

英国における審判所制度改革と 移民法関係不服上訴手続の変容 (一)

伊 藤 行 紀

目 次

はじめに

- 第1 従来の審判所制度の問題点とレゲット報告書の提言
 - 1 問題点
 - 2 レゲット報告書の提言
 - 3 審判所制度改革の基本方針と新たなアプローチ
 - (1) 基本方針
 - (2) 新たなアプローチ
- 第2 新たな審判所制度の仕組み
 - 1 非法曹資格専門家の役割
 - 2 新たな審判所の構成, 事案の管理及び不服上訴申立ての制限
 - (1) 事案の管理
 - (2) 不服上訴申立ての制限
 - 3 審判所と裁判所との関係
 - 4 新たな審判所の組織
- 第3 不服上訴の手続と審判所における審理
 - 1 第一次審判所移民・庇護部への不服上訴申立て
 - 2 第一次審判所裁決に対する審査
 - 3 審判所における審理方法
 - 4 本人による不服上訴申立て又は代理人の選任
 - 5 上位審判所への不服上訴申立て
 - 6 上位審判所における審理
 - (1) 第一次審判所裁決の審理
 - (2) ヒアリング
 - (3) 合意に基づく命令
 - (4) 証拠の提出, 証人尋問等
 - (5) 上位審判所の裁決
- 第4 控訴院への不服上訴
- 第5 上位審判所における司法審査
- 第6 上位審判所裁決に対する裁判所の司法審査
- 第7 特別移民不服審査委員会 = SIAC (Special Immigration Appeals Commission)
 - 1 不服上訴申立て手続
 - 2 不服上訴申立ての対象となる処分
 - 3 SIACの審理と資料の公開
 - 4 不開示資料
 - 5 SIACにおけるヒアリング

- 6 SIACの裁決に対する不服上訴申立て (以上本号)
- 第8 SIACにおける法的手続の適法性
 - ・ Secretary of State for the Home Department v Rehman [2001 UKHL 47].
 - ・ RB (Algeria) v Secretary of State for the Home Department [2009] UKHL 10
- 第9 国の安全を理由とする退去強制とヨーロッパ人権規約
 - 1 SIACの裁決
 - 2 控訴院判決
 - 3 貴族院判決
- 第10 我が国の出入国管理法制における異議の申出手続の現状と問題点
 - 結語 (以上次号)

はじめに

2000年5月当時の大法官は、英国における審判所改革のためアンドリュー・レゲット卿 (Sir Andrew Leggatt) (元控訴院裁判官) を指名し、国家機関による処分に対する上訴並びに雇用問題その他の紛争処理を主な目的とし、年々肥大してきた審判所の見直しを行うための検討を委嘱した。

これに対するレゲット卿の報告書 (以下、「レゲット報告書」(Leggatt Report) という。) は、「利用者のための審判所——一つのシステム、一つのサービス」(Tribunals for Users—One System, One Service, Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt) と題し、2001年8月に公表された¹。

本稿は、このレゲット報告書に基づく新たな審判所に設けられた移民・庇護部 (Immigration and Asylum Chamber) における不服上訴申立ての手続を手掛かりにしなが、新審判所の仕組み並びにその審理手続を概観し、併せて、この新制度との比較において、我が国の出入国管理法制における異議申出制度の現状と問題点にも言及することを目的とするものである。

第1 従来の審判所制度の問題点とレゲット報告書の提言

1 問題点

レゲット報告書は、過去50年間に多数の審判所が創設され、年間に100万件もの申立てを審査しており、その数だけを見ても、その業務は英国社会にとつ

てこの上なく重要なものとなっており、それが全体として及ぼす影響力には計り知れないものがあると指摘する (Leggatt Report, para. 1.1.)。さらに、同報告書は、審判所はその利用者にとって次の二つの際立った利点があるという (ibid., para. 1.2.)。第1に、審判所の裁決は、法的及びそれ以外の専門的知識を有する者からなる集合体をもって下されることが多く、そうした専門的なスキルのために一層望ましいものとなっている。第2に、審判所を利用する大多数の者は、適切な援助を受けながら各人の申立ての準備及びその主張を自分で行うことができるようにすべきであり、このようないわば直接参加こそが審判所を設置する重要な正当化事由である (ibid.)。

これに対し、現行の審判所は全体としての統一性を欠いたままばらばらに発展してきており、しかも個々の審判所は政府各省によって設置され、多くの場合はこれがその運営に関与している。このように、各審判所はその実施及び利用方法などが雑多であり、ほぼ統一性のないものとなっている (ibid., para. 1.3.)²。

1 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.tribunals-review.org.uk/legga..>

レゲット報告書と審判所改革については、以下の各文献参照。

Hazel Genn, "Tribunal and Informal Justice," *Modern Law Review* Vol 56, No 3 (May1993) 393-411.

Michael Adler, "Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice," *MLR* Vol. 69, No 6, Nov. 2006, 958-985.

Kate Jones, "Deportations with assurances: addressing key criticisms," *I.C.L.Q.* 2008, 57 (1), 183-194.

Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals, A white paper produced by the Department for Constitutional Affairs, by TSO, July 2004.

Robert Carnwath, "Tribunal justice-a new start", *Public Law* 2009, Jan. 48-69.

The Hon Mr Justice Hickinbottom, "Tribunal Reform: A New Coherent System," [2010] *JR* 103-111.

Gareth Mitchell, Pierce Glynn, "Judicial Review, But Not As We Know It: Judicial Review in the Upper Tribunal," [2010] *JR* 112-117.

Mark Elliott and Robert Thomas, "Tribunal Justice and Proportionate Dispute Resolution" *Cambridge Law Journal*, 71 (2), July 2012, 297-324.

石村耕治「イギリスの租税審判所制度の抜本改革」, *白鷗法学*16(1), 81-204 (2009-05)。

裁判所と並び運用されている不服上訴の制度に対し、現行の制度はその利用者が今日必要とし、望むようなものになっているとは思われないとして、同報告書は次の4点を指摘する (ibid., para. 1.4.)。第1に、利用者は、個々の裁決が不服上訴申立ての対象となっている機関とは無関係の者によって下されているという確信を持つ必要があるが、現実はそのようになっていないという点である。第2に、現在のように別々に活動している審判所よりも、より統一性のある審判所の枠組みによる方が、その提供するサービスの質向上の可能性を期待できるということである。第3に、そのような枠組みにより、利用者が自ら申立事案に対する準備を行い、主張をするために受けるべきサービスに対し、審判所はより統一性のあるアプローチを進展させることが可能となる。第4に、利用者本位のサービスとは、利用者に対しどのようなサービス提供が可能か、このような一定のサービス提供が受けられなかった場合の救済措置につき、現在よりもっと明確に利用者知らせる必要があるということである (ibid., para. 1.4.)。

レゲット報告書は、審判所のこれまでの制度はこれを利用する利用者（ユーザー）のためというよりも、政府各省等の都合に合わせて発展してきたと思えるとの見解に立ちながら、以上の基本的な視点から現行の審判制度の全面的な見直しを提言するものであった (Chapter 1)。

2 レゲット報告書の提言

レゲット報告書は、Sir Oliver Franksが1957年に審判所改革案を公表したフランクス・レポート (Franks Report)³を引用する (ibid., para. 2.6.)。フランクス・レポートは、「審判所は行政の一機関ではなく、裁定 (adjudication) のために議会により設置された組織である」と述べている (ibid., para. 2.6.)。フ

2 各省が審判所のメンバーに対する人件費を負担し、それらの任命に関与する場合もあるほか、各省の職員が審判所職員として審判所における手続の進行や必要書類などに関する指導を行う場合もあるという。Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals, A White Paper produced by the Department for Constitutional Affairs, July 2004, para. 5.3, Wade and Forsyth, Administrative law, Tenth Edition, 775.

3 Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Chairman The Rt Hon Sir Oliver Franks, GCMG KCB CBE; Cmnd 218; July 1957.)

ランクス・レポートは、審判所に対する各省による継続的支援は容認しながら、政府各省から審判所のメンバーに対し何らかの影響力を及ぼしている顕著な証拠は認められない、としている (ibid., para. 2.10.)。

他方、レゲット報告書は、審判所の独立性に関しヨーロッパ人権規約を引用して、裁判所及び審判所には、英国内で効力を有する1998年人権法 (the Human Rights Act 1998) が適用されることを指摘する。そして、ヨーロッパ人権規約第6条3項は、人権裁判所により刑事事件だけでなく民事事件にも適用され、事実、Airey v Ireland人権裁判所判決 (2EHRR305 (1979)) は、事件の当事者双方が手続的に対等な立場に置かれなければならないとしている。また、同人権規約第6条1項は、事件の聴聞を行い、審判に参画する者はすべて独立かつ公正でなければならないことを要求している。これとの関連でレゲット報告書は、特に審判所の聴聞 (hearing) が重要であり、その手続は人権規約の独立、公正の要件を満たすものでなければならず、審判所とこれをサポートする省庁との緊密な関係によってその要件に反するようリスクがあってはならない、と述べている (ibid., para. 2.16.)。

レゲット報告書はこのように述べた上、審判所は裁判所と同様の独立性と公正さを示すことによってのみ、そのユーザーの信頼を維持できると指摘している (ibid., para. 2.18.)。

同報告書は非常に多岐にわたり、かつ詳細に審判所の現状とその問題点を検証し、これに対応して、審判所のあり方についての具体的な勧告を行っている (ibid., Summary of Recommendations)。

3 審判所制度改革の基本方針と新たなアプローチ

(1) 基本方針

英国政府はレゲット報告書を受け、2004年7月に当時の憲法問題担当国務大臣及び大法官の連名による「公的サービスの変革：不服、救済及び審判所」(Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals) と題する白書 (White Paper) を議会に提出した⁴。

同白書は、行政処分に対する不服及び私的分野の雇用関係の不服のための制

4 上記注2。

度改革を二本の柱としつつ、これらに対する正義の実現を目指すというものである。具体的には原処分省庁への直接申立てから、独立の審判員 (adjudicator) 制度、議員及び議会オンブズマンへの申立て、裁判所への司法審査申立て、審判所への不服申立てなど広範囲に検討の対象を広げている。

審判所について同白書は、審判所は発足当初は独立した司法機関というよりも行政の一部と見られてきたが、フランクス・レポート以降、それは裁判所からは区別されながらも、司法の一制度としてその地位を確立することとなった、と述べる (White Paper, para. 3.24.)。審判所はそのアクセスの良さ、専門性と共に公正、独立性を備えながらも、裁判所と比較すると、より形式にとらわれないことを意図したものである (ibid., para. 3.26.)。ただ、レゲット報告書にも指摘されているとおり、これを利用するユーザーの側からは、審判所がその審査対象とする処分を行った省庁から明確に独立していないと見られていることを白書は認めている (ibid., para. 3.26.)。さらに白書は、実際に審判所が独立、公平であるというだけでなく、申立人 (appellant) であれ被申立人 (respondent) であれ、これを利用するすべての人にそのことが明確に見えるものでなければならないと述べている (ibid., 5.4.)。

(2) 新たなアプローチ

白書は苦情処理のための新たなアプローチとして、①政府全体として、より適切な苦情処理及びより迅速、より馴染みやすい、より安価な解決法を目指すべきこと、②苦情に対応した解決を目指し、分散化した審判所制度に代え、中央政府において統一的なサービスを提供すること、③既存の審判所委員会 (Council on Tribunals) に基礎を置きつつ、任務を拡大した行政審判委員会 (Administrative Justice Council) を新設すること、を制度改革の柱として掲げている (ibid., para. 6.1.)⁵。

