

アメリカ社会保障行政における行政法審判官制度の法構造（一）
——行政法審判官制度の生成と展開を中心に——

簡 玉 聰

はじめに

第一章 経済規制行政における行政法審判官制度の生成

第一節 初期における審理官の任用をめぐる諸問題

第二節 立法的対応と行政法審判官制度の生成

第三節 A P Aにおける行政法審判官制度の構造分析

（以上本号）

第二章 社会保障行政における行政法審判官制度の展開

第三章 「社会保障行政法審判官」制度の構造分析

おわりに

はじめに

社会保障給付決定のレベルにおいて、財政支出の抑制を目的とする行政実務の操作によって、実定法において定められている実体的・手続的諸権利が違法に侵害されることが考えられる。このような行政的操作をいかにして防ぐべきかは、とりわけ手続的権利の立法論的な問題にとどまらず、手続的諸権利の実効性確保に関する法的検討を必要とする。前者の問題についてはすでに別稿で検討を試みたが¹⁾、本稿は、後者の問題、とくに行政手続の実効性に支配的な影響力を及ぼす人的要素の問題に焦点をあてて、聴聞手続の主宰者と裁決の決定者の公正性と中立性をめぐる法制度のあり方を探ろうとする。

人権保障の手段としての行政手続は、人権觀念の発展に対応して、多様な展開形態を示している³⁾。そのうち、聴聞手続が今日の行政手続法制度の中核をなしている。この中間的・手段的価値としての聴聞手続がどれほどに最終的・目的的価値としての国民の実体的受給権利の実現を確保することができるかは、聴聞決定手続に携わる人的要素によって相当の程度左右されるに違いない。人的要素といえば、行政機関の長、委員、職員はもちろん、福祉の受給者や申請者、代理人、医療関係者や他の専門的鑑定人、証人なども考えられる。これらのうち、特に聴聞手続を主宰しその実効性に大きな影響力をもつ行政職員（以下「聴聞主宰者」という⁵⁾）をどのように適切にコントロールしまたはその職務遂行の公正性をどのように保障するかは、本稿の主な問題関心である。法制度上、手続的保障がいかに手厚く用意されているとしても、法的に期待される専門性、公平性または独立性を欠いていれば、聴聞主宰者は、財政支出の抑制を目的とする行政機関からの圧力に左右されやすくなる。これは聴聞手続の形骸化を来しかねない要因になるのである。したがって、社会保障給付の裁決過程において聴聞主宰者が期待されるべき機能と

権限の適切な遂行を法的にどのように確保するかは、聴聞手続の実効性確保をめぐる重要な法的論点である。

この点について、日本においては、社会保障行政における聴聞手続の整備が未だ不十分なものに止まっている。⁶⁾ しかも聴聞主宰者の機能と権限の検討に資するような制度作りや運営経験の蓄積も十分でない。これに対し、聴聞主宰者の機能と権限を重視し、かつその公平性と独立性をできる限り保障してきたアメリカの行政法審判官（Administrative Law Judges）制度は、すでに五〇年以上の経験を経ており、国民から高い評価をえている実効性のある制度として検討に値するところが少なくないと思われる。とりわけ、社会保障行政における行政法審判官をめぐる法的問題の検討は、示唆的なものがあると思われる。本稿は、それゆえに、アメリカの社会保障行政における行政法審判官制度（以下「社会保障行政法審判官」という）を素材として、国民の受給権の実質的な実現という視点から、聴聞主宰者の機能と権限のあり方をめぐる法的問題の検討を進めていきたい。

アメリカの行政法審判官制度は、そもそも経済規制行政の発展の一環として生成し、一九四六年の連邦行政手続法（Federal Administrative Procedure Act、以下「A P A」という）⁸⁾によって正式聴聞の主宰者と第一次決定の決定者として制度化されたものである。⁹⁾ 一九七〇年代まで、この制度は、従来通り主に経済規制行政を中心に一般法であるA P Aによって保障されていた身分上と職権上の独立性の下で運用されていた。これに対し、六〇年代以降、この制度は、次第に社会保障行政に展開しその重心を移行させた。¹⁰⁾ しかも、社会保障行政におけるその新たな展開に伴って、連邦社会保障法や行政機関の規則等の個別実定法令において行政法審判官の権限および職権上の独立性がさらに強化されるようになっていく。このような展開の反映として、その名称も行政法審判官に変更されたのである。¹¹⁾ このような権限の拡大と独立性の強化を通じて、社会保障行政における行政法審判官の第三者性が確保され、その聴聞決定の公正性も高く評価されている。とくに、八〇年代の前半において財政削減を目的とする定期的な資

格再認定の否認決定に対する不服審査請求の六〇%以上を認容したという実績から、行政法審判官の権限行使の公正さは、さらに裁判所、国会および法曹界の注目と支持を集め、行政審査聴聞制度に対する国民側の信頼性をいっそう高めるようになった。なぜ、アメリカの「社会保障行政法審判官」制度がこのような役割を果たしているかという問題の検討は、当該制度の生成と展開およびその過程における権限拡大と独立性の強化をめぐる立法的経緯をぬきにしては適切に行われえない。それゆえに、本稿は、第一章で、行政法審判官制度がいかなる立法的背景のもとでいかにして制度化されてきたのかを辿りつつ、その制度化のプロセスにおいて行政法審判官の地位の向上と権限の拡大をめぐる諸問題およびその立法的解決策を検討するとともに、APAにおける行政法審判官制度の基本構造を分析する。¹⁴⁾第二章は、行政法審判官制度がいかなる要因によって社会保障行政において展開されるようになったのか、そこで行政法審判官の権限と独立性にどのような変化およびその機能の強化にどのような法的存在理由があつたかを検討する。第三章は、「社会保障行政法審判官」制度の基本構造およびその法構造における公正性と独立性をめぐる諸問題を検討する。

注

(1) 拙稿「アメリカ社会保障行政における聴聞手続の法構造」『社会保障行政法審判官』による聴聞決定を中心に―(一)―(三・完)―名古屋大学法政論集一八八号八二頁以下、一八九号四〇三頁以下、一九〇号二六九頁以下参照。

(2) 行政手続という概念は、日本では通常事前手続のことをさして理解されているが、本稿では、事前と事後の手続を含めた概念として用いる。行政手続の概念についての詳しい整理紹介は、青木康『行政手続法指針「新版」』(ぎょうせい、一九九一年)一〇頁以下参照。

- (3) 室井力編『新現代行政法入門(1)』(法律文化社、二〇〇一年)二四五頁以下(紙野健二執筆)参照。
- (4) 室井力・紙野健二編著『地方自治体と行政手続』(新日本法規、一九九六年)六頁以下参照。
- (5) 本稿の検討対象たる行政法審判官を除くほか、アメリカには、なお行政法審判官以外の聴聞主宰者が数多く存在している。
See, John H. Frye, III, *Survey of Non-ALJs Hearing Programs in the Federal Government*, 44 ADMIN. L. REV. 261(1992).
- (6) 拙稿前掲論文(一)注(1)八二〜八四頁参照。
- (7) A P Aにおける行政法審判官という用語は、一九四七年の審理官(examiner)から一九六六年の聴聞審理官(hearing examiner)に、さらに一九七二年の人事委員会(Civil Service Commission)の規則改正をはじめとして一九七八年のA P Aの改正において現在の名称に改称された。See 37 Fed.Reg. 16,787(1972); Pub. L. No.95-251 § 2(a)(10), 92 Stat. 183, 197.その他にも様々な名称が使われた。See Cranton, *A Title Change for Federal Hearing Examiners? A Rose By Any Other Name ...*, 40 GEO. WASH. L. REV. 918 (1972); Mans, *Selecting the 'Hidden Judiciary': How the Merit Works in Choosing Administrative Law Judges*, 63 JUDICATURE 60(1979), Margardt & Wheat, *Hidden Allocators-Administrative Law Judges and Regulatory Reform*, 2 LAW & POLICY Q. 472(1980); Lubbers, *Federal Administrative Law Judges: A Focus on Our Invisible Judiciary*, 33 ADMIN. L. REV. 109(1981).本稿は、特にこのうちのみならず限り行政法審判官の語を前述の諸名称を含む概念として用いる。
- (8) Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237(1946), Ch. 324, § 8 1-12.
- (9) Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237(1946), Ch. 324, § 8 5(c), 7, 8, 11.
- (10) 一九九六年現在、総員数一三三三三名の行政法審判官に一〇六〇名が社会保障行政機関に配属されている。See, Jeffrey S. Lubbers, *APA-Adjudication: Is the Question for Uniformity Faltering?*, 10 ADMIN. L. J. 65, 70(1996).行政法審判官の総員数に対する「社会保障行政法審判官」の割合は、一九四七年の六・二%、一九六二年の三三・二%、一九七四年の五四・四%、一九八三年の六九%および一九九八年の八三・七%という推移になっていた。宇賀克也『アメリカ行政法(第2版)』(弘文堂、二〇〇

- 〇年) 一三九頁参照。
- (11) See Lubbers, *supra* note 7, at 110.
- (12) 一九八一年五月から一九八四年五月までの四年間に、約二二〇万件の受給者の資格再認定が行われ、第一次認定の段階でその資格が否認された約四九万件の拒否決定のうち、行政法審判官の聴聞決定を経た後、審査請求の六〇%以上にあたる二一万件以上が行政法審判官の決定によって認容された。See Donna Price Cofer, *The Question of Independence continues: Administrative Law Judges with the Social Security Administration*, 69 JUDICATURE 230(Dec.-Jan.1986); See also, *U.S. Magistrate Rejects Reagan Policy on Benefits*, N. Y. TIMES, May 12, 1985, at 23, col. 1.
- (13) See *Statement of Ronald G. Bernoski, Testimony Before the Subcommittees on Social Security and Human Resources of the House Committee on Ways and Means Hearing on the Management of Disability Cases*, Oct. 21, 1999, available in http://www.house.gov/ways_means/106.con.../1021 Bern.ht, Nov. 18, 2000, at 5-6.
- (14) 行政法審判官制度の紹介や検討については次のような文献がある。宇賀克也『アメリカ行政法(第2版)』(弘文堂、二〇〇〇年) 一一二頁以下、同「行政法判事のセントラルパネルシステム(上)(下)」自治研究六一巻一一号一八頁以下、一二号一七頁以下(一九八五年)、中川政直「行政審判官論」雄川一郎・塩野宏・團部逸夫編『現代行政法体系第七巻』(有斐閣、一九八五年) 五三頁以下、宇賀克也「行政法判事——その現状と改革の動き(上)(下)」ジュリスト八二六号七〇以下、八二七号六一頁以下(一九八四年)、清水睦「行政審査官」鶴飼信成編『行政手続の研究』(有信堂、一九六一年) 一二五頁以下、小高剛「聴聞審理官の機能について——適正手続要請の側面」立命法學三五号(一九六〇年) 三七頁以下、成田頼明編著『行政手続の比較研究』二七八頁以下(外間寛執筆)。

