



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	州際通商委員會(I・C・C)の成長と展開
Author(s)	和田, 英夫; WADA, H
Citation	北海道大學 法學會論集, 1, 45-103
Issue Date	1951-09-01
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/17034">https://hdl.handle.net/2115/17034</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	1_p45-103.pdf



# 州際通商委員會 (I. C. C.) の成長と展開

—アメリカにおける行政委員會問題の理論的分析—

和田英夫

## 序 言

### 第一章 ICCの立法的沿革

—権限の強化・機構の發展をめぐる諸論議から—

#### 一 鐵道問題と州的規制

#### 二 ICC成長の諸段階

(一) 初期の實驗的段階 (一八八七—一九〇六)

(二) 権限の強化とその發展

(三) 組織的管理・監督権限の附與 (運輸法) (一九二〇—一九三三)

(四) 聯邦調整官制度とその後 (一九三三以後) ↓

### 第二章 ICCの地位・機構

—三權分立制と獨立性—

#### 一 ICCの制度論的な諸論點

二 三權分立諸機關とICC及びその獨立性

三 諸權限の併合と機構の組織の問題

第三章 ICCの權限・機能

——規制作用の構造——

一 準立法的機能

二 準司法的機能

第四章 ICCの一般的評價と要約

## 序 言

一 行政委員會 (Administrative Boards or Commissions) の問題は、今日「終戦後におけるわが國の行政機構改革に現われた最も著しい特色の一つ<sup>1)</sup>」として、或いは「戦後におけるわが國行政機構が米英的な形態を採用することによつて、その民主主義化を實現しようとした著しい一つ<sup>2)</sup>」として規定されており、しかもこのような行政委員會制度の今後における動向についてはいまや「わが國の行政機構は従来の官廳型から次第に委員會型に發展する傾向がみられる<sup>3)</sup>」とさへ論ぜられている。と同時に、わが國においても——かつてアメリカにおいてなされたように——この種の委員會が傳統的な權力分立論の立場からその憲法上の地位、權限をめぐつて新憲法の原則に違反するのではないか、との疑義が提起され、とくにそのことは國家公務員法改正による人事院の地位及び權限の強化を機縁に論議されたのであつた<sup>4)</sup>。

ここでは問題は、わが國行政委員會の母法たるアメリカの行政委員會制度への比較法的アプローチとして提出されなければならぬ。ところでこの行政委員會は少くとも従来のわが國の行政法の理論體系からすれば、すでに規定されているようにまづ一應、行政組織法ないし行政機構論の範疇においてその問題の所在を確立されるのが妥當であろう。<sup>5)</sup>だが問題をさらに掘り下げてその一九世紀末から二〇世紀にかけての、いわゆる社會主義國家ないし調停國家における行政機能の擴大と強化によつて性格づけられるところのアメリカ法體制の基盤としてのアメリカ資本主義の構造的變化即ちその産業組織の高度複雑化・獨占化現象の背景の下で、行政委員會——例えばその代表的なI. C. C. やF. T. C. など——の營み來つた政治的・社會經濟的な諸過程とその法作用にまで分析をすゝめるならば、その提起する問題は理論的にもさまざまの争點を内包した新しい研究對象に屬するものであることが見出されよう。従つて、今日、この行政委員會が新しいわが實定法秩序の中における、英米法的民主主義の原則ないし形態のわが行政制度・行政法理論への適用又はその繼受として考えられ、かつ、そのような意味に關聯してわが國の行政法そのものの理論的體系化が——「大陸式行政法より英米式行政法への移行」<sup>6)</sup>の問題として、或いは日本における「行政法の再構成」<sup>7)</sup>への課題として、新たに要請されている場合、かような要請に一つの解答を提供するためには、まず少くともこのアメリカ行政委員會制度の實證的・理論的な研究すなわちその生成沿革とそれにつわる諸論議の過程、論點の所在及びその背景さらにその性格・構造並びにとくにその權限、作用などの把握が必要であらうことは疑いない。<sup>8)</sup>しかもなほ問題の決定的重要さは、一方、アメリカにおける行政委員會制度の自生的な成立過程と、他方之と異質的なわが國におけるその繼受過程における基本的、地盤的、差異——一方、むしろ出發點において「民主性の過剰性」から「自由放任的な司法國家の中へ行政的干渉を建設し

ようとする」いわば行政國家化への過程にあるアメリカと、他方、「民主的稀薄性」から過去の官僚的行政の中へ基本的人權を尊重する司法手續をとり入れることによつて、いかなる程度までそれを民主化しうるかという課題のまゝに立つているわが國<sup>9)</sup>——を明確に認識することにある。

二 本稿は凡そ右のような問題意識の下に、アメリカにおける行政委員會制度を、とくにその一つの範型ともゆべきICCについて考察しようとするものである<sup>10)</sup>。そこでの問題はおよそ次の如くである。即ち、第一にそれはいかなる沿革を辿つて今日に見る如き牢固たる存在にまで發展したか、その権限の強化をめぐり、その發展の過程において傳統的なアメリカ法制度、法理論といかなる論議を以て對決したか。第二に、それは然らばいわゆる行政委員會の「モデル」として實定憲法構造上、いかなる本質・地位を與えられているか、その組織機構についていかなる問題點を提示し、いかに解決されているか。第三に、その権限・機能をめぐる諸作用の實態はいかなる特色を現わしているか、即ちその規制的 regulatory 作用——ICCにあつてはとくに料金規制 rate-fixing——をめぐる準立法的・準司法的作用はそこでどのように展開され、と同時にいかなる問題點を残しているか。第四に、その組織・活動と一般的批判である。およそICCの以上の如き諸論點を相互關聯的に追求しつつも、しかしむしろ問題の眞の所在と解決を、行政委員會制度一般のペースペクティヴにおいて探らうと思ふ。たゞこの小論を以ての、ICCの網羅的な検討を企圖することは固より不可能であり、従つてたんにアメリカにおける行政委員會制度をめぐる各個研究の一ケースとして、しかもそれも恐らく問題の提示と一應の分析とゆう意味をもつにすぎず、それぞれの論點に立ち入つての検討はこゝでの問題でない。

- 1 田中教授・行政法の基本原理・一三〇頁一三二頁。同行政委員會制度の一般的考察(日本管理法令研究二五卷一頁)。
- 2 鶴飼教授・人事院の地位、権限と憲法(公法研究第一號二二頁以下)。
- 3 杉村教授・新中央官廳法・國家學會六一卷五號三二〇頁。
- 4 鶴飼教授前掲二二頁。そこで教授は内閣法(昭二二法一八)による統計委員會の設置についての國會の論議を例示される。
- 5 この事は、田中・杉村・鶴飼諸教授の所論から明らかであるが、周知の通り國家行政組織法(昭和二三法一一〇)第三條・別表第一はその一般の實定法的根據を與えた。(ただし人事院については法第四條四項によつてその適用を除外されており、まさにその點に大きな問題がある)。
- 6 田中前掲書九頁。
- 7 鶴飼・アメリカにおける行政法の理論(法律タイムズ第三卷、第二三〇號、二二頁)、同・行政機構における委員會制(法律學大系 第二部)七〇頁。
- 8 私は「アメリカにおける行政委員會制度の理論」を考察する場合、それゆえ大まかにみて、一、行政委員會の問題的所在即ちそのアメリカ行政法の形成への關聯、二、行政委員會と三權分立的憲法構造の中における制度・機構論的位置づけ、三、司法的審査制の下における行政委員會の作用・機能論的問題、の三つの視點とアプローチの方法が存在するように考へる。本稿は問題提出の右のような理論構造の可能性を前提としながら、行政委員會一般の理論との關聯において、總説的・個別ケース的研究を試みたにすぎない。なお右のような分析の態度の第二、第三は鶴飼教授のゆう「行政學的考察」(組織・規制の實質的面)と「行政法學的考察」(作用的・手續的な面)にそれ、該當するであらう。(鶴飼・行政機構における委員會制一三頁)。