白書は新たな審判所の特徴として、独立性、専門性及び効率性の三つを掲げている (ibid., para. 6.4.)。独立性に関しては、何よりも、審判所がその審査対象とする処分に対する権限を有する大臣等から審判所を明確に切り離すとい

5 同委員会は、後にAdministrative Justice and Tribunal Justice Councilと改称された。

う点にある (ibid., para. 6.14.)。

白書は新たに設置する審判所に既存の審判所を統合していくつかの部を新設することとし、各部が弾力性を欠き、また新たな役割分担を阻害しないよう、各部の仕組みを弾力的なものとするを構想している (ibid., para. 6.38.)。

審判所の独立性の確保のため白書は、大法官が審判所の法曹メンバーだけでなくそれ以外の専門職メンバーについてもその約60%を任命している現状に照らし、このような司法職の任命を行政政府の大臣に一任する扱いを改め、これを新たに設置する司法人事審査会 (Judicial Appointments Commission) が、憲法問題担当国务大臣に対して候補者を推薦することにして (ibid., para. 6.48.)。

新たな審判所の構想として、第一次審判所 (First-tier Tribunal) と上訴審判所 (Appellate Tribunal) の2段階の審判所設置を提案し (ibid., para. 6.45.)、新たにこれに任命される者には、審判所審判官 (Tribunal Judge) 及び審判所上訴審判官 (Tribunal Appellate Judge) との呼称が付される (ibid.)。審判所長 (Tribunal President) は、審判所内のリーダーシップと調整のほか、裁決の一貫性、その実行及び手続の統一の役割が求められる。さらに審判所全体を統括する上席審判所長 (Senior President) のポストを新設し、上訴審判所に配置される高等法院裁判官がこれに充てられる (ibid., para. 6.58.)。

上席審判所長は、その知識、経験及びその地位に関し、控訴院裁判官と同格と見なされ、白書では、イングランド及びウェールズ最高裁判所の首席裁判官がスコットランド民事上級裁判所長及び北アイルランド首席裁判官と協議の上これを指名し、これに基づく大法官の推薦により女王陛下が任命すべきことが提案されている (ibid., para. 6.60-61.)。

レグット報告書では、審判所長が、審判所のリーダーシップを発揮し、各部の調整、裁決の一貫性並びに実行及び手続の統一性を図るべきことが提案されている (Leggatt Report, para. 6.37.)。さらに審判所全体を統括する上席審判所長ポストの新設並びに上訴審判所に配置される高等法院裁判官をもってこれに充てるべきことも提案されている (ibid.)。

白書の提案はこのレグット報告書に即したものとなっており、現行の審判所においてリーダーシップが分散化されているのは明白であるとし、上席審判所長には審判所全体のリーダーシップが期待されている (White Paper, para. 6.58.)。

第2 新たな審判所制度の仕組み

1 非法曹資格専門家の役割

審判所が専門的技能、知識及び経験を有する組織として有効に機能する上で、例えば医師、会計士、測量専門家などのほか、雇用や防衛関係の専門家などの非法曹資格者は、その知識や経験により大きな役割を果たしてきた。これらの非法曹資格者が新たな審判所において果たすべき役割と課題について、白書は次のように述べている (ibid., para. 6.66.)。

第1に、非法曹資格者の果たすべき役割は何かという点である。それは審判部におけるバランスを図るためか、それとも特定の利益が代表されるための措置か。

第2に、審判においては、証人により得られる専門的知見のほかに、特定の専門家配置が必要かどうか。非法曹専門家が審判の当事者の尋問又は調査を実施する場合、当該当事者はこれに対して質問又は反論することができず、この結果、審判所は、同じく専門家である証人の証言よりも非法曹専門家の意見を偏重するのではないかといった印象を与えかねない。

第3に、新たな審判所に設けられるヒアリングに代わる新たな仕組みにおいて、非法曹専門家がいかなる役割を果たすべきかが課題である。

ちなみに、法曹以外の審判所のメンバーは、第一次審判所については、大法官が審判所上席所長との協議により定める命令に規定する要件を具備する者から大法官が任命する者、既存の審判所のメンバーからの配置換えとなる者、上位審判所のメンバーのほか、雇用審判所の合議体の議長以外のメンバーにより構成される (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, 4(3), Sch. 2, para. 2(1).)。

上位審判所についてもほぼ同様に規定されている (ibid., s 5(2).)。審判所の法曹以外のメンバーとして、医療分野に関しては、従来その対象は医師に限られてきたが、看護師、心理学者など関連の専門家に対象を拡大する可能性が示されている⁶。

6 Ministry of Justice, Transforming Tribunals, Implementing Part 1 of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 (CP 30/07), Published on 28 November 2007 (以下、CP30/07と表示する。), para. 234.

これらのメンバーは、すべてのケースに当然に参加するのではなく、上席審判所長の要請に応じて参加することとなる (CP30/07, para 239)。

これらの非法曹メンバーには、従来lay memberの呼称が使われてきたが、彼らは各分野の専門家であり、「素人」を意味するlayという言葉は適切でないとして使用しないこととなった (CP30/07, para. 241)。このため、以下に述べる2007年施行法では単にmemberという語が用いられている。

2 新たな審判所の構成、事案の管理及び不服上訴申立ての制限

白書は審判所規則制定の権限を新たに憲法問題担当国務大臣に一元的に所管させることとし、その上で、上席審判所長、上位審判所審判官、審判所審判官、審判所審議会代表のほか審判所を利用する一般人の代表も含むメンバーから構成される審判所手続委員会 (Tribunals Procedure Committee) を発足させることとしている (White Paper, para. 7.5~6.)。

(1) 事案の管理

ヒアリングを要する不服上訴のケースについて、白書は次のような提案をしている (ibid., para. 7.8-9.)。審判所のスタッフが審判官及びその他のメンバーとの緊密な協力関係の下に、関連書類及び情報をヒアリング当日にすべて入手できるようにし、しかも関連性のない事項は事前に処理を終えることである。これにより、審判所メンバーや審判官がケース管理に積極的な役割を果たし、当事者のいずれかが、正当な事由なく又は自己自身の目的のため手続進行を遅延させることを防止できる。これは相手方が政府各省や公的機関である場合でも同様である。

このためには、当事者が手続の迅速な進行に協力しない場合には審判所手続委員会が審判官やスタッフ等に制裁権限を付与することも可能ではあるが、こうした迅速な事案処理につき、新たな審判所が各省や専門組織との合意を得るよう指導力を発揮することが何よりも重要であるとしている (ibid., para. 7.9.)。

(2) 不服上訴申立ての制限

新たな構想では、審判所の裁決に対する不服上訴 (appeal)⁷は、控訴院における判断が必要な程度の重要性のある問題に対してのみ裁判所への上訴を認めるとの原則の下に、簡潔かつ一貫性のある不服上訴制度を新設するとしている (ibid., para. 7.15.)。

これに関連して、実体のない不服上訴を防止するため、これに対する許可制度を導入することとしている。第一次審判所からの不服上訴は、原則としては法律問題に限られ、上位審判所の審判は第一次審判所で判断された事実問題について争う機会を与えるものではないとされ、ただ、誤りの是正 (correct errors) 及び判断の一貫性の確保がその役割とされる (ibid., 7.19.)。

3 審判所と裁判所との関係

白書では新たに設置される上位審判所に巡回裁判官及び高等法院裁判官を充てることとし、裁判所が伝統的に果たしてきた監視的又は不服上訴の役割は多くの場合、控訴院 (the Court of Appeal) が担うこととしている (ibid., para. 7.27.)。これにより、控訴院は原則又は運用に係る重要な問題提起に関する不服又は上位裁判所が不服を審査するに足りるだけの止むを得ない理由があると認められた場合に限り、控訴院への不服上訴 (appeal) を認めることとしている (ibid.)。

これにより、不服上訴は基本的には審判所内に止めること、そして新たな又は困難な法的問題が提起された場合に限り、高等法院ではなく控訴院に不服上訴を申し立てることとするとの意図が示されている (ibid.)。

不服上訴は、第一次審判所から上位審判所への申立て並びに上位審判所から控訴院への申立てのいずれの場合も、それぞれの審判所の不服上訴許可 (permission to appeal) が必要とされる。これにより、高等法院における司法審査の唯一の役割は、第一次審判所及び上位審判所においていずれも不服上訴申立てが不許可とされた場合に限られることが想定されている (ibid., para. 7.28.)。これは従来、主として移民法関連分野において、審判所の裁決に対する高等法院への司法審査請求件数が大幅に増加し、これが高等法院における審査の遅延をもたらしたことが背景となっている (ibid.)。

4 新たな審判所の組織

レゲット報告書を踏まえつつ、上記白書の方針に沿って制定された2007年審

7 Appealとは、第一次審判所及び上位審判所への不服申立てだけでなく、上位審判所裁決に対する控訴院への訴えをも含む意味であり、本稿ではこれを「不服上訴」と訳した。

判所、裁判所及び施行法 (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, 以下「2007年施行法」又はTCEA 2007という。)において、従来の審判所を全面的に見直し、新たに設置する審判所の仕組みが整備された。

今回の審判所改革の柱としては、第1に不服上訴の方法を統一的な制度に改めた点である。従来の審判所においては、審判所の裁決に対する不服申立ての方法は審判所毎に異なっており、全体としての統一性を欠くものとなっていた。例えば、社会保障審判所 (The Social Security Tribunal) の裁決に対する不服の申立ては、社会保障コミッショナーに対し不服上訴の方法で行うこととなっており、コミッショナーは専門家としての審判官であった。一方、他の審判所では、法規に基づく不服上訴により県裁判所、高等法院女王座部行政法廷 (Administrative court)、あるいは控訴院又はスコットランドの対応裁判所への申立てが認められていた。他方では、いくつかの審判所では不服上訴の方法がなく、その裁決に対しては司法審査 (judicial review) の方法により争うしかないこととされていた。

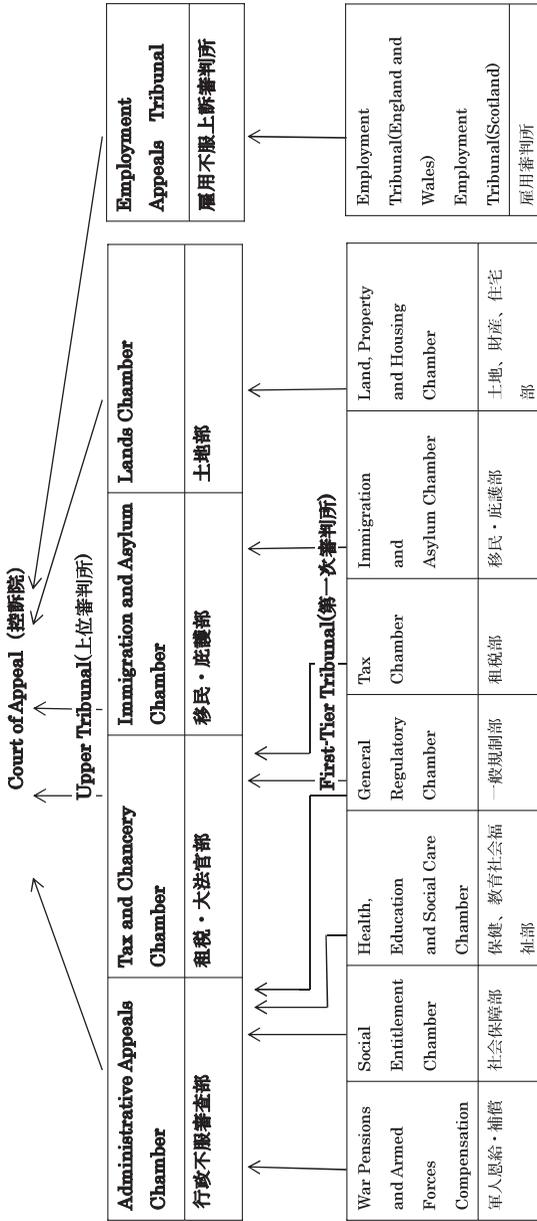
後者による場合、訴えが認められても、通常は原審判所に事件を差し戻すことができるにとどまり、使い勝手の良くない方法である、と指摘される⁸。これを改め、2007年施行法は第1章第1条において、審判所における審判の独立性を規定し、審判所を統括する最上位のポストとして新たに設置されることとなった上席審判所長 (Senior President of Tribunals) のほか、スコットランド雇用審判所長など第1条7Bに掲げる職位にある者を2005年憲法改正法 (Constitutional Reform Act 2005) にいう「裁判官」 (judiciary) に含まれると規定している (TCEA 2007, Chapter 1, s 1)。上席審判所長は、大法官の推薦に基づき女王陛下が任命する (TCEA 2007, s 2(1))⁹。

