

アメリカにおける

行政救済法等に関する調査研究



## はじめに

本報告書はアメリカにおける、行政法審判官（Administrative Law Judge：以下、「ALJ」という）に関する制度の調査結果を示すものである。

ALJは各機関においてヒアリングの主宰者となる職員である。

本報告書のタイトルは「アメリカにおける行政救済法等に関する調査研究」であるが、本報告は、必ずしもわが国で「行政救済」として念頭に置かれるような、「事後」的なものに限定されるわけではない。わが国においては、行政処分を時間的な基点として、事前／事後に区分し、特に行政救済を、訴訟手続と行政不服審査手続という「行政争訟」制度と重ね合わせて議論がなされてきた。これに対してアメリカにおいては、何らかの行政処分を基点とした事前／事後に区分する思考はさほど見られないように思われる。むしろ、救済（remedy）の概念を用いつつ、行政過程全体を通じて手厚い手続の用意を要求する思考に立っていると見える<sup>1)</sup>。そこで、わが国における事前／事後手続の区分をさほど意識することなく、ALJを対象とした調査を行った。

特に本調査では、アメリカの連邦政府のALJについては、その人事的な面、すなわち、その任用に至るまでの試験の場面と、任用後の処遇の場面に調査の対象を相当に絞っており、また州政府のALJについては、特徴的な制度として紹介されることがある、いわゆるセントラルパネルシステムについても若干の調査を行った。

本調査が対象とするALJについては、わが国においても従来からこれを対象とした研究が見られる。これらはいずれもALJの制度について理解する上で有用であるため、本報告書とともに、これらの諸業績についても参照を願いたい<sup>2)</sup>。本調査はこれまでの研究業績を受けて、必ずしも充分には扱われてはいないと思われる事項を取り上げ、その後の状況について可能な限りフォローしようというものである。

もともと、本調査研究においては、アメリカ合衆国でのインタビュー調査等を行うことはできなかった。また、調査し得た文献に関しても、網羅的なものとはなっていない。この点に関して、お詫び申し上げます。

## I. 連邦の ALJ

### A. ALJ の権限と役割

行政機関によるヒアリングの機会を与えた後、その記録に基づいて裁決を行うことが制定法で要求される場合において、その審理に関しては、連邦の行政手続法（Administrative Procedure Act）のセクション 554 以下の規定が適用される。この審理に関しては、原則として、①機関、②合議制委員会の場合には 1 ないし複数の委員、③セクション 3105 により任命された ALJ、が主宰者となるべきことが規定されている<sup>3)</sup>。

裁決に際しては、原則として主宰者が第一次的決定を行わなければならない、この決定に対して不服申立て（appeal）があったときまたは職権による審査がなされない限りは、この決定が行政機関の最終決定（final decision）となる<sup>4)</sup>。もっとも、この職権による審査がなされることはめったにないと指摘されてきた<sup>5)</sup>。また、機関が手続を主宰することなく、第一次的決定を行うことも予定されているが、この場合には一定の例外を除き、ALJ がまず勧告的決定をしなければならないとされている<sup>6)</sup>。上記①～③のいずれの者が主宰者となるかに関しては、法律に定めがない限りは行政機関の裁量とされている<sup>7)</sup>。

ALJ 等のヒアリングの主宰者は、当該機関が制定した規則に従い、その機関の権限の範囲内において、以下の行為を行うものとして条文に列記されている<sup>8)</sup>。すなわち、（1）宣誓と確約をさせること、（2）サピーナ（subpoena）を発すること、（3）証拠の申立てについて決定し、関連する証拠を受理すること、（4）正義の目的に資する場合に供述録取書（deposition）を作成し、または作成させること、（5）ヒアリングの進行を制御すること、（6）和解または争点整理のための協議を当事者の合意により、または代替的な紛争解決手段[＝行政紛争解決法（Administrative Dispute Resolution Act）の制度]の利用により開催すること、（7）当事者に 1 ないし複数の代替的な紛争解決手段が利用可能であることの情報を提供し、その方法を用いることを促進すること、（8）争点の解決に関する交渉を行う権限を有する当事者の少なくとも一方に対して代替的な紛争解決の協議への参加を要求すること、（9）手続上の申立てその他類する申立てを処理すること、（10）セクション 557 に従って決定または勧告的決定を行うこと、（11）機関が制定した本節に関連する規則で認められたその他の行為を行

うこと、である。ALJが行うことになるこれらの行為のうち、証拠の受理、証拠の申立ての決定、手続の進行等は、裁判官の活動に重ね合わせることが可能なものであり、ALJに対しては「司法型」(judicial type)の判断を行うものと把握されている<sup>9)</sup>。

## B. ALJの有資格者試験と任用

### 1. 試験に係る権限

制定法上、各機関は「手続の実行に必要な人数のALJを任命するものとする」<sup>10)</sup>とされている通り、ALJは各機関によって雇用される職員である。

しかし他方で、人事管理庁(Office of Personnel Management(以下「OPM」という。))は、ALJの職への志願者の募集(recruit)と試験に関する権限を有し<sup>11)</sup>、試験の方法に関してもOPMの長官またはその指定を受けた者が規定することとされている<sup>12)</sup>。このOPMのALJの試験に関する権限は、OPM長官による権限の委任に関する規定で、その適用が除外されているため、他の機関に委任することはできないものとされている<sup>13)</sup>。

そして各機関は、ALJの職に任用しようという場合には、OPMの承認を得るか、OPMが有資格者リストから選択するという形で行わなければならない<sup>14)</sup>。

OPMは、「ALJ資格基準」(Qualification Standard for Administrative Law Judge)を策定<sup>15)</sup>し、これに沿う者を有資格者リスト(registerと呼ばれるようである)に登録するために、一定時期に、リスト作成・登録に係る試験を実施する<sup>16)</sup>。この有資格者リストは、新たな試験の実施により自動的に効力を失うわけではないようであるが、OPMは新たな試験の結果によって資格者リストを作り直すこともある。例えば、2007年10月にOPMは、新たに試験を実施してこの結果に基づき有資格者リストを作成することを発表し、従来の有資格者リストに登録されていた者も、この新たな試験に出願、合格する必要があることとされた<sup>17)</sup>。

なお、試験の改良(developing)と実施に関する費用は、ALJを任用する各機関が、その雇用する人員数に応じた割合について負担することとされている。OPMは各年ごとのALJの人員数をもとに費用を算出し、各機関に対して通知を行うこととされている<sup>18)</sup>。

### 2. 試験内容

すでに、ALJ の任用に係る試験に関しては、わが国においても紹介されている<sup>19)</sup>。これによれば、最小限の要件を満たした出願資格者が、4 つの試験によって選考されることとされている。すなわち、第 1 に、補足適正陳述書による行政手続・証拠法則・裁判実務の知識・コミュニケーション能力等の審査、第 2 に裁決書作成を行う筆記試験、第 3 には出願者を知る者に対する人物照会、第 4 には、面接試験、である<sup>20)</sup>。

しかし、2000 年代に入って以降も OPM は、試験方式について、アップデートという形で一定の変更を加えている。では現在、ALJ の任用に係る選考はどのようになされているのか。2009 年に行われた試験について OPM が事前に行った発表<sup>21)</sup>を見てみることにしよう。

この発表によれば、OPM によって行われる試験は、大まかには以下のような手順でなされる。

OPM による試験は、3 つのパート (Part A・B・C) によって構成され、出願時に提出する業績記録書 (Accomplishment Record) の審査による第 1 次試験 (Part A) と、実技、面接による第 2 次試験 (Part B・C) によってなされる。また、出願については最小限の要件が設定されており、これを満たしていなければ、受験することは不可能である。かつて存在していた人物照会は、現在では、この ALJ の有資格者試験では行われていないようである。

試験の実施は、OPM のウェブサイト<sup>22)</sup>上で発表され、出願用のウェブサイト<sup>23)</sup>においてオンラインの出願を行うことが原則となっている。

この出願時において、最小限の要件を満たしているかどうか尋ねられ、これを満たすと回答した場合には、第一次試験の記載を引き続いてオンラインで行うことになる。また出願時において、第 2 次試験の希望会場と、ALJ として任用される際の勤務可能な地区 (181 地区が OPM から提示される) を回答することとされている。

なお、出願期間は、OPM によって設定され発表されるが、同時に、出願可能人員の上限も設定されることとなっており、志願者による出願がこの上限に達した場合には、その日の午後 11 時 59 分に締め切られることにもなっている (当日分までの出願が受け付けられる)<sup>24)</sup>。

以下では、出願に係る最小限の要件としていかなる要求があるか、また試験の各パートがいかなる内容であり、どのような能力の要求に基づくものであるのかについて、今少し詳しく見てみることにしよう。

## (a) 出願要件

OPM の発表によれば、ALJ の職に就く資格を得るためには、下記の 3 要件を満たさなければならないとされている<sup>25)</sup>。

- 1) 連邦、州、地方自治体レベルにおける行政法に関する法曹の経験、または訴訟もしくは正式 (formal) ヒアリング手続の準備、関与、審査を行う法曹の経験を丸 7 年間以上有すること
- 2) 法曹資格を保有 (licensed) しており、かつ、州、コロンビア特別区、プエルトリコその他合衆国憲法の下での準州裁判所での弁護士活動を行うことを認められている (authorized to practice law) こと
- 3) OPM が行う、ALJ の任務遂行に不可欠 (essential) な能力 (competencies)、すなわち、知識 (knowledge)、技能 (skills)、才覚 (abilities) を評価する競争試験を通過すること

ここでは、3) が試験に対応するものであり、1) 2) が、その出願時点において要求される事項である<sup>26)</sup>。

このうち 1) については、従来から存在するものと変更はないように見られる<sup>27)</sup>。この要件について OPM は、少なくとも APA の下での手続を主宰する際における事件の取扱いに必要な経験であると説明している。また具体的な経験としては、典型的な民刑事の訴訟があげられているほか、事実審前の和解または答弁の交渉への関与 (participating in settlement or plea negotiations in advance of trial)、事実審やその準備 (preparing for trial and/or trial of cases)、判決執筆の準備 (preparing opinions)、ヒアリング (hearing cases)、仲裁、調停、裁判所に認定された ADR への関与または実施 (participating in or conducting arbitration, mediation, or other alternative dispute resolution approved by the court)、上記の事件に関する上訴への関与、が例として列記されている。

また、行政法に関する経験として、行政手続におけるヒアリング前の和解交渉など、上記とほぼ重なる行政手続に係る経験が例示されている。

他方で、法律事務に関係するものであっても、ALJ として要求される経験から除外されるものがある。インフォーマルなヒアリングや、軽犯罪 (misdemeanors)、遺言

検認 (probate)、親族法 (domestic relations)、不法行為 (tort matters) に関する事件の経験は除外されるものとしている。このほか経験として認められない地位として OPM は、保険金請求の調査員 (Claim Reviewer)、裁判所書記官 (Clerk of Court)、法律相談担当者 (Conferee)、契約担当職員 (Contract Officer)、保険査定者 (insurance adjuster)、仲介者 (Moderator)、非正式記録裁判所の職員 (Officer of any court not of record)、税率専門家 (Rating Specialist)、州失業保険監督者 (State Unemployment Insurance Supervisor)、裁判官付調査官と法律学の教授 (Law Clerk and law professors) を例示的に列記している<sup>28)</sup>。

2) については、法曹資格と弁護士活動を認められていることの双方が、出願時点で要求されていることから、現在の資格 (current license) の保有ないし「現役」 ("active") の弁護士であることの要求とされているようである<sup>29)</sup>。

この要件は、2007年3月に OPM が ALJ に関して制定した規則によるものである。この目的として OPM は、「ALJ も、弁護士 (attorney) と同様に、職業倫理基準 (code of professional responsibility) の下に服せしめる」<sup>30)</sup> ことにあるとも説明されている通り、この現役弁護士たる要件は、ALJ として任用された者に対しても適用されることを意図したものであったが、その後、すでに ALJ の職に就いた者に対する適用は停止することとされ<sup>31)</sup>、本稿の執筆時点ではこの状況が継続している<sup>32)</sup>。

他方で、州によっては裁判官になる場合に、「現役」弁護士であることを禁じている州もあることから、裁判官としての地位 (Judicial Status) にあることで、「現役」の状況にあることの要求は満たされるものとするとともに、弁護士としての活動を認める基準として、「良好な状況」 ("good standing") にあることを示している州に関しては、この「良好な状況」にあることをもって、現在の資格の保有要件に代えることとしている<sup>33)</sup>。

出願者が上記 1) 2) の要件を満たす者であることは、オンラインで作成、提出する質問回答票 (Assessment Questionnaire) の関連箇所と履歴書 (Resume) によって審査される。もしも要件を満たしていない場合には、「要件不充足」 (ineligible) との通知 (Notice of Results) がなされ、出願時に同時に提出する第一次試験の評価もなされない<sup>34)</sup>。

## (b) 業績記録書

出願時に同時に行われる第 1 次試験は、「業績報告書」 (Accomplishment Record)



と呼ばれる文書のオンラインでの提出によって行われる。この第1次試験の点数が、要件充足者の中で上位にあった場合には、第2次試験の受験が認められる<sup>35)</sup>。

この業績記録書による試験では、志願者の6つの能力を審査することとされている。すなわち、意思決定能力 (Decision Making)、対人能力 (Interpersonal Skills)、口頭伝達能力 (Oral Communication)、文書執筆能力 (Writing)、司法的分析能力 (Judicial Analysis)、司法運営能力 (Judicial Management) である<sup>36)</sup>。

