

# イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

吉居 秀 樹

## 1. はじめに

(1) 本稿で考察の対象とするイギリスの審判所審議会(the Council on Tribunals)については、私は、別の論考において<sup>(1)</sup>、同審議会の年次報告書及び関係文献をもとに若干の考察を行い、紹介した。そこにおける私の関心の一つは、行政改革政策の推進という「世界的潮流」<sup>(2)</sup>の中で、これらの動向に対する、とりわけ英米法系の諸国における行政法学の側からの対応として、新たな行政手法の導入を含む行政活動の監視のための常設機関の必要性についての関心が示されてきていること<sup>(3)</sup>、にあった。そして、このような現代行政において必要とされている機能を有するイギリスにおける審判所審議会が、いかなる機関であって、これまでどのような活動を行ってきたのかを明らかにしようとした。審判所審議会は1958年の設置であるので40年以上の歴史を有するが、その設置法の規定によれば委員数10名から15名程度であって、法に定められた任務の大きさ(法律の別表に定められた審判所の構造、活動及び手続、その他制定法上の審問にかかる行政手続を審査の下におくこと、これら審判所ないしは審問に係わる手続規則制定の場合の当該行政省庁との事前協議、そしてその審査の対象とする審判所及び審問の量的な増加等)からすると以外と思えるほど小さな機

関である。しかも、その委員は、議長が半常勤(a half-full-time)であるほかは全て非常勤である。審議会は、内部の委員会に分かれて活動するが、全体の会議は月一回で年間11回開催されるにすぎない。各委員会も全体の会議と同じ日に開催されるのを常としているようである。その間、各委員間の連絡は主として郵便によるものであり、さらに、各委員は手分けして審判所及び審問の現場、研修会その他会議への訪問を行っている。このような活動の結果としての過去およそ40年間の実績及びその質の高さからみると、改めて審判所審議会の規模の小ささに気づかされる。このようなことが可能であった理由として推測されることは、各委員の能力もさることながら、非常勤の委員が少ない活動機会を効率的かつ効果的に利用することを可能にするための準備がなされていたということであろう。つまり、審判所審議会の事務局(Secretariat)の存在とその活動にあるということになる。従って、必然的に、審判所審議会の活動について正確に知ろうとすれば、文献上には現れない事務局の活動の内容を知ることが必要であることになる。

(2) 以上のような認識の下で、私は審判所審議会の事務局への直接の聞き取り調査を計画し、2000年7月に聞き取り調査を実施した<sup>(4)</sup>。本稿は、主として、その聞き取り調査に基づくものである。

このインタビューは、大法官省(Lord Chancellor Department)の行政官であるが、法曹資格を有し審判所審議会の事務局に所属する法律アドバイザー(legal adviser)であるsir Alexander Hermonの協力の下に行われた。

これと同時に、本稿においては、インタビューの記録を補強するために、2000年12月に公刊された「1999/2000年度の審判所審議会年次報告書」<sup>⑤</sup>、並びに1957年のフランクス委員会報告書以来、40数年ぶりに実施された審判所に対する全般的且つ包括的な審査であり、2001年3月に公刊された「審判所の審査報告書『ユーザーのための審判所——一つのシステム、一つのサービス』」<sup>⑥</sup>を参照した。この二つの報告書については、その内容が本調査と関連する部分もあるのだが、インタビューの中でその存在を、sir Alexanderによって示唆されたものである。前者の「年次報告書」については、インタビュー当時作成に着手したばかりということであったが、新たな試みについてふれる予定であって、例年のものと若干異なるという指摘を受けた。他方、「審判所の審査」は、委員長である、前控訴院判事 sir Andrew Leggett の名前をとって、レガット審査(Leggatt Review)と呼ばれていたが、これもインタビュー当時進行中のものであること、そして審判所審議会も必然的にこの審査の対象になることを教えられた。

なお、この調査研究は、平成12年度、本学国際文化経済研究所の海外研究助成によっているが、上記の二つの報告書の公刊を待ったことが、成果の発表を一年遅らせた理由である。

## 2 審判所審議会の活動について

(1) 審判所審議会の法律アドバイザー sir Alexander に対して行った質問事項は以下の通りである<sup>⑦</sup>。

1. 審判所審議会の事務局の組織及び活動について

①事務局は何名で構成され、どのような専門職の人々がいるのか

②どのような仕事を担当しているのか。何か問題のようなものはあるか

2. 審判所審議会の活動について

①1959年以降で、審判所審議会がこれまで行った勧告で政府によって実行されたものにはどのようなことがあるか

②第一次立法および第二次立法(行政立法)についての行政省庁との事前協議はどのように行われるのか

③現在、審判所審議会が必要とされていること、又は不十分と思われるとはあるか

3. 審議会の将来について

①イギリスにおける行政改革と審判所審議会との関係はどのようにになっているのか、又は審議会は、これまでの行政改革の間、存続できた理由は何だと思われるか

②審判所審議会の将来における役割はどのようなものであると思われるか

4. ①審判所について：1991年のモデル手続規則はこれまで利用されてきたか

②審問について：都市計画審問官団は、どのような人たちによって構成されているのか

以下では、この質問事項の順序で、インタビューの回答に基づいて記していくことにする。なお、審判所審議会は、ロンドンのKingsway 22番地 —

## イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

同じブロックにある裁判所の裏側にあたる—にある大法官省のビルの7階のフロアーにある。

(2) 事務局とその構成について(質問1. ①及び②)