9 鶴飼教授・前掲三七頁。辻教授・公務員制の意義と限界（國家學會六三卷、四號、六一頁）。

10 こゝでICCをとくに行政委員會の「モデル」としてとり上げた理由は以下の所論自體が示すであらうが、試みに二三の評言をあげておく。ICCは何よりもまづ「たゞに現在運用されている經濟的指導の若干の權威的統制の手段を行使する多くの聯邦機關の中で最古のものとゆうだけでなく、最有力のもの」である。それは即ち、過去五〇年の長きに亘り、われわれの通商産業發展の最も集約的な時期を劃してきた。そして機能的法廷 *functioning tribunal* としての様々の活動の全ての物語は、合衆國經濟史の最も光彩ある重要な章に跨るであらう、といわれる。(Sharfman, *Interstate Commerce Commission* W. p. 342)。それはその初期においては「極めて制限された規制權をもつ機關」であつたが「次々と權限を増加しながら、いまや鐵道のみならず、その他の運輸機關をもその生命と運命を確固として握っている」のであり、「ICCの賢明と不賢明に合衆國の成長と繁榮がかまつてゐる」とされる。(Fletcher, "The Interstate Commerce Commission, The Growth of American Administrative Law p. 43~4)。トロイントも亦「ICCのモデルを各州の公共企業體の中に模寫したことは、この方法を凡ゆるアメリカの法律専門家にファミアリアなものたらしめた」とゆう(Freund, *Administrative Law, Ency. S. S. p. 452*)。なお以上の如く、ICCがアメリカ行政委員會の發生・展開の意義を承認的・實體的に考察する上での重要なモデルたりうるとすれば、之に對して行政委員會の機能・作用・手續の點からして最も重要な典型たりうるものは恐らくFTC（聯邦取引委員會）であらう。例えばランドイスの次の言葉を參照。「FTCで使用された様式は同じような權限の附與の點で、その他の行政機關に對するモデルとなつてきた」(Landis, *Administrative Process. p. 93*)。

## 第一章 ICCの立法的沿革

——權限の強化・機構の發展をめぐる諸論議から——

### 一 鐵道問題と州的規制

一 一般にアメリカにおける行政委員會はすぐれて歴史的必然的な——即ち、その成長發達が充分の社會的・經濟的合理性を以て支持され、いなむしろ、その單純な形式論的な傳統的權力分立制の原則を以ては、對處しえぬ歴史的社會的要請の所産として現われたものであるが、ICCこそはまさにかゝる行政委員會のもつ成長過程の意義と問題性を先驅者として典型的に體驗したものだと言ひうるであらう。事實、以下の所論において明らか如く、ICCの立法過程をめぐつて展開された諸論議の中に、後年、FTC（聯邦取引委員會）をはじめ、FPC（聯邦動力委員會）、USMC（合衆國海軍委員會）、FCC（聯邦通信委員會）、NLRB（全國勞働關係委員會）及びニューデール諸機關等、幾多の行政委員會について問題となつた主たる論點が、多かれ少かれ、又何らかの形——明確な、あるいは萌芽的な——において、既に現われていたといえよう。シャーフマンがICCを以て行政委員會のモデルと呼んだのも、このような意味においてであつたのである。われわれはそうした意味でICCの立法的沿革を次ぎに検討するに當り、その考察の基本線を委員會の權限の強化と、之に關聯しての機構の發展におくことが妥當だらうと考える。けれど、ICCはその發達の初期の段階の、いわば實驗的、性格から漸次その權限を増加し來り、同時に複雑な組織機構へと發展變質しながら、屢次の立法的改廢を経つゝ、今

日にいたつたのであり、さらに、そうした権限の強化・機構の發展の中から機能的面においては、いわゆる規制的作用としての準立法的・準司法的作用が漸次に確立し、かくて後にのべる如く、三權分立の理論、及び司法的審査に關聯しての、適法手續の理論、行政的終局性、事實問題と法律問題などのアメリカの行政法上の諸争點が激しく展開されていつたと考えられるからである。<sup>1)</sup>

二 聯邦的規制制度としてのICCは、むろん、一八八七年に突如として生れてたものではなく、すでに諸州において、ICCの前驅的存在ともゆうべきものが見られたのであるが、この州における委員會の體驗が聯邦制度の中に導入されるについては、いわゆる鐵道問題をめぐるアメリカ經濟政策（統制）上の重要な問題が與つて力があつたことを注意しなければならぬ。

即ち、初期の委員會の州の體驗は鐵道の統制問題と不可分である、といわれているが、一八四〇〜一八五〇年代のアメリカ諸州の鐵道問題について言えば、一般に州の態度は規制ではなく、むしろ助長と支持（補助金の交附、土地の提供、免税の特權、その他金融上の特權の許與）であつたといえるし、従つて、委員會自體の規制的役割は重大ではなかつた。<sup>3)</sup> そしてかゝる初期における鐵道政策——資本主義經濟上昇期の自由放任的寬容政策ないし積極的獎勵政策は、やがて、一部資本家、企業者、建設業者の私的利益追求への刺激となり、幾多の惡弊の可能性を藏していたが、一九六〇〜七〇年代には、終に鐵道建設ブームの結果の破局的崩潰によつて事は一段と加速度化されたとともに、公共的利益の無視、營利的競争の殺人的な激化、忌むべき數々の愼行等々の幾多の弊害が業者間に生じていつた。有名なカロム委員會 Cullom Committee<sup>4)</sup> がその報告書を提出したのは一八八六年（一八八七年のICC創設の前年）の第四九國會においてであつたが、之らの弊害は、具體的に凡そ次の如き間

題を含んでいたとされる。即ち、鐵道料金が多くの點で法外に高率で、之ら料金は公的な登録を経たものでなく運送業者の意のまゝに浮動したこと、料金及びサービスにおける荷主への差別待遇が無方針で恣意的だつたと、割引その他の違法或ひは不公正な競争の形式がとられたこと、共同計算<sup>フリンジ</sup>・企業聯合・獨占が無規制に放任されたこと、長短距離運送賃 (long-haul-short-haul) の問題が致命的な不平等を生んだこと、そして、之ら有害な慣行を通じて、鐵道は他の分野での産業上の獨占の成長に寄與したこと<sup>5)</sup>である。

かくして、一八七〇年頃には州の立法府は、とくに中西部地方では、初期の對鐵道寛容政策を一擲し、いまや抑壓政策をとるに至るのであり、いわゆるグランジャー運動 (Granger movement) とよばれる一種の農民團體運動がこうした政策的態度を促進したのであつたが、他の州においても一般に委員會による鐵道の活潑な規制の必要が感じられてきた。ここでは規制の權限 (料金制定權限) の有無によつて、二つの種類に分れたとされる。

その一つは、「弱<sup>S</sup>」或<sup>S</sup>は諮問的委員會 (weak or advisory Commission) で、ニューイングランド、マサチューセツツ、ニューヨーク、メイン等の東部商工業諸州にみられ、その二は、「強<sup>S</sup>」或<sup>S</sup>いは明瞭に規制的な委員會 (strong or definitely regulatory Commission) で、イリノイ、アラバマ、ミシガン、ミネソタその他中西部農業地方にみられたものだつたが、かゝる二つの、鐵道規制及び委員會に對する政策、態度の根本的差異は、云うまでもなく、農産物の價格下落と高運賃に悩む中西部の農業生産者と他方において、それによつて利潤をあげる自由放任主義的な東部の鐵道企業者、資本家との利害對立より生じたものであるといえよう<sup>8)</sup>。

