

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 8 日現在

機関番号：37111

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2014

課題番号：25870506

研究課題名(和文) 法的権利救済システムにおける中立性と独立性の「相関理論」の研究

研究課題名(英文) A Study on the Correlation between Impartiality and Independence in Judicial Remedial Processes

研究代表者

山下 慎一 (YAMASHITA, Shin'ichi)

福岡大学・法学部・講師

研究者番号：10631509

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)： 社会保障に関する給付を受けようとする市民は、典型的に何らかの欠乏状態にあることが多い。そのような市民が、自らの社会保障給付に関する受給権について、行政から不利益な決定を受けて、それを法的に争おうとする場合、この争いを審理する権利救済機関は、常に「中立」であればよい、というわけではない。市民よりも行政が圧倒的に強大である場面で、権利救済機関が中立であることは、実質的に対等な審理の確保を担保しないためである。

本研究は、権利救済機関が、自らの中立性を冒してでも、審理の実質的公平を確保するために、一方当事者たる市民をエンパワーするような審理を実施することが許される条件を解明することを目指した。

研究成果の概要(英文)： This study considers the way to make remedies in social security fairer. If citizens claim benefits and the state dismisses it, citizens can use administrative and judicial remedies. In these remedial processes, citizens short of resources and experiences must stand face to face with the state which has ample budget and resources. This situation, together with the adversarial procedures, has made it difficult to offer citizens fair and user-friendly remedies in social security in Japan.

Turning our eyes overseas, we soon notice England is one of the most experienced countries which has been dealing with the problem above for centuries. Their remedial system, Tribunal, has developed fair and user-friendly way through frequent reforms. Considering Tribunal's history from the viewpoints of independence from the administrative agencies and an inquisitorial procedure, we can get some implications to build fairer remedies in social security law in Japan.

研究分野： 社会保障法

キーワード： 社会保障の権利救済 積極的職権行使 審判所 イギリス社会保障法

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本の社会保障法領域では、市民が行政の決定を争う際、不服申立前置主義が採られている。しかし、不服申立てを経た市民が、費用や時間、体力・精神力等の問題からその後必ずしも訴訟を提起するとは限らない。さらに、社会保障法領域において行政決定を争おうとする市民は、経済力や情報力等の点で、行政庁よりも弱い立場に置かれることが多い。

このように考えると、不服申立ての審理において、市民と行政の実質的な対等を保障する審理をいかにして達成するかということが非常に重要である。しかしながら、日本においては、社会保障法領域の不服申立てそのものに関する研究すら乏しい状況であり、そこにおける市民と行政の実質的対等に関する問題意識を示す研究は散見されるものの（例として橋本宏子「〔研究ノート〕社会保障審査会における『裁判外紛争解決』」神奈川法学 41 巻 2・3 合併号（2008 年）69 頁以下）当該論点に関する理論的な研究はごく少ない状況であった。

(2) 不服申立てにおいて、市民と行政が対等な立場で争うためには、不服申立てを審査する機関（以下、審査機関という）が、力の劣る市民に対して、積極的にエンパワーメントを行う必要があると考えられる。しかしながら、それは反面において、不服申立てにおいて重要な価値と考えられている「審査機関の中立性」を侵すことに他ならない。

そうすると、問題は、いかなる場合に（いかなる条件のもとで）どの程度まで、審査機関が中立性を侵してまで当事者の一方を援助することが許されるか、という点に収斂する。

この問題を解明することは、社会保障法領域の不服申立てを実質的に対等化することに資するのみならず、広く法的権利救済制度の公正性の向上にインパクトを与え得るものと考えられた。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、不服申立ての審査機関（ないしより広く権利救済機関）の性質を描写する際に、通常ははっきりと区別されることなく用いられる、「中立性」と「独立性」という2つの概念を明確に区分したうえで、「どのような条件下において」、権利救済機関が当事者の一方に「肩入れ」する（すなわち外觀上は中立性を侵す）ような審理を実施することが正当化されるのか、という問題を、理論的に明らかにすることを、直接的な目的とした。

(2) また、本研究の終局的な目的は、社会保障法領域の（あるいはより広い範囲の）法的な不服審査（権利救済）制度を、より国民にとって利用しやすいものとするための一つ

の視座を提供することであった。

3. 研究の方法

(1) 本研究が採用した研究方法は、歴史研究、および比較法研究である。

(2) このうち、歴史研究（上記）は、権利救済機関の独立性と中立性の問題が区別して論じられるイギリスの法制度（特に権利救済機関としての審判所〔tribunal〕制度）に関して、100 年超の期間の実定法や裁判例の変遷、および公表文献を検討するという手法を採った（参照、Alan J. Gamble, *Natural Justice and Independent Tribunal Service Tribunals*, (1998) 5 *Journal of Social Security Law*, p. 62）。その際、権利救済制度の変遷のみならず、給付制度それ自体（実体法）の変遷をも考慮に入れることを心がけた。

