

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（二・完）
——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

（以上一九一号）

第二章 社会保障行政における行政法審判官制度の展開

第一節 経済規制行政から社会保障行政への展開

第二節 社会保障行政における制度展開の要因

第三節 行政法審判官制度の法的存在理由の変容

第三章 「社会保障行政法審判官」制度の構造分析

第一節 権限の再拡大と職権上の独立性の再強化

第二節 公正性と効率性をめぐる権利救済の問題

第三節 独立性保障のあり方をめぐる諸問題

おわりに

（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

行政法審判官制度は、第一章でのべたように、経済規制行政における聴聞審理官の機能を中心として、主にその権限と身分の保障が不明確であったことよって生じていた裁決の不正への批判に対応するために、一九四六年の連邦行政手続法（以下「APA」という）によつて立法化された制度である。⁽³⁾ それゆえに、この制度は、それが立法化されてからの二〇年間においては、主に経済規制行政を中心にその役割を果たしてきた。しかし、半世紀が経った現在、行政法審判官制度は、その主な対象分野を社会保障行政に移行し、しかもこれに伴つてその機能と役割も大幅に変容した。九〇年代以降、連邦の行政機関における行政法審判官の八割以上は、社会保障行政における受給資格認定の不服審査に携わっており、年間五〇万件以上の聴聞決定を担当している。⁽⁴⁾ 本章は、社会保障行政における行政法審判官制度の展開の軌跡をたどりつつ、そこに存在する諸要因およびその制度の法的存在理由の変容を分析する。

第一節 経済規制行政から社会保障行政への展開

APAは、連邦行政手続の一般法であるため、原則として州の管轄に所属する公的扶助や社会保険の諸事業の行政手続には適用されない。しかも、最終報告は、社会保障行政における給付申請事案の大量性に照らして、その第一次決定が略式裁決に関する諸規定を適用すべきであり、APAの正式手続を適用することは適切でないと勧告し

た。⁽⁶⁾それゆえに、行政法審判官制度は、このような立法化の経緯によって規定され、最初の一〇数年間には経済規制行政における正式裁決の聴聞および第一次決定や勧告的決定にその役割の重心をおいていた。六〇年代まで、その半数以上が、経済規制行政における聴聞決定に携わっていた。しかし、六〇年代を境に、行政法審判官は、社会保障行政において、目覚ましい展開を遂げることになった。その展開の状況を行政法審判官の所属の変遷からみると次の通りである。⁽⁷⁾

経済規制行政における行政法審判官の占める全体の割合は、四七年の六四％からほぼ低下の一途をたどってきており、九八年九月現在では全体の三・二％まで下がった状況になっている。その実際の人員数は、四七年の一二五名から六二年の二二一名を境にして減員の道を歩んできており、九八年九月では四七名、六二年の約五分の一まで減員している。とくに、その実際人員数は、六〇年代後半から八〇年代の前半までの一〇数年間に約四分の一にまで減少した。これに対し、社会保障行政における行政法審判官（以下「社会保障行政法審判官」という）の占める全体の割合は、四七年の六・二％から七四年の五四％、さらには九八年の八三％まで増大している。その実際の人員数は、四七年の一三名から九八年の一二五名まで一〇〇倍も増加している。また、「社会保障行政法審判官」の増員状況からすれば、六〇年代から七〇年代にかけて、および八〇年代から九〇年代にかけてのいずれの時期においても、約五〇〇名の増員がそれぞれみられる。この二つの時期は、「社会保障行政法審判官」制度の展開の最も代表的な時期であるといえよう。

行政法審判官制度は、なぜAP Aの制定時において改革の焦点にすらならなかった社会保障行政において、前述のような展開をしてきたのか。そして、このような展開は、行政法審判官制度の法構造におけるどのような変容を意味するのか。これらの問題の解明は、まさに「社会保障行政法審判官」制度の構造分析に必要不可欠な前提作業

であろう。まず、前者の問題について、経済規制行政における行政法審判官の実際人員数の減少は、以下の要因から推察されることができよう。第一に、行政形式の転換による規則制定の拡大の法現象からの影響があげられる。⁽⁸⁾これは、六〇年代の後半以降、行政機関がその規則制定の権限を拡大し、これをもって従来の政策決定における裁決形式の機能に代えるという、いわば裁決から規則制定へという行政形式転換の法現象からもたらされた結果である。

アメリカの行政権限の拡大は、制定法の授權および判例法の承認を通じて、行政機関に立法的権限および司法的権限を授与するという形式によって行われていた。⁽⁹⁾このようにして拡大されてきた行政権による規制権限の行使は、経済領域における私人の自由または財産権に直接的規制を加えるという意味で、歴史上裁判所によって担われていた裁決の機能を行政機関が代わりに担うという被授權的性格のゆえに、⁽¹⁰⁾行政権の行使を規律することを通じて私人の権利を保護するためには司法類似の手続によって行われるべきであると観念されていた。それゆえに、行政手続の観念は、とりわけ正式手続を指すとともに、行政形式も判例法の形式にならって主にそのような手続的規律の対象となる裁決を中心としていた。⁽¹¹⁾行政法審判官制度をその核心的な部分として立法化したA P Aは、⁽¹²⁾包括的一般法的手続規範の制定の一環として、行政権限の行使の形式を規則制定と裁決とに区別するとともに、それぞれの行政形式の手続形態としては司法化された事実審理類似の正式手続とそれ以外の略式手続との二種類を設けた。⁽¹⁴⁾行政法審判官は、前者の正式手続の聴聞を主宰するとともに第一次決定や勧告的決定を行う者として位置づけられている。しかし、個別の制定法上正式手続の適用が明示的に規定されていない場合においては、⁽¹⁵⁾原則として正式手続の審理型聴聞の機会を付与する必要がないとされている。⁽¹⁶⁾かくして、行政法審判官制度の適用の要否を含む行政形式と行政手続のあり方がA P Aにおけるいずれの手続類型によるのかは、個別法令上の立法的裁量に残されている。

る。実際の法制度上、APAが制定されてからの二〇年間においては、正式な規則制定の例は数少ないものであった。⁽¹⁷⁾ 裁判類似の正式な裁決は、なお政策判断のために用いられる主要な行政形式であった。⁽¹⁸⁾

しかし、経済規制行政においては、政策的要素を含む行政裁決の多くは、特定の証拠から判定された特定の実事に法規を適用しただけではその適切な結論がすぐに得られるものではない。この意味において、従来の裁決手続には、その行政形式が果たして政策的判断に馴染むか否かという根本的な問題が存在していた。⁽²⁰⁾ これは、比較的単純な係争事実に対する審判的機能に適した対審的な正式の手続構造を有する裁決作用が、行政権による経済的社会的諸領域への本格的な介入に伴う政策の専門性、継続性の確保または複雑化の要請に果たして答えることができるかという問題である。六〇年代に入ってから、この問題に対する批判が強まってきた。とくに、政策の判断に用いられていた正式裁決は、その手続が過度に司法化されたため、多大の時間と費用を要することによって手続遅滞の問題を抱えていたとされる。⁽²¹⁾ 同時に、司法化された手続の実効性はその関係者の資力と能力と無関係でありえないため、経済規制における真の受益者であるべき、消費者、労働者または低所得者等の社会的弱者は、実際に裁決手続に参加できなかった。それゆえに、正式裁決は、主な手続的権利者たる被規制企業の利益に仕えることになるものであると批判された。さらに、複雑多様化した行政現象に伴う利害関係構造の多様化に対し、従来対審的構造をもった伝統的な正式手続によつては、その権限行使の正当性をより実質的に得ることができるか否かも疑問となる。⁽²⁴⁾ その結果として、六〇年代の後半から、略式の規則制定は、次第に正式裁決に代わり政策判断の主な行政手法として用いられるようになったのである。⁽²⁵⁾ このような行政形式の転換による略式な規則制定の拡大の法現象は、裁決、特に正式裁決の減少をもたらし、そこにおける聴聞手続の主宰者および第一次決定者としての行政法審判官の需要を低下させることになった。

また、七〇年代以降、アメリカにおける行政権限の変容は、前述の行政形式の転換に止まらず、一連の規制緩和政策の推進によって経済規制行政機関における規制権限それ自体が減少しつつある。このことは、前述した行政形式の展開によってもたらされた行政審判官の需要の低下を加速させることになった。²⁷⁾レーガンおよびその前任者が実施した規制緩和は、行政法審判官の職務の一部に変容をもたらした。連邦取引委員会、州際通商委員会および民用航空委員会における規制緩和は、事案数の減少をもたらすことによって行政法審判官の仕事を減少させた。そのもつとも顕著な事例としては、州際通商委員会において、鉄道やトラックなどの運搬業に対する規制が相当緩和されたため、その行政法審判官の人員数が七五年一月現在の五八名から八三年の四名になった。また、民間航空委員会における行政法審判官も、新規参入や料金などの規制の緩和によって七九年の一七名から八三年の四名にまで減少していた。²⁸⁾さらに、連邦取引委員会における行政法審判官の人員数は、八三年までの三年間において一三名から八名まで下がった。なお、規制緩和の推進によって、八二年に、AP Aが制定されてから初めての行政法審判官の一時免職 (layoffs) が行われた。行政形式の転換および規制緩和施策の推進によって、経済規制行政における行政法審判官の実際人員数は、六〇年代を境に減少の道を歩んできており、その占める割合も四七年の六四%から八一年にすでに一〇%を下回り、九・七%まで下がった。²⁹⁾さらに、AP Aの制定当初、行政法審判官の人員数のもつとも多かった州際通商委員会は、その権限がすでに大幅に削減されたため、九〇年代に入ってから改組された歴史上の存在に至った。³⁰⁾

しかし、これらの要因によって、間接的には社会保障行政における行政法審判官の割合の相対的な増大を説明することもできるとしても、社会保障行政における行政法審判官制度の展開を直接かつ適切に説明することにはならない。経済規制行政における行政法審判官の実際人員数の減少は、必ずしも社会保障行政における行政法審判官の

増員を意味することにはならないからである。したがって、経済規制行政から社会保障行政へ展開した行政法審判官制度の構造分析は、さらに社会保障行政に存在する独自の要因の検討を必要としている。

第二節 社会保障行政における制度展開の要因

三〇年代における連邦の経済規制行政の変遷に対し、三五年の連邦社会保障法が制定された当時においては、アメリカの社会保障事業は、伝統的に州や地方自治体の管轄事業であると位置づけられていた。³¹⁾ 当時、連邦社会保障法に基づいて連邦が直接に運営する老齢保険 (Old Age Insurance) 事業を除くほか、アメリカの社会保障事業は、ほとんど連邦からの補助金または州の自主財源で、各州によって運営され、しかもその事業規模もさほど大きいものではなかった。³²⁾ このような制度の背景のもとで、三九年の改正法は、配偶者、寡婦、児童および親などの遺族保険 (Survivor Insurance) 給付を増設するとともに、公正な事後聴聞手続および審判員 (referee) などの制度も新設した。³³⁾ しかし、實際上、当該聴聞手続は、最終報告が作成された一九四一年までの間に行われたことはなかった。³⁴⁾ しかも、この時期にすでに独自の裁決手続構造を形成しはじめた社会保障委員会³⁵⁾は、その裁決手続と決定作成者の審判員 (referee) の性格を簡易、略式、正確かつ公正なものとして強調していた。³⁶⁾ また、最終報告は、A P A における行政法審判官によって担当される聴聞および第一次決定の行政手続が社会保障行政の第一次決定に適用しないとした。しかし、これらの立法的背景は、必ずしもA P Aにおける行政法審判官制度が社会保障行政に適用されないことを意味することではなかった。最終報告は、その当時すでに形成された社会保障行政の不服審査段階におけ

