

## 政府給付 (Government Benefits) と適正手続 (二)

佐伯 祐 二

はじめに

- 一 判例における一般的判断枠組み
  - 二 営業ライセンス
  - 三 公務員の地位 (以上二一巻四号)
  - 四 公的扶助給付 (以上本号)
  - 五 公的年金給付
- おわりに

### 四 公的扶助給付

(一) 本稿の「はじめに」で触れたように、政府給付一般に関わる適正手続の变革を先導した判決は、公的扶助給付の打切りをめぐる *Goldberg v. Kelly*, 397 U. S. 254 (1970) である。<sup>(1)</sup> 本判決によると、公的扶助給付は「受給資格を有する人々にとって、制定法上の権利 (statutory entitlement)」 (*Id.* at 262.) であり、その打切りの処分には適正手続が適用される。そして、この処分に關する適正手続としては、次の(i)から(iv)までの要素を充たす事前手続が要求される。

すなわち、(i)「受給者は予定された処分理由を明らかにするタイムリーかつ適切な告知を受け、不利益な証言をした者と対面し、かつ、口頭で主張・立証をなす機会を持つことにより、実効的な防御を行う機会を有すべき」(Id. at 267-68)であり、(ii)「処分前の聴聞において公費で弁護士が付される必要はないが、ただ、受給者が望むならば弁護士による代理が認められなければならない」(Id. at 270)。また、(iii)処分を決定する職員は、「法令、および聴聞で収集された証拠に専ら基づいて決定をなすべき」(Id. at 271)であり、この要件の遵守を裏証するために「決定理由を述べ、依拠した証拠を示さなければならない」(Id. at 271)。さらに、(iv)その職員は公平 (impartial) であることが不可欠で、「聴聞で審査される処分案の作成に関与した者であってはならない」(Id. at 271)。

法廷意見は、適正手続に関する多くの先例を引用しながら、右の諸要件を導き出している。ただしその際、法廷意見は、公的扶助の受給者に特有の事情、つまり、「事前聴聞を欠きながら」受給権をめぐる争いの間に給付を行わなるとすれば、「客観的には」受給権を有する者から、争いの終結まで生きる手段そのものを奪うことになりかねない」(Id. at 264) ことをも強調する。また本判決は、書面による主張を不得手とする人々のために口頭での陳述の機会を保障するなど、聴聞を受ける受給者側の一般的な事情に応じて事前手続の内容を具体化する論法をとっており (Id. at 268-69)、単なる先例の応用にとどまっではない。本判決は、今なお、手続法学の泰斗により、経済的効率性と異なる適正手続を論じるのに絶好の入門的教材と評されるだけの質を持っている。本判決に従うための行政側の負担は少なくないが、ニューヨーク州の行政実務家が誇るところでは、判決当時は手書きやタイプに頼っていたものの、一九八〇年代末からはコンピュータシステムの発展を得て聴聞期日の調整や決定の起案・印刷が容易となり、無論口頭審理は欠かせないが、同州で大量の聴聞を担当する部局は「デュープロセスの工場」と称されている、<sup>(3)</sup> という。もともと、Goldberg判決は、微妙な均衡の上から立ってようやく、今日まで判例としての地位を保ってきた、といえ

る。

第一に、学説では、各自がなした範囲の調査・経験または伝聞に基づき、事前聴聞の実施には悪影響も伴うこと——例えば、給付打切りの処分が困難となる分、新規の給付開始が遅延しがちであること——を指摘し、扶助を要する人々全体にとって Goldberg 判決が有益であったかは疑わしい、とするものがむしろ有力である。<sup>(4)</sup> 同判決に好意的な論者による調査も、代理人を欠いて準備不十分であるのが通例の聴聞では実効的な主張は實際上困難だと指摘する。<sup>(5)</sup> また、処分の名宛人が将来また扶助に依存することを予想する場合、その人が聴聞でケースワーカー側と争うことは期待しにくいとして、聴聞によるチェックの限界をいう論者もある。<sup>(6)</sup>

第二に、Goldberg 判決が示した厳格な事前聴聞の要求は、以後の判例では、個別の事実認定に基づく公的扶助の打切りに限って及ぼされてきた。さしあたり社会保障の領域に限っていえば、同判決以後、法令を越える手続を適正手続として要求した判例は見当たらない。<sup>(7)</sup>

処分の名宛人ではない第三者につき、適正手続による保護を否定した判決としては、O'Bannon v. Town Court Nursing Center, 447 U. S. 773 (1980) がある。連邦の法律は、老齢および障害者ならびに一定の資産水準以下の人に對し、連邦と州の両者と協定を締結した医療機関を通じて無償のサービスを一定限度で提供する制度を定め、それらの機関に連邦単独または連邦と州の共同で費用を支払っている (42 U. S. C. §§ 1395-1398x を参照)。本件では、法令上の基準違反を理由に医療福祉施設が協定の更新を拒絶されるに先立ち、原告たる入居者は、更新拒絶の要件の不存在または更新拒絶の不当を主張して聴聞を受ける権利を有するかどうか、争点となった。原告らがそれぞれどこか別の施設に転居できることに争いはないが、原告は、長年住み慣れた場所から離散すれば精神的・肉体的な負担が大きいと主張した。<sup>(8)</sup> 法廷意見は、基準不適合と判定された施設での医療について政府に支払いの継続を求める権利は原告らに存