上席審判所所長の下に、第一次審判所 (the First-tier Tribunal) 及び上位審判所 (the Upper Tribunal) が設置された (TCEA 2007, Chapter 2, s 3)。

8 The Hon Mr Justice Hickinbotton, "Tribunal Reform: A New Coherent System," JR Vol. 15, Issue 2, June 2010, 104.

9 上席審判所長は実際には控訴院裁判官と同格であり、初代の上席審判所長には控訴院のRobert Carnwath裁判官 (Lord Carnwath of Nothing Hill) (現在は最高裁判官) が任命され、後任には同じく控訴院のSir Jeremy Sullivan裁判官が就任している。

新たな審判所の組織図



Source: Senior President of Tribunals, Senior President of Tribunals' Annual Report (February 2011).

各審判所は審判官 (judges) 及びその他のメンバーで構成される (s 3(3))。審判官は法曹として最低7年の実務経験を有する任命適格者の中から選ばれる (TCEA Schedule 3, s 1(2)(a))。

第一次審判所は7つの部 (Chamber) に分かれており、その中の一つが「移民及び庇護部」(Immigration and Asylum Chamber) である。上位審判所は「移民及び庇護部」を含む4つの部に分かれている (「移民及び庇護部」は、以下「移民・庇護部」という)。

これとは別に雇用不服上訴審判所は、第一次審判所と上訴審判所に分かれている。第一次審判所及び上位審判所の各部には、それぞれ部長 (President) が置かれている。

上席審判所長は、第一次審判所及び上位審判所を統轄すると共に (s 3(4)、自らも上位審判所の審判官でもある (s. 5(1)(a)))。上位審判所は「上位記録裁判所」(a Superior Court of Record) とされる (s 3(5))。これにより、上位審判所は同じく記録裁判所としての控訴院、高等法院並びに刑事法院と並ぶ地位に位置付けられている。

第一次及び上位審判所の審理における審判官及びそれ以外のメンバーの配置に関しては、審判所上席審判所長名で発出される実施要領 (Practice Statements) に規定されている。

移民・庇護部に関する2012年9月25日付け要領 (Tribunal Judiciary, Practice Statements, Immigration and Asylum Chambers of the First-tier Tribunal and the Upper Tribunal) によれば、第一次審判所並びに上位審判所における各不服上訴申立ての種類ごとに配置審判官数並びに部長が担当すべき申立てが指定されている。

第一次審判所においては、例えば申立てが制限期間内になされているか、申立ての期間を延長すべきか否かを判断すべき場合 (第一次審判所規則 (Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005) 第11条該当の場合《申立人に対し退去強制命令が発付されている場合》を除く)、さらに申立て受理の拒否の場合は、1名の審判官が担当すべきこととされている (2.1(1))。同規則第11条該当の場合は、上席審判所長が承認した1名の審判官が担当する (2.1(2))。それ以外の申立てで同要領において指定のないものについては、1名の審判官又は2名若しくは3名のメンバーで、そのうち少なくとも1名は第一

次審判所審判官、1名はそれ以外のメンバーとすることが規定されている(2.1(3))。さらに、同規則第45条(6)に基づき、個別ケースにおいて規則に定める期間を延長すべきことを審判所が指示する場合は、部長が担当すべきことが規定されている(2.1(4))。

上位審判所においては、首席審判所長又は審判部長が、特に困難な法的問題点又は重要な原則若しくは実務に関する問題を含むか、その他相当と判断するときは、2名又は3名の審判官が審判すべきこととされている(6.2)。ただし、首席審判所長又は審判部長が適当と認めるときは、1名の審判官と1名のそれ以外のメンバーによるか(6.3(a))、又は、2名の審判官と1名のそれ以外のメンバーにより審判すべきこととされている(Part 3, 6.3(a), (b))。

上位審判所への不服上訴申立ての許否については、首席審判所長又は部長が承認した上位審判所審判官1名により判断することとされている(6.4)

上位審判所は、証人の出頭及び尋問、書類の提出及び審理、その他上位審判所の職務に付随する事項に関し、イングランド、ウエールズ、又は北アイルランドにおいては高等法院と同一の、スコットランドにおいては、民事上級裁判所(the Court of Session)と同一の権限等を有する(TCEA 2007, s 25(1))。

上位審判所の裁決は下位審判所に対する先例としての拘束力を有し、また、審判所侮辱に対し、これを処罰する権限を有する¹⁰。

このような改革により、審判所の性格がこれまでとかく“司法的”(judicial)というよりも、“行政的”(administrative)とされてきたのに対し、審判所審判官は今後、司法の一員に属するものとみなされることになる¹¹と指摘されている¹¹。

改革の第2の柱は、審判所規則委員会(Tribunals Rules Committee)の新設である。審判所における審判手続は、従来、各審判所ごとに実施され、統一的な手続についての規定が存しなかった。レゲット報告書もこの点を改革のポイントの一つとして指摘しており(Reggatt Report, para. 1.23~26.)、これを踏まえて上記委員会が設置されたのである。

第1に、この委員会は従来とは異なり、政府各省からは完全に独立した機関

10 Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure*, Second Edition, 30.

11 The Hon Mr Justice Hickinbottom, *op. cit.*, 105.

として位置付けられている。第2に、この規則は上位審判所における手続を定める2008年審判所手続（上位審判所）規則（The Tribunal Procedure (Upper Tribunal) Rules 2008）（以下、Rules 2008又は2008年規則という。）として制定され、さらに第一次審判所については、各審判所ごとにそれぞれの手続規則が制定された。

後者については、各々の対象業務の特殊性に基づく多少の相違はあるものの、基本的な手続は統一されることとなった。さらに第3の大きな改革として挙げられるのは、上位審判所が第一次審判所の裁決に対する不服審査のほかに、司法審査（judicial review）権限をも有することとなった点である。

上位審判所に司法審査の機能を付与することについては、レゲット報告書では明確には提言されていなかった。また2004年の政府白書においても、審判所に巡回裁判官又は一定の経験を有する高等法院裁判官を出向配置し、これが不服審査に当たるとの構想が示されていたに止まっていた。これにより、主として控訴院が伝統的な監視的権限を行使する案が示されていた¹²。

その後、2007年の法務省コンサルテーション・ペーパー（Consultation Paper）は、司法審査（judicial review）の権限を高等法院から上位審判所に移譲することとなった背景として、「政府としては行政活動の監視及び市民保護の上で高等法院の憲法上の重要な役割は十分認識している。しかし、審判所関連の司法審査の多くは、憲法上の問題というよりも、通常の法的、手続的問題を提起しているものであり、それらは審判所制度の内部でより適切かつ簡便に処理し得る」と説明している¹³。

この結果、既に述べた2007年施行法において、上位審判所は高等法院からその権限の一部を移譲され、不服審査のほか司法審査の権限をも有することと規定されたのである。

上位審判所への不服上訴は法的論点（on point of law）に限られ（TCEA 2007, s 11(1).）、また、この場合の不服上訴は、第一次審判所又は上位審判所の許可がある場合に限られる（TCEA 2007, s 11(4).）。上位審判所は、審理の結果、

12 Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals, A White Paper produced by the Department of Constitutional Affairs, July 2004, para. 727.

13 Transforming Tribunals, Implementing Part 1 of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, Ministry of Justice, 28 November 2007, para. 213.

第一次審判所に裁決の変更を命じ事件を差し戻すか、又は裁決をやり直す (TCEA 2007, s 12(2)). 後者の場合、上位審判所は第一次審判所が裁決をやり直す場合になし得る裁決を行い、かつ、自ら適当とする事実認定を行うことができる (TCEA 2007, s 12(4)).

第一次審判所の審理手続について、具体的には不服上訴を担当する各部に関連する各法律に定められ、移民・庇護部の関連では、2002年国籍、移民及び庇護法 (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002) (2010年2月15日付け改正) (以下、2002年法又はNIAA 2002という。)並びに同じく2010年2月15日付けをもって改正された2005年庇護及び移民審判所 (手続) 規則 (Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005) (以下、2005年規則又はRules 2005という。)により詳細が規定されている。

したがって、2007年施行法では、各部に設置される第一次審判所について共通のルールが規定されているにすぎない。

第3 不服上訴の手続と審判所における審理

1 第一次審判所移民・庇護部への不服上訴申立て

ヨーロッパ人権規約第1条は、「締約国は、その管轄区域内にあるすべての者に対して、この条約の第1節に規定する権利および自由を保障する。」と規定し、その保障は国籍を問わず「すべての者」を対象としている。

この規定に基づき、英国においては1998年人権法により、規約及び同議定書に定める権利及び基本的自由が保障される (The Human Rights Act 1998, s 1)。

1998年人権法第7条(1)(a), (b)は、違法行為の被害者である者は「裁判所もしくは審判所における訴訟手続を開始することができる」と規定している。

2007年施行法により、庇護及び移民不服上訴審判所は2010年2月15日付けをもって廃止され、その機能は第一次審判所に吸収されることとなった (Transfer of Functions of the Asylum and Immigration Tribunal Order 2010, s 2)。これと共に、従来の審判所に配置されていた法曹資格を有する審判官及びそれ以外のメンバーは、第一次審判所又は上位審判所に配置換えされることとなった (ibid., s 3)。既に述べたとおり、それぞれの審判所には移民・庇護部が設置され (The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2010,

r 4, 11.), 第一次審判所移民・庇護部は, 社会保障部又は一般規制部に割り当てられている分野を除き, 移民及び庇護に関するすべての不服上訴に関する権限を付与される(The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2010, r 5(a) (b).)。他方, 上位審判所移民・庇護部は次の事項に関するすべての権限を付与される (ibid., r 11(a) (b) (c).)。

- (a) 第一次審判所移民・庇護部において行われた第一次審判所の裁決に対する不服上訴
- (b) 2007年施行法第9条(5)項(b)又は2005年規則により, 第一次審判所がその裁決に対する審査の結果これを取り消した場合, 同審判所が自判せず, 上位審判所に移送した事項
- (c) 2007年施行法第15条(1)項により上位審判所に行われた司法審査の各申立て又は(スコットランドにつき)同法21条(2)項により行われた司法審査の申立てのうち,
 - (i) 上記(a)の第一次審判所裁決に関するもの, 又は
 - (ii) 本人が未成年者であると主張する者が, 英国外からその年齢に対する判定を争っているもの

第一次審判所は, 国籍, 移民及び庇護に関する不服上訴が次のいずれかに該当すると認めるときは, 当該申立てを許可しなければならない (NIAA 2002, s 86.)