る公正な事後聴聞については行政法審判官制度を適用することができるとも勧告した。³⁷⁾

最終報告をうけて制定されたA P Aは、経済規制行政における第一次決定または勧告的決定に位置づけられた行政法審判官制度が、社会保障行政においてすでに独自に形成されていた不服審査の聴聞決定にも適用されるか否かに言及せずに、正式裁決の適用の要否と同様に個別の法令に委ねた。³⁸⁾しかし、連邦社会保障法は、A P Aが制定された後においても行政法審判官制度の適用を定めなかった。にもかかわらず、四七年に、A P Aに基づく行政法審判官の最初の任命においては、一三名の行政法審判官が老齢・遺族保険事業の受給資格認定の拒否決定を審査するための公正な事後聴聞手続に割り当てられた。³⁹⁾これは、社会保障行政における行政法審判官制度の展開の基盤となった。しかし、行政法審判官制度の生成時期における社会保障行政への適用は、必ずしもその後の展開の必然性を意味してはいない。この点は、前述の経済規制行政における行政法審判官制度の衰退現象からもうかがうことができる。社会保障行政における行政法審判官の展開の要因は、まさにその大量の増員を不可避とする聴聞決定の請求件数の増加からまず客観的に求められなければならない。⁴⁰⁾

行政法審判官制度が立法化されてから、連邦社会保障事業の規模は、従来各州によって運営されていた事業を連邦に直轄化させたことの結果として次第に拡充してきた。⁴¹⁾このような連邦行政の責任強化による社会保障事業の拡充は、五六年における障害保険 (Disability Insurance)、⁴²⁾および七二年における補足的所得保障事業 (Supplemental Security Income) ⁴³⁾をその代表的なものとする。障害保険が州の所管事業から連邦直轄化になった当時には、それに伴う事案の大幅な増加の可能性が予想されたものの、H E Wおよび議会は、行政法審判官制度の適用対象を当該事業の聴聞決定に拡大した。それは、当時老齢・遺族保険における相対的に少数の紛争解決に行政法審判官制度がすでに適用されていることに配慮したのかもしれない。⁴⁴⁾しかし、その後、急増してきた審査請求の事案に対処するた

めに、障害保険におけるこれらの事案の処理に協力させるために行政法審判官の身分をもたない審判員（以下「行政審判員」という）の任命権限さえもH E Wに付与する一時的な緊急立法が行われた。⁽⁴⁶⁾さらに、その後における連邦社会保障事業の給付内容の拡充に伴った審査請求事案の増加によって、「社会保障行政法審判官」の人員数は、五四年度の二〇名から六二年の一六二名まで増大した。また、六五年以降、障害保険における障害の定義が従来の「永久・完全的障害」から「一二箇月以上の持続的な精神的または肉体的障害」に変更された。⁽⁴⁷⁾この定義変更によって、障害認定をめぐる不服審査聴聞決定の請求が急増し、これに伴って、七二年に「社会保障行政法審判官」の人員数は、四四〇名に上った。そして、七〇年代の前半における医療保険給付の拡充等によって、六九年から七四年にかけて、障害保険給付の請求件数は、七七%増加した。⁽⁴⁸⁾

さらに、従来連邦社会保障法に基づいて連邦の補助を受けていた州の所轄事業であった老齢扶助、視覚障害者扶助および障害者扶助の三つの公的扶助事業を統合した補足的所得保障制度は、七二年に連邦の直轄事業として実施された。これによって、社会保障行政における行政審査聴聞決定の請求件数は、七一年の五万二、〇〇〇件から七五年の一五万五、〇〇〇件まで上昇した。⁽⁴⁹⁾しかし、この時期になると、H E Wは、前述の社会保険事業における経験をふまえて、老齢・遺族保険および障害者保険に現存する行政法審判官制度を維持しながらも、補足的所得保障事業における行政法審判官制度の適用必要性がないと主張するようになった。⁽⁵⁰⁾かくして、社会保障行政における不服審査の聴聞決定は、一時的には、障害保険における行政法審判官、および補足的所得保障における行政審判員のそれぞれによって行われていた。しかし、この二つの事業の間に、障害認定に対する不服審査の聴聞（以下「障害認定聴聞」という）をめぐる大きな矛盾の問題が存在していた。すなわち、補足的所得保障における聴聞事案の多くは、同時に障害保険における障害認定の聴聞にもかかわるものである。⁽⁵¹⁾このような場合には、行政審判員は、その

権限が補足的所得保障における聴聞決定に限定されていたため、行政法審判官に義務つけられていた障害保険にかかわる聴聞決定を担当することができなくなる。⁵⁵⁾この問題は、さらにA P Aが補足的所得保障事業に適用されないため、補足的所得保障における審査事案の聴聞を担当するための行政法審判官の選任権限を持たないとする人事委員会 (Civil Service Commission) の主張によっていっそう深刻となっていた。⁵⁶⁾その問題の打開策として、七二年の補足的所得保障法に基づいて任用された行政審判員に社会保障行政の各事業におけるすべての聴聞を主宰する権限を与えるとともに、このような行政審判員の任用の最終期限を七八年二月三一日までにするという改正法が七六年に成立した。⁵⁴⁾二年後、補足的所得保障における行政審判員には行政法審判官の資格が与えられるようになった。⁵⁵⁾「社会保障行政法審判官」の人員数は、さらに七六年の六三七名に上った。「社会保障行政法審判官」の人員数が五四年の二〇名から七〇年代の六〇〇名台まで増大したのは、まさに前述した連邦直轄化による社会保障事業の拡充を如実に反映したものである。⁵⁶⁾

とはいえ、このような事業の拡充は、「社会保障行政法審判官」の大幅な増員を直截にもたらした主な要因ではあるが、必ずしもその十分な要因であるとはいえない。「社会保障行政法審判官」の大幅な増員を必要とする不服審査聴聞請求の急増には、さらにその他の要因が存在していた。事業規模の拡充に応じて、受給資格認定の申請および資格認定に対する不服審査請求がある程度自然に増加することが推測できる。しかし、この要因を除くほか、六〇年代後半以降における行政審査聴聞の請求件数の急増には、なお特権論の崩壊による権利意識の高揚⁵⁷⁾、公的扶助における手続的デュー・プロセスの判例法理の確立⁵⁸⁾、公的法律扶助制度の樹立⁵⁹⁾、議会からの効率化の圧力および定期的資格再認定の義務付けなどの看過されてはならない法的要因が存在していた。

六〇年代までに、アメリカにおける社会保障の受給利益は、実定法上は公正な「不服審査事後聴聞」の保護をう

けていた。⁶⁰⁾しかし、こうした「不服審査事後聴聞」は、特権論の判例法理の支配からの社会的諸制約および受給者が置かれている不利の社会的諸条件により単なる実効性のない法制度上の手続的保障の存在にすぎず、実際に行われた件数はきわめて少なかった。⁶²⁾このような特権論によってもたらされた貧困者の生活や生存への大きな打撃は、六〇年代後半からの社会保障行政、とくに公的扶助行政における手続上の大きな法的問題、すなわち事前聴聞の要否の問題を提起した。連邦最高裁は、七〇年の *Goldberg* 判決⁶³⁾において、従来の特権論を斥け、公的扶助の受給利益を「制定法上の権利 (entitlement)」として法的性格づけをしたとともに、その不利益な決定に際してのデュー・プロセスによる保護および事前証拠聴聞の必要性を判示した。⁶⁴⁾社会保障におけるこのような特権論の解体および事前聴聞法理の導入によって、受給者の扶助給付は、行政審査聴聞決定がなされるまで継続するようになった。⁶⁵⁾かくして、従来の「不服審査事後聴聞」の実効性欠如における受給者の資力欠乏の問題が緩和されるようになった。さらに、その後、行政審査聴聞の段階における弁護人の依頼権を申請者および受給者に付与する法律扶助制度が設置された。⁶⁶⁾これによって、行政審査聴聞の実効性に大きな影響を与える申請者や受給者における手続的遂行能力の欠如の問題も大幅に緩和された。⁶⁷⁾こうして、六〇年代における「不服審査事後聴聞」に存在していた不利な社会的諸条件が大幅に改善されるとともに、社会保障給付の権利意識が高まったため、受給資格を否認された受給者や申請者は、行政法審判官による行政審査聴聞の保護を積極的に求めるようになった。そのように、行政審査聴聞の請求件数が七一年の約五万二、〇〇〇件から七三年の約一〇万件、七五年約一五万五、〇〇〇件、さらに八〇年の約二万五、〇〇〇件まで増加したことについては、これらの法的要因を看過してはならない。

また、七四年における補足的所得保障の実施に伴って、従来州によって所管された膨大な事業の引継ぎの準備不足および実施経験の欠如は、各州から引き継いだ事案処理の遅延および受給資格の不明確などの少なくない問題を

連邦社会保障行政機関に残すことになった。⁽⁶⁹⁾ そのため、これらの問題は、七〇年代後半から連邦社会保障行政機関の大きな課題となった。七五年以降、申請案の案件累積が深刻化するとともに平均処理期間も伸びたため、事案処理の効率化と費用の削減は、議会によって要求されるようになった。⁽⁷⁰⁾ この外部からの圧力は、實際上第一次認定および再考慮認定における拒否決定の比率を高め、行政法審判官による行政審査聴聞決定の請求件数を増加させることになった。⁽⁷¹⁾ また、本来、障害給付の受給者における障害の受給要件の存否は、原則として社会保障行政機関による常時の審査を受けなければならない。しかし、このような審査は、前述の案件累積および処理期間の遅延化によって、実際上八〇年まで、その健康回復が予想される者、および実質的所得を得るとともに申告をした者のみがその対象となった。このような審査において、現存の給付を打ち切るためには、社会保障行政機関は、受給者の障害が回復したことを証明しなければならなかった。その結果、再審査の事案は、実際上それほど多くはなかった。⁽⁷²⁾ 八〇年になると、永久的障害者を除いたすべての障害給付の受給者に対する三年毎の全面的定期的な資格再認定が、議会によって義務付けられた。⁽⁷³⁾ このような全面的審査は、第一次認定の段階に膨大な案件の増加をもたらすとともに、受給者が新規申請者と同様に積極的にその受給資格を証明しなければならないとされた。⁽⁷⁴⁾ それゆえに、多くの受給者は、書面審査を原則とする第一次認定および再考慮認定においてその受給資格が否認され、行政法審判官による行政審査聴聞を請求するにいたった。そして、行政審査聴聞の請求件数は、八〇年の約二五万件から八三年の約三六万件に上った。⁽⁷⁵⁾ その後、行政審査聴聞の請求件数は、ほぼこの水準以上を維持しつづけていた。九〇年代以降、高齢化に伴う障害給付受給者の増加、持続的障害審査および補足的保障所得再認定など定期的な資格再認定の実施により、行政審査聴聞の請求件数は、九七年以降さらに五〇万件を越える水準に達している。⁽⁷⁶⁾ このような案件数の増加に伴い、「社会保障行政法審判官」の人員数は、さらに九八年の一、二二五名までに上っている。