(3) また、比較法研究（上記）では、イギリスの法制度や概念を紹介し、その日本への導入を主張するような単純な研究スタイルに陥るのではなく、当該法制度や概念の背景にある諸条件にも目を配ったうえで、日本の法状況との比較対照を通じ、その応用可能性（ないし不可能性）を検証するような、緻密な研究を達成しようと腐心した。

4. 研究成果

(1) 本研究の第一の成果は、イギリスの審判所制度の歴史研究によって、その「独立性」がどのように進展してきたか、また独立性が権利救済機関の位置づけにどのような景況を与えるかを明らかにしたことである（なお、ここで言う独立性とは、社会保障行政の実施主体から、権利救済機関がどれほど制度的に離れているかを意味する。この独立性の検討における指標として、例えば、権利救済機関のメンバー構成、メンバーの任命過程、機構上の位置づけ、誰からも指示を受けない職務遂行を保障する法規定などがある）。その概要は、以下のとおりである。

審判所の独立性を確保するための仕組みは、当初は審判所の構成メンバーに利益代表を加えるという手法であった。その後、構成メンバーの任免について、社会保障関連の省庁の関与の度合い（任命権限や給与等の財源関係等）を減少させる手法が採られ、最終的には、審判所機構全体が、行政（社会保障に限らない）から完全に切り離されるに至る。これらの過程を一言で表現すると、独立性確保のための手法が、「メンバー面から機構面へ移行」してきたと表現できよう。

また、イギリスの経験からは、実体法上、各種の社会保障給付の仕組みに差異があったとしても、統一的・単一的な権利救済制度を設けること（ひいては権利救済機関の独立性の程度を統一すること）が法技術的には可能である、ということが分かる。そうであ

ば、ある社会保障給付にのみ、敢えて他とは異なる権利救済のルートが設けられている場合には、その必然性と正当性を批判的に検証する必要があると言えよう。

具体的な例を挙げれば、1986年に設けられた裁量的社会基金（discretionary social fund）という社会保障給付は、審判所制度による権利救済の対象から意図的に除外された数少ない給付の一つであった。このような制度設計の理由は、過度の給付を防ぎ、行政が、給付額の総量を厳格にコントロールするためであると評される（Neville Harris, *Widening Agendas: the Social Security Reviews and Reforms of 1985-8*, in Harris (eds.), *Social Security Law in Context* (2000), p. 137.）。

上記事実を念頭に置けば、独立性の欠如した権利救済の仕組みが設けられた場合には、そこでの審理に行政の意向を反映させる意図が存在するのではないか、との疑念が生じよう。

(2) 続いて、本研究の第二の成果は、上で論じた「独立性」とは明確に異なる概念としての、権利救済機関の「中立性」（あるいはその裏返しとしての「非・中立性」）の歴史の変遷を明らかにしたことである。

この中立性という論点は、審判所が、両当事者の主張内容に拘束されずに、自らのイニシアチブで積極的に両当事者の争いの場に介入していく「積極的職権行使（原語では inquisitorial approach；一般には職権主義と邦訳される）」の問題として立ち現れる。

まず、1950年代には、正確な行政決定をやり直すための、真実発見型・積極的職権行使が発生する。しかしこの頃は、市民の援助という視点が存在しておらず、実際に、積極的職権行使が市民の有利に働いた事案は管見の限り存在しない。

これに対し、1980年代以降、市民への援助・当事者間の力の非対等性の修正という観点が強調された。さらに、1990年代には財政支出削減策によって審判所における法律扶助が否定されたが、その反面として、審判所が、市民援助型・積極的職権行使により、代理人がなくとも市民が審理を進行できるような審理を実施する法的義務を負うに至った。

すなわち現在では、審判所は、権利救済の場面における市民の援助・当事者間の力の非対等性の修正という理念の下、時には自らの中立性を侵して、一方当事者たる市民をエンパワーする法的義務を負うに至っているのである。

(3) さらに、本研究の第三の成果は、審判所における「独立性」と、「(非)中立性(ないし積極的職権行使)」との相互関係に関する一定の仮説を打ち立てたことである。

1950年代の真実発見型・積極的職権行使が、

本当の意味において真実の発見を目指すものであれば、それが結果として市民の有利に働くケースも生じうるはずである。しかし、本稿の検討が及んだ限りでは、そのような例は決して多くはなかった。

さらに、市民援助のための積極的職権行使、という視点を得ることのみが、市民の援助という成果を上げる上で重要であったとすれば、1980年代以降、審判所において代理人は不要とする統計データが出ていてもおかしくないはずである。ところが、実際に「市民援助型・積極的職権行使」がデータの上でも確立するのは、2000年代以降 すなわち審判所の独立性が強化された後のことであった。

以上を前提とすると、審判所が自ら中立性を離れて審理をなすこと（積極的職権行使）が、実態として市民と行政の力の非対等の修正、あるいは市民の援助という効果を上げるには、権利救済機関が一定以上の独立性を達成していることが前提条件となっている、との仮説を導くことが可能である。