しないとした (447 U. S. at 786.) 上、次のように判示する。すなわち、受給権を認められた者の医療費を支払うことは、政府による直接の給付である。医療扶助に関する受給権の消滅を認定して直接の給付をやめるためには、Goldberg 判決と同様の告知・聴聞が必要である (Id. at 786-87)。しかし「本件は、直接の給付の打切りに関する事案ではない。本件はむしろ……施設の最低基準を要求・執行することにより、医療扶助の受給者に間接的な利益を与えようとする、政府の試みに関わる。基準の執行のために施設の基準不適合の判断が必要な場合、一部の入居者には直ちに悪影響が及ぶかもしれない。しかしそれは、政府による法執行の間接的・付随的な結果であって、生命・自由または財産に関する利益を奪うものではない」(Id. at 787)。「市民の法的権利を直接に制限しまたは彼の自由に直接負担を課す政府の行為と、第三者に向けられていて市民に間接的・付随的な影響を及ぼすにすぎない行為」は、明確に区別される (Id. at 788.)<sup>(67)</sup>、<sup>(68)</sup>

また、Atkins v. Parker, 472 U. S. 115 (1985) は、給付要件を改正する法令の施行に際して、適正手続としての個別具体的な告知義務は存しないと判示した。本件に関わる扶助は、食料切符 (food stamp) である。連邦の法律は、農産振興を副次的な目的として、法定の資産水準以下の貧困世帯に食料切符を給付する制度を定める (この切符は、取扱の認可を受けた店舗で、肉や野菜などと交換できる。以上につき、7 U. S. C. §§ 2011-2018 を参照)。受給世帯の就労を促すため、給与等の所得のうち一定の割合を所得から控除して認定する仕組みがとられているところ、一九八一年の法律改正により、この割合が二〇%から一八%に引き下げられた。この改正は、所得がゼロまたはゼロに近い世帯には影響しないが、そうでない世帯については給付の減額または打切りをもたらすものであった。被告の州当局は、給与等の所得のある受給者の全世帯宛に文書を送付し、控除の割合の改正があったこと、改正に従い次回の給付から減額または打切りを行う予定であること、この処分を審査請求聴聞で争う世帯には裁決まで従来通りの給付が継続されるこ

と、各自の給付額の詳細については福祉事務所に問い合わせるべきこと、などの一般的な通知を行った。ところで、

既に一九七一年と七七年に、Goldberg 判決の趣旨に従って法律の手続規定が改正され、後者(七七年)の現行法では、食料切符の打切りまたは減額の処分に対して適法な審査請求をなした世帯に対し、給付は裁決まで従来通り継続されること、ただし受給者が打切りまたは減額を明らかに要する事情を書面で認めていた場合はこの限りではないこと、の二点が規定されている<sup>10)</sup>。さらに農務省規則は、法令改正に伴う不利益変更の処分の場合、各世帯に対して次

回から給付に変更がある旨の一般的な通知を要するが、この場合の不利益変更については右の執行不停止原則は働かず、ただ、審査請求で事実認定ないし算定の誤りが主張されるときに限り、裁決まで従前の給付が継続される旨定め<sup>11)</sup>ていた。本件の地裁判決は、前述の通知の文書が各世帯の給付額面の変化について具体的な計算の仕方を示していないなど、平均的受給者に理解可能な内容を記載していない点で違憲と判示し、控訴審判決もこの判断を支持した<sup>12)</sup>。最高裁は、これを破棄して述べる。すなわち、本件の手続は法令に違反しておらず、憲法違反をいう点に関しては、たしかに食料切符受給権は適正手続上の財産 (property) に当たるが (472 U.S. at 128)、「食料切符の受給者は、法律改正について……他の有権者より手厚く事前の告知を受ける権利を全く持つていない」(Id. at 130)。「すべての市民は法を知っているものと推定される」(Id.)<sup>13)</sup>。

他方で第三に、Goldberg 判決の示す手続は、公的扶助に関する個別の法令によって打切り以外の処分にも適用されている。連邦法律が定立する公的扶助制度は、先の食料切符制度のような例外を除き、高齢者・障害者・母子家庭など異なるカテゴリーの人々ごとに分立している(それらは一般にカテゴリーカル扶助と総称される)<sup>14)</sup>が、現行の厚生福祉省規則(一九七三年に制定)は、カテゴリーカル扶助に関する通則として、扶助給付に関する不利益処分について事前聴聞を(申請拒否処分については審査請求聴聞を)詳細に規定している<sup>15)</sup>。この規則によると、法令の実体的基準の改正を専ら

の理由とする打切りなどの場合を別として、一般に給付の打切りのほか停止または減額にも事前の告知・聴聞が必要である。また、前述の食料切符の例に見られる、審査請求があれば裁決まで従前の給付が継続する仕組みも、審理手続における聴聞と相俟って、Goldberg判決の要求と同等の手続保障をなすものである<sup>15)</sup>。以上のような法令が存続する限り、最高裁が判例変更してGoldberg判決を否定する事態は考えにくく、また実際起こっていない。