しかし、これらの法的要因は、行政審査聴聞の請求件数の増加に伴う行政法審判官の増員を説明することができたとしても、経済規制行政において衰退している行政法審判官をなぜ社会保障行政において用いなければならないのか、すなわち立法政策上の選択としてなぜ行政審査聴聞の主宰者が行政法審判官であるべきかという根本的な前提問題を説明しきれないところがある。この問題を明らかにするためには、さらに行政法審判官の法的存在理由の変容および「社会保障行政法審判官」の権限拡大ならびに職権上の独立性保障の強化を検討していかなければならない。

第三節 行政法審判官制度の法的存在理由の変容

従来手続的デュー・プロセスによって公正な決定者の手続的要件が課されていた経済規制行政における行政法審判官制度は、五〇数年の歳月を経た現在においては衰退の道を歩んできた。これに対して、当初は手続的デュー・プロセス、APAまたは連邦社会保障法のいずれによっても要求されなかった社会保障行政における行政法審判官制度は、目覚ましい展開を遂げてきており、数多くの人の生活や生存に密接にかかわる不可欠な存在となっている。このような「社会保障行政法審判官」制度の展開は、決して波紋もなく順調とはいえなかった。前節でもふれた公的扶助における事前判例法理を確立したGoldberg判決は、社会保障行政における事前聴聞の手続要件の一つとしての公正な聴聞主宰者に関する提示において、単に「当該特別な事件の前諸段階において参与したことの無い者」という条件に言及していたにすぎない⁷⁹。その後連邦直轄とされた補足的所得保障事業に行政法審判官制度を適用

すべきかをめぐって、行政法審判官の身分保障を所掌する人事委員会は、簡潔で迅速であるべき社会保障行政における裁決手続の過度の司法化を危惧し、これに反対の意向を示した。同時に、HEW以外の行政法審判官も、社会保障行政のような大量事案の決定への適用が行政法審判官制度の専門的特質を低下させるおそれがあると主張し、反対の姿勢を示した。⁽⁸⁰⁾にもかかわらず、行政審査聴聞手続の当事者である社会保障行政機関は、迅速的な手続の重要性を強調しながらも、むしろ行政法審判官制度の適用を拡大する意向を表明した。⁽⁸¹⁾その理由は、「社会保障行政法審判官」の法的存在理由およびその聴聞決定手続の法構造に求められる。

APAにおいて生成した行政法審判官制度は、とくにその職権上の独立性保障の諸規定については、経済規制強化の擁護者の関心および市場に対する政府介入を危惧する者の関心の相互作用の結果であった。⁽⁸²⁾そこに主な政策形成の手段の一つとしての正式裁決の行政形式には政策的要素が少なからず含まれると想定されていたのである。このような行政形式は、当事者を含む多種多様な利害関係者の利害対立を政策上公正かつ最適に調整することをその法の目的としていた。そこに政策策定に必要な情報収集および証拠調査を担当する行政法審判官に法的に求められる存在理由は、まさにすべての当事者および利害関係者から公正中立の立場に立つてその職務を遂行するという行政機関の裁決における公正性の確保である。この趣旨からして、経済規制行政における行政法審判官は、一方的交信 (Ex Parte Communication) の禁止などの厳格的な中立性や当事者主義を厳守すべき客観的・中立的な聴聞主宰者であることを要求されるのである。⁽⁸³⁾しかし、第一節において述べたように、七〇年代以降、政策形成における裁決から規則制定への行政形式の転換および一連の規制緩和によって、経済規制行政における裁決の行政形式は、ほぼ新しい規制制度における新しい政策の形成から現存の規制制度における法の執行に転換してきた。これに伴って、行政法審判官の役割も、従来行政機関が最終的決定権限を留保せざるをえなかった新しい政策形成にかかわる

聴聞の主宰から、現存の政策における過去の違反行為に対する制裁の裁決手続に移行した。⁽⁸⁴⁾このような裁決は、諸利害関係の対立を調整する政策的要素が少なく、その決定の法的効果も通常被規制の当事者にしか及ばない性格の事案に対するものである。そこにおける行政法審判官の法的存在理由は、コモンロー上の権利を制約する事案における裁判官の役割と類似し、訴追された当事者の権利利益に直接重大な影響を与えるものである。したがって、その法的存在理由は、適切な手続的保護を与える公平公正な聴聞決定を行うという裁決の公正性確保にある。⁽⁸⁵⁾

社会保障行政における裁決は、そもそも社会保障給付の受給者や申請者に受給資格があるか否かを判定する行政形式であり、多種多様な利害対立の調整をめぐる政策要素のない単純な事実判断の作用である。しかも、その裁決過程における「社会保障行政法審判官」の行政審査聴聞決定は、APAにおける聴聞および第一次決定や勧告的決定とは異なり、第一次認定および再考慮認定における給付拒否決定に対する不服審査の段階において、前二段階において受給資格を否認された行政審査請求者の権利利益の侵害に救済を与えるために行われる違法性および不当性の審査手続である。このような行政審査聴聞制度の法的存在理由は、いうまでもなく手続的権利の保障を通じて最終的には受給者や申請者の制定法上の実体的受給権利を保護するということにある。⁽⁸⁷⁾このような行政審査聴聞制度の法的存在理由は、Goldberg判決における連邦最高裁の判示からもうかがうことができる。公的扶助の受給利益は制定法上の権利である。その受給者は、福祉扶助の受給によつてはじめて生存上の困難を回避しうる自立財源のない者であり、その給付が誤つて打ち切られた場合には、自らの生存を維持するのみでも多大の時間を費やさざるをえず、その権利の救済のために「不服審査事後聴聞」を求めようとしても、実際に不可能であるとなろう。⁽⁸⁸⁾それゆえに、行政審査聴聞決定は、受給者の制定法上の権利に対する否認を救済するために必要不可欠な手続である。そして、「社会保障行政法審判官」の法的存在理由は、行政審査聴聞制度のその適切な実現を担保するために、

実体的受給資格の存否やその権利範囲を具体的に確定する行政決定の公正性を確保することにある。これは、福祉削減の八〇年代前半における定期的な再認定の約四九万件の否認決定に対し、行政審査聴聞請求の六〇％以上にあった二二万件以上の受給の権利が「社会保障行政法審判官」の決定によって回復されたという実績からも容易に考察されることができであろう。⁸⁹⁾ また、社会保障行政における真の手続的公正の確保は、当事者の手続的遂行能力を抜きにしては適切に追求することができない。社会保障給付の請求者は、通常知識能力、資力、競争力などの社会的諸条件が乏しく、手続的にも対応力が弱く、経済的にも弁護士等の代理人を依頼しうる余裕のないもつとも弱い者である。しかも、その相手当事者は、手続的にのみでなく実体的にも精通する社会保障行政機関の代表者である。このような対照的な当事者の間に立つ「社会保障行政法審判官」は、経済規制行政におけるそれと同様に中立的に当事者主義の貫徹をすることは適切でなく、むしろ係争事項に関する十分な調査を職権で行い、かつ公正な決定に必要な記録を矛盾なく作成する積極的な義務を課せられている。特に弁護士を依頼していない事案においては、行政審査聴聞請求者によって主張された事実の立証を積極的に援助する責任が求められる。⁹⁰⁾ それゆえに、一方の交信の禁止は、ここでは適用されない。むしろ、このような職権的・積極的な義務は、まさに「社会保障行政法審判官」の法的存在理由の特徴を示している特別な義務である。⁹¹⁾

経済規制行政から社会保障行政への展開に伴った行政法審判官制度の法的存在理由のこのような変容は、今日の裁決の公正性という中間的な法的存在理由に加えて、さらに具体的・個別的な社会保障給付の権利救済という最終的目的が存在していることを明らかにするとともに、A P Aにおける行政法審判官制度のあり方をも問い直すことになる。「社会保障行政法審判官」は、それゆえにその法的存在理由に照らして、A P Aによって保障された権限および独立性保障に止まらず、決定権限のさらなる拡大および職権上の独立性のさらなる強化を必要としなければ

ならなかった。⁽⁸⁾そして、「社会保障行政法審判官」制度のあり方をめぐる諸問題および判例の法理は、こうした法的存在理由にてらした制度の法構造の変容から考えられなければならない。「社会保障行政法審判官」制度の展開の根本的な要因は、まさにそこから求められるべきであろう。

注

- (1) 拙稿「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——」名古屋大学法政論集一九一号（二〇〇二年）四三〜四四頁参照。
- (2) PRESIDENT'S COMMITTEE REPORT ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT 222-23,229-30 (1937); FINAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE 46 (1941), S. Doc. No. 8, 77 th Cong., 1 st Sess. (1941).
- (3) Federal Administrative Procedure Act of 1946, 60 Stat. 237 (1946), codified as amended at 5 U.S.C. § 551-559,701-706.
- (4) 注(7)の表を参照。
- (5) 九七年に、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の件数は、五〇万件を超えた。See Jeffrey S. Lubbers, *The Administrative Law Agenda for the Next Decade*, 49 ADMIN. L. REV. 159, 168 (1997). また、九九年度における聴聞決定の件数は、五九万六、九九九件⁽⁹⁾に上っている。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/106con.../1021bern.htm, Nov.18,2000, at 1.
- (6) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 38-39, 157.
- (7) 一九四七年以降における行政法審判官の所属の変遷は、次の通りである。

	Year	ALJs	SSAALJs (%)	ERAALJs (%)	SSA Hearings
01	1947, 6	196	13 (7%)	125 (64%)	
02	1954, 6	278	20 (7.2%)	165 (59%)	
03	1962, 7	505	164 (32%)	221 (45%)	
04	1971				52,000
05	1972	800	440 (55%)		
06	1973		420		68,356
07	1974, 2	792	431 (54%)	153 (19%)	
08	1975				155,000
09	1976		637		
10	1976		625		180,000
11	1977		616		
12	1979, 1	1071	660 (62%)	157 (15%)	
13	1980, 1	1146	698 (60.9%)	142 (12.4%)	
14	1981, 6	1119	695 (62%)	109 (9.7%)	
15	1982, 10	1183	820 (69%)	81 (6.8%)	
16	1983, 1	1176	812 (69%)	89 (7.6%)	
17	1984, 6	1121	760 (68%)	85 (7.6%)	
18	1987			67 (6.8%)	
19	1989		694		302,076
20	1991		770		
21	1992	1185	886 (73%)	55 (5%)	
22	1996	1333	1060 (80%)		
23	1997				500,000
24	1998, 9	1463	1225 (83.7%)	47 (3.2%)	
25	1999				596,999

この表は次の諸文献を参照して作成されたものである。Jeffery S. Lubbers, *Federal Agency Adjudication: Trying to See the Forest and the Trees*, 31 FED. B. NEWS & J. 383 (1984); JERRY L. MASHAW, CHARLES J. GOETZ, FRANK I. GOODMAN, WARREN F. SCHWARTZ, PAUL R. VERKUIJ, MILTON M. CARROW, SOCIAL SECURITY HEARINGS AND APPEALS 1.35 (1978) (hereinafter referred to as "MASHAW, HEARING & APPEALS"); Daniel J. Gifford, *Federal Administrative Law Judges: The Relevance of Past Choices to Future Directions*, 49 ADMIN. L. REV. 1, 33, 36 (1997); Lubbers, *supra* note 4, at 65,70.

