303. これは、省庁の官吏へのインタビューによって得られた回答であると

以上の検討から、フランクス報告書の提案が法制度上実現したことは、現実的にはそれほど劇的な変化を生じなかったと評価することもできよう<sup>30</sup>。

#### IV. 第1節のまとめ

フランクス報告書の勧告を受けて、審判所評議会が作られ、同評議会が審判所のチェアマン以外のメンバーの任命について関わることで、メンバーの独立性の向上が図られた。同評議会は、通常の司法裁判所の司法行政の長である大法官の下に置かれ、どの行政省庁からも独立して広く審判所制度を監督する画期的な機関であり、メンバーの解職や審判所に関する規則の制定で大臣からの諮問を受ける等、審判所制度の、行政省庁からの独立性を推進する役割を期待されていた。

また、チェアマンに関しては、通常の司法裁判所の司法行政の長である大法官が強く関与する規定が設けられ、年金・国民保険大臣がチェアマンの任命に際して行使する権限に制約を加える意図も示された。

このように、社会保障法領域の審判所の、行政庁（年金・国民保険大臣）からの独立性という観点からは、フランクス報告書を受けた後の法規定の改正は前進を見せたと言える。

しかしながら、実務上は、審判所評議会に与えられた権限は、勧告のような比較的弱いものに止まっている点、また、チェアマンの任命に対して、大法官が行政庁による推薦をそのまま受け入れるような状態になっており、独立性の向上に関して意図されたような成果を挙げてはい

---

いう。

<sup>30</sup> なお、ここで地方審判所のチェアマン以外のメンバーの選任および任命が、現実にはどのように行われていたかを述べておく。具体的な個々の審判所のメンバーの選任は、審判所の職員が行っている。使用者や労働者を代表するメンバーは、地方の主要産業を代表する者から選任される。また、被用者を代表するメンバーの任命には、命令集によって特に詳細な定めが置かれている。通常、当該地域の主要産業をカバーする組合の地方支部から名簿が送られてくるが、その他の組合との兼ね合いが生じることもある。Id., p. 303.



なかった。

なお、本稿の今一つの分析軸である職権主義に関しては、この時期の一連の法改正は特に関連するところがない。

## 第2節 ジョーンズ事件(1962年)——「準司法的」機関

前章(第3章)第7節において検討したように、1958年の裁判例(ハブル事件判決)は、労災保険における医療上訴審判所の機能を行政的な性格と理解し、当該審判所が職権主義的な審理を行うことを認めた。このうち前者(審判所の行政的な性格との理解)は、フランクス報告書の審判所に対する理解とは対立しており、また、後者(職権主義の行使)の根拠となっていると解された。

1962年には、同じく労災保険に関するジョーンズ事件判決<sup>31</sup>が出された。しかしこの事件は、①医療上訴審判所に関するものではなく、労災保険における一般的ルート、しかも第2段階の審判所、すなわち労災コミッショナーに関わるものであったこと、②コミッショナーの性格を単純に行政的なものとは理解していないこと、③コミッショナーの行った職権主義的審理が違法とされたこと、という3点において、ハブル事件判決とは大きく異なっており、後の時代における職権主義の新たな展開を示唆している。以下、ジョーンズ事件判決を検討する。

### I. 事案

(1) 病院の守衛であった64歳のジョーンズ(Jones)氏は、勤務中に、急性灰白髄炎(poliomyelitis)の予防接種を受けるように求められた。この予防接種を受けてから間もなく、ジョーンズ氏はリウマチを発症し、後にリウマチ性関節炎であるとの診断を受けた。ジョーンズ氏は業務傷病手当を請求したものの、保険官が不支給の第一次的決定を下したので、

<sup>31</sup> R. v. Deputy Industrial Injuries Commissioner, Ex parte Jones. QUEEN'S BENCH DIVISION [1962] 2 QB 677, [1962] 2 All ER 430, [1962] 2 WLR 1215.

ジョーンズ氏は地方上訴審判所に上訴を提起した。地方上訴審判所は、ジョーンズ氏はリウマチの発症の業務起因性を立証に成功しているとして、ジョーンズ氏の上訴を認めた。

この裁決を受け、保険官が労働災害副コミッショナー（以下、単にコミッショナーという）に上訴を提起した。

(2) コミッショナーはまず、2度の口頭審理を開催し、そこではリウマチ性関節炎とジョーンズ氏の受けた予防接種との関連性に関する医学的な証拠が提出された。2度目の口頭審理が終了し、事案について熟考した後、コミッショナーは、裁決を出す前に専門家の助けを求めることが望ましいと考え、事案に関する書類をすべてリウマチの専門家に送り、当該専門家から意見を得た（なお、コミッショナーが専門家から当該意見を得たことは当事者双方に知らされず、当該意見に関して反論等を行う機会も与えられなかった）。その上でコミッショナーは以下のように判示し、ジョーンズ氏の請求を棄却した。

いわく、当該専門家から得た意見「を考慮すると、(ジョーンズ氏——引用註)が自らの主張のうちの必要な部分を証明したとは感じられず、私は、ジョーンズ氏は(当該予防接種に起因する——引用註)労働災害を被ったとは言えないと考えざるを得ない」。

ジョーンズ氏はコミッショナーの裁決に対する移送命令を求めて、司法審査の請求をした。本件では、前出のハブル事件とどのような点で異なる判断が行われたかに着目して判旨を検討する必要がある。この問題は、コミッショナーの審理の性格を裁判所がどのように判断したのかという点とも強く関連する。判旨は以下のとおりである。

## II. 判 旨

(1) コミッショナーは「準司法的な審判所(a quasi-judicial tribunal)」であるのだから、「明確な規定がある場合を除いて、口頭審理の終了後、自らの裁決を下す前に、個人的に証拠を収集し続ける権限を有しない。ここで権限を有しないということの意味は、自らが(口頭審理の終了後

に——引用註) 得た助言や情報を当事者に開示し、必要があれば更なる口頭審理を行い、あるいは少なくとも当該情報に関してコメントをしてそれから最終的な主張を行う機会を与えることなく、(口頭審理の終了後に個人的に証拠を収集し続ける——引用註) 権限を有しないということである。明らかに、本件では(当事者への機会の提供——引用註)が行われていない」。

1948年国民保険(労働災害)(給付請求および問題の決定)規則(National Insurance (Industrial Injuries) (Determination of Claims and Questions) Regulations 1948) 22条6項には、上訴に特別に困難な問題が含まれている場合、コミッショナーは専門家である鑑定人(assessor)の助力を得ることができると規定されている。しかし、上訴が書面審理のみによる場合とは異なり、「口頭審理が開催される場合には、鑑定人はコミッショナーに同席しなければならない……それが裁判官であれその他の審判所であれ、合議(court)に同席するということが鑑定人の義務であると通常考えられている」。

本件の事案では、コミッショナーが専門家から得た助言は規則22条6項の鑑定人の意見の限度を明らかに超えており、「このような状況では、コミッショナーはこれらの助言を頼りにする限り、自らが得た助言を当事者に示し、新たな証人を召喚したり、あるいは少なくともその助言にコメントをして、それに対する主張を行ったりする機会を与える義務があった。ゆえに、これは明らかに移送命令が出されるべき事案である」。

### III. 検 討

(1) 本稿の問題関心を前提とすると、本件において注目すべきは次の2点である。

第一に、本判決においては、審判所の審理方式について、ハブル事件判決とは一見すると両立しないような結論がとられた。すなわち、ハブル事件が示した職権主義的審理を、審判所が一般的に行うことができるとすると、コミッショナーが「口頭審理の終了後、自らの裁決を下す前

に、個人的に証拠を収集し続ける権限」を否定されるとは考えられず、本件判旨のような結論には至らないはずである。

第二に、本件判旨によって、コミッショナーの性格が「準司法的」と表現されたことにも注目しなければならない(本判決以前に社会保障法領域の審判所制度を準司法的と評価した裁判例は、管見の限り存在しない<sup>32)</sup>)。この表現からは、コミッショナーが行政機関として第一次的決定をやり直すという観点よりも、当事者間に生じた紛争を解決するという観点がより強く生じており(実際に判旨は、コミッショナーの管轄の対象が「当事者間の事案(a case inter partes)」であるという、司法裁判所とのアナロジーを強く感じさせる表現をしている)、先のフランクス報告書による審判所の理解と調和するものである。つまり、本判決のコミッショナーの性質の評価は、ハブル事件における医療上訴審判所への評価とは全く異なっている。

これらの2点はいずれも、ハブル事件判決の判旨とは両立しない可能性を持っていた。これら2点は相互に関連するのか否か、また本件とハブル事件は整合的に解するのか否かといった問題については、本件のみの検討からは明らかにならない。

(2) 以上、本節で扱ったジョーンズ事件判決においては、コミッショナーは単なる行政的機関ではなく準司法的機関とされたうえ、(少なくとも当該事案において)コミッショナーの職権主義的審理の実施が否定された。しかしながら、本判決とハブル事件判決との関係をどう理解すべきかに関しては、本件の検討のみからは明らかにならなかった。この点を明らかにしたのが、次節で扱うムーア事件判決である。

### 第3節 ムーア事件判決(1965年)——自然的正義

ジョーンズ事件では、コミッショナー段階における職権主義が否定されたものの、それとハブル事件判決との関係をどう解すべきかに関して

<sup>32)</sup> ただし学説においては、以前からこのような表現をするものが見られた。

は一義的な答えは見いだせなかった。しかし、その3年後に出されたムーア事件判決<sup>33</sup>は、ジョーンズ事件の提起した問題に一定の解答を与えるものであった。以下、ジョーンズ事件判決の内容も念頭に置きつつ、1965年のムーア事件判決を検討する。

## I. 事 案

(1) クレーンの操縦士であるムーア氏は、ある日の勤務中、背中に鋭い痛みを感じた。3日後、その痛みが腰まで広がって稼働できない状況となり、病院で椎間板脱出症との診断を受けた。ムーア氏は業務災害傷病手当 (industrial injury benefit) の給付を保険官に請求したものの、保険官は当該給付を不支給とする第一次的決定を下した。そのためムーア氏は地方上訴審判所に上訴をしたが、当該上訴は棄却された。よって、ムーア氏は労働災害副コミッショナー (以下、単にコミッショナーと言う) に更なる上訴を提起した。争点は、ムーア氏の従事していたクレーンの操縦業務が椎間板脱出症を引き起こしたか否か (業務起因性) であり、ムーア氏側の提出した医学的証拠と、年金国民保険省の上級医療官 (senior medical officer) の医学的見解が対立していた。

コミッショナーは、過去の2つのコミッショナー裁決<sup>34</sup>における医学的証拠を引用した上で、以下のように判示してムーア氏の上訴を棄却した。

ムーア氏側の医学的証拠は「明らかに重要である、しかしながら、他の医学的証拠を考慮すると、通常健康な背骨が、(クレーンの操縦業務のような——引用註) 単純な動作によって突然に肉体的な (あるいは病理学的な) 悪化を生じたとの結論を受け入れることは非常に困難であると思われる……医学的証拠の重さは、私の判断では、(ムーア氏側の医学

<sup>33</sup> R v Deputy Industrial Injuries Commissioner, Ex parte Moore [Court of Appeal] [1965] 1 QB 456.

<sup>34</sup> それぞれ、R(I) 35/95, R(I) 33/60.

的証拠の——引用註）結論に反している」。

つまり、コミッショナーは過去の2つの判決例における医学的証拠を参照して本件事案における医学的証拠の優劣を評価した。これによってムーア氏側の証拠は否定され、ムーア氏の請求は棄却された。

(2) 当時、コミッショナーの判決に対する更なる上訴に関しては規定されておらず、当該判決に不服を持つ市民は、上訴ではなく、通常裁判所に対して司法審査の請求をすることによって当該判決の効力を争う必要があった。ムーア氏もこの方法に則り、高等法院の合議法廷 (Divisional Court) に対して移送命令 (Order of Certiorari) を請求した。この際、ムーア氏 (の代理人) は、本件事案においてではなく他の事案において提出された2つの医学的証拠を、コミッショナーが本件事案においても証拠として扱ったこと、そしてその結果、当該2つの医学的証拠に対する反対尋問の機会が奪われてしまったこと等を理由に、コミッショナーの判決に法的過誤があると主張した。

合議法廷は、本件におけるコミッショナーの判断の一部に法的過誤が存在することを認めた。いわく、「私は、副コミッショナーが(他の事案における2つの医学的証拠を、本件事案においてそれぞれ独立の証拠として扱ったこと——引用註)は誤っていたと考える。それら2つの見解は、私の判断では、2つの独立した証拠として考慮されることはできない」。つまり、他の事案における2つの医学的証拠は、本件事案における年金国民保険省の上級医療官の医学的見解によって引用され、受容されることによって初めて、当該上級医療官の医学的見解の一部になると考えるべきであった、という意味である。しかしながら、移送命令のために必要な「記録上明白な法的過誤」の存在は認められないとして、結論としては、ムーア氏の移送命令の請求を棄却した。これを受けて、ムーア氏は控訴院に上訴を提起した。

結果として、控訴院もムーア氏の上訴を棄却した。本稿の叙述との関係では、①本稿の言う審判所制度の一部であるコミッショナーを、控訴院はどのような性質の機関と考えていたのか、それとの関連で②コミッ

ショナーの実施する審理はどのような手続であるべきだとされたか、という観点に注目して、控訴院の判示を検討する必要がある。

## II. 判 旨

(1) ウィルマー (Willmer) 裁判官は、コミッショナーは他の事案における2つの医学的証拠を本件事案において独立した証拠として扱ったとは考えられない(つまり、高等法院の判示を否定)としたうえで、もし独立した証拠として扱っていたとしたら、移送命令を出すに値するような法的過誤が存在したかを検討した。そして、1946年労災法51条1項(e)によってコミッショナーは自己の審理手続に関して規則を定める権限を有していることから、「議会はコミッショナーの審理が厳格な証拠法則に服すべきであるとは考えていなかった」、つまり審理においては「形式性を最小限にすべきであると考えていたことがあきらかである」とする。

さらに先のハブル事件を引用し、医療上訴審判所の調査に関する叙述(当事者間の訴訟ではなく、制限のない調査の権限である)は本件のコミッショナーに関しても当てはまるとしつつ、ジョーンズ事件を引用し、コミッショナーは準司法的役割を担っているため、コミッショナーの手続は自然的正義(natural justice)の法理による制限には服する、ということを示した。

そして最終的に、高等法院は「コミッショナーの口頭審理において妥当する、手続の非形式的(informal)な性格を看過しており、本件を司法裁判所のフォーマルな口頭審理であるかのように扱った」点で誤っていたが、ムーア氏による移送命令を棄却した結論は正しかったと判示した。

(2) また、ディプロック(Diplock)裁判官は以下のように判示する。

第一次的決定を行う保険官の「義務は行政的な性格に過ぎない；彼は準司法的機能を行わない、というのもこの段階では、給付請求者と対立する主張をし、それに対して裁決を要するような相手方が存在しない

からである」。

これに対し、「それぞれ地方上訴審判所、コミッショナーおよび副コミッショナーは、準司法的機能を行行使する、というのもこの段階では、審判所の前に紛争を生じている主張、つまり給付請求者の主張と、その請求を全部あるいは一部拒否する保険官の主張が存在するからである」。しかしながら、審判所の権限は司法裁判所とは異なる。ハブル事件において示されたように、「保険者による給付請求は当事者間の訴訟と厳密に対応するわけではない。社会保険についての審判所は請求を調査する、すなわち請求者が基金から給付を受ける資格を与える制定法上の要件を満たしているか否かを確認する、制定法上の機構の一部を形成するのである」。

司法審査を受ける「人が侵したとされるコモン・ローの支配は、実体法上のもの（決定の書面から法的過誤が明らかである場合）および、コモン・ローが準司法的機能を行行使する人に順守するよう求め、簡潔には自然的正義として言及される手続法上のもののいずれでもあり得る。本件の上訴で問題となるのは、コミッショナーによって自然的正義のルールが破られたか否かである」。

しかし本件では、「コミッショナーは(自然的正義から生じる — 引用註) すべての要求を満たしていた」。

### III. 検 討

(1) このように、本判決はコミッショナー段階における職権主義的審理を認めた。本判決は、前節のジョーンズ事件によって提起された問題に対する解答を与えてくれる。すなわち、①判旨が明確に論じているように、第一段階の審判所（地方上訴審判所）も、第2段階の審判所（コミッショナー）も、区別なく準司法的な機能を果たすということ、②コミッショナー段階においても職権主義が行使されうること、その際には守られるべき一定の手続（本判決の用語では自然的正義）があることである。



(2) このうち①からは、本件事案が労災保険に関わる問題ではあるものの、法規定の類似性を考えると、国民保険一般の審判所制度に関しても本件判旨が当てはまるであろうことが予想される。しかしながら同じく①は、前章において論じた1958年のハブル事件判決との関係において問題を生じる。

本判決は、ハブル事件判決を引用しつつ、審判所制度全体の準司法機関性を論じた。しかしながら、ハブル事件判決においては、医療上訴審判所が準司法的な機構とは考えられていないからである。しかも、ハブル事件判決で問題となった医療上訴審判所よりも、本判決で問題となった地方上訴審判所の方がより行政的な権限を伺わせる法規定を有しているにもかかわらずである。ここからは、審判所を行政ではなく裁決の機構と定義したフランクス報告書から数年を経て、司法裁判所にとっての審判所制度の位置づけが変容してきたことが推察される（そして事実、すぐ後の1968年に出される裁判例<sup>35</sup>は、以下のように論じ、ハブル事件判決への反対の意を表明した。すなわち、ハブル事件では自然的正義の観点は論じられなかったが、「もし論じられていれば」、ハブル氏に反論の機会を与えなかった「審判所の裁決は維持されえなかったであろう」）。

しかしながらこの場合、本件判旨がコミッショナーの職権主義を認めた根拠が問題となる。判旨は、審判所が司法裁判所とは異なること（厳密で形式的な審理をしないこと）、給付にかかる「制定法上の機構の一部」であることを述べてはいるが、行政的性格を否定した今、それらが職権主義を十分に根拠づけているかは疑問である。

(3) さらに上記の②との関係では、前節のジョーンズ事件においても、一定の手続が踏まれていればコミッショナーの行動は違法とはされなかった可能性が考えられる。また、審判所が裁決を出すに当たって踏むべき一定の手続的な義務が、従来は通常の司法裁判所の手続において主に用いられていた「自然的正義」という語で表明されたのもまた注目に

<sup>35</sup> R. v. Industrial Injuries Commissioner ex parte Howarth [1968] 4 KIR 621.

