

〈論 説〉

社会保障の権利救済(3)

— 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、30巻1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、前号)

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

(以下、次号)

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1節 レガット報告書とそれを取り巻く状況

I. レガット報告書

(1) 本節では、2000年代前半にイギリスの審判所領域一般に対する大改革が実施される様子を検討する。その前提として、イギリスにおけるどのような社会状況が審判所改革を導いたのか、つまり審判所制度改革の背景を概観しておく。この背景には、刑事司法および民事司法における改革があった。

イギリスの刑事司法の領域においては、20世紀後半から一連の大規模な司法改革が実施された¹。この一連の改革は、「犯罪摘発という社会全体の利益と市民の権利・自由との適正な健康の確保を意図して²」、1977年に「刑事手続に関する王立委員会 (The Royal Commission on Criminal Procedure)」が設置されたことに端を発している。そして近年では、「刑事司法制度をより近代的、効率的かつ公正なものとするために³」、1999年12月に改革案の提言を求められた控訴院裁判官のオウルド卿 (Sir Robin Auld) が、2001年10月に「イギリス刑事裁判所制度改革に関する報告書」を発表している⁴。

これとほぼ時を同じくして、民事司法の領域でも大規模な改革が実施された⁵。この民事司法改革も、「1980年代の半ばから本格的展開をみせ⁶」

¹ イギリスの刑事司法の改正に関しては、三井誠「イギリス刑事司法の改革(1) — 1984年警察・刑事証拠法及び1985年犯罪訴追法を中心に — 改正の概要 — 連載開始にあたって」(1989年)ジュリスト937号63頁、稲田隆司「イギリスの『1984年警察及び刑事証拠法』の改正『実務規範』(一)」熊本法学102号237頁(2003年)、板津正道「イギリスにおける刑事司法改革の動向 — オウルド報告書とその反響」(2002年)判例タイムズ1085号21頁など。

² 三井・前掲註1)論文64頁。

³ 板津・前掲註1)論文21頁。

⁴ オウルド報告書の提言は「現在の必要以上に複雑な起訴手続や上訴手続を簡明なものにすること、情報技術を各段階で積極的に活用するなどして事務処理上の無駄を極力省くこと」等を含んでいる(板津・前掲註1)論文、26頁)。

た。そして1990年の法曹制度改革等を経て、1996年にウルフ卿(Lord Woolf)の主導によって発表された報告書⁷とそれに続く1999年司法へのアクセス法(Access to Justice Act 1999)⁸の制定まで「ほぼ間断なく続い⁹」ていた。

(2) 上記のような民事・刑事における司法改革を受けて、政府の次なる関心は行政法領域、特に審判所の改革に向けられた¹⁰。1950年代におよそ30種類しか存在しなかった審判所は、2000年にはその種類を100近くまで増大させており、その上、それぞれの審判所は、利用される頻度や構成員の資格、審理において採られる手続が非常に異なっているというように、いわば「でたらめに(haphazard)」発展してきた。それにもかかわらず、審判所一般にかかる改革は、1957年にフランクス報告書が出された以降、40年強の間実施されていなかったためである。

このような問題意識の下、2000年5月18日、ロンドンで行われた審判所評議会の会議において、当時の大法官アーヴィン卿(Lord Irvine)は、

⁵ 民事司法改革に関しては、加藤新太郎・長谷部由起子・我妻学「〈鼎談〉イギリス民事司法改革の行方——ウルフ・レポートの動向を中心として」判例タイムズ49巻7号(1998年)4頁、我妻学「英国における1999年司法へのアクセス法(一)」東京都立大学法学会雑誌41巻1号(2000年)50頁、戒能通厚「司法改革と法専門職」比較法研究61号(1999年)107頁、長谷部由起子「イングランドの民事訴訟制度改革——ウルフ卿中間報告書のめざすもの」成蹊法学43号(1996年)69頁など。

⁶ 戒能・前掲註5)論文108頁。

⁷ The Right Honourable the Lord Woolf, *Access to Justice [Final Report]* (1996). 同報告書もまた、訴訟費用や訴訟にかかる時間の遅延等、財政やコストの面に関して特に強い関心を有している。田島裕「司法へのアクセス——ウルフ・レポートが日本法に示唆するもの——」判例タイムズ1182号(2005年)110頁。

⁸ なお、同法自体は「民事および刑事司法制度全体」にかかるものである。我妻前掲註5)論文50頁。

⁹ 戒能・前掲註5)論文108頁。

¹⁰ 以下、(2)の記述はLord Chancellor's Department, Press Notice 158/00, 18 May 2000 (<http://www.tribunals-review.org.uk/pn18-05-00.htm>) (2012年12月13日閲覧)、およびMichael Adler, *Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice* (2006) 69 MODERN LAW REVIEW 958, p. 960による。

審判所制度の改革のために、審判所に関する広範な調査を実施することを発表した。この調査を実施する委員会の議長には、控訴院の元判事であるアンドリュー・レガット卿 (Sir Andrew Leggatt) が任命された (以下、レガット卿によって率いられた委員会をレガット委員会と言う)。

レガット委員会は、審判所制度一般について様々な証拠を集めて検討を重ね、2001年3月、審判所制度改革にかかる報告書『利用者のための審判所：1つのシステム、1つのサービス (Tribunals for Users: One System, One Service)¹¹』を公表した (以下、レガット報告書という)。このレガット報告書を受けて、のちに政府が2004年に白書¹²を公表し、この内容が2007年審判所・裁判所・執行法に規定された。2007年法は、その後に定められた多数の規則などと相まって、第1章で述べたような現在の審判所制度を形成している。本節で検討するのは、このうちのレガット報告書である。

(3) レガット報告書の要点は、大きく分けると2点であった¹³。第1が、単一の審判所機構 (Tribunal Service) を作ることであり、第2が、審判所を市民にとって利用しやすくし、代理人を付けずに市民が自分自身で上訴を行うことを容易にすることである。そして、この双方が、本稿の設定している審判所の「独立性」と審理における「職権主義」という両分析軸に深く関わっている。

第1の、単一の審判所機構を作ることの最大の眼目は、審判所の独立性を強化することである。同報告書は、当時イギリス国内に70種類以上の審判所が濫立しており、それらは利用者たる市民のためというよりは、むしろ行政側の必要と便宜を目的としているという状況を問題視した¹⁴。そのうえで、審判所の、行政省庁からの独立性を完全なものにする

¹¹ Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users: One System, One Service* (2001).

¹² White Paper *Changing Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*, Cm. 6243 (2003).

¹³ Michael Adler, *Who is afraid of Sir Andrew Leggatt?* (2002), 9 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW p. 182.

ために、単一の審判所制度の構築を目指したのである¹⁵。つまり、審判所のチェアマンや構成員の任命はもとより、その補助をする職員の提供、仕事を行うための事務所の提供、審判所に関わるすべての人々への報酬の支払い等の、審判所に関わる一切の権限を、審判所が扱う紛争の元となる第一次的決定を行う行政省庁から完全に取り去ってしまい、それらの権限を審判所サービス (Tribunal Service) という、どの行政省庁からも独立した単一の機構に委ねることで、審判所の独立性をいわば司法裁判所と近い水準にまで引き上げることが目標とされた。

この独立性の達成という目的は当然、市民対行政 (citizen versus state) の紛争を扱う審判所全般に対して当てはまり、その対象には社会保障法領域も含まれることになる。しかしながら、社会保障法領域においては、審判所の独立性という観点に対し、1980年代から継続して強い関心が払われてきた。つまり、第4章第9節で述べた社会保障上訴審判所主席審判官オフィスや、その後継機関である独立審判所サービス (第5章第2節)、さらにつづく上訴サービス (第5章第4節) といった各機関の創設である。よって、社会保障法領域は他の領域と比較する限り、審判所の独立性の点においてはいくらか優位にあったと言えよう。

(2) しかしながら、社会保障法領域における審判所の独立性に対する、レガット報告書の評価は厳しいものであった。

まず、上訴サービスに対する評価は次のようなものである¹⁶。審判所のメンバーと、メンバーではない職員 (administrative staff) のつながりは密接で、本来であれば審判所のメンバーがやるべき内容の決定 (上訴

¹⁴ Michael Adler, *Waiting in the Wings: The Leggatt Report, the White Paper and the Reform of Tribunals* (2006) 13 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 76.

¹⁵ 独立性という考え方そのもの、および行政庁への言及からも分かるように、同報告書は基本的に行政対個人 (citizen-state) の紛争を扱う審判所の改革を念頭に置いていた。

¹⁶ 以下、A. Leggatt, *supra* note 11, pp. 134-135.

の延期、あるいは上訴打切りの決定まで)を、メンバーではない事務職員が行うことが許されている(先述のように、1998年法によって、それまでの独立審判所サービスが解体され、事務職員が社会保障関連省庁との結びつきの強い上訴サービス・エージェンシーに帰属させられたこと)によって、事務職員の省庁からの独立性は低められていた。第5章第5節I参照)。審判所のメンバーの中にも、上訴事案の結果に対して直接に利害関係を有する省庁が、審判所制度に必要な資金を拠出しているのは不適切ではないか、との意見を述べる者があった。

次に、同報告書は、社会保障・児童手当コミッショナー(以下、単にコミッショナーと言う)に対しては、次のような評価を下した¹⁷。コミッショナーに関する管理監督は、大法官府の執行機関(executive agency)である裁判所サービス(Court Service)によって行われるため、報酬面でも、審理の補助のために提供される職員の面でも、社会保障省への依存はなく、独立性が肯定される(ただし、裁判所サービスと上訴サービスとの連携が欠如していることは深刻な問題であるとされた)。しかし、コミッショナー段階における審理の一方当事者となる社会保障大臣が、コミッショナーの審理手続に影響を与える法や規則の制定の権限を有しているという点で、独立性に関する重要な問題点がある。

以上のように、上訴サービスもコミッショナーも、程度の差こそあれ、行政庁からの十分な独立を獲得するには至っていないとの評価を受けている。このような評価に基づき、同報告書は、社会保障法領域の審判所制度を、単一の審判所制度の例外とはしなかった。しかし、これに対しては、後述のように年金社会保障省は強い反発を示す。

(3) レガット報告書の要点の第2、つまり審判所を市民にとって利用しやすくし、代理人を付けずに自分自身で上訴を行うことを容易にするということは、利用者のための審判所(“Tribunals for Users”)という同報告書のタイトルや、同報告書の掲げる「非形式性、単純性、効率性、

¹⁷ 以下、*Id.*, pp. 184-185.

そして比例性（proportionality）」というスローガンによく表れている。このようなレガット報告書の方針は、審判所が上訴を行う市民を援助するようなアプローチをとることを推奨するとともに、代理人の利用を消極的に評価することになる。そしてこの問題は、本稿の職権主義の分析軸に強く関わるということが明らかであろう。

まず、社会保障法領域に限らない、審判所制度一般における援助的アプローチ（enabling approach）に関して、同報告書は以下のような見解を述べている。

コモン・ローの法体系では、裁判所は「当事者対抗的（adversarial）」な性質によっており、法曹も一般市民もそれに慣れている¹⁸、これに対し審判所で採られているアプローチは「職権主義」なのであるから、当事者主義的なアプローチは問題にはならないと言われることがある¹⁹。確かに、例えばオーストラリアの審判所制度のように、審判所の審理が職権主義的に行われることはあり得る、「しかしこの国において我々が調査したどのような審判所も、職権主義的であるとは描写されえない」²⁰。その代わりに、問題が市民対行政の場合には、審判所は多かれ少なかれ、代理人をつけていない上訴人を補助するような方法を発達させてきた²¹。審判所のチェアマンは、当事者間の公平を維持するために、裁判所においては許されない程度の手続への介入をすることが適切と考えるかもしれない²²。審判所は、当事者によって不十分に、あるいは全く主張されていないが、結論に影響を与えるかもしれない法的・事実的論点について注意を払う必要がある²³。このように、「審判所のアプローチが援助的なものであるべきだということを、我々は確信している²⁴」。

¹⁸ *Id.*, p. 85.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Id.*, p. 86.

²⁴ *Id.*, p. 85.

つまり、審判所は一般的に、当事者を援助するようなアプローチによって審理を行うべきであり、その目的は当事者間の公平の維持である。

(4) 上記のような同報告書の記述の中で、まず目を引くのが、職権主義の存在を明確に否定した表現である。この叙述を引用しつつ、ウェイド卿 (Sir William Wade) らは、伝統的に職権主義が認められるとされてきた社会保障法領域のような「省庁と申請者が申請者の資格を協力して決定するような場面においても、本当に、省庁の決定に異議が申し立てられている審判所の手続が職権主義的であるということになるのだろうか。一度紛争が生じたということが認識されれば、コモン・ローの伝統では、相対的に当事者主義的な手続が暗示される²⁵」と述べている。つまり、審判所の審理において「職権主義」が存在しているか否かに対して、懐疑的な姿勢を明らかにしているのである。

しかし、レガット報告書が職権主義を否定したのは、報告書自身が職権主義を「裁判官、あるいは裁決を行う者が、手続を完全に掌握し、当事者の参加を統治する²⁶」ようなスタイルであると狭く定義したこと、すなわち「職権主義」の存在を容認する多くの裁判例や学説との用語法の差異に起因しているに過ぎない。事実、報告書が言う「援助的アプローチ」の内容は、従来の判例・学説が言う職権主義の内容と一致しており、報告書はそのようなアプローチの存在を肯定している。また、すぐ後に述べるとおり、社会保障・児童手当コミッショナーに関する調査の部分では、同報告書自身が従来の裁判例・学説と同じ意味で「職権主義 (inquis-

²⁵ SIR WILLIAM WADE AND CHRISTOPHER FORSYTH, ADMINISTRATIVE LAW (10th ed., 2009) pp. 783-784. しかしながら彼らも、裁判所における本人訴訟の場合、裁判官が本人を援助することがあるが、それと対応する限りにおいて、審判所の上訴人に代理人が付いていない場合に、審判所が上訴人の主張を援助することを否定しない。そして、モンガン事件 (Mongan v Department of Social Development [2005] NICA 16) を引用しつつ、この場合に審判所がより職権主義的になる必要があることを認める。さらに、2007 年法によって審判所が当事者主義的構造から一層離れていくであろうと指摘している。Ibid.

²⁶ A. Leggatt, *supra* note 11, p. 85.

itorial)」の語を用いており²⁷、報告書の内部においても、幾分混乱が生じている。

(5) 審判所制度一般における職権主義（同報告書の用語法では援助的アプローチ）に関して、同報告書は以上のような議論を展開した。次に、社会保障法領域における審判所制度に関しては、どのような議論が展開されたかを確認する必要がある。

まず、上訴サービスに関しては、法律扶助がごく例外的な状況でしか適用されないため、代理人なしで審理に臨むには社会保障法が複雑すぎると述べる見解があった他方で、法曹の代理人が就くことで手続の形式化と法化が進むことへの懸念を示す者もいた、との調査結果が示された²⁸。

次に、コミッショナーについてであるが、そこにおける審理は形式的な（formal：つまり司法裁判所に近い）手続きであり、両当事者には代理人がつく場合がある²⁹。そして、コミッショナーは当事者に代理人がついていない事案では、一層、職権主義的（inquisitorial）になることが可能であり、それは当事者にとって一層公平である、と表現される³⁰。社会保障に関する法令は高度に複雑で、しかもコミッショナーは法的論点に関わる部分のみを審理することから、多くの調査対象者や回答者が、コミッショナー段階においては法律扶助が必要であると主張した³¹。

このように、社会保障法領域の審判所において法律扶助を要求する声は強かった。しかしながら同報告書は、他の領域においてと同じく、法

²⁷ 「コミッショナーはまた、当事者が代理人をつけていない場合には一層職権主義的になることができ、そのことは当事者にとってより公平であるとされた（The Commissioners are also able to be more inquisitorial in cases where the parties are not represented, which was described as being fairer to the parties.）」。ここではレガット報告書自身が inquisitorial という用語を用いている。Id., p. 186.

²⁸ Id., p. 134.

²⁹ Id., p. 184.

³⁰ Id., p. 186.

³¹ Id., p. 184.

法律扶助を社会保障法領域の審判所制度に拡張することには反対の姿勢を示した³²。その理由は、自らの主張を認めさせるために何を提示すべきかを利用者に理解しやすくし、代理人のついていない利用者を審判所が手助けするのを容易にするような方途こそが求められるべきで、法律扶助は、特別のニーズがある利用者や、特別に複雑な事案に限定されるべきであるためである³³。

(6) 以上のように、レガット報告書は、社会保障法領域を含め、審判所においては例外的な場合にしか法律扶助の活用は許されるべきではないと考え、併せて審判所はそもそも代理人の利用を不要とするような援助的アプローチを採るべきであると主張した。

ここで注目に値するのは、①法律の複雑性と給付を受けようとする市民の特性といった、社会保障法領域の特殊性に着目した議論がなされなかったこと（審判所制度全体に一般的に該当するという前提で議論を展開した）、②それまで一般的には職権主義と呼ばれていたものを敢えて援助的アプローチと表現したことに象徴されるように、同報告書では、審判所が当事者主義から離れた審理方式を行う際には、その目的は当事者の援助であるべきことが示唆されていたことである。

(7) なお、本稿の分析軸とは直接関わらないものの、重要性が高いと考えられる点を指摘しておく。

まず、上訴サービスについては、他のどの審判所よりも多くのスタッフと財源を有していて、扱う事件の数は全審判所における事件数の合計

³² *Ibid.* なお同報告書は、上訴サービスについて検討した部分では法律扶助に対する調査対象者の意見を掲げたのみで、同報告書自身の意見を表明していない。しかし、同報告書がコミッショナーに関して検討した部分の議論は、上訴サービスに対しても妥当するような記述になっている（審判所制度における一般論を述べた上で、その議論は「上訴を扱う審判所（the appellate tribunals：前の一文中に the tribunal とされているものとの対比で、コミッショナーを指す——引用註）との関係においても正しいアプローチである」と述べているため、むしろ上訴サービスに関する見解が基礎にあると考えられる。*Ibid.*）。

³³ *Ibid.*

のうちの三分の一を占めているため、イギリス審判所制度の最大の構成要素である³⁴。審理の内容に関しては、一般的には非形式的で、集中的かつ効率的であり、十分に理由づけられた結論が迅速に出されている、と評価される。ある一定の領域には、1998年社会保障法と1999年社会保障・児童援護（意思決定・上訴）規則による改革以前のように、コミュニティの代表者として、上訴人の状況に理解を示すことのできる非法曹の審判所メンバー（レイ・メンバー³⁵）の存在が必要であろう、との意見が多くの調査対象者から示された³⁶。さらに、これと関連して、上訴人は単独の審判所よりも、二人制、あるいは三人制の審判所によって審理されることを好む、との証拠も得られた³⁷。口頭審理を開催する場所は国内に140か所あり、上訴人も証人も旅費を受け取ることができる³⁸。審理の遅延は、1998年時点よりもかなり減少した。

次に、コミッショナーについては、審理の遅延が特に問題視された。同報告書の行った調査への回答者のほとんどが、コミッショナーの審理は過度に丹念であり、窮迫した様子が伝わらないという³⁹。このような審理方法は、迅速かつ比例的な救済という報告書の目標とは逆のものである⁴⁰。これに対しコミッショナーらは、自身の業務量の多さと複雑さは、給付判定官の行う第一次の決定や上訴サービスの裁決の質の低さが原因だと主張している⁴¹。また、コミッショナー段階では、すべての当事者が口頭審理を要求する権利を有しているが、実際にはたった3%の事案で

³⁴ *Id.*, p. 133.

