

ALJ の役割

——アメリカ連邦最高裁 Lucia 判決のもたらしたもの——

佐伯 彰 洋

目次

- 一 はじめに
- 二 大統領命令13843号発出以前の ALJ の任用手続と ALJ の身分保障
- 三 先例の判断基準
- 四 Lucia v. SEC 事件判決
- 五 大統領命令13843号
- 六 司法省のメモランダム
- 七 連邦議会の対応
- 八 行政機関の新たな ALJ 任用手続
- 九 おわりに

一 はじめに

2018年、アメリカ連邦最高裁は、Lucia v. SEC 事件判決¹⁾を下した。同判決は、証券取引委員会（Securities and Exchange Commission、以下「SEC」という。）の行政法審判官（Administrative Law Judge、以下「ALJ」または「ALJs」という。）が合衆国憲法第2条第2節第2項（以下「任命条項」という。）に規定されている「官吏」（officer、以下「任命条項」にいう官吏を「官吏」という²⁾。）に該当するとの判断を示したものである。このALJの「官吏」該当性の問題については、過去20年にわたって、これまでの下級審において

1) 138 S.Ct 2044 (2018).

2) 但し、本稿四の Lucia 判決の紹介に際しては、判決文が「官吏」と記載している場のみ「官吏」と記載する。

裁判例の対立があったが³⁾、Lucia 判決は、この問題について決着をつけた画期的な判決となった。

Lucia 判決において問題となった ALJ とは、行政手続法 (Administrative Procedure Act、以下「APA」という。) に規定されている職であり、行政機関が聴聞に基づいて裁決を行う際の聴聞手続の主宰者であるが、中立・公正な意思決定を確保するために、ALJ の任用手続は人事管理庁 (Office of Personal Management、以下「OPM」という。) の規則によって厳格に定められていた。現在、アメリカの行政機関において約2000人の ALJ が活動しており、ALJ はアメリカの行政法の執行において重要な役割を果たしている。しかし、Lucia 判決直後に Trump 前大統領が大統領令13843号⁴⁾ を発出し、司法省もそれに続いてメモランダムを発出して、これまでの ALJ の任用手続は大きく変更されることを余儀なくされた。他方で連邦議会においては、Lucia 判決に反対し、ALJ の任用手続の変更を阻止するための法案も提出されている。

このように Lucia 判決の影響は大きく、Lucia 判決は ALJ の役割の再考を促すものになったといえよう。本稿は、この Lucia 判決を取り上げ、同判決の意義、射程を検討し、Lucia 判決以後の執行府、連邦議会、各行政機関の動きを辿り、Lucia 判決のもたらしたものを明らかにすることによって、ALJ の役割を改めて問うことを目的とするものである。以下では、まず、大統領令13843号発出以前の ALJ の任用手続と ALJ の身分保障、Lucia 判決以前の連邦最高裁の先例を概観した上で、Lucia 判決を検討する。次に大統領令13843号、司法省のメモランダム、連邦議会の対応や各行政機関の新たな任用手続を紹介し、最後に残された課題を指摘したい⁵⁾。

3) Davis Hahn, *Note: Late for an Appointment Balancing Impartiality and Accountability in the IRS Office of Appeals*, 103 MINN.L.REV.385, 405 (2018). たとえば、ALJ を「官吏」ではなく被用者 (employees) であると判断した裁判例として、*see Landry v.FDIC* 204 F.3d 1125 (D.C.Cir.2000)、他方で ALJ を「官吏」であると判断した裁判例として、*see Bandinere v.SEC.* 844 F.3d 1168 (10th Cir. 2016), cert denied, 138 S. Ct 2706 (2018).

4) Exec.Order No.13843, 83 Fed.Reg. 32, 775 (July 10, 2018).

5) 本稿の執筆の動機は、同志社大学アメリカ研究所第2部門研究会におけるアメリカン大学ワ

二 大統領命令13843号発出以前のALJの任用手続とALJの身分保障

APAでは、免許の付与のような行政処分は「命令」とされ、この命令を作成するプロセスが「裁決」であると規定されている⁶⁾。この裁決は、正式裁決 (formal adjudication) と略式裁決 (informal adjudication) と呼ばれるものに分けられる。正式裁決は、行政機関による聴聞の後、その「記録に基づいて (on the record)」行政機関が決定を行うことを個別法が規定している場合に行われる手続である⁷⁾。個別法において「記録に基づいて」という要件が存在しない場合には、行政機関は自由に略式で裁決を行うことができる。正式裁決で行われる聴聞は事実審型聴聞 (trial-type hearing) であり、その主宰者は、①行政機関、②合議制委員会の場合は1ないし複数の委員、③ALJであると規定されているが⁸⁾、ALJが通常は主宰者となっている。ALJは聴聞の後に第一次決定を行うが、この第一次決定について不服申立がなかった場合やまたは行政機関の職権による再審理が行われない場合は、その決定が最終的な行政機関の決定となる。

ALJの任用手続はOPMの規則によって定められていた。まずOPMは、ALJの適格者の名簿の作成及び維持に関する権限を有し、ALJとして適格と認定されるための以下の最低限の要件を定めていた。すなわちALJは、アメリカ国内の弁護士資格を有する者でなければならず、ALJとなるにふさわしい経験を7年以上有しなければならなかった。この最低限の要件を満たし

シントン・ロースクールの Jeffrey S. Lubbers 教授による「The Eroding Independence of Federal Administrative Law Judges in the U.S」の報告会 (2019年6月19日開催) に参加したことにある。Lucia 事件においては29名の行政法研究者が連名でアマカスを連邦最高裁に提出しているが、Lubbers 教授はその連名者の1人である。上記報告会後も、Lubbers 教授が来日するたびに、この問題について教示をいただいた。記して謝意を表したい。

6) 5 U.S.C. § 551 (6)-(7).

7) 5 U.S.C. § 554 (a).

8) 5 U.S.C. § 556 (d).

た者は、OPMの行う競争試験の結果に基づき得点が与えられ、合格水準に達した者は有資格者名簿に登録された。なお退役軍人で一定の要件を充たす者には加点するという優遇措置がとられた。新たにALJを任用したいと希望する行政機関は、この名簿のなかから任用者を選択することになるが、自由に選択することが許されず、任用人員1名に対してOPMから名簿の上位3人の候補者が示され、その中から1名を選択するという「3人の原則」(Rule of Three) が用いられていた。

APAにはALJの身分保障についての規定も置かれている。まずALJは、行政機関のために調査若しくは訴追職務に従事する職員又は代理人の監督に服さない職権行使の独立性が認められ⁹⁾、連邦政府の公務員に適用される勤務評定制度が適用されない¹⁰⁾。またALJは、法律とOPMの定める規則に従って給与を受けることになっている¹¹⁾。さらにALJに対する免職、停職、減給などの不利益処分については、行政機関は、能力主義保護委員会(Merit Service Protection Board、以下「MSPB」という。)の正式の聴聞の機会の後に記録に基づいて正当な理由(good cause)が立証された場合しか行うことができない¹²⁾。

三 先例の判断基準

合衆国憲法第2条第2節第2項は、「大統領は、大使、その他の外交使節及び領事、最高裁裁判所の裁判官、ならびに法律によって設置される他のすべての合衆国官吏(Officers of the United States)で、この憲法にその任命に関し別段の定めなきものを指名し、上院の助言と承認を得て、これを任命

9) 5 U.S.C. § 554 (d) 2.

10) 5 U.S.C. § 4301 (2) (D).

11) 5 U.S.C. § 5372.

12) 5 U.S.C. § 7521. 以上の本稿二の叙述は、拙稿「アメリカの行政不服審査制度—ALJの役割」高橋明男編『日本型法治主義を超えて—行政の中の法の担い手としての法曹・公務員』(大阪大学出版社、2018年) 264-265頁に依った。

する。ただし、連邦議会は、法律によって、その適当と認める下級官吏(*inferior Officers*)の任命権を、大統領のみに、または裁判所に、もしくは各部局長 (the Heads of Departments) に与えることができる」と規定している¹³⁾。この任命条項から、合衆国の職員は、大統領によって指名され上院の助言と承認が必要な主要 (principal) 官吏と、連邦議会の法律が大統領、裁判所、各部局長による任命を規定している下級官吏に分けられるが、さらに任命条項が言及しておらず、その任命について憲法上の制約がない被用者という存在も認められてきた¹⁴⁾。これらの職員の区別について任命条項は規定しておらず、この区別をめぐる判例上争われてきた¹⁵⁾。連邦最高裁においては、この区別の基準については二つのテストが用いられてきた¹⁶⁾。

まず第一に、当該個人が法律によって規定された継続的な職務 (continuing office) を有しているか否かというテストである。このテストは、1879年に連邦最高裁が下した *United States v. Germaine* 事件判決¹⁷⁾ において示されたものである。同事件では、年金委員長 (Commissioners of Pensions) が、年金受給者の定期健診や年金受給申請者の健診のために任命した民間医の「官吏」該当性が争われた。連邦最高裁は、当該民間医の雇用形態に着目し、当該民間医の地位は「継続的かつ永続的な」ものではなく一時的な地位であり、「官吏」に該当しないと判断したが¹⁸⁾、「政府の下で職務を有していると言いうるすべての個人は」任命条項に従って任命されなければならないと判示し

13) U.S. Const. art II, §2, cl. 2. 本規定の訳文については、初宿正典・辻村みよこ編『新解説世界憲法集 [第2版]』(三省堂、2010年) 65頁に依ったが、下線部については、北見宏介「行政法審判官 (ALJ) の独立性」(確井光明・稲葉馨・石崎誠也『西莚章先生・中川義郎先生・海老澤俊朗先生喜寿記念 行政手続・行政救済法の展開』(信山社、2019年) 211頁の訳語に依った。

14) See Jack M. Beermann, *INSIDE ADMINISTRATIVE LAW: WHAT MATTERS AND WHY* 42-43 (2d ed. 2021).