値する<sup>36</sup>。おそらくそこで言われている内容はジョーンズ事件と異ならないが、ジョーンズ事件においてはこの表現は用いられていなかった。

(4) 以上、本判決によって、第1段階の審判所(地方上訴審判所)も、第2段階の審判所(コミッショナー)も、区別なく準司法的な機能を果たすこと、そして、自然的正義という一定の手續上の原則に反しない限りにおいて、等しく職権主義を行使できることが明らかになった。

#### 第4節 社会保険領域における審判所の統合(1966年)

(1) 1966年に、新たな国民保険法(National Insurance Act 1966; 以下1966年保険法という)が制定された。この法律は、前年に制定された2つの法律、すなわち1965年の社会保障法(National Insurance Act 1965)と社会保障(労働災害)法(National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965)の一部に対して修正を加える法律であった。

(2) 権利救済の見地からは、この1966年保険法は注目すべき改正を行った。すなわち、1965年社会保障(労働災害)法までは残されていた、労災保険地方上訴審判所と労働災害コミッショナーという、労災保険領域独自の権利救済制度の機能を、国民保険一般における上訴の仕組みと

<sup>36</sup> イギリス行政法における自然的正義に関しては、WILLIAM WADE AND CHRISTOPHER FORSYTH, ADMINISTRATIVE LAW (10<sup>th</sup> ed., 2009), pp. 371-470. なお、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)173~193頁。ただし、自然的正義の適用が認められたことを根拠に、審判所の性格が司法的性格と捉えられるようになったと単純に主張できるかには疑問がある。なぜなら、ちょうど本判決が出された当時の1960年前後は、当初は司法裁判所関連に制限的に適用されていた自然的正義の原則がその他の領域にも広がった時期に当たる、という議論が行われているためである(例として堤口康博「英国行政法におけるその後の『自然的正義(Natural Justice)』——1970年代以降の展開をめぐって」早稲田大学政治経済学雑誌328号33頁(1996年))。この場合、審判所が行政的性格と捉えられたままであっても、自然的正義の概念の拡張された適用対象となったという説明も可能となる。しかしながら逆に、本判決のように審判所に対して自然的正義を適用したことがそもそも、自然的正義の適用領域の拡大の契機となったという可能性もある。この問題については、更なる検討が必要である。

統合したのである<sup>37</sup>。これによって、労災保険の受給権に関する問題も、保険官の第一次的決定を経て、そこからの1回目の上訴は国民保険上訴審判所に、さらなる上訴が国民保険コミッショナーに対して行われるという構造になった(他方、労災保険のうち医学的な問題を含む事案は、医療委員会が第一次的決定を下し、1度目の上訴が医療上訴審判所へという従前の仕組みが温存された。しかしこの場合も、医療上訴審判所の裁決に対する更なる上訴は国民保険コミッショナーが扱う)。

この際、国民保険地方上訴審判所の構成に関しては1965年国民保険法の規定がそのまま用いられることとなった<sup>38</sup>。すなわち、被用者以外の被保険者および使用者を代表する者から構成される名簿から1人<sup>39</sup>、被用者を代表する者から構成される名簿から1人<sup>40</sup>、そして大臣によって任命されるチェアマン1人である<sup>41</sup>。これにはもちろん、本章第1章Iにおいて述べた1958年審判所および調査法による大法官や審判所評議会による関与がある。

なお、法令上定められているわけではないが、チェアマンには事実上、法曹資格を有する者が就くことが多く、労働者階級の生活状況に対して知識を有していることが期待されていたという<sup>42</sup>。この構成も、その他の任命等に関する規定も、第3章第2節において検討した1946年国民保険法の上訴審判所と変更がない。これに対し、かつての労災保険の地方上訴審判所は、「使用者を代表するメンバー1人以上、それと同数の被保険

<sup>37</sup> National Insurance Act 1966, s. 8 (1).

<sup>38</sup> National Insurance Act 1966, s. 8 (1) (b).

<sup>39</sup> National Insurance Act 1965, s. 77 (1) (a). 実際上は、大部分が人事担当官 (personnel officer) のような中級の幹部であり、数人の事実上引退しているような使用者のほかは、使用者はほとんど含まれていなかったという。HARRY STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (1968), p. 14.

<sup>40</sup> National Insurance Act 1965, s. 77 (1) (b). 実際上は、ほとんどが労働組合の役員であったという。H. STREET, *supra* note 39, p. 14.

<sup>41</sup> National Insurance Act 1965, s. 77 (1) (c).

<sup>42</sup> H. STREET, *supra* note 39, p. 14.

者を代表するメンバー、そして大臣によって任命されるチェアマン<sup>43</sup>」という構成であったので、①被用者以外の被保険者が利益代表として審判所構成員の名簿に加わる、②利益代表の人数が1人ずつと明示された、という2点において労災保険の権利救済は変化を被ったことになる。

(3) なお、1966年法による統合前の、1965年国民保険法では、第一次的決定において、保険官から上訴審判所へと照会をすることができるとの規定は依然として残されていた<sup>44</sup>。このような地方審判所への照会は、相対立する証拠が存在するため保険官が自ら決定をなすのが困難であると考えられる場合に行われ、その割合は30,000件に1件程度であったという(保険官が扱う事件数は年間1800万件)<sup>45</sup>。さらに、1965年国民保険(労働災害)法でも、同様に保険官は労災保険地方上訴審判所へと問題を照会できることとされていた<sup>46</sup>。なお、医療委員会と医療上訴審判所との関係でも類似の規定があったが、この場合は、医療委員会が第一次的決定を出した後、大臣が保険官に当該第一次的決定を医療上訴審判所に照会するよう求める、という手続が取られる<sup>47</sup>。つまり上記はいずれも、前章で論じた1946年の時点の各法の規定と異ならなかったが、これらは1966年法による審判所の統合によっても、効力を失わずに存続した<sup>48</sup>。

<sup>43</sup> 労災保険上訴審判所のこの構成は、1946年から1965年を通じて変化していない。National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, s. 43 (1), National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965, s. 51 (1).

<sup>44</sup> National Insurance Act 1965, s. 68 (3) (c). この場合、保険官は給付申請者たる市民に書面によって知らせる必要があった。National Insurance Act 1965, s. 68 (4).

<sup>45</sup> H. STREET, *supra* note 39, p. 13.

<sup>46</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965, s. 44 (4) (b) (i).

<sup>47</sup> National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965, s. 39 (3).

<sup>48</sup> H. STREET, *supra* note 39, p. 13 によると、労災給付および失業保険給付に関しては、ほとんどすべての事案において相矛盾する証拠が見出されるため、保険官が自ら第一次的決定をすることができず、地方審判所に問題を照会して第一次的決定を委ねている、との記述がある。これが事実であるとする、地方審判所が準司法的というよりは純粋に行政的な機能を果たしていた場面も多くあったとも言えそうである。なお、同文献の著者は国民保険の上訴審判所のチェアマンを務めた経歴がある。

(4) では、審判所における審理は実際にはどのような様子であったか。第1段階の上訴を扱う地方審判所における審理の雰囲気自体はとてもインフォーマルな様子で、上訴人がリラックスできるようにあらゆることが行われる反面、審理の対象は、上訴人自身では対処することができないほど難解な法的論点に関わることがしばしばあった<sup>49</sup>。しかし、上訴人が組合による支援を受けている場合であっても、法曹の代理人をつけている上訴人はほとんどいなかった<sup>50</sup>。これに関しては、法曹の代理人は大部分の事案では不要であるが、特に労災保険に関わるような複雑な事実問題がある場合には、適切な証拠の提出等の点で有用であるとの評価がされている<sup>51</sup>。

また、保険官は自らがなした第一次的決定の正当性を主張することに拘っておらず、そのような姿勢にはチェアマンも感服することがあったという<sup>52</sup>。

他方、第2段階の上訴を扱う国民保険コミッショナーに関しては、1966年法が新たに規定を設けた。同規定は、10年以上のバリスタないしアドヴォケイトの経験を持つ者の中から、国王が国民保険コミッショナー長(Chief National Insurance Commissioner)と、その他の国民保険コミッショナーを任命する、というものである<sup>53</sup>。

(5) このように1966年法は、本稿の2つの分析軸(独立性・職権主義)との関係は直接的ではないものの、国民保険一般と労災保険の権利救済の機構を統一した<sup>54</sup>という点で重要である。言い換えると、同法によっ

<sup>49</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>50</sup> *Id.*, p. 27.

<sup>51</sup> *Ibid.*ここでは同時に、法律問題が生じた場合は上訴人は途方に暮れるが、当時はそもそも労災以外の社会保障法についての専門性を有する法曹自体が少ないという状況であったことが示されている。

<sup>52</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>53</sup> National Insurance Act 1966, s. 9 (1).

<sup>54</sup> ここで1966年法による審判所制度における大まかな上訴認容率を示しておく。家族手当に関する1度目の上訴は8%、同じく労災に関わる問題は33%以上、その

て、社会保険領域全体における権利救済機構の一般化が達成されたのである。これは、国民保険の実体的側面との関係からも注目すべき事実であった。というのも、国民保険一般と労災保険では、労災が保険化した1946年法以降、歴史的に保険基金が別個に設けられており、1973年社会保障法(Social Security Act 1973)によって初めて労災保険独自の基金が廃止され<sup>55</sup>、国民保険一般の仕組みと労災保険が完全に統一されることになるのである。

つまり、実体法の統一に7年ほど先立って権利救済の機構が統一されていたということであり、これは、①実体的制度の差異を超えて審判所制度を統一しようとする方向性(これは後の時代にさらに顕著になる)が現れていた点、また②権利救済制度は常に実体法に牽引される形で発展するわけではないことを示す点で、非常に興味深い。

### 第5節 国民扶助から補足給付へ——公的扶助の変容(1966年)

(1)<sup>56</sup> ベヴァリジ報告書の勧告を受け、1948年に、それまでの救貧法を廃して国民扶助制度が設けられたことに関しては、第3章第5節で検討した。国民扶助制度制定の時点では、ベヴァリジ報告が述べていたように、社会保険制度と、公的扶助のような資力調査付き給付制度は別個の役割を持っているのであるから、これら各々の制度の管理監督方法は別個に設けることが正しいと考えられていた(もっともベヴァリジ報告書は、このような実体法上の差異に関わらず統一された省庁が所得保障全体を扱うべきだと考えていたのであるが)。そのため、国民扶助庁は独立した省庁であった。しかし、国民扶助は、それを特殊例外的な制度と考

---

他の給付に関しては20%ほどである。なお、コミッショナーへの上訴(つまり2度目の上訴)の認容率は、すべての問題を合わせた値で25%ほどの認容率である(ただし、家族手当に関してのみ12%以下)。H. STREET, *supra* note 39, p. 26.

<sup>55</sup> Social Security Act 1973, s. 94 (1)-(11), 特に(7).

<sup>56</sup> (1)の記述に関しては、とくに断らない限り N. J. Wikeley *et al.*, *The Law of Social Security* (5<sup>th</sup> ed., 2005), p. 274 に依拠している。

えていたベヴェリジの想定よりも、現実には大きい役割を果たすことが判明する。そして、①国民扶助庁の官吏に対して与えられた裁量が非常に大きかった（＝権利としての側面が確立していなかった）ため、受給申請に対する委縮効果を生じる、②救貧法時代のスティグマ意識が残存している、という問題点が明らかになった。

そのため、当時の労働党政権は、1966年社会保障省法（Ministry of Social Security Act 1966）によって、国民扶助庁を解体し<sup>57</sup>、公的扶助制度を社会保険制度と同じく、新たに作った社会保障省の管轄下に置いたうえ<sup>58</sup>、補足給付（supplementary benefit）と呼ばれる新たな公的扶助制度を設置した。社会保険制度と公的扶助制度を同一の省庁によって監理することで、公的扶助給付のまもっていたスティグマを払拭することが目指された（ただし実際は、後述のように社会保障省の内部に補足給付委員会（supplementary benefits commissions）が設立され、同委員会が補足給付にかかる給付行政を行っていた<sup>59</sup>）。同法が公的扶助制度にもたらした最大の変化は、給付の可否の判断にかかる行政庁の裁量性を国民扶助制度よりも減少させ<sup>60</sup>、受給要件を満たせば給付が権利として与えられることを明確にした点である。

<sup>57</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 2 (1). 同時に、以前の年金・国民保健省も解体された。

<sup>58</sup> Ministry of Social Security Act 1966, ss. 1 (1) and 2 (1).

<sup>59</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 3 (1). 先にも述べたが、かつての国民扶助庁のように独立の省庁ではないことに注意が必要である。

<sup>60</sup> この1966年の国民扶助制度に関し、深澤龍一郎は、「週単位の給付の要件と基本的な金額が法令によって定められるにとどまり、そのほとんどが委員会（補足給付委員会を指す——引用註）の裁量にゆだねられていた」（同「イギリスの公的扶助領域における行政審判所の展開（一）」法学論叢143巻5号（1998年）93頁）、あるいは「上限のない裁量」（同（二・完）法学論叢145巻3号（年）75頁）と述べ、裁量の大きさを強調している。しかし、深澤のこのような見解は、1980年の公的扶助領域の法改正（本章第5節にて後述）との比較において1966年補足給付制度を評価してのものである。そのため、本稿が1946年国民扶助制度との比較において、1966年補足給付制度の裁量の減少を論じることは、深澤の見解とは対立しない。

(2) 以下、国民扶助制度の実体的側面をまず概観し、そののち手続的側面を検討することとする。

実体的側面においてまず注目すべきは、先に述べたとおり給付の権利性が条文上明確にされたことである。すなわち、イギリスに居住する16歳以上のすべての者で、その資産が自らのニーズ (requirements) を充足するに足りない者は、以下の給付を受ける資格を有する (shall be entitled ... to benefit) と規定されたのであり<sup>61</sup>、これは前身の1948年国民扶助法が、受給者の権利という形式ではなく国民扶助庁の義務 (It shall be the duty of the Board... to assist persons...<sup>62</sup>) という形式で規定を置いていたことと好対照をなすと言えよう。

具体的な内容に目を移すと、年金受給年齢に達した者には補足年金 (supplementary pension) が<sup>63</sup>、当該年齢未満の者には補足手当 (supplementary allowance) が給付される<sup>64</sup>。給付額に関しては付則および大臣の定める規則によるとされ<sup>65</sup>、付則を見ると、ニーズの計算方法および資力の計算方法について詳細な規定が置かれている<sup>66</sup>。ごく大まかに言えば、受給申請者の週ごとのニーズ、および資力が計算され、前者と後者の差額分の給付に対して受給申請者は受給権を得る<sup>67</sup>。また、例外的な事情がある場合には、この計算された額を超える (あるいは下回る) 給付がなされうる<sup>68</sup> との、裁量の余地が認められていた。

この週ごとの給付が基本となるが、これとは別に、受給申請者に例外的なニーズが存在し、補足給付委員会がすべての状況に照らして合理的と考える場合には、当該ニーズを充足するために単一給付 (single pay-

<sup>61</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 4 (1).

<sup>62</sup> National Assistance Act 1948, s. 4.

<sup>63</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 4 (1) (a).

<sup>64</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 4 (1) (b).

<sup>65</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 5 (1)-(2).

<sup>66</sup> Ministry of Social Security Act 1966, sched. 2.

<sup>67</sup> Ministry of Social Security Act 1966, sched. 2 part I art. 1 (a)-(b).

<sup>68</sup> Ministry of Social Security Act 1966, sched. 2 part I art. 4 (1) (a)-(b).



ment＝一時金での給付)を行う決定をすることができた<sup>69</sup>。この単一給付に関しては、何らの基準となるような規定もなく<sup>70</sup>、実施は補足給付委員会の裁量にゆだねられていた。

以上、補足給付制度の実体的側面を検討した。ここで注目すべき点は、①週ごとの基本的な給付に関して詳細な規定を置いたこと(前身の国民扶助制度との比較における裁量の減少)、しかし対照的に、②例外的事情による週ごとの給付額の増減、あるいは例外的ニーズによる単一給付という、何らの規定も置かれず補足給付委員会の裁量のみ委ねられた仕組みが存在していたことである。これらのうち②の裁量にかかる給付は、公的扶助領域の実体的側面に関して後々まで続く論争を引き起こすことになる。

(3) 翻って、補足給付制度のもとにおける手続的側面はいかなるものであったかを、とくに権利救済(審判所)制度の面に着目して検討する。

上記のように、年金・国民保険省と国民扶助庁が存在しなくなり、その権限の大部分は社会保障省に移管された<sup>71</sup>。同時に、社会保障省の内部に補足給付委員会が設立され<sup>72</sup>、ある市民が補足給付の受給権を有するか否か、有する場合にはその額はいくらかという問題に関しては、同委員会が第一次的決定を行う権限を行使することとなった<sup>73</sup>。

そして、補足給付委員会の第一次的決定に対して不服を有する市民は、上訴審判所(以下、他の制度の上訴審判所との区別の便宜のため、補足

<sup>69</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 7.

<sup>70</sup> 実際には、裁量行使の方法にかかる「Aコード('A' Code)」と呼ばれる内部的規則が存在していた。このAコードの公表に関しては、補足給付委員会は強く反対していたものの、結局1970年にハンドブックを出版してAコードを公表し、それまでの歴史上最も詳細に政策を説明することとなった。Richard Silburn, *Social Assistance and Social Welfare: the Legacy of the Poor Law*, in PHILIP BEAN AND STEWART MACPHERSON (ed.), *APPROACHES TO WELFARE* (1983), p. 143.

<sup>71</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 2 (1).

<sup>72</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 3 (1). 先にも述べたが、かつての国民扶助庁のように独立の省庁ではないことに注意が必要である。

<sup>73</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 5 (1).