2000年現在で事務局職員数は10名である。短期の臨時職員が加わることもあるため若干の変動はあるが、sir Alexander が赴任した12年前には12名であった職員数は、コンピュータの導入によって2名が削減されて以降、変動はない。

10名の職員のうち4名が上級職員であり、その他は補助職員という構成である。補助職員は常勤の公務員であるものと臨時職員から成っている。補助職員の仕事は基本的に一般的な事務補助であるが、審判所審議会の委員が行う審判所への訪問事業は審判所の実態を知るために重要視されており、訪問事業を専ら担当する職員が配置されている。

上級職員4名の内訳は次の通りである。

事務局長(Secretary of the Council)は現在 Mrs Patricia J. Fairbairn であり、全ての職員がその監督下に入る。上級職員は、8月を除き毎月開催される審議会の会議に提出される資料を準備し、年次報告書を起草する。また、審議会がその時々政府、行政部局及び審判所に対して助言ができるように、発生している政策問題について審議会に助言を行う。

事務局長以外の3名はそれぞれ担当する専門領域をもっている。sir Alexander は、事務局において唯一の法律家であり、法律問題についての助言を行うことその他、税法、移民法、計画法及び審問手続の領域を担当している。特に、審問については、事務局の中では一人で担当している。政策アドバイザー(policy adviser)である Paul T. Smith は、

保健・精神衛生(health, mental health)領域の専門家であり、国民保険サービス審判所(national health service tribunal)、及び土地取引ないし家賃又は賃貸借取引等をめぐる紛争、地方税(council tax)から生ずる紛争を担当している。もう一人の上級職員である Ray Burningham は、事務局の管理運営及び財政を担当する、政策アドバイザー且つ管理官(policy adviser and administrator)であるが、社会保障及び運輸に関する審判所の領域を担当している。

審判所審議会の仕事の全てが何らかのかたちで法又は裁判システムに関わっているため、以前は、事務局長は常に法律家であり、またその他にも2から3名の法律家がいたことがあったが、現在の1名の体制が変更される予定はないとのことであった。しかし、他方では、審判所審議会の委員における法律家の数が1990年代に入ってから増加傾向にあることについては、別稿で指摘した<sup>9)</sup>。

事務局としては職員数の不足が恒常的な悩みであるが、これらは大法官省における政策及びその優先順位に依存しており、改善される見込みはないとのことであった。

(3) 審議会の活動、特に実績について。例えば、審判所審議会が行った勧告で政府に採用されたものにはどのようなものがあるか。(質問2. ①)

審判所審議会の勧告が政府によって実施されてきたかとの質問に対しては、正確に答えることは困難であるとの説明があった。というのは、審判所審議会の勧告は、頻繁に政府の中で発展され政策に反映されているからであると。つまり、「審議会はこれを勧告しました、それから政府はそれを実施しました(Well, the Council recommended

this and the government then implemented it)』と言う意味で、答えることはできない、ということであった。また、同時に、審判所審議会は、現在あるシステムを審査の下に置く任務を負った一種の「監視 watch dog」機関であって、改善の勧告を行うことは主たる任務ではなく、従って改善ないし改革の勧告を行う「法改革 law reform」機関ではない、という理由も述べられた。

しかし、sir Alexander は、この質問に対しては、もし審判所審議会が存在していなければ、起こっては来なかった様々のことが生じてきたかもしれないということを考えているとの意見を述べた。つまり、審判所審議会の設立の契機になった、1950年代に遡るフランス委員会が提唱した審判所についての諸原則、すなわち、公開性(openness)、公正さ(fairness)、中立性(impartiality)、効率性(efficiency)、迅速性(speed)そして低廉性(cheapness)を守ること、継続し失われないようにすることを、この審議会は行ってきており、そしてそれら諸原則を具備することが、現在では、「審判所の品質証明 the hallmark of tribunals」となっているのだと。

この指摘は大変興味深いものであるように思われる。すなわち、これは次の質問事項（質問3. ①）とも関連してくるのであるが、行政改革が遂行される時代にあって、審判所審議会のような機関が存在する意義、そしてそれが達成してきた成果ないし実績の評価方法ないし基準についての一つの答えを示しているように思われるからである。

実際ここでの質問については、イギリスで5年毎に実施されてきている政策評価の対象機関に審判所審議会もなっており、sir Alexander によれば、

この質問が含意するところのことは、最近イギリスにおいては非常に顕在化してきており、その評価結果についても語ってもらった。質問3. ①のところで改めて取り上げることにする。