志願者は、上記の審査される各能力について、これを示す自身の経験や成績等をそれぞれウェブページ上のテキストボックス内に記載する。また、その経験がなされた状況に関する概要 (スペース込みで640字 (およそ80語)) と、その経験があった時期、さらに記載事項の内容を証明できる者の名前と連絡先も別個に記入することとされている。OPMの発表においては、記載する内容として、「職業上の経験、ボランティア活動での経験、学業成績、学習活動 (training or educational pursuits)、趣味 (hobbies) やスポーツその他志願者の能力レベルを示す志願者自身が成し遂げた事項」とされている。また成し遂げたプロジェクトのような特定の事例を挙げても、日常業務における高いパフォーマンスを例として挙げてもよいこととされている<sup>37)</sup>。

### (c) 裁決書作成実技試験 (Written Demonstration)

第1次試験の点数が上位であった志願者に対しては、第2次試験に関する通知がなされる。第2次試験は2科目行われるが、そのうちの一方が、裁決書作成実技試験である。

同試験は、「ALJとして任用された場合に執筆することが期待される、明晰、簡潔かつ理路整然とした法的決定を行う能力」を審査するものとされる<sup>38)</sup>。

会場は全国3都市 (ワシントンD.C.、シカゴ、サンフランシスコ) であり、出願時にいずれの試験会場を希望するかを指定することになっている。試験の具体的な内容は、およそ5時間の中で、会場でOPMが用意したパソコン端末を用いて、裁決書を作成するというものである<sup>39)</sup>。

### (d) 面接試験 (Structured Interview)

第2次試験のもう一方は面接試験である。この面接試験は、「ALJとなった際における関連する状況についての志願者の対応」を審査するものとされている。時間はおよそ1時間で、複数の専門家によって面接が行われるという<sup>40)</sup>。

この面接試験は、先の裁決書作成実技試験とは別の日程で行われる。質問の内容は、

ALJ として直面するかもしれない想定場面に関するものであり、質問数は 7 から 10 程度であるという。面接官は 2 ないし 3 名であり、OPM 職員と現職の ALJ、場合によっては弁護士であるといわれる<sup>41)</sup>。

### (e) 最終順位の決定

#### (i) 得点

上記の 3 パートの試験を終えると、試験結果をもとに最終得点順位 (Final Numerical Rating) が決定される。この順位は、上記 3 パートの試験での得点をもとにして、1 点から 100 点の間での点数が各受験完了者に対して付与することによって行われると説明されている。通常は 100 点が最高点ということになるが、退役軍人に対する優遇措置の適用がある者には、100 点を超える点が与えられ得る<sup>42)</sup>。OPM は、従来の運用と異なり<sup>43)</sup>、試験の得点内訳について公表していない<sup>44)</sup>。このため、最終順位の決定に係る得点内訳は明らかではない。なお、OPM の発表では、上記 3 パートの試験を全て受験した者に対しては最終得点順位の通知がなされると記載されている<sup>45)</sup> (つまり、第 1 次試験を通過した時点で、有資格者リストに登録されるだけの得点は満たしたと扱われていることになる)。したがって、配点的には、第 1 次試験の部分が大きいと推測することが可能であろう。

この最終順位の決定までに要する期間は、OPM によれば、およそ 6 ヶ月ということである<sup>46)</sup>。

#### (ii) 退役軍人への優遇措置

また、ALJ の試験では退役軍人への優遇措置が適用され、5 点または 10 点の加点がなされることとされている<sup>47)</sup>。このため、適用を受ける志願者は、105 点または 110 点が満点とされることになる。この退役軍人に対する優遇措置や、これをめぐる OPM による加算の方式については、訴訟でも争われてきたようである<sup>48)</sup>。

#### (iii) 不服申立て

試験に関しては、不服申立ての制度も用意されている。この下に不服申立てを行うことができる者は、①出願要件に関して「要件不充足」との通知を受けた者、②第 1 次試験たる業績記録書による試験で、得点が全要件充足者中で上位にあると判定されなかったため、第 2 次試験の受験が認められなかった者、③全科目の受験後に通知される最終順位に不服がある者、である。

不服申立ては、ALJ 不服申立て委員会 (ALJ Appeals Panel) に行うこととされ、

委員会は、申立ての認容、順位の変更、志願者の有資格者リストからの除外、試験手続の再開（remand for further development）を行う権限を有するとされている<sup>49)</sup>。

### 3. 任用手続

#### (a) 有資格者リストからの任用

以上の ALJ の試験を経て有資格者リストに登録されている者について、各機関が行う任用は、以下のようになされる。

まず、新たに ALJ を任用しようとする機関は、有資格者リストから自由に任用者を選択することはできず、OPM に対して候補者の提示を要求する。OPM は有資格者リストをデータベース化しており、機関からの要求を受けて OPM は、候補者のリスト（certification と呼ばれるようである）を提示する。当該機関はこの候補者リストの中から任用者を選択する。

OPM から機関に提示されるリストに掲載される候補者には、有資格者リストの順位が上位の者から順に、当該機関から示された勤務地と有資格者が出願時に表明していた勤務可能地との適合する者が抽出される。任用人員 1 名について 3 名の候補者が OPM からは示され、当該機関は、この候補者リストの中から任用者を選択する<sup>50)</sup>。

任用する機関は ALJ に試用期間を設定することはできない<sup>51)</sup>。そこで、任用しようとする機関は、候補者との間で面接や各種調査を行うようである<sup>52)</sup>。その手続は各機関によって様々だということである。社会保障庁（Social Security Administration）や健康・社会福祉省（Department of Health and Human Service）はこうした面接や調査を行っている。両機関の場合、OPM に対して候補者リストの提示要求を行ってから、任用者を決定し、実際に ALJ として着任するまでに要する日数は、8～15 週間ということである<sup>53)</sup>。この過程で、候補者の側が任用されることを拒否することも可能であるが、もしも機関からの任用の申出を 2 回拒否した場合には、その者は 1 年間または有資格者リストが無効化されるまで、有資格者リストから除外される。また、当初、勤務可能としていた地区での任用申出を拒否した場合、その者は当該地区では勤務不能と扱われる<sup>54)</sup>。

#### (b) 任用手続への評価

上記の任用手続で注目されるのは、当該機関が所管する分野に関する能力や、従来の関連する経験等は、OPM が提示した候補者の中からの選択する際にしか機関側が考慮することができない点である。OPM が行う候補者の選択の局面では、こうした任用

機関が所管する特定分野ごとの専門性は考慮されない。また、所管分野に係る事項に精通する機関内の ALJ 以外の職員を、ALJ の職位に充てることは原則的に禁じられている<sup>55)</sup>。

したがって、現行の任用制度に対しては、各機関の側からは、当該機関に特有の事情に適した ALJ を選任しうるような柔軟性を要求する声も存在するようである。社会保障庁と健康・社会福祉省は、現行制度について満足していると述べつつも、両機関の必要性を最良に満たす候補者を任用することができるように ALJ の任用手続を柔軟化すべきであると主張している。

社会保障庁の職員は、専門的な (specialized) 知識や、同庁に特徴的な事情である、膨大な事件量を処理する技能についても、OPM は志願者の試験において重視すべきことを述べている。また、健康・社会福祉省の ALJ には、同省で扱われる事件の審理にとって重要な専門的知識を候補者が、現行手続によっては供給されていないことを述べ、例として、3 年間の医療関係の経験を有する候補者を任用できれば省にとって有益であるとする。その上で、同省の所管事務により適した候補者を、省自身が選択できるように任用手続を柔軟化すべきことを主張する者がある。

これに対して OPM は、ALJ に必要とされる最重要の性格は、専門技術よりも多くの事実問題に精通すること (master lots of facts) にあると考えているようである<sup>56)</sup>。

こうした ALJ の専門性の必要性の強調は、連邦取引委員会 (Federal Trade Commission)<sup>57)</sup>や、合衆国貿易委員会 (International Trade Commission)<sup>58)</sup>でも、類似の状況が存在しているようである。

### (c) 専門性の必要と配慮

こうした専門性の重視は、従来から存在していた。1984 年に OPM が試験と任用の方式を改正するまで、ALJ の任用局面においては、候補者特別選択制度 (Selective Certification) が存在していた。

この制度は、機関が、必要性を示した上で事前に OPM が承認を与えた場合には、当該機関の所管する分野に関する専門的能力を備えた有資格者を最終順位に関わりなく抽出して候補者リストを作成し、機関はこのリスト上の候補者から任用者を選択することが可能になるというものである。

同制度は、労働省 (Department of Labor)、農務省 (Department of Agriculture)、証券取引委員会 (Security and Exchange Commission)、旧州際通商委員会

(Interstate Commerce Commission)、社会保障庁 (のプエルトリコでの勤務者分)、など相当に多数の機関によって利用され、この下に多数の ALJ が任用されていたという<sup>59)</sup>。

この制度は、OPM による 1984 年の試験に係る発表で廃止された<sup>60)</sup>。

もともと 1984 年以降も、一定の専門性の必要性に対する配慮を行う運用は残されてはいた。改正後の OPM が示した試験に係る発表<sup>61)</sup>では、一定の地位にあった者に対する特別の考慮 (Special Consideration for Filling Certain Positions) として、出願時において、「特定機関に関連した実体法分野における正式ヒアリングに適した 2 年以上の経験」、を志願者が有している場合には、「当該機関に特有の分野に関する専門性を有していることを明記」すべきとされており、また、「反トラスト、経済分析、医学上の証拠の証明、統計に関する 2 年以上の経験、……監督、管理に関する 2 年以上の経験を有する場合、スペイン語と英語の両語に通じている場合にも同様とする」こととされていた。そして「上記の経験等が、当該機関にとって重要なものであることから、OPM は、通常は試験結果の順位に影響を及ぼさないが、「当該機関に特有の対象事項に関する経験と特別の技能が、職務に係るパフォーマンスを強化する」ことが実証的データによって示し得た場合には、OPM はその有資格者を、当該機関に示す候補者リストに掲載する際に「特別の考慮」を払う」とされており、候補者選択の局面において、特定分野に関する能力・経験を重視する余地を若干ながらも残していた<sup>62)</sup>。

しかし、2009 年の試験に関する発表においては、上記のような措置に関する記載はなく、質問回答票と履歴書以外には、こうした情報を記入する項目欄もみられなかった。また OPM にも、上記の候補者特別選択制度の運用を再度認めようという姿勢は見られないようである<sup>63)</sup>。

そうした中でも、目下の試験とこれに基づく任命制度は、ALJ の特定領域における専門性をいかに確保するか、これを ALJ の任用過程で実現する制度をどのように構築するかということは、従来から近年に至るまで継続している論点となっている<sup>64)</sup>。すでにみたような、各機関の専門的な知識を備えた ALJ の任用への欲求は、この旧制度が果たしていた機能への要求と相当に重なり合うものといえる。

### C. ALJ の事件処理の運用

ALJ として各機関に任用された者は、どのような処遇にあるのか。ここでは、連邦

政府内の機関における ALJ の人数や年齢構成と、ALJ の事件処理の方式、異動、報酬、身分保障について見てみることにしよう。

## 1. 各機関における ALJ の人員数と構成

### (a) 人員数

OPM はウェブサイト上に連邦政府機関で雇用する職員に関するデータベース (FedScope: Federal Human Resources Data) を用意している<sup>65)</sup>。以下では、このデータベース上の項目と数値によって、ALJ の人数、その属性、所属機関等について見てみることにしよう。

同データベースの数値では、2011 年 9 月時点で、連邦政府内で 1,753 名の ALJ が雇用されている。ALJ の勤務地を見ると、プエルトリコに 14 名がいるほかは、全て合衆国内となっている。

性別ごとに見てみると、女性が 488 名 (27.8%)、男性が 1,265 名 (72.2%) となっている。粗雑な比較をすることになるが、連邦政府に雇用される職員全体でみると、女性の比率は 43.7% であり、男性の比率が高めということになる<sup>66)</sup>。

### (b) 年齢構成

年齢層ごとの構成比は、以下の通りである。

34 歳まで	:	3 名	( 0.2%)
35 歳から 39 歳まで	:	48 名	( 2.7%)
40 歳から 44 歳まで	:	111 名	( 6.3%)
45 歳から 49 歳まで	:	153 名	( 8.7%)
50 歳から 54 歳まで	:	207 名	(11.8%)
55 歳から 59 歳まで	:	319 名	(18.2%)
60 歳から 64 歳まで	:	417 名	(23.8%)
65 歳以上	:	495 名	(28.2%)

この数値で目を引くのは、何より、60 歳以上の者が全体の半分以上を占めていることであろう。連邦政府職員全体で見ると、65 歳以上の職員の比率は 3.6%、60 歳から 64 歳の職員の比率は 8.4% であることからすると、ALJ の年齢構成は相当に高年齢層に偏っているといえることができる。すでに、ALJ のキャリアパスに関しては、わが国

においても、「ほとんどの行政法審判官にとって、その職は、連邦政府における最後の職である」<sup>67)</sup>と紹介されていたが、2009年における年齢構成比をみると、この傾向は継続しているようである。

### (c) 任用機関

同データベースによれば2011年9月時点で、ALJは連邦政府の24の機関で任用されている。任用している機関ごとに見てみると、ALJのうちの圧倒的な大多数は社会保障庁に所属している<sup>68)</sup>。ALJ全体に占める割合でみると、84.9%にも上っている。

別表は、1999年以降のALJを任用する各機関別の数値である（いずれも各年の9月時点でのもの）<sup>69)</sup>。この時期における数値の変化をみると、年ごとに増減してはいるが、連邦政府全体のALJの人員数は、1,346名から1,753名へと407名も増加している。とりわけ、2009年以降のここ2年間で、ALJは206名の増加傾向を見せている。

