

# イギリスにおける行政救済法等に関する調査研究

日本大学法学部准教授

友岡 史仁



## I イギリスにおける行政審判所制度<sup>1</sup>

### (1) 歴史的経緯

イギリスにおける行政不服申立制度は、「審判所(Tribunals)」制度として、個別分野に分散化する形で発展してきた経緯がある。しかし、そのようなイギリスの伝統的制度にあっても、「審判所改革(Tribunal Reforms)」として、審判所の乱立とともに制度自体の複雑さには早い時期から改革の必要性が認識されており、1957年のオリバー・フランクス卿主催の委員会から公表された「行政審判及び審問に関する委員会報告書<sup>2</sup>」(以下、「フランクス報告書」という)が、「公開制(openness)」、「公正性(fairness)」そして「公平性(impartiality)」の三原則を主眼として審判所制度を正当化することなどによって、イギリスにおける行政不服申立てに関する改善すべき点を指摘していたところである。

しかし、2007年審判所、裁判所及び執行法(Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)(2007年7月9日女王裁可)(以下、「2007年法」という)の成立を契機として、イギリス独特の複雑な審判所制度を統合化し、分野横断的な制度作りがなされることで、単一化した救済ルートの提供を通じて国民にとってより高い行政救済制度の枠組みが成立したことは、イギリス行政法における歴史の中でも極めて画期的であったと考えられよう。

2007年法における行政救済制度の統一制度化に至った背景としては、アンドリュー・レガット卿による「利用者に対する審判所——1つのシステム、1つのサービス」と題する報告書<sup>3</sup>(2001年8月公刊)(以下、「レガット報告書」という)が、統一的な審判所制度の設立を提言したことに起因し、これを受けて、政府が具体化したのが2004年7月に公表された白書「公共サービスの転換：不服申立て、救済及び審判所<sup>4</sup>」であった。したがって、1957年にフランクス報告書が公表されて以来、約50年経って審判所における具体的な改革が着手され、統一的な制度化がなされたという経緯がある。

このようなレガット報告書が具体化される背景には、フランクス報告書の延長線としての「審判所改革」がイギリスにおいて独自に芽生えたと考えるべきではないと思われる。すなわち、改革の必要性の背景には、EUレベルにおいて欧州人権条約(European Convention on Human Rights)が制定され、これを国内法化した1998年人権法(Human Rights Act 1998)との関係において、同条約6条を充足するほど審判所が政府から十分には独立していない点が問題視されたということがある。しかし、「条約6条の要求を満たすためには、司法審査及び地方裁判所への提訴の可能性が、全体の手続に対

---

<sup>1</sup> 本章(1)及び(2)では、行政管理研究センター「行政不服申立制度・苦情処理制度に関する調査研究報告書」(2011年3月)第1部第1章において掲載した報告書内容に、本報告書の体裁に合わせて構成を変更したほか、最新の情報と文献を基に加筆修正等を施していることをお断りしておく。

<sup>2</sup> *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiry*: Cmnd. 218.

<sup>3</sup> *Tribunals for Users-One System, One Service* (March 2001).

<sup>4</sup> *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*: Cm 6243 (July 2004).

し十分な独立性をもたらし得る」とのイギリス国内における判例もあり<sup>5</sup>、実際上の不利益による強い制度改革が求められたという見方は必ずしも正しいとはいえないが、少なくとも審判所改革の必要性はEU法の理念に後押しされたこととらえることは誤りではないと思われる。

## (2) 2007年法に定められた審判所組織と審理手続（概要）

ここでは、2007年法に定められた審判所組織と審理手続に係る主要な内容を概観しておきたい。他方、審判所における具体的な組織・権限に関わる内容とその運用面の実態については、本章（3）及び（4）において詳述することにする。

### ① 審判所組織

#### i 二階層審判所制度と室

2007年法では、「第一層審判所(First-tier Tribunal)」及び「第二層審判所(Upper Tribunal)」の二種類からなる「二階層審判所制度(two-tier tribunal system)」が採用されている点に特徴がある。

審理機関については、大法官が首席審判所長(Senior President of Tribunals)と協力して、第一層審判所及び第二層審判所においてそれぞれ室を設置するものとされ（7条1項）、その場合、単独または複数人の主宰する者として「室長(Chamber President)」が置かれる（同条4項）。この場合、一人の人物が複数の室を兼任することは認められる（同条3項）。室の種類は多数に分かれており、従来、個々の審判所が担ってきた審理手続を集約し、担当する室が個々の行政機関による判断に対する不服申立てを受けた上で審理、判断するものとされる。そこで、室の種類を具体的に列挙すれば、次のものが挙げられる（以下の審判所構造を示すⅢ②において取り上げる図もあわせて参照）。

第1に、第一層審判所は、6種の室からなっており、①遺族年金及び軍補償に係る不服申立事案を管轄する「戦没者遺族年金及び軍補償室(War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber)」、②亡命支援、犯罪被害補償、社会保障・子供支援に係る不服申立事案を管轄する「社会的資格室(Social Entitlement Chamber)」、③保護・介護基準(care standards)、特別教育の必要性及び身障者、精神保健、主要保健リストに係る不服申立事案を管轄する「保健、教育及び社会ケア室(Health, Education and Social Care Chamber)」、④チャリティー、支払事務管理サービス、消費者信用、環境、不動産、賭博、入国管理サービス、情報権、地方公共団体（イングランド）による設定基準(standards)、特定分野輸送に係る不服申立事案を管轄する「総合的規制室(General Regulatory Chamber)」、⑤租税事案を管轄する「租税室(Tax Chamber)」、⑥不服申立てを受けたすべての移民及び亡命事例を管轄する「移民及び亡命室(Immigration and Asylum Chamber)」が置かれている。なお、2012年には、従来、イングランドにおける5地域の「家賃評価パネル(Rent Assessment Panels)」を管轄していた「地域

<sup>5</sup> Genevra Richardson, "Tribunals," in David Feldman and Andrew Burrows (eds.), *English Public Law: Second Edition* (Oxford: OUP, 2009), para. 20.26.

財産審判所サービス(Regional Property Tribunal Service)」が扱う個人の家賃及び借地権の評価に係る不服申立事案が「王立裁判所・審判所サービス(Her Majesty's Courts and Tribunals Service)」(以下、「HMCTS」という)(その組織については(3)において詳述)の下、第一層審判所において新たに設立される「土地、財産及び住宅室(Land, Property and Housing Chamber)」に移管される予定であるため<sup>6</sup>、これを合わせると、合計7室になる。

第2に、第二層審判所では、「行政上の不服申立室(Administrative Appeals Chamber)」、「租税及び衡平室(Tax and Chancery Chamber)」、「移民及び亡命室(Immigration and Asylum Chamber)」、そして「土地室(Lands Chamber)」の4室からなっている。この場合、第一層審判所における各室が管轄する申立事案のうち、①「戦没者遺族年金及び軍補償室」、②「社会的資格室」、③「保健、教育及び社会ケア室」及び④「総合的規制室」の管轄事案一部からの申立ては「行政上の不服申立室」が、④「総合的規制室」の管轄事案の残り及び⑤「租税室」からの申立ては「租税及び衡平室」が、⑥「移民及び亡命室」からの申立ては「移民及び亡命室」が、それぞれ管轄するものとされる。なお、すでに第二層審判所に存在する「土地室」が、第一層審判所において新たに設立される「土地、財産及び住宅室」からの申立事案を管轄することになる。

以上から、第一層審判所では多数の「室」が存在し、その各室において専門性を有することから、取り扱われる案件が集中的に審議される一方、室に配置される専門性の高い「裁判官(judge)」と称する審判官の判断能力を通じ、より迅速な判断がなされている点を指摘できよう。もっとも、以上の各層審判所に所属する室に対し、権限が移管される分野は網羅的ではないという意味において、行政不服申立てに係る基本制度には含まれない分野も存在することも事実である。すなわち、例えば、労働審判のように、HMCTSを事務局とする「雇用審判所(Employment Tribunal)」及び「雇用不服申立審判所(Employment Appeal Tribunal)」が存在するものの、2007年法に基づく「二階層審判所制度」の構造には含まれない独立した審判手続を形成するものもある<sup>7</sup>。

## ii 各層審判所間の関係

各層審判所間の関係について見るに、2007年法では、第一層審判所が原処分庁による「判断(decision)」<sup>8</sup>を審理する一方、第一層審判所への不服申立てが第二層審判所への不服申立に前置され、第二層審判所は「全ての法的問題(any point of law)」に関する場合のみ審理可能とされる構造を採る

<sup>6</sup> 司法省のウェブサイトにある報道資料(2011年7月)

(<http://www.justice.gov.uk/news/press-releases/hmcts/hmctsnewsrelease010711a>)参照。

<sup>7</sup> その他、競争不服申立審判所(Competition Appeal Tribunal: CAT)も、「二階層審判所制度」には含まれない特殊な審判所制度である。

<sup>8</sup> 2007年法における“decision”とは、「公権力の行使」に限定されない広く行政活動を把握し得る概念である。類語として邦語訳に「処分」があるが、本報告書ではこの語は当てないこととした。

こととなる（11条1項）<sup>9</sup>。

両層審判所とも「裁判官」から構成されるが（4、5条）、法曹資格(judicial-appointment eligibility)を有する者とそうではない者とに分かれる一方（資格要件は（3）において詳述）、両審判所を兼任できる「裁判官」は、実際に裁判所における裁判官である必要がある（6条1項）。この場合、審判所における「裁判官」について、第一層審判所は大法官(Lord Chancellor)が、第二層審判所は大法官の推薦により女王が、それぞれ任命するものとしている（附則2第1(1)、同3第1(1)）。このため、内閣構成員である大法官から任命を受けた者が原処分庁の判断を審理することをもって、原処分庁から独立した存在が審理するとは言いきれないが、審判所自体は司法行政を担当する大法官府(Chancery)（現在の司法省(Department of Justice)）に属するため、基本的に原処分庁とは異なる機関という意味において独立性が担保されていると見ることができよう。

## ② 審理手続

### i 全体構造

2007年法は、審理手続について、両層審判所において共通して規定されている訳ではなく、各層審判所において「審判所手続規則(Tribunal Procedure Rules)」と称する手続を規定する規則の制定を求めている（22条1項）。この場合、審判所手続委員会(Tribunal Procedure Committee)が制定するものとされるため（同条2項）、統一的なルール化が期待されているといえよう。この場合、規則において制定される必要性のある手続は、あらかじめ附則において規定されており、例えば、「不服申立期間(Time limits)」、「再申立て(Repeat applications)」、「聴聞(Hearings)」、「証拠、証人及び参加人(Evidence, witnesses and attendance)」(附則5第2～5、7、10)等について定めることが求められるが、各規則においてはより詳細な手続が設けられている点に特徴がある。なお、第一層審判所については各室に応じた規則が制定される一方、第二層審判所については制定される規則が共通化されている。

具体例を取り上げれば、審理手続における「代理(Representation)」に係る規定も、他の審理手続と同様、2007年法に統一的な規定が置かれている訳ではないため、審判所手続委員会が規定する規則によるところとなる。この場合、例えば、「全ての当事者は（法律上の代表者であるか否かを問わず (whether a legal representative or not)）1人の代理人を当該手続における当事者を代理するために指名することができる」とされており（2009年審判所手続(第一層審判所)(社会的資格室)規則11(1)、

---

<sup>9</sup> そこで、Timothy Endicott, *Administrative Law: Second Edition* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 463 では、「第二層審判所は、審判所に関する法の発展の役割をも担う。我々の法システムにおける新しい司法制度の一種を作り出すのがこのステップであり、第二層審判所は行政不服申立裁判所である」と位置付ける。

2008年審判手続（第一層審判所）（戦没者遺族年金及び軍補償室）規則 11(1)、2008年審判所手続（第二層審判所）規則 11(1)、「法律上の代表者」とされるのは法曹資格のある代理人と解されることから、資格制限を設けていない点に特徴がある。

ii 2007年法上の具体的な審理手続

第1に、審理対象は、原処分庁の「判断」とされるが、2007年法は「判断」の範囲を明文化しておらず、統一的な基本原理がある訳でもない。しかし、同法は、従前に個々の審判所が有していた権限を新たに設立された審判所に移管するという形式によって整備したものであるため、論理的に見て、個々の審判所が対象としていた「判断」が審理対象であると考えることができる。ただし、全ての原処分庁の「判断」が審判所に係属するのではなく、通常、原処分庁による「最初の意味決定(initial decision-making)」が行われた後、原処分庁段階での「予備的審査(preliminary review)<sup>10</sup>」が行われ、そこでは未解決とされるケースに係る「判断」が審判所における審理対象となる「判断」となるため、およそ原処分庁が行う国民に対するすべての行為をもって、審理対象とされる「判断」ではないことになる。

第2に、申立期間については、2007年法本体において統一的な規定が置かれておらず、審判所手続に係る規則(rule)の制定が求められている（附則5第4）。この場合、第一層審判所では審理機関として設置される各室ごとに制定される規則の中で、第二層審判所では共通した規則の中で、それぞれ定められている。

第3に、裁決・決定の態様については、第一層審判所の場合、「判断又は判断の記録における偶然の誤りを正すこと」、「判断に対し付記された理由を修正すること」が可能とされるほか（9条4項）、事案に対する再審査（同条5項）、自ら判断は留保し第二層審判所に当該事案を付託して再審査を求めること（同条6項）がそれぞれ可能とされる。第二層審判所の場合、「司法審査(judicial review)」の申立てに対し、作為的命令、禁止命令(prohibiting order)、取消命令(quashing order)、宣言的命令、そして差止命令を救済として与える際に、高等法院が適用する原則を適用するものとし、当該救済に係る命令は同院が与える場合と同様の効果及び執行力を持つものとしている（15条1、3～6項）。両層審判所ともに、再審査は一度だけ行われるものとし、当初の判断とは異なるものでなければならないが、自らの判断を再審査することは「自発的に(of its own initiative)」行うことができるものとしたため（9条2項(a)・10・11項、10条2項(a)・8・9項）、審判所による裁量的審査も可能ということになる。このような制度については、「不要な不服申立てを回避することを企図している。すなわち、

---

<sup>10</sup> 法的根拠がある場合（例：1998年社会保障法(Social Security Act 1998)38条に基づく生活保護決定(social fund determination)と法的根拠がない場合（例：海外からの移民申請に対する決定）が見られる。このあたりの説明は、Mark Elliott and Robert Thomas, *Public Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 664.