³⁵ レイ・メンバーに関して、M. Adler, *Guest Editorial "The Lay Member: A Sorry Goodbye"* (1999) 6 JOURNAL OF SOCIAL SECURITY LAW, p. 99.

³⁶ A. Leggatt, *supra* note 11, p. 136.

³⁷ レガット報告書、p. 136。その他、審判所のメンバーに関する議論としては、メンバーの室の向上のための、彼らに対するトレーニング等が挙げられている。*Id.*, at 136-137.

³⁸ *Id.*, p. 133.

³⁹ *Id.*, p. 183.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

しか口頭審理は開催されなかった(1999年度のデータ、残りの事案は書面審理)⁴²。コミッショナーは通常、単独で審理にあたり、法律事務官(law officer)が事案の割り当てや解決に関して手助けをする⁴³。この法律事務官の働きは、審判所のメンバーからも利用者からも、好意的に受け取られている⁴⁴。

(8) ここまで検討してきたレガット報告書の要点は、次のようにまとめられる。第1に、審判所サービスという機関を作り、その傘下にすべての審判所を収めることで、審判所の行政省庁との関係を完全に断ち切り、審判所の独立性を最大限に高めるべきであるということである。そして第2に、審判所は当事者に対して援助的なアプローチを採るべきであり、そのようなアプローチによって当事者は自ら上訴を進行できるようになるため、ごく例外的な場合を除いては法律扶助の利用は許されるべきではない。ここからは、援助的職権主義の活用によって法律扶助にかかる国家財政を節約しようとの、いわばマネジリアルな側面を看取することができる。

さらに、これらのいずれもが、社会保障法領域の審判所のみならず、審判所制度全体について議論されていたことにも注意しなければならない。

II. レガット報告書への反応

(1) 上記のようなレガット報告書(正確には、それと同時に出されたコンサルテーション・ペーパー)に対して、利害関係を有すると考えられる各種団体からは、それほど大きな反応があったわけではない⁴⁵。また、基本的にはレガット報告書の各種の提案に対して肯定的な意見が多かった。ただし、①ほぼすべての審判所を傘下に収める単一の審判所サー

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Id.*, p. 186.

⁴⁴ *Id.*, p. 186.

⁴⁵ M. Adler, *supra* note 13, p. 180.

ビスの設立、②審判所制度を原則的に法律扶助の対象から外すこと、という2点に関しては、利害関係を有する団体が反対の姿勢を表明した。以下、それらを順次検討する。

(2) まず上記①に関して、当初は多くの政府省庁が単一の審判所機構の創設に関して反対していた。そしてそれらのうちの多くが大法官府の説得に応じた後も、社会保障領域の労働年金省だけが最後まで抵抗を続けた⁴⁶。反対に際して労働年金省の念頭にあったのは、すでに上訴サービスの創設(第5章第4節参照)によって、社会保障法領域の審判所の機能のうち司法的機能は、同省からかなりの程度の独立性を獲得している(その点において、レガット報告書の独立性達成の意図はすでに達成されている)ので、新たに大法官府に単一の審判所機構を作ってその傘下に上訴サービスを納めても特に実益がない、という理由であろうとされている⁴⁷。この上訴サービスに対して同省が多大な投資を行っていた事を考えると⁴⁸、このような反応を同省が示したのは当然と言える。上訴サービスは、構成員やその他の資源において最大の審判所制度であったため⁴⁹、レガット報告書の提唱する単一の審判所機構の創出のためには、雇用年金省を説き伏せ、単一の審判所機構に上訴サービスを含めることは重要な作業であった。

しかしながら、雇用年金省の主張に反駁することはそれほど困難でもない。確かに、上訴サービスの司法部分は、雇用年金省から一定の独立性を達成している。しかしながら、その独立は完全なものではないし、審判所の管理(administration)に関わる部分(上訴サービス・エージェ

⁴⁶ *Id.*, p. 181.

⁴⁷ *Id.*, pp. 193-194. 事実、ハリス判事(Judge Harris)は、「上訴サービス(中略——引用註)は、少なくとも萌芽的な形においては、アンドリュウ(レガット——引用註)卿が達成したいようなサービスをすでに提供している」と述べている。*Ibid.* なお、同論考は、労働年金省の公式の見解が明確には記録されていないため、様々な証拠から同省の見解の内容を推測するという方法を採用している。*Id.*, p. 181.

⁴⁸ *Id.*, p. 194.

⁴⁹ *Ibid.*

ンシー）は依然として同省に依存している。さらに、雇用年金省は上訴サービスの下にある審判所の構造に関して、責任を有している⁵⁰。このことは、政治的・政策的な問題が審判所の体制に持ち込まれる危険を意味し、その結果審判所の問題を検討する際に、「同省は正義と公正のみに関心を持つわけではない⁵¹」。前章第4節において論じた、財政問題への関心から生じたと解される法令改正を想起すれば明らかなように、審判所の構造の問題を決する権限が行政省庁に帰属することの危険性は、決して理論上のものではなく、経験的なものである。そこにおいては、同省が、審判所の3人構成の原則を例外化すると同時に、長年続いたレイ・メンバーを廃止に追いやったのであった⁵²。

このように、社会保障法領域の審判所である上訴サービスのみを単一の審判所サービスの対象から除外するべきであるという主張は、それほど説得力あるものではなかった。そして、次節で述べる白書は、レガット報告書をほぼ踏襲した形で新たな審判所制度を作る姿勢を明らかにする。

(3) 次に上記②の、審判所を原則的に法律扶助の対象外とすることについては、多くの利害関係団体が反対の姿勢を表明した（ただし、レガット報告書がこの②の前提として主張した、審判所の援助的審理の実施に関しては、これらの利害関係団体も大いに評価し、賛成している）。

まず、審判所評議会は、上訴人自身が代理人を付けたくないという場合にそれを許すことは必要はあるが、どれほど利用者にやさしい審判所を設けようとも、あらゆる事案において上訴人自身が上訴を迫行するという同報告書の目的は達成できるとは思われない、とする⁵³。また CPAG は、同報告書は上訴人自身による審理の迫行の容易さを誇張していると批判する⁵⁴。

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Id.*, pp. 194-196.

⁵³ *Id.*, p. 191.

また、コミッショナーらは、レガット報告書が審判所一般の問題として代理人を不要とするアプローチを採り、社会保障法領域の特殊性を意識した議論を行っていないことに対して攻撃を加える。いわく、社会保障法領域では、「大臣が適切な主張を行い、経験豊富な審判所が職権主義的で援助的なアプローチを採ったとしても、素人である市民は不利な立場に置かれうる (a lay person can be at a disadvantage)⁵⁴」。このような議論は1960年代から継続している伝統的な議論である(例えば国民保険制度の時代に地方上訴審判所のチェアマンを経験した論者は、社会保障法は特別なものであり、「何百万人もの一般の人々 (ordinary folk) や (中略 — 引用註) 大部分が非法律家である審判所によって理解される必要がある⁵⁵」、法を利用する者にとって分かりやすいものである必要があるが、「この点において国会は完全に失敗しており⁵⁷」、実際には難解なものであると述べる)。

さらにこれらの利害関係団体は、代理人が果たす役割として、利用者たる市民のための視点だけではなく、審判所自身にとっての利点、あるいは広く国家財政に対する利点を主張する。例えば、LAG (Legal Action Group) は、経験豊富な代理人 (法曹に限らない) の利用によって、上訴にかかる主張が適切に準備され、関連する情報が手に入るなど、代理人の存在は審判所にとっても助けになるという⁵⁸。審判所評議会も、代理人を効果的に利用することによって、審判所が上訴人に対して長時間にわたる質問を行うことが避けられ、審理の時間が短縮されることによって、上訴一軒あたりにかかるコストが削減されうるとしている⁵⁹。

(4) 法律扶助制限を主張するレガット報告書への反論はさまざま

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ HARRY STREET, JUSTICE IN THE WELFARE STATE (1968), pp. 29-30.

⁵⁷ *Id.*, p. 30.

⁵⁸ M. Adler, *supra* note 13, p. 192.

⁵⁹ *Ibid.*

あったが、それらを観察する際に興味深いのは、審判所制度の実務に当たっている団体(コミッショナーや審判所評議会等)も、その外部にあって利用者たる市民を支援する立場にある団体(CPAG や LAG 等)も、同じような主張に基づいて同報告書に反論しているという事実である⁶⁰。さらには研究者も、審判所は利用者のもので、可能な限り利用者にやさしい制度にすべきだとのレガット報告書の思想は「高い称賛に値する」としつつ、「ほとんどの事案において上訴人が自身の事案を進行することができるようにしたいという(レガット報告書の—引用註)欲求は、単なる希望的観測であり、それ自体、方針の決定のためには不十分な根拠である⁶¹」と手厳しく批判している。

つまり、様々な立場にある利害関係団体も研究者も、審判所を利用者たる市民にとって使いやすいようにすること、そのために審判所が当事者に対して援助的な審理を実施することに対しては賛成しつつも、それによって法曹代理人の必要性がなくなるとは考えていなかったのである。同報告書においては2つの目標、すなわち同報告書がスローガンとして掲げる「効率性 effectiveness」や「比例性 (proportionality)」のような国家財政にかかる問題と、「利用しやすさ」という市民のための視点が同時に追求されているが、この両者は本質的にはアンビバレントである可能性を、同報告書を評価した利害関係団体や研究者は感じ取っていたと言えよう。言い換えると、審判所の援助的アプローチは利用者たる市民の視点を有するものである一方、法律扶助を原則として利用できなくすることは国家財政への配慮でしかないにもかかわらず、前者によって後者の問題を覆い隠し、両者を「利用者たる市民の視点」で統一的に説明しようとした点が露見したとも言える。

(5) これまで検討してきたように、レガット報告書の提案に対する反

⁶⁰ *Id.*, p. 193.

⁶¹ *Id.*, p. 185. なお、論者はこれと併せて、法曹ではないが、上訴された問題に関わる専門的見解を有している者 (“lay experts”) による代理の有効性についても主張している。

論は、①ほぼすべての審判所を傘下に収める単一の審判所サービスの設立、②審判所制度を原則的に法律扶助の対象から外すこと、の2点に対するものに集約された。このうち、①に関しては、雇用年金省のみが強硬に反対していたが、先に述べたようにそれへの再反論はさほど困難ではなく、同省への説得も不可能ではないと考えられた。問題は②であり、この点に関しては審判所制度の内部とその外部（すなわち市民擁護の立場にあるもの）とを問わず、各種の利害関係団体や研究者から強く批判されていた。しかし、法律扶助を原則禁止とすることの本質は国家財政への考慮であったのであり、前章で検討した法改正にも表れているような財政コストの削減への強い意向を考慮する限り、政府が各種利害関係団体からのレガット報告書への批判を受け入れるとは考え難かった。

事実、政府は2004年に、法改正の実施に向けた白書を公表するが、その内容は大方の予想を裏切らないものであった（しかし、財政への関心という点においては予想を超えていた）。この白書について次節で検討する。

第2節 白書

(1) 2003年3月、大法官が、政府がレガット報告書による提案の大部分を受け入れたこと、および白書の発行を準備していることを発表した。そして2004年7月に白書⁶²が公表された。

この白書はレガット報告書（およびそれに対する世間の反応）に対する応答を示したものではずである、との予測に基づいて読む限り、白書が示した方針には多少の驚きがある。なぜなら白書は、レガット報告書が検討した審判所制度に関して応答を行ったというよりはむしろ、広く行政対市民の紛争解決の仕組み全般に対して提案を行ったと考えるべきであるからである。白書は、このような行政対市民の紛争解決にかかる

⁶² Department of Constitutional Affairs (2004), *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (Cm. 6243).

手続全般（審判所をはじめ、仲裁（arbitration）、和解（conciliation）、調停（mediation）、交渉（negotiation）、オンブズマン（ombudsmen）を「行政的正義（Administrative Justice）」の名のもとに総合的に検討しており、そこでは審判所は、それら多数の手段の中の一選択肢に過ぎないという位置づけしか与えられなかった。

さらに白書は、「比例的紛争解決（Proportionate Dispute Resolution）」という概念に沿って紛争の解決が図られなければならない、と主張する。この概念の指す内容は、そもそも第一に市民と行政の間の法的な紛争を減らすことを目指し、残念ながら法的紛争が生じてしまった場合には、可能な限り素早く、かつ費用対効果を高めて、状況に合った（tailored）紛争の解決策を提供することである⁶³。この比例的紛争解決という概念の下では、紛争の解決は必ずしも審判所によって解決されるべきとは考えられておらず、むしろ紛争が審判所にまで到達してしまうことは望ましくないことと考えられている⁶⁴。これは、白書自身が「我々の目標は、より質の高い第一次的決定と、革新的な比例的紛争解決によって、審判所における審理の必要性を減少させることである⁶⁵」と述べていることから明らかであろう⁶⁶。

(2) このように、白書が紛争解決にかかるコスト減という問題を意識していることは明白であった。そして、前節で述べたような、各種利害関係団体からのレガット報告書への反対の議論、すなわち審判所における法律扶助の利用の可否という点に関しては、予想されたとおりレガット報告書の立場を維持した。いわく、白書の意図は、上訴の準備段階に

⁶³ *Id.*, para. [2.2].

⁶⁴ 同旨、M. Adler, *supra* note 14, p. 79.

⁶⁵ Department of Constitutional Affairs, *supra* note 62, para. [10.11].

⁶⁶ ただし、コストの点からすれば、白書の推進する調停やオンブズマンのような紛争解決策は、審判所よりも費用対効果が悪い（M. Adler, *supra* note 14, p. 82.）。このことから考えると、審判所による審理を避けようとする白書の姿勢の裏には、審判所アレルギーとも言うべき抵抗があるのではないかとも考えられる。

において審判所の行う助言の質を高め、また、審判所のメンバーに一層の訓練によってより高い能力を備えさせることにより、代理人を必要としないような仕組みをつくることにある⁶⁷。

白書の議論は、結局、社会保障法領域の特殊性という問題には触れずじまいであった。

(3) ここで、白書の掲げた行政的正義の概念を多少詳しく検討するとともに、なぜ白書が行政的正義という概念を持ち出したのかについて検討を行う。

行政的正義という概念自体は、以前から存在していたものであるが⁶⁸、一部の学者や研究者以外の人々にとって馴染みのあるものではなかった⁶⁹。

この行政的正義の概念には、2つの対照的な種類がある⁷⁰。第一は、市民が行政決定の内容や手続に不服のある場合、裁判所やその他の権利救済制度を利用して、好ましい解決を追求する仕組み、という観点によるものである⁷¹。第二は、日常的な行政による意思決定手続全体における正義として、行政的正義を捉えるものである⁷²。そして、後者は前者をも包含する、より広い概念である⁷³。この白書以前には、前者の考え方が潮流となっていたが、白書は、「正しい決定⁷⁴」を受けることへの「市民の規範的な期待」を根拠として、後者の、より広い考え方を採ることを表明

⁶⁷ Department of Constitutional Affairs, *supra* note 62, para. [10.14].

⁶⁸ 邦語文献として、熊本信夫『行政手続の課題』（北海道大学図書刊行会、1975年）2頁以下など。

⁶⁹ Michael Adler, *From Tribunal Reform to the Reform of Administrative Justice*, in ROBIN CREYKE (eds.), *TRIBUNALS IN THE COMMON LAW WORLD*(2008), p. 154.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Id.*, p. 155.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ ここに言う「決定」は、当然、第一次的決定のみならず、審判所や裁判所、その他の仕組みによる権利救済を含んだ広い意味のものである。

した⁷⁵。このため、先に述べたように、審判所制度は給付行政システム全体の中に位置づけられることになったのである。

白書の掲げた第一義的な目的は、第一次的決定の質を高めることと、革新的な紛争処理手続きを利用することによって、審判所において対処されるべき紛争の数自体を減らすことであった⁷⁶。このことは、上述のように「比例的な紛争処理手続 (proportionate dispute resolution)」という用語で表現されている。

この「比例性」という概念は、新奇なものではない⁷⁷。本章第1節で述べたとおり、1996年には、ウルフ卿 (Lord Woolf) が民事裁判にかかるコストと、そこで争われている問題の価値に関して、比例性が欠けていると指摘し、裁判所を利用することなく紛争を解決することや、問題となっている事案に適した形で裁判所を構成することなどを、民事司法における比例性達成のために提案した⁷⁸。ウルフ卿によるこれらの提案は、Access to Justice Act 1999 に結実している。

(4) このように、白書が提唱した行政的正義という概念は、比例性、すなわち財政的な問題と強く結び付いており、それは民事司法のような他の領域における司法改革と軌を一にするものであった。白書の内容は、政治過程における紆余曲折を経つつも、2007年の立法に結実する。この結果、第1章で述べたように、社会保障法領域のみならず、あらゆる市民対行政の権利救済を扱う、単一かつ2段階の審判所制度が確立される(同制度に関しては、第1章第1節で述べたとおりであるため、繰り返して論じることはしない)。

⁷⁵ Michael Adler, *supra* note 69, p. 155; Department of Constitutional Affairs, *supra* note 62, para. [1.5].

⁷⁶ Department of Constitutional Affairs, *supra* note 62, para [10.11].

⁷⁷ Michael Adler, *supra* note 69, p. 159.

⁷⁸ Lord Justice Woolf, *Access to Justice: Interim Report* (Lord Chancellor's Department, 1995) and Lord Justice Woolf, *Access to Justice: Final Report* (Lord Chancellor's Department, 1996).

以上、前節および本節で検討したように、レガット報告書や白書においては審判所制度と同制度の運用コスト（財政）の問題が強く関連付けられていた。このような財政面への考慮は前章第3節および同第4節において検討した1990年代後半の法改正から継続したものであったが、両者の間には断絶もあった。それは、1990年代後半においては審判所の職権主義が事実上困難とされるような法改正がなされていたのに対し、レガット報告書や白書は、法律扶助制度を使わずに済むように、審判所の職権主義（レガット報告書の用語法では援助的アプローチ）を積極的に活用しようとする姿勢を示している点である。

そしてこの時期に、貴族院が初めて審判所の職権主義に関する判示を行った。

第3節 カー事件

2004年に、カー事件貴族院判決⁷⁹が出された。この判決は、当時の貴族院（House of Lords；現在は最高裁判所（Supreme Court）に改称）が初めて、審判所における「職権主義」が存在することを明らかにした点で重要な判例である。

本事案は北アイルランドで生じた事案であるため、適用される法律は北アイルランド法である（本稿ではイングランドおよびウェールズを指してイギリスという用語を用いてきたため、この点には注意が必要である）。なお、北アイルランドは、イングランドおよびウェールズとは独立した審判所制度および裁判所制度を有しているのであるが、貴族院は、イングランドおよびウェールズ、北アイルランド等を通じて一つしか存在しない、共通・単一の機構である。

⁷⁹ Kerr v department for social development [2004] UKHL 23; [2004] 1 W. L. R. 1372.