このうち、任用数を増加させている機関を見てみると、やはり社会保障庁が、1,117名から1,488名へと371名のALJの人員数を増加させている。この点に関しては、この時期の数値の変化も、これまでのALJの増加が、社会保障庁によるものであったという指摘に沿うものといえるだろう<sup>70)</sup>。

## 2. 機関内での職務と事件の配分

ALJには、自己のヒアリング主宰の任務と矛盾する任務を行ってはならないものと規定されている<sup>71)</sup>。またALJは各機関により任用された職員であるが、ALJとしての職務事項以外の当該機関の職務も原則的には課されないこととされている。こうしたALJへの追加的な職務の付与が許容されるのは、その追加される職務がALJの任務と責任と調和するものである場合のみであり、かつ職務が課される期間が120日を超えてはならないこととされている。また、こうした追加的任務が課される日数は、一年を通じて120日以上となることも禁止されている<sup>72)</sup>。このように、ALJは機関内において、そのALJとしての職務に専念することとされている。

機関内に複数のALJが任用されている場合、事件は各ALJにより扱われる。事件の割り振りは、各ALJに対して、実行可能な限りで順番（in rotation）に配分されることとなっており<sup>73)</sup>、特定のALJに事件を配分することが防止されている。

### 3. 他機関への派遣制度と機能

他方で、ALJ は他機関の事件を扱うこともあり得る。というのは、ALJ を十分に配置しないでいる機関には、他の機関の ALJ によって事件処理を行うことも可能な制度が存在しているからである (Administrative Law Judge Loan Program)。この制度においては、ALJ の選択は OPM が行い、ALJ が所属する機関の同意が必要とされている<sup>74)</sup>。

こうした、ALJ 派遣制度 (Administrative Law Judge Loan Program) は、次のような手続でなされることとされている。まず、一時的に ALJ の配置を行わないでいる機関は、OPM に対してこの制度利用の要求を行う。この際、当該機関は、処理を求めた事件の性質と、それが ALJ による処理を必要なものであることの法的根拠を示すものとされる。

ALJ の派遣期間は、原則として派遣が開始された年度内とされており、この年度を超える場合には、OPM の承認が必要とされる。また、この派遣にかかる費用については、事件処理を依頼する機関が負担することとされている<sup>75)</sup>。

この制度の下で活発に ALJ を派遣しているのが、国土安全保障省内の沿岸警備隊 (Coast Guard) である。沿岸警備隊は、商船 (merchant mariner) の許可等に関する権限を有しており、ボストン、ニューヨーク、シアトル等の港湾都市に ALJ を配置している。他方、商務省内の全国海洋大気局 (National Oceanic and Atmospheric Administration) は、水産業者 (commercial fishery) に対する規制執行に係る事件のために、1 名の ALJ を任用していた。しかし、この ALJ が退職したため、全国海洋大気局は ALJ の派遣を OPM に要求し、これを受けて、沿岸警備隊の ALJ が派遣されることになった。

この沿岸警備隊の ALJ による全国海洋大気局の事件処理が良好であったため、議会は制定法を改正し、この運用を恒久的に行うこととした<sup>76)</sup>。また、商務省内の旧輸出局 (Bureau of Export Administration : 現産業安全局 (Bureau of Industry and Security)) も、OPM の承認を受けて沿岸警備隊の ALJ の派遣を受けるようになった。さらにその後、商務省だけでなく、運輸省内の運輸警備局 (Transportation Security Administration : 現在は国土安全保障省内)、国土安全保障省内の税関国境警備局 (Customs and Border Protection)、司法省、健康・社会福祉省に対して ALJ が派遣される運用がなされている<sup>77)</sup>。これらの運用における費用負担や、派遣先機関に関連



する専門的知識の研修等の詳細については、各機関と沿岸警備隊との間での覚書 (Memorandum of Agreement) によって決められるようである<sup>78)</sup>。

こうした沿岸警備隊から ALJ が派遣される運用に対しては、各機関の事件が、沿岸警備隊という別機関の ALJ によって処理されることで、各機関からの独立的な地位での判断を一層期待できるとともに、各機関側にとって、各地に配置すべき ALJ を任用しないですむというコスト削減の利点があると指摘されており、この運用に好意的な評価もなされている<sup>79)</sup>。沿岸警備隊が各地の主要な港湾都市に ALJ を配置しているという地理的な事情も存在しているだろうが、ALJ の派遣制度が運用上果たしている機能として興味深い。

#### 4. 他機関への異動

また、機関に任用された ALJ は、他の機関に転任 (transfer) することもありうる。各機関は ALJ の任用局面において、有資格者の専門性に基づいた候補者の選択を欲求しているところであるが、機関として希望する専門性を有した ALJ を確保するために、すでに他の機関の ALJ の任にある者を、引き抜いて任用することがしばしば見られるようである<sup>80)</sup>。

ただし、任用されて1年未満の ALJ を引き抜く場合には、両機関の間で転任に関する合意がなければならぬとされている<sup>81)</sup>。

#### 5. 再任用制度

ALJ の職を退任した者を一時的に再任用する制度 (Senior Administrative Law Judge Program) も存在している<sup>82)</sup>。この制度の下では、再任用を希望する機関は書面で OPM に対して要求を行い、OPM による承認を受けることとされている<sup>83)</sup>。

この要求書には、当該機関で一時的または通例と異なる事件量 (workload) にあることや、再任用を希望する退任した ALJ には、特定の分野、機関、実体法分野に関する経験を有している等の、特別の資質があることを示すものとされている<sup>84)</sup>。この点からは、機関が必要とする ALJ の専門性を補充するための機能がこの再任用制度には期待されているといえるだろう。

OPM は再任用の要求を承認する場合には、1年を超えない範囲か、あるいは当該再被用者が処理すべき特定事件に関する裁決が発されるまでとして、再任用期間を指定する。再被用者は、従来 ALJ であった際に受けていたレベルの報酬を得ることとされている。

## D. 待遇と能力向上

### 1. 身分保障

ALJには公正な判断が要求されるため、ALJの職権行使に機関からの影響が及ぶことを防止して、その独立性を保障するために、様々な規定が置かれている。

ヒアリングの主事者としてALJは、「機関において調査、訴追機能の行使に従事する職員もしくは係官に対して責任を負い、または指揮監督に服してはならない」<sup>85)</sup>こととされ、機関内において独立的な地位でヒアリング手続に従事することを保障している。また、OPM規則では、ALJを任用する機関に対して、一般的にALJの独立性を確保する責務を課している<sup>86)</sup>。

ALJには任期に関する規定も置かれていない<sup>87)</sup>。また、外交官や航空管制官に見られるような定年制度も用意されていない。すでに触れたとおり、任用の時点で試用期間が設定されることもない<sup>88)</sup>。したがって、ALJは原則的に退任しない限りその職にあるということになる。

また、連邦政府の公務員に用意されている業績評価（performance appraisal）においても、ALJは対象となる「被用者」から除外されている<sup>89)</sup>。別個にALJ向けの特別な業績評価が用意されているわけでもなく、各機関がALJの業務を評価（rate）することをOPM規則では明示的に禁止している<sup>90)</sup>。

これに加えて、他の連邦政府の公務員に対して用意されている、金銭的名誉的な褒賞・奨励<sup>91)</sup>も、ALJに対して任用する機関が行うことは認められておらず、これに類する一切の褒賞等が禁止されている<sup>92)</sup>。この褒賞等について、従来のOPM規則では、ALJの「裁決の機能に関する業績に関して」の褒賞等を禁止していたところであったが、2007年の規則改正ではこの文言が削除された。OPMは、ALJが行う、関連する管理業務等を対象とした褒賞等も禁じる趣旨によるものであり、この改正を、ALJの独立性に悪影響を及ぼす危険のあるいかなる種類の褒賞も禁じるためだと説明している<sup>93)</sup>。

不利益処分（Adverse Action）についても、ALJには手厚い保障が用意されている。機関によるALJに対する免職、停職、降格、減給、30日以下の休職は、能力主義保護委員会（Merit Systems Protection Board）による正式ヒアリングの機会の後に記録に基づいて、正当な理由（good cause）を同委員会が認定した場合にのみ行うこと

ができることと規定されている<sup>94)</sup>。能力主義保護委員会はこれまで、セクシャル・ハラスメント、出張の拒否、関係書類の提出拒否、認識ある過失による個人の安全の無視 (reckless disregard for the personal safety of others)、会計上の義務への違反、公的郵便の悪用、法的根拠なく機関の規則に違反し、または機関による和解条項への違反すること、ヒアリングの期日指定の拒絶、裁決において明白な過誤が高い比率で存在すること等について、実質的な証拠を機関が示し得た場合には、ALJ への不利益処分に係る正当な理由を認定しているという<sup>95)</sup>。

上述の ALJ に対する業績評価の禁止との関連では、処理事件数の少なさを理由にした不利益処分の可否が論点とされている<sup>96)</sup>。能力主義保護委員会は、機関の意図 (purpose) が ALJ の独立性を損なわせることにはない限りにおいて、生産性の低さ (poor performance) を正当な理由として認定することが可能なこと自体は認めているが<sup>97)</sup>、機関側は、事件の性質や複雑さを精確に反映した全国的な統計との比較で生産性の低さを立証しなければならない<sup>98)</sup>という厳しい基準を設定している。このため、実際上は生産性の低さを理由とした ALJ への処分は非常に困難と考えられている。

もっとも、この処理事件数の少なさ等の業績評価に係る論点は、従来から近年に至るまで引き続きなされている<sup>99)</sup>。

上記の ALJ への不利益処分に係る保障から除外されるものとして、権限の移動や機関の統廃合等により生じた余剰人員に関する人員削減 (reduction in force) がある<sup>100)</sup>。したがって、この人員削減によって ALJ がその職を失うことがあり得る。

もっとも、他の公務員に関しては、業績評価が削減される職員の順位 (retention standing) を決定する基準の 1 つとされている<sup>101)</sup>のに対して、ALJ に関しては、業績評価に基づいて削減する職員の順位を決定することは認められない<sup>102)</sup>。また、人員削減の対象となった ALJ は、OPM の有資格者リストの中で 2 年間、優先的に候補者として選択されることとされている<sup>103)</sup>。

## 2. 報酬

制定法上、ALJ には独自の報酬制度が用意されている。ここでは、ALJ は報酬に関して、下から AL-3、AL-2、AL-1 という 3 つの等級に分けられ、最下級の AL-3 はさらに、下から A~F の 6 つのランクに分けられることとされている<sup>104)</sup>。したがって ALJ は合計で 8 つのランクに分けられ、それぞれに対応する基本給が設定される<sup>105)</sup>。

また ALJ の基本給は、連邦政府の高位職員報酬表 (Executive Schedule : 下から V

～Iの等級)との比較で一定の幅になるように規定されている。最下ランクのAL-3/AのALJの報酬額は、高位職員報酬表の4級(Level IV)の65%を下回ってはならないこととされ、最上ランクのAL-1のALJの報酬額は、4級の100%を上回ってはならないこととされる<sup>106)</sup>。

AL-3のAからFまでのランクに関しては、制定法により一定期間で自動的に昇級することが規定されている。A～Dまでは52週の勤務により上位のランクに昇級し、E、Fへの昇級は104週の勤務によりなされる<sup>107)</sup>。

その他の給与に関する詳細は、OPMの規則によって定めることとされている。このOPMのALJの報酬に関する権限も、有資格者選考試験に係る権限と同様に、OPM長官による権限の委任に関する規定で、その適用が除外されているため、他の機関に委任することはできない<sup>108)</sup>。

有資格者試験の後に、機関により任命された者は、原則として最下級のAL-3/Aの地位に置かれる。しかし、「秀でた資質」(superior qualification)を有するALJに関しては、OPMの承認があれば、任用する機関がAL-3のB～Fの地位に置くこともできる<sup>109)</sup>。「秀でた資質」については、「任用される機関における手続での法実務経験、任用される機関に関連する法分野についての当該機関とは別の手続(another forum)での法実務経験、または任用される機関に関連する法分野における特段に卓抜した成果」として定義づけられている<sup>110)</sup>。

また、AL-3内の昇級は一定期間で自動的になされるが、AL-2、AL-1への昇級は管理職に就いた際になされ、これにはOPMの承認が必要とされる。もっともAL-3のALJに対しても、管理的な任務が与えられた場合には、OPMの承認があれば、一時的にAL-3内の上のランクに昇級させることも可能である<sup>111)</sup>。

すでに触れたように、機関がALJに対して降級処分を行う場合には、能力主義保護委員会の正式ヒアリングを経ることとされている。しかし、管理職にあることを嫌い、ALJ側から自発的に降級を申し出ることが定期的に見られたという<sup>112)</sup>。そこでOPMは、2007年の規則改正で、ALJ側から自発的に書面による降級の要求があった場合には、OPMの承認があれば、当該機関は降級を行うことができることとされた<sup>113)</sup>。

2011年のALJの報酬表<sup>114)</sup>によれば、金額は下記の通りである。同年の一般職員報酬表(General Schedule)<sup>115)</sup>との比較では、AL-3/E以上のALJは一般職の最高(15級10号(Grade15/Step10)の129,517ドル)を上回ることになる<sup>116)</sup>。

### 2011年 ALJ 報酬表

AL-3/A	103,900 ドル	上級職員報酬表 4 級の 65%以上
AL-3/B	111,800 ドル	
AL-3/C	119,900 ドル	
AL-3/D	127,800 ドル	
AL-3/E	135,900 ドル	
AL-3/F	143,700 ドル	
AL-2	151,800 ドル	
AL-1	155,500 ドル	上級職員報酬表 4 級の 100%以下