15) Jackson C. Biaias, *Mischief Managed? The Unconstitutionality of SEC ALJs under the Appointments Clause*, 93 NOTRE DAME L. REV. 2115, 2118-2119; Hahn, *supra* note 3, at 396.

16) Linda D. Jellum, *THE LEGISLATIVE PROCESS, STATUTORY INTERPRETATION, AND ADMINISTRATIVE AGENCIES* 769 (2d ed. 2021).

17) 99 U.S. 508 (1878).

18) *Id.* at 511-512.

ている¹⁹⁾。したがって、このテストによれば、広範囲の政府職員が「官吏」に該当することになる²⁰⁾。同判決がいう「継続的かつ永続的」、「職務を有している」という文言は曖昧で、明確な基準が示されたとはいえなかった²¹⁾。

もう一つは、重大権限 (significant authority) テストである。このテストは、1976年に連邦最高裁が下した *Bukley v. Valeo* 事件判決²²⁾ において示されたものである。同事件においては、連邦選挙委員会 (Federal Election Commission) 委員の「官吏」該当性が争われた。連邦最高裁は、「合衆国の法律に従って重大な権限を行使する如何なる被任命者も『合衆国官吏』であり、それゆえ、」任命条項「によって規定された方法で任命されなければならない」と判示し²³⁾、連邦選挙委員会委員の「官吏」該当性を認めた。また連邦最高裁は、傍論において、合衆国の被用者は「合衆国官吏に仕える劣位の職員 (lesser functionaries)」であると言及している²⁴⁾。この重大権限テストは、その後の判例において踏襲されることになったが、何が重大な権限となるかについては明確にはされてこなかった²⁵⁾。たとえば連邦最高裁は、合衆国租税裁判所の首席裁判官によって任命される特別審理裁判官 (Special Trial Judge、以下「STJ」又は「STJs」という。) が「下級官吏」か被用者であるかが争われた1991年の *Freytag v. Commissioner of Internal Revenue* 事件判決²⁶⁾ において、上述の二つのテストを適用して、STJは「下級官吏」であると判断し、任命条項に基づく任命が必要であると判示した。同判決は、STJの有する重要な職能や裁量が重大権限テストをクリアするものであると指摘しているが、それは十分条件であって、必要条件であると示しておら

19) *Id.* at 510.

20) Hahn, *supra* note 3, at 397.

21) Beermann, *supra* note 14, at 41.

22) 424 U.S.1 (1976).

23) *Id.* at 126.

24) *Id.* at 126n.162.

25) Jennifer L. Mascott, *Who are "Officers of the United States"?*, 70 STAN. L. REV. 443, 464 (2018); Hahn, *supra* note 3, at 397.

26) 501 U.S.868 (1991).

ず、「官吏」の地位を充たす判断要因を明確にしていない²⁷⁾。同判決は、結果として、「官吏」の範囲を準司法的権限を有する公務員にまで拡げたものとなり、STJと同様の職務を果たしているALJの任命を任命条項違反として訴訟で争う道を開くものとなった²⁸⁾。実際に、その後にALJの任命の違憲性について争われることになったが、冒頭で述べたように、下級審の裁判例では、その判断について見解が対立し、その決着をつけたのがLucia判決となる。

四 Lucia v. SEC 事件判決

1 事実の概要

SECは、連邦の証券法を執行する権限を有しているが、その執行手段の一つに、法違反の被申立人に対する行政手続 (administrative proceeding) がある。この行政手続は、委員会自身が主宰することができるが、通常、その職務はALJに委任される。当時SECには5人のALJがいた。

SECは、本件原告であるRaymond Luciaと彼の投資会社に対して、投資助言業法 (Investment Advisers Act) 違反を理由に行政手続を開始した。SECは本件の裁決にCameron Elliot行政法審判官を割り当てた。Elliot行政法審判官は、9日間の審理後に、Luciaが同法に違反したと認定し、Luciaに30万ドルの民事罰と投資業界における終身にわたる業務禁止などの制裁措置を課す第一次決定を行った。これに対しLuciaは、SECに対して審査請求を行い、Elliot行政法審判官は合憲的に任命されていないので、上記の行政手続は無効であると主張した。Luciaによれば、SECのALJsは「合衆国官吏」であり、任命条項に服することになる。任命条項の下では大統領、裁判所ま

27) Mascott, *supra* note 25, at 464.

28) J.Kirk McGill & Ben K.Mcgril, *Lucia v. SEC: Justice Breyer Warns of A Dramatic Expansion of the President's Control over the Federal Civil Service*, 96 DENV.L.REV. 91, 97 (2018-2019).

たは各部局の長が「官吏」を任命できる。Elliot 行政法審判官については、これらの任命権者のうちのいずれからも任命されていない。SEC は ALJ の任命を下級職員に委ねており、その結果、Elliot 行政法審判官は、その職務を行う憲法上の権限を有していないと主張した。SEC は、この Lucia の主張を退けた。SEC は、SEC の ALJs は「合衆国官吏」ではなく、任命条項に服さない、より責任が軽い単なる被用者であると判断した。そこで Lucia は、コロンビア特別区連邦控訴裁判所に訴訟を提起したが、同控訴裁判所が Lucia の主張を退けたため²⁹⁾、連邦最高裁に上訴した³⁰⁾。

2 判 旨

本件では、法廷意見のほかに、補足意見、一部同意一部反対意見、反対意見が付されている。各意見の要旨は以下の通りである。

＜Kagan 裁判官の法廷意見＞破棄差戻し

(1) 本件の唯一の争点は、SEC の ALJs が「合衆国官吏」であるか、それとも連邦政府の被用者であるかである。二つの判決が官吏と被用者を区別する枠組みを示している。第一に Germaine 判決である。当裁判所は、様々な身体試験を行うために雇用された民間医は、彼らの義務が継続的かつ永続的なものというよりも臨時的又は一時的なものであるから、単なる被用者であると判示した。当裁判所は、身分保障と継続性の観念を強調することによって、官吏と認定されるためには、当該個人が法律によって規定された継続的な職務を有しなければならないことを明確にした。そして Buckley 判決が、本件について主要なものとなるもう一つの要件を示した。同判決は、連邦の委員会の委員が官吏として認められるためには、当該委員が合衆国の法律に従って重大権限を行使していると認定された場合のみであると判断した。したがって、その審理は、当該個人がその職務を果たすために行使する権限の程度

29) Raymond J. Lucia Cos. v. SEC, 868 F.3d 1021 (D. C. Cir. 2017)

30) 138 S.Ct.2049-2051.

に焦点を当てるものであった³¹⁾。

(2) アミカスと政府は、我々に、Buckly 判決の「重大権限」テストについて精緻化することを促した。しかし、他の我々の先例によれば、その必要はない。この基準は一般的な文言で形成されたもので、いつの日か我々はこのテストを精緻化又は高める必要性に直面するだろうが、その日は今回ではない。Freytag 判決において我々は、修正されていないそのままの「重大権限」テストを SEC の ALJs と類似している審判官に適用した。この事件における我々の分析（より詳細な法的基準はない）が本件を判断することになる。

Freytag 判決で問題となっている職員は合衆国税裁判所の STJs である。彼らは聴聞を主宰できるが、最終的な命令を発出することができない。彼らは、租税裁判所の正規の裁判官が考慮する事実認定と意見を準備する。この事件では15億ドルの納税の不足税額が問題になったが、STJ は政府に有利な決定案を作成し、合衆国税裁判所は、この決定案を採択した。そこで敗訴した当事者が上訴し、STJ は合憲的に任命されていないと主張した。

当裁判所は、租税裁判所の STJs は単なる被用者ではなく官吏であると判示した。当裁判所は、Germaine 判決を引用し、STJs は法律によって規定された職務を有していると判示した。彼らは継続的な地位にあり、彼らの職務、給料、任命手段はすべて租税法規で規定されている。政府は、STJs は最終決定を下すことができないから被用者であると主張した。しかし、当政府は決定の最終性に焦点を当てているが、STJs が有している義務や裁量の重要性を無視していると当裁判所は思料した。当裁判所は、STJs が対審の聴聞を主宰する際の責任について説示し、STJs は証言を取り、審理を指揮し、証拠の許容性について判定し、開示命令への遵守を強制する権限を有していると述べた。そして当裁判所は、STJs はこれらの重要な職務を行使する際に重大な裁量を行使していると看取した。以上のことは、STJs の決定が最終的なものではないとしても、STJs が官吏に該当することを意味した³²⁾。

31) *Id.* at 2051.

32) *Id.* at 2051-2052.