さて、しかしとかくするうちに、問題は規制の性格がもはやたんなる州權力の及びえない程度——聯邦的州際的規制——にまで高まつていつたとゆうことにある<sup>9)</sup>。その原因は之を鐵道企業問題それ自體に固有に内在すると

説

論

ころに見いだされよう。即ち、一八六〇年〜八〇年における鐵道網の飛躍的擴大、尨大な諸生産品の東西部諸州間の交流過程の激化、鐵道會社資本の集中獨占化、それによる高運賃の統制の必要と公共的利益の保護など、何れも悉く既に聯邦的統制の必要を十分に正當化するものに外ならなかつたのである。Peik v. Chicago & N. W. Ry. Co. (94 U. S. 164 [1876])<sup>2)</sup>、最高裁判所は、國會が鐵道料金について何も規定しな限り、たとえそれによつて州際通商に影響があるにせよ、州はそれ自身の限界内において州際鐵道事業を規制してよし、と判示しながら、Ogden v. Wabash, St. L. & Pacif. Ry., v. Illinois (118 U. S. 557 [1886])<sup>3)</sup>では、前判決を覆し、すげなくも、州はたとえ國會の規制が制定されていない場合にも、それ自身の制限内において州際鐵道運輸を規制することはできなから、と判決したのであつて、しかもこの判決は最終的定言的な命令となつたのである。これが聯邦的規制の法制定への必要性を決定的かつ緊急に増大したことはゆうまでもない。その直接の影響が、翌一八八七年のICC立法にあつていかなる程度にまで國會の指導者達に大きく及ぼしたかを正確に知ることができぬが、少くともそれが、いまや鐵道における聯邦規制を絶對的必要事として感ぜしめたであらうことは、ICCが激しい論議を——そこには後述する如く有力な反對論者もいたにせよ——克服して、僅か數ヶ月にして國會を通過してしまつたとゆう事實からも窺いえよう。

1 本節以下の行論をすゝめるに當つては、*資料をShartman, Interstate Commerce Commission* (3 Ency. S. S.),

*The Interstate Commerce Commission* (Vol. I ~ W. 1931~1937); Fletcher, *Interstate Commerce Commission*

(*The Growth of American Administrative Law* [1923], pp. 42~69.); Cushman, *Independent Regulatory*

*Commissions, 1941* 等に多く依據した。

- 2 ブレックリィオートマンは、行政委員會の發達が今日では州よりも聯邦においてより顯著である所以を、「工業・通商・金融等産業諸部面における有効な規制單位が州より聯邦に移つてゐることに歸してゐる」と歸してゐる。Blachly & Oatman, Administrative Legislation and Administrative Adjudication (1934) pp. 5-6.
- 3 Cushman, op. cit. p. 37 ff. Fletcher, pp. 44-5.
- 4 カロム委員會はイリノイ州出身の上院議員カロムを長とする最も活潑な I. C. C. 設置の主導派で、カロム氏の「一八八七年の I. C. C. 創設に際しての大なる役割は高く評價されてゐる。」Cushman, op. cit. p. 38. 5 Cushman, ibid.
- 6 グランチャール運動並びに當時の鐵道擴張期における經濟的惡弊については例えは「參照」Faukner, American Economic History (1924) p. 458. 462 ff. 7 Fletcher, op. cit. p. 45. Cushman, op. cit. p. 308.
- 8 鵜飼・行政機構における委員會制一八頁。かゝる東部の鐵道企業者側からする最初の訴訟事件として Munn v. Illinois, 94 U. S. 113 (1877) があげられる。
- 9 この州際通商「interstate commerce」なる言葉について、フランクフルターが「州際通商なる憲法の條項——第一條第八節の「commerce…… among the several State」が「わゆる「interstate commerce」である——は元來アメリカ革命によつて創設された諸州間の通商上の敵對關係を調停する手段と考えられたのであつた。それは國家・經濟及び政治の有力な係争點を決議するための手段であつた。……それはアメリカ憲法全體系の中における大なる集權的手段として利用されてきた」(Frankfurter, Interstate Commerce, 3 Ency. of S. S. p. 220) と解説してゐるのだから意味で示唆にとむ。

## 二 I C C 成長の諸段階

以上の様にして、I C C 創設直前のアメリカの鐵道問題はその様々な弊害を各方面で生み、「鐵道を政治的系争點たらしめて了つた」<sup>1)</sup>ほどであつて、問題は緊急の解決を要求していた。しかし料金規定を單に國會の立法的措置の問題として解決する企ては無意味に等しく、他方コモン・ロオや裁判所の提供する事後救済的・司法的解決方法はいちいち被害者の提訴を俟ち、厳格な證據方法（舉證・反證）と口頭辯論主義によるため、結果的には高價かつ不能率にして多大の時間を要求した。かくて差別なき合理的、統一的適用をなす事前豫防的な料金規制の要求が強まり、司法的過程の間歇的な關與に代つて、聯邦的な行政的・規制の機構が要請され、かゝる事情の裡に I C C の創設をみるこゝとなつたのである。

いま、I C C の發展の過程をその權限の強化と機構の發展を中心に考察するとき、次のような諸段階に分ちらると思ふ。<sup>2)</sup> 第一に初期の實驗的段階（一八八七—一九〇六）。第二に權限の強化——ヘブバーン法、マン＝エルキンズ法、通商裁判所の廢止（一九〇六—一九一六）及び、聯邦的全國の統制の強化——戰時的執行權の強化。第三に組織的管理・監督權限の附與（一九一八—一九三二）。第四、聯邦調整官制度<sup>レギュレーター</sup>の採用及びその後の發展（一九三二年以後）。以下 I C C の立法的發展の諸段階における特質、そこでの諸論議の所在及び問題點の要約（その個々の重要な論點のやゝ立ち入つた追求は、第二、三節にゆづる）をしながら、一方 I C C がいかに試行錯誤的ジグザグ・コースを辿りつゝ、統治上の強い合目的性を追求してその權限・機構を強化發達させてきたかとゆうこと、他方、それらの諸論議が實は行政委員會一般の問題性といかに關聯づけられているか、を検討しよ

うと思う。

一 初期の實驗的段階 (一八八七—一九〇六)

一八八七年、アメリカ聯邦規制上劃期的な法律——「一八八七年の州際通商法」が多大の期待と若干の抵抗のうち成立した。

(1) この法の特色は、料金の差別待遇・割引 (rebating) 共同計算 (pooling)、不正か (不合理な (unjust and unreasonable) 料金制定の禁止にあり、それはまた、不斷の監督・公平な調査及び公共的運送業の彈力的な調整こそ不正な差別待遇を排除する有効な統制のための不可欠な方策であるとの、年來の理論と體験の所産であつた。そしてまさにかゝる諸條項の實施機關として I. C. C. は創設されたのだが、その立法をめぐつて、さまざまな論議が展開された。