### 3. ALJ に対する研修

#### (a) 機関による研修

ALJ として任用された後、ALJ の能力向上の方策は何らかの形で図られているか。また、各機関により何らかの研修等が行われるか。

政府説明責任室 (Government Accountability Office) による、証券取引委員会と先物取引委員会を対象にして行った調査によれば、いずれにおいても、ALJ からの研修の要望があった場合を除き、委員会側から ALJ に対して研修を受けるよう要求することはないということである<sup>117)</sup>。

これに対して、同じく政府説明責任室が、ALJ によって構成される団体や、社会保障庁、保健・社会福祉省、OPM を対象にして行った調査によれば、両機関では、ALJ に対して事件の処理や裁決に関する研修や、サポートスタッフ<sup>118)</sup>に対する研修が行われているということである<sup>119)</sup>。

#### (b) ALJ の団体と能力向上

他方で、ALJ 等が主な構成員となる団体が下記のように複数存在しており、一定の研修に関連した活動を、場合によっては共同して行っているようである。

ALJ による団体の第 1 として、全国 ALJ 協会 (National Association of

Administrative Law Judiciary)があり、連邦、州のALJらが構成員となっている<sup>120)</sup>。同協会は、各地においてセミナー等を行っている。すでにALJの任用の局面の検討で、機関が所管する分野における専門的な知識の必要性が、各機関の側では意識されていることに触れたが、各種セミナーの題目を見る限りでは、ALJの職務に係る総論的事項と、各種行政分野に関するいわば各論的な事項の双方が取り上げられている<sup>121)</sup>。このほか、同協会のウェブサイト内のページ(ALJ Training and Continuing Education Resource Guide)では、ALJの能力向上に向けた関連ウェブページや文献の紹介を行っている<sup>122)</sup>。

なお同協会は基金(The National Administrative Law Judiciary Foundation)を設置しておりスカラシップ等も用意されている。また、ALJに対しては、任用する機関が表彰等を行うことは禁止されているが<sup>123)</sup>、ALJにより構成されている同協会は、ALJに対する表彰を行っているようである。

また第2に、アメリカ法曹協会(American Bar Association)の内部に、全国ALJ会議(National Conference of the Administrative Law Judiciary)が存在し、各種セミナーや教材を提供している<sup>124)</sup>。

さらに、連邦政府内のALJおよびその退任者によって構成される団体として連邦ALJ会議(Federal Administrative Law Judges Conference)<sup>125)</sup>が存在し、ここでもALJに向けたセミナーが開講されているようである。

社会保障庁のALJが構成している団体として、ALJ協会(Association of Administrative Law Judge)もある<sup>126)</sup>。

### (c) ALJの手引書

ALJが任務遂行する上での手引(manual)も存在している。このうち、マリンス(Morell E. Mullins)教授の手によるものは版を重ねて現在、第3版となっている<sup>127)</sup>。

この手引では、ヒアリング前の協議と和解、ディスカバリ、ヒアリング、手続指揮の技術、裁決、といったALJの活動の局面ごとに各章が充てられ、それぞれに関わる制定法、規則、裁判例などがあげられつつ説明がなされている。章によっては用語法、単語の選択についての助言もなされている。巻末には様式、裁決書の作成例などが掲載されており、加えて関連する文献リストも掲載されている<sup>128)</sup>。

また、ALJの活動の諸局面のうち、特に裁決書の執筆の際の技術のみを扱うフロスト(Michael H. Frost)、ベイトマン(Paul Bateman)両教授による手引書<sup>129)</sup>もある。

裁決書における、事実認定部分の執筆、法律問題の結論部分の執筆、全体の構成、効果的な段落法などが説明されている。

## II. 州・地方レベルの ALJ

州におけるヒアリング、およびその主宰者の制度状況は、各州によって様々である。そもそも呼称についても統一的なわけでもない<sup>130)</sup>。このため、各州の状況を網羅的に検討することは困難を極める。そこで以下では、近時における州の ALJ をめぐる全体的な傾向を把握するために、従来から着目されることが多かった、いわゆるセントラルパネルシステム (Central Panel System) をめぐる動向を切り口として見ていくこととする。後に触れるように、詳細については様々かつ相当な差異はあるものの、半数以上の州が、このセントラルパネルシステムを導入しているとされているからである<sup>131)</sup>。また 2010 年には、モデル州行政手続法 (Model State Administrative Procedure Act) の改定が、統一州法委員全国会議 (National Conference of Commissioners on Uniform State Laws) によりなされている。ここでの ALJ に関する規定にも触れることにする。

### A. セントラルパネルの定義と諸タイプ

#### 1. セントラルパネルの定義

セントラルパネルシステムについては、何らかの確固たる定義付けがなされているわけではない。ただしセントラルパネルシステムに関して全国 ALJ 会議は、次のように述べていた。「半数以上の州と、ニューヨーク市、シカゴ市、そしてコロンビア特別区は、ALJ の機能について、その多くの部分を (in large part)、執行府の機関から切り離し、分離された機関に配分している。この分離された機関は、裁決のためだけに設置され、時にセントラルパネルと呼称され、より具体的に、セントラルヒアリング機関 (Central Hearing Agency) (CHA) または行政ヒアリング庁 (Office of Administrative Hearings) (OAH) と呼ばれる」<sup>132)</sup>。

また、セントラルパネルに関してフラナガン (James F. Flanagan) 教授は、「ALJ のセントラルパネルとは、職業的な審判者 (professional adjudicator) が、ヒアリン

グを行う事件に関わる機関から、その管理上独立し、したがって機関の影響から隔てられる組織構造 (cadre) である」<sup>133)</sup>としているが、近年においては、これがいわば定義的に頻繁に引用されているように見える<sup>134)</sup>。いずれにおいても、セントラルパネルについては、他の機関から裁決を行う機関が組織的に分離されていることが本質的な要素とされているといえるだろう<sup>135)</sup>。

しかし、多くの州がこのセントラルパネルシステムを導入しているといえども、これらについては、名称のみならず、その組織上の構造、規模、権限についても、画一的なもの (cookie-cutter) ではない<sup>136)</sup>。したがって、次項でみるセントラルパネルシステムの導入状況の把握についてすら、論者によってばらつきがみられる。

## 2. セントラルパネルの諸タイプ

もっとも、ここにはいくつかのタイプが存在し、これに沿った整理がなされているようである。まず第1に、裁決を行うセントラルパネル機関が、執行府内における<sup>137)</sup>独立機関として設置されるタイプである。このタイプの州として、メリーランド州、ノースカロライナ州、サウスカロライナ州、ワイオミング州の制度があげられている。第2のタイプは、セントラルパネルが、その運営上の必要からある機関の内部に置かれるけれども、その作用に関しては独立的になされるというものである。このタイプとしては、カリフォルニア州、コロラド州、フロリダ州、アイオワ州、ニュージャージー州の制度があげられている。

また、セントラルパネルに属する ALJ が担当する事件との関係で、機関に関係なく各 ALJ に順番に事件が配分されるタイプ (サウスカロライナ州) と、各機関の活動分野に関して有する ALJ の専門性に応じて事件が配分されるタイプ (ノースダコタ州、テキサス州、オレゴン州) に分類されている<sup>138)</sup>。

また、セントラルパネルシステムを導入している州を、その予算計上の方式によって分類、分析する論者もある<sup>139)</sup>。

## B. セントラルパネルシステムの導入状況

### 1. 導入州・都市の増加

アメリカにおけるセントラルパネルシステムの導入状況 (また、導入された年) については、セントラルパネルの理解や、各々のシステムの評価が異なるからか、論者らによって若干のばらつきは見られる。



複数の論者による導入状況に関する記述<sup>140)</sup>によれば、現在の導入状況と運用開始年は以下の通りである<sup>141)</sup>。カリフォルニア州（1945年）、ミズーリ州（1965年）、フロリダ州（1974年）、マサチューセッツ州（1974年）、テネシー州（1974年）、コロラド州（1976年）、ミネソタ州（1976年）、ウィスコンシン州（1978年）、ニュージャージー州（1979年）、ワシントン州（1981年）、アイオワ州（1986年）、ノースカロライナ州（1986年）、ワイオミング州（1987年）、メリーランド州（1990年）、ハワイ州（1990年）、ヴァージニア州（1990年）、ノースダコタ州（1991年）、テキサス州（1991年）、サウスカロライナ州（1993年）、アリゾナ州（1995年）、ジョージア州（1995年）、ルイジアナ州（1996年）、カンザス州（1997年）、アラバマ州（1998年）、ケンタッキー州（1998年）、ミシガン州（1999年）、オレゴン州（2000年）、アラスカ州（2004年）<sup>142)</sup>。

また州以外にも、ニューヨーク市（1979年）、シカゴ市（1997年）と、コロンビア特別区（2001年）もシステムを導入している。

以上の導入状況を見ると、90年代以降のシステムの導入例が目につくように、この時期は、セントラルパネルムーブメント（Central Panel Movement）の加速期としての評価が与えられている<sup>143)</sup>。また、こうしたセントラルパネルムーブメントの加速は、導入する州・都市の増大だけではない。すでに導入を果たしている州も、近時において、その拡充傾向を示している。

## 2. 近年の拡充傾向

諸州・都市のセントラルパネルシステムは、その政府の全ての活動分野・事項に関するヒアリングを対象にするとは限らない。また、対象とする分野であっても、機関の長がヒアリングを主宰することも可能とされているほか、セントラルパネル機関に属するALJ以外のALJにヒアリングの主宰を求めることが認められている州もある。いわゆるセントラルパネルの任意管轄である<sup>144)</sup>。近時においては、この対象とする事項・管轄が拡大し、セントラルパネル機関のALJによるヒアリングがなされる局面が増加している。また、これによるセントラルパネル機関の組織規模の増大の動きもみられる。

例えば、カリフォルニア州の行政ヒアリング庁（The Office of Hearings）では、2005年から障害者教育保障法（Individual Disabilities in Education Act）に関するヒアリングを扱うこととなり、これに伴い、同庁の組織規模は倍になった。またミシガン州

でも 2005 年の知事命令 (Executive Order) により、6 つの機関が州行政ヒアリング規則策定庁 (State Office of Administrative Hearings and Rules) に統合するとともに、管轄するヒアリングの種類、数を増加させている。さらにオレゴン州でも、法改正により総務長官 (Secretary of State) によるヒアリングを、行政ヒアリング庁に移管させた<sup>145)</sup>。

他方、法改正などによらずに、機関が自発的にセントラルパネル機関にヒアリングの主宰を行ってもらおうべく、交渉をもちかける例も見られるようである。例えば、ノースダコタ州では、セントラルパネル機関である行政ヒアリング庁に、その創設間もなくから、その管轄に含まれない機関がヒアリングの依頼を行うようになり、こうした運用の下に、実際のヒアリング件数を増加させている<sup>146)</sup>。同様の運用は、追って紹介するルイジアナ州のほか、ワイオミング州でも見られるようである<sup>147)</sup>。

### C. セントラルパネルシステムの長短所

各州・都市のセントラルパネルシステムの差異を考えると、その長短所を一概に述べることには慎重であるべきかもしれないが、このシステムに向けられる批判としては、コスト、各機関の専門性が損なわれること等が挙げられるようである<sup>148)</sup>。

まず新たな組織を用意し、運用することによるコストである。これに対しては、むしろセントラルパネルシステムを導入したほうが、省庁横断的に事件を柔軟に配分することが可能になることからコストを削減できるという反論がなされている<sup>149)</sup>。もっとも、これは必ずしも比較評価が難しい問題のようにも思われるし、具体的な対象事項の設定の仕方によっても評価は変わってくるかもしれない。また、各州の地理的社会的環境によっても評価は変わってくる可能性もあろう。現にこのシステムの長所として、コスト削減を挙げる論者も見られる<sup>150)</sup>。

次に、各機関が有する専門性が損なわれるという批判である。実際の運用を見ると、後に見るルイジアナ州を含めて、事件の配分に関しては、各 ALJ の一定分野の専門性を考慮する州も存在するようである。また、近時の各機関の側からセントラルパネル機関に事件を持ち込む傾向からは、各機関は自身の専門性が損なわれるものとは考えていないとみることも可能かもしれない<sup>151)</sup>。

これに対して、セントラルパネルシステムの長所として、手続、判断の公正に加えて、当事者にこうした公正さを認知させる利点が挙げられることもある<sup>152)</sup>。ヒアリン

グの公正性に関する当事者の受け止め（あるいは、当事者にとってのヒアリングの公正「らしさ」）については、セントラルパネルによるヒアリングのほうが、より公正だと認知される調査結果を示す論者もある<sup>153)</sup>。

#### D. 2010年モデル州行政手続法

上記のような、各州・都市のセントラルパネルの導入には、1981年のモデル州行政手続法でセントラルパネルに関する規定が用意されたことが背景要因の1つとして存在する。

その後も、州・都市へ向けてセントラルパネルシステムの枠組みを示す動きが見られる。こうした動きの例の1つとしては、1997年にアメリカ法律家協会(American Bar Association)が採択した、全15条項からなる、モデルセントラルパネル機関設置法(MODEL ACT CREATING A STATE CENTRAL PANEL HEARING AGENCY)<sup>154)</sup>がある。そして、このモデルセントラルパネル機関設置法が反映された形で、2010年にモデル州行政手続法の改定がなされた<sup>155)</sup>。

ここにおいては、全8編のうちの1つ(第6編)が、セントラルパネル機関たる、ヒアリングを担当するALJが所属する組織(Office of Administrative Hearings)に関する編となっている。そしてヒアリングに関しては、機関の長(合議体である場合にはその構成員)、またはこの第6編の組織に所属するALJが主宰しなければならないと規定している(§402.)ため、セントラルパネル機関に属しないALJにヒアリングを主宰してもらうことはできなくなっている<sup>156)</sup>。このALJによりヒアリングが行われる場合には、各機関は特定のALJを拒否できないものとされる(§605(b).)。