(二) ところが最近、Goldberg判決の基礎を揺るがしかねない法改正が、「一九九六年の『個人責任と就労機会の調和に関する法律』(110 Stat. 2105)として成立した。その規定の大半は、一九九七年七月一日から施行されている。

同法は、複数の公的扶助制度を改正するが、改革の筆頭に挙げられたのは、「扶養すべき子どもを持つ家族に対する扶助」(Aid to Families with Dependent Children)である(以下、通称に従い、これをAFDCと呼ぶ。また以下本章では、煩を避けるため、括弧書きにより42 U. S. C.の該当セクションで新旧の規定を特定し、旧法の規定については「旧§601」などと表示したい)。Goldberg判決の原告も、一部の者を除き、AFDCの受給者であった。AFDCは、一九三五年の社会保障法(Social Security Act)が定立した公的扶助制度(前述したカテゴリカル扶助)の一つであり、父親の死亡<sup>16)</sup>などにより子どもが要保護状態にある母子家庭を主な適用対象とした(旧§66(e))。すなわち、かつて、母子家庭の母親に対しては、子どもの養育に専念できる環境を整えてやる<sup>17)</sup>ことが、社会的な良識とされていた。しかし、幼い子どもを持ちながら働く母親が増えたことや、扶助をあてにした行動を防止しようとする州・自治体の対応を連邦法が妨げているとの理解などから、ことに一九八〇年代に至り、AFDCを非難する見解は有力な世論となっていく<sup>18)</sup>。既に「一九八八年の『家庭に対する支援に関する法律』(102 Stat. 2343)は、AFDCに改正を加え、職業訓練または就労の指導を強化していたが、クリントンは一九九二年の大統領選でさらに改革を訴え、「これまでの福祉を終わらせる

(end welfare as we know it) ことを公約に掲げた。<sup>(19)</sup>そして、共和党優位の議会が大統領のプランより一層保守化した内容を定めたのが、先に挙げた一九九六年法である。<sup>(20)</sup>(以下単に新法と呼ぶ)。

新法は、冒頭の一〇一条 (§ 601 note) で立法事実に関する議会の判断を記述する。すなわち、健全な社会の基礎をなす婚姻制度が近年危ういこと、受給者の総数が増加の一途をたどっていること、これは主に婚外子の増加によること、なかでも一〇代の若い母親の出産と受給が増えていること、そのような境遇で子どもが十分な養育を受けずに成長し、自分と同様の婚外子を再生産する可能性が高いこと、などが認められ、「婚姻外の妊娠を防止することにより婚姻外の出産を減少させることは、極めて重要な公益である」と。

次に新法一〇三条は、州に対する補助の方法と受給者の権利に関する改正を規定する。旧法では、AFDCは、各州が連邦法たる旧法の枠内で法令を定立し運用する制度であった。すなわち州の申請に対して州のプランは連邦法に適合すると厚生福祉省長官が承認した場合 (旧 § 602 (a), (c))、連邦政府はその州に法定の負担金を交付しなければならなかった。負担割合は、原則として給付総額の六分の五、給付に関する事務経費についてはその分類に応じて五割から一〇割まで四段階となっていた (旧 § 603 (c))。これに対して新法は、連邦法による枠付けと州による承認申請の仕組みは残したが、州に対する枠付けの規律を弱めた (§ 602)。新法は、各州について一九九二年ないし九五五年までの記録から算定して今後の交付額を固定し、連邦の支出増大を防ぐ反面、給付そのものと給付に関する事務経費の区別なく一括して交付を行い、州は法の目的達成のために合理的に使途を定めれば足りるとする (§§ 603-604)。そして逆に新法は、受給者に対する制限を強めている。この点は、連邦法より好条件のサービスを望む州があればその権能の制約となるが、他の州から貧者がなるべく移住して来ないようにと各州の間で給付の「どんじり競争 (race to the bottom)」<sup>(21)</sup>が起きかねない、というのが現状であり、受給者への規律が州権への制約と受け取られることはないようである。新

法では、例えば、受給者たる親は、遅くとも受給を開始して二四か月を経過した以後は就労しなければならない (§ 602 (a)(1)(A)(iii))。適当な保育所を確保できないなどの正当事由なく就労を拒否した者がいる世帯については、州は給付を減額または廃止しなければならない (§ 607 (c))。また、一八歳未満の親であつて、①高卒でないのに高校への通学(または州の認可を受けた教育・訓練プログラムへの参加)を拒否する者、および②州が提供または斡旋する施設に入居するなどの正当事由なく自分の親との同居を拒否する者に対して、州は連邦の交付金を用いて給付してはならない (§ 608 (a) (4), (5))。さらに、新法の下で合計六〇か月の受給経験を持つに至った親(およびこれを含む世帯)は、極端な虐待を受けてきた家族がいるなどの困難な事情がない限り、以後受給資格を失う (§ 608 (7))。

このようにして、AFDCに代わる新たな制度は、「保護を要する家族のための一時的扶助(Temporary Assistance for Needy Families)」と題されるものとなった。Goldberg判決の当時、貧困は個人的原因を越えた外在的諸要因によるとの見方が一般に有力だったのであるが、新法は、そのタイトル通りに、母子家庭の貧困を一時的扶助プラス個人責任で解決させようとするものである。