(2) 論議は、まづそこでも鐵道委員會の存在理由はあるか否か、換言すれば、從來の國會による立法的規制方法をさて、委員會による行政的規制をなすことの必要性如何とゆうことに集中された。主として委員會制度による行政的規制を主張するカラム議員等と之に反對するリーガン判事等の間に激しい討論が交されたが、一七・一八國會においてそれら各々の、理論的並びに現實的根據としたところは凡そ次の如きものであつた。(Cushman op. cit. pp. 45-65)。即ち I. C. C. 設置論者は言う。(1) 委員會は鐵道問題の廣範かつ錯雑性に對處して、鐵道規則の柔軟かつ専門的な行政をなすだらう。(Hitt of Illinois)。(2) 政策形成の分野において有利である (Adams)。(3) 公衆及び運送主に對してそれは保護者である。弱者たる運送主は訴訟上强者たる鐵道側に抗しえず、事故あれば弱者たる運送主は鐵道の意のまゝになる。かくて I. C. C. が荷主の訴を處理することは貧者の裁判所 poor man's

court として役立つ (Rowell, Heburn, Hermann)。④ ICC は鐵道自體の錯雜せる利害調節の仲裁機關として、又同時に業者間の殺人的競争からする破局的結果を事前に防止するものとして、役立つが、それは一刀兩斷的處理を目的とする裁判所のないところである。⑤ ICC は裁判所に對して、有益な奉仕を果す。なる程、それは最終的規制權を有していないが、しかし裁判所が最終的決定に到達するとき依據するであらう専門的な事實認定を提供する。⑥ アメリカやイギリスでの體驗からして、委員會の設置は有利であり、とくにアメリカでは既に諸州における鐵道委員會が存在し、運用されてきた、と。以上の諸點は、たゞに ICC のみならず多かれ少かれ、やがて委員會一般の問題にまで適當する如き理論的諸問題——①は委員會規制における柔軟性・専門技術性②は政策形成、③④は行政的手續の現實的便利性・有效性、とくに④は裁判所に對する委員會の密切な關係のあり方——を、既に内包していたともいえよう。就中、⑤の如き最も論争的な司法的審査制における行政委員會の作用とゆう司法國家における行政權と司法權との相互對立的ないし相補的關聯の問題を示唆しているのである。他方、このような主張に對して直ちに激しい論難が加えられたが、それは次の如く要約されよう。① ICC がそれ自體、法の執行を停止また廢止する廣範な權限を有するとすれば、それは法の如く要約されよう。② ICC が人々は委員會よりも裁判所を信頼していると反對する。③委員任命の過程において鐵道側の勢力に左右される。それは結局鐵道側の利益代表者となるだらう (Reagan)。この法案は一種の鐵道シンデケートを作るだらう。それはむしろ、人民の事業と政治的利益の統制を獨占企業家の手に讓渡する案である (Campbell)。③委員會は政治のフット・ボールとなるだらう。政黨の勢力への機會、そこから政黨的支配への危險が生じ、大統領の委員

任命權を通して實業界への支配や大統領の再選への機會を狙うことが生じる (Campbell)。 (4) 鐵道委員會の仕事は、單一の行政機關の任に耐えられぬ程廣大である。 (5) 委員會は遲滞・議事妨害・有效な規制過程の障害をなす (O'Ferrall)。われわれはこれらの諸反言—— (1) は法の支配の立場からする行政委員會の規制的權限への危惧、 (2) (3) は大統領の委員任命手續に豫想される政治的勢力の侵入 (4) は委員會の機構及び機能の限界 (5) は委員會方式の非能率性——が右の設置論の場合と同様に、後述するように廣く行政委員會一般について、今日にいたるまで存続している基本的反感の底流とその理論的な理由づけをなしている事を讀みとることができる。

(3) こゝで論議の對象となつたその他の主なる問題として次の諸點を附加しておく。第一に委員會の有する權限の性質に關シカラム議員によつて、それが法の執行機關 executive agent たるべきことが強調され、司法的權限や立法的權限の附與には反對だつたこと、又、Morgan 議員が委員會の權限——立法的か執行的か——の明確化を要求したこと、第二に權力分立論については、委員會における三權の併合が批難された (Morgan) がその決定的な論議はヘブバーン法にまで持越されたこと、第三に三部門への關係については、未だ深い理論的論議はなく、それは國會を援助し、又裁判所に對してはそれが、補助的機關として之に依存し、事實認定の終局性はなくさらに大統領の統制は既成の事實 *fait accompli* とされ、その罷免をめぐる問題は生じなかつたこと、第四に、獨立性や人事の任免については「政黨からの公平中立」のみ意味され、後年のハンフレー事件の如き大統領からの獨立は考えられなかつたこと、などである。畢竟一八八六年の I. C. C. 創設をめぐる諸論議の示唆するところは一般に「聯邦的鐵道規制の重大問題は、試行錯誤 *trial and error* によつて解決されるべきだ」とゆうこと、そして未だ問題はこゝでは「實驗的性格」の段階にあつたとゆうことが重要である。Rowell が「I. C. C. の

の法案は私の判断では、決してわれわれが要求するところの凡てではない。それは一つの開始なのである。後日いつかはわれわれはもつと前進するであらう」(17 Cong. Rec. Appendix p. 444)と評したのもこの意味であらう。かくして、一八八七年のICC立法をめぐる論議——設置派と反対派の——自體の中に後年の行政委員會議度一般についての、不斷に繰返されている大部分の諸論點が集約的・典型的に——たとえその論點の凡てが明確に顕在化してはいなかつたにしても——内在されていたことを認めうるのである。

1 Landis, Administrative Process p. 7.

2 このICCの立法的發展段階の分類については、シャーフマン、フレッチャー、クッシュヌマン等それぞれその細部については異なるが、ここでは専らICCの権限機構の強化發展を分析の基軸として整理してみた。

3 國會における論議の資料については、便宜上、クッシュヌマンの前掲書の中において蒐集せるところから引用した。

4 Chshman. op. cit. p. 64.

二 権限の強化——とくに料金制定権の附與と通商裁判所の存廢及び戰時聯邦統制

(A) 一九〇六年のヘブバイン法と料金制定権の問題(一九〇六一一九一〇)

ところで、一八八七年のICCの運用の實態はどうであつたか。ランデイスはのべている。<sup>1)</sup>「一八八七年においてICCに附與された権限が貧弱であり、かつ権限の附與によつて意圖した諸目標がみづからの手で制限されたとゆうことはわれわれにとつて重大なことなのだ。政治的壓力・自由放任主義經濟の殘滓、東部の富裕な業者、こうした凡てが、以上の様な制限を齎らした。大切なことは、廣い大衆の意味における重要かつ國家的産業の秩序を以て、その唯一の關心事となす如き思慮深き行政機關の組織なのである」。事實、業者の委員會に對す

る態度は極めて反抗的であり、それを目して「自然の敵」となし、之を妨害しその運用を遲滞せしめた。かくて委員會の仕事は弱體化し、同時に裁判所も亦 I. C. C. に對して反感的であり、その事實認定を輕蔑と不信を以て眺め、事件を新たに (de novo) 審理し直すのが常であつた。ICC v. Cincinnati, No. & T. P. R. Co., 167 U. S. 475 (1897), ICC v. Alabama Middle Ry. Co., 168 U. S. 144 (1897) によつてもかゝる裁判所の態度は明らかだつた。かくてこの弱體化せる委員會を本來の位置に回復させ、骨抜きにされたその規制的權限を強化する事が要望され、ヘプバイン法の改正となつたのである。<sup>3)</sup>

(1) その改正の主要點は、まず委員會の權限の強化に表われている。即ち不合理かつ差別的料金の慣行に代つて、積極的に將來に向つて公正にして合理的な最高の料金制定權限が與えられ、損害賠償制定の強制條項が明記され、その執行手續面においては I. C. C. の命令を争う者は一定期限内にインジャンクション請求の手續によつて裁判所にその取消又は停止を求めねばならぬとされ、命令の有効性の舉證責任は業者におかれた。次に急行車會社・寢臺車會社・石油輸送管會社にまで該法の適用が擴張された點である。

