

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(二・完)  
——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問題

第二章 独立性保障をめぐる判決法理の分析

第一節 管理強化策をめぐる訴訟事件の様相

第二節 身分上の独立性保障に関する判決法理の様相

第三節 職権上の独立性保障に関する判決法理の様相

第四節 独立性保障をめぐる判決法理の有効性とその限界

第三章 独立性保障の展望——立法的解決の模索

(以上194号)

第一節 九〇年代以降における管理強化策の沈静化

第二節 立法的解決―組織上の独立性への動向

第三節 組織上の独立性保障をめぐる立法論の展開

おわりに

(以上本号)

## 第二章 独立性保障をめぐる判決法理の分析

「社会保障行政法審判官」は、前章で触れた資格、身分および職権上の独立性保障のもとで裁判官に類似する独立した権限行使を行うことが可能でありながらも、「内部的機能分離」という制度構造のもとで組織上なお連邦社会保障行政機関に所属している。このような位置付けがゆえに、その職務に関する行為規範は、法曹界の倫理規則、連邦職員を規律するための法や規則、社会保障行政機関の規則、ALJs Code等の実定法令にわたっている。<sup>11</sup> そのうち、とりわけALJs Codeにおける七準則は、行政法審判官の独立性保障にかかわるきわめて重要な行為規範である。これらの行為規範に関して、行政法審判官の独立性保障をめぐる関心がもつとも寄せられていたのは、むしろ何が懲戒処分における「正当な理由」に該当するかという問題であろう。この問題は、一九九三年現在までの懲戒事案の内訳から類別すれば、(一) 純粹な私人的行為としての不適切な行為、<sup>12</sup> (二) 職務上の不服従以外の、連邦行政職員または審判官としての個人的行動にかかわる違反行為、(三) 職務上の不服従行為(他の違反行為を伴うか否かを問わず)、(四) 個人的能力不足の四類型に分けられることができよう。そのうち、行政審査における膨大の聴

開請求事案を処理しなければならない「社会保障行政法審判官」の行政審査聴聞決定の作成件数および質にかかわる問題は、第二(三)類型または第四(四)類型のいずれに該当するかはともかくとして、もつとも争議を呼ぶ問題であった。管理強化策によって設定された決定作成目標および認容率目標の未達成を懲戒処分 of 正当な理由とすることができるか否かは、まさに行政法審判官の独立性確保をめぐる主要な問題の一つとしていくつかの訴訟事件において争点となっていた。<sup>5)</sup> というのも、前章でのべたように行政法審判官の身分上の独立性保障を所掌する能力主義保護委員会が、身分上の独立性保障にかかわる事案において正当な理由の厳格な判断基準を採用しながらも、なお実質的証拠にもとづく決定作成件数の不足については個別的な事案において正当な理由を認める判断余地を残しているからである。<sup>6)</sup> またさらに、職権上の独立性を侵害しかねない多数の管理強化策が能力主義保護委員会の所轄権限外にありその救済を求めることができないからである。このような能力主義保護委員会の所轄権限の範囲から取り残されていた管理強化策の諸問題の解決策をめぐって、本章では、行政法審判官が制度化されて以来の裁判所の判決法理を中心として、そこでいかなる争点が提起され、いかなる判決の法理が示され、これらの判決法理が果たして管理強化策をめぐる諸問題の解決に有効なものであるか否かを明らかにする。

## 第一節 管理強化策をめぐる訴訟事件の様相

一 行政法審判官の独立性保障にかかわる問題が訴訟事件において触れられたまたは争点となることは、行政法審判官が制度化された四〇年代以降、すでに存在していたのでありさほど目新しいことではない。<sup>7)</sup> しかし、行政法審判官の職権上の独立性保障が侵害されるか否かを係争問題とした訴訟事件が提起されたのは、行政不服審査聴聞請求

が急増しつつあった連邦社会保障行政における行政法審判官の聴聞決定に対する管理強化策が打ち出されはじめた七〇年代以降のことである。「社会保障行政法審判官」は、その特有の法的存在理由にもとづき職権上の独立性保障が経済規制行政におけるそれ以上に強化されてきている。このような職権上の独立性保障が七〇年代の社会保障行政の行政審査における膨大な聴聞請求事案に直面したときに最初に注目された問題は、いうまでもなく大量の未処理事案の累積によって「社会保障行政法審判官」の聴聞決定が遅延化し、かつそれによって社会保障給付の受給者と申請者の制定法上の権利が侵害される可能性があることであつた。

この問題について、早くも七七年に二つの訴訟が提起された。Caswell v. Calliano (1977) 判決は、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判決を下した。第一に、長期間の遅延が障害給付請求者にとって受忍しえない負担であり、第二に、行政法審判官の認容率が平均して五〇%前後であることからすると、受給資格を有するはずの多くの者が遅延により受給待ちを余儀なくされていることである。その後、White v. Mathews (1977) 判決もデュー・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。<sup>10)</sup> Blankenship v. Secretary of HEW (1978) も処理期限の遵守を要求した。<sup>11)</sup> これらの判決の主な趣旨は、前述の判決理由からもわかるように行政審査聴聞決定の効率化を要求することによって行政審査聴聞の請求者の聴聞を受ける権利およびそれによって確保される制定法上の受給利益の適切かつ迅速な実現にあるのであつて、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性保障に制約を加えてもよいなどと判示したものではないと解されて然るべきであろう。すなわち、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性を損なうことなく、社会保障給付の受給資格認定の全過程にわたる適切かつ包括的な対応策を社会保障行政機関に講じさせることを通じて、行政審査聴聞決定が処理期限内に行われることを確保し、かつ実際に処理期

限の遵守ができなかった場合には暫定的な支給を行うことを社会保障行政機関に裁判所が命じたにすぎないと解されるべきであった。にもかかわらず、これらの判決は、実際上もつばら「社会保障行政法審判」を対象とする決定作成件数の目標設定をめぐる管理強化策に拍車をかけることになり、むしろ「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性保障を損ないかねない管理強化策を助長することとなっていた。しかし、行政審査聴聞制度の二面的構造から不可避的に生じた<sup>13)</sup>、行政審査聴聞の請求者の受給利益の保護をめぐる「社会保障行政法審判官」の聴聞決定におけるこのような効率性の追求は、本来行政法審判官の独立性保障によって担保されるところの聴聞決定の公正性とは相互矛盾関係にあることが次第に顕在化してきた。それゆえに、連邦最高裁は、ついに八四年の *Heckler v. Day* (1984) 判決で、処理期限の設定およびその遵守の要求が大量の事案に直面したときの障害認定の質(正確性および一致性)を損ないうると認め、行政審査聴聞の請求者のデュー・プロセスの権利を剥奪する可能性があることを理由の一つとして、「社会保障行政法審判官」の行政審査聴聞決定の期限設定およびその遵守を裁判所が強制することを否定するようになった。<sup>14)</sup>ただし、この判決は、四人の裁判官から反対意見が出されているように、行政審査聴聞の請求者の制定法上の権利の適切な実現をめぐる公正性と効率性のバランスを適切にとっているか否かという疑問をなお残しており、効率性の追求より行政法審判官の公正性を重視する判決として安易に扱われることはできないと思われる。<sup>17)</sup>

二 そして、直接的に管理強化策を係争問題とした最初の訴訟事件は、*Bono et al. v. U.S. Social Security Administration* 事件である。<sup>18)</sup>これは、社会保障行政庁によって出された様々な管理強化策が社会保障給付請求者の手続的デュー・プロセスを侵害し、かつ社会保障法および行政手続法によって保障されている行政裁決者の独立性を侵害することを理由として、五名の「社会保障行政法審判官」によって提起された訴訟である。この訴訟は、結局、諸

管理強化策に対する裁判所の判断には至らず、「社会保障行政法審判官」の職権および身分上の独立性を損なう疑いのあるいくつかの措置の緩和または撤廃によって七九年に和解された（以下「Bono 和解」という）。<sup>18</sup>しかし、「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は、前章で触れたようにその問題の諸要因が根本的に解決されない限りでは完全に解決されることにはなりません、この和解も問題を先送りするものにすぎなかった。

八〇年代に入ると、三年毎の定期的な受給資格再認定および「社会保障行政法審判官」の聴聞決定に対する Bellmon 審査を要求する法改正がなされたことよって、行政審査聴聞の請求件数がさらに急増してきたため、Bono 和解によっていったんは緩和された諸管理強化策は、再び登場ししかも全面的に実施されるようになった。このような状況に対して、八〇年の *Nash v. Califano* (1980) 判決は、地区事務所同僚審査計画、毎月決定作成件数目標、質確保計画および職員共同利用システム等の管理強化策に対する「社会保障行政法審判官」の原告適格の有無をめぐって、聴聞決定上の独立性に関する行政法審判官の制定法上の権利を認めた。<sup>20</sup>しかし、この判決は、原告適格の有無にかかわる聴聞決定上の独立性保障の法的性格を判示したにとどまり、それにかかわる管理強化策の違法性判断にまでは立ち入らなかった。また、八三年に、行政法審判官協会によって提起された *Association of Administrative Law Judges v. Hecker* (1984) 判決は、<sup>21</sup> 認容率七〇%以上の「社会保障行政法審判官」の認容決定に対する一〇〇%の再審査を主な内容とする Bellmon 審査計画の適法性には疑問があると判断した。<sup>22</sup>この判決において、原告は決定作成件数目標の増加および認容率にもとづく Bellmon 審査が行政手続法、社会保障法、デュー・プロセスおよび Bono 和解に違反すると主張した。しかし、裁判所は、当該訴訟の争点を認容率にもとづく再審査の違法問題に限定した上で、認容率の上限の強要に関する違法の可能性を認めたものの、被告がすでに Bellmon 審査の対象と内容を公平

に調整したことおよび当該審査が不適切な拒否決定をもたらしたという証拠の欠如を勘案して、被告に勝訴の判決を出し、Bellmon 審査に対する明確な違法性の判断を回避した。<sup>23</sup>

そして、翌年の Goodman v. Svahn (1985) 判決は、<sup>24</sup> 決定作成件数割当システム (case production quota system) という管理策が行政法審判官の聴聞決定上の独立性を侵害するか否かをめぐって、行政法審判官の個人的権利を憲法上ではなく制定法上の権利として明確に位置付けた上で、それを俸給および任用保障に限定した。そして、それ以上にデュー・プロセス、行政手続法および社会保障法から導き出される聴聞決定上の独立性に関する権利が存在するとすれば、それは行政法審判官それ自身ではなく行政審査聴聞の請求者に帰属するべきであると判示した。<sup>25</sup> それゆえに当該判決は、原告の「社会保障行政法審判官」が、不利益な身分上の処分における正当な理由という基準が、日常的にその職務に介入している事実上の不利益な管理策に何ら対抗しうる措置を提供していないと主張しつづけていたにもかかわらず、<sup>26</sup> 「社会保障行政法審判官」の個人的な制定法上の権利に対する侵害が証明されていないことを理由として原告に敗訴の判決を下し、決定作成件数割当システムの違法性判断を回避した。<sup>27</sup> さらに、八七年の W.C. v. Bowen (1987) 判決は、<sup>28</sup> 「社会保障行政法審判官」の認容決定に対する再審査委員会の職権的な再審査および再審査期間中における当該認容決定の効力の停止を主な内容とする Bellmon 審査計画は、現存の諸権利に影響を与える実質的規則 (substantive rule) であって A P A における告知および意見表明の手續に違反するため無効であり、よって「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の終局性と効力を変更する効力を有しないとされた。<sup>29</sup> これは、より明確な形で「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性をめぐる管理強化策の効力を判断した判決である。しかし、この判決は、その理由を Bellmon 審査の法的性格およびその A P A 上の手續的要件に対する違反に求めたことによつて間接的に「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性を支持したものであり、職権上の独立性をめぐる Bellmon

審査の問題に対する直接的な判断を回避した。最後に、八九年の *Nash v. Bowen* (1989) 判決は、一連の訴訟事件を総括するような形式で、APA が任用保障、俸給および職務評価禁止の身分上の独立性保障の他にも聴聞決定上の独立性を保障しているか否かは不明確であるとした上で、質確保および決定作成件数目標等の管理強化策が「社会保障行政法審判官」の聴聞決定上の独立性を侵害していないとした。そのような判断は、主に同僚審査などの質確保計画の審査対象が継続中の事案でなく審理終結の事案であり、しかも認容率の引き下げのために用いられない限りでは聴聞決定の質を向上させる適切な管理措置であり、かつ最低限の決定作成件数目標の設定というように、固定した決定作成件数の割当ではない合理的な作成件数目標は、給付を待ち受けている請求者の公平性を考えるだけでも大量の事案を抱えている時期における不合理な措置ではないことを理由とした<sup>32)</sup>。この判決時までには、「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争議はすでに十数年間も続けられてきており、行政審査における大量の聴聞請求および聴聞決定の遅延化の問題も、単に行政法審判官の聴聞決定に限って考えるべき問題でなく組織的裁決の制度構造上の全般的な問題であることが明らかにされて、七〇年代後半以降にはもっぱら「社会保障行政法審判官」を対象とした *Belton* 審査などの管理強化策の多く、特に争議の対象となっていたものはすでに廃止されまたは大幅に修正されたことである。それゆえに、将来の再発可能性を念頭に置いた場合に、この判決における「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性をめぐる管理強化策の適法性判断は、果たして管理強化策をめぐる諸問題に適切な法的結論を提供しうるかも疑問を抱かざるをえないところである。