それは、審判所システムの内部における ADR の一つの形態を提供するものであり、さらには、裁判所と区別する<sup>11)</sup>との位置付けがなされることである。

第 4 に、申立人適格については、両層審判所ともに、実際に不利益を受けた申立人以外の第三者にまで及ぶことが明文化されている訳ではない。しかし、上記に示したように、両層審判所ともに、不服申立てに対する自らの判断につき審査が行われる場合、「事件に対する全ての当事者(any party to a case)」に不服申立てを可能とするシステムとなっている(9 条 2 項(b)、11 条 2 項)。さらに、第二層審判所に対する不服申立ての場合、大法官が命令によりその範囲を決めることが可能とされる(11 条 8 項)。なお、第一層審判所については、第二層審判所に不服申立てを行っていない者とされており(11 条 1 項、9 条 1 項)、申立人適格の範囲は若干異なっている。

### iii 仮の救済

仮の救済は、第一層審判所の場合、2007 年法本体ではなく規則において制定されており、具体的には、審判所が「正義のためである(in the interests of justice)」と解する場合といった一定の要件を満たせば、「審判所は、諸手続を経た判断又はその判断の一部を留保し、当該判断又はその判断の一部を再度し直すことができる」とされる(2009 年審判所手続(第一層審判所)(社会的資格室)規則 37(1)、2008 年審判手続(第一層審判所)(戦没者遺族年金及び軍補償室)規則 35(1))。

これに対し、第二層審判所の場合、2007 年法は、作為的命令(mandatory order)、宣言的命令(declaration order)及び差止命令(injunction order)を明示的に規定する(15 条 1 項(a)、(d)・(e))。

### iv 訴訟との関係

訴訟との関係については、第二層審判所の判断に対し不服がある場合、控訴院(Court of Appeal)への提訴が認められることになるが(13 条 1 項)、この点については、次の視点から見ておく。

第 1 に、審査対象については、第二層審判所と控訴院のそれぞれが対象とする原処分庁の「判断」には差がないと考えられる。

第 2 に、申立人適格との関係については、第二層審判所の判断に対する控訴院への提訴にあたり、訴えが認められる者の範囲は、大法官の命令により決めることが可能とされるものの、「事件に対する全ての当事者」に対する訴えが認められる権利があることが規定されるため(13 条 2、14 項)、両層審判所による判断に係る申立人適格の範囲と同様といえる。

第 3 に、司法手続については、第一層審判所の判断に不服がある場合に、直接「司法審査」を求め高等法院(High Court)に提訴できるかについては問題がある。この点、2007 年法における 1981 年最高裁判所法(Supreme Court Act 1981)の改正により、一定要件を満たした場合は第二層審判所に差し戻され、そこで不服が申し立てられたものと見なされる一方(19 条 1 項)、第二層審判所に対する不

---

<sup>11</sup> Endicott, *op. cit.*, note 9, p. 451.



不服申立てがあった場合、高等法院に移送される場合もあるが（18条3項）、原処分庁の判断に不服がある場合、直接審判所を通じずに「司法審査」を求めて高等法院に提訴するルートは明文上設けられていない。

### （3） 審判所組織とその権限・役割

#### ① 全体構造

##### *i 問題整理*

「二階層審判所制度」は、本章（2）①*i*にも触れたように、第一層審判所及び第二層審判所を骨格とし、その中の各種の室が個々に与えられた管轄権内において、関連する不服申立事案を審理するものである。2007年法では、当該制度を構成する「裁判官」に係る規定について触れているが、ここでは、審判所の組織構造として「審判所審判官(Tribunal Judiciary)」に着目するものである。この場合、「審判所審判官」として構成される具体的な主要職種には、既に（2）①*i*にも取り上げた①「首席審判所長(Senior President of Tribunals)」のほかにも、②「室長(Chamber Presidents)」・「副室長(Deputy Chamber Presidents)」、③「審判所裁判官(Tribunal judges)」及び④「審判員(tribunal member)」(または「審判所パネルメンバー(tribunal panel members)」とも称する)に分けることができる。このため、ここでは、①～④のそれぞれの職種における任用、配属・人事ローテーション、身分保障、勤務形態・待遇等について、取り上げることにしたい。

他方、「二階層審判所制度」及びその中の室が設けられていない他の審判所の事務局として HMCTS が存在し、これは、実際に「審判所審判官」の「判断」を適切に行う上での重要な組織と考えられるが、その具体的内容は本節②において詳述する。

##### *ii 「首席審判所長」*

首席審判所長は、「独立した法令上の審判所審判官長(independent and statutory leader of the tribunal judiciary)」であり、執行裁判官(Executive Justices)及び首席裁判官(Chief Justice)の双方からも独立した職とされる。具体的な職務内容としては、両層審判所及び労働審判所（「労働審判所」及び「労働不服申立審判所」）内のすべての者を統括するほか、複数の法令上の責任を負い、大法官、議会及び大臣に対する「審判所審判官」の見解を代表するものである。

同長は、イングランドの場合は既存の控訴院（スコットランド・北アイルランドにおける同一種類の裁判所）の裁判官としての地位にある者から、または「裁判官任命委員会(Judicial Appointments Commission)」(以下、「JAC」という)が実施する一般競争により選ばれる。

##### *iii 「室長」・「副室長」*

「室長」は、当該室を主宰する一人または複数の人物を指し、2007年法によって、第一層審判所内

において複数の室を主宰してはならず、さらには、第二層審判所における1以上の室も同時に主宰してはならないとされる（但し、同一人物が両層審判所にわたる室を主宰することは認められている）。

このような「室長」の任命要件も2007年法は規定しているが、その場合、ある「室」の長である場合または「副室長(Deputy Chamber President)」である必要があり、第二層審判所の裁判官と同様の指名要件である。実際には、高等法院、スコットランド民事上級裁判所または北アイルランド控訴院の各裁判官から選ばれ得るが、その前に、大法官が「首席審判所長」に諮問し、イングランド・ウェールズまたは北アイルランド首席裁判官(Lord Chief Justice)またはスコットランド民事上級裁判所長からの適切な候補者を探すが、適切な候補者が存在しなかった場合にはJACが行う一般競争によって選別されることとされる<sup>12</sup>。なお、「副室長」の任命手続も、「室長」と同様であるとされる<sup>13</sup>。

「室長」にとっての「最も重大な職務(the most important duty)」は、2007年法が「当該室に対し配分された職務に関わる法律及び実務の変更に係るガイダンスの公表のための手はずを整えること」（附則4第7）と規定するように、ガイダンスの公表にあるといわれる<sup>14</sup>。

#### iv 「審判所裁判官」

「審判所裁判官」は、イギリス、アイルランドまたはコモンウェルス諸国の市民であること、年齢の上限はないが、法令上はすべての「審判所裁判官」は70歳定年制が採られること、が共通の要件とされる。

「審判所裁判官」の大半は、報酬制(fee-paid)に基づき採用され、採用後は年間最低15日間奉職するものとされる一方、給与制による任命(salary-appointment)に基づく場合は、通常、「報酬支払いを受ける法曹資格者(fee-paid judicial office-holder)」として最低2年間奉職するか、報酬制の要員の中で30日間奉職するものとされる。給与制による場合は実務に従事することが認められないが、報酬制による場合は実務に従事することが認められ、開廷期間(session)ごとに報酬が支払われる<sup>15</sup>。給与制による「審判所裁判官」は、約500人存在するものとされる<sup>16</sup>。その大半は、JACを通じて指名されることになる。

「審判所裁判官」は、大きく分けて①2007年法成立以前の審判所における「裁判官」が転任する(transfer-in)場合(2007年法31条2項)、②指名による場合、③他の職に就いていることによる場合、の三種類がある。「審判所裁判官」として指名された者は、第一層審判所または第二層審判所いずれか

<sup>12</sup> See Richard Blakeley, Christopher Knight and Sarah Love, *The New Tribunals Handbook* (West Sussex: Bloomsbury Professional, 2011), para. 13.7.

<sup>13</sup> See Blakeley, Knight and Love, *op. cit.*, note 12, para. 13.8.

<sup>14</sup> See Blakeley, Knight and Love, *op. cit.*, note 12, paras. 13.9.

<sup>15</sup> See Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure: Second Edition* (London: Legan Action Group, 2011), para. 1.177.

<sup>16</sup> 司法部のウェブサイト

(<http://www.judiciary.gov.uk/NR/exeres/F78C5446-AF98-4725-A607-46652537DD4D>)参照。

に配属され、特定の室に所属することになるが、当該室におけるすべての事例を審理する訳ではない。

「審判所裁判官」に求められる地位は、「法的資格を有する地位(legally-qualified appointments)」にある者と「法的資格を有さない地位(non-legal appointments)」の2つに分けられるのが一般的である<sup>17</sup>。すなわち、「法的資格を有する地位」として認められる場合は、2通り存在する。1つは、法曹資格（事務弁護士(solicitors)または法廷弁護士(barristers)としての資格）取得後5または7年間以上の経験を有するというもの、もう1つは、2007年法制定に伴う新たな仕組みであり、事務弁護士・法廷弁護士以外であっても、法律専門家協会 (Institute of Legal Executives: ILEX) 準会員、商標代理人協会(Institute of Trade Mark Attorneys: ITMA)及び特許代理人協会(Chartered Institute of Patent Attorneys)会員であること、に分かれている。この地位に属する「審判所裁判官」は、審判所における大半の聴聞手続の主宰者となる。他方、「法的資格を有さない地位」として認められる場合は、異なる分野において専門知識を有する者を指し、複数の職種が存在している。なお、これは、「審理員」の資格要件と共通する面がある。

#### v 「審理員」

「審理員」は、「法的資格を有しない地位」にある者という意味では「審判所裁判官」の一部と重複する。具体的な資格要件としては、自ら構成員となる審判所の職務に関連した専門性または背景的知識を有することが必須とされており、専門職として、医師、会計士といった有資格者はもちろん、特定分野において実務経験に精通する者が挙げられるが、審理される事案ごとに異なる（各層審判所において従事する「審理員」の資格要件は表1及び表2をそれぞれ参照）。しかし、「審判所裁判官」とは異なり、「審理員」の職務とは、審判所における証拠を聞き、当事者及び証人に質問する役割を担うことで、審判所が行う判断に参加することになり、この場合、「法的資格を有する地位」にある審判所の判断文を記述する長(chairman)から法的問題に関する助言を受けることになる。この意味において、審判所における不服申立ての審理は合議によることを意味しよう。

「審理員」の大半は、報酬制(fee-paid basis)に基づき採用され、当該開廷期間または仕事日数に応じて報酬が支払われる。開廷期間は、専門家メンバーの場合、聴聞した事例によって変化があるが、年間最低15日間奉職するものとされる。当初の任命期間は5年間であり、自らが奉仕を望みかつ能力があると考えられる場合には期間の更新がある。

## ② 補佐体制（事務局）

2006年4月3日に設立された「審判所サービス(Tribunal Service)」は、審判所における審判官(judiciary)に対する支援事務を担当する司法省(Ministry of Justice)の執行エイジェンシー(executive

---

<sup>17</sup> 司法部のウェブサイト

(<http://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/judges-magistrates-and-tribunal-judges/judges-career-paths/becoming-a-tribunal-judge>)参照。

agency)として位置付けられるものであった。その後、2011年4月に「審判所サービス」は、「王立裁判所サービス(Her Majesty's Courts Service)」に併合され、HMCTSとして本報告書執筆現在に至っている。したがって、HMCTSは、審判所と並び裁判所における支援事務を担当するエイジェンシーということになる。