第一章 経済規制行政における行政法審判官制度の生成

第一節 初期における審理官の任用をめぐる諸問題

一 アメリカの行政機関における行政権限の拡大は、立法、司法、執行の三つの権限を集中する独立行政委員会の生成と展開に対応している。三権分立の原理と抑制・均衡の関係を強調するアメリカの連邦憲法構造の下で、法を決定する権限、すなわち個人の憲法上の権利を剥奪しまたは制限する経済規制に関する裁決を行う権限は、従来伝統的にこれらの権利を保護するためのデュー・プロセスを代表する裁判所に専属していた¹⁶⁾。しかし、周知のように十九世紀の後半から産業社会の構造変化に伴うさまざまな社会的・経済的矛盾に直面して、従来の裁判所による裁決権限の行使のみによつては、もはや多種多様に複雑化してきた社会的諸要求を適切に処理することができなくなった。それゆえに、これらの諸問題を適切に対処するために、州際通商委員会をはじめとする独立行政委員会が数多く設立されてきた¹⁷⁾。このような行政委員会には、従来の執行権に加えて、立法府からの委任立法権限と裁判所からの裁決権限も制定法上の規定および裁判所の判例の承認を通じて授与された¹⁸⁾。すなわち、経済規制政策を策定するとともに、これを遂行するために設置された独立行政委員会には、立法、司法、執行等の政府機能が集中するようになっており、司法的性格をもつ裁決権限は、その諸機能の一つになっている¹⁹⁾。

こうした独立行政委員会への権限の集中および規制行政の作用範囲の拡大に伴って行政機関の職務も大量のほつてきており、しかもそれぞれの職務の遂行に要求される専門性がいつそう高くなつてきたため、行政機関の長は、實際上事案の最終的決定しかみずから行うことができないうようになり、委任立法と裁決の両方にかかわる(聴聞と

決定を含む) 諸権限をすべてみずから行うことがほぼ不可能となった。²⁰⁾ それゆえに、行政機関の長は、本来みずから行使すべき権限をさらにその行政機関の組織内部に配置される行政職員に下位委任し規制行政の効率化を図ることが当然要請されるようになったのである。²¹⁾ そのうち、裁決権限の行使に関しては、独立行政委員会の発展初期から、衡平裁判所の実務の例により行政機関の長に代わって聴聞の主宰、証人の証言の聴取、事案調査、事実判断と法的結論をまとめる報告書の作成、決定の準備や勧告などの権限を付与される特別代理人や審理官の任命およびこれらの職員に対する下位授権は、独立行政委員会の行政過程において広汎に行われてきた。²²⁾

まず、宣誓を行わせたうえで証人を審問し証拠を受理する権限を有する特別代理人または審理官 (examiner) の任用権限を独立行政委員会に最初に付与したヘッバーン法 (一九〇六)²³⁾ は、通常アメリカの行政権の発展過程における行政法審判官制度の嚆矢とされている。²⁴⁾ 州際通商委員会は、同法の授権にもとづく審理官の任命を通じて、比較的軽微な事案の聴聞主宰および証拠受理にもとづく聴聞調査の作成責務から免れることが可能になった。²⁵⁾ さらに、一九一四年に同じような権限を有する審理官の任命が連邦取引委員会 (FTC) に授権された。²⁶⁾ また、一九一七年以降、審理官による報告書の作成もはじまった。このような権限の付与は、その後における独立行政委員会の授権法律の多くにおいて援用され、A P Aにおける行政法審判官による第一次決定と勧告的決定の原型となった。²⁷⁾ A P Aの制定以前には、ほとんどの行政機関は、すでに審理官または聴聞官を任命し、かつこれらの審理官に聴聞の主宰、調書の作成、暫定的決定や中間報告の作成等の権限を授与していた。

二 しかしながら、一九四〇年代までのアメリカにおいては、行政権の拡大に対応するための手続的デュー・プロセス法理は、まだ生成の初期段階にあった。そして、手続的公正やこれを確保するための審理官制度のあり方を規定する一般的な法理もまだ形成されていなかった。また、審理官の任用を行政機関に授権した個別的な制定法も、

単に任用権限の授權規定を設けたのみで、ほとんど審理官の地位、権限などの事項を定めなかった。それゆえに、審理官の任用の要否やその職務権限のあり方については、ほとんど行政実務上の実際的必要から行政機関の裁量によって決められていた。その結果、まず、この時期の審理官は、単に審理のみを付託された職員でなく、行政機関の裁量によって実際上の必要に応じてその他の広汎な職務にも活用されるものと考えられていた。すなわち、行政機関の裁量によって、審理官は、もっぱら聴聞の実施に携わるものもあれば、聴聞の主宰、調書の作成などの司法的職務をも担当するほか、調査的・訴追的職務を同時に担当する場合もあり、必ずしも準裁判官的役割や職務を担当するに限定されるわけではなかった。このような審理官の職務機能の混合は、「何人も自らの事案において裁判官になることはできない」という決定の公正性を担保するための伝統的な法原則から許容されたいものであったため、批判的的となっていた。より本質的にいえば、この問題は、行政委員会への司法・立法・執行の三つの権力の集中によってもたらされた行政裁決に対する不信や不安から生じてきた問題でもあった。それゆえに、この問題を解消するために、三〇年代からAPAAの制定までの時期においては、審理官の職務権限の配置をめぐって、「組織的機能分離」説と「内部的機能分離」説がそれぞれ主張されていた。³⁰⁾

三 次に、この時期における審理官には、その機能と権限を規定する明確な法理がなく、しかも機能混合の問題を抱えていたため、その機能と権限に相応しい身分上や職権上の独立性の保障もほとんど判例法理や制定法において考慮されていなかった。³²⁾ それゆえに、審理官の権限行使の公正性に影響を与えかねない選考基準、任用期間、事案割当、俸給水準、職務評価および免職処分等の身分保障事項に関しては、ほぼ通常の公務員と同じように行政機関の完全な統制の下に置かれていた。³³⁾ これらは、予断と偏見等を含む裁決の不正をもたらしただのみでなく、公正な手続それ自体を否定するものになりかねない問題を抱え、前述の機能混合の問題と連動して審理官の権限行使の公

正性をいかにして確保するかという大きな課題を残していた。この点については、従来連邦地方裁判所の裁判官の地位に近いものにすべきか（以下「地裁裁判官説」という）、上院の承認をえたうえで大統領によって任命され行政機関から独立する終身制の「行政審判官 (administrative judge)」のような地位のものにすべきか（以下「行政審判官説」という）、またはいくつかの身分保障を与える審理官を行政機関の下級職員として維持すべきか（以下「行政機関職員説」という）といった議論は、立法論としてすでになされていた。³⁴⁾

また、審理官の権限行使の公正性をめぐるもう一つの問題として、いわゆる偏見による忌避の問題が存在していた。偏見による忌避の伝統的な根拠として、事案に係わる明確な金銭的利害関係の存在が常にあげられていた。この点は審理官の場合にも適用されることには問題がないであろう。しかし、前述のように行政機関に所属ししかもその身分や権限内容がほとんど行政機関の裁量的統制の下に置かれている審理官の任用状況からすると、行政機関は、通常当該行政機関の政策に対する強度な擁護傾向をもつ者を任用することになりかねない。このようなことは、しばしば金銭利害関係の以上に審理官の任務遂行の公正性に影響を与えるおそれが大きい。したがって、このような傾向が相当に顕著である場合に、これを忌避の事由とすることが許容されるか否かが問題となる。一般的には、容認されると解する主張と、それを最小限に抑えるべきという見解に二分されていた。³⁵⁾

四 なお、行政機関の裁量的下位授權によって授与された審理官の権限については、一貫した実務慣行が見られなかった。この時期における審理官の役割は、通常行政機関からの権限授与いかんによって、決定を行う権限をもたない単なる助言者から行政機関の決定に対する実質的・決定的な影響力をもつ実質的決定者まで多種多様であった。そのために、そこで付与された権限も同様であった。例えば、聴聞主宰に関する権限については、証人召喚令状の署名と発給の権限を付与しているか否かは、行政機関によって異なつた³⁶⁾、当事者やその代理人の申立に対す

る制限の権限も行政機関の間に一貫した慣行が存在していなかった。³⁷⁾また、聴聞は審理官によって主宰されるから、争点と証拠の整理、事実判断、法的結論などをまとめる聴聞報告も、審理官によって作成されるのが当然であると思われるが、これと異なる慣行も多く存在していた。³⁸⁾さらに、審理官に対する行政機関の決定に関する権限の授与も異なっていた。連邦電力委員会（FPC）、全国労使関係委員会（NLRB）、証券取引委員会（SEC）、連邦アルコール庁等における一般的な慣行は、審理官が報告作成以後の決定過程に関与しないものであった。これらに対し、州際通商委員会、海事委員会、農務省等においては、第一次決定（initial decision）の案を作成する権限も審理官に授与されていた。³⁹⁾しかし、わずかの例外を除けば、これらの決定に関する権限は、単に行政機関が第一次決定の作成に対する勧告的なものすぎないとされ、審理官も行政機関の従属的な者の役割を担うにすぎないとされていた。⁴¹⁾しかも、実際上行政機関の長は、その最終的決定に必要な記録の摘要、判断や意見の作成などにおいてはほとんど審理官でなくその他の下級職員に依存していた。⁴²⁾このように、審理官の権限は、制定法によって行政機関に授与された権限の範囲はもちろん、行政機関の裁量的下位授権の程度によっても制約を受けざるをえなかったのである。

五 審理官が司法的性格の権限を行使することから、その権限行使を独立して行うことは、裁決手続の公正性を確保するために必要不可欠である。しかし、前述のように審理官の任免、職務権限、地位身分は、すべて行政機関の裁量的統制の下に置かれていた。このような統制の下で、審理官の職権上の独立性保障は、ほとんど行政機関によって考慮されたことはなかった。まず、審理官への事案割当は、慣行上首席審理官（chief examiner）の裁量に委ねられていた。前述の裁量的な任免や権限授与のほかに、このような事案割当の操作を通じて、行政機関は、審理官に対する差別的処遇を行うこともありえた。また、前述のように聴聞を実際に主宰した審理官が聴聞の結果に基づく報告を自ら作成するのが当然なことであったとしても、審理官は、慣行上しばしばその報告案を作成する際に上