I. 事 案

(1) 本件の事案の概要は以下のとおりである。カー (Kerr) 氏は、長年連絡を取り合っていなかった弟が死亡したことを警察に知らされ、その葬儀を執り行った。カー氏は生活困窮状態にあったところ、1992 年社会保障保険料及び給付 (北アイルランド) 法 (Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992) には、社会基金の給付の一態様として、要件を満たした場合には葬儀の費用が給付される (葬儀給付 (funeral payment)) との規定⁸⁰があった⁸¹。葬儀給付の受給にかかる基本的な要件は、①申請者またはそのパートナーが、申請時に所得補助、所得調査付き求職者給付、労働家族税控除、障害者税控除、および住宅手当のいずれかを受給していること⁸²、②葬儀が英国内 (本稿で言うイギリスに止まらない、広い範囲を指す) もしくは欧州経済領域で実施されたこと⁸³、③死亡した者が、死亡時に英国に居住していたこと⁸⁴、④請求が所定の期限内に行われたこと⁸⁵、そして最後に、端的に言えば⑤他の者ではなく申請者が、葬儀を主催しその費用を支払ったことが合理的であること⁸⁶である⁸⁷。葬儀給付に対する請求には、社会発達省が第一

⁸⁰ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 134 (1) (a).

⁸¹ 社会基金および葬儀給付に関しては、前章第 1 節 II を参照。そこで述べたのはイングランドおよびウェールズ法であるが、北アイルランド法とも共通の部分が多い。両者において差異がある部分に関しては、本文で必要に応じて言及する。なお、本件事案当時にイングランドおよびウェールズにおいて社会基金等に関して規定していた法律は、ほぼ同名の Social Security Contributions and Benefits Act である。

⁸² Social Security (Social Fund and Claims and Payments) (Miscellaneous Amendments) Regulations (Northern Ireland) 1997, r. 6 (1) (a).

⁸³ Social Security (Social Fund and Claims and Payments) (Miscellaneous Amendments) Regulations (Northern Ireland) 1997, r. 6 (1) (b).

⁸⁴ Social Security (Social Fund and Claims and Payments) (Miscellaneous Amendments) Regulations (Northern Ireland) 1997, r. 6 (1) (c).

⁸⁵ Social Security (Social Fund and Claims and Payments) (Miscellaneous Amendments) Regulations (Northern Ireland) 1997, r. 6 (1) (d).

次的決定を下すこととされていた⁸⁶ ため、カー氏は社会発達省に給付請求を行った。この際カー氏は、死亡した弟にカー氏以外の親族はいないとしていた。

しかし、社会発達省の調査によって、死亡した弟にはカー氏の他にも数人の親族が生存していることが明らかになった。そのため、カー氏が葬儀を主催したことが合理的かどうか(上記要件の⑤)が問題となった。社会発達省がカー氏にこれらの親族の状況に関して質問したところ、カー氏は、彼らと20年以上疎遠になっているため分からない、と回答した。社会発達省は、死亡した弟には、疎遠になっておらず困窮状態にもない、ダイアン(Diane)という「妹」がおり、彼女が葬儀を主催してきたのだから、カー氏が葬儀を主催したことは不合理であったとして、葬儀給付不支給の決定を行った。ところがその後、社会発達省の更なる調査によって、ダイアンは実は妹ではなく姪であったこと、よってカー氏が葬儀を主催したかどうかは、カー氏の弟妹であるビリー(Billy)とジーン(Jean)の状況いかに関わるのが発覚した。それにもかかわらず、社会発達省は当初の不支給決定を見直さず、ビリーとジーンに関する更なる調査も行わなかった。

⁸⁶ Social Security (Social Fund and Claims and Payments) (Miscellaneous Amendments) Regulations (Northern Ireland) 1997, r. 6 (1) (e).

⁸⁷ このような規定が設けられた趣旨は、葬儀給付の不適切な支給の防止である。すなわち、元々の規定である Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) (General) Regulations (Northern Ireland) 1987 のもとでは、ある者の葬儀をする場合に、家族のうちで生活困窮状態にある者を、敢えて葬儀の主催者とすることによって、家族の他の一員が葬儀を主宰していれば得られなかったであろう葬儀給付を受給する、という事例が頻発した。これにより1988年から89年の間に37,000件であった葬儀給付が、1993年から94年には72,000件まで増加した。この傾向に歯止めをかけるために、1994年に、Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) (General) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1994 が規則の修正を行い、それをさらに Social Security (Social Fund and Claims and Payments) (Miscellaneous Amendments) Regulations (Northern Ireland) 1997 が修正した。Kerr v department for social development [2004] UKHL 23 at [42]-[44].

⁸⁸ Social Security (Northern Ireland) Order 1998, art. 9 (3) (f), (2).

(2) 社会基金の一般的な(裁量的)給付とは異なり、葬儀の費用に関しては社会保障上訴審判所への上訴をはじめとする通常の権利救済制度の利用が可能であった⁸⁹⁾ので、カー氏は社会保障上訴審判所に上訴を提起した。

当該審判所は、カー氏と、その弟妹であるビリーやジーンは、死亡した弟と同じくらいの疎遠さであったと言えること、よって、ビリーやジーンがそのような生活状況にあるか否かが問題であり、そのことに関する証明責任はカー氏にあることを論じ、カー氏は証明責任を果たしていないとして、カー氏の上訴を棄却した。

カー氏は当該審判所から上訴の許可を受けて⁹⁰⁾、社会保障コミッショナーに上訴を提起した⁹¹⁾が、コミッショナーも、社会保障上訴審判所と同様の結論を述べた。そのため、カー氏は、司法裁判所たる北アイルランド控訴院に上訴を提起した⁹²⁾。

(3) すると同控訴院の多数意見は逆に、①問題となっている事実は原則規定(権利を発生させる)ではなく例外規定(一旦生じた権利を取消す)に関するものであること、②その事実はカー氏よりも社会発達省の方が容易に知り得る性質のものであることを理由として、証明責任はカー氏ではなく社会発達省の側が負っているとして、カー氏の上訴を認容した。

この判決を受けた社会発達省は、貴族院に上訴を提起した。以下、判

⁸⁹⁾ Social Security (Northern Ireland) Order 1998, arts. 9 (3) (f), 13 (1) (a). このように、社会基金に関する給付のうちで通常の権利救済制度を利用できたのは、葬儀の費用のほかに、出産の費用、および寒冷地への給付であった。これに対して、社会基金の裁量的な給付については、内部的な再審査および再々審査の仕組み(Social Security (Northern Ireland) Order 1998, art. 38)しか用意されていなかった。このような構造は、新たに設けられた寒冷地への給付を除いては、前章第1節IIにおいて論じたことと変わらない。

⁹⁰⁾ Social Security (Northern Ireland) Order 1998, art. 15 (10) (a).

⁹¹⁾ Social Security (Northern Ireland) Order 1998, art. 15 (1).

⁹²⁾ Social Security Act 1998, s. 15 (1) and (4) (c).

旨を職権主義との関連に注目して検討する。

II. 判 旨

(1) ハブル事件「の判示以降、社会保障給付の裁定のプロセスは当事者主義的というよりむしろ職権主義的であるということが受け入れられてきた。当時のディプロック判事は(判例集の——引用註)240頁において、労災給付の請求におけるこの法理を述べている：『被保険者による同法の下での給付請求は、真実、当事者間の訴訟(lis inter partes)であるわけではない。給付請求は保険の基金から金銭を受け取るための請求である(中略——引用註)給付があるかどうか、そしてあるとすればどれくらいの額の給付が基金から支払われるかを決定するために、このような請求はどれも調査を必要とする。このような調査の中では、大臣や保険官は請求者と対立する当事者ではない。他の法領域において類似のものを探すならば、それは訴訟ではなくむしろ調査の中に見出されるであろう』」。

(2) 「これらすべてから明らかになるのは、請求者と省庁がともに自分たちの役割を果たす調査の協力的なプロセスである。省庁は、受給資格の要件が満たされているか否かを決定するためにどのような質問をすべきか、またどのような情報が必要であるか、ということを知っている者である。請求者は、一般的に言って、情報を提供しうるし、それをなすべき者である。しかしながら、情報が請求者よりもむしろ省庁にとって容易に入手可能である場合には、省庁がその情報を調べるために必要な手段を取らねばならない」。

(3) 「もしそのような分別あるアプローチがとられたら、対立的な当事者間の訴訟から拝借された立証責任のような概念に頼る必要はほとんどないであろう。第一の問題点は、このプロセスにおける各パートナーが、自分自身の役割を果たしたか否かということである。もし重要な事項について明らかにならない点があったならば、一般的に言って、その事実を明らかにするために自らが合理的になしえたことのすべてを尽くして

いない当事者の不利になるように決定されるべきである。ヘンティ・コミッショナーは CIS/5321/1998 (過去のコミッショナー裁決 — 引用註) においてこのように述べた：『請求者は自身の能力の限りにおいて、合理的になしうるように、行政庁にこのような情報を提供しなければならず、それをなさない場合には都合の悪い結論がいつでも導かれうる』。同じことが、省庁自身が見つげだすことが合理的に期待される情報についても適用されるべきである⁹³。

III. 検 討

(1) 結論として、貴族院は社会発達省の上訴を棄却した。判旨(1)は、第3章第7節において扱ったハブル事件を引用しつつ、社会保障法領域においては当事者主義的というよりむしろ職権主義的な審理が行われてきたことを示す。その結果、判旨(2)では、給付請求は市民と省庁が相対立する手続ではなく、協力的なプロセスであり、それぞれの役割に沿った合理的な責任の配分がなされることが示される。そして判旨(3)では、本件事案の下では省庁が自らの責任を果たしていないことが示された。結果として、省庁の上訴は棄却される。

(2) 本件判旨において結論に決定的な影響を与えたのは、端的に言えば、条文の構成だけでなく現実的な可能性をも加味して、カー氏と社会発達省のどちらが責任を負うのが合理的かを決すべきである、という点であった。

つまり、主たる争点は実体法上のものであり、審判所における審理の態様という手続的な点は、実は正面から争われてはいない (そのため、この点に関する判示はほとんどない)⁹⁴。つまり、審判所の審理態様 (職権主義) について言及する必要はなかったにもかかわらず、上記のよう

⁹³ 以上は Baroness Hale of Richmond による判旨の引用である。

⁹⁴ この点に関して、複数の文献における本件判旨の引用方法を見る限り、混乱が生じているように思われる。

に審判所の職権主義に言及したうえで判示がなされている。

もちろん、判決中において明確に先例性を有するのは結論に直結する部分のみであり、その他の部分にはそのような効力があるわけではない。しかしながら、貴族院の判決であるがゆえに、傍論部分であっても一定の重みを有しよう。さらに、貴族院が社会保障法領域の微妙な問題に関しては、深く立ち入ることに消極的であるという事実⁹⁵を考えると、結論には特段活かされないような判示をあえて行った事実が、重みを示しているようにも思われる。

(3) 以上のように、このカー事件判決によって、審判所における職権主義が貴族院においても確認された。しかしながら、個別の法律上の条文と職権主義の関係は未だ明らかにはなっていなかった。この条文とは、前章第5節において検討した規定、すなわち審判所による職権主義の実施に裁量を与えた1998年社会保障法12条8項a号である。

そして、次節で述べるとおり、この規定に関する裁判所の解釈は、本稿で言うイギリスの外、すなわち北アイルランドにおいて示された。

第4節 モンガン事件・北アイルランド控訴院判決⁹⁶

この判決は北アイルランド控訴院によるものである。北アイルランドは、本稿が検討対象とするイングランドおよびウェールズとは司法・行政の機構の点において相違点があるため、北アイルランドの判決の分析が本稿の論述に直接に適用可能であるわけではない。

しかしながら、北アイルランドとイングランドおよびウェールズは、社会保障に関する法令を含む多くの点において、強い共通性を有している。そして、審判所による職権主義に裁量を与える規定もまた、両者において共通している。すなわち、イングランドおよびウェールズにおける1998年社会保障法12条8項a号と対応する規定が、北アイルランド

⁹⁵ N. J. WIKELEY (*et al*), THE LAW OF SOCIAL SECURITY, p. 206 (2005).

⁹⁶ [2005] NICA 16.

にも置かれているのである(1998年社会保障(北アイルランド)命令13条8項a号)。

両者における高度の類似性、そして互いに対する礼讓(comity)の伝統を考慮すると、北アイルランドの裁判例における法解釈が、イングランドおよびウェールズにおける法解釈にも影響を与える可能性は十分にある。そのため、ここで本裁判例を検討する。

I. 事案

(1) 本件の事案は以下のようなものであった。1999年7月28日、モンガン氏(Anne Mongan)は関節炎と、呼吸困難伴うぜんそく、および歩行困難に苦しんでおり、時折意識がもうろうとするので外出時には付添いが必要であるとして、障害生活給付(Disability Living Allowance; DLA⁹⁷)の給付を、社会保障庁(Social Security Agency)に申請した。

この給付申請に対して拒否の決定がされたため、モンガン氏は再審査(review)請求を同庁に対して行ったが、2000年1月30日、同庁は再調査請求に対して拒否決定を下した。モンガン氏は上訴審判所に上訴をした。

モンガン氏の申請した障害生活給付は、①ケア部分(care component)と②移動部分(mobility component)からなる⁹⁸無拋出制⁹⁹の給付で、①、②の両方の給付を求めることも、どちらか一方を求めることもできた¹⁰⁰。

受給要件は詳細に規定されているが、簡潔に言えば、①ケア部分の要

⁹⁷ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 71.

⁹⁸ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 71 (1).

⁹⁹ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 63 (d).

¹⁰⁰ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 71 (2).

件は、精神または肉体の深刻な障害により他の人による介助を必要とすること¹⁰¹、②移動部分の要件は、肉体的障害によって全くあるいはほとんど歩けないか、歩けるとしても他の人による監督が必要なこと¹⁰²である。

①、②ともに3カ月の待機期間があり¹⁰³、給付額に関しては、①が3段階¹⁰⁴(高額(highest rate)・中額(middle rate)・低額(lowest rate))¹⁰⁵、②が2段階¹⁰⁶(高額(higher rate)・低額(lower late))¹⁰⁷に分けられていた。モンガン氏の上訴は、このうち②移動給付の高額の給付にかかるとのものであった。

(2) 上訴審判所は、2000年9月20日、大略以下のように述べて、モンガン氏の上訴を棄却した。確かにモンガン氏はぜんそくに苦しんでいるが、一定の距離を歩行することができる。医学上の証拠からも、歩行を困難とするような障害の存在は認められない。また、移動給付の低額の給付に関しては、モンガン氏は何らの請求もしていない。

モンガン氏は、この上訴審判所の決定に対する司法審査を申請したが、結局、社会保障庁との合意によって、当該問題に関して社会保障コミッショナーに対して上訴を行うこととした。このコミッショナーへの上訴

¹⁰¹ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 72 (1) (a)-(c).

¹⁰² Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 73 (1)-(3).

¹⁰³ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, ss. 72 (2) (a) and 73 (9) (a).

¹⁰⁴ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 72 (3).

¹⁰⁵ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 72 (4) (a)-(c).

¹⁰⁶ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 73 (10).

¹⁰⁷ Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992, s. 73 (11) (a), (b).

において、モンガン氏は、上訴審判所の判断に従うとすれば、低額の移動給付を申請していたならば給付は認められたことが明らかである、自身が低額の移動給付への申請をしていないとは認めないが、もししていなかったとしても、上訴審判所はその給付の可否を判断すべきであった、と主張した。

しかし、コミッショナーも以下のように述べて、モンガン氏の上訴を棄却した。低額の移動給付への申請は上訴審判所に対してなされていない。高額な移動給付と低額のそれとは重なる部分がないのだから、前者への申請がされたからといって、自動的に後者についても審査をすべきことにはならない。さらに、当事者によって明確に提起されていない問題に関して、審判所が扱うような実務は一般には確立していない¹⁰⁸。

これに対して、モンガン氏は北アイルランド控訴院に上訴を行った。

(3) 本件で争われているのは、当事者が主張していない問題に関して、上訴審判所が審理を行い、判断を下す義務があるかという点である。上訴審判所が職権主義的な審理（それも職権探知まで及ぶ程度の）を行う義務があるかと言い換えてもよい。ここで問題となるのは、1998年社会保障（北アイルランド）命令（Social Security (Northern Ireland) Order 1998）13条8項a号である。これは、イングランドおよびウェールズの1998年社会保障法の12条8項a号と完全に同一の規定である（すなわち、「本条(article)のもとでの上訴を判断するにあたり、上訴審判所は、上訴によって提起されていない問題を検討する必要がない」と規定している）。

同規定の文理解釈によれば、上訴によって提起されていない問題を検討するか否かに関しては裁判所に裁量が与えられていると解されるため、モンガン氏の主張するような職権探知の義務を審判所が負うことは

¹⁰⁸ しかしながらコミッショナーは、当事者が明確に言及していなくとも、問題が証拠から明らかな場合には、審判所は当該問題に関して判断を行うべきである、とも述べている（本件の証拠からは、モンガン氏が低額の移動給付の受給資格を得る可能性は示されていなかったと判断した）。

ない。しかしながら、北アイルランド控訴院は、このような解釈を否定した。

II. 判 旨

しかしながら北アイルランド控訴院(カー裁判長裁判官(Kerr LCJ))は以下のように述べ、モンガン氏の上訴を認容してコミッショナーの決定を破棄し、事件を上訴審判所に差し戻した。

(1) 1998年社会保障(北アイルランド)命令13条8項a号の「『上訴によって提起された』という言葉遣いは注目されるべきである。このような言葉の使用は、重要な問題が単に上訴人やその代理人によって看過されたという理由で審判所がそのような問題を検討する義務から解放されることはないということ、また、たとえ上訴人によって明確にはっきりと表明されていない場合でも、どのような問題が論点となっているかを見極める役割を審判所が負っていることを、示していると言える。このようなアプローチは、審判所における手続の職権主義的な性格とうまく調和すると言えよう¹⁰⁹」。

「もし、提出された証拠によって、上訴人が請求した給付よりも低いレベルの給付を受ける権利があるかもしれないと審判所が感じた場合、審判所は、その職権的な役割から、その可能性のある受給資格に関して適切な調査を行う必要があろう¹¹⁰」。

「『証拠からはっきりと明らか(clearly apparent from the evidence)』な問題は、検討されなければならないのである¹¹¹」。

(2) 「職権主義的機能が行使される場合、審判所は当事者が法曹による代理の利益を得ているかどうかに関して配慮をすべきである」。「しかし、(当事者に法曹の代理人が付いている場合でも — 引用註)このことが審

¹⁰⁹ [2005] NICA 16 at [14].