(三) Goldberg判決との関係で、今後解釈上の争いが予想されるのは、「個人の権利の否定(No individual entitlement)」と見出しをつけられた、新法の条項である。すなわち同項 (§ 601 (c)) は、「本法のいかなる規定も、本法の補助の下で州が定立する制度による扶助に対し、個人または世帯の受給権を生じさせる(entitle)ものと解釈されてはならない」と定める。政府給付一般との関わりで、判例上、entitlementが適正手続上のpropertyの言い換えとして用いられていることは、前に述べた(本稿一章)。

最近、「適正手続の反革命」を唱える論文は、右の条項を初めとする新法の内容を紹介した上、「福祉改革法が受給



者にいかなる財産的権利も賦与しない趣旨の諸規定を置く以上、最高裁が Goldberg 判決をどうやって再度肯定するか、想像しにくい<sup>(24)</sup>という。その際に論者が援用する裁判例は、Colson v. Silman, 35 F. 3d 106 (2d Cir. 1994) である。原告は重度の身体障害者であり、低所得世帯に対する医療サービス措置を拒否する決定の手續につき、違憲性を主張した<sup>(25)</sup>。関連する州法律は、医療サービスは州と自治体が共同して行うこと、すなわち原則として自治体の機関が直接に事務を担当し、提供されたサービスの費用については法令の基準に適合する限り自治体の請求に基づき州が半額負担すること、ただし「州厚生省長官はその裁量により必要と認める場合、予算の範囲内において、職権で医療サービスを「二一歳未満の」身体障害者に行うものとする」ことを規定していた。本判決は、最後の規定が「医療サービスの提供を州職員の裁量 (judgment) に委ね、これについて指針も制約も示していない」(35 F. 3d at 109.) とする。そして、自治体が個々の場合に措置を実施すべきか否かについても法令の基準はなく、「自治体は予算上の理由からサービスを行わないことができ、他方で、州の施策とは別個に自らの費用負担で行うこともできる」(Id. at 110.) のであって、原告には適正手続の適用を求める根拠としての entitlement は存しない、と判示した<sup>(26)</sup>。論者は、著名な体系書の追録版でもこの判決を積極的に評価しつつ、法律改正に伴う福祉予算の制限または行政機関への広い裁量権の賦与により、公的扶助の分野で Goldberg 判決が全く通用力を失う可能性がある、という<sup>(27)</sup>。

右の学説には言及していないが、同様の指向を持つ、別の裁判例も現れている。すなわち Washington Legal Clinic for the Homeless v. Barry, 107 F. 3d 32 (D. C. Cir. 1997) は、「一般の公的扶助では救われていない困窮に対する緊急の援助に関し、適正手続の適用を否定した<sup>(28)</sup>。ワシントン特別地区は、その条例により、一九八七年以来、子連れのホームレスに緊急かつ暫定的な住居を提供し、就労指導などを行う制度を運用してきた<sup>(29)</sup>。対象となる家族は、従前の住居から立退きの強制執行を受けたり、家庭内暴力から逃れるなどして、現に住居を欠く人々であり、その大半は AF

DCの受給者である。幼児も含め、野宿などの事情から、健康状態は危うい。ところが、条例上の入居資格に適合する多数の申請者に対し、住居数は常に不足してきた。それでも予算不足を理由に、一九九五年半ばには、住居数はその半年前の三分の一以下まで削減されている。どのような方法で申請者を審査し、入居の優先順位を決定するか、条例には規定がない。特別地区は、当初は、空室について毎日新規の募集を繰り返して先着順とする方法を取り(申請者は、当日定めなら、翌日また一から並び直さなければならない)、事務所前の通りに野宿の列を作らせた。一九九四年からは、簡単な書面の一次審査を通過した人々につき、受付順に番号を付した待機リストが作成され、申請者は事務所の電話に録音された当日の二次審査該当者を毎朝確認し、自分の番号が読み上げられていたら面接に向かう告知されたその日に出頭しなかった者の番号は、翌日の電話ではもはや再生されない。また、告知の日を含め一四日以内に出頭しない者は、申請をやり直さなければならない、という方法が行われている。<sup>(20)</sup>このようにして、申請から入居まで平均二か月を要し、その間に行政から新規のサービスは全くない。原告である申請者らは、手続過程での種々の困難は適正手続違反に当たると主張したが、控訴裁判所はこれを退けた。すなわち、「Goldberg判決で」最高裁は、州のAFDC支給基準に適合する者が当然に受給権を認められることから、その受給について、保護されたpropertyたる利益を認めた。しかし、受給資格のある者のうち誰が給付を認められるべきか、立法者が最終判断を行政官の「抑制されない裁量(unfettered discretion)」に委ねている場合……propertyたる利益は存しない」(107 F. 3d at 36)と。また、裁判所は、一九九〇年の改正で条例に挿入された規定(「本条例のいかなる規定も、ホームレスの人または家族に対して緊急の住居への権利(entitlement)を創出するものと解釈されてはならない」)も、property否定の論拠に加える。「ここに、市参事会の意図は明らかである。明確に権利を賦与する他の法令にも拘わらず、単に『権利なし』とする規定があるだけで、個人の権利が否定されることはなかるが、……条例は、資格のある限られた家族に住居をどのように配分するか、行政裁