- (a) 不服上訴が申立てられ又は(第一次審判所により)不服上訴申立てがなされたとして扱われる処分が法(移民規則を含む)に適合していないと判断するとき, 又は
- (b) 不服上訴申立てがなされ又はなされたとして扱われる処分において行使された裁量が, 異なる方法で行使されるべきであったと判断するとき
第一次審判所は, 以上に該当する場合のほかは不服上訴申立てを拒否する (NIAA 2002, s 86(5).)¹⁴。

第一次審判所移民・庇護部の権限は, 改正後の上記2002年法に規定されており, 同法第82条は同審判所への不服上訴の対象となる移民法処分として14種の処分を掲げている。これには, 英国への入国不許可, 入国クリアランス(査証)の発給拒否¹⁵などのほか, 退去命令による退去, 退去強制命令による退去強制など移民法に基づく処分が広く含まれている (NIAA 2002, s 82.)。これ

とは別に、国務大臣により庇護申請が不許可とされたが、1年を超える期間をもって入国・在留を許可された場合（通算して1年を超えることとなった場合を含む）には、庇護申請者は庇護申請の不許可に対し、第一次審判所に不服上訴を申し立てることができる（NIAA 2002, s 83.）。

これらの処分に対する不服上訴申立ての理由として2002年法は次の7項目を掲げており、これらに対する不服上訴申立ては、次の一又はそれ以上の事由に基づき提起されるべきことを規定している（NIAA 2002, s 84(1).）。

- (a) 処分が移民規則に適合しないこと
- (b) 処分が1976年人種関係法第19条Bに違反すること
- (c) 処分が1998年人権法第6条により申立人の条約上の権利と不適合である場合
- (d) 申立人がEEA国民又はその家族であり、処分が英国への入国又は在留に関する共同体条約に違反すること
- (e) 処分がその他法に違反すること
- (f) 移民規則により付与された処分権者の裁量権行使の方法が不当であること

14 「不服上訴申立てがなされたとして扱われる」とは、ある処分に対する不服上訴申立てが提起された場合、これが係属中にこれと関連する別個の処分に対して追加的に不服が申し立てられた場合、後者が2002年法第82条に列挙されている不服申立ての対象処分に該当する限り、審判所は後者についても適正に不服上訴申立てが提起されたものとして扱うべきことを規定したものである（NIAA 2002, s 85(2).）。これにより、申立人は別の処分に対し新たな申立てをする必要はなく、申立て追加の文書提出をもって足りるとしている（NIAA 2002, s 85, 120.）。

15 入国クリアランス（査証）発給の拒否に対する不服上訴申立てについては、2006年移民、庇護及び国籍法（Immigration, Asylum and Nationality Act 2007）により、その対象範囲が制限された。すなわち、同法88条A(1)は、(a)規則に定める一定範囲の親族訪問、(b)同規則に定める者の被扶養者としての入国クリアランス申請者のほか、入国クリアランス発給拒否が1976年人種関係法又は1998年人権法に違反することを理由とする申立てに限り、不服上訴の対象とする（s. 88A(3)(a)(b)）。他方、上記以外のクリアランス拒否に対しては、当該領事館に不服申立てを行うこととなり、この不服申立てに対する処理状況については、国務大臣が任命する独立の監査官が査証業務全体に関する監査を実施し、定期的にこれを報告し公表することとなった（Entry Clearance Decision-Making: A Global Review (December 2010-June 2011), Report on Removal of Full Appeal Rights Against Refusal of Entry Clearance Decisions Under the Points System, March 2011）。

(g) 移民関係処分の結果としての退去が難民条約上の英国の義務に違反し、又は1998年人権法第6条により申立人の条約上の権利と不適合であること

第一次審判所は不服上訴申立てを認容したときは、原処分権者に対しその裁決に従った処分を行うべき旨を命令し、当該原処分権者はこれに従うべきこととされている (NIAA 2002, s 87(1), (2).)。第一次審判所は、自ら又は不服上訴申立てに基づき、自身が行った裁決に対する審査をすることができる (TCEA 2007, s 9(1,(2)).)。さらに、第一次審判所は自らの裁決に対し、上位審判所への不服上訴申立てを許可することができる (TCEA 2007, s 11(4).)。

2002年法は、移民及び庇護にかかわる処分に対する不服上訴手続を規定している第82条において「不服上訴の権利：総則」(Right of appeal: general)との表題を掲げ、これらの対象となる外国人に対し不服上訴を「権利」として保障することを明記している。

英国入国後、庇護申請を行ったリトアニア人に対し、国務大臣が申請人に対し庇護不許可の正式決定通知を行う前に、これを所得補助庁に通知し、この結果所得補助が停止された事件があった¹⁶。補助の停止から不許可決定通知が実際に行われた約4.5か月の間、申請人は庇護申請者と見なされ、所得補助がなされるべきであったとの訴えに関し、貴族院はこの訴えを認めた。

貴族院は、庇護申請者としては国務大臣の不許可決定通知を受け出国するか、又は裁判所で争い得べき立場にあるとし、国務大臣が庇護拒否及びその理由を申請人に告知しない限り、そのいずれかの選択ができないとした。さらに貴族院は、庇護申請者から裁判所への訴え提起の権利は、英国の法的システムの根本的かつ憲法上の原則であると述べている¹⁷。

別の事件につき控訴院判決も、庇護申請者が裁判所への訴えの権利を保障されるだけでなく、審判所への上訴が保障されるべきことは、それと同様に重要かつ基本的なことであると述べている¹⁸。

行政庁の処分に対する不服上訴に関し、第一次審判所の移民・庇護部への不服上訴は、上訴対象となる関連処分に対する不服上訴申立てを同審判所に通知

16 Anufrijeva, R (on the application of) v. Secretary of State for the Home Department [2003] UKHL 36.

17 Ibid., para. 26.

18 Saleem v Secretary of State for the Home Department [2000] EWCA Civ. 186.

する (giving notice of appeal) ことによって開始される (Rules 2005, r 6.)。

ただし、第一次審判所移民・庇護部は、関連する処分が存在しないとき (Rules 2005, r 9(1A)(a).), 又は入国クリアランス (査証) に関する不服で2002年法により不服上訴申立対象とされていないとき (Rules 2005, r(1A)(b)), 並びに2002年法第88条A(3)(a)において1976年人種関係法又は1998年人権法違反の処分のうち不服上訴申立ての対象とされている処分に該当しない場合は、不服上訴申立ての通知を受理しない (may not accept) (Rules 2005, r 9(1)(1A).)。

同審判所が不服上訴申立ての通知を受理したときは、可及的速やかに被上訴申立人 (処分庁) に同通知書の写しを交付する (Rules 2005, r 12.)。

2 第一次審判所裁決に対する審査

第一次審判所は2007年施行法に別に定める場合を除き、その職権により又は不服上訴の権利を有する者からの申立てにより、同審判所のした裁決につき審査 (review) することができ、審査したときは、次のいずれかの措置をとることができる (TCEA 2007, s 9(1),(2)(4).)。

- (ア) 裁決又は裁決書における偶発的な過誤の訂正 (correct accidental errors)
- (イ) 裁決理由の修正 (amend reasons given for the decision)
- (ウ) 裁決の取消し (set the decision aside)

上記により第一次審判所が処分を取り消したときは、同審判所はこれをやり直し (re-decide) (TCEA 2007, s 9(5)(a).), 又はこれを上位審判所に移送しなければならない (TCEA 2007, s 9(5)(b).)。

第一次審判所が審査に伴いその裁決につき何らかの変更をするときは、これに先立ち、当該処分の各当事者に主張の機会を与えなければならないが、この機会を与えられなかった当事者は、その変更の取消し及び審査のやり直しを申し立てることができる¹⁹。

上位審判所は、上記により第一次審判所から移送されたときは、これをやり直さなければならない (TCEA 2007, s 9(6).)。

第一次審判所における上記(ア)~(ウ)の措置と同じく、上位審判所についても同様の措置を執るべきことが規定されている (TCEA 2007, s 10(4).) 上位審判

19 Cart v The Upper Tribunal (Rev 1) [2011] UKSC 28, para. 68.

所は、裁決を取り消したときは、これをやり直さなければならない (TCEA 2007, s 9(5).)。

3 審判所における審理方法

第一次審判所は公正義務の一環として、口頭での意見陳述 (ヒアリング) を実施するのが原則である。上記2005年規則はその例外事由として、申立事案につき、国の安全、又は英国と他国との関係上の利害に関わることが判明した場合などのほか、申立人が申立てを取り下げ又は申立てに関わる処分が取り消された場合を規定している (rules 2005, r 15(1).)。

さらに、第一次審判所は、当事者双方が同意した場合、申立人が国外にいるか、ヒアリングの通知が困難な場合のいずれかの場合で、代理人が存在しないときなどの場合には、口頭でのヒアリングを実施しないで裁決をすることができるとしている (ibid., r 15(2).)。

そのほか、当事者又はその代理人がヒアリングの日時、場所の通知を受けながら、正当な理由なく出頭しない場合は、当該当事者不在のままヒアリングを行うことができる (ibid., r 19.)。

ヒアリングは2005年規則が定める例外の場合を除き、すべて公開により実施されなければならない (ibid., r 54.)。公開の例外事由として、2005年規則は、2002年法第108条に規定する場合、すなわち(a)申立ての一方当事者が依拠する文書が偽造であると主張されている場合及び、(b)当該偽造の探知に関する事項を当該当事者に開示することが公益に反する場合を挙げている (NIAA 2002, s 108.)。(a)に該当する場合は傍聴を一切認めず、(b)に該当する場合は、当該当事者又はその代理人はヒアリングから排除される (rules 2005, r 54(2).)。

さらに2005年規則は、次に該当する場合は第一次審判所はヒアリングのすべて又はその一部を非公開とすることができると規定する (ibid., r 54(3).)。すなわち、(a)公益上又は国の安全上の理由、(b)当事者の私生活又は未成年者の利益を保護するため、に必要と判断する場合がそれである (ibid.)。このほか、第一次審判所は公開が審判上の利益を損なうことのないようにするため、ヒアリングの全部又はその一部を非公開とすることができるが、ただし、それは厳に必要な場合に限られる (ibid., r 54(4).)。

審判所はヒアリングにおいて、申立てに関連する事実についての口頭、文書

又はその他の証拠を提出することを認めることができる。それらの証拠が裁判所においては認められないものであっても、これを認めることができる (ibid., r 51.)