司の助言を求めたり他の職員と協議する例がみられた。審理官によって作成された報告は、それが行政機関に送付される前に、さらに聴聞主宰を行っていない首席審理官などの再審査や再検討によって修正を加えられることもあった。例えば、当時の州際通商委員会の金融部においては決定をいかに行うべきかという勧告や報告案を作成する際にこのような実務慣行が行われていた。同様の慣行は州際通商委員会の正式事件部においても行われていた。これらの慣行は、要するに審理官の報告書がそもそも最終的決定の調書の一部とはならず委員会への単なる勧告にすぎないとされたため、その作成権限の行使の独立性保障がさほど重要なものではないと認識されたからである。しかし、これらは、審理官の責任回避や聴聞報告の恣意的な作成のおそれをもたらし、聴聞を無意味ならしめかねない問題を抱えていた。⁴³⁾このような審理官の聴聞報告の内部的位置付けによって、行政機関は、対外的に審理官の報告的報告を聴聞参加者に送付しその反対意見を求める「OC」のような実務慣行もあったが、ERC（連邦動力委員会）や郵政省のように一貫して審理官の中間報告を秘密として保持し当事者への開示を拒否し、全国労使関係委員会のように非公式的報告のみを作成し、連邦取引委員会のように当事者に証言の要約のみを開示するにすぎない例もあった。⁴⁴⁾

六 さらに、行政機関における裁決事案の大量化や専門化により、その長や委員が従来の裁判所の裁判官個人による聴聞と決定のように個人的に聴聞を主宰し決定を行うことが不可能になった。それゆえに、裁決に関する行政機関の長や委員の職務の軽減を図るために、裁決を機能的に聴聞と決定に分離し聴聞の権限を審理官に下位授権することを通じて審理官の任用が行われてきていた。このような裁決権限の分離のもとで、審理官は、前述のように第一次決定の案を作成する権限を授与されている場合においても、その地位は行政機関の決定作成に対する勧告的・助言的なものにすぎないとされたため、審理官の聴聞主宰の結果にもとづくその事実認定と法的判断を、いかにし

て確実にかつ公正に行政機関の決定に反映させるかが課題と認識されはじめた。⁴⁶ とりわけ「決定を行う者は聴聞を行うべし (One who decide must hear)」という司法的伝統⁴⁷からして、裁決における聴聞と決定の権限分離それ自体がはたして許容されるか否かを検討しなければならなかった。

この問題は、一九三六年の *Morgan* 事件⁴⁸において、審理官の権限の独立性をめぐる諸問題の一つとして、主な争点となった。連邦最高裁判所は、この事件において、「聴聞とは、証拠と意見陳述の聴取である。もし命令の基礎となる事実を判断する者が証拠または意見陳述を考慮しなかったとすれば、聴聞が行われなかったと考えられる」としたうえで、「ある行政職員が証拠を審理し、証拠を考慮しなかった他の行政職員が事実認定を行い、命令を作成することができるという主張には何ら根拠もない。このような見解によれば、ある行政職員が証拠と意見陳述を聴取し事実に関する一定の結論に達しているにもかかわらず、証拠や意見陳述のいずれも聴取することなくしかも考慮しなかった他の行政職員がその結論を覆し、政策のためにまったく異なった結論を表明することが可能となる」と、「こうした義務は証拠または意見陳述を考慮しなかった者によって遂行されえない。それは、裁判官の義務に類似する個人的な義務でもある。決定を行う者は聴聞を行わなければならない」と判示した。⁴⁹

こうした連邦最高裁の判示は、解釈論的には次のような理解が可能となる。まず、決定を行う行政機関の長や委員は、他人の協力をえることなく聴聞と決定を含む裁決権限のすべてを自ら行使しなければならないという解釈である。しかし、このような見解は、行政機関における審理官制度の前述の発展経緯からすれば、審理官制度または行政委員会制度それ自体を破壊することになりかねない。したがって、このような見解をそのまま行政機関に直接に適用することは不可能であった。⁵⁰ 次には、決定を行う者は、当然に実際上聴聞を行う審理官でなければならないという解釈である。このような見解は、ある意味では前述の完全分離説すなわち組織的分離説と軌を一にする側面

がある。しかし、この時期における経済規制行政は、従来の判例法の伝統の影響により、しばしば裁決の方式による具体的な事案決定の積重ねを通じてその政策を形成していた。すなわち、この時期においては政策策定を代表する規則制定という行政手法がなお成熟する時期に至らず、多くの政策は、裁決の方式を通じて判例法と同様に形成されていたため、裁決にも政策形成的な要素が多く含まれていた。それゆえに、行政機関の決定権限を完全に審理官に付与すべしとするこの解釈は、規制政策の成否にかかわる行政機関の政策責任が長や委員会にあるべしという見解からすれば非現実的であつたともいわざるをえない。

そして、厳格的な解釈には前述のように実際上の限界があつたため、Morgan 判決における「聴聞を行わなければならぬ」という文言は、結果として、組織的決定の観点からして聴聞で受理された証拠が決定を行う者によって斟酌されなければならず、すなわち決定者は審理官が聴聞で受理した証拠を適切に考慮しなければならぬことを意味するとより柔軟的に折衷的に解されざるをえなかつた。しかし、このような解釈にも、行政機関が決定を行う際に審理官の事実判断と法的結論をどの程度まで適切に考慮しなければならぬかという判断基準が必ずしも明確ではないという難点がある。⁵¹ それに、大きな行政機関になればなるほど、または処理事案が大量になればなるほど、行政機関の長や委員会は、すべての事案につき審理官が行つた聴聞での証拠をみずから究明したうえで決定を下すことも不可能とならう。結局、この問題の解決は、さらに規則制定と裁決の分立、審理官への決定権限の強化、長や委員会の決定権限の低位授権などの問題にかかわつていた。

七　かくして、四〇年代までの時期においては、アメリカ政府の行政部門は、立法、執行、司法の三権力を集中する行政機関を中心に実際上の需要に応じて成長してきた。⁵² このような行政機関の役割の増大に対応して、その長や委員会の職務負担を軽減するために審理官への準司法的権限の授与が次第に強化されてきてはいるものの、多くの

授権法律が定めるところからもわかるように、これらの審理官の身分地位や権限は、その他の機能を担う行政職員の上回るものでなく、同じく行政機関の立法的裁量および行政管理のもとに置かれており、独立性を有していなかった。とはいえ、この時期における審理官の役割の準司法的性格は、その権限の拡大に伴って、徐々にその重要性を増してきていた。そのため、第一審裁判官に類似する審理官の準司法的機能をめぐる前述の諸問題は、行政手続における審理官の身分上と職権上の独立性の強化を中心として、四〇年代における行政手続改革の重大な課題となっていた。

第二節 立法上の対応と行政法審判官制度の生成

一 一九三〇年代以降、行政機関における権力集中の現象から生じた審理官をめぐる前述の諸問題については、立法的解決の議論が次第になされるようになってきた。まず、一九三三年にアメリカ法曹協会は、特別行政法院 (Special administrative court) 制度の創設を提案した。⁵⁴⁾ この提案は、執行・立法・司法の三機能を集中した行政機関から司法的機能を分離することを求める「組織的機能分離」説を明確に主張した最初の立法的提言であった。

次に一九三七年の大統領特別委員会報告は、⁵⁵⁾ その当時行政的職務とともに司法的職務も担当する行政機関の組織形態が憲法上の制約を受けない政府の第四部門へ発展するおそれがあること、⁵⁶⁾ さらに同一の者が同時に訴追者と裁決者を担当する実務が司法的公平性を損なうのみでなく当該公平性に対する国民の信頼を失墜させることにもなることに鑑みて、⁵⁷⁾ すべての規制行政機関を行政部門と司法部門に分割すべきとし、後者は聴聞の調書および事実認定

にもとづき公益と私益に影響を与える決定を行うための公正のかつ独立的行政機関として位置付けることを主張した。⁵⁸⁾この委員会報告の趣旨も、「組織的機能分離」説を主張したものである。その主な目的は、要するに組織上の分離を通じて訴追機能を担当する行政機関から司法的職務を遂行する司法部門の独立性を確保し、これをもってその裁決の司法的公正性を担保することにあるといえよう。確かに、このような完全の・組織的独立が実現できれば、前述の審理官による司法的権限行使をめぐる諸問題の多くは、克服が可能であったと思われる。しかし、行政機関における機能結合の問題は、それぞれの行政機関の発展歴史からすると、決して一概に完全の・組織的独立の裁決機関を通じて容易に解消されることはできなかった。この「組織的機能分離」説は、従来分立していた立法、司法、執行の憲法構造が二〇世紀の社会的・経済的諸問題に十分に対応できなかったために、これらの機能の結合を實際に必要不可欠として発展してきた行政機関を、一九世紀の末葉へ逆戻りさせかねなかった。⁵⁹⁾したがって、裁決の公正性の確保およびこれを担保するための審理官の機能と権限のあり方をめぐる諸問題は、前節でのべたように単純に司法的機能を行政機関から組織的に分離することのみによって克服されることのできる問題ではなかった。これらの問題は、行政機関への権力集中の歴史的背景、司法的作用を代表する裁決と立法的作用を代表する規則制定の分立、正式手続と略式手続の相違、審理官の地位と権限、行政審査、司法審査などの視点から、より包括的に行政手続の全般に即した検討を必要としなければならなかった。

二 かくして、一九四一年に、行政手続に関する司法長官委員会の最終報告（以下「最終報告」という）は、行政法における手続改革の包括的な研究調査の成果として提出された。⁶⁰⁾この最終報告は、その当時までの各行政機関の組織、手続および審理官の機能と権限などの事項に関する実態調査を踏まえたうえで、審理官の役割をめぐる立法的位置付けを次のように勧告した。

まず、機能結合の問題について、最終報告は、調査的・訴追的機能と決定的機能の結合問題を解決する必要性を意識しながらも、従来の「組織的機能分離」説と異なり、その解決の道を各行政機関の組織内部における訴追的機能と裁決的機能の内部的分離に求めるべきとする「内部的機能分離」説を多数意見として勧告した。⁶² その主な理由は次のとおりである。第一に、行政機関は一人またはわずかの職員のみによってではなく、多数の職員によって構成される組織体であるため、機能結合の真の問題の所在は、実際上一人の職員が同時に訴追と裁決の両機能を担当することではなく、いかにして調査・訴追機能を担当する職員を決定作成への関与から排除するかにある。第二に、行政機関の組織内部には、各種の内部的機能分離の可能性が存在している。それゆえに、聴聞と決定を除くほか事案のすべての側面から独立する審理官の設置という適切な内部的機能分離、および公開的聴聞手続においてしか調査・訴追を行う職員に意見陳述させない制度作りによって、實際上第一次決定と最終的決定における前述の機能混合 (commingling of functions)⁶³ 問題を解消することができる。第三に、とりわけ裁決機能が行政機関の主要な職務でない場合および裁決機能が政策上行政機関の他の機能とは密接に相互関連し相互に調和しなければならぬ場合には、これらの権限を授与する制定法が追求すべき法の目的および私益の混乱の防止の必要などを考慮すれば、完全の組織的機能分離の主張は、適切でないとともにそのもたらしうるコストが大きすぎる。⁶⁴ 第四に、行政機関が訴追と決定の機能を同時に担当するとすれば、その時間や費用を節約するために通常事実や法について欠陥のある事案を訴追しないであろう。その反対に、組織的機能分離は、不可避的に争訟の増加と当事者の負担加重をもたらす可能性がある。⁶⁵ 第五に、完全な機能分離は、制定法の執行をより困難にすることによって、制定法が保護しよとする利益と規制しようとする利益のいずれにも不利な影響を与える可能性がある。⁶⁶ これらの理由から勧告された内部的機能分離説は、組織上行政機関内部の異なる配置を通じて、聴聞の主宰と証拠の評価を行うとともに第一次的判