また、宇賀前掲著書注(4)一三九頁参照。

- (8) 紙野健「「アメリカにおける規則制定の法的コントロール」名古屋大学法学論集八〇号一八一頁以下参照。
- (9) See BERNARD SCHWARTZ, AMERICAN ADMINISTRATIVE LAW 8 (1950) ; KENNETH C. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW, CASES-TEXT-PROBLEMS 13-14 (1956).
- (10) SCHWARTZ, *id.*, at 60. See also, Verkuil, *The Emerging Concept of Administrative Procedure*, 78 COLUM. L. REV. 258, 264 (1978).
- (11) See Frankfurter, *The Task of Administrative Law*, 75 U. PA. L. REV. 614 (1927) ; Hughes, *Some Aspects of the Development of American Law*, 39 N. Y. B. A. REP. 266, 269 (1916) ; Sutherland, *Private Rights and Government Control*, 42 A. B. A. REP. 197, 207(1917). See also, Morgan v. United States, 298 U.S. 468, 480 (1936) ; Morgan v. United States, 304 U.S. 1 (1938).
- (12) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 46.
- (13) 5 U.S.C. § 554(b), 554(c)(2), 555(b), 556(b)(c)(e), 557(b), 701-702.
- (14) See DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TEXT 157(1972) ; Davis, *The Requirement of a Trial Type Hearing*, 70 HARV. L. REV. 218 (1956) ; PARKER, ADMINISTRATIVE LAW 177, 183 (1952). 紙野前掲論文注(2)一七頁参照。
- (15) 5 U.S.C. § 554(a).
- (16) しかし、デュー・プロセスの法理に照らした適用もある。See Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U.S. 33 (1951).
- (17) 規則制定の手続形式をめぐる5 U.S.C. § 554(a)の解釈について、裁決のそれよりも厳格な解釈をとり、制定法が単に「聴聞」を要求するのみで「聴聞の記録に基づいて規則を制定すべき」とは必ずしも定めていない場合には、略式の手続が適用されるとする裁判所の見解がその要因の一つである。See ATTORNEY GENERAL'S MANUAL ON THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT 34 (1947) ; McCarton, *Three Years of the Federal Administrative Procedure Act—A Study in Legislation*, 38 GEO. L. J. 574, 579 (1950).
- (18) See Daniel J. Gifford, *Adjudication in Independent Tribunals : The Role of an Alternative Agency Structure*, 66 NOTRE DAME L. REV.

- 965, 969-70 (1991).
- (19) 5 U.S.C. § 556(b) (1995). *See* Malcolm Rich, *Adapting the Central Panel System: A Study of Seven States*, 65 JUDICATURE 246 (1981).
- (20) *See* Jeffery S. Lubbers, *A Unified Corps of ALLs: A Proposal to Test the Idea at the Federal Level*, 65 JUDICATURE 269 (1981); Skoler, *The Changing Role of Administrative Law Judges: Time to Shift Gears*, 22 JUDGES' J. No. 4, 28 (1983).
- (21) *See* Freedman, *Expertise and the Administrative Process*, 28 ADMIN. L. REV. 363 (1976).
- (22) *See* H. Friendly, *Some Kind of Hearing*, 123 U. PA. L. REV. 1269-70 (1975); J. Landis, *The Administrative Process: The Third Decade*, 47 A.B.A. J. 135 (1961); L. Hector, *The New Critique of the Regulatory Agency*, 12 ADMIN. L. BULL. 12 (1959).
- (23) *See* Lubbers, *supra* note 20, at 266, 269. *See also*, *President's Advisory Council on Executive Organization, A New Regulatory Framework* 21-22, 49 (1971).
- (24) 紙野前掲論文注⑧「一八三—一八四」「一八八頁参照。また、行政決定の予見可能性、決定理由の理解可能性を高めるために明確な基準の形成の必要性からの要請も主張された。」*See* FRIENDLY, THE FEDERAL ADMINISTRATIVE AGENCIES—THE NEED FOR BETTER DEFINITION OF STANDARDS 144-46 (1962); Note, *The Federal Regulatory Agencies: A Need for Rules of Decision*, 50 VA. L. REV. 652 (1964).
- (25) *See* Diver, *Policy-making Paradigms in Administrative Law*, 95 HARV. L. REV. 393 (1981). このような行政形式の転換の必要性を主張する見解は次のようなものがある。W. Baker, *Policy by Rule or Ad Hoc Approach—which should it be?* 22 LAW & CONTEMP. PROBS. 658, 658-67 (1957); D. Shapiro, *The Choice of Rulemaking or Adjudication in the Development of Administrative Policy*, 78 HARV. L. REV. 921, 929-42 (1965); G. Robinson, *The Making of the Administrative Policy: Another Look at Rulemaking and Adjudication and Administrative Procedure Reform*, 118 U. PA. L. REV. 485, 512-28 (1970).
- (26) 公正取引委員会事務局官房渉外室「アメリカにおける政府規制緩和の影響」公正取引三九九号五六頁以下参照。

- (27) See Ruth Simon, *How Deregulation is Affecting Judges*, NAT'L L. J. 20 (June 6, 1983); Skoler, *supra* note 20, at 27.
- (28) See Simon, *ibid.* 宇賀前掲著書注(4)一四〇〜四一頁参照。
- (29) See Simon, *Ibid.*
- (30) ICC Termination Act of 1995, Pub. L. No. 104-88, § 101.
- (31) MARTHA DERTHICK, AGENCY UNDER STRESS—THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION IN AMERICAN GOVERNMENT 22 (1990).
- (32) 拙稿「アメリカ社会保障行政における聴聞手続の法構造（一）〜（三・完）——「社会保障行政法審判官」による聴聞決定を中心に」名古屋大学法政論集一八八号九三〜九九頁、一八九号四〇六頁以下、一九〇号二七一頁参照。
- (33) Act of Aug. 10, 1939, ch. 666, Pub. L. No. 76-379, 53 Stat. 1360, 1361 (1939).
- (34) ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN GOVERNMENT AGENCIES, PATR 3, MONOGRAPH ON THE SOCIAL SECURITY BOARD, S. Doc. No. 77-10 (1941), at 29.
- (35) これは、三五年の社会保障法によって行政委員会として設置された連邦社会保障行政の運営機関である。四六年の改正法によつて社会保障庁に組織変更され、さらに五三年の改正法では保健教育福祉省 (Department of Health, Education, and Welfare, 以下「HEW」云々) に改組された。
- (36) See Liebman, *The Definition of Disability in Social Security and Supplemental Security Income: Drawing the Bounds of Social Welfare Estates*, 89 HARV. L. REV. 833 (1976); SOCIAL SECURITY BOARD, BASIC PROVISIONS ADOPTED BY THE SOCIAL SECURITY BOARD FOR THE HEARING AND REVIEW OF OLD-AGE AND SURVIVORS INSURANCE CLAIMS, S. DOC. NO. 10, 77 th Cong., 1 st Sess. 33, 35-38 (1941).
- (37) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 157.
- (38) 5 U.S.C. § 554(a).
- (39) See Victor W. Palmer, *The Evolving Role of Administrative Law Judges*, 19 NEW ENG. L. REV. 755, 784-85 (1984). 前掲注(7)の統計を

参照。

- (40) See Palmer, *supra* note 39, at 785.
- (41) 拙稿前掲論文(一)注⁽³²⁾九六～九九頁参照。
- (42) 拙稿前掲論文(一)注⁽³²⁾九八頁参照。Act of Aug. 1, 1956, ch.836, 70 Stat. 807.
- (43) Social Security Amendments of 1972, Pub.L.No.92-603, § 301, 86 Stat.1329,1465(codified as amended at 42 U.S.C. § 1381-1383 (1994)).
- (44) Gifford, *supra* note 7, at 14.
- (45) Supplemental Appropriation Act of 1959, Pub. L. No.85-766, 72 Stat.864, 878 (1958) ; Department of Labor and Health, Education and Welfare Appropriation Act of 1960, Pub. L. No.86-158, 72 Stat.339, 352 (1959).
- (46) 五八年に障害保険給付は、障害者の被扶養者に拡充され、さらに六〇年以降、六五歳以前の障害者にも保険給付が支給されるようになった。See Colonel Gerald Hayes, *Social Security Disability and the Administrative Law Judges*, A.F. L. REV. 73, 74 (Spring, 1975).
- (47) この定義の変更によって「障害」という受給要件が不確定概念になりそこに様々な解釈と判断の余地が生じてきた。Ibid.
- (48) See DERTHICK, *supra* note 31, at 34.
- (49) MASHAW, HEARING & APPEALS, *supra* note 7, at 1.
- (50) Social Security Amendments of 1972, Pub. L. No. 92-603, § 301, 86 Stat.1329,1476.
- (51) 社会保障行政における申請事案の九〇％以上は、障害認定にかかわるものである。そこに障害扶助事案の四〇％は障害保険給付の認可に関する。See Donna Price Cofer, *The Question of Independence continues : Administrative Law Judges with the Social Security Administration*, 69 JUDICATURE 228,229 (Dec.-Jan.,1986) ; MASHAW, HEARING & APPEALS, *supra* note 7, at 1 ; Gifford, *supra*

note 7, at 16..

(52) G.L. Boyd, Report of the Disability Claims Task Force, *printed in Subcommittee on Social Security, H. R. Committee on Ways and Means, Recent Studies Relevant to the Disability Hearings and Appeals Crisis I*, 142 (1975).

(53) V.G. Rosenblum, The Administrative Law Judge in the Administrative Process : Interrelations of Case Law Statutory and Pragmatic Factors in Determining ALJ Roles, *printed in Subcommittee on Social Security, H.R. Committee on Ways and Means, Recent Studies Relevant to the Disability Hearings and Appeals Crisis I* 171, 225-27(1975), (hereinafter referred to as "Rosenblum, Factor Interrelation"); *Cf. Gifford, supra* note 7, at 16-17.

(54) Act of Jan.2, 1976, Pub. L. No. 94-202, 89 Stat. 1135.

(55) Social Security Amendments of 1977, Pub. L. No.95-216, 91 Stat. 1559 (codified as amended at 42 U.S.C. § 907(1994)).

(56) 前掲注(7)における統計表を参照。 *See* Lubber, *supra* note 20, at 268.

(57) 特権論の分析については、さしあたり本多滝夫「アメリカにおける行政手続法理の生成（一）～（二・完）——伝統的行政法理論と手続的デュー・プロセス」名古屋大学法政論集一一八号五九頁以下、一二〇号三三五頁以下、同「アメリカにおける行政手続の展開（一）——一九七〇年代および一九八〇年代前半における手続的デュー・プロセスの法理」名古屋大学法政論集一二八号一頁以下参照。

(58) 拙稿前掲論文（二）注(32)四〇六頁以下参照。

(59) K. C. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE § 17.13, at 321 (2d ed. 1980). HHS, OPERATIONAL REPORT OF THE OFFICE OF HEARING AND APPEALS 25 (1986) ; Palmer, *supra* note 39, at 785.

(60) 拙稿前掲論文（二）注(32)九九頁以下参照。

(61) *See Stewart, The Reformation of American Administrative Law*, 95 HARV. L. REV. 1193, 1217(1976) ; Davis, *The Requirement of a Trial*

-type Hearing, 70 HARV. L. REV. 193, 225 (1956).