旧審判官制度当時における庇護申請不許可に対する不服上訴申立てにおいて、審判官が不服申立人側の証人に対し、処分庁である国務大臣の代理人に反対尋問の機会を与えることなく、同申立てを認めた事例があった²⁰。審判官は、熟達した代理人による反対尋問が申立人の不安定な精神状態にも悪影響を及ぼす恐れがあると判断したものであった。これに対し当時の庇護及び移民審判所は、証人尋問が抑圧的または不適切な方法で行われる場合、審判官は証人を保護するため、これに介入することは認められるが、しかし当事者のいずれか一方が、他方の証人に対する反対尋問の機会を否定されるのは原則的には正当とは言えないとし、審判官の裁決を退け、別の審判官による審理を指示してこれを差し戻した²¹。

同じく庇護申請不許可に対する不服上訴申立ての事例において、処分庁である国務大臣の代理人による申立人の供述の信ぴょう性に関する反対尋問に対し、申立人の代理人は不許可処分理由書にこれに関する問題提起はなく、これについての事前通告も受けていないとして、これに異議を申し立てた²²。これに対し審判官は、処分理由書に提起されている以外の事項に関する反対尋問を認めず、それに代えて審判官自身が質問を行い、結論として申立人の主張を信頼できるとしてこれを認めた²³。

他方、移民及び庇護審判所は審判官の裁決を否定し、立証責任は本件申立人側にあり、国務大臣は反対尋問により、申立人の証拠の信ぴょう性を確認する権限を有すること、当事者主義における反対尋問の対象が広く認められている以上、これが許容し難い方法でなされる場合を除き、国務大臣の代理人による反対尋問の範囲を制限することは法の誤りであるとして、審判所の裁決に対す

20 GY (refusal to allow cross-examination) Iran [2004] UKIAT 00264 (22 September 2004).

21 Ibid., para. 12.

22 D v Secretary of State for the Home Department (Iran) [2003] UKIAT 00087 (26 September 2003).

23 Ibid..

る国務大臣からの不服上訴を認容したのである²⁴。

不服上訴申立当事者の書面又は陳述において提起されていない場合であっても、審判所は当事者の主張についての矛盾点の説明を求め、その他重要と考える事項につき当事者に質問することが認められる²⁵。

旧移民不服上訴審判所当時、同審判所が示した特別審判官による審理方法についてのガイドライン (Surendran Guidelines) は、新たな審判所における不服上訴申立ての審理においても参考となる。それによれば、特別審判官は職権主義的役割 (inquisitorial role) を果たすべきものではなく、基本的には当事者主義 (adversial system) により、提出された証拠の公正な審判者かつ評価者であるとする²⁶。

国務大臣側が審理に不出頭の場合、不許可通知書に示されるその判断及び不許可理由は、特別審判官に提起され得るその他の主張を含め、それがすべてであり、特別審判官はその文書の内容を拡大し又はそこに提起されていない事項を取り上げるべき権限を有しない。ただし、それらが文書から一見して明らかな事項である場合は別であり、それを取り上げる場合には、不服上訴申立人の代理人にこれに対する主張の機会を与え、証拠の提出を認めるべきである²⁷。

特別審判官が提起した事項に対し、申立人の代理人からの主張及び証拠が得られた場合、特別審判官がさらに確認が必要と考えるときは、特別審判官は当該代理人に対し自由に質問を発することはできる。ただし、国務大臣側の代理人が出頭していれば、その反対尋問において提起したと思われるような事項を提起することは特別審判官の任務とはいえない²⁸。

さらに、国務大臣の不許可処分通知書において提起されていないが、特別審判官が裁決を行うに当たり関連性があり重要であると考えられる事項、例えば、本国での内戦により、不服上訴人が難民条約上の庇護を受ける資格を有するかど

24 Ibid.

25 Macdonald's Immigration Law and Practice, Eighth Edition, Vol. 1, para. 19.90., K (Côte d'Ivoire) [2004] UKIAT 00061 (27 January 2004), SW (Somalia) [2005] UKIAT 00037 (08 February 2005).

26 STARRED MNM (Surendran guidelines for Adjudicators) (Kenya) [2000] UKIAT 00005 (31 October 2000), para. 6.

27 Ibid.

28 Ibid., para 7.

うかなどについては、特別審判官はこの点を提起し、不服上訴人（代理人）がこれに関し主張する機会を認めなければならない²⁹。

4 本人による不服上訴申立て又は代理人の選任

不服上訴人が不服上訴申立てを行う場合、本人による申立ても可能であるが、代理人（法曹資格者又はそれ以外の者）を選任することもできる。第一次審判所における代理人選任の要件についても、審判所各部に関連する分野の規則において個別に定められている³⁰。

上位審判所における代理人選任については、2008年規則第11項に規定されている。第一次審判所における代理人は、上位審判所が別に通知を受けない限り、上位審判所における代理人として扱われる（Rules 2008, r 11(10)）。同規則、通達又は命令により不服上訴人が許可され又は要求されることは、本人に対する証人陳述書への署名以外は、当事者の代理人がこれを行うことができる（Rules 2008, r 11(3)）。

5 上位審判所への不服上訴申立て

第一次審判所への不服上訴申立ての当事者は、第一次審判所裁決における法的論点（point of law）につき上位審判所に不服上訴申立ての権利を有する（TCEA 2007, s 11(1)）。

申立てを行うには、第一次審判所又は上位審判所による申立ての許可を受けなければならない（TCEA 2007, s 11(3),(4)）。さらに、不服上訴の「除外処分」（excluded decision）に該当する場合は、不服上訴の対象から除かれる（TCEA 2007, s(5)）。2007年施行法第11条は対象除外処分として、1995年犯罪被害補償法による同補償制度に基づく不服上訴に対する第一次審判所裁決（s 11(5)(a)）、2010年犯罪及び保安法に基づく海外テロ被害者補償制度による不服上訴に対する第一次審判所裁決（s 11(5)(b)）などのほか、第一次審

29 Ibid., para. 8.

30 Tribunal Procedure (First-tier Tribunal) (Health, Education and Social Care Chamber) Rules 2008, para. 11, Tribunal Procedure (First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber) Rules 2009, para. 11, Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005, SI2005/230, r48(1), etc.

判所が同審判所自体の裁決に対し、再度これを審査 (review) すべきか否かを判断した裁決 (s 11(5)(d)(i).) などを掲げている。

2007年施行法第11条(5)(f)は以上のほか、大法官が定める命令 (order) により指定される第一次審判所裁決を不服上訴の対象除外処分とすると規定しており、移民法関係については、以下の第一次審判所裁決がこれに該当するものとして指定されている³¹。

- a 1999年移民及び庇護法第103条に基づく庇護申請者に対する生活扶助に関する不服上訴に対する裁決
- b 1971年移民法附則第2に基づく収容に対する仮放免に関しての不服上訴に対する裁決
- c 2002年国籍、移民及び庇護法第82条—83条A並びに2006年移民 (EEA) 規則第26条又は1981年英国国籍法第40条Aに関連して行われた手続的、付随的又は予備的な裁決

不服上訴申立てに対し、第一次審判所が管轄権を有しないこと、申立てが期限を経過しており、その延長が認められないことを理由として申立てを不受理とした決定は、上記cにいう付随的、手続的決定に該当する³²。

2005年規則は、移民法関係の不服上訴申立てにつき、第一次審判所に対し書面をもって上位審判所への不服上訴申立ての許可 (permission to appeal) を申請しなければならないと規定している (Rules 2005, r 24(1).)。

2005年規則によれば、第一次審判所は上位審判所への不服上訴申立ての許可申請を受理した場合、同審判所が行った裁決に対する審査 (review) をすべきか否かを決定しなければならない (Rules 2005, r 25(1).)。

裁決に対する審査をしないことを決定し又は審査した上、裁決若しくはその一部につき何らの措置をも取らないことを決定したときは、同裁決又はその一部につき不服上訴申立てを許可すべきか否かを判断しなければならない (Rules 2005, r 25(2).)。

上位審判所に対する不服上訴申立てについては、既に述べたとおり、2008年審判所手続 (上位審判所) 規則に規定されている。

31 Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber, Guidance Note 2011 No 1: Permission to appeal to UTIAC, July 2011, 4.

32 Ibid., 5.

2008年規則によれば、上位審判所への不服上訴申立ての許可申請は、次の場合に限りすることができる (Rules 2008, r 21 (2).)。

- (c) 不服上訴の対象となる裁決をした審判所に対し、不服上訴の許可申請をし、かつ、
- (d) 同申請が不受理 (refused) とされ、又は認められなかった (has not been admitted) 場合

上位審判所が不服上訴申立てを許可しない (refuse permission) ときは、申請人に対し書面により不許可の理由と共にこれを通知しなければならない (Rules 2008, r 22 (1).)。

上位審判所が不服上訴申立てを許可した (give permission) ときは、各当事者に対し、書面により許可及び許可の制限又は条件について通知しなければならない (Rules 2008, r 22 (2) (a).)。

6 上位審判所における審理

(1) 第一次審判所裁決の審理

上位審判所は、第一次審判所における裁決の審理に当たり、当該裁決において法的論点 (on a point of law) についての誤りが含まれていると認めた場合には、次のいずれかの措置をとらなければならない (TCEA 2007, s 12 (1), (2).)。

- (a) 第一次審判所の裁決を取り消す (TCEA 2007, s 12 (2) (a).)
- (b) 取り消した場合は、次のいずれかの措置をとらなければならない (TCEA 2007, s 12 (2) (b) (i) (ii).)
 - (i) 再審理の指示を付して事案を第一次審判所に差し戻すか、又は、
 - (ii) 裁決をやり直す

上位審判所は上記(i)の場合には、第一次審判所のメンバー (審判官、その他のメンバーを含む) を新たに選任し、原裁決に関与したメンバーと交代させるべきことを指示し、また、第一次審判所における再審理の手續に関する指示をすることができる (TCEA 2007, s 12 (3).)。

また、上位審判所は上記(ii)の場合には、第一次審判所が裁決のやり直しにおいてなし得るすべての裁決をすることができ (TCEa 2007, s 12 (4) (a).), また、上位審判所が相当と認める事実認定をすることができる (TCEA 2007, s 12 (4)

(b.)。

控訴院は旧移民上訴審判所当時の判決において、「法的な誤り」を理由として移民上訴審判所が審判官の裁決に介入し得る場合として、裁決が次のいずれかに該当するときに挙げている³³。

- (i) 裁決結果にとって重要な事項に関し、不条理 (perverse) 又は不合理な (irrational) 点があること
- (ii) 重要な事項について理由が示されていないか、又はそれが不十分であること
- (iii) 重要な事項についての事実又は主張を考慮せず、又はそれらの争点が解決されていないこと
- (iv) 重要でない事項を重視していること
- (v) 重要な事項に関し、法の適用に実質的な誤りを犯していること
- (vi) 裁決結果又は手続の公正さに重要な違いを生じるような手続的又はその他の誤りを犯し、又はこれを看過していること
- (vii) 客観的で争いのない証拠により立証され得る重要な事実につき誤りを犯し、これにつき申立人又はそのアドバイザーに責任がなく、かつその誤りにより不公正が生じた場合であること

(2) ヒアリング

上位審判所は、口頭での意見陳述の機会を認めるか、またいかなる方式でこれを認めるかを決定するに当たり、これに関する当事者の意見を考慮しなければならない (Rules 2008, r 34(2).)。上位審判所は上記の手続きを経た上、口頭での意見陳述を行わないで裁決をすることができる (Rules 2008, r 34(1).)。

口頭での意見陳述はすべて公開されなければならない (s. 37(1).)。ただし、上位審判所は、口頭での意見陳述又はその一部が非公開で行われるべきことを指示することができる (Rules 2008, r 37(2).)。2008年規則第14項⁽¹⁰⁾は、国の安全に関する事項に関する情報について、上位審判所は国の安全上の利益に反して公開されることのないようにしなければならないと規定している。これに

33 R (Iran) & Ors v Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 982, para. 9.

より上位審判所は、口頭の意見陳述の全部又は一部を非公開とすべきことを指示するか否かを判断するに当たり、上記義務を考慮しなければならない (Rule 2008, r 37(2A).)。

上位審判所は、証人が証拠を提出するまでは、当該証人のヒアリングへの出席を認めない旨の命令を発することができる (Rules 2008, r 37(5).)。

当事者の一方がヒアリングに出頭しない場合、上位審判所が次のいずれにも該当すると判断するときは、ヒアリングを実施することができる (Rules 2008, r 38.)。