給付上訴審判所という)に対して上訴をすることができる<sup>74</sup>。補足給付上訴審判所については、下記のような定めがある。①チェアマン1人とその他のメンバー2人によって構成される<sup>75</sup>。チェアマンを含むすべてのメンバーは大臣によって任命され、その他のメンバーのうち1人は労働者を代表する者である<sup>76</sup>。チェアマンの資格に関しては特に規定が置かれておらず、通常は法曹資格を持たない者がチェアマンに就いていた(この点は、国民保険上訴審判所でもチェアマンの資格に関して規定は置かれていなかったが、現実にはほとんど法曹資格を有する者がチェアマンに就いていたことと対照的である)<sup>77</sup>。②審判所は、大臣によって割り当てられた地区を管轄する<sup>78</sup>。③チェアマンの報酬やメンバーの手当ては、大蔵省の同意を得て大臣が決定した額を、大臣が支払う<sup>79</sup>。④審判所の職員に関しても、大臣が任命し、同様に手当を支払う<sup>80</sup>。その他、詳細に関しては大臣が規則を制定する<sup>81</sup>。

なお、補足給付上訴審判所の裁決に対する、更なる(2段階目の)上訴に関しては、規定が置かれなかった。

(4) 以上のように、補足給付上訴審判所では、ほとんどのチェアマンが法曹資格を有しておらず、また1回の上訴しか認められていなかった。このような特徴は、前身の制度である国民扶助上訴審判所の特徴を引き継いだものであり、国民保険の審判所(権利救済)制度とは様々な点で大きな隔たりがあった(この点が、次節において検討するベル報告書によって強い批判を受けた)。それでは、国民保険制度の上訴審判所と比較しつつ、独立性の分析軸から補足給付上訴審判所を検討する。

<sup>74</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 18 (1).

<sup>75</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 28, sched. 3, art. 1.

<sup>76</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 28, sched. 3, art. 3 (1).

<sup>77</sup> N. J. Wikeley *et al.*, *supra* note 56, p. 180.

<sup>78</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 28, sched. 3, art. 2.

<sup>79</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 28, sched. 3, art. 4.

<sup>80</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 28, sched. 3, art. 5.

<sup>81</sup> Ministry of Social Security Act 1966, s. 28, sched. 3, art. 6.

まず、チェアマンおよびその他のメンバーの任命（さらにメンバー以外の職員の任命も）は、すべて大臣が行うことになっている。さらに、チェアマンを含むメンバーや職員の報酬に関しても、その他規則の詳細に関しても、大臣が強いイニシアチブを発揮する旨が定められている。しかしながら、この補足給付上訴審判所に対しても、本章第1章Iにおいて述べた1958年審判所および調査法による大法官や審判所評議会による関与がある。その点では、独立性の観点から法規定を検討する限り、国民保険地方審判所との差はそれほど大きくなかったものと解される。

しかしながら、国民保険における2回目の上訴は、国王によって任命される点で国民保険地方審判所よりも一層独立性の強いコミッショナーが審理を行っていたのに対し、補足給付においては2回目の上訴が許されていなかったのであり、これは、それぞれの制度における権利救済の仕組みを全体として見たときに、補足給付における権利救済の仕組みの独立性が劣っているということを意味すると言えよう。

(5) つまり総じて、社会保険領域の審判所と公的扶助領域の審判所の権利救済機関の、1940年代（あるいはもっと以前）からの差異は、1966年時点においてもほぼそのまま残されていたということである。また、後の時代との関係においては、国民保険地方審判所においては法規定がなくとも実務上ほとんど法曹がチェアマンに就いていたのに対し、補足給付上訴審判所においてはほとんど法曹がチェアマンを務めていなかったという点を、もう一度強調しておく必要もあろう。

1957年のフランクス報告書の時代には、社会保険領域と公的扶助領域の審判所の差異が妥当なものとして、公的扶助（当時は国民扶助）領域の審判所もうまくいっていると高評価を受けていたのだが、この後の時代には大きな変化が生じる。それは、公的扶助の実体法の規定や、世の中の動き（運動）と関わっていた。

## 第6節 ベル報告書（1975年）

(1) イギリスの公的扶助領域において、従前の国民扶助制度に代わつ

て1966年に補足給付制度が創設されたことを、第5節にて検討した。これに続く1970年代には、補足給付制度と市民の権利、およびその救済をめぐる問題が多様な展開をみせる<sup>82</sup>。それらは、①テスト・ケース戦略、②リーガリズムへの懐疑、そして③補足給付上訴審判所への痛烈な批判である。

①テスト・ケース戦略とは、補足給付制度の法解釈を司法裁判所における司法審査の方法で争い、受給者たる市民にとって有利な法解釈を含む判決を裁判所から引き出すことによって、当該判決の効果を補足給付上訴審判所に波及させ、審判所レベルでも統一的に市民にとって有利な裁決が得られるようにする試みである<sup>83</sup>。これは、1960年代のアメリカにおける福祉権運動のイギリスへの影響を背景としたものであるとされる<sup>84</sup>。実際に、1970年代に補足給付審判所の裁決を移送命令(certiorari)によって取り消そうとする事案は多く見られる<sup>85</sup>。

しかし、本来的に個別事情に対応する柔軟性が必要とされる、裁量性の高い補足給付制度の運営に、司法裁判所が審査・介入を行うことに対する否定的見解が生じる。これが、②リーガリズムへの懐疑である。この見解の代表的論者はティトマス (Richard M. Titmuss) およびスカー

<sup>82</sup> 第5節に続き、本節の記述も、深澤・前掲註60) 論文「(一)」および「(二)・完」に多くを負っている。

<sup>83</sup> 深澤・前掲註60) 論文「(二)・完」69～70頁参照。

<sup>84</sup> 深澤・前掲註60) 論文「(一)」94頁。

<sup>85</sup> これらの判例は枚挙にいとまがないが、例えば、(i) R. v. Barnsley Supplementary Benefit Appeal Tribunal, ex p. Atkinson [1976] 1 W. L. R. 1047; (ii) R. v. Preston Supplementary Benefit Appeal Tribunal, ex p. Moore [1975] 1 W. L. R. 624; (iii) R. v. W. London Supplementary Benefit Appeal Tribunal, ex p. Clarke [1975] 1 W. L. R. 1396 等が挙げられよう。また、省庁側が審判所の決定を争い、司法審査を求めたものとして、(iv) R. v. Peterborough Supplementary Benefit Appeal Tribunal, ex p. Department of Health and Social Security, The Times, February 11, 1977 がある。さらに、以上は移送命令を求めた事案であるが、移送命令に加え職務執行命令 (mandamus) も請求された事案として、(v) R. v. Bristol Supplementary Benefit Appeal Tribunal, ex p. Sowthwell, The Times, July 21, 1977 がある。

マン卿 (Sir Leslie Scarman) である<sup>86</sup>。ティトマスは、リーガリズムを「先例に基づいており、急速に変化していく人々のニーズや状況に非常にゆっくりとしか反応しない法的ルールの強調<sup>87</sup>」と定義した上で、福祉権運動と連動したアメリカにおけるリーガリズムが公的扶助領域の権利を断片 (fragmentation) 化したことを指摘し、イギリスの補足給付制度においても判例法や先例に基づくリーガリズムに強い警戒を示している<sup>88</sup>。またスカーマン卿は、「『リーガリズム』は多くの市民にとっては障害物、健全な行政にとっては危険なものともみなされている。形式主義は市民を抑止するかもしれない、先例は当該給付の行政上の目的をゆがめ、破壊しさえするかもしれない<sup>89</sup>」と表明した。そして、司法裁判所においても、「補足給付制度における決定の統一性は、一応裁判所の任務とされ」たものの、そのような任務は「抑制的なもの」に止まることが表明された<sup>90</sup>。

このように、司法裁判所が補足給付制度に対して介入を控えることになると、補足給付上訴審判所が、受給者たる市民の権利救済の重責を担うこととなる。補足給付実体法が多くの批判を受けていたのに対し、上訴審判所はそれまであまり研究されていなかった<sup>91</sup> が、このような事情を受け、1970年代になってやっと、③補足給付上訴審判所の能力に対して批判的検討を行う研究が見られるようになる<sup>92</sup>。これらの研究は、総じ

<sup>86</sup> 深澤・前掲註60) 論文「(二)・完」70頁。

<sup>87</sup> Richard M. Titmuss, *Welfare "Rights", Law and Discretion* (1971) 42 THE POLITICAL QUARTELY, pp. 124-125.

<sup>88</sup> *Id.*, pp. 125-126. この見解の背景には、補足給付制度の裁量的要素に対する、制度の柔軟性を導くものとの肯定的評価がある。

<sup>89</sup> SIR LESLIE SCARMAN, *ENGLISH LAW- THE NEW DIMENSION* (1974), p. 44. 邦訳は深澤・前掲註60) 論文「(二)・完」70頁に拠った。

<sup>90</sup> 深澤・前掲註60) 論文「(二)・完」72頁。R. v. Sheffield Supplementary Benefits Appeal Tribunal, ex p. Shine [1975] 1 W. L. R. 624.

<sup>91</sup> Norman Lewis, *Supplementary Benefits Appeal Tribunals* (1973), PUBLIC LAW, p. 257.

<sup>92</sup> *Ibid.*; MICHAEL ADLER and ANTHONY BLADLEY (ed.), *JUSTICE, DISCRETION*

て、補足給付上訴審判所の能力の欠如を手厳しく批判し、早急な改革を要求するものであった<sup>93,94</sup>。

(2) このような背景のなか、1972 年末に健康・社会保障省から補足給付上訴審判所の研究を委任されたベル (Kathleen Bell) は、1975 年に報告書<sup>95</sup> (以下、ベル報告書という) を提出した。

ベル報告書は、問題の原因を、審判所のチェアマンの間に力量の開きがあること<sup>96</sup> に求めた。当時、補足給付上訴審判所のチェアマンには、法律上、法曹資格が要求されておらず、非法曹のチェアマンが全体の大部分を占めていた<sup>97,98</sup>。当時の補足給付実体法の規定が、「幅があり、問題を含み、時として不明瞭なほどの裁量権<sup>99</sup>」を定めたものであったため、

---

AND POVERTY: SUPPLEMENTARY BENEFIT APPEAL TRIBUNALS IN BRITAIN (1975).

<sup>93</sup> N. Lewis., *supra* note 91, p. 279; Ruth Lister, *Supplementary Benefit Appeal Tribunals: An Urgent Case for Reform*, in M. ADLER and A. BLADLEY (ed.), *supra* note 92, p. 181.

<sup>94</sup> ただし、このような問題が当時、広く世間の注目を集めていたとは言い難いように思われる。例えばアドラー (Michael Adler) とブラッドリー (Anthony Bladley) は、補足給付審判所の質は他の領域の審判所において達成されるものと比して低く、その改革の必要性がとて強まっているにもかかわらず、この問題が政治家や組合、専門家らの十分な注目を集めていないことを指摘し、同審判所の改革に向けて世論や政府に影響を与えるために研究をしたことを示している。Michael Adler and Anthony Bladley, *Introduction*, in M. ADLER and A. BLADLEY (ed.), *supra* note 92, p. 4.

<sup>95</sup> Kathleen Bell, *Bell Report Research Study on Supplementary Benefit Appeal Tribunals* (1975).

<sup>96</sup> *Id.*, pp. 5-7.

<sup>97</sup> ベル報告書が調査を行った当時は、17 人のチェアマンが存在し、法曹資格を有するチェアマンはそのうちたった 3 人であった。*Id.*, pp. 4 and 7.

<sup>98</sup> この点、社会保険領域の審判所のチェアマンには、法文上の要求はなかったものの法曹資格を持つ者が就くことが事実上かなり多かった。なおこの点に関し、本稿の筆者は以前の論文 (山下慎二「イギリス社会保障法領域における審判所の「職権主義」の生成と展開 — 1990 年代後半以降を中心に —」九大法学 103 号 (2011 年) 1~60 頁) の脚注 74 (同 30 頁) において、当時の社会保険領域の審判所では法曹資格が法律上明確に要求されていたと記したが、これは誤りであるため訂正する。

非法曹のチェアマンでは問題に適切に対処することが困難であった。

よって、ベル報告書はまず、かつてフランクス報告書が出された以後、審判所は司法化の流れの中にあり、公的扶助領域の審判所もその流れと無関係でいることはできない、と指摘する<sup>100</sup>。そのうえで、補足給付上訴審判所は以下のような方向性で改革されるべきであるとの勧告をする。すなわち、①補足給付審判所のチェアマンに法曹資格を要求する<sup>101</sup>、②社会保険領域における仕組みと平行に、補足給付審判所からもう一段階の上訴の仕組みを作る<sup>102</sup>、そして③最終的には公的扶助領域と社会保険領域の審判所を統合する<sup>103</sup>。

(3) ただし、ベル報告書も、審判所を司法裁判所と全く同じようにフォーマルな手続を採る機構にすることを目指したわけではなかった。ベル報告書が描いていたモデルは、法曹資格のあるチェアマンが主宰し、非法曹のメンバー2名が、非形式的で柔軟な手続とのバランスをとるような手続であった<sup>104</sup>。これは、審判所は「積極的で援助的な役割」を果たしてくれるものとの市民の期待に答えるべき<sup>105</sup>、との根拠からであった。

(4) この、チェアマンに法曹資格を要求するという議論に関しては、興味深い対比をすることができる。1958年の時点(つまり補足給付審判所の導入前、国民扶助の時代)で、基本的にすべての審判所のチェアマンに法曹資格を要求すべきとのフランクス報告の勧告をめぐる議論において、当該勧告に反対する文脈で、法曹資格を有しないチェアマンが多い国民扶助上訴審判所は、現実には非常にうまく作動しているというこ

<sup>99</sup> K. Bell, *supra* note 95, p. 20.

<sup>100</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>101</sup> *Id.*, p. 23.

<sup>102</sup> *Id.*, p. 25.

<sup>103</sup> *Id.*, p. 26.

<sup>104</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>105</sup> *Id.*, p. 22.

とが議会（下院）において議論されたうえ<sup>106</sup>、研究者もそれに賛同していた<sup>107</sup>。

しかしながら、後継機関である補足給付上訴審判所に関しても、審判所評議会およびその他の一部の学者が同審判所を肯定的に評価していたこと、国民扶助の実体法は先述のように裁量性が高かったこと、非法律家のチェアマンの質が国民扶助審判所の時代と補足給付審判所の時代とで大きく異なるという事態は考え難いことからすると、実際には、国民扶助審判所も補足給付審判所と同等の質しか保持していなかったと考えるのが自然であろう。両者の評価が変化したように見える現象は、上記の社会的運動や研究の進展に起因すると考えられる<sup>108</sup>。

バル報告書においてなされた上記のような勧告は、同報告書と同時期の多くの研究者が補足給付上訴審判所に対して加えた批判の内容と共通するものであった。つまり、公的扶助領域の審判所を肯定的に評価したフランクス報告書から20年ほどの時期を経た1970年半ばにおいては、補足給付上訴審判所の能力を肯定的に評価することはもはや困難な状況になっていたのである。

## 第7節 補足給付制度の「規則」化と審判所制度

1975年には社会保障法（Social Security Act 1975）が<sup>3</sup>、1976年には補足給付法（Supplementary Benefits Act 1976）が制定されたが、これらはいずれも従前の仕組みに対して大きな修正を加えるものではなかった。しかし、そののちの1980年社会保障法（Social Security Act

<sup>106</sup> Parliamentary Debates, House of Commons, vol. 575, no. 158, Oct. 31, 1957, col. 406.

<sup>107</sup> W. A. Robson, *supra* note 12, p. 22; S. McCorquodale, *supra* note 26, p. 326. ただし後者は、国民扶助上訴審判所とその他の審判所（国民保険地方審判所や家賃審判所（Rent Tribunal）、地域的土地評価裁判所（local valuation court）など）をまとめて評価した研究であることに注意が必要である。

<sup>108</sup> なお、N. Lewis., *supra* note 91, p. 258 を参照。



1980；以下1980年法という)においては、公的扶助、つまり補足給付制度に関して、実面的側面でも手続的側面でも重要な変化が生じた。これまでの叙述との関連で、まず同法の手続的側面から検討する。

## I. 権利救済面

(1) 1980年法は、手続的側面のうち特に権利救済制度に関して、ベル報告書の改革案を一部取り入れるような制度改正を行った。すなわち、国民保険コミッショナーの名称が社会保障コミッショナー(Social Security Commissioner)へと変更され<sup>109</sup>、この社会保障コミッショナーが補足給付上訴審判所の裁決に対する更なる上訴を扱うこととする規定が設けられた<sup>110</sup>。これによって、公的扶助領域においても、2回の上訴の途が確保された。また、社会保障コミッショナーは従前の国民保険コミッショナーであり、10年以上の法曹としての経験が要求されていたことから、公的扶助領域の権利救済制度においてはじめて、法律上法曹資格が要求される機関が設置されたという意味もあった。これらはまさに、ベル報告書の期待していたことであった。

(2) さらに注目すべきは、2度目の上訴を審理する社会保障コミッショナーの裁決に不服がある場合、通常の司法裁判所たる控訴院(日本の高等裁判所に相当)に対して更なる上訴を提起することが可能とされたことである(つまり、高等法院が省略される)<sup>111</sup>。この上訴は法的観点に関するものに限定され<sup>112</sup>、また、コミッショナーあるいは控訴院の許可が必要とされる<sup>113</sup>。

従前、司法裁判所は司法審査という形式でのみ審判所の裁決を審理していたのであるが、上記のような1980年法の規定によって、社会保障法

<sup>109</sup> Social Security Act 1980, s. 12.

<sup>110</sup> Social Security Act 1980, sched. 2 part II art. 15A (1).

<sup>111</sup> Social Security Act 1980, s. 14 (1).

<sup>112</sup> Social Security Act 1980, s. 14 (1).

<sup>113</sup> Social Security Act 1980, s. 14 (2) (a) and (b).