(62) See Reich, *Individual Right and Social Welfare* : *The Emerging Legal Issues*, 74 YALE L.J. 1245, 1246 (1965) ; Comment, *Texas Welfare Appeals* : *The Hidden Right*, 46 TEXAS L. REV. 223, 224 (1967). 外間寛「アメリカの行政聴聞」時の法令七七〇号（一九七一年）一八～二〇頁参照。

(63) Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254 (1970).

(64) See id. at 262, 264.

(65) 拙稿前掲論文（二）注(32)四二三頁以下参照。

(66) Act of July, 25, 1974, Pub. L. No. 93-355, 88 Stat. 378, 42 U.S.C. § 8 2996-961 ; Pub. L. No. 96-481, 94 Stat. 2325, 28 U.S.C. § 504(a) (1) 20 C.F.R. § 404.2002, 416.1500.

(67) この法律扶助制度の実績からすると、七五年には、四割の行政審査聴聞請求は、弁護士によって代理され、その勝訴率は七八・四％に達していた。その他の代理人の場合には五一・五％であり、代理人のない場合には成功率が二八・三％に止まった。

DERTHICK, *supra* note 31, at 40 ; Edwin Yourman, "Report on a Study of Social Security Beneficiary Hearings, Appeals, and Judicial Review," in *Recent Studies Relevant to the Disability Hearing and Appeals Crisis*, Committee Print, Subcommittee on Social Security of the House Committee on Ways and Means, 94 Cong. 2d sess. (GPO, 1975), at 132.

(68) MASHAW, HEARING & APPEALS, *supra* note 7, at 1 ; DERTHICK, *supra* note 31, at 39, 42.

(69) DERTHICK, *supra* note 31, at 26-32.

(70) Deborah. Maranville, *Bureaucratic Justice* : *Managing Social Security Disability Claims*, 69 MINN. L. REV. 325, 332 (1984) ; JERRY L. MASHAW, BUREAUCRATIC JUSTICE : MANAGING SOCIAL SECURITY DISABILITY CLAIMS 182 (1983).

(71) Alison M. MacDonald & Victor Williams, *In Whose Interest? Evaluating Attorneys' Fee Awards and Contingent-Fee Agreements in*

- Social Security Disability Benefits Cases*, 47 ADMIN. L. REV. 115, 123 (1995).
- (72) DERTHICK, *supra* note 31, at 43.
- (73) Social Security Disability Amendment s of 1980, Pub. L. 96-265, 94 Stat. 441.
- (74) DERTHICK, *supra* note 31, at 43-44.
- (75) DERTHICK, *supra* note 31, at 42. Staff Data and Materials Related to the Social Security Act Disability Program, Committee Print, Senate Committee on Finance, 98 Cong. 1 st sess. (GPO, 1983), at 27, 35.
- (76) *House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Social Security and Human Resources Joint Hearing on Social Security's DI and SSI Program Caseloads, Commissioner Apfel Testified, Accompanied by Susan Daniels, SSA's Deputy Commissioner for the Disability and Income Security Programs*, Oct. 21, 1999, available in http://www.ssa.gov/policy/congcom/testimony_102199.html, Nov. 18, 2000, at 1, 5.
- (77) Lubbers, *supra* note 5, at 168 ; *Statement of Bernoski*, *supra* note 5, at 1.
- (78) MASHAW, HEARING & APPEALS, *supra* note 7, at 35.
- (79) Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254, 271 (1970).
- (80) R. DIXON, SOCIAL SECURITY DISABILITY AND MASS JUSTICE : A PROBLEM IN WELFARE ADJUDICATION (1973).
- (81) See Rosenblum, Factors Interrelation, *supra* note 53, at 225-227 ; Gifford, *supra* note 7, at 16.
- (82) See Palmer, *supra* note 39, at 757.
- (83) 5 U.S.A. § 557(d)(1). 紙野健「規則制定における一方的交信（Ex Parte Communication）について」大阪経済法大法学論集第 一三四六頁以下参照。
- (84) See Palmer, *supra* note 39, at 756, 785.

- (85) See Lubber, *supra* note 20, at 271-72.
- (86) 拙稿前掲論文(一)注⁽³²⁾四二五頁以下参照。
- (87) Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein, *Public Programs and Private Rights*, 95 HARV. L. REV. 1193, 1204, 1255, 1307 (1982). 連邦最高法院の判例におつても、手続的保障の基本目的は「給付が資格のある者に実際に支給されることを確保することにある」と強調している。See e.g., *Carey v. Phipps*, 435 U.S. 247, 259-62 (1978); *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319, 335 (1976); *Fuentes v. Shevin*, 407 U.S. 67, 97 (1972).
- (88) *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254, 264 (1970).
- (89) See Cofer, *supra* note 51, at 230. See also, *U.S. Magistrate Rejects Reagan Policy on Benefits*, NEW YORK TIMES, May 12, 1985, at 23, col.1.
- (90) *Poulin v. Bowen*, 817 F.2d 865 (D.C. Cir., 1987).
- (91) *Cruz v. Schweiker*, 645 F.2d 812 (9th Cir., 1981).
- (92) *SSA v. Anyel*, Docket No. CB 7521910009 T 1 (MSPB June 25, 1993).
- (93) *Palmer*, *supra* note 39, at 785.

第三章 「社会保障行政法審判官」制度の構造分析

APAにおける行政法審判官制度は、経済規制行政における裁決機能の政策的要素を配慮した最終報告の多数意見を受け入れ、内部的機能分離と位置づけられた行政法審判官に、限定的な聴聞決定の権限および身分・職権上の

独立性保障を与えた妥協の産物であった。⁽⁹⁵⁾ その制度の構造は、当時主な政策形成手段たる裁決の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措置としては、最善策ではなかったものの、有用性のあるやむをえない改善の策であったと評価しうる。しかし、このような制度構造は、内在的に最終報告の少数意見が示したように、個別の行政分野における行政機関の裁決権限およびその行政法審判官の機能のあり方に関する具体的研究調査を踏まえたうえで、漸進的な完全な組織分離へと改善されていく余地を残している。とくに、少数意見が強調したように、規則制定の権限を通じて、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。⁽⁹⁶⁾ 六〇年代以降、このような主張の実現可能性が高まってきた。A P A の制定当時、なお政策形成の主な手段であった裁決作用は、六〇年代を境にその機能が事実の判定および法の適用に純化されるようになった。行政法審判官の機能と法的存在理由も、前節で検討したように、そのような裁決機能の純化に伴って変容してきた。このような裁決機能の純化および行政法審判官の法的存在理由の変容に照らして、行政機関と裁判所は、すでに行政法審判官の聴聞決定の質と公正性に従来以上の信頼を寄せるようになった。このような変化は、当初政策的配慮によって制限されていたA P A における行政法審判官の権限およびその職権上の独立性保障を改めて再検討し、変容後の行政法審判官機能の公正度かつ有効な遂行に相応しいものに変える必要があることを意味するであろう。⁽⁹⁸⁾ かくして、本章は、行政法審判官制度の法的存在理由の変容に伴った行政法審判官の権限の再拡大およびその職権上の独立性保障の再強化を考察したうえで、このような法現象に伴った「社会保障行政法審判官」制度の構造的諸問題を検討する。

第一節 権限の再拡大と職権上の独立性の再強化

第一章で分析したように、APAにおける行政法審判官制度は、その制定当時までに存在していた審理官の裁決権限行使の不正をめぐる諸問題を、相当程度克服し、聴聞決定の権限および身分・職権上の独立性の保障を行政審判官に付与した制度であった。⁹⁹⁾しかし、行政法審判官の権限と独立性をめぐって、以下の諸問題がなお残されていた。

まず、APA第七条(b)項に規定する諸権限は、行政法審判官が聴聞を主宰する場合にのみ付与される。同法第七条(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。このような場合、第一次決定や勧告的決定の権限も第五条(c)項および第八条(b)(7)により行政法審判官によって行使されることにはならない。結局は、正式裁決の場合においても、行政法審判官の聴聞決定の権限は、個別の制定法上の規定を除くほか、その所属の行政機関の委任立法的裁量によることになる。しかも、聴聞を主宰する場合においても、行政機関の完全な審査に服す第一次決定や勧告的決定の権限しか付与されていない。¹⁰⁰⁾聴聞の裁量的運用および最終的決定の権限は、行政機関の長に留保されている。これは、裁決によって形成されかつ適用される政策の責任者たる行政機関の長がその政策をコントロールしなければならなかったためである。

しかし、社会保障行政における政策の形成は、裁決の大量性がゆえに、常に規則、通達解釈令等の、裁決以外の行政形式によって先行的に行われていた。とくに、Goldberg判決による判例法理の確立に伴って、政策形成の行政形式は、さらに特権論時代の裁量的決定から制定法上の権利に関する明白で詳細な規則制定に移行した。これに応じて、このような政策的要素への配慮は、行政審査聴聞を経た決定においてはもはや行われる必要が少なくなっ

ていた。このような社会保障行政における裁決機能の性格からして、その聴聞および主な最終的決定の権限は、「社会保障行政法審判官」に付与されるようになった。⁽¹⁰⁰⁾かくして、AP Aにおける行政法審判官の聴聞権限および決定権限に関する裁量的余地は、社会保障行政においては制約されるようになっていた。

次に、職権上の独立性について、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あやまりに限定し、しかも明白なあやまり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の採用を勧告した。⁽¹⁰¹⁾しかし、AP Aは、それを受け入れず、第一次決定と同様な権限を行政機関に留保し完全な審査の余地を残している。⁽¹⁰²⁾このような完全な審査の制度構造に対し、一九五五年の第二次 House 委員会は、証拠事実の判定と政策の形成とを区別したうえで、行政法審判官の機能を前者に限定するとともにその聴聞決定に対する行政機関の審査を政策的問題および実質的証拠の有無に限定すべきと再び勧告した。⁽¹⁰³⁾これをうけて、「社会保障行政法審判官」の決定に対する行政機関の審査権限は、再審査委員会に授權されいるとともにその審査の範囲も裁量権の濫用、法的あやまり、実質的証拠の欠如、一般公益に影響を与える広汎な政策および手続的争点に限定されている。⁽¹⁰⁴⁾かくして、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性がさらに強化されるようになった。なお、前節でものべたように、行政法審判官の法的存在理由の変容に伴って、社会保障給付の受給者における手続的対応能力の欠如に照らして、裁決過程における実質的公正の実現を確保するために、「社会保障行政法審判官」は、行政審査聴聞請求者の受給資格の有無にかかわる係争事項に関して十分な調査を行う権限の授与および義務の賦課がなされている。社会保障行政機関に対しては、これは、行政機関によって剥奪されることのできない制定法上および判例法上の「社会保障行政法審判官」の権限である。社会保障給付の受給者等に対しては、それは、「社会保障行政法審判官」が積極的であつ十分に果さ