審判所審議会の活動についてのところで「不服申立て」の取扱について話が及んだ。審判所審議会には不服申立ての裁決権は与えられない。しかしながら、特定の審判所が事件を処理する際の方法等について不服をもった人たちからの手紙が審議会へ寄せられる。従って、何らかの対応が必要となるはずである。理論的には、ただ単に「申しわけありませんが、本審議会は、この種の不服申立てを取り扱うことはできません」と言えるだけだが、実際には、審議会はこれらの不服申立ての手續をまじめに取り上げるとのことであった。というのは、紋切り型の応答がそれらの人々を落胆させるだけでなく、このような不服の申し出は、審判所で行われていることについて、そして、人々が審判所で扱われてきた方法についてどのように感じているかについての一つの情報源であるからである、と。特に、その申立が手續に関わる具体的問題点を指摘しているときには、慎重な回答(a sensible answer)をしようと心がけていること、そして、このような対応が、延いては、審判所審議会についての像の一部を形成することになる、と sir Alexander は述べた。但し、このような手紙に対する返事には、必ず、当該裁決を変更することはできないこと、そして審判所審議会が不服申立機関ではないことが述べられるということが付け加えられた。これらの活動は、きわめて非公式ながらも、一種のオンブズマンとしての機能を審判所審議会が果たしていることを示している。

## イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

次の審議会の活動に関する質問「手続規則制定前の事前協議について」(2. ②)に進むことにする。1992年審判所及び審問法は、事前手続としての行政手続に関する規定を、理由付記義務を除いて、定めず、手続規定の定立は行政各分野ごとに行政省庁による規則制定に委ねている。そして、これら多様で多数の行政手続に関する手続規則制定過程において、審判所審議会が事前の協議を受けることを重要な任務として定めている<sup>9)</sup>。特に、イギリス行政法上の呼び方でいえば「第二次立法 secondary legislation」である行政立法での手続規定の制定については、審判所及び審問法は、行政省庁に対し審判所審議会と事前協議を行うことを義務づけている。他方で、「第一次立法 primary legislation」である法律の制定に関しては、法はこのような義務を課していないが、すべての法律制定に際して実施されていないにしても、審判所審議会は、実務上、行政省庁から協議を受け所見を述べたことを年次報告書に公表してきている。そこで、ここでの質問は、このような事前協議の実際がどのようなものであるかについて問うたものである。

最初に、第二次立法制定過程について記しておこう。通常の手順は次の通りである。最初、当該関係行政省が手続規定の制定等についての案を審判所審議会へもってくる。審議会はその提案について所見を述べる。この所見に照らして再度の提案がなされ、調整が行われる。行政省には、審判所審議会が述べた所見すべてを採用する義務はない。このことについて、sir Alexander は、個人的な推測と留保した上で、次のように述べた。すなわち、「私たちのコメントのおよそ半数は、第二次立法

が制定されるときには、その中に反映されている。もう半数については、政府は提案通りにした十分な理由があるとの説明を私たちは受けるでしょう。そして、政府は、頻繁に、その事項を審査の下におくと述べます」と。そして続けて、「新たに手続規則が制定された場合には、審判所審議会は、それらがどのように運用されたかを監視し、そしてどのように作用したかを見たと上で、1年又は2年後に改善のための提言をする余地があることは明らかです。従って、第二次立法は私たちのところへ持ち込まれます」と指摘した。これらの発言からすると、第二次立法領域では、審判所審議会は十分に機能していることが示されている。

事前協議については、審判所審議会が提案を十分に検討をすることができる時期が問題となる。通常の手続の場合、審議会事務局の上級職員が一種の説明文書を準備し、審議会の委員 — 通常、当該事案を担当する審議会内の委員会委員 — のもとへ送付する。それについての委員会委員からのコメントが戻ったら、事務局がそれらを一緒にしたコメントを作成し、当該行政省へ手紙を書く。委員間の意見が異なった場合には、例えば、「委員のうち3名はこう意見をと述べました。1名の委員だけが3名と一緒によいと述べました。全てを勧案して、審議会はYよりもXの方がよいと思料します」というような内容になるとのことであった。もし二つの対立する意見があった場合には、当該委員会の委員長か審議会の議長の判断を求めることになるが、このような場合は頻繁には起こらないとのことであった。

以上のことを配慮して、審判所審議会はすでに「審議会との協議のための規程 The Code for Consultation with the Council」<sup>10)</sup>を策定し公表し

ているが、その中で、審議会が希望する理想的な期間(time limit)が、新しい手続規則については8週間、既存の規則を改正する場合又は全体の領域をカバーしないような小さな規則の場合には5週間とされている。

しかし実際には、多くの場合これらの期間は守られておらず、これらより短い期間で処理しなければならないとのことであった。

第一次立法(法律)については事情は異なる。そもそも審判所審議会と事前協議すべき法的義務はないからである。これには、事案の性質上、財政法案のように国会より先に審判所審議会が知る事が適切かどうかという問題、あるいは最近の事例で言えば、テロ防止関連法案で通信傍受や諜報活動に関わる The Regulation of Investigatory Power Bill<sup>(11)</sup>のように守秘義務が課されているものについて、その他、議員立法の場合では、個々の議員が事前協議それ自体について知らない場合など、審議会の関与が困難である場合があることが指摘された。