(3) Freytag 判決は、本件を判断するためのすべてのことを述べている。SEC の ALJs は、STJs と同様に法律によって規定された職務を有している。SEC の ALJs は、一時的ではなく、常勤の身分として任命される。その任命は法律によって創設された地位へのものである。さらに SEC の ALJs は、STJs と同様の重要な職務を遂行する際に、STJs と同様の重大な裁量を行使する。ALJs も STJs も双方とも、公正で秩序ある対審型聴聞を確保するためのすべての権限、それらは連邦の事実審裁判官が有するほぼすべての手段であるが、その権限を有している。Freytag 判決が挙げた四つの権限を考えると、SEC の ALJs は、STJs と同様に、第一に証言を取り、第二に審理を指揮し、第三に証拠の許容性について判定し、第四に開示命令を強制する権限を有する。特に彼らは、命令違反を含めた侮辱的行為を罰することができ、違反者を審理から除外することができる。このように SEC の ALJs は、対審手続を行う際に STJs と同等の義務と権限を有している。

SEC の ALJs は、STJs よりもより独立性のある決定を下すことができる。STJs は事実認定や意見を提示する。同様に SEC の ALJs も事実認定、法的結論、適切な救済を含む決定を下すことができる。SEC の ALJs は STJs よりも独立した役割を果たすことができる。STJs の意見は、租税裁判所の正規の裁判官が採択しなければ何ら意味のないものである。他方、SEC の ALJs の決定は SEC の全面的な審査に服するが、SEC が審査をしなければ、ALJ の決定が最終のものになり、SEC の決定となる。Freytag 判決が述べたように租税裁判所の STJs が官吏であるならば、SEC の ALJs も官吏になって然るべきである³³⁾。

(4) アミカスは、正反対の結論の根拠となる二つの相違点を示している。その主たる主張は、提出命令への遵守を強制する権限に関するものである。STJs は不遵守を罰金、投獄によって罰する権限を有している。他方 SEC の ALJs は違反行為を罰するこれほど広範な権限を有していない。二つ目は、STJs の事実認定は正しいものと推定されるが、SEC の規則はこのような敬

33) *Id.* at 2052-2054.

議の基準を含んでいない点である。しかし、これらの相違点は、官吏の地位に関して差異をもたらすものではない。Freytag 判決は、提出命令への遵守を強制する一般的な権限だけに言及しており、その強制の特定の方法には言及していない。投獄は強力な手段であるが、強制の核兵器的選択である。軍隊は、しばしば通常兵器を使用するが、審判官もそうである。SEC の ALJ は、提出命令の違反や他の侮辱的な行為に対して、違反者を手続から排除することによって対応することができる。違反者が弁護士であるならば、ALJ はその者に依頼人の弁護をやめさせることができる。最終的に、事実認定、法的結論、制裁のすべてを含む意見を述べることができる審判官は、当事者を命令に従わせる非公式の実質的な権限を有している。

そしてアミカスの審査基準の相違の主張も同様に妥当なものではない。Freytag 判決は、STJs の事実認定に付与される敬讓が任命条項の分析に問題になることを示唆していない。実際に Freytag 判決は、この問題について言及していない。SEC は、規則に定められていなくとも、しばしば ALJ に敬讓する。ALJs は事実認定を行い、証拠の争いを解決する最適な地位であると SEC は述べてきた。事実認定が信頼性のある判断に基づけば、ほぼ自動的に受け入れられている。SEC は、圧倒的な反対の証拠がなければ、ALJ の事実認定を受け入れている³⁴⁾。

(5) 残された唯一の問題は救済である。私たちが挙げたすべての理由及び Freytag 判決が挙げたすべての理由から、SEC の ALJs は「合衆国官吏」であり、任命条項に服する。Elliot 行政法審判官は、任命条項が要求する任命をされずに、本件を審理し、裁決を下した。当裁判所は、任命条項に違反して下された裁決に対する適切な救済は、適切に任命された職員の下での新たな聴聞であると判示してきた。我々はもう一つ付け加えるが、Elliot 行政法審判官は、たとえこれまでに又は今後合憲的に任命されたとしても、適切な職員になることはできない。彼は、すでに本件について聴聞を行い、第一次決定を下しており、これと異なる判断をすることが期待できない。この憲法

34) *Id.* at 2054-2055.

上の瑕疵を是正するためには、別の ALJ（または SEC 自身）が新たな聴聞をしなければならない³⁵⁾。

< Thomas 裁判官の補足意見 (Gorsuch 裁判官同調)>

私は、本件と Freytag 判決に差異はないとした法廷意見に同意する。Freytag 判決における STJs が「合衆国官吏」であるならば、SEC の ALJs もそうである。Freytag 判決のような先例は、「合衆国官吏」に該当するための十分条件は論じているが、必要条件を明確にしていない。私はこの問題を「合衆国官吏」の原意に基づいて解決したい。憲法制定者にとって、この文言は継続的な法律上の義務を有するすべての連邦官吏を含むものであった。この原意に基づけば、SEC の ALJs は「合衆国官吏」であり、行政機関の法律上の義務を遂行している。これらの法律上の義務の重要性は関係がない³⁶⁾。

< Breyer 裁判官の一部同意一部反対意見 (IIIについては Ginsburg 裁判官、Sotomayor 裁判官同調)>

私は、SEC が Lucia の聴聞を主宰した ALJ を適切に任命しなかったとする法廷意見に同意する。しかし私は以下の二点において法廷意見に同意しない。まず第一に私は、我々の結論を憲法上の理由ではなく制定法上の根拠に求める。第二に適切な救済措置について法廷意見に同意しない³⁷⁾。

I 本件で関連する制定法は APA である。APA は各行政機関が ALJs を任命することができるかと規定しているが、SEC については、この行政機関は委員会自身である。しかし委員会は、Lucia の聴聞を主宰した ALJ を任命しなかった。委員会のスタッフが、委員会の了承をとらずに、当該 ALJ を任命したのである。私は、APA が委員会に ALJs の任命権限をスタッフに委任することを許しているとは思えない。我々は、任命条項の目的に鑑み、委員会自身が「各部署の長」に当たると判示してきた。APA のこのような解釈は、

35) *Id.* at 2055.

36) *Id.* at 2056-2057.

37) *Id.* at 2057.

難解な憲法上の問題、すなわち、議会が大統領、裁判所、もしくは各部局長のみにその任命権を委ねることができる憲法に適合する「下級官吏」にSECのALJsが該当するか否かという問題を回避するものとなる。SECがALJsの任命権限をそのスタッフに委任することを認めた制定法上の規定は存在しない。私の見解では、憲法上の理由ではなく、制定法上の理由から、SECは本件で問題になったALJを適法に任命しなかったという結論になる。当裁判所は、これ以上のことを判断すべきではない³⁸⁾。

II なぜ、これ以上のことを判断すべきでないことが重要なのかは、当裁判所の8年前のFree Enterprise Fund判決³⁹⁾の判断に求められる。同事件においては、公開企業会計監査委員会(Public Company Accounting Oversight Board)の委員の罷免保護条項が問題になった。この事件において当裁判所は、憲法第2条第1節第1号の執行権付与の規定(「執行権はアメリカ合衆国大統領に付与される。」)は議会が同委員会の委員に大統領による罷免からの重層的保護を付与することを禁じていると判示した。なぜなら、当裁判所の見解では、関連法律はSECの委員に理由なき罷免からの保護を付与し、SEC自身のみと同委員会の委員を罷免する権限を付与し、同委員会の委員を理由なき罷免から保護しており、同委員会の委員に罷免からの重層的な保護を付与しており、その結果、憲法に違反するという。このFree Enterprise Fund判決がALJsに適用されるならば、そしてALJsが「合衆国官吏」であるならば、ALJsの罷免保護条項は違憲となる。

任免条項は特定の政府の職員が官吏かそれとも任命条項に服しない単なる被用者になるかについて判断の余地を議会に付与しているので、議会の意図が問題になる。任命条項のなかで「法律によって」という文言が二度使われている。「法律によって」という文言は、裁判所ではなく、議会がどのような者が「合衆国官吏」になるかを決定する際に主要な役割を果たさなければならないことを示唆している。裁判所は、その議会の決定を尊重すべきである。

38) *Id.* at 2057-2059.

39) *Free Enterprise Fund v. Pub. Co. Accounting Oversight Bd.*, 561 U.S.477 (2010).

Free Enterprise Fund 判決の問題、すなわち、同判決は議会が ALJs に付与した罷免保護条項に対してどのような影響を与えるのかという問題を最初に判断しないで、SEC の ALJs が憲法上の「官吏」であるか否かについて私が回答することはない。たとえば、ALJs が「下級官吏」であると述べるのが ALJs から罷免保護を失わせるものになることを Free Enterprise Fund 判決が含意しているならば、私は、ALJs は「官吏」ではないと判示するであろう。そうでない判示をすることは、APA におけるこれらの罷免保護規定の議会による制定と矛盾することになろう。逆に、ALJs (「合衆国官吏」であるとして) から罷免保護を失わせることを Free Enterprise Fund 判決が含意しないならば、APA が ALJs にそのような地位を付与していると解釈することは議会の意図に反しないことになろう。そのような場合には私は、議会が ALJs を下級の「合衆国官吏」であるとすることを意図したと判示するであろう⁴⁰⁾。

Ⅲ 私は、本件について異なる ALJ による聴聞が適切な救済であるという法廷意見の考えに同意しない。SEC 自身がすでに Elliot 行政法審判官を任命した。私は、本件において Elliot 審判官が再審理できない理由を見出せない。判決が上訴において破棄され、新たな審理が命じられた場合、当該事件を再審理する裁判官は、最初に審理をした裁判官と同一の裁判官である。本件での破棄は技術的な憲法上の問題であり、当該 ALJ に対する批判ではない。当該 ALJ が再度手続を主宰することは任命条項が資する憲法構造上の目的に反しないし、適正手続条項に違反するものでもない。この問題は差し戻され、控訴審において審理することが望まれる。

任命条項の問題と憲法上の罷免保護の問題とを分けて言及している法廷意見の判断には問題がある。それぞれの問題を分けて考慮することによって、法廷意見は、何十年の間、存在してきた連邦の行政上の裁決システムの礎、そしておそらく、一般的な業績主義に基づく公務員採用システムの礎を着実に崩す危険を冒している。法廷意見は、そのもたらされる結果を考慮しない

40) 138 S.Ct.at 2059-2063.