量に委ね、緊急の住居については憲法上保護される権利を創出しなかった」(Id. at 38)。さらに、判決によれば、現在の入居決定方法は内部規則で運用しているものによらず、「いま待機リストの最上位にある家族が入居していることは、憲法の「適正手続の」観点からは重要ではない。なぜなら、住居局は、「入居決定」方法を明日にも変更できるからである」(Id.)、とされる。

(四) もっとも、新法の下で受給者または申請者が適正手続による保護を否定されることになるのか、現段階ではなお明らかではない。未だ裁判例は現れていない。また、もとより本稿は外国法のあるべき解釈には関心を持たないが、新法の立法者意思の理解にとって最も重要な下院予算委員会報告書(以下単に報告書と呼ぶ)において、entitlement という言葉が適正手続判例上の用例と違う意味で用いられていることは、指摘されてよい。

まず報告書は、「個人の権利の否定(No individual entitlement)」条項の趣旨説明の所では、「現在の受給世帯のうち約六五%が八年以上受給している。金銭給付に対する個人の権利(entitlement)を排除することは……受給者に対し、給付は一時的であって何年も家族を依存させることは意図されていないという明確なメッセージを伝える」と述べるにとどまる。ここでは、新法による給付期間制限の導入が強調されるのみである。

また、もう一つの用例として報告書は、連邦負担金の使途に関する制限を緩和すべき理由について、「AFDCは、裁判所の判断に従って、一定の要件を充たす人に金銭給付を受ける権利(entitlement)を認める制度に変容していった。すなわち一般に、州は、連邦法のルールにより受給資格ありとされたタイプの人が州の設定した所得および資産の水準を下回る場合には、常にAFDCの給付を行わなければならない」と述べる。<sup>(32)</sup>ここでは、連邦裁判所が連邦法令の解釈を通じて受給者らの個人的かつ実体的な法益を保護することを評して、entitlementの承認と表現されている。<sup>(33)</sup>こ

の用例が生じた背景は、次のようなものである。すなわち、後述するように、合衆国憲法だけでなく連邦法令も、わが国でいう「健康で文化的な最低限度の生活」水準の保障を明文化した規定を持たず、そのような保障を解釈論により導く判例もない。そのため、一九六〇年代末以降の連邦裁判所は、州の法令を枠づける連邦法令をAFDCの受給者や申請者に有利に解釈し、州の法令で給付の妨げとなる条項を連邦法令違反故に無効と判示する手法により、受給権者の範囲拡張を図ってきたのである。<sup>34</sup> 例えば Carlson v. Remillard, 406 U. S. 598 (1972) の事案では、ベトナム戦で行方不明の夫を待つ子連れの女性が、軍からの支給金ではAFDCの受給額にも満たないとして給付を求めたが、州の法令は、(軍務による不在は一時的な不在にすぎない旨定めていた。他方で連邦法律は、AFDCを受給できる子を「親の死亡または継続的な不在の故に要保護状態にある子」と定義づけていた。本判決は、生計を絶つ長期の不在は原因のいかんを問わず「継続的な不在」要件を充たすという解釈を取り、右の州法令の無効を宣言した。<sup>35</sup>

新法は、連邦から州への分権 (devolution) を重要な目的としており、<sup>36</sup> 議会が立法的または行政的関与だけでなく連邦裁判所による州への関与についても抑制を意図したことは確かである。<sup>37</sup> しかし、連邦憲法上の適正手続の適用まで否定する立法者意思は、立法経過の記録には現れていない。しかも新法は、州が法令により「給付の方法ならびに受給資格の決定に関する客観的な基準を定めること、および、不利益な決定を受けた受給者に対して州の行政手続または行政訴訟手続においてどのような聴聞を行うのかを規定するなど、公正かつ公平な処遇について定めること」(§ 602 (c)(1)(B)(iii))を負担金交付の要件の一つとしている。したがって、適正手続判例にいう entitlement は、新法の下でも州法の定めにより存続することが予想される。<sup>38</sup> 専ら州法に基づく entitlement であつても連邦憲法の適正手続によって保護されることは、本稿一ないし三章で確認した。

以上のように、一九九七年からの新法施行は、少なくとも直ちに Goldberg 判決の先例的地位を否定するものでは

ない。なお、連邦法律が関わる公的扶助給付の大半に適用される厚生福祉省規則は、前述のように(本章(一)の末尾を参照)、新法の施行後も不利益処分的事前聴聞制を存続させている。