¹¹⁰ [2005] NICA 16 at [15].

¹¹¹ [2005] NICA 16 at [16].

判所を、潜在的に関連のある問題を調査する義務から解放することはない。質の悪い代理人の付いた当事者が、代理人をつけていない当事者よりも一層不利な立場に立つことはあってはならない¹¹²」。

(3) 「もし、審判所に対して提示された証拠や議論が、(モンガン氏が本件移動給付の — 引用註) 低額給付の受給資格を持つ可能性を示すに十分であったなら、これまで挙げた理由によって、その問題が上诉人によって提起されているか否かに関わらず、審判所はその問題を検討する必要があったと我々は考える。我々は、審判所の前には(審判所が上诉人によって提起されていない問題を調査する義務を生じるだけの — 引用註) 十分な資料があったと結論付ける」。

「もちろん、適切な調査を行えば、(モンガン氏の提出した証拠等における — 引用註) これらの陳述は、移動給付の低額給付の請求について有益ではないことが分かるかもしれない。しかし、当審における問題は、低額給付の請求を支えるのに十分な証拠があるか否かではなく、単に、低額給付が論点となるに十分な証拠があるか否かである¹¹³」。

III. 検 討

(1) 本判決が、審判所の職権主義に関して提示した論点は多岐にわたっており、しかも多大な重要性を有している。これらの論点は、大まかには3つに分けられよう。

第一に、職権主義的審理の実施を単に審判所の裁量の問題としたかのような条文に対して、職権主義的審理を実施しないことが審判所の義務違反となる場面があるという解釈を施した点である(上記II(1))。つまり、上诉人が主張していないような論点であっても、上訴によって争われている論点に関するものであれば、審判所はそれを職権によって審理する義務があることが示された。このような職権探知義務が生ずるのは、あ

¹¹² 以上、[2005] NICA 16 at [18].

¹¹³ [2005] NICA 16 at [25].

る論点が「証拠によってはっきりと明らか」である場合である。

第二に、この職権主義的審理が上訴人に対する援助の文脈において語られた点である(上記II(2))。社会保障法領域の上訴における両当事者は、市民と行政庁であり、市民の方が定型的に情報力・交渉力等の点で行政庁に劣後するというを前提とすれば、ここで職権主義によって援助されるのは典型的には市民が想定されていると言えよう。さらにこの際、上訴人が自ら、能力の劣る代理人を選任したとしても、その選任は自己責任であるという考え方は取られなかった。つまり、代理人の有無にかかわらず、市民は審判所の職権主義による援助を受けることができるのである。

第三に、事案の解決として、実際に審判所の職権主義的審理義務違反を認め、原判断を破棄した上、差し戻した点である(上記II(3))。このことは、審判所が職権主義により市民を援助する義務を負うという際の「義務」が、単なる道徳的・道義的義務に止まらない、法的な義務であることを明らかにしている。つまり、市民の観点から言えば、権利救済手続において、審判所の職権主義による援助を受ける権利が与えられたということができよう。

(2) 先にも述べたように、本稿の問題関心は、イングランドおよびウェールズにおける1998年法12条8項a号の規定(上訴審判所は、上訴によって提起されていない問題を考慮する必要がない)によって、審判所が事実上、職権主義を実施しなくなってしまうのではないかと、という点にあった。この懸念に関して、非常に近似した法制を有する北アイルランドでは、本判決によって審判所は当事者援助的な理念による職権主義の実施の義務を負う、との解釈が示された。本判決がイングランドおよびウェールズにおける同様の問題に関して、何らの影響をも与えないということは考えにくいものの、その影響がどの程度かという点は、本判決自体からは明らかにならない。

しかし本判決から数年後、当のイングランドおよびウェールズの控訴院において、審判所の職権主義と1998年法12条8項a号の規定の関係

が争われた。これが次節において検討する、2007年のフーパー事件である。

第5節 フーパー事件

これまでのいくつかの判例の検討によって、審判所の職権主義に関して以下のことが明らかになった。まずカー事件貴族院判決において、①審判所の審理における職権主義が温存されていることが一般的に確認された。しかしながら、そこでは審判所の職権主義が集として争われたものではなく、また個別の法規定による解釈問題も未解決のまま残されていた。

つづくモンガン事件において、北アイルランド控訴審は、②当事者援助のための職権主義の存在を明示した。これは、職権主義的審理の実施を裁判所の単なる裁量の問題とするような制定法の規定に対して、当事者を援助するような職権主義の行使は審判所の義務であるとする解釈を展開した点で多大な意味を持つ判決であった。ただし、同判決はあくまで北アイルランドにおける判決であり、同判決が本稿で言うイギリス(イングランドおよびウェールズ)に対してどのような影響を及ぼすかは、明らかではなかった。

北アイルランドのモンガン事件判決を受けて、イギリスでは職権主義に関してどのような司法判断がなされるか。本節で扱うフーパー事件控訴院判決¹¹⁴が、この問題に回答を与えることになる。

I. 事案の概要

(1) フーパー氏は、脳に障害を有しており、就労していなかったので、就労不能給付(incapacity benefit)を受給していた。2002年4月からは、一定の要件のもと、就労しながら、就労不能給付を受け続けることが可

¹¹⁴ Hooper v Secretary of State for Work and Pensions [2007] Court of Appeal (Civil Division) EWCA Civ 495.

能になった¹¹⁵。この場合、申請者は就労してから42日以内に、雇用年金省に必要な申請書を提出し、就労の事実を知らせる必要があった。

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

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

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

(2) ここで、本件破棄決定がいつの時点から効力を生ずるかという問題がある。破棄決定の効力発生時期については、複雑な法規定が置かれている。すなわち、本件破棄決定は、①破棄決定の時点から将来に向かったのみ効力を生ずるのか¹¹⁶(この場合、過払い給付は生じない)、②フーパー氏が雇用年金省への通知の義務を怠った時、つまり就労から42日が過ぎた後から効力を生ずるのか¹¹⁷、それとも③フーパー氏が就労を開始した時点から効力を生ずるのか¹¹⁸。フーパー氏にとっては①が最も有利で、③が最も不利となる。

しかしながら、本件破棄決定の効力発生時期に関しては、フーパー氏

¹¹⁵ Social Security (Incapacity for Work) Regulations 1995 reg. 17 (1).

¹¹⁶ Social Security Act 1998, s. 10 (5).

¹¹⁷ Social Security and Child Support (Decision and Appeals) Regulations 1999, reg. 7 (2) (c) (ii) (aa).

¹¹⁸ Social Security and Child Support (Decision and Appeals) Regulations 1999, reg. 7 (2) (c) (iii).

も、雇用年金省も、なんら主張していなかった。そこで、審判所はこの問題を取り扱わなかった。

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

II. 判 旨

控訴院は、結論においてはフーパー氏の請求を棄却した。しかしながら、審判所の職権主義に関しては、注目すべき判示がなされた。

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

(2) この判示から、審判所は、問題の解決のために必要な論点に関しては、たとえそれが上訴人や相手方に主張されていなくても、検討することが義務付けられることが明らかになった。

しかし、このような義務も無制限ではない。ダイソン判事は以下のようにつける。「どのような事実が発見されようと、その問題が成功する見込みがない場合には、審判所は上訴人の議論の目的となっていない問題について調査することを要求されない」¹¹⁹。つまり、事実関係から形式的

¹¹⁹ Hooper v Secretary of State for Work and Pensions [2007] Court of Appeal

にはある問題が生じる場合であっても、それが実質的に問題の解決に意味を与えない場合には、審判所は、そのような問題を検討する義務までは負わない。

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

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

(4) さらに、トマス判事 (Thomas LJ) も「職権主義」の観点から興味深い論述をしている。いわく、社会保障に関する「非常に複雑で技術的な法的仕組みに関して上訴を」する市民は、法律扶助によって法曹の代理人をつけることはできない。このことは、「審判所やコミッショナーが有する『職権主義』的な義務の程度」に強く影響を与える。さらに、上訴人が主張していない論点に関して、審判所やコミッショナーが義務を尽くして正当に考慮をしたかを確認する必要も生じる¹²⁰。つまり、「職権主義」が上訴人たる市民への援助としての機能を有することが確認されたのである。

III. 検 討

(1) 判示によると、論点が「証拠に照らして明白」ではない場合には、審判所は義務を負わない。このことからすると、結局は、上訴人がいかなる証拠を提出できるかという能力にかかってくるのではないかと

(Civil Division) EWCA Civ 495, para. 28.

¹²⁰ *Id.*, para. 59.

う疑問が生じよう。さらに、結論に影響を与えそうにない場合には、審判所は職権主義的な審理を行う必要はない、とも判示された。これら2つの点、そのうちでも特に本件に直接の影響を与えている後者(結論への影響)を考慮すると、職権主義が法的義務とされる範囲には広い限定が付されたと捉えることも不可能ではないであろう。

しかしながら、まず前者(証拠から明らかか否か)については、本件判旨からすると、決定をするために十分な事実を認定するための証拠が出揃っていない場面で、審判所が決定を行うことは許容されないものと解される。「証拠に照らして明白」な論点を考慮すべきであるということは、結論に影響するような論点を審判所が無視することを許さないということであり、これは、結論に影響するような事実の調査を怠ることを許さないことを含意しているとも考えられるからである。そうであるとすれば、上诉人が不十分な証拠しか提出していない場合には、審判所は不足した証拠を提出するように指導をするものと思われる。よって、上诉人が不十分な証拠しか提出しない場合には職権主義の法的義務性が無意味化する、という批判は当たらないであろう。さらに、この点は本件事案においては結論に影響を与えていないということにも注意が必要である。証拠から明らかか否かという点によって職権主義の範囲が限定されるかどうかに関しては、今後の判例の展開を注視する必要があると言えよう。

また後者、すなわち当該論点が結論に影響を与えそうか否かということは、上述のトマス判事が言うような社会保障法に関する規定の高度の複雑性と技術性を考慮すると、実際に当該論点を検討するまでは明らかにならない場合も少なくないはずである。つまり、結論に影響を与えそうか否かという点は、論理的には職権主義的審理を義務づけるための前提条件となっているものの、実際に当該義務の存否を判断する際には、実体面に関する審理が先に行われることになる。そうすると、結論への影響の可能性という要素が職権主義に限定を付するのではなく、むしろ職権主義的義務が審判所の一般的義務として存在することによって、上

位の審判所ないし裁判所が当該事案の実体面を一層丁寧に検討するようになる、との説明が適切であるようにも考えられる。

そうすると、これらの要件によって審判所の職権主義の法的義務が限定される程度は、それほど高くはないと考えられる。

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

第6節 職権主義の実態 — 援助的機能の達成

(1) 前節まで、レガット報告書に端を発する「利用者のための」審判所改革の様子を確認するとともに、裁判例が審判所の職権主義を市民への援助という理念で根拠づけた上、法原理にまで昇華させたことを検討した。それでは、審判所において職権主義が現実利用者たる市民の援助を達成しているのか。

この点において最も注目すべきは、アドラー (Michael Adler) の研究である。彼はかつて、審判所における (法曹・非法曹を問わない) 代理人の必要性を軽視しているとして、2004年の白書を痛烈に批判していた (本章第1節II)。しかしその後、審判所の審理と代理人の関係についての実証的な調査を行った結果、自身が以前とは異なった見解を抱くに至ったことを明らかにした。その原因の一つは職権主義による市民の援助的機能である。

(2) アドラーは、1989年にゲン (Hazel Genn) らが行った審判所における代理人の必要性に関する実証的研究¹²¹の結果が現在でも当てはまるのかについて分析するために、自らも2005年に実証的な調査を開始し

¹²¹ HAZEL GENN AND YVETTE GENN, THE EFFECTIVENESS OF REPRESENTATION AT TRIBUNALS: REPORT TO THE LORD CHANCELLOR (1989).

た。彼が行った調査の内容および結果は、以下のようなものである¹²²。

まず、社会保障法領域の審判所¹²³を含む5種類の審判所において、上訴の審理を受ける市民を、①何らの援助も受けずに市民が自ら上訴を進行する上訴人、②事前手続（pre-hearing）は利用するが代理人を付けない上訴人、③代理人（法曹も非法曹も含む）を付ける上訴人、という3つのグループに分ける。それぞれのグループに属する合計870人の上訴人（市民）に対して電話調査を行ったところ、③のグループが他のグループよりも上訴の認容率において上回っている割合は全審判所合計で5%、社会保障法領域の審判所においては6%であった。さらに、社会保障法領域に限って言うと、②のグループが③のグループよりも上訴認容率においてわずかながら上回っていた（それぞれ74%、73%）。

この調査結果によって、アドラーは代理人の必要性を強調した以前の自身の見解が「ただ間違っていたというだけでなく、非常に劇的に間違っていた¹²⁴」ことを認めた。

(3) 次に、このような結果の原因を突き止めるべく、アドラーは64の審判所を実際に観察し、審判所の積極性にかかる指標（activism indicator；チェアマンやメンバーが積極的かどうか）、介入性の指標（Interventionism measure；審判所のメンバーが上訴人やその代理人に対して反対尋問（cross-question）を行うか）から、審判所を評価した。この双方の指標から「積極的」かつ「介入的」であるとされれば、当該審判所は「職権主義的（inquisitorial）」であると分類される。さらに併せて、8つの基準を用いて上訴人たる市民への援助の度合いも評価された（enabling score）。

これらの調査の結果、審判所において代理人の有無と上訴認容率の関

¹²² Michael Adler, *Social Security and Social Welfare*, in PETER CANE and HERBERT KRITZER (ed.), *THE OXFORD HANDBOOK OF EMPIRICAL LEGAL RESEARCH* (2010), pp. 410-412.

¹²³ アドラーによる調査の当時は、社会保障・児童手当審判所であった。

¹²⁴ Michael Adler, *supra* note 122, p. 411.

係が少なくなった背景には、①一般的に、積極的で介入的、そして援助的な方法によって審判所が上訴を審理していること、②職権主義的手法を活用して、審理においては代理人の付いていない上訴人(市民)に対して援助をしていること、の2つがあると結論付けた¹²⁵。

社会保障法領域に特有の事情として、ほとんどの審判所が職権主義的かつ援助的審理を行っている、また雇用年金省側の官吏が審理において代理人を付けない、という事実が指摘された。これらの事情の影響もあり、社会保障法領域の審判所においては、上訴人たる市民はしばしば高い教育を受けておらず、リテラシーや発言力、財政事情(administrative competence)も比較的低い状況にあるにも関わらず、代理人の有無によって上訴認容率がたった6%しか変わらないという。

(4) アドラーの研究に対しては、調査の規模が比較的小さい、法曹代理とそれ以外の代理人を区別していないなど、方法に対して不十分と思われる点を指摘することができるかもしれない。例えばケーン(Peter Cane)は、アドラーの調査は結論を十分に根拠づけるものか疑問であると評価している¹²⁶。

しかしながら、アドラーの実施した実証的調査の範囲においては、上訴認容率が代理人の有無に影響をほとんど受けていなかったこと、また、アドラー自身が審判所を実際に観察した結果、審判所が積極的かつ介入的、すなわち職権主義的に審理を行っていると感じたことは事実である。少なくともその限りにおいては、アドラーの研究によって、審判所の職権主義の当事者援助的機能が有効であることが示された、と評価するこ

¹²⁵ ただしアドラーは、代理人を付いていない上訴人たる市民が、審判所のこれらの職権主義的・援助的アプローチを活用するには、上訴の審理の前の段階において十分に準備しておくことが必要であろうとも述べている。Michael Adler, *supra* note 122, p. 412.

¹²⁶ PETER CANE, ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AND ADJUDICATION (2009), p. 252. なお、アドラーの研究結果が書籍として発表されたのは2010年であるが、同じ内容がすでに2009年時点においてウェブ上で公開されていたため、ケーンは2009年発行の論考においてそれに言及している。

とは可能である。

第7節 第6章の小括

(1) レガット報告書の勧告を受けて、社会保障法領域のみならず、イギリスの審判所制度全体の大改革が進行した。これによって、審判所は司法裁判所と同じく司法権の一部に属することとなり、社会保障法領域の審判所も、社会保障関連行政省庁からの完全な独立性を獲得した。

(2) この審判所制度改革では、コスト・財政の問題が強く意識された。その結果、審判所制度では法律扶助はごく例外的な場合にしか許されず、それを埋め合わせるために、審判所が職権主義によって市民を援助する機能を発揮し、市民が代理人を付けることなく、独力で上訴を追究するような審理の達成が目指された。

(3) 審判所の職権主義と法解釈の問題では、裁判例によって、職権主義に関する裁量規定の存在にもかかわらず、一定の場合に審判所が職権主義的審理を行う法的義務が生じることが認められた。

(4) 社会保障法領域におけるこの援助的職権主義には、審理において市民に代理人が付かないことをかなりの程度埋め合わせる効果があることが、実証的な研究によって示された。

第7章 第1編の小括

本編では、イギリスの社会保障法領域における審判所の史的展開を、主に独立性と職権主義という2つの分析軸から検討してきた。本章では、本編におけるこれまでの検討を整理することとする。

以下では、まず、本稿の問題関心に照らして重要であると考えられる項目ごとにまとめを行う(第1節)。続いて、当該まとめを参照しつつ、独立性と職権主義という2つの分析軸を用いて、次編において日本法への比較法的示唆を得るための準備作業としての小括的検討を行う(第2節)。

第1節 審判所制度の展開

I. 行政権から司法権へ

(1) イギリスの審判所制度は、当初は明確に行政権に属するものとして設計されていた。その後、ある時期から、審判所制度の性格は行政と司法の中間的なものと理解されるようになった。そして、大規模な制度改正を経て、現在では審判所は司法権に属する機関となっている。このような審判所の性格の推移を以下で整理する。

(2) イギリスにおける初めての近代的審判所制度は、1911年国民保険法の失業保険部分において採用された、仲裁人裁判所および審判人という2段階の仕組みである。当時、これらの制度が行政権に属する権利救済制度であったことに関しては、異論の余地はない。すなわち、審判所における審理を受けるための手続が、市民からの審判所への上訴という方式をとるものではなく、第一次決定権者(保険官)を通じた請求・照会等の方式となっていたこと、さらには審判所が保険官から第一次的決定の委託を受ける規定が存在していたことから、審判所と第一次決定の機構が制度的に未分離であったと言えるのである(以上、第2章第3節II)。

このように、審判所が当初、行政権に属する機関として構成された理由は、司法権たる通常裁判所とは別の仕組みとして、敢えて審判所とい

う特別の権利救済制度が設けられた根拠から説明されよう。上記 1911 年国民保険法制定時の議論に現われていたように、労働者の階級に属する人々の生活に関わる問題に関しては、司法権たる通常裁判所は権利救済機関としての役割を果たすことが困難であると考えられた。そのため、審判所が設けられたのである(第 2 章第 3 節 II(7))。このような事情からすれば、審判所が司法権上の機関として、あるいは司法権上の機関の構成に類似する形で構成されることは、そもそも当初の目的と矛盾するものであり、選択肢として取り得なかったものであると言えよう。

