
論 説

イギリスにおける「行政的正義」の現状

——原処分の改善，デジタル審判所と行政的審査——

榊 原 秀 訓

はじめに

一 審判所制度のモデル転換

- 1 審判所制度の旧モデルと審判所の司法化
- 2 改革の方向転換と審判所制度の新モデル

二 原処分の改善

- 1 原処分の現状
- 2 原処分改善の仕組み

三 審判所のデジタル化

- 1 審判所のデジタル化の進展
- 2 オンライン審判所の類型
- 3 審判所の新しいオンラインモデルの課題

四 行政的審査

- 1 審判所の司法化への応答としての行政的審査
- 2 社会保障領域における行政的審査の実際
- 3 移民領域における行政的審査の実際
- 4 行政的審査の評価と改善策

おわりに

はじめに

イギリスにおける近年関心が集まっている「行政的正義 (Administrative Justice)」に関しては、ロバート・トーマス (Robert Thomas) とジョー・トムリンソン (Joe Tomlinson) という師弟コンビが、精力的にその実証的・政策的分析

を行っている。本稿では、主に彼らの研究業績を参考にして、その動向を紹介、検討していく¹⁾。

最初に、これまで「行政的正義」の訳語や内容について、直接または間接に質問や意見をいただくことが少なくないことから、「行政的正義」の概略についてのみ触れておきたい。「行政的正義」の概念の内容と訳語の選択の適切性が問題となり得るが、ここでは、その内容について説明する。他の概念にもあるように、「行政的正義」の内容は文脈によって内容が異なっており、常に特定の内容を意味するわけではなく、広義で用いられる場合も、狭義で用いられる場合もある。

「行政的正義」の最も中核にあるのは、わが国の行政救済法（国家補償は除く）部分である。まず、狭義で用いられる場合は、そこから、司法審査（行政訴訟）を除いた、狭義の行政争訟やオンブズマンのような苦情処理制度と理解できる。広義に考えると、それに司法審査を加えた、行政救済法部分であると考えられる。トーマスは、それぞれの制度には長所と短所があり、正義・公正と費用・効率性の内在的なトレード・オフが存在することを指摘している²⁾。近年では、「比例的紛争解決（Proportionate Dispute Resolution）」の考え方が強調されていることから、後者の要素が具体的な政策に反映している³⁾。

そして、いずれの場合にも、原処分を改善することによって、事後的救済の負担を軽減するという関心から、事後的救済による結果を原処分へとフィードバックすることにも目が向けられている。

さらに、行政的正義を最広義に理解すると、行政救済法部分に事前手続・参加手続を加えた部分ということになる。反対に、「Justice」を「裁判」の意味で理解すると、「行政的正義」は「行政訴訟＝司法審査」に限定されることになり、確かにそのような意味で用いられることもないわけではないが、それは極めて例外的なものと考えられる。

本稿で用いている「行政的正義」は、オンブズマン等は検討の対象としていないが、概ね狭義の「行政的正義」に該当し、審判所を中心に、近年の動

向を紹介、検討しようとするものである。具体的には、審判所制度のモデル転換を簡単に紹介した後に、まず、「最初から正しく (Right First Time)」すること、すなわち、正しい原処分を行うことを扱う。つまり、原処分に問題がなければ、事後に争われることもないことから、原処分を正しく行うことへの関心であり、そのために、例えば、審判所の裁決を原処分にフィードバックするといった改革がなされているからである。第二に、審判所のデジタル化の動向を扱う。そのことによって、遅延や費用削減等に対応することが考えられるわけである。第三に、審判所を活用するのではなく、行政内部において不服に対応する行政的審査 (Administrative Review) 制度の活用、場合によっては、その利用の強制が進行していることから、この行政的審査制度を扱う。こういった伝統的な審判所の回避は、近年の司法制度改革による審判所の司法化の反動とも考えられる簡素化された解決手段によって対応しようとする動向でもある。

一 審判所制度のモデル転換

1 審判所制度の旧モデルと審判所の司法化

(1) 審判所制度の旧モデル

審判所制度の旧モデルは、以下のような準司法的なものである⁴⁾。専用の審理センターにおける口頭審理が標準的であるが、書面に基づく裁決によって補完される。弁護士が代理人とならず本人のみで争うことが普通であるが、法律扶助が利用できる場合がある。審判所は、より迅速でより早い救済を提供し得る裁判所に代わる選択肢としてみられてきた。フランクス委員会は、公開、公正および中立という価値を強調した。しかし、以下の問題点もあった。審判所が、審査請求がなされる原処分をする政府省庁から十分に独立していなかった。審判所委員は、しばしばこれらの同じ省庁によって任命された。審判所はまた、これらの省庁の職員によって仕えられた。審判所は、ア

ドホックの基礎に発展し、なんらかの一貫したシステムをもっていなかった。職務の実務は、大部分、書面に基づき、大量の文書サービスに拠っていた。行政裁判所（高等法院の行政部）の何倍もの事件を扱うにもかかわらず、審判所は、見落とされ、沈滞したものとして残っていた。

（２） 審判所の司法化

他方、審判所は、2000 年代に、ルネサンスを経験したとされる⁵⁾。近年の審判所制度改革の出発点となった 2001 年のレガット報告書以降のこの段階での理念は、審判所の司法化と評価し得るものである⁶⁾。つまり、新モデルが登場したといえるであろう。キーとなるのは、2004 年の白書である『行政サービスの転換（*Transforming Public Service*）』⁷⁾、2007 年の審判所、裁判所及び執行法（*Tribunals, Courts and Enforcement Act*）である。この改革プロジェクトは、以前は、個々独立していた（free-standing）審判所を包括的な第一層審判所と上級審判所の室に合理化する。審判所を政府省庁から分離し、制定法により保障された司法の独立性を審判所に拡大する。審判所はもはや裁判所の他の選択肢ではなく、それ自身が特別裁判所の一種であった。新しい上級ポストである審判所上級長官が司法的リーダーシップを提供する。他の制度的改革は、審判所手続委員会、裁判所及び審判所サービスの創設を含む。構造のおよび制度的論点の下に、審判所は利用者のために存在する。

この期間の間に、行政的正義の性質についての多くの討論が存在した。公正と効率性という過程の必要性の間に基本的な緊張が存在する。審判所は、利用者にアクセスしやすいもので、過度に法的（司法的）なものであるべきではない。独立した公正な審判所裁判官は、正確で一貫した裁決をするために公正な手続を用いるべきである。同時に、手続は比例的なもので、裁決はタイムリーなものであるべきである。

2 改革の方向転換と審判所制度の新モデル

(1) 改革の方向転換

以上の改革やその背景にある理念は、2010 年以降、方向転換していく⁸⁾。行政領域一般での改革とともに、特定の行政領域における改革が進行する。具体的には、2012 年民事法律扶助、犯罪者の量刑及び処罰に関する法律 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act) 以降の法律扶助の制限⁹⁾、行政的正義及び審判所審議会 (Administrative Justice and Tribunals Council) の廃止¹⁰⁾、幾つかの審査請求の権利の制限や廃止¹¹⁾、また、後述する、公的機関が最初により良い決定をする必要性に、より焦点を当て、口頭審理の必要性を減じ、審判所のアクセス可能性を増加させるなど審判所のあり方を変えるオンライン審判所を活用し、さらに、審判所を縮小化させる行政的審査の導入といったことである。他方で、異なる側面の変化もあり、裁判所は、次第に、上級審判所の特別の専門性を認識し、注意をもってその裁決にアプローチしてきた¹²⁾。

(2) 制度改革の三つの要素

一般的に、制度改革にかかわって、以下の三つの要素が影響を与えていることが指摘されてきた¹³⁾。第一に、2010 年以降の財政緊縮政策である。そのため、政府は、審判所の費用に関心を向けてきた。仕事量の多さにより、費用と遅延が増加することから、従来の審判所以外の選択肢を探すことを促す。この観点から、オンライン紛争解決の採用が論じられている。第二は、政治的要素である。新しい構造にもかかわらず、審判所は、法と政治が重複する「不明瞭な世界」を示し続ける。一つの観点からは、行政的正義は、単一のシステムではなく、水平的政策に沿って (例えば、租税、住宅、教育)、水平的機能的線に沿って (例えば、審判所、オンブズマン、裁判所) 存在する多様なシステムである。「システム」の高度に断片的な性質と政府の強い影響力が、

通常、システム全体の改革に対して、アドホックで、セクターを特定した変化を生む。そのような政治的圧力は、ある審判所よりも他の審判所に影響を与える傾向にある。大規模な管轄権を有する社会保障や移民領域の審判所は、小規模の審判所とは異なる文脈で機能しており、定期的に政治的に働く変化に服してきた。第三に、適正な過程や法的原則の必要性が、第三の影響を提供する。審判所は、結局、正義を行う。審判は、影響を受ける個人が決定過程に参加することを認める。公正な手続の関心は、相対的に狭い法的な自然的正義の原則を超えて、より広い公正手続の概念に広がる。明確にすべき点は、認容された審査請求やより良い原処分必要性への関心の増加である。「最初から正しく」することは現在、行政的正義の中に確固として位置付いている。

さて、以上のような観点からみると、審判所改革は、第三の要素が色濃く出ていると考えられる。ただし、比例的紛争解決にも関連して、弁護士代理の必要なく、審判所を利用するといった理念などは¹⁴⁾、第一の費用・効率性の要素も含んだものとわかる。これに対して、2010年以降は、重点が第二の政治的要素や、第一の費用・効率性を重視したものへと変化していく。

これらの2000年代における審判所の司法化とそれから方向転換した審判所制度がセットとなって、その改革以前の審判所制度の旧モデルと対比される、審判所制度の新しいモデルとして示されている。この審判所制度の新旧モデルの相違を示したものが、表1である。

二 原処分の改善

1 原処分の現状

(1) 原処分の質の水準

まず、「最初から正しく」する政策、すなわち原処分の改善政策を検討する¹⁵⁾。このような課題が設定されるのは、原処分の質に問題があると考えら

表1 審判所制度の新旧モデル

審判所制度の旧モデル	審判所制度の新モデル
紛争解決	紛争解決と同様に、紛争の回避および抑制
原処分が審判所に直接審査請求される。	内部審査〔行政的審査―榊原〕が、審判所への審査請求前にまたはそれに代わってすすみます入れられている。
事件ファイル収集のための書面にに基づくシステム	ICT のより大きな活用および審査請求進行のためのオンラインシステム
口頭および書面での審査請求	口頭、書面およびオンラインでの審査請求
若干の法律扶助が利用できる。	法律扶助は極端に制限されている。
社会保障および移民審判所では大きな仕事量	仕事量の減少
上級裁判所が「下級の」審判所を監視する。	上級裁判所が記録裁判所である上級審判所の専門性を認識している。
審判所は、行政裁判所による司法審査に服する。	司法審査の幾つかの類型は、上級審判所に移されている。
審判所の裁決から学ぶ政府による努力はほとんどまたは全くない。	最初から正しく対応する。省庁は、審判所のフィードバックを分析する責任を負っている。

(出典) R. Thomas, “Current Developments in UK Tribunals: Challengers for Administrative Justice” in S. Nason (ed), *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspective* (University of Wales Press, 2017), p. 188.