(五) しかし、Goldberg 判決以後、既に旧法の下で AFDC 給付の水準低下が続ぎ、聴聞で守られるべき給付の内容は、実質的に制限されていく傾向にあった。アメリカで代表的な公的扶助給付である AFDC は、Goldberg 判決のあった一九七〇年を境に、それまでと対照的な経済成長の低迷を背景として目減りしていく。インフレを考慮した実質的な貨幣価値で計算すると、一九九三年の平均的給付水準は一九七〇年の四二%までに低下しているという<sup>(40)</sup>。先に指摘したように、連邦法律は、州による AFDC の給付水準の決定について、ほとんど定めるところがない。判例では一件だけ、給付水準の改正(一般的な引下げ)が連邦法律の要求する考慮を尽くしていないとして違法と判示した事例があるが (Rosado v. Wyman, 397 U. S. 397 (1970))、そこで根拠とされた条項は、一九六八年の改正で挿入されており、一九六九年の時点で生計費の上昇を考慮して既存の給付水準を見直すよう州に要求するものであった(旧 § 602 (e)(2))。そして、同種の規定は、以後更新して制定されたことがない。もともと AFDC は、「各州における諸条件に照らして実行可能な限り」(旧 § 601) 母子家庭を扶助することを目的としていたのであって、相応の品位および健康と両立する生存の保障をうたう規定は、当初の社会保障法案にはあったが、議会での審議の段階で削除されている<sup>(41)</sup>。AFDC による要保護性を判定するための所得と資産の基準 (standard of need)、および給付内容の水準 (level of benefits) を決定しなければならないが、州はどちらも法的には自由に決定できるのである (King v. Smith, 392 U. S. 309, 318-19 (1968))。後者の水準に従った給付が前者の基準に満たないという選択さえ、州の裁量の範囲内と解されている<sup>(42)</sup> (Rosado v. Wyman, 397 U. S. at 408-09; Dandridge v. Williams, 397 U. S. 471, 481 (1970))。実際に各州の給付水準はばらばらで

あり、一九九四年の資料によると、子ども二人の母子家庭について一か月の給付の上限は平均約三八〇ドルで、一一〇ドル(ミシシッピ州)から九二三ドル(アラスカ州)までに亘っている。<sup>(45)</sup> AFD Cを受給しながらホームレスの状態に追い込まれる家庭があることは、前に触れた。<sup>(46)</sup>

右のような状況と新法の制定を憲法上正当化するのには、生存権法理の未発達である。近時の判例としては、従来の最高裁の立場を再確認した *DeShaney v. Winnebago County Department of Social Services*, 489 U. S. 189 (1989) が参照されるべきである。その事案では、離婚後に子どもの養育権を得た父親がその子に虐待を続けていた。自治体の機関は救急病院での診療や父親との面接などから虐待の疑いを持ち、ケースワーカーの訪問を一年余り続けていたが、州法に基づく親権の制限には至らないまま、ついに子どもは重度の脳障害を負い、父親は有罪を宣告された。そこで子どもの母親が、致死的な虐待を防止しえなかった自治体(およびその職員)に賠償を求めたのが、本件である。本件において連邦裁判所で救済を求めるとともに連邦憲法違反を主張する他なく、<sup>(47)</sup> 原告は適正手続条項違反(実体的なデュープロセス上の権利侵害)を挙げた。連邦および州の裁判例には、警察による被疑者逮捕に協力するなど警察と「特別の関係(special relationship)」を持った私人に対してデュープロセスに基づき警察の保護義務が生じるとするものがあったため、<sup>(48)</sup> 原告はこれに倣い、危険を知って一定の対処をしていた自治体と子どもの間で「特別の関係」が成立していた、などと主張した。しかし法廷意見は、次のように述べて原告の立論を否定する。「当裁判所の先例は、次のような判断を重ねてきた。すなわち、一般に、生命・自由または財産を守るために政府の助力が必要とされうる場合で、それらの法益を政府自身は市民個人から直接に奪うことのできないときであっても、適正手続条項は、「金銭給付または現物による」政府の助力を求める積極的権利をその個人に与えるものではない。……州が市民のために特定の保護サービスを行うことを適正手続条項が要求しないのなら、州が仮に対処していたならば「第三者たる私人による」侵

害を防止できていたはずの場合でも、論理的にいつて、州は賠償責任を問われないことになる」(489 U. S. at 196-97.)。州が人の身体を自由をその意に反して拘束した場合にのみ、憲法はその人の安全と福祉について一定の義務を州に負わせる」(Id. at 199-200.)、と。