- (a) 当該当事者がヒアリングを通知されており、又はその通知のための合理的な手段が講じられていること
- (b) ヒアリングを実施することが正義の実現に適うものであること

(3) 合意に基づく命令

上位審判所は当事者双方の求めにより、これを相当と認める場合に限り、手続きを省略する合意による命令を発し、又は当事者の合意する他の相当な手続を採用することができる (Rules 2008, r 39(1).)。上位審判所は2008年規則の他の規定にかかわらず、上記の命令を発するに当たり、口頭による意見陳述の機会を与えることを要しない (Rules 2008, r 39(2).)。

(4) 証拠の提出、証人尋問等

上位審判所は、事件に関し証拠又は陳述を求める指示をすることができる (Rules 2008, r 15(1)(a).)。

証拠又は陳述の提出につき、ヒアリングにおいて口頭で行うか、書面によるかにつき、指示するものとする (Rules 2008, r 15(1)(e).)。

第一次審判所の裁決後の新たな証拠に基づき、同裁決につき上位審判所に不服上訴申立てがされた場合、Ladd v Marshall控訴院判決が控訴院における新たな証拠採用の要件として挙げた3つの基準が参考となる³⁴。

第1は、原審段階では、当該証拠が合理的な注意義務によっても入手し得な

34 Macdonald's Immigration Law & Practice, Eighth Edition, 20.36, Ladd v Marshall [1954] EWCA Civ 1.

かったこと、

第2は、当該証拠が事件の結果に決定的 (decisive) とは言えなくても、重要な (important) 影響を及ぼし得たこと、

第3は、当該証拠が信用し得るものと推定されること、言い換えると、反証の余地がないほどではないが、一見して信頼性のあることである。

*E v Secretary of State for the Home Department*控訴院判決 ([2004] EWCA Civ 49) は、法の誤りを理由とする不服上訴申立てにおいて、事実の誤認が不公正を生じるとの理由で申立てを認めるべき場合として、次の要件を挙げている³⁵。

- ① 特定の事項についての証拠の存在を含む事実に関する誤認があったこと
- ② 事実又は証拠に争う余地がなく、客観的に立証されたものであること
- ③ 申立人は当該誤認に対し責任を有しないこと
- ④ 事実誤認が審判所の判断に (決定的とまでは言えなくても) 重要な部分を占めていること

同控訴院判決は、庇護申請に関する旧移民不服上訴審判所裁決において、ヒアリングの後、裁決結果通知までに不服上訴人が入手したその本国情勢に関する新たな報告書に基づき、審判所裁決の誤りを申し立てた事例につき、新証拠の扱いについては基本的には上記のLadd v Marshall原則によるべきことを認めながら、例外的な場合にはこれと異なる扱いも許されるとしたものである³⁶。

控訴院は審判所がこの新たな報告書を証拠として認めなかったことに対し、これを不服上訴の対象として控訴院が自ら審理すべき「法の誤り」と見なすのではなく、審判所がその裁量により新たな証拠を採用すべきであったと述べ、これを審判所に差し戻した³⁷。

他方、*Shaheen v Secretary of State for the Home Department* 控訴院判決 ([2005] EWCA Civ. 1294) は、パキスタン人女性がパキスタンへの帰国中に夫から受けた恒常的な暴力から逃れるため庇護及び人道的保護を申請したケースで、これを不許可とした国務大臣の処分に対する不服上訴申立てにつき、旧審判官及び審判所がいずれもその申立てを認容したことに関する事件である。

35 *E v Secretary of State for the Home Department* [2004] EWCA Civ 49, para. 66.

36 *Ibid.*, para. 91.

旧審判所への不服上訴申立ての段階では、申請人がパキスタンに帰国中の事件を保護申請の理由としているのに対し、その夫は、同時期に申請人は帰国した事実はないと主張し、両者の主張が対立していた。

控訴院への不服上訴申立ての段階において、国務大臣側からは庇護申請人がパキスタンに帰国していたとする供述を否定するための新たな証拠（庇護申請人がパキスタンに帰国したと述べた同時期に、本人が英国の病院で受診したことを示すもの）を提出した。しかし、申請人及びその弟が依然として帰国事実を主張している以上、新証拠は上記E v Secretary of State for the Home Department控訴院判決（[2004] EWCA Civ 49.）が掲げた要件に該当しないと見なし、控訴院は審判所の判断に法の誤りがあったとは言えないとして、国務大臣からの上記不服上訴申立てを退けた³⁸。

上位審判所は職権により又は申立当事者の申立てにより、証人の出頭を求め、又はその他の人物に対し不服申立手続に関連する質問への回答若しくはその所持する文書の提示を命じることができる（Rules 2008, r 16(1).）

(5) 上位審判所の裁決

上位審判所はヒアリングにおいて裁決を口頭で伝えることができる（Rules 2008, r 40(1).）。後に述べる庇護に関する不服上訴申立ての場合を除き、上位審判所は審理手続における申立事項をすべて退ける裁決をしたときは、不服申立ての各当事者に対し、できる限り速やかに上位審判所の裁決を記載した裁決通知書を交付し（Rules 2008, r 40(2)(a).）、これに対し司法審査又はさらに不服申立てをなし得ること及びその申立期間並びに方法につき教示しなければならない（Rules 2008, r 40(2)(b).）。2008年規則第14条に定める文書開示の例外

37 Ibid., para. 98.

Verde v Secretary of State for the Home Department控訴院判決（[2004] EWCA Civ 1726.）においては、審判所が不服上訴を申立てた庇護申請人の申立てを認容したのに対し、国務大臣側が控訴院への不服上訴申立てにおいて申請人がポルトガルで犯罪者として訴追され、同国からの身柄引渡し要請があったという新たな証拠を提出した結果、控訴院はこれに基づき再審査を行うべきことを指示し、事件を審判所に差し戻した。

38 Shaheen v Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 1294, para. 30.

規定に該当する場合を除き、上位審判所は上記裁決通知書に併せ、その裁決のための理由を文書で示さなければならない (Rules 2008, r 40(3).)。

ただし、(a) 裁決が両当事者の合意に基づく場合、(b) 両当事者が上位審判所に対して理由を文書で提示しないことに同意している場合は、この限りではない (Rules 2008, r 40(3) (a),(b).)。

第4 控訴院への不服上訴

上位審判所の裁決に対しては、2007年施行法第13条(8)に規定する除外事由 (excluded decision) に該当する場合を除き、その法的論点につき、さらに控訴院に不服上訴を申し立てることができる (TCEA 2007, s 13(1).)。除外事由としては、(a)1998年データ保護法に基づき発行された国の安全にかかわる大臣証明に関する不服上訴に対する上位審判所裁決、(b)2000年情報公開法に基づき、国の安全にかかわる大臣証明に関する不服上訴に対する上位審判所裁決、(c)第一次審判所の裁決に対する上位審判所への不服上訴の許可申立てに対する上位審判所の裁決、などを含む6項目が規定されている (TCEA 2007, s 13(8).)。

控訴院への不服上訴申立ての許可は、上位審判所又は控訴院に対し、申立人が許可申請を行うべきこととされている (TCEA 2007, s 13(4).)。ただし、控訴院に対する許可の申請は、上位審判所に対する許可申請が不許可とされた場合にのみ、これを行うことができる (TCEA 2007, s 13(5).)。

控訴院に対する不服上訴の申立ては、上位審判所又は控訴院が次のいずれかの事由に該当すると判断するときを除き、これを許可しない (TCEA 2007, s 13(6).)。

- (a) 不服上訴が原則又は実務に関する重要な論点 (some important point of principle or practice) を提起するものである場合
- (b) その他、控訴院が不服上訴を審理すべき止むを得ない理由 (some other compelling reason) があるとき

この規定に関し控訴院は、「重点は重要な法的論点又は原則に置かれるべきであり、『止むを得ない理由』のテストは安全弁として例外的な救済策であるべき」とし、その判断は裁判所に委ねられているとしている³⁹。

さらに控訴院は、「不服上訴という例外的救済の余地は狭く、上訴が認めら

れる見込みが極めて高いことを必要とする」と述べている (ibid., para. 35.)。控訴院はその例として、裁決が過去の上訴裁判所の先例に反するなど、裁決が不条理であり (perverse) 又は明白な誤りがある (plainly wrong) ような場合を挙げる (ibid.)。上位審判所における手続的な過誤の例としては、「当事者に対するさらなる不服上訴を拒否することが明らかに不公正であり、結果として上訴の権利をすべて否定することになるような場合をいうとする (ibid.)。

これに該当する例として、上記控訴院判決は、Eba事件最高裁判決⁴⁰でHope裁判官が、「裁決が不条理であり若しくは明らかに誤っており、又は手続上の瑕疵により申請人が公正なヒアリングの機会を全く付与されなかった場合」を挙げているのを引用している (ibid.)。

その上で控訴院は、上記規定にいう「止むを得ない理由」とは「政治的、情緒的視点からの理由ではなく、法的に止むを得ない (legally compelling) 理由を意味する」と述べている (ibid., para. 36.)。

上記控訴院判決は、庇護申請の拒否処分に対する不服上訴に関し、審判所の裁決に対してさらに控訴院へ不服上訴を認めるべきか否かの基準として、「申請の内容についての基礎的事実が立証されれば、重大な結果を生じるリスクがあるか否かではなく、申請人が二度の上訴で認容されなかった申立てを三度目の司法的なプロセスに服せしめるべき止むを得ない理由があるかの点である」と述べている (ibid., para. 41.)。その上で控訴院は、上位審判所の裁決に対し、極めて例外的な場合でなければこれに対する不服上訴が認められないとしても、英国がその国際的な義務に違反すると言えるようなケースはないと断じている (ibid., para. 41.)。

こうして控訴院は、「審判所制度の中で二度も認められなかった庇護申請者の事案が、さらに不服上訴を許可すべき止むを得ない理由に該当すると主張できるケースはあり得ない」と述べている (ibid.)。

今回の審判所改革の結果、第一次審判所と上位審判所には法曹メンバーとしてそれぞれ控訴院、高等法院などの裁判官のほか、現在の上位審判所移民・庇護部長であるNicholas Blakeのような勅撰弁護士 (Queen's Counsel) などが

39 PR (Sri Lanka) & Ors v Secretary of State for the Home Department [2011] EWC Civ 988, para. 33.

40 Eba v Advocate General for Scotland [2011] 3WLR149, [2011] UKSC 29.

任命されている。さらに第一次、上位の各審判所を統轄する上席審判所長には控訴院裁判官が任命されているほか、上位審判所の四つの部のうち三つの部の部長は高等法院裁判官がこれに充てられており (ibid., para. 38.), 上位審判所における移民・庇護部には高等法院裁判官が常時配置されている (ibid.).