れるからである。行政決定の多様性を前提にするならば、一般化は難しいものの、それにもかかわらず、原処分の質は変えられるものと理解されている。

原処分における共通の問題点は、関連ある政策または手続に従わないこと、関連ある証拠の不完全な収集、証拠を適切に査定しないこと、事実の過誤、関連ある法的規則を適用しないこと、適切な理由を与えないことを含んでいる。国会庶民院行政特別委員会は、「行政特別委員会は、政府省庁による決定を争う審査請求や苦情の高い認容率を広範な行政的失敗の兆候とみる。政府は、最初から正しい決定をし、高度の信頼を得ることを目的とすべきである。貧弱な決定によって引き起こされる不正義の規模と納税者への負担は、完全に承認できない」と批判している¹⁶⁾。

原処分に対して、近年も厳しい指摘がなされている¹⁷⁾。審判所上級長官は、2017年に、大部分の審査請求が誤った決定に基づいていることを述べてき

た¹⁸⁾。彼は、労働・年金省によって提供された証拠の質はしばしばなんらかの他の裁判所において「完全に認められないもの」であり、事件の約 60% は、法または事実において、労働・年金省を勝たせるものがない「頭を悩ます必要がないもの (no-brainers)」であると考えた。審判所上級長官が論じるように、これは、貧弱な決定が「司法リソースの不適当な使用で、利用者にとって不適当な経験であり、費用は単純に正しくない」ことへとつながることを意味した。同じく、2017 年には、RF 事件 (*R (RF) v Secretary of State for Work and Pensions* [2017] EWHC 3375 (Admin)) において、行政裁判所（高等法院の行政部）が、差別的なものであることを理由に、個人自立手当 (Personal Independent Payment) の決定に関連する規則を取り消した。労働・年金省は、判決を争わず、全体で 160 万人に及ぶ、個人自立手当を受けるすべての者の事件を見直す決定をした。

(2) 審査請求の結果と原処分の水準

これまで、原処分の重大な欠陥を示すものとして、高い認容率があげられてきた¹⁹⁾。例えば、2007 年と 2015 年の間に、認容された社会保障審査請求の平均は、40% であり、移民審査請求の場合には、それは 42% であった²⁰⁾。

このように審判所の認容率を基準とする理由は、審判所が、大量の審査請求を扱い、独立しており、公正な手続を採用し、特定の文脈の専門性を有しており、原処分と同じ決定機能を果たしていると考えられるからである。しかしながら、審査請求の結果により原処分の水準を測ることの妥当性には疑問も出されている。

第一に、審判所に到達しないもっと多くの事件が存在するからである²¹⁾。多くの個人は、合理的な認容の見込みが存在するとしても、審査請求をせず、小規模の割合の人のみが審査請求をするにとどまる。社会保障審査請求の 40% が認容され、それらがすべての審査請求の相当数の件数を含むとしても、社会保障請求者の 1% 未満が審査請求をするにすぎない。しかし、貧弱な決定のみが争われると仮定することはできない。反対に、多くの貧弱な

決定が存在するが、それは争われておらず、気付かれていないようにみえる。人が決定を争うか否かは、しばしば決定の認識された質とは無関係である。多くの者が救済の仕組みにアクセスすることへの障害、無知、自信の欠如、懷疑、疲労または助言の欠如のために、決定を争わない。もしより多くの個人が審査請求をなすならば、認容率が高まるか、低まるか、または同じであるかは誰にもわからないが、多くの争われていない決定が貧弱な質であるように思われるとされる。

第二に、審査請求の結果が原処分との無関係の要素によって影響を受けているかもしれない²²⁾。審査請求の手続（口頭審理または書面審理の審査請求）が、結果に影響を与えるかもしれない。大部分の審査請求は、新たに覆審的に（de novo）判断される。審査請求は、原処分が誤っているのではなく、審判所が証拠を異なって評価するから認容されるかもしれない。決定は、特に、事実の証拠に与えられた比重を査定するとき、しばしば判断の行使を要求する。異なる決定権者（第一線の職員と審判所裁判官）は、同じ事件において異なる結果に達するかもしれない。反対に、審判所は、原処分を支持するが、完全に異なる理由からであるかもしれない。審査請求人は、審査請求段階で新しい証拠を提出するかもしれない、審判所は、新しい証拠を集めるために、職権的アプローチを使用するかもしれない²³⁾。

基本的な論点は、原処分であれ審判所であれ、決定権者が客観的に正しい決定をしたかを確定する手段が存在しないことである²⁴⁾。多くの決定は、事実認定と法的基準の適用の両者における判断を含む。しばしば、正しい決定がどのようなものか話すことは、特に紛争となっている論点が法よりも大部分事実に関する場合、不可能ではないとしても困難である。審判所は、単に証拠について異なる結論に達し、またはその裁量を異なるように行使するかもしれない。ある程度の一貫性のなさは、予期され得るし、取扱いの完全な平等は、不可能である。しかしながら、行政官と審判所裁判官との間のアプローチの重要な相違は、法的基準が一貫性なく適用されているという批判を促進する。このことは、異なるアプローチの性質や理由への調査に向かう。

もし審判所が定期的に、特定の種類の審査請求を認容しているのであれば、そのとき原処分権者は、その判断に従うべきか、または異なるアプローチをとる強力な理由を提供すべきである。

審査請求と原処分の基準との間に単純な相関関係は存在しないかもしれない²⁵⁾。審判所段階における異なる結果が、追加的な証拠が考察されるまたは事実を査定する際に異なる裁量の行使があったために、生じるかもしれない。それにもかかわらず、審査請求の認容率は、関心の原因を提供する。理由提示を考えてみよう。共通の批判は、政府の決定通知が、しばしば事実と法の過誤を含むので不適切であるということである。適切で、適当で知的な理由を伴わない決定は、貧弱な質で、信頼を掘り崩し、争訟を生む。審判所は、しばしば拒否処分における理由の(不)適切性についてコメントしてきた。実際、決定通知の質は、良く理由付けられた決定から、特定の事件の詳細に一般的には関連しない基準のパラグラフまたは準備不足で不適切な理由を含むものまで、様々である。

2 原処分改善の仕組み

(1) 原処分へのフィードバック

「最初から正しく」するための手段として、原処分へのフィードバックの仕組みとそれ以外のものに分けて、原処分へのフィードバックの仕組みからみていく。その判断を原処分にフィードバックをする機関は多様であるが、ここでは審判所に限定する。この仕組みとして、以下の五つが指摘されている。

1) 原処分が覆った理由の大きなサンプルのより高いレベルでの分析

第一に、原処分が覆った理由の大きなサンプルのより高いレベルでの分析を行うことである²⁶⁾。包括的な分析は、時間がかかるが、決定における、より広範な傾向を確認することができる。社会保障は、示唆的な例を提供する。

2001年度から2009年度までの間の社会保障審判所長官による年次報告書は、原処分を改善するための多様な勧告を行ったが、大部分政府によって無視された。報告書の限定的な効果は、政府の無関心や、決定権者が容易に報告書にアクセスすることができなかったことに起因する。もう一つの選択肢は、審判所が、証拠の種類の扱いや、医療報告書のようなテーマ別の報告を作成するために決定をサンプル化することである。

移民領域におけるフィードバックの問題をみてみよう²⁷⁾。内務省は、認容された審査請求の小規模なサンプル、約5%を分析する²⁸⁾。「学ぶ機会」としてすべての認容された審査請求を考察することが奨励されてきたが、省内部の目標と文化は、費用はどうであれ、勝つことに優先順位を置いた。それにもかかわらず、庇護審査請求の認容率は、2007-08年の24%から、2014-15年の31%に上昇した。不正確な決定を避ける重要性を前提にするならば、決定が可能な限り適切なものになるようにするために、より多くのことがなされ得る。

2) 意見陳述職員と原処分決定権者の意見交換

第二に、審判所での意見陳述職員(presenting officers)が原処分決定権者に審判所の結果や理由付けについての教訓を意見交換すること、または一人の者が両者の役割を果たすことである²⁹⁾。ここでの一つの関心事は、政府代理人の出席率が、特に社会保障審査請求において、相当に低下してきたことである³⁰⁾。もし意見陳述職員が審理に出席しないのであれば、そのとき省庁は価値あるフィードバックの源を失う。意見陳述職員が出席する場合ですら、そのときこのことは必ずしもフィードバックに帰結しないかもしれない。意見陳述職員にフィードバックの役割を期待しない場合もあるからである。