領域においては、審判所と司法裁判所が、連続性を持った権利救済制度を形成することとなった。言い換えると、審判所は、裁判所と同質性を持ち、それによって両者が一部代替可能な性質を持つものと考えられるようになったと言えよう。第2章以降論じたように、社会保障法領域の権利救済においては司法裁判所が意図的に排除されてきた歴史があることを考えると、この改正は画期的な意義をもつものであったと言えよう。

## II. 実体面

(1)<sup>114</sup> これに対して、1980年法が補足給付の実体面に対して加えた改正も、「1948年以降の公的扶助の最も遠大な改革<sup>115</sup>」と評されるほど重要である。本章第3節において述べたように、1966年の補足給付の導入によって、給付の権利性が明確化され、給付判定の際に行政庁に生ずる裁量も、以前の制度である国民扶助よりも制限されたものとなった。しかし、この補足給付制度に対しては、1976年から1978年の間に健康・社会保障法の官吏のチームが実施した報告によって、制度を単純化し、分かりやすく、コストのかからない制度を作るべきとの主張がなされた。特に、①週ごとの基本的な給付に対する例外事情による加算（補足給付委員会の裁量によるもの；本章第3節(2)において言及）が、当初の想定とは異なり例外ではなく原則化してしまった結果<sup>116</sup>、1970年代に膨大な額に上り、財政を圧迫した点、②この例外事情による加算をイギリス全体で統一的に運用することが不可能であったことから、国民に不公平感が生じていた点が問題とされた。

<sup>114</sup> 特に注記のない限り N. J. WIKLEY *et al.*, *supra* note 56, p. 275 に依拠している。

<sup>115</sup> R. Silburn, *supra* note 70, p. 145.

<sup>116</sup> 1968年には54万件であったこの例外事情による加算は、1979年には4倍の225万件にも上っていた。なお、本章第3節にて言及したもう一つの裁量的給付である、例外的事情による単一給付も、1968年の47万件から1979年の113万件へと大幅に増加している。*Id.*, p. 144.

これを受けて、本章第5節(2)において言及した、例外的事情に対する裁量的加算(例外的事情による週ごとの給付額の増減)と裁量的給付(例外的ニーズによる単一給付)はいずれも廃止された。そして新たに、週ごとの基本的な給付は、通常ニーズ(normal requirements)、追加的ニーズ(additional requirements)、住宅ニーズ(housing requirements)から構成される<sup>117</sup>こととなり、このうちの追加的ニーズが、従前の例外的事情に対する裁量的加算に対応する。また、例外的ニーズ(exceptional need)に対応するための「単一給付(single payment)」が設けられた<sup>118</sup>。これは、従前の例外的ニーズによる単一給付に相当し、給付の名称自体は従前とほぼ同一であった。しかしながら、1980年法は、以前は省庁内部における裁量行使のための規定<sup>119</sup>しか存在しなかったこの種の例外的な加算や給付に、数百ページにも及ぶ、複雑で膨大な量の規則を制定した<sup>120</sup>。つまり、給付に際して裁量の働く余地が著しく減少したということである。

(2) このような法改正によって、補足給付制度の問題点として挙げられた①財政上のコストの問題と、②各地域間の不公平感、という2点の解決が図られた。すなわち、①給付の細部にわたる規則化を通じて、政府が補足給付制度に対して財政上のコントロールを強く及ぼすことが可能になった。また、②多少の裁量の余地が残されてはいたものの、受給者は詳細に規定された要件ないし基準を満たせば受給権を得ることができるようになり、国内における差異と不公平感という問題は解消するようにも考えられた。しかしながら、制度の単純化は「ほとんど失敗」に

<sup>117</sup> Social Security Act 1980, sched. 2 part I art. 30 による修正後の、Supplementary Benefits Act 1976, sched. 1 art. 2 (1).

<sup>118</sup> Social Security Act 1980, sched. 2 part II arts. 1 (1) (b) and 3 (1).

<sup>119</sup> 本章第3節において言及したAコードを指す。しかしながら、Aコードという内部規則が公表された後も、多くの市民は、行政庁による裁量の行使は恣意的なものであるように感じ、給付の権利性や、申請が適切に対処されているか否かについて、確信を持てなかった。R. Silburn, *supra* note 70 p. 144.

<sup>120</sup> *Id.*, p. 146.

終わり、市民の権利の明確化に関しても、「完全に、そして皮肉にも、失敗」したと評される<sup>121</sup>。

### III. 1980年法のまとめ

以上のように、1980年法の補足給付制度における実体的側面の変化(裁量の減少と「法律」化)が、権利救済構造の変化についても影響を与えていたことは疑いないであろう。つまり、例外的な給付における裁量性の減少を目論み、数百ページにも及ぶような複雑で詳細な規則が設けられたことによって、補足給付制度にかかる紛争が「法的な」紛争(規則違反という違法の有無が問われる)としての色彩を強めたことから、それまで公的扶助領域では許されていなかった、経験ある法曹であるコミッショナーへの2回目の上訴の仕組みを設けざるを得なかったものと考えられる<sup>122</sup>。そして、このような紛争の「法的」性質が、さらに2段階目の審判所であるコミッショナーから、司法裁判所への上訴という仕組みまでも誕生させたと言えよう。

これらは、従前長年にわたって別個独立の制度として存在してきた社会保険領域の審判所と公的扶助領域の審判所を一部統合するという意味で、さらに社会保障法領域の権利救済において歴史的には審判所と対立する存在であった司法裁判所が、審判所と(上訴を通じて)連続的な制度を形成したという意味で、画期的な変化であった<sup>123</sup>。

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> この1980年の法改正による膨大な規則化によって、「専門家の助けなしでは、効果的な権利救済を受ける機会(実際上)減少した」という議論(*Id.*, p. 147.)も、公的扶助領域の権利救済の問題が複雑かつ高度に法的な問題となったことを示している。このことは、権利救済機関も同時に高度の法的能力を有する必要があることを含意する。

<sup>123</sup> もちろん、これまで述べてきたように、司法裁判所は司法審査と言う方法によって社会保障法領域の審判所制度と関わってきた。なお、この1980年法による司法裁判所への上訴の仕組みの導入によって、社会保障法領域における司法審査は他の領域よりも一層、数が減少した。N. J. WIKELEY *et al*, *supra* note 56, p. 205.

ただし、次章第1節で検討するように、詳細に規則化された補足給付制度は、それほど長い期間存続することはできず、1986年の法改正によって次なる制度に取って代わられることとなる。

## 第8節 社会保険領域と公的扶助領域の審判所の統合、統制機関(1983年)

### I. 審判所制度の統合

(1) 先の第7節で検討したように、1980年社会保障法によって、公的扶助領域(補足給付制度)でも2回目の上訴が許されるようになり、社会保険領域と公的扶助領域の権利救済機構は近接性を強めつつあった。このような流れの中、1983年健康・社会サービスおよび社会保障裁決法(Health and Social Services and Social Security Adjudications Act 1983; 以下1983年法という)が、ベル報告書の勧告を実現し、社会保険領域と公的扶助領域の審判所制度を完全に統一することになる。

(2) 同法は、本則においてはなにも定めておらず<sup>124</sup>、一切が付則(schedule)8において定められている。さらに同法付則8も、1975年社会保障法および1976年補足給付法の仕組みをほぼそのまま踏襲し、名称のみを変更している<sup>125</sup>。具体的には、1975年社会保障法において、国民保険にかかる受給権の問題に関して第一次的決定を担うこととされた保険官と、1976年補足給付法において、補足給付の受給権にかかる第一次的決定を担っていた給付官の仕組みが統一され、その名称が給付判定官(adjudication officer)になった<sup>126</sup>。さらに、従前はそれぞれ国民保険地

<sup>124</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, s. 25.

<sup>125</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part I art. 1.

<sup>126</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part I art. 1 (1). ここで、“adjudication officer”という語は「裁判官」と直訳することができるものの、「裁決」という用語は一般的に不服申立て・権利救

方審判所と補足給付上訴審判所によって担われてきた、1度目の上訴の審理が、新たに設けられた社会保障上訴審判所によって併せて担われることになった<sup>127,128</sup>。この社会保障上訴審判所の構成は、1人のチェアマンと2人のその他のメンバーである<sup>129</sup>。その他のメンバーのうちの1人は、首席審判官が被用者を代表すると考える者 (persons who appear to the President to represent employed earners) からなるパネルから選出される<sup>130</sup>。そして残りの1人は、主席審判官が使用者あるいは稼得者 (earner ; 被用者を除く) を代表すると考える者、および給付に関連する領域の状況に関して知識・経験を有し、その領域に関連して生活したり働いたりしている考える者からなるパネルから選出される<sup>131</sup>。

(3) ここで、社会保障上訴審判所のチェアマンの任命の方式に関して、

---

濟機関による判断を想起させるし、本稿もここまでそのような一般的な用語法によってきたので、混乱を避けるために「給付判定官」の語を当てる。なお、同項により、家族所得補足法 (Family Income Supplements Act 1970) の補足官 (supplement officer) の役割も同時に給付判定官に移管された。

<sup>127</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part I art. 1 (2).

<sup>128</sup> ただし、医学的問題を含む上訴に関しては、従前どおり別個のルート (医療上訴審判所) が設けられていた。このルートは、2回目の上訴を審理するコミッショナー段階で他の通常のルートと合流する。医療上訴審判所の構成変更に関しては、Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 9.

<sup>129</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 2 による修正後の、Social Security Act 1975, s. 97 (2).

<sup>130</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 2 による修正後の、Social Security Act 1975, s. 97 (2A)。同項は、同じく Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 7 により置きかえられた Social Security Act 1975, sched. 10 art. 1 (3) を参照している。

<sup>131</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 2 による修正後の、Social Security Act 1975, s. 97 (2B)。同項は、同じく Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 7 により置きかえられた Social Security Act 1975, sched. 10 art. 1 (4) (a)-(b) を参照している。

従前の制度からの乖離があることに注目する必要がある。1983 年法によるチェアマンの任命方法には 2 種類があり、それらは①大法官が作成する名簿の中から<sup>132</sup>、首席審判官によって任命される方法<sup>133</sup> と、②スコットランド法務総裁 (Lord Advocate) の同意を得て大法官自身が任命する方法である<sup>134</sup>。①の方法で任命されるチェアマンには 5 年以上のバリスタ、ソリシタあるいはアドヴォケイトとしての経験が要求され<sup>135</sup>、②の方法による場合には 7 年以上の同様の経験が必要である<sup>136</sup>。また、首席審判官に関しては後述する。

つまりここでは、社会保障上訴審判所のチェアマンの任命がかつてのように所轄の大臣によって任命される (そこでも大法官や審判所評議会が関与はしていたものの、最終的な任命は大臣が行っていた) のではなく、大法官と首席審判官によって直接に任命される仕組みになった点が、独立性の観点からは格段の進展であった。また、公的扶助領域の審判所制度が社会保障法領域の審判所と統合され、そのチェアマンに法曹資格が法律上要求されるようになった点も、公的扶助領域の権利救済の実務にとっては、大きな意義のある変更点であった。

<sup>132</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 2 による修正後の、Social Security Act 1975, s. 97 (2D) (a).

<sup>133</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 2 による修正後の、Social Security Act 1975, s. 97 (2C).

<sup>134</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (1) (b). なお Lord Advocate とは、イングランドの Attorney-General (同じく法務総裁) に相当する、政府の最高の法律顧問である。

<sup>135</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 2 による修正後の、Social Security Act 1975, s. 97 (2E).

<sup>136</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (3).

## II. 審判所の統括機関 — 独立性の進展

(1) 1983年法によるもう一つの改革として、この社会保障上訴審判所の独立性を確立するために<sup>137</sup>、統括機関としての社会保障上訴審判所首席審判官オフィス (the Office of the President of Social Security Appeal Tribunals) という新たな機構が設けられたことが挙げられよう。具体的には、大法官が法務総裁 (Lord Advocate) との協議を経て、社会保障上訴審判所と医療上訴審判所の首席審判官 (president) を任命する<sup>138</sup>。この首席審判官には、10年以上のバリスタ、ソリシタあるいはアドヴォケイトとしての経験が要求される<sup>139</sup>。首席審判官は、自らオフィスを有することができる<sup>140</sup>。在職期間中、定年 (72歳<sup>141</sup>、一定の場合には75歳<sup>142</sup>) に達した場合、あるいは大法官によって不行跡 (misbehaviour) あるいは無能力によって解任された場合<sup>143</sup> 以外は、首席審判官はオフィスを去る必要はない<sup>144</sup>。このように、首席審判官は程度の高い

<sup>137</sup> N. J. Wikeley *et al.*, *supra* note 56, p. 191.

<sup>138</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (1) (a).

<sup>139</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (2).

<sup>140</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (11) (a). しかしこの際、対価やその他の条件に関して大臣と大蔵省の同意が要求された。同。

<sup>141</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (5).

<sup>142</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (6).

<sup>143</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (7).



身分保障を享受していた。

さらに、社会保障上訴審判所で働く、メンバー以外の一般事務職員の任命までも、主席審判官の権限となった<sup>145</sup>。首席審判官は、社会保障上訴審判所で働く人々に、オフィスを与えることもでき<sup>146</sup>、その場合には彼らも主席審判官が与えられた者と同様の身分保障を享受する。

(2) また、ベル報告書が審判所の構成員の能力面を批判したことは先述のとおりであるが(本章第6節)、その事実を反映して<sup>147</sup>、首席審判官は、社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの統制下にある審判所のチェアマンやメンバーに対して、訓練を課し、彼らの能力の向上に努めるべき制定法上の義務を負った<sup>148</sup>。このような義務はイギリスのその他の審判所制度を見渡しても非常に特異なものであった<sup>149</sup>。ここで創出された、審判所の統制機関(あるいは同機関の長)によるトレーニング実施の義務は、次章において述べるように、社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの後継機関に引き継がれ、さらに後の時代にまで続いていく

<sup>144</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (4) and (7).

<sup>145</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1B.

<sup>146</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (11) (b) and (c).

<sup>147</sup> Sir Andrew Leggatt, Leggatt Report *Tribunals for Users: One System, One Service* (2001), p. 138.

<sup>148</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1D, (i) and (ii). なお、このうち (i) は、チェアマンやメンバーの会合 (meeting) を手配する (arrange) 義務である。

<sup>149</sup> Godfrey Cole, *Creating and Maintaining an Effective Scheme of Training in the Independence Tribunal Service* (1996), 3 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 122.

ことになる。

(3) このように、社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの創出によって社会保障法領域の審判所の独立性は格段の進展を見せた。ただし、首席審判官やチェアマンも含め、社会保障上訴審判所に関する仕事をする人々の報酬・手当等の面では、大臣が大蔵省との合意の上決定し、大臣が支払うこととなっていた<sup>150</sup>。この財政に関する点においては、省庁および大臣 (sponsoring department) の影響力は依然として残っていたが、逆から言えば、もはや省庁および大臣が審判所に対して影響力を行使できるとすれば、それはこの財政の領域に限られていたとも評価できよう。

### III. 当事者の支援のための職権主義

(1) 上記のように、1983年法によって設けられた社会保障上訴審判所首席審判官オフィスは本稿の分析軸のうち審判所の「独立性」に強く関わっていた。しかし実はそれに止まらず、本稿のもう一つの分析軸、すなわち「職権主義」との関係においても、同オフィスは重大な位置づけを与えられる必要がある。

同オフィスの初代首席審判官はパート裁判官 (Judge Byrt) であった。彼は下院の社会保障委員会において、社会保障法領域の審判所の役割を次のように描写した (発言の時期の点で、本稿の次章以降の叙述と時系列が多少前後するが、制度改正等の関係で本節において扱うのが適当であるため、ここで紹介する)。

「審判所は、その独立した司法的役割を念頭におきつつ、関連するすべての事実の解明 (clarification)、および必要な場合にはその精緻化 (elaboration) に努めなければならない。(中略——引用註) 審判所はこのよう

<sup>150</sup> Health And Social Services And Social Security Adjudications Act 1983, sched. 8 part II art. 8 によって Social Security Act 1975, sched. 10 に挿入された paragraph 1A, (10).

な調査 (enquiry) を効果的に行いうるような雰囲気を作らなければならない。審判所は、上訴人が司法裁判所にいるときに感じるような困惑や圧迫感をなくすためにできることをせねばならない。(中略—引用註) 根底に流れているのは、上訴人が自身の能力を最大限に発揮すること、またそうできた上訴人が感じることを可能にする (enable) ように、審判所が万事において振舞わなければならない、という原理である<sup>151</sup>。

(2) パート判事のこの発言は、審判所が、①事案の解明に努めるべきこと、②上訴人を支援するような役割を担うべきことを明らかにしている。そしてその際、「独立した司法的役割」を念頭に置くべきであるとも述べている。ここから分かるのは、審判所は当事者にすべてを任せるようなアプローチを採るべきではないということ (=職権主義)、これと関連して審判所の「独立」性は、両当事者から形式的・一律に距離を置くことを要求するものではなく、一方当事者 (司法裁判所で困惑や圧迫感を感じるような上訴人とされていることから典型的には市民が念頭に置かれていると解される) への援助的な支援はむしろ必要とされるということである。

(3) 以上のように、パート判事によって、「職権主義・市民の援助・審判所の独立性」という3要素の関係が明らかにされたということができよう。市民の援助という問題は、本章第7節のベル報告書においても語られていたものの、そこでは、市民の援助が職権主義や審判所の独立性とどのように整合するのかということが明らかではなかった (それ以前は、審判所の「非形式性 (informality)」が上訴人に対して有利である、との一般的な議論がされるのみであった)。この点において、パート判事が審判所の職権主義を一步先に進めたと評価できる。

(4) さらに、パート判事が社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの

<sup>151</sup> House of Commons Social Security Committee, *Social Security: Changes Implemented in April 1988*, Minute of Evidence (HC 437, Session 1988-89) 36-37. N. Wikeley, *Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective*, in R. CREYKE (eds.), *TRIBUNALS IN THE COMMON LAW WORLD*, p. 187.