このような新たな審判所の仕組みを考えれば、控訴院の指摘するとおり、第一次審判所から上位審判所を経て、さらに控訴院への不服上訴を認めるべきか否かの基準が極めて限定的な理由に限られるべきことは止むを得ないと考えられる。

第5 上位審判所における司法審査

上に述べたとおり、今般の審判所改革の結果、上位審判所が高等法院から一部権限の移譲を受け、司法審査権限を持つこととなった。

上位審判所が司法審査権限を行使し得るための要件として、2007年施行法第18条は司法審査の申立てが次の4つの要件を満たす場合でなければならないと規定する (TCEA 2007, s 18(4)~(8).)。

第1は、職務執行命令、禁止命令、取消命令、宣言判決、差止命令、損害賠償などの請求に係るものであること、第2は、刑事法院 (Crown Court) に係るものでないこと、第3は、首席裁判官 (Lord Chief Justice) が別に指定する申立事項に該当するもの、第4は、申立てに対するヒアリングが高等法院、控訴院等の裁判官により、又は首席裁判官、上席審判所長等の協議に基づき、それ以外の者により審理される場合が、その要件とされている。

首席裁判官指定により次の二つが追加され、これが上位審判所による司法審査の対象とされている。第1は、1995年犯罪被害者補償法第5条(1)に基づく補償制度による不服申立てに対し、第一次審判所が行った裁決に対する司法審査申立て、第2は、審判所手続規則又は2007年施行法第9条により第一次審判所が行った裁決に対し、上位審判所への不服上訴申立てが認められず、かつ2007年施行法第11条(5)に基づく不服上訴申立ての除外対象とされていない場合の司法審査申立てがこれである⁴¹。

以上の指定の対象となった司法審査の申立ては、件数からすれば、せいぜい年間60~70件程度と推測されていた⁴²。しかしながら、その後、2002年法第5

章に基づく庇護又は人権に関する申立てに対し、国務大臣がこれを審査済みの記録に変更なしとの理由で新たな申請として扱わないとした処分が司法審査申立ての対象として、2011年10月17日付け指定により追加された⁴³。

同指定により、次のいずれか又はそのいずれにも該当する場合における新たな司法審査の申立ても上位審判所の管轄として指定されることとなった (ibid., para. 2(i), (ii).)。

- (i) 申立人を英国から退去させる決定 (退去の命令を含む)
- (ii) 国務大臣が、庇護又は人権の申立てを裏付ける主張を踏まえた処分を行わなかった場合

この結果、従来、高等法院行政裁判法廷に提起された司法審査の申立て全体の約20%がこうした移民法関連の新規訴えにより占められてきた経緯からすれば、この指定の意味は非常に大きいと言われている⁴⁴。

以上のほか、高等法院は「正当かつ便宜に適う (to be just and convenient) と判断するとき」は、命令をもって司法審査の申立てを上位審判所へ移送することができる (Senior Court Act 1981, s 31A(3).)。

上位審判所に対する司法審査の申立ては、高等法院への申立てと同様に上位審判所の許可を得なければならない (TCEA 2007, s 16(2).)。上位審判所は、司法審査の申立人が申立てに関係する事項について十分な利益 (sufficient in-

41 In the Supreme Court of England and Wales, Direction of the Lord Chief Justice, Classes of Cases Specified under section 18 (6) of the Tribunals Court and Enforcement Act 2007.

42 Gareth Mitchell, Pierce Glynn, “Judicial Review, But Not As We Know It: Judicial Review in the Upper Tribunal,” [2010] JR 114.

43 In the Senior Court of England and Wales, Direction of the Lord Chief Justice, Class of Cases Specified for the Purposes of Section 18(6) of the Tribunals Courts and Enforcement Act 2007, para 1.

44 Gareth Mitchell, Pierce Glynn, op. cit., [2010] JR 114. 2007年施行法による新たな審判所制度の発足以前においては、移民不服上訴審判所に移民・庇護関連の不服上訴申立てがなされ、その裁決に対しさらに高等法院 (行政法廷) に司法審査請求がなされる件数が次第に増加した結果、この受理件数の増加が高等法院における審理遅滞の大きな原因となるという事情があった。Mark Elliot and Robert Thomas: Cart and Eba—the new tribunals system and the courts, October 5, 2011 ([http://ukconstitutionallaw.org/2011/10/05/mark-elliott-and-robert-thomas-cart-and-eba...](http://ukconstitutionallaw.org/2011/10/05/mark-elliott-and-robert-thomas-cart-and-eba))

terest)を有すると認める場合でなければ、申立ての許可をしない(TCEA 2007, s 16(3).)。

また、次のいずれかに該当する場合、上位審判所は申立てを許可せず、又は申立てにおいて求められるいずれかの救済を与えることを拒否することができる(TCEA 2007, s 16(4), (5).)。

(a) 申立てが不当に遅延している場合

(b) 申立てに対する救済付与が、何らかの者にとって実質的な不利益の原因となり若しくはその権利を実質的に害する可能性があり、又は正当な行政運営に支障を来すと認める場合

上位審判所は、職務執行命令、禁止命令、取消命令、宣言判決、差止命令を発する権限を有し、これにより与えられる救済は高等法院によるのと同である(TCEA 2007, s 15(3).)。また、これらによる救済を与える否かを判断する場合、上位審判所は高等法院が司法審査の申立てに対し救済を与えるか否かを判断する場合に適用する原則を適用しなければならない(TCEA 2007, s 15(4).)。

第6 上位審判所裁決に対する裁判所の司法審査

上位審判所裁決に対し、さらに裁判所に司法審査(judicial review)の請求をすることができるか否かについては2007年施行法には規定されていない。

この点に関しては、次の3つの考え方があった⁴⁵。

第1は、上位審判所裁決に対する司法審査は全面的に否定されるというものである。

第2は、新たな審判所制度導入以後においても、上位審判所の裁決は全面的に司法審査に服するという考えである。

第3は、司法審査の可能性は残るものの、それは一定の範囲に限られるとするものである。

これにつき明確な指針を示したのがCart貴族院判決である⁴⁶。

この判決は3つの異なる事件において、2007年施行法に基づき上位審判所が

45 Mark Elliot and Robert Thomas, *ibid.*

46 R (Cart) v The Upper Tribunal, R (MR) Pakistan v The Upper Tribunal ([2011] UKSC28.), Eba v Advocate General for Scotland ([2011] UKSC 29.).

第一次審判所の裁決に対する上位審判所への不服上訴を不許可とした裁決につき、不服上訴人が司法審査の請求を行ったことに関するものである。この場合における司法審査が可能か否かの共通の法律問題が争点となり、これらが併合審理されたものである

判決においてLady Hale裁判官(多数意見)は、第一次審判所及び上位審判所はそれ自身の裁決を審査する権限を有しているが、この権限は既に述べた「除外処分」(excluded decisions)には及ばないこととされている(TCEA 2007, s 9(1), 10(1).)点を指摘している(para. 28)。すなわち、これに該当する場合は、上位審判所はそれ自身に対する不服上訴申立てを不許可とした処分につき、例えその処分が誤っていたものと確信したときであっても、これを審査することができないことを意味する(ibid.)。

さらに同裁判官は、2007年施行法第13条(6)項が上位審判所から控訴院への不服上訴申立ての許可に関し、裁判所における上訴と同じ基準を設けている点が重要であるとする(para. 52.)。このことは、議会在法的問題については法的なシステムに直結されるべきであることを示したものであると述べる(ibid.)。

同裁判官は以上の点を指摘することにより、上位審判所裁決に対する司法審査の必要性に理解を示す反面、他方では、不服上訴における二審制を採用したことは、上位審判所がそれ自身の裁決への不服上訴を不許可とした場合、これに対する司法審査の可能性に対し合理的かつ比例的な制限を課すものであると述べている(para. 57.)。

すなわち、一方において新たな、しかもあらゆる面で改善された審判所制度は、それ以前と比べてより制限的な司法審査のアプローチに値すると同時に、重要な誤りについてはなおこれを正すことが保障されるというものである。こうして多数の類似事案に影響を及ぼすような重要な原則上の問題並びに個人への重大な影響が提起された止むを得ない事由については、裁判所はこれを司法審査の対象とすることができる、としたのである(ibid.)。

この最高裁判決は、新たな審判所制度により創設された上位審判所裁決に対する裁判所(高等法院)の司法審査が原則的に制限されることを明らかにし、結果的に上位審判所の広い管轄権限を追認するものとなった。

ちなみに、同判決でLady Hale裁判官は、移民及び庇護関連ケースに関し、傍論(obiter dictum)として次のように述べている(para. 47.)。

「審判所への申立てケースの多くは、ほぼ見込みのないケースについて申立てを行っても、申立人が得られるものが乏しいものがほとんどである。ただ、申立人本人は申立ての方法がなくなれば英国外に出国しなければならないことから、でき得る限りあらゆる点につき可能なすべての申立てをし、できるだけ申立ての過程を長くしようとの気持ちを持っている。こうした人々を批判しているのではないが、裁判所の対応能力にも限界がある。事実、高等法院並びに控訴院は、今回の見直しまでは移民及び庇護ケースの司法審査申立てにより過重な業務負担を抱えてきた。」

Cart最高裁判所判決が示した上位審判所裁決に対する司法審査の基準に関し、Elliott and Thomasは次の3点を指摘している⁴⁷。

第1は、司法審査の対象となるべき利益とは何かの点である。

仮に上位審判所裁決が不服上訴申立ての当事者個人に係る法的な誤りを含むものであったとしても、それが判決の言うような法の原則にかかわるか、個人への重大な影響を及ぼすものでない限り、それは司法審査の対象とはならないことになる。

第2に、司法審査件数の増加と裁判所の対応能力の限界について、上に述べたLady Hale裁判官だけでなく、Lord Phillips、Lord Brownの各裁判官も同様に述べている。

上記判決における裁判官のこのような主観的な判断により、法的な誤りの是正を求める上訴人の個人的な利益を訴えるだけでは、上位審判所による不服上訴申立ての不許可に対する司法審査を正当化するに至らないとされ、争いの途はここで絶たれることとなったのである。

第3に、判決は新たな制度の下における二審制の審判所制度につき、それぞれの分野における特別な知識を有する、専門性の高い組織であるとの認識の下に、これに対する司法審査には相応の制限を課されるべきであると理解している。

ただし、同判決においてLord Phillips裁判官は少数意見ではあるが、「自分の最初の理解としては、新たな二審制の審判所制度は完全に自己完結的と見なすというものであった」と述べる (para. 91.)。ただし同裁判官は、「少なくとも

47 Mark Elliott and Robert Thomas, op. cit..

も新制度がどのように実際に機能するかについての経験を積むまでは、特に不服上訴申立て不許可に関しては、真に重要性のある法的な誤りが制度から抜け落ちることのないように、上位審判所の裁決に対する全般的な司法的監視 (judicial supervision) の必要性があると考えざるを得ない」と述べている (para. 92.)。

このことからElliott and Thomasは、最高裁の上記判決がいつの時点かに変更される可能性があり得ると指摘している⁴⁸。

第7 特別移民不服審査委員会 = SIAC (Special Immigration Appeals Commission)

1 不服上訴申立て手続

移民法関係の不服上訴は1969年移民不服上訴法 (Immigration Appeals Act 1969 c. 21) に基づき、当初国務大臣が任命する審判官 (adjudicator) と大法官が所長以下のメンバーを任命する移民不服審判所 (Immigration Appeal Tribunal) の二層構造となっていた (Immigration and Asylum Act 1999, Sch. 2, 3.)。

2004年庇護及び移民法 (上訴人等の取扱い) (Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004) によりこの二層構造は一本化され、庇護及び移民不服上訴審判所 (Asylum and Immigration Appeal Tribunal) に統合されたのである。その後、2007年施行法による新たな審判所制度の発足後、既に述べたように、第一次審判所及び上位審判所にそれぞれ従来の審判所に代え「移民・庇護部」が新設された。

これとは別に、1997年特別移民不服審査委員会法 (Special Immigration Appeals Commission Act 1997以下、SIAC Act 1997という。) に基づき、1998年8月3日、特別移民不服審査委員会 (以下、SIACという。) が設置された。このSIACは、国の安全、外交又は政治的理由により退去強制処分がされた場合など、公益上の理由に基づく国務大臣の移民法関係処分、1999年移民及び庇護法により審判官、審判所という通常の不不服上訴の対象から除外されているも

48 Ibid..

のにつき、同委員会に対し不服上訴の申立てをするために設置されたものである (SIAC Act 1997, s 2.)。

SIACが設置される以前には、3人の委員で構成される諮問会議 (advisory panel) が国の安全等の事案に関する大臣からの諮問に応じることとされていた。しかし、これにつき、*Chahal v United Kingdom* ([1996] 23 EHRR 413) 事件において、ヨーロッパ人権裁判所は次のとおり指摘した。

すなわち、諮問会議の設置は法律上の根拠ではなく、移民規則 (Immigration rules) に基づくものであること、不服上訴申立人はこの諮問会議において口頭又は書面による主張の機会及び証人尋問の機会を与えられる一方、法律家による代理が認められないという問題があった。さらに、申立人に対しどの程度の情報を開示すべきかは国務大臣の判断に委ねられていた。また、諮問会議の国務大臣への勧告内容は公開されず、後者は勧告に従う義務も存在しなかったのである。

同人権裁判所は、諮問会議において申立人は退去強制理由の概要 (outline) のみしか開示されなかったこと、また、諮問会議は独自の決定権を有しないことを指摘し、「これらの事情を考慮すれば、諮問会議はヨーロッパ人権規約第13条の目的に対する十分な手続的保障を与えるとは見なされない」との判決を下したのである⁴⁹。

この判決を踏まえて上記1997年SIAC法が制定され、新たにSIACが設置されたのである。SIACは3人の委員で構成され、大法官がこれを任命する (SIAC Act 1997, Sch. 1, para. 1(1)). SIACは大法官の指示により召集される (ibid., para. 4.). SIACは上位記録裁判所である (ibid, para. 1(3)).

