

〈文献紹介〉

Tribunals in the Social Services, by Kathleen Bell.

倉岡小夜

はしがき

本書は、イギリスの社会福祉に関する紛争審査手段としての機構が、1900年代初めより、どのように変化し成長し整備されてきたかを、特に、司法権と行政権との係わり合いの中で考察されたもので、その方向が次第に、司法及び行政の両者からも独立した機構となって組織されていく過程がよく考究されている。日本でも、イギリスと同じく、行政不服審査法による二審制の不服申立制度があるが、委員の構成、任命方法、審査手続及びその現実的機能に多くの相違があることを、この書から教えられた。

本書にある“Social Services”の語は、一般に社会福祉と訳するが、本書では日本における社会福祉の概念より幅広く、社会保障制度全般の意にとらえており、社会保険の他、住宅問題、税に関する問題も含めている。

著者、Kathleen Bell については、イギリス、ニューキャッスル大学の教授というだけで、その他の業績についてはイギリス出版社へも照会したが不明である。

本書は同大学における講義に基づいて書かれたものである。以下、Kathleen Bell の著書の目次構成に従って、その要旨を伝えることとする。

序文

Tribunals（以下、紛争行政審査機関と訳しておく）は、権力の裁決に対し上訴することを個人に可能ならしめる機構である。主として、個人と公の権力間の紛争解決法として、組織・権限・訴訟手続に分けられ、今世紀の初めには僅少だったのがその後、数も行動範囲も増大し、社会福祉における tribunals は、国民保健、業務傷害保険、戦争恩給、家族手当、補助給付、教育、土地問題、収入税地方税の評価額、輸送、家賃問題などの紛争解決の手段として機能している。

一般市民にとっては、通常裁判所よりはるかに大きな意義があり、社会福祉の発展に伴い新たな紛争が生

生している中で、その解決に司法と行政との係り合いの問題が生じ、半世紀以上もの間、論争が続いてきている。

この論文では、tribunals の紹介的考察を行い、第1部では、tribunals の構造上の位置についての関心と福祉国家を背景に発展途上の tribunals を紹介し、第2部では、特別な tribunals の詳細な研究、第3部では、大部分の tribunals に共通な問題について論じる。

第1部

第1篇 憲法論争

〈一般問題〉 現代民主政治下では、経済を安定させ社会福祉を準備し機会均等を促進する力は、新しくより完全な自由を旨とする手段と考えられる一方、個人に働く制限は、その自由を破壊する力を持つとも考えられ、この両面を背景にして tribunals の発展を学んでいくこととする。

〈イギリスにおける緊張〉 行政機関による司法権の行使に基づく、個人と公的機関との紛争に関し、その解決に①裁判所による判決、②行政裁判所による判決、③所轄大臣による裁決、の方法がありながら、今世紀の間じゅう、行政裁判管轄に関する不安の絶えることがなかった。これらの点につき長い論争が続いたが、特に Dicey の“法の支配”についての構想は、法の優位性を強調し自由裁量の存在や特権や、政府側の広範な恣意を排斥せねばならないことを強調しており、また彼が法案の調査から、立法と司法両方の権限が行政部に与えられていることを明らかにしている。更に、Lord Hewart も“新専制政治”の中で、政府各省により行使される権限の多くは、議会や裁判所による制禦に従わず専制的であると主張している。

〈大臣の権限に関する委員会ドナモア〉 ドナモア委員会の任務は、立法と判決に行使される権力の考察、及び国会の国権の最高機関としての地位と法の優位性についての憲法原理を守るための保護性・必要性の報告に関するものであるが、同委員会は、政治・経済・