なければならぬ法的義務でもある。これを通じて、とくに弁護人が依頼されていない場合における行政審査聴聞請求者の制定法上の権利利益に十分な手続的救済の機会を与える。

「社会保障行政法審判官」のこのような再度の権限拡大と職権上の独立性の強化は、社会保障行政の組織的決定における行政審査聴聞制度の法構造によるところが少なくない。社会保障行政における受給資格の裁決の手続構造は、経済規制行政を中心としたA P Aの裁決のそれとはかなり異なっている。社会保障行政の組織的決定は、①第一次認定、②再考慮認定、③行政法審判官の行政審査聴聞決定、④再審査委員会の再審査の四つの段階から多層的に構成されている。⁽¹⁰⁸⁾これらのうち、あとの三つの段階は、行政審査制度を構成し、裁判所の審級制度に類似する構造である。「社会保障行政法審判官」の聴聞決定は、その請求者の権利救済という側面から、行政審査の第二段階に位置づけられた裁決過程の重要な一環である。⁽¹⁰⁹⁾このような「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の性質は、政策決定のための証拠の受理や報告書の作成ではなく、前二段階にある第一次認定および再考慮認定における事実判断や法の適用の妥当性および適法性を審査する手続である。その制度構造は、経済規制行政の第一次決定における行政法審判官の聴聞決定を中心に考案されたA P Aの裁決手続とは明らかに異なる。⁽¹¹⁰⁾このような手続構造の相違は、それゆえにA P Aの裁決手続における行政法審判官の権限と独立性と異なる立法的考慮の可能性と必要性を意味し、「社会保障行政法審判官」の決定権限の再拡大およびその職権上の独立性の再強化をもたらしたのである。これは、前章第三節でのべた法的存在理由の変容に伴った行政審査請求者の制定法上の権利に救済を与えるために、当然にあるべき制度の構成であろう。

そして、このような権限および独立性の構造からすると、すでにA P Aによって保障されている身分上の独立性保障に拡大された聴聞決定の権限および強化された職権上の独立性を加えて、「社会保障行政法審判官」の機能や

役割は、法制度上も実際上も裁判官のそれと匹敵するものといえよう。⁽¹¹⁾これは、社会保障行政における行政審査聴聞決定の手續司法化のことも重要な一側面である。⁽¹²⁾その他の手續的保障内容の如何はともかく、少なくとも十分な決定権限および独立性保障のある審判官は、裁決の全過程において、行政審査聴聞決定による救済を求める者の生存や生活に直結する権利利益を確保するために必要不可欠とされるデュー・プロセスの基盤の一つであるからである。⁽¹³⁾

そして、社会保障給付の裁決の全過程は、略式的・非対審的行政決定の手續として、その法的性格が説明されている。⁽¹⁴⁾しかし、その行政審査の第二段階における行政法審判官の聴聞決定の手續からすると、告知ならびに聴聞の権利、および聴聞決定における弁護士などの公費代理人を伴う出席、証拠の提出、事案の口頭陳述、証人の召喚、証人に対する質問、聴聞記録書の作成、「社会保障行政法審判官」による聴聞決定、聴聞記録書の証拠にもとづく決定、事実判断と決定理由の付記などの手續的権利が行政審査聴聞請求者に付与されている。⁽¹⁵⁾このような「社会保障行政法審判官」の聴聞決定は、制度上相当の程度司法化された手續である。とりわけ、代理人の依頼がある場合には、社会保障行政機関の法曹資格をもつ職員も積極的にその資格認定の決定の弁護に出席することになるため、いわば対審的構造がさらに強化されることになる。⁽¹⁶⁾

このようにして、社会保障行政において展開された行政法審判官制度は、その法的存在理由の変容に伴って、その聴聞決定の事案の性格も法令により詳細に明文化された法政策の執行に移行し、より完全な聴聞決定の権限および十分な身分上と職権上の独立性が保障されるようになっており、その聴聞決定の手續構造も相当に司法化されたため、裁判官のそれに類似した法構造になっている。このような法構造の変容に伴って、行政法審判官制度は、A P A の制定当時の審理官（examiner）から、一九六六年の聴聞審理官に、さらに一九七二年の人事委員会の規則改

正および一九七八年のA P A改正法において現在の名称に変更された。⁽¹¹⁸⁾このように数回にわたって変更を重ねた名称変更は、手続一般法であるA P Aにおける行政法審判官の地位、権限についての法的変更を伴うものではなかったともいえるが、A P Aの一般的規定を基礎にした前述の社会保障行政を含めた個別領域における法構造の変容を伴った司法化の到達点ないし頂点を如実に反映したと評価されることも可能であろう。⁽¹²⁰⁾

そして、「社会保障行政法審判官」は、司法化された行政審査聴聞制度の構造の下で、独立性の保障を受ける独立した判断にもとづき、制定法や規則によつて示され法令化された政策を執行する個別的な事案に即して、覆審的な行政審査聴聞決定を公正に行い、これによつて制定法上付与されている社会保障給付の受給権利の実現を確保することに於いてその真の機能を果たしている。これは、陪審なき裁判官による事実審と類似する準裁判官的機能であり、執行部門における裁判官である。⁽¹²¹⁾これこそ、社会保障行政における行政審査聴聞決定を行政法審判官に担当させなければならない根本的な法的要因の所在であろう。また、このような「社会保障行政法審判官」の準裁判官的性格から、本来四六年のA P Aにおいて必要条件とされなかった法曹資格が六四年以降追加されたとともに、さらにその後、七年以上の実務経験および最近の二年間に裁判所における行政法実務経験のある裁判官や弁護士⁽¹²²⁾の条件が要求されたように、その選任の資格要件は、よりいっそう厳格化されてきたのである。

第二節 公正性と効率性をめぐる権利救済の問題

偏見のない公正な決定作成者の確保は、従来アメリカの司法的制度におけるもっとも重要な権利の保障措施の一つである。⁽¹²²⁾ 前節でのべたように司法的職務の遂行に純化された「社会保障行政法審判官」制度も、この要素を抜きにしては、その聴聞決定の公正性を十分に確保することが不可能であろう。行政法審判官の権限の再拡大、独立性の再強化、制度の司法化、および準裁判官的機能等の制度構造は、まさに社会保障行政の組織的決定の全過程において行政法審判官によって担当される行政審査聴聞決定手続が事実審の終審的な位置づけに相当するものであることに着目し、その制度の内容を手厚く整備しておかねば、政治的圧力を排除した裁決の公正性を十分に確保することができず、国民からの信頼を失いかねないことに配慮して考案されたものである。そこにある裁決の公正性の確保という中間目的は、行政法審判官制度の法的存在理由の変容に伴って、とくに社会保障行政の裁決においては申請者や受給者等の生活や生存の保障という制定法上の権利保護の適切な実現を最終的な目的とするようになっていく。

このような観点からみれば、前章で分析した行政審査聴聞の請求件数の増加に伴って、受給者全体の中に、「社会保障行政法審判官」によって受給資格が認可された社会保障給付の受給者の割合は、六四年の二・五%から八〇年の二・一%に増大した。⁽¹²³⁾ また、行政審査聴聞決定の請求に対する「社会保障行政法審判官」の認可率は、七〇年代中期の平均五〇%から、八〇年の平均六〇%に増大した。⁽¹²⁴⁾ とりわけ、八〇年代前半における福祉財政削減政策のもとで、一九八一年五月から一九八四年五月までの三年間に、約一二〇万件的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的の拒否決定のうち、行政法審判官の行政審査聴聞決定を経た後、そ

の聴聞請求事案の六〇%以上にあたる二一万件以上の受給者の資格が行政法審判官の決定によって回復された。⁽¹²⁷⁾ このような平均認容率の高さから考察される行政審査聴聞決定の公正性確保における行政法審判官制度の実効性からすれば、「社会保障法行政法審判官」は、全体的にはその法的存在理由に忠実に従い、財政削減政策の執行を目的とする第一次認定および再考慮認定の段階における不当ないし違法な拒否決定から行政審査聴聞決定の請求者の受給権利を守るために、もつとも重要で不可欠な守護者であるといわれても過言ではないと思われる。それゆえに、「社会保障法行政法審判官」制度は、公正な受給資格の判定を確保するための実効ある制度として評価され、国民からの信頼をえているのである。

しかし、これは、その聴聞決定の公正性の確保に問題がないことを意味しない。まず、高い平均認容率は、「社会保障法行政法審判官」の審査対象である州の行政機関における第一次認定および再考慮認定に資格認定の正確性をめぐる手続的公正性の問題を提起するであろう。また、前述の高い平均認容率をさらに個別の行政法審判官の場合に即してみると、認容率の個人差が相当激しい。⁽¹²⁹⁾ 一九七〇年中期には、八%から八八%まで分布する大幅の個人差が存在していた。そのうち、約一〇%の行政法審判官の認容率は七〇%以上であるのに対し、約同比例の行政法審判官の認容率は、二五%以下であった。このような大幅な認容率の個人差は、行政法審判官の聴聞決定における不一致 (inconsistency) の問題が存在していることを明白に示している。⁽¹³⁰⁾ このような個人差から「社会保障法行政法審判官」の聴聞決定の一部は事実よりも行政法審判官の個人的所信によって相当に左右されるであろう。個別的認容率が平均認容率から乖離すればするほど、そのような傾向は、いっそう強くなる。⁽¹³²⁾ このような状況のもとで、二つの側面から問題が提起される。第一に、異常に高い個別の認容率には、受給者に対する権利の侵害の可能性が少ないが、違法かつ不当な認容決定が通常以上になされる可能性が存在する。これに対し、第二に、異常に低い個別の

認容率は、違法かつ不当な拒否決定を通常以上に行うことによって、聴聞決定の請求者の手続的権利および制定法上の実体的受給権を侵害する可能性があることを示す。聴聞決定の公正性確保という観点から、この二つの問題、とくに後者の問題を無視してはならないであろう。

また、「社会保障行政法審判官」制度の展開の直接的要因である行政審査聴聞決定の請求件数または聴聞決定の作成件数は、七一年の五万二〇〇〇件から、七五年の一五万五〇〇〇件、八〇年の約二五万二〇〇〇件、八一年の約二八万件、八二年の約三三万件、九七年の五〇万件以上、さらに九九年の約六〇万件に、三〇年間に一二倍ほど増大してきた。⁽¹³⁶⁾これに対し、「社会保障行政法審判官」の人員数は、七二年の四四〇名から九八年の一二二五名に約三倍増加した。このような聴聞決定の請求件数の増大と「社会保障行政法審判官」の人員数の増加の非対称がもたらした直接の結果は、未処理事案の累積およびこれに伴う聴聞決定手続の遅延の問題である。⁽¹³⁷⁾「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の平均処理期間は、七一年の一八日から、七五年の二一七日、八〇年代以降にはさらに一年をこえるものとなった。この遅延問題は、「給付継続」による「行政審査事前聴聞」の保障を受ける公的扶助の受給者等にはさほど不利な影響を及ぼすことはないものの、「行政審査事後聴聞」の機会しか保障されていない新規の申請者には、救済をえる機会を實際上困難にするものとなる。⁽¹³⁸⁾通常、新規申請であるといっても、多くの場合には社会保障給付、とりわけ公的扶助給付申請者の生存に関わる緊急でかつ重大な利益が存在する。とくに、資格のある申請者は、一旦その資格が第一次認定で否認されるならば、Goldberg判決以前の問題状況と同様に、生活上の大きな不利益を受けることになるとともに、手続的救済を求めるためには必要不可欠な資力や余裕も欠乏することになり、その多くは、行政審査の第二段階におけるこの「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の機会を有効に利用することができない。⁽¹⁴⁰⁾したがって、新規の申請者および「行政審査事後聴聞」の機会しか与えられない社会保障