で、このような危険を冒している⁴¹⁾。

< Sotomayor 裁判官の反対意見 (Ginsburg 裁判官同調) >

法廷意見は、官吏の地位について少なくとも二つの要件を設定している。第一の要件は法律によって規定された継続的な職務を有すること、第二に「重大権限」の行使である。

第一の要件は比較的容易に理解できるが、第二の要件はそのようなものではない。「重大権限」の必要な要素は最終の拘束力のある決定を政府のために行う権限である。それ故、単に官吏に助言したり、勧告を行う者は官吏としての資格はない。

SECのALJsは広範な権限を有している。しかし彼らは、最終的な意思決定権限を欠くから官吏ではない。ALJsの第一次決定についてのSECの審査は覆審的 (de novo) なものである。またSECがALJsの第一次決定を審査しない場合、当事者が申立てをしない又はSECが自ら審査しない場合には、SECが最終命令を発出する際に、ALJsの最初の決定が最終命令となる。換言すれば、SECのALJsは、連邦政府や第三者に対して最終的な拘束力のある決定を行うことができないので、重大権限を行使していない。SECのALJsは任命条項の下での官吏ではないので、罷免保護条項の合憲性に言及する必要はない⁴²⁾。

3 検 討

1 本判決の意義

Lucia判決は、SECのALJsが「官吏」になるか否かという争点について、それまで連邦最高裁が用いてきた二つのテストを用いて判断した。すなわち、第一の要件は、当該職員が法律によって規定された継続的な職務を有すること、第二に当該職員が重大権限を行使していることである。法廷意見は、こ

41) *Id.* at 2064.

42) *Id.* at 2065-2066. 本判決の判決文に訳語については、中尾拓人「<最近の判例> Lucia v. SEC 585 U.S. __, 138 S.Ct. 2044 (2018) — SECのALJsは合衆国憲法第2編第2節第2項の Officers of the United States に該当する」アメリカ法2019-1号9頁に依拠、または参考にした。

の判断基準に基づいて、ALJs と STJs の義務や権限を比較している。まず第一のテストについて法廷意見は、STJs と同様に SEC の ALJs が一時的な雇用ではなく常勤職として任用されており、制定法によって規定された継続的な職務を有しているとは明らかであると判断した。第二の重大権限テストについて法廷意見は、Freytag 判決が挙げた①証言の聴取、②審理の指揮、③証拠の許容性の判定、④開示命令の強制という四つの職務を挙げ、SEC の ALJs もこれらの重要な職務を遂行しており、STJs と同様に重大な裁量を使用していると判断した。STJs の判断は租税裁判所の裁判官によって審査されるが、SEC は ALJs の決定を審査せず、その決定を最終のものとして委員会の決定にすることができ、STJs よりも ALJs はより独立性のある役割を果たしているとし、STJs が「官吏」に該当するならば、ALJs も当然に「官吏」であると判断している。

この法廷意見は、重大権限テストにおける重大権限が何かを明らかにしておらず、主に Freytag 判決に依拠している⁴³⁾。しかし法廷意見は、上記の④の開示命令の強制権限が STJs ほど広範なものでないことや ALJs の事実認定に対する SEC の敬讓は「官吏」の地位の判断には関連性がないと判断しており⁴⁴⁾、どの判断要因に重きを置くかについては、ALJs の職務の性質に照らして独自の判断を行っているといえる。また法廷意見は、SEC の ALJs の決定が SEC の全面的な審査に服することとなるので最終決定権限がないものの、SEC が審査しなければ最終決定となると指摘しているが、Sotomayor 裁判官は、重大権限テストにおける必須の判断要因は最終的な意思決定権限であると指摘して、反対意見を述べている⁴⁵⁾。これまでも、重大権限テストの適用に際して、どの判断要因を重視するかについては見解の一致をみていなかったが⁴⁶⁾、Lucia 判決においても見解の一致はみられず、連

43) Hahn, *supra* note3, at 405.

44) Jennifer L.Mascott, "Officers" in the Supreme Court; *Luci v. SEC*, 2018 CATO SUP. CT. REV. 305, 332 (2018).

45) *Id.* at 334.

46) Hahn, *supra* note3, at 399.

邦最高裁は明確な指針を示したわけではないといえよう⁴⁷⁾。

2 本判決の射程

まず Lucia 判決は、SEC 以外の他の行政機関の ALJ について言及しておらず、同判決の射程が問題になる。たとえば、アメリカの行政機関のなかで ALJ の人数が最も多い社会保障庁 (Social Security Administration、以下「SSA」という。) では、2017年まで ALJ の任用は、SSA の長官ではなく下級職員が行っていた⁴⁸⁾。しかし、Lucia 判決の一か月後に SSA では任命手続の問題に対応するために、直ちに SSA 長官がこれまで任用されている ALJ を新たに承認する手続をとっている⁴⁹⁾。しかし、すでに任用されている ALJ の行政機関の長による承認手続によって、ALJ の任用手続の憲法上の瑕疵が治癒されるものになるかについては明らかではない⁵⁰⁾。また鉱山安全衛生局 (Mine Safety and Health Administration) の民事罰処分に対する連邦鉱山安全衛生審査委員会 (Federal Mine Safety and Health Review Commission) による不服申立棄却決定の取消しが求められた事案において、同決定に係る聴聞を主宰した ALJ が同委員会委員長によって任命されておらず、事後的に同委員会の委員長によってその任用を承認されたとしても、原告の聴聞は新たな

47) *Id.*

48) *See* Davis v.Saul, 963 F.3d790, 792 (8th.Cir.2020).

49) *See* PolicyNet/Instructions Updates/EM-18003 REV 2: Important Information Regarding Possible Challenges to the Appointment of Administrative Law Judges in SSA's Administrative Process-UPDATE, <https://secure.ssa.gov/apps10/reference.nsf/links/08062018021025AM>

50) *See* Jack M.Beermann &Jennifer L.Mascott, Research Report on Federal Agency ALJ Hiring After Lucia and Executive Order 13843, at47 (2019), <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Submitted%20final%20draft%20JB.pdf>. Lucia 事件についても、同事件の係争中に、SEC は委員長に任用している ALJs を承認するように命じたが、Lucia はこの命令は無効であると主張した。Lucia 判決は、この問題については言及する必要はないと判断している。*See* 138 S.Ct at 2055 n.6. また訴訟において SSA の ALJ の任用手続の憲法上の瑕疵の主張ができる者は事前の行政手続においてこのような主張を行った者に限定されるかが問題になり、連邦控訴審レベルで裁判例の対立があったが、連邦最高裁は、Carr v.Saul,141 S.Ct.1532. (2021) 事件判決において、SSA の ALJ の審理手続が対審的なものでないことを理由に、事前の行政手続において上記主張をしなかった者も訴訟において上記主張をすることが許されると判断した。

ALJの下で行われなければならないとして、同委員会の決定を取り消した裁判例がある⁵¹⁾。

次に、Lucia判決の射程はALJではない行政審判官 (Administrative Judge、以下「AJ」という。)にも及ぶか問題となる。現在、約3300人のAJが多くの行政機関において略式裁決を行っており、実質的にはALJと同様の役割を果たしている。行政機関はALJよりもAJを好んで用いる傾向がある。なぜなら、ALJの任用についてはこれまで行政機関はOPMの任用手続に従う必要があったが、AJについては行政機関が自由に任用することができ、またAJの判断についてALJの場合よりも強いコントロールを及ぼすことができるからである。行政機関によるAJの利用は一般的なものとなっている⁵²⁾。

またLucia判決がALJの罷免保護条項の合憲性を左右するものになるかという問題がある。Free Enterprise Fund判決において連邦最高裁は、公開企業会計監査委員会 (以下「PCAOB」という。)の委員が大統領の罷免から二重の保護を付与されていることは憲法に違反するとした。敷衍すれば、PCAOBの委員は正当な理由がない限りSECから罷免されることはないし、SECの委員も正当な理由がない限り大統領から罷免されることがないと法律によって保護されていたので、その意味においてPCAOBの委員は大統領の罷免から二重の保護を受けていたということになる。その結果、大統領はPCAOBの委員の活動に不満があったとしても、その委員を罷免することはできないし、SECにその委員の罷免を求めても、その罷免を了承しないSECの委員も罷免できないことになり、それは大統領に執行権を付与した憲法に違反することになると連邦最高裁は判断したのである⁵³⁾。このFree Enterprise Fund判決においてBreyer裁判官は、反対意見のなかでALJに言及し、ALJの罷免についても二重の保護が存在し、この合憲性も問題になる

51) See *Jones Bros. Inc. v. Sec'y of Labor*, 898 F.3d 669 (6th Cir., 2018).

52) See *Kent Barnett, Against Administrative Judges*, 49 U.C. DAVIS L. REV. 1643, 1652 (2016).