社会の変化が行政部に多少の立法・司法の権限を与えることは止むを得ないことを認めながらも、裁決の広い権限を行政部に与えたことは、個人を司法裁判所に近づくことを許さぬことになり、この際、国民の自由が保持されるためには保護が必要であり、通常の行政上の裁決を司法・準司法の裁決と分ける努力をし、一般に司法裁決を裁判所に委すべきだと結論している。更に委員会は純粋な行政的判決と、司法的・準司法的判決とを区別し、行政的判決においては訴訟の仲裁付託や訴訟弁論の重視・訴訟争点の解決に義務はないという点をその概括的区分としているが、この区分は単純すぎ、行政機関でなされる司法判決には自由裁量の要素を認めてよいのではないであろうか。一方、公けの行政の中から起ってくる紛争は、通常裁判所の能力を超えて増加し、一層 tribunals を利用する傾向を促し、皮肉にもこの委員会の報告書は、委員会が阻止しようとした tribunals の発展を間接的に強めることとなった。

第2篇 ドナモア委員会とフランクス委員会の間の展開

〈一般的傾向〉 ドナモア委員会の報告にも拘らず、1939年に始まった長い戦争は、国民の保険及び福祉への関心を深め、豊かな社会福祉への要求は高まり、そのための問題解決に tribunals が新たに設立され、或るものは以前通常裁判所で扱った問題を受け、或るものは新しい論争を扱い、既存の tribunals のあるものはより広い裁判管轄を与えられた。

1940年代の社会福祉 tribunals の改正された重要な部分につき分類考察すると、

- (1) 年金上訴 tribunals 法、1943年。
(軍事扶助や戦時傷害の恩給請求却下に対する上訴機構の改正)
- (2) 家族手当法、1945年。
(新しい家族手当制度では初めは家族手当法のもとで任命された調定官により上訴されたが、1959年に、国民保険の上訴機構に移行された。)
- (3) 国民保険 tribunals、1946年。
(1911年にできた旧法は、良好に運行されていたので、新 tribunals はこれをモデルに作られた。もし保険局の裁決に不満な場合はその土地の tribunals に上訴でき、更に国民保険委員会に再上訴できる。)
- (4) 国民保険業務傷害 tribunals、1946年。

(旧労働者補償制度と入れ替ったもので労働災害による傷害年金の請求に関する保険局の裁決に対する上訴を受ける。更に国民保険委員会に再上訴できる。また同法には、医療局及び医療上訴 tribunals が含まれ、廃疾年金の請求に関して能力喪失と程度についてなされた決定に不満があれば上訴でき、更に国民保険委員会に再上訴できる。)

- (5) 国民保健事業法下の tribunals、1946年。
(複雑な tribunals が設置され、一部は古い国民保健制度により既存していたものであるが、別に新しい裁決機関も設けられた。)
- (6) 児童のボランティア・ホーム上訴 tribunals、1948年。
(児童法が同ホームの登録を大臣に要求したので、登録の拒絶に対する上訴制度の tribunals が設立された。)
- (7) 国民扶助上訴 tribunals、1934年。
(戦争中に旧失業扶助法に代りできたもので、機能は拡大されて貧困の救済阻止と新しい扶助年金制度を含むようになり、機構も拡大された。戦後一段と発展し、それまでの救貧法が廃止され国民扶助法により運用される新しい扶助事業が始まり、tribunals の再建も必要となったのである。)

今や、1940年代の改正法は、つぎつぎと、上訴と裁決の機構を設立していったのである。

〈増大する関心〉 1940年代の社会福祉 tribunals、全般の改正にも拘らず成功しなかった福祉国家の建設は、強まる経済社会の統制と共に国民に不安を与え、政党も自由についての増大する不安に真剣にとり組まざるを得なくなってきた。1955年11月、Franks を長とする行政裁判所調査委員会が任命された。

〈通常裁判所よりも tribunals を〉

例えば、社会保険関係の訴訟が大量に増した高価な費用と時間のかゝる通常裁判は、未解決事件の堆積を起こしてくるようになり費用も安く、スピード性もあり、代理人も特に専門的知識も不要な tribunals は、公益性のある権利実現の手段と喜ばれたのだが、そのようにして、行政の一部と考えられていた tribunals は、フランクスの勧告等により独立の方向へ大きく進み始めた。1948年、国民扶助法が成立したときには、局にはもはやその代表者を tribunals に持たず、tribunals の委員長や委員に直接の影響を及ぼすこともなかった。既存の裁判所が、社会・法令から生じる