この第6編に置かれる諸条項の下では、ALJが所属する組織は、執行府内に設置され(§601(b).)、その長には、首席ALJ(Chief Administrative Law Judge)が就くものとされている(§602(a))。首席ALJは、一定の任期について知事等が任命することが予定されているが、再任も可能とされる。また任期中には、正当な理由によらない限り罷免されない(§602.)。

首席ALJの任命に際しては、当該州における弁護士活動を少なくとも5年間行った経験と行政法に関する経験が要件とされている(§602(c).)。首席ALJは組織の監督と管理(supervise and manage)を行う任務を負い、事件を所属する各ALJに配分することも首席ALJによってなされる。ヒアリングの手続に関する規則も首席ALJ

が決定することになっている（§ 604(6).）。

また首席 ALJ は、各 ALJ の決定に係る独立性を保障しなければならないこととされるが、他方で、各 ALJ の裁決の質を測定（monitor the quality of adjudication）し、行為ないし能力に関する一定の基準を満たさない ALJ に対して、州の能力主義に関する法律の定めに従って不利益処分を科しうることも規定されている。この他、各 ALJ の研修や ALJ の行為準則（code of conduct）を設定することとされている（§ 604.）。

他方、この組織内に所属する ALJ については、次のように規定されている。各 ALJ は各州の能力主義に基づき制度の下に、首席 ALJ により任用されるものとされ、当該州における弁護士としての一定期間（3 年）の経験が要件とされている（§ 603(a),(b).）。各 ALJ は、首席 ALJ の監督に服し、能力主義に関する法律の定めに従って不利益処分が科されうるが、人員削減によるものを除き、正当な理由がなければ罷免されない（§ 603(d).）。

この ALJ が決定を行う場合には、各機関が機関の最終決定を行うことを授権している場合には、ALJ による決定が終局性を有することとされている（§ 606(a).）。

1997 年のモデルセントラルパネル機関設置法に対しては、セントラルパネルシステムの実施に対して枠組みを与えるという評価<sup>157)</sup>や、諸州や都市に対して、さらに導入を促すランドマークという見方<sup>158)</sup>も示されている。1981 年モデル州行政手続法が複数の州に影響を与えたということもあり、1997 年モデル法をもとにした 2010 年モデル州行政手続法がもたらす影響も注目される。

また特に、機関が最終決定権を授権することにより、ALJ の判断が終局的なものになるとの規定は、いくつかの州において近時、ALJ の判断に対する機関の審査権が制限される傾向が存在するとの指摘<sup>159)</sup>もあり、このこととの関わりでも興味深い。

## E. セントラルパネルシステムの運用状況

### 1. 統計データ

目下の各州・都市等のセントラルパネルシステムの制度主体、状況は様々であり、また各運用状況に関する情報が、何らかの形で整理されているわけでもない。したがって、セントラルパネルシステムの評価、特に比較評価は困難だとされている<sup>160)</sup>。こうした中で、ルイジアナ州のセントラルパネル機関である行政法局（The Division of Administrative Law）は、自州を含む 24 州に係る一定のデータを集めており、現在

における最新のデータとしては、2010年のものを集計している<sup>161)</sup>。以下では、このデータを紹介する。

このデータには、州によってはいくつかの数値情報がない（unavailable/not tracked）項目も存在するが、各州の予算、受付事件数、ALJの人員数、ALJを除くスタッフの人員数、裁決数などの数値が含まれている。各州の規模に加えて、各州のセントラルパネル機関の対象分野・事項にも違いがあるので、事件数や裁決数について非常に大きな差が存在している。例えば、諸セントラルパネル機関が最も多くの事件数を扱っているミシガン州では、202,500件の裁決を行っている。したがって、予算額も25,402,100ドルと大きな額になっている。これに対してノースダコタ州では、年間の裁決数は166件で、予算額も749,356ドルとなっている。両州の間のセントラルパネル機関の予算額には約34倍の開きがある。

ALJ1名当たりのヒアリング実施数（Average Hearings Caseload per ALJ yearly）の24州の平均は、年間546件となっている。2009年の数値は495件<sup>162)</sup>、2008年の数値は477件<sup>163)</sup>であった。いちおうの増加傾向を指摘することができる<sup>164)</sup>。

	2008年	2009年	2010年
ALJ1名当たりのヒアリング件数(24州の平均)	477件	495件	546件
ヒアリング1件当たりのコスト(24州の平均)	1,654ドル	1,527ドル	1,263ドル

他方、ヒアリング1件当たりのコスト（Cost per Hearing：予算額/ヒアリング実施数）の24州における平均額は1,263ドルとなっている。

もともと、これらのALJ1名当たり、およびヒアリング実施数1件当たりの数値についても、各州において相当な差が存在する。例えばALJ1名当たりのヒアリングについて見てみると、ノースダコタ州では、5名のALJが166件のヒアリングを実施しており、1名当たり年間37件のヒアリングを実施した計算になる。これに対して、サウスカロライナ州では、6名のALJが6,813件ものヒアリングを実施していて、1名当たりの年間件数は1,136件ということになる。

また、ジョージア州のヒアリング1件当たりのコストは、96ドルであり、平均に比して非常に小さな数値になっている。

このように、セントラルパネルシステムの運用状況についての包括的な検討は困難

である。今後、各州のヒアリング機関が扱う対象事項や、その性質、また、そもそも当該州でヒアリングを要するとされる決定がどのようなものであるか等も含めて、検討が必要になってくるだろうが、本調査ではこの検討は行い得なかった<sup>165)</sup>。

## 2. ルイジアナ州における運用

具体的な州の ALJ、セントラルパネルシステムの状況についても若干触れることにしよう。以下では、ルイジアナ州を対象にその状況を紹介する。

### (a) ルイジアナ州行政法庁

ルイジアナ州のセントラルパネル機関は、行政法庁 (Division of Administrative Law : 以下「DAL」という) と呼ばれ、1996 年に創設された。

DAL が扱う対象事項については、労働省、農業関連事件、各合議制機関に関するヒアリングは除外されている。また、天然資源省に関するヒアリングは、その一部が範囲外とされている<sup>166)</sup>。もっとも近年においては、DAL が対象としない事案についても、特殊な事案や新しい法律に関わる事件については、DAL 内の ALJ との間で協定を締結し、DAL によってヒアリングを行ってもらうことがあり、この運用に合わせて法改正もなされたという<sup>167)</sup>。

DAL の長は、「ディレクター」(director)<sup>168)</sup>といわれる。DAL のディレクターは、ヒアリングを実際に行うことはなく、管理的な作用のみを行う。この点で、首席 ALJ という位置付けではない。DAL のディレクターは、上院の承認を得て、知事が任命する。任期は 6 年で、再任に関する制限は存在しない。知事の任期は 4 年であり、ディレクターの独立性を維持するために、意図的にこの任期と異なるようにしたものであるという。ディレクターとなる要件は、ルイジアナ州の弁護士であり、かつ任命時まで同州での弁護士経験を 5 年以上行っていることとされている。また、利益相反を生じさせないために、兼職等が禁止されている<sup>169)</sup>。

ディレクターは、ヒアリング手続の向上のために、ALJ の能力 (competence)、生産性 (productivity)、態度 (demeanor) に関する評価を行うこともとされている<sup>170)</sup>。特徴的なしくみとして、この評価のためにディレクターは、ヒアリングの当事者や代理人から無作為に抽出した者に対して、意見を求めることもとされている<sup>171)</sup>。

オフィスの場所は、ALJ が常駐しているのは、州都バトンルージュのほか 2 都市であり、この他 6 都市にヒアリング室が存在している<sup>172)</sup>。

DAL の予算は、一般財源によって行われているとともに、これに加えて、DAL に

よるヒアリング利用の時間に応じた利用機関の負担分を、基金を通じて受け取ることになっている。DAL に属する ALJ は、ヒアリングの際に要した時間を対象機関ごとに全て記録しており、会計年度ごとに集計される。この合計時間に応じた支払を DAL は基金から受け、各利用機関は翌年度に基金に対して、ヒアリングに要した時間に応じた金額の支払いを行う<sup>173)</sup>。

運用に関しては、毎年の短期計画と 5 年間の長期計画が策定される。運用状況については、毎年公表される。公表される基本的な項目は、ヒアリング申立数、ヒアリング実施数、裁決数、和解数、ヒアリング 1 件当たりのコスト、ALJ1 名当たりのヒアリング実施数といった数値<sup>174)</sup>のほか、事件で要した日数、ヒアリングに要した平均時間、等である<sup>175)</sup>。

DAL 内には書記官室 (clerk's office) が設置されており、各機関からの事案の受付や告知の送付等の諸事務を行う。また、ヒアリングの時間、場所、担当 ALJ の調整についても、この書記官室の指揮の下になされるという。ヒアリングのスケジュールの際に考慮されるのは、事案の複雑さや、それに応じた裁決までに要するであろう日数、事案で要求される専門性とこれに沿う ALJ、ALJ ごとの実地検分のための出張をはじめとした負担の均等、等であるという<sup>176)</sup>。

#### (b) DAL 内の ALJ

DAL の ALJ は、ディレクターにより任命される。任命されるとその ALJ は DAL の職員となり、外部との間で雇用契約を締結することは禁じられる。2010 年における ALJ の人員数は 15 名である。

DAL の ALJ となる要件は、ルイジアナ州民であり、かつ少なくとも 5 年間の弁護士経験を有していることである。DAL が新たに創設された際には、他省から異動してきた ALJ の中には弁護士ではない者も数名あったとのことであるが、ほとんどの ALJ は 10 年から 20 年の弁護士経験を有しているという。

ALJ の選考手続は、以下のようになっている。州の人事省 (Department of Civil Service) が一定の期限を設定して募集を行い、同省の職員が形式的な審査を行う。その上で出願者のリストを DAL の審査官に送る。DAL で行われる考査は、筆記試験 (writing sample)、面接試験、裁決書作成試験、検索等をはじめとしたコンピューターの技能試験ということである。これに加えて、経歴、推薦書、弁護士活動の状況、懲戒処分の有無等が審査される。

さらに、ALJとして任用されて以降も、ALJに対しては各種の研修がなされるという。こうした研修の中には、全国ALJ協会のセミナーへの参加や、全国司法大学(National Judicial College)への派遣も含まれる。研修は定例的に行われるもののほか、新たな制定法の制定や、DALが扱う対象事項が拡大することにより、ALJにとって新たに扱うべき対象分野が生じた際に重点的に行われる<sup>177)</sup>。

DALのALJは、ルイジアナ州法曹行為準則(Louisiana State Bar Code of Professional Conduct)に加え、DALが策定したALJ行為準則(Code of Judicial Conduct for Administrative Law Judges)によって規律される。これに加えて、ルイジアナ州公務員行為倫理(Louisiana Code of Governmental Ethics)の下にも置かれる。

また各ALJは、少なくとも毎年1回、ディレクターによる業績評価を受けることが規定されている。ここでは、スケジュールに沿った実行力、当事者と代理人や証人に対する注意力、法的知識、和解の技術等が評価される。もっとも、何らかの事案に関する裁決の内容自体が評価されることはない<sup>178)</sup>。



1) 参照、常岡孝好「行政手続法改正法案の検討」ジュリスト 1371号(2009年)20頁。特に、事前行政手続と行政不服審査手続の目的の共通、両者の密接な関係を強調する38頁以下を参照。

2) 小高剛「聴聞審理官の機能について」立命館法学 35号(1960年)37頁、清水睦「行政審査官」鶴飼信成編『行政手続の研究』(有信堂、1961年)125頁、成田頼明『行政手続の比較研究』(第一法規、1981年)278頁以下(外間寛)、中川政直「行政審判官論」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系7』(有斐閣、1985年)、宇賀克也「アメリカの行政手続とその主宰者」同『行政手続・情報公開』(有斐閣、1999年)90頁(初出1999年)〔「宇賀①」として引用する〕、宇賀克也『アメリカ行政法[第2版]』(弘文堂、2000年)121頁〔「宇賀②」として引用する〕、簡玉聰「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)」名法 191号(2002年)37頁・192号(2002年)45頁、簡玉聰「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)(二・完)」名法 194号(2002年)59頁・197号(2002年)43頁、大橋真由美『行政紛争解決の現代的構造』(弘文堂、2005年)133頁以下、など。特に本調査が重点的に調査を行った事項については、宇賀克也教授の研究と密接に関連する。

3) 5 U.S.C. § 556(b).

4) 5 U.S.C. § 557(b).

5) See, e.g., Harold Levinson, *The Status of Administrative Judge*, 38 AM. J. OF COMP. LAW 523, 526 (1990).

6) 5 U.S.C. § 556(b).

7) 宇賀②前掲注 2)書 122頁。

8) 5 U.S.C. § 556(c).

9) Morell E. Mullins, *Manual for Administrative Law Judges*, 23 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDGES 1, 8-9 (2004). 他方、(6)-(8)号の代替的な紛争解決に関連しては、「司法型」の判断という行動様式とは異なるものと把握されているが、局面によっては、ALJが代替的な紛争解決においても適しているとの指摘や、他面で、ALJが代替的な紛争解決制度について理解を深め、交渉の能力を高めておくことで、正式のヒアリング手続の任務においても事件解決の時間短縮などが見込める等の利点があるため、

代替的な紛争解決に関する能力の重要性が高まっていると指摘されている。*Id.* at 9, 10-11, 21. 行政紛争解決法のしくみの概要については、参照、大橋前掲注 2)書 212 頁以下。

10) 5 U.S.C. § 3105.