3) 個別の審判所の裁決の審査

第三に、個別の審判所の裁決の審査である³¹⁾。もし原処分決定権者が個別の審判所の裁決を受理するならば、何故決定が承認されたまたは覆された

か、原処分決定権者が理解することを助ける。社会保障や移民の領域における最近の経験を考察する。まず、社会保障領域である³²⁾。労働・年金省は、毎年約 700 万件の給付請求を受け取る。社会保障領域におけるフィードバックの状況を見る³³⁾。数年間、社会保障審判所上級長官の年次報告書が、原処分の質における短所を明確にしてきたことが指摘されている³⁴⁾。例えば、2004 年度の報告書は、次の三つの点について優先順位が高いことを指摘している。それは、請求における追加的証拠の必要性を先取りして回避すること、医療的証拠を衡量し、処理すること、行政機関によって得られた医療報告の質が正確に審査請求人の障がいの程度を反映するようにすることである。国会庶民院決算委員会は、労働・年金省が審査請求の高い認容率を理解するためにより多くのことをすることが必要であると結論付けた³⁵⁾。

裁判所及び審判所サービスと司法省は、理由要旨プロジェクトを開発した。これは、審判所が理由の要旨を示し、それが労働・年金省によって分析されるというものである。省内部において、紛争解決チームが認容された審査請求から情報を得て、個々の決定権者にフィードバックする。全国的データベースは、傾向を明確にし、個々の決定権者や外部の医療裁定者にフィードバックするために分析される。その意図は、定期的な分析報告が決定過程を改善するためにキーとなる学ぶ点を明確にすることである。これは歓迎すべき提案である。付随する利益は、社会保障審判所が、以前は求められたときにのみそうしていたところで、現在定期的に理由を与えることである。2012 年に、労働・年金省は、原処分の水準を改善するために、認容された審査請求から情報を収集する試行を始め、試行において、裁判官は、ドロップダウンメニューから審査請求が認められる主要な理由を提供したが、このことは、覆された審査請求における欠点を確認するために十分な詳細を示さなかった。2013 年度に、労働・年金省は、雇用及び援助給付の審査請求における四つの審判所センターから約 7000 件の理由要旨を分析し、120 件の裁決を深く審査した。

請求進行のタイムリー性に関する内部目標にもかかわらず、理由要旨プロ

プロジェクトがどうして決定が覆されたかの洞察を可能にし、幾らかの学習を促してきたようにみえる。そのプロジェクトは、改善の余地ある領域と研修の必要性を明らかにしてきた。原処分権者がどうして決定が覆されたかを理解できるようにすることは、重要な学習の機会である。しかしながら、プロジェクトのいかなる独立した評価も存在しない。より大きな透明性が審査と改善を可能とするであろう。

次に、移民領域である³⁶⁾。内務省は、繰り返し移民決定の変わり得る質を批判されてきたし、審査請求を分析することを促されてきた。審判所の裁決を分析することによって、庇護決定を改善する要求は、遅まきながら幾つかの限定的な行為へと帰結した。ケースワーカーは、認容された審査請求の裁決を読むことを期待されている。移民決定に関して、実務は、この大規模で地理的に分散した行政機関において、様々であった。幾つかのワークユニットは、審査請求を分析し、他方で、他のユニットにおいては、ケースワーカーは、裁決を受け取ってもいなかった（そのことがケースワーカーが行い得る決定数を減らし、決定が覆されたということをもてケースワーカーが意気消沈するという根拠で）。審査長は、行政機関上級管理者が、仮に審査請求の半数が認容されても、審判所の裁決を分析しないことの自己満足を批判してきた。救済手段は、審査請求を分析することに対する戦略的な行政機関全体のアプローチを採用することである。内務省は、今日、すべての移民審査請求類型を通して傾向分析報告書を作成することによって、審査請求の結果を分析している。しかしながら、政治的方向は全く別の道を示しており、内務大臣は、幾つかの審査請求の権利を廃止した。

4) 審判所によるガイドラインの公表

第四に、審判所が、原処分決定権者を援助するために、繰り返し起こる問題のある事実または法の論点について、ガイドラインを公表することである³⁷⁾。法と事実の論点の区別に対するプラグマティックなアプローチをとることによって、上級審判所は、証拠の取扱い、その査定、手続や法の問題に

ついて、ガイドラインを作成することができる。そのようなガイダンスは、一貫性と明確性を促進することによって決定権者を援助することができる。上級審判所は、その特別な専門性が、一般的に、より上級の裁判所によって尊重されているので、この点について相対的なフリーハンドを有している。それから、そのようなガイダンスは、行政組織内部において、通常内部的ガイダンスへの挿入を通して、効果的に広められる必要がある。庇護事件において、上級審判所（移民及び庇護室）は、特定の国において審査請求人に直面しているリスクについての国別ガイダンスを発し、それは通常行政機関のガイダンスに挿入される。社会保障領域においては、原処分権者を援助するための同様のイニシアティブは、共通の困難のある領域において、事実認定にいかに関与するかのアプローチするかのガイダンスを提供する「ベンチマーク決定」である。

5) 審判所および行政機関の対話

最後に、審判所および行政機関がどうして異なる決定に到達したかを理解し、集団的な学習をなすための対話に従事することである³⁸⁾。審判所は、政府との直接の意見交換が司法の中立性を掘り崩すかもしれないことに懸念を抱いてきた。そのような懸念は、もしその過程が透明で公正なものであるならば、必ずしも障害物となるべきではない。相互理解は、審判所の独立性を掘り崩すことなく、すべての当事者に利益を与え得る。行政機関が審判所から学ぶことができる一方で、行政機関はまた、一貫しない審判所の裁決を明確にすることを望むかもしれない。

審判所と行政機関のより広い関係は、明確に、効果的な対話へと入っていくことができる程度に影響を与える。審判所と行政機関は、異なる価値によって支えられ、いかにそれらが決定にアプローチし、決定を理解するかに関与する強い影響を与える、異なる見地を採用している。審判所は、審査請求される事件のみをみており、大量の決定をみてはいない。さらに、幾つかの決定は微妙にバランスをとられている。フィードバックは、原処分が明確に間違っ

ている事件に最も良く留保されている。

(2) 原処分へのフィードバック以外の仕組み

原処分へのフィードバック以外の仕組みとしては、内部決定過程の再編、汚染者負担および行政機関の文化の改革がある。それぞれ簡単に紹介する。

1) 内部決定過程の再編

原処分手続と審査請求手続との間には、決定量に従った明確な相違が存在する。原処分は、申請書の基礎にのみ決定を進め、他方、審査請求の審理においては、審判所は追加的情報を引き出すことができる。審判所のアプローチが好ましいことを示唆するかもしれないが、請求の量を前提とするならば、それらがすべて審判されることは可能ではない。大きな程度において、決定の水準は、利用できる情報の質に依存している。出発点は、行政機関が原処分の過程を通して、請求者からの多くの情報が収集されるようにすることである。そのとき明らかな改革は、そのような情報がより早期に得られるように申請過程を設計変更することである³⁹⁾。

決定後の段階において、行政機関は、決定の質をモニターすることができる。幾つかの行政機関は、上級ケースワーカーが決定通知のサンプルを見直す質保証システムを制度化している。内務省は、庇護決定のサンプルを見直している。質保証システムは、同様のサイズによって、積極的および消極的決定の質に関する継続的な情報のフローを提供することができる。

2) 汚染者負担

第二に、汚染者 (polluters) 負担である⁴⁰⁾。不必要な費用を生む実質的な決定を行う行政機関が汚染者である。そのような汚染者は、決定の質に無関心である、なぜならば貧弱な決定の結果としての費用を負担せず、それは審判所、請求者、そして、萎んでいる法律扶助ファンドに移される。救済手段は、認容された審査請求の量に照らして、行政機関が審判所の費用を抛出する新

しい資金提供モデルを開発することである。これは、順に、行政機関がより良い決定をしようとする財政的インセンティブをつくる。

他方で、汚染者負担アプローチは、次のような副産物を有している。決定を改善しようとする行政機関は、より多くのリソースを要求するが、利用できるリソースを減少させることは、問題を悪化させるのみかもしれないことである。他の構造的意味として、決定が審査請求される省庁による審判所への資金提供を拡大することは、審判所の独立性を掘り崩すかもしれないことである。

3) 行政機関の文化の改革

機構的な問題のほかに、政府の文化に関する基底的問題が存在する⁴¹⁾。広く行き渡った印象は、行政機関は決定や組織的学習に優先順位を与えていないというものである。いったん決定がなされれば、それはもはや行政機関の関心ではなく、決定を改善することにほとんどインセンティブが存在しない。決定を改善するための効果的な組織的学習は、焦点と文化の変化を要求する。

重要な要素は、政府におけるリーダーシップである。もう一つの要素は、民主的統制やアカウンタビリティである。政府ができることとして、先に触れた労働・年金省の理由要旨プロジェクトは、組織的学習に向けた最初のステップである。

三 審判所のデジタル化

1 審判所のデジタル化の進展

(1) 交通反則金審判所

審判所に関して現在進行しているのは、デジタル化であるが、その先駆となったものが、交通反則金審判所 (Traffic Penalty Tribunal) である⁴²⁾。このシス

テムは、透明性、比例性、アクセスのしやすさ、速さおよび最終性の原則に基づいており、その概要や効果は次のように示される。審査請求および証拠は、オンラインで提出され、運営される。すべての当事者は、オンラインで提出された証拠を考察し、それにコメントする。メッセージシステムは、審判官がオンライン職権的アプローチを採用することを可能にする。このことは、過程を通常の手紙審査に基づくシステムよりも、より迅速かつ効率的なものにする。またネットワークに接続されていない者のための施設が存在し、電話での援助が利用できる。オンラインシステムは、地方自治体にとっての費用を削減してきた。いかなる手紙も手紙の束も存在しない。地方自治体は、事件を準備するのに2時間から半日使い、現在、20分から30分かかる。地方自治体が事件を進める費用は200ポンドから40ポンドに低下してきた。オンラインシステムは、交通反則金審判所のためによく機能してきた。問題は、このモデルが他のシステムに適用し得るか否かである。