主席審判官として上記のような主張を行ったことにも意味がある。すなわち、同オフィスは社会保障法領域の審判所に対して、本節II(1)で述べたような強い権限を行使できるのである。つまり、パート判事思想が同オフィスという統制機関を通じて、数多くの審判所に対して浸透していく可能性があった。それまでの審判所の審理の態様は、例えばベル報告書によって描写されたように、個々のチェアマンの能力に左右される部分が大きかったことを考えると、この審判所一般への波及の可能性という点においても、審判所の職権主義は進歩したと評価できよう。

#### IV. まとめ — 1983 年法による改正への評価

(1) このように、1980 年と 1983 年の法改正によって、社会保険領域と公的扶助領域の手続的な側面（すなわち第一次的決定と、2 度の上訴を可能とする権利救済制度）が完全に統一されるに至った。そして、すべての審判所において、法規定によって法曹資格を有するメンバーが加わることが要求されることになった。

さらに、1983 年法が審判所の統括のための機関を作ったことは特筆に値する。チェアマンの任命が大臣の権限から除外され、首席審判官によって実施されたことは、審判所制度から省庁の影響を完全に排するための第一歩として、独立性の面で新たな局面に突入したと評価することができよう。

(2) また、本稿の今一つの分析軸である職権主義に関しても、社会保障上訴審判所首席審判官オフィスを 1983 年法が設けたことから、新たな展開の萌芽が感じられた。すなわち、同オフィスの初代主席審判官が、審判所の職権主義を、上訴人たる市民に対する支援という観点から位置づけたのである。従前の裁判例は、審判所の行政としての権限・真実の発見といった根拠によって職権主義を位置づけていたが、審判所の独立性が進展するとこのような根拠づけはもはや正当性を失う。つまり、審判所の職権主義の根拠が大きな変化を生じることを感じさせるものであった。

## 第9節 第4章の小括

(1) 本章の扱った時代では、社会保障法領域の実体法が大きく変動し、審判所制度を取り巻く状況もそれに劣らず大きな変化を見せた。特に、ベル報告書による勧告を受けて、社会保険領域と公的扶助領域において長年独立した制度となっていた審判所制度が統一され、2つの領域を単一の審判所制度が扱うことになったこと、さらには社会保障コミッショナーの裁決に対して司法裁判所たる控訴院への更なる上訴を提起することが可能とされたことは、重大な変化であったと言える。

(2) 審判所の独立性の点では、当初から審判所のチェアマンを含むメンバーに関してできるだけ省庁からの影響を少なくしようとする意図が感じられた。まず、審判所評議会が勧告的な役割を果たし、大法官が任命に間接的に関わるという仕組みが設けられたが、後には社会保障上訴審判所首席審判官オフィスが作られ、より直接的な形で、省庁の影響力を排する方向へと進んでいった。これにより、審判所制度の独立性は新たな局面に入った。

(3) さらに、いくつもの裁判例によって、第1段階・第2段階の区別なく、あらゆる上訴を扱う審判所は、行政的ではなく準司法的な権限を行使するのであり、自然的正義の原則を守る限り、職権主義を行使した審理を行いうることが明らかにされた。しかし、前章の時代とは異なり、審判所の行政的な性格から職権主義を根拠づけることができなくなった。この点に関して、社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの初代主席審判官が、当事者の支援という観点から、独立性の視点と矛盾なく職権主義を位置づけたことが、今後の新たな展開を示唆していた。

## 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1節 1986年の公的扶助実体法改革と権利救済制度への影響

(1) 前章第5節で、補足給付制度が詳細に規則化された様子を検討し、同6節で、補足給付制度（すなわち公的扶助領域）の権利救済の仕組みが社会保険領域と完全に統合された過程を考察した。このように、当時は公的扶助領域において、実体・手続両側面において頻繁に法改正が繰り返されていた。そして、このような法改正の波は1986年の補足給付制度の廃止と、新たな公的扶助制度である所得補助（income support）および社会基金（social fund）の導入へとつながっていく。以下、1986年の法改正に至る経緯を概観する。

(2)<sup>1</sup> 1984年に、公的扶助の仕組みをより単純にするとともに、高いニーズを有する人々に一層効果的に配分することが可能か、という点を念頭に、補足給付制度の見直しが行われた。この見直しの結果が翌1985年6月に緑書<sup>2</sup>として発表された。緑書では、補足給付制度の欠点として、規則の詳細さに代表されるような複雑性が挙げられた。例えば、申請者の過当たりの給付額を決める際に、同人が世帯主か否かで額が変わったが、その両者の区別は困難であった。また、別の例を挙げれば、暖房費や食事、洗濯をカバーするための、過当たりの給付額への加算を、ほとんどの人が受けていたが、この加算を受けるためには申請者の状況が詳細に調査されることとなり、そのような調査が市民の私的領域に過度に侵入するようなものともなっていた。

とりわけ強い批判を受けていたのは、一回的・例外的ニーズに対応するための単一給付であった。前章第5節において論じたように、この単一給付は、過去の経験から行政庁の裁量の幅を極小化するために、膨大で詳細にわたる規則が定められていた。この難解な規則によって給付申

<sup>1</sup> (2)の記述に関しては、とくに断らない限り N. J. WIKLEY *et al.*, THE LAW OF SOCIAL SECURITY (5<sup>th</sup> ed., 2005), p. 276 に依拠している。

<sup>2</sup> Green Paper *Reform of Social Security* (1985, Cmnd 9517).

請に対処して第一次的決定をなすこと、さらには、その第一次的決定に対して市民側から膨大な数の上訴が行われたことの双方が、行政庁にとって、事務的および財政的に多大な負荷となっていた。

この緑書も、続いて同年12月に出された白書<sup>3</sup>も、緑書の提示した問題の原因は、補足給付制度の構造そのものにあるとした。つまり、補足給付制度が、基本的な週ごとの給付と、例外的な、特別のニーズに対応するための給付という2つの独立の仕組みを併せて実施するという構造である。この構造をとった結果、特別のニーズのための給付によって、基本的な週ごとの給付が効率的に申請者に配分されることが阻害されているとされた。よって、これらの2つの機能を分割させることは必須であった。

このような経緯から、1986年社会保障法(Social Security Act 1986；以下1986年法という)は、補足給付制度を廃止し、基本的な週ごとの給付を引き継ぐ「所得補助(income support)<sup>4</sup>」と、所得補助から独立した、例外的・緊急的なニーズに対応する、裁量に基づく「社会基金(social fund)<sup>5</sup>」という2つの別個の制度を作り出した。以下、それぞれの制度の実体面と手続面を検討する。

## I. 所得補助

まず、所得補助制度の実体的側面を検討する。イギリスに在住する人で、①16歳以上である、②収入がないか、規定の額を超えていない、③報酬のある仕事に従事していない、④労働することができない、あるいは

<sup>3</sup> White Paper *Reform of Social Security* (1985, Cmnd 9691).

<sup>4</sup> Social Security Act 1986, s. 20 (1) (a). この所得補助は、家族クレジット(family credit)、住宅給付(housing benefit)という他の2つの給付とともに、資力調査付きの給付(income-related benefits)の項目に置かれている。

<sup>5</sup> Social Security Act 1986, s. 32. 社会基金は1986年社会保障法の条文中、所得補助等の資力調査付き給付とは別個の部分に置かれている(資力調査付き給付が第II部で、社会基金は第III部。なお、第I部は年金)。このように、所得補助と社会基金が別個独立の制度であることが条文の配置にも表れている。

は教育を受けている、という要件をすべて満たす場合に、所得補助の受給権が与えられる<sup>6</sup>。給付額は、申請者に収入がない場合は規定の額、収入がある場合には規定の額とその収入の差額である<sup>7</sup>。

## II. 権利救済面

(1) 次に、1986年法の手続的側面を、権利救済制度に重点を置いて検討する。前節で論じたように、社会保険領域と公的扶助領域の審判所制度が統合したので、ここで論じる権利救済制度は、所得補助だけでなく社会保険における給付にも当然に適用される。

この手続的側面に関して、1986年法は、1975年社会保障法の規定を準用する<sup>8</sup>と規定しているが、ここで言う1975年社会保障法は、前章第8節で扱った1983年健康・社会サービスおよび社会保障裁決法（Health and Social Services and Social Security Adjudications Act 1983）による修正を受けた後のものである。すなわち、1986年法においても、前章第8節で論じたような審判所制度が基本的にはほぼそのまま用いられているということになる。

(2) しかしながらなお、審判所の仕組みについて、いくつかの点において重要な制度改正が行われた。これらの改正も、1986年法による1975年法の修正という形式をとっている。

まず、社会保障上訴審判所の裁決を受けた後、社会保障コミッショナーに対して更なる上訴を提起する際には、社会保障上訴「審判所の裁決が法的過誤を含むこと（the decision of the tribunal was erroneous in point of law）」が必要とされた<sup>9</sup>。また、これに加えて、同じく社会保障コミッショナーへ上訴するためには、社会保障上訴審判所のチェアマン

<sup>6</sup> Social Security Act 1986, s. 20 (3) (a)-(d).

<sup>7</sup> Social Security Act 1986, s. 21 (1) (a)-(b).

<sup>8</sup> Social Security Act 1986, s. 52 (6) (d), (3).

<sup>9</sup> Social Security Act 1986, sched. 5, part I, art. 7 (1) による修正後の、Social Security Act 1975, s. 101 (1).



または社会保障コミッショナーによる上訴の許可が必要とされた<sup>10</sup>。

これらの規定には、コミッショナー段階に至る事件の数を減らそうとする意図があったと考えられる。

### III. 社会基金

(1) 次に、上記の所得補助から分離した、例外的・緊急的なニーズに対応する裁量に基づく制度である社会基金を検討する。

まず、社会基金という基金 (fund) が設立され<sup>11</sup>、そこから、①出産および葬儀の費用に対応する給付<sup>12</sup>、および②社会保障大臣によって出された命令 (directions) や指針 (guidance) に従ってその他のニーズに対応する給付<sup>13</sup>が行われる。社会基金は大臣によって管理され、給付は大臣によってなされる<sup>14</sup>が、上記②の給付に関する機能は、大臣によって任命される社会基金官 (social fund officers) によって担われる<sup>15</sup>。この給付の可否や額に関しては、社会基金官が広い権限と裁量を有している<sup>16</sup>。さらに、社会基金官は当該給付に関して返済すべき旨を定めることもでき<sup>17</sup>、返済の定めがされた給付は、大臣から受給者に対して法的に返済を請求できる<sup>18</sup>。

(2) 次に、社会基金における権利救済の仕組みを検討する。ここでは、上記の所得補助制度 (および社会保険領域) において採用されていた審判所制度の利用が除外されたことが、決定的に重要である。

<sup>10</sup> Social Security Act 1986, sched. 5, part I, art. 7 (3) による修正後の、Social Security Act 1975, s. 101 (5A) (a) and (b).

<sup>11</sup> Social Security Act 1986, s. 32 (1).

<sup>12</sup> Social Security Act 1986, s. 32 (2) (a).

<sup>13</sup> Social Security Act 1986, s. 32 (2) (b).

<sup>14</sup> Social Security Act 1986, s. 32 (5).

<sup>15</sup> Social Security Act 1986, s. 32 (8).

<sup>16</sup> Social Security Act 1986, s. 33 (2)-(4) 参照。

<sup>17</sup> Social Security Act 1986, s. 33 (4).

<sup>18</sup> Social Security Act 1986, s. 33 (5).

申請者やその代理人によって再審査請求（application for review）が行われた場合には、社会基金官は第一次的決定を再審査しなければならない（この場合、第一次決定をなした社会基金官自身が再審査を行うことも許されている）<sup>19</sup>。また、この再審査は、社会基金官自らが適切と考えるときには、申請人の請求なしに行うこともできる<sup>20</sup>。

上記の手順で再審査された決定は、申請者らのさらなる再審査請求があった場合には、後述の社会基金コミッショナー（social fund commissioner）が任命する社会基金検査官（social fund inspector）によって、再々審査をされる（shall be further reviewed）<sup>21</sup>。この際、社会基金検査官は、社会基金官による決定を承認する（confirm）ことも、自らの決定をそれに代置することも、社会基金官に当該問題を照会する（refer）こともできる<sup>22</sup>。

この再審査や再々審査においては、社会基金官や社会基金検査官は、大臣が発した命令や指針に従って決定を下さなければならない<sup>23</sup>。

前出の社会基金コミッショナーは、大臣によって任命される<sup>24</sup>。社会基金コミッショナーは、大臣によって自身に割り当てられた職員の中から<sup>25</sup>、社会基金検査官やその補助をする職員を任命する<sup>26</sup>。

この社会基金コミッショナーは、審判所制度における、権利救済機関としてのコミッショナー（社会保障コミッショナー等）とは全く性質を異にする存在である。このことは、①自ら上訴に関する審理を行うことはない点、②社会基金検査官の決定の質を監視し、その上昇の責任を負ううえ<sup>27</sup>、社会基金検査官のパフォーマンスに関して大臣に対して年に

<sup>19</sup> Social Security Act 1986, s. 34 (1) (a).

<sup>20</sup> Social Security Act 1986, s. 34 (1) (b).

<sup>21</sup> Social Security Act 1986, s. 34 (3).

<sup>22</sup> Social Security Act 1986, s. 34 (4) (a)-(c).

<sup>23</sup> Social Security Act 1986, s. 34 (6), (7).

<sup>24</sup> Social Security Act 1986, s. 35 (2).

<sup>25</sup> Social Security Act 1986, s. 35 (4).

<sup>26</sup> Social Security Act 1986, s. 35 (3) (a)-(b).

一度報告を行う義務を負っている<sup>28</sup>点を見れば明らかであると言えよう<sup>29</sup>。つまり、権利救済機関である社会保障コミッショナー等(これらはしばしば(準)司法的と評される)と異なり、ここにおける社会基金コミッショナーは、純然たる行政のための機関なのである。

(3) このように、社会基金においては、今や社会保険および公的扶助法領域において共通に用いられるに至った権利救済(審判所)の仕組みが適用されず、内部的な再審査制度のみが用いられることとなった。よって、市民が外部的な独立の機関に権利救済を求めるには、司法裁判所に対して司法審査を請求するよりほかない。それではなぜ、社会基金制度における権利救済が、審判所制度から除外されたのか。これに関しては、2つの観点から説明することが可能であると考えられる。一つは補足給付(およびその他の社会保障給付)と社会基金の、実体法上の規定の差異という観点であり、今一つは、国家財政的な観点である。

(4) 前者を敷衍すると、補足給付は一定の要件を満たした者が権利として与えられる給付である(A person in Great Britain is entitled to income support)<sup>30</sup>のに対し、すでに述べたとおり社会基金の給付の可

<sup>27</sup> Social Security Act 1986, s. 35 (5) (a)-(c).

<sup>28</sup> Social Security Act 1986, s. 35 (6).

<sup>29</sup> この社会基金コミッショナーにおけるような「コミッショナー」の用語法は、歴史的に見るとそれほど特異なものではない。本稿第2章第3節I(1911年国民保険法の医療保険部分)において、保険コミッショナーという役職が存在していたが、この保険コミッショナーも給付行政を行う省庁の大臣との結びつきが非常に強く、「行政的」な役職であると評されていた。ただし、社会基金コミッショナーと保険コミッショナーでは、後者は自ら権利救済(紛争の解決)を行っていた点において差異があり、同じくその点において、(時代としては古いにもかかわらず)後者のほうが近代的審判所制度と一部重複する性格を有していたと言えよう。なお、「コミッショナー」という名称は、イギリス型の公共部門のオンブズマンにも用いられることがある。例えば、国会任命行政監察官(Parliamentary Commissioner for Administration; Parliamentary Commissioner Act 1967 参照)、保健サービスコミッショナー(Health Service Commissioner; National Health Services Reorganisation Act 1973 参照)、地方行政監察官(Commissioner for Local Administration; Local Government Act 1974 参照)などである。

否や額に関しては、社会基金官が広い権限と裁量を有しているという差異があり、このような実体法上の差異が、権利救済制度の差異に反映しているということである。

このような実体法上の規定の差異による説明は、次のような事実からも根拠づけられる。すなわち、社会基金の給付の中にも、内部的再審査制度ではなく通常の審判所制度による権利救済に服する例外的な給付が存在するのである。社会基金のうち、出産および葬儀の費用に関しては、1975年社会保障法における権利救済を含む手続的規定が適用される<sup>31</sup>。つまり、社会保険給付と同様に、給付判定官が申請に対する第一次的決定を下し、これに不服がある市民は社会保障上訴審判所に上訴を行い、それにも不服がある場合には、更なる上訴を社会保障コミッショナーへ提起できる。上記(1)のように、出産および葬儀の費用は、一般的な裁量的給付とは法規定上別個に定められており、性質としても、出産や葬儀に関するニーズは定型的に評価をすることが容易であると考えられ、個別具体的・多様な事情を考慮したニーズを、裁量を駆使して評価する余地が少ない<sup>32</sup>。このように給付決定の差異の裁量の余地が少ないという点においては、出産および葬儀の費用は、社会保険や所得補助の給付との類似性が高く、それらと共通の権利救済機関の管轄に加えることが妥当とされたものと考えられる。

(5) これに対して、上記のうち2つ目の観点、すなわち国家財政的な観点を敷衍すると、以下ようになる。上述したように、1986年法によって所得補助と社会基金という別建ての制度が導入された背景の一つに、

<sup>30</sup> Social Security Act 1986, s. 20 (3).

<sup>31</sup> Social Security Act 1986, s. 52 (6), (3). および、Social Security Act 1986, sched. 5 part I art. 4 による修正を受けた Social Security Act 1975, s. 98 (2A) (a).

<sup>32</sup> なお、実体的側面とは離れるが、上述のように給付にかかる第一次的決定の主体も異なっている(出産および葬儀の費用に関しては、社会基金官が担わない)。このような第一次的決定権限の差異も、裁量の要素の大小を反映していると考えられる。

両制度の前身である補足給付制度の単一給付に関して、膨大な数の上訴が社会保障上訴審判所に対して行われたという事情があった。そして、これらの上訴のうちのおよそ4分の1が、認容されていたのである<sup>33</sup>。これに対して新たに導入された社会基金においては、給付を行うための基金の額に上限が設定されている関係上（このように上限を設定することこそが政府の狙いでもあった）、審判所が上訴を積極的に認容し、基金の限度額を超過するようなことがあってはならなかった<sup>34</sup>。しかし他方で、もし審判所が社会基金の上訴を扱うとして、その場合に審判所が財政のような政策的な問題を考慮して審理を行うとすると、審判所に対する信頼が揺らいでしまう<sup>35</sup>。このように、社会基金が厳しい予算の限度額を有している性質から、それに関する権利救済制度から審判所制度が除外されてしまうことは、不可避であった<sup>36</sup>。

(6) このように、社会基金に関する権利救済制度が審判所を除外した理由は、実体法における裁量と国家財政という2つの観点から説明できる。しかしながら、上記2つの観点はそれぞれ独立しているわけではなく、相互に関連していることに注意する必要がある。つまり、仮に社会基金の実体法を詳細に規定し（つまり裁量を縮小し）、それを満たした者全員に受給権を付与するとすれば、給付に要する費用の総計を予測することが困難となる。これに対して、現実の制度のように給付に関して広範な裁量を設けることで、給付額の総計を、予算の上限に合わせて調整することが可能となる。

このように考えると、国家財政的な観点が、実体法上の規定（裁量の程度）の差異という観点を包摂する関係にあると考えられる。よって、

<sup>33</sup> N. Wikeley, *The Future of Social Security Appeal Tribunals* (1987), 17 FAMILY LAW 133-135.