HMCTSの事務は、独立職としての長1名のほかに、非執行委員(non-executive members)2名、執行委員(executive members)4名、そして裁判官委員(judicial members)3名からなる委員会(Board)によって監督され<sup>18</sup>、当該委員会は、大法官、首席裁判官(Lord Chief Justice)及び首席審判所長が設定する目標・狙いを実施することを確保する機関とされる。現在明らかにされているHMCTSの組織としての実態は、650地域において2万1000人からなり、年間予算が約17億ポンド、そのうち、約5億8500万ポンドがサービス利用者からの料金及び収入によって賄われている。同サービスが管轄する審判所における処理事例は年間約80万件である(事例の具体的経緯は、(4)④参照)<sup>19</sup>。

他方、HMCTSは、「二階層審判所制度」を構成する第一層審判所及び第二層審判所それぞれに所属する室に係る事務以外にも、網羅的ではないものの、他の特定の審判所事務を管轄するものとされている。具体的には、「王立土地登録審判官(Adjudicator to HM Land Registry)」、「農地審判所(Agricultural Lands Tribunals)」、「雇用審判所(Employment Tribunals)」、「雇用不服申立審判所(Employment Appeals Tribunal)」、「労働者あっせん許可不服申立審判所(Gangmasters Licensing Appeals Tribunal)」、「性別承認パネル(Gender Recognition Panel)」、「指定組織不服申立委員会(Proscribed Organisations Appeal Commission)」、「予備役不服申立審判所(Reserve Forces Appeal Tribunals)」、「地域財産審判所サービス(Residential Property Tribunal Service)」(本サービスについては、本章(2)①*i*参照)、そして「特別移民不服申立委員会(Special Immigration Appeals Commission)」が挙げられる。

### ③ 各室の構成吏員

「二階層審判所制度」の特徴は、両層審判所に個別分野を専門的に審理する室が存在することはすでに取り上げたところである。この場合、各室における審判官は、当該室に係属した不服申立事案を、各室の中でも、個別分野に応じて審理することとなり、さらに、「審判所裁判官」及び「審理員」の人数は不服申立事案によって異なっているため、2007年法において「二階層審判所制度」として統一的な制度として整備されたものの、制度としては依然複雑であることに変わりない。

各層審判所における各室において審理する吏員数は、司法部が公表する「実務文書(Practice Statement)」によって詳細が定められている<sup>20</sup>。以下では、その人数を把握するため、「実務文書」等

<sup>18</sup> 現在の委員は、司法省のウェブサイト(<http://www.justice.gov.uk/about/hmcts/board>)参照。

<sup>19</sup> このあたりの具体的説明は、司法省のウェブサイト(<http://www.justice.gov.uk/about/hmcts>)参照。

<sup>20</sup> 戦没者遺族年金及び軍補償室は、Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in relation to*

を参考に、第一層審判所については表 1 のように各室における不服申立事案の種類に分けた上で、それぞれ人数を示しておく。

表 1 第一層審判所所属の各室における審判所裁判官及び審理員の構成数

室名	不服申立事案の種類	詳細事案	審判所裁判官	審理員
戦没者遺族年金及び軍補償室	遺族年金及び軍補償事案	聴聞に続く手続の処理に係る事案	1名	2～3名：1名は海軍、陸軍若しくは空軍における豊富な従軍経験がある者または年金不服申立審判所からの移管メンバーであり医師として登録されていない者、もう1名は登録された医師（事案等に応じて室長が適切と考えれば登録された医師 2名になる場合あり）
		当該室による判断後における手続の処理を行う場合であり当該判断に係る審査の間判断の効力を停止する場合、判断を留保する場合、判断に対する不服申立てを行う場合、判断の審査を行う場合に関する事案	1名	なし
		上記以外的事案	1名	なし
社会的資格室	亡命支援事案		1名	なし
	犯罪被害補償事案	審判所において聴聞	1名：審理員でも	2～3名（裁判官1名が含ま

*Matters that Fall to be decided by the War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber on or after 3 November 2008* (30 October 2008)、社会的資格室は、亡命支援事案については Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be Decided in Asylum Support Cases in the Social Entitlement Chamber on or after 3 November 2008* (30 October 2008)、犯罪被害補償事案については Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be Decided in Criminal Injury Compensation Case in the Social Entitlement Chamber on or after 3 November 2008* (30 October 2008)、社会保障・子供支援事案については Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Social Security and Child Support Cases in the Social Entitlement Chamber on or after 3 November 2008* (30 October 2008)、保健、教育及び社会ケア室は、Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be Decided by the Health, Education and Social Care Chamber on or after 18 January 2010* (16 December 2009)、総合的規制室は、Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be Decided by the General Regulatory Chamber on or after 1 September 2010* (01 October 2010)、租税室・租税及び衡平室（両層審判所）は、Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be Decided by the Tax Chamber of the First-Tier Tribunal and the Tax and Chancery Chamber of the Upper Tribunal on or after 1 September 2009* (27 August 2009)、移民及び亡命室（両層審判所）は Tribunal Judiciary, *Immigration and Asylum Chambers of the First-tier and the Upper Tribunal* (27 August 2009)、行政上の不服申立室は、Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be Decided by the Administrative Appeals Chamber of the Upper Tribunal on or after 1 October 2010* (1 October 2010)、土地室は、Tribunal Judiciary, *Composition of Tribunals in Relation to Matters that Fall to be decided by the Lands Chamber of the Upper Tribunal on or after 1 June 2009* (9 June 2009)。

		により判断される事案	可能	れる場合は1~2名):登録された医師、看護師、歯科医、精神科医、薬理学者、会計士、身障者の身体的・精神的支援に経験のある者、教育、子供ケア、保健、社会ケアに豊富な経験のある者、凶悪犯罪の犠牲者に精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者
		審判所において聴聞により判断されない事案	1名:室長が決定すれば審理員でも可能	1名(室長が決定すれば裁判官でも可能):登録された医師、看護師、歯科医、精神科医、薬理学者、会計士、身障者の身体的・精神的支援に経験のある者、教育、子供ケア、保健、社会ケアに豊富な経験のある者、凶悪犯罪の犠牲者の扱いに精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者
	社会保障・子供支援事案	重度障害者手当、障害者生活手当に関する事案	1名	2名:1名は登録された医師、もう1名は身障者の身体的・精神的支援に経験のある者
		個人能力評価に関する事案、仕事限定能力評価に関する事案、仕事限定能力の決定に関する事案、1997年社会保障(年金回収)法に基づく事案、重度障害者手当に関する事案、1979年ワクチン損害支払法に基づく事案、NHS料金認証に関する事案、2008年児童扶養等支払法第9部に基づく事案	1名	1名:登録された医師
上記以外の事案		1名	なし	
保健、教育及び社会ケア室	精神保健事案		1名	2名:1名は登録された医師(患者を診療する「適切な審判所メンバー」であること)、もう1名が健康・社会ケア関係に精通する者
	特別教育の必要性及び身障者に係る事案		1名	2名:教育、子供ケア、保健・社会ケア問題に精通する者
	主要保健リスト関連事案		1~2名:室長が適当と考える場合は2名	1~2名:裁判官2名の場合は1名が登録された医師、歯科医、眼鏡士または薬理学者、裁判官1名の場合は登録された医師、歯科医、眼鏡士または薬理学者、もう1名が健康関係に精通する者1名
	上記以外の事案		1~2名:室長が適当と考える場合は2名	1~2名(裁判官2名の場合は1名、裁判官1名の場合は2名):教育、子供ケア、保

				健・社会ケア問題に精通する者
総合的規制室*	チャリティーに関する事案		1名：審理員でも可能	1～3名：室長が決定するものとし、チャリティーまたは非営利組織における豊富な経験のある者
	支払事務管理サービス、地方公共団体（イングランド）による設定基準に関する事案		1名	1～2名：室長が適切と判断する場合は裁判官1名のみが事案審理
	消費者信用、不動産に関する事案		1名	2名：規制分野、消費者問題、または産業、取引若しくは事業分野・当該産業の規制機関との一連の紛争問題が生じ得る諸問題に対する豊富な経験を有する者
	環境に関する事案		1名	1～2名（任意）：環境問題の知識または経験を有する者
	賭博に関する事案		1～3名：室長が決定	なし
	情報権に関する事案		1名	2名：データ保護または情報自由権に精通する者
	入国管理サービスに関する事案		1名	2名：入国管理サービスまたは入国管理法上の手続に精通する者
	特定分野輸送に関する事案		1名	1～2名：輸送事業及びその法律実務に精通する者
租税室*	租税	書面事案	1名：審理員でも可能	1名（裁判官ではない場合）：薬理学者、会計士、王立積算士協会会員、租税問題若しくは関連手続に精通する者、事業・取引若しくは非営利組織に精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者
		聴聞に続く手続の処理若しくは主要争点の判断に係る事案（基本事例）	1名	1～3名（裁判官ではない場合、室長が適当と判断すれば3名）：薬理学者、会計士、王立積算士協会会員、租税問題若しくは関連手続に精通する者、事業・取引若しくは非営利組織に精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者であり室長が適当と判断する者
		聴聞関連以外の指示等に関する事案に係る事案（基本事例）	1名：審理員でも可能	1名（裁判官ではない場合）：薬理学者、会計士、王立積算士協会会員、租税問題若しくは関連手続に精通する者、事業・取引若しくは非営利組織に精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者であり室長が適当と判断する者
		聴聞に続く手続の処理若しくは主要争点の判断に係る事案（標準事例）	1～2名：室長が決定した場合は2名	1名：室長が決定した場合は裁判官1名と審理員1名）：薬理学者、会計士、王立積算

		準・複雑事例)		士協会会員、租税問題若しくは関連手続に精通する者、事業・取引若しくは非営利組織に精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者であり室長が適当と判断する者
		聴聞関連以外の指示等に関する事案に係る事案(標準・複雑事例)	1名	なし
移民及び亡命室	移民及び亡命	命令の発布に関する事案	室長	なし
		事案管理審査・他の聴聞に係る指示に係る事案	1名	なし
		聴聞なく判断される不服申立事案	1名	なし
		保釈申請・他の保釈事案	1名	なし
		目撃者の召喚状発布に係る事案	1名	なし
		申立放棄として棄却するまたは最終的に判断される場合に係るすべての判断事案	1名	なし
		移民亡命室規則 60 条 1A 項に基づく審査事案	室長	なし
		第二層審判所への不服申立許可の申請に係る事案	1名：首席審判所長が申請の取扱を認める者	なし
		2007 年法 9 条に基づく不服申立ての許可申請に関する結果の判断に対する審査事案	1名：首席審判所長が申請の取扱を認める者	なし
		上記の特定事案に該当しない全ての不服申立事案	1名	1名
		不服申立てに係る時間・時間拡大、不服申立拒否の告知に係る事案	1名	なし
		切迫した退去事例に該当するかに係る事案をめぐる延長に係る事案	1名：首席審判所長が判断を行うことを認める者	なし

(出典) 各室における「実務文書」及び Richard Blakeley, *Christopher Knight and Sarah Love, The New Tribunals Handbook* (West Sussex: Bloomsbury Professional, 2011), paras. 18.1 et seq.を参考に報告書執筆者が独自に作成。

\* 司法省のウェブサイト(<http://www.justice.gov.uk/tribunals>)によれば、総合的規制室には「代替事業構造 (Alternative Business Structure)」、租税室には「議会議員支出」のそれぞれに係る不服申立事案を処理する部門が存在するとされるが、表の中では、不服申立事案ごとに取り上げるものである。



表2 第二層審判所所属の各室における審判所裁判官及び審理員の構成数

室名	不服申立事案の種類	審判所裁判官	審理員
行政上の不服申立室	通常	1名	なし
	特別に困難な法的問題または原理上若しくは実務上の重要な視点に関わる事案	2～3名：首席審判所長・室長が指名に裁量	なし
	保護・介護基準に関わる事案	1名	2名：健康局、特別健康局、NHS トラスト、NHS 設立トラスト、主要ケアトラストによるサービス提供における経験者、学校・継続教育部門内の施設での教育実績、または地方公共団体により1996年教育法第1部に基づく職務遂行に関わる雇用を受けていた実績があり、かつ懲戒調査の実施経験、地域子供保護委員会での経験もしくは類似の経験、子供保護会議若しくは子供保護審査会議への参加経験かそれと類似の経験、または雇用者のサービス条件の協議経験がある者
	同上：特別に困難または重要な原理上若しくは実務上の重要な視点に関わる事案	2名	1名
	運輸コミッショナーの決定に対する不服申立ての判断事案、首席審判所長または室長が適切と考える事案	1名	1名：輸送業務及び法律・実務に精通した専門家
	同上：特別に困難または重要な原理上若しくは実務上の重要な視点に関わる事案	2名	1名
	国家安全保障の認証(certificate)に関わる判断	3名	なし
	総合規制室により第一層審判所から移送された判断、首席審判所長または室長が適切と考えた事案	1名	2名
	同上：特別に困難または重要な原理上若しくは実務上の重要な視点に関わる事案	2名	1名
	同上：データ保護・情報自由（環境情報を含む）権に関わる事案	1～2名	2名：データ保護・情報自由（環境情報を含む）権について豊富な経験がある者
租税及び衡平室	手続の処理・主要争点の判断、聴聞	1～2名：主宰者は裁判官であり、複数の裁判官の場合、主宰者は室長が選択	1～2名：裁判官1名が含まれることがあるが、そうでない場合、薬理学者、会計士、王立積算士協会会員または準会員のいずれかである者、租税事案若しくは租税手続に豊富な経験がある者、事業・取引若しくは非営利組織に精通する者のうち一つまたはそれ以上の基準を満たす者
移民及び亡命室	通常	1名	なし
	同上：特別に困難または重要な原理上若しくは実務上の重要な視点に関わる事案	2～3名（パネルでの実施の場合は1～2名）：首席審判所長・室長が指名に裁	パネルでの実施に限定：1～2名（裁判官1名であれば2名、裁判官2名であれば1名）