(2) 2016年の司法省提案

イギリスにおいて、司法省と裁判所及び審判所サービスは、広範な司法改革と司法システムのデジタル化のプログラムを実施し、審判所をオンライン化することをこのアジェンダの中心としてきた⁴³⁾。2016年に、司法省は、『我々の司法システムを転換する (*Transforming Our Justice System*)』という戦略を公表した⁴⁴⁾。審判所上級長官は、その目的が「端的に言えば、法の支配を強化することである」と述べた。その改革はまた、正義へのアクセスを高め、紛争が効果的に、迅速にかつ正当に解決されることを可能にするものであると主張されてきた⁴⁵⁾。

この2016年の文書は、以下のようなものである⁴⁶⁾。改革は、比例的で、アクセスしやすい正義の原則に基づいている。その目的は、紛争を解決し、必要な手続と費用を取り除き、利用者が期待するものを知ることができるように利用者とコミュニケーションを行い、裁判所に法の問題に焦点を当てることを認め、必要なところでのみ物理的な審査を用いるという異なる方法を

提供することによって、迅速で、確かな正義を提供することである。審判所に関して、このことは、以下のものを含む。請求過程全体をデジタル化すること、裁判官の時間を自由にするために日常的な職務を裁判官から裁判所及び審判所サービスのケースワーカーに委ねること、審判所のパネルを個々の事件の必要性に合わせることで、紛争が決定される方法に不必要な制約を取り除くことを含む。システムは、人が弁護士なしで用いることができるように、アクセスしやすいことが必要である。すべての事件が自動的に審理に行くという過程は存在しないであろう。オンライン過程は、当事者がより迅速かつ効率的に不一致点に達することを可能にする。司法省は、オンラインで審査請求をすることができない者に援助を提供するために、「援助されたデジタル」過程を発展させることを意図している。報告書の提案は、4年から6年かかって実施されると想定されている⁴⁷⁾。

2 オンライン審判所の類型

次に、オンライン審判所をみたいが、いかなる単一の定義されたデジタル手続も存在しないとされており⁴⁸⁾、以下では、ビデオリンク審理と継続的オンライン審理に限定して、その手続などをみていく。

(1) ビデオリンク審理 (Video Link Hearings)

まず、ビデオリンク審理である⁴⁹⁾。上級審判所（移民及び庇護室）による保釈審理と法の過誤審理は、旅費を削減するために、ビデオリンクを通して行われてきた⁵⁰⁾。法の過誤審理において、リージョンの審判所にいる当事者は、ロンドンで審理する上級審判所裁判官の前にビデオリンクを通して出席する。中央ロンドンに置かれている庇護援助審判所はまた、グラスゴーやベルファストに分散されている庇護請求人による審理においてビデオリンクを用いてきた。そのような事件においてビデオリンクを用いることは、手続が典型的には、代理人と審判所裁判官の間の対話や討論の形態で行われ、審査請

求人への貢献があるとしても、ほとんど積極的に貢献することはないので、比較的論争はないとされている。

しかし、例えば、口頭の証言を提供し、反対尋問を受けることによって、審査請求人が手続に直接の貢献をするときに、ビデオリンクが用いられるべきかは、より論争的である⁵¹⁾。モヒブラ事件 (*R (Mohibullah) v Secretary of State for the Home Department* [2016] UKUT 561 (IAC)) において、上級審判所（移民及び庇護室）の長官であるマクロスキー (McCloskey) 裁判官は、「ビデオリンクによる証拠の仕組みは、民事でも刑事でも他の文脈において、まったく不満足であるとはわかった」と述べた⁵²⁾。キアリー・バインドロス事件 (*R (Kiarrie and Byndloss) v Secretary of State for the Home Department* [2017] UKSC 42, [2017] 1 W.L.R. 2380) において、ウイルソン卿 (Lord Wilson) は、「移民決定に対する多くの審査請求の文脈において、スクリーンにおけるライブの証言は、証人席からの本人によって与えられた生の証言と同じようには満足のいくものではないことに疑いはない」とした⁵³⁾。対照的に、カーンワス卿 (Lord Carnwath) は、「原則として、現在のビデオリンク施設の使用が、必要な施設とリソースが利用できる限り、海外からの口頭証言や参加を提供する効果的な手段を与えるべきではないいかなる理由もない」とした。

直接の口頭証言を査定するための最善の方法は、法廷において口頭審理をもつことであるという広く有された仮定からの懸念が生じる⁵⁴⁾。これは、以下の理由に基づくものである。第一に、口頭証言を提供する他の手段は、審査請求人の不公正のリスクをおかし、またはそのような証言をテストする他の当事者の能力を減じる。第二に、事実を収集し、評価する——特に証人の信用性——裁判所の職務は、通常ではないにしても、しばしばまた、単に審査請求人の口頭証言のみではなく、証言がなされる方法のように非言語的なコミュニケーションの形態にも依存している。第三に、審理において生の証言を与えることは、審判所の一定のフォーマル性や監視に服している。審判所は、司法過程の誤用がないようにするために、手続をコントロールすることができ、それは、ビデオリンクが用いられるときに欠如しているまたは減

じられた側面である。ビデオリンクの証拠は、許可され得るが、民事手続規則において、そして上級審判所によって、確認される多様な実際の考慮事項に考慮して、個々の事件で裁判所の判断がなされるべき問題である。リーディングケースは、先のキアリー・バインドロス事件であり、最高裁は、もしその方法で証拠を提供する機会が現実的に利用できるのであれば、ビデオリンクが効果的な審査請求のために十分であることを承認すると判断したが、国外の移民審査請求においてビデオリンクの証拠を与えることへの財政上および設備上の障害はほとんど克服できないと結論付けた。

(2) 継続的オンライン審理 (Continuous Online Hearings)

次に、継続的オンライン審理である⁵⁵⁾。「継続的オンライン審理」は、オンライン対話や決定を通してであれ、物理的審理であれ、最も適当かつ効率的な方法でケースマネジメントをし、紛争を解決するために、事件のかなり早い段階で裁判官と当事者を一緒に集めるオンラインの方法を使用することを含む。継続的なオンライン審理は、交通反則金審判所が先駆的なものであるが、交通反則金審判所については前述したので、省略する。

第一層審判所（社会的資格室）は、継続的なオンライン審理を試行し、移民審判所は、ケースマネジメント目的のためにそして電子証拠交換のために、バーチャルな審理を試行テストしている。その目的は、すべての当事者と裁判所の信頼を最初に維持し、それから紛争を解決するための承認された水準に合うように進み、同時に時間と物理的リソースの点で相当により効率的になる、柔軟なオンラインシステムを工夫することである。

大まかにいうと、その過程は、社会保障領域において、以下のようになる。審査請求人の主張、原処分、強制的再審査の通知がオンラインポータルまたはダッシュボードの指定された非公開部分にアップロードされる。当事者間のオンライン上の対話は、審査請求をケースマネジメントし、当事者に要求を出し、審査請求における論点を調査し、明確にする裁判官によって主導される。当事者は、それからアップデートされた証拠やメッセージングの

ような主張に対するなんらかのアップデートをテキストによって通知される。もし審査請求人が口頭審理を望むのであれば、その準備がされるが、社会保障事件においては、そのような審理は必要ではないかもしれない。

多くの簡明なまたは論争のない事件において、物理的審理の必要性はなく、決定は、オンラインで行われ、即座に当事者に利用できる。決定段階において、医療委員（審判員）や障害者委員（審判員）のような非法曹委員は、証拠を検討し、オンライン過程に貢献するために参加させられるであろう。別の審判所裁判官によるチェックは、質保証コントロールを提供するであろう。この過程は幾つかの長所を有している。口頭審理とは異なり、当事者間のすべての討論は、オンラインで記録されている。アクセスしやすさ、スピード、便宜および柔軟性は向上させられる。物理的審理の必要性がなければ、論点は物理的審理の遅延や費用なしで迅速にオンラインで吟味され明確にされ得る。オンライン審理は、現在の物理的審理のための20週と比較して、一週間かそこらで閉じられ、審査請求の時間の点で相当な改善となる。もう一つの潜在的利益は、その過程が審査請求人が交渉するのにより容易なものとなることである。すべての関連する情報をもたらすために、かなり初期の段階での審査請求人にかかわるように、より早い段階で裁判官を導入することは、過程に対する審査請求人の信用と信頼を改善することができる。

3 審判所の新しいオンラインモデルの課題

(1) 審判所上級長官

審判所上級長官は、裁判所がプロジェクトをチェックし、有効とするための試金石として、以下の六つの原則を示す⁵⁶⁾。

第一に、司法は、それを必要とする者にアクセスしやすいように保障されなければならない、すなわち、司法へのアクセスが改善されなければならないことである。第二に、システムを利用する者を中心にシステムが制度設計されることである。第三に、より費用効果的なインフラ、すなわち、より良

いIT, 新しい労働慣行および適切な財産を利用する財政的に実行可能なシステムをつくることである。第四に, 遅延という最も共通の原因をなくすことである。第五に, 法的サービスのワールドクラスの提供者としておよび司法の提供における我々の国内的・国際的評判を維持することである。第六に, 司法の憲法上の独立性を維持することである。

(2) トムリンソンの指摘

審判所の新しいオンラインモデルの制度設計について, トムリンソンは, 以下の八点を指摘している。

1) オンライン化への適合性

まず, 第一に, どのような審査請求はオンラインの過程を用いるべきか, どのようなものは用いるべきでないかという問題が存在する⁵⁷⁾。オンライン紛争解決には不適当な事案の類型が存在するのか。これらは, どのように正確に確認されるか。包括的な政策かまたはケースバイケースか。事件が審査請求人の信頼性の論点を提起した場合, いかなるアプローチがとられるか。多くの事件が単純にオンライン手続に適していないことは明らかであり, 政府はそのことを理解している。また, 審査請求人がオンライン過程の利用に同意することがキーとなる原則であり, 審査請求人は, オンライン過程に入ることを強制されないことが政府によって示唆されている。