- (1) この Goldbergr 判決については、佐伯「アメリカ社会保障行政における法的統制」(法学論叢一一八巻三三三頁以下(一九八五))の紹介・検討した。なお、一九七〇年の Goldbergr 判決をめぐって judicial review of governmental benefits の語が使われたのは (397 U. S. at 263)、『この限りの』本稿の参考文献二二巻四一七-四二四頁(一)の記述を訂正した。
- (2) See Fiss, *Reason and Its Splendor*, 56 Brook. L. Rev. 789, 792-95 (1990).
- (3) See Perales, *The Fair Hearings Process*, 56 Brook. L. Rev. 889, 891-92 (1990)。一九七一年米国のシチーローマン州に於ける健康申請の裁量上の非公開性が D. Baum, *Mass Administrative Justice: AFDC Fair Hearings* (1974), cited in S. Breyer & R. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy* 801-02 (3d ed. 1992) に詳述されている。また、健康保険制度及び「事前聴聞制度」の沿革ならびに効率化とユーザーの質の低下を回覧したところを See Hertz, *Parallel Universes: NEPA Lessons for the New Property*, 93 Colum. L. Rev. 1668, 1710-11 (1993); Simon, *The Rule of Law and the Two Realms of Welfare Administration*, 56 Brook. L. Rev. 777, 784-85 (1990)。
- (4) See J. Mashaw, *Due Process in the Administrative State* 33-35 (1985); Epstein, *No New Property*, 56 Brook. L. Rev. 747, 773-74 (1990); Verkuil, *Revisiting the New Property after Twenty-Five Years*, 31 Wm. & Mary L. Rev. 365, 369-73 (1990); Lee, *Twenty-Five Years after Goldbergr v. Kelly*, 23 Cap. U. L. Rev. 863, 917-18 (1994)。
- (5) See Special Student Project, *Procedural Due Process and the Welfare Recipient*, 1978 Wis. L. Rev. 145, 232-34。
- (6) See Handler, *Continuing Relationships and the Administrative Process: Social Welfare*, 1985 Wis. L. Rev. 687, 691; White, *Subordination, Rhetorical Survival Skills, and Sunday Shoes: Notes on the Hearing of Mrs. G.*, 38 Buff. L. Rev. 1 (1990), cited in J. Nice & L. Trubek, *Cases and Materials on Poverty Law* 316 (1997)。
- (7) 公的年金給付の打ち切りについては、佐伯・前掲注(一)四〇頁以下に判例の紹介がある。

- (8) 事実関係については、原判決の Town Court Nursing Center, Inc. v. Beal, 586 F.2d 280 (3d Cir. 1978) も参照。なお、連邦法律の関連規定は、法令または協定違反を要件として「[長官は]協定の更新を拒絶し、または協定を解除することができる」と定め、あわせて、公的年金給付に関する処分との司法審査についての規定を準用し、更新拒絶または解除の決定に不服のある医療機関は年金給付に関する処分と同様の条件の下で連邦地裁に訴訟可能な旨定める。See 42 U.S.C. § 1395cc (b), (b).
- (9) アメリカにおける原告適格法理に照らすと、本件の原告は協定の更新拒絶について訴えを提起し、その違法性を主張できる可能性が高い。この点と本判決のいう適正手続不適用の結論との間には、不均衡の疑いがある。See Hertz, *supra* note 3, at 1727 n. 256.
- (10) See 7 U.S.C. § 2020 (e)(10).
- (11) 法廷意見に引用された 7 C.F.R. § 273.12 (e)(2)(ii) (*clined in* 472 U.S. at 118 n. 10) を参照。ただし、判決後に改正を経た現行規則では、連邦または州の関連法令における各種給付基準の改正が食料切符の給付額を変動させる場合、事前に各世帯に通知することまでは州の義務ではなく、ニュースメディアでの広報、ポスターの掲示などの方法で周知を図れば足りるものとされている。See 7 C.F.R. § 273.12 (e)(1), (4) など。本書に引用する連邦行政規則集 (C.F.R.) は、特に断りのない限り、一九九八年版に拠つて引用。
- (12) 意味不明確な表現の多い通知文書の全文を含め、原判決の *Fogs v. Block*, 722 F.2d 933 (1st Cir. 1984) を参照。
- (13) わが生活保護法のような、困窮したすべての国民を適用対象として最低限の生活水準を保障することを目的とする制度は、連邦と州のどちらのレベルにも存在しない。
- (14) See 45 C.F.R. § 205.10. この条文一箇条は連邦行政規則集 (C.F.R.) の五頁にわたり、わが行政手続法の不利益処分手続や行政不服審査法の審査請求手続を明らかに詳し。
- (15) See 7 C.F.R. §§ 273.13, 273.15.
- (16) See, e.g., A. LaFrance, *Welfare Law: Structure and Entitlement* 222 (1979).
- (17) See A. Cannisa, *From Rhetoric to Reform? : Welfare Policy in American Politics* 5 (1998); G. Bryner, *Politics and Public Morality: The Great American Welfare Reform Debate* 61 (1998). 48 Handler, "Constructing the Political Spectacle": *The Interpretation of Entitlements, Legalization, and Obligations in Social Welfare History*, 56 *Brook. L. Rev.* 899, 919 (1990) 48.