11) 5 C.F.R. § 930.201(e)(1).

12) 5 C.F.R. § 930.201(d).

13) 5 U.S.C. § 1104(a)(2).

14) 5 C.F.R. § 930.204(a).

15) *See* 5 C.F.R. § 930.201(e)(3).

16) 試験に際して OPM が規則改正をすることなく柔軟な実施を行うことを可能にするために、2007 年には OPM 規則における試験に関する文言が簡素化され、各試験ごとの発表で具体的な実施要領を決定することが可能になった。*See* 72 Fed. Reg. 12,947, 12,950-51 (March 20, 2007).

17) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-10-14, RESULTS-ORIENTED CULTURES: OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT SHOULD REVIEW ADMINISTRATIVE LAW JUDGE PROGRAM TO IMPROVE HIRING AND PERFORMANCE MANAGEMENT 2 (2010).

18) 5 C.F.R. § 930.203.

19) 宇賀①前掲注 2)書 111 頁以下、宇賀②前掲注 2)書 131 頁以下。

20) 宇賀①前掲注 2)書 111-12 頁。また参照、大橋前掲注 2)書 149-50 頁。

21) 2009 U. S. OFF. OF PERS. MRGM. ALJ ANNOUNCEMENT ( Job Announcement Number : 2009ALJ-134575) [hereinafter OFF. OF PERS. MRGM., *2009 ALJ ANNOUNCEMENT* ] reprinted in BARBARA A. ADAMS & ELIZABETH JUGE, ROADMAP TO BECOMING AN ADMINISTRATIVE LAW JUDGE 86 (2011). 同書は、この 2009 年の試験をもとに、ALJ の志願者を対象に試験への対策方法を示すものである。学術的な性格は希薄であるため、その内容の参照については慎重さが要求されるかもしれないが、本稿においては同書も参照している。なお類似の文献としては、THE ALJ HANDBOOK が存在するが、同書は第 3 版(1997)以降出版されていないようである。なお、筆者はこの THE ALJ HANDBOOK の第 2 版 (1994) は参照しているが、第 3 版は入手することができなかった。

22) <http://www.usajobs.gov/>

23) <https://applicationmanager.gov/>

24) このため、通常は 2 週間ほどの出願期間が設定されるようであるが、実際の出願期間は非常に短く、この 2009 年の試験の際には上限が 900 名と設定され、募集から間もなくこの上限に達したため、出願可能だった期間は 48 時間に満たなかったという

(*See ADAMS & JUGE, supra note 21, at 4.*)。2007 年に行われた試験においても同様 (締め切り日より 10 日も早く出願者上限に達した) であったようであり、こうした出願制度のあり方に関しては、訴訟においても争われている。*See Association of Administrative Law Judges v. United Office of Personnel Management, 640 F.Supp. 2d 66, 68-69 (D.D.C. 2009).*

25) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra note 21, at 88.*

26) この要件部分に関する OPM による簡潔な説明は、*See U.S. OFF. OF PERS. MGMT., QUALIFICATION STANDARD FOR ADMINISTRATIVE LAW JUDGE POSITIONS at http://www.opm.gov/qualifications/alj/alj.asp (last visited Mar. 30, 2012).*

27) 参照、宇賀①前掲注 2)書 111 頁。

28) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra note 21, at 88-89.* 軍隊内での一定の法務官としての経験は、要求を満たす経験に含まれると説明されている。*Id. at 89.*

29) *See 72 Fed. Reg. 12,947, 12,948 (March 20, 2007).*

30) *Id.*

31) 73 Fed. Reg. 41,235, 41,236 (July 18, 2008).

32) 5 C.F.R. § 930.204(b).

33) 5 C.F.R. § 930.204(a). 各州の関連規定については、*See David J. Agatstein, Active Bar Membership October 15, 2007 Federal Administrative Law Judges: A Critique of the "Active" Bar Membership Regulation, 27 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDICIARY 496, 525-46 (2007).*

34) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra note 21, at 90.*

35) *Id.* なお、後述するとおり、退役軍人に対しては優遇措置が用意されているが、この第 1 次試験の通過判定の段階で優遇措置が適用される。*Id. at 91.*

36) *Id.* at 106-09. 各能力は以下のように、より詳細に定義づけられている。OPM が ALJ にとって必要と考えている能力を端的に示すものと考えられるので、やや長くなるが定義を示しておく。

**意思決定能力**：適切な広い見識に基づく客観的かつ適時の決定を行う。決定の影響と結果の理解。不確定な状況下においても、目的の達成のために専心する。

Makes sound, well-informed, objective, and timely decisions; perceives the impact and implications of decisions; commits to action, even in uncertain situations, to accomplish goals.

**対人能力**：他者に対して理解、友好、厚意、機転、思いやり、配慮、礼儀を示す。他者との関係を維持、展開する。気難しく、強情、非友好的あるいは苦悩にある者に効果的に対応する。多様な背景や異なる状況に出自を有する者たちと適応する。文化的多様性、人種、ジェンダー、身体障害その他の個人の差異に敏感である。

Shows understanding, friendliness, courtesy, tact, empathy, concern, and politeness to others; develops and maintains effective relationships with others; deals effectively with individuals who are difficult, assertive, hostile, or distressed; relates well to people from varied backgrounds and different situations; is sensitive to cultural diversity, race gender, disabilities, and other individual differences.

**口頭伝達能力**：情報（例えば、結論、論拠、概念または事実）を他の個人または集団に効果的に表現し、聞き手と情報の性格（例えば、専門的、慎重に扱うべき、物議を醸す）を考慮する。口頭説明を明確かつ説得的に行う。他者の発言を傾聴し、言語以外のしぐさに注意し適切に反応する。

Expresses information (for example, conclusions, rationale, ideas or facts)

to individuals or groups effectively, taking into account the audience and nature of the information (for example, technical, sensitive, controversial); makes clear and convincing oral presentations; listens to others, attends to nonverbal cues, and responds appropriately.

**文書執筆能力**：正確な英文法、句読法、スペリングを理解して用いる。情報（例えば、事実、概念または意図）を、簡潔かつ系統的に文書で伝達する。対象とする相手にとって適切に、技術的な事項が含まれる情報を示す書面を作成する

Recognizes and uses correct English grammar, punctuation, and spelling;

communicates information (for example, facts, ideas, or messages) in writing in a succinct and organized manner; produces written information, which may include technical material, that is appropriate for the intended audience.

**司法的分析能力**：技術的な事項を含む全ての証拠を分析、評価、衡量する。事件にとって適切に、争点を明確化し、事実認定を行い、法律問題を結論づける。結論の根拠を明確に示す。

Analyzes, evaluates and weighs all evidence, including technical subject matter; defines issues and makes findings of fact and conclusions of law, which are appropriate to the case; clearly articulates the basis for the outcome.

**司法運営能力**：法、審理、証拠に関する規範と手続を理解し適用する。協議会、ヒアリング、会議を、敏感性、交渉性、公平性をもって主宰し、これに関与し、促進する。完全で公正な記録を詳密にする（例えば、適切な場面で、素人にしろ専門家にしろ証人への尋問その他の手段により事実を顕在化させる）。両当事者に対して陳述の機会を与える。他者とともに相互に受け入れうる解決を探る。

Knows and applies legal, trial, and evidentiary rules and procedures; presides at, participates in, and/or facilitates conferences, hearings, and meetings with sensitivity, diplomacy and impartiality; develops a full and fair record (for example, elicits facts, when appropriate, by examining lay and expert witnesses and by other means); gives all sides a fair opportunity to be heard; works with others to find mutually acceptable solutions.

*Id.*

これらの定義づけをみると、第1次試験で審査される能力のうち、意思決定能力、対人能力、口頭伝達能力、文書執筆能力に関しては、他の政府職員の任用に際して審査される能力とも一定程度重なりあっているようにも思われる。ALJに対して固有に求められる能力は、司法的分析能力と司法運営能力になるだろうか。

37) *Id.* at 103.

OPMの発表では、実際には問われない能力である「法的推論」(reasoning)を審査する場合を用いて、2つの記載例を示している。記載例は以下のようになっている。

概要：「委員会が業界の行動に影響を与えることを望んでいたが、委員会は当該業界へ

の規制管轄権はないと考えていた」

経験：「取引規制に係る規則案に対する委員会見解に関して、最高裁判決の結果として、従来は委員会の管轄範囲外と考えられていた領域に対して、規制を正当化するのに援用可能な3つの新たな法理論を構築した。私は、委員会の「商業に関する」管轄権について検討を行うあらゆる判決を、関連機関についての膨大な数の判決も合わせて検索、分析した。そして、通常は機関の管轄範囲外と考えられてきた領域における委員会の活動を支持する合理的な法的論拠を示した。委員長からは、私の取組みへの謝意を示す手紙を受けた。」

概要：「XYZ ソフトウェア社でビジネスマネージャーとして勤務していた際に、毎4半期末に、同社の業績データを分析した」

経験：「ビジネスマネージャーとして、私は、同社の継続的な業績評価と目標設定を行う基礎である業績データの分析の任に当たった。各4半期において私は、リソースの状況を測定し、データの傾向を把握し、投資収益率を測定するためにデータを評価した。リソース状況の測定のために私は、予算配分との関連で支出を精査し、今後配置を要する従業員数を推計した。現在の進展状況を示し、将来の目標設定を行うための業績データの傾向を分析した。新たな取扱品目に係る投資収益率の設定のために、私は複雑な費用便益分析を行った。さらに、同社の戦略上、経営上の目標達成に向けた進展状況を測定するために、同社の財務指標やその他の業績指標を検証した。私の毎4半期の分析の結果は、シニアマネージャーへの包括報告書の基礎となった。私の構築した毎4半期の業績データの評価システムは、現在でも同社で使用されている。」

*Id.* at 105-06.

38) *Id.* at 90.

39) *Id.* ここでは、事案や関係法令集が受験者に対して貸与されるという。ADAMS & JUGE, *supra* note 21, at 55.

40) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra* note 21, at 90.

41) ADAMS & JUGE, *supra* note 21, at 56-57.

42) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra* note 21, at 91.

出願に係る2要件は「最小限の要件」(minimum qualification requirement)とされ

ている。See, e.g., *id.* at 102. もっとも、最終順位はA～Cの3パートの得点をもとにすると説明されつつも、評価の根拠 (Basis for Rating) の欄には、上記の3パートの試験の得点と並んで、出願要件の審査にも用いられる質問回答票と履歴書が併記される形になっている。*Id.* at 90.

43) 宇賀①前掲注 2)書 111-12 頁。THE ALJ HANDBOOK (2d ed.) , *supra* note 21, at 14.

44) ADAMS & JUGE, *supra* note 21, at 4-5.

45) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra* note 21, at 91.

46) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* note 17, at 8.

47) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra* note 21, at 91, 96. 宇賀②前掲注 2)書 132-33 頁。

48) *E.g.*, *Meeker v. Merit Sys. Prot. Bd.*, 319 F.3d 1368(Fed. Cir. 2003).

49) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra* note 21, at 91.

50) *Id.* at 92. なお、この任用者選択の局面においても、退役軍人は優遇措置を受ける。*See id.* 上位から3名の候補者が示されるという制度は、ALJに限らず、競争試験の結果に基づく任用候補者の選出方法の原則的なルールとされている。5 U.S.C. § 3318(a). また参照、宇賀②前掲注 2)書 133 頁。

51) 5 C.F.R. § 930.204(a).

52) 宇賀①前掲注 2)書 112 頁。

53) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* note 17, at 9.

54) OFF. OF PERS. MRGM., 2009 ALJ ANNOUNCEMENT, *supra* note 21, at 92.

55) 5 C.F.R. § § 201.204(d),930.207(b).

56) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* note 17, at 9-11. こうした主張に類似する、当該機関が有資格者リストのデータベースを利用できるようにして、リストの幅広い範囲から任用者を選択可能にすべきこと等が、すでに主張されてもいた。*See ADMIN. CONF. OF THE UNITED STATES, RECOMMENDATION 92-7 13 (1992).*

57) 中川丈久「アメリカ調査結果」

(独占禁止法基本問題懇談会 (第13回 (平成18年6月19日) 資料)

([http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng\\_13th/mtng\\_13-3.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_13th/mtng_13-3.pdf) (最

終 閱 覧 日 2012 年 3 月 30 日 ) ) ) 16 頁、 お よ び 当 日 の 議 事 録  
( [http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng\\_13th/minutes\\_13th.pdf](http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/mtng_13th/minutes_13th.pdf)  
( 最 終 閱 覧 日 2012 年 3 月 30 日 ) ) 35 頁 にお け る 中 川 発 言 を 参 照 。 こ こ で は、 後 に 述  
べ る、 他 機 関 で ALJ を 務 め て い る 者 を 任 用 す る 例 が あ げ ら れ て い る が、 こ れ も 各 機 関  
に は 候 補 者 の リ ス ト か ら の 抽 出、 指 定 が 認 め ら れ て い な い こ と に 起 因 す る も の と い え  
る。

58) VANESSA K. BURROWS, CONG. RESEARCH SERV., RL34607,  
ADMINISTRATIVE LAW JUDGES: AN OVERVIEW, 6 (2010).

59) *Id.* at 4-6. 宇賀②前掲注 2)書 133 頁以下。

60) BURROWS, *supra* note 58, at 6.

61) Administrative Law Judge Examination Announcement No. 318 (amended  
June 1996) IV-E.