しかしながら、一般的に、この点について、sir Alexander は、「第一次立法に関する限り、堅固で確実なルール(hard and fast rule)はありません。しかし、私たちは、行政省庁と定期的に接触しようと試み続けています」と述べた。但し、行政省庁が早い時期から事前協議を行ってくる事案がある。すなわち、新しい裁決又は不服申立の機構を設置する最善の方法が何かを決定する際には、行政省庁は審議会の支援を求める場合が多い、との指摘が付け加えられた。

(4) 審判所審議会の将来について、特にイギリスにおける行政改革と審判所審議会の関係又は審議会が存続できた理由は何だと思われるか(質

問3. ①), 及び審議会の将来はどのような役割を果たしていくと思われるか(質問3. ②)。ここでの質問は、質問2. ③(審判所審議会に必要とされていることは何か)とも関連しているので、一緒に扱っておいた。

質問2. ①のところで若干ふれたが、審判所審議会は非省公共機関(non-departmental public body)であり、他の同種の機関と同様に、母体の大法官省による5年毎の審査(Quinquennial Review)を受ける。審判所審議会は、これまでに二度の審査を受けており、最新のものは1997/1998年に行われたものである<sup>(12)</sup>。このときの審査は、その前のとき異なり、徹底的なものであった、とsir Alexander は語った。この審査の諮問事項は、当時の年次報告書によれば、「審判所審議会を設置した法律を勘案しつつ、審判所審議会の目的、活動及び実績、審議会が報告を行っている審判所の必要性、及び公的資金に対するリソースの意味を検証すること」<sup>(13)</sup>である。

この審査官は、ほとんどの中央省庁、審判所の長、その他関係機関に対して、問い合わせの手紙を書いているが、「その回答は非常に熱烈(enthusiastic)であったといわなければなりません。彼らは、審議会がきわめて有用であること、そして審議会の助言は必ずしも常に遵守されるわけではないのですが、それにも拘わらず、助言を受ける価値のあるものであった、と感じていたようでした。この点からすれば、私たちは、審議会が全くよく活動してきたのだと感じています」と、sir Alexander は私に述べた。これと同様に、次の年度の年次報告書もこの5年審査にふれ、「大法官省は我々が継続して存続することを強く支持する意見に全体的に満足している、と我々は理解している。

## イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

事実、大法官省は、我々のプロフィールがどのようしたら補強されるかについて我々と話し合った」<sup>(4)</sup>と記している。

以上の審査のあり方は目標を設定しそれにたいする達成度(achievement against plans)で評価するものであるが、その審査報告書は、審判所審議会に対しては、過去においてはやや受動的な機関(a rather reactive body)であったと評価し、多様な領域において自らの発意でもっと積極的な役割を果すべきとの提言をおこなっている、と指摘した後に、sir Alexander は、既に審議会は新たな方向へ進み責任を引き受けようとしており、それは一部作成を開始した年次報告書に示すであろう、と語った。実際、大法官は、1999年11月に、この5年審査の内容を承認している。その年次報告書は1999/2000年度版であるが、内容については後に紹介する。

そして、ここでの「何故そしていかにして、審判所審議会は、行政改革の時代を生き残れたのか」という質問に対するsir Alexander の回答は、「私も時折その問いを自らに問います。しかし、私たちが受けているメッセージは、審議会の仕事が、実際、裁決の、そしてきわめて広範な仕事に及ぶ過程や手続についての高い水準のための一般原則を維持することについて非常に有用であった、というものなのです」であった。さらに、彼は、最初に述べた sir Andrew Leggatt により実施されていた「審判所の審査」にふれて、その最終勧告が審判所審議회를廃止させるということになる可能性は非常に少ないが、審議会に対し強化されより大きくなった役割を考える可能性はある、と述べた。その強化案の一つとして、審判所審議会が査察官職(inspectorate)に類似した役割を担うよう

にしたかどうかという意見があるとの指摘をしながら、sir Alexander 個人の意見としては、このような役割が現在の諮問的機関(advisory body)としての性質と整合性をもって設定されることは困難であろうと述べた。

(5)最後に、審判所審議会が監視下においている、審判所について(質問4.①)及び審問について(質問4.②)質問をおこなった。

審判所については、特に、審判所審議会が自ら積極的に策定した「審判所のためのモデル手続規則 Model Rules of Procedure for Tribunals (1991, Cm 1434)」が利用されてきたかを聞いた。というのは、このモデル手続規則集は、その最初にそれが指令的文書ではないことを明らかにしており、拘束力を持たないものであって、行政省庁が採用するかどうかは任意であるからである。従って、肯定的な回答は、行政省庁の審判所審議会に対する信頼を間接的に示すものであろうからである。これについての答えは明確であった。すなわち、行政省庁が新しい審判所のために手続規則を制定しようとするときには、このモデル手続規則はきわめて広範囲に利用されてきた、というものであった。モデル規則を忠実にまねたものではないが、まさにこのモデル規則をモデルとして利用し、それを具体化した多くの規則があるのだ、と。