三 ここまで、七〇年代後半以降の管理強化策をめぐる諸訴訟事件を前述のように概観してきた。これらの連邦下級裁判所の判決は、まず、「社会保障行政法審判官」の独立性保障、とりわけ職権上の独立性に関する制定法上の権利を認めるか否かについて見解が分かれている。八〇年の *Nash v. Califano* (1980) 判決は、それを認めたが、八五年



の *Goodman v. Sahn* (1985) 判決は、それが行政審査聴聞の請求者の制定法上の権利に付随する利益であるとした。次に、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性をめぐる管理強化策の適法性問題については、*Association of Administrative Law Judges v. Hecker* (1984) 判決における *Bellmon* 審査計画の適法性への疑問、および *W.C. v. Bowen* (1987) 判決における *Bellmon* 審査計画の無効宣告を除いては、ほとんど直接的な判断が回避されてきた。結局、争議のあった管理強化策の多くが撤廃された状況のもとで、*Nash v. Bowen* 判決によって、いくつかの要件を前提とした質確保システムおよび最低限の決定作成目標の設定については「社会保障行政法審判官」の聴聞決定上の独立性を侵害しないという適法性の判断がなされたにとどまっている。これらの下級裁判所の判決は、明らかに「社会保障行政法審判官」の独立性保障、特に職権上の独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題に十分な解決策を提供するに足りないものである。なぜなら、単に八〇年代の末葉から管理強化策が一時的に沈静化する時期に入り、それをめぐる訴訟事件もそれぞれの問題に対する具体的・個別的な判断を判示せずに沈静化していたにすぎなかったからである。しかし、連邦社会保障行政における行政審査聴聞の請求件数または聴聞決定の件数は、九〇年代に入ると高齢化の進展に伴う障害給付受給者数の増加などにより九七年には五〇万件以上に、さらには九九年には六〇万件に上っている。<sup>34</sup>七〇年代以降の管理強化策をもたらした直接的な要因である行政審査における大量の聴聞請求の問題は、まったく緩和されておらず、それどころか、これまで以上に深刻化し、再び管理強化策を呼び戻しかねない状況にある。再発しかねない管理強化策に対して、現在までの判決法理は、行政法審判官の独立性保障に関する法理をどこまで形成してきたのか、これらの判決法理は管理強化策をめぐる諸問題に十分な解決を提供することができるのかを解明するためには、社会保障行政の管理強化策を直接的な対象とした判決のみでなく、行政法審判官が制度化された四〇年代まで遡りそれ以降の行政法審判官の独立性保障に関する判決の法理を分析する必要がある。

## 第二節 身分上の独立性保障に関する判決法理の様相

「社会保障行政法審判官」の独立性保障は、従来経済規制行政を基本とするAPAにおける身分上の独立性保障および限定的な職権上の独立性保障<sup>365</sup>、ならびに社会保障行政におけるその特有の法的存在理由に照らしてさらに強化された職権上の独立性からなっている<sup>366</sup>。このような独立性保障の基本的な枠組みおよびその発展に関する連邦最高裁の判決法理は、それゆえに身分上の独立性保障と職権上の独立性保障とに分けて考察されることができよう。しかし、この独立性保障の二つの側面のいずれも判決法理における行政法審判官それ自体の位置付けを前提としなければならぬので、それぞれの独立性保障に関する判例法理の考察を行う前に、判例法理における行政法審判官の位置付けを明らかにしておく必要がある<sup>367</sup>。

一 行政法審判官は、周知のように「内部的機能分離」という制度構造のもとで、任用の各行政機関に所属しながら司法的機能を果たしている。このような行政法審判官の法的性格を判決の見解にそくしてみると、まず、四七年の *N.L.R.B. v. Donnelly Garment Company* (1947) 判決は、行政法審判官(当時の名称は聴聞審理官)を裁判官と比較しながら、その裁判官に類似する地位を強調し、APAによって保障される行政法審判官は、裁判所の裁判官と同じように公正かつ中立的に事案を再考慮することができる<sup>368</sup>として、差し戻された事案の再聴聞における当該事案の原行政法審判官の忌避の申し立てを拒否した<sup>369</sup>。次に、七八年の *Butz v. Economou* (1978) 判決は、行政法審判官は、召喚令状の発給、証拠提出の裁定、聴聞の主宰、および決定の作成などを行うことができ、その諸権限が常に事実審裁判官のそれに匹敵しうるし、このような枠組みのもとにおける現代の連邦行政法審判官の役割は、疑いなく機

能的に裁判官のそれに匹敵することができると強調した。<sup>43)</sup>このように位置付けられる行政法審判官について、APAの行政手続を強制送還事件に適用することを支持した *Wong Yang Sung v. McGrath* (1950) 判決は、<sup>44)</sup>以下のように説明した。すなわち、APAの制定当時、議会は、行政過程の公正性を担保しようと思われる中立性の確保のために、その独立性および任用がAPAによって保障される行政法審判官を公正な聴聞の不可欠な一環とすることに特別な関心を示したとし、その裁判官類似の位置づけに必要な独立性の保障と聴聞決定の公正性確保との不可分の関係を明示した。<sup>45)</sup>また、*Ann S. Benton v. U.S.* (1973) 判決においては、請求裁判所 (Court of Claims) は、行政法審判官の免職に先立って聴聞を要求するという立法の趣旨は、行政法審判官が単なる行政機関の被雇用者として扱われないことを明示していると判示した。<sup>46)</sup>このような法的位置付けから、行政法審判官の裁判官類似の地位に必要不可欠な独立性が法的に保障されるべき範囲をどこまで導き出しうるのかは、不可避的に行政法審判官の聴聞決定に期待される公正性の度合を左右することになるであろう。

二 続いて、行政法審判官の身分上の独立性保障に関する主要な連邦最高裁の判決を考察してみる。まず、*Ramspeck v. Federal Trial Examiner's Conference* (1953) 判決は、<sup>47)</sup>APA 第一一条によって保障される行政法審判官の任用、任期、俸給および昇進に影響を与える人事政策に関する人事委員会の規則がAPAに抵触するか否かをめぐって、次のように判示した。すなわち、連邦最高裁は、議会は行政審判官に完全な司法型的独立性を与えるつもりはなかったが、人事委員会には行政機関や政治的影響から行政法審判官の清廉と公正性を保護する義務があると示し、APAの規定によると、行政法審判官の任用、昇進および免職は、政治的理由や行政機関の恣意によって行われてはならないが、他の側面においては、従来の人事的慣行が従われると判示した。<sup>48)</sup>連邦最高裁の多数意見は、議会在行政の裁決者に完全な「裁判官型 (judicial-type)」の独立性を付与しようと思わなかったとしても、行政法審判官の

誠実と公正が行政機関によって損なわれること、および行政法審判官が政治的影響やコントロールのもとに置かれることの防止を人事委員会の義務として認めた。しかし、連邦最高裁は、この判決において人事委員会による行政法審判官の等級付け、昇進、事案の難易および行政法審判官の経験と能力に応じる事案割当、ならびに財政再建、職務や組織の再編成の時期における人員削減が行政法審判官の免職の「正当な事由」に該当することなどについて意見対立のある見解を示した。<sup>46)</sup>

次に、具体的な身分上の独立性保障については、免職の正当な理由の判断にいて要求される A P A 第一条の聴聞手続が障害年金の支給を伴う免職や退職処分にも適用されるのかを争った *Ann S. Benton v. U.S.* (1973) 判決においては、請求裁判所は、A P A の立法趣旨に焦点をあて、行政法審判官に独立性を付与しその任期と報酬を確保するために第一条が議会によって設けられ、その独立性は人事委員会の当該免職手続によって確保されることとして障害年金の支給を伴う免職や退職処分に対する A P A 第一条の聴聞手続の適用を肯定した。<sup>47)</sup> 裁判所は、このような拡大解釈を用いて A P A における行政法審判官の独立性保障の条項に救済的役割を付与したといえよう。

さらに、*Butz v. Economou* (1978) 判決において、連邦最高裁は、行政法審判官がその裁決権限の行使に関する損害賠償責任を負うべきか否かをめぐって、前述のように行政法審判官の諸機能が連邦裁判官に匹敵しうるとした上で次のように判示した。すなわち、行政機関の裁決過程は、常に行政法審判官が証拠に関して独立した判断を行うことが確保しうるよう構成され、それにより当事者や他の行政機関職員の圧力から行政法審判官の独立性が守られる。かかる連邦行政機関における裁決は、十分に司法的過程の特性を有するものであるため、その裁決権限を行使する職員は、それが司法的な行為がゆえに、損害賠償責任から完全に免除されるべきである。ここで、連邦最高裁のもっとも重要な判断は、行政法審判官の独立性保障がその違法行為のリスクよりも重要であるという結論であ

る。その理由は、行政法審判官の決定に誤りがあったという不服がある場合に、当事者は、行政機関または裁判所に審査を求めることができるからであるとされた。<sup>48)</sup>

三 連邦最高裁の判決を中心とするこれらの判決は、主に行政法審判官制度の重心が社会保障行政に移行する前の時期において経済規制行政における行政法審判官の身分上の独立性にかかわる争議を扱った諸判決である。連邦最高裁は、行政機関における司法的機能を果たしている行政法審判官の裁判官類似の地位を強調し、行政過程の公正性を担保するための公正な聴聞の不可欠な一環として行政法審判官による独立した聴聞決定の重要性を認めている。とりわけ、行政法審判官の俸給、任用、免職、昇進の制定法上の個人的権利にかかわる身分上の独立性保障について、連邦最高裁は、人事委員会の不利益処分の手続を通じて手厚い保護の義務を人事委員会に課している。しかし、連邦最高裁は、これらの身分上の独立性保障を除いたその他の人事問題に対しては明らかに寛容な姿勢をとっており、管理監督の余地を行政機関に残しているといえよう。

### 第三節 職権上の独立性保障に関する判決法理の様相

前節における身分上の独立性保障の判決法理に対して、職権上の独立性に関する判決の法理は、次のようになっている。

一 行政法審判官の聴聞権限については、五九年の *Borg-Johnson Electronics, Inc. v. Christenberry* (1959) 判決<sup>49)</sup> および *Grove Press, Inc. v. Christenberry* (1959) 判決<sup>50)</sup> において、下級裁判所は、行政法審判官の聴聞権限について、すべての当事者の同意がなければ、行政機関は、A P A 第七条に規定されている者を除くほか、行政法審判官以外の職員に

聴聞主宰の権限を授与してはならないと判示した。

二 行政法審判官に対する事案の割当については、*Ramspeck v. Federal Trial Examiner's Conference* (1953) 判決は、事案の割当における規則正しい輪番制を人事委員会には要求しないどころか、むしろ行政法審判官の経験および能力ならびに事件の難しさおよび複雑さに応じて事案の割当を行うことを肯定した。<sup>51)</sup>

三 行政法審判官の職権上の独立性については、行政法審判官の決定にいかなる法効果が付与されるべきなのかもっとも重要である。この点は、行政法審判官の決定に対する行政機関の審査権限の範囲および行使の方法にかかわっている。まず、行政機関の審査権限の行使方式について、*United States Health Club, Inc. v. Major* (1961) 判決は、行政機関は、行政法審判官の決定を再審査する権限を行政法審判官以外の司法的職員に授与することができる<sup>52)</sup>と認めた。<sup>53)</sup>次に、行政法審判官の決定に対する行政機関の審査権限の範囲について、行政法審判官の事実判断と法的結論の重要性に関する最初の見解を示した *Universal Camera Corporation v. N.L.R.B.* (1951) 判決は、<sup>54)</sup>次のように判示した。すなわち、連邦最高裁は、行政法審判官の事実判断と法的結論にその上級行政機関の評価以上に重要性を与えるべきかをめぐって、行政法審判官の報告書が委員会によって拒否されている限りでは事実問題に関する行政法審判官の報告を斟酌しなくてよいという下級裁判所の考え方は間違っていると<sup>55)</sup>した。そしてその上で、行政法審判官の決定は、裁判所の審査に服すべき全記録調書の一部であり、その事実判断が明白に間違っていることがない限り、行政機関は、当該審理官の判断を無視してはならないと判示した。<sup>56)</sup>その理由は、行政法審判官と行政機関との関係は事実審裁判所と上訴裁判所との関係に準ずるべきであり、すなわち行政法審判官の法や政策に関する結論、解釈は行政機関の完全な審査に服すべきであるが、行政法審判官がすでに自ら証言を聴取し証人を観察した場合に<sup>56)</sup>は行政法審判官がもっとも決定を行う資格があるからであるとされた。行政法審判官の判断が行政機関の判断と異