<sup>34</sup> HARTLEY DEAN, SOCIAL SECURITY AND SOCIAL CONTROL (1991), p. 168.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Neville Harris, *Widening Agendas: the Social Security Reviews and Reforms of 1985-8*, in HARRIS (eds.), SOCIAL SECURITY LAW IN CONTEXT (2000), p. 137.

社会基金における権利救済制度の特殊性は、大きくは国家財政的な観点から説明されると言ってもよいであろう。

#### IV. 1986年法のまとめ

(1) 1986年法が公的扶助制度を、規定に基づいて運営される所得補助と、裁量の余地が非常に大きい社会基金という2つの部分に分けたことは、実体的には従前との大きな変化であった（しかし後者にも、裁量の余地が少ないと考えられる給付が一部含まれていた）。さらに、社会基金における権利救済においては、広く社会保険および公的扶助領域に用いられていた審判所制度が利用されず、内部的な再審査制度のみが用いられることとなった。

(2) 社会基金に関する権利救済が、審判所制度から除外された理由は、2つの観点から説明することができる。1つは、上記のような実体的な差異を反映して、権利救済制度も異なっていた、とする説明である。すなわち、給付に関して裁量の余地が比較的少ない所得補助に関しては、通常の審判所制度による権利救済を適用する一方、裁量の余地が大きい社会基金に関しては、内部的再審査の制度のみが用いられた（このため、社会基金のうちでも裁量の余地が少ないと考えられる給付に関しては審判所制度の対象になった）。

(3) これに対して、2つ目の観点は、国家財政的な観点から審判所の関与を排除したという説明である。すなわち、審判所を権利救済機関として導入してしまうと、審判所は財政のような政策的な理由を考慮しない性格であるため、社会基金導入前のように、審判所が積極的に上訴を認容してしまう恐れがあり、そうすると、社会基金に厳しい予算の上限を設けた意味がなくなってしまう。

(4) これら2つの観点は相互に無関係ではなく、後者が前者を包摂する関係にあるということが可能である。つまり、社会基金に関する権利救済が審判所制度から除外された理由は、広く国家財政的な観点から説明しうる。

## 第2節 審判所の職権主義と代理人の関係についての研究の進展

### I. ゲン報告書 — 背景と概要

(1) 前節のような法改正が行われた1980年代後半には、審判所の将来に影響を与えるような研究も見られた。それが、大法官府による委託を受けたゲンら (Hazel Genn and Yvette Genn) によって1989年に公表された、審判所と代理人の関係についての実証的研究<sup>37</sup>(以下、ゲン報告書という)である。同報告書は、通常裁判所における訴訟に臨む市民が、国費によって法曹代理人を付けることのできる法律扶助 (Legal Aid) の制度を、審判所の審理に対しても利用できるように拡張すべきか否かを調査し報告することを目的としていた。社会保障上訴審判所を始めとする社会保障法領域における審判所においてもそうであるが、一般に審判所では上訴を行う市民が自らの負担において代理人を付けることは許容されていたものの、法律扶助は原則として利用できないこととされており、このような制度設計に対する疑問が強まったという事情が、同報告書の公表の背景に存在していた<sup>38</sup>。

なお、ゲン報告書が公表される以前から、審判所でも法律扶助を利用できるようにすべきであるとの主張は見られたし、それに関する実証的な研究を志向した文献も存在していた<sup>39</sup>。しかしながら、その中でもゲン報告書は、その質の高さや研究対象とされたデータの膨大さから、審判所と代理人の関係に関する画期的な研究業績であると位置づけられている<sup>40</sup>。そのため、本節において審判所の職権主義と代理人の関係を整理するに当たっては、同報告書を中心に検討をする。

<sup>37</sup> HAZEL GENN AND YVETTE GENN, THE EFFECTIVENESS OF REPRESENTATION AT TRIBUNALS: REPORT TO THE LORD CHANCELLOR (1989).

<sup>38</sup> *Id.*, p. 1.

<sup>39</sup> 例えば、ANNE FROST and CORAL HOWERD, REPRESENTATION AND ADMINISTRATION TRIBUNALS (1977) など。

<sup>40</sup> Michael Adler, *Social Security and Social Welfare*, in PETER CANE and HERBERT KRITZER (ed.), THE OXFORD HANDBOOK OF EMPIRICAL LEGAL RESEARCH (2010), p. 409.

(2) ゲン報告書の概要は、社会保障上訴審判所、移民裁定官(Immigration Adjudicator)、労働審判所(Industrial Tribunal)、および精神保健審判所(Mental Health Review Tribunal)における審理を対象として、代理人の有無が上訴の認容率に及ぼす影響と、そのような影響が生じる理由を調査する<sup>41</sup>、というものである。調査の方法は、①審判所の事案のファイルの分析(社会保障上訴審判所に関して1,115件)<sup>42</sup>、②口頭審理の観察(同じく289件)<sup>43</sup>、③73の審判所のチェアマンやメンバー、職員ら、26人の行政省庁の代理人、81人の上訴人側代理人、そして上訴人本人(社会保障上訴審判所に関して190人)らに対するインタビュー<sup>44</sup>である。

以下では、社会保障上訴審判所に関する調査結果に焦点を当てて検討する。

## II. 調査結果① — 代理人が上訴の結果に及ぼす効用

(1) まず、前提として社会保障上訴審判所における審理の現状が示された。これによると、同審判所の審理において代理人を付けていない上訴人は、全体の84%に及ぶ<sup>45</sup>。また、全体で1,115件の事案のうち、30%は全部あるいは一部認容され、70%は棄却された<sup>46</sup>。

<sup>41</sup> GENN AND GENN, *supra* note 37, p. 4.

<sup>42</sup> *Id.*, p. 7. なお、その他の審判所についてはそれぞれ、移民裁定官に関して1,050件、労働審判所に関して958件、精神保健審判所に関して623件である。*Ibid.*

<sup>43</sup> *Id.*, p. 7. なお、その他の審判所についてはそれぞれ、移民裁定官に関して103件、労働審判所に関して101件、精神保健審判所に関して15件である。*Ibid.*

<sup>44</sup> *Id.*, pp. 7-8. なお、インタビューを受けた上訴人の数は、その他の審判所についてはそれぞれ、移民裁定官に関して84人、労働審判所に関して113人であり、精神保健審判所に関しては、調査の日程との関係で調整が困難で、本人へのインタビューが実施できなかった。*Ibid.*

<sup>45</sup> *Id.*, p. 19. なお、友人や家族を代理人としたものが全体の4%、同じく市民相談所(Citizens Advice Bureau)の代理人を利用した者が4%、ソリシタを利用した者が1%等となっている。*Ibid.*

<sup>46</sup> *Id.*, p. 66.



代理人の有無による上訴の認容率は、下記のとおりである。まず、そもそも上訴人が口頭審理に出席をしない場合には、認容率は12%に過ぎなかった。次に、上訴人が単独で口頭審理に出席した場合の認容率は42%、友人や親類を代理人として伴って上訴人が出席した場合の認容率は47%、友人や親類以外の代理人を伴って上訴人が出席した場合の認容率が53%であった<sup>47</sup>。

(2) ゲン報告書は、調査によって得られたこれらの数値から、統計上有意ではないものを取り除いたうえ、結果に影響を及ぼす可能性のある諸条件を調整し、代理人の存否という要素が、上訴の成否にどのような影響を及ぼすかを数値によって算出した<sup>48</sup>。その結果、上訴が認容される可能性は、代理人の付かない場合の30%から、付いた場合には48%まで上昇するということが明らかにされた<sup>49</sup>。

### III. 調査結果② — 上訴の結果以外に対する代理人の効用

(1) 同報告書によると、社会保障上訴審判所のチェアマンの間には、同審判所の役割に関して共通の認識が形成されており、社会保障上訴審判所主席審判官オフィスによるトレーニングの賜物であると考えられるようである<sup>50</sup>。チェアマンの持つ共通認識とは、審判所が上訴人たる市民

<sup>47</sup> 以上、*Id.*, p. 68. なお、代理人の種類によっても認容率に差があった。最も認容率が高かったのは福祉権センター (Welfare Right Centre) の代理人で67%、ソリシタは3番目に高い56%、親類や友人を代理人とした場合は41%であった。法律専門家、それも社会保障法領域に専門性のある法曹の活躍が目立つ。*Id.*, pp. 69-70.

<sup>48</sup> なお、この調査においては重回帰分析 (multiple regression analysis) の手法が用いられている。つまり、代理人が勝訴できそうな事案のみを選んで受任する (または勝訴の見込みがない事案では代理人は受任を断る)、あるいは勝訴できそうな市民が代理人を付けたがる、などの諸要素の相互依存の可能性を考慮した上で、代理人と上訴認容の関係が分析される (*Id.*, pp. 65-66.)。この重回帰分析の結果によると、社会保障の事案における代理の決定要因 (determinant) は、代理人から助言を受けられるか否かであった。*Id.*, p. 77.

<sup>49</sup> *Id.*, pp. 76, 107, and 243. 参照、*Id.*, Appendix A.

<sup>50</sup> *Id.*, p. 159.

に対する援助的なアプローチをとること、および口頭審理が基本的には職権主義的に迫られることである<sup>51,52</sup>。さらに、すべてのチェアマンとメンバーが、ゲンらのインタビューに対して、代理人の付いていない上訴人を支援する義務 (obligation) があると感じていると回答した<sup>53</sup>。

(2) しかしながら、社会保障上訴審判所において上訴人の代理人を務めたことのある者は、同審判所は上訴人の主張を詳細に調べないことから、同審判所が実務上、職権主義的審理を実施していないと評価している<sup>54</sup>。そして、審判所の手続が柔軟で、チェアマンらが代理人の付いていない上訴人を支援するようなアプローチをとるとしても、なお上訴人らが不利な立場に置かれていることに変わりはない、との見解が優勢であった<sup>55</sup>。

ただし、このように大部分の代理人経験者が、同審判所が職権主義的に審理を迫る能力に欠けているとする一方で、中には、社会保障上訴審判所は、他の審判所との比較では最も上訴人に対して親しみやすく、代理人が居なくとも勝訴する確率が高いと考える者がいた (現に、代理人不在の場合の勝訴率を単純に比較すると、同審判所の 42% に対して、移民のケースでは 16%、雇用に関して 38%、精神保健審判所において 15% である)<sup>56</sup>。

(3) また、上訴人たる市民の視点からは、以下のような議論がなされている。まず、多くの市民はそもそも、社会保障上訴審判所における審理が何を意味しているかということを正確に理解しておらず<sup>57</sup>、上訴が

<sup>51</sup> *Id.*, p. 159.

<sup>52</sup> なお、口頭審理への省庁側の出席者 (presenting officer) らが、自らが十分な訓練を受けていないため、代理人の付いた市民よりも審判所の審理において不利な立場に立たされると感じていることも示されている。 *Ibid.*

<sup>53</sup> *Id.*, p. 164.

<sup>54</sup> *Id.*, p. 162.

<sup>55</sup> *Id.*, p. 170.

<sup>56</sup> *Id.*, p. 163.

<sup>57</sup> *Id.*, p. 221. 彼らは、上訴が単なる行政による第一次的決定の見直しであると考え

棄却された場合はもとより、自らの上訴が認容された場合にすら、同審判所の審理において感じた苦痛に対して不満を感じることがある<sup>58</sup>。

このような状況において、代理人を付けていた上訴人は、代理人が法規定や審判所に関する知識を与えてくれなかったとしても、その存在のみによって安心が得られること<sup>59</sup>、上訴が認容されたかどうかに関わらず、自らが相手方たる行政庁よりも不利な立場に置かれていることに対する不安感が解消され、対等に争う「フェアな機会」を得たと感じられたこと等から、代理人を付けたことに強く満足していた<sup>60</sup>。これらの調査結果は、市民にとっては上訴の結果のみが関心事であるわけではなく、いわば手続的公平の実感という観点からも、代理人の存在が重要な意味を持っていることを示している。

#### IV. ゲン報告書のまとめ — 審判所の職権主義と代理人

(1) 以上のように、ゲン報告書によって審判所における代理人の存在の重要性が実証的に明らかにされた。この重要性は、大きくは、代理人の存在によって①社会保障上訴審判所における上訴の認容率が30%から48%まで上昇すること、②上訴人たる市民が相手方たる行政庁に対して不利な立場に置かれているという感覚が解消され、公平な審理を受けられる機会を得られたとの感覚が得られること、の2点から根拠づけられると言えよう。

(2) 同報告書は、社会保障上訴審判所のチェアマンやメンバーの間で

---

ているため、第一次的決定を覆すような説得的な主張が必要であることを理解していない。*Ibid.* さらに、そもそも社会保障上訴審判所は、「慈愛と同情」に基づいて決定を下すものだと誤解しており、同審判所が法令に沿った裁決を下すこと自体にいらだちを感じるような市民も多い。*Id.*, p. 231.

<sup>58</sup> *Id.*, p. 231.

<sup>59</sup> *Id.*, p. 237.

<sup>60</sup> *Id.*, pp. 240-241. 代理人を付けずに上訴を棄却された市民が、上訴が棄却されたこと自体よりも、自らが不利な立場に置かれていたことに対して不満を表明していたこともまた、象徴的である。*Id.*, p. 240.

上訴人たる市民を援助するための職権主義という理念が浸透していることを、彼らに対するインタビューによって明らかにし、実際に、同審判所における審理が他の領域の審判所と比較して、市民に対して「やさしい」ものであるということも示した。しかしながら、同審判所の職権主義は、代理人の不在をカバーするほどの効果を挙げてはいないという厳しい評価も提示された。

### 第3節 1991年・独立審判所サービス

(1) 前章第9節で、1983年健康・社会サービスおよび社会保障裁決法によって、社会保障上訴審判所首席審判官オフィスが設立されたこと、これにより社会保障関連省庁から独立した統制機関によって審判所を管理しようという、独立性の確保の新たな段階が訪れたことを明らかにした。

この社会保障上訴審判所首席審判官オフィスは、1991年に独立審判所サービス (Independent Tribunal Service) へと名称を変更し、同時に統制する審判所の範囲を徐々に拡大していった。その結果、同サービスはイギリス最大の審判所組織になった<sup>61</sup>。独立審判所サービスは、当初、社会保障上訴審判所と医療上訴審判所、そして予防接種禍審判所 (vaccine damage tribunals) を管轄していたが、その後新たに同サービスの管轄下に入ったものは、①1992年、障害上訴審判所 (disability appeal tribunals)、②1993年、児童手当上訴審判所 (Child Support Appeal Tribunals) である。

(2) 独立審判所サービスの長官は、実務命令 (practice direction) を発するため明確な権限を制定法上有しているわけではないが、実際に

<sup>61</sup> 本文より少し後の時期ではあるが、1996年に公表された論文では、同サービスには6063人のメンバーと884人のチェアマンが所属しているとされる。これは、ヨーロッパレベルでも最大かもしれないという。Godfrey Cole, *Creating and Maintaining an Effective Scheme of Training in the Independence Tribunal Service* (1996), 3 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 122.

は1992年社会保障執行法 (Social Security Administration Act 1992) の付則2や1991年児童手当法の付則3に定められた権限に一部依拠して、実務命令を発している<sup>62</sup>。実務命令の内容は多岐にわたっており、例えば審判所内で喫煙してはならない (命令第4) というごく実際的な規定がある一方、上訴人の自宅における審理のように、上訴の開催方法に関わるもの (命令第5) もある<sup>63</sup>。

(3) これらの実務命令の中で理論的に最も重要なものは、審判所の審理の延期 (adjournment) に関わるものであると考えられる。当事者、あるいは審判所自身が、他の審判所やコミッショナー、あるいは司法裁判所で同種の問題に関する裁決・判決が出されそうな場合に、現在当該審判所で争われている問題の審理の延期を求める場合がある。しかしながら、コミッショナーや司法裁判所の審理は、しばしば予定よりも遅延したり、そもそも出されなくなったりすることがあり、それによって審判所の審理の再開が不安定なままになるという問題があった。そのため命令第3は、他の事案の審理が6週間以内の明確な時期に開催されること、あるいはその事案の当事者が、延期をしようとしている事案の当事者と同一であることのいずれかの条件が満たされない限り、審判所は審理を延期してはならないと規定している<sup>64</sup>。

なお、審判所の構成員の独立との関係では、独立審判所サービスの長官は、審判所の監理 (administration) に関する限りで実務命令を発することができ、それ以外の事柄 (どのような裁決を出すべきか等) に関して命令を発する権限はない<sup>65</sup>。

<sup>62</sup> Howard Levenson, *ITS Presidential Practice Directions* (1994), 1 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 76.

<sup>63</sup> *Id.*, p. 77-78.