このモデル手続規則は、2年から3年をかけて策定されたものであるが、策定後9年以上が経過してやや時代遅れ(old fashion)になってきており、将来のプランとして、時代にあったものにしたいと考えているとsir Alexander は語った。このような改訂作業を促すもう一つ要因として、ヨーロッパ人権規約を国内法化する「人権法 Human Right Act」が1998年に制定され、2000年10月から施行

されること、そして行政省庁が有する手続規則がヨーロッパ人権規約、特に公正な裁判(fair trial)及びデュープロセスを定めた第6条に適合するように改正されるのを支援するために、既に、モデル手続規則の中間改訂版が策定済みであることを教えられた。さらに、「審判所審議会が長年にわたって述べてきた種類のことは、この人権規約が定めていることと非常に調和してきていると私は思います、それでもモデル手続規則を「現代化 modernizing」する余地はあります」との意見が戻ってきた。

審問についての質問は、専ら、都市計画法領域において計画策定手続、開発許可申請手ないしは開発不許可決定に対する不服申立(planning appeal)手続における公聴会である「審問会 public inquiry」を主催する計画審問官団(the Planning Inspectorate)の構成についてのものであったが、審問一般についても回答を受けた。このような限られた領域の質問事項になったのは、審判所審議会の関心が主として都市計画法上の典型的な土地利用に関する審問へ向けられてきているからである。というのは、この領域では年間一万数千件に及ぶ審問が開催されてきており、それらの事案を処理するために多くの審問官が存在する。都市計画法上の不服申立については、一部審問官に裁決権付与されているが、そこでの事件のうち97%以上が審問官によって決定されているという事情がある。

まず、審問官団の構成について。審問官は非常に広い経歴を持つてるとの回答であった。法律家、地方公共団体の計画部局にいた人、その他公務員出身の人々もいるとのことであった。雇用の形態も常勤の公務員から契約に基づく人々ま

であり、多様であるとのことであった。しかし、道路計画に関する審問(highway inquiry)については、特に、道路計画に関わる運輸省(the Department of Transport)が審問の当事者となる場合が多く、同省から独立した人が審問を主催するために、大法官の任命する審問官のパネルがあるとのことであった。

審問一般については、審判所審議会の役割は、審判所の場合と異なり、第一義的には審問の手続規則について関係省庁との協議である、とのことであった。このことは、審判所及び審問法の規定の仕方の違いでもある<sup>(15)</sup>。第二に、審判所審議会が協議を受ける対象となる審問は、審議会が重要と考えるか、又は関係省庁が重要と考えるものである。例えば、重大な事故に関する審問などで、それが審判所審議会の権限内にないものであっても、関係省庁が協議を求めてくる場合はある。最近の例では、イラクへの武器輸出に関する審問(いわゆる、Scott Inquiry)に関し<sup>(16)</sup>、あるいは、インタビュー時に行われていた、いわゆる畜牛の病気であるBSE(bovine spongiform encephalitis)についての審問に関して、意見を求められてきたということであった。

### 3 最近の動向

(1) 最初にも述べたように、2001年3月に、審判所システム全般を、しかも包括的な審査をした sir Andrew Leggatt による「審判所審査報告書」<sup>(17)</sup>が公刊された。この文書は、審判所審議会の今後あり方あるいは方向性をみていく上で重要な文書の一つとなると思われる。

報告書は、第7章 審判所の活動(The conduct of



## イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

tribunals)において審判所審議会の項目を設け、その評価と勧告を行っている。その内容は次のようなものである。

報告書は、審判所審議会の設置を勧告したフランクス委員会によってなされた審判所に関する一般的勧告のほとんどは、今なお有効であり、今日審判所によって遵守されている、という認識を最初に述べている (para.7.46)。このことを前提として、「審議会は、現在の審判所の運営について膨大な知識を有している。審議会は政策及び基準を促進させる努力をしてきた。そのモデル規則は一つの重要な達成物である。審判所の独立性及び施設(Accommodation)の基準あるいは研修の基準についての審議会の仕事は注目に値する。審議会は審判所の議長及び委員の資格(competence)の重要性にも注意を払ってきた」(para.7.47)とこれまでの業績を評価し、最初の勧告として「審議会は、我々が審議会に対して想定する重要な新しい役割を果たすために、存続されるべきである」(para.7.48)という。

一方で報告書は、これまでの業績について厳しい批判も行っている(paras.7.47-7.48)。すなわち、審判所への訪問の報告書を公表してこなかったこと、そして審議会が認定した欠陥(defects)を公表してこなかったこと、審議会が勧告したことが実施されなかったこと理由(例えば、行政省庁の反対に帰すべきか否かについての批評をも含む)を年次報告書で公表してこなかったこと、を挙げている。また、審議会は、行政省庁が批判に対する応答すべき義務を負ってこなかったために、「行政省庁が気分を害することなく、協働することを控えることのないように、自分たちが行うよいことは、対決するよりはむしろひそ