給付の受給者にとって、聴聞決定を含む受給資格の判定手続の効率性追求は、その受給利益の迅速な実現に、もつとも重大な課題である。また、行政法審判官の決定作成件数からすると、七〇年においては年間一二〇件から一四四〇件まで個人差が大きかった。この作成件数の個人差にはもちろん事案の性質による側面が存在するといえるが、当番制の事案割当のもとで、平均処理件数から乖離すればするほど、多い方における聴聞決定の公正性問題および少ない方における効率性問題がそれぞれ提起されざるをえない。前者の方は、その認容率によつては前述の公正性確保に存在する問題を同様にかかえることになる。後者の方は、事案の累積および聴聞決定期間の遅延における効率性追求の問題を抱えざるを得ない。これらの効率性問題は、行政審査聴聞制度に特有の二面的構造から生じた諸問題である。ここでの聴聞決定の効率性追求は、社会保障給付を待ち受ける聴聞決定請求者の受給権利の早期な実現に資する手続的公正性を促進することができるとともに、請求者の手続的デュー・プロセスの権利確保にも資する。⁽¹⁴⁶⁾

そして、行政審査聴聞制度の二面的構造から、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定には、社会保障給付の制定法上の権利救済を図るために不可欠な公正性の確保および効率性の追求との二つの重大な課題が並存している。しかし、このように新規の申請者と社会保険の受給者の権利利益保護を図るための行政審査聴聞決定の効率性追求は、場合によって同じく申請者や公的扶助等の受給者の権利利益保護を目的とする行政審査聴聞決定の公正性の追求と相互に競合することがある。⁽¹⁴⁷⁾このような競合関係は、まさに七〇年代後半以降における「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる諸問題を提起した根本的な要因である。したがって、これらの問題の検討は、常に公正性確保および効率性追求のいずれにも行政審査聴聞の請求者の権利利益保護が不可分のに関係することを念頭に置かねばならない。

第三節 独立性保障をめぐる諸問題

「社会保障行政法審判官」制度は、A P A の行政法審判制度における身分上および職権上の独立性保障を基礎に、さらに社会保障行政におけるその法的存在理由の要請に伴う職権上の独立性の再強化をへて、これらが行政機関に所属するという側面を除けば、身分および職権にわたる相当に高度な独立性を有する構造である。このように高度の独立性が保障されているからこそ、いわゆる福祉削減時代においても議会や行政機関からの政治的圧力を排除し、行政審査聴聞決定の公正性確保に忠実し、請求者の制定法上有すべき受給権利に必要なかつ適切な保護と救済を有効に与えることができていると思われる。

しかし、この制度には、前節で分析したように公正性確保ならびに効率性追求のそれぞれに存在する諸問題およびこの二つの中間目的の競合関係をめぐる諸問題が存在している。七〇年代中葉以降、これらの問題の改善措置をめぐって、「社会保障行政法審判官」たる地位とその所属する行政機関の管理強化政策との対立問題が次第に表面化し、かつ強まってきた。⁽¹⁴⁸⁾ とりわけ、その行政審査聴聞決定の請求に対する高い平均認容率は、連邦社会保障行政機関からの「社会保障行政法審判官」の独立性の高さを示すとともに、同行政機関が州の行政機関に提示した資格認定の指針に必ずしも賛同しない「社会保障行政法審判官」の自主的独立的判断の傾向が強いことをも示唆する。⁽¹⁴⁹⁾ これは、聴聞決定の公正性を支える主要素であるとともに、社会保障行政機関が「社会保障行政法審判官」に対する管理を強化する要因の一つでもあった。

まず、前節でのべたように行政審査聴聞決定の公正性確保には、認容率の個人差から分析された決定作成過程における不一致の問題が存在している。これに対し、社会保障行政機関は、七〇年代における同僚審査計画（Peer

Review Program)、品質確保制度 (Quality Assurance System) 等の管理強化制度を導入した⁽¹⁵¹⁾。また、聴聞決定作成分数の個人差の問題から、平均処理件数を下回る件数の行政法審判官を対象とする決定作成分数の目標管理の強化制度 (Monthly Production Goal/Quota) も導入された⁽¹⁵²⁾。しかし、これらの制度は、いくつかの争訟事案における和解や妥協によって緩和され、その実効性が乏しかった。したがって、公正性および効率性をめぐる前述の諸問題は、それほど改善されなかった。このような七〇年代の問題状況に直面して、認容率の高さおよびそこにおける個人差の問題に関心を寄せた議会は⁽¹⁵³⁾、八〇年の社会保障法の改正において、「社会保障行政法審判官」の決定に対する品質管理制度の一環として再審査委員会による職権的再審査、いわば Bellmon 審査を社会保障行政機関に求めた⁽¹⁵⁴⁾。この改正法の義務付けを受けて、社会保障行政機関は、最初から、認容率が七四%を上回る行政法審判官の決定のすべてを再審査委員会が審査するという Own Motion 審査を導入した⁽¹⁵⁵⁾。

高い認容率の行政法審判官のみを対象とするこの審査制度は、行政法審判官の独立性、とくに職権上の独立性を侵害するか否かをめぐって訴訟の対象となった。この争点に関して、行政法審判官の独立性の侵害を認める判決とその制度の有効性を支持する判決は、相半ばした⁽¹⁵⁷⁾。前者は、当該審査制度が高い認容率の行政法審判官のみを対象とすることから、制度的には行政法審判官の決定過程を給付の拒否に偏向させる可能性があった⁽¹⁵⁸⁾。後者は、当該審査制度は聴聞決定の請求者に制度的に不利な傾向をもたらさない限り、聴聞決定の統一性の向上には有効な制度であり、行政機関の長に付与される広汎な裁量権限の範囲内に属するものであるとした⁽¹⁵⁹⁾。この審査制度は、確かに後者の見解のように決定過程の統一性を促進し、違法や不当に受給資格を認容する決定過程を改善することが可能である。しかも、このこともデュー・プロセスによって求められる法の目的の一つである⁽¹⁶⁰⁾。しかし、その制度の内容は、高い認容率の決定過程のみを対象とするため、その実施の結果は正当な受給資格を有する請求者に不利な

決定作成の傾向をもたらしかねないとともに、違法かつ不当に請求者の受給権利を侵害する可能性のある低い認容率の決定過程における権利侵害の問題を無視している。このような審査制度は、その正当性が問われるべきところが少なくないであろう。また、このような制度の内容から考察できるように、その制度の背景には明らかに当時の福祉削減政策の推進という主な政治目的が存在するとともに、認容率の個人差に存在する請求者の権利救済の問題を無視し、公正性確保に存在する真の問題を焦点にしなかったことも看過されてはならない。これは、真に公正性の確保に存在する問題を解決するとすれば、認容率が異常に高いと同様に低い行政法審判官をも審査の対象にすべきであったにもかかわらず、前者の行政法審判官のみを対象としたことから分かるであろう。そして、仮に個人差の問題を最大限に改善した場合においても、九五%以上の行政法審判官の認容率が、なお四五%から五五%の高い水準にある。⁽⁶⁶⁾このような五〇%以上の高い認容率はそもそも何を意味するかは、公正性確保と効率性追求との競合関係をめぐる「社会保障行政法審判官」制度の改善を思考する場合に、慎重に吟味されねばならない重要な問題である。

また、効率性の追求に存在する決定作成件数の個人差問題に対する管理も強化された。八〇年代前半における社会保障行政機関は、行政審査聴聞決定の遅延化の主な原因を決定作成件数の低い行政法審判官の努力不足に帰した。このような制度観のもとで、聴聞決定の遅延に対する改善措置は、自然に決定作成件数の少ない行政法審判官の効率性向上に向けられるようになったのである。社会保障行政機関は、年間三三八件の決定作成の目標を提示するとともに、この目標を達成するために決定書の作成作業を法務職員（staff attorneys）に授權することを行政法審判官に促した。⁽⁶⁷⁾この目標件数に満たない場合、とくに年間二四〇件を下回った場合には、当該行政法審判官に対する目標達成方法の助言または特別研修計画の実施を行うとともに、すべての方法を尽くして、なお目標件数を達成

しない行政法審判官は、能力主義保護委員会による正当な理由にもとづく免職手続にかけられるという。⁽⁹⁵⁾ この制度も同様に独立性を侵害するか否かをめぐって行政法審判官によって争われた。ある裁判所の判決は、前述の制度内容に設定された三三三件⁽⁹⁶⁾の作成目標が合理的であり、単に給付を待ち受ける請求者の公正性を追求するものとして行政法審判官の主張を斥けた。⁽⁹⁷⁾ しかし、法務職員に決定書の作成や目標設定の合理性の判断基準については明確な見解が示されなかった。このような判決に対し、能力主義保護委員会は、目標の未達成を理由とする免職手続において当該作成目標件数の合理性を否認し、目標の未達成を合理的な理由として認めないとした。⁽⁹⁸⁾

こうして、効率性の追求における独立性の侵害問題は、身分上の独立性を侵害しない限り、そこに内在する申請者や受給者の早期な権利救済という手続的公正性の要請によって職権上の独立性の侵害があっても合理的な範囲内において正当化されることになる。しかし、その過度の追求は、かえって「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性を阻害することによって、その聴聞決定の公正性ひいてはその法的存在理由を侵害することになりかねない。⁽⁹⁹⁾ また、高い平均認容率が示した第一次認定および再考慮認定における公正性および正確性にも改善の重点を置き、行政審査請求の要因をより根源的に改善しない限り、⁽¹⁰⁰⁾ 「社会保障行政法審判官」の聴聞決定における遅延問題の改善は、事案数の増加と等比例で行政法審判官の人員数を増やさなければ、永遠に未解決の課題になるであろう。

注

(94) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 58.

(95) See Mans, *Selecting the 'Hidden Judiciary': How the Merit Works in Choosing Administrative Law Judges*, 61 JUDICATURE 60 (1979).

(96) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 204-207.

- (97) *See Gifford, supra* note 18, 969-70.
- (98) *See Palmer, supra* note 39, at 785.
- (99) Administrative Procedure Act of 1946, Pub. L. No. 79-404, 60 Stat. 237, (codified as amended at 5 U.S.C. § 554, 556, 557, 3105).
- (100) *Id.* § 5(c), 8(a) ; 5 U.S.C. § 556(c), 557(b), 559(a).
- (101) *See Gifford, supra* note 7, at 6.
- (102) 20 C.F.R. § 404.900(a)(3), 906(b)(4), 929-961, 416, 1400(a)(3), 1406(b)(4), 1429- 1467.
- (103) *See FINAL REPORT, supra* note 2, at 6, 51-52.
- (104) Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237(1946), Ch.324, § 8(a).
- (105) *See Gifford, supra* note 7, at 12-13, citing COMMISSION ON ORGANIZATION OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT, TASK FORCE REPORT ON LEGAL SERVICES AND PROCEDURE 203-06 (1955).
- (106) 20 C.F.R. § 404.970, § 416.1470(1996). *See also*, The January Report of the Department of Justice Committee on Revision of the Federal Judicial System, *The Needs of the Federal Courts* § 7-11 (1977).
- (107) *See Gifford, supra* note 7, at 20 ; MASHAW, HEARING & APPEALS, *supra* note 7, at 36.
- (108) 20 C.F.R. § 404.900-982, § 416.1400-1482 (1996).
- (109) ERNEST GELLHORN, RONALD M. LEVIN, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 270 (3 ed. 1990). *See also*, FINAL REPORT, *supra* note 2, at 55 (1941).
- (110) *See Gifford, supra* note 7, at 33.
- (111) Butz v. Economou, 438 U.S. 478, 513-514 (1978).
- (112) *See Lloyd Musolf, Administrative Law Judges : A 1948 Snapshot*, 46 ADMIN. L. REV. 257, 258 (1994).

(113) Redish & Marshall, *Adjudicatory Independence and the Values of Procedural Due Process*, 95 YALE L.J. 455, 457 (1986).

(411) 20 C.F.R. § 404.900(b), 416.1400(b) (1995).

(113) 20 C.F.R. § 404.949-953, 416.1449-1453 (1995).

(116) See *supra* note 59, note 67 ; Palmer, *supra* note 39, at 785 ; Gifford, *supra* note 7, at 22, citing HHS, OPERATIONAL REPORT OF THE

OFFICE OF HEARING AND APPEALS 25 (1986).

(117) Compare 5 U.S.C. § 1006(a)(3)(1964) with 5 U.S.C. § 556(a)(3) (1968).

(118) Pub. L. No. 95-251, 92 Stat. 183(March 27, 1978) ; 5 U.S.C. § 3105 (1982).

(119) 中華民國憲法第111條參照。

(120) Ronald Marquardt & Edward M. Wheat, *Hidden Allocators — Administrative Law Judges and Regulatory Reform*, 2 LAW & POL'Y Q.

472, 476 (1980) ; Marquardt & Wheat, *The Developing Concept of an Administrative Court*, 33 ADMIN. L. REV. 301 (1981) ; Lubbers, *Federal Administrative Law Judges : A Focus on Our Invisible Judiciary*, 33 ADMIN. L. REV. 109, 110 (1981) ; Shep Melnick, *Administrative Law and Bureaucratic Reality*, 44 ADMIN. L. REV. 245, 245-49 (1992).

(121) Joseph J. Simeone, *The Function, Flexibility, and Future of United States Judges of the Executive Department*, 44 ADMIN. L. REV. 159, 176 (1992).

(122) ACUS Recommendation 69-9, 1 C.F.R. 305.69-9 (1984) ; See Palmer, *supra* note 39, at 772.

(123) See Richard J. Pierce, *Political Control Versus Impermissible Bias in Agency Decision-making : Lessons from Chevron and Mistretta*, 57 U.CHL. L. REV. 481 (1990) ; Martin H. Reich & Lawrence C. Marshall, *supra* note 113, at 475-91 ; Henry J. Friendly, *Some Kind of Hearing*, 123 U. PA. L. REV. 1267, 1279-80 (1975).

(124) See Pierce, *id.*, at 502 ; MASHAW, *supra* note 70, at 190.

- (125) See MASHAW, *supra* note 7, at 3.
- (126) *Salling v. Bowen*, 641 F. Supp. 1046, 1054 (W. D. Va. 1986).
- (127) See Cofer, *supra* note 51, at 230. See also, *U.S. Magistrate Rejects Reagan Policy on Benefits*, NEW YORK TIMES, May 12, 1985, at 23, col.1.
- (128) See Gifford, *supra* note 18, at 28.
- (129) See Gifford, *supra* note 7, at 29; MASHAW, HEARING & APPEALS, *supra* note 7, at 21-24; DIXON, *supra* note 7, at 76-79.
- (130) See MASHAW, *supra* note 7, at 3, 21, xxi.
- (131) See MASHAW, *supra* note 7, at xxi, 21-22.
- (132) See MASHAW, *supra* note 70, at 43.
- (133) See MASHAW, *supra* note 7, at 1.
- (134) See DERTHICK, *supra* note 31, at 42; Staff Data and Materials Related to the Social Security Act Disability Program, *supra* note 75, at 27,35.
- (135) See Lubbers, *supra* note 5, at 168.
- (136) See Statement of Ronald G. Bernoski, *supra* note 5, at 1.
- (137) See MASHAW, *supra* note 7, at xxii-xxiii.
- (138) See MASHAW, *supra* note 7, at 1.
- (139) 拙稿前掲論文(三・元注⁽³²⁾二八二—二八四頁参照。
- (140) 外間寛「アメリカの行政聴聞」時の法令七七〇号一八—二〇頁参照。
- (141) J. HANDER, PROTECTING THE SOCIAL SERVICE CLIENT (1979).

- (142) See MASHAW, *supra* note 7, at 120-21.
- (143) 「社会保障行政法審判官」の年間平均処理件数は、一九七五年の二二七件から、一九七六年の三〇二件、一九七八年の四三二件にまで増えた。See MASHAW, *supra* note 7, at 1; Pierce, *supra* note 123, at 504; SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, 1989 ANNUAL REPORT TO CONGRESS 33 (U.S. DEPT. OF HEALTH AND HUM. SVCS., 1989).
- (144) 拙稿前掲論文(三・三六)注②一七〇～一七五頁参照。
- (145) Nash v. Bowen, 869 F. 2d 675, 681 (2d Cir. 1989).
- (146) See Pierce, *supra* note 123, at 506.
- (147) 拙稿前掲論文(三・完)注②二八〇～二八四頁参照。
- (148) See Palmer, *supra* note 39, at 763.
- (149) See Gifford, *supra* note 18, at 28.
- (150) Nash v. Califano, 613 F. 2d 10 (2 d Cir. 1980). See also, Deborah A. Chasman & Howard Rolston, *Social Security Disability Hearings: A Case Study in Quality Assurance and Due Process*, 65 CORNELL L. REV. 801 (1980); Jerry L. Mashaw, *The Management Side of Due Process: Some Theoretical and Litigation Notes on the Assurance of Accuracy, Fairness, and Timeliness in the Adjudication of Social Welfare Claims*, 59 CORNELL L. REV. 772 (1974).
- (151) See Lubbers, *supra* note 120, at 126; Nash v. Califano, *id.*, at 10.
- (152) Social Security Disability Amendments of 1980, H.R. Conf. Rep. No. 944, 96th Cong., 2d Sess. 57-58 (1980); Social Security Disability Amendments of 1979, S. Rep. No. 408, 96th Cong., 1st Sess 52-53 (1979).
- (153) Sieberger v. Heckler, 615 F. Supp. 1315, 1376-98 (S. D. N.Y. 1985), 801 F. 2d 29 (2d Cir. 1986); Nash v. Bowen, 869 F. 2d 675, 679 (2d Cir. 1989), *cert. Denied* sub. nom Nash v. Sullivan, 110 S. Ct. 59 (1989).

- (154) Social Security Disability Amendments of 1980, Pub. L. No. 96-265, § 304(g), 94 Stat. 441, 446-57(codified as amended at 42 U.S.C. § 421(c) (1994)).
- (155) Stieberger v. Heckler, *id.*, at 1377.
- (156) Barry v. Bowen, 825 F.2d 1324, 1330-31 (9th Cir. 1987); Association of Administrative Law Judges v. Heckler, 594 F. Supp. 1132, 1141-43 (D. D.C. 1984); Salling v. Bowen, 641 F. Supp. 1046, 1055-56, 1073 (W. D. Va. 1986); W. C. v. Heckler, 807 F.2d 1502, 1504-05 (9th Cir. 1987), opinion amended, 819 F.2d 237 (9th Cir. 1987).
- (157) Nash v. Bowen, 869 F.2d 675, 678-81 (2d Cir. 1989).
- (158) See MASHAW, *supra* note 70, at 110; See Pierce, *supra* note 123, at 509.
- (159) Nash v. Bowen, *id.*, at 681.
- (160) Mathews v. Eldridge, 424 U.S. 319, 335 (1976).
- (161) See Pierce, *supra* note 123, at 509.
- (162) Nash v. Bowen, *id.*, at 681; See Pierce, *supra* note 123, at 504.
- (163) SSA v. Goodman, 58 Admin. L. 2d 780, 787 (MSPB 1984)..
- (164) Nash v. Bowen, *id.*, at 681.
- (165) SSA v. Goodman, *id.*, at 787.
- (166) See Gifford, *supra* note 7, at 28.
- (167) 拙稿前掲論文（二・完）注②二八五頁。

おわりに

「社会保障行政法審判官制度」は、連邦社会保障行政における事業規模の拡充および連邦直轄化に伴った事案の増加、特権論の崩壊による権利意識の高揚、公的扶助における手続的デュー・プロセスの判例法理の確立、公的的法律扶助制度の樹立、定期的資格再認定の義務付け、法的存在理由の変容に伴った権限の再拡大、独立性の再強化および制度の司法化をその法的要因として、目覚ましい展開を遂げた。今日のこの制度は、とくにその独立性保障がほどよく整備されている。しかし、これは、必ずしもその制度の構造がすでに完全に安定化していることを意味しない。⁽¹⁶⁸⁾この制度は、その行政審査聴聞制度の二面的構造によってもたらされた公正性と効率性をめぐる権利救済の諸問題をかかえ、「社会保障行政法審判官」の独立性、とりわけ職権上の独立性をめぐる行政機関の統制のあり方をめぐる活発な改革の議論を呼んでいる。これらの議論は、まさにAPAにおける内部的機能分離の制度構造に根本的な問題を提起し、一般的に行政法審判官と行政機関との関係を再考するとともに、第一次決定を含む行政裁決の全過程を考え直す時期の到来を意味するであろう。⁽¹⁶⁹⁾このような内部的機能分離の限界をどのように克服すべきかは、「社会保障行政法審判官」制度の今後の発展を方向付ける最大の課題である。最終報告の少数意見によって主張された個別的漸進的な組織的機能分離論は、まさに半世紀以上をへた現在において新しい方向を「社会保障行政法審判官」制度に示しつつづけている。絶えず提案されてきた行政事実審裁判所 (Administrative Trial Court) または少なくとも審判官法人 (Corps of Judges) などの提案は、⁽¹⁷⁰⁾この制度にさらなる展開をもたらしつつある。その独立性保障をめぐる今後の主な論点になるであろう。

并

⁽¹⁸⁸⁾ See Lloyd Musolf, *Administrative Law Judges : A 1948 Snapshot*, 46 ADMIN. L. REV. 257, 258 (1994).

⁽¹⁸⁹⁾ See L. Harold Levinson, *The Proposed Administrative Law Judge Corps : An Incomplete But Important Reform Effort*, 19 NEW ENG. L. REV. 733 (1984).

⁽¹⁷⁰⁾ See Lubbers, *supra* note 120, at 123 ; Sullivan, *Independent Adjudication and Occupational Safety and Health Policy : A Test for Administrative Court Theory*, 31 ADMIN. L. REV. 177(1979) ; Bernard Segal, *The Administrative Law Judge : Thirty Years of Progress and the Road Ahead*, 62 A.B.A. J. 1424 (1976) ; LaMacchia Committee Report, REPORT OF THE COMMITTEE ON THE STUDY OF THE UTILIZATION OF ADMINISTRATIVE LAW JUDGES 44-47 (1974) ; Newton N. Minow, *Suggestions for Improvement of the Administrative Process : Letter to President Kennedy from Newton N. Minow, Chairman, Fed. Communications Comm'n*, 15 ADMIN. L. REV. 146 (1963) ; Hector, *Problems of the CAB and the Independent Regulatory Commissions*, 69 YALE L. J. 931 (1960) ; HOOVER COMM'N ON THE EXECUTIVE BRANCH OF GOVERNMENT, LEGAL SERVICE AND PROCEDURE 87-88 (1955).

(完)