2 不服上訴申立ての対象となる処分

移民及び庇護等関連処分につき、第一次審判所への不服上訴が認められない場合には、SIACに不服上訴を申し立てることができる (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, ss 82(1)~83(2). 以下NIAA 2002という。)

移民法及び庇護並びに国籍関連処分に対する不服上訴は第一次審判所に申し立てることができることは既に述べたとおりであるが、2002年国籍、移民及び

49 *Chahal v. United Kingdom* 23E.H.R.R. 413, para 154.

庇護法第97条のほか97A条, 98条は, これに対する例外として, 一定の理由に該当する場合は, 当該処分に対する不服上訴の申し立てをすることができないと規定している (s 97, s 97A, s 98.)。

例外規定として規定されているのは, 主として次のとおりである。

- ア 国務大臣の入国拒否, 退去処分が国の安全又は英国と他国との関係上の利益に合致することを理由として国務大臣により又はその指示によりなされたものである場合 (s 97(1)(2).)
- イ 国務大臣が上記の理由又はその他の公益上の理由に基づき, 処分の理由となった情報の公開をすべきでないことを証明した場合 (s 97(3).)
- ウ 国務大臣において退去強制命令の発付決定が国の安全上の利益に合致することを証明した場合 (s 97A.)
- エ 国務大臣が国の安全, 外交上又はその他の公益上の理由に基づき, ある者の国籍を失わせる決定の理由となった情報の公開をすべきでないことを証明した場合 (British Nationality Act 1981, s 40A(2).)

以上の規定により第一次審判所への不服上訴が認められない処分に対しては, SIACへの不服上訴が認められる (SIAC Act 1997, s 2.)。

SIACは第一次審判所と同様の権限を有し (SIAC Act 1997, s 2.), 原処分が移民規則を含む法規に違反し, 又は裁量を誤ったものと判断するときは不服上訴申立てを認容しなければならないが, それ以外の場合は申立てを棄却する。

SIACの審理において特徴的な制度として, 特別代理人の選任がある (SIAC Act 1997, s 6.)。

国務大臣が不服上訴申立人の上訴申立ての写しを入手した場合, 国務大臣が申立てを争わないとき又は申立人にいかなる資料をも開示することに反対しないとき, 並びにすでに特別代理人が選任されているときを除き, 国務大臣の法務担当職員に対し, SIACでの審理における申立人の利益のために特別代理人 (special advocate) を選任すべきことを指示しなければならない (The Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, SI 2003/1034, r 34.)。

特別代理人は申立人及びその代理人の出席が認められない場合におけるヒアリングにおいても出席し, 申立人の利益のための主張をすることができるほか,

そこにおける証人に対する反対尋問を行い、SIACに対し書面による意見提出をすることも認められる (SI 2003/1034, r 35.)。

国務大臣が申立人に対する開示を認めないとする資料を特別代理人に開示する前においては、特別代理人は申立人又はその代理人といつでも接触することができる (SI 2003/1034, r 36(1).)。ただし、国務大臣が特別代理人に上記資料を開示した後においては、いかなる者ともSIACの審理に関する連絡をおこなってはならない (SI 2003/1034, r 36(2).)。特別代理人が接触を認められるのは、委員会、国務大臣又はその代理人など同規則36条(3)に規定される者に限られる。

上記規定にかかわらず、申立人はその代理人を通して書面によってのみ特別代理人と接触することができる (SI 2003/1034, r 36(6) (a).)。この場合、特別代理人はSIACの命令に従うほか、これに回答してはならない。ただし、申立人宛てに通信が届いた旨を文書で通知することは、同命令がなくても可能である (SI 2003/1034, r 36(6) (b).)。

3 SIACの審理と資料の公開

申立人又は特別代理人はSIACに対し、自らのケースに関し国務大臣がさらに情報を開示するための命令を発するよう申し立てることができる (SI 2007/1285, r 10A (5).)。

申立人は上記により開示を申し立てるに当たっては、申立ての裁決のために当該情報の開示が必要であるとする理由を明示しなければならない (SI 2007/1285, r 10(6).)。SIACは、(a)裁決のために当該情報開示が必要であり、かつ、(b)不相当なコスト、時間、労力を要することなく開示し得ると判断するときは、上記申立てに基づく命令を発することができる (SI 2007/1285, r 10(A) (7).)。

国務大臣はこれに従い、必要な説明若しくは資料又は情報を特別代理人並びに申立人に開示しなければならない (SI 2007/1285, r 10(8).)。ただし、国務大臣がその開示に同意しないときは、以下の不開示資料に関する規定が適用される (SI 2007/1285, r 10(9).)。

4 不開示資料

不開示資料 (Closed material) とは、(a)国務大臣がSIACの手続において依

拠ることが必要と考える資料, (b)国務大臣に不利であるか申立人に有利である資料又は, (c)国務大臣がSIACの指示により開示を要求されている資料で, 申立人又はその代理人に対する開示に不同意である資料をいう (SI 2003/1034, r 37(1)).

国務大臣は申立人の利益を代理するため特別代理人が選任されない限り, 不開示資料に依拠することはできない (SI 2003/1034, r 37(2)).

国務大臣が不開示資料への依拠が必要と考え, 特別代理人が選任された場合, 国務大臣はSIACに次の資料を提出し, 併せて特別代理人にもこれを提示しなければならない (SI/1034, r 37(3)).

- (a) 不開示資料の写し
- (b) 開示不同意の理由を述べた陳述書
- (c) 公益に反する情報開示を伴わない範囲で可能であれば, 申立人に提示可能な形式による当該資料についての陳述書

国務大臣は, 以上の資料を提示すると同時に, 上記(c)の資料を申立人に提示しなければならない (SI 2003/1034, r 37(4)).

国務大臣はSIACの許可を得た上で, いつでも本規定に基づき提示した資料を修正し, 又はこれに追加することができる (SI 2003/1034, r 37(5)).

5 SIACにおけるヒアリング

SIACは次のいずれかに該当する場合を除き, 国務大臣及び特別代理人に対するヒアリングを設定しなければならない (SI 2003/1034, r 38.)

- (a) 特別代理人がSIACに対し, 国務大臣の開示不同意を争わない旨を通知した場合
- (b) SIACが, 同様又は実質的に同様の情報又は資料に関する国務大臣の開示不同意につき, すでに審理したことがある場合
- (c) 国務大臣及び特別代理人がSIACに対し, 口頭によるヒアリングを実施しないことに同意した場合

特別代理人が国務大臣の不同意につき争わない場合は, 所定の期間内にSIAC及び国務大臣にその旨通知しなければならない (SI 2003/1034, r 38(3)).

SIACがヒアリングを設定したときは, 国務大臣及び特別代理人はSIACに対し, ヒアリングの前に次の事項を含む双方の争点を明示したスケジュールを提

出しなければならない (SI 2003/1034, r 38(4).)。

- (a) 事物又は事項に関する争点
- (b) 争点に関する主張理由
- (c) SIACによる争点解決案

ヒアリングは申立人及びその代理人が出席しないで行われる (SI 2003/1034, r 38(5).)。

上記第37項に基づく国務大臣の開示不同意の場合、SIACは当該資料の開示が公益に反すると認めるときは、国務大臣の不同意を維持しなければならない (SI 2003/1034, r 38(7).)。

SIACが国務大臣の上記不同意を維持する場合、SIACは(a)国務大臣に対し、不開示資料の要約を申立人に提示すべきか否かを検討し、さらに、(b)当該要約が公益に反する情報又はその他の資料を含むものでないことを確認するため、かかる要約の承認を行わなければならない (SI 2003/1034, r38(8) (a),(b).)。

第37項に基づく国務大臣の開示不同意に対し、SIACがこれを覆す場合又は申立人に不開示資料の要約を提示すべきことを指示する場合においても、国務大臣が当該資料又はその要約を提示すべきことを要求されないとき (国務大臣が従わないとき) は、SIACは国務大臣及び特別代理人が主張を行うべきヒアリングにおいて、次の措置をとる。

- (i) 要約が必要とされる資料その他が国務大臣の主張に不利となり、又は申立人に有利となるとSIACが判断した場合には、SIACは国務大臣に対し、その主張においてかかる論点に依拠せず、又はSIACが示す譲歩若しくは他の手段をとるよう命じる (SI 2003/1034, r 38(9) (b) (i).)。
- (ii) 上記以外のケースにおいては、SIACは国務大臣に対し、ヒアリングにおいて当該資料又は要約すべき資料に依拠しないことを命じる (SI 2003/1034, r 38(9) (b) (ii).)。

6 SIACの裁決に対する不服上訴申立て

SIACの裁決に対しては、SIACの許可により当事者は裁決に影響する法的論点に関し、イングランド及びウエールズでは控訴院、スコットランドでは民事上級裁判所、北アイルランドでは北アイルランド控訴院に、それぞれ不服上訴を申し立てることができる (SIAC Act 1997, s 7, SI 2003/1034, r 7(1) (3) (a).)。

国務大臣がSIACの裁決に対する不服上訴申立てを行う場合、同裁決通知を受けてから10日を経過しない期間内にSIACに許可申請をしなければならない (SI 2003/1034, r 27(2A).)。

SIACへの申立人がさらにその裁決に対する不服上訴申立てを行う場合、移民法により身柄が収容されているときは、裁決通知後5日を経過しない期間内、それ以外のときは、同じく10日を経過しない期間内にSIACに許可申請をしなければならない (SI 2003/1034, r 27(1), (2).)

SIACは不服上訴申立ての許可に当たっては、ヒアリングが必要又は望ましいという特別な事情があると判断しない限り、ヒアリングを実施しないでその許否を決定する (SI 2003/1034, r 27(5).)。

本稿は平成23年度科学研究費補助金 (基盤研究(B)) (研究代表者・村上正直教授)「外国人の出入国及び在留制度とその運用に関する国際的比較研究」(課題番号: 22330011) による研究成果の一部である。