		量	
	第二層審判所への不服申立ての許可申請	1名：首席審判所長・室長が指名する第二層審判所裁判官	なし
	上記2事例の例外事例に含まれる手続的・付属問題	1名：第二層審判所の裁判官	なし
土地室	通常	なし	1～3名：室長が決定、審判所審理員のみでの判断のほか、審判所外の審理員として王立積算士協会会員または準会員のいずれかである者
	手続の処理判断、決定の審査、1996年土地室規則第8A部に基づく申立ての許可、2007年法10条に関する事案	主宰メンバーまたは室長が指名する第二層審判所裁判官	なし

(出典) 各室における「実務文書」及び Richard Blakeley, *Christopher Knight and Sarah Love, The New Tribunals Handbook* (West Sussex: Bloomsbury Professional, 2011), paras. 19.1 et seq. を参考に報告書執筆者が独自に作成。

以上の2つの表から、各室内における不服申立事案に応じて、置かれている人員が、「審判所裁判官」は1～複数、「審理員」は1～数名の場合もあればゼロである場合もあるため、この意味においては、2007年法以降も事案横断的に共通した制度設計がなされていない点を指摘できる。これは、元々、事案ごとに整備されていた審判所の権限を2007年法に基づき各層審判所に移管される形を採ったことの名残によるものと考えられ、その分、各室に応じた構造になっているといえる。ここでは、「二階層審判所制度」全体から見た場合の共通点と相違点を見ておくことにしよう。

第1に、両層審判所の共通点である。これについては、各室によって異なる「審理員」の構成数として、重要な事案は措くとして、第一層審判所の場合、総合的規制室のチャリティーに関する事案、租税室の書面事案等については「審判所裁判官」を「審理員」が代替することを可能としており、その意味では、職業審判所に近い構図となっており、これは、当該職業分野に精通した実務経験者が主体的に審理する場合があることを認めるものとなっている点を指摘できよう。これに対し、第二層審判所では、土地室を除き、すべて（法曹資格を有する）裁判官が構成員として含まれていることが分かる。

他方、「審理員」の構成員は、表1及び表2において示されるように、当該事案に沿った実務経験を経ている者が任命されることを前提としていることから、例えば、公募制のように、まったく事案に精通しない一般市民が参加可能という仕組みではなく、事案に応じた精通した実務経験者を通じて、不服申立てが審理される構図となっている点が注目されよう。

第2に、各層審判所の相違点である。審理手続の構造から、第二層審判所が高等法院に近い位置付けがなされることを背景とするため、その分、第一層審判所のような室数が少なくなっており、その分、事案を各室に集中させる構造が採られているといえるが、このこととの絡みで、表1及び表2か

らも明らかなように、第一層審判所は各室によって担当事案をさらに細分化しているため、それに見合った形で審理員の任命要件も決まっているといえよう。

#### (4) 運用面の実態

##### ① 人的資源の確保・養成方策

2011年4月1日より、裁判所及び大半の審判所における裁判官の訓練のために「裁判官研修所(Judicial College)」が設立され、運用が開始されている。同研修所は、控訴院裁判官1名(a judge of a court of appeal)を長とする委員会(Board)が統括し、そこで研修所における戦略の責任、計画及び配置を決するものとされる。委員会のメンバーは、裁判所裁判官(Courts' judiciary)、審判所審判官メンバー(member of the Tribunals' judiciary)、治安判事(magistrate)、法律アドバイザーの代表責任者(a representative with responsibility for magistrates and legal advisers)、裁判所裁判官研究長(Director of Studies for Courts' judiciary)、審判所審判官研究長(Director of Studies for Tribunals' judiciary)及び裁判官研修所執行官(the Executive Director of the Judicial College)とされ、業務計画の合意、予算内において訓練の分配に関する監督を主要な職務としている<sup>21</sup>。

以上にあつて、審判所審判については、審判官に対する特別の訓練プログラムを設ける仕組みが存在しており、このことを決定する組織として、「審判所審判訓練グループ(The Tribunal Judiciary Training Group)」(以下、「TJTG」という)及び「審判所委員会(Tribunals Committee)」の2つが存在している<sup>22</sup>。

このうち、TJTGは、訓練を通じて司法上のスタンダードを維持し、一般的には、審判所長に対する訓練に係る課題を諮問する機関として位置付けられており、その具体例として、審判所サービスを通じた審判訓練と全体のプログラムの中での優先度を特定すること、審判所サービスに関する年間の審判訓練プログラムを開発及び費用算定し、必要であれば、最終的な予算配分の観点から求められるプログラムを再評価及び/または調整し、審判所長と最終プログラムに合意すること、合意された訓練プログラムの分配の下で予算内に維持することが挙げられている。

これに対し、審判所委員会は、審判所における法曹資格者の訓練の必要性が充足されることを保証する機関として位置付けられており、その具体例として、訓練が基礎とする標準枠組み及び能力を設定すること、審判所裁判官及び法曹資格を持たないメンバーに対する司法上の役割(judicial role)に求

<sup>21</sup> 裁判官研修所については、司法部のウェブサイト

(<http://www.judiciary.gov.uk/training-support/judicial-college/how-the-judicial-college-is-governed/#headingAnchor1>) 参照。

<sup>22</sup> 司法部のウェブサイト

(<http://www.judiciary.gov.uk/training-support/judicial-college/how-the-judicial-college-is-governed/tribunals-committee>) 参照。

められる権限において訓練プログラムを開発・配分すること、自らの権限内において審判所に対する訓練の分配に係る支持とガイダンスを提供すること、審判所内における訓練の質的評価、評価及び助言の提供が挙げられている。

## ② 事件の取扱・処理状況

すでに触れたように、HMCTSは自ら管轄する審判所が処理する事例件数を年間約80万件とするが、このあたりについて、本報告書執筆現在において最新の報告書である司法省及びHMCTSが2011年6月30日に共同で公表した「審判所年次分析 2010-11年——2010年4月1日から2011年3月31日<sup>23</sup>」（以下、「年次分析」という）を中心に、審判所における事件の取扱・処理状況について、もう少し詳しく見ておく。

年次分析では、HMCTSが管轄するすべての審判所を対象として、その事件の取扱・処理状況を取り上げているため、第一層審判所及び第二層審判所だけのものではない。そのことを前提にした場合、そこでは、2010-11年度（2010年4月1日～2011年3月31日）における主要事実として、第1に、同年度における全審判所が受理した事件が83万1000件であり、前年度に比べて5パーセント、2008-09年度に比べて31パーセントの増加であり、労働審判所に対する申立件数を除いた場合であっても、2010-11年度は前年度よりも7パーセントの増加であった点、第2に、2010-11年度の増加は社会保障・子供支援事案に係る受理件数が前年度に比べて23パーセント（その前の年度に比べて72パーセント）の増加であったが、労働審判所及び移民亡命室における受理件数は前年度に比較して減少した点、第3に、事件処理件数が2010-11年度は71万4500件であり、前年度の12パーセント、2008-09年度に比べて28パーセント増加した点、第4に、2010-11年度は審判所全体における処理した件数よりも受理した件数が多く、年度末には取扱件数(caseload)が2009-10年度末の件数の約5分の1（2010年3月31日には62万8800件であったのが、2011年3月31日には75万1300件）分増加した点、第5に、一部の審判所では取扱件数が前年度よりも減少した点（移民及び亡命事例は27パーセント、単独の労働審判所への不服申立事例は16パーセント、犯罪被害者補償事例は31パーセント、土地関連事例は57パーセント）、第6に、2010-11年度に「審判所裁判官」が審判所において審理に従事した日数が全部で4パーセントである19万9600日増加した点、第7に、単独・初回の不服申立件数のうち約51パーセントが目標期間内に(within target time)処理されている点、が挙げられている<sup>24</sup>。

以上の分析にあって、年次分析では2010-11年度における諸数値について詳細に分析しているが、とりわけ注目される点として、正式な受理件数の割合が、第1位が社会保障・子供支援事例であり50

<sup>23</sup> Ministry of Justice and Tribunal Service, *Annual Tribunals Statistics, 2010-11*: 1 April 2010 to 31 March 2011 (30 June 2011).

<sup>24</sup> Ministry of Justice and Tribunal Service, *op. cit.*, note 23, p. 3.

パーセント、第2位が労働関連事例であり26パーセント、第3位が移民・亡命関連事例であり16パーセント、第4位が残りの事例であり7パーセントとなっていることから<sup>25</sup>、社会保障・子供支援事例が不服申立事例として突出している点を挙げるができる。この点について、年次分析では、この原因を2008年10月に就労不能給付(Incapacity Benefit)に代わり雇用支援手当(Employment Support Allowance)が導入されたことによるものと分析している<sup>26</sup>。

なお、表4では、年次分析に掲げられた2008～2010年度までの主要事件（第一層審判所〔移民・亡命室〕、社会保障・子供支援事案、精神保健事案、犯罪被害補償事案、特別教育の必要性及び身障者に係る事案）について、受理、処理及び継続審理(adjournments)のほか、聴聞開始前に審理リストから外す「審理延期(postponements)」に係るそれぞれ件数を掲げておく。

### ③ 「判断」内容の公表状況等

審判所によって出された「判断」は、基本的にはHMCTSが管轄する事例が司法部におけるウェブサイトにおいて公表対象としている点に特徴がある。この場合、第二層審判所の場合は各室（行政不服申立て、移民及び亡命、土地、租税及び衡平）ごとに、第一層審判所の場合は各事例（亡命支援、ケア標準、チャリティー、消費者信用、犯罪被害者補償、不動産、ファイナンス・租税、移民サービス、情報権、地方公共団体による設定基準、精神保健、主要保健リスト、輸送、総合規制室に移管された損害賠償請求サービス）が、その他の場合として、労働不服申立審判所、労働審判所、性別承認パネル、テロ指定組織関連、特別移民不服申立て、王立土地登録審判官ごとに、それぞれの不服申立事例が公表されている<sup>27</sup>。ただし、個々の事例から判断するに、第二層審判所に係属する不服申立事例は別として、例えば、その他のHMCTSが管轄する全事例が同サービスによって管理されるウェブサイト上で公表されているわけではない点を指摘できよう。

<sup>25</sup> Ministry of Justice and Tribunal Service, *op. cit.*, note 23, p. 6.

<sup>26</sup> See Ministry of Justice and Tribunal Service, *op. cit.*, note 23, p. 7.

<sup>27</sup> 司法部のウェブサイト(<http://www.judiciary.gov.uk/media/tribunal-decisions>)参照。

## II スーパーコンプレインツ制度 (Super-complaints)

### (1) 制度導入の経緯・背景事情

「スーパーコンプレインツ制度<sup>28</sup>」(以下、本章においては「本制度」という)は、消費者からの「即座の苦情申出手続(fast-track complaints procedure)」と称され<sup>29</sup>、特定の消費者団体からの苦情に即座に対応できるよう、2002年企業法(Enterprise Act 2002)(以下、「2002年法」という)11条に基づき導入された制度である。

そもそも、市場における競争促進を狙いとした行政による介入という仕組み自体は、本制度に限らず、例えば、事業分野を特定しない一般的な市場競争監視機関である公正取引庁(Office of Fair Trading)(以下、「OFT」という)の付託(reference)を受け競争委員会(Competition Commission)が「市場調査(market investigation)」を行うといった手段が2002年法第4部(Part 4)において設けられているところである。さらに、正式な調査形式ではないものの、2002年法5条に基づき、OFT自身が「市場研究(market study)」と称して、一定の取引分野に関する情報収集をすることを契機にして、競争委員会への付託を行う「市場調査」に結びつくこともある。したがって、「市場調査」は、いわば競争委員会による純粋構造規制としてとられるため、規制行使の契機となるOFT独自の調査手続というとらえ方ができよう。

ところで、本制度の狙いは、かかる市場構造に対する行政規制の中でも、消費者(本制度では指定された消費者団体(consumer bodies))からの声を市場における競争構造に直接反映させるものであり、行政機関の判断を契機とするものではなく、またそれが、「即座」に取り入れられるために手続を設ける点が、その特徴といえよう。その意味でも、このような本制度に関する法分野上の位置づけとしては、Iにおいて取り上げた審判所制度が行政救済制度として、イギリス行政法学の関心対象であることとは大きく異なるものである。そして、本来であれば、競争法制の中で消費者利益の保護をとらえ、OFTを中心とした市場競争監視機関が公権的措置の実施を通じて事業活動を規制するというやり方が一般的と思われ、実際、本制度が競争法の体系書において解説されているのも、そのようなとらえ方を反映しているものと思われる<sup>30</sup>。

もっとも、本制度は、その性格としていわゆる「苦情申出」ではあるが、消費者の主張について行

---

<sup>28</sup> 「スーパーコンプレインツ制度」は、定型の邦語訳があるわけではないが、その実態は「苦情申出」であって審判所制度のような司法手続との絡みにおいてそこでの判断において法的拘束力を持たせる行政不服申立制度とは大きく異なる。このため、「complaints」の訳語として「不服申立て」を充てることは避けるべきであろう。したがって、本報告書においても、あえてsuper-complaintsは「スーパーコンプレインツ」と訳出することにした。

<sup>29</sup> See Mark Furse, *Competition and The Enterprise Act 2002* (Bristol: Jordans, 2003), para. 6.10, Barry J Rodger and Angus MacCulloch, *Competition Law and Policy in the EC and UK: Fourth Edition* (London: Routledge-Cavendish, 2009), p. 77.