<sup>64</sup> 以上、*Id.*, p. 77. また、同一の法的論点に関する膨大な数の上訴の一部として、問題が審判所に上訴され、それがコミッショナーあるいは司法裁判所で争われている法的論点の解決いかに関わる場合、独立審判所サービスはコミッショナーや司法裁判所と、これらの事案の審理をどのように扱うか (延期することや、優先順位を挙げて審理すること) に関して相談を行うという。*Ibid.*

(4) 独立審判所サービスは、審判所のチェアマンが、質の高い審理を行うことができるかを評価し監理するシステム (monitoring system ; 以下、監督システムという) を作り出した。同システムは、審判所の構成員 (特にチェアマン) が、市民が満足するような役割を果たすことができるように能力を向上させる支援をするものであり、具体的には以下のような仕組みである<sup>66</sup>。

独立審判所サービスの統制下にある審判所に、新たなパートタイムのチェアマンが採用された場合、彼らに対する監督プロセスが開始される。監督者 (monitor) を務めるのは、独立審判所サービスが統制するすべての審判所のフルタイムのチェアマンである。ある上訴の審理の監督者に選任されたフルタイムのチェアマンは、当該上訴に関連する書類を事前に受け取った上で、新人のパートタイムのチェアマンの行う当該審理に出席する。この監督プロセスの目的は、能力評価表 (後述 ; パートタイム・フルタイムを問わず、独立審判所サービスの統制にかかるすべてのチェアマンに配布されている) に書かれた内容に沿って、審理における同チェアマンのパフォーマンスを振り返ったり、審理における困難な点に関して支援したり、多くのチェアマンが共有するであろう問題に関して議論したりすることである。ここで確認する必要があるのは、監督者は審理の内容には一切干渉しない (つまり、審判所のチェアマンはいくら新人であるとはいえ、その審理における独立性は保障される) ということである。ここでは、新人チェアマンの自己評価や、監督者による明確なフィードバックに重点が置かれるなど、訓練の意味合いが強い。また、監督プロセスは双方向的なものであり、新人チェアマンも独立審判

<sup>65</sup> *Id.*, p. 76. このように解した場合にのみ、審判所のメンバーが実務命令に違反したことを、当該メンバーの再任の可否判断の際に考慮 (*Id.*, p. 77) しても、審判所の独立性の観点と矛盾しないということになろう。

<sup>66</sup> 以下、(4)における監視システムについては、特に断らない限り L. Tanya Parker, *Monitoring Performance in Tribunals of the Independent Tribunal Service* (1994) 1 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, pp. 54-58 による。

所サービスの現状等に関して意見を表明する。

審理終了後、監督者は新人のパートタイムチェアマンの出した裁決を読み、その後、当該チェアマンが審理において必要とされる能力を示したか否かを評価する。評価は「満足(satisfactory)」「最低限(marginal)」「不満(unsatisfactory)」の3段階で示され、当該チェアマンに通知される。ここで「満足」の評価を得たものは、次の任期まで監督プロセスを受けることはないが、それ以外の者は、12か月以内に2度目、場合によっては3度目の同様の監督プロセスを受けることになる。3度目の監督プロセスを受ける者は、十分な能力の向上を示さなければ再任用が不可能であると警告される。

(5) 上述の監督プロセスの中では、監督者が新人チェアマンの審理に同席した場合にも、新人チェアマンの審理の内容には干渉しないと言われていた。しかし、監督システムの存在と、個々の審判所(およびその構成員)の独立性は対立・矛盾しないのか、という疑義は生じうる。この疑問は具体的には、新人チェアマンに対する3段階評価を通じて統制を行い、彼らの独立性を掘り崩すような危険性である。

しかしながらこの点については、能力評価表に挙げられた各項目を見る限り、評価を受けるチェアマンの審理の内容にわたるような評価が行われる危険は少ないように思われる。というのも、能力評価表は、審理の進行方法や雰囲気作りなど、手続的側面に関する項目のみで構成されているからである<sup>67</sup>。

かつて同サービスの長官をつとめたホールデン判事(Judge Derek Holden)は、新聞紙上において、独立審判所サービスにおける監督システムが非常にうまく機能したと評価し、司法裁判所においても、裁判官に対して似たような監督システムを作成することを提案した<sup>68</sup>。

(6) また、独立審判所サービスの長官が、同サービスに所属している

<sup>67</sup> *Id.*, p. 58-61 には、Appendix として能力評価表が示されている。

<sup>68</sup> Derek Holden, *Time to Judge the Judiciary*, THE TIMES (November 9, 1993).

チェアマンやメンバーらの能力の向上を確保するために、彼らに対してトレーニングを課す法的義務<sup>69</sup>を負うことは、同サービスの前身である社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの時代と変わらない<sup>70</sup>。このトレーニングを実際に行っていた論者によると、トレーニングに際しては、社会保障法領域の審判所の特殊性（法令の複雑性、職権主義的伝統）が意識されていたようである。つまり、社会保障に関する法令は高度に複雑かつ難解であり、審判所制度が法律扶助（Legal Aid）の対象になっていないということを考えると、市民は、代理人をつけられず、混乱と恐れを抱き、法令を理解しないまま上訴に臨むこととなる<sup>71</sup>。その結果、審判所は審理において職権主義的に振舞う必要があり、そのように振舞うためにはチェアマンが（同時にその他のメンバーもある程度は）、高度な法的能力と事案管理能力を有していなければならない<sup>72</sup>。

ここでは、職権主義と代理人（法律扶助）の問題が強く関連づけられていることが注目に値する。次章において詳述するように、この傾向は、近年最大の審判所制度の大改革の先導を果たしたレガット報告書と、それへの反応において、議論の的となる。

#### 第4節 審判所にかかる規則改正 — 1996年

(1) 前章において、社会保障法領域の審判所における職権主義が定着していく様子を検討した。しかしながら、ある時期を境として、職権主義を取りまく状況に変化が訪れることになる。それは、国家財政の問題

<sup>69</sup> Social Security Administration Act 1992, Sched. 2, para. 5 (a) (ii).

<sup>70</sup> ただし、独立審判所サービスは上述のように、管轄権を様々な審判所へと拡大していったため、傘下にかなり異なった専門性を有する審判所を治めることになり、このような異なった専門性を有するチェアマンらに対して一律のトレーニングを課すのが妥当か、というような問題が生じたようである。G. Cole, *supra* note 62, p. 127.

<sup>71</sup> *Id.*, p. 125. 同論考の筆者はフルタイムのチェアマンであり、司法訓練官（Judicial Training Officer）でもある。

<sup>72</sup> *Ibid.*



を背景として、審判所の管理にかかる費用の縮減が求められるようになった1990年代後半以降の時期である。

以下では、1990年代後半の審判所制度の改正によって、審判所の仕組みにどのような変化が生じたか、そしてそれによって、審判所の「職権主義」がどのような影響を受けたか、という問題を検討する。この審判所制度の改正は、1996年と1998年という2つの段階に分かれているが、本節ではこのうち1996年の規則改正を扱う。

(2) 1996年、審判所の審理手続に関して、法律 (act) ではなく規則 (regulation) によって、いくつかの改正が加えられた。下院の議事録によると、当時の社会保障大臣は、この改正の目的として、審判所の決定の「正確性」の「向上」や「個人の権利」の「保護」を挙げている<sup>73</sup>。しかし他方で、同時に審判所の人事管理等に関する「費用対効果を高める」<sup>74</sup> ことにも言及しており、財政面への配慮という意図が現れているようにも見える。

(3) この規則改正の中で最も重要なのは、上訴人が口頭審理の開催を望む場合、それを明示的に選択 (opt in) しなければならなくなったことである<sup>75</sup>。それ以前は、一部の例外を除いて、基本的にすべての上訴が口頭審理をされることになっていた<sup>76</sup> ので、これは原則と例外の転換と評価されよう。学説は、この改正が上訴人たる市民に対して大いに不利益をもたらすであろうことを懸念していた。なぜなら、上訴が認容されるためには、口頭審理への出席を通じた上訴への (審判所に問われたこと) に対して受け答えをし、自己の主張を補完するというような形式での)

<sup>73</sup> H. C. Debates, vol. 282, 23 Jul 1996, Col. 299.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Social Security (Adjudication) and Child Support Amendment (No. 2) Regulations 1996. この選択がない場合、上訴は提出された書面のみに基づいて判断される (書面審理)。

<sup>76</sup> N. Wikeley, *Burying Bell: Managing the Judicialisation of Social Security Tribunal* (2000), 63 THE MODERN LAW REVIEW 475, p. 496.

参加が決定的に重要な要素になると考えられてきたところ<sup>77</sup>、市民が口頭審理を明示的に選択しなければ書面審理のみが行われることとなるためである。

審判所における口頭審理に出席した上訴人は、出席しなかった上訴人よりも上訴を認容される可能性が高い<sup>78</sup>というのは、統計によっても裏付けられている。1998年当時の統計によると、口頭審理に出席した上訴が請求を認められた割合は、45パーセント（代理人とともに出席した場合には63パーセントにまで上昇）であり、これと対照的に、口頭審理に出席しなかった上訴人の上訴認容率は17パーセントにとどまっている<sup>79</sup>。

この統計に対しては、社会保障省が、口頭審理を選択しない上訴人は上訴に対してもともしきほど熱心でない人々であるから、口頭審理への参加と上訴の認容率には関係がなく、上記のような結果は驚くべきことではない、と反論している<sup>80</sup>。

しかし、社会保障省の見解に対しては異論が強い。例えば、上訴人の多くは、書面によって自己の主張を明確になすことには困難を感じるが、対話形式での説明はできるし、求められれば証拠の提出もできるのであるから、口頭審理に出席することは大いに有用である<sup>81</sup>、との見解がある。

(4) また、書面審理において職権主義の実施が困難となるかどうかに関しても、検討が必要である。この点に関しては、書面審理においても職権主義的審理が妥当することを前提に、このような場合に審判所が順守すべき自然的正義の要請に関して検討した論考がある<sup>82</sup>。

<sup>77</sup> *Id.*, pp. 496.

<sup>78</sup> Select Committee on Social Security, *Eighth Report: The Modernisation of Social Security Appeals*, para. 42 (1999).

<sup>79</sup> Social Security Statistics 1999, Table H5.03.

<sup>80</sup> Select Committee on Social Security, *supra* note 80, para. 42. Appendix 4.

<sup>81</sup> *Id.*, para. 42.

しかしながら、書面審理において、口頭審理と同様の方法で職権主義的審理が実施されるかどうかには疑問がある。というのも、書面審理は基本的には提出された証拠のみに基づいて行われるものであるため、口頭審理のように審判所が上訴人たる市民に質問をしてその真意を明らかにするようなことができない。このような状況では、審判所は何をめざして職権を行使すればよいか判断できず（提出された書面に関連する、ありとあらゆる論点について職権主義を行使することは現実的には考えられない）、その行使について消極的にならざるを得ないように思われる。そして実際に学説の多くが、口頭審理の例外化は実務上、審判所における職権主義の実施を困難にしてしまうであろうと予測していた。

(5) このように、1996年の法改正は、それまで原則であった口頭審理の開催を例外化することによって、上訴の認容率の低下が予想された点で、上訴人たる市民の利益を脅かす恐れがあった。さらに、新たに原則化された書面審理は、この改正は審判所による職権主義の実施の可能性に対しても多大な影響を与える可能性があった。

## 第5節 職権主義に関する法解釈上の問題——1998年社会保障法

### I. 法制定の背景と独立性に関する両義性

(1) 前節においては、1996年に、規則のレベルで審判所制度が一部改正された様子を検討した。これに対し本節では、1998年に実施された法律レベルでの審判所制度の改革を取り扱う。これは1996年の改正と軌を一にするものであると評価できるが、1998年の改正が審判所制度に与えた影響は一層大きかった。

本稿の分析軸との関係では、まず、独立性の点に関わる変更がなされた。しかし、今一つの分析軸である職権主義との関係で、重大な解釈問題を惹起する条文が置かれたことが、一層注目に値する。

<sup>82</sup> L. W. Blake, *Paper Hearings and Natural Justice* (2004), 12 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 26.

(2) 1996年7月に提出された政府の提言書<sup>83</sup>は、社会保障に関する行政過程および審判所制度について、「より簡素な、より正確な、より費用対効果の高い」制度の導入を目指した。この提言書の内容を実現するため、1998年社会保障法<sup>84</sup> (Social Security Act 1998; 以下、1998年法という) が制定された。1998年法の特徴に関しては、まず審判所の独立性の観点から議論を行う必要がある。

まず、1998年法が行った主な制度改正は、以下のようなものである。すなわち、独立審判所サービスが管轄していた5つの審判所を統合し、単一の上訴審判所とした<sup>85</sup>。そして、独立審判所サービスを、審判所として審理を実施する機能に関わる司法的部分と、審理以外の業務を行う職員を供給することなどの司法的部分の補助的な業務を実施する行政的部分に分離させ、前者を上訴サービス (Appeals Service)、後者を上訴サービス・エージェンシー (Appeals Service Agency) とした。その上で、前者には審判所のチェアマンやメンバーのみが属し、後者は社会保障省の外局になった。

(3) この1998年法は、審判所の独立性という点に関しては、相反する両義的な性質を有していた。これらのうち、まず独立性を進展させた点から検討する。

1998年法によって、上訴サービスの長官 (president)、および個々の審判所のチェアマンないしその他のメンバーのすべてに対して、大法官が直接任命を行うこととされた<sup>86</sup>。

1960~70年代には、審判所のチェアマンやメンバーの任命に対して、社会保障関連の省庁が強い影響力を行使していたのに対し、1983年健康・社会サービスおよび社会保障裁決法によりチェアマンの任命が大

<sup>83</sup> Department of Social Security, *Improving Decision Making and Appeals in Social Security* (Cm. 3328).

<sup>84</sup> Social Security Act 1998 (1998 c. 14).

<sup>85</sup> Social Security Act 1998, s. 4.

<sup>86</sup> Social Security Act 1998, ss. 5 and 6.

官によってなされるようになったことで、独立性は進展していた（第4章第8節）。この1983年法の段階では、チェアマン以外のメンバーの任命は主席審判官（大法官によって任命され、省庁からの独立性が比較的強い）によって行うこととされていたものの、主席審判官は制度上の位置づけとしては、社会保障関連省庁と完全に切り離されているわけではなかった（具体的には、彼に対する報酬の支払いなど）。これに対し1998年法は、完全に省庁から独立した大法官に、審判所のメンバーの任命の権限までも与えるという選択をしたのである。

このような法改正によって、1998年法によって「上訴審判所のメンバーの機構的な独立性は、いまや、これまでのどの時期よりも強くなった<sup>87</sup>」と言えよう。

(4) しかしながら他方で、1998年法は審判所の独立性を後退させる要素もまた備えていた。すでに述べたように、1998年法によって従前の独立審判所サービスが解体され、審判所の審理そのもの（司法的業務）を担う上訴サービス、その補助としての行政的業務を担う上訴サービス・エージェンシーという2つの組織が作られたが、問題は後者の上訴サービス・エージェンシーに関わる。

1998年法改正前には、審判所の審理日程に重大な遅延が生じていた<sup>88</sup>。政府はこの原因を、独立審判所サービスの業務の非効率性に求め、業務の効率性の向上のために、独立審判所サービスを解体し、審判所行政にかかる部分を分離させることとした<sup>89</sup>。このような経緯から、審判所行政を扱う上訴サービス・エージェンシーは、社会保障省の外局（executive

<sup>87</sup> N. Wikeley, *supra* note 76, p. 480.

<sup>88</sup> 1983年法の段階では、10週間程度の遅延でも許容しがたいと考えられていたのに対し、1996年までに26週間程度にまで伸びていた。 *Id.*, p. 481.

<sup>89</sup> しかしながら、審理の遅延を独立審判所サービスのみに帰責するのは不合理であるとの主張が強い。いわく、審理の遅延の原因は多面的であり、独立審判所サービスにも一部責任があるとしても、社会保障省の対応が遅いこと、上訴人やその代理人が審理の延期を要求すること、そもそも上訴の数を増大させるような頻繁な実体法改正を行うこと等にも同様に責任がある。 *Ibid.*

agency)<sup>90</sup>とされ、社会保障大臣に対して答責性を負うことになった<sup>91</sup>。これによって上訴サービス・エージェンシーと社会保障省の結びつきが相対的に強まり、従前は独立審判所サービスが（社会保障省から当たられた枠内であるとは言え）審判所行政にかかる予算の配分に対して有していた一定の自律性が失われることになってしまった<sup>92</sup>。

(5) そして、このように1998年法が審判所行政を上訴サービス・エージェンシーに委ねたことが、のちに審判所制度の独立性に対して更なる脅威を与えた。翌年に制定された1999年社会保障及び児童手当(意思決定および上訴)規則(Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999; 以下、1999年規則という)は、審判所のチェアマンやメンバーではない、補助的業務をする職員(つまり審判所行政に関わる者であり、上訴サービス・エージェンシーに所属する社会保障省の職員)に対して、一定の上訴の審理を打ち切る(striking out)権限を与えたのである<sup>93</sup>。このような権限は、単に審判所行政のみに関わるものとは言い切れない。いわば、裁定(adjudication)的な権限が行政的な性質と偽装された上で、行政省庁との関連の深い職員に与えられたと見ることもできよう<sup>94</sup>。このように審判所の独立性を掘り崩す1999年規則の制定の下地も、1998年法によって形成されたものであると言える。

(6) 以上のように、1998年法は、一方で審判所の独立性を向上させるような規定(審判所のメンバーの任命に関わるもの)を設けつつ、他方

<sup>90</sup> 通常、非公務員から人材が長官として登用され、管轄省庁(本文の場合は社会保障省)に対して半自律的な権限を与えられている。しかし、管轄省庁から独立した法的主体ではない。SIR WILLIAM WADE AND CHRISTOPHER FORSYTH, ADMINISTRATIVE LAW (10th ed., 2009), p. 41.

<sup>91</sup> Lord Hardie, HL Debates, vol. 588, cols. 964-966, 20 April 1998; N. Wikeley, *supra* note 76, p. 480.

<sup>92</sup> N. Wikeley, *supra* note 76, p. 482.

<sup>93</sup> Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999, reg. 46.

<sup>94</sup> N. Wikeley, *supra* note 76, p. 482.

ではその独立性に対する脅威を与えるような規定(審判所行政について、社会保障省の影響を強めるもの)をも設置していた。このように1998年法は両義的な性格を有していたのであるが、同法に対しては総じて、独立性を進展させたというよりは後退させたとの評価が強い<sup>95</sup>。このような評価は、審判所への予算の配分や内部での振り分け、また補助業務を行うような職員の配置のような審判所行政の問題は、審判所の審理そのものを行うメンバーらの任命と同じく、審判所の独立性の問題に強く関わる重要な問題であることを示すものと言えよう。

## II. 法規定による職権主義への制限 — 解釈問題

(1) 1998年法は、審判所の審理における「職権主義」に関して重大な影響を与える恐れのある規定を設けた。この規定によって、審判所の「職権主義」が、直接に制定法の解釈問題として論じられることになった。

1998年法12条8項(a)は、以下のように規定している。

12条 上訴審判所への上訴

8項 本条のもとでの上訴を裁決するにあたり、上訴審判所は、

(a) 上訴によって提起されていない論点を考慮する必要がない。

政府はこの規定を設けた理由を、審判所が集中的に審理をし、それによってより早く結論に至ることを可能にするためである、と述べる<sup>96</sup>。

「上訴によって提起されていない論点を考慮する必要がない」と定める同

<sup>95</sup> *Id.*, p. 479-484; R. Sainsbury, *Social Security Decision Making and Appeals*, in N. HARRIS (eds), *supra* note 36, pp. 208-230. なお後者の論考は、社会保障給付に関して行政庁が行う第一次的決定が、1998年法以前は通常の行政ラインから一定の独立性を保った官吏によって行われていたのに対し、1998年法によって、このような第一次的決定が社会保障省の大臣の権限になったことに対しても、独立性の観点から批判を加えている。

<sup>96</sup> N. Wikeley, *supra* note 76, p. 496.