2) 伝統的価値

第二に, 透明性, 公正性, 参加, 司法の独立性, 公開の裁判のような法的(司法的)過程や良き行政の伝統的価値が, いかにデジタル領域に移されるかというキーとなる制度設定の問題が存在する⁵⁸⁾。これらの価値は, デジタルの領域においていかに効果的に尊重されるか。例えば, 公開の裁判の価値は, オンライン過程を通していかに確保されるか。このことは, 異なる価値選好の間の幾らか困難な妥協や, デジタルの文脈において一定の価値をいか

に機能化するかについての率直な扱い難い質問を提起する。

3) コミュニケーション・プラットフォーム

第三に、コミュニケーション・プラットフォームの制度設計が存在する⁵⁹⁾。オンラインでメッセージを送るシステムが用いられることが期待される。交通反則金審判所における経験は、オンラインでメッセージを送ることが迅速に論点を狭め、焦点を当てた見解の交換を可能にするという点で相当な長所を有することをみつけた。オンラインでメッセージを送ることは、物理的審理が有する費用、遅延および制約を相当に減少させる。すべての情報と証拠と一緒に、書面ベースのファイルではなく、一つのオンラインファイルでもつことは、かなり容易にアクセスすることができるものにする。オンラインシステムはまた、審判所の過程のアクセス可能性を広げることができるであろう。継続的なオンライン審理は、大部分の事件において、先にみたように劇的に審査請求過程の長さを短縮する。しかしながら、社会保障および児童支援審判所や第一層審判所のような管轄権における審査請求人が、効果的にそのようなプラットフォームを利用できる程度は、今後を待たなければならぬ。もう一つの関連する論点は、どのようにしてビデオリンクコミュニケーションが公正に実施されるかである。これも、先にみたように、証拠に関する口頭審理の存在意義の評価にかかわる問題である。ビデオリンク審理における代理人と裁判官の間の対話または議論の形態の場合には、相対的に論争がなかったが、重要な事実認定機能をもつ審判所において、いかにビデオリンク審理が効果的かは制度設計にとって重要な問題であり、証拠が効果的に、裁判官が確信をもち得る方法で与えられ得るプラットフォームを開発する必要性である。

4) 公正な手続の保障

第四に、伝統的価値の実施や当事者間の効果的なコミュニケーションという問題と結び付いて、オンライン審判所においていかに公正な手続を確保す

るかの多くの制度設計の問題がある⁶⁰⁾。法的に手続的に公正であると考えられるものを超えて、ここで作用する重要な「人間的要素」が存在する。例えば、法廷という物理的建物は、しばしば人々の取扱いに関する経験や認識を条件付ける。いかにオンライン過程が、法的意味においてまた審査請求人の認識において、手続的公正を維持し、高めずらするように制度設計され得るかは、多様な制度設計の論点を提起する。

5) オンライン審判所からの排除

第五に、オンライン過程が、そして関連するシステムが、審査請求人がデジタルにおいて排除されないようにするためにいかに制度設計されているかという論点が存在する⁶¹⁾。審査請求人には、審判所の事件のような重要な論点のために、インターネットを使用することができないまたはしないグループも存在する。インターネットアクセス（または良好なインターネットアクセス）の余裕がない者もいる。それらの中には、図書館またはある他の場所でアクセスをする者もいるが、そのアクセスは、プライバシー、時間および利便性の点で、自らの自宅で接続をする者よりも劣るであろう。社会保障または移民に対する資格のような重要問題がオンラインで決定されることを望まない者もいる。2017年2月に、司法省は、「援助されたデジタル」サービスに対する一般的アプローチを公表し、テクノロジーを用いることに困難を有する者への支援を約束した⁶²⁾。

6) 統合的な背景

第六に、オンライン審査請求は、より広い行政的正義の背景に適するように意図されなければならない⁶³⁾。行政的正義は、上述したように、断片的で統合的な背景を有する。より広い背景の一部への変更は、他の部分に影響を与え得る。デジタル審判所の導入は、この点で多様な問題を引き起こす。例えば、社会保障の領域において、——オンライン審判所手続に接して——強制的再審査が古くさいものにみえる可能性がある。書面ベースとオンライン

という二つのシステムが、どれほど一緒に機能するであろうか。政府は、審判所の裁決から、原処分を改善するために学ぶべきことが、広く論じられている。デジタル化の見込みは、より時間、努力、金銭を使わない、より良くより迅速なフィードバックのループを構築するための機会を示している。

7) 情報収集

第七に、情報収集の問題が存在する⁶⁴⁾。デジタルシステムは、大量の情報を収集する。それらは意識的に、例えば、フォーム上で特定の情報を求めることを通してこれを行うことができる。しかし、デジタルシステムはまた、自らの活動を通して情報（しばしばメタデータの形で）をつくり出す。歴史的に書面に依存してきた審判所システムのデジタル化は、情報収集や情報保護に関する問題を提起する。また、どのような情報が公表されるかも同様である。

8) 効率性

最後に、効率的な過程を制度設計する必要性が存在する⁶⁵⁾。効率性は、裁判所及び審判所サービスの改革におけるキーとなる駆動力である。同時に、システムは、しばしば予測できない方法で機能し、隠れたコストを含む。もし効率性の価値がキーとなる駆動力であるならば、いかなる効率性が現実生まれ、裁判へのアクセスのような他の価値へのいかなるコストがあるかを理解しなければならない。効率性の点で二つの主要な「リスク」が存在する。最初に、オンラインシステムは、審査請求を簡単にすることができるので、簡単に処理することができない事件が急増することである。第二に、非効率にも、オンラインと伝統的な二つのシステムが存在するので、オンラインシステムの使用は、予測されたよりも広範ではないことである。この第二の「リスク」は、審査請求人によっては、オンライン審判所を使用することを強制するものへと通じる。

四 行政的審査

1 審判所の司法化への応答としての行政的審査

少し前には、内部審査（Internal Review）と称されてきた⁶⁶⁾、行政的審査をみてみよう⁶⁷⁾。行政的審査制度は、アドホックの基礎に発展してきた。行政的審査は、ホームレスの決定において広く用いられてきた⁶⁸⁾。社会ファンドの文脈において、原処分が機能的に別の行政組織である、独立審査サービスによって審査される特徴的な制度が機能していた⁶⁹⁾。その論争の余地ある出発点にかかわらず、この制度は、独立した、専門的で、タイムリーな、高質のサービスを提供するとの確固たる評判を得てきた。2009 年以来、租税決定は、行政的審査または審判所への審査請求の方法によって争われてきた。2011 年に、学校排除審査請求が審査パネルへと格下げになった。社会保障および移民における行政的審査の使用における成長は、その制度の重大な拡張を代表している。表 2 と表 3 は、社会保障と移民の領域における行政的審査と審査請求についての詳細な情報を提供している。

行政的審査導入の意図は、明確に誤った決定を濾過することによって、必要な審査請求と関連する費用および遅延を減じることである。行政的審査の低費用は、手続的な相違から生じている。高価で長期の司法的手続を捨てることによって、行政的審査は、大量の仕事をより迅速かつ効率的に扱うことができる。行政的審査は、完全に書面審理過程であり、典型的には相対的に下位の職員によって行われる。審査官は、以前に提出された証拠のみを考察する。社会保障のような幾つかの文脈においては、審査官は、原処分を説明し、さらなる情報を収集するために、審査申立人に電話で連絡をとるかもしれない。もう一つの相違は、審査請求が完全な査定を含む一方で、行政的審査は、典型的には、ケースワーク上の過誤を正すことに限定されていることである。

表2 社会保障と移民の領域における行政的審査

	社会保障強制的再審査	移民行政的審査
基本制度設計	行政的審査は、審判所に手続を進める前に強制的なものである。	行政的審査は、大部分の審査請求の権利に代わってきた。
誰が審査をするのか？	異なる〔原処分の一榊原〕決定権者	異なる〔原処分の一榊原〕決定権者
法的根拠	第二次立法〔命令一榊原〕	移民規則および行政的ガイダンス
審査要求のタイム・リミット	30日 正当な (good) 理由があれば延長、もし延長が拒否されれば、審判所に審査請求できる。	海外の決定のために28日、イギリス国内の決定のために14日、拘留者のために7日
審査の範囲	なんらかの根拠の見直し、決定の最初からの再検討	事案 過誤の解決
審査手続	書面審理、審査官は決定を説明し、追加的な資料を集めるために原告に電話をすることができる。	書面審理
審査する証拠の範囲	追加的な証拠が提出できる。	追加的な証拠は提出できない。
手数料	なし	80ポンド（返還ができる）
審査を行う行政機関の処理期限	公式の処理期限は存在しない。簡明な事案は14日以内に完了することが期待されている。	公式の処理期限は存在しない。28日以内に審査が完了することが期待されている。
さらに争う方法	審判所への審査請求	司法審査
散発的な検査	社会保障諮問委員会による報告（2016年）	国境及び移民独立審査長による二回の審査（2016年および2017年）
継続的な外部的監視	なし	なし

（出典） R. Thomas and J. Tomlinson, “A Different Tale of Judicial Review?: Administrative Review as a Problematic Response to the Judicialisation of Tribunals” [2019] P.L. 537, p.543.

行政的正義に関する討論は、大きく二つの陣営に分かれる⁷⁰⁾。伝統的な懐疑的見解とより楽観的な見解である。1990年に、審判所審議会は、行政的決定が市民の自由、生活、地位または基本的権利に影響を与える場合、適切に備わった司法的で独立した審判組織への審査請求に満たないものは十分ではないとした⁷¹⁾。制度的独立性を欠如していることを前提にするならば、行政的審査は、ある意味で「審査請求の権利のための適切な代替物とみなされ」

表 3 社会保障と移民の領域における行政的審査と審判所への審査請求の比較

	社 会 保 障		移 民	
	強制的再審査	審判所への審査請求	行政的審査	審判所への審査請求
件 数 (2017-18 年)	31 万 7000 件	17 万 8818 件	7000 件 国内審査	5 万 2514 件 審判所への審査請求 1 万件 司法審査
ユニット費用	80 ポンド	592 ポンド	80 ポンド (推定)	707 ポンド
全体の費用 (2016-17 年)	適用なし	1 億 580 万ポンド	適用なし	8570 万ポンド
平均処理日数	13 日	125 日	15 日	230 日
認 容 率	15%	65%	18%	49%

(出典) R. Thomas and J. Tomlinson, “A Different Tale of Judicial Review?: Administrative Review as a Problematic Response to the Judicialisation of Tribunals” [2019] P.L. 537, p.545.