独立性と積極的職権行使の間に、一定の相関関係を見出すこの仮説によると、反対に、独立性の欠如した権利救済機関が、その中立性を侵して積極的職権行使を実施することは、当事者間の非対等性を修正する機能を果たし得ない危険があると言える。

このように、中立性を侵しても良い（あえて侵すべき）前提条件としての独立性が確保されていない場合に、不服審理の場における市民と行政の力の格差の是正という役割を誰に負わせるかが問題となるが、イギリス審判所の史的転回を念頭に置けば、国費による法曹代理人の確保という方向性を検討する必要がある。

(4) 最後に本研究は、上記の3つの研究成果を踏まえて、日本の法制に対する若干の示唆を得ることを試みた。それらは大略、以下の二点にまとめられる。

第一に、日本の社会保障法領域においては、おおまかにいって3つの不服申立ての類型が設けられているところ、そもそも実体法ごとに異なった権利救済制度を設けること、ひいては、それぞれの制度の独立性の程度に大きな差異があることについて、その必然性と正当性を批判的に検討する必要があると言えよう。

第二に、独立性の程度に差異がある現行制度を前提として、権利救済の場における、市民と行政の力の非対等に対して対策を立てようとする場合には、当該制度ごとの独立性の程度に応じて、審査機関が中立性を侵してよいか（侵すべきか）を考える必要がある。

例えば、社会保険審査会のように、比較的独立性の程度の高い機関においては、その中立性から離れてでも、市民援助のために積極的職権行使をなすべき、という立論が可能かもしれない。反対に、不服審査機関の独立性に大いに疑念の残る生活保護法上の不服審

査のような制度においては、何よりもまず、その独立性を向上させることが重要であると感じられる。しかしもし、独立性の向上が困難であるとして、現行制度（の独立性）を前提とするのであれば、当該審査機関に中立性を侵す審理を求めることには危険があるため、むしろ国費によって法曹代理人をつけることの可能な仕組みを設け、代理人による市民のエンパワーを目指す方が、市民援助のためには実効的であることが予想される。

(5) 以上のように、本研究は、中立性と独立性という（従前は互換的な用語として用いられてきた感のある）両概念の明確な区別を前提として、「どのような条件下において」、権利救済機関がその中立性を冒してでも、積極的職権行使により当事者の一方をエンパワーすることが正当化されるのか、という問題を、一定程度解明するという成果を上げたものということが許されるかと考える。

しかしながら、社会保障法領域の（あるいはより広い範囲の）法的な不服審査（権利救済）制度を、より国民にとって利用しやすいものとするための一助としたい、という本研究の終局的な目的は、いまだ達成されたとはいえず、今後も一層の研鑽と情報発信を継続する必要性を痛感している。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 8 件)

山下 慎一、生活保護基準の設定に対する法的コントロール、季刊社会保障研究、査読無、50 巻 4 号、pp.389-400、2015

山下 慎一、社会保障の権利救済 イギリス審判所制度の独立性と積極的職権行使、社会保障法、査読有、30 号、pp.73-86、2015

山下 慎一、社会保障の権利救済（4・完）イギリス審判所制度の独立性と職権主義、札幌学院法学、査読無、31 巻 2 号、pp.149-184、2015

山下 慎一、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、札幌学院法学、査読無、31 巻 1 号、pp.159-241、2014

山下 慎一、社会保障の権利救済（2）イギリス審判所制度の独立性と職権主義、札幌学院法学、査読無、30 巻 2 号、pp.221-356、2014

山下 慎一、社会保障の権利救済 イギリス審判所の独立性と職権主義、札幌学院法学、査読無、30 巻 1 号、pp.19 - 106、2013

山下 慎一、生活保護法 56 条の解釈に関する一試論、賃金と社会保障、査読有、1591・1592 合併号、pp.18 - 39、2013

山下 慎一、社会保障法領域における行政不服審査「権利救済」論のための準備的考察、法政研究、査読有、80 巻 1 号、pp.61-141、2013

〔学会発表〕(計 1 件)

山下 慎一、社会保障の権利救済 イギリス審判所制度の独立性と積極的職権行使、日本社会保障法学会第 65 回春季大会、2014 年 5 月 24 日、大阪大学豊中キャンパス（大阪府豊中市待兼山町）

〔図書〕(計 1 件)

山下 慎一、法律文化社、社会保障の権利救済：イギリス審判所制度の独立性と積極的職権行使、2015、総頁数 324

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

取得状況（計 0 件）

〔その他〕

ホームページ（福岡大学研究者情報）
[http://resweb2.jhk.adm.fukuoka-u.ac.jp/FukuokaUnivHtml/info/6332/R110J.html?P=Sat May 16 14:35:06 UTC+0900 2015](http://resweb2.jhk.adm.fukuoka-u.ac.jp/FukuokaUnivHtml/info/6332/R110J.html?P=Sat%20May%2016%2014:35:06%20UTC+0900%202015)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山下 慎一（YAMASHITA, Shinichi）
福岡大学・法学部・講師
研究者番号：10631509

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし