

アメリカ社会保障行政における行政法審判官の独立性保障(一)
——七〇年代以降における管理強化策の諸問題を中心に——

簡 玉 聰

はじめに

第一章 独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題

第一節 行政法審判官の独立性保障の展開と変容

第二節 管理強化策の形成とその要因

第三節 独立性保障をめぐる管理強化策の法的问题

(以上本号)

第二章 独立性保障をめぐる判決法理の分析

第三章 独立性保障の展望——立法的解決の模索

はじめに

現代行政における不服審査の裁決作用が執行的作用および政策的作用とともに同一の行政機関の下におかれる場合においては、審査決定の公正性を確保し、審査請求者の権利利益救済の機能を十分に発揮するために、当該裁決機関の内部的独立性を十分に保障しなければならない。とくに、財政削減の時代または審査請求が大量に急増する時期においては、経費削減または行政管理の圧力から不服審査制度の権利救済機能を保障するために、このような裁決機関の十分な独立性保障の重要性がいつそう明らかになってくる。本稿は、この課題について、アメリカの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）を素材として、⁽¹⁾そこにおける独立性保障をめぐる組織、身分および職権における法的諸問題の考察を通じて、裁決機関の公正性を有効に確保しうる一般的な独立性保障制度のあり方を検討する。

アメリカの「社会保障行政法審判官」の独立性保障は、受給者・申請者の権利利益の保護に直結する裁決の公正性の確保という社会保障行政における行政審査聴聞制度の法的存在理由の実現を担保するための、最も核心的な要素である。⁽²⁾この独立性保障制度のあり方は、連邦行政手続法（以下「APA」という）の制定時における身分上の独立性および限定的な職権上の独立性から始まり、七〇年代以降の社会保障行政における行政法審判制度の全面的な展開に伴って、さらに職権上の独立性が強化されるようになっていく。⁽³⁾しかし、これと同じ時期に、連邦社会保障行政機関は、社会保障事業の連邦直営化によって自ら「社会保障行政法審判官」の独立性の保障をめぐる諸問題にも直面しなければならぬようになっていく。これらは、行政審査聴聞請求事案の大量化および聴聞決定の遅延化によって提起された効率性問題、ならびに「社会保障行政法審判官」間における行政審査聴聞請求の認容率の大

幅な個人差によって提起された聴聞決定の正確性の問題である。このような問題に対処するために、連邦社会保障行政機関は、七〇年代中期から次第に毎月決定作成件数目標 (Month, Productivity Goal) の設定⁽⁶⁾、質的確保計画 (Quality Assurance Program)⁽⁷⁾、および Belmon 審査計画 (Belmon Review Program)⁽⁸⁾ などの管理強化策を実施するようになった。これらの管理強化策は、行政審査聴聞請求者の受給権の迅速な実現および適切な保護に資する側面がある一方、同時に「社会保障行政法審判官」の独立性保障と矛盾する問題をも多く提起していた。そこで従来の内部的機能分離を前提とした独立性保障の限界が次第に明らかになってきており、「社会保障行政法審判官」の独立性保障は、組織上の独立性への新しい方向に向かつてさらに展開しつつある。このような「社会保障行政法審判官」の独立性保障のあり方について、本稿では、第一章で管理強化策の生成要因およびその問題状況を明らかにした上で、独立性保障をめぐる管理強化策の法的問題を検討し、第二章で、これらの法的問題をめぐる裁判所の判決理論の動向を検討してみることとする。また、第三章では、管理強化策の諸問題をめぐる内部的機能分離と判例法理論の限界から提起された組織上の独立性を図る立法的諸議論を検討し、「社会保障行政法審判官」の独立性保障のさらなる発展を展望することとする。

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)、(二・完)——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三七頁以下、一九二号四五頁以下(二〇〇二年)参照。
- (2) 拙稿前掲論文(二・完)注(1)五七〜六二頁参照。
- (3) 拙稿前掲論文(二)注(1)六一〜七〇頁、前掲論文(二・完)注(1)七二〜七六頁参照。

- (4) 七〇年代中期における行政審査聴聞請求に対する「社会保障行政法審判官」の認容率は、その個人別の状況からみると、八%から八八%までの大幅な個人差が存在していた。See JERRY L. MASHAW, CHARLES J. GOETZ, FRANK I. GOODMAN, WARREN F. SCHWARTZ, PAUL R. VERKUL, MILTON M. CARROW, SOCIAL SECURITY HEARINGS AND APPEALS 21 (1978).
- (5) DONNA PRICE COFER, JUDGES, BUREAUCRATS, AND THE QUESTION OF INDEPENDENCE: A STUDY OF THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION HEARING PROCESS 84-89, 93-96 (1985).
- (6) See Richard J. Pierce, *Political Control Versus Impermissible Bias in Agency Decision-making: Lessons from Chevron and Mistretta*, 57 U. CHI. L. REV. 481, 504 (1990).
- (7) Nash v. Califano, 613 F. 2d 10 (2d 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).
- (8) H.R. 3236, 96th Cong., 2nd Sess., 126 CONG. REC. Part 2, 1407 (1980).

第一章 独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題

第一節 行政法審判官の独立性保障の展開と変容

アメリカの連邦行政における行政法審判官は、その制度が整備される四〇年代までは、立法、執行および司法の

三権力を集中する行政機関の役割の増大に伴って、その準司法的権限が次第に強化されてきてはいた。しかしながら、その時期における行政法審判官の身分および職権にかかわる事項をどのように定めるかは、ほぼ通常の行政職員と同じように行政機関の裁量に委ねられていた。それゆえに、この時期における行政法審判官の権限行使は、その公正性を確保するための手段が欠如していたため、批判的となっていた。行政機関の裁決に対する不信といった問題も主にそこから生じていた。このような問題を立法的に解消するために、AP Aは、その行政法審判官制度に関する条項においてとくに行政法審判官の身分および職権上の独立性保障の強化を図っていた。AP Aは、行政法審判官の身分上の独立性保障についてその選考基準、任用期間、俸給水準、職務評価および免職処分等の事項を定めるとともに、⁹⁾職権上の事項については事案の割当、聴聞の主宰、証言の聴取、事案調書の作成、事実判断と法的結論をまとめる報告書の作成、勧告的決定または第一次決定の作成、行政法審判官の決定と行政機関の再審査との関係などの規定を置き、行政法審判官の独立性保障を強化した。¹⁰⁾しかし、当時における行政法審判官の独立性保障は、経済規制行政における政策的要素の配慮から、行政法審判官を行政機関の内部的機能分離の枠内におくとするいわゆる「行政機関職員」説、すなわちいくつかの身分保障を与えられる行政法審判官を行政機関の下級職員として維持すべきとする主張に止まるものであった。AP Aは、行政法審判官の身分上の独立性保障について、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)において勧告された「行政機関職員」説を基本としたものの、「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」という第二案から一歩後退した。すなわち、俸給と免職の正当な理由の認定の権限を人事委員会(Civil Service Commission)に委ねたものの、¹¹⁾任免の権限を行政機関に留保したのである。¹²⁾そして、職権上の独立性については、聴聞主宰権限の付与に関する裁量の余地が行政機関に残され、また行政法審判官の決定権限も、第一次決定または勧告的決定に止められたのみなら

ず、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、理由を問わない完全な再審査権限が行政機関に留保されていた¹³⁾。すなわち、A P A は、政策上の配慮から、行政法審判官の権限に影響を及ぼす裁量の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法制度上できるかぎり抑制せざるをえなかったのであった。A P A における行政法審判官制度は、かくしてその職権上の独立性をめぐってなお行政機関からのさまざまな介入をうける可能性が残されていた。しかしながら、実際には多くの場合、行政法審判官の第一次決定が尊重されており、実質的にはそれが行政機関の最終的決定となっている。

A P A における行政法審判官制度の前述した独立性保障の法構造は、六〇年代以降その制度が次第に社会保障行政に展開し、その主な適用対象分野が移行したのに伴い、新たな展開の契機を迎えた。アメリカにおける連邦社会保障行政は、三五年の連邦社会保障法の制定を皮切りに、一貫して事業範囲ならびに給付内容の拡充、および連邦行政からの関与の強化をその主な内容とする法改正を通じて、その権限と義務を拡大してきた。このような事業の拡充および連邦直営化によって、連邦社会保障行政は、急増してきた給付申請と行政審査聴聞請求の事案を自ら処理しなければならなくなった。とくに、六〇年代以降、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、公的法律扶助制度の樹立、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法構造転換によって、行政審査聴聞請求の事案が急増してきた。連邦社会保障行政の裁決過程の第三段階に位置付けられた行政審査聴聞決定を担当する「社会保障行政法審判官」は、障害認定をめぐる行政審査聴聞決定の請求事案の急増に伴って、その人員数が七〇年代の初頭からすでに行政法審判官全体の五〇%を越えていた。さらに七八年の補足的所得保障制度への行政法審判官制度の全面的導入を経て、八〇年代以降には全体の約七〇%を占めるようになっていた。¹⁴⁾「社会保障行政法審判官」による行政審査聴聞決定は、経済規制行政におけ

る諸利害関係の対立を調整する新しい政策形成を目的とする第一次決定および勧告的決定と根本的に異なり、受給資格の有無に関する第一次認定と再考慮認定の適否を判定する政策的要素の少ない単純な事実判断、および規則制定を通じた詳細な法令の適用を目的とする、違法性および妥当性の審査手続である。本制度の主な法的存在理由は、むしろ適切な手続的保護を与える公平公正な聴聞決定を行うことにより、裁決の公正性を確保し、第一次認定および再考慮認定において受給資格を否認された行政審査聴聞請求者の権利利益の侵害に救済の機会を与え、その実体的受給資格の存否および権利の範囲を具体的に確定することにある。「社会保障行政法審判官」は、その独自の法的存在理由から、APAによって保障された身分および職権上の独立性を越えて、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た。¹⁷⁾ APAにおいて法制度上行政機関に残されている聴聞主宰に関する裁量の余地および第一次決定に対する完全な審査権限は、「社会保障行政法審判官」の場合においては個別の実定法上さらに制約されている。すなわち、行政審査聴聞制度における聴聞主宰の権限が完全に「社会保障行政法審判官」に付与されたとともに、「社会保障行政法審判官」の決定に対する行政機関の再審査権限は再審査委員会に授権されており、その審査範囲も最終報告が勧告したように裁量権の濫用、法的誤り、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、主要な最終的決定の権限が行政法審判官に付与された。これによって、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性は、APAにおける場合よりさらに強化されている。¹⁸⁾

このような「社会保障行政法審判官」の権限および独立性保障の構造においては、すでにAPAによって保障されていた身分および職権上の独立性保障に加え、さらに聴聞決定の権限が拡大され、職権上の独立性が強化され、より完全な聴聞決定の権限ならびに手厚い身分および職権上の独立性が保障されるようになってきている。「社会保障行政法審判官」は、法制度上も、また実際上も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を有する、

執行部門における裁判官となつているといえよう。それゆえに、四六年のA P Aにおいて必要条件とされなかつた法曹資格が六四年に追加され、さらにその後、七年間以上の法曹実務経験および選任当時において過去二年間に裁判所での行政法実務経験のある裁判官または弁護士といった資格要件が付加されたように¹⁹⁾、その選任の資格要件は、よりいっそう厳格なものになった。主として社会保障行政領域における行政法審判官の独立性保障の新たな展開を適切に反映するために、行政法審判官の名称は、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変更され、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それとなつた²¹⁾。かくして、行政法審判官は、その独立性保障の不断な強化を通じて、従来の単なる助言者から、A P Aにおける実質的決定者としての第一次決定または勧告的決定の決定者へ、さらに社会保障行政における原則的な最終決定者としての行政審査聴聞決定者までにその役割を展開してきており、国民から高く評価されている実効性ある制度となつている。その実効性確保にとつて、行政法審判官の身分上の独立性、職権上の独立性、さらに前述の法曹資格要件の強化に見られる資格および意識上の独立性の強化が必要不可欠な要件である²²⁾。

しかし、最終報告の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は期待できないようになりかねない²³⁾」。従来の内部的機能分離の枠内に止められた「社会保障行政法審判官」は、他の裁決過程を担当する行政職員と同一の社会保障行政機関の行政監督に置かれている限り、その独立性保障が強化されればされるほど、行政法審判官の決定作成件数または認容率の個人差は大きくなり、これに対する行政決定の効率化および統一性の要請からの行政機関の管理策は、ますます強化され、「社会保障行政法審判官」の独立性保障をかえつて侵害しかねないこととなる。七〇年代後半以降、急増した大量の行政審査聴聞請求事案を抱える

連邦社会保障行政機関は、まさに「社会保障行政法審判官」との相互関係において内部的機能分離をめぐる前述のジレンマに直面するようになったのである。

第二節 管理強化策の形成とその要因

一 アメリカの連邦社会保障行政機関における受給資格認定の裁決手続は、第一次認定、再考慮認定、「社会保障行政法審判官」による審査聴聞決定、および再審査委員会による再審査決定の四つの段階からなる多重的な組織的決定の手続である。²⁴ このような組織的決定手続の第三段階目に位置付けられている「社会保障行政法審判官」は、裁決過程における行政審査聴聞請求者の権利利益救済に必要な不可欠な行政決定の公正性を担保するための独立性保障のあり方をめぐって、七〇年代中期以降それが帰属する社会保障行政機関との間に深刻な摩擦問題を抱えるようになった。七〇年代以降における社会保障行政における行政審査聴聞の請求件数は、七一年の約五万二、〇〇〇件から、七三年の約一〇万件、七五年の約一五万五、〇〇〇件、²⁵七〇年代後半の年間約二〇万件、²⁶八〇年の約二五万二、〇〇〇件、八三年の約三五万七、〇〇〇件にまで急増してきていた。²⁷ こうした行政審査聴聞請求の急増現象については、いくつかの法制度上の要因を挙げることができる。

まず、連邦社会保障行政における受給資格認定の申請事案、とくに障害認定の事案については、前節においても触れたように、六〇年代以降における社会保障事業の拡充および連邦直営化、特権論の崩壊による権利意識の高揚、さらに八〇年の改正法において議会によって義務付けられた受給資格の定期的再認定などによって、第一次認定の処理件数が急増してきた。本来、第一次認定および二段階目の再考慮認定において、このような処理件数の急

増への適切な対応があれば、前述したほどの行政審査聴聞請求の急増はなかったはずであった。しかし、第一次認定段階における迅速な対応が必ずしも十分ではなかったことよってこの段階での未処理事件の蓄積 (backlog) が増えた。²⁸⁾ さらに、その拒否的認定の多くには受給者の正当な受給資格が違法に否認されたといった問題が存在していたため、第一次認定に対する再考慮認定段階での行政審査を請求する件数が急増していた。しかし、この再考慮認定段階の審査手続は、基本的には第一次認定と同じように書類審査を原則とした行政審査手続であったため、個人が置かれている諸事情を勘案してはじめて適切な判断が可能となる審査請求事案、とりわけ障害認定事案にとつては必ずしも十分に有効性のある手続ではなかった。それゆえに、急増してきた行政審査聴聞請求事案の多くは、「社会保障行政法審判官」による聴聞決定の段階に進んだのであった。

次に、社会保障行政における事前聴聞の判決法理の確立が要因として挙げられる。七〇年代までの「社会保障行政法審判官」による聴聞決定は、組織的決定の第三段階目に位置付けられた「不服審査事後聴聞」にもとづく決定であったため、その前段階で受給資格を否認された受給者の多くは、その受給がすでに聴聞請求の前に打ち切られることよって経済的にも精神的にも相当不利な状況に追い込まれているため、積極的に当該「不服審査事後聴聞」決定による受給利益の保護を求める資力および手続の遂行に必要な諸条件を欠いていた。それゆえに、七〇年代までにおける「不服審査事後聴聞」の請求は少なかった。²⁹⁾ これに対し、七〇年代以降、Caldwell 判決における事前聴聞法理の確立によつて、受給者からの行政審査聴聞請求があれば、その受給中の給付は行政審査聴聞決定まで継続されることになるとされ、³⁰⁾ 同時に行政審査聴聞請求に必要な代理人のための法律扶助制度も整備されつつあったため、³²⁾ 前述の資力および手続の遂行に必要な不可欠な諸条件の欠如問題が大幅に改善された。これよつて、第一次認定と第二段階目の再考慮認定において急増していた、違法性と妥当性の問題を内包する拒否的認定に対

し、「社会保障行政法審判官」による行政審査聴聞決定を求める事案が急増してきていた。

二 これらの要因によってもたらされた行政審査聴聞請求の急増に適切に対応できなかったことから直接に生じた問題は、「社会保障行政法審判官」による聴聞決定の未処理件数の蓄積である。七二年以降、ほぼ毎年、事案の蓄積は九万件を上回っていた。³³⁾ 七五年の事案蓄積は、当時における一年間分の受理事件数に相当する約一万一〇〇〇件にまでなっていた。³⁴⁾ このような大量の事案蓄積は、「社会保障行政法審判官」による聴聞決定において深刻な事案処理の遅延問題をもたらした。とりわけ、障害給付の申請事案における裁決の全過程の平均処理期間は一年を超え、その半分以上の期間が「社会保障行政法審判官」の聴聞決定によって費やされていた。すなわち、七一年六月に行政審査聴聞決定の平均処理期間は、すでに法定の六〇日の約二倍に相当する一一八日になっていた。このような法定期間に違反する状況を改善するために、保健教育福祉省(以下「HEW」という)は、行政審査聴聞決定の法定期間を九〇日に延長せざるを得なかった。³⁵⁾ しかし、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の平均処理期間は、さらに七五年には一六三日、七七年には二二〇日に上った。³⁶⁾ 法定処理期間の違反が意味する行政審査聴聞決定の事案処理の遅延問題は、いっそう深刻なものとなった。このよう事案処理の長期遅延化によって、本来受給資格があるにもかかわらず第一次認定と再考慮認定の段階でその受給資格が否認され、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定による救済を待つ行政審査聴聞請求者の受給権の迅速な実現を阻害しかねない状況が生じた。³⁷⁾ 「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の遅延に対する多くの不満は、次第にこのような状況に置かれていた有権者によって議会に申し入れられるとともに、受給者および申請者の受給権の迅速な実現に直接的に関係する受給資格裁決の遅延問題に対する関心も高まってきた。

三 そして、七四年に、障害給付請求手続特別調査団(Disability Claims Process Task Force)の研究調査によって、

給付請求処理の遅延、連邦社会保障行政機関と各州の間における事案処理指針の整合性の欠如、第一次障害認定の機能低下、複雑な事案の続出、補足的所得保障の受給要件をめぐる混乱の存在、行政審査聴聞請求の事案の大量蓄積などの、社会保障給付認定の全過程にわたる諸問題が指摘された。その最終報告たる Board 報告は、受給資格認定の全過程にわたる事案の管理、および障害評価ならびに受給資格認定の基準を明確化するための規則制定を促進すべきことなどの勧告を行った。とりわけ、当該報告は、行政審査聴聞請求事案の大量蓄積に着目して、行政法審判官に対する最低限の決定作成標準件数の定立、聴聞決定実施後の状況とくに行政審査聴聞請求の認容率 (approval rates) にもとづく職務成果の評価、および事務所全体の決定作成件数の強化計画に応じて行政法審判官への事務職員配置を行うべきことを勧告した。社会保障行政機関は当該諸勧告をすべて受け入れることにはならなかったものの、当該報告における聴聞決定の作成件数および決定の質的審査に関する勧告は、七〇年代後半以降における本格的な管理強化策に大きな影響を与えたといえよう。⁸⁸⁾

このような社会保障給付認定の全過程にわたる研究調査によって明らかになった行政審査聴聞請求事案の大量蓄積の問題に対応して、決定作成件数の増加および行政審査聴聞請求の事案件数の低減が給付裁決制度の改革目標とされるようになった。その初期に、社会保障行政機関は、Board 報告によって勧告された改革の手段を用いるに至らず、スタッフの増員、行政法審判官に対する非司法的事務の免除、職務遂行に必要な設備の増設などによって前者の目標を達成しようとした。それとともに、行政審査聴聞請求中における障害の更なる悪化に伴った受給資格の取得の有無に対する州の審査、行政法審判官に移管される前における一定の類型の聴聞事案に対する州の審査、行政審査聴聞請求者との面談、行政審査聴聞請求期限の短縮などによって後者の目標の達成を図ろうとしていた。とくに、後者の目標に関する聴聞前の諸措置を通じて、行政審査聴聞請求事案の蓄積を毎月一〇〇〇件ほど減らして、

裁決全過程の標準処理期間を一年以上から八箇月に短縮することを目標としていた。³⁹⁾しかし、これらの改善措置がとられたにもかかわらず、事案蓄積による聴聞決定の遅延は、依然として深刻化であった。そのため、行政審査聴聞請求者は、ついに合理的な期限以内に聴聞決定を行うことを求める訴訟を連邦裁判所に提起するに至った。⁴⁰⁾まず、七六年に、二つの連邦地裁は、その判決において障害給付請求者に法定の処理期限内に聴聞の機会を付与するよう社会保障行政機関に命じた。⁴¹⁾翌年に、連邦地裁は、Casswell判決において、次の二つの理由から障害給付の請求者が、聴聞を請求してから九〇日以内に、行政法審判官の前で当該聴聞をうける権利があるとする具体的な判決を下した。第一に、長期間の遅延は、障害給付請求者にとっての受忍しえない負担である。第二に、行政法審判官の認容決定率が五〇%前後であることからすると、遅延により受給資格を有する多くの者が受給待ちを余儀なくされている。⁴²⁾その後、White判決は、さらにデュー・プロセスを根拠にして聴聞が請求されてから一二〇日以内に聴聞を行わなければならないと判示した。⁴³⁾

このように、受給資格を有する障害給付請求者の受給権の迅速な実現を図るために、行政審査聴聞の事案処理の効率化は、議会からの圧力のみならず、裁判所の判決によって法的に求められた処理期限の遵守からの影響も受けた。連邦社会保障行政機関は、このような問題の対応策を、すでに前述のように、行政審査聴聞制度における入り口での行政審査聴聞請求件数の抑制および出口における決定作成件数の増加といった二つの方向から考えていた。しかし、それらの対策は、主に行政審査聴聞決定に隣接する非司法的な側面に限定された改善措置に止まった。この時期になると、効率化の目標を達成するための対応策は、次第に後者の方向に傾けられるようになった。本来、この方向から問題の対応策を考えようとするれば、事案増加の割合に応じて行政法審判官の任用人数を増やしていくこと、または個別的な行政法審判官の決定作成件数の増加を要求することの両方から考えられ得た。前者は、主に

その当時まで行政法審判官制度が適用されなかった補足的所得保障における、行政法審判官の身分保障を持たない審判員（以下「行政審判員」という）を行政法審判官に身分変更することによって、「社会保障行政法審判官」の増員が行われた。これは、行政法審判官の役割に関するA P Aの解釈、とくに裁判所の判決、および補足的所得保障制度に対するA P Aの行政法審判官の適用可能性を研究したRosenthal 調査の意見を受け入れた法改正であった。当調査の意見は、人事委員会の判断と異なって、補足的所得保障の聴聞決定においてもA P Aの適用性を認めるべきであるとした。⁴⁴¹この調査意見をうけて、補足的所得保障法に基づいて任用された行政審判員に行政法審判官の資格を与える改正法が七六年に成立した。⁴⁴²そこで、「社会保障行政法審判官」の人員数は、七四年の四三一名から七六年の六三七名に増加した。しかし、単にこの程度の行政法審判官の増員のみでは、行政審査聴聞請求事案の増加には完全に対応することはできなかった。効率性追求の目標は、決定作成件数の増加の方向にも向けられるようになった。「社会保障行政法審判官」の決定作成件数を七五年当時の状況からみてみると、毎月二〇件の作成目標という行政管理からの圧力が存在していた。しかし、実際上その平均決定件数は、毎月一四件から一五件の程度に止まっていた。これに対し、社会保障行政機関は、自らも毎月二〇件の要求が重大な負担と認め、しかも、これがデュー・プロセスに影響を与えかねないとした。⁴⁴³にもかかわらず、七六年の毎月二六件、七七年の毎月二八件の決定作成目標件数が、行政審査聴聞請求の急増に対処するために設定されたように、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の効率性の向上を図る管理強化策の導入は本格的に検討されるようになった。

四 行政審査聴聞決定をめぐる効率化の問題のほかに、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定における認容率の個人差も問題とされるようになっていた。社会保障行政における障害給付の行政審査聴聞請求に対する平均認容率は、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性の強化によって六〇年代後半の三九%から、七〇年代には五〇%、

さらに八〇年代前半には六〇%に上昇していた。⁽⁴⁸⁾ これほどの高い認容率は、行政審査聴聞請求者の権利利益の保護における「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の実効性の高さを示すとともに、その前二段階の第一次認定および再考慮認定における受給資格の拒否的認定の半分以上に違法性と適正性の問題が存在していたことをも示唆していた。後者は、そもそも行政審査聴聞決定の遅延化をもたらした行政審査聴聞請求件数の急増の主な要因であったにもかかわらず、行政審査聴聞決定の遅延化対策の主な対象とはならなかった。また、先の高い認容率の背景には、受給資格認定(医学的、職業的、教育的、人的判断)要素の多様性、聴聞決定期間の長期化に応じて行政審査聴聞請求者の障害が悪化し給付範囲に入ってくる可能性が高くなること、個別的請求者の事案特性は対面的接触または聴聞のような環境の下でより有効に評価されることが可能であることなどの多種多様な要因が存在していた。それゆえに、社会保障行政機関は、規則制定を通じて可能な限り障害認定の指針を多く提供しようとしたが、これらの要因に関する人的判断は、なお常に行政法審判官の聴聞決定に存在しているのである。⁽⁴⁹⁾ そこから、「社会保障行政法審判官」の判断の客観性をいかにして高めるかが一つの課題とされていた。

そして、前述した高い平均認容率をさらに個別の行政法審判官に即してみると、行政審査聴聞請求に対する認容率の個人差が相当に激しいことがわかる。⁽⁵⁰⁾ 七〇年代中期においては、八%から八八%までの大幅な個人差が存在していた。そのうち、約一〇%の「社会保障行政法審判官」の認容率は七〇%以上であったのに対し、約一〇%の「社会保障行政法審判官」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、「社会保障行政法審判官」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た。⁽⁵¹⁾ 当番制の事案割当の下におけるこれほどの個人差からすれば、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の一部は、完全に客観的な事実認定および法律と規則の適用にもとづくというよりも、むしろ行政法審判官の主観的判断によって相当に左右され

るのであると思われる。このような傾向は、個別的認容率が平均認容率から乖離すればするほど、いっそう強くなる。なぜなら、平均認容率から大きく乖離すればするほどその決定の瑕疵率が高くなるからである。⁵²⁾このような激しい認容率の個人差は、二つの側面から問題を提起していた。第一に、個別的認容率が高くなればなるほど、一方で行政審査聴聞請求者に対する受給権を侵害する可能性が少なくなるが、他方で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高くなる。これに対し、第二に、個別的認容率が低くなればなるほど、違法かつ不当な拒否決定を通常以上に行う可能性が高くなることによって、行政審査聴聞請求者の手続的権利および制定法上の実体的な受給権を侵害する可能性が高くなることが示されている。聴聞決定の公正性確保を通じた適正な受給権の保護を目的とする「社会保障行政法審判官」の法的存在理由という観点からすれば、この二つの問題、とりわけ後者の問題は無視されてはならないであろう。

五 このような問題に関して、前述の Board 報告は、すでに聴聞決定後の状況、とくに行政審査聴聞請求の認容率に照らした職務成果の評価を地区主任行政法審判官に行わせることを勧告した。この勧告は、提出された当時にはすぐ受け入れられることにはならなかったが、その後、行政審査聴聞決定に対する質的確保制度の契機となった。そして、次の Youman 報告は、社会保障給付における行政審査聴聞、再審査および司法審査に関する研究調査を行った。当該報告は、障害認定の行政審査手続が基本的には健全で有効な制度であると認めた。しかし、比較的顧客観的な障害認定の基準設定を通じて大幅に改善される余地があるという認識を示した上で、明白な障害を示す経常障害病歴および特別の職業条件と職業状態を示す第二目録表を採用し、請求者がそのいずれに該当するかを説明しなければならぬとのべた。このような調査結果に基づいて、障害認定のための詳細かつ明確な規則を制定すること、APAに基づき選考された行政法審判官の採用を支持すること、人事委員会に対し適任者の最低限的な経験

資格の要件を要求することなどの勧告を行った。また、行政審査聴聞決定の質を確保するために行政法審判官の聴聞決定に対する裁決後の審査、すなわち再審査委員会による統一かつ継続的審査を提言した。そこから、一九七五年には、再審査委員会審査 (Appeals Council Review) がすでに行われるようになっていた。これは、再審査委員会の職権的審査 (own-motion review) 権限に基づいて、不服審査聴聞分析官 (hearings and appeals analysts) によって担当される包括的審査であった。その翌年、この再審査委員会による包括的な審査は、ついに質的確保計画という新しい審査計画によって代替されるようになった。この審査計画は、質的審査システム (Quality Review System)、再審査評価システム (Appellate Appraisal System) および地区主任同僚審査システム (Regional Chiefs Peer Review System) の三つから構成されたものである。⁶⁴⁾ これらは、まさに前述した行政法審判官の間に存在する認容率 (reversal rates) の大幅な個人差によって提起された諸問題の是正に焦点をあてた「社会保障行政法審判官」の聴聞決定に対する本格的かつ最も論争的な事後的質的審査計画である。

そして、Mashaw を代表とする研究プロジェクトは、その後、当時の行政審査聴聞制度等に関する認容率の個人差から提起された諸問題を含む、より包括的な研究調査を行った。当該研究は、基本的には現行の行政審査聴聞制度の健全性を肯定したが、行政法審判官の独立性を侵害しない限り、認容率の個人差に対する再審査委員会の審査を支持し、拒否決定と認容決定の両方を含む職権的審査を再実施すべきことを表明した。⁶⁵⁾ また、当該研究は、証拠調査のシステム化およびより客観的な判断基準の設定をも勧告したが、これらによっても、行政法審判官間の解釈上の相違を完全になくすことはできないため、行政法審判官審判団制度 (ALJ Panel System) が勧告されることになった。⁶⁶⁾ かくして、異常に高い認容率および低い認容率の両方における聴聞決定の正確性の問題に対応する質的管理策も、前述の決定作成目標件数の向上を図る効率性の強化に係わる管理策と同様に、次第に「社会保障行政法審判官」

の聴聞決定に対する事後的な管理強化策として定着していった。

六　しかし、決定作成目標件数の強化および行政審査聴聞決定に対する質的確保計画は、その制度の実効性を担保するための諸措置が次第に「社会保障行政法審判官」の身分および職権上の独立性に対する介入の度合いを強めるようになったため、ついに「社会保障行政法審判官」によって提起された訴訟においてその適法性を問われるに至った⁵⁷⁾。結局、この訴訟は、職務評価の禁止、職権および身分上の独立性に対する侵害の疑いのあるいくつかの措置を緩和ないし撤廃するとした両当事者の合意によって和解された⁵⁸⁾。とはいえ、行政審査聴聞決定に対する質的確保計画は、個別の「社会保障行政法審判官」または特定の事件においてではなく、聴聞手続と決定作成の全般的な質を分析するための一手法という法的性格を有する制度として明確化された上で存続をし続けることになった。

ところで、八〇年に入ると、社会保障給付の削減を主な目的とする次のような改正法がなされた⁵⁹⁾。第一に、永久的障害の場合を除く、障害給付の受給者に対する三年毎の定期的な受給資格の再認定の実施が要求された。第二に、従来の第一次認定の拒否決定に対する通常の行政審査手続のほかに、第一次認定および再考慮認定の給付決定に対しても、給付開始前に職権的審査を行う規定を設けた。第三に、「社会保障行政法審判官」の認容決定にもとづく給付を実施する前に、いくつかの方式で選定された認容決定に対して再審査委員会が審査を行うという Ballnon 審査条項が付加された⁶⁰⁾。これらの改正の実施によって前述の効率化および質的確保をめぐる諸問題がいつそう深刻となった。まず現受給者に対する定期的な資格再認定の実施によって大量の再認定事案が第一次認定をはじめとする裁決過程に入ったのであり、行政審査聴聞請求の事案も自ずとそれに伴ってこれまで以上に急増してきた。次に、第一次認定および再考慮認定の給付決定が新たに設けられた職権的審査を受けることになったため、第一次認定の給付決定率は、その影響を受けて七〇年代中期の五〇%から八一年の三〇%に下がった。これによって本来有

すべき受給資格を拒否された受給者が急増し、その多くは、行政審査聴聞決定による保護を請求するに至った。これは、前述の定期的再認定とともに行政審査聴聞請求の急増を引き起こし、請求者の受給権の実現をいっそう遅らせる主な要因となった。そして、行政審査聴聞請求件数の急増および聴聞決定の遅延化は、再び「社会保障行政法審判官」ならびにそのスタッフの増員を必要不可避なものとしたとともに、決定作成目標件数の増加、聴聞決定の法定期限の延長⁶³⁾、聴聞決定の場所および時間の設定権限の主務行政法審判官への移管、出張聴聞の許可および二五件以上の聴聞要求などの措置を復活させた。決定目標件数の増加については、七八年の毎月二八件からさらに大幅に引き上げられ、八一年に毎月四五件の聴聞決定が要求されるようになった。また、これらの政策に従わない「社会保障行政法審判官」に対して、法曹資格を有する職員による聴聞決定の選択権利を行政審査聴聞請求者に付与することを含む制裁措置が設けられるとともに、さらに最低限件数の毎月二〇件を下回った「社会保障行政法審判官」に対して不利益な処分手続がとられるようになった⁶⁴⁾。そして、第一次認定および再考慮認定での不当な拒否決定の増加に対する行政審査聴聞請求の増加に対応して、「社会保障行政法審判官」の認容率は、七〇年代後半の五〇%から八〇年代前半には六〇%以上となった⁶⁵⁾。このような行政審査聴聞請求件数のさらなる増加および「社会保障行政法審判官」の認容率のさらなる向上は、聴聞決定の正確性確保を名目とする Bellmon 審査の導入の大きな要因となった。

また、八〇年代以降におけるこれらの管理強化策は、七〇年代のそれとは異なる側面があった。七〇年代においては、これらの制度の設立を勧告しまたは要求した研究報告および裁判所の判決の趣旨からすると、行政審査聴聞請求者の受給権の迅速な実現は、事案処理の効率化を図る決定作成目標件数の向上にも質的管理強化措置においても目的とされていた。ここにおける当該目的の実現方法は、行政審査聴聞請求者の手続的権利と実体的受給権の適切な実現を追求する聴聞決定の公正性の確保に必要な手段としての「社会保障行政法審判官」の独立性保障

とは、その方法が異なり、ないし相互に矛盾し対立する関係にあったとはいえ、主な目的は同じく社会保障行政の法的存在理由たる社会保障給付の受給者および申請者の正当な権利保護に正しく位置付けられていた。そのため、社会保障行政機関と「社会保障行政法審判官」との間における紛争の和解が成立したのである。しかし、八〇年代以降における管理強化策は、その諸措置の内容は基本的に七〇年代のそれらとはほぼ異ならないが、その要因である第一次認定、再考慮認定および行政審査聴聞決定における認容決定のみを対象とした制度構造からすれば、明らかに財政削減を主な目的とした制度であったといわざるをえない。このような財政削減政策の下における管理強化策は、その目的と手段の両方が行政審査聴聞請求者の権利保護を主な目的とする「社会保障行政法審判官」の独立性保障とは全く矛盾する関係にあった。そして、このような矛盾関係は、社会保障給付の受給者および申請者の正当な権利保護をめぐって「社会保障行政法審判官」の独立性保障に関するさまざまな法的問題を引き起こしていた。

第三節 独立性保障をめぐる管理強化策の法的問題

一 前節で触れたように、行政審査聴聞請求件数の急増に伴った聴聞決定の遅延化および「社会保障行政法審判官」の聴聞決定における認容率の大幅な個人差を背景として、七〇年代後半以降、決定作成件数の向上⁶⁶をめぐる依願配置転換 (transfer) の認否、研修機会の付与、スタッフの再配置 (reassign)、不利益な処遇、職員共同利用、質的確保計画をめぐる質的審査システム、再審査評価システム、地区主任同僚審査システム⁶⁷、および Bellmon 審査計画等の管理強化策が次第に実施されるようになった。これらの管理強化策は、七〇年代当初から、行政審査聴聞決定の効率

化および聴聞決定の正確性の向上を通じて、裁判所によって要求された法定期間内における行政審査聴聞請求者の受給権の適切な実現、および議会によって要求された適正な受給資格認定の確保を主な目的としていた。⁶⁸⁾しかし、それは、八〇年代以降における経費削減を主な目的とする効率性の過度の追求、および「社会保障行政法審判官」の聴聞決定に対する過度の介入によって、公正な聴聞決定を通じた行政審査聴聞請求者の受給権の保護をその法的存在理由とする「社会保障行政法審判官」の独立性保障を侵害しかねない重大な問題を抱えるようになっていた。

二 まず、決定作成件数の向上については、前節ですでに触れたように七〇年代前半に毎月二〇件の決定作成目標という事案処理の負担が存在していたが、實際上「社会保障行政法審判官」の平均決定件数は、毎月一四件から一五件程度に止まっていた。七五年以降、社会保障行政機関は、次第に決定作成件数の管理を強化するようになった。七六年には毎月二六件、七七年には毎月二八件、それ以降も年間三三八件、さらに八〇年代前半には毎月四五件の目標件数が設定されていた。⁶⁹⁾社会保障行政機関は、自らもこのような作成目標の設定と要求がデュー・プロセスに影響を与えかねない重大な問題があると認めながらも、議会からの圧力および裁判所からの処理期限遵守の判示を配慮し、その実施に踏み切らざるをえなかった。しかも、社会保障行政機関は、当初はこのような作成件数目標の設定は単なる努力目標であり強制的な作成件数の要求ではないと強調していたが、次第に事案蓄積の増加に応じて目標の達成を確保するために、その成否に対応した奨励的または懲罰的な諸措置を設けるようになった。

その奨励的措置として、依願配置転換の機会、国立司法学院(National Judicial College)での研修機会を決定作成件数の多い「社会保障行政法審判官」にしか与えないという管理策が設けられた。次に、決定作成件数の多寡に応じるスタッフの再配置が行われるようになった。専門的アシスタントおよび法曹資格を有する職員を目標の達成に取り組まない「社会保障行政法審判官」から外すとともに、目標を達成した「社会保障行政法審判官」に追加配置

を行う措置がとられていた。また、聴聞件数に応じた出張制限の措置もとられていた。一泊二日の出張には八件以上の聴聞、一週間の区際出張には二五件以上の聴聞、および土日を挟んだ出張には五〇件以上の聴聞をそれぞれ予定しなければ、その出張は認められないとされる。⁷⁷⁾さらに、七〇年代における「社会保障行政法審判官」の個人別の年間決定件数は、最多の一四四〇件から最少の一二〇件までその個人差は開いていた。⁷⁷⁾その主な原因は、「社会保障行政法審判官」が法曹資格を有する職員に決定書の作成権限を授権しているか否かにあると分析された。⁷²⁾したがって、決定作成件数の少ない「社会保障行政法審判官」に対しては、最初に法曹資格を有する職員に対する決定書作成権限の授権を行うよう助言すること、および決定作成力の向上訓練を受けさせることになった。これらを通じてもなおその決定作成件数が一定の件数を下回った場合には、一定期間内に改善するよう勧告が出される。その期間内に改善がなされなかった場合は、正当な理由にもとづく免職を含む人事委員会の懲戒手続に付される。⁷³⁾

このように、「社会保障行政法審判官」は、決定作成目標件数をめぐる奨励または懲罰的な諸管理措置に直面するようになっていた。依願配置転換および研修の機会の付与、スタッフの加配などの措置は、目標件数を達成した「社会保障行政法審判官」に対する奨励的なものとして解されていた。しかし、これらの措置は、直接的には「社会保障行政法審判官」に対する不利益な影響を及ぼすことにはならないかもしれないが、そこで行われる金銭的または名譽的な報奨がA P A 第一条によって禁止されている職務評価に該当するか否かが問題となる。この点について、行政法審判官の身分保障を管掌する人事委員会は、当該措置はそれが行政法審判官の職務成果の評価に該当するためA P A の第一条によって禁止されていると表明した。⁷⁴⁾これに対し、専門的職員の再配置およびその他の不利益な処遇は、より明白な形で行政法審判官の職権上または身分上の独立性を侵害しかねない問題を抱えていた。それゆえに、「社会保障行政法審判官」は、随時にその決定作成が目標件数の達成に資するか否かに配慮しつつ、そ

の聴聞決定を作成しなければならず、とくに最低認定基準の境界にある事案または事実判断の難しい事案を処理する場合には、その個人の職位上の安全と利益を優先し事案の処理を早く終了させるか、または時間がかかったとしてもその果たすべき証拠調査義務を十分に遂行し自らの職務上の尊厳を確保するかのいずれの選択に余儀なくされることになる。⁷⁶⁾ 前者の場合には、本来「社会保障行政法審判官」に寄与されている行政審査聴聞制度の法的存在理由、すなわち公正な聴聞決定の確保を通じて行政審査聴聞請求者の受給権を保護するという法の目的の実現が阻害されかねない。それゆえに、決定作成件数の向上を「社会保障行政法審判官」に助言することを認められた場合においても、決定作成件数が少ないことを理由として、「社会保障行政法審判官」を懲戒免職の手段にかけることに対して、能力主義保護委員会は、反対の姿勢を表明していたのである。

そもそも、社会保障行政の裁決過程においては、真の手続的公正性の確保を通じて手続的対応力の弱い行政審査聴聞請求者の正当な受給権を保護するために、「社会保障行政法審判官」には、係争事項に関する証拠の収集および十分な調査を職権的かつ積極的にを行う特別な義務が課されている。⁷⁶⁾ このような義務は、行政審査聴聞の請求者にとってはその実体的および手続的権利の適切な実現に必要な不可欠なものである。とりわけ、障害認定のような事実判断が難しい事案においては、当該義務の適切な履行がなければ行政審査聴聞請求者の受給権が適切な保護を受けられないことになる。ここで強調される証拠調査義務の適切な履行は、職務遂行上の余裕がない限りはおよそ期待されるのが不可能であろう。手続の遂行に必要な不可欠な資力と能力を欠いており、かつ本来受給資格のあるべき行政審査聴聞請求者にとって、その唯一の頼みともいえる「社会保障行政法審判官」の職権的証拠調査の義務が十分かつ有効に行わない限り、その本来有すべき正当な受給権は、実現されえないことになりかねないのである。

この問題と関連性を有する決定作成目標件数の管理強化策としてもう一つ導入されたのは、いわゆる職員共同利

用 (pooling) である。これは、従来、主にそれぞれの「社会保障行政法審判官」の指揮監督の下に配属されていた聴聞補佐職員と書記官などの行政職員と事務職員をすべて各聴聞事務所の主務行政法審判官 (AJI-in-charge) の下に再配置する措置である。⁷⁷⁾ すなわち、主務行政法審判官の下に聴聞行政官 (hearing administrator) と法曹資格を有する職員を新たに設置し、聴聞事案の事前準備および事案処理の進行の管理を担当させる措置である。法曹資格のある職員は、また行政法審判官の指示に従って聴聞決定の作成を準備するとされていた。このことは、行政法審判官の行政的職務を免除することによってその地位を強化するとともに事案処理をも促進できるという利点があり、しかも、最終的事案決定の職務を行政法審判官に残しつつも、蓄積の事案を効率的に処理しうる適切な管理手法として説明されてきた。しかし、行政法審判官団体は、個人的スタッフ編制の撤廃および聴聞行政官の設置によってその独立性を侵害されるおそれがあるとして、当該措置の導入に対し保留の意見を表明した。⁷⁸⁾ ここにおいても、前述した「社会保障行政法審判官」の職権的な証拠調査義務の適切な履行が当該措置によって阻害され、行政審査聴聞請求者の有すべき正当な受給権が実現されないという問題が存在していた。

三 次に、質的確保計画について、七五年の再審査委員会による職権的審査において、不服審査聴聞分析官による包括的審査がすでに行われていた。その翌年に、行政審査聴聞請求件数の増加に対応するために、この審査システムを代替する制度として、質的確保計画が提案された。この計画は、質的審査システム、再審査評価システムおよび地方支部主任同僚審査システムの三つから構成されたものである。⁷⁹⁾ これは、前節で分析したように、行政法審判官によって認容率に大幅な個人差が存在することから提起された受給権の侵害および不当な給付決定の可能性を是正するための審査計画である。第一に、質的審査システムは、不服審査聴聞局の本局における評価職員の監督の下で行われる継続的審査である。この制度は、行政法審判官の決定の性質を問わず、裁決終了後にその決定を試行実

例として研究分析し、行政審査制度の全般的審査を行う制度である。第二に、再審査委員会によって行われる再審査評価システムは、個別的行政法審判官の聴聞決定における重大な瑕疵を精査するとともに、行政法審判官に対して適切な改善の助言等を行う制度である。そのもう一つの目的は、棄却率または認容率が著しく平均率から乖離する「社会保障行政法審判官」の聴聞決定を審査することにある。これは、評価職員の研究調査によると、異常な棄却率または認容率を示す「社会保障行政法審判官」の聴聞決定には、平均的認容率を示す「社会保障行政法審判官」の聴聞決定よりも瑕疵の比率が高いがゆえの措置である⁸⁰。第三に、地方支部主任同僚審査システムは、地方支部の主任行政法審判官が新任の「社会保障行政法審判官」の決定に関する技術的瑕疵を審査する制度である。ここでは、一二箇月以下の決定作成経験しかない「社会保障行政法審判官」の決定に対する審査のほかに、再審査委員会によって差し戻された当該支部の「社会保障行政法審判官」の聴聞決定を審査する権限も地方支部の主任行政法審判官に付与されていた。また、決定作成件数の少ない「社会保障行政法審判官」の聴聞決定における棄却決定の全部、認容決定の二〇%、および不公正な聴聞と指摘された事案も、地方支部主任同僚審査の対象になる。地方支部主任同僚の事案審査は、再審査委員会における分析職員と類似する職務をもつ聴聞分析職員によって行われる。この審査は、法または規則に対する不必要な冗長的引用の有無、および証言または証拠の詳細を過度に要約することの有無に重点を置く制度である。

質的確保計画におけるこの三つの制度は、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の「質」を系統的に監督するための手法であるといえよう。このような系統的な監督手法に対して、行政法審判官の独立性保障を掌る人事委員会、当該審査計画が導入された当初において、高い認容率または低い認容率を示す「社会保障行政法審判官」の聴聞決定に対する再審査委員会の審査が行政法審判官の任期、等級および正当な理由にもとづく免職を規範するAP

Aの保障規定に影響を与えることがなく、職務評価の禁止規定に違反することもないであろうという見解を示した。⁸⁴⁾ しかも、前節で触れたようにその後の Mashaw の研究も、行政法審判官の独立性を侵害しない限り、認容率の個人差に対する再審査委員会の審査を支持し、拒否決定と認容決定の両方に対する職権的審査を実施すべきであろうとのべた。しかし、これらの審査計画のうち、再審査評価システムは、個別的な行政法審判官の聴聞決定に対する精査を行うがゆえに、職務評価に該当し職権上の独立性を侵害するおそれがあることから、「社会保障行政法審判官」によって連邦裁判所に提訴された。⁸⁵⁾ また、地方支部主任同僚審査システムも、本来行政審査聴聞決定を審査する法令上の権限をもたない行政職員に当該審査を行わせるという点において「社会保障行政法審判官」の法定権限を侵害し、その職権上の独立性を侵害するという問題を抱えていた。また、その後、再審査委員会による審査が終了して初めて「社会保障行政法審判官」によって認容された給付の支給措置がなされるべきであると主張されるようになり、さらに、高い認容率を示す「社会保障行政法審判官」がその認容率と全国平均認容率との差を一〇%以下に引き下げない場合には人事委員会における正当な理由にもとづく免職手続にかけられるという措置も強化されつつあった。⁸⁶⁾ これらの措置は、すでに質的確保計画が導入された当初に行政法審判官の独立性を侵害しないことに限定するという前提を取り払い、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性ないし身分上の独立性を侵害しかねないという問題を抱えていた。このような問題は、もちろん同時に「社会保障行政法審判官」の独立性保障によって担保される行政審査聴聞請求者の正当な権利の適切な実現を阻害しかねない側面を有する。

そもそも、行政審査聴聞決定に対する質的確保計画は、確かにその審査計画が直接的に「処理中」の事案に関与せず、しかも「社会保障行政法審判官」の独立性に影響を与えない限り、聴聞決定の質を高めるために許容されるべき制度であろう。このような事後的審査を通じて、そこにおける聴聞決定の正確性をめぐる諸問題を分析し、そ

の結果をその後の事案の聴聞決定に反映させるという意味から、質的確保計画は、聴聞決定の正確性を高め、「社会保障法行政法審判官」の個別的認容率を全国平均率に近づかせることができ、高い認容率における不当な給付決定の問題を是正しようとともに、低い認容率における違法な拒否決定を是正し行政審査聴聞請求者に適切な受給権の救済を与えることも可能であろう。しかし、前述のように質的審査の対象が次第に高い認容率を示す「社会保障行政法審判官」の聴聞決定に集中されつつあることは、行政審査聴聞請求者に不利な拒否決定の増加を「社会保障行政法審判官」に強要し、その職権上の独立性を侵害する可能性があるという問題がある。さらに一方で、低い認容率における違法な拒否決定による受給権の侵害を放置するという問題もあろう。もちろん、このような問題を的確に指摘する前に、準司法的作用の障害認定における行政審査聴聞決定の「正確性」は、何を意味するのか、およびこれを判断するための基準はいかなるものであるかが吟味されなければならないであろう。⁸⁵⁾

社会保障給付における障害の法的定義は、行政審査聴聞請求者の障害の程度、治癒の可能性、労働能力喪失の程度、年齢、教育程度、職歴、残余労働力を生かしうる就業機会の存否、および痛みなどの微妙な事実を総合的に認定する必要があるとされているため、具体的には申請者が置かれているあらゆる諸条件に照らして認定されるものとされていた。⁸⁶⁾ このような複雑で不確定な概念に対する行政法審判官の聴聞決定の是非を判断することに必要不可欠な絶対的基準を設定することはおよそ不可能であろう。これこそ、それらの複雑な要素を総合的に把握しうる「社会保障行政法審判官」の聴聞決定によって事実認定を行うべきことが要求されている理由である。⁸⁷⁾ それゆえに、障害認定の問題は、制定法または行政上の指針に従って、具体的な諸事実を障害という不確定要件に包摂するための事実認定においては、行政審査聴聞請求者と対面的に聴聞を行った行政法審判官の個人的判断を必要としなければならない。このような個人的判断は、行政審査聴聞決定に介在する不可避的な問題であり、しかも完全に質的確

保計画によって解決されることのできない問題でもある⁸⁸⁾。したがって、行政審査聴聞決定に対する質的確保計画は、違法または不当な聴聞決定の是正という理由によって正当化されうる側面があるとしても、「社会保障行政法審査官」の職権上の独立性を侵害する可能性を不可避的に抱えていた。このような質的確保計画の実効性を担保するための諸措置も、そのために職権上および身分上の独立性を侵害しかねないものであった。

四 これらの法的問題は、七〇年代末における訴訟上の和解によって一時的に緩和されるようになった。しかしながら、前節で説明したように八〇年以降の定期的資格再認定および Bellmon 審査等の改正法によって、管理強化策をめぐる「社会保障行政法審査官」の独立保障の諸問題は、七〇年代当時の状況よりも深刻となった。まず、決定作成件数の目標または要求は、さらに毎月四五件と設定されるようになった。また、出張聴聞における最低限聴聞件数の設定も復活してきた。これらは、明らかに七九年の訴訟和解での合意に違反するものである⁸⁹⁾。さらに、これらの効率化政策に従わない「社会保障行政法審査官」に対しては、その聴聞決定の権限を法曹資格のある職員にも付与し、行政審査聴聞請求者に対しこれらの職員による聴聞決定の選択機会を付与する措置もとられた。このような措置については、A P A および連邦社会保障法における「社会保障行政法審査官」の職権上の独立性保障に違反するかが大きな問題となってくる。これは、行政機関の指揮監督、職務評価、昇進および懲戒に完全に服する行政職員に聴聞決定を行わせることが、行政審査聴聞請求者に選択の機会を与えるというよりも、その公正な聴聞に関する権利を重大に侵害することになりかねないからである。さらに、決定作成の最低限の目標を満たさない「社会保障行政法審査官」を能力主義保護委員会の不利益な処分の手続にかける措置も本格的にとられるようになった⁹⁰⁾。この不利益な措置は、明らかに「社会保障行政法審査官」の身分上の独立性を侵害するのみならず、行政審査聴聞請求者の受給権を保護するためのデュー・プロセスをも損ないかねないものである。

そして、八〇年に設けられた Bellmon 審査計画は、社会保障法の Bellmon 改正にもとづいて設置された、認容決定に対する再審査委員会の職権的審査計画である。⁸²⁾ この制度は、七〇年代の質的確保計画と同様に「社会保障行政法審判官」の高い認容率および行政法審判官間における認容率の大きな個人差に対する関心から、制定法によって義務付けられた審査計画である。その主な内容は、「社会保障行政法審判官」を、その認容率に照らして一〇〇%審査、七五%審査、五〇%審査および二五%審査の四グループに分類した上で、認容率が七四%を上回る「社会保障行政法審判官」の聴聞決定のすべてを再審査委員会に審査させるものであった。⁸⁴⁾ これによって、「社会保障行政法審判官」は、随時その認容率が適切な範囲に入るか否かに配慮しながら、その聴聞決定を作成しなければならず、とくに最低認定基準の境界にある事案または事実判断の難しい事案を処理する場合には、前述の決定作成件数の場合と同じく、その職位上の個人的利益の保全を優先し、事案の処理を拒否の方向に持つていくか、またはその職務上の尊厳を確保するかのいずれを選択せざるをえないことになる。⁸⁵⁾ しかも、このような制度の内容は、高い認容率の決定過程のみを対象とするため、その実施によって「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性を侵害し、正当な受給資格を有する行政審査聴聞請求者に不利な決定を作成するという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を侵害する可能性のあるような認容率の低い聴聞決定による権利侵害の問題を無視している。それゆえに、その「社会保障行政法審判官」の独立性保障に対する侵害の可能性をめぐる違法性が問われるべきところは少なくない。とくに、認容決定のみを審査対象とするという制度の内容から考察できるように、Bellmon 審査計画は、明らかに当時の社会保障削減政策の推進を主な目的とする制度であった。ここでは、認容率の個人差に存在する請求者の権利救済の問題が無視され、公正性の確保に存在する真の問題に焦点が置かれていないという問題は、「社会保障行政法審判官」の独立性をめぐる Bellmon 審査の法的问题の検討において看過されてはならない。真

の意味での公正性の確保に関する聴聞決定の正確性の問題を解決しようとすれば、認容率が異常に高い行政法審判官と同様に低い行政法審判官をも審査の対象に加えるべきであろう。⁹⁷なお、仮に認容率の個人差の問題を最大限に改善した場合においても、九割以上の「社会保障行政法審判官」の認容率は、なお四五%から五五%という高い水準にある。このような認容率の高さが意味するのは、第一次認定および再考慮認定に存在する拒否決定の正確性と違法性の問題に対する適切な改善方策の必要性⁹⁸、ならびに行政審査聴聞請求者の受給権の救済における「社会保障行政法審判官」の有効性、およびこれを担保するための独立性保障のさらなる強化の必要性である。それらは、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の質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。

五 かくして、前節でも触れたように八〇年代以降の管理強化策は、主にその対象を少ない決定作成件数または高い認容率の「社会保障行政法審判官」に集中していた。しかも、社会保障財政削減という制度背景の下で、七九年の訴訟和解さえも破られた以上、社会保障行政機関と「社会保障行政法審判官」との間における独立性保障をめぐる前述の諸問題は、いかなる方法によってその解決を図られるべきかが重大な問題となる。本来ならば、第一次認定および再考慮認定における改善措置、十分な行政法審判官ならびにスタッフの増員、および三人合議制などの政策的な手法を通じてこの問題を改善することが可能であったろう。しかし、ここではこれらの政策的手法はともかくとして、「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題を法的に解決しようと思えば、独立性保障を掌る能力主義保護委員会による保護、裁判所の判決による解決、および立法的な解決手段から考えられなければならない。まず、免職、停職、一時停職、減俸などの不利益処分に関する行政法審判官の身分上の独立性保障を所管する能力主義保護委員会⁹⁹は、最低限の決定作成件数の未達成を理由として社会保障行政機関によって提起された免職の手続において、決定作成件数標準の合理性を証明しうる実質的証拠がない限り、決定作成件数が少な

いことは免職の正当な理由にならないと裁定した。能力主義保護委員会は、明らかに行政法審判官の身分上の独立性保障、とくに最も重大な処分たる免職にかかわる事案において厳格な正当な理由の判断基準を採用していた。このような厳格な判断基準の採用は、「社会保障行政法審判官」の独立性保障、とくに身分上の独立性保障を侵害しかねない不利益な諸措置の強制力を阻止することができる⁽⁹⁰⁾といえよう。しかし、このような能力主義保護委員会の解釈は、実質的証拠のある決定作成件数の不足にもとづく個別的な事案の正当な理由の判断余地を残している⁽⁹¹⁾。しかも、身分上の独立性保障に対する侵害に至らないとはいえ、職務評価に該当しかねない依願配置転換、研修機会の付与、スタッフの加配などの奨励的な措置および職権上の独立性を侵害しかねない審査対象の等級分け、改善助言などの措置は、能力主義保護委員会の管轄権限に属さない問題であるため、当該委員会に頼って問題解決を図ることとはできない。そこで、これらの問題を有効かつ適切に解決するためには、さらに裁判所の判決法理ないし立法的解決が求められざるをえない。

注

- (9) Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237(1946), Ch. 324, § 11.
- (10) *Id.* § 5(c), 7(d), 8(a), 9(b), 10(e)(5), 11.
- (11) この委員会は、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た。See Civil Service Reform Act, Pub. L. No. 95-454, 抽稿前掲論文(一)注(1)八〇頁参照。
- (12) McCARRAN, ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT—LEGISLATIVE HISTORY 79TH CONGRESS 1944-46 (1946), at 41, 50. See also M. Thomas, *The Selection of Federal Hearing Examiner: Pressure Groups and the Administrative Process*, 59 YALE L. J. 472-473 (1950); FINAL RE-

- PORT OF THE ATTORNEY GENERAL'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE 106,123,198,221-223, 237-239 (1941); *Id.* § 11.
- (13) Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237(1946), Ch.324, § 5(c),8(a).
- (14) 拙稿前掲論文(二・定)注(一)五二～五六頁参照。
- (15) 拙稿「アメリカ社会保障行政における聴聞手続の法構造(二)——「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一八九号四二五～四二八頁参照。
- (16) 拙稿前掲論文(二・定)注(一)六二頁参照。
- (17) *See* Victor W. Palmer, *The Evolving Role of Administrative Law Judges*, 19 NEW ENG. L. REV. 755, 785 (1984).
- (18) 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).
- (19) ACUS Recommendation 69-9, 1 C.F.R. 305.69-9 (1984); *See* Palmer, *supra* note 17, at 772.
- (20) *Compare* 5 U.S.C. § 1006(a)(3)(1964) with 5 U.S.C. § 556(a)(3) (1968).
- (21) Pub. L. No. 95-251, 92 Stat. 183 (March, 27, 1978); 5 U.S.C. § 3105 (19 82).
- (22) 拙稿前掲論文(二・定)注(二)七二～七六頁参照。
- (23) *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.
- (24) 拙稿前掲論文注(四)二五～四三二頁参照。
- (25) *See* MASHAW, *supra* note 4, at 1.
- (26) *See* MARTHA DERTHICK, AGENCY UNDER STRESS—THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION IN AMERICAN GOVERNMENT 39 (1990).

アメリカ社会保障行政における行政法審判官の独立性保障(一) (簡)

- (27) See DERTHICK, *id.*, at 42; Staff Data and Materials Related to the Social Security Act Disability Program, Committee Print, Senate Committee on Finance, 98 Cong. 1 sess., (GPO, 1983), at 27,35.
- (28) 例えば、七三年から七五年の二年間のみで、第一次認定における未処理件数は、二四万九、〇〇〇件から三八万三、〇〇〇件にまで上った。See DERTHICK, *supra* note 26, at 31.
- (29) 拙稿「アメリカ社会保障行政における聴聞手続の法構造(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一九〇号二八五〜二八六頁参照。See also, DERTHICK, *supra* note 26, at 35, 41-43.
- (30) 拙稿前掲論文注(5)四〇四〜四〇五頁参照。
- (31) 拙稿前掲論文注(5)四〇六〜四一七頁参照。
- (32) See K. C. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE § 17.13, at 321 (2d ed. 1980). See also HHS, OPERATIONAL REPORT OF THE OFFICE OF HEARING AND APPEALS 25 (1986); Palmer, *supra* note 17, at 785.
- (33) See DERTHICK, *supra* note 26, at 39; Staff Data and Materials Related to the Social Security Act Disability Program, Committee Print, Senate Committee on Finance, 98 Cong. 1 sess., (GPO, 1983), at 27,35.
- (34) See MASHAW, *supra* note 4, at 1.
- (35) See Burlington v. Schmidt, 368 F. Supp. 429 (D.C. Wis. 1973). See also 45 C. F. R. § 205.10(a)(16) (1988), 20 C. F. R. § 416.1453(b) (1995).
- (36) Subcommittee on Social Security, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, "Background Material on Social Security Hearings and Appeals," 94th Cong., 1st Sess., Sept. 17, 1975 at Table V; See MASHAW, *supra* note 4, at 1; Colonel Gerald Hayes, *Social Security Disability and the Administrative Law Judges*, A.F. L. REV. 73, 78 (Spring, 1975); COFER, *supra* note 5, at 80.
- (37) Delays in Social Security Appeals, Hearings before the Subcommittee on Social Security of the Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 94th Congress, 1st session, September 19, 26; October 3, 20, 1975, at 62-63, 536.

- (38) See COFER, *supra* note 5, at 78-79.
- (39) See COFER, *supra* note 5, at 81.
- (40) Caswell v. Califano, 435 F. Supp. 127 (D. Me. 1977); White v. Mathews, 559 F. 2d 852 (2d Cir. 1977).
- (41) Barnett v. Weinberger, Civ. No. 74-270 (D. Va., January 13, 1976); Blankenship v. Mathews, Civ. No. C75-0185 L (A) (W. D. Ky., May 6, 1976).
- (42) Caswell v. Califano, 435 F. Supp. 127, 134-136 (D. Me. 1977).
- (43) White v. Mathews, 559 F. 2d 852, 860 (2d Cir. 1977).
- (44) See COFER, *supra* note 5, at 80.
- (45) Act of Jan. 2, 1976, Pub. L. No. 94-202, 89 Stat. 1135; Social Security Amendments of 1977, Pub. L. No. 95-216, 91 Stat. 1559.
- (46) Delays in Social Security Appeals, Hearings before the Subcommittee on Social Security of the Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 94th Congress, 1st session, September 19, 26; October 3, 20, 1975, at 50-51; See COFER, *supra* note 5, at 81-82.
- (47) この決定作成目標件数は、難しさを目標とするよりもむしろ重度の仕事量であるため、作成件数の割合要求 (quota) ではなく、あくまで目標 (goal) ではなく、その設定された時点で強硬なわけだ。See COFER, *supra* note 5, at 81, 93-94.
- (48) Senator Bellmon, Congressional Record, January 31, 1980, at S719-S720; See COFER, *supra* note 5, at 122; MASHAW, *supra* note 4, at 20-21.
- (49) See COFER, *supra* note 5, at 81.
- (50) See Daniel J. Gifford, *Federal Administrative Law Judges: The Relevance of Past Choices to Future Directions*, 49 ADMIN. L. REV. 1, 29 (19 97); MASHAW, *supra* note 4, at 21-24.
- (51) See Daniel J. Gifford, *Adjudication in Independent Tribunals: The Role of an Alternative Agency Structure*, 66 NOTRE DAME L. REV. 965,

アメリカ社会保障行政における行政法審判官の独立性保障(一) (簡)

- 1006-07(1991); J. MASHAW, BUREAUCRATIC JUSTICE 86, 190 (1983); MASHAW, *supra* note 4, at 3, 21, xxi.
- (52) See MASHAW, *supra* note 4, at xxi, 21-22, 43; COFER, *supra* note 5, at 85.
- (53) See COFER, *supra* note 5, at 79.
- (54) See COFER, *supra* note 5, at 84.
- (55) See MASHAW, *supra* note 4, at 117-120.
- (56) See MASHAW, *supra* note 4, at 26-27, 146-149; COFER, *supra* note 5, at 99.
- (57) Bono et al. v. U.S. Social Security Administration, et al., No. 77-0819-C.V.-4 (W. D. Mo., 1979).
- (58) この和解において、決定作成目標件数の要求、当番制に違反する事案の割当、出張における最低聴聞件数の要件化、依頼配置転換および研修における決定作成件数の考慮などの撤廃、および質的確保計画の内容の透明化が合意された。See COFER, *supra* note 5, at 111-112.
- (59) The Disability Amendments of 1980, Public Law 96-265, 94 Stat. 441.
- (60) これは、聴聞決定の正確性を確保するために、無作為抽出の認容決定、新任行政法審判官の認容決定、障害管制室 (Office of Disability Operations) によって選定された認容決定、または再審査委員会によって覆された頻度に照らした個別の「社会保障行政法審判官」の認容決定に対して行われる再審査委員会の職権的な審査である。See COFER, *supra* note 5, at 118-119.
- (61) 八三年度の事案数は四一万五、七〇〇件に上り、八一年度のそれより五〇%増加した。See COFER, *supra* note 5, at 136.
- (62) 八一年から八二年にかけて、「社会保障行政法審判官」の員数は、七〇〇名弱から八〇〇名以上に増員された。拙稿前掲論文(二・完) 注(1)六二頁参照。
- (63) 八〇年当時、行政審査聴聞決定の平均所要日数は二二〇日であったが、裁判所と折衝によって聴聞決定の法定期限を原則として一六五日にするようになった。Blankenship v. Secretary of HEW, 587 F. 2d 329 (6th Cir. 1978); Civil Action No. C75-0185-L(A);

COFER, *supra* note 5, at 137-138.

(64) See COFER, *supra* note 5, at 137, 143-145, 147.

(65) See COFER, *supra* note 5, at 120.

(66) See Pierce, *supra* note 6, at 504.

(67) Nash v. Califano, 613 F.2d 10 (2d Cir. 1980). See also, Chassman & Rolston, *supra* note 7, at 801 (1980); Mashaw, *supra* note 7, at 772.

(68) See Jerry L. Mashaw, *How Much of What Quality? A Comment on Conscientious Procedural Design*, 65 CORNELL L. REV. 823, 831 (1980).

(69) See Pierce, *supra* note 6, at 504; COFER, *supra* note 5, at 143..

(70) See COFER, *supra* note 5, at 94-97.

(71) See MASHAW, *supra* note 4, at 120-21.

(72) See Pierce, *supra* note 6, at 504; MASHAW, *supra* note 4, at 90.

(73) See Pierce, *supra* note 6, at 504; COFER, *supra* note 5, at 97.

(74) See COFER, *supra* note 5, at 96.

(75) See COFER, *supra* note 5, at 97.

(76) Poulin v. Bowen, 817 F.2d 865 (D.C. Cir., 1987); Cruz v. Schweiker, 645 F.2d 812 (9th Cir., 1981); SSA v. Anyel, Docket No. CB7521910009

T1 (MSP B June 25, 1993). 行政訴訟論文(11・記)注(二)五入一六〇頁参照。

(77) See Donna Price Cotter, *The Question of Independence Continues: Administrative Law Judges Within the Social Security Administration*,

69 JUDICATURE No.4, 230 (1986).

(78) See COFER, *supra* note 5, at 83, 143.

(79) See COFER, *supra* note 5, at 84.

- (80) 七七年の *Poore* 報告によると、認容率が七〇%を上回る行政法審判官の決定に存在する瑕疵率(九・二%)は、同時期における全国平均率の行政法審判官の決定のそれ(五・七%)よりも高い。また、認容率が三〇%を下回る行政法審判官の決定に存在する瑕疵率(一一・六%)も、同時期における全国平均率の行政法審判官の決定のそれ(九・二%)より高い。See COFER, *supra* note 5, at 85.
- (81) COFER, *supra* note 5, at 87.
- (82) 々の訴訟によつて再審査評価システムは実施されることには至らなかった。Bono et al. v. U.S. Social Security Administration, et al., No. 77-0819-CV-W-4 (W. D. Mo., 1979).
- (83) See COFER, *supra* note 5, at 97.
- (84) See Mashaw, *supra* note 68, at 834.
- (85) 們)における「正確性」の概念は、行政審査聴聞請求者の状況に対する正確な事実判断および当該事実に関連する法令の正確な適用を意味する。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, 774 (1974).
- (86) 拙稿前掲論文注(四一八、四三八〜四三九頁参照。See MASHAW, *supra* note 51, at 53-63 (1983); Haviland & Glomb, *The Disability Insurance Benefits Program and Low Income Claimants in Appalachia*, 73 W. VA. L. REV. 109, 117-23 (1972); Meyerhoff & Mishkin, *Application of Goldberg v. Kelly Hearing Requirements to Termination of Social Security Benefits*, 26 STAN. L. REV. 549, 567 (1974).
- (87) See Cofer, *supra* note 77, at 231.
- (88) See COFER, *supra* note 5, at 85.
- (89) See COFER, *supra* note 5, at 145.
- (90) See Ruth Simon, *Change Looming? For ALJs, Obscurity is Ending*, NAT'L L. J. 1,20 (Jun.6, 1983).

- (91) Social Security Disability Amendments of 1980, Pub. L. No.96-265, § 304(g), 94 Stat. 441,456 (1980).
- (92) See Richard J. Pierce, *supra* note 6, at 503; Stieberger 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).
- (93) 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).
- (94) Stieberger 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); 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)); Stieberger v. Heckler, 615 F. Supp. 1315, 1377 (S. D. N. Y. 1985).
- (95) See COFER, *supra* note 5, at 97.
- (96) Association of Administrative Law Judges Inc., v. Margaret M. Heckler, et al., 594 F. Supp. 1132 (D.D.C. 1984). See also, Mashaw, *supra* note 68, at 830.
- (97) See MASHAW, *supra* note 4, at 25; COFER, *supra* note 5, at 85.
- (98) 例えは、この二段階の認定において、請求者との対面的意見聴取および十分な事案の解明が行政職員によって行われるべきであると見れば、多くの事案は、行政審査聴聞請求に至らなかつたであろう。 See Cotler, *supra* note 77, at 231.
- (99) SSA v. Irving Shore, MSPB No. HQ75218210013; SSA v. Robert W. Goodman, MSPB No. HQ75218210015; SSA v. Jerry G. Brennan, MSPB No. HQ75218210010; SSA v. Stanley M. Balaban, MSPB No. HQ75218210014.
- (100) 一連の能力主義保護委員会の決定によつて決定作成分数の不足を理由とする行政法審判官の責任追求が難しくなつてゐる。 See Jerry S. Lubbers, *APA- Adjudication: Is the Quest for Uniformity Faltering?*, 10 ADMIN. L. J. 65, 73 (1996); *The Federal Administrative*

アメリカ社会保障行政における行政法審判官の独立性保障(一) (簡)

⁽¹⁰⁾ *Judiciary: Establishing an Appropriate System of Performance Evaluation for ALJs*, 7 ADMIN. L. REV. AM. U. 589, 595-600 (1993-1994).
See COFER, *supra* note 5, at 148-149.

(未完)