司法的問題のすべてを扱うには不適當・不可能になりつつあるということは、新しい社会の苦しい、しかし逃れることのできない現実となってきた。

第3篇 フランクス報告書とその結果

1955年、オリヴァ・フランクス卿を委員長とする行政裁判所調査委員会は、tribunalsの構造と機能及び行政訴訟手続について考察し、困難な2年の作業の後、報告書を発表した。それは改良を目的としつつ、三つの特色 — 公開性・公正・平等を三原則として、tribunalsの組織と手続を確実に打ち立てていくための内容であった。

〈組織〉 tribunalsの行政庁からの独立を確保することの重要性が強調され、特に tribunalsの委員長や委員は行政機関により任命することは避け、新しい機構である tribunals評議会により指名すべきであり、委員長は通常法律上の経験を持つべきと勧告した。

〈訴訟手続〉 三つの部分 — 審理前・審理・審理後に分けて、先ず、審理前の段階に関する報告では国民が訴訟手続を利用できる自分達の権利について、更に深く理解させるための情報を提供せねばならぬことを強調し、また審理自体に関しては“理想的な tribunalsとは、正式な訴訟手続と非形式的な雰囲気との結びつき”であり、また一身上の秘密に関しない限り公開すべきであり、審理後に関する重要な勧告としては、判決理由を明らかにすべきである。

〈上訴と再審理〉 第一審の tribunalsには、上訴する権利を保障し、また他のいかなる法令も tribunalsの裁決に司法的拘束（事件移送命令・事件処理禁止・職務執行令）を行ってはならないとした。

〈tribunalsの管理〉 tribunalsの構造と機能を常に監視するための機関の設置を勧告した。

〈再考〉 tribunalsと憲法上の地位についての意見は一致せず論争が繰り返され、特に tribunalsの仕事が行政の職責と無関係にできない局面もあり、社会福祉においては訴訟機構は、しばしば福祉の中の重要な部分をなし社会福祉政策の課題と密接な関係もっているにも拘らず、委員会は、tribunalsを行政制度の一部とせず、司法制度の部分であると結論している。なお、tribunalsは社会福祉関係の論争を解決する手段として、スピード・安価さ・近づき易さ・略束手続・専門性等の理由から通常裁判所より国民に好まれ、国民の権利行使に有効に働いたと推定されたが、現在の福祉国家イギリスにおいてこの推定の正否を再

調査する必要がある。

第4篇 フランクス委員会以後の新しい tribunals.

〈精神衛生調査 tribunals〉 精神障害者に対する措置としての強制権の執行に関する tribunalsの権限につき、困難な問題が多かった。精神障害者に対する保護手段の決定は裁判所から離すべきとされ、患者の状態の医学上、非医学上の調査を含めて、そのために精神衛生調査 tribunalsが設置され、政府の指名により委員長には法律上の経験ある者、委員には大臣との合議の後任命された開業医、及社会福祉行政の知識、経験者またはその他の適当な資格や経験をもつ人がなった。通常は、退院に関する権限も有するが裁判所の拘束命令により収容されている者に対しては、担当大臣が最後の決定をなす。

〈家賃 tribunals と家賃評価委員会〉 個人の住宅の家賃に関する紛争解決を扱う tribunalsを福祉国家 tribunalsの下に入れるべきか、或いは他の社会福祉 tribunalsとは非常に違うので、裁判所が担当するのが正しいとする多数意見が一時あったが、家賃紛争に関する tribunalsを特殊な個人間紛争とみず、住宅政策の一部分の問題とし福祉国家機構に属すると考えることが妥当と思われるので、この稿に入れた。

〈補足給付上訴 tribunals〉 1966年、社会保障者が作られ国民扶助局は解散され、省の中に補足給付委員会が国民扶助の代りに補足給付制度を司るために設立された。そしてこの制度に関する上訴 tribunalsが再組織される必要ができ、構造と手続が大体変化せず残った。上訴の内容は