規定は、審判所に対して、論点の取捨に関する裁量を与える規定である。そのため、審判所は「上訴によって提起されていない」論点を考慮することもできるのであり、その限りでは「職権主義」は影響を受けない。

しかしながら、前章第8節において述べられたように、職権主義を市民たる上訴人に対する援助という視点から位置づけようとする立場からは、職権主義が審判所の義務ではないことが法規定によって明示されてしまうことが問題となりうるのである。

(2) 審判所の援助的職権主義は、行政庁よりも情報力・発言力・法的知識等の点で劣る市民を援助することによって、市民と行政庁の力関係を是正する機能を期待される。つまり、1998年法制定以前は、市民(上訴人)が法的知識に欠けていて、その結果自己に有利な法的論点を主張していなかった場合、審判所は上訴人の援助のために職権主義を行使して当該論点を検討すべきである、したがって、それがなされなかった場合には、審判所は違法な裁決をしたのであり、当該裁決は取消されるべきである、と市民たる上訴人が主張することが可能であった。

ところが、1998年法12条8項(a)によって、論点の取捨は裁量の問題であり、援助的職権主義は審判所の義務ではないとされてしまうと、上訴人たる市民は上記のような主張をすることができなくなってしまふ。結局、審判所が当事者を援助する職権主義は、法的な義務に基づくものではなく事実上の、しかも審判所の各チェアマンの姿勢に左右される問題とならざるを得ない。

同規定については、学説も、「その趣旨は純粋に職権主義的なアプローチとは矛盾する<sup>97</sup>」などと評価していた。また、低所得の児童や家族の支援・擁護を目的とする公益団体であるCPAG (Child Poverty Action Group)が、大法官府の政務官に対して送った手紙の中で、同規定には審判所の職権主義を制限しようとする意図が明確に表れており、その影響もあって審判所において「対等な戦いの場 (“level playing field”)」が

<sup>97</sup> *Ibid.*



確保されえない、と表明した<sup>98</sup>。このように、同規定が審判所の当事者援助的な職権主義に与える影響が強く懸念されていた。

(3) ただし、同規定が作られたことによって、論理必然的に審判所における審理の現実が変化するわけではない、ということには再度注意を向ける必要がある。同規定は、「上訴によって提起されていない論点を考慮する」ことを禁止しているのではなく、あくまでその「必要がない (need not)」としているに過ぎないのである。つまり、審判所における職権主義が理念として確立しているのであれば、同規定の存在に影響されず、審判所は自主的に職権主義的な審理を行うことも十分考えられる。事実、同規定を含む 1998 年法が制定されてから 2 年が経った後にも、ある社会保障コミッショナーは、コミッショナーの審理の特徴に関し、「管轄権は職権主義的である。コミッショナーは、当事者の一方あるいは双方の申立て (submission) を拒否することができ、また上訴の両当事者のいずれもが提示していない法的論点を形成する (raise) ことができる<sup>99</sup>」と表現している。ここでは、1998 年法の規定の影響が生じていないようにも思われ、そうであれば、上訴人たる市民に対し、事実上何らの不利益も生じないと考えられる。

しかしながら、それにもかかわらず同規定には重大な危険がある。この危険は具体的には以下の 2 点にわたる。まず、①上訴人たる市民は、

<sup>98</sup> この手紙は、移民に関する問題を扱う審判所において上訴人が法曹代理人をつける場合に、代理人の費用を法律扶助の対象とするという大法官の見解に関連して送られたものである (移民に関する上訴を法律扶助の対象とするなら、社会保障領域の上訴も同じく対象としてほしい、という内容)。Select Committee on Social Security Minutes of Evidence, Letter to Ms Jane Kennedy MP, Parliamentary Secretary, Lord Chancellor's Department from Child Poverty Action Group (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmsocsec/263/0021610.htm>) (2012 年 12 月 13 日閲覧)。

<sup>99</sup> Select Committee on Social Security Minutes of Evidence, Memorandum submitted by the Office of Social Security and Child Support Commissioners (APP 4) (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmsocsec/263/0030107.htm>) (2012 年 12 月 13 日閲覧)。

審判所の職権主義による援助を安定的に享受するという確証が得られない。職権主義は審判所が、法的義務を負うわけではないのに、進んで、「事実上」、行っている措置に過ぎないためである。そのため、②審判所によって「対等な戦いの場」が設けられず、市民と行政の力関係が不均衡なまま審理が行われても、職権主義の行使・不行使は審判所の裁量に属する選択の問題なので、そのような審理が違法・法的過誤の問題を生じることはない<sup>100</sup>。これらの帰結として、③第1段階の審判所から第2段階のコミッショナーへの上訴、さらにはコミッショナーから司法裁判所への上訴には法的過誤が必要であるため<sup>101</sup>、審判所の職権主義の不行使を理由とする上訴は不可能になる（さらに、上訴とは区別される救済方法としての司法審査も、適法か違法かを審査するものであるため、成功する見込みはほぼないと考えられる）<sup>102</sup>。

このように考えると、1998年法12条8項(a)という法規定の提起する問題は、非常に重大であったと評価することができよう。

### III. 職権主義への現実的な制約——人的構成の変化

(1) 上記のような法解釈問題のほかにも、審判所の「職権主義」の実施に関して制約を与える可能性のある規定が設けられた。

1998年法の実施に関わる詳細は、1999年社会保障・児童援護（決定・上訴）規則<sup>103</sup>（以下、1999年規則）によって定められる<sup>104</sup>。同規則によ

<sup>100</sup> もちろん、この場合でも、審判所の裁決機関としての、あるいは準司法的な性格に照らして一般的に違法を生じるような行為はある（例えば自然的正義に反する不意打ちなど）。しかし、これは職権主義とは関連のない問題である。

<sup>101</sup> 第1段階の審判所から第2段階のコミッショナーへの上訴に関して Social Security Act 1998, s. 14 (1)。またコミッショナーから司法裁判所への上訴に関して Social Security Act 1998, s. 15 (1)。

<sup>102</sup> ただしこれらの場合にも、審判所における審理が一般的な手続の公正を欠いていたことを理由とする上訴は、少なくとも理論上は可能である。

<sup>103</sup> Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations.

<sup>104</sup> Social Security Act 1998, s. 16 (1)。

る審判所の構成に関して、特に注目に値するのは、前述の「より簡素な、より正確な、より費用対効果の高い」審判所という目的に沿って規定された、1人制、2人制の審判所の導入である。

1999年規則36条は、1人制の審判所を原則とし、2人制あるいは3人制の審判所は同規則に規定される例外的な場合にのみ利用されることになった。上院の議事録では、上訴に時間がかかり過ぎることが特に問題視されており<sup>105</sup>、審判所の構成人数を改正することで、「上訴サービスが、専門性を必要とする事案に集中し、すべての上訴人に対して彼らが提供すべきサービスを迅速化することが可能となる<sup>106</sup>」と述べられている。このことは、原則3人によって構成されてきた審判所制度に関する大きな変化であった。しかしながら、社会保障法領域の3人制の審判所が、上訴段階における審理の遅延に寄与しているとの証拠はほとんどない<sup>107</sup>、との見解に鑑みると、この規定は単に財政上の支出を抑制することのみが目的であったのではないかとも疑われる。

政府の提言書は、そもそも1人制の審判所の場合にすら法曹資格は必要ないとしていたが<sup>108,109</sup>、1998年法では、審判所の構成員のうち少なくとも1人は法曹資格を有していなければならないとされ<sup>110</sup>、その限りで審判所の審理が過度に非法的なものにならないよう歯止めがかけられている。

<sup>105</sup> H. L. Debates, vol. 598, 23 March 1999, col. 1266.

<sup>106</sup> *Id.*, col. 1267.

<sup>107</sup> Nick Wikeley, *Social Security Tribunals after the Social Security Act 1998* (1999) 6 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW 155, p. 172. むしろ、上訴に際して社会保障省の職員の書類提出が遅れていることが、上訴の審理遅延の要因だとの指摘もある。なお、J. BALDWIN *et al.*, JUDGING SOCIAL SECURITY (1992), pp. 162-166.

<sup>108</sup> Department of Social Security, *supra* note 83, p. 25.

<sup>109</sup> 提言書に現れていたように、政府の意図としては、一人制あるいは二人制の審判所によって、審査手続の効率性と柔軟性を促進する意図があったという。R. Sainsbury, *supra* note 95, p. 225 (2000).

<sup>110</sup> Social Security Act 1998, s. 7 (2).

(2) さらに1999年規則は、審判所の構成に関して、いま一つ、重要な改正を行った。1998年法によると、審判所を構成するメンバーを選出するもとなる名簿の詳細は、規則によって定められることになる<sup>111</sup>。これを受けて1999年規則35条および附則3が名簿に関する詳細を定めている。そこに定める、名簿に登載される資格は、①法曹資格 (Legal Qualifications)、②医学的資格 (Medical Qualifications)、③会計資格 (Financial Qualifications)、④障害資格 (Disability Qualifications) の4種である。①は、1990年裁判所・法的サービス法 (Courts and Legal Services Act 1990) 71条に言う一般的資格を有する者等であり<sup>112</sup>、②は、一定の要件を備えた医者であり<sup>113</sup>、また③は、一定の教会に属している勅許会計士である<sup>114</sup>。これらに対し、④には、有償・無償で障害者関係の仕事に従事していること、あるいは自身が障害者であることにより、障害に関する知見を有している者が含まれる<sup>115</sup>。

この規定によって、伝統的に社会保障法領域の審判所制度にメンバーとして含まれていた、労働者・使用者代表という利益代表が、失われてしまうこととなった<sup>116</sup>。1996年に政府が緑書を出した段階では、このような従来の方針を転換する議論はなされていなかったことを考えても、これは非常に大きな意味をもった改革にも思われるが、実際には、ほと

<sup>111</sup> Social Security Act 1998, s. 6 (1)-(3).

<sup>112</sup> Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999, Sched. 2, Para. 1.

<sup>113</sup> Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999, Sched. 2, Paras. 2 and 3.

<sup>114</sup> Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999, Sched. 2, Para. 4.

<sup>115</sup> Social Security and Child Support (Decisions and Appeals) Regulations 1999, Sched. 2, Para. 5.

<sup>116</sup> ただし、上述のように障害者は、障害に関する知見を有する者として、審判所の構成員名簿に入ることができる。これは、あくまで障害に関する専門家としての枠での登用ではあるが、事実上、利益代表と類似の機能を発揮する余地はあるかもしれない。

んど議論を生じることにはなかった<sup>117</sup>。また、この改革を懸念する見解も、利益代表が含まれなくなったことによって民主的な決定ができなくなる、というような性質のものではないことに注意が必要である。それらの見解は、彼らの利益代表としての側面というよりも、むしろ彼らの非法律家 (lay member) としての側面、つまり、上訴人たる市民にとって親しみやすく感じられ、また、事実認定や発言の信用性の評価といった点において、法曹資格を有するチェアマンとは異なる、「常識的な」視点を提供することを評価しており、それらが失われることを危惧している<sup>118</sup>。

(3) 審判所の構成に関する変更、とくに審判所の構成人数が減じられたことにより法曹資格のあるチェアマンが単独で審理をすることになった点について<sup>119</sup>、職権主義の観点からは以下のような懸念を指摘することができる。

確かに、社会保障法以外の領域の多くの審判所で、法曹であるチェアマンが単独で審理することはある。しかしながら、これら社会保障法以外の領域の多くでは、裁決を下す人は「当事者主義的な構造の中」にあり、「論点の形成に関して当事者やその代理人に頼ることができる<sup>120</sup>」。これに対し、「社会保障の審判所は伝統的に職権主義的であろうと努めてきた<sup>121</sup>」。しかしながら、社会保障法領域の審判所が職権主義的な審理を

<sup>117</sup> Michael Adler, *The Lay Member: A Sorry Goodbye* [Guest Editorial], (1999) 6 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW 99.

<sup>118</sup> *Id.*, 103.

<sup>119</sup> 議事録によると、制定当初、審判所の新たな人数構成に関して、政府は、法曹資格のあるチェアマンが単独で審理をするのが全体の25%、2人での審理が50%、3人での審理が25%となると予想していた。H. L. Debates, vol. 598, 23 March 1999, col. 1274. これに対し、イギリスにおいて貧困に対する活動を行っている Child Poverty Action Group (CPAG) は、50%が単独での審理になり得るとの懸念を示していた。Social Security Committee, *The Modernisation of Social Security Appeals*, H. C. 581-i, Minutes of Evidence, p. 13.

<sup>120</sup> Wikeley, *supra* note 107, p. 165.

<sup>121</sup> *Ibid.*

行うことは、チェアマン以外の「メンバーの助けなしでは一層困難になる恐れがある<sup>122</sup>」<sup>123</sup>。つまり、いかに能力の高い法曹たるチェアマンであっても、要求される様々なタスクを1人でこなすことは困難であるという点で、審判所の人的構成に対する変更が、職権主義の実施に対して事実上の強い影響を与える恐れを有していたのである。

#### IV. 1998 年法に関するまとめ — 職権主義の危機

(1) 1998 年法を法案の段階で分析したセイズバリー (Roy Sainsbury) は、同法案によって利用者たる市民のために有利になる点は「ほとんど思い浮かば<sup>124</sup>」ず、同法案を拙速なものとして酷評し、法案の真の意図は「公共支出の抑制」にあるに過ぎない、と断じている<sup>125</sup>。この評価に象徴されるように、1998 年法においては、本稿の2つの分析軸、すなわち審判所の独立性、および職権主義という両者に関して、政府による財政に関する考慮の影響が強く表れていた。

(2) まず独立性との関係では、1998 年法は審判所のメンバーの任命に関して、独立性を向上させるような規定を設けると同時に、審判所行政に関する社会保障省の影響を強める、つまり独立性に対する脅威となる規定をも設置していた。後者の規定により、公正な裁決という観点からは悪影響の生じる恐れがある、処理する事案の件数の向上といったマネジリアルな観点が審判所行政に影響を与えることになる<sup>126</sup>。このように

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> 本文に掲げた諸点のほかにも、1998 年法および 1999 年規則は、上訴をしようとする市民の権利を脅かされる恐れを生じる改正をしていた。ワイクリーは、審判所の構成のほかに、上訴への期間の制限と、誤った上訴を審判所が打ち切ること (striking out) の規定を非常に強く問題視していた。 *Id.*, pp. 155-185.

<sup>124</sup> R. Sainsbury, *The Reform of Social Security Adjudication*, Ch. 22 in M. HARRIS and M. PARTINGTON (eds.), *ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE 21ST CENTURY* (1999), p. 462.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> N. Wikeley, *supra* note 76, p. 482.

1998 年法は、独立性の観点からは両義的な性格を有していたのであるが、同法に対しては総じて、独立性を進展させたというよりは後退させたとの評価が強い。

(3) これとともに 1998 年法は、職権主義の実施を事実上困難とするような法改正（審判所の構成人数を原則 3 人ではなくしたこと）、さらに、上訴人が審判所の職権主義による援助に頼ることを困難とする法改正（論点の取舍を審判所の裁量とする規定を置いたこと）を行った。もちろん、審判所が裁量によって職権主義を行使することは依然として可能であった。しかしながら、①審判所の人数構成にかかる法改正で、「職権主義」の実施が事実上困難になったことから、審判所が裁量によって「職権主義」的審理を行うかは強く疑問視されたこと、②実施が義務ではないことが法律によって明示されると、市民が、審判所の審理が「職権主義」的に行われなかったことを違法であると主張できる余地がなくなり、それが更なる上訴を求める際の理由に該当しなくなること、以上の 2 点から、市民の援助に資するような「職権主義」は、存続の危機に瀕したと評価することが可能である。そして、これらの法改正の背後にも、政府の財政に関する考慮が存在していると考えられた。

#### 第 6 節 第 5 章の小括 — 代理人の研究、審判所に対する財政の影響

(1) 公的扶助領域の実体法が、規則によって運用される部分と裁量の余地が大きい部分に分割され、後者は通常の審判所制度の対象から除外された。また、審判所の独立性を、さらに上昇させようとする一連の法改正がなされた（独立審判所サービス）。

(2) さらに、社会保障上訴審判所における代理人の存在の重要性が、ゲン報告書による実証的な研究によって明らかにされた。この重要性の根拠は、代理人の存在が上訴の認容率を 30% から 48% まで上昇させること、および上訴人たる市民が相手方たる行政庁に対して不利な立場に置かれているという感覚が解消され、公平な審理を受ける機会を得られたとの感覚が得られることである。同報告書では、同審判所において当事

者援助的な職権主義が定着し、いくらかの成果を挙げていることが認められたが、それによって代理人が不要になるレベルには至っていないことが示された。

(3) しかしながら本章で扱った時代において最も注目されるべきは、審判所を取り巻く状況の変化である。そして、これらの制度改革の背景には、審判所の運営にかかるコストを減らそうとする財政的な考慮があった。

第一に、独立性との関連では、審判所行政に関する社会保障省の影響を強めるような制度設計がなされた。この規定により、公正な裁判という観点からは悪影響の恐れがある、処理する事案の件数の向上といったマネジリアルな観点が審判所行政に影響を与えることが強く懸念された。

第二に、職権主義との関連で重要な改正は以下のとおりである。まず口頭審理が例外化され(1996年規則)、続いて審判所の構成人数がかつての3人から1人あるいは2人へと減らされた(1998年法)。このような制度改革は、審判所の利用者たる市民に多大な影響を与える可能性があった。上記のような制度改革の影響と併せ、1998年法が審判所の職権主義を裁量の問題とする規定を設けたことによって、社会保障法領域の審判所において伝統的に行使されてきた職権主義が、危機に瀕した。このことも、市民が公正な上訴の審理を受ける上で、重大な問題を生じる恐れをはらんでいた。

(以下、次号)

〔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。