53) 松井茂記『アメリカ憲法入門 [第8版]』(有斐閣、2018年) 163頁参照。

と指摘している⁵⁴⁾。同判決における法廷意見は、この問題に言及していないが、ALJが「合衆国官吏」に該当するか否かは議論のあるところであると述べた上で、執行や政策形成の権能を有するPCAOBの委員とは異なり、ALJは審判的(adjudicative)または勧告的権能を有しているのみであるとして、両者の違いを指摘している⁵⁵⁾。

Lucia判決においてBreyer裁判官は、ALJが「官吏」であり、Free Enterprise Fund判決が適用されれば、ALJの罷免保護条項は違憲となり、それ故に、この問題を先に解決しないでALJが「官吏」であるか否かを判断すべきではないと述べている。しかし法廷意見は、政府が二度にわたりこの問題について判断を求めたにもかかわらず、それを拒否した。Breyer裁判官は、ALJの罷免保護規定を無効にすることは、「ALJsを独立の審判官ではなく、SECの意思に仕える従属的な意思決定者に転化させるリスクを伴うであろうし」、「Chester Alan Arthur大統領の時から存在してきた我々の業績に基づく官吏の任用の性質を変質させる恐れがある」との懸念を示しており⁵⁶⁾、このような懸念から法廷意見は、この問題への言及を避けたものと思われる⁵⁷⁾。

五 大統領命令13843号

2018年7月10日、Trump前大統領は大統領命令13843号を発出した。この大統領命令はOPMによる競争的なALJの任用手続の廃止を求めるものであった。まず同命令は、「連邦政府が、公平で法の支配に貢献する、合衆国法典5巻3105条に基づいて任命されるALJという専門的な制度から恩恵を得ている」と指摘する。そして同命令は、ALJsは裁決に際して重要な問題について市民と協議するが、証言を取り、証拠の申出を判定するなど、その職

54) 561 U.S.at 543 (Breyer J, dissenting).

55) *Id.* at 507 n10. 北見・前掲注13) 216頁参照。

56) 138 S.Ct at 2060.

57) 中尾・前掲注42) 96頁。

務の重要性に鑑みれば、「ALJsは、然るべき気質、法的洞察力、健全な判断を示さなければならない」と述べる。さらに Lucia 判決に言及し、ALJsの役割が日々増大し、ALJの決定が当該ALJsの勤める行政機関の最終決定になる頻度が増加してきたので、このALJsの重要な行政機関の裁決に対する拡大する責任に鑑み、Lucia判決はALJsが任命条項に服する合衆国の官吏であると判示したと述べ、「ALJsの競争試験による選考手続が、行政機関がALJsを選考する際に任命条項の下で有すべき裁量と両立しうるものになるか否かという問題を Lucia 判決は提起するものになるであろう」と指摘している。したがって同命令は、このような選考手続が任命条項に違反するか否かに関わりなく、ALJsの任用方法についての「合憲性の疑念を払拭するための措置をとる健全な政策上の理由がある」と主張する⁵⁸⁾。

そこで同命令は、「競争的な任用規則や競争職 (competitive service) 選考手続によって課せられる制限なしに、有望な候補者を評価する更なる裁量を行政機関の長に付与するために」、ALJの地位を競争的な任用規則や試験から除外される除外職 (excepted service) とした⁵⁹⁾。そのために同命令は、競争職の例外を規定している OPMの規則を修正し、除外職の新たなカテゴリーとして「スケジュールE」を設け⁶⁰⁾、ALJの地位をここに位置づけている⁶¹⁾。さらに同命令は、ALJsの任用は「当該行政機関の長が必要であると認める規則や慣行に従って行われなければならない」とした⁶²⁾。同命令の下で新たなALJに求められる資格は法曹資格のみであり、行政機関の長が更なる資格要件を課すことが認められた。また行政機関は、実行可能な範囲で、これまでのALJの選考に際しての退役軍人優遇措置の方針に従うことが求められた⁶³⁾。

58) *Id.* § 1

59) *Id.*

60) *Id.* § 2.

61) *Id.* § 3(i).

62) *Id.* § 3(ii).

63) *Id.* § 3(a)(ii).

同命令によって行政機関には以下のようなメリットがもたらされたと考えられる。第一に同命令はALJの選考手続からOPMを排除したため、行政機関は、ALJを必要とする場合にOPMの同意を得ることなくALJの任用が可能になったことである。第二に同命令はALJの選考手続において筆記試験の要件を廃止しており、行政機関は候補者の過去の業績の審査やインタビューを重視でき、候補者の専門性を考慮することが可能になったことである。以上のようなメリットから、ALJの任用が行政機関にとってはより好都合なものになり、ALJが有する公平性を備えていないAJの任用よりも、ALJの利用が奨励されるようになるとの指摘もされている⁶⁴⁾。

他方、同命令によってもたらされるデメリットとしては以下の点が考えられる。第一に、同命令によって行政機関は現在の行政の立場を支持するALJを任用が可能になるので、ALJが本来有する公平性が失われることへの懸念が生じることである。たとえばALJ協会（Association of Administrative Law Judges）Zahm会長は、「大統領命令の結果として、ALJを任用したい行政機関は、如何なる弁護士でも、その技能や経験にかかわらず、任用することができ、公平性は不可欠のものではなくなり、身びいきや政治的干渉はもはやタブーではなくなるであろう」と指摘している⁶⁵⁾。また多くのアメリカの行政法学者も、この懸念を指摘している。たとえばStrauss教授は、同命令はALJsの「政治的な任用」を招くものになると指摘し⁶⁶⁾、Lubber教授は、同命令は「新たなALJsの任用における政治的な縁故主義や情実」に繋がりがかねないと述べている⁶⁷⁾。他にもBeermann教授は、ALJsの任用の政治化は、

64) See Kent Barnett, *Raiding the OPM Den: The New Method of ALJ Hiring*, YALE ON REG.: NOTICE & COMMENT (July 11, 2018), <http://yalejreg.com/nc/raiding-the-opm-den-the-new-method-of-alj-hiring-by-kent-barnett/>

65) See ALJs decry executive order ending merit-based appointment process, JUDICIAL EDGE (July 25, 2018), <https://www.judges.org/news-and-info/aljs-decry-executive-order-ending-merit-based-appointment-process/>

66) Peter L. Strauss, *The Trump Administration and Administrative Law*, 94 CHI-KENT L. REV. 229, 238 (2019).

67) Jeffrey S. Lubbers, *The Regulatory Accountability Act Loses Steam But the Trump Executive Order on ALJ Selection Upturned 71 Years of Practice*, 94 CHI-KENT. REV. 741, 747 (2019).

「裁決制度の効率性や公平性を脅かすものになり得る」であろうし、「市民が行政の裁決に対する信頼を失えば、この制度の効率性は損なわれ、その結果は悲惨なものになろう」と指摘している⁶⁸⁾。

第二に同命令は、行政機関に対して ALJ の任用について法曹資格者の要件しか求めておらず、行政機関が独自に基準を設ける裁量を認めた点である。同命令は、ALJs のあるべき姿について述べているにもかかわらず、行政機関の任用の指針を示していないことは驚くべきことであるとの指摘がある。行政機関の AJ の任用要件は各行政機関によって大きく異なっており、ALJ の任用基準もそのようになることが懸念されていたが、実際には、後述するように、そのような状況にはなっていない⁶⁹⁾。

六 司法省のメモランダム

司法省は、2018年7月に「Lucia v. SEC (S.Ct) 事件判決以後の行政法審判官に関するガイダンスについての訟務長官から行政機関の法律顧問へのメモランダム」(Memorandum from the Solicitor General to Agency Counsels on Guidance on Administrative Law Judges after Lucia v. SEC (S.Ct)、以下「メモランダム」という。)⁷⁰⁾を発出した。メモランダムの内容を要約すると、以下の五点になる。

第一に、Lucia 判決の法理はすべての ALJ と ALJ と同様の状況にある AJ に及ぶとした点である。メモランダムは、Lucia 判決が適用される対象は誰なのか最初の問題になると述べ、Lucia 判決の判示は限定的なものであるが、同判決の射程は広範なものであると指摘している。そして、すべての ALJ と同様の立場にある AJ は、任命条項に基づいて任命されなければならないという。敷衍すれば、メモランダムは、対審手続を主宰する ALJ はも

68) See Jack Beermann, The Future of Administrative Law Judge Selection, REGUL. REV. (Oct.29, 2019), <https://www.thereview.org/2019/10/29/beermann-administrative-law-judge-selection/>

69) See Barnett, *supra* note, 65.

70) See <https://static.reuters.com/resources/media/editorial/20180723/ALJ-SGMEMO.pdf>.

ちろん、対審手続は行わないが、証言を取り、聴聞を行う ALJs、さらには ALJ ではないが、聴聞を行い、第一次的決定もしくは不服申立てに対する決定を行う AJ にも、「大統領による法の執行の監視の確保の重要性から」、Lucia 判決の射程が及ぶとしたのである⁷¹⁾。

第二に ALJ の任用方法である。メモランダムは、前述したように、すべての ALJs や同様の状況にある AJ は任命条項に従って任命されなければならないが、多くの場合 ALJ の任用は関係する各部局の長によってなされなければならないとする。各部局の長の任命権限は法律に基づくものでなければならないが、各部局の長は申請書を審査したり、インタビューを行うことは職員に頼っても、ALJ の最終的な任命は各部局の長によってなされ、承認されなければならないという。またメモランダムは、大統領命令13843号に従って各部局の長に ALJ の職の空席を直ちに埋めることを要求している。さらに大統領命令13843号が言及していない AJ についても、その職の空席を各部局の長が適切な権限に基づいて埋めなければならないという。他にもメモランダムは、既存の任命行為についても言及している。多くの部局の長官は Lucia 事件の係争中に既になされた任命行為を承認しているが、まだその承認をしていない場合には承認するように勧めている⁷²⁾。

第三に係争中の行政手続に対する勧告である。すなわち、Lucia 判決に照らせば、行政機関はもはや ALJ や同様の状況にある AJ が「下級官吏」ではなく被用者であると主張すべきではなく、任命条項違反が問われ裁判所から差し戻された事例を含め、すべての係争中の行政手続には新たな聴聞のために最初の ALJ とは別の ALJ を割り当てるべきであるとメモランダムは述べている⁷³⁾。

第四に新たな聴聞における行政機関に対する要請である。メモランダムは、新たな聴聞において ALJ が既存の記録に依拠すれば新たなものは何も生ま

71) *Id.* at 2-3.