(2) ルーズベルト大統領の下に、一部業者の反對を押しきつて改正されたこのヘプバイン法をめぐる論議中最も重要な點はむしろ、料金制定權の問題であつた。例えば Elkins 上院議員はそれは何ら充分に明確な規準によつて統制されない行動の政策に關して、自由裁量を與えたと批難し<sup>4)</sup>、Forker 上院議員はこの「公正にして合理的な料金」とゆう規準の莫然さを明確にすべきだとし<sup>5)</sup>、いわゆる立法權の委任の限度・方法の問題を提起していた。そしてこの段階では料金は事實上國會によつて設定されていること、委員會は國會を代表するとの考えが強調されたようである<sup>6)</sup> (Clay, Elkins)。次にこれに關聯して委員會と裁判所との關係が論議されていることを注意すべ

きである。即ち、もし委員會が將來に向つて料金を制定するならいかなる點まで裁判所は干渉し、之らの料金制定を停止し、又は廢棄することが許されるか。又、その司法的審査はどの程度までなされるべきか。この問題は一般に委員會の規則制定に對する司法的審査の範圍如何の問題であり、そこでは後述する「擴大說」と「制限說」との理論的對立が、司法的手續の尊重と委員會的能率の二つの立場から論議されたのであり、第二に司法的審査の行使手續についてインヂヤンクシヨンの適用の可否が論議されている。ICCの論議の之らの點に關する限りにおいては、今日までのアメリカ行政委員會をめぐる、いなアメリカ行政法そのものをめぐる相對立する二つの潮流が——それは實にかの *Waller-Logan Bill* の十數年間にわたる論議の問題でもあり、一九四六年の行政手續法の折衷的性格を形成するものでもあつた——既にこゝに明瞭に露呈していたことを知りうる。なお委員會における諸權限の併合と分離の問題も *Lodge, Stidfield, Prouty, Newland, Commissioner Eifer* などによつて論議され、あたかも後年の「四權分立論」*Fourth branch of government* の批難をほうふつさせるものが存してゐた。

(B) 一九一〇年のマン＝エルキンス法と通商裁判所の存置・廢止(一九一〇—一九一八)

この様にして、一八八七年法でその權限の弱體に悩んだICCをその弱體と無効から匡正せんとしたヘブーン法により、從來の致命的缺陷は悉く改正されたかに見えたが、依然として行政上の實驗は時折それに諸困難が加わることを暴露し、もはや立法的機構における一段の改正と擴大を必要としたのであり、それは一九一〇年のマン＝エルキンス法となつて出現した。

(1) その改正法は、委員會の實質的權限の強化とかゝる方向への一表現としての通商裁判所 (Commerce Court) の設置をその主たる内容とするものであり、まづとかく骨抜きにされてゐた *long-&-short haul clause*

は回復され、この法の下で委員會の権限は復元するに至つた。又提案された料金の施行に先だち、その實情調査と料金實施の停止の権限が與えられ、次いで迅速にして統一のなかつ熟練せる司法的決定を確保する手段としての、通商裁判所が確立された。第三に、その適用對象を廣め鐵道のみならず、水道と運輸間の緊密な相互關係を強調した。<sup>11)</sup>

(2) こゝでの論議の第一は通商裁判所設置の可否にあり、第二は之と關聯して通商裁判所と委員會との法的關係にあつたが——詳細は第三節に譲る——、それは根本的には司法的審査の範圍、一種の特別裁判所 (special court) の設置という今日なお重要な問題を既に極めて明瞭に提起しており、一方、迅速・統一・専門的技術解決の有利性・妥當性から、理論的に之が設置を可とするのに對し、他方 I. C. C. の権限の寡奪の弱、機構の重複からくる煩雜性から之に反對しているのである。そしてそれは三年にして廢止されるに至つたが、その根本的理由は、その設置について論議された反對論の主張自体に内在していたのである。即ち畢竟 I. C. C. の強化及びその自由裁量權限の維持と通商裁判所の存在自體が兩立しえなかつたこと、かつ通商裁判所は事實上必ずしもその事件處理において有能でなく最高裁判所によりその決定の大部分が取消されたことの事實にあつたようである。<sup>12)</sup>

(C) 戰時下の聯邦的統制の強化 (一九一九年—一九二〇年) —— 聯邦統制法の發展

第一次大戰下の鐵道戰時統制は、異常なものではあつたが、戰爭のみの生んだものとはいえなかつた。それは一般に聯邦的統制の強化の方向においてなされた。そこには數年前よりの鐵道信用の減少や業者の財政的錯誤と制限的な料金制定が原因していたとされ、規制的手續を利用するための十分に適正な運輸制度を委員會の責任において維持發展することが要望されていた。とくに第一次大戰の運輸上の急激かつ未曾有の需要が之を決定した

らしめた。一九一八年より一九二〇年に至る鐵道諸施設に對する政府の統制は大戦に際しての緊急政策として不可避となつたが、この間の經驗によりいまや國家的運輸制度の統一の認識がいかに重大な實り多きものと強く理解された。大統領は聯邦統制法 (Federal Control Act (1918)) に基き國家の重要鐵道を管理した。鐵道總裁 (Director General of Railways) の權限はほゞ聯邦又は州の規制的機關による規制から獨立で、又 ICC は鐵道總裁の手により行われる大統領の制定する料金を停止することはできず、かつ大統領の州の料金に對する統制權限は州際料金に對すると同様に、完全であることを最高裁判所は明言して *S. R.* (Northern Pacific Ry. Co., v. North Dakota 250 U. S. 135 [1919])

さて、この場合論議はまづ大統領への料金制定權の委任が ICC の實質的破壊を招くとして提出されたが、(Madden, Cummins, Greene) それは戰時的特殊事情 (運營の迅速性) の故に却下されたこと (Watson)、第二に大統領の料金制定に對して、ICC が再審することの可否が論ぜられ、一方、大統領の最終的權限は戰時には必要であり、ICC はその諮問的機關として大統領に奉仕すべきであるとの論に對し (Norris, Sims)、他方では ICC の獨立自主の擁護の立場からの反對がなされ、結局 ICC の再審査權が運送主の權利の必要な保障として擁護されたこと (Black)<sup>12)</sup>、最後にこゝでは ICC の立法機關的及び司法機關的性格が強調されたことである。

1 Landis, op. cit. p. 10.

- 2 前者では最低料金事件に關聯し從來の態度を覆して法令は、ICC に何ら鐵道料金を設定する權限を與えていないと判示し、後者の判決では、ICC の差別待遇に對する有力な武器たる long-and-short-haul clause を去勢したのである、  
 3 すでにこのハプバーン法に先立ち、一八九三年強制證言法 (Compulsory Testimony Act) や一九〇三年のヘルキンス Ekins 法改正により、如上の弱點の是正がなされ、公表された料金から逸脱せる特定人との不正な割引の慣行

は厳格な罰則によつて效果的に禁止されたが、一段と徹底した形での改正は一九〇六年のヘブバーン法を俟つた。

4 40 Cong. Rec. p. 4841.