なる場合には、行政法審判官の結論が行政機関の結論と相違するという事実は、実際には裁判所にとって、付加的な重要性を増すことになる。とりわけ、公正で経験のある行政法審判官が証人を観察した場合には、裁判所は、行政機関の結論を支える証拠が行政法審判官のそれよりも実質であるか否かを考慮しなければならぬと強調された。<sup>57)</sup>

かかる判決と異なり、数年後の *F.C.C. v. Allentown Broad. Corp.* (1955) 判決は、行政機関は、証人の言動に依拠する行政法審判官の決定に相当程度一致する必要がなく、行政法審判官の判断が間違っている場合でなくても、その判断を覆すことができるとした。<sup>58)</sup> しかし、これは、経済規制行政の裁決における政策的要素を配慮した判決である。七〇年代に入ると、行政機関の決定に対する司法審査において、行政法審判官の判断の重要性をめぐる裁判所の判決は、再び *Universal Camera Corporation v. N.L.R.B.* (1951) 判決の方向に戻った。七〇年 *Cinderella Career and Financing Schools, Inc. v. F.T.C.* (1970) 判決は、次のように判示した。すなわち、連邦取引委員会は、行政法審判官の決定を審査することができるとしても、その聴聞において提出された証拠を完全に無視することができず、行政法審判官の第一次決定およびその根拠となる証拠を考慮しなければならず、行政法審判官の結論を修正しまたは覆す場合にはその理由を提示しなければならぬとされた。<sup>61)</sup> この判決は、行政法審判官と同様な証拠にもとづきその事件が決定されることを確実に担保するために、審理官の決定を覆す前にすべての記録を審査しなければならないことを行政機関に義務付けた。その後の *Penasquitos Villages, Inc. v. N.L.R.B.* (1977) 判決も、行政法審判官の決定を覆す行政機関の決定は実質的証拠によって支えられなければならないとした。また、*Butz v. Economou* (1978) 判決も、行政機関の裁決過程における行政法審判官の独立した事実認定および決定の重要性から裁判官と同様な免責特権を付与した。<sup>63)</sup>

八〇年代以降の *Newsome v. Secretary of Health and Human Services* (1980) 判決<sup>65)</sup> および *Parker v. Heckler* (1985) 判決<sup>66)</sup> は、社会保障行政における再審査委員会は、実質的証拠に基づいた「社会保障行政法審判官」の聴聞決定を審査する権限を有しないと判示するにいたった。

四 司法審査との関連における行政法審判官の決定の重要性については、*N.L.R.B. v. Donnelly Garment Company* (1947) 判決は、*A.P.A.* によって保障される行政法審判官の公正性は、行政裁判者が裁判所の裁判官と同様な地位で公正で中立的に事案を再考慮することを担保しうるため、法的要件に違反しない限りでは、審査中の裁判所は、その諸命令を覆す権限を持たないと判示した。また、*N.L.R.B. v. James Thompson and Company* (1953) 判決は、委員会によって確認された行政法審判官の判断を覆すことを拒否した。その理由は、行政法審判官と同様に証人を観察したら裁判所も同様な結論を得るであろうということではなく、行政法審判官の判断に言語で示されない証拠の可能な説得力を認める義務があるからであるとされた。

五 行政法審判官の職権上の独立性保障にかかわる諸問題に関する前述の諸判決は、前節で検討した身分上の独立性保障にかかわる判決と同様に、経済規制行政の事案を中心とした判決である。連邦最高裁は、司法審査における実質的証拠の基準を用いて、行政法審判官の聴聞決定（事実判断と法的結論）に重要性を与えている。特に、行政法審判官の聴聞決定に対する *A.P.A.* の第八条（a）が定めた行政機関の審査権限は、裁判所の判決法理から相当の制約を受けるようになっていいる。しかし、これらの判決の法理は、行政機関に対する行政法審判官の決定の法的拘束力、すなわち行政機関が行政法審判官の決定をどれほど受け入れるべきかに関する一般的基準の設定には至っていない。



#### 第四節 独立性保障をめぐる判決法理の有効性とその限界

行政法審判官制度の重心は、七〇年代以降すでに経済規制行政から社会保障行政に移行してきていたが、行政法審判官の独立性保障に関する連邦最高裁の判決は、前二節で検討したようになお経済規制行政を中心とする事案の見解にとどまっている。一般法たるA P Aの諸規定を中心に展開してきたこれらの最高裁の判決法理は、「社会保障行政法審判官」が直面している管理強化策の諸問題にどの程度対応することが可能であるかは、まさにここで問われなければならない問題である。

連邦最高裁は、行政法審判官の俸給、任用、免職、昇進の身分上の独立性保障について、一貫してA P Aの法解釈を通じて人事委員会による手厚い保護を与えてきている。これらの判決法理は、当然に「社会保障行政法審判官」の身分上の独立性保障にも適用される。ただし、七〇年代以降、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は、直接的に俸給、任用、免職、昇進の問題に触れることはほとんどなく、むしろ、*Ramspeck v. Federal Trial Examiner's Conference* (1953)判決が通常的人事事務に従うべきであると判示したように従来裁判所が寛容な姿勢を示してきたところである他の人事管理上の諸問題として登場してきている。これらの問題に関して、連邦最高裁は、通常の行政職員に関するもの以上の法理または法解釈をほとんど示してはいない。

次に、行政法審判官の職権上の独立性保障についてであるが、「社会保障行政法審判官」の聴聞権限については、前述の判決法理を援用するまでもなく、社会保障行政における個別的な実定法令は、すでにA P Aにおける不十分な授權を超えて明文をもって行政審査聴聞決定の権限を「社会保障行政法審判官」に授与している<sup>(75)</sup>。また、事案の割当については、社会保障行政における行政審査聴聞請求の大量性がゆえに實際上輪番制になっている。「社会保

障行政法審判官」の聴聞決定に対する行政機関の再審査については、A P Aにおける包括的な審査権限から離脱し、その範囲が裁量権の濫用、法的誤り、実質的証拠の欠如、および一般公益に影響を与える広範な政策的や手続的争点に実定法令上限定されている。<sup>76</sup>かくして、経済規制行政における事案を対象とする前述の最高裁の諸判決において争点となった行政法審判官の職権上の独立性保障をめぐる諸問題は、社会保障行政においてはほぼ個別の実定法令によって立法的に解決されている。「社会保障行政法審判官」が現在直面している職権上の独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題は、むしろ前述した連邦最高裁の諸判決の中で争点となった諸権限およびその範囲が実定法令上すでに明確に定められている状況のもとにおける当該権限の行使の独立性をめぐる問題である。七〇年代以降の社会保障行政において新たに生じてきたこのような問題に対しては、前述の連邦最高裁の判決法理は、ほとんどその解決のための論理を提供することになっていない。これは、従来経済規制行政を対象として制定された内部的機能分離を前提する一般法たるA P Aを中心とする連邦最高裁の制定法解釈論の限界である。<sup>77</sup>

本来ならば、これらの新しい問題に対して、連邦最高裁は、一般法たるA P Aのみならず、個別法における行政法審判官の独立性のあり方を取り入れる新しい法解釈論を展開することも可能であった。しかしながら、連邦最高裁は、一般法たるA P Aの法解釈に拘りすぎて、個別法における行政法審判官の法的存在理由およびそのために強化された職権上の独立性のあり方を適切にその判決法理に取り入れることを回避しつづけている。このような状況は、八〇年代後半以降いっそう深刻となっている。連邦最高裁は、この時期においては、より形式主義、文理解釈主義および実証主義の傾向を有し、受給権利を拡張するために制定法を解釈することには消極的となっている。このような影響を受けて、「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる下級裁判所の判決も、八〇年代前半における、より積極的な保護の姿勢から八〇年代後半以降における消極的な回避の姿勢へと転換した。Nash v. Califano

(1980) 判決および *Ass'n of Administrative Law Judges v. Heckler* (1984) 判決は、行政法審判官の決定の独立性に関する制定法上の権利の侵害に対する訴訟提起の原告適格を行政法審判官に認め、*Bellmon* 審査の違法性を積極的に判断していたのに対して、<sup>80</sup> 八九年の *Nash v. Bowen* (1989) 判決は、行政法審判官の決定の質および効率性を強化する管理策に関する一部の原告適格を否認した。それとともに、争点となった諸管理強化策は A P A における行政法審判官の独立性に関する権利を侵害することにならないと判示した。<sup>81</sup> これは、まさに「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性保障に対する八〇年代後半以降の裁判所の消極的な姿勢の表出現象の一つである。

そもそも行政法審判官制度は、裁判所の判例法によって形成された法理を実定法化した制度ではなく、行政法審判官の公正性をめぐる争議に関する判例法理の形成がまったく期待できない状況のもので、議会の制定法によって設けられた制度である。このような立法背景からも、従来司法権の管轄対象領域たる経済規制行政における行政法審判官の制度形成にさえ消極的であった連邦最高裁に対して、行政法審判官制度が立法化されたときにもなお特権論のもとで司法審査の対象領域外とされていた社会保障行政における行政法審判官の職権上の独立性保障に関する積極的な法理の形成を短期間のうちに期待することは困難であると思わざるをえない。

注

(1) ABA, MODEL CODE OF JUDICIAL CONDUCT FOR FEDERAL ADMINISTRATIVE LAW JUDGES PREFACE 6-24 (1989). See also, Yoder, *Preface, Model Code of Judicial Conduct for Federal Administrative Law Judges*, 10 J. NAT'L ASS'N. A.L.J. 134-48 (1990). <sup>80</sup> <sup>81</sup> 行政法審判官への裁判官行動準則規程の適用を主張する議論については、See Karen S. Lewis, *Comments, Administrative Law Judges and the Code of Judicial Conduct: A Need for Regulated Ethics*, 94 DICK. L. REV. 929 (1990).

- (2) ここでは七準則は次の諸準則から構成されている。(1)行政法審判官は行政審判の誠実性と独立性を確保しなくてはならない。(2)行政法審判官はあらゆる活動において不正や不正な外観を避けなくてはならない。(3)行政法審判官はその職務を公正かつ勤勉に遂行しなくてはならない。(4)行政法審判官は法、法システム、および審判の運営改善活動に従事することができる。(5)行政法審判官はその審判職務と抵触するリスクを最小化するために審判外の活動を自ら控えなければならない。(6)行政法審判官は準審判的および審判的活動以外の報酬を控えなければならない。(7)行政法審判官は審判職務に適しない政治活動を控えなければならない。
- (3) 一九九二年現在まで、「正当な理由」に基づく免職や懲戒に関する事例は二四件あった。そのうち、五件が免職処分となった。MORELL K. MULLINS, MANUAL FOR ADMINISTRATIVE LAW JUDGES 90 (1993). See also, *The Federal Administrative Judiciary*, 1992 ACUS 1016-19; Timony, *Disciplinary Proceedings Against Federal Administrative Law Judges*, 6 W. NEW ENG. L. REV. 807 (1984).
- (4) この範疇に入るのは、一件しかなかった。それは金銭債務の履行に努力しないという理由である。McEachern v. Macy, 233 F. Supp. 516 (W.D.S.C. 1964), *aff'd*, 341 F.2d 895 (4th Cir. 1965).
- (5) 本章第二節で検討される諸判決を参照。
- (6) *Social Security Administration v. Goodman*, 19 M.S.P.R. 321 (1984).
- (7) 七〇年代までにおける行政法審判官の独立性保障にかかわる訴訟事件は、主に経済規制行政を中心としていた。本章第二節および第三節で検討される諸判決を参照。
- (8) 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(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第一九二号五七―六一、七二―七六頁参照。
- (9) *Caswell v. Califano*, 435 F. Supp. 127, 134-136 (D. Me. 1977).
- (10) *White v. Mathews*, 559 F.2d 852, 856 (2d Cir. 1977).