<sup>30</sup> 主要なものとして、See Richard Whish and David Bailey, *Competition Law: Seventh Edition* (Oxford: OUP, 2012), pp. 454 et seq.

政手続を通じて市場に反映する仕組みを設け、後述するように、それが競争法制における OFT 等による法的動きにも連動する形を整備したものである。

以上のような制度的意義にあって、本制度は、企業結合規制を含む構造規制に係る新たな競争法制を包含した 2002 年法においても、当初より企図された制度ではない点を指摘できる。すなわち、同法案に関する常設委員会(Standing Committee)における審議の中で登場するものであり、そこにおいて、本制度を「中世の城主にとっての火薬と大砲の到来のよう——同時に警告と感銘をも与えるものである」と評されるように、本制度が与える影響は極めて大きいことが期待されるものである<sup>31</sup>。この背景には、後述の制度概要からも分かるように、消費者と企業との接点が通常は「市場」のみである中で、直接消費者の声が法的手続の中で「市場」に反映されるシステムが整備されることから、イギリス法の中でも類を見ない画期的制度であったと解することができるものである。

## (2) 制度概要

2002 年法は、本制度について、申出に係る大枠の制度が規定されているが、それを補完する形で OFT がガイドライン「スーパーコンプレインツ——指定消費者団体に対するガイダンス<sup>32</sup>」(以下、「指定団体ガイダンス」という)もあわせて公表している。以下、実定法規とあわせ、この指定団体ガイダンスにも触れながら、本制度の概要を示すことにする。

### ① 手続内容

#### *i* 本制度の申出手続

本制度は、OFT または 2002 年法 205 条 1 項において「特定された規制機関(specified regulators)」(以下、「特定機関」という。なお、実際には公益事業分野に係る規制機関である。詳細は *iii* 参照)が、「指定された消費者団体(designated consumer bodies)」(以下、「指定団体」という。詳細は *ii* 参照)からの「苦情申出」を受理してから 90 日間(但し、2002 年法 11 条 4 項に基づく国務大臣が命令によって日数の修正は可能)で、(a)「申出に対する何らかの行動をとる又は何らの行動もとらないか否か」及び(b)「仮に行動をとる場合は、いかなる行動をとることを企図しているか」について示した返答を公表し(2002 年法 11 条 2 項)、その場合、OFT は、その提案に関する理由を述べるもの<sup>33</sup>としている(同条 3 項)。

申出内容は、当該市場の一部または複数部分が「消費者にとって著しく損害を与えている場合(significant harm to consumers)」であり(同条 1 項)、本制度は、このような場合を OFT または当

<sup>31</sup> このような制度背景を説明するものとして、See Furse, *op. cit.*, note 29, para. 6.5.

<sup>32</sup> OFT, *Super-complaints: Guidance for designated consumer bodies*: OFT 514 (2003).

<sup>33</sup> 指定団体ガイダンスは「理由のある返答(reasoned response)」と表現する。See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.15.

該機関が精査したうえで、比較的短期間に指定団体からの申出を処理しようとするものである。

申出受理後の手続について、2002年法は特段規定を置いていないが、指定ガイダンスにおいて手続が公表されている。具体的には次のようである。

第1に、申出人は5就業日以内に受理したと認める旨連絡され、OFTまたは特定機関の中で誰が90日の間に主要な連絡係であるかを知らされることになるものとし、当該機関内では、指名された職員及び支援チームが、申出内容が2002年法11条において設定された基準を満たすかをより詳細に審査するものとしている。この場合の審査方法として、「11条1項に含まれるすべての基準が、申出人にとってスーパーコンプレインツの形式を受理する上で充足されなければならない」とされている<sup>34</sup>。この形式審理後、当該チームは、1つに、「提出された情報の質及び証拠」を評価した上で、「情報の質」を根拠として手続を進められるか否かまたは更なる証拠または説明が必要かを決定し、それと並行して、当該チームが申出を拒否すべき「些細または無用(frivolous or vexatious)」であるか否かについて見解を有すること<sup>35</sup>、もう1つに、「競合的権限」を有する他の機関の職務範囲に含まれるか否かを考慮し、当該事例がそのような場合に該当すれば、当該チームが「関連機関(relevant authority)」と連携を採ることで、申出をいかに進めるかについて早期な決定を行うことができるものとしている<sup>36</sup>。

第2に、当該チームが「申出に係る合理的な事例が生じていなかったこと、またはそれがスーパーコンプレインツを必要とする」場合には、要求される更なる情報提供または説明を行うよう申出人にできるだけ早く連絡するが、この場合、指定団体ガイドラインは、「当該チームは、当該申出がそれを提出すべき最適に位置付けられた人物と思料する段階においてのみ、さらなる情報提供を求める<sup>37</sup>」としている。なお、申出人は、説明またはさらなる情報の提出が求められる場合にあっては、その対応に当たって一定の期間が与えられるが、仮に対応できない場合、申出に関するいかなる措置も取らない「公式の回答」を行うことを思料できるとしたが、この場合であっても、90日の回答期間を超えることはできないものとしている<sup>38</sup>。

第3に、当該チームは、申出人との間で、提出された証拠について「すべての緊急の課題(any immediate questions)」を議論し、申出が十分根拠のあるものか否かを立証する「広範囲の審査基準(broad lines of enquiry)」を示すための会合を設定すること、そして、提供された証拠を審査し、申出について更なる措置を採るか否かを根拠付ける視点を形成するために必要と考える更なる情報を取得するため、より範囲を広げた審査を実施するものとしている。この場合の審査方法について、事例

<sup>34</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.17.

<sup>35</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.18.

<sup>36</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.19.

<sup>37</sup> OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.20.

<sup>38</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.20.



ごとに判断されるものの、「内部調査」、「情報の公式要求」、「情報を求めるために、関連する事業または取引機関へのアプローチ」、「情報を求めるために、消費者組織、取引規格当局、政府当局および／または他の公的機関へのアプローチ」、または「他の必要な行動」に関わるものである。

第4に、OFTまたは特定機関は、もしあれば、どのような措置を申出に対して採るべきかを示す公的な回答を90日間で公表する義務を負うが、当該日数は回答に認められる最大の期間であるため、それよりも迅速な回答を行うことができる<sup>39</sup>。この場合の回答内容についても、2002年法は特段規定しているわけではないが、指定団体ガイドラインにおいて、①「OFTの競争または消費者の規制部門による執行措置」、②「競合的権限を有する他の機関が申出を処理するためのより適当な立場にあることの判断」、③「問題に関する市場研究(market study)の開始」、④「競争上の問題が生ずる場合に競争委員会への市場調査(market investigation)の付託」、⑤「競合的権限を有する分野別規制機関による措置」、⑥「競合的権限を有さない分野別規制機関に対する申出の付託」、⑦「(申出が競合的権限を有する規制機関に移送される場合)措置を講ずるためにOFTに対する申出の付託」、⑧「別の消費者執行機関に対する申出の付託」、⑨「申出が何らの措置を要しないことの判断」、⑩「申出が根拠のないものであることの判断」、そして、⑪「申出が些細または無用であるとして棄却」、といった手段が存することが明らかにされている<sup>40</sup>。

なお、2002年法は、本制度の利用と他の制度との関係について特段規定を置いていない。しかし、指定団体ガイダンスによれば、反競争的行為や他の消費者保護法に反する行為があれば、それは別途判断されるものであり、それらの行為に伴う行政機関による措置についても無関係とされる<sup>41</sup>。

## ii 指定団体の範囲

指定団体について、2002年法11条5項は「命令によって国務大臣が指定する団体を意味する」とし、その場合の要件として、同条6項では、(a)「全種の消費者の利益を代表すると思料する場合にのみ団体を指定でき」かつ、(b)「指定を行い若しくは取消しか否かを決定する上で、自らが当てはめる他の基準を公表(又は時宜に応じて変更)しなければならない」と規定している。

このような法定の基準に対し、現在の事業・革新・技術省(Department for Business, Innovation and Skills)によって公表されているガイドライン「スーパーコンプレインツ——スーパーコンプレインツ申出人として指定を求める団体に対するガイドライン<sup>42</sup>」によれば、2006年10月31日より、年に1度10月に申請に対する指定を行うものとされ、申請者は当該年の4月30日までに申請することと

<sup>39</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.24.

<sup>40</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.25.ただし、これらの措置が絶対的なものではなく、1つ以上の結果が生ずることもあるとする。See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.26.

<sup>41</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.14.

<sup>42</sup> Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, *Super-complaints: Guidance for Bodies Seeking Designation as Super-complainants* (March 2009).

されている<sup>43</sup>。

このガイドラインでは、指定基準として、次のものを挙げている。

- ① 「団体は独立した、公平な、かつ完全な誠実性をもって行動することが期待されるように構成され、管理され統制されていること」、
- ② 「団体はすべての点から消費者の利益を代表する上でかなりの経験と能力を示すことができること」、
- ③ 「団体は合理性があるスーパーコンプレインツを問題範囲に限定して統括する能力を有すること」、
- ④ 「団体は OFT かつ／またはスーパーコンプレインツに対応する能力を持った他の機関、団体もしくは人物と連携する準備がありかつそのことを望んでいること。特に、団体はスーパーコンプレインツの申出について OFT が公表したすべてのガイダンスを考慮することに合意すること」、
- ⑤ 「取引部門が当該団体を統制しないことを条件に当該取引部門を有する団体が指定について不適格ではないという事実、取引部門の全利益が当該団体の一定の目的を促すためにのみ利用されていること、そして、全ての潜在的な利益相反が適切に処理されていることを保証する確立した手続を有していること」

とされている<sup>44</sup>。

そこで、本報告書執筆現在の「指定された消費者団体」について見れば、2009年2002年企業法（スーパーコンプレインツを行う指定団体）（修正）令(The Enterprise Act 2002 (Bodies Designated to make Super-complaints) (Amendment) Order 2009, SI 2009/2079)2条において、The Campaign for Real Ale Limited（通称、「CAMRA」）、The Consumer Council for Water、The Consumers' Association（通称「Which?」）、The General Consumer Council for Northern Ireland、The National Association of Citizens Advice Bureaux（通称、「Citizens Advice」）、The National Consumer Council（通称、「Consumer Focus」）、そして The Scottish Association of Citizens Advice Bureaux の合計8団体とされている。

これらのうち、The National Consumer Council は、2007年消費者・不動産・補償法(Consumers, Estate Agencies and Redress Act 2007)1条に基づき設立された団体であり、旧 The National Consumer Council のほか、2000年公益事業法(Utilities Act 2000)2条に基づき設立されたガス電力消費者理事会（Gas and Electricity Consumers' Council、通称「Energywatch」）及び2000年郵便サービス法(Postal Service Act 2000)2条に基づき設立された郵便サービス消費者理事会（Consumer Council for Postal Services、通称「Postwatch」）の3者を統括する Consumer Focus が設立され、

<sup>43</sup> See Department of Business Enterprise and Regulatory Reform, *op. cit.*, note 42, para. 1.3.

<sup>44</sup> See Department of Business Enterprise and Regulatory Reform, *op. cit.*, note 42, para. 1.5.