他方で、以上のように審判所は当初は明白に行政権に属する機関であったにもかかわらず、その構成において行政権からの一定の独立性を担保しようとする方策が取られていたことは、特筆に値する。すなわち、1911 年の段階で、すでに使用者代表と労働者代表が審判所のメンバーに組み入れられていたのである(第 2 章第 3 節 II(5)および(8)) (この点に関しては、下記「Ⅲ. 利益代表・非法律家から法律専門家へ」とも関連する)。

この 1911 年国民健康保険法以降、社会保障法領域の各制度では、第一義的には、司法権たる通常裁判所ではなく、行政権としての審判所制度が、社会保障法領域における市民の権利救済を担っていく。

(3) 近代的審判所制度は、上記のように行政機関として発足したのであるが、その誕生から半世紀ほどを経る頃、徐々に性質を変容させる。すなわち、1950 年代以降、審判所を「準司法的な (quasi-judicial)」機関であるとする見解が強まっていくのである。例えば、裁判例の中には、審判所が準司法的な機関であることを根拠として、審判所が審理において負うべき手続的な義務を導いたと考えられるものもあった(以上、第 4 章第 2 節)。

審判所の性質に関する、このような認識の変化の背景には、1957 年のフランクス報告書の影響があったことは疑い得ないであろう。市民のための審判所という視点を備えていた同報告書は、従前は社会保障領域の審判所が「給付行政への付属物」であるとの認識が通常であったことを

認めた上で、そのような考え方が不当であること、審判所は行政のための機構ではなく、裁決のための、すなわち司法権類似の機能を有する機構と理解されるべきことを主張した¹ (以上、第3章第6節)。

ただし、この時期にはあくまで、審判所が機構上は行政権に属していた点に注意する必要がある。さらに、フランクス報告書以降の裁判例の中にも、審判所の行政的性格を強調するものがあったこと (第3章第7節)、あるいは1970年代に至っても行政審判所 (administrative tribunals) という呼称が未だ一般的であったという事実からも分かるように、審判所が行政の機関であるという認識も根強かった。

(4) しかしながらその後も、審判所は司法機関へ近づいていくあゆみを止めることはなかった。すなわち、フランクス報告書においてさえ、社会保障法領域の審判所のうちで唯一、行政的性格のものとされた公的扶助領域の審判所が、1980年代にはその性格を大きく変質させることになったのである。具体的には、公的扶助領域の審判所制度において、第2段階の審判所から、司法裁判所 (控訴院) への上訴の途が確保された (第4章第7節 I (2))。また、同じく公的扶助領域の審判所において、法曹資格を有する者が就くことが法律上要求される職ができたことも、審判所の司法化への近接傾向の一端を示すものである (第4章第7節 I (1)、同章第8節(2)~(4))。この点は「Ⅲ. 利益代表・非法律家から法律専門家へ」とも関連する。

公的扶助領域の審判所が司法へと近接していったことの背景には、1975年のベル報告書があった。同報告書は、公的扶助領域における審判所による権利救済の質の低さを批判し、同領域においても、審判所は司法化されるべきであることを主張した (第4章第6節)。同報告書の出された背景や主張内容の根拠は、後述の「Ⅱ. 実体法との連関」および「Ⅲ. 利益代表・非法律家から法律専門家へ」とも非常に強く関連する。

¹ Franks Report, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* (London, HMSO, 1957, Cmnd 218) para. 40.

(5) 審判所はこのように、その性質を徐々に行政的なものから司法的なものへと変容させてきたのであるが、その構成員に法曹資格を有するものが含まれ、また司法審判所との連携が強められたとはいえ、審判所自体は、機構上はあくまで行政権に属していた。その意味で、これらの動きは、「審判所の司法化」というよりは、審判所の司法への近接あるいは類似性の向上に止まると言うべきであろう。

しかしながら 2011 年において、審判所は文字どおりの意味において司法化を達成する。すなわち、審判所のメンバーはもとより、審判所の審理を補助するような職員らの任命や報酬の支払い等の一切が、社会保障行政を行う省庁から完全に切り離され、司法裁判所を統括する機関によって管理されることになった (Her Majesty's Courts and Tribunals Service) (第 1 章第 1 節 I)。ここにおいて、審判所は完全に司法権に属する機構となったのである。

このような、審判所の司法権への完全移行には、2002 年のレガット報告書が多大な役割を果たしている。同報告書は、審判所の審理に関わるメンバー以外の補助職員が、社会保障関連省庁から独立していないこと、さらには、審判所における審理手続を規定する規則の制定権を、社会保障を所掌する大臣が有していることを問題視し、審判所に関わる事務全体を、社会保障関連省庁から分離することを勧告したのである。それが、同報告書の言う「利用者のための審判所」を達成するために不可欠なものであり、そうでなければ、審判所の利用者たる市民にとって、「すべての上訴はアウェイ・ゲームである」ことになってしまう (以上、第 6 章第 1 節)。

(6) 行政権から司法権へ、という上述のような流れを一言でまとめると、以下のようなだろう。当初は、社会保障給付を受給しようとする市民の保護という観点から、通常裁判所の行う審理への不信が生じ、行政権に属する制度としての審判所制度が構築された。しかしながらその後、審判所が機構上は行政権に属したまま、徐々に通常裁判所への近接化(司法化)傾向を強めていく。さらに、この司法化の傾向を布石として、審

判所が行政権から分離され、司法権に属するに至った。このうち、司法化の傾向と司法権への編入との間には、審判所の機構上の位置づけの違いという点で、断絶があったと評価できる。

II. 実体法との連関

(1) 本編で検討してきたような審判所制度の変遷のうちのある部分には、社会保障実体法のあり方（例えば社会保険方式か公的扶助方式か、また法における裁量性の大小など）が強い影響を与えていたと考えられる。ここでは、審判所制度の変遷に、社会保障実体法が与えた影響に関して考察する。

(2) 審判所の誕生当初から1940年代までは、それぞれの社会保障法実体法に独自の審判所制度が作られていた。これは、当時は、審判所制度は各実体法による給付制度に付属するものと考えられており、実体法を超える共通の審判所制度への志向そのものが存在しなかったためであると思われる。当時は、それぞれの実体法にかかる給付制度から生じる紛争を解決する審判所の構成員には、当該給付制度に利害関係を有する者を組み込む利益代表の仕組みが取られていたことも、異なる給付制度間において共通の審判所を設けることがそもそも考慮されなかった一因となったと言えよう（以上、第2章第8節）。この点は、次の「III. 利益代表・非法律家から法律専門家へ」とも関連する。

(3) その後、1942年のベヴァリジ報告書が、（一部領域を除いて）社会保障法領域全体に共通の審判所制度を構想した（第2章第7節II）。同報告書による審判所制度の構想がどれほど熟考を経たものであるかは定かではないものの、同報告書による勧告が、実体法を超えて共通の審判所制度を構築するという志向を誕生させる一つの契機になった可能性はあるであろう。

ベヴァリジ報告書の後、フランクス報告書を経て、1960年代には実体法上の性格が類似していた社会保険各法の領域において審判所の統合がなされた。しかしながらここで、社会保険各法と公的扶助法の実体法上

の差異、つまり従前から、公的扶助領域においては、社会保険領域と同程度には、市民の権利としての性格が確立していなかったこと、あるいは給付行政を実施する行政庁の裁量の余地が大きかったことを根拠として、両者における審判所が明確に区別される（以上、第4章第4節および同章第5節）。

(4) 1980年代における、公的扶助法の審判所の制度改正、および同審判所と社会保険領域の審判所との統合も、公的扶助領域の実体法制度の改正と関連している。つまり、公的扶助実体法が複雑かつ膨大な量の規則を備えることとなり、それまで行政庁が行使していた裁量の幅が狭められることとなった(第4章第7節)。これによって、公的扶助にかかる紛争が(社会保険法領域と同様に)法的な紛争としての色彩を強め、公的扶助法においても社会保険法領域の審判所と同じ程度に法的な問題に対処し得るような審判所制度が構築され、結果として1983年には社会保険法領域との審判所制度の統一がもたらされたのである(第4章第8節)。

さらに、その直後の1986年には、公的扶助実体法が再度改正され、行政庁が給付の可否や給付額に関して大幅な裁量を有し、かつ強く予算の制限を受ける裁量的社会基金制度が、公的扶助の一般制度(当時は所得補助制度)から切り離された。その上で、裁量的社会基金制度の給付の可否にかかる紛争は、内部的な再審査のみに服することとなり、審判所制度の管轄から除外された(以上、第5章第1節)。

(5) このように、審判所制度の展開は、その時々の実体法制度と強く関連していた。しかしながら、ある時期を境として、審判所制度は実体法制度に影響を受けず、それ自体独立して発展をするようになる。1990年代に社会保障法領域の多数の審判所が統合され、1998年には社会保障法領域のほぼ全体に及び管轄を有する、単一の審判所制度が規定された(第5章第5節(2))。この審判所制度が、各々の実体法で、その実体法制度に付随したものとしてではなく、1998年社会保障法の第1部に、社会保障法全般に共通のものとして規定されているのは、象徴的であろう。

2000年代には、レガット報告書によってさらにこの傾向が進展する（第6章第1節）。すなわち、社会保障法領域のみならず行政と市民間の紛争を扱う審判所がほぼすべて統合されたことによって、実体法の在りようが審判所制度に影響を及ぼす可能性は、ほぼなくなった。言い換えると、どのような実体法が存在するかという問題と、どのような権利救済制度が設けられるかという問題は、必ずしも連動しない、別個の問題となったのである。

(6) ただしここで、先に述べた裁量的社会基金の公的扶助一般からの切り離しの問題に再度目を向ける必要がある。ここでは、給付に際しての行政庁の裁量が大きく、予算の制約を強く受けるような性質の給付が、審判所制度の管轄外とされた。これは、給付の性質のいかんによっては、当該給付にかかる紛争が審判所の扱う対象から外される（そしてより程度の劣る権利救済の仕組みが個別に設けられる）場合があり得るということを意味する（この点に関しては、本章第2節Iで論じる）。しかしながら、この裁量的社会基金という制度が、非常に広大な裁量に服し、予算の制限（国家財政による制約）を受けるという意味において、特殊例外的な給付であるということを考慮すると、裁量的社会基金の例があってもなお、現在では審判所は、ごく例外的な場合を除き、実体法の在り方いかんに影響を受けずに、あらゆる社会保障給付制度の権利救済を担っている、という評価をすることは可能である。

(7) 以上検討したとおり、審判所と実体法の関係は、簡単にまとめると次のようなものであると言えよう。すなわち、審判所は当初は実体法ごとに、給付制度の付属物のような形で設けられていた。その後、社会保険や公的扶助などといった、実体法の類型ごとに、審判所も類型化された。さらに時代が進むと、審判所は給付制度とは分離独立した形で設けられるようになり、現在では、ごく例外的な場合を除いて、実体法の形式いかんに影響を受けずに、すべての社会保障給付の権利救済を担っている。

III. 審判所のメンバーとしての利益代表

(1) 審判所の構成員という点に着目すると、構成員に利益代表が含まれていた時期、同じく非法律家 (lay member) が含まれていた時期、そして法律専門家が主たる構成員になっている時期がある。このような審判所の構成員の変化は、下記のように整理することが可能であろう。

(2) 審判所制度誕生の当初、構成員には利益代表者が含まれることが一般的であった。

例えば、1911年国民保険法(失業保険部分)の審判所制度の第一審である仲裁人裁判所では、1名以上の使用者代表、それと同数の労働者代表が含まれていた(第2章第3節II(5))。また、1934年失業法による失業扶助制度上の上訴審判所にも、3人の構成員のうちに、労働者を代表するメンバーが1名加えられている(第2章第5節III)²。

このような、審判所の構成員に利益代表を含む仕組みについて、1942年のベヴァリジ報告書は特に言及していない。しかし、同報告書が当時存在した失業保険法上の仲裁人裁判所をモデルとして、将来の権利救済制度を勧告していることから考えると、同報告書も利益代表者を含む権利救済機構を好意的に評価していたものと推測することが可能である(第2章第7節)。そして、同報告書を受けた後の1946年国民保険法(正確には1948年国民保険(給付に関する決定・問題)規則)のもとでの権利救済機関も、やはり利益代表を含むものとなっている。具体的に述べると、同法下の一審としての審判所である地方審判所においては、使用者、あるい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名、被用者を代表する者からなる名簿から1名が、3人の構成員のうちに含まれている(第3章第2節II(1))。同じく、1946年国民保険(労働災害)法においても、この利益代表を登用する傾向は異ならない。すなわち同

² ただし、1925年の抛出制寡婦・孤児・老齢年金法における権利救済の仕組みは、上級法曹が単独で任に当たる仲裁人制度のみの一審制であり、利益代表は含まれていない(同制度を踏襲した1945年家族手当法上の仲裁人制度も同様である)。

法では、一審たる地方上訴審判所は、使用者を代表するメンバー1名以上と、それと同数の被保険者代表メンバーが、構成員のうちに含まれているのである³（第3章第3節II(1)）。さらに、同時期に成立した1948年国民扶助法では、一審制の審判所制度（上訴審判所）が設けられ、3人の構成員の中に1名、労働者代表メンバーが含まれる（第3章第5節II(1)）。

このように、利益代表を含む審判所の構成は、社会保険と公的扶助の両領域に共通していた。この両領域を大まかに分類すると、前者の場合には、使用者代表と被保険者代表が含まれ、後者の場合には労働者代表が含まれる。ここで、後者の公的扶助領域の審判所において、使用者を代表するメンバーが加わっていないのは、同制度において使用者の抛出が定められていないことに起因すると考えられる。この、社会保険・公的扶助の両類型における権利救済機関の利益代表の人数・割合の差異は、当然に、それぞれの権利救済機関に含まれる行政庁側のメンバーの差異に結び付く（社会保険領域では、三者構成のうち二者が使用者代表と被保険者代表によって占められているのだから、行政庁側のメンバーが入り込む余地は残り1枠に制限されるのであるが、他方で公的扶助領域においては、三者構成のうち労働者メンバーのみが定まっており、残りの2枠〔すなわち過半数〕が行政庁側のメンバーによって占められることとなる）。この点において、利益代表メンバーの権利救済機関への参加の問題は、権利救済機関の行政庁との距離の問題、すなわち独立性の問題と結びつかざるを得ない。つまり、社会保険領域と公的扶助領域とを比較すると、両領域に利益代表が含まれる点では共通性があると言えるが、この両領域における審判所の独立性という点では、大きな違いが残る（以上の点は本章第2節Iとも強く関連する）。

³ ただし、1946年国民保険（労働災害）法のもとで、医学的な問題を含む上訴を審理したのは、医療上訴審判所であったが、ここには医療実務に携わっている者がメンバーとして含まれ、利益代表者は含まれない。

その後、1965年国民保険法、1966年社会保障省法、1980年社会保障法においても、審判所に利益代表が含まれる仕組みは温存される（第4章第4節(2)、第4章第7節）。1983年健康・社会サービスおよび社会保障裁決法では、社会保険と公的扶助領域の審判所制度が統一されるが、この際にも、第一審たる社会保障上訴審判所では、被用者を代表すると考えられるメンバーと、使用者あるいは稼得者（earner）を代表すると考えられるメンバーが、計3名の構成員のうちにそれぞれ1名ずつ加えられていた（第4章第8節(2)）。つまりここでも、利益代表の制度は温存されている。

(3) 以上、この時期をまとめると、次のように言えよう。すなわち、通常、審判所制度は二審制をとり、この場合、一審が利益代表を含む第三者機関であり、二審が単独の上級法曹である。例外的に一審制がとられる場合、利益代表を含む第三者機関がこの任に当たる場合（1934年失業法における失業扶助法上の上訴審判所）、単独の上級法曹が当たる場合（1925年の抛出制寡婦・孤児・老齢年金法における仲裁人）がある。

(4) このような状況を一変させたのが、1998年社会保障法、およびそれに続く1999年社会保障・児童援護（決定・上訴）規則であった。同法および同規則では、審判所メンバーの名簿に登録される者は、法曹資格を有する者や医者、会計士、障害に関する知見を有する者などの、いわば専門家に限定され、社会保障法領域の審判所で伝統的に活躍してきた労使代表のような利益代表者は、審判所メンバーとしての居場所を失ってしまった（以上、第5章第5節Ⅲ(5)）。

(5) 以上、審判所のメンバーとしての利益代表に関する議論を検討した。これらは、次のようにまとめることが可能であろう。

審判所制度の黎明期以降、1980年代まで、審判所のメンバーには利益代表が含まれていた。この利益代表という仕組みは、自らの同輩の関わる法的紛争に関しては、自らが紛争解決・権利救済の過程に関与・参画するという、いわば民主制の契機を含んでいた。さらに、特に社会保険領域において、利益代表のあり方が被保険者代表と使用者代表であった

という事実、より明確には保険者代表に利益代表としての地位が与えられなかったという点は、格別の注目に値しよう。上訴を申し立てる市民が給付を受けられるか否かという問題は、保険基金から給付の原資たる金銭が支出されるか否かという問題に直結するのであるから、保険者が権利救済の仕組みに関して利害関係を有することは明白である。それにもかかわらず、(自らが保険給付を受けられるかという形で利害関係がより直接的である被保険者は当然としても) 保険料の一部を拠出するという限りでのみ保険制度に利害関係を有する使用者が利益代表としての地位を与えられているということを考えると、利益代表の仕組みと権利救済制度の独立性という問題が関連付けられていたと考えることにも一定の合理性が認められよう。

もちろん、三者構成のうちの使用者代表と被保険者代表ではない残りの1枠には、行政権側(結果として保険者と一致する)のメンバーが入る余地がある。しかしながら、この1枠はチェアマンとしての地位であること、さらにはチェアマンには当初から事実上法曹資格を有する者が当てられていたこと(後に法定化)という事情から考えれば、この1枠は使用者代表と被保険者代表の調整的機能を期待されていたと考えられるのであり、行政権が保険者としての利益を代表するための位置づけであったとは評価し難い。そうであるとする、権利救済機関における利益代表メンバーの採用は、保険料の負担者として、あるいは潜在的受給者として、利害を有する者が法的紛争の解決に関与していたという点で民主制の契機を有していたが、そこには、一見すると民主制の契機と親和的とも思える保険者の自治(保険制度の内部で生じた問題に対して自ら関与し解決する)という要素は全く含まれておらず、むしろそれとは逆に、保険者の利害の関与を排する方向性(=独立性)が志向されていたという点を指摘することができよう。