- (11) *Blankenship v. Secretary of HEW*, 587 F. 2d 329 (6th Cir. 1978).
- (12) この問題とかかわっている行政審査聴聞請求者は、「不服審査事後聴聞」の機会しか保障されていない社会保障給付の新規申請者および八三年までの社会保障給付の受給者である。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第一九〇号二七三～二七五、二八〇～二八四頁参照。
- (13) 拙稿前掲論文注<sup>(12)</sup>二七〇～二七五頁参照。
- (14) 拙稿前掲論文注<sup>(12)</sup>二八〇～二八四頁、同前掲論文注<sup>(8)</sup>七七～八〇頁参照。
- (15) *Heckler v. Day*, 467 U.S. 104, 105 (1984). See Donna Price Cofler, *The Question of Independence Continues: Administrative Law Judges Within the Social Security Administration*, 69 JUDICATURE No.4, 233 (1986).
- (16) *Heckler v. Day*, 467 U.S. 104, 120-36 (1984).
- (17) 前二審の判決において判示された暫定的給付は、「不服審査事後聴聞」の機会しか保障されていない行政審査聴聞請求者にとって、行政審査聴聞決定が大幅に遅延している場合における適切な暫定的救済になるといえようが、このような暫定的な救済の機会はこの連邦最高裁判決によって事実上廃止されることになった。*Heckler v. Day*, 467 U.S. 104, 110, 120 (1984).
- (18) *Bono et al. v. U.S. Social Security Administration, et al.*, No. 77-0819-CV-W-4 (W. D. Mo., 1979).
- (19) *DONNA PRICE COFLER, JUDGES, BUREAUCRATS, AND THE QUESTION OF INDEPENDENCE: A STUDY OF THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION HEARING PROCESS*, 111-112 (1985).
- (20) *Nash v. Califano*, 613 F.2d 10, 15-16 (1980). この判決において、社会保障行政における以下の六つの管理強化策は違法であると主張され、訴訟の対象となっていた。(1)同僚審査 (Peer Review)、(2)毎月決定作成件数の割当 (Monthly Production Quota)、(3)質確保計画 (Quality Assurance Program)、(4)職員共同利用システム (Employee Pool System)、(5)聴聞の権限を再審査委員会の人メンバーに授与すること、(6)主任行政法審判官および地区主任行政法審判官による司法的機能と管理的な責任の不当な結合で

をめぐ。

- (21) 594 F. Supp. 1132 (D.D.C.1984).
- (22) Association of Administrative Law Judges v. Hecker, 594 F. Supp. 1132, 1134, 1141-43 (D.D.C.1984).
- (23) See Cofer, *supra* note 15, at 231.
- (24) Goodman v. Svahn, 614 F.Supp. 726 (D.C.D.C.1985).
- (25) Goodman v. Svahn, 614 F.Supp. 726, 728 (D.C.D.C.1985).
- (26) *Id.*, at 729.
- (27) *Id.*, at 730-31.
- (28) W.C. v. Bowen, 807 F.2d 1502 (9th Cir. 1987).
- (29) *Id.*, at 1505-06.
- (30) Nash v. Bowen, 869 F.2d 675 (2nd Cir. 1989).
- (31) *Id.*, at 678.
- (32) *Id.*, at 680-681.
- (33) *Id.*, at 679.
- (34) 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](http://www.ssa.gov/policy/congcom/ testimony_102199.html), Nov. 18, 2000, at 1; Jeffrey S. Lubbers, *The Administrative Law Agenda for the Next Decade*, 49 ADMIN. L. REV. 159, 168 (1997).
- (35) 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

- 学法政論集第一九一号六一〜七〇頁参照。
- (36) 拙稿前掲論文注(8)五七〜六一頁参照。
- (37) N.L.R.B. v. Donnelly Garment Company, 330 U.S. 219 (1947).
- (38) *Id.*, at 236-237. *See also*, COFER, *supra note* 19, at 59.
- (39) Butz v. Economou, 438 U.S. 478 (1978).
- (40) *Id.*, at 513. *See also*, Nash v. California, 613 F.2d 10, 15 (1980).
- (41) Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U.S. 33 (1950).
- (42) *Id.*, at 52.
- (43) Ann S. Benton v. U.S. No.101-72 (U.S. Court of Claims) (1973).
- (44) Ramspeck v. Federal Trial Examiners Conference, 345 U.S. 128, 132, 73 S. Ct. 570, 573, 97 L. Ed. 872 (1953).
- (45) *Id.*, at 132, 134, 142.
- (46) *Id.*, at 133-143.
- (47) Ann S. Benton v. U.S. No.101-72 (U.S. Court of Claims) (1973).
- (48) 438 U.S. 478, 513-14, 98 S. Ct. 2894, 2914, 57 L. Ed. 2d. 895 (1978).
- (49) Borg-Johnson Electronics, Inc. v. Christenberry, 169 F. Supp. 746 (S.D.N.Y. 1959).
- (50) Grove Press, Inc. v. Christenberry, 169 F. Supp. 746 (S.D.N.Y. 1959).
- (51) Ramspeck v. Federal Trial Examiner's Conference, 345 U.S. 128, 139-140 (1953).
- (52) United States Health Club, Inc. v. Major, 292 F.2d 665 (3d Cir. 1961), cert denied 368 U.S. 896 (1961).
- (53) Note, *Subdelegation by Federal Administrative Agencies*, 12 STAN. L. REV. 808 (1960).

(54) Universal Camera Corporation v. N.L.R.B., 340 U.S. 74 (1951).

(55) *Id.*, at 491-492.

(56) *Id.*, at 494. *See also*, FINAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE 51 (1941).

(57) K.C. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE III § 17:16 (2d ed. 1982).

(58) FCC v. Allentown Broadcasting Corporation, 349 U.S. 358, 75 S.Ct. 855 (1955).

(59) *Id.*, 349 U.S. 364, 75 S.Ct. 856.

(60) Cinderella Career and Finishing Schools, Inc. v. F.T.C., 425 F.2d 583 (D.C.Cir. 1970).

(61) *Id.*, at 585-589.

(62) Penasquitos Villages, Inc. v. N.L.R.B., 556 F.2d 1074 (9th Cir. 1977).

(63) 438 U.S. 478, 513-514 (1978). *See also*, Victor W. Palmer, *The Evolving Role of Administrative Law Judges*, 19 NEW ENG. L. REV. 755, 795-96 (1984).

(64) *Newsome v. Secretary of Health and Human Services*, 753 F.2d 44 (6th Cir. 1980).

(65) *Parker v. Heckler*, 763 F.2d 1363 (11th Cir. 1985).

(66) 法令上、不服再審査委員会の審査権限は、裁量の濫用、法の適用の誤り、実質的証拠の欠如および広汎な政策上または手続上の問題に限定されてい<sup>98</sup>。20 C.F.R. § 404.970(a), 416.1470(a).

(67) *N.L.R.B. v. Donnelly Garment Company*, 330 U.S. 219 (1947).

(68) *Id.*, at 236-237.

(69) *N.L.R.B. v. James Thompson and Company, Inc.*, 208 F.2d. 743 (D.C.Cir., 1953).

(70) *Id.*, at 746.



- (71) Pub. L. No. 404, 60 Stat. 237 (1946), Ch. 324, § 8(a). 行政機関は、通知または規則により争点の制限をする場合を除き、第一次決定を行う場合と同じ権限を有するという完全な審査権限が規定されている。
- (72) N.L.R.B. v. James Thompson and Company, Inc., 208 F.2d. 743, 746 (D.C.Cir., 1953).
- (73) 拙稿前掲論文注(8)四七―六一頁参照。
- (74) *Ramspeck v. Federal Trial Examiners Conference*, 345 U.S. 128, 132, 134, 142 (1953).
- (75) 20 C.F.R. § 404.900(a)(3), 921.933(b)(1), 416.996(d), 1336(b), 1421(a), 1433(b). 但し、例外的に、行政審査聴聞請求者が聴聞を請求したにもかかわらず、通常の期限をすぎ、行政法審判官が当該聴聞を行っていない場合には、再審査委員会は、聴聞の責任を果たすために当該聴聞の移管を行政法審判に要求することができると思われる。20 C.F.R. § 404.956, 416.1416.
- (76) 20 C.F.R. § 404.970(a), 416.1470(a).
- (77) 行政法審判官の独立性保障に関する権利は憲法によって付与される地位ではなく議会制定法によって創出された地位であるため、行政法審判官としての既得権が存在しないと見る連邦最高裁の見解の限界でもある。 *Ramspeck v. Federal Trial Examiners Conference*, 345 U.S. 128, 133 (1953). *See also*, *Nash v. Califano*, 613 F.2d 10, 15 (1980).
- (78) JERRY L. MASHAW, GREGG, CHOAS, GOVERNANCE - USING PUBLIC CHOICE TO IMPROVE PUBLIC LAW 85(1997).
- (79) その判決の理由は次のとおりである。行政法審判官に付与されている独立性は、社会保障給付が公正な決定作成によって配分される過程に必要な公平性に対する公衆の信頼を維持するために定められたものである。その独立性は、報酬、任期の保障、職務評価の禁止および正規以外の審査からの自由などの個人的権利等の用語によって表現されている。それゆえに、われわれは、行政法審判官が当該利益(前述の係争事項)とは無関連であるため、その自分の独立性を保護する原告適格を有しないといえなかつたであろう。 *Nash v. Califano*, 613 F.2d 10, 16 (1980).
- (80) *Ass'n of Administrative Law Judges v. Heckler*, 594 F. Supp. 1132, 1142-43 (D.D.C. 1984).

(81) Nash v. Bowen, 869 F.2d 675 (2d Cir. 1989), cert. denied, 110 S. Ct. 59 (1989).

### 第三章 独立性保障の展望—立法的解決の模索

「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は、前章で検討したように訴訟を通じてその根本的な解決を期待することが困難である。これは、そもそも行政法審判官制度が議会の制定法を通じて設けられた制度であるため、当該制度の適用をめぐる争議に関する裁判所の判決も、制定法の規定の解釈に終始しているからである<sup>1)</sup>。しかし、行政法審判官制度を形成したAPPAは、行政機関内部における訴追機能と裁決機能とを分離する「内部的機能分離」を行政法審判官制度の基本的な枠組みとしているため<sup>2)</sup>、このような制度構造から生じている管理強化策の諸問題の根本的な解決策は、「内部的機能分離」を基本構造とするAPPAの司法解釈ではなく、当該基本構造の根本的な改正を図る立法的解決に期待せざるをえないと考えられる。それゆえに、本章は、九〇年代以降における管理強化策の動向をふまえて、組織上の独立性を強化する「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる立法論を分析し、その制度のあり方を展望する。

#### 第一節 九〇年代以降における管理強化策の沈静化

一 「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は、法現象的には行政審査における大量

の聴聞請求から直接的に生じてきた問題であると理解されたが、根源的にいえば行政審査聴聞制度をその中核とする社会保障給付請求の裁決過程の全体的構造から生じてきた問題である。<sup>3)</sup>したがって、後者の構造上の問題を根本的に解決しない限り、単に前者の現象にのみ着目してその解決策を求めようとするならば、行政審査聴聞決定の遅延問題を解消すしかつ行政法審判官の独立性保障を侵害する争議を生じさせない唯一の解決方法は、その事案件数の増加に応じた行政法審判官の増員しか考えられえないといえよう。しかし、このような解決方法は、七〇年代末葉以降の社会福祉削減政策からするとおよそ考えられず、たとえ考えられたとしても最後のやむをえない選択としてしかありえなかった。これは、当該期間中における社会保障行政の行政審査聴聞請求の年間件数は七五年の約一万件から八九年の約三〇万件に倍増したにもかかわらず、「社会保障行政法審判官」の人員数は七六年の六三四名から八九年の六九四名への増加にとどまっていたことから考察されることができよう。<sup>4)</sup>このような状況のもとで、問題解決の方法は、もっぱら直接的に社会保障給付請求者の受給権利の保護にもっとも核心的な行政審査聴聞決定を担当する「社会保障行政法審判官」の決定作成の質と効率の管理強化に向けられるようになっていた。<sup>5)</sup>

しかし、前述の問題の本質を見落とした管理強化策は、たとえ「社会保障行政法審判官」の毎月平均決定作成件数を七五年の一五件程度から八九年現在のの三八件まで増加したとしても、行政審査聴聞の請求の平均処理期間はなお高い水準にとどまり、行政審査聴聞決定の遅延問題を根本的に改善していなかった。それどころか、Bellmon 審査計画の違法性に対し Association of Administrative Law Judges v. Hecker (1984) 判決が判示したように、高い認容率を示す「社会保障行政法審判官」の聴聞決定に対する当該審査計画は、より少ない認容決定の作成をするように「社会保障行政法審判官」に不当な圧力をかける疑いがあった。八〇年代前期の議会調査資料にそくしてこのような問題をみてみると、行政法審判官の平均認容率は、Bellmon 審査計画の影響によって八二年中頃の六七・二%から八三

年六月の五一・九%まで下がった。<sup>(7)</sup>このような高い認容率およびその急遽な低下から示されたように、Bellmon修正にもとづく定期的な受給資格の再認定によって、障害給付受給者の多くは、給付関係から外され行政法審判官の行政審査聴聞決定による救済を求めるようになっていたとともに、行政法審判官の救済率も Bellmon 審査計画の影響により低下しつつあるという問題に直面していた。この時期の社会保障行政機関は、管理強化策の効果をめぐって、正確な決定を確保することよりはむしろ認容決定の削減に関心をもっている指摘された。<sup>(8)</sup>このような状況に対する国民および議会の関心は、ついに社会保障障害給付に関する法改正をもたらした。<sup>(9)</sup>

この改正法によると、行政機関は、障害給付の現受給者の障害を否認するためには、その稼働能力に関する障害の改善、新しい医療技術や科学技術を通じてその障害の不存在を証明できること、本来の障害認定が誤っていたことなどの実質的な証拠が必要であるとされる。しかも、競争的労働市場における所得活動の従事に関する精神的障害の実際の稼働能力の現実的な再評価、特に定期的再認定によって受給資格が否認された精神障害受給者の再評価も義務付けられるようになった。この改正法に従って、健康改善標準規則 (Medical Improvement Standard Regulations) が制定され、<sup>(10)</sup> 障害給付を打ち切る前に、健康改善の実質的な証拠が要求されるようになった。これらの法改正は、主に行政審査聴聞決定の前二段階における第一次認定および再考慮認定の適正性を高めることを通じて、行政審査聴聞の請求件数をその入口から減らそうとするものである。