現在はこの名称が用いられている<sup>45</sup>。さらに、指定団体の中に含まれる **The Consumer Council for Water** は、2003年水道法(Water Act 2003)35条に基づき設立されていることからすれば、本制度を利用可能とする指定団体とは、電力・ガス、郵便、そして水道といった特定の公益事業分野に係る消費者団体をも含む傾向にあると言え、その意味では、公共料金制度に関する苦情申出制度の一環として、本制度が利用されることも十分考えられるところである。もっとも、例えば、電気通信事業分野については、**The Communications Consumer Panel** が存在するものの<sup>46</sup>、指定団体に含まれていない。他方、CAMRAは、「真のビール、地域パブおよび消費者の権利のために運動する慈善団体」として設立された独立の民間組織であり<sup>47</sup>、アルコール飲料およびその供給元であるパブの利用を主な特定分野として、それに関する消費者利益の主張を行う団体と解することができる<sup>48</sup>。

以上からすれば、指定団体も多様であるが、少なくともいえることとしては、公共料金分野やアルコール飲料といった特定分野に係る消費者利益の保護を主張する団体を指定団体に含ませることで、本制度がより問題点を絞った苦情申出を可能にしているという見方ができるように思われる。

### iii 特定機関の範囲

苦情申出を処理する機関は、OFT以外にも「特定機関」として、2002年法205条1項がOFTと同様の権限を付与する明文規定を置いている。この場合の「特定機関」とは、同条3項が、「1998年法54条1項において与えられた意味を有する」としており、かつ「命令によって特定されたことを意味する」ともしている。具体的には、競争法制の中でもカルテル及び濫用の各規制の根拠法である1998年競争法(Competition Act 1998)において、OFTとほぼ同様の排除措置命令や課徴金納付命令といった「競合的権限(concurrent powers)」を付与された特定の公益事業分野に対する規制機関を指すものであるが、本制度に係る「特定機関」については、2003年2002年企業法(規制機関に対するスーパーコンプレインツ)令(The Enterprise Act 2002 (Super-complaints to Regulators) Order 2003, SI 2003/1368)附則(1)において明記されている。そこでは、同令が制定された当初の規制機関を規定しているが<sup>49</sup>、具体的には、民間航空事業分野を対象とする **The Civil Aviation Authority** (通称、

---

<sup>45</sup> 政府は2010年10月14日に **Consumer Focus** を **Citizens Advice** に統合する計画を発表した。その後、公的諮問(public consultation)を経ており、公的主体法案(Public Bodies Bill)の成立をまって、2013年春より統合化する予定とされる。**Consumer Focus** のウェブサイト (<http://www.consumerfocus.org.uk/about-us>)を参照。

<sup>46</sup> 2003年通信法(Communications Act 2003)に基づき設立され、消費者利益の保証を企図して規制機関(本制度の判断機関でもある通信庁(Office of Communications))に対する忠告(advice)を行う専門家集団からなる組織である。

<sup>47</sup> CAMRAのウェブサイト(<http://www.camra.org.uk/aboutcamra>)参照。

<sup>48</sup> なお、自動車関連団体(What Car?, Fédération Internationale de l'Automobile)による指定申請が見られるが、現時点では認められていないようである。このあたりは、See also Whish and Bailey, *op. cit.*, note 30, p. 455.

<sup>49</sup> 具体的には、**The Director General of Telecommunications**、**The Gas and Electricity Markets Authority**、**The Director General of Electricity Supply for Northern Ireland**、**The Director General**

「CAA」、イングランド・ウェールズ及びスコットランドにおける電力・ガス事業分野を対象とする Gas and Electricity Markets Authority（通称、「GEMA」）、北アイルランドにおける電力・ガス事業分野を対象とする The Northern Ireland Authority for Utility Regulation（通称、「NIAUR」）<sup>50</sup>、イングランド・ウェールズにおける上下水道事業分野を対象とする Water Services Regulation Authority（通称、「OFWAT」）、電気通信事業分野を対象とする The Office of Communications（通称、「OFCOM」）、そして、鉄道事業分野を対象とする The Office of Rail Regulation（通称、「ORR」）の計 5 機関である<sup>51</sup>。

## ② 申出受理要件

2002 年法 11 条 1 項では、「物品又はサービスに関するイギリスにおける市場のすべての特質又は特質の組み合わせが消費者の利益に著しく危害をもたらされ又はそのように思料されるもの」について、指定団体が OFT または特定機関に対する苦情申出を可能にしている。この場合、①「市場のすべての特質又は特質の組み合わせ」が、②「消費者の利益に著しく危害をもたらされ又はそのように思料されるもの」との判断基準を規定している。このうち②は、本制度が単に指定団体であるだけで苦情申出を可能とするものではなく、一定の理由に基づく場合でなければ申出を可能としないという意味において、申出者適格を規定したものといえよう。

もともと、これら 2 つの内容につき、2002 年法はその具体的内容を規定しているわけではないことから、OFT または特定機関の裁量によるところとなるが、これについて OFT は指定団体ガイダンスにおいてそのあたりを明確にしている。

第 1 に、指定団体ガイダンスでは、本制度における「市場の特質」を、OFT による「市場調査」に係る競争委員会への付託について規定した 2002 年法 131 条 2 項におけるものと同様の意味であるとしている<sup>52</sup>。具体的には、(a)「関連する市場の構造若しくは当該構造のすべての視点」、(b)「関連する市場における物品若しくはサービスを供給又は取得する一人若しくは複数の人物のすべての行為（関連する市場における場合か否かを問わない）」または(c)「物品またはサービスを供給若しくは取得するすべての人物の顧客の関連する市場に関わる全ての行為」とされており、指定団体ガイダンス

---

of Gas for Northern Ireland, The Director General of Water Services, The Rail Regulator、そして、The Civil Aviation Authority であった。

<sup>50</sup> 但し、本機関は、2007 年以降、北アイルランドにおける上下水道事業分野についても管轄しているが、「競争的権限」が当初より付与されてきた分野は、電力・ガス事業分野のみである。

<sup>51</sup> このような規制機関を「事業規制機関」と称して、その制度変遷を含めた行政法学上の課題に触れたものとして、友岡史仁「事業規制機関(utility regulators)の変容と存在意義」榊原秀訓編『行政サービス提供主体の多様化と行政法——イギリスモデルの構造と展開』（日本評論社、2012 年）107 頁以下参照。

<sup>52</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.3.

は、これらに追加して「規制機関はイギリス国内における影響のみを考慮することができるが、問題となる市場は地域的、全国的又は超国家的（イギリスが当該市場の一部を形成する場合）であろう」としており、ここで本制度の対象となる「市場の特質」のとらえ方は、国内に限定されない可能性をも示唆している。

第2に、「消費者利益に対する著しい危害」の意味は、2002年法において明文では規定されておらず、その手掛かりとなる規定も存在しない。これに対し、指定団体ガイダンス付属A「スーパーコンプレインツの申出人が提供すべき証拠に関するガイダンス」では、23項目にわたる詳細な内容が示されており（詳細はⅢ（2）②参照）、そこでは、全てを満たす必要があるものではないものの、「受理者が申出人によって特定された問題の性格に応じて、スーパーコンプレインツに含まれるものと期待する情報の種類の目安を示すもの<sup>53</sup>」とされるように、絶対的基準ではなく、「指定された消費者団体がスーパーコンプレインツを行うか否かを決する際に提供を考慮すべき証拠の種類<sup>54</sup>」と位置付けられている。

いずれにせよ、指定団体ガイダンスでは、申出人にとってそこで掲げられたリストに従った証拠を通じ、「物品またはサービスに関するイギリス市場が消費者利益に対する著しい危害を与えておりまたは与えていると思料される特質または特質の組み合わせを有し、したがって、調査されるべき理由を述べた書面を提供すべき」ものとしており、その場合、当該書面には「可能であれば、書面による事実および証拠によって補完されるべき」として、手続的基準が示されている<sup>55</sup>。ただし、申出人は、「OFTまたは特定機関が即時の行動を適当と決するのに必要となるレベルの証拠を提供することまでは期待されない」とする一方、「申出が些細または無用(*frivolous or vexatious*)であり、またはそのように思料されれば拒否される」とし、その内容において一定の証拠提出が必須であることが示されている<sup>56</sup>。

### （3） 運用状況・具体的諸事例

本制度が施行された2003年以降、本報告書作成時点までに正式に「スーパーコンプレインツ制度」によってOFTに対し苦情申出がなされた事例は、計14件存在している<sup>57</sup>。実際に苦情申出がなされた案件の申出年月日、指定団体、事例、そして当該事例に対する対応方法については、表3に掲げる通りである。

<sup>53</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, p. 16.

<sup>54</sup> OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.13.

<sup>55</sup> OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.12.

<sup>56</sup> See OFT, *op. cit.*, note 32, para. 2.12.

<sup>57</sup> OFT のウェブサイト(<http://www.offt.gov.uk/OFTwork/markets-work/super-complaints/>)参照。

表3 実際の苦情申出内容と対応方法（一覧）

事例番号	申出～回答（年月日）	指定団体	苦情申出内容	対応方法
1*	2001年10月25日～ 2002年1月23日	Consumers' Association（通称 Which?）	個人診療価格の不透明性等の諸問題があること。	OFTによる市場研究が必要
2*	2002年9月3日～2002 年11月11日	National Association of Citizens Advice Bureaux（現 Citizens Advice）	訪問販売が不公正な取引慣行に依 っている場合などがある。	OFTによる市場研究
3	2003年3月17日～ 2003年4月16日	Postwatch（現 Consumer Focus）	Mailsort と呼ばれる Royal Mail の 郵便物整理サービスの支障により 消費者に支障が出たこと。	調査不要
4	2003年12月5日～ 2004年3月3日	Consumers' Association（通称 Which?）	自宅介護サービスが十分に機能し ていないこと。	OFTによる市場研究の必要性
5	2004年6月14日～ 2004年9月10日	National Consumer Council（現 Consumer Focus）	家庭用クレジット(Home Credit)市 場が十分機能していないこと。	競争委員会への付託が必要
6	2004年11月15日～ 2005年2月11日	Consumer Association（通称 Which?）	北アイルランドの銀行各社が個人 の口座に関する取扱いに問題があ ること。	競争委員会への付託が必要
7	2005年9月13日～ 2005年12月8日	Citizens Advice	消費者が支払保護保険について過 剰支払いを行っていること等。	競争委員会への付託が必要
8	2007年4月1日～2007 年6月26日	Consumer Association（通称 Which?）	契約条項がカード発行会社の利息 計算方法に係る情報を十分に提供 していないこと等。	事業者との協議
9	2007年5月9日～2007 年7月31日	Consumer Association(Which?)	スコットランドにおける法律サー ビス提供者に対して課された規制 が消費者の利益を阻害しているこ と。	スコットランド 当局等により対 応を求めること
10	2009年7月24日 ～2009年10月22日*	CAMRA	ビール・パブ市場における市場参加 者に対し誤ったインセンティブを 生み出し「深刻な市場の失敗」があ るか。	競争委員会への 付託は不要
11	2010年3月31日～ 2010年6月29日**	Consumer Focus	現金個人節約口座(Cash Individual Savings Accounts: cash ISAs)への 移行に時間がかかる等の問題。	競争委員会への 付託は不要
12	2011年3月3日～2011 年6月1日	Citizens Advice	サービス提供に係る手数料 (upfront fees)をとり、消費者信用商 品と付属の信用サービス促進の電 話や文書で顧客に cold calling を行 う信用仲介業者と債務管理業者の 問題。	OFTによるガイ ダンスの公表
13	2011年3月30日～ 2011年6月28日	Consumer Association（通称 Which?）	旅客部門におけるサーチャージの 不透明性等の問題	競争委員会への 付託は不要
14	2011年9月21日～ 2011年12月20日	Consumer Focus	海外でのクレジットカード・デビ ットカードの利用に際し適用され る複雑で不明確な料金が困難をきた し、消費者が十分に情報を得た選 択をできないこと等。	事業者との合意

（出典） OFT のホームページ(<http://www.offt.gov.uk/OFTwork/markets-work/super-complaints/>)を参考に報告書執筆者が独自に作成。

\*本件は、特段指摘されていないところだが、2002年法以前の1973年公正取引法2条に基づく調査権限を利用した事例と考えられる。

#### (4) 評価

##### ① 制度自体の評価

本制度を総合的に評価した場合、次の点を指摘できよう。第1に、国務大臣が指定する消費者団体といった代表的団体に対してのみ苦情申出権を付与するものである。この場合、2002年法において指定権者を国務大臣とすることから、その権限行使にあつては政治的裁量を介在させる余地があり得るものの、同法11条6項(a)において「全種の消費者の利益を代表すると思料する場合にのみ団体を指定でき」と規定するため、ある種の消費者利益を保護するといった偏った利益団体は指摘できず、広く利害を公平に代表する消費者団体であることが指定要件とされている点に注意を要する。もっとも、実際に指定を受けた団体を見る限り、CAMRAをはじめとして、「全種の消費者の利益を代表する」の意味は必ずしも厳格に解されていないことが分かる。恐らく、この文言の意味は、実態に鑑みれば、代表する消費者を限定する団体（例、特定食品に反対する団体）ではなく、広く一般に消費者の種別を特定しない利益団体という意味としてとらえられていることが分かる。

第2に、指定団体による苦情申出においても、その内容の審査にあたり、OFTによる指針レベルではあるが、詳細な基準が公表されている点である。これは、換言すれば、申出適格の判断基準であるが、法文上明確にはなっていないものである。なお、指定団体ガイダンスにおいて、「些細または無用」である場合には申出を拒否できるもの、との基準も、規範的意味を持ちうる文言として注目される。

第3に、仮に申出が審査に値するものとして処理されたとしても、そのことが具体的な法的効果に結びつく内容を伴うものとは限らない点である。この点は、実際、(3)においても触れたように、これまで本制度を用いた諸事例が必ずしも「市場調査」や競争法上の行為規制の適用事例としてリンクしているとは限らないことがその証左といえよう。換言すれば、消費者の多様な苦情を特定の団体に集中させ、それを公式の苦情として行政府に申し出ることを通じ、より実効性ある紛争解決を狙いとした制度ということもできる。