断と命令を作成する行政職員と、調査の遂行と事案の追行を行う行政職員とを分離したうえで、前者の機能を完全に聴聞と決定に限定する主張であった。その趣旨は、組織内部の異なる配置を通じて事実上や実際上の機能分離を確保することにあった。

しかし、このような多数意見に対し、従来の「組織的機能分離」説を基礎とする少数意見も最終報告に併記された。この少数意見は、最終報告の主な枠組みを受け入れるとともに、適切な司法審査と公平な手続法典と組み合わせるならば、多数意見も行政裁決の公正性を大幅に促進することができる⁶⁷と認めながらも、より適切な解決方案を求めるために、次の理由から完全な組織的機能分離を主張した。第一に、歴史の伝統からすれば、訴追者が同時に訴追と裁判を行ってはならないことは公平な裁決の本質的事項である。それゆえに、立法者、調査者、訴追者、裁判官ないし上訴審判所 (Appellate Tribunal) の諸機能を単一の行政機関に結合させることは、公正な裁決者のみずからの事案を主張しその保護を請求する機会を当事者から剥奪することになる。第二に、歴史的・法的・実務的な経緯から法の執行における継続性と一致を確保するために単一の行政機関における機能結合がなされてきたとしても、これは、執行部門の部局や職員に類似の機能を付与する一段階にすぎない。緊急事態や新しい問題に迅速に対処するために設置された行政機関は、固定的で再編成されることのできないものとしてみる必要がなく、政府の伝統的な構造に適合させていく必要がある。ある特定の分野について国民が影響を受けることになり、組織の再編成を必要とする場合においては、十分な研究調査および詳細な勧告を踏まえて、関税裁判所や租税上訴委員会のような専門的・個別的な裁決審判所を設置することもある。問題の核心は、争訟事案の裁決権限を裁判所や委員会のような独立の組織団体に付与することにある。第三に、行政機関は実際上そのいずれも少数の官員によって支配される。したがって、内部的機能分離の有効性が限られている。第四に、従来の司法省と裁判所、内国歳入局と租税上

訴委員会などの実例からみれば、組織的機能分離が争訟の増加と当事者の負担加重をもたらすという指摘も必ずしも適切ではない。第五に、規則制定の権限を通じて、訴追の行政機関は、内国歳入委員会と同様に個別の事案において裁決行政機関が主にその政策を適用するように詳細な政策を規定することができる。⁶⁵⁾ 以上の理由から、少数意見は、機能分離の必要性を正式裁決における最終的決定に限定したうえで、個人と政府の間における事実争訟の事案については完全な機能分離を主張した。もちろん、少数意見は、内部的機能分離の有効性を完全に否定したわけではない。許認可や政府給付の申請などのように広汎な行政裁量が存在している限りでは完全な組織的機能分離が不可能である行政分野においては、内部的機能分離が必要であるとも認めたのである。⁶⁶⁾

少数意見の理由から分かるように、そこで主張されていた「組織的機能分離」は、従来の「組織的機能分離」説とはやや異なり、全般的制度再編ではなく個別分野における具体的研究調査を踏まえた漸進的な完全の機能分離を主な内容とする意見であった。このような漸進的な分野別の組織的機能分離説は、各分野の個別制定法の改正において長期的な立法政策の指針としては適切であるかもしれない。しかし、各種の行政機関に遍在する審理官をめぐる諸問題に全般的に対応するための一般的な立法指針としては、なお適用範囲的にも時期的にも必ずしも適切ではないところがあった。したがって、行政機関の全般的な問題の立法的解決において、内部的機能分離説は最善策ではないといえるかもしれないものの、行政機関の機能分離におけるその有用性を少数意見も認めざるをえなかった。とはいえ、多数説の内部的機能分離説は、調査・訴追者と聴聞・決定者が同一の行政機関の監督下に置かれている限り、各機能間の相互影響または調査・訴追と裁決の責任を同時に負う行政機関の監督から、いかにして審理官の独立性を實際に確保するかという基本的な課題を抱えている。⁷⁰⁾ この点に関して、最終報告は、その解決策として聴聞の主宰と第一次決定を担当する審理官 (hearing officers) 制度の創設を勧告した。

三 行政機関の長は、すでにのべたようにすべての事案の聴聞をみずから行うことが不可能となり、その機能も指揮監督および異議のある事案に関する聴聞を担当することに限定し、通常の聴聞と決定の権限を下級官員に再授権せざるをえないようになっていた。⁷¹⁾したがって、最終報告は、このような客観的な事情を踏まえて、行政裁決における第一次決定の公正性を確保することができれば行政機関に対する多くの批判を克服することができるであろうと想定し、しかも、この目標を達成するためには、事案争点の理解能力および事案処理の公正性の確保を通じて国民の信頼を保持する能力をもった、聴聞と第一次決定を担当する審理官が必要不可欠であると勧告した。⁷²⁾このような審理官は、まず内部的機能分離の原則に従って、いずれの行政機関の組織においても個別の行政部に配属されるときにも、聴聞の主宰、聴聞前の協議および第一次決定に関する職務を除くほか他の機能を担当してはならないとされた。⁷³⁾かくして審理官の機能を明確に司法的職務すなわち聴聞と決定に限定したうえで、その司法的職務の遂行に必要な不可欠な諸権限、すなわち聴聞前会談の実施、聴聞の主宰、召喚令状の発給、口頭陳述の指揮、異議の裁定、無関連や重要でない証拠の排除、質問形式の決定、他の聴聞の進行における職務の実施、事実の判断、法的結論の作成および命令の作成に関する諸権限は、制定法により適切に審理官に授与されなければならないとした。⁷⁴⁾最終報告は、このような審理官の機能と権限の明確化を通じて、前節で触れた機能混合と権限不明確の問題を克服しようとした。特に、審理官の判断の重要性、すなわち行政機関の決定に対する審理官の参与の程度をめぐる問題については、最終報告は、従来助言者にすぎなかった審理官の役割を実質的決定者にまで高めるために、当事者の請求や職権に基づく審査がない限り、行政機関の最終決定となる第一次決定の権限を審理官に付与するように勧告した。⁷⁵⁾このように第一次決定段階における聴聞と決定の権限再結合およびその公正性の確保を通じて、「決定を行う者は聴聞を行わなければならない」との原則を守ろうとした。

四 しかし、少数意見が指摘したように、審理官は、その任命、事案配分、人事記録、職務評価が調査と訴追を担当する同一の行政機関の統制に服する限り、その十分な独立を保つことができず、その聴聞と決定の公正性も期待できないようになりかねない。⁽⁷⁶⁾ しかも、国民が審理官の権限行使の公正性に対する信頼を失うなら、行政機関それ自体の有効性も阻害されることになる。⁽⁷⁷⁾ したがって、最終報告は、審理官の身分の位置付けについて「行政機関職員説」を採用した以上、当然に審理官の選考、任用、免職、俸給など身分上の独立性をめぐる問題を解消しうる制定法上の措置を提示しなければならなかったであろう。

まず、審理官の選考について、従来の組織的分離説においては、審理官は、大統領による任命および上院による同意が提言されていた。これに対し、最終報告は、裁決者の専門性の要求、行政機関の長と審理官との授権関係、および行政機関それ自体の有用性などの観点から、審理官の任用に関する行政機関自身の間与責任の重要性を肯定した。⁽⁷⁸⁾ しかし、その前段階において当該行政機関以外の独立した団体、すなわち連邦行政手続局（The Office of Federal Administrative Procedure）によって審理官候補者の司法的資格と能力を調査し承認する必要があるとした。⁽⁷⁹⁾

次に、審理官（hearing officers）の任用について、報告審議の過程においては、「行政機関職員説」を基本とする三つの提案がなされた。⁽⁸⁰⁾ 第一は、通常の人事システムの枠組みを通じて任免されるとする提案である。第二は、選考、任免、一般監督等の権限を行使する行政手続局を設置する提案である。第三は、合衆国司法会議（Judicial Conference of the United States）が任命した者によって審理官の任免権限を行使する提案である。⁽⁸¹⁾ 最終報告は、実務における職務遂行能力を確保するために、一年間以内の暫定的任用（provisional appointment）または事案の一次的急増や未処理事案の累積などを対処するための一次的任用をそれぞれ認めるべきとし、しかも、常勤的任用、暫定的任用、一次的任用のいずれも当該行政機関の指名をへた後、連邦行政手続局によって承認され任命されなければ

ならないとする第二案を勧告した⁸²⁾。専門性が類似する行政機関の相互間における審理官の人事交流も奨励されるべきとされた。任期については、多くの州における最高裁判所の裁判官の任期を参照して七年間の任期を保障するとした。そのような任用を通じて、公平な聴聞と決定の手続を確保するとした⁸³⁾。

また、任期中の免職については、職務上の非行、職務懈怠または能力不足などの正当な理由が必要であるとともに、連邦行政手続局の構成員からの三名によって構成される独立の審判委員会によって聴聞の機会を付与したうえでこれを決定しなければならないと勧告された⁸⁴⁾。

さらに、俸給の保障については、通常の審理官には年俸七五〇〇ドル、主任審理官には年俸八五〇〇ドル、多数の軽微事案を処理する行政機関の審理官には年俸五〇〇〇ドルをそれぞれ保障するとした。この俸給の水準は、連邦行政手続局の長官に申請しその許可をえなければ、これを引き下げることができなるとともに、七年間の任期中には固定的であり増減できないとされた⁸⁵⁾。

五 これらの身分上の独立性保障は、審理官の権限行使の独立性を向上させることによってその権限行使の公正性を確保することを目的とした。しかし、審理官の職権上の独立性保障は、審理官の権限それ自体およびその権限行使の法的効力のあり方によって左右されるものである。とくに聴聞と決定の権限分離の問題について、それによって二つの望ましくない結果が生じかねないことが最終報告の研究調査の結果から明らかとわかった。まず、決定において重要な役割を果たす審理官は、重要な争点に関する証拠を保有し手続上の争点の数を削減することができ。これに対し、審理官が決定において重要な役割を果たしていない場合においては、証拠が散漫になり、手続の進行も不確定となり、記録も単に行政機関にとって便宜的な情報になるにすぎない。これは時間の浪費と費用の増加を招くことになる。次に、審理官が決定において重要な役割を担わない場合には、行政機関の長は、膨大な記録