二 前述した管理強化策の実施経験から、社会保障給付請求者の権利の適切な実現における行政法審判官の聴聞決定の公正性確保の重要性および行政審査聴聞の請求件数の急増をめぐる裁決過程の制度構造に根本的な原因が存在していることが注目されるようになった。行政法審判官の高い認容率が示しているように第一次認定および再考慮認定の正確性の問題、すなわち多くの受給者の資格が誤って否認されることにより、行政審査聴聞の請求件数およ

び案件累積数が増加しているという問題が、行政審査聴聞決定の遅延化をもたらした大きな一要因であることが次第に明らかになってきた。<sup>141</sup>これは、新規の申請または定期的再認定のいずれの場合においても、その第一次認定および再考慮認定が書面審査を原則としているという手続的保障の不十分さや限界によって、請求者や受給者の受給資格要件がこの二段階で適切に把握できず、實際上多くの事案において、「社会保障行政法審判官」の行政審査聴聞決定に至ってはじめて公正かつ正確な処理が可能となるという実状から生じた問題である。<sup>142</sup>この問題を根本的に改善しない限り、行政審査聴聞決定に対する管理強化策を講じるのみでは、その遅延問題の根本的な解決にはなりたい。それゆえに、八〇年代後半以降、行政審査における大量の聴聞請求の対策は、次第に裁決過程全体における諸問題の結果的現象としての行政審査聴聞決定の遅延問題を対象とするのみではなく、社会保障給付の受給資格裁決の全過程、特にその第一次認定および再考慮認定の二段階における資格認定の正確性およびそれを確保するための手続的規律のあり方も、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の効率性をめぐる改善策の不可欠な一環として改革の対象に入れられることになった。その具体的な改善策としては、八六年以降、行政審査聴聞の請求事案の九五%を占める障害給付受給資格認定の再考慮認定の段階において障害聴聞制度が設置されるようになったとともに、<sup>143</sup>その第一次認定の段階においても決定前面接モデルなどの試行策が講じられた。<sup>144</sup>これらの改善策や試行策を通じて、第一次認定および再考慮認定の正確性を高めるとともに、特定の場合に再考慮認定の段階を排除する機会を付与し、受給資格認定の裁決の全過程に必要な処理期間を短縮し、行政審査における資格のある聴聞請求者の受給利益に対する効率的な保護を促進する効果のある対策を模索している。<sup>145</sup>

また、新証拠の提出、拒否認定上の誤りなどによって、行政審査における比較的明白に受給資格を認めるべき聴聞請求事案を聴聞の前に洗い出し、資格ある請求者に対する迅速な救済を図るとともに行政審査聴聞の件数を抑制

しようとする聴聞前書面審査、代理人顧問官 (attorney advisor) による聴聞前審査決定、および障害認定事案における裁決官による聴聞前手続審査も、「社会保障行政法審判官」に対する行政審査聴聞の請求件数の大量増加の問題への入口対策として、九五年以降設けられた。これらの改善策を通じて、行政法審判官の聴聞審査決定の効率性問題をその行政審査聴聞の請求の入口から緩和しようとしている。<sup>16)</sup>

さらに、これらの改善策以外にも、「社会保障行政法審判官」の人員数は、九一年の七七〇名から九八年一二二五名に増加される措置がなされた。<sup>17)</sup>

三 かくして、「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる管理強化の諸問題は、その行政審査聴聞決定における公正性と効率性との競合関係の改善策が、八〇年代における行政法審判官の聴聞審査決定に対する管理強化から九〇年代における第一次認定および再考慮認定の正確性の強化を含む行政審査聴聞請求の入口問題の改善策ならびに「社会保障行政法審判官」の増員へと移行したことによって、沈静化するようになった。このような制度改革の方向転換は、社会保障給付の受給者・申請者の権利利益保護を主な目的とする「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の公正性およびこれを担保するための職権上の独立性保障それ自体の必要性と重要性を再確認する意義もあるといえよう。しかし、これは、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題がこのような方向転換によって解決されたということを意味しない。前述した受給資格裁決の全過程にわたる改善策が講じられているにもかかわらず、社会保障行政における行政審査聴聞の請求または聴聞決定の年間件数は、九〇年の三万四千三、二〇〇件から<sup>18)</sup>九七年の約五〇万件に、さらに<sup>19)</sup>九九年の約六〇万件のような前代未有の大量件数に上っている。<sup>20)</sup>かつて「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をもたらした直接的要因である行政審査における大量の聴聞請求の問題がこのようにいっそう深刻化しつつある状況のもとで、管理強化策の再登場は、予

測しがたいことではないであろう。

## 第二節 立法的解決—組織上の独立性への動向

八〇年代における管理強化策の諸問題の根本的解決であれ、九〇年代以降における管理強化策の再登場の可能性に備える対応策であれ、「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる諸問題の解決は、裁判所の判例法理には期待しがたく、立法的な対応に求めざるをえない。「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる立法的対応を求めるとすれば、現行のAPPAにおける行政法審判官制度の前提的な枠組みとしての「内部的機能分離」を含めた制度構造を立法論的に検討することになる。

一 「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる行政機関の管理強化策は、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)の多数意見によって勧告された「内部的機能分離」を前提とするAPPAにおける行政法審判官制度の基本構造から生じた問題である。APPAの制定を勧告した最終報告の多数説は、同一の行政機関の組織内部における異なる部局の配置を行い、かつ行政法審判官の機能を完全に聴聞と決定に限定することを通じて、行政法審判官の聴聞決定の公正性を確保することができることを主張した。その主な論拠は、こうした適切な内部的機能分離を通じて、従来の機能混合問題を解消することができること、裁決機能と行政機関の政策上の最終的責任との調和を図ることができること、不必要な訴追を回避できること、および制定法の執行をより容易にすることができることがあげられた。<sup>21)</sup>

このような多数意見に対し、特定の分野における専門的・個別的な裁決審判所の設置を主張する少数意見は、漸

進的な組織的機能分離を力説していた。その主な理由は、次の通りである。すなわち、少数の上級官員によって支配される行政機関における内部的機能分離の有効性にはそもそも限界があるため、緊急事態や新しい問題に迅速に対処するために新設された行政機関の組織を永久的に固定化する必要はない。したがって、特定分野の発展状況に応じて多くの国民がすでに行政からの重大な影響を受けることになったことから当該分野の行政組織を再編成する必要がある場合には、十分な研究調査および詳細な勧告を踏まえ、かつ規則制定権限を通じて詳細な政策策定を行った上で、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し、裁決部門を次第に政府の伝統的な組織構造に適合させていく必要があるとしたのである。<sup>224</sup>このような漸進的な分野別の組織的機能分離は、当時、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適切ではないところがあったとしても、それぞれの行政分野における個別法改正の長期的な立法政策のあり方を適切に指摘したといわなければならない。というのも、多数意見の内部的機能分離に依拠して調査・訴追者と聴聞・決定者を同一の行政機関の監督下に置いている限り、両機能間の相互影響および調査・訴追と裁決の最終責任を同時に負わなければならない行政機関の監督から、行政法審判官の独立性を實際にいかにして確保するかは、不可避免的にそれぞれの行政領域の発展状況に応じて絶えずに問われなければならない課題になるからである。「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は、まさに社会保障行政領域における実定法令および行政手法の発展に伴って出現してきた問題であろう。

このように注目に値する漸進的な組織的機能分離論にもかかわらず、APAは、各経済規制領域の行政機関に遍在する行政法審判官をめぐる諸問題に全般的に対応するための一般的制度であるため、行政法審判官制度を設立する際には多数意見の内部的機能分離説を採用せざるをえなかった。このような内部的機能分離を基本とする一般的



制度構造のもとで、行政法審判官は、自らによって担われる裁決機能が同一の行政機関の組織内部における調査・訴追機能とは部局的に分離されるとともに、その聴聞に関する諸権限が明文化され、第一次決定や勧告的決定の決定権限もなお限定的ではあるがそれまで以上に強化されるようになった。これらの権限行使の適正性と公正性を確保するために、行政法審判官の選考、任用、俸給、昇進、免職などの身分上の独立性は、手厚く保障され、職権上の独立性保障も限定的ではあるが保障されるようになっていく。このような構造を有する行政法審判官制度は、政策的要素の配慮が少なからず存在していた経済規制行政領域における裁決の公正性確保の場面ではそれなりの機能をしてきたといえよう。しかし、経済規制行政における政策的要素の配慮を前提とするA P Aの行政法審判官制度が果たして行政審査における大量の聴聞請求を抱える社会保障行政の裁決権限行使に十分にも適合しうるのか否かは、なお疑問を払拭できない問題である。この問題を考えるには、さらに社会保障行政における国民の制定法上の権利の様相、裁決と規則制定を含む行政手法のあり方、裁決手続の構造、行政法審判官審理官の権限と独立性保障の発展、行政審査の範囲、司法審査の状況などの側面にそくして、より包括的・全般的な制度の検討が必要となるであろう。

二 行政法審判官制度は、前稿で分析したように七〇年代以降社会保障行政にその重心を移しつつ新たな発展を遂げてきた。このような重心の移行に伴って、行政法審判官の事案処理は、従来の経済規制上の争議から社会保障給付ないし公的扶助といった大多数の国民の生存方法に深くかかわる事案につき裁決することになっていく。このような事案にかかわる政策上の要素は、通常詳細を尽くした規則制定によって配慮されている。「社会保障行政法審判官」に付与されている職務は、制定法および当該詳細な規則の解釈にもとづき政策要素のほとんどない行政審査における大量の聴聞請求を公正に裁決することである。このような裁決責務を適正に遂行するために、実定法令

上の行政審査聴聞段階における聴聞および決定の権限は完全に結合され、「社機保障行政法審判官」に付与されている。この個別法領域においては、「社会保障行政法審判官」の決定権限は、一般法たるAPAにおける行政法審判官の第一次決定や勧告的決定の権限をはるかに越えて、原則として事実判断につき終局性を有する権限である。このような職権上の独立性保障のさらなる強化を通じて、「社会保障行政法審判官」は、八〇年代の福祉削減を図る行政機関からの圧力に耐えられることができたのであり、その高い認容率が示しているようにその権限行使の独立性を堅持しながら不当な受給資格の拒否認定から多くの受給者や申請者の制定法上の権利を保護している。社会保障行政機関の内部におけるこのような行政法審判官の独立した存在は、まさにそれが管理強化策の最初の標的になった原因の一つである。

もちろん、「社会云保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題は、受給者および申請者のそれぞれの受給利益に対する適切な保護において公正性の確保と効率性の追求との競合という、行政審査聴聞制度の二面的構造から不可避的に生じてく問題でもある。「行政審査事前聴聞」の機会を保障される受給者の行政審査聴聞請求の処理における聴聞決定の公正性の確保は、「行政審査事後聴聞」の機会しか保障されない申請者の行政審査聴聞請求の処理における聴聞決定の迅速性の追求とは相互に競合する。しかし、そのいずれも行政審査聴聞決定における請求者の制定法上の受給権利の適切な実現にかかわる手続的価値である。それゆえに、行政審査聴聞の請求が大量に急増する状況のもとで、一方で「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の公正性を確保せんがための独立性保障から不可避的に生じてしまう聴聞決定の遅延問題は、他方で迅速な認容決定を通じてはじめてその制定法上の権利が適切に保護されうる申請者の権利保護の遅延化に不可避的につながる。そしてその結果、この問題に対処するための管理強化策を含む各種の改善策が登場することになる。「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる管

理強化策の諸問題は、まさに最終報告の少数意見が予見したように「内部的機能分離」を基本とする A P A の行政法審判官制度が前述の特殊性を有する社会保障行政という個別分野で呈したその構造上の限界を示唆している。このような問題の根本的な解決方法は、それを前章で検討したように裁判所の判決法理に期待できないとすれば、最終報告の少数意見において主張されたように、十分な研究調査および詳細な勧告を踏まえた上で、社会保障行政領域における専門的・個別的な裁決審判所のような独立した審判機構ないし行政裁判所の設置を立法論的に検討していくことに期待せざるをえないであろう。

三 行政法審判官を各行政機関から独立させるための組織的機能分離論は、最終報告の少数意見においてはじめて主張された斬新的立法論ではない。そのような主張は、立法、司法および執行の三権を集中する行政委員会の最盛期に入る前の二〇年代後半からすでに、行政委員会の権力集中現象から生じた審理官による準司法的権限の行使の公正性をめぐる諸問題の立法的解決を図る議論において次第になされるようになっていた。二九年の行政裁判所法案、三三年における法曹協会の特別行政裁判所 (special administrative court) 制度の創設提案、さらに三七年の大統領特別委員会報告によって提唱された行政部門・司法部門の分割論のいずれも、明示的にまたは黙示的に「組織的機能分離」説を主張した立法的提言であった。ただし、行政委員会の機能強化を最優先の課題とする時代のもとで、このような組織的機能分離論は、せいぜい最終報告に併記される少数意見としての影響力しかもちえなかった。