しかしながら、1990年代には、審判所のメンバーは法律や医療、会計等に関する専門家によって独占されることとなり、利益代表メンバーは

姿を消すこととなる。つまり、専門家集団をメンバーとすることによって、審判所の裁決の「質」（あるいは正確さ、公正さと言い換えることもできるかもしれない）を高める方針が、従来の、自らの同輩の問題を自ら判断するという民主制の仕組みと取って替わり、審判所制度の組織法上の独立性を高めていく方針（本章本節 I 参照）が、利益代表によって行政権からの独立性を確保する従来の手法に取って替わったと評することが可能であろう。さらに、利益代表という仕組みが、自らの同輩の問題を自らの関与によって解決することである以上、権利救済機関のメンバーの中立性という価値はそもそも目指されていなかった（むしろ利益代表が当事者に肩入れすることができる〔＝中立的でない〕ところに、利益代表としての意味がある）。この点で、利益代表メンバーが失われたことは、権利救済機関の（独立性とは区別される意味での）中立性の向上という意味も有すると評価できよう⁴。

IV. 審理主宰者の法曹資格

(1) 上記Ⅲと関わる論点として、審理主宰者（複数人で構成される審判所においてはそのチェアマン、独任制の場合には審理に当たる本人）の法曹資格の有無という問題が挙げられよう⁵。

1911年国民保険法によって審判所制度が誕生した当初、第一審たる仲裁人裁判所においても、第二審たる独任制の審判人においても、法曹資

⁴ ただし、利益代表を失わせる法改正に至るまでの顛末（当初は利益代表をなくすことは予定されておらず、むしろ法曹資格を有するメンバーの起用を制限的に行うことが意図されていたが、それらが利害関係者らの反論によって二転三転し、最終的には、特に議論もなされないまま利益代表が廃止された；Michael Adler, *Lay tribunal members and administrative justice* (1999), PUBLIC LAW, pp. 616-625 参照) を考慮すると、当該法改正自体は、中立性の向上を意図して行われたものではないことは明白である。

⁵ 当該論点と類似の問題関心に立って問題を検討するものとして、大橋真由美「行政不服審査における審理主宰者に関する一考察」成城法学 80 号 (2011 年) 1～34 頁。

格を要求する明文は存在しなかった(第2章第3節II(5))。続く1925年
抛出制寡婦・孤児・老齡年金法における一審制・独任制の仲裁人制度で
は、明文の規定が存在しているわけではないが、事実上、法曹資格を有
するものが多く選任されていた(第2章第4節(3))。同法をモデルとした
1945年家族手当法による仲裁人制度も、同様である(第3章第1節(3))。
1934年失業法における失業扶助に関する、一審制の上訴審判所でも、
チェアマンの法曹資格に関する規定は置かれていない(第2章第5節III
(3))。また、1942年のベヴァリジ報告書においても、審理主宰者の法曹資
格という問題は特に言及されていない(参照、第2章第7節II)。ただ、
同報告書は審判所を非形式的な(informal)ものと考えていたため、審
判所の構成員として法曹資格のある者を要求することは審判所の非形式
性と背反するとも思われるので、同報告書は法曹資格の要求は想定して
いなかったと考えられる。

このように、審判所誕生から一定の時期までは、審理主宰者の法曹資
格という問題はそれほど重視されていなかったように感じられる。当初、
審判所がそもそも通常裁判所の形式性の弊害を避けるために設けられた
ことからすると、このことはそれほど不思議ではないであろう。法曹資
格を有する者をチェアマンに登用していた傾向も、理論的な根拠に基づ
くものというよりはむしろ、事実上の運用であったと言えそうである。

(2) その後、1946年国民保険法において変化が生じる。同法における
第一審である地方審判所では、審理主宰者たるチェアマンの資格に関す
る規定は特に置かれていないものの、第二審たる国民保険コミッショ
ナーには、10年以上の経験を有するバリスタないしアドヴォケイトが就
くべきことが法律において条文上明示された(第3章第2節II(5))。同法
が、法律上はほとんど権利救済機関に関する具体的な規定を置かず、詳
細を規則に委任しているにもかかわらず、国民保険コミッショナーへの
法曹資格の要求を法律において明示したことから、法曹資格の要求が
重視されていたことが伺えよう。また、地方審判所のチェアマンに関し
ても、事実上、法曹資格を有する者が多く就いていた。この傾向は1946

年国民保険（労働災害）法においても異なる。具体的には労働災害コミッショナーを、同様に10年以上の経験を有するバリスタないシアドヴォケイトから選任することと法律上規定された（第3章第3節II(2)）。

このように、1946年の段階で、社会保険領域においては、二審制の審判所制度のうち独任制の第二審には、審理主宰者に対して法曹資格が必要なことが法律上定められた。ただし、公的扶助領域においては、状況は異なっていた。すなわち、1948年国民扶助法においては、一審制の上訴審判所が採用されており、そこではチェアマンの資格に関する規定は置かれていない（第3章第5節(3)）。また、現実にも、法曹資格を有する者がチェアマン職に就くことは少なかったとされ、実態としても公的扶助領域と社会保険領域とは異なっている。

(3) 1957年のフランクス報告書では、第一審たる審判所の審理主宰者の法曹資格に関して言及されている。すなわち同報告書は、審判所のチェアマンには、基本的には、法曹資格を有する者が就くべきであるとの勧告を行ったのである。同報告書がこのように主張するのは、審判所の審理においてチェアマン職の果たす役割が非常に重要であること、つまり事案の審理における客観性や適切な事実のふり分けは、法曹資格を持ったチェアマンによってこそ確保されると考えられること、という根拠による。しかしながら同時に、同報告書は、法曹資格のない者の中にもチェアマンに適した人物はいるため、法曹資格のないチェアマンを禁止すべきではない、とも述べている（以上、第3章第6節II(3)）。

ただし、同報告書を受けた1960年代までの段階では、フランクス報告書が勧告した、審判所のチェアマンに法曹資格を要求することの法定化は果たされなかった。この状況は、1966年に国民保険一般と労災保険に関する権利救済の機構が統合された段階でも変わっていない。つまり、審判所制度上、法曹資格が法律上明文によって要求されるのは、第二審の審判所たるコミッショナーの段階のみに止まっていたのである（もっとも、第一審たる審判所においても、事実上は、法曹資格を有している者がチェアマンに就くことが多かった。しかしながら、公的扶助領域の

審判所では、法曹資格を有する者がチェアマンに就くことは稀であった)
(以上、第4章第1節(2))。

(4) 1975年に公表されたベル報告書においては、公的扶助(補足給付)領域の審判所の質の低さが批判にさらされ、そのチェアマンに法曹資格を要求する法規定を定めるべきであるとの勧告がされた(第4章第6節(2))。これを受けて、1983年健康・社会サービスおよび社会保障裁決法で、社会保険領域と公的扶助領域の審判所が統合された際に、ついに第一審たる審判所のチェアマンに、パリスト・ソリシタおよびアドヴォケイトの法曹資格が、法律の明文によって要求されるに至った(第4章第8節I(3))。

(5) その後、1990年代後半の審判所の見直しの際の緑書において、政府は、第一審たる審判所のメンバー構成を変革する(原則3人とする従来の構成をやめ、2人制ないし独任制を原則化する)と同時に、チェアマンについて法曹資格を要求しない方針を立てた。しかし結局、1998年社会保障法の立法段階においては、第一審たる審判所のメンバーのうち少なくとも1人は法曹資格を有すべきことが規定された(以上、第5章第5節III(1))。この方式は、基本的には現在でも維持されている。

(6) ここまで検討した権利救済機関の審理主宰者の法曹資格に関する問題は、以下のようにまとめることができよう。

審判所制度黎明期には、審判所の手続の非形式性・簡易性、通常裁判所との差異という思想を反映して、一般に審判所制度においては審理主宰者に法曹資格を要求するということが想定されていなかった。その後、20世紀中葉には、第二審の審判所(独任制のコミッショナー)について、法律上、法曹資格が要求された。このことは、当時の終審であった(つまり現在のように通常裁判所への更なる上訴の仕組みがなかった)第二審としてのコミッショナーにおいては、第一審の審判所に比して、手続の非形式性・簡易性を害してでも、慎重かつ専門的な審理が必要であると考えられたことによるものと推測できる。

1980年代に、第一審たる合議制の審判所においても審理主宰者には法

律上法曹資格が要求されることになったが、これは、手続が幾分、非形式的・簡易でなくなってしまうとしても、審理の質を担保するために、法律の専門家に審判所の審理の中核的役割を委ねようとする選択であったと評価できる。これ以降、第一審・第二審あるいは独任制・合議制の区別なく、審判所の審理においては、審理主宰者が法曹資格を有すべきことが法律上の原則とされており、審判所制度は法曹資格保有者に多くを負った仕組みとなったと言えよう。

V. 書面審理と口頭審理

(1) 審判所における審理が、市民および行政庁によって提出された書面にのみ基づいてなされる場合と、市民および行政が審理に出席し、口頭で自己の主張を提出することができる場合とがある。この点に関しては、次のようにまとめられる。

(2) 1990年代に至るまで、審判所制度においては、基本的に、一貫して口頭審理が原則とされ、書面審理は、裁決のために口頭審理が不必要であると審判所によって判断されるような例外的な場合にのみ用いられてきた(例として、第3章第2節II(2))。このような扱いは、審判所に対して上訴を提起しようとする市民が、書面によって自己の主張を明確にすることに対して熟達していない(法曹代理人を付けることが許されていない時期(本章本節V)にはなおさらである)ことから、上訴人に口頭で主張をさせ、場合によっては審判所が適宜釈明を行うことで、上訴人が真に主張したいことを明らかにする、という審判所の簡易性・非形式的性格から説明できるであろう。

(3) しかしながら、審判所にかかる財政コストの削減を目指した1996年規則改正によって、口頭審理の開催を減らすことが意図され、上訴人が明示的に口頭審理の開催を希望しない限り、書面のみによる審理によって裁決が出されることとなった。この書面審理の原則化に対しては、上訴人が口頭審理への出席を通じて上訴に参加する場合に比して、書面審理のみによる場合は上訴認容率が明らかに低下するとの理由から、強

い批判が寄せられた。さらに、口頭審理に上訴人が出席する場合には、審判所が上訴人とのコミュニケーションを取ることは容易かつ即時にできる他方、書面審理の場合には、提出された書面のみから上訴人の意思をくみ取り、場合によっては、上訴人との書面によるやり取りをする必要がある。よって、書面審理においては、口頭審理におけると同様な形では、審判所の援助的職権主義が実施されなくなる可能性が大きい(以上、第5章第4節)(本章第2節IIとも関連)。口頭審理を選択することが許されている場合も、市民がそれを明示的に選択することが少ない(第6章第1節I(7)参照)ことからすると、どちらの審理形式が原則として規定されるかは重大な問題であり、よって、口頭審理の例外化は重要な差異をもたらすものと評価できる。

(4) 以上のように、上訴人たる市民の観点からは、不慣れな書面によらずに自らの口で主張ができ、また審判所の援助的職権主義がより積極的に行使されることが期待できるため、口頭審理が開催されることが有益であること、ただしその実施には(当事者らの旅費等のような)様々のコストがかかるため、国家の財政面からは口頭審理の開催を極力抑えたいという、トレード・オフの関係を見出すことができよう。

VI. 審判所の審理と代理人の関係

(1) 審判所の審理において、上訴人たる市民(および行政庁)が代理人を付けることができるか否か、という議論もまた、長い歴史の中で変遷を見せている。ここでは、議論の位相を、①そもそも審理において代理人を付けること自体が許されるか否か、②それが許されるとして、代理人の費用はだれが負担する(べき)か、という2つの段階に分けることができる。さらに、ここで言う代理人は、法曹代理人と、非法曹の代理人とに分けることができる。

(2) 審判所の誕生から半世紀ほどの間、審判所の審理において法曹の代理人を付けることは、基本的には消極に解されてきた。例えば、1948年国民保険(給付に関する決定・問題)規則は、第一審の審判所たる国

民保険地方審判所において、非法曹の代理人のみを付けることを許容している（第3章第2節II(1)）。また、1946年国民保険（労働災害）法においては、第一審の審判所たる労災保険地方上訴審判所のチェアマンが、特別の事情ありとして許容する場合にのみ、同審判所において法曹の代理人を付けることが許された（第3章第3節II(1)）。しかしながら、これらの場合にも、第二審の審判所であるコミッショナー段階の審理においては、法曹の代理人を付けることが許容されている（第3章第2節II(2)）。

このように、審判所において基本的に法曹代理人を排除とする規定の背景には、審判所の手続は司法裁判所のものと違い、簡易で非形式的（informal）であるべきであるのに、法曹代理人がそこに関わってしまうと、そこでの審理が過度に法的・形式的なものになってしまう、という懸念が存在すると考えられる（フランクス報告書；第3章第6節II(3)および同章同節III(2)）。このことは、当時においても、第二審の審判所たるコミッショナーの段階、すなわち経験ある法曹が務めるべきことが法定され、第一審たる審判所と比較して法的な要素が強い審理においては、法曹による代理が許されていたことから分かる。

つまり、当初は審判所の性格を根拠として、法曹代理人は審判所の審理から除外されていた。

(3) しかし、1958年には、社会保険（国民保険・労災保険）と公的扶助（国民扶助）のいずれの領域でも、法曹たる代理人を付けることが許容される規定が置かれた（第4章第1節II(1)）。これは、審判所における法曹代理人の位置づけに関する、従前の立場からの転換であった。この背景には、1957年のフランクス報告書における、審判所に対する従来までの評価との相違が影響していると考えられる。具体的には、審判所を行政機関の付属物ではなく、裁決のための機関であると評価したうえ、第一審たる審判所のチェアマンに法曹資格を要求する点、あるいは第二審たるコミッショナーから司法裁判所への上訴の仕組みを設けることを勧告した点に現われるような、審判所の準司法的性格の強調である。同報告書においても、審判所の非形式的な性格が否定されたわけではない

が、それよりも公正な権利の救済という観点が強く前面に出た結果、審判所の手続を準司法的なものと捉える立場に至ったと考えられる⁶。

この段階において、一審、二審を問わず、審判所において法曹の代理人を付けることが許されるに至った。そしてこれ以降、論点は、審判所において法曹代理人を付ける場合、その費用をだれが負担すべきか、言い換えると、法律扶助の範囲を審判所の審理にまで拡大すべきか、という点に移る。

(4) この点に関し、大法官府による研究の付託を受けて1989年に公表されたゲン報告書は、審判所における法曹代理人の必要性に関する実証的研究である。同報告書は、社会保障法領域の審判所においては、代理人が付いていない場合の上訴認容率が30%であるのに対し、代理人が就いた場合には認容率が48%にまで上昇するということを統計上明らかにした。そしてその上で、審判所においても法律扶助を適用すべきことを勧告した(以上、第5章第2節)。このような、法曹代理人の有用性と法律扶助の審判所領域への拡大を主張する見解は、同報告書以降、一般に定着した。そして、2000年代のレガット報告書に代表されるような改革の際、市民団体や研究者らだけでなく、社会保障法領域の審判所実務に当たるコミッショナーらからも、法曹代理の有用性を強調する見解が提出された(第6章第1節II)。なお、審判所の領域の外側に目を向けると、1990年代の民事司法改革によって、司法裁判所における民事事件の審理の際の法律扶助の範囲は拡大されている(第6章第1節I(1))。

以上のように、法曹代理人の弊害が懸念されていた審判所黎明期とは異なり、20世紀の終盤には、法曹代理人を付けることが市民にとって有益であるということ自体は争われておらず、問題の焦点は、上訴人が法曹代理人を付ける際にかかる費用を、国家が負担すべきか否か(法律扶

⁶ 同報告書自身は、審判所における非形式性の尊重から、法曹代理を積極的に導入しようとはしていないものの、第3章第6節III(2)に記載したような事情からは、法曹代理に対するシンパシーを感じ取ることができる。

助の範囲を審判所の審理にも広げるべきか否か)、という点に収斂していたと見ることが可能である。そして、そこでの構図は、市民・研究者の側からは法律扶助の拡大が要求され、国家は主として財政的な理由からそれを拒否する、というものである。

(5) しかしながら、近時、審判所の職権主義との関係で、審判所における代理人（法曹と非法曹とを問わない）の重要性が以前ほどではなくなったとする研究結果が示された。アドラーによるこの研究では、代理人を付けるか付けないかによる上訴認容率の差は、社会保障法領域においては6%に過ぎないこと、さらに、上訴人たる市民本人が、審理の事前手続（pre-hearing）を利用すれば、審理において代理人を付けるよりも上訴認容率が上回ることが示された。アドラーは、このような結果の背景には、審判所の援助的・介入的な職権主義の影響があると分析している（以上、第6章第6節）。

(6) 以上検討した、審判所と代理人の関係をまとめると、次のように言えよう。

審判所の手続の非形式性・簡易性が特に重視された20世紀中葉までは、上訴人たる市民の友人や所属組合の担当者など、非法曹の代理人を付けることは許されていたものの、法曹代理人を付けることは禁じられていた。ただしこの時期も、第二審の審判所たるコミッショナーの段階においては、法曹の代理人を付けることが許容されていた。これは、本章本節Ⅳで述べたとおり、コミッショナーの段階では、手続の非形式性・簡易性を多少犠牲にして、慎重かつ専門的・形式的な審理が実施された結果、非形式性・簡易性に配慮する必要性がなく、法曹代理人を禁止する根拠がなかったためであると考えられる。

1958年以降、社会保険・公的扶助いずれの領域の審判所においても、法曹代理人を付けることが許されるに至る。これは、時期こそ多少ずれているものの、審判所の審理主宰者に法曹資格が法律上要求されるような、審判所の司法化、あるいは専門家を登用する流れの一環に位置づけられるであろう。

また、1990年代には通常裁判所における民事法律扶助が拡大されたにもかかわらず、特に1989年のゲン報告書以降顕著な、審判所における法曹代理の国費による保障(法律扶助の適用)の要求を、政府が頑なに拒み続けているのは、主として財政的な理由によるものである。しかし、審判所における援助的職権主義により、法律扶助は不必要となったとの見解も見られる。援助的職権主義に関する裁判例が、上訴人たる市民が法曹代理人を付けているか否かという点を意識して判示を行ったとみられることからすると、政府による法律扶助の拒否が、審判所の援助的職権主義の展開・法原理化を推し進めたとの分析も可能であろう。

Ⅶ. 社会保障法領域の審判所の独自性

(1) 本稿が分析検討の対象を主として社会保障法領域に限定している関係上、以上のような諸論点に対して、(権利救済論一般に対する)社会保障法領域の独自性がどのように、またどの程度、影響を与えているのかを検討する必要がある。結論から言えば、イギリスにおいては、社会保障法という法領域における権利救済の特殊性に対する考慮が、同領域の審判所制度のみならず、市民対行政の紛争を扱う審判所制度全体の発展に強く影響を与えていると考えられる。