72) *Id.* at 3-5.

73) *Id.* at 6-8.

れないので、新たな ALJ は当事者に少なくとも特定の証拠の認容、排除、衡量について異議を唱える機会を付与すべきであるし、関係証人に争われている証拠について再聴聞することが賢明であるという。また新たな ALJ は最初の ALJ の意見を参考にすることはできるが、その意見を重視したり、その意見に含まれる事実認定や法的結論を正しいものと推定して取り扱うべきではないと指摘している⁷⁴⁾。

第五にメモランダムは、各行政機関に ALJ の身分保障規定について異議が申し立てられた場合には司法省に報告することを要請している。司法省は ALJ の身分保障を規定している合衆国法典 5 巻 7521 条を適切に解釈し、その合憲性について弁護できるとメモランダムは述べている。すなわち、Lucia 事件において政府が主張したように、同条の ALJ を罷免できる「正当な理由」は、適切に業務を遂行しなかったり、行政機関の政策、手続、指示に従わなかった ALJ の罷免を許容するものと解釈されるべきであるという。そして、このように解釈され、MSPB の審査が各部局長の判断に対して敬讓的なものになれば、同条によって大統領は ALJs に対する適切な統制を及ぼすことになることと司法省は主張するだろうと述べている⁷⁵⁾。

このメモランダムの意義としては、以下の 2 点を指摘できる。

第一に Lucia 判決の射程を拡大したことである。まずメモランダムは、対審手続を主宰していない ALJ や対審手続を主宰している AJ も任命条項に服する「下級官吏」に含まれるとして、Lucia 判決の射程を拡げている。その結果、任命条項の適用が広がることになり、彼らも政治的に任用された行政機関の長による監視に服することになる⁷⁶⁾。

このような Lucia 判決の射程の拡大については、メモランダムは Lucia 判決の法理を超えているとして、以下のように批判されている。すなわち、

74) *Id.* at 8-9.

75) *Id.* at 9-10.

76) *Recent Guidance: Administrative Law Appointments Clause-Solicitor General Issues Guidance on Administrative Judges-Guidance on Administrative Law Judges after Lucia v. SEC (S.Ct), July 2018*, 132 HARV. L. REV. 1120, 1124 (2019).

Lucia 事件において原告は、対審手続を主宰している ALJ に限定して異議を唱えていることは明らかである。Lucia 判決は、SEC の ALJs が「官吏」であると結論づける際に、この点に依拠している。Kegan 裁判官は、ALJs が Freytag 判決における STJs と共有する「対審型聴聞に含まれる責任」に着目している。Kegan 裁判官は、STJs と ALJs が、対審手続の特徴である証言の聴取、審理の指揮、証拠の許容性の判定、開示命令の強制において行使する重大な裁量が彼らを「官吏」の立場に押し上げたと見ています。しかしメモランダムは、対審手続とそうでない手続の区別を重視せず、大統領の法執行についての大統領の監視の確保という観点から、Lucia 判決の射程を上げたものといえる⁷⁷⁾ また、ALJ ではない AJ については Lucia 判決も大統領命令 13843 号も言及していないが、メモランダムは彼らを明確に「下級官吏」として取り扱っている。ALJ は APA によって任用され、正当な理由がなければ罷免されないという身分保障が法律上規定されているが、AJ はこのような身分保障のない存在であるという批判である⁷⁸⁾。

第二の意義としては、メモランダムが、行政機関は当該行政機関の政策や指示などに従わない ALJ を罷免できるという新たな解釈を示した点である。この罷免の問題については、Lucia 事件において政府は、連邦最高裁にサーシオレイライの段階と原告を支持する準備書面においてこの問題を考慮するように求めたが、連邦最高裁は、この問題は下級審において十分に争われていないという理由から、この問題に言及しなかった。政府は、Lucia 事件の準備書面において、合衆国法典 5 卷 7521 条の「正当な理由」の最適な解釈として「行政機関の政策、手続、指示を適切に遂行しなかったこと、又は従わなかったこと」が含まれると主張した。これは、MSP によって確立されてきた罷免保護条項の再解釈を促すものであったが、メモランダムは再度この主張を取り上げている。これまでは、MSPB が「正当な理由」の該当性を審査してきたが、メモランダムの解釈に従えば、この該当性の第一次的判断権

77) *Id.*

78) *Id.* at 1124-1125.

は MSPB ではなく行政機関に付与されることになり、MSPB に対して行政機関の長の判断についての敬讓が要求されることになる。このような結果は、「正当な理由」は MSPB によって確立され、判断されることを要求している法律の文言に明らかに反しているとの批判がある⁷⁹⁾。Lucia 判決において一部同意一部反対意見を述べた Breyer 判事は、訟務長官の立場が採用されたならば、行政機関にとって望まない裁定をした ALJ の罷免を認めるものになるとの懸念を示したが⁸⁰⁾、メモランダムは、この懸念を現実のものにするものといえよう⁸¹⁾。

七 連邦議会の対応

以上のような執行府の動きに対して、連邦議会は Lucia 判決と大統領命令 13843号によってもたらされる問題を認識していた⁸²⁾。2018年に公表された2019年予算法案に関する両院協議会の報告書は、SSA の ALJs について、以下のように言及している。

「ALJs は、独立し、公平で、彼らの資格に基づいて選抜されることが重要である。出席者は、SSA に、ALJs が免許を受けた法曹としての経験を示したうえで、OPM によって行われる ALJ の試験に合格するという要件を含めて、ALJs の任用について高い基準を維持することを期待する。」⁸³⁾

79) Richard E. Levy & Robert L. Glicksman, *Restoring ALJ Independence*, 105 MINN. L. REV. 39, 83 (2020).

80) See *Lucia v. SEC*, 138 S. Ct. at 2061 (Breyer, J., concurring in the judgement in part and dissenting in part).

81) See *supra* note 76. Lubbers 教授は、通常は行政機関の立場を擁護する訟務長官がこのようなメモランダムを發出する必要はないと批判する。See Jeffrey S. Lubbers, *SG Brief in Lucia Could Portend the End of the ALJ Program as We have Known It*, 38 J. NAT'L. ASS'N ADMIN. L. JUDICIARY 270, at 278 (2018).

82) Catherine Morris, *Note: Dealing with the Elephant in the Robe: To Limit the Rising Role of Political Affiliation in the Judiciary Using the First Amendment*, 73 RUTGERS U.L. REV. 751, 786 (2021).

83) H.R. Rep. No. 115-952, at 547 (2018).

この言及のなかの「独立し、公平で、彼らの資格に基づいて選抜される」という文言は、アメリカ法曹協会 (American Bar Association) が大統領命令13843号に対抗するために報告書に挿入することを要求したものである⁸⁴⁾。

さらに連邦議会では、ALJの独立性を維持するための法案が提出された。まず上院において大統領命令13843号が発出された直後の2018年8月13日に、Cantwell 上院議員と Collins 上院議員が「ALJ 競争職復活法案 (Administrative Law Judge Competitive Service Restoration Act)」⁸⁵⁾を提出した。同法案は、ALJの任用についてOPMの競争試験制度の復活を目的としたものであり、ALJはOPMが要求する資格要件を充たし、OPMによって提示された名簿に基づいて、行政機関の長がALJを任命しなければならないと規定していた。同法案の提案者の一人であるCantwell上院議員は、「ALJsは、社会保障、医療給付、労災補償のような人々の暮らしに影響を与える決定を日々行っているし、ラジオ局や核施設への免許の付与さえも行っている。我々は、これらの審判官が公正で公平かつ適任であることを保証しなければならない」と述べている⁸⁶⁾。同法案は投票に付されず廃案となった⁸⁷⁾。しかし、2019年に上記の二人の上院議員が再度「ALJ 競争職復活法案」⁸⁸⁾を提出した。この2019年の法案も2018年の法案と同様の内容であるが、2019年の法案では、ALJの資格として7年以上の法曹の実務経験が明示され、かつ同法案のALJの任用手続規定を、ALJが義務と責任を果たす際にALJの権限や独立性を制限したり、軽減するものとして解釈してはならないことが規定されている。また同法案は、Lucia判決の法理を成文化し、執行府の各部局の長及び行政

84) See *Congress approves Language Supporting ALJ Independence*, https://www.american.org/advocacy/governmental_legislation_work/publications/washingtonletter/october2018/adminlawjudges/

85) S.3387, 115th Cong. (2018).

86) See Jessie Bur., *Bipartisan bill would counter ALJ executive order*, *FED.TIMES* (Sep. 5, 2018), <https://www.federaltimes.com/federaloversight/congress/2018/09/04/bipartisan-bill-would-counter-administrative-law-judge-executive-order/>

87) See <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s3387>.

88) S.2348, 116th Cong. (2019).