しかし、行政法審判官の独立性保障をめぐる組織的機能分離論は、A P A における行政法審判官の制度化によって完全にその姿を消したわけではなかった。五五年の第二 Hoover 委員会における行政裁判所の提案、七〇年代における大統領顧問審議会 (President's Advisory Council on Executive Organization) における行政裁判所の勧告(七

一年)<sup>324</sup>、司法省の連邦行政裁判制度の提案(七七年)<sup>325</sup>、および連邦行政法審判官会議やアメリカ法曹協会における統一的行政法審判官団体 (unified corps of Administrative Law Judges) の提言(七四年、七六年)において絶えずに主張されていた。<sup>326</sup> とりわけ八〇年代以降、「社会保障行政法審判官」の独立性保障をめぐる前述の管理強化策の諸問題を立法的に解決しようとする動きが従来以上に強まってきている。八〇年にすでに行政法審判官団体 (ALJ Corps) 法案が提出された。<sup>327</sup> 八三年に独立審査委員会の法案(上院1911号、下院3539号)および行政法審判官団体法案(上院1275号、下院5156号)がそれぞれ提出されていた。<sup>328</sup> それ以降、ほぼすべての会期に同種の法案が提出されている。これらの法案は、すでにアメリカ法曹協会、連邦行政法審判官会議、行政法審判官協会等の法曹関係団体によって支持されている。合衆国行政会議もその調査研究に取り組んでいるところである。九八年の全国行政法審判官会議年次総会に、行政法審判官の「組織的機能分離論」は、主要なテーマとして取り上げられ、法曹界の圧倒的な支持を集めている。さらに、州のレベルにおいてすでに採用されている行政法審判官のセントラル・パネル (central panel) 制度も九〇年代以降半数以上の州によって採用されるようになった。行政法審判官の独立性保障は、もはや行政機関の内部における行政法審判官の個人的な身分上および職権上の独立性保障のみにとどまらず、組織上の独立性を強化する方向に向かって新たな展開を迎えようとしているところであるといえよう。

これらの法案や立法的提言は、従来の「内部的機能分離」から「組織的機能分離」へと変更することにより行政法審判官の構造上の諸問題を解決しようとするところで共通している。しかし、それぞれの法案や提言における制度改革のあり方は、行政機関の最終的審査権限の留保の要否、聴聞決定の管轄権の位置付け(強制か任意か)、それぞれの分野における聴聞決定の性格に応じた行政法審判官の法的素養および専門性の確保の必要性などの問題をめぐって相違するところも少なく、立法上の課題を多く抱えている。これらの課題をめぐるそれぞれの法案や提言の

長所と短所に関する慎重な検討は、「組織的機能分離論」の実現化に不可欠な問題となっている。

### 第三節 組織上の独立性保障をめぐる立法論の展開

一 「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の立法的解決策は、もちろん七〇年代以降の社会保障行政における問題状況を前提とする立法論となるはかならない。しかし、行政法審判官の独立性をめぐる立法論は、前節で触れたようにAPAが制定されてからすでに絶えずになされてきた。しかも、その趣旨も必ずしも組織上の独立を目指す議論には限られなかった。五四年における大統領の行政手続会議は、行政法審判官に対する身分上の独立性保障の監督権限を最終報告の多数意見がその設立を勧告した行政手続庁に移管すべきであると勧告した。<sup>34</sup>六二年の合衆国行政会議の報告も同様に行政法審判官に対する監督権限を行政手続庁や専門人事局(Office of Professional Personnel)に移管すべきであると勧告した。<sup>35</sup>しかし、これらの勧告は、行政法審判官制度の設立当初における人事委員会の機能不全に鑑みて、行政法審判官の人事監督に関するその権限を行政手続庁などの新設や既存の機関に移管することを通じて、「内部的機能分離」の基本構造を維持しながらその改善を図る提言にとどまるものであった。したがって、仮にこれらが実現化したとしても必ずしも、「内部的機能分離」の構造上の限界から生じてきた「社会保障行政法審判官」の独立性をめぐる管理強化策の諸問題を根本的に解決しうる主張とはなれないものであった。なぜなら、「内部的機能分離」の制度構造から生じた諸問題の解決策は、不可避的に当該制度構造に着目するものでなければならぬからである。それゆえに、七〇年代以降、同様な主張は、まったく登場していない。

二 そのような勧告にかわり、前節で触れた組織上の独立性を強化するための立法的議論または立法的提案は、七〇年代以降における立法論の主流となっている。これらの組織上の独立をめぐる主張は、大まかに行政法審判官の組織上の行政裁判所化、総合化・単一化、およびセントラルパネル化に分類されることができよう。行政裁判所化を主張するものは以下の通りである。<sup>36</sup>三三年の Logan 法案は、合衆国行政司法裁判所という二審制の特別行政裁判所制度を設置すると主張した。そこでいわれる行政裁判所は、審理部（請求、関税、租税ならびに臨時令状、および許認可の四部局に）および上告部（請求、関税ならびに特許に関する上告、および租税、臨時令状ならびに許認可に関する上告の二部局に）から構成されるものである。関税、特許、租税などのいくつかの行政領域における連邦地方裁判所および控訴裁判所の管轄事案がその上訴部門に移管され、許認可、登録およびその類似する行為を取消す行政機関の権限がその審理部に移管される。上告部は、審理部の決定に対する上告の法的問題と事実問題を審査し、追加される証拠を受理することができ、その事実認定が上告されない限り最終的なものとなる。上告部の決定に対する審査請求は、法的問題に限られ、七名の上告部の裁判官によって聴聞される。連邦最高裁の審査も可能である。首席裁判官および裁判官は、上院の同意にもとづき大統領によって任命される。<sup>37</sup> A P A の立法過程においてこのような完全独立の行政裁判所制度を支持する意見は有力であった。<sup>38</sup>しかし、A P A は、四一年の司法長官委員最終報告における多数意見の内部的機能分離を採用し、現行の行政法審判官制度を定立し、それまでの行政裁判所制度をめぐる主張を押しさえ込んでいた。

とはいえ、行政裁判所をめぐる主張は、五五年の Second Hoover 委員会の報告においてふたたび登場してきた。その提案は、租税、取引、労働の三部局からなる合衆国行政裁判所の設置である。この行政裁判所の審判官 (hearing commissioner) は、行政機関から完全に独立し、行政法審判官の場合と異なる当局によって任命され、その俸給等の

保障が法律によつて定められる。審判官に対する管理監督の権限は、行政裁判所によつて行使される。その後、大統領諮問審議会(President's Advisory Council)も、七一年に行政裁判所の設置を勧告した。<sup>438</sup>これは、運輸、証券および電力等の行政を所掌する行政機関の決定に対する上告を管轄する控訴裁判所である。その主な趣旨は、連邦巡回裁判所の聴聞事案の負担を軽減することにある。その裁判官は、大統領によつて任命される。七七年における司法省の連邦司法制度改革委員会は、現行の行政法審判官およびその所属する行政機関の決定を審査する控訴裁判所を統括した審判部と上告部から構成される二審制の連邦行政裁判制度の創設を勧告した。<sup>441</sup>この提案は、とりわけ社会保障給付請求を含む反復性のある事案を処理する行政裁判所の必要性を強調し、他の領域の事案をその管轄対象領域に次第に追加していくことによつてより完全な行政裁判所制度になりうるとした。<sup>442</sup>

これらの行政裁判所をめぐる主張は、司法権限のみを有する裁判所または審判所のような司法化された組織によつて聴聞決定がなされることを図る立法論である。<sup>443</sup>このような主張のもとで、APAおよび個別法令によつて要求される聴聞は、行政機関の内部における行政法審判官ではなく、行政裁判所の第一審における審判官または裁判官によつて行われる。裁判官または審判官の選任および監督は、行政機関の影響を受けず、裁判所の管理原則に基づいて行われる。行政裁判所の判決は、他の裁判所のそれと同程度の終局性を有する。行政機関による裁量的審査がなくなり、行政裁判所の決定に対する不服は、同裁判所の上告部または連邦巡回裁判所によつて審査される。<sup>444</sup>これは、行政機関の審査権限の剥奪を意味するものであり、行政法審判官の職権上の独立性をめぐる行政裁判所制度のもつとも重要な点である。<sup>445</sup>この点からすると、三〇年代において確立された行政機関の裁決権限は、半世紀以上を経て行政機関の権限範囲から剥奪され、再び司法権の一部に戻ることになる。これは、政策的責任を負う行政機関、とりわけ前述の行政裁判所をめぐる諸提案が想定した主な対象領域である経済規制領域の行政機関にとつては

その政策の成否に直結する根底的な変革であるため、諸行政機関からの根強い反対を免れえないであろう。とくに、そのような行政裁判所の制度構造が果たして七〇年代以降の社会保障行政における大量の行政審査聴聞の請求に適切に対応しうるのか否かは、問われなければならない問題である。それゆえに、七〇年代後半以降、「社会保障行政法審判官」の職権上の独立性保障をめぐる管理強化策の諸問題を主な制度改革の要因として、行政法審判官の組織上の独立性をめぐる主張は、次第に現行の行政法審判官制度の組織上の総合化・単一化という方向に向かうようになっていく。

三 行政法審判官制度の組織上の総合化・単一化について、七四年に行政法審判官の運用状況に関する人事委員会の研究調査の最終報告は、大多数の行政法審判官がそれを希望していることを配慮し、行政裁判所ではなく、統一的行政法審判官団体 (Unified corps of administrative law judges) の構想を示した。<sup>10</sup>これは、いくつかの専門的部局からなる独立行政法審判官団体 (Independent ALJ corps) を設置し、従来各行政機関に所属していた行政法審判官をその所属する行政機関の組織から外して新設の独立行政法審判官団体の各該当部局に新たに配置するとする立法的提案である。<sup>17</sup>このような構想は、七六年におけるアメリカ法曹協会の前会長 *Segal* 氏の講演によって有力になり、それまでの行政裁判所の主張にかわり迅速に立法論上の展開を見せてきた。それ以降、統一的行政法審判官団体の創設は、大きな利点を有するとともに行政機関の相互間における自主的な行政法審判官の相互借用システムよりも実行の可能性が高い構想であるとして、多くの行政法審判官の支持を集めるようになった。<sup>18</sup>

統一的行政法審判官団体の設置を内容とする法案は八〇年に提出された。<sup>50</sup>当該法案において、新設される独立行政法審判官団体の長を務める首席審判官は大統領によって任命されるとされた。さらに八二年に、アメリカ法曹協会は、行政機関の管理強化策の諸問題を解決するために、独立行政法審判官団体 (independent corps of administrative



law judge) 法案を上院に提出した。<sup>51)</sup>そして、行政法審判官の職権上の独立性をめぐる管理強化策の諸問題がもっとも注目された時期に提出された八三年の Helin 法案は、<sup>52)</sup>より具体的に統一的行政法審判官団体について次のような内容を主張した。統一的行政法審判官団体の組織については、最初から当時の各行政機関の専門性を考慮して七つの審理部局から構成され、それぞれの審理部局には該当の専門領域における五年以上の行政法審判官の経験を有する者から選任される部長審判官 (division chief judge) が配置される。行政法審判官団体の事務および運営は、首席審判官および各部門の部長審判官からなる同僚評議会 (collegial council) によって行われる。首席審判官および部長審判官は、司法指名五人委員会 (five-person Judicial Nomination Commission) によって指名された三名の候補者のうちから上院の助言または同意を得て大統領によって任命される。同僚評議会は、任命された行政法審判官に対し、各行政機関が従来有していた権限と類似する権限を有する。独立行政法審判官団体は、現在行政法審判官による聴聞が A P A によって要求される事案のすべての管轄権を有し、かつ行政機関または裁判所によって付託される事案の管轄権を有する。その審判手続は、最初の二年間においてはそれぞれの事案に関する従来の各行政機関の手続規則に従うとされるが、その後は同僚評議会は、次第に統一的な手続規則を定立していく権限を有するとされている。行政機関は、行政法審判官の聴聞決定に対する審査権限を引き続き保有するものの、統一的行政法審判官団体は、その各部局における個別的な研究調査を踏まえて、行政法審判官の決定に対する行政機関の審査の効率化および行政法審判官の決定の終局性を強化するための適切な法改正を勧告することができる。行政法審判官は、職務上の懈怠、不正行為、精神または身体的障害および個人破産などの原因によって免職、停職または懲戒処分をされること<sup>53)</sup>がありうる。その懲戒原因の調査は、同僚審査という方式で行政法審判官の小委員会によって行われる。この統一的行政法審判官団体制度は、その団体がなお一つの行政機関として行政部門に位置付けられつつその行政法審判官