##### ② 具体的諸事例の評価

実際に本制度が用いられた具体的諸事例について見るに、表3から見ても分かるように、2002年法施行以前より本制度が運用されている一方、これまでに利用された件数が計14件という数値については評価が分かれよう。

そこで、ここでは、(3)において取り上げた具体的諸事例から看取し得るOFTによる次のような判断傾向を指摘できる。

第1に、金融商品（クレジットカードの利率等）に関わる苦情が主要であり、公益事業分野との関

わり合いがあった事例は、Postwatch<sup>58</sup>に関わる第3事例のみといえるため、「特定機関」として指定されている事業規制機関による本制度は生かされていない、という見方はできよう。なお、公益事業分野では、消費者による苦情申出内容として、「公共料金」の高さが問題となることが予想されるが、これまでの事案を見る限りは、スーパーコンプレインツ制度を用いてかかる苦情の申出がなされたものは見られない。

第2に、手続的に見て、申出に対する回答は与えられた90日間すべてを利用して調査される点分かるが、他方において、競争委員会への付託事例の少なさもさることながら、OFTによる「市場研究」の実施をはじめ、競争委員会への「市場調査」の付託へと結びつく事例も見られる一方、「調査不要」とされたり、「事業者との協議」、「事業者との合意」がなされる場合、さらには、苦情申出を契機に「ガイダンスの公表」という具体的な行動がなされる場合もあるように、必ずしも一律に他の仕組みと結びつくものではない。その意味でも、本制度は、OFTによる一定の回答内容については、極めて広範な裁量に依っているということができよう。

### ③ 他の競争法制との関係

本制度と競争法制との関係については、次の点を指摘できる。

第1に、事例傾向としては、本制度がOFTの「市場調査」、または第三者機関である競争委員会への付託に至る可能性が十分にあり得るという意味においては、競争法適用を前提にした事前審査制度との見方もできなくはない。すなわち、本制度は「苦情が関連する市場、当該市場において活動する企業の極めて長期にわたる審査へと至り得る<sup>59</sup>」ものと評価されるように、苦情申出そのものに意義があるということよりも、むしろ、制度構造上、とりわけ「市場調査」といった純粹構造規制と一体的に運用されることを念頭に置いた制度設計がなされていると見ることができる。この点は、2002年法11条9項(a)の規定より、第4部に規定される「市場調査」に係る判断基準を準用していることから分かる。

第2に、実際に本制度を利用した諸事例が、純粹構造規制としての「市場調査」、さらには、行為規制としての1998年競争法に基づくOFTまたは指定機関による規制権限の行使との間で十分なリンクがなされているわけではない点において、課題が残るものとの一部の論者による評価がなされている<sup>60</sup>。これは、(3)において取り上げた具体的諸事例の中でも、競争委員会への付託事例がわずかに

<sup>58</sup> 第3事例にみられるPostwatchは郵便物の整理統合事例であるが、郵便事業分野を規律する規制機関は2002年法における特定機関には含まれない。

<sup>59</sup> Whish and Bailey, *op. cit.*, note 30, p. 455.

<sup>60</sup> Cosmo Graham, *EU and UK Competition Law* (Essex: Pearson Education, 2010), p. 264は、本制度が「なし得ていないことは、制限的協定及び支配的地位の濫用に関する新たな苦情申出をもたらす手段を提供することである。というのは、スーパーコンプレインツ制度は、それが新たな手続的な



2 事例のみとされている点にも現れているといえよう。しかしながら、このような消極的評価自体が OFT 自身においてなされているわけではない点において、制度運用上の効果という側面での顕著な課題とは認識されているわけではない、と解することができる。

---

争点ではないことは間違いでないにせよ、いずれもがかかる調査に至る訳ではないからである」と述べる。

### Ⅲ 関連資料等

#### (1) 審判所制度関係

##### ① 2007年審判所、裁判所及び執行法（一部抜粋）

###### 第4条 第一層審判所の裁判官及び他の構成員

- 1 次の者である場合は、第一層審判所の裁判官である。
- (a) 附則第2第1(1)に基づく指名により第一層審判所の裁判官であること
  - (b) 転任した第一層審判所の裁判官であること（第31条第2項参照）
  - (c) 第二層審判所の裁判官であること
  - (d) 2002年国籍、移民及び亡命法附則第4第2(1)(a)ないし(d)に基づき指名された亡命移民審判所の構成員（法曹資格を有する者）でありかつ第二層審判所の裁判官ではないこと
- 又は
- (e) 労働審判所の審判官パネルの構成員であること
- [2～4項省略]

###### 第5条 第二層審判所の裁判官及び他の構成員

- 1 次の者である場合は、第二層審判所の裁判官である。
- (a) 審判所長であること
  - (b) 附則第3第1(1)に基づき指名された第二層審判官の裁判官であること
  - (c) 転任した第二層審判所の裁判官であること（第31条第2項参照）
  - (d) 2002年国籍、移民及び亡命法附則第4第2(1)(a)ないし(d)に基づき指名された亡命移民審判所の構成員（法曹資格を有する者）であり、かつ
    - (i) 当該審判所の長又は副長であること、若しくは
    - (ii) 当該審判所の長又は副長ではないが、上級移民判事の称号を有する者であること
  - (e) 1992年社会保障行政（北アイルランド）法第50条第1項に基づき指名された首席社会保障コミッショナー又は全ての他の社会保障コミッショナーであること
  - (f) 同法第50条第2項に基づき指名される社会保障コミッショナーであること
  - (g) 第6条第1項に該当する者であること
  - (h) 第二層審判所副首席裁判官（附則3第7又は第31条第2項に基づく場合のいずれか）であること、又は
  - (i) 第二層審判所の室又は第一層審判所の室の室長又は副室長であり、(a)ないし(h)のいずれにも該当しない者であること
- [2～4項省略]

###### 第6条 第一層審判所及び第二層審判所の裁判官である特定の裁判官

- 1 次の者である場合は本項（したがって、第4条第1項(c)及び第5条第1項(g)により、第一層審判所及び第二層審判所である）に該当する。
- (a) イングランド及びウェールズの通常の控訴院裁判官（場合によっては、裁判所のいずれの部門においても副院長を含む）であること
  - (b) 北アイルランド控訴院長官であること
  - (c) スコットランド民事上級裁判所裁判官であること
  - (d) イングランド、ウェールズ又は北アイルランド控訴院の普通裁判官であること
  - (e) 巡回裁判官であること
  - (f) スコットランド執行官裁判所裁判官であること
  - (g) 北アイルランド県裁判所裁判官であること
  - (h) イングランド、ウェールズ又は北アイルランドの地方裁判所裁判官であること、又は
  - (i) 地方裁判所裁判官（治安判事裁判所）であること
- [2項省略]

## 第7条 室：管轄及び先例

1 大法官は、命令により、首席審判所長と協力して、第一層審判所及び第二層審判所それぞれの組織において複数の室に関する規定を制定することができる。

〔2項省略〕

3 一人の人物が、いかなる特定の時点にあっても、第一層審判所のうち複数の室を主宰することができず、かついかなる特定の時点にあっても、第二層審判所のうち複数の室を主宰することはできない（但し、第一層審判所の一つの室及び第二層審判所の一つの室を同時に主宰することはできる）。

4 本条に基づき室を主宰するために任命された人物は、室長と称される。

〔5項以下省略〕

## 第9条 第一層審判所による判断の審査

1 第一層審判所は、第11条第1項に基づき除外された判断以外の事件における問題について、自らが行う判断を審査することができる（但し、第9項参照）。

2 当該判断について第1項に基づく第一層審判所の権限は、次の場合に行使が可能である。

(a) 自発的に行う場合、又は

(b) 第11条第2項に従い、当該判断について不服申立ての権利を有する人物による申立てに基づく場合

〔3項省略〕

4 第一層審判所が第1項に基づく判断を審査する場合、第一層審判所は、審査の観点から、次の点の全てを行うことができる。

(a) 判断又は判断の記録における偶然の誤りを正すこと

(b) 判断に対し付記された理由を修正すること

(c) 判断を留保すること

5 第4項(c)に基づく場合、第一層審判所は判断を留保し、第一層審判所は次のいずれかの行為を行わなければならない。

(a) 関連する問題を再判断すること、又は

(b) 第二層審判所に対し事案を付託すること

6 第5項(b)に基づき事案が第二層審判所に対し付託された場合、第二層審判所はその事案を再度判断しなければならない。

〔7～8項省略〕

9 本条は、第4項(c)に基づき留保された判断が第11条第1項に従い除外された判断ではないものとして効力を有する。但し、第4項(c)に基づく判断の第1項に基づく審査に鑑み、第一層審判所の権限は第4項(a)に基づく場合のみとする。

10 第一層審判所の判断は第1項に基づき一度しか審査されてはならず、第一層審判所が、一度先の判断が第1項に基づき審査されるべきではないと判断した場合、同項に基づき先の判断を審査する判断を行うことはできない。

11 本条に基づき判断が留保されかつ関連する問題が再判断される場合、留保される判断及び再判断される判断は、第10項にしたがい、異なる判断が行われるものとする。

## 第10条 第二層審判所による判断の審査

1 第二層審判所は、第13条第1項に基づき除外された判断以外の事件における問題について、自らが行う判断を審査することができる（但し、第7項参照）。

2 当該判断について第1項に基づく第二層審判所の権限は、次の場合に行使が可能である。

(a) 自発的に行う場合、又は

(b) 第13条第2項に従い当該判断について不服申立ての権利を有する人物による申立てに基づく場合

〔3～7項省略〕

8 第二層審判所の判断は第1項に基づき一度しか審査されてはならず、第一層審判所が、一度先の

判断が第1項に基づき審査されるべきではないと判断した場合、同項に基づき先の判断を審査する判断を行うことはできない。

9 本条に基づき判断が留保されかつ関連する問題が再判断される場合、留保される判断及び再判断される判断は、第8項に従い、異なる判断が行われるものとする。

#### 第11条 第二層審判所に対する不服申立ての権利

1 第2項に従い、不服申立ての権利に対する言及は、除外された判断を除き、第一層審判所が行う判断から生ずる全ての法的問題について、第二層審判所への不服申立ての権利に対するものである。

2 当該事件に対する全ての当事者は、第8項に従い、不服申立ての権利を有する。

[3～7項省略]

8 大法官は、第2項に従い、命令により、当該事件に対する一方当事者として取り扱われ又はそのようには取り扱われない人物について規定を定めることができる。

#### 第13条 控訴院等に対する控訴の権利

1 第2項に従い、控訴の権利に対する言及は、除外された判断を除き、第二層審判所が行う判断から生ずる全ての法的問題について、当該控訴裁判所への控訴の権利に対するものである。

2 当該事件に対する全ての当事者は、第4項に従い、控訴の権利を有する。

3 当該権利は、承認(permission) (又は北アイルランドでは、許可(leave)) をもってのみ行使ができる。

4 承認 (又は許可) は、当事者の申請に基づき、次の者により付与される。

(a) 第二層審判所、又は

(b) 関連する控訴裁判所

[5～10項以下省略]

11 第4項に基づき第二層審判所が自らに対する申請を判断する前に、第二層審判所は提案された控訴について関連する控訴裁判所となる裁判所を特定しなければならない。

12 提案された控訴について第11項に基づき特定される裁判所は、次の裁判所のうち第二層審判所にとって最適と思われるいずれかのものである。

(a) イングランド及びウェールズにおける控訴院

(b) スコットランド民事上級裁判所

(c) 北アイルランドにおける控訴院

13 第11項を除き本条において、控訴についての「関連する控訴院」とは、第11項に基づき当該控訴に関する第二層審判所によって特定された裁判所を意味する。

14 大法官は、第2項に従い、命令により、当該事件に対する一方当事者として取り扱われ又はそのようには取り扱われない人物について規定を定めることができる。

[15項省略]

#### 第15条 第二層審判所の「司法審査」の管轄権

1 第二層審判所は、イングランド及びウェールズ法事件又は北アイルランド法に基づき生ずる事件においては、次の種類の救済を与える権限を有する。

(a) 作為的命令

(b) 禁止命令

(c) 取消命令

(d) 宣言的命令

(e) 差止命令

[2項省略]

3 第二層審判所が与えた第1項に基づく救済は、

(a) 司法審査の申立てに基づき高等法院が与えた類似の救済として同様の効果を有し、かつ

(b) 司法審査の申立てに基づき高等法院が与えた救済であるものとして執行力あるものとする。

4 第1項(a)、(b)又は(c)に基づき救済が与えられるか否かを決定する上で、第二層審判所は、高等

法院が司法審査の申立てに基づき救済を与えられるか否かを決する際に適用する原則を適用しなければならない。

5 第1項(d)又は(e)に基づき救済を与えられるか否かを決定する上で、第二層審判所は次のことをしなければならない。

(a) イングランド及びウェールズ法に基づき生ずる事件においては、高等法院が司法審査の申立てに基づき 1981 年最高裁判所法 (c.54) 第 31 条第 2 項に基づき救済を与えるか否かを決する際に適用する原則を適用しなければならない。