- (30) 一次審査を通じた人のうち実際に面接に現れるのは約半数である(918 F. Supp. at 447)。また、面接の折りには母子連れを飲食禁止の部屋で長時間待たせざるや、長く苦痛な手続を用意することにより、行政側は暗黙のうちに申請者の脱落を期待していたとの疑いが指摘される。See Bennett, "No Relief upon the Terms of Coming into the House" — *Controlled Spaces, Insubtle Disentitlements, and Homelessness in an Urban Shelter System*, 104 Yale L. Rev. 2157 (1995).
- (31) See H. R. Rep. No. 104-651, at 1328, *reprinted in* 1996 U. S. C. A. N. 2183, 2187, 459; A. Cammissa, *supra* note 17, at 56 44; entitlement が新法制定に於いて中絶の文脈で唯一般に不利無駄な扶助を指しづるならん。
- (32) See H. R. Rep. No. 104-651, at 1331, *reprinted in* 1996 U. S. C. A. N. 2183, 2190. 児童協議会の後で作成された報告書は、原文の記載がある。See H. R. Conf. Rep. No. 104-725, at 267, *reprinted in* 1996 U. S. C. A. N. 2649, 2655.
- (33) Mashaw & Calsyn, *Block Grants, Entitlements, and Federalism*, Yale L. & Pol'y Rev., Symposium Issue 297, 301-02 (1996) に於ける entitlement の用語の回つてある。
- (34) Melnick, *supra* note 22, at 334-36 44; それらの裁判例多数の動向を要する。このうち、本文で一件例を示すにしよう。
- (35) このうち、本判決の後、連邦議会では最高裁による解釈や合定による趣旨の法改正を行つた。42 U. S. C. § 606 (a)(1) (一九九六年の改正前の歴史) を参照。
- (36) See H. R. Rep. No. 104-651, at 1330, *reprinted in* 1996 U. S. C. A. N. 2183, 2389; Peterson, *supra* note 21, at 115-21; Mashaw & Calsyn, *supra* note 33, at 301.
- (37) See Melnick, *supra* note 22, at 346-48.
- (38) See Law, *Ending Welfare as We Know It*, 49 Stan. L. Rev. 471, 487 (1997); Manix et al., *Implementation of the Temporary Assistance for Needy Families Block Grant*, 30 Clearinghouse Rev. 868, 875-76 (1997); Melnick, *supra* note 22, at 352; Mashaw & Calsyn, *supra* note 33, at 304.
- (39) 一説によつて welfare による困難な転機には報酬による制約が、AFDCの制度に於ける。See A. Cammissa, *supra* note 17, at 4; Sugarman, *supra* note 21, at 124.
- (40) See Peterson, *supra* note 21, at 116. Simon, *Rights and Redistribution in the Welfare System*, 38 Stan. L. Rev. 1431, 1488 (1986) 44; 「一九七〇年代後半のスタンフォード大学による社会の出現が、『新しい財産』論の力を減殺した」とする。

- (41) See Simon, *supra* note 40, at 1451.
- (42) わが生活保護基準は要保護性の判定および給付内容の判定の両者に仕える基準であるが(生活保護法八条)、本文のように、AFDCにおいては異なる基準の立て方が適法とされていた。
- (43) See A. Cammisa, *supra* note 17, at 108-09. 同じく子と二人の母子家庭についてAFDCと食料切符の合計の上限は、一九九六年の資料では、月額四三三ドル(ワシントン州)から一八三ドル(ハワイ州)に亘る。See G. Bryner, *supra* note 17, at 21. 総じて北東部と西海岸部の州で高く、南部で低い傾向が見られる。なお、連邦政府の統計において、ある世帯が貧困状態に属するか否かを判定する貧困基準 (poverty line) または poverty threshold, poverty guideline と呼ばれる) が毎年改訂されている。(See *Information Contacts and References on the Poverty Guidelines, the Poverty Thresholds, and the Development and History of U. S. Poverty Lines, available in Poverty Line Contacts/References*, <http://aspe.os.dhhs.gov/poverty/contacts.htm>.) 連邦法が規律する公的扶助制度で貧困基準を受給権の判定に用いているものは、食料切符制度だけのものと見なされる。See 7 U. S. C. § 2014 (c)(1); Simon, *supra* note 40, at 1489. また、AFDCの給付水準が実質的に最も高かった一九七〇年代初めであると、食料切符と合わせても、平均的な州で貧困基準の約七〇%の生活しか保障されなかったという。See Simon, *supra* note 40, at 1464.
- (44) 前注(28)に対応する裁判例を参照。
- (45) 本件に適用された連邦法律たる 42 U. S. C. § 1983 は、自治体または職員の賠償責任成立要件の一つに、連邦憲法または連邦法令違反を挙げる(本条については、邦文では宇賀克也『国家責任法の分析』三二二頁以下(一九八八)、植村栄治『合衆国法典四二卷一九八三条に基づく州公務員等の不法行為責任』雄川猷呈『行政法の諸問題 中』六一九頁以下(一九九〇)を参照)。管見の限り、本件で主張できる連邦法令違反はない。このような違法事由の制限にも拘わらず原告が連邦裁判所のルートを選んだのは、それでも州裁判所に救済を求めようとする勝算が高じたためのやりとりに見られる。See Beerman, *Administrative Failure and Local Democracy*: *The Politics of DeShaney*, 1990 Duke L. J. 1078, 1109-10.
- (46) See Note, *Police Liability for Negligent Failure to Prevent Crime*, 94 Harv. L. Rev. 821, 824-26 (1981); Comment, *Actionable Inaction*: *Section 1983 Liability for Failure to Act*, 53 U. Chi. L. Rev. 1048, 1051 (1986).
- (47) 法廷意見は「わが国は憲法上の具体的な生存権を否定する命題と、権限不行使についての賠償責任を憲法の人権条項に直接基礎づけることを否定する命題を、結びつけて論じている。憲法に基づく給付請求権の問題と不作為による賠償責任の問題

とを論じた。また、Currie, *Positive and Negative Constitutional Rights*, 53 U. Chi. L. Rev. 864 (1986), Wald, *Government Benefits*, 65 N. Y. U. L. Rev. 247 (1990) 等を、D. Rosenbloom & R. O'Leary, *Public Administration and Law* 143-44 (2d ed. 1997) 参照。