得ない。この見解に拠ると、リソースの根拠に基づいて、完全にまたは部分的に審査請求の地位の妥協を図るなんらかの試みは、原則として誤っている。対照的に、2001 年のレガット報告書は、正しい事件のみが審判所に審査請求されるようにするために、内部審査（行政的審査）を組織的に用いることを論じた⁷²⁾。行政的審査は、審査請求の費用とストレスを避けるために、そして、経験のある上級の職員がシステムにおける問題を確認できるようにするために用いられ得ると考えられた。レガット報告書に従えば、もし公的機関が自らの決定を批判的にみて、「審判所から期待され得る独立した精神と公正性」を採用するならば、行政的審査は、「公衆へのサービスを改善するための価値ある方法」であるであろう。

2 社会保障領域における行政的審査の実際

(1) 強制的再審査制度の概要

次に、社会保障領域において利用されている行政的審査の実際をみておきたい⁷³⁾。まず、労働・年金省は、毎年、約 1200 万件の給付決定を行う。へ

ルスケア査定は、しばしば民間委託された提供者によって雇用された「ヘルスケア専門家」によってなされる。請求を拒否された者は、審判所裁判官と非法曹委員で構成される第一層審判所（社会的資格室）に審査請求をすることができる。

2013年に、労働・年金省は、可能な限り早く紛争を解決し、審判所に不必要な要求を減じる目的で、強制的再審査を導入した。この主な変更点は、行政的審査を審判所への審査請求に前置し、区別された強制的な段階にすることであった。以前は、審査請求を受けて、労働・年金省は、定期的に決定の見直しをしていた。もし決定が審査請求人の有利に見直しされるならば、審査請求は取り下げられ、もし見直しがなされなければ、審査請求が審判所になされた。強制的再審査導入後には、再審査段階は、別個の強制的段階となった。再審査申立人は最初に強制的再審査を求め、それから審判所に審査請求を行う。そのような制度改革は、財政緊縮や厳格な規則と政策を通して給付支出を減少させる福祉改革を背景になされた。

（2） 審査請求件数の減少とその理由

次に、強制的再審査に伴う審判所への審査請求件数の減少とその理由である⁷⁴⁾。2013年と2017年の間に、約300名の職員が約1500万件の強制的再審査を行った。強制的再審査の過程の主な長所は時間の短さである。2014年以来、強制的再審査の平均終了期間は、20日を超えることはないのに対して、審判所の審査請求は平均20週である。主要な懸念は、強制的再審査、それから審判所への審査請求という過程の二段階の性質が、有力な論拠を有する審査申立人が審判所に進むことを妨げることによって正義へのアクセスを弱めたということである。強制的再審査導入以後に申立てされた審査請求件数は劇的に減少した。2014年度には、2013年度と比較して73%も低い審査請求受理件数となっている。労働・年金省によれば、審査請求件数の減少は、強制的再審査が審査請求の必要性なしでより多くの紛争を解決するその目的において成功したという証拠であった。

しかし、強制的再審査により、原処分が争われている同じ政府省庁によって濾過が行われ、自らの事件を審判所でさらに争うことを挫くことに政府が自己利益を有しているという懸念を生んでいる。さらに、審査請求人の疲労が決定を争うことを妨げ、これが主要な要因となっている。

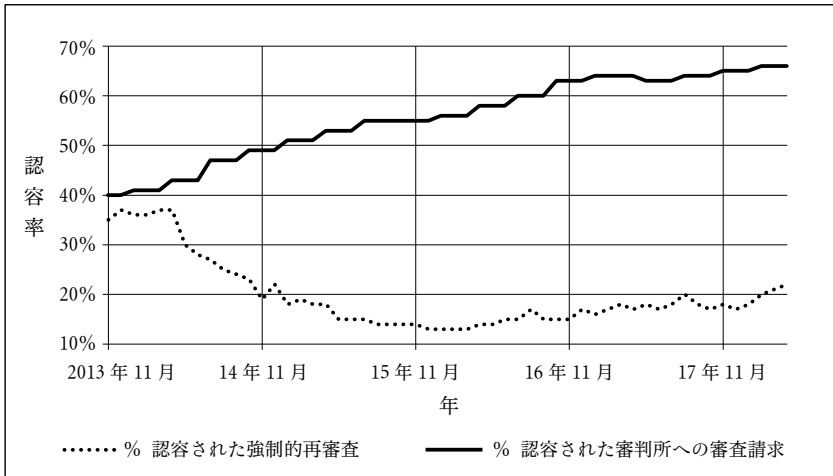
また、社会保障を法律扶助の範囲から外し、助言サービスの減少という関連する影響も存在する。上級審判所は、強制的再審査が不必要な審査請求を減らす点で現実の長所を有するかについて、疑念を表明してきた。それにもかかわらず、審判所にアクセスするために、以前の一段階の申請ではなく、二度の申請を行う必要性は、その過程があまりにも面倒であるので、認容され得る論拠をもつ弱者である申立人が審査請求するのを挫くことは十分あり得る⁷⁵⁾。

(3) 強制的再審査の決定の質と認容率

強制的再審査の決定の質はどうであろうか⁷⁶⁾。再審査決定の質は批判されてきた。欠陥は、2013年の強制的再審査制度導入前に確認されている。労働・年金省が審判所への審査請求前に効果的に決定を再審査したという一貫した証拠はほとんどない。審判所裁判官は、強制的再審査の徹底性について懸念を表明し、実体的な証拠の再審査というよりも、決定を争おうとする申立人にとっての追加的な行政的障害とみた。アドバイザーは、決定通知はしばしば、なんらかのいつそうの精緻化を提供することなく、最初の拒否理由を繰り返すと述べてきた⁷⁷⁾。申立人にとって、強制的再審査は、満足度が最低のものであった。申立人は、再審査のために提出された新しい証拠が、しばしば無視され、過程は最初の決定の徹底した監査よりも、むしろ「ラバースタンプ」であると感じてきた。また、強制的再審査の審査官が、その質を批判されてきた、労働・年金省から民間委託された提供者からのヘルスケア報告書を日常的に承認し、一般保険医による医療報告書のような他の証拠を無視しているという批判があった。

行政的審査のこのような特徴は、順に今度は、審査請求と比較した強制的

図1 2013年から2018年までの強制的再審査と審判所の認容率



(出典) R. Thomas and J. Tomlinson, “A Different Tale of Judicial Review?: Administrative Review as a Problematic Response to the Judicialisation of Tribunals” [2019] P.L. 537, p.550.

再審査の審査申立人にとっての著しく低い認容率に反映されている。図1にみられるように、2013年以来判断された150万件の再審査の内、20%が認容された。対照的に、審判所の認容率は相当に高く、40%から65%にまで高まっている。ここで特徴的なことは、強制的再審査は、不必要な審査請求を減じるために導入された一方で、審判所によって認容された審査請求の比率は、半分以上に増加してきたことである。

65%という認容された審査請求の高く、前例のない比率は、強制的再審査の過程が不必要な審査請求を濾過していないということを承認する。反対に、高い認容率は、強制的再審査の過程が審判所と同じ情報を得ることができるように、重要な改善が強制的再審査の過程に求められることを示している。

結局、社会保障決定の迅速で略式の再審査を有するという基底にある考えに異論はないとしても、実際には相当問題がある。社会保障諮問委員会は、強制的再審査があるべきように機能していないという懸念をあげ、詳細な勸

告を行った⁷⁸⁾。それに応答して、労働・年金省は、証拠の収集や決定の質を改善することを求めてきた⁷⁹⁾。それにもかかわらず、2018年に庶民院労働・年金委員会は、質に改めて焦点を当てることを述べ、強制的再審査は、必ずしも徹底性、一貫性および質の強調によって特徴付けられてこなかったと結論付けた⁸⁰⁾。

3 移民領域における行政的審査の実際

(1) 概 要

次に、移民領域において利用されている行政的審査の実際をみておきたい⁸¹⁾。内務省は、年に約 3500 万件の移民申請を決定する。移民審査請求は、人の将来全体に影響のある決定が審査請求なしに執行府の職員のみ委ねられるべきことは基本的に誤っており、法の支配に適合しないという基礎の上に、1971年に導入された。大きな重要性が審判所によって提供される安全弁に長い間与えられてきた。しかしながら、移民の増加とともに、システムへの圧力が大きくなるにつれて、審査請求の量と関連する費用が増加した。内務省は、長期にわたって、審査請求の過程を移民コントロールの執行という職務に対する妨害としてみてきた。しかし、審査請求の過程は、個人に効果的な救済を与えるという点で、相対的に成功したものであった。約 40% の移民審査請求が定期的に認容されてきた。

2014年に、すべての既存の長期にわたって存在してきた移民審査請求の権利が、一部を除いて、行政的審査に取り替えられた⁸²⁾。このことは10年間に2億6100万ポンドを節約するものと推定された。約60%の審査請求がケースワークの過誤により認容された。したがって、審査請求の権利を剥奪することは、正義へのアクセスというコモン・ロー上の権利を掘り崩す。しかし、内務省は、無慈悲であり、基本的権利にかかわる事件のみが審査請求の費用と遅延を正当化するとした。その結果は、年3500万件の移民決定の約12%のみが今日、審査請求の権利を認められるというものであった。

(2) 以前の行政的審査の過程

移民領域における以前の行政的審査の過程は、広く批判されてきた⁸³⁾。そのような関心にもかかわらず、審査は、大部分は審査請求のセーフティネットを背景に機能していた。対照的に、2014年の制度改革は、審査請求との明確な断絶とこの安全弁の剥奪を示していた。人権の根拠に基づいて残っている審査請求は、将来、次第に国外で行われるようになるかもしれない。