(b) 北アイルランド法に基づき生ずる事件においては、高等法院が司法審査の申立てに基づき救済を与えるか否かを決する際に適用する原則を適用しなければならない。

6 北アイルランド法に基づき生ずる事件においては、第 3 項(a)の適用について、

(a) 第 1 項(a)に基づく作為的命令は執行命令(order of mandamus)に対応して行われること、

(b) 第 1 項(b)に基づく禁止命令は禁止命令(order of prohibition)に対応して行われること、及び

(c) 第 1 項(c)に基づく取消命令は移送命令(order of certiorari)に対応して行われること。

#### 第 18 条 第 15 条第 1 項に基づく管轄権の制限

1 本条は、不服申立てが第二層審判所に対し次の点（単独であるか否かを問わず）を求める場合に該当する。

(a) 第 15 条第 1 項に基づく救済、又は

(b) 第 15 条第 1 項に基づき救済を申請するための承認（又は、北アイルランド法に基づく事件では許可）

〔2 項省略〕

3 審判所が申立てを判断する機能を有さない場合、申立てによって高等法院に対する提訴に移送しなければならない。

〔4 項以下省略〕

#### 第 22 条 審判所手続規則

1 「審判所手続規則」と呼ばれる規則は、次の内容を占めるものである。

(a) 第一層審判所において実施される行為及び手続、及び

(b) 第二層審判所において実施される行為及び手続

2 審判所手続規則は審判所手続委員会により制定されるものとする。

〔3 項以下省略〕

#### 第 31 条 第 30 条に基づく移管：補足的権限

1 大法官は命令により、第 30 条第 1 項に基づき移管される職務がその移管後に即行使可能になるように審判所の廃止に係る規定を設けることができる。

2 大法官は命令により、審判所の職務が第 30 条第 1 項に基づき移管される場合、第 3 項において特定された（代わりとして又は追加して）職の一つを有する次の人物に係る規定を設けることができる。

(a) 審判所（国務大臣ではない）、

(b) 審判所のメンバー、又は

(c) 審判所に対する権限が付与された意思決定者

3 それらの職は、次の場合である。

(a) 第一層審判所の転任裁判官、

(b) 第一層審判所の他の転任メンバー、

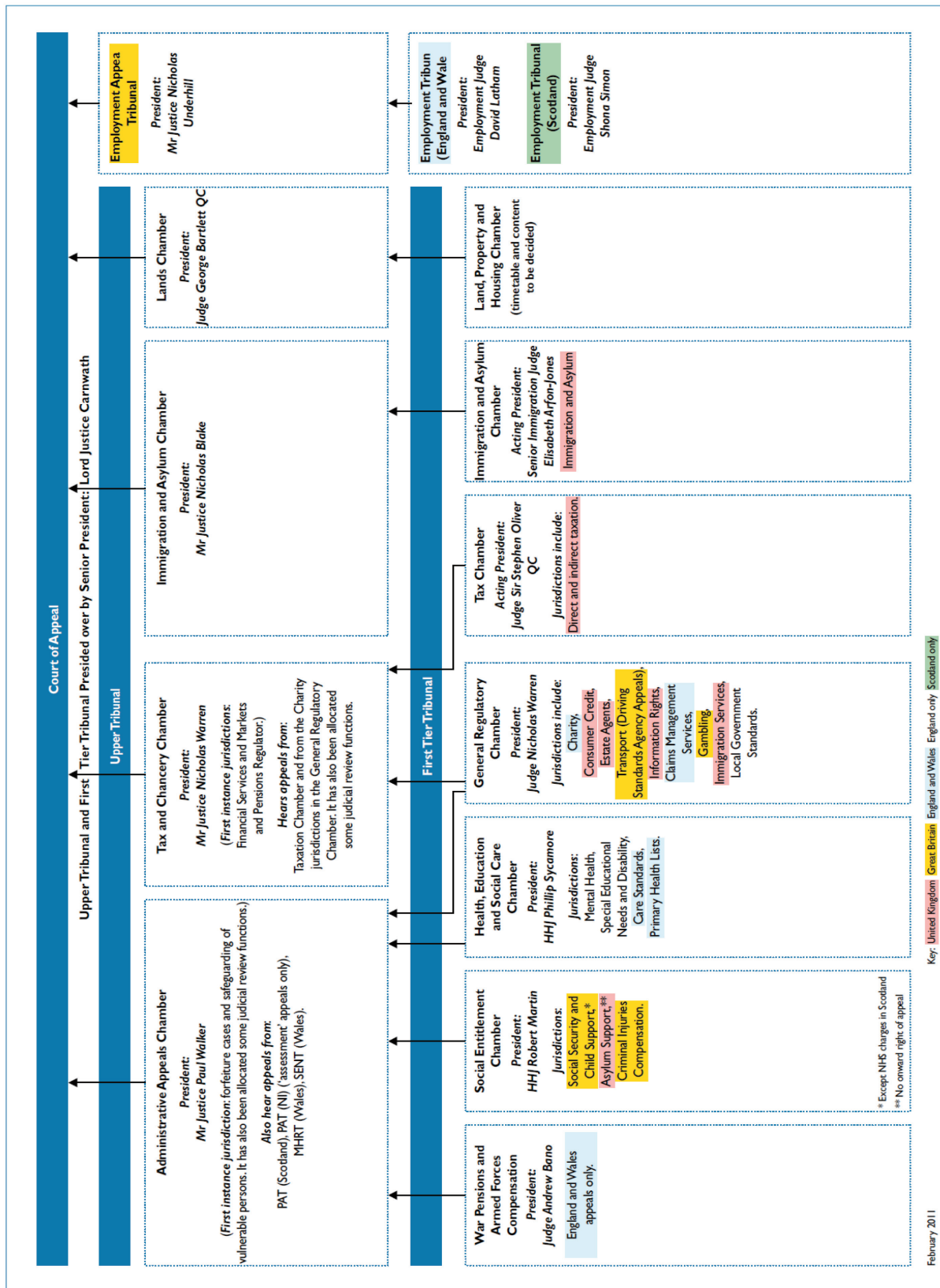
(c) 第二層審判所の転任裁判官、

(d) 第二層審判所の他の転任メンバー、

(e) 第二層審判所の副裁判官

〔4 項以下省略〕

② 図 「二階層性審判所制度」及び労働審判制度における審理構造



(出典) Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunal's Annual Report* (February 2011), p. 4 掲載の図から抜粋。



## (2) スーパーコンプレインツ制度関係

### ① 2002 年企業法（一部抜粋）

#### 第 11 条 OFT に対するスーパーコンプレインツ

- 1 本条は、指定された消費者団体が、物品又はサービスに関するイギリスにおける市場のすべての特質又は特質の組み合わせが消費者の利益に著しく危害がもたらされ又はそのように思料されるものとして、OFT に対し苦情の申出を行う場合に適用する。
- 2 OFT は、申出を受理した日より 90 日以内に、どのように当該申出に対して対処するか、特に、
  - (a) 申出に対する何らかの行動をとる又は何らの行動もとらないか否か、及び
  - (b) 仮に行動をとる場合は、いかなる行動をとることを企図しているかについて示した返答を公表するものとする。
- 3 返答はその提案に関する OFT の理由を述べたものでなければならない。
- 4 国務大臣は、命令によって、第 2 項において特定された当該期間をある一定の期間に代替することで、同項を修正することができる。
- 5 「指定された消費者団体」は、命令によって国務大臣が指定する団体を意味する。
- 6 国務大臣は、
  - (a) 全種の消費者の利益を代表すると思料する場合にのみ団体を指定でき、かつ
  - (b) 指定を行い若しくは取消か否かを決定する上で、自らが当てはめる他の基準を公表（又は時宜に応じて変更）しなければならない。
- 7 OFT は、
  - (a) 苦情申出に関する申出人による合理的な事例であるとの表明についてガイダンスを公表しなければならない、かつ
  - (b) 本条の目的にかなうものと思料される他のガイダンスを公表することができる。
- 8 本条に基づく命令は、
  - (a) 法令によって策定されなければならない、かつ
  - (b) 議会のいずれかの議院議決による廃止によらなければならない。
- 9 本条において、
  - (a) 物品またはサービスに関するイギリスにおける市場の特質に対する付託は、第 4 部に含まれるものと同様の意味を有し、かつ
  - (b) 「消費者」は当該部の意味における消費者個人を意味する。

#### 第 131 条 付託を行う OFT の権限

- 1 [省略]
  - 2 本部に基づく、物品またはサービスに関するイギリスにおける市場の特質に関するすべての付託は、次の事項に関する付託として解釈されなければならない。
    - (a) 関連する市場の構造若しくは当該構造のすべての視点、
    - (b) 関連する市場における物品若しくはサービスを供給又は取得する一人若しくは複数の人物のすべての行為（関連する市場における場合か否かを問わない）、又は
    - (c) 物品またはサービスを供給若しくは取得するすべての人物の顧客の関連する市場に関わる全ての行為
- [3～6 項省略]

#### 第 205 条 OFT 以外の規制機関に対するスーパーコンプレインツ

- 1 国務大臣は、命令によって、第 11 条が OFT に対して行われる苦情申出に当てはめられるように、特定の規定の修正によって、特定された文言による市場について特定された規制機関に対して行われる苦情申出に当てはめられることを、規定しなければならない。
- 2 本条に基づく命令は、
  - (a) 法令によって策定されなければならない、かつ
  - (b) 議会のいずれかの議院議決による廃止によらなければならない。



- 3 本条において、  
「規制機関」は、1998年法第54条第1項において与えられた意味を有する。  
「特定された」は、命令によって特定されたことを意味する。

## ② OFTによるガイドライン「スーパーコンプレインツ——指定消費者団体に対するガイダンス」(一部抜粋)

指定団体ガイダンス付属A： スーパーコンプレインツの申出人が提供すべき証拠に関するガイダンス

下記に掲げられたすべての情報タイプが、問題となるイギリス市場の特質または特質の組み合わせが消費者の利益に危害を与えているまたはそうであると思料されるとの主張に関係し得るか否かを、苦情申出人は考慮すべきである。

いくつかの事項のみがなされたすべての申出と関連するかもしれないが、リストは受理者が申出人によって特定された問題の性格に応じて、スーパーコンプレインツに含まれるものと期待する情報の種類の目安を示すものである。

- 1 苦情と関連した市場（物品またはサービスの性質を持つ）の詳細、購入頻度または高コストといった消費者にとっての潜在的問題に関連した物品またはサービスの特定の様相が存在するか否か。
- 2 当該申出の性質に関する詳細。
- 3 当該申出が全部もしくは特定の供給者に対する市場または市場の一部に関連するか否か。
- 4 消費者の利益がどのように危害を加えられるかまたは損害の程度を示す目安。
- 5 関連する物品またはサービスのすべてまたは特定の消費者が、苦情申出と関連する市場の様相に影響を与えられているか。
- 6 例えば、高齢者または低所得者のような消費者の中の特定の弱者グループによる物品またはサービスの不釣り合いな購入の存在。
- 7 物品またはサービスの関連市場における供給者の規模及び評価に基づく市場占拠率に関して入手可能な情報。
- 8 既存または新規の供給者による市場への参入障壁の証拠。
- 9 関連市場における購買力のレベル及び影響に関する情報及び購買力の行使に伴うすべての利潤が消費者に転嫁されるか否かに関する情報。
- 10 次の事項に関する詳細または情報：
  - 物品またはサービスの（それと関連する）現在の小売／卸売価格
  - 一部またはすべての顧客に対する値引き
  - 異なる顧客層または分類に応じて設定される異なる価格
  - より一般的に当該市場における価格分散レベル
  - 過去数年間の価格トレンド
  - 異なる供給者価格及び価格変更のタイミングに関する比較情報
- 11 （入手可能であれば）物品またはサービスの関連部門における供給者の一般的な利益レベルに関する情報
- 12 当該分野において競争を制限または歪曲するであろう供給者による事業活動のすべての証拠。
- 13 技術の高圧的な販売活動または消費者に対する有害な影響を有する他の販売活動に関するすべての証拠。
- 14 物品またはサービスに関する複雑な契約条項の存在があるか否か。
- 15 関連する物品またはサービスが（個々にとりよりもむしろ）他の物品またはサービスとともに供給されているか否か。

- 1 6 関連する物品またはサービスの代替的供給者への交代に伴う直接的結果として消費者が被るすべての費用に関する詳細。交代の程度に関する証拠。
- 1 7 関連分野における物品またはサービスの質に係る一般レベルに関する入手可能なすべての指標。
- 1 8 当該分野においてどの程度消費者が十分に情報提供されたかが異なる供給者によって提供される物品及びサービスの質及び価格について供給者と関連することを示すすべての入手可能な指標。
- 1 9 物品またはサービスの供給される方法または質的評価の困難性といった複雑な様相が消費者にとって特別の問題を示すか否かに関する情報。
- 2 0 申出を行った物品またはサービスの消費者に対し入手可能な補償手段の詳細とそれらの効果。
- 2 1 OFT が認めるか否かは別にして、物品またはサービスにあてはまるすべての行為規範の詳細。
- 2 2 地方政府、中央政府、EU もしくは他の公的機関が行う関連した政策及び立法に関する詳細。
- 2 3 統治機関、問題となる市場が影響する可能性があり、かつ／または影響した政府団体、利益・ロビー団体といった組織の詳細。