を精読しその要旨を抽出する余裕がないために、下級の職員が代わりにその役割を担わなければならない。これらの職員は、審理官でない限りその独立性が保障されていないため、有能であればあるほど、その決定に対する関与が国民の信頼を低下させることになりかねない。なぜなら、これらの職員が証拠を聴聞していないにもかかわらず、その摘要が最終的決定に有力な影響を与えるからである。⁸⁶⁾このような聴聞と決定の権限分離によって生じた問題を解決するために、最終報告は、第一次決定の段階において審理官の権限を拡大し、第一次決定の権限を付与するとともに、事案当事者の一方による不服審査請求がない場合、かつ行政機関の職権的審査が行われない限り、審理官の決定を最終的かつ拘束力のあるものにすべきことを主張した。また、不服審査請求や職権的審査がなされる場合においても審理官の事実判断、法的結論および決定の勧告は、裁判所の審査に服する記録書に含まれるべしと勧告された。その目的は、決定における審理官の権限行使の法的効果を強化することを通じて、裁判所と同じように審理官の決定が第一次決定であると同時に多くの場合には最終的決定ともなることを期待することにあつた。⁸⁷⁾最終報告は、審理官の任免、俸給などの身分上の独立性保障および聴聞と決定におけるその判断と意見の独立性に重要性を与えることを通じて、その権限行使（判断）の公正性を確保し、これによって能力と公平性が法曹界や国民に肯定される有能な者を審理官の職位に引き付けようとしていた。⁸⁸⁾

しかし、ここでの第一次決定は、あくまでも行政機関の長による職権的な審査に服するものであり、審理官の事実判断、法的結論、決定の意見が行政機関の最終的審査においてどれほどの影響力をもつかは、前述の目的がどれほど達成できるかと関連している。また、従来報告案を作成する際に上司の助言、他の職員との協議または首席審理官等による再検討や修正など、審理官の職権上の独立性を損ないかねない問題が第一次決定において生じないのかといった問題もある。後者については、最終報告は、公開の聴聞手続においてのみ調査・訴追を行う職員に意見

陳述させると説明したにとどまった。前者については、最終報告は、不服審査段階における審理官と行政機関との関係は、原審裁判所と上訴裁判所の関係と相当に類似したものであるべきとし、審理官が証拠を受理し証人を観察した場合には審理官がもつとも決定を行う資格を有すると主張した。また、法の結論や解釈および政策の問題について、最終報告は、行政機関は完全な審査を行うことができるが、明白な判断錯誤が示された場合を除けば、審理官の事実判断に対する無視を抑えなければならず、審理官の事実判断と異なる事実を発見した場合においてはその判断の正当化根拠を提示するのみでなく審理官の決定を不意に軽視していいことを確証できるようにその理由を付記しなければならぬと勧告した⁸⁸。なお、審理官の事実判断に不服がある場合にはその事実判断が誤っている部分を指摘するなど特定の理由を提示しなければならないとともに、明白な錯誤がない限り事実判断に関する行政機関の審査範囲をその特定理由に限定すべきであるとした⁸⁹。これらの勧告意見を反対解釈の視点から見れば、行政機関の裁決事案において法の解釈や政策にかかわる問題が少なければ少ないほど、審理官の事実判断と決定に対する行政機関の審査範囲が制約を受けることになる⁹⁰と解される。このような解釈の可能性は、結局七十年代以降における行政法審判官への職権上の独立性のさらなる強化の余地を残すのである。

六 最終報告は、審理官の権限拡大、身分上と職権上の独立性の強化を通じて正式裁決の手續を改善し国民の信頼を向上させる同時に行政の弾力性の基本的要請を維持することもできるとしている⁹¹。とくに、前述の諸勧告は、審理官の発展とは完全に相容れることができ、そこで期待される公正性の目標も達成できると強調されていた⁹²。その主な内容は、要するに行政機関の権限それ自体に変更を加えることなくその権限の範囲内において審理官の身分と権限を強化することを通じてその権限行使の独立性と公正性の向上を図ろうとする提言であった。それゆえに、制定法上、行政機関の準司法的権限をいかに行政機関の長と審理官の間に再配分するかは、不可避的に審理官の職権

上の独立性の如何を規定すると同時に、従来行政機関の裁量的下位授権によって生じている聴聞と決定の公正性をめぐる諸問題をどこまで克服するかを左右するのである。

このように、様々な問題を抱えている最終報告をうけて、審理官（examiner）制度は、立法化への様々な議論をへて、一九四六年のA P Aにおける中心的な部分として制定法上一応の結果を見た。この制度は、さらに一九七二年の人事委員会規則の改正⁹³および一九七八年のA P Aの改正において行政法審判官に改称した⁹⁴。行政法審判官制度は、かくして聴聞手続の公正な運営をできるかぎり保障しようとする努力の産物であり、連邦の行政過程における健全性と公正性を確保しようとしたA P Aの核心的な部分であった。しかし、A P Aにおける行政法審判官制度の内実は、法曹界等からの要請と行政機関の抵抗との妥協の結果にすぎず、最終報告の勧告の内容よりも一歩後退し、裁決の公正性をめぐる諸問題に十分な立法的解決を提供したとはいえないものであった。

第三節 A P Aにおける行政法審判官制度の構造分析

一 A P Aにおける行政法審判官制度は、前述した生成の経緯をへてその主な内容が次のように定められている。第一に、機能分離について、司法的機能、とくに聴聞の主宰を担当する聴聞主宰者は、行政機関、行政機関を構成する合議体の一人もしくは複数のメンバー、またはこの法律により任命された一人もしくは複数の審理官に限定されている⁹⁷。しかも、これらの職員は、行政機関のために調査または訴追の機能を担当する職員、被用者もしくは代理人に対して責任を負い、またはその指揮監督に服してはならないとともに、審理官の職務と責任に反するような職務を担当してはならないとされている⁹⁸。

次に、行政法審判官の権限は、当該行政機関の規則に従い、かつ、行政機関の権限の範囲内で、聴聞主宰者は、(1)宣誓および確約をさせること、(2)召喚令状を発すること、(3)証拠の申立を裁定し関連証拠を受理すること、(4)証言録取書を取りまたはとらせること、(5)聴聞の進行を指揮すること、(6)争点の妥協や単純化を求めるための協議を行うこと、(7)手続上の申立または類似事項を処理すること、(8)第八条に従って決定または勧告的決定を行うこと、(9)その他行政機関の規則に定められた行為を行うとされた。とくに、同法第七条によれば、これらの権限を行使する職員は、第八条の定める勧告的決定または第一次決定を行わなければならない。³⁰⁰⁾行政法審判官と行政機関との間における決定権限の配分においては、行政機関が証拠の受理を主宰しなかった場合は、聴聞を主宰する職員は、第一次決定を行うか、または記録の全部を第一次決定の作成のために行政機関に送付しなければならない。³⁰¹⁾行政機関がみずから証拠の受理を主宰せずに第一次決定を行う場合は、聴聞を主宰する職員が勧告的決定を行わなければならない。³⁰²⁾不服の申立があつた場合または行政機関自身の再審査がなされた場合は、行政機関は、第一次決定を行う場合と同じ権限を有するとされている。³⁰³⁾

第三に、職権行使の公正性について、同法は、聴聞主宰官および第八条に従って決定に参与する職員は、公正にその職務を行わなければならないとともに、これらの職員は、みずから該当の事由があると認めるときは随時に回避することができる³⁰⁴⁾と定めている。しかもこれらの職員の個人的偏見または資格欠如に関する適時かつ十分な宣誓口述書が提出されたとき、行政機関は、当該事案の記録と決定の一部としてこれを決定しなければならないとされている。³⁰⁵⁾また、法により認められた必要な範囲内における一方的事項の処理を除き、聴聞主宰者は、すべての当事者に通知したうえで参加の機会を付与した場合はなければ、当該事件の事実に関するいずれの人または当事者の意見陳述をも聴取してはならない。³⁰⁶⁾

第四に、身分上の独立性について、APAAの規定に反しない限り、公務員法およびその他の法律に従い、第七条および第八条の定める手続を行うために資格と能力を具えた必要多数の行政法審判官は、行政機関によって任用されなければならない。また、行政法審判官は、人事委員会 (Civil Service Commission) が聴聞の機会を付与したうえで、当該聴聞の記録に基づいて決定した正当な理由がある場合でなければ、行政機関によって免職されることはできない。なお、行政法審判官は、行政機関の勧告または評定と無関係に人事委員会の定める俸給を受けることとされており、身分が保障されている。¹⁰⁰

第五に、職権上の独立性について、まず、行政法審判官に対する事案の割当は、可能な限り交替で行われなければならないと¹⁰¹、ある事件について行政機関のために調査または訴追の職務を行う職員、被用者または代理人は、当該事件または事実上これと関連のある事件において、第八条に従ってなされる決定もしくは勧告的決定、または行政機関による再審査に関与しもしくは助言してはならない。¹⁰² また、行政法審判官の権限行使、とくにその決定の効力については、聴聞を主宰する職員が第一次決定を行い、かつ、規則の定める期間内に行政機関に対する不服申立がなされず、または行政機関自身の再審査が行われない場合は、その決定は、さらに別段の手続を必要とせず、当該行政機関の決定となる。¹⁰³ 行政法審判官の決定と行政機関の再審査との関係においては、行政機関は、通知または規則による争点を制限する場合を除き、第一次決定を行う場合と同じ権限を有する。¹⁰⁴ ただし、行政法審判官の聴聞主宰における証言の調書、証拠物および手続において提出された一切の文書および申請は、第八条に従って決定を行うための唯一の記録となるとともに、¹⁰⁵ 第一次決定、勧告的決定および仮決定を含む一切の決定は、記録の一部となる。¹⁰⁶ 司法審査の段階で行政機関の記録に基づいて審査される事案において、裁判所は、実質的証拠によって支持されない行政機関の決定、事実認定および結論を違法として取り消さなければならぬとAPAAによって要

求られている。¹¹⁴

二 A P Aにおける行政法審判官制度のこのような内容は、基本的には最終報告の勧告意見を参酌したものの、それとは異なり一步後退したところも少なくない。それゆえに、行政法審判官をめぐる諸問題は、決してA P Aの立法的解決によって安定化したわけではなく、さらに聴聞と決定手続の全般にわたって検討される必要があると思われる。まず、機能分離については、最終報告は、行政機関の内部において、調査と訴追を担当する職員と異なる部に行政法審判官を配置すべきと勧告したが、A P Aは、内部の異なる部局配置の明記にはいたらず、単に行政法審判官の職務と責任に反してはならないと規定したにとどまった。¹¹⁵