- a) 給付の資格、給付額、再審査の却下。
- b) 申請者以外に対する給付。
- c) 現物給付に関する問題。
- d) 関係ある事実の隠匿や、偽りの陳述。
- e) 他の社会保障給付との併給禁止による控除に関する問題。

等々であり、1965年、9582件の全審査件中、9348件はa)の決定に関してである。tribunalsの裁決に対する上訴は高等裁判所に tribunalsの裁決取消の事件移送命令を申請する方法で行われる。

第2部

第5篇 国民保健事業法下の tribunals . 1946年

〈調停評議会〉 主として州自治都市の地域に置かれる調停評議会がその地域の責任を有し医師の契約適

反の調査及び医師の懲戒等の機構の設立及医療に対する個人的苦情を扱う制度の設置等も考慮された複雑な tribunals が 1946 年に国民保健事業法の下に設立された。調停評議会の力は大きく、医師の懲戒を大臣に勧告または大臣への上訴権も有し、同評議会登録の医師で重大事件を惹起すれば会からの脱退を申立てることもできる。

〈執行委員会〉 調停評議会が指名した医療の各分野に分れた執行委員会は、調停評議会員が 3 人、医師が 3 人及び素人の議長で構成され、特に医師に対する告訴を調査し違反の確認をなし事実無根であれば却下する機能を有しているが、執行委員会の手続は問題が多く改良が迫られ規則の改正が現在要求されている。

〈大臣への上訴〉 調停評議会の決定に対し不満があるときは、国民保健事業 tribunals への抗議の他に大臣へ上訴する権利がある。大臣は 3 人の委員を任命し口頭審理を開かせ報告書を提出させる。当事者は弁護士を含むいかなる人間によっても代理させてよく、大臣は訴訟費用を与える権限もある。

〈国民保健事業 tribunals〉 主に調停評議会に登録してある医師について追放またはその取消について審議する。議長は政府に任命された弁護士となり、他の 2 人の委員は大臣に任命される。審理手続は裁判所手続と類似しており、両当事者は弁護士によって代理され証人は宣誓を行い証拠の規則は厳しく守られる。

tribunals は全事件の再審査を行い報告書を作成する。tribunals の決定が医師にとって不満であるときは大臣に再審を請求できる。また法律上の問題に関しては高等裁判所に控訴することができる。

第 3 部

第 6 篇 共通問題

大部分の社会福祉 tribunals に共通な問題について考える。

委員長及び委員の質については法律家が望ましいが、精神衛生調査 tribunals や国民保健事業 tribunals では常に弁護士が任命されるが、補助給付 tribunals では法律家の委員長は持たない。法律家が一般に tribunals の仕事に関心が薄いのは、委員に専門知識が要求されるにも拘らず報酬制が確立していないことにも原因しているとみられ、今後、確固たる財源が与えられ、その制度の確立が望まれる。

非形式性と安価が tribunals の特徴であるが、代理の問題はまだ十分に良い結論が出ているとはいえない

ようである。争点が高度の法律上の問題となった場合、代理の必要性は非常に高くなるが、例えば精神衛生調査 tribunals のように tribunals の委員が患者と特殊な問題について話し合わねばならぬとき困難が生じてくる。しかし、tribunals を利用しようとする人々の多くは孤独で友人もなく審理手続あるいは上訴の手続を理解することもできぬ人々であり、最近になって評議会は民間人の援助による方法を考え特に精神衛生 tribunals に試験的に適用しているが、問題も多く徐々に改良を重ねつつ実現に移している。

結 び

最後に、tribunals の増加した重要性について Allen の言葉を引用すると、“裁判における裁判だけが裁判であると考えすることは、もはや不可能である。この我々の広範囲な拡大しつつある補助裁判機構を無視することは、国民の権利と自由に影響する仕事上の争点の半分を知らないでいることである” (Allen 1959, P. 25)

tribunals は、司法組織の部分であるだけでなく福祉国家の不可欠の部分であり、同時に裁判の手段であり福祉の手段である。 以上