5 *Ibid.* p. 5134. 9 *Ibid.* p. 4493, p. 4838. 7 Cushman, p. P75 ff. 8 第三節 参照。

9 鶏飼・合衆國行政手續法によつて・國家學會、六四卷四號八九頁。

10 Sharfman, ICC (3 Ency, S. S. p. 229)

11 この法の外に委員會の權限を強化させた幾つかの立法として、Locomotive Boiler Inspection Act (1911), Panama

Canal Act (1912), Valuation Act (1913), Clayton Act (1914) があげられる。

12 56 Cong. Rec. p. 2531, 2918, 2337, 2641-2にブラックの業者擁護の立場は「法の優位」の牢固さを示唆する。

### 三 組織的管理監督の權限の附與 (運輸法) —— (一九二〇—一九三三)

一九二〇年の運輸法 (Transportation Act) は「傳統的政策からの新しき出發」とされ、全鐵道規制史上の劃期的なものとしてあり、或は「最初の組織的鐵道政策の具體化」をそこにみるとも言われた。それはいかなる意味においてか。戰時統制の影響は大きく、舊き制度への單純な復歸は事實上不可能であつた。I. C. C. の權限は實質的に強化された。料金問題によつて、I. C. C. の權限は、初めて財政的収益の構造——會社管理の經理面にまで擴張され、公平・有能・効率的な管理の下に料金制定の規制が行われた。そして、鐵道投資の公平な報酬を齎らすため、かの取戻條項 (Recapture Clause) が規定され、健全な財政機構を保障する手段として鐵道證券發行權を委員會に與え、又道路の建設・放棄に對しては公共的必要から証明書を要求した。このように會社自體への管理者的監督の權限と共に、從來よりも組織的な統制ある鐵道と大衆との間の關係の調節がこの立法によつて急速に擴大されたのである。

こゝでの論議は権限の併合に關聯して分離せる機關の設置による計画・管理・行政的仕事の分配が主張されたこと<sup>2)</sup>、又、鐵道規制の地方分權化が地方的利益擁護の立場から提案されたこと、があげられよう。又、一九二〇年の運輸法では、ICCの司法的性格が強調されたことは注目すべきで<sup>3)</sup>、それはICCの規制的・準司法的權限の強化の事實を示唆するものであらう。(かつてのハブ・イン法では、行政的執行的性格が又マン・エルキンス法では、立法的性格が強調されてゐた)。

1 Cushman, p. 115. : *Shartman, ICC in Ency. of S. S. p. 232.*

2 66 Cong. 2348 *Cuyer, Lowell, Clark 等*。

3 *ibid.* Vol. II. p. 1534.

#### 四 聯邦調整官制度とその後(一九三三年以後——)

一九二九年に始まつたアメリカ資本主義の未曾有の大恐慌は一九三三年に不況のどん底に達し、ICCは鐵道料金の調整と事業の修正の鋭い問題に直面した。復興金融會社法 (*Reconstruction Finance Corporation Act* [1932]) や破産法 (*Bankruptcy Act* [1933]) の改正はこれらの財政的困難を救はんとしたが、明敏なる人は、もし鐵道がこのあらしを耐え抜くとすれば、その規制を柔軟化し、實質的な調整を加え、浪費と競争を除去すべきことを考へてゐたのである。一九三三年の緊急運輸法 (*Emergency Transportation Act*) は之に應ぜんとしたのであるが、その重要點は、第一に聯邦運輸調整官 (*Federal Co-ordinator of Transportation*) 制度の設置であり、第二は取戻條項の廢止であつた。この調整官の任務は前述の要求に應じ、浪費の節約・財政的再編成の獎勵を通じて、運輸業者の活動を助長することであつた<sup>1)</sup>。全國鐵道を東部・南部・西部に分割し三名からなる、かゝる調整

官の地位については、ベックは「調整官は獨裁者となるだらう、それはポンペー、クラウスマス、又、シーザーの如く、アメリカの全産業の分野を分割し、古代ローマの偉大な三頭執政にも似た獨裁者の權力を振うであらう」と批難した<sup>3)</sup>。たゞ調整官は最終的權限を有せず、彼の處分に對しては訴願によつて委員會により再審され、又その内部機構・權限の職員への委任問題についても種々な論議があつた。

その後、Federal Transportation Act (聯邦運輸法一九三四)、Motor Carrier Act (自動車輸送業者法一九三五)、Transportation Act (運輸法一九四〇)などの、I. C. C.に關聯する立法がなされ、何れもI. C. C.の地位・機構そのものを變更するものではないが、その管轄と權限に影響を與えるものであつた。かくして、一九三三年以後I. C. C.はその再編成期に入り、さまざまの批判のうちに現在に至つてゐるといへよう<sup>2)</sup>。

1 この調整官の任務は第七國會へのルーズベルト大統領の敎書が明確に規定しており (77 Cong. Rec. 2860)、Beckの言葉は、この敎書に對する反駁としてのべられた (Ibid. p. 424)。

2 今日におけるその批判については第四章參照。

## 第二章 I. C. C.の地位・機構

### ——三權分立性と獨立性——

#### 一 I. C. C.の制度論的な諸論點

一 前節において行政委員會のモデルとしてのI. C. C.の立法的沿革と、その權限・機構を中心として検討したが、そこにおいて既に委員會一般の問題——制度及び作用の理論的諸問題——が提示されていた。かくて問題は

説・いまやこの ICC において提示された論點を手掛りに、その具體的な分析・展開をすゝめることによつて、行政委員會制度一般の、少くともその集約的な論點の解明をなすことである。差當り、まづこゝでは制度論的な委員會の地位・機構を問題とする<sup>1)</sup>。

二 ICC の問題は、すでに一八八七年の創設の審議過程において見られたように、まづそもゝかゝる委員會方式の存在自體が必要なのか、かりにその必要性が合理的に根據づけられたにしても、それは傳統的アメリカ憲法體制（三權分立制）の上から、異議の餘地なきまでに合憲法的なのか、にあつた。そしてこの問題は ICC の權限が強化されるにつれて、漸次尖鋭になつてき、その論點も具體化していつたが、それは次の様に要約されるであらう。第一に ICC の地位・性格をめぐり、まづ ICC はいかなる機關か、それは三機關（國會・大統領・裁判所）といかなる關係にあるか。しかしとくに、いわゆる委員會の獨立性とはいかなるものか。第二に ICC における諸權限の併合とその分離への要請としての、委員會機構の再組織及びとくに委員會の準司法的權限をめぐつての上訴機關設置の問題である。

1 行政委員會の第二の問題は、その權限・機能をめぐる作用論的な面（第三部）であるが、この第一、第二の問題には、實は不可分な理論構造的な關聯が存している。即ち、この第一、第二の問題の理論的架橋として、例えば司法的審査制の下での、行政委員會の司法的解決の方向があることについて、私はかつてふれた。（公法研究・第三號）。なおハートは「すべての道路はローマに通ずるとゆう如く、アメリカ行政のすべての問題は遅かれ早かれ、三權分立論に通ずる」(J. Hart, An Introduction to Administrative Law p. 146) と云うから、この言葉は當面の行政委員會制度の檢討ととくにその制度論的考察に當つて最もよく妥當する。

## 二 三權分立諸機關とI. C. C.及びその獨立性

一 I. C. C.が一八八七年に國會に上程されたとき、モルガン議員により「それは立法及び執行の部門を侵略している」と批難された如く、まづ一般に傳統的三權分立論の立場から、I. C. C.の問題をめぐり三機關への關係やその獨立性が奇異な好ましからざる存在として映じたであらうことは改めてのべるまでもあるまい。