62) この制度については、参照、宇賀②前掲注 2)書 135 頁。実際上は、この特別の考  
慮は、同一順位の候補者の中で当該経験を有する有資格者を優先的に候補者リストに  
掲載する、という形で運用されたようである。BURROWS, *supra* note 58, at 6.

63) *Id.*

64) 政府説明責任局も、社会保障庁と保健・社会福祉省を対象とした調査をもとに、  
今後の ALJ の試験制度において、各機関に一層の柔軟な任用を行うことができるよう  
にすることが必要であるかどうか、今後の OPM が対処すべき論点になるとしてい  
る (U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* note 17, at 26.)

65) <http://www.fedscope.opm.gov/employment.asp>

66) この点に関しては、退役軍人に対する優遇制度が、女性が ALJ の職に就くことを  
阻害するとして批判が見られることが指摘されていた。参照、宇賀①前掲注 2)書 130  
頁注 93、宇賀②前掲注 2)書 133 頁。

67) 宇賀②40 頁。

68) なお、プエルトリコを勤務地とする ALJ は、いずれも社会保障庁に所属している。

69) 1998 年以前の ALJ の所属機関別の人員に関しては、宇賀②前掲注 2)書 139 頁以  
下を参照。もっとも、本稿が用いたデータベースの数値と宇賀教授が分析に用いた数  
値との間では、若干のずれが存在していた。カウントの方法や定義づけ等の差異によ  
るものかもしれない。いずれにしろ、このため、本稿の数値は宇賀教授の数値と接続



的なものとはいえないことにご留意いただきたい。

70) 大橋前掲注 2)書 138 頁。社会保障庁の ALJ 増大とその背景のヒアリング件数の増大については、簡玉聰「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)」名法 192 号 (2002 年) 47 頁以下を参照。もつとも他方で、1999 年以降の時期においては、社会保障庁以外の機関でも全体としては ALJ の任用数をわずかながら増加させていることも興味深い。すなわち、1999 年以降の ALJ の増加分の 407 名のうち、社会保障庁によるものは 371 名であるから、社会保障庁以外の機関で ALJ の任用数を 36 名増加させていることになる。期間内に新たな省が創設されていることや、特定の年度に目立って数値を増加させている機関が存在している (例えば、2005 年の健康福祉省や、2010 年の鉱山安全衛生審査委員会など) ので、すでに指摘されている、社会保障庁以外の ALJ の継続的な減少傾向を覆す事象と評価することはできないが、この時期の数値の変化に関しては、制定法の改正、政府機構の改革や権限の移動など、その背景要因について、さらに検討が必要とされよう。また、1999 年から 2003 年にかけて、OPM は、退役軍人に対する優遇措置が訴訟で争われていたこととの関係で、ALJ の雇用に関する手続を停止していたという。BURROWS, *supra* note 58, at 3. このことも、各機関の ALJ の任用数に影響を与えている可能性がある。

71) 5 U.S.C. § 3301.

72) 5 C.F.R. § 930.207(c). ただし、OPM の承認によりこの日数を超えることは可能とされている。Id. § 930.206(d).

73) 5 U.S.C. § 3305.

74) 5 U.S.C. § 3344.

75) 5 C.F.R. § 930.208.

76) Walter J. Brudzinski, *Greater Independence for ALJs Plus Cost Savings for Agencies*, 30 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDICIARY 1, 7-9 (2010).

77) *Id.* at 9-12.

78) *Id.* at 12-13.

79) *Id.* at 14-17. *See also* U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-09-489, COAST GUARD: ADMINISTRATIVE LAW JUDGE PROGRAM CONTAINS ELEMENTS DESIGNED TO FOSTER JUDGES' INDEPENDENCE AND MARINER PROTECTIONS ASSESSED ARE BEING FOLLOWED (2009).

- 80) 宇賀②前掲注 2)書 138 頁注 24、中川前掲注 57)を参照。
- 81) 5 C.F.R. § 930.204(h).
- 82) 5 U.S.C. § 3323(b)(2).
- 83) 5 C.F.R. § 930.209.
- 84) *Id.* § 930.209(d).
- 85) 5 U.S.C. § 554(d)(2).
- 86) 5 C.F.R. § 930.201(f)(3).
- 87) 参照、宇賀①前掲注 2)書 113 頁。
- 88) 5 C.F.R. § 930.204(a).
- 89) 5 U.S.C. § 4301(2)(D).
- 90) 5 C.F.R. § 930.207(a).
- 91) *See* 5 U.S.C. § § 4501-4506.
- 92) 5 C.F.R. § 930.207(a).
- 93) 72 Fed. Reg. 12,947, 12,953 (March 20, 2007).
- 94) 5 U.S.C. § 7521.
- 95) BURROWS, *supra* note 58, at 8. ALJ への不利益処分に関する裁決・裁判例は、  
*See* Mullins, *supra* note 9, at 3 n.11.
- 96) 参照、宇賀①前掲注 2)書 113 頁。
- 97) SSA v. Goodman, 19 M.S.P.R. 321, 328 (1984).
- 98) *Id.* at 331-32.
- 99) *See, e.g.*, ADMIN. CONF. OF THE UNITED STATES, *supra* note 56, at 8-10; James P. Timony, *Performance Evaluation of Federal Administrative Law Judges*, 7 ADMIN. L. J. AM. U. 629 (1994). *See also* Rebecca L Kourlis and Jordan M. Singer, *A Performance Evaluation Program for the Federal Judiciary* 86 DENV. U. L. Rev. 7, 15-16 (2008). 他方、事件の処理数に関連しては、いくつかの機関では、ALJ に対して、事件処理の予定 (timeline) を提出させる運用を行っているようである。  
*See* BURROWS, *supra* note 58, at 9.
- 100) 5 U.S.C. § 7521(b)(B).
- 101) 5 U.S.C. § 3502(a)(4).
- 102) 5 C.F.R. § 930.210(b).

103) 5 C.F.R. § 930.210(c).

104) 5 U.S.C. § 5372(b)(1).

105) また、勤務地に応じた調整もなされる。See U.S. OFF. OF PERS. MGMT., 2011 LOCALITY RATES OF PAY FOR ADMINISTRATIVE LAW JUDGES at [http://www.opm.gov/oca/11tables/html/alj\\_loc.asp](http://www.opm.gov/oca/11tables/html/alj_loc.asp)(last visited Mar. 30, 2012).

106) 5 U.S.C. § 5372(b)(1)(C). 2011年の高位職員報酬表の4級は、155,500ドルであった。See U.S. OFF. OF PERS. MGMT., SALARY TABLE No. 2011-EX at <http://www.opm.gov/oca/11tables/html/ex.asp> (last visited Mar. 30, 2012) .

107) 5 U.S.C. § 5372(b)(1)(A).

108) 5 U.S.C. § 1104.

109) 5 C.F.R. § 930.205(f)(2).

110) 5 C.F.R. § 930.202.

111) 5 C.F.R. § 930.205(c),(g).

112) See 72 Fed. Reg. 12,947, 12,952 (March 20, 2007).

113) 5 C.F.R. § 930.205(j).

114) U.S. OFF. OF PERS. MGMT., SALARY TABLE No. 2011-ALJ at <http://www.opm.gov/oca/11tables/html/alj.asp> (last visited Mar. 30, 2012))

115) U.S. OFF. OF PERS. MGMT., SALARY TABLE No. 2011-GS at <http://www.opm.gov/oca/11tables/html/gs.asp> (last visited Mar. 30, 2012).

116) 1998年のデータによる宇賀①前掲注2)書133頁注124と比較しても、大きなALJの地位に係る変動はみられないといえる。

117) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-96-27, ADMINISTRATIVE LAW JUDGES: COMPARISON OF SEC AND CFTC PROGRAMS 15 (1995). 他方で同報告書は、おそらくはALJ側からの要求があった場合について、少なくとも5年に1回は、どのALJも研修 (training course) に参加していることがうかがわれるとしている。なお、OPMは、各機関がALJに対して、所管分野に関する能力向上のための教育プログラムを継続することを奨励しているようである。Id.

118) ALJの職務に関する補佐体制に関しては、See Russel L. Weaver, *ALJ Support System: Staff Attorneys and Decision Writers*, 16 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDGES 89 (1996). また、証券取引委員会と先物取引委員会のスタッフに関しては、

*See* U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* note 117, at 11-14. これによれば、やや古い数値となるが、1989年度から94年度までの期間における証券取引委員会と商品先物委員会のスタッフは以下の通りである。証券取引委員会では、秘書 (Secretary) が2名、ロークラークが1名 (91年から)、専門補助官 (Paralegal Specialist) が1名 (94年から)。商品先物委員会では、補助法務官 (Attorney-advisor) が2ないし4名 (89年は3名、90年は2名、91年は4名、92年は3名、93年は4名、94年は3名)、法技術専門官 (Legal technician) が2ないし3名 (92年以降が2名)、ロークラークが0ないし2名 (89年は1名、90年は2名、91年は0名、92年以降は1名) である。また商品先物委員会では89年には法務職員 (Legal clerk) が1名置かれていた。全補助スタッフ数は、証券取引委員会では2ないし4名、商品先物委員会では6ないし8名となる。両委員会の各年度ごとの取扱事件数は不明であるが、1989年度から93年度までの期間に証券取引委員会のALJが行った一次的決定は38件、商品先物委員会のALJが行った一次的決定は48件のようである。 *Id.* at 23-25.

119) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* note 17, at 15-17. もっとも、すでに見たとおり、機関によるALJの業績の管理については、その点数化や賞・獎金は禁止されているが、同調査は、これに代わるALJの業績に影響を及ぼす作用として各機関による研修を位置づけているようである。また、国土安全保障庁内の沿岸警備隊は機関として研修を行っているようである。 Brudzinski, *supra* note 76, at 9 n.40. また、すでに見た通り、沿岸警備隊のALJは他機関への派遣されることが少なくないが、派遣される先の機関が所管する分野、手続に関する知識について、特別に研修がなされることもある。 *Id.* at 12-13.

120) *See* <http://www.naalj.org/> (last visited Mar. 30, 2012). アメリカ合衆国のほか、諸外国にも会員がいるようである。

121) *See* <https://naalj.memberclicks.net/recent-conferences> (last visited Mar. 30, 2012) .

122) <http://naalj.editme.com/ALJTrainingResourceGuide> (last visited Mar. 30, 2012)

123) 前掲注 92)の対応箇所を参照。

124)

*See*

[http://www.americanbar.org/groups/judicial/conferences/administrative\\_law\\_judiciary.html](http://www.americanbar.org/groups/judicial/conferences/administrative_law_judiciary.html) (last visited Mar. 30, 2012).

125) See <http://www.faljc.org/> (last visited Mar. 30, 2012).

126) 各団体は、様々な提言も行っている。連邦 ALJ 会議が 2008 年の大統領選挙の際に行った提言として、*See Federal Administrative Law Judges Conference, Advancing the Judicial Independence and Efficiency of the Administrative Judiciary* (2008), reprinted in 29 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDICIARY 94 (2009).

127) Mullins, *supra* note 9. なお第 2 版は、インターネット上でも公開されている (<http://ualr.edu/malj/malj.pdf> (last visited Mar. 30, 2012)).

128) なお、この手引では、機関のヒアリングが ALJ 以外の職員により主宰されている場合があることにも触れる。その上で、こうした職員も、機関内で独立性を認められていることが多く、機関側も独立性を維持しようとする姿勢が見られること、こうした職員と ALJ との間で、その任務に本質的な差異は存在しないことから、ヒアリングについては、ALJ が「モデル」になるものとして、ALJ 以外のヒアリングを主宰する者についても、同手引のほとんどの部分が関連するはずだとしている。*Id.* at 5. ALJ 以外の者によるヒアリングの主宰については、*See John H. Frye, III, Survey of Non-ALJ Hearing Programs in the Federal Government*, 44 ADMIN. L. REV. 261 (1992). *See also* BURROWS *supra* note 58, at 9-11; Federal Administrative Law Judges Conference, *supra* note 126, at 100-04. また参照、大橋前掲注 2)書 137 頁以下、宇賀①前掲注 2)書 116 頁以下。

129) MICHAEL H. FROST & PAUL A. BATEMAN, WRITING DESKBOOK FOR ADMINISTRATIVE JUDGES (2009).

130) 各州のヒアリングの担当者は、ALJ のほか、ヒアリング担当官 (hearing officer)、審査官 (commissioner)、審理官 (examiner)、裁定官 (referee)、判事 (magistrate) などという呼称が用いられているという。James F. Flanagan, *Redefining the Role of the State Administrative Law Judge: Central Panels and Their Impact on State ALJ Authority and Standards of Agency Review*, 54 ADMIN. L. REV. 1355, 1356 n.1 (2002).

131) 州の ALJ に関しては、宇賀①前掲注 2)書 121 頁以下、宇賀②前掲注 2)書 155 頁

以下を参照。

132) Michael Nolan, *State Agency-Based v. Central Panel Jurisdictions: Is There a Deference?*, 29 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDICIARY 1, 23 (2009), *citing* NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDICIARY, <http://www.naalj.org/panel.html> . もっとも、参照先のウェブページは現在削除されていた (2012年3月29日)。

133) Flanagan, *supra* note 130, at 1356.