(2) そもそも、審判所制度の誕生の経緯自体が、社会保障法領域の特殊性を強く反映したものであった。すなわち、20世紀初頭には、失業保険にかかる法的紛争のような、労働者階級の生活状況に強く影響を与えるような問題に関して、同階級に対する理解が不十分であった通常裁判所の裁判官では適切に対処することが困難と考えられており、そのことから、通常裁判所とは異なる特別の権利救済機関が設けられる必要性が主張されたのである。(第2章第3節Ⅱ(7))。ここでは、労働者階級の問題を十分に理解しており、それに適切に対応できる審理がなされる必要があったため、特別の権利救済機関たる審判所において、利益代表者が審理のメンバーに加えられた(第2章第3節Ⅱ(5)および(8))のは当然の帰結であったと評価できる。しかも、問題が市民の生活に直結している

(給付を受けら得るか否かという問題が、文字通り、市民の生活を左右する) という性質を有していたため、審判所の審理手続は、通常裁判所の形式的かつ慎重な手続とは差別化され、非形式的で簡易・迅速なものにとどめられた。この非形式性・簡易迅速性という価値の重視は、審判所における法曹代理の禁止(本章本節Ⅵ)の議論に象徴されるが、この法曹代理の禁止が、市民本人による上訴が追行可能であるための審理の非形式性・簡易迅速性を、さらに裏から要求したと言えよう。

このように考えると、通常裁判所とは異なり、利益代表者が審理メンバーに加えられ、非形式性・簡易迅速性を重視するという特徴を備えた審判所制度が、社会保障法領域において誕生したことには、一定程度の必然性が含まれていたと評価しうる。

(3) 審判所制度始まって以来初の大規模な改革であるとされる、1957年のフランス報告書による勧告後の法改正においては、審判所の独立性の向上や司法化傾向に関する重要な改革が実施されたが、これらの改革には、社会保障法領域の特殊性がそれほど反映されていないように思われる。同報告書は、土地の強制収用に関する政治的不祥事を契機として企画されたものであり、行政行為一般からの市民の権利救済を問題関心としていたためである(第3章第6節Ⅰ)。そのため、同報告書における改革は、審判所制度全般にかかるものであり、社会保障法領域の審判所もそれらの一環としての影響を受けるにとどまった。

続く1958年には、審判所における審理は職権主義的であることが、裁判例(ハブル事件判決)によって初めて示された。この事件は、社会保障法領域(労災保険)のものであった。同事件の判旨によると、職権主義的審理が採られる根拠は、医療上訴審判所の審理が、通常裁判所のような訴訟手続とは異なり、第一次的決定を実施する行政庁と同様の機能を実施するものであるということであった(第3章第7節Ⅱ)。当時は、どの法領域においても、審判所の機能を行政権的なものと捉えることが一般的であった(むしろ、同事件の医療上訴審判所は、法律上、他の審判所と比して、第一次的決定を実施する行政庁との差異が強調されてい

たようにも見える)。そのことからすると、社会保障法領域の審判所において職権主義が誕生したこと自体は、偶然の産物であったと言えるかもしれない。

これらに対し、バル報告書は対象を公的扶助領域の審判所に特化した研究であった。同報告書の研究成果を経た法改正で、社会保障上訴審判所主席審判官オフィスの主席審判官が、援助的職権主義の実施に関する声明を発表したが、これは、社会保障法領域における、上訴人たる市民の置かれた経済的・肉体的・精神的状況に対する理解を背景としていると言えよう。つまり、職権主義自体が社会保障法領域において発生したことは偶然であったとしても、その職権主義に、市民の援助という意味が付与されたことには、社会保障法領域の特殊性が反映していたのである。

(4) 2002年のレガット報告書によってもたらされた、市民対行政の紛争を扱う審判所の統一化については、同報告書が、前述のフランクス報告書と同様に審判所制度全般の改革を企図していることから、社会保障法領域の特殊性が同報告書の内容一般に影響を与えていると一般的に述べることはできないかもしれない。また、この審判所の統一化と、行政庁からの完全な独立の達成のための司法権への編入が、一定の関連性を有していることを念頭に置けば、審判所の司法権への編入に関しても、社会保障法領域の特殊性が第一義的な影響力を与えたとは言えないであろう。すなわち、行政庁からの独立性の達成という問題は、社会保障法領域に限らず、市民対行政の紛争を扱う審判所一般に共通する課題であるからである。

しかしながら、同報告書の目指した審判所の統一化と独立性の強化は、当時最大の規模を誇った社会保障法領域の審判所を取り込むことなしには、その達成は不可能であった。当時、社会保障法領域の審判所は、他の領域と比して独立性等の点で優位な地位にあったため、同報告書が、審判所の統一と独立性強化への参画を社会保障法領域の審判所に強いるためには、同報告書の勧告内容が、当時の社会保障法領域の審判所の欠

点を改善するものとして説得力を持っている必要があった（事実、社会保障法領域の審判所は、統一化に参画する必要はないとの主張が、社会保障関連省庁からなされた）（第6章第1節I）。このように考えると、それまでに社会保障法領域の審判所が磨いてきた独立性等の程度が、レガット報告書の勧告内容の最低ラインを規定したと見ることもでき、この点では社会保障法領域の特殊性が審判所制度一般の単一化と独立性の更なる向上に影響を与えたと言えよう。

さらに、上記のような審判所の単一化および独立性の達成と並んで、同報告書が目指した今一つの目標として、審判所を市民にとって利用しやすくし、代理人をつけずに自分自身で上訴を行うことを容易にするというものがあった。この目的を達成するために、同報告書は、社会保障法領域に限らず、審判所制度一般において援助的アプローチ（enabling approach）を活用することを言明している（第6章第1節I(3)）。同報告書自身は、このようなアプローチを職権主義と呼称することを否定するものの、その内実は社会保障法領域において発展してきた援助的職権主義であることが明らかであった。すなわち、レガット報告書が、審判所の審理において、市民自身が代理人を付けずに追行することを可能とするような選択肢を採ったことにより、社会保障法領域で発生した援助的職権主義が、同領域を超えて、審判所制度一般に広まったということができよう。

(5) ここまで検討してきた、審判所制度の展開に関しては、以下のようによまとめることができる。近代的審判所制度が社会保障法領域で発生してきたことには、一定の必然性が存在した。その後、審判所一般の独立性が向上するフランクス報告書による改革、および職権主義の誕生においては、社会保障法領域の特殊性がそれほど影響を与えられたとは考えにくかった。しかし、ベル報告書以降の援助的職権主義の生成と定着は、社会保障法領域の特殊性を反映したものであったし、レガット報告書による審判所の単一化・独立性の向上、および審判所一般における援助的アプローチという考え方も、それ以前に社会保障法領域の審判所に

において発達していた様式を、審判所制度一般に拡張したもの（あるいは少なくともその前提としていたもの）と考えられる。

第2節 独立性と職権主義

I. 独立性の進展

(1) イギリス社会保障法領域における審判所制度は、その誕生時から長く行政権に属する時期を経験しており、今日における独立性（行政権と完全に切り離され、司法権に属していること）を達成するまでに、ほぼ一世紀の年月を費やしている（本章第1節I）。しかしながら、この審判所制度は、誕生当時から、すべて社会保障給付を担当する行政庁、あるいはその上級庁の官吏によって構成されているというようなものではなかった。具体的には、審判所黎明期でさえも、審判所のメンバーには労働者代表、使用者代表が含まれており、その限りで、行政からの一定程度の独立性を備えていたと評価できるのである（本章第1節III）。このようなメンバー構成には、社会保障法領域の審判所制度が、必ずしも経済的に恵まれていない労働者階級の人々の、日々の生活に直結する紛争を扱うものであることから、この種の紛争の解決は通常裁判所の裁判官に任せるのは適切ではないと考えられた、という社会保障法領域の特殊性が一定程度反映されていると考えられる（本章第1節VII）。つまり、労働者らの生活にかかる紛争にシンパシーを持って対処できる人材が、審判所の構成員に加わることが要求されていたのである。これに加え、個々の実体法ごとに異なった権利救済機関が設けられていたため（本章第1節II）、当該実体法上の給付に利害関係を有する者の代表が、自らの同輩の関係する紛争の解決に関わるという点で、審判所の構成は、民主性の契機を内包していたと言える。

以上のように、審判所黎明期からの審判所の独立性は、行政権からの機構的な独立ではなく、審判所の構成員の面で、民主性を担保することによって達成されていたと表現することができよう。

ここにおいて、行政権からの機構的な独立が当初から目指されなかつ

た理由は、通常裁判所・司法権への敬遠という観点から説明することが可能である。再三述べるように、通常裁判所においては社会保障法領域の紛争の解決が適切になされないという懸念から、そもそも特殊の権利救済機関としての審判所制度が設けられたのであるし、審判所の制度設計においても、第一審の審理主宰者としてのチェアマンには当初、法曹資格が法律上要求されていなかったこと(本章第1節Ⅳ)、審判所の審理において法曹代理人を付けることが法律上禁じられていたこと(本章第1節Ⅵ)などから、通常裁判所あるいは司法権の敬遠という志向を看取することができる。

(2) このように、行政権の内部に属しながらも、構成員に利益代表を加えることで、社会保障給付行政を実施する行政庁からの一定の独立性を確保しようとしていた審判所制度は、20世紀中葉以降、その立ち位置を、司法権寄りの方向へと少しずつ移動させていく。この傾向は、具体的には以下の諸点に現われている。まず、第二段階の審判所の決定に不服がある場合に、上訴人は、通常裁判所への上訴が可能とされたように、審判所と通常裁判所との制度上の連携が形成された(本章第1節Ⅰ)。また、第一段階・第二段階の審判所ともに、審理主宰者に法曹資格を有する者が就くべきことが、法律上規定された(本章第1節Ⅳ)。さらに、審判所の審理において、従前は禁止されていた、あるいは条件付きで例外的に許容されるにとどまっていた法曹代理人の利用が、一般的に許容されるに至った(本章第1節Ⅳ)。裁判例においても、審判所の性質を単純な行政権と評価するのではなく、「準司法的」なものとする評価が目立ってきた(本章第1節Ⅰ)。

このように、審判所がかつて敬遠していた通常裁判所に対して、近接する傾向を示してきた背景には、審判所における権利救済の質の向上と、権利救済の実質化という観点があったと評価できよう。

前者に関しては、例えば、ベル報告書によって、公的扶助領域の審判所のチェアマンの質の低さが批判された際、批判にさらされたチェアマンらが一般的に非法律家であったことが多かったため、チェアマンに法

曹資格を要求すべきという主張につながったことが想起されよう(本章第1節Ⅳ(4))。さらに、1990年代後半において、審判所黎明期から重大な役割を果たしていた非法律家の利益代表者が、審判所のメンバーに任命される余地が法律上失われ、そのメンバーがすべて法律あるいはその他一定の資格を有する専門家によって独占されることになった点も、同一の傾向と考えることができるかもしれない(本章第1節Ⅲ(4))。

また、後者に関しては、審判所は出自からして通常裁判所とは異なる様式をとるべきもので、その非形式性・簡易性を害すべきではない、というような従来型の形式論よりも、審判所を利用する上訴人たる市民の権利救済が実効的たりうるか否かを重視すべきだという実質論が優勢になったということが示される。このことは、例えば先に挙げた法曹代理の一般的許容の点に現われている。

ただ、このような審判所の司法化、あるいは専門家重用化という傾向は、それ自体が、審判所の独立性の向上を直接に意味するものではないことには注意が必要である。例えば、審判所のチェアマンに法律上法曹資格が要求されたとしても、法曹資格を有するが行政庁と深い関係を有しているような人材が、チェアマンとして任命されることもあり得る。また、上訴人たる市民が法曹代理人を利用することが許容されたとしても、そのことは審理における上訴人の主張がより法的に優れたものになることを保障するに過ぎず、それによって上訴人たる市民が結果として利益を被るとしても、このことと審判所の独立性とは関係しない。さらに、かつての利益代表のうち、少なくとも1名は上訴人たる市民と同じ利益状況(被保険者としての地位など)にある者としての資格で審判所の審理に参加していた(その限りで、当該メンバーに関しては行政庁からの距離が確保されていた)ことからすると、利益代表メンバーの廃止は、審判所の独立性との関係では後退とすらみられるかもしれない。

しかしながら、後に検討するように、2000年代には、審判所の完全な独立が、まさに審判所の司法権への編入によって達成されることとなる。その点において、この時期の審判所の司法化の傾向は、それ自体は独立

性の問題とは別個に捉えられるべきものであるが、現代における審判所の独立性の達成のための非常に重要な布石となっていたと評価できる。

(3) また、以上のような司法化の傾向に合わせて、審判所の独立性を直接的に強化する様々な施策も講じられてきた。そのうちでも特に重要なものは、審判所の統括機関（社会保障審判所主席審判官オフィス）の設置である。具体的には、大法官と法務総裁の協議によって選ばれ、高度の身分保障を享受する主席審判官が、審判所のチェアマン、メンバーのみならず、審判所において働く一般事務職員の任命までも実施することとされた。これによって、社会保障法領域においては、審判所と行政庁との組織的な独立性が、かなりの程度まで高度化された（ただし、首席審判官やチェアマンら報酬・手当等の面では、依然として行政庁との関係が残っていた）。

いずれにせよ、この時期においては、司法化の傾向よりも、統括機関の設置の方が、審判所の独立性の向上に対して直接的な影響を与えていたと言えよう。

(4) 上述のような審判所の司法化の傾向と、並行して進行した独立性の向上という重要な変化にもかかわらず、これまでの段階では、あくまで審判所は本質的には行政権に属していたことに注意が必要である。

これに対し、審判所制度の独立性に関する最大の変革は、2000年代以降の審判所制度改革に伴うものである。具体的には、審判所制度が行政権ではなく司法権に属せしめられたことで、審判所制度と、社会保障法領域の給付行政を実施する行政庁との関係は、いかなる側面においても、明確に切断された(本章第1節I(5))。このことは、審判所の審理を実施するメンバーらの任命や報酬等の規定のみならず、それを補助する職員の間接的関与、あるいは審理の場所等ですらも、独立性との関連では重要であることを示していると言えよう。また、ここでは、上記の各要素の、審判所の審理への実質的な影響のほかに、審判所を利用しようとする市民が、審判所が行政庁から独立していることを確信することができ、両者間の不適切なつながりへの疑念を持たないようにすることも、目指され

ているように思われる。

(5) また、実体法の類型(社会保険や公的扶助の区別)と、審判所の独立性の程度の関連性という論点も検討する必要があるだろう。

黎明期には、各実体法ごとに異なった審判所制度が設けられ、その後、実体法の類型ごとに審判所がまとまって発展した。これらの時期には、社会保険領域の審判所の方が、公的扶助領域のそれよりも、メンバー構成の点において、独立性が高かった。しかしながら1983年までに、社会保険領域と公的扶助領域の審判所制度は完全に統合され、さらに現在では、この審判所制度の統合は市民と行政が争う領域全般に及んでいる(以上、本章第1節IIおよびIII)。

このような審判所制度の展開からまず明らかになるのは、実体法制度の差異に関係なく、単一の権利救済制度を形成することは可能であるということである。これは、現在のように権利救済機関が司法権に属しているか、それともかつてのように行政権に属しているかということとは無関係であると言えよう。なぜなら、審判所制度が明らかに行政権に属していた1983年の時点で、すでに、実体法上の差異が著しいと考えられていた社会保険領域と公的扶助領域で、上述のような審判所制度の統合が達成されたためである。

そして、実体法制度の差異に関わらず単一の権利救済機関を設けることができるということは、権利救済機関の行政庁からの独立性の程度も同様に、実体法の如何に関わらず一律の水準に揃えることが可能であるということの意味する。これも、現在の司法権としての審判所においては言うまでもないことだが、1983年時点の社会保障上訴審判所でさえ、そのメンバー構成や任命方法を見れば、扱われる紛争の内容が社会保険であれ公的扶助であれ、独立性に影響を与える要素に差異が設けられていないことから明白である。

(6) このように、実体法制度のいかんに関わらず、独立性の程度が一律である権利救済制度を構築することが可能であることを念頭において、イギリスの審判所制度の展開を振り返ってみると、行政庁からの独

立性の程度が低かった審判所制度やその他の権利救済制度において、なぜそのように独立性が低い仕組みが設けられていたのか、という点に関して検討をする必要があるだろう。

例えば、1934年失業法の失業扶助審判所（およびその後継機関）では、審判所メンバーに、チェアマン1名とその他のメンバー2人が含まれており、その他のメンバーのうちの1名は労働者代表で、もう1名は、失業扶助の給付行政を担当する失業扶助庁の職員を同庁自身が任命することとされていた（第2章第5節Ⅲ(3)）。当時、審判所のメンバー構成では利益代表の考え方が採られていて、国民保険領域の審判所では、チェアマン以外のメンバーが使用者代表と被保険者（被用者）代表から構成されていたため、使用者が保険料を支払わない失業扶助制度の審判所においては、使用者代表が欠けることが当然であったかもしれない。しかしながら、そこに給付行政を実施する行政庁のメンバーが加わることは、論理必然でもないし（学識経験者を公益代表として加えることもあり得たはずである）、正当でもないであろう。この点は当時でも大いに批判されており、失業扶助審判所が市民の権利の救済を念頭に置いていたとは言えない、との評価も受けている（第2章第5節Ⅲ(4)）。つまり、外観上は権利救済を実施する機関を設けることで、失業扶助制度の実施に関して、大臣に対する社会からの圧力を回避しつつ（この仕組みによって大臣は、給付の否定された事案に関し、自らの決定ではなく第三者機関である権利救済機関の決定によるものであると主張できる）、審判所のメンバー構成に行政庁を代表するメンバーを加えることで、実際上は、権利救済段階においても給付の可否にかかる審理に行政庁が影響を与える余地を残すような仕組みであったと評価できる。

さらに、1986年社会保障法によって作られた社会基金における不服申立制度の形成過程が、より明白な例となるであろう。社会基金においては、権利救済制度としての審判所の仕組みを採用することが拒絶され、内部的再審査制度のみが設けられることとなった。この背景には、社会基金制度の前身の給付では、多くの法的紛争が生じていて、それを当時

扱っていた審判所が、市民からの上訴をかなり多く認容していたのに対し、社会基金制度では、予算上、給付額の上限が設けられており、それを上回るような給付を実施することは国家財政上許されなかったという事情がある(第5章第1節Ⅲ)。

このように考えると、国家財政の状況を勘案しつつ給付全体を量的にコントロールするような給付の実施決定が実務上行われる中で、国家財政の状況を顧慮する志向を持たない権利救済機関が設けられると、給付制度の運営に影響が生じる恐れがあり、それは望ましくないと考えられたのではないかと推測される。

(7) ここまで検討した、審判所の独立性の展開は、以下のように要約できよう。

審判所の独立性を確保するための仕組みは、初期には利益代表の審判所メンバーへの組み込み(民主制の契機)、中期には審判所メンバーの任命権者の工夫、そして後期には機構全体の行政からの切り離しといった経過を辿っている。中期以降底流していた、法律専門家への信頼とそこからくる審判所の司法(近接)化が、後期における審判所の司法権への組み込みへの布石となっていた。