たゞそれは創設當初にあつては委員會に附與された權限が微弱だつたため深い理論的問題とはならず、I. C. C.の權限を強化した一九〇六年のヘブバイン法の制定に際して、その料金制定權を契機として、先づ委員會と裁判所との關係が鋭く問題となつた。それは第一に委員會の料金制定權に對する審査の範圍をめぐる對立であつた。即ち、委員會の權限の擴大を欲する人々は、裁判所に對しなるだけ狭い範圍の審査を欲し（狹隘說）、裁判所に料金制定における委員會の自由裁量の監督を許容するのは、恰も裁判所をして立法權を行使することを許すことだとし、最少限度に、即ち法的權利にのみ制限すべきであるとし、之が理由づけとしては、審査裁判所をして全事件を新たに審理し直す戦術であるところの、重要證據の委員會での聽問に際しての不提出の例をあげた。之に對して、委員會への廣い司法的審査を強調する人々（擴張說）は、そのみによつて、當事者の權利が正當に保持されるとし、かつ狭き司法的審査の企圖は適法手續の否認だとするのである。之と同じ問題は、一九一〇年のマン・エルキンズ法における通商裁判所とI. C. C.との關係においても妥當した。即ちそこでは、I. C. C.の行政的裁量行為に對する通商裁判所の審査に關して、委員會のなす本質的な仕事を通商裁判所が篡奪しそうだとゆう點に主たる問題があつた。之に對して、I. C. C.の強化と之による有效な鐵道規制に同意する人々は、もしその様にすれば、通商裁判所がI. C. C.の決定に自らの判決を代置する事になり、本質的にI. C. C.の有する料金制定權を無

效にするだらうとして逆に如上の通商裁判所の強化の傾向に反対だった。けだしそれによつて、ICCが弱體化するのを恐れたのである<sup>2)</sup>。

三機關に對するICCの關係について、次ぎに問題となるのは、言うまでもなくコントロール——とくに行政的コントロールからの排除としての「獨立性<sup>3)</sup>」である。この場合、獨立とはまづ「政府のいかなる他の部門からの責任からの自由<sup>4)</sup>」であつてその「指揮・監督を受ける關係にたゝず」、實質的にいえば、「公共利益に對する廉直と獻身<sup>5)</sup>」であるが、具體的には「職務上の獨立」と之を保障する手段的要素としての身分の保障、報酬の保障が意味される。ICCにおけるこの「獨立性」は初期例へば一八八七年法の審議に際しては、たんに「公平の保障人としての Bipartisanship」として概念され、後年の大統領の委員の罷免をめぐる、FTCのハンフレー事件の如きは發生しえなかつた。即ちそこでは問題は大統領からの獨立ではなく、たんに特定政策からの獨立であつた。だがICCの權限の強化とくにその準司法機關化の過程に應じて、ICCの獨立性の要請が高まつたこと、それに對する大統領からの反撃も生じたことは看易き道理である。ホワイトは「ICCと大統領との間の間隙は成立後五〇年の經過によつて、一段と深まつた。ハーディング大統領はある日恐らく運輸政策に對する彼の意見を表明するために委員會を訪問した<sup>6)</sup>」とのべており、とくにフーバー大統領は、鐵道運賃の値上げや鐵道の合同方式についての声明によつて、間接にICCをコントロールしていたといわれている。しかしICCではたんに執行部内からの獨立性のみが言われたのであらうか。いな却つてICCの獨立性の所在、従つて一般にICCの三機關に對する關係は必ずしも一定不變ではなかつた。即ち一九〇六年のヘブバイン法では、ICCに立法的・司法的權限が委任されたとの非難に答えるために、とくにICCの行政的執行的性格が強調されたし、一九一〇年

のマン・ヘルキンス法では逆に I. C. C が執行府 (大統領) の下に從屬させられることへの恐慌の余り、それは立法的性格の機關だと強調されているし、その後、一九二〇年の運輸法の時には、更に一轉して、I. C. C への行政的管理的責任の附與が問題となつたため、I. C. C の司法的性格が強調され、それは司法機關である、それは市民の權利を判定するとのべられていたのである。

二 このようにしてわれ／＼は、I. C. C の問題から、むしろ一般に行政委員會は國會・大統領・裁判所といかなる關係にたち、それからいかなるコントロールをうけ、或はいかなる意味・限度での獨立性を許されているか——コントロール又は責任と獨立は同一問題の裏と表の關係にある——を檢討することが要求される。こゝでは極めて要約的に一般的な問題の方向と所在をのべるにとゞめねばならぬ。

(A) まづ國會との關係である。國會が憲法第一條の立法權の行使により、委員會を創設し、その機能や手續を列記しうることは勿論である。しかしこのような本源的意味の立法的コントロール以外に國會は、いわば行政的なコントロールをなしうる。即ち、委員會の政策の實施を指令する制定法を發し又委員會の豫算權を掌握してあり ("Congress holds purse strings" といわれる)。その固有の法律制定・改廢權の行使によつて委員の人的構成を自由にコントロールしうること (任期・身分保障・定員) があげられようが、いわゆる「國會の腕」としての委員會の問題は——サザランド判事はかつてこの事を agency of Congress とよんだ——I. C. C をはじめ各種行政委員會の性格を規定する不文の前提的條件であつた。しかしそこには若干の限界がなければならぬ。國會が委員會にいかなる程度における獨立の地位を許與するか、大統領の裁量的コントロールの限界との關聯において生じたが、それについては、今日においては次の三點が認められている。第一、國會が大統領の自由裁量的

ントロールからある程度自由な行政機關を創設したことは、合憲的であり（一九三五年の Humphrey 事件）、第二に、しかし準立法的・準司法的仕事を獨立的行政機關にのみ與えることは絶対條件でなく、(Pakes & Stockyard Act は農務長官に對して與える)、第三にしかし、國會が大統領から完全な獨立的行政機關を創設することは許されないであらうとゆうこと（けだしこの場合の獨立性の附與の理由は、大統領の専恣な罷免權の行使からの免除にあるのであつて、少くとも、無能・義務怠慢・非行等の法定條項による罷免の權能は大統領の常に留保すべきところとされる）。

しからは、委員會の獨立性はこゝではいかにして可能か、或いは、それはいかなる制限をうけるか。政黨的構成にその基盤をおく國會に對しては、まづ超黨派性・中立性として關係づけられる。それは又 ICC の輝かしい業績が、公平と能率の達成の點で國會の期待に合し、それに伴つて、ICC の權限も強化されたのである。しかしそもゝ國會が委員會の獨立性を立法的に保障した所以のものは、さきにふれたように、委員會がその與えられた職務・權限の正當な行使を公平無私かつ能率的に遂行しうる限りにおいてであり、従つてその様な方向において、進んで次のようなコントロールを國會がなすのは可能とされる。第一に國會（とくにその兩院常任委員會又は特別調査委員會）による委員會の調査、第二に以上の調査の結果に基いての、財政・人事——とくに後者については大統領と協同し、いわゆる *upper legislation* をなしうる——のコントロール。第三に命令・指令・決議を發し委員會の基本的な行動を方向づけ又限界づける。かつて ICC に對し、共同決議として發した *Hoch's Ninth Resolution* はその一例だが、そこには少くとも準司法的權限をもつ ICC に對する過度の干渉として、かなり問題があつた。問題を要約すれば國會のコントロールはむしろ、委員會に對しては例外的な不正事件の發生の