三 審理官の権限の拡大については、すでにのべたように従来審理官の権限は、行政機関の下位授権に依存していたため、その行使の独立性と公正性に様々な問題が生じていた。これらの問題に対処するために、A P Aは、その第七条(b)項の規定において審理官に有すべき諸権限を直接に付与した。したがって、同法によって審理官に付与されたこれらの権限は、もちろん行政機関の権限の範囲内に限定されてはいるものの、行政機関の立法的裁量によって剥奪されることはできない。¹¹⁶しかし、第七条(a)によれば、聴聞の主宰は必ずしも審理官によって行われるとは限らないため、聴聞を主宰する権限が審理官によって行使されない場合に、第一次決定または勧告的決定の権限も第五条(c)項および第八条(b)(7)により審理官によって行使されないこととなる。したがって、正式裁決の場合においても、聴聞の主宰およびこれにもとづく第一次決定の権限を行政法審判官に授与するか否かは、個別的な制定法上の規定を除くと、各行政機関の委任立法的裁量になる。

また、審理官が聴聞を主宰する権限を行使する場合であっても、行政機関は聴聞手続を移行させることができるのが問題となる。この点について、A P Aに関する司法長官の解説書は、行政機関にかような権限が付与されて

いないと解したが、実際には行政機関の規則によることとなっている。¹¹⁷

さらに、審理官が聴聞を主宰する場合は、第五条(c)により、職務を遂行することができないという事情が存在しなければ、第一次決定または勧告的決定を行わなければならないとされている。しかし、審理官が職務を遂行することができなくなった場合には、聴聞を主宰していない他の者が聴聞を再開するか、または直接に第一次決定や勧告的決定を行うことができるか否かが問題である。この点については、通常聴聞における証人の言動が決定作成における重要な要素であるか否かによって決められるべきとされている。¹¹⁸ なお、審理官が聴聞を主宰する場合においても、審理官が事案の第一次決定を行うか、それとも行政機関のために勧告的決定を行うかについては、APAは、その第八条(a)により行政機関がみずから聴聞を主宰せずに第一次決定を行う場合は審理官が先に勧告的決定を行わなければならないという規定からして、行政機関の裁量的運用の余地を残している。このような審理官の権限に対する裁量的運用の可能性が最終報告で想定した公正な実質的決定者としての審理官の役割にどのような影響を及ぼすかが問題となろう。

四 審理官の権限拡大に求められる主な目的は、もちろん最終報告がのべたように審理官に権限行使と行政機関の決定の公正性を確保することにある。最終報告の調査結果によれば、正式的聴聞が行われる場合は行政過程の僅かな部分にすぎない。しかも、そこで取り上げられた問題は通常もつとも論争的であり略式手続によって解決できない国民の権利利益にかかわるものである。そのために、行政手続の公正性を担保するための手続的保障の必要から行政手続の司法化が要請される。司法化された行政手続において中心的な役割を果たす審理官の権限行使の公正性が重要な意義を持つことになる。したがって、審理官は、対外的に聴聞を主宰する行政職員であるため、その身分上および職権上の独立性の如何がその手続上の公正性を左右し、裁決に対する国民の信頼と聴聞にもとづく決定の

正当性に直結している¹¹⁹⁾。換言すれば、外部からの利害関係は当然であるが、主に行政機関との関係において、審理官がその所属の行政機関および機関内部のその他の権限から不当な圧力を受けさせないためにはいかなる保障の制度を設けるべきかは、審理官の権限行使の公正性を規定する主な要素である。

APAは、従来憲法上保障されていない身分上の保障をはじめて審理官に与えた一般的な制定法であった。審理官の身分上の法的位置付けについて、同法は、最終報告が勧告した「行政機関職員説」を採用した。しかし、審理官の身分上の独立性を保障するための諸措置について、同法は、最終報告の勧告をそのまま立法化しなかったことは、前述の内容からうかがわれる。まず、選考と任用について、最終報告は、行政機関によって指名され、新設の連邦行政手続局によって任免されると勧告したが、APAは、それと異なり、審理官の任命権限を行政機関に付与した。しかも、行政法審判官の選考について、同法は、その規定に抵触しない限り公務員法や他の法律により任用すると定めたほか、特にこの点に触れてはいない。それゆえに、行政法審判官の選考は、人事委員会がその規則において選考方法と資格要件を定めることになると解されていた¹²⁰⁾。これは、公平で有能な者を審理官の職位に引き付けるという最終報告が期待していた目標の実現を人事委員会に任せている¹²¹⁾。

これに対し、審理官の在職中の免職については、最終報告の勧告とは異なりながらもその趣旨を採用し免職権限が行政機関に付与されたが、前述のように免職決定の前における聴聞の主宰と正当な理由の有無の決定の権限を人事委員会に付与することによって行政機関から審理官の身分上の独立性を確保しようとしている。さらに審理官の任期に関する明文の保障が設けられていない。

また、審理官の俸給については、行政機関の勧告や評定とは無関係に人事委員会によって定めるとされている。これを通じて審理官の身分上の独立性をその所属の行政機関から保護することができるかといえようが、「行政機関

職員説」を基本とする以上、人事委員会がどのような身分を基準に審理官の俸給を定めるのかは、各行政機関における審理官の位置付けを考慮に入れざるをえないであろう。このことは、また最終報告が勧告した連邦地方裁判所裁判官の俸給の七五％という基準とは異なり、實際上審理官の俸給の保障をより低い水準に引き下げることの要因になっている。¹²³この問題も、有能な者を審理官の職位に引き付けるといった目標を損ねる可能性を有している。

このような行政法審判官の身分上の独立性保障をめぐる問題状況からして、任用前の資格選考についても、その任用された後における身分上の独立性の保障は、個別の制定法上の特別規定を除くほか、実質上人事委員会の裁量に委ねられていくといつてよい。¹²⁴

五 職権上の独立性については、まず、従来行政機関の実務慣行における事案の割当は、首席審判官の裁量に委ねられていたが、APAAは、可能な限り当番制によって事案の割当を行うという努力規定を置いたにとどまった。職権上の独立性に影響を与えかねない事案の割当を行政機関の裁量に残したのである。

次に、APAAは、行政法審判官の決定に対する不服審査請求または行政機関による職権的な再審査のない場合は、それが最終的かつ拘束力を有するものとし、しかも、行政法審判官が第一次決定を行わない場合は、その勧告的決定は、司法審査に服す行政機関の決定の調書の一部になると規定している。¹²⁵これらの決定権限に関する規定からして、行政法審判官の権限行使の独立性は、同法によってかなり強化されたようにみえる。しかし、すでにのべたように行政法審判官が事案の第一次決定を行うかまたは勧告的決定を行うかについては、行政機関の裁量に委ねていると解されている。したがって、行政法審判官が第一次決定や勧告的決定の権限を有するようになったが、そのいづれもお法制度上勧告的なものにすぎないと解される可能性が残っている。しかし、裁決の実際において行政機関が事案の大量性や専門性などの要素によって行政法審判官の公正性と能力に完全なる信頼を置かざるをえない場

合は、行政法審判官の決定は当事者からの不服申立がない限り實際上そのまま行政機関の認めるところとなる。こうなると、行政法審判官の職権上の独立性問題は、むしろ主に行政機関の審査権限の如何によつて左右されることとなると思われる。

そして、行政機関の再審査との関係において、最終報告は、完全な再審査を法の結論や解釈、政策の問題および明白な事実判断の錯誤に限定し、しかも明白な錯誤が存在しない限り事実判断をめぐる行政機関の審査範囲をその特定の理由に限定すべきとする限定的再審査を勧告した。しかし、A P A は、これらの勧告とは異なり、不服申立があったときまたは行政機関自身の再審査がなされたときは、行政機関は、第一次決定を行う場合と同じ権限を有するとしたように、再審査の理由を区別せずに、すべて完全な再審査の権限を行政機関に留保しており、行政法審判官の決定権限上の独立性を最終報告のそれよりも抑えている。しかも、行政機関の最終的決定が行政法審判官の決定と相違する場合においても、その相違の理由を説明する義務が課されていないとされている。とはいえ、行政機関自身による決定の義務を免除するために行政法審判官に対し直接に決定権限を付与し、行政法審判官の第一次決定、勧告的決定または行政機関の仮決定に対する異議申立の適切な機会を当事者に付与するために行政法審判官の決定書作成および当事者への提示の義務を要求し、およびこれらの決定を司法審査に服する行政機関の記録の一部とするA P A の規定は、間接的に行政法審判官の決定の効力を強化することができるといえよう。そのために、行政法審判官の職権上の独立性は、その後における裁判所の司法審査によるところも小さくないであろう。

また、上司の助言、他の職員との協議または首席審理官等による再検討や修正などの問題については、同法第五条(c)項によつて規律されるようになったか否かも問題である。同条項は、法定の例外を除き、すべての当事者に通知し参加の機会を付与しなければ当該事案の事実に関し、いずれの人または当事者の意見陳述を聴取してはならな

いと規定している。しかし、ここで「いずれの人または当事者」とは、行政機関の他の職員を含むか否かが問題である。行政職員を含まないという意見があり、しかも行政機関の内部においても実際上それを認めると解しているようであるが、A P A 第二条(b)項の「当事者」に関する定義が行政機関を含むことから当事者になっていて行政機関の職員を含む、または少なくとも同法第五条(c)項の後半の趣旨から調査や訴追を行う職員およびその指揮監督者を含むと解されるのは当然であろう。しかし、この問題に関する意見を明確に示さなかった最終報告を基礎にして制定されたA P A が前述のような積極的解釈を意識したか否かは明らかではない。

六 前述の構造分析からも伺われるように、A P A は、行政法審判官の選考、等級、俸給、昇進および免職等の人事問題をほぼ人事委員会に委ねている。しかも、政策上の配慮によって審理官の権限に影響を与える裁量的可能性を行政機関に残し、行政法審判官の権限およびその職権上の独立性をできるかぎり抑えている。これは、A P A が制定された時期において、實際上多くの政策がまだ判例法の伝統の影響によって裁決の形式で形成されており、政策に関する行政機関の最終責任を保全するために、裁決の事案においても行政機関と審理官との間における権限の配分についてある程度の裁量を行政機関に留保しておくべきことをえなかつたからである。しかし、このような一般的な立法的取り決めも、同時に個別領域における裁決事案の性格において政策的要素が少なければ少ないほど、その行政法審判官の権限および職権上の独立性をさらに強化し行政機関の裁量的関与を減らしていくべきことを意味するであろう。

また、A P A は、最初から経済規制行政を中心に立法されたものであったため、そこで求められていた権限行使の公正性は、審理官による当事者一方への手続的負担の加重、みずからの弁護人の役割、手続への過度介入および不適切な権限行使であってはならない。もちろん、経済規制領域において形成されたこのような一般的な公正性の

概念は、固定不変的なものではなくさらに個別領域での当事者の両方の手続遂行に関する諸能力を勘案しなければならぬものである。

なお、行政法審判官制度は、A P A によって制度化されたものの、そこで付与されている諸権限と独立性保障の諸権利は、憲法上保障されたものではなく、あくまでも議会の意思にかかっている制定法によって定められたものである。

したがって、A P A における行政法審判官制度のあり方をめぐる前述の諸問題は、今後の個別法律、人事委員会の規則、判例解釈の形成などの更なる展開を期待するところが少なくない。

総じていえば、A P A における行政法審判官制度は、行政権の発展と司法的伝統の相互妥協によりなお不十分なものにとどまっているとはいえず、手続的デュー・プロセス法理の諸要件の最低基準の確立という観点からすれば、同法におけるもつとも画期的なものであると認められるべきであろう。この点も、前述の政策的要素の個別的検討、公正性概念の変化および実定法と判例法の更なる発展と連動して、その後社会保障行政における行政法審判官の展開およびそこでの権限のさらなる拡大に寄与することになると思われる。

注

(15) 通常は、合衆国憲法の修正第五条および修正第一四条によって保護されている生命、自由、財産などのコモン・ロー上の権利をいう。

(16) See ERNEST GELLHORN/RONALD M. LEVIN, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 10 (4th ed. 1997). See also, BERNARD SCHWARTZ, AMERICAN ADMINISTRATIVE LAW 60(1950).