134) *See, e.g.*, Ann Wise, *Louisiana's Division of Administrative Law: An Independent Administrative Hearings Tribunal*, 68 LA. L. REV. 1169, 1170 (2008); Chris Guthrie, Jeffrey J. Rachlinski & Andrew J. Wistrich, *The "Hidden Judiciary": An Empirical Examination of Executive Branch Justice*, 58 Duke L. J. 1477, 1484 n.29 (2009). また、ALJ が所属する独立した組織を指して、セントラルパネルと呼ぶことも多い。

135) この点では、すでに見た、連邦レベルでの沿岸警備隊の ALJ が他機関に派遣されることにより、派遣先機関のヒアリングを行っている運用は、セントラルパネルシステムの要素である組織機構的な分離と重なる面があるといえる。前掲注 76)-79)の該当箇所を参照。

136) JEFFREY S. LUBBERS, DEVELOPMENTS IN ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY PRACTICE 2008-2009 133 n.33 (2010). 同書は、「裁決を行う機関と、政策の形成 (policymaking) と執行 (enforcement) を行う機関を分離する方式 (method of separating)」としてセントラルパネルの語を用いている。 *Id.*

137) 組織上は執行府内ではないが、ヴァージニア州では、州最高裁判所の事務総長 (Executive Secretary) がヒアリング担当官の名簿リストを管理しており、このリストの中から事務総長の策定した規則の手続に従って当該事件の担当官が決定される制度になっている。VA. CODE ANN. § 2.2-4024. もっとも、論者によってはこれをセントラルパネルシステムとして挙げないものもある。

138) Flanagan, *supra* note 130, at 1356-57 n.2-5. また参照、宇賀①前掲注 2)書 124 頁、宇賀②前掲注 2)書 173 頁以下。

139) Bruce H. Johnson, *Method of Funding Central Panels: The Fiscal, Management, and Policy Implications*, 20 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDGES 301 (2000). 宇賀②前掲注 175 頁以下。

140) John W. Hardwicke, *The Central Panel Movement: A Work in Progress*, 53 ADMIN. L. REV. 419, 441-43 (2001); Allen C. Hoberg, *Administrative Hearings: State Central Panels in the 1990s*, 46 ADMIN. L. REV. 75 (1994); Flanagan, *An Update on Developments in Central Panels and ALJ Final Order Authority*, 38 IND. L. REV. 401, 403 n.13 (2005); Nolan, *supra* note 132, at 23 n.69; 宇賀①前掲注 2)書 123-24 頁。

141) 以下の諸州の中には、論者によっては挙げられていないものもある。

142) ある程度は (to one degree or another)、30 以上の州において、ALJ はセントラルパネルに属しているとする見方もある。Jim Rossi, *Overcoming Parochialism: State Administrative Procedure and Institutional Design*, 53 ADMIN. L. REV. 551, 568 (2001).

143) *See* Michael Asimow, *Recent Developments State Administrative Law Symposium: The Fourth Reform: Introduction to the Administrative Law Review Symposium on State Administrative Law*, 53 ADMIN. L. REV. 395, 398 (2001); Wise, *supra* note 134, at 1174.

144) 参照、宇賀②前掲注 2)書 163 頁以下。

145) *See* LUBBERS, *supra* note 136, at 140-42. *See also* Allen C. Hoberg, *Ten Years Later: The Progress of State Central Panels*, 21 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDGES 235 (2001).

146) *See* Hoberg, *supra* note 135, at 238-41.

147) *See* Flanagan, *supra* note 140, at 406 n.23.

148) *See* John Hardwick and Thomas E. Ewing, *The Central Panel: A Response to Critics*, 24 J. NAT'L ASS'N ADMIN. L. JUDGES 231, 231 (2004). *See also* MALCOLM C. RICH & WAYNE E. BRUCER, *THE CENTRAL PANEL SYSTEM FOR ADMINISTRATIVE LAW JUDGES* 12-14 (1983).

149) *Id.* at 233-37.

150) *See* Flanagan, *supra* note 140, at 402.

151) *Id.* at 406.

152) *Id.* at 402.

153) これは運転免許の取消を対象にした調査の結果であるが、この調査によれば、処

分対象者の受け止め方は、セントラルパネルによるヒアリングについては、非常に公正 (Very Fair) : 12.5%/いくぶん公正 (Somewhat Fair) : 43.8%/あまり公正ではない (Not Very Fair) : 31.3%/全く公正でない (Not Fair at All) : 12.5%、という受け止めであったのに対して、セントラルパネルによらない場合には、非常に公正 : 11.4%/いくぶん公正 : 11.4%/あまり公正ではない : 22.9%/全く公正でない : 54.3%、という受け止められ方であった。このことは、処分機関側の受け止め方についても同様で、セントラルパネルによるヒアリングに対しては、非常に公正 : 7.5%/いくぶん公正 : 17.5%/あまり公正ではない : 55.0%/全く公正でない : 12.5%、という認識が示されているが、セントラルパネルによらないヒアリングでは、非常に公正 : 2.7%/いくぶん公正 : 14.5%/あまり公正ではない : 33.6%/全く公正でない : 49.1%、という数値となっている。Christopher B. McNeil, *Perceptions of Fairness in State Administrative Hearings*, 92 JUDICATURE 160, 162 (2009).

154) MODEL ACT CREATING A STATE CENTRAL PANEL HEARING AGENCY, *reprinted in* Christopher B. McNeil, *The Model Act Create a State Central Hearing Agency: Promises, Practical Problems, and a Proposal for Change*, 53 ADMIN. L. REV. 475 541-49 (2001).

155) REVISED MODEL STATE ADMIN. PROCEDURE ACT, *at* [http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/msapa/2010\\_final.htm](http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/msapa/2010_final.htm) (last visited Mar. 30, 2012).

156) いわゆる強制管轄がとられている。参照、宇賀②前掲注 2)書 163 頁以下。

157) Flanagan, *supra* note 140, at 402.

158) Asimow, *supra* note 143, at 399.

159) Flanagan, *supra* note 130, at 1356; Jim Rossi, *Final, But Often Fallible: Recognizing Problems with ALJ Finality*, 56 ADMIN. L. REV. 53, 54 (2004).

160) LUBBERS, *supra* note 136, at 136.

161) LA. DIV. ADMIN. LAW, 2010 COMPARISON OF STATES WITH CENTRALIZED ADMINISTRATIVE HEARINGS PANELS, *available at* <http://www.adminlaw.state.la.us/docs/2010%20Central%20Panel%20States%20Comparison%20Chart.pdf> (last visit Mar. 30, 2012).

162) LA. DIV. ADMIN. LAW, 2009 COMPARISON OF STATES WITH



CENTRALIZED ADMINISTRATIVE HEARINGS PANELS, *available at* <http://www.adminlaw.state.la.us/docs/2009%20Central%20Panel%20States%20Comparison%20Chart.pdf> (last visited Mar. 30, 2012).

163) LA. DIV. ADMIN. LAW, 2008 COMPARISON OF STATES WITH CENTRALIZED ADMINISTRATIVE HEARINGS PANELS, *available at* <http://www.adminlaw.state.la.us/docs/2008%20Central%20Panel%20States%20Comparison%20Chart.pdf> (last visited Mar. 30, 2012).

164) *See* LUBBERS, *supra* note 136, at 138.

165) したがって本報告書が、今後の調査作業に向けて、別表において 24 州の状況に係る数値を、ただ示すのみにとどまることをお詫びする。

166) Wise, *supra* note 134, at 1174. 同論文の著者は現在、この項で触れる DAL のディレクターである。なお、ルイジアナ州においては、DAL の ALJ が行ったヒアリングの裁決は行政機関の最終決定とされ、さらに各機関側が ALJ の裁決の司法審査を求めることはできないこととされている。LA. REV. STAT. ANN. 49:997(B)(2),(3).

167) Wise, *supra* note 134, at 1183.

168) 各州のディレクターに関しては、宇賀②前掲注 2) 書 166 頁以下。

169) *Id.* at 1175.

170) LA. REV. STAT. ANN. § 49:997(A),(B).

171) LA. REV. STAT. ANN. § 49:997(C).

172) Wise, *supra* note 134, at 1181.

173) *Id.* at 1182.

174) 前掲注 161)-163)の 24 州に関する数値の集計は、ルイジアナ州が自州の運用状況を他州の比較において示すために行っているものといえる。

175) Wise, *supra* note 134, at 1183-85.

176) *Id.*

177) *Id.* at 2287-88, 2290-91.

178) *Id.* at 1189, 1192.

本報告書の校正時において、Steven A Glazer, *Toward a Model Code of Judicial*

*Conduct for Federal Administrative Law Judges*, 64 ADMIN. L. REV. 337 (2012)  
に接した。

## 参考資料

### 2010年モデル行政手続法

#### 第6[編] 行政ヒアリング組織 (Office)

※訳文中の[ ]は、州立法者に対して一定の選択の余地を与える趣旨で原条文に付されているものである。

#### セクション 601 行政ヒアリング組織の設置

- (a) 本[編]において「組織 (office)」の語は、[行政ヒアリング組織]の意味で用いる。
- (b) 州政府の執行府内[の[ ]機関内]に、[行政ヒアリング組織]を置く。

#### セクション 602 首席 ALJ の任命、試験、任期、罷免

- (a) 行政ヒアリング組織の長として、[上院の助言と承認を得て][知事]が任命する首席 ALJ を置く。
- (b) 首席 ALJ の任期は後任者が資格獲得して任命されるまでの[5]年間とし、法律で定める報酬を受け、再任を妨げられないものとする。
- (c) 首席 ALJ は、任命時において同州で弁護士実務に 5 年以上従事しており、かつ行政法に関する十分な (substantial) 経験を有していなければならない。
- (d) 首席 ALJ は、
  - (1) その任務の開始の前に、法律により要求される行政ヒアリング組織に関する宣誓を行うものとする。
  - (2) 任期中は行政ヒアリング組織の任務に専念し、他の弁護士業務に従事してはならない。
  - (3) セクション 604(7)に基づく ALJ 行為準則に服する。

- (e) 首席 ALJ は正当な理由に基づきかつ事前の告知とヒアリングの機会の後でなければ罷免されない。

### セクション 603 ALJ の任命、任命資格、規律

- (a) ALJ は、[州のメリットシステム]に従い首席 ALJ により任命される。
- (b) ALJ は、[州のメリットシステム]上の要件のほか、同州で弁護士実務に[3]年以上従事している者から任命する。
- (c) ALJ は、
- (1) 着任に先立ち、法律により要求される ALJ の職務に関する宣誓を行うものとする。
  - (2) セクション 604(7)に基づく ALJ 行動準則に服する。
  - (3) 法律で定める報酬を受ける。
  - (4) ALJ の任務と責任に反するいかなる行為を行うことも禁止される。
- (d) ALJ は、
- (1) 首席 ALJ による管理的な (administrative) 監督に服する。
  - (2) [州のメリットシステムに係る法律]に基づく規律に服する。
  - (3) 第 4 号に規定するものを除き、正当な理由に基づきかつ事前の告知とヒアリングの機会の後でなければ罷免されない
  - (4) [州のメリットシステムに係る法律]に基づく人員削減の対象となる。
- (e) [本[法]の施行される日に]本[編]が適用される機関に雇用されている ALJ は行政ヒアリング組織に所属を移動し、本[編]が規定する最小限の任命資格 (minimum qualification)にかかわらず、行政ヒアリング組織の ALJ としての資格を有する。

### セクション 604 首席 ALJ の権限 (powers)、任務 (duties)

- 首席 ALJ の権限と任務は本セクションの定めるところによる。首席 ALJ は、
- (1) 行政ヒアリング組織を監督及び管理 (manage) する。
  - (2) 行政ヒアリング組織に付託された事件を ALJ に配分する。
  - (3) 各 ALJ の決定に係る独立性を確保 (assure) する。
  - (4) ALJ の備品 (equipment)、支給品 (supplies)、技術事項 (technology) に関する基準を設定し実行する。

- (5) ALJ に対する継続的な研修プログラムと庶務を調整及び実行し、ALJ に対して、その任務に関連する法改正に関する助言を行う。
- (6) 本[法]の規定に従って、第 4[編]及び本[編]の実現に係る規則を策定する。
- (7) ALJ の Code of conduct を策定する。
- (8) ALJ が執り行う審理の質 (quality) について評価 (monitor) する。
- (9) [州のメリットシステムに係る法律に基づき]行為及び能力に関する適当な基準を満たさない ALJ に対して規律を行う。
- (10) 行政ヒアリング組織に対する助成金 (grants)、寄付 (gifts) を受けることができる。
- (11) 行政ヒアリング組織が行う作用に関して、他の機関と協定を締結 (contract with) することができる。

#### セクション 605 機関の協力

- (a) 各機関は首席 ALJ に協力するものとする。
- (b) 機関はセクション 402 に基づく手続において、特定事件で特定の ALJ を拒否することはできない。

#### セクション 606 ALJ の権限、任務及び決定権 (decision making authority)

- (a) 事件において、セクション 402(a)で ALJ 以外の者がヒアリングを主宰する場合を除いては、ALJ がヒアリングの主宰者とならなければならない。ALJ に最終決定に関する授権がなされている場合には、ALJ は終局的決定を行うものとする。ALJ に最終決定に関する授権がなされていない場合には、ALJ は機関に対して当該事件に係る勧告的命令 (recommended order) を行うものとする。
- (b) 他に本州の法律で定めるものを除いては、機関から事件が行政ヒアリング組織に付託されて以降は、勧告的決定、一時的決定または終局的決定が下されるまで、当該機関は当事者としてのもの以外には手続に関するいかなる行為を行うこともできない。[本項は、別の法律で機関に授権がなされている場合に、機関が適当な中間的な審査 (interlocutory review) または適当な手続の終結 (termination) もしくは変更 (modification) を行うことを妨げるものではない。]
- (c) 本[法]による事件でのヒアリング主宰者としての任務に加えて、ALJ は本[法]以

外の州法により授権された任務を、首席 ALJ の指揮の下で行うことができる。

#### セクション 607 適用除外機関

次に掲げる機関については、本[編]の規定は適用しない。[ 適用除外機関の列記 ]