内務省はまた、行政的審査の認容率をモニターし、審査請求の認容率との相違を調査するであろう。国境及び移民独立審査長は、行政的審査が著しく複雑な領域である移民に関する限られたまたは全く経験がない下位のレベルの訓練を受けていない、臨時の職員によってなされていたと理解した。質保証は、最小限のもので効果的ではなかった。有効な申請が間違って拒否され、このことは取り上げられていなかった。

審査決定の質に関して、理由は適切で、適当で、知的なものでなければならず、提起された実体的論点を取り扱わなければならない。幾つかの審査決定は、健全で詳細である一方で、「申立人の争っている点に向き合わず、最初の拒否処分文言への過度な依存」によって特徴付けられるものもあった⁸⁴⁾。もう一つの制約的要素は、新しい証拠が、その重要性にかかわらず、通常無視されることである。審判所の審査請求は、覆審的なものであるが、審査は、ケースワーカーの過誤を確認することに限定されていた。認容率は審査請求の認容率よりもかなり低かった。審査請求の約49%が以前の制度の下で認容された。内務省は、認容された審査請求の60%がケースワークの過誤により認容されていると結論付けた。対照的に、2015-16年において、行政的審査の認容率は国内審査で8%であり、国境審査で22%であった⁸⁵⁾。2016-17年において、認容率は、国内審査で3.4%、国境審査で6.8%であった⁸⁶⁾。そのような差異は調査されるという保証は実施されず、満たされた唯一の保証は、審査が28日以内に行われることであった。

審査請求ができなければ、司法審査に訴えることが見込まれる。しかしながら、司法審査は、個々の決定を争うために審査請求よりも効果的ではない

救済手段であつた。司法審査をする裁判所は、事実認定を行うことができず、決定に代置することができないことは、個々の事実に影響される論点を決定するために司法審査を完全に不満足な仕組みにする。司法審査はまた、審査請求よりも費用と時間がかかり、上級審判所は、現在、大量の仕事量を有している。

2016年に、国境及び移民独立審査長は、「ケースワークの過誤を確認し、正す際に、そして決定を申請者に伝える点で、行政的審査の有効性の点で改善の余地がある」と結論付けた⁸⁷⁾。内務省は、以前の審査請求の効率的で、効果的で、費用節約的な代替物を提供したことを示すことができなかった⁸⁸⁾。

4 行政的審査の評価と改善策

(1) 評 価

現在、積極的に活用され出した行政的審査について、次のような評価がなされている⁸⁹⁾。原則としては、行政的審査は、決定の迅速かつ効果的な審査を提供し得るが、実際には、審査手続の質や決定の結果は、かなり変わり得るものである。認容率は、審判所の認容率よりも相当に低い。強制的再審査は、申立人が審判所に自らの事件を進めることを妨げているようにみえる。移民審査請求は、大部分廃止された。行政的審査が原処分を向上させたという証拠はほとんどない。多くの申立人が適切な救済として行政的審査を信頼しているようには思えない。行政的審査の実際効果は、人が効果的救済を確保する能力を弱めることであった。過程は完全に結果を決定するわけではない。しかしながら、実体的な法的権利や資格は、手続的保障が減じられるところでは、効果的でなくなるか、より効果的でないものになる。リスクは、審判所から行政的審査への移行のために、より少数の申立人が現在、その資格を実質化するにすぎないことである。行政的審査はまた、政府の公的アカウントビリティを弱めてきた。独立した審判所の審査によって提供された透明性や公開性は、相当に減じられてきた。もう一つの、より一般的な

結果は、異なる行政的審査制度の多様性が公衆にもう一つの混乱の源を代表することである。行政的審査の最近の拡大は、本質的に、審判所の司法化の問題ある応答である。

(2) 改善策

行政的審査の問題に対処するために、その質を高めることが要求され、以下の改善策に注目すべきことが述べられる⁹⁰⁾。第一に、独立性を確保し、政治的・行政的圧力から自らを守るために、行政的審査のシステムは、原処分ユニットからの一定の分離と自律をもって機能する必要があることである。第二に、審査は、原処分の経験を有する上級の専門家の審査官によってなされるべきことである。そのような審査官には、決定の本質的側面における専門的な研修の必要がある。第三に、質を保証し、公衆の信頼を促進するために、独立した外部の質保証パネルが確立されるべきことである。この点で、労働・年金省および内務省の両者がそのような監視を認めないことは、不幸にも好機を逃したものと評価できる。第四に、政府組織は、手続と決定の結果、両方の質を促進するためのより大きな責任を負うべきである。政府は、手続と決定の質がスピードや費用と同等の優先順位を有することを保障しなければならない。この目的のために、政府は決定の質を向上し、維持するために、行政的審査の過程の内部において、決定の技術としての審判を発展させる投資や審判の文化を根付かせることが必要である。

おわりに

以上みてきたように、2007年の制度改革によって、審判所は、司法化され、さらに第二層の上級審判所は、司法審査の審理も行うなど裁判所化してきた。それと並行して、また、審判所の司法化に伴う費用の増大や遅延といった問題に対処するために、原処分の改善、審判所のデジタル化や行政的審査の導入といった対応が進められてきている。

しかしながら、原処分の改善は、十分な制度化がなされていないように思われ、また、審判所のデジタル化も手続保障や利用者の排除対策など検討すべき点が少なくなく、さらに、行政的審査は、迅速性のみ実現しているものの、権利救済の点では、審判所には全く及ばず、むしろ権利救済を阻むものとなっているようにすらみえるのが現状と考えられる。

興味深いのは、これらの政策が相互に一定の緊張関係に立っていることである⁹¹⁾。審判所への審査請求が減少することによって、原処分へのフィードバックが減少し、原処分の改善の点ではデメリットがあるように思われる。また、審判所のデジタル化によって、迅速で容易に審判所へのアクセスが可能になるとすると、行政的審査を活用する必要性があるのかという問題が生じる。手続に関して、もしオンライン審判所で審理を導入することができるのとすると、他方で、行政的審査における書面審理を用いる意味があるかが問われることになるからである。

その意味で、オンライン審判所と行政的審査の競争的状况が生じており、より質の良い判断を行い、権利救済のために、どちらの手続が優先されるべきか、どのように使い分けられるべきかといった問題が存在する。このことにかかわって注目されるのは、それぞれの推進主体の相違である。すなわち、審判所のデジタル化は、裁判所のデジタル化とセットになって、司法省が核となって推進しているのに対して、行政的審査は、司法省以外の省庁が推進主体となっており、社会保障領域では労働・年金省が政策形成を行い、また、移民領域では内務省が政策形成を行って、行政的審査を推進しているからである。移民領域では、現在進行中のブレグジット（Brexit）も踏まえて、内務省が対応をしていくことになると思われる。ブレグジットの行方とともに、行政的正義の政策の展開に注目していきたい。

注

- 1) 本稿と類似の内容のものとして、2018年3月29日・30日に南山大学で開催した、イギリスにおける司法権力と行政的正義に関するセミナーでの報告（Robert Thomas, “The Problems of Administrative Justice in Britain”）の翻訳であるロバー

ト・トーマス（深澤龍一郎訳）「行政的正義の諸問題」榊原秀訓編『現代イギリスの司法と行政的正義——普遍性と独自性の交錯』（日本評論社，2020年予定）23頁～52頁がある。この報告は、デジタル審判所を中心にイギリスの行政的正義を論じたものであり、本稿「三2 オンライン審判所の類型」と内容的に重複する箇所が少なくなく、また、本稿のキーワードに関して深澤の訳語を参照したが、多少異なる訳語を選択したところもあることをお断りしておく。

- 2) M. Elliott and R. Thomas, *Public Law*, 3rd edn (Oxford University Press, 2017), p.687.
- 3) 榊原秀訓『司法の独立性とアカウンタビリティ——イギリス司法制度の構造転換』（日本評論社，2016年）297頁～300頁参照。
- 4) R. Thomas, “Current Developments in UK Tribunals: Challengers for Administrative Justice” in S. Nason (ed), *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspective* (University of Wales Press, 2017), p. 185.
- 5) *Ibid.*, pp.185–186.
- 6) レガット報告書とは、Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users: One System, One Service* (2001, TSO) のことである。審判所改革の詳細については、榊原・前掲注3) 258頁～280頁、伊藤治彦「2007年審判所、裁判所及び執行法における審判所改革」榊原秀訓編『行政法システムの構造転換——イギリスにおける「行政的正義」』（日本評論社，2015年）70頁～88頁参照。
- 7) Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Service: Complaints, Redress and Tribunals*, Cm 6243 (TSO, 2004).
- 8) Thomas, *op. cit.*, n.4, pp.184, 186–187. 2010年がターニングポイントであることに付き、T. Mullen, “Access to Justice in Administrative Law and Administrative Justice” in E. Palmer et al. (eds), *Access to Justice: Beyond the Policies and Politics of Austerity* (Hart, 2016), p. 80も参照。
- 9) 法律扶助については、上田健介「行政訴訟における司法へのアクセス保障」榊原編・前掲注6) 172頁～176頁、池永知樹「緊縮財政下のイギリス法律扶助の変容と持続性を追求する他国の取組」総合法律支援論叢3号（2013年）69頁～77頁、我妻学「イギリスにおける近時の民事法律扶助および訴訟費用の改正」法学会雑誌54巻1号（2013年）280頁～287頁参照。
- 10) 行政的正義及び審判所審議会の廃止については、榊原・前掲注3) 301頁～302頁参照。
- 11) 移民領域がその典型である。R. Thomas, “Immigration and Access to Justice: A Critical Analysis of Recent Restrictions” in Palmer et al. (eds), *op. cit.*, n.8, pp.123–127.
- 12) 榊原・前掲注3) 314頁～317頁。