- (17) See SCHWARTZ, *id.*, at 8.
- (18) See KENNETH C. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW, CASES-TEXT-PROBLEMS 13-14(1956).
- (19) See M. CARROW, BACKGROUND OF ADMINISTRATIVE LAW 100(1948).
- (20) See B. SCHWARTZ, AN INTRODUCTION TO AMERICAN ADMINISTRATIVE LAW 122(1958).
- (21) 實際上、A P A の制定以前においても多くの行政委員会は、すでにその責任範囲の拡大および専門性の要請に伴ってその内部管理、日常事務の処理、特定の手続を遂行するために、内部の行政職員に下位授権していた。See FINAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE 18-24(1941).
- (22) *Id.* at 24.
- (23) 34 Stat. 595(1906) ; Hepburn Act of 1906, 34 Stat. at L. 584, § 4, chap. 3591, U.S. Comp. Stat. Supp. 1911, p. 1297.
- (24) 聴聞審理官と類似の機能を有する行政職員の配置については、さらに一八世紀までさかのぼることができる。例えば、一七八九年の戦傷検査官 (officer who determines what soldiers are disabled) 、その後の関税評価を担当する税関公務員、一八三八年における船舶の船体・ボイラー検査官、一八四〇年に始まった土地の売買を含む土地争訟を処理する (General Land Office の) 登録官 (register) 、その後の商船人事の監督義務を有する地方審理官委員会 (Local Boards of Inspectors) などがその例である。See MUSOLF, FEDERAL EXAMINERS AND THE CONFLICT OF LAW AND ADMINISTRATION 49-50(1953)。#4。清水陸前掲論文注(14)一二七頁参照。
- (25) See MUSOLF, *id.*, at 49, 51.
- (26) 38 Stat. 718(1914)。同法は「連邦取引委員会は、その職務遂行に必要があると認める場合に、代理人 (attorney) 、専門職員 (special expert) 、審理官、事務職員 (clerk) およびその他の職員を任命しその俸給を定める」とがである」と定めた。See DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE VOL. II, 1(1958)。

- (27) See Levant & Palmer, *Role of 'Hidden Judiciary' Expands in Importance*, LEGAL TIMES, Aug. 2, 1981, at 34.
- (28) See ERNEST GELHORN, *ADMINISTRATIVE LAW—CASES AND COMMENTS* 1115 (1954); DAVIS, *ADMINISTRATIVE LAW CASES* 208 (1959); DAVIS, *HANDBOOK ON ADMINISTRATIVE LAW* 306(1951). また、従来判例法上は単にこのような実務慣行の存在を黙認してきたが、一九三六年のモーガン事件は、聴聞審理官による証拠の聴取等の慣行を明示的に認めるようになった。See *Morgan v. United States*, 298 U.S. 468, 56 S. Ct. 906, 80 L. Ed. 1288 (1936).
- (29) この二つでいう調査的・訴追的機能の概念については、DAVISの見解によれば、調査的機能とは訴追職務と関連して行われる調査の機能をいい、訴追的機能とは何人かが調査の結果によって訴追されている事件において行政機関の弁護者としての機能をさす。See DAVIS, *HANDBOOK*, *id.*, at 415.
- (30) これは、独立した公正の行政機関による司法的権限の行使を意図した組織上の完全的分離を主張する見解であり、一九三七年の大統領特別委員会報告と一九四一年の司法長官委員会最終報告の少数説によって主張されていた。See *REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT* 41-42(1937). See *also*, *FINAL REPORT*, *supra* note 21, at 206-209.
- (31) この説は、同一の組織内における訴追機能と裁決機能の内部的分離を通じて機能混合の問題を解決すべきと主張する見解であり、一九四一年の司法長官委員会最終報告の多数説によって主張された。See *FINAL REPORT*, *id.*, at 56.
- (32) もちろんAPAの制定までの連邦最高裁判決の見解からすれば、行政機関への機能集中に対しては、連邦最高裁は、これを望ましいものではなく批判されるべきものであるとしながらも、その問題解決は行政機関を設立した立法部の問題であり議会の責任にあるとし、裁判所の関与すべきところではないとこじつけた。See *FTC v. Klesner*, 280 U.S. 19(1929); *Palmer v. Ulmro*, 69 F. 2d 1, 2(7th Cir. 1934); *Reynolds v. United States ex rel. dean*, 68 F. 2d 346(7th Cir. 1934); *Berkshire Employees Ass'n v. NLRB*, 131 F. 2d 235, 238(3d Cir. 1941). このような連邦最高裁の立場のもとで、行政機関内部における聴聞審理官の機能混合問題に裁判所が立ち入らないことも当然な帰結になるであろう。小高剛前掲論文注(4)六三〜六四頁参照。

アメリカ社会保障行政における行政法審判官制度の法構造 (一) (簡)

- (33) See Lubbers, *supra* note 7, at 111.
- (34) See DAVIS, *supra* note 26, at 26.
- (35) See LANDIS, THE ADMINISTRATIVE PROCESS 104(1951); SCHWARTZ, *supra* note 20, at 125; COOPER, ADMINISTRATIVE AGENCIES AND THE COURTS 158 (1951).
- (36) 例えば、連邦取引委員会 (FTC)、インディアン事務局 (The Office of Indian Affairs)、連邦アルコール庁 (Federal Alcohol Administration) 等における聴聞審理官は、召喚令状の署名、発給のいずれの権限も授与されていなかった。また、聴聞審理官が召喚令状の発給権限を授与されている場合においては、通常行政機関が署名した令状を発給するにすぎないが、州際通商委員会 (ICC) の自動車輸送業部局 (Motor Carrier Section) のように署名と発給のいずれも聴聞審理官に授与されるものもある。 See MUSOLF, *supra* note 24, at 64.
- (37) 小高剛前掲論文注(14)四九頁参照。
- (38) See MUSOLF, *supra* note 24, at 68-69.
- (39) See, *id.* at 72-75.
- (40) 例えば、租税不服審査委員会 (The Board of Tax Appeals) である。また、鉄道退職委員会 (Railroad Retirement Board)、退役軍人局 (Veteran's Administration)、社会保障委員会 (Social Security Board)、合衆国被用者補償委員会 (United States Employees' Compensation Commission) 等の行政機関がその例である。これらの行政機関において、聴聞審理官の決定は、不服審査請求が認められないうち、または当事者の不服審査請求もしくは行政機関の長による職権的な審査がないことにより最終的決定となる。 See FINAL REPORT, *supra* note 21, at 44.
- (41) *Id.* at 44-45.
- (42) *Id.* at 45.

- (43) See LANDIS, *supra* note 35, at 106; MUSOLF, *supra* note 24, at 68-69; Henry J. Friendly, *A Look at the Federal Administrative Agencies*, 60 COL. L. REV. 438(1960).
- (44) しかし、このような実務慣行は、必ずしも当事者の手続的権利の保障という観点から行われたものではなく、聴聞審理官によって作成された大量の調書に直面して、いかにして調書の証拠資料によって示されている事実を最終的決定に完全に反映させるか、という委員会の熟慮された詳細かつ正確な事実認定と正確な決定の確保という見地から、委員会が最終的決定を行う前に聴聞審理官の事実認定と決定の勧告を当事者に送付し、その反対意見を聴取する機会を持ちうるために行われていたにすぎないという側面に注意しておく必要がある。See MUSOLF, *id.*, at 65-66.
- (45) *Ibid.*
- (46) 實際上、決定に必要な聴聞記録の摘要および判断と意見の作成について、行政機関の長は、ほぼ聴聞審理官以外の下級職員に頼っている。See FINAL REPORT, *supra* note 21, at 45.
- (47) Morgan v. United States, 298 U.S. 468, 481(1936).
- (48) Morgan v. United States, 298 U.S. 468(1936)。この事件においては、聴聞審理官が勧告的決定案の報告を作成しなかったこと、長官が聴聞において提出された証拠を個人的に聴取せず、かつ通覧しなかったこと、情報のすべてが農務省内の職員との協議から入手されたことが争点事実となった。
- (49) Morgan v. United States, 298 U.S. 468, 480-481(1936).
- (50) See DAVIS, HANDBOOK, *supra* note 28, at 332.
- (51) 例えば、「決定を行う行政官は、証拠のすべてを聴取しかつ通読することが要求されていない」という考え方、または「決定を行う者は、証拠や意見陳述に対してその意向を表明しそれらを正当化すると思う決定を行わなければならない」という見解もあるが、そのいずれも明確な判断基準ではない。See SCHWARTZ, *supra* note 20, at 143.

- (52) See REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMITTEE, *supra* note 30, at 32; FINAL REPORT, *supra* note 21, at 206.
- (53) See FINAL REPORT, *id.*, at 204.
- (54) McCARRAN, ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT—LEGISLATIVE HISTORY 79TH CONGRESS 1944-46 (1946), at 48.
- (55) この報告書の提言に伴って、いわゆる Walter-Logan 法案という行政手続法案がその後国会の審議を通過した。しかし、大統領の拒否権の発動によってこの法案が拒否された。 *Id.*, at 48-49.
- (56) See REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMITTEE, *supra* note 30, SPECIAL STUDIES iii-v (1937); FINAL REPORT, *supra* note 21, at 206.
- (57) REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMITTEE, *id.*, at 40.
- (58) *Id.*, at 41-42.
- (59) See FINAL REPORT, *supra* note 21, at 55.
- (60) 例えば、訴追権と決定権の分立のもとで、一八八七年の州際通商法によって設けられた規制制度は、州際通商委員会の命令が、受命者が自発的に服従した場合にのみその効力を発するに止まり、さもなければ、当委員会が連邦裁判所に対し差止命令を求め、これが裁判所によって支持された場合に限り、その命令を実施することができるとしていた。 24 Stat. at L. 379, § 8 14-16, chap. 104, U.S. Comp. Stat. Supp. 1911, p. 1284. しかも、州際通商委員会の事実認定を覆すに足る反証がない限りその判断が維持されるとされていたが、これによって当該委員会の事実認定に終局性が認められたというわけではなく、命令執行の申し出を受けた裁判所は、当委員会の事実認定に拘束されず自ら証拠を収集し当事者の主張を聴取することができることとされていた。このように、規制立法が制定され、事件の立案がなされたとしても、裁決権限を専有する裁判所がしばしば当委員会の差止請求に冷淡な態度を示したことによって、規制政策の実現が阻害されたこともある。 See Texas & Pacific Ry. Co. v. C., 162 U.S. 197, 239 (1896); ICC v. Alabama Midland Ry. Co., 168 U.S. 144, 175-76 (1897); Interstate Commerce Commission v. Cincinnati, N. O. & T. P. R. Co., 167 U.S. 479 (1897).