の聴聞決定に対する各行政機関の審査権限がそのまま留保されるという点において行政裁判所制度と大きく異なっている。

同趣旨の法案として、独立審査委員会の創設を提案する上院一九一一年法案も八三年に提出された。また、同時に提出された下院の三五四一号法案、三五三九号法案および五一五六号法案も独立の審判官団体の設置を内容とするものであった。<sup>54)</sup>これらの法案は、アメリカ国民、とりわけ社会保障給付の請求者等に不利な影響を与えていた管理強化策の緊急かつ重大な問題を救済しうると同時に現行制度のもっともよい側面を維持しうる立法提案であると評されていた。そのメリットとして、行政法審判官の公正性と独立性に対する国民の信頼の向上、聴聞の公正公平の促進、行政法審判官のより効率的な利用、組織、人事および運営上の経費節約、規則の明確化の促進、連邦裁判所の負担軽減、および職務評価の客観化の促進などがあげられている。<sup>55)</sup>

四 他方で、統一的行政法審判官団体の主張とほぼ同様な基本枠組みをもつ構想にセントラルパネル制度がある。行政法審判官が一般の行政機関とは分離された独立の行政機関に所属しながら各行政機関の必要に応じて聴聞というサービスを提供するとするセントラルパネル制度については、<sup>56)</sup> A P A 制定の前年、すなわち四五年のカリフォルニア州行政手続法における当該制度の導入を嚆矢として、七〇年代後半以降の州および自治体レベルにおける同制度の展開および八一年のモデル州行政手続法における当該制度の導入を背景として、これに対する学界および実務界の分析検討の気運が高まってきていた。<sup>57)</sup>このような「外部的機能分離 (external separation of function)」を内容とする行政法審判官制度は、州レベルにおいて普遍化しつつある。二〇〇一年現在、半数以上の州および七つの大都市は、すでにこの制度を導入している。<sup>58)</sup>このようなセントラルパネル化の動向は、行政法審判官の独立性にその主な焦点を合わせている。各州の制度内容からすると、聴聞決定の管轄権については、当該制度の利用を選択する余地

を行政機関に残す任意管轄、および行政機関の長が自ら聴聞を行わずそれを行政法審判官に委ねる場合にはセントラルパネルのそれに委ねなければならぬとする強制管轄の両方が行政機関に応じて併用されている。<sup>65)</sup> 任意管轄の場合には、行政機関からの需要を維持するためにセントラルパネルの行政法審判官は、有利な決定をするよう間接的な圧力を受けることになりかねないという問題があるにもかかわらず、セントラルパネルの普及に対する行政機関の抵抗を緩和する対策として当初それを認めざるを得なかった。<sup>66)</sup> セントラルパネルの管理運営に関し大きな権限を有する最高責任者の長 (director) は、通常各州の行政法審判官としての任用資格を満たす適格者から上院の承認を得たうえで州知事によって任命される。その任期は、政治的影響を少なくするために州知事のそれより長い期間、すなわち五年ないし六年とされているが、任期中には正当な理由がなければ免職されない場合もあれば、理由が示されずに免職される場合もある。<sup>67)</sup> 行政機関は、セントラルパネルの行政法審判官の決定を審査する権限を留保している。セントラルパネルは行政部の組織であるため、行政法審判官は、法律や規則の解釈に関する行政機関の通達には拘束されないが、法律の合憲性を判断する権限はない。<sup>68)</sup> 行政法審判官の任命は、通常セントラルパネルの長によって行われる。上院の助言や承認を必要とする場合もある。このような任命方式は、行政法審判官の最終的任命権を政治的任命のセントラルパネルの長に委ねるため、行政法審判官の政治的独立性に対する懸念を完全に払拭できない問題を抱えている。セントラルパネルの運営経費は、予算が直接、全額配分される一般財源 (general fund) 方式および聴聞決定のサービス時間に応じて各行政機関に料金を請求する回転式財源のいずれかまたはその混合方式によって賄われている。その組織的分離の程度は、完全に独立した別個の組織から、既存の省の一部局として設置されかつ省の長官による一般的監督が禁じられないものまで様々であり、多様性を有する制度である。<sup>69)</sup>

五 このような州の実際的経験からの連邦レベルにおけるセントラルパネルの議論は、すでに統一的行政法審判官団体の主張と合流し、九〇年代以降における組織上の独立性保障を図る立法論の主要な方向性を示すものになっている。それにかかわる法案も八〇年代以降絶えずほぼすべての会期において議会に提出されている。これらの立法論は、行政法審判官の決定に対する行政機関の審査権限の範囲、手続の統一化および組織の構成をめぐって異なるところが少なくないが、行政機関からの行政法審判官の組織的分離およびその独立組織における機能的専門化の部局区分の強調という点では共通している。それぞれの議論は、なお検討されるべきところが少なくないものの、「社会保障行政法審判官」について現に保障されている身分上および、職権上の独立性に加えて、その主張する組織上の独立性が加えられたならば、このような独立性保障は、管理強化策をめぐる諸問題の多くに対処しうるものであるといえるであろう。

## 注

- (1) これは、行政法審判官の地位や権利が憲法上の地位や権利ではなく制定法によって創出された地位や権利であるという法的性格が裁判所によって繰り返して説明されることから分かるであろう。See *Ranspeck v. Federal Trial Examiners Conference*, 345 U.S. 128, 133 (1953); *Nash v. Califano*, 613 F.2d 10, 15-16 (1980); *Goodman v. Svahn*, 614 F.Supp. 726, 728 (D.C.D.C. 1985).
- (2) See FINAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE 55-60 (1941).
- (3) 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)、「(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第一八九号(以下「論文」)」、注(3)という。四二五〜四三二頁、第一九〇号(以下論文「(三・完)」注(3)という)二八〇〜二八四頁参照。同「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」名古屋大学法政論集第一九四号六七〜七八頁参照。
- (4) 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(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第一九二号六二頁参照。
- (5) See MARTHA DERTHICK, AGENCY UNDER STRESS—THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION IN AMERICAN GOVERNMENT 35 (1990).
- (6) See Gifford, *Federal Administrative Law Judges: The Relevance of Past Choices to Future Directions*, 49 ADMIN. L. REV. 1, 28 (1997).
- (7) Social Security Disability Reviews: The Role of the Administrative Law Judges: Hearing Before the Subcomm. on Government Affairs, 98th Cong., 1st Sess., 296 (1983).
- (8) See Donna Price Cofer, *The Question of Independence Continues: Administrative Law Judges Within the Social Security Administration*, 69 JUDICATURE No.4, 231-32 (1986).
- (9) Pub. L. No. 98-460, 98 Stat. 1794, 1801 (1984).
- (10) 50 Fed. Reg. 18,432 (1985)(to be codified at 20 C.F.R. § 404, 416).
- (11) See DERTHICK, MARTHA DERTHICK, AGENCY UNDER STRESS—THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION IN AMERICAN GOVERNMENT 42 (1990). See also, Donna Price Cofer, *The Question of Independence continues: Administrative Law Judges with the Social Security Administration*, 69 JUDICATURE 228,231 (Dec.-Jan.1986).
- (12) See DERTHICK, *id.*, at 43.
- (13) 障害聴聞において、受給者には、適切な証拠取得の協力の請求、代理人指定の法律扶助請求、付加的証拠の提出、証人喚問の請求、証人に対する質問、聴聞後に取得しまたは収集した証拠に関する意見の提出、第一次認定に関与していない障害聴聞官(disability hearing officer)による聴聞決定などの手続的権利が付与される。51 Fed. Reg. 300,301,302 (Jan.3, 1986); 20 C.F.R. § 404.913(b), 914-18 (1995); 51 Fed. Reg. 305,306 (Jan.3, 1986); 20 C.F.R. § 416.1413(d), 14 14-18 (1995).

- (14) 第一次認定の手続においては、障害給付請求管理官モデル、独任決定官モデル、決定前面接モデルおよび再考慮排除モデルの四つの資格認定手続の改善モデルが試行されている。51 Fed. Reg. 15,471 (Apr. 24, 1986); 60 Fed. Reg. 20,026 (Apr. 24, 1995); 20 C.F.R. § 8 404.906(b), 416.1406(b) (1995).
- (15) 拙稿前掲論文(三・完)注(3)二八六～二八八頁参照。
- (16) 拙稿前掲論文(三・完)注(3)二八九頁参照。
- (17) 拙稿前掲論文(4)六二頁参照。
- (18) See Gifford, *supra* note 6, at 38. See also, John H. Frye, III, *Survey of Non-ALL Hearing Programs in the Federal Government*, 44 ADMIN. L. REV. 264 (1992).
- (19) See Jeffrey S. Lubbers, *The Administrative Law Agenda for the Next Decade*, 49 ADMIN. L. REV. 159, 168 (1997).
- (20) See 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](http://www.ssa.gov/policy/congcom/testimony_102199.html), Nov. 18, 2000, at 1.
- (21) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 55-60.
- (22) *Id.*, at 204-209.
- (23) 拙稿前掲論文注(4)四七～五一頁参照。See 20 C.F.R. § 8 404.1-404.2127, 416.101-416.2227 (1996).
- (24) 「社会保障行政審判官」の決定に対する社会保障行政機関の再審査権限は、実定法令によって再審査委員会に授与されており、かつその範囲が限定されている。法令を改正しない限り、社会保障行政機関は、単に内部の管理策を通じてその再審査権限の範囲および行使方式に変更を加えることはできない。前章注(66)参照。

- (25) 拙稿前掲論文(三・完)注(三)二九四～二九五頁参照。
- (26) See FINAL REPORT, *supra* note 2, at 203-209.
- (27) See MCCARRAN, ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT—LEGISLATIVE HISTORY 79TH CONGRESS 1944-46 (1946), at 48-49; REPORT OF THE PRESIDENT'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT 40-42, SPECIAL STUDIES iii-v(1937). See also, FINAL REPORT, *supra* note 21, at 206.
- (28) CITIZEN COMM. FOR THE HOOVER REPORT, DIGESTS AND ANALYSIS OF THE NINETEEN HOOVER COMM'N REPORTS 73, 84 (1955).
- (29) PRESIDENT'S ADVISORY COUNCIL ON EXECUTIVE ORGANIZATION, A NEW REGULATORY FRAMEWORK, 53 (1971).
- (30) DEPT. OF JUSTICE REP. OF THE COMM. ON REVISION OF THE FED. JUDICIAL SYSTEM, THE NEED OF THE FED. COURTS 7-11 (1977).
- (31) CONFERENCE OF ADMINISTRATIVE LAW JUDGES, JUDICIAL ADMINISTRATION DIVISION, ABA, SYMPOSIUM ON A UNIFIED CORPS OF ADMINISTRATIVE LAW JUDGES—HOW IT WILL WORK 7 (1977).
- (32) Jerry S. Lubbers, *APA-Adjudication: Is the Quest for Uniformity Faltering?*, 10 ADMIN. L. J. 65, 70 (1996).
- (33) Lubbers, *A Unified Corps of ALJs: A Proposal to Test the Idea at the Federal Level*, 65 JUDICATURE 266, 273 (1981); S. 1275, 98th Cong., 1st Sess., § 2, 129 CONG. REC. S 6609(1983).
- (34) PRESIDENT'S CONFERENCE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE, REPORT OF THE COMMITTEE ON HEARING OFFICERS: APPOINTMENT AND STATUS OF FEDERAL HEARING EXAMINERS 59 (1954); See Gifford, *supra* note 6, at 45.
- (35) W. R. LESTER, SECTION 11 HEARING EXAMINERS: REPORT ON THE STAFF DIRECTOR, ACUS COMMITTEE ON PERSONNEL 27, 32-50 (1962); Gifford, *id.*, at 48.
- (36) See Lubbers, *supra* note 33, at 266; *Federal Administrative Law Judges: A Focus on Our Invisible Judiciary*, 33 ADMIN. L. REV. 109, 129 (1981); Ronald Marquardt & Edward M. Wheat, *The Developing Concept of an Administrative Court*, 33 ADMIN. L. REV. 301, 307 (1981).

- (37) S.3787, H.R. 1297, 74th Cong., 2d Sess. (1936). *See also, id.*, at 307; McGuire, *Proposed Reforms in Judicial Reviews of Federal Administrative Action*, 19 A.B.A.J. 471, 473 (1933); McGuire, *The Proposed United States Administrative Court*, 22 A.B.A.J. 197-202 (1936).
- (38) 例えは、三九年の行政裁判所法案がその例である。S. 5154, 70th Cong., 2nd Sess. (1939).
- (39) *See* Marguardt & Wheat, *supra* note 36, at 308; CITIZEN COMM. FOR THE HOOVER REPORT, DIGESTS AND ANALYSIS OF THE NINETEEN HOOVER COMM'N REPORTS 73, 84 (1955).
- (40) PRESIDENT'S ADVISORY COUNCIL ON EXECUTIVE ORGANIZATION, A NEW REGULATORY FRAMEWORK, 53 (1971); Marguardt & Wheat, *supra* note 36, at 308.
- (41) The January Report of the Department of Justice Committee on Revision of the Federal Judicial System, *The Needs of the Federal Courts* § 8-7-11(1977).
- (42) *See* DEP'T OF JUSTICE REP. OF THE COMM. ON REVISION OF THE FED. JUDICIAL SYSTEM, THE NEED OF THE FED. COURTS 7-11 (1977); Marguardt & Wheat, *supra* note 36, at 310.
- (43) *See* Bernard Schwartz, *Administrative Justice and Its Place in the Legal Order*, 30 N. Y. U. L. REV. 1390, 1413-14(1955).
- (44) *See* Marguardt & Wheat, *supra* note 36, at 311-313.
- (45) もちろん、これは、行政機関が完全に審査過程から排除されることを意味しない。行政機関は、上告部または巡回裁判所に上告を提起しうるし、審査委員会を組織し行政裁判所の判決の正確性およびその影響を評価しその結論を法令の改正に反映させることが可能である。 *Id.*, at 313.
- (46) UNITED STATES CIVIL SERVICE COMM'N, REPORT OF THE COMM. ON THE STUDY OF THE UTILIZATION OF ADMINISTRATIVE LAW JUDGES 46 (1974).
- (47) *Id.*, at 46, 47, 51; Marguardt & Wheat, *supra* note 36, at 306, 309 (1981).