また、審判所制度の独立性の程度は、実体法制度のあり方に影響されないということが明らかになった。独立性が欠如した権利救済機関が設けられている場合には、その背景に、国家財政の状況との関係において給付全体を量的にコントロールするような実務上の制度運営に対して、権利救済制度が影響を与えることが懸念された、との事情が存在するのではないかと推測された。

II. 職権主義の展開

(1) 審判所における独立性への問題関心とその展開と比較すると、審判所の審理における職権主義の誕生は、時期的に遅れている。審判所では職権主義的審理が採られるということを初めて明示したのは、1958年のハブル事件判決であった。ここでは、職権主義が採られる根拠は、審

判所が社会保障給付行政を担う機構の一部を構成していることに求められていた(以上、第3章第7節)。すなわち、審判所が行政権に属しており、各実体法の付属物(本章第1節II)とされていたことこそが、職権主義的審理の根拠となっていたのである。ここでは、審判所の職権主義的審理が目指すのは、第一義的には正確な給付の決定・給付にかかる真実の事実関係の発見であったと言えよう。

しかしながら、この正確な給付の決定・真実発見としての職権主義は、行政にとっても市民にとっても単一であるはずの「真実」を発見することにはつながっていなかった可能性があると評価できる。言い換えると、職権主義的審理によって発見されるのは、多くは、行政庁の主張の方向性に沿う(多くの場合は給付を抑制する方向に働くような)事実であり、そのことから、当該事実を前提として、当初の給付にかかる第一次的決定が、市民にとって不利に変更される、という事案が典型的に生じることとなる。これに対し、上訴人たる市民が、知識不足等の事情から主張していない(あるいは主張できなかった)、市民にとって有利な論点ないし事実が、審判所の職権主義的審理によって発見され、それによって当初の第一次的決定が市民にとって有利に変更される、という裁判例は、少なくとも1970年代以前においては、管見の限り見出すことができなかった。むしろ市民の側からは、審判所の性質が単純な行政権ではなく、準司法的な性質を備えており、審判所の審理手続は自然的正義にかなったものでなくてはならない、との理論によって、行政庁に有利な職権主義的審理からもたらされる不意打ちを防ぐという手法が対抗策として取られるほどであった。

むろん、本稿は、当時存在したすべての裁判例・審判例を網羅的に検討したわけではなく、その意味では実証研究としての性質を有するものではないため、裁判例・審判例の傾向を評価することに対しては慎重であるべきと考えられるが、収集し得た限りの裁判例・審判例を検討する限りにおいては、上記のような一般的な傾向を見出すことができた。つまりこの時期には、職権主義が真実の発見を目指していると言っても、

それは市民と行政庁とで共通し単一であるはずの「真実」ではなく、行政庁にとっての「真実」であり、いわば片面的に作用する真実の発見になっていた可能性がある。そしてこのような事態には、審判所の独立性の程度とも少なからず関連していたように考えられる(この点は本章本節Ⅲにおいて詳述する)。

(2) 審判所の職権主義の性質に関して変化が生じたのは、1975年のベル報告書や、1983年に設置された社会保障上訴審判所首席審判官オフィスの初代首席審判官が、審判所の援助的役割について言及したところからであると考えられる。特に後者では、「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」こと、審判所の「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、またそうできたと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」ことが示されている(第4章第8節Ⅲ)。審判所行政に関して強大な権限を有する機関のトップがこのような発言をしたことは、審判所実務にも多大な影響を与えたものと解される。

ここにおいて、職権主義的審理は、上訴人たる市民に対する支援という観点から捉え直されることとなった。すなわち、上訴人たる市民は審判所の審理のような場において、自己の主張を十全になし得るほど場慣れしているわけではなく、さらに、市民は審理において相手方たる行政庁と対峙することになるが、両者間には経済力・情報力・専門性等の点で力関係に大きな開きがある。このような市民と行政庁との非対等性を修正する役割が、審判所の職権主義的審理に託されたのである。つまり、従前の時期における職権主義の理念を、正確な給付決定・真実の発見(しかしその実態は片面的な真実発見であった)であると表現できるとすると、この時期には、当事者たる市民の援助・当事者間の非対等性の修正が、職権主義の理念となったと評することができよう。

もちろん、ここで言う、当事者たる市民の援助・当事者間の非対等性

の修正は、社会保障実体法上の給付要件を超えてまで、市民に有利に働くものではない。これはあくまで、実体法上の要件が満たされているか否かを審理する上での、手続法的な援助に止まるのであり、給付要件を満たさない市民に対して給付を行うような意味での「援助」ではあり得ない（そのような裁判例・審判例は、少なくとも管見の限り見当たらなかった）。その点では、ここにおける、当事者援助的職権主義も、真実の発見という要因を当然に含んでいると言えるし（ただしここでは、先のような片面的な真実発見ではなく、両面的な真実の発見である）、そのため、当事者援助的職権主義が行使された結果、市民に不利な事実や論点が判明し、市民が、第一次的決定よりも、また審理における行政庁の主張よりも、自己にとって不利な裁決を下されることも十分にあり得る。しかしながらそれでも、従前の職権主義には備えられていなかった、市民の援助という視点が加えられたことは、片面的なものに陥りかねない真実の発見ではなく、当事者間の非対等性を実質的に修正するという点を強調することを可能にしたという意味で、画期的であったと言えよう⁷。

この援助的職権主義が、社会保障法領域で発生したことには、下記の2つの理由から、一定の必然性があると言える。

第一に、社会保障法領域の審判所を利用する市民は、ある社会保障給付の受給に関する何らかの紛争を抱えているわけであるが、当該給付の受給を必要とする市民は、当然に何らかのニーズを生じている。すなわち、彼らは典型的に、世間一般の市民に比して、精神的・肉体的・経済的に厳しい立場に置かれていると言えるのであり、彼らが行政庁と対峙するということになれば、他のどの法領域よりも、当事者間の非対等性

⁷ 新山一雄「西ドイツにおける職権探知原則」成田頼明ほか編『雄川一郎先生献呈論集 行政法の諸問題 下』（有斐閣、1990年）264頁は、西ドイツの行政訴訟における職権探知原則に関して、リヒテンベルクの議論を紹介しつつ、裁判所によって中立的に行われる実体的な真実の究明が、「事実上」、武器平等の原則の実現へと働く傾向を持っているとする。

が顕著になる⁸。ここに、審判所の審理において市民を援助し、当事者間の顕著な非対等性を修正する必要性が強く生じる。

第二に、社会保障給付の性質上、給付の可否（さらには過払い給付の返還の要否）等に関する法的紛争の帰趨は、市民の生活を強く左右する可能性が、他の法領域においてよりも一層顕著であると考えられる。このことは、市民の権利がより慎重かつ正確に判断されるべきことを意味し、上記の第一の理由による市民への援助の必要性を、さらに補強する材料となろう。

以上のような事情から、社会保障法領域においては、審理の公平性を担保する必要性が特に強く、それを達成する手法の一環として、職権主義を活用して当事者間の非対等性を修正するという原理が生み出されたものと推測することができよう。

(3) この援助的職権主義の誕生には、審判所の司法化という状況も関係していると考えられる。その中でも特に重要と思われるのは、審判所の審理主宰者に、法律上、法曹資格が要求されるようになったことである。例えば、審理に慣れていない市民がリラックスできるような雰囲気を作るとか、審理の仕組みを丁寧に説明するというような作業は、非法律家のチェアマンにも可能であったかもしれない。しかしながら、上訴認容の可否に影響を与えるようなレベルでの援助的職権主義を実施するためには、社会保障実体法を要件事実的に正確に理解することが必要であり、同法の複雑性を考えると、それは非法律家にはほぼ不可能であったと考えられるのである。つまり、審判所が法律学的な能力を備えることこそが、援助的職権主義を実施するための前提条件であったと言える。

しかしながら、誕生当初からしばらくの職権主義は、法曹代理人の不在を埋め合わせるような程度には達していなかったとの評価もある。こ

⁸ もちろん、社会保障給付の種類によっては、本文で述べるような評価が当然には当たらない場合もある（例えば年金給付の場合など）。

ここには、上記の議論と一見矛盾するようにも感じられるが、法曹資格を持つ者が審理主宰者を務めることの影響が（いわば逆方向に）生じていたと考えることができるかもしれない。法曹資格を持つ者が普段慣れ親しんでいるのは、当事者主義を基調とする通常裁判所における審理手続である。そこでは、裁定機関たる裁判所が、主張・立証活動のような当事者の責任領域にまで干渉するような審理は望ましくない、との価値が存在するであろう。そのため、結論を逆転させる可能性のあるような、当事者主義の原理を逸脱する程度にまで及ぶ援助的職権主義を実施することに対して、抵抗感が存在したのではないかと考えられる。

(4) 審判所の援助的職権主義は、審判所における法曹代理の利用あるいは法律扶助とも重要な関連を見せている。

ゲン報告書の公表された1980年代以降、審判所において上訴人たる市民が法曹代理人を付けると、上訴認容率が上昇するなど、法曹代理が市民にとって有益であることについては見解が一致していた（本章第1節VI）。また、当時の審判所の司法化傾向から、審判所黎明期のような、法曹代理の許可によって審判所の非形式性が害されるという批判は、もはや当たらないものとなっていた。このため、特に社会保障法領域では、審判所における法曹代理を国費によって賄う法律扶助制度への要求は高かった。

この時点で、審判所において上訴人たる市民が自らの主張を十全になしうることを保障する仕組みとして、大まかには2つの選択肢が存在していたことになる。すなわち、第一が、審判所に対する法律扶助の拡大であり、第二が、審判所の援助的職権主義的審理の一層の活用である。このうち、財政支出を抑えたい政府が、第一の方針を採用することはなかったため、現実には第二の選択肢が採られざるを得なかった。ゲン報告書の分析に明らかなように、従前の職権主義は、法曹代理人の不在を埋め合わせるような程度には達していなかったのであるが、法律扶助の拡大が明確に否定されてしまった以上、法曹代理人が不必要との一般的な合意が得られる程度にまで、審判所は援助的職権主義の内容を向上させる

必要に迫られたものと言える。

また、このことは同時に、通常裁判所による、審判所における職権主義の理解にも影響を与えたと言えよう。具体的には、1998年の法改正によって、法律の文言上、職権主義的審理を実施するか否かに関する裁量が審判所に与えられたのに対し、複数の裁判例および審判例が、審判所が援助的職権主義を実施する法的義務を負うことを認めたのであった。つまり、援助的職権主義が、単に社会保障法領域の審判所における伝統的審理様式であるという理由のみではなく、援助的職権主義に、審判所における法律扶助の欠缺を埋め合わせるような役割が期待されているとの実質的な考慮を加味することによって、援助的職権主義の法的義務の存在を認めたと考えることが正当であるように思える。このような理解の正当性は、上記のような裁判例が、援助的職権主義の法的義務性を論じる際に、法曹代理人の存在等を意識した判示を行っていることから裏打ちされよう。

(5) このように、援助的職権主義によって、審判所における法曹代理人の欠缺を埋め合わせるという考え方を2002年のレガット報告書が示した際には、同報告書に対して「楽観的過ぎる」などといった強い批判が浴びせられた。しかし現在では、援助的職権主義の活用という選択が一定の効果を上げている、と評価する実証的な研究も現れている。当該研究は、審判所の援助的・介入的な職権主義の影響で、代理人を付けるか付けないかによる上訴認容率の差は、社会保障法領域においては6%に過ぎないこと、さらに、上訴人たる市民本人が、審理の事前手続(pre-hearing)を利用すれば、審理において代理人を付けるよりも上訴認容率が上回ることを示している(第6章第6節および本章第1節VI)。当該研究に関しては、統計自体が大規模に実施されたものではないこと、実体法自体が歴史の進展によって変化していて、その変化が権利救済の帰趨にも影響を与える可能性があるにもかかわらずそれを捨象していることなど、その正当性に疑問の余地がないわけではない。しかしながら、同研究が示したデータのうち、上訴人たる市民の満足感が示された部分は、

それ自体否定されようがないのであり、援助主義的職権主義の効用に対する一定の根拠にはなり得よう。

(6) 以上のような職権主義の展開を、今一度まとめると、以下のようになろう。

審判所における職権主義は、当初、真実発見的機能を目指していたと言えるが、そこで言う真実の発見は、行政庁側にとってのみ有利働きがちな、いわば片面的な真実の発見であった可能性がある。その後、社会保障法領域の特殊事情への考慮等から、上訴人たる市民への援助、当事者間の非対等性の修正という観点に力点を置いた、援助的職権主義が発生する。この援助的職権主義は、審判所における法律扶助の適用否定といった事情から、法曹代理人を利用することなく、市民が上訴を進行できるようにするという役割を負うこととなり、その内容を充実させるとともに、審判所にとっての法的義務となるに至った。

III. 独立性と職権主義の相互関連

(1) 本章におけるこれまでの検討を前提とすると、本稿の設定した2つの分析軸である、審判所の行政庁からの独立性、および審判所の審理における職権主義の間には、どのような関連性が見出せるか。

第一に、審判所の職権主義がどのように作用するかということと、審判所の独立性の程度との間に、一定の関連が見出せる。

職権主義の発生当初、それが実際に果たしていた機能は、行政庁の主張の方向性に沿う（多くの場合は給付を抑制する方向に働くような）事実の発見であり、当該事実を前提として、当初の給付にかかる第一次的決定を、市民にとって不利に変更するというものであった（片面的真実発見）（本章本節II）。これは、当時における審判所が行政庁からの独立性を欠いていた事実、および独立性を欠いた審判所制度の構築の背景を併せ考えると、自然であったとも言える。すなわち、行政庁からの独立性の程度が低い審判所制度やその他の権利救済制度においては、給付制度の運営において財政状況等を勘案しつつ給付全体をコントロールする

ような実際上の運用にとって、審判所制度等が行政から独立していることは望ましくないと考えられた可能性があったのであり(本章本節I)、そこにおける職権主義の実施が、市民の側の視点にまで目を行き届かせることが困難であることは必然であった。

その後、審判所の独立性の程度が向上することと併せて、職権主義の内実も、市民と行政との非対等性の修正・市民の援助を目指すようなものに推移した。

すなわち、本稿が審判所の職権主義を分析軸として設定したそもそもの問題関心、具体的には権利救済機関において、市民と行政庁との間の力の格差・非対等性を是正するための審理様式の構築からすると、職権主義が市民援助的な機能を発揮するためには、権利救済機関の独立性が確立していることが前提となると言えるのである。

また、逆から言えば、このことは、独立性の欠如した権利救済機関において、職権主義的審理を実施することの危険性を示すと言えよう。先に述べたように、審判所において独立性が欠如している(メンバーに行政庁の官吏が含まれる、あるいはメンバーの任命に行政庁が関与している)場合、そこには、行政が財政状況等の事情に配慮して給付をコントロールする契機が含まれる可能性がある。そうであるとする、独立性の欠如した権利救済機関における職権主義的審理の実施は、紛争を生じている第一次的決定を再度根拠づけようとするような片面的真実発見に陥りかねない誘因を孕んでいると言えよう。

ただしこの場合、権利救済機関の職権主義的審理を不相当とするのみでは、問題は解決しない。審理における市民と行政庁との間の力の格差・非対等性の問題は残されるためである。この問題を解決するための手がかりは、審判所において援助的職権主義が強化されてきた以下の歴史に見出すことができよう。審判所の審理において、自身の主張を筋道立てて行うことに不慣れな市民が、法曹代理人を付けることの有用性は、再三にわたって指摘されてきたにもかかわらず、イギリスでは、主として財政的な原因から、法曹代理人の費用を国費で賄うこと(法律扶助)を

審判所に拡張適用することを否定する政策決定がなされた。そのため、審判所における審理を、市民が法曹代理人の力を借りずに自力で進行することができるよう、審判所は援助的職権主義を充実させた（本章第1節VI）。つまり、権利救済機関の援助的職権主義に頼ることができない場合、そこでは、国費による法曹代理人の保障が対案として採り得るということになる。ここでは、「国費による」保障という点（法律扶助）が非常に重要であることは言うまでもないであろう。社会保障法領域において権利救済機関を利用しようとする市民は類型的に困難な経済状況に置かれていることが多々あると考えられることからすると⁹、法律扶助なしでは、市民が法曹代理人を利用することは不可能に近いのである。

(2) 独立性と職権主義の関連にかかる第二の点は、権利救済機関のメンバーの、職権主義を実施する能力という点である。

援助的職権主義が、審理に慣れていない市民がリラックスできるような雰囲気を作るとか、審理の仕組みを丁寧に説明するというようなものに止まらず、上訴認容の可否に影響を与えるようなレベルにおいて実施されるためには、複雑な社会保障実体法を要件事実的に正確に把握することが必要である（本章本節II）。そのため、権利救済機関が援助的職権主義を実施しうる前提条件として、同機関に、社会保障法の法律学的理解に優れているメンバーが含まれていることが必要である。このことは、審判所の歴史において、当初はそれほど評価されていなかった援助的職権主義の効果が、審判所の司法化（チェアマンへの法曹資格の要求等）さらには司法権への編入を経て向上したという評価があることによって基礎づけられよう。

社会保障法の法律学的な理解という点で優れている者として、社会保障行政実務を実施している行政庁の官吏、および法曹が考えられよう。このうち、行政庁の官吏を活用すると、上述のような独立性と職権主義の関係性からして、市民の援助としての実質を備えることが困難である

⁹ 前掲註8参照。

と予測されるため、第一義的には法曹の活用が適切ではないかと考えられる。このように、法曹を活用すること自体は、直接には独立性の論点とは関連しない。任命・解任権限、および報酬等の点を社会保障関連の行政省庁にとどめておく限り、メンバーに法曹が含まれても、独立性が向上しているとは言えないためである（もちろん、従前は行政官吏がメンバーに含まれていて、彼と後退する形で法曹が入った場合、その限りにおいて独立性は向上するとも言えるが）。むしろ、法律学的資質の高い（すなわち有効に職権主義を実施しうる）法曹が権利救済機関のメンバーに起用され、任免あるいは報酬規定等によって行政庁とのつながりが温存された場合、市民のエンパワーメントとは逆の（行政と市民の力の格差を拡大する）方向性に向かう可能性もある。

このように考えると、援助主義的職権主義を効果的に実施できるような資質あるメンバーを権利救済機関に起用する場合には、権利救済機関の独立性の達成度にも注意を払う必要性が高い。審判所の独立性の史的展開を参照すると、独立性の程度は、審判所誕生当初の、誰をメンバーとして加えるかというメンバー構成の点から、審判所機構全体の、社会保障関連省庁からの分離という方向性へと移行していることが分かる。ここから考えると、援助的職権主義の実施に必要な法律学的資質という点と、社会保障関連省庁からの分離という点の2つを同時に満たすことができる選択肢として、審判所機構全体の司法権への編入という展開は、非常に理にかなったものであったと評価できよう。

（次号につづく）

[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。