かに(by stealth)、行わなければならないと感じている」(para.7.48)とも指摘し、これらのことは、審判所審議会の議長のリーダーシップとエネルギーがあれば、是正されうる、と述べている。

このような評価をふまえ、報告書は、審判所審議会に求められる将来像ないし役割について、述べている。すなわち、「審議会の第一の役割は、行政裁判(administrative justice)又は審判所裁判(tribunal justice)の車輪のハブ(hub)として活動することである。・・・審議会は、審判所が構成部分をなす行政裁判システムの諸部門(arms)をコーディネートするために必要とされる。審議会は、新しい審判所のシステムの発展を、それが設置されて後最初の数年間は監視しすべきであり、そしてまた、行政省庁の実務及び手続がヨーロッパ人権規約(ECHR)の不服の種であることをチェックすべきである」(para.7.49)とし、さらに「審議会は利用者の主張を擁護することを第一の義務として負っている。このことを行うためには、審議会は、その中に、利用者の経験や視点を有した委員を含むべきである」(ibid.)と一般的な意見を述べた後に、具体的な提言を行っている。具体的な提言には、上に挙げた批判に関わるものが多く、様々なことの公開、公表の要求が多い。

加えて、政府・行政省庁に対する要望として次のように提言している。「我々は、審議会が行政省庁に対し正式に意見を述べた場合には、公共の領域へと転換されうる理由の付された建設的な回答を受けるべきであるという一般的期待があるべきであると考える」(para.7.51)。

同様に、報告書は、インタビューの部分でもふれた第一次立法過程にける事前協議が義務づけられていない点に触れ、それを「さらなる異常 a

further anomaly」あるいは「現行制度における現実的弱点 a real weakness in the current arrangements」と呼び、以下のように提言する。すなわち、「審議会は、審判所に関する事項に関する権威的助言の唯一の重要なソースである。・・・議会はこの方面から提起されるあらゆる関心に気づくべきである。我々は、審議会によって提起されたあらゆる関心が、行政省庁の回答と共に、法律案及び行政立法(Statutory Instrument)の説明書の中に記録されるべきことを勧告する」(para.7.52)。

そして、審判所審議会に関する項の終わりの部分において、さらに積極的な提言を行っている。すなわち「長期的には、審議会は、オーストラリアの行政審査審議会(The Administrative Review Council)のように、行政法上の発展を監視し行政裁判システムに加えられる改善案について大法官へ勧告するために、行政裁判システムを維持し、それを監視下に置くことの責任を負わされるべきである。そのシステムを通じて利用者を支援するために、審議会は、公衆の苦情を救済するための様々な機構が統一かつ効率的に一緒に稼働することを確保するよう要求される。それでもやはり、政府と連携することは要求される。最後に、審議会は、英国及び海外両方の行政裁判所の活動を調査することができるようにすべきである」(para.7.54)。

(2) 上記の5年審査や Leggatt Report のような外部機関による審判所審議会に対する審査が行われ、審判所審議会に対してより積極的な役割を担わせるといった勧告が出されていく一方で、審判所審議会自身が自らの発意で始めようとしている積極的な取り組みもみられる。

第一に、sir Alexander に対するインタビューに

において審判所審議会の積極的役割として示されたものがある。つまり、既に有しているモデル手続規則に示してきた手続法的基準に加えて、審判所のための実体的基準等の設定が考えられている。例えば、行政事項についての基準、事案の掲載(the listing of cases)、事案処理に要する期間の基準あるいは不服申立人又は申請人が提供を受けるべき情報の種類、審判所における聴聞を行ってから裁決までの期間などが示された。

第二に、始めに述べたように、審議会自身による発意による改革は1999/2000年の年次報告の中で示された。それは、「我々の改革プログラム Our Change Programme」<sup>(18)</sup>という項目の下で述べられている。報告書はいう。「本年度は、我々が通常の仕事を維持しただけでなく、積極的に、我々の役割を様々な方法で補強し発展させることに着手した年であった」と。そして、具体的に以下の11点が挙げられた。①最新のシステムである「精神衛生審査審判所 Mental Health Review Tribunals」に関する特別報告書を6月に公刊したこと、②教育不服申立パネル(Education Appeal Panels)に関する特別報告書の作成に着手したこと、③約90名の参加をもって審判所の長(Tribunal Presidents 及び Heads)、上級司法官及び行政官による主要会議「Conference 2000」を5月に開催したこと、④ Leggatt Review の協議への回答を準備し公刊したこと(内容としては、審判所の独立性及びHuman Right Act の出現による、完全さ(integrity)を示す必要性を強調し、一定の審判所及び審判所からの上訴に関しての合理化に関する意見、審判所聴聞での意見陳述、審判所の基準及び審判所の委員の研修の必要性についての意見の表明)、⑤Leggatt Review において確認された争点についての、同

## イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

審査チームと審判所の長とのフォーラムの設定(11月)、⑥Human Right Act の10月からの施行に対応して、モデル手続規則の中間修正案の行政省庁へ回覧、⑦Human Right Act の施行について、審判所議長及び委員の適切な研修やガイダンスの実施状況についてのアンケート調査、⑧実績基準及び目標に関して審判所から収集した情報の体系化、⑨審議会委員による審判所訪問のための情報バックの整備と訪問によって得られた問題点についてのフィードバックのための措置の改善、⑩審議会の仕事の戦略的プランニングの補強、及び特定の論点ないしシステムの議論の実質化のため、審議会の小委員会の構造と役割の強化、そして⑪審議会の仕事内容のさらなる公開のためのウェブサイトの拡充である。

上記の二つの文書には、審査する機関と審査される機関とが連携しながら、よりよい改革を行おうとしていることが明確に示されている。このことは、ある機関が設置されてから40年経過して古くなったのでその機関を新しくしようというのではなく、審査する側が、審査される側の存在意義を認めた上でその機関に積極的に重要な役割を担わせようという態度であり、他方審査を受ける側も自らが、その潜在的力を見直して、積極的にその役割を担おうとする姿勢の現れであると思われる。

### 4 むすびにかえて

以上で本稿が予定した範囲の考察をおえる。

本稿が考察の中心においた審判所審議会事務局の法律アドバイザー sir Alexander Hermon へのインタビューであったが、そこで得た知見は後に取

得した資料によって裏付けられたと思われる。

審判所審議会は、行政改革の時代をただ単に生き延びたというのではなく、イギリスの裁判制度改革の中で Leggatt Report によって広義の行政裁判(administrative justice)制度における「車輪のハブ」と位置付けられるべきとまで評価されているのであって、その存在意義が再評価されたといつてよいであろう。そして、このことは、審判所審議会の役割をより積極的方向へ向かわせる動き、さらにはそれを実現しようという動き<sup>(9)</sup>と結びついてきている。これらのことは、その前提として、審判所審議会という行政手続法領域における常設の監視機関が、その設置法によって権限を限定されていたながらも、与えられた任務を堅実に果たしてきたことを抜きには考えられないし、行政手続法が、裁判規範としての性質だけでなく行政実務者にとっての行為規範としての意義を有していることをも考えておく必要がある。行政手続法が十分に機能しているかどうかは、それが実務上どのように機能しているのかを常に監視しておくかどうか依存することになるからである。このことを、イギリスの審判所審議会の存在とその活動は示しているように思われる。

本稿脱稿後、本年度年次報告書(Annual Report 2000/2001,HC343)を入手した。そこでは、ここで紹介した改革プログラムをさらに発展させ、新たな改革プログラムを提示している(para.5)。審判所審議会は新たな方向への着実な歩みを始めたようである。

注)

- (1) 吉居「イギリス行政手続法制についての一考察—審判所審議会(the Council on Tribunals)の機能を中心として—」1999年、長崎県立大学論集33巻3号140頁。
- (2) 村松岐夫「新公共管理法(NPM)と行政改革」, 季刊行政管理研究(1999年)No.88, 1頁。行政管理国際シンポジウム「行政改革の国際的潮流と我が国の行革の実現に向けて」, 季刊行政管理研究(1997年)No.80, 3頁。  
また、イギリスの行政改革については、さしあたり、山口二郎「行政改革における分権と市民権—イギリスにおけるエージェンシー改革を中心として—」(山口二郎編『自治と政策』(北海道大学図書刊行会, 2000年)251頁)を参照のこと。
- (3) M. Harris and M. Partington (eds.), *Administrative Justice in the 21st Century* (1999). 特に, M. Partington, *Conclusion and Appenndix : Standing Conference on the Resolution of Citizens' Grievance* を参照。この著書は、1997年11月に英国ブリストル大学にいて開催された「行政裁判に関する国際会議 The International Conference on Administrative Justice」での報告論文を編集したものである。出版が遅れた理由を、同書の編者は、会議の開催が「フランス委員会(The Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd. 218))」報告書が公刊された1957年から40周年記念として開催されたこと、従って、出版の日時については、フランス委員会報告書の勧告を受け1958年に制定された「審判所及び審問法 The Tribunals and Inquiries Act」の40周年目を意識したものとったということを示している( *ibid.*, p.1)。本稿の対象としている審判所審議会は、この審判所及び審問法によって設置された、行政手続に関わる問題に責任を負う、常設の監視機関である。
- (4) 私のインタビューについては同年の審判所審議会の年次報告書に記録されている (the Council on Tribunals Annual Report 1999/2000, HC23,19 December 2000, p.63.)
- (5) *Ibid.*, the Council on Tribunals Annual Report 1999/2000.
- (6) Report of the Review of Tribunals : Tribunals for Users — One system, One Service by sir Andrew Leggatt, March 2001, published 16 August 2001. (この報告書は、<http://www.tribunals-review.org.uk>で公開されている。アンドリュー卿(sir Andrew Leggatt)は、2000年5月18日に、大法官アービン卿(Lord Irvin of Lairg)によって、審判所の審査を行い2001年3月31日までに報告をすべく任命され