- 13) Thomas, *op. cit.*, n. 4, pp. 186–187.
- 14) 榊原・前掲注 3) 304 頁～307 頁。
- 15) R. Thomas, “Administrative Justice, Better Decisions, and Organisational Learning” [2015] P.L. 111; R. Thomas, and J. Tomlinson, “Mapping Current Issues in Administrative Justice: Austerity and the ‘More Bureaucratic Rationality’” (2017) 39 (3) *Journal of Social Welfare and Family Law* 380, pp. 383–389.
- 16) House of Commons Public Administration Select Committee, *Future Oversight of Administrative Justice: the Proposed Abolition of the Administrative Justice and Tribunals Council Twenty First Report of Session 2010–12*, HC 1621, para. 18.
- 17) R. Thomas and J. Tomlinson, “Remodelling Social Security Appeals (Again): the Advent of Online Tribunals” (2018) 25(2) *Journal of Social Security Law* 84, pp. 85–86; J. Tomlinson, *Justice in the Digital State* (Polity Press, 2019), pp. 41–42.
- 18) E. Dugan, “A Senior Judge Has Suggested Charging the Government for Every ‘No-Brainer’ Benefits Case It Loses in Court” *BuzzFeed News* 9 November 2017.
- 19) Thomas, *op. cit.*, n. 15, pp. 114–115.
- 20) Thomas, *op. cit.*, n. 4, pp. 210–211.
- 21) Thomas, *op. cit.*, n. 15, p. 116.
- 22) *Ibid.*, pp. 116–117; Thomas, *op. cit.*, n. 4, pp. 210–211.
- 23) 新証拠の重要性については、榊原・前掲注 3) 302 頁～304 頁、手続については、同 306 頁～307 頁参照。
- 24) Thomas, *op. cit.*, n. 15, p. 117.
- 25) *Ibid.*, pp. 117–118.
- 26) *Ibid.*, p. 124.
- 27) Thomas, *op. cit.*, n. 4, pp. 211–212.
- 28) これらの数値は、次の資料に基づくものである。Government Response to the Seventh Report from the Home Affairs Committee Session 2013–14 HC 71: Asylum, Cm 8769 (2013), para. 3.
- 29) Thomas, *op. cit.*, n. 15, pp. 124–125.
- 30) 意見陳述職員の出席率の低下については、榊原・前掲注 3) 310 頁参照。
- 31) Thomas, *op. cit.*, n. 15, p. 125.
- 32) *Ibid.*, pp. 125–126.
- 33) Thomas, *op. cit.*, n. 4, pp. 212–213.
- 34) N. Wikeley, “Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective” in R. Creyke (ed), *Tribunal in the Commons Law World* (The Federation Press, 2008), pp. 180–181; Report by the President of Appeal Tribunals on the Standards of Decision-making by the Secretary of State 2004–05 (Appeals Service, 2005).

また、社会保障上級審判所長官は、繰り返し、労働・年金省による決定についての関心をあげてきた。長官報告書において、審判所が審査請求審理において審査請求人から追加的な証拠を引き出すために、多くの決定が覆されたこと、事件が審判所に審査請求される前に、効果的に考察されたことを示す一貫した証拠が存在しないこと、医療報告書に与えられた適当な証拠の比重について決定権者の側で混乱があることが指摘されてきた。

- 35) 国会庶民院決算委員会の報告書は、House of Commons Committee of Public Accounts, *Department for Work and Pensions: Contract Management of Medical Services, Twenty-third Report of Session 2012–13*, HC 744 である。
- 36) Thomas, *op. cit.*, n. 15, p. 126.
- 37) *Ibid.*, pp. 126–127.
- 38) *Ibid.*, pp. 127–128.
- 39) *Ibid.*, p. 123.
- 40) *Ibid.*, p. 128.
- 41) *Ibid.*, pp. 129–130.
- 42) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 15, p. 394.
- 43) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 17, p. 84; H. Genn, “Online Courts and the Future of Justice” (Annual Birkenhead Lecture: Gray’s Inn, 2017). 審判所上級長官が繰り返し、審判所のオンライン化について講演を行っている。Sir Ernest Ryder, “The Modernisation of Access to Justice in Times of Austerity” (5th Annual Ryder Lecture: the University of Bolton, 2016); Sir Ernest Ryder, “Securing Open Justice” (Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law and Saarland University, 2018); Sir Ernest Ryder, “Assisting Access to Justice” (Keele University, 2018).
- 44) Ministry of Justice, *Transforming Our Justice System* (2016).
- 45) R. Thomas and J. Tomlinson, *The Digitalisation of Tribunals: What we know and what we need to know* (Public Law Project, 2018), p. 14.
- 46) *Ibid.*, pp. 14–17.
- 47) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 15, pp. 394–395.
- 48) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 45, p. 18. 様々なオンライン審判所については、トーマス（深澤訳）・前掲注 1) 41 頁～50 頁参照。
- 49) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 45, pp. 21–23.
- 50) *Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber Guidance 2013 No. 2: Video Link Hearings*.
- 51) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 45, p. 22.
- 52) 同事件については、2018 年 3 月 29 日・30 日に南山大学で開催した、イギリスにおける司法権力と行政的正義に関するセミナーでの報告 (Robert Thomas, “Tribu-

- nals and Immigration Judicial Reviews in Britain) の翻訳であるロバート・トーマス (洞澤秀雄訳) 「イギリスにおける審判所と移民に係る司法審査」南山法学 42 巻 2 号 (2019 年) 210 頁～214 頁, トーマス (深澤訳)・前掲注 1) 43 頁も参照。
- 53) 同事件については, トーマス (深澤訳)・前掲注 1) 43 頁～45 頁, トーマス (洞澤訳) 前掲注 52) 214 頁～215 頁も参照。
- 54) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 45, pp. 22–23.
- 55) *Ibid.*, pp. 23–24.
- 56) Sir Enest Ryder, *What's Happening in Justice: A View from England and Wales The Future of Justice* (UCL Laws, 2018).
- 57) Tomlinson, *op. cit.*, n. 17, p. 54.
- 58) *Ibid.*, pp. 54–55. 行政的正義の価値に関しては, 以下の文献を参照。J. Tomlinson, “The Grammar of Administrative Justice Values” (2017) 39(4) *Journal of Social Welfare and Family Law* 524.
- 59) Tomlinson, *op. cit.*, n. 17, pp. 55–57.
- 60) *Ibid.*, p. 57.
- 61) *Ibid.*, pp. 57–59.
- 62) Ministry of Justice, *Transforming Our Justice System: Assisted Digital Strategy* (2017).
- 63) Tomlinson, *op. cit.*, n. 17, p. 59.
- 64) *Ibid.*, pp. 59–60.
- 65) *Ibid.*, pp. 60–61.
- 66) D. Cowan et al., “Reconsidering Mandatory Reconsideration” [2017] P.L. 215, p. 216.
- 67) R. Thomas and J. Tomlinson, “A Different Tale of Judicial Review?: Administrative Review as a Problematic Response to the Judicialisation of Tribunals” [2019] P.L. 537, pp. 542–544.
- 68) ホームレスの領域で, 1998 年から 2014 年までの間の五回の実証的調査の結果を紹介するものとして, D. Cowan et al., *op. cit.*, n. 66, pp. 217–225.
- 69) 榊原・前掲注 3) 289 頁～290 頁参照。
- 70) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, p. 544.
- 71) 榊原・前掲注 3) 291 頁～292 頁。
- 72) Leggatt, *op. cit.*, n. 6, para. 9.6.
- 73) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, pp. 545–546.
- 74) *Ibid.*, pp. 546–548.
- 75) 原処分の問題点と, 審査請求を行う意欲の喪失に関しては, 以下の文献を参照。Mullen, *op. cit.*, n. 8, pp. 97–99. そこでは, 次の二つの組織の調査が紹介されてい

- る。Citizens Advice Bureau, *The Cost of a Second Opinion* (2014); The Low Commission, *Tackling the Advice Deficit: A Strategy for Access to Advice and Legal Support on Social Welfare Law in England and Wales* (2014); The Low Commission, *Getting It Right in Social Welfare Law: The Low Commission's Follow-Up Report* (2015).
- 76) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, pp. 548–552.
- 77) 審判所裁判官の見解は、以下によるものである。P. Gray, *The Second Independent Review of the Personal Independence Payment Assessment* (2017), p. 45. アドバイザーの見解は、以下によるものである。National Association of Welfare Rights Advisors, *Response to Social Security Advisory Committee Consultation Review into Decision Making and Mandatory Reconsideration* (National Association of Welfare Rights Advisors, 2016), p. 11.
- 78) Social Security Advisory Committee, *Decision Making and Mandatory Reconsideration* (2016).
- 79) Department for Work and Pensions, *DWP Response to SSAC Report on Mandatory Reconsideration Processes* (2017).
- 80) House of Commons Work and Pensions Committee, *PIP and ESA Assessment*, Seventh Report of Session 2017–19, HC 829, para. 66.
- 81) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, pp. 552–553.
- 82) 2014 年審査請求及び移民法 (Appeals and Immigration Act) による制度改革については、以下の文献が詳しい。Thomas, *op. cit.*, n. 11, pp. 123–127.
- 83) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, pp. 553–555.
- 84) Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, *An Inspection of the Administrative Review Processes Introduced Following the 2014 Immigration Act* (2016), para. 2.10.
- 85) *Ibid.*, para. 2.29.
- 86) Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, *A Re-inspection of the Administrative Review Process* (2017), para. 2.6.
- 87) Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, *op. cit.*, n. 84, p. 2.
- 88) Home Office, *Response to the Independent Chief Inspector's Report: An Inspection of the Administrative Review Processes Introduced Following the 2014 Immigration Act* (2016), p. 1.
- 89) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, pp. 556–557.
- 90) *Ibid.*, p. 557. 法改革委員会も、行政的審査を調査プログラムの対象としている。Law Commission, *Thirteenth Programme of Law Reform*, Law Com No. 377, HC 640 (2017).
- 91) Thomas and Tomlinson, *op. cit.*, n. 67, p. 561.

〔付 記〕 本稿は、JSPS 科研費 JP17H00956 および 2019 年度南山大学パツへ研究
奨励金 I-A-2 の助成による研究成果の一部である。