機関の長が、OPMによって提示された名簿からALJを任命しなければならないことを明示している⁸⁹⁾。

次に下院においても10人の超党派から成る下院議員のグループが2018年に「ALJs 競争職復活法案」を提出したが、投票に付されず廃案になったため、2019年に同一の法案⁹⁰⁾が提出された。同法案は、上記の2019年に上院に提出された法案と同一のものである。同法案の提案者は、その提案理由として、以下のように述べている。

「我々は、何百万人のアメリカ人民の生活に影響を与える決定の高潔性 (integrity) と公平性を確保するための法案を提案することをうれしく思う。これらの決定は、差別、不当労働行為、証券詐欺についての異議と同様に、アメリカ人民の社会保障、医療保障、労災保障、退役軍人給付に著しい影響を与えている。もし独立した審判官が、政治によって任命された党派的な審判者にとって代られることになれば、生活は崩壊することになる。もし連邦議会がアメリカ人民の適正手続の権利を保護する責務を有する独立の審判官集団の政治化を認めるならば、連邦議会は憲法上の監視義務を果たしていないことになる。」⁹¹⁾

この2019年の法案も廃案になったが⁹²⁾、2021年に Connolly 下院議員が上述の2018年の法案と同一の法案⁹³⁾を提出し、下院の監視改革委員会が賛成24票、反対16票で同法案を可決し、同法案は下院本会議に上程されている⁹³⁾。

89) See Erich Wagner, Bipartisan bills would restore law judges to competitive service, <https://www.govexec.com/management/2019/08/bipartisan-bill-would-restore-administrative-law-judges-competitive-service/158884/>

90) H.R.2429, 116th Cong. (2019).

91) See Ian Smith, *Legislation Reintroduced to Restore ALJs to Competitive Service*, FED.SMITH (May 9, 2019), <https://www.fedsmith.com/2019/05/02/legislation-reintroduced-to-restore-aljs-to-competitive-service/>

92) H.R.4448, 117th Cong. (2021).

93) See Eric Wagner, House Panel Advances Bill to Undo Trump Order on Administrative Law Judges, <https://www.govexec.com/workplace/2021/7/house-panel-undo-trump-order-administrative-law-judges/184002/>

これらの法案についてALJ協会は支持している⁹⁴⁾。同協会のMcIntosh会長は、上院の2019年の法案について、「我々は、アメリカ市民の適正手続の権利の確保に深く関与している。この立法は、業績のみに基づく厳格で競争的なALJの選抜を復活することによってALJの独立性を維持している。我々の聴聞室に政治的な影響は存在しない」と述べている⁹⁵⁾。他方で議会のなかではこれらの法案について反対意見もある。上記の下院の2021年法案について、共和党のComer下院議員は、大統領命令13843号は「健全な政策選択」であり、「ALJを除外職に位置付けることによって、連邦の部局や行政機関の長官に、有望なALJの候補者を評価する、より広範な裁量を付与した。これは賢明な政府改革である。行政機関は、競争職手続の複雑さや遅延から逃れて、適時に候補者を考慮することが許されるべきである」と述べている⁹⁶⁾。

以上が連邦議会の対応であるが、上述の法案の成否が注目される。

八 行政機関の新たなALJ任用手続

Lucia判決と大統領命令13843号によって、行政機関は、新たな手続でALJの任用をしなければならないことになった。すなわち、Lucia判決によって多くのALJsは各部局長によって任命されなければならないことになり、大統領命令13843号によってALJの任用は、これまでのOPMの手続に従う必要はなく、各行政機関が独自に任用手続を定めることができるようになった⁹⁷⁾。各行政機関がOPMの承認なしにALJを自由に任用できることをOPM自身が認めている⁹⁸⁾。その結果、いくつかの行政機関では、すでにALJの新

94) Morris, *supra* note 82, at 786.

95) See Cantwell, Collins Introduce Bipartisan Bill Protecting Independence of Administrative Law Judges, <https://www.collins.senate.gov./newsroom/collins-cantwell-introduce-bipartisan-bill-protecting-independence-administrative-law>

96) See *supra* note 93.

97) See Jack M.Beermann & Mascott, *supra* note 50, at 26-27.

98) See Memorandum from Dr.Jeff T.H.Pon, Director Office of Personel Mgmt., to Heads of Exec.

たな任用手続が定められている。

たとえば労働省 (Department of Labor) では、2018年8月16日に労働省長官が新たなALJの任用手続を定めた命令を発出した⁹⁹⁾。この命令によれば、ALJの選考手続は、ALJの空席状況やその募集を連邦行政命令集 (Federal Register) やALJのウェブサイト、その他の適当な場所に公知し、そこには選考の最低基準と申請に必要な書類といった情報を記載しなければならない。申請書類は、労働省の行政管理担当次官補課内の経営資源室 (Office of Executive Resources within the Office of the Assistant Secretary for Administration and Management) に送られ、同課が書類審査を行う。次に書類審査に合格した候補者については面接が行われるが、この面接官は、政策決定や裁決の担当職のように異なる地位にある複数の職員によって行われる。具体的には、主席ALJ、主席人的資源官 (Chief Human Capital Officer)、政策担当次官補 (Assistant Secretary for Policy)、雇用者補償不服審査委員会 (Employee' Compensation Appeals Board) の委員が面接官となる。面接官は、同省の要請を考慮に入れて、申請をランク付けし、その上位にランクされた候補者の面接を行う。その結果を副長官に送付し、副長官は、法務課のキャリア倫理弁護士 (career ethics attorney from the Office of the Solicitor) と相談の上、候補者の推薦リストを推薦されなかった上位にランクされた候補者の履歴書とともに長官に送付する。この手続は、長官が従来のOPMの「三人の原則」のルールよりも自由に候補者を選択できるものであり、長官は、これらの申請者から最終的にALJを任用するか又は他の候補者の募集を命じることになる。この手続において候補者に同省によって追加された必要要件として、候補者の法曹資格を認めている一つの法域において少なくとも10年以上の有効な法曹の地位を有し、法曹として問題がなかつ

Dep'ts and Agencies, Executive Order -Excepting Administrative Law Judges from the Competitive Service (July 10, 2018), <https://static.reuters.com/resources/media/editorial/20180711/ombmemo.pdf>.

99) Secretary Order 07-2018, Procedures for Appointment of Administrative Law Judges for The Department of Labor, 83 Fed.Reg.44307 (Aug.30, 2018).

たこと (membership in good standing)、関連のある訴訟や行政法について7年間の経験、労働省管轄の法律知識が求められている。ここにいう関連のある訴訟の経験とは、連邦、州、自治体の訴訟における事実審に関連する業務、訴答交渉や和解への参加、仲裁や調停業務を含むものであり、関連のある行政法の経験は、政府の行政機関において提起された事件における訴訟経験を含むものとされた。このように労働省の新たな任用手続は、大統領令13843号によって規定された最低要件に、同省の需要に適う更なる資格要件を候補者に課すものとなっている¹⁰⁰⁾。

また保健・福祉省 (Department of Health and Human Services) も2018年11月29日付けで新たなALJの任用手続を公表している¹⁰¹⁾。同省の新たな任用手続は労働省の手続とほぼ同様のものであり、候補者の資格要件も7年間の訴訟経験と行政法に関連する経験が要求されているが、保険・福祉省では、この行政法に関連する経験として、APA553条によって要求されている正式聴聞の経験が求められている点は特徴的である¹⁰²⁾。

他にも独立行政委員会である労働安全衛生審査委員会 (Occupational Safety and Health Review Commission) もALJの新たな募集を米国連邦政府求人サイト (USAJOBS、以下「USAJOBS」という。) に掲載した。同委員会の任用手続では、申請者は法学の学位が必要とされ、最低10年間一つの法域の法曹として問題がなかったことと労働安全法規や他の労働法の知識を示す最低7年間の訴訟経験が求められた¹⁰³⁾。

以上のように新たなALJ任用手続における判断基準は行政機関によって若干異なるものになっているが、SSA以外の多くの行政機関においてALJの候補者を評価する際の考慮事項が必ずしも大きく変更されることはない

100) Jack M.Beermann &Mascott, *supra* note50, at 31-33.

101) See US Department of Health and Human Services, "Administrative Law Judge Appointment Process: Department Appeals Board, Office of Medicare Hearings and Appeals, <https://www.hhs.gov/sites/default/files/alj-appointment-process.pdf>.

102) Jack M.Beermann &Mascott, *supra* note 50, at 35.

103) *Id.* at 38-39.

言われている。なぜなら多くの行政機関は OPM の選抜手続に頼らず、他の行政機関に勤めている ALJ (多くは SSA の ALJ) を任用してきたからである。このような任用がなされてきた要因としては、OPM の手続では行政機関の需要に適う新たな ALJ を任用することができないこと、SSA の ALJ からの任用の場合は SSA での訓練や経験が有益なものになること、OPM の手続における退役軍人の優遇措置が厳格に求められていたことが挙げられる。これらの行政機関にとって、大統領命令13843号によって、他の行政機関から ALJ を任用する際と同一の手続と判断基準をとることが許され¹⁰⁴⁾、行政機関が最も有効と考える方法で ALJ を任用しやすくするものになったといえる¹⁰⁵⁾。2019年1月にアメリカ合衆国行政会議 (Administrative Conference of the United States、以下「ACUS」という。) は、「行政法審判官についての行政機関の募集と選考」という勧告を公表している¹⁰⁶⁾。この勧告では、第一に募集は、ALJ の募集を多くの市民に知ってもらうために USAJOBS で公表すべきこと、第二に行政機関は ALJ の任用の最低限の資格要件と選考基準を策定し、公表すること、第三に行政機関は申請の審査、評価の指針を作成すること、第四に ALJ の任用の指針と手続は公平に職務を果たす ALJ の任用を確保できるように作成され、運用されることの四つの提案がされている。この四つの提案の最初の三つの提案については、多くの行政機関に受け入れられていると思われるが¹⁰⁷⁾、第四の提案にある公平性の確保が最も重要な課題となっているといえよう。

104) これまで多くの行政機関は、「行政機関間の異動 (interagency transfer)」として知られる手続に基づいて他の行政機関から現職の ALJs を任用してきたが、この手続は廃止され、行政機関は独自の手続に基づいて自由に他の行政機関から ALJs を任用できるようになっている。See Administrative Conference Recommendation 2019-2, Agency Recruitment and Selection of Administrative Law Judges, 84 Fed. Reg. 38930, 38930n.5 (Aug. 8, 2019).