た。その他に、6名の委員が任命されている。その中には、2名の行政法学者 (Professor Carol HarlowとProfessor Martin Partington)が含まれている。Martin Partington 教授は、任命当時審判所審議会の委員であった(現在、法改革委員会(Law Commission)の委員となっている)。

(7) 質問事項原文は以下の通りである。

Questionnaire for the Council on Tribunals :

1. Organization and workings of the Secretariate

① composition of the Secretariate

— How many members is the Secretariate composed of ?

— Of what kind of professionals does it consist ?

② duties or responsibilities of members

— With what kind of work are they charged ?

— What sort of problems or complaints are there ?

2. Activities of the Council on Tribunals

① achievements and / or performance

— Which recommendations made by the Council have been implemented by the UK Government since 1959 ?

② How does the Council consult with government departments concerning primary legislation and secondary legislation ?

③ What is seen as lacking or needed for better performance ?

3. Future of the Council

① How have the British Administrative Reform, especially NPM(New Public Management), influenced the Council ? Or Why and how has the Council survived during the period of administrative reforms ?

② How is the role of the Council viewed for the future ?

4. ① On Tribunals: Have the Model Rules of Procedure for Tribunals 1991 been used?

② On Inquiries: the Planning Inseprate : What kind of people make up this group ?

インタビューは電話でのものも含めて2回、記録された時間は2時間30分である。テープ起こされた原稿は、A 4 (40字×40行)で16頁となった。

(8) 吉居, 注(1), 111-110頁。

(9) 吉居, 注(1), 117頁以下。

(10) 一次立法についてのものも含めて、この事前協議が行われることが一般的実務となっているとの指摘は、1972/1973の年次報告書(Appenndix A: Memorandum of Evidence)において述べられているが、この事前協議に関する規程が公表されたの

## イギリスにおける審判所審議会(The Council on Tribunals)

は、1980年に公表された特別報告書(the Function of the Council on Tribunals, Cmnd 7805)においてである。審議会はこれが立法化されることを提言したが、当時の大法官はそれを拒否した(Parliamentary Debate, H.L., Vol.419, cc1118-1119, April 27 1981)。しかし、規程そのものは大法官との間で合意がなされ、審議会は、1982/83の年次報告書(HC64)において、これを公表したのを最初に、過去において何度か各省庁に回覧され周知される努力がされてきている(Annual Reports, 1986/1987, para.2.23; 1992/1993, para.1.36-1.44; 1995/1995, para.2.25-2.30)。この規程の詳細については、注(1)の続編で改めて紹介する予定である。

ウルフリポートを実施する民事裁判システムの改革に既に着手し、さらに刑事裁判システムの改革のための審査の開始をLord Justice Auldに命じているが( *ibid.*, p.66), 包括的な「審判所の審査」を sir Andrew Leggatt に命じたことを表明している。そして、sir Alexander によれば、大法官は自らが「改革」大法官( a 'reforming' Lord Chancellor)と見られることに関心がある、と私に語った。

- (11) この法案については、1999/2000の年次報告書(注(4))でも触れられている。
- (12) The Council on Tribunals Annual Report, 1997/98, HC45, paras. 3.1-3.3.
- (13) *Ibid.* 審査にあたったのは退職した公務員である Mr. Ray Harrington であった。
- (14) The Council on Tribunals Annual Report, 1998/99, HC30, para.3.15.
- (15) 現行法は、審問については、第9条の一条のみを定めているだけである。吉居、注(1), 115-116頁参照。
- (16) これは、sir Richard Scott を委員長とする、いわゆるスコット委員会報告(The Report of the Inquiry into Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions, 1996, HC115)である。この審問に関わり、大臣によって設置された公開審問の実施によって生ずる手続上の問題に関して、審議会は大法官より意見をもとめられたものである(see, 'Review of public inquiry procedures', the Council on Tribunals Annual Report 1995/1996, Cm 114, paras.1.22-1.34; 'The Council's advice to the Lord Chancellor on the procedural issues arising in the conduct of public inquiries set up by Ministers', the Council on Tribunals Annual Report 1995/1996, Appendix A, pp.67-83.)
- (17) *Op.cit.*, note(6).
- (18) *Op.cit.*, note(4), para.9, pp.2-4.
- (19) このことの背景には、現労働党政府、そして直接の担当者である大法官が、国家機関の「改革と現代化 change and modernization」政策を推進しているということがあるように思われる。例えば、the Council on Tribunals Annual report, 1999/2000, Appendix A: Address by the Rt.Hon. the Lord Irvine of Lairg, Lord Chancellor, to the Council on Tribunal's "Conference 2000" on 18 May 2000.を参照。この講演において、現大法官の Lord Irvineは、いわゆる