- (48) See Bernard Segal, *The Administrative Law Judge: Thirty Years of Progress and the Road Ahead*, 62 A.B.A. J. 1424-48 (1976).
- (49) 七七年の調査において回答を出した行政法審判官のうち、自己管理の団体を支持するのは六九%、人事委員会による監督の団体を支持する意見は一五%、その設立に反対する意見はわずかの八・五%であるという結果が明らかになった。See Victor W. Palmer, *The Evolving Role of Administrative Law Judges*, 19 NEW ENG. L. REV. 755, 774 (1984).
- (50) See Lubbers, *supra* note 32, at 70 (1996); *supra* note 33, at 273.
- (51) S826; Moss, *The Judiciary Judges Under Fire: ALJ Independence At Issue*, 77 A.B.A.J. 56 (Nov. 1991).
- (52) S. 1275, 98th Cong., 1st Sess. (1983); See L. Harold Levinson, *The Proposed Administrative Law Judge Corps: An Incomplete But Important Reform Effort*, 19 NEW ENG. L. REV. 733, 736 (1984); Victor M. Palmer & Edwin S. Bernstein, *Establishing Federal Administrative Law Judges as an Independent Corps: The Heftin Bill*, 6 W. NEW ENG. L. REV. 673 (1984).
- (53) S. 1275, 98th Cong., 1st Sess. § 2, 3 (1983)(proposing codification at 5 U.S.C. § 562(b), 563(a), 564(a),(b),(c), 565, 565(a),(d)(6),(d)(7), 566(a),(b),(c)(5), 567(a), 568(d), 569(a)(1),(c)-(g)). See also, Palmer & Bernstein, *id.* at 680-684.
- (54) See Palmer, *supra* note 49, at 788, 799.
- (55) See Lubbers, *supra* note 33, at 274; Palmer & Bernstein, *supra* note 52, at 685-686.
- (56) この名称は、州および自治体レベルにおいてすでに制度化された行政聴聞局 (Office of administrative Hearings) 、行政不服審査部 (Division of Administrative Appeals) 、行政手続部 (Administrative Procedures Division) 、行政聴聞部 (Division of Administrative Hearing) 、行政法局 (Office of Administrative Law) 、不服審査および公正聴聞部 (Appeals and Fair Hearings Division) 、行政聴聞委員会 (Administrative Hearing Commission) 、聴聞および不服審査部 (Division of Hearings and Appeals) などの様々な名称の独立行政機関を総称する用語として講学上および実務上多用されている。宇賀克也『アメリカ行政法(第2版)』(弘文堂、二〇〇一年)一五八頁参照。

- (57) 宇賀前掲書注56一五五～一六三頁参照。
- (58) Michael Asimow, *The Fourth Reform: Introduction to the Administrative Law Review Symposium on State Administrative Law*, 53 ADMIN. L. REV. 395, 397 (2001).
- (59) See Harvey, *The 1981 Model State Administrative Procedure Act: The Impact on Central Panel States*, 6 W. NEW ENG. L. REV. 667 (1984).
- (60) See Abrams, *Administrative Law Judges: The California View*, 29 ADMIN. L. REV. 487, 495 (1977); RECH & BRUCAR, *THE CENTRAL PANEL SYSTEM FOR ADMINISTRATIVE LAW JUDGES: A SURVEY OF SEVEN STATES* 40 (1983). 宇賀前掲書注56一六四～一六五頁参照。
- (61) 宇賀前掲書注56一六六～一六八頁参照。
- (62) See Levinson, *The Central Panel System: A Framework That Separates ALJs from Administrative Agencies*, 65 JUDICATURE 236, 241 (1981); RECH & BRUCAR, *supra* note 60, at 71.
- (63) 宇賀前掲書注56一六九～一七六頁参照。

## おわりに

「社会保障行政法審判官」は、六〇年代以降の社会保障行政における行政法審判官制度の展開に伴って、その職権上の独立性保障がA P Aによって保障されたものを越えて、決定権限の範囲がさらに拡大されかつその職権上の独立性保障もさらに強化されるようになってきている。これは、社会保障行政における給付請求者の制定法上の権利利益の保護を最終的な法的目的とする権限行使の公正性の確保を担保するための独立性保障の強化である。このような独立性保障のもとで、「社会保障行政法審判官」は、準裁判官的地位および機能を有し国民から高く評価されている

実効性ある制度となっている。しかし、このような制度は、七〇年代以降の社会保障行政における事業規模の拡大、事前聴聞の判例法理の展開、給付裁決における第一次認定および再考慮認定の過程の欠陥に起因する行政審査聴聞の請求事案の急増ならびに未処理事案の累積によってもたらされた聴聞決定の遅延化問題に直面するようになった。また、「社会保障行政法審判官」の認容率における八%から八八%までの大幅な個人差の存在は、違法な権利侵害および違法な認容決定の可能性を示唆している。これらの問題に対し、七〇年代後半以降、「社会保障行政法審判官」の聴聞決定の効率および質の向上を図る諸管理強化策が講じられるようになった。質審査システム、再審査評価システム、地区主任同僚審査システム、Bellman 審査を含む質確保審査および決定作成目標件数の強化等の管理強化策は、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増しつつあり、「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。この問題は、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の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。「社会保障行政法審判官」とその所属する社会保障行政機関との対立をもたらした管理強化策の諸問題をいかにして解決するかが大きな課題となる。

「社会保障行政法審判官」の身分保障を掌る人事委員会は、不利益処分の「正当な理由」に対する厳格な判断基準を用いて身分上の独立性保障を侵害しかねない管理強化策を阻止することができるが、それ以外の職権上の独立性を侵害しかねない管理強化策に適切に対処することはできていない。これらの問題は、さらにいくつかの訴訟事件を引き起こした。しかし、管理強化策を訴訟対象としたこれらの訴訟判決の多くは、職権上の独立性をめぐる問題に対する直接的な判断を回避した。さらに A P A 制定後における行政法審判官の独立性保障をめぐる判決の法理を分析すると、連邦最高裁は、A P A において明文文化された任用、俸給、昇進、免職にかかわる身分上の独立性保

障に手厚い保護を与えているが、他の人事問題に対しては寛容な姿勢を示しており、職権上の独立保障についてはほとんどその問題解決のための法理を提供することになっていない。従来経済規制行政における内部的機能分離を前提とするAPPAの制定法解釈を中心とする連邦最高裁の判決法理における限界が明らかになっている。そこで、管理強化策の諸問題の根本的な解決策は、立法的手段に期待せざるを得ない。

管理強化策の諸問題の立法的解決策としては、大まかに前述のように行政裁判所、統一的行政法審判官団体およびセントラルパネルの三つの議論動向が見られている。そのいずれも多くの行政法審判官によって支持されている<sup>1)</sup>。行政法審判官を代表する三つの団体(連邦行政法審判官会議、全国行政法審判官会議、行政法審判官協会は、八三年の上院Helm法案が提出されたときから統一的行政法審判官団体制度を支持しつづけている<sup>2)</sup>。九〇年代以降、州レベルにおいて普遍化しつつあったセントラルパネル制度の分析検討の議論は、さらに八〇年代の統一的な独立行政法審判官団体の立法論と合流し、州の実際の経験を踏まえて連邦レベルにおけるセントラルパネルの立法論に大きな影響を及ぼしている。九八年一〇月に行政法審判官全国会議年次総会においてセントラルパネル制度の導入の是非がテーマとして取り上げられている。二〇〇一年における州行政法の最近の発展に関するシンポにおいてもセントラルパネル制度を中心テーマとするさまざまな議論が交わされた<sup>3)</sup>。外部的組織分離を通じて行政法審判官の組織上の独立性を確保する立法的解決は、アメリカの法曹各界からの支持を集めている。しかし、八〇年代以降現在までの二〇年間においてほぼ毎年提出された関連法案は、すべて連邦議会に提出された法案に止まり成立することはなかった。そもそもこのような法案に対して、専門技術性との観点からの行政機関の反対論および行政法審判官の関与を外して行政機関との相互協力を通じて強い団体が行政機関の決定を左右するおそれがあるとする反対論も存在している<sup>5)</sup>。そこに、個人の権利、公正な手続および合理性の確保を目的とする行政法審判官の自律およ

び独立を支持する司法主義者と、公益、政策の執行、および効率的で有効な組織的決定の作成の追求を主な目的とする管理責任および応答責任を強調する行政主義者との対立が存在している。<sup>6)</sup>このような対立によって連邦議会も慎重な姿勢をとらざるをえないことになっている。「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を根本的に解決するための組織的分離の必要性が高まっており、しかもそれは、法曹界を含む多くの支持を得ているにもかかわらず、統一的行政法審判官団体または独立行政機関の制定法上の実現は、なお長期的視野で当該団体または機関の組織構成、管轄範囲、権限範囲、法的素養、専門性の養成、予算経費、行政機関との関係、司法審査との関係などの重要事項をめぐる入念な検討を要している様子である。

もつとも、統一的行政法審判官団体の立法上の困難度を考慮して、最終報告における少数意見が主張した漸進的・個別的組織的機能分離を図る主張もないわけではない。<sup>7)</sup>そもそも経済規制行政における行政法審判官は、「社会保障行政法審判官」の職務と異なる性質の事案を処理しているため、<sup>8)</sup>ただちにその全員を統一的行政法審判官団体に収めようとする立法案は、成立の困難度の高いものに違いない。したがって、大量の不服審査請求の迅速な権利救済に適合しうる社会保障行政審判所または個別的行政法審判官団体の案の方が、「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立法的解決に現段階においてはより適切な方法といえるかもしれない。このような連邦の行政機関に所属しない個別の行政法審判官団体の設置は、目新しいものではない。A P A 制定直後における全国労働関係委員会、七〇年の職業安全衛生審査委員会、七五年の全国運輸安全委員会、七七年の連邦鉱山安全衛生審査委員会等は、すでに立法化された別個独立の特別行政法審判官団体の例である。<sup>9)</sup>最近、このような議論は、活発化しつつある。<sup>10)</sup>今後、その動向を考察する必要がある。

注

- (1) UNITED STATES COMPTROLLER GENERAL, ADMINISTRATIVE LAW PROCESS: BETTER MANAGEMENT IS NEED 64 (1978); Ronald Marquardt & Edward M. Wheat, *The Developing Concept of an Administrative Court*, 33 ADMIN. L. REV. 301, 306 (1981).
- (2) See Victor M. Palmer & Edwin S. Berstein, *Establishing Federal Administrative Law Judges as an Independent Corps: The Hefflin Bill*, 6 W. NEW ENG. L. REV. 673, 684 (1984); *Administrative Law Judge Corps Act: Hearings on S. 1275 Before the Subcomm. on Administrative Practice and Procedure of the Senate Comm. on the Judiciary*, 98th Cong., 1st Sess. (1983), at 4.
- (3) Recent Developments State Administrative Law Symposium, 53 ADMIN. L. REV. 395-443 (2001); Michael Asimow, *The Fourth Reform: Introduction to the Administrative Law Review Symposium on State Administrative Law*, 53 ADMIN. L. REV. 395, 397 (2001); Edwin L. Felter, *Special Problems of State Administrative Law Judges*, 53 ADMIN. L. REV. 403 (2001); John W. Hardwicke, *The Central Panel Movement: A Work in Progress*, 53 ADMIN. L. REV. 419 (2001).
- (4) Marquardt & Wheat, *supra* note 1, at 305.
- (5) Marquardt & Wheat, *supra* note 1, at 315.
- (6) Pops, *The Judicialization of Federal Administrative Law Judges: Implications for Policymaking*, 81 W. VA. L. REV. 169, 170 (1979); Marquardt & Wheat, *supra* note 1, at 305.
- (7) FINAL REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE 47, 208-209 (1941).
- (8) See Gifford, *Federal Administrative Law Judges: The Relevance of Past Choices to Future Directions*, 49 ADMIN. L. REV. 1, 59 (1997).
- (9) その多くは、'許認可の拒否' '停止' '取消および過料処分に関する聴聞決定を管轄する独立行政機関である'。See Jerry S. Lubbers, *A Unified Corps of ALJs: A Proposal to Test the Idea at the Federal Level*, 65 JUDICATURE 266, 273 (1981).
- (10) See Asimow, *supra* note 3, at 400.

(12)