105) Beermann & Mascott, *supra* note 50, at 47-49.

106) See, *supra* note 104.

107) 2022年1月8日に筆者が米国連邦政府求人サイトを閲覧したところ、連邦取引委員会の ALJ の募集の情報が掲載されている。そこでは申請者の最低限の資格要件と選考基準が公表されている。See <https://www.usajobs.gov/job//626673600>.

九 おわりに

以上の考察から明らかなように、アメリカでは、Lucia 判決後に発出された大統領命令13843号によって、それまでの OPM による ALJ の選考手続が廃止され、各行政機関は新たな任用手続によって ALJ を選考するようになっている。このような結果は、果たして Lucia 判決の意図したものといえるであろうか。この点は Lucia 判決の射程の問題ともいえる。

本稿では、まず Lucia 判決の射程が SEC 以外の行政機関の ALJ に及ぶかが問題になると指摘し、SSA がこれまで任用してきた ALJ を新たに承認する手続をとっていることに言及した。しかし、Lucia 判決で問題となった SEC の ALJ は対審的聴聞を行っているのに対し、SSA の ALJ はむしろ尋問的 (inquisitorial) 聴聞が主たるものになっている¹⁰⁸⁾。Lucia 判決は、SEC の ALJ が対審的聴聞を行っていることを重視しており¹⁰⁹⁾、そのような聴聞が主たるものになっていない SSA の ALJ には Lucia 判決の射程は及ばないと思われるが、大統領命令13843号は Lucia 判決の射程はすべての ALJ に及ぶと判断している¹¹⁰⁾。

また Lucia 判決は、OPM の任用手続が憲法上の問題を提起しているものではないと解する見解もある¹¹¹⁾。すなわち Lucia 判決は、SEC の ALJs は「官吏」であり、SEC のスタッフではなく、SEC 自身によって任命されなければならないと判示しているのみであるとの主張である。実際に Lucia 判決は

108) Smith, *supra* note 76, at 37.

109) See *id.* note 76, at 294.

110) See Shannon M. Smith, *Article: The Re-“Tooling” of Federal ALJs: Lucia v. SEC and Executive Order 13, 843*, 97 N.C. REV. ADDENDUM 21, 37-38 (2019).

111) See Barnett, *supra* note 66. 他方で、Lucia 判決に従えば、当然 OPM の選考手続は廃止され、ALJ の任命は行政機関の長の裁量に委ねられることになるとの見解もある。See Andrew Hessick, *Changes to the Independence of Administrative Law Judges*, YALE ON REG.: NOTICE & COMMENT (July 11, 2018), <http://yalejreg.com/nc/changes-to-the-independence-of-administrative-law-judges/>

OPMの任用手続に全く言及していない。したがって、Lucia判決について、SEC自身が最終的にALJの任用を行う限り、OPMの任用手続のように、その任用に際しての裁量に制約を課しても任命条項に反することにならないと判断したものと解することも可能であろう。しかし大統領命令13843号は、OPMの任用手続の廃止を要求するものになった¹¹²⁾。

また司法省のメモランダムは、大統領命令13843号と同様にLucia判決の射程を拡げているが、さらに大統領命令13843号では言及していないAJにもLucia判決の射程を及ぼし、その上、Lucia判決が判断を拒否したALJの罷免保護条項についても新たな解釈を示したものになっている。まずAJについては、ALJと同様の権限を行使し、対審型聴聞を行っていることも多く、Lucia判決以後、AJを「下級官吏」と判断した裁判例もある¹¹³⁾。但し、連邦最高裁が示した「官吏」の判断基準の一つである「法律によって規定された継続的な職務を有している」という連邦最高裁が示した「官吏」の判断基準については、判断が容易でない場合もあろう。すなわち、多くのAJは継続的な地位を有していると思われるが、特別に又はパートタイムで任用されている場合もあるし、その地位について法律上の根拠がない場合もある。たとえば移民審判官 (immigration judge) の地位は法律上の根拠があるが¹¹⁴⁾、平等雇用機会委員会 (Equal Employment Opportunity Commission) のAJの地位については法律上の根拠がない¹¹⁵⁾。したがって、Lucia判決の射程が多くのAJに及ぶとしても、その範囲を明確化にすることは難しいものとなる¹¹⁶⁾。

次にALJの罷免保護条項については、この罷免保護条項はALJの政治的中立性を確保するための重要手段といえるが、司法省のメモランダムが示し

112) See Jack M. Beermann & Mascott, *supra* note 50, at 38.

113) See *Associated Mortgage Bankers, Inc. v. Carson*, 2019 WL10882 (D.D.C.2019).

114) 8 U.S.C. §1229 (a) (1).

115) Kent Barnett, *Regulating Impartiality in Agency Adjudication*, 69 *DUKE L.J.* 1695, 1713 (2020).

116) See *id.*

た新たな解釈が認められることになれば、行政機関は、政治的嗜好によってALJを任用する自由を有するのみならず、行政機関の意に沿わない決定をしたALJを罷免することができる自由も有することになる。それは、職権行使の独立性が保障され、行政の意思決定の公正性を担保する役割を果たすことを期待されてきたALJを単なる行政機関のツールとしての地位しか認められないものにするであろう¹¹⁷⁾。

以上のようなLucia判決の射程をどのように捉えるべきか今後の判例の動向が注目される。

アメリカでは、人民の権利義務に影響を与える行政機関の裁決の際に行われる聴聞の主宰者であるALJは職権行使の独立性が認められる公平な存在でなければ、その裁決の公正を担保できないという思想に基づいて、ALJ制度が運用されてきた。この思想に基づいて、ALJの任命について行政機関の自由な選考を認めず、OPMによる厳格な手続による選考が行われてきた¹¹⁸⁾。他方で任命条項は、「官吏」を任命した大統領と大統領を選んだ人民に対する「官吏」の応答性を確保することを目的としている。したがって、

117) See Smith, *supra* note110, at 36. なお Levin 教授と Glickman 教授は、ALJの独立性を担保するために多くの州で採用されているセントラルパネル方式の導入を主張している。この主張によれば、連邦レベルのALJの所属組織として、大統領しか罷免できない主席ALJを長とする独立の組織（セントラルパネル）を創設し、このセントラルパネルへのALJの任用は、業績主義に基づく非政治的な手続によって行い、最終的な任用は主席ALJが行うことによって、ALJの公平性が担保されるという。セントラルパネル方式については、ALJの専門性が失われることや行政機関のコントロールが及ばないという欠点が指摘されているが、両教授は、前者の指摘については、特定の行政機関の事案の裁決についての専門性を有するALJがいれば問題はないであろうし、後者の指摘についても、行政機関の長がALJの決定の最終的な審査権限を有していれば問題はないなどの主張をしている。連邦レベルでは、これまでセントラルパネルを導入するための法案が連邦議会で提案されたが成立はしていないし、ACUSも連邦レベルでセントラルパネルを導入すべきであるとの勧告は必要ないと判断をしているが、両教授は、これらの判断はALJの独立性は他の手段によって担保されうるとの前提にたっており、この前提はもはや正しくないとの認識に基づいて、セントラルパネルの導入論の復活を唱えている。See Richard E.Levy & Robert L.Glicksman, *Restoring ALJ Independence*, 105 MINN. L.REV.39, 102-112 (2020).

118) See Richard E.Levy & Robert L.Glicksman, *Restoring ALJ Independence*, 105 MINN. L.REV.39, 50-53 (2020).

もし Lucia 判決が ALJ は「官吏」でないと判断したならば、ALJ と大統領及び人民をつなぐ応答性の連鎖は断ち切られることになる¹¹⁹⁾。Lucia 判決は、この ALJ の独立性と民主的応答性を如何に調整できるか、またすべきかという問題を提起したものであるが、結論として、民主的応答性が優先されるべきであると判断を示したものとなった¹²⁰⁾。この Lucia 判決については、法を執行するため任命された者が有意義な方法で大統領の統制に服するものでなければ、「被治者の同意」の概念は単なる机上の空論になることを示したものであるとする肯定的な評価もある¹²¹⁾。Lucia 判決は、結果として ALJ 制度の変容をもたらした。その変容によって、ALJ が果たしてきた役割も変わっていくものになるのだろうか。従来の OPM による ALJ の任用手続の変更を求めた大統領命令13843号は、ALJ は「健全な判断を示さなければならない」と述べている。この「健全な判断」とは何かが今後のアメリカの裁決手続のあり方とともに問われていくべきであろう。

119) See Michael A.Sanbino, *Liberty Requires Accountability: The Appointments Clause, Lucia v. SEC, and the Next Constitutional Controversy*, 11Wm.&MARY BUS.L.REV.175, 246-248 (2019).

120) Lucia 判決を「行政国家における政治的応答性の勝利である」と評価する見解として、see The Editorial Bd., *Opinion, Administrative Law Smackdown*, WALL ST.J. (July 21, 2018), <https://www.wsi.com/articles/administrative-law-smackdown-1529622701>

121) Sanbino, *supra* note 119, at 249.