- (61) See FINAL REPORT, *supra* note 21.
- (62) *Id.* at 55-60.
- (63) これは、決定過程における客観的公正性の追求とは相容れない、調査職員や訴追遂行職員が決定の作成に参与することをいう。*Id.* at 56.
- (64) もちろん、裁決を通じて制定法上の禁止事項を執行することを主な機能とする行政機関の場合においては、理論上完全に個別独立の行政機関によって調査・訴追機能と裁決機能を別々に担当することが可能である。*Id.* at 58.
- (65) *Id.* at 58-59.
- (66) *Id.* at 60.
- (67) *Id.* at 208
- (68) *Id.* at 204-207.
- (69) *Id.* at 208.
- (70) *Id.* at 209.
- (71) *Id.* at 43.
- (72) *Id.* at 43,46.
- (73) *Id.* at 50.
- (74) *Ibid.*
- (75) *Id.* at 51.
- (76) *Id.* at 209.
- (77) *Id.* at 47.

アメリカ社会保障行政における行政法審判官制度の法構造（一）（簡）

- (78) *Ibid.*
- (79) *Ibid.*
- (80) See McCARRAN, *supra* note 54, at 41, 50.
- (81) この提案が魅力的であったが、任免権に関する憲法上の問題を提起する可能性があるといわれていた。この問題を回避するために司法会議の勧告を受けて大統領によって任命官を任命するという提言もなされた。 *Id.* at 50.
- (82) See M. Thomas, *The Selection of Federal Hearing Examiner: Pressure Groups and the Administrative Process*, 59 YALE L. J. 472-473 (1950).
- (83) See FINAL REPORT, *supra* note 21, at 47-49, 196.
- (84) *Id.* at 197.
- (85) *Id.* at 46-47, 196.
- (86) *Id.* at 46.
- (87) *Id.* at 50-51.
- (88) *Id.* at 46-47.
- (89) *Id.* at 6, 51.
- (90) *Id.* at 52.
- (91) *Id.* at 45.
- (92) *Id.* at 59.
- (93) See Lubbers, *supra* note 7, at 110, n.8.
- (94) Pub. L. No. 95-251.

- (95) Fauver, *The Role and Functions of Federal Administrative Law Judges in the United States of America*, Statement of the Federal Administrative Law Judges Conference (U.S.A.) to the 1975 World Conference on World Peace through Law, p.5(1975).
- (96) Mans, *supra* note 7, at 61.
- (97) しかし、この規定は、他の法律によって定められまたは法律に従って指名された委員会または他の職員が特定種類の手の全部または一部を行うことを妨げるものではない。Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237(1946), Ch.324, § 7(a).
- (98) *Id.* § 5(c).
- (99) *Id.* § 11.
- (100) *Id.* § 7(b).
- (101) しかし、当該職員が当該行政機関の職務を行うことができなくなった場合は、この限りでない。*Id.* § 5(c).
- (102) *Id.* § 8(a).
- (103) *Ibid.*
- (104) *Ibid.*
- (105) *Id.* § 7(a).
- (106) *Id.* § 5(c). 紙野健二「規則制定における一方的交信 (Ex Parte Communication) について」大阪経法大法学論集第一二三号六五頁以下参照。
- (107) *Id.* § 11.
- (108) *Ibid.*
- (109) ただし、公開手続で証人または代理人となる場合はこの限りでないという例外が許される。*Id.* § 5(c).
- (110) *Id.* § 8(a).

- (111) *Ibid.*
- (112) *Id.* § 7(d).
- (113) *Id.* § 9(b).
- (114) *Id.* § 10(e)(5).
- (115) *Id.* § 11.
- (116) See DAVIS, *HANDBOOK*, *supra* note 28, at 312; ATTORNEY GENERAL'S MANUAL ON THE APA 74(1947).
- (117) 行政機関の規則には、一定の場合または利害関係者の申立による行政機関への聴聞手続の移行を認めるもの、または完全に認めないものの両方ともある。See DAVIS, *HANDBOOK*, *supra* note 28, at 314; DAVIS, *supra* note 26, at 10-11; ATTORNEY GENERAL'S MANUAL, *id.*, at 74.
- (118) すなわち、証人の言動が決定作成の要素として重要である場合には当該要素を考慮しない決定者の交替は公正ではない。重要ではない場合には、聴聞手続のどの段階で聴聞主催者が交代しても不公正な結果が生じないであろう。Gamble-Skogmo, Inc. v. FTC, 211 F. 2d 106(8 th Cir. 1954); Amoroso v. C.I.R., 193 F. 2d 583(1 st Cir. 1952); DAVIS, *HANDBOOK*, *supra* note 28, at 312.
- (119) See SCHWARTZ, *supra* note 20, at 123(1958); COOPER, *supra* note 35, at 177.
- (120) See Ralph. F. Fuchs, *The Hearing Examiner Fiasco under the APA*, 63 HARV. L. REV. 738(1950); FINAL REPORT, *supra* note 21, at 123, 196-98, 221-23, 237-39.
- (121) この点について、議会は、行政機関が特定の者を審理官として採用できるか否かを決めるための一般的な基準を人事委員会が公務員法に基づいて定立すればよいとしたようであるという見解がある。See Thomas, *supra* note 82, at 432. 實際上、新規任用の場合には、競争試験によるすべての文官に適用される原則と同じように、人事委員会は、登録簿の登録をもとにしてもつとも資格があると思われる三名の候補者の名簿を提示し、行政機関は上位の三名から適切と思われる候補者を選択すると義務

付けられている。

(122) このような評価は、もちろん人事委員会がその選考基準の設定においてどれほど行政機関指向などの特定の偏見や先入観の者を排除し公正で有能な候補者を選抜することができるかによるであろう。See Fuchs, *supra* note 120, at 741. したがって、これは、当然にいかにして前述の選考目標を達成できるような選考基準についての人事委員会の設定原則を明確化させる制定法上の必要性を残すことになる。一九五〇年代以降、APAにおける行政法審判官の選考基準に関する法改正が行政法審判官の権限拡大と独立性の強化に伴っていくつか行われた。5 U.S.C. § 8 2108.3309.3318 (b).

(123) 一九五六年当時の水準は、連邦地方裁判所裁判官の俸給の四五%から六五%になっていた。このような状況に対し、行政機関の長および局長レベルより低い水準を限度に審理官の俸給水準を引き上げるべきという主張がなされた。See REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMITTEE, *supra* note 30, at 62-63; DAVIS, HANDBOOK, *supra* note 28, at 27.

(124) 人事委員会は、一九七八年以降人事管理庁 (Office of Personnel Management) と能力主義保護委員会 (Merit Systems Protection Board) に分割されるようになっていた。一九七八年に成立した公務員制度改革法によれば、行政法審判官の選考、俸給、等級づけ、昇進に関する権限は人事管理庁に、免職等の不利益な処分に関する権限は能力主義保護委員会にそれぞれ移管することになってくる。Civil Service Reform Act, Pub. L. No. 95-454.

(125) 清水陸「行政審査官 Examiner-K. C. Davis, Administrative Law Treatise(1958)を中心に」鶴飼信成編『行政手続の研究』(有信堂、一九六一年)一四四頁参照。

(126) See SCHWARTZ, *supra* note 20, at 125.

(127) Gibson, *The Trial Examiner's Report and Its Role in Unfair Labor Practice Cases*, 19 GEO. WASH. L. REV. 23, 40(1950).

(128) See MUSOLF, *supra* note 24, at 109.

(129) 従来行政機関は当事者からの不服申立にもかかわらず、みずから証拠に基づき決定の権限を行う権限と責任をもつとされて

いたが、APAのもとでは、行政機関は、なお審理官の決定に対する審査の権限を留保しているが、当該権限を行使する必要がないとする場合にはしなくよいことになっている。See Federal Radio Commission v. Nelson Bros. Bond & Mortgage Co., 289 U. S. 266, 285(1933); DAVIS, HANDBOOK, *supra* note 28, at 15.

(130) APAには審理官の決定や勧告的決定を当事者に提示すべきとする明文はない。しかし、同法の第八条(5)項の規定によれば、行政機関の審査決定がなされる前に当該決定に参与する職員の考慮をうながすために、「下級職員の決定もしくは勧告的決定または行政機関の仮決定に対する不服申立」を提出する適切な機会を当事者に付与しなければならないという義務付けから、当事者に審理官の決定や勧告的決定を提示しなければならないと解されている。See DAVIS, *id.* at 17.

(131) すなわち、司法審査において行政機関の決定が実質的証拠によって支持されるか否かについて、行政機関の判断と異なる審理官の事実認定の報告書は、相当に審査資料としての価値を有することである。裁判所は、行政機関の判断を拒否するために審理官の判断を採用することが可能である。行政機関はその決定を行う際にこのことを配慮しなければならないからである。

Id. at 25.

(132) Nathanson, *Some Comment on the APA*, 41 ILL. L. REV. 368, 390(1946).

(133) See DAVIS, HANDBOOK, *supra* note 28, at 110.

(134) この点については、一九七六年の法改正で一方的交信の禁止規定が設けられたことによって改善が図られるようになった。
5 U.S.C. § 557(d), 紙野健二前掲論文注066参照。

(135) *Ramspeck v. Federal Trial Examiners Conference*, 345 U.S. 128, 73 S. Ct. 570, 97 L. Ed. 872(1953). この事件において、連邦最高裁は、行政法審判官の等級、昇進および事案の割当について、①審理官は同様な俸給等級の下に置かれるべき、②進級されえないこと、③特定の事件の困難性や重大性、または審理官の能力や経験を考慮することなく機械的な当番によって事案を割当てられなければならないという主張を退け、人事委員会による審理官の地位身分の等級付け、その規則による昇進方式および事

案の困難性・重要性を勘案した事案の割当の規定が適法であるとした。345 U.S. 138-145.
(136) *Montgomery Ward & Co. v. NLRB*, 103 F. 2d 147, 156(8 th Cir. 1939)