如き特殊の場合にのみなさるべく、原則としては、不干渉政策が要望されている。

(B) 次に大統領との關係であるが、ここでは任命權と身分的保障の限界としての罷免權が問題になる。<sup>9)</sup> まず大統領は憲法第二條により固有の委員任命權をもつが、普通そこには次の法定要件の制限が附加されている。即ち、(1)政黨關係 (2)市民權 (3)居住要件 (4)技術的専門的適性であるが、第一の點は政黨勢力からの排除から出發した委員會本來の趣旨に出づるものであり、そのコララーとして、委員會の公平な任務遂行上支障となる如き財政的利害關係團體又は職員からの選任禁止、さらに委員の官僚的化石化を排除する意味での重任禁止の規定も生じる。第四は、近代行政の複雑化・高度化の發展の上に、必然的な要請として成立した委員會制度固有の性格からの違法性は當然である。しかし、こゝでのつぎのより重要な問題は、大統領の罷免權である。むろんその專斷的な行使は、ハンフレイ事件以來判例的に認められたが、しかし大統領が一定の事由により、その列記條項に基き罷免しうる力は、I. C. C.に見るように意外に有力なものであり、最近その傾向はパターンによれば一層強化されつつあるといわれる。例えば、ここでは委員會の事務執行が有能・廉直になされぬ場合の、この法定條項に基く權限の行使により委員會の解散・再編成をなさしめたり、命令適用について國會の明瞭な指示なき限り、大統領は一般的適用ある執行命令によつて服従を強制しうるとされているのである。

だが從屬 (subordination) の反對概念としての行政委員會の「獨立性」とは、とくに大統領の自由裁量行爲からの職務上の獨立性が意味されていた。それは獨立行政委員會と大統領の之に對するコントロール・罷免權をめぐる問題の多彩な記録として、マイヤーズ及びハンフレイ事件があり、とくにハンフレイ事件によつてほど委員會の獨立性が確認されてきた。だが大統領はさまざまの方法において、委員會をコントロールしており、かつ

そのことを大統領自身が當然の事として、その合法性・妥當性を確信していたとされる。<sup>10)</sup>ハーディング及びフーズア兩大統領のICCに對する聲明の發表による要請でのコントロールは屢々引用されるところであり、T・ルーズベルト、クルリツチ、F・ルーズベルトもやはり、何らかのコントロールするを不可缺と考えていたとされる。少くともまづ政策統制・協調の立場からする委員會へのコントロールが、強く人事的統制として *executive's* の任命や長の指命として現れること、又、指令・命令・聲明により、委員會の基本政策を方向づけること、法定の行政能率によるコントロールが強力な大統領により有效になされること、さらに、一委員會とこれに關聯する餘の委員會との協同についての総合的統制は大統領に俟つ所多いこと等は認めねばならぬ。たゞおのづから、これらのコントロールの限界が存在すべきであり、即ち、準司法的問題の決定における不介入と、その罷免權行使の逸脱濫用が、司法的審査の面においてきびしく制約づけられることは、そのこと事體、問題の第二の司法的審査の下での作用論への移行を示唆するものである。

(C) 第三に、裁判所との關係である。この問題は、とくにその準司法權限・行政的事實認定の終局性 *finality of administrative determination* をめぐり論ぜられる。ICCにあつては一九二〇年に運輸法の立法に際し、ICCは市民の權利を裁決する。それは司法的機關である、と言われたとき、その密切な關係が表面化していた(FTCは、ヘンダーソンの言う如く(G. C. Henderson, *The Federal Trade Commission* p. 9255.) とくに準司法的機關として、この問題に關聯して典型的例證を與える)。ところで恰も、この密切な關係の對立的範疇として委員會の裁判所に對する獨立がある。それはこゝでは、司法的審査制における行政權に對する裁判所のコントロール

ールとして現われ、具體的には、そのコントロールの範圍がどこまで及ぶかの問題となる。即ち、一方においては、廣範な司法的コントロールを主張する「擴張説」が傳統的な「司法權の優位」や「法の支配」を墨守し「裁判所の前に提起された訴訟事件の保障の中に永續的な信頼をおこうとする大事業や會社の法律家」の保守的立場と、他方むしろ行政の能率性、迅速性を重んじ、社會的正義を熱望し、「社會化の手段として設立された行政委員會」を判事が司法的審査により歪曲したとする進歩派が對立しているといえよう。<sup>11)</sup>そして一方が Pound や一九三六年の Committee on Administrative Law of A.B.A. により代表され、他方が強く trial de novo に反對する行政手續に關する一九四一年の法務總裁委員會 Attorney Generals Committee on Administrative Procedure や Landis や多くの行政學者 (Cushman, Pfiffer, Patterson) によつて主張されており、いわゆる實質的證據の理論や適法手續の理論をめぐり問題の場は、行政争訟論的・作用論的範疇に轉身するであらう。

三 さて行政委員會をめぐる三つの國家機關に對する關係は、以上の様に多義的かつ彈力的であり、かつ問題の焦點たるその獨立性にしても現實的には種々な方式で制限が課せられており、むしろその制限の範圍・程度がどこまで認めらるべきかに問題があつた。ここで少くとも問題の重點が國家的政策の實現に關する限りにおいては、委員會の地位・權限が制限をうけることによつて、即ち何らかの意味での有效な民主的コントロールの下にある事により、民主的行政が保全される<sup>11)</sup>、とするのは妥當である。とくに、政策の協同調整を達成するに際し、一般的な惰性或超然性、被規制團體の見解と影響への過度な固着——I.C.C. で云えば railroad-minded と非難された——からする無氣力や昏睡狀況から救ひ、以て國家活動の活潑化を圖るのは大統領や國會のなすコントロールである、といわれるのは、委員會制度の弱點を指摘した正しい評價であらう。たゞ問題は準司法的機能に對す

る國會及び大統領からするコントロールの限界であり、むしろ、かくて計畫・政策の機能と審決機能 adjudication function との分離が権限の併合の理論的反省として提起され、かつ一步ずつみそれを機構的にいかにして保障するか、とゆふことであらう。

1 18 Cong. Rec. p. 399.

2 Prouty, Hepburn, Taft は前者の立場にたが、Noris, Davies は後者の立場にたが反對した。(Cushman, op. cit. p. p. 92~3)

3 Cushman, op. cit. p. 666; J. Fesler, Types of Independent Establishments. (Elements of Public Administration (1948) p. 209.

4 White, Introduction to the Study of Public Administration (1946) p. 113.

5 Cushman, op. cit. p. 455 ff.

6 ibid. p. 452 ff.

7 Cushman, op. cit. p. 668; Fesler, op. cit. p. 223; Chamberlain, The Judicial Function in Federal Administrative Agencies (1942). p. 70 ff.

8 Robinson, Hoch-Smith Resolution and the Future of the Interstate Commerce Commission, 42 Harv. Law Rev. 610 ff.

9 Chamberlain, p. 74 ff.; Fesler. p. 207ff.; Cushman, p. 461.

10 Sharfman, I.C.C. VI. II. p. 455 ff; Cushman, p. 680 ff.

11 Pfiffner, Public Administration 1946, p. 485.

12 Fesler, op. cit. p. 223.

### 三 諸権限の併合と機構的組織の問題

一 ICC の發展においてその権限の併合の問題が論議され初めたのは、ヘブバイン法による権限の強化——料金制定権と事實認定権の附與——をめぐる法案の論議に關聯してであつた。そこでは、「それは監督者であり、探偵であり、検事であり、原告人であり、辯護士であり、裁判所である」(Hines)<sup>1)</sup>と批難され、又 Lodge 上院議員も ICC はその「機能の執行において判事であり陪審員であり、検事である。それは私はフランスの *judge instructeur* 以外は考えることもできない機關である」といつたのである。われわれはそこに後年の四權分立論やパウンド等のきびしい批難さえも想起しうるのであるが、かゝる傾向の進展は、その後にも愈々激しい批難を招來するのであり、マン・エルキンズ法においては、マンの批難と共に<sup>3)</sup> Townsend は、「委員會が調査し、審理し、管理し、問題をむりにその統制下におくことは、アメリカの司法の概念に悖る」<sup>4)</sup>とのべており、更に一九二〇年の運輸法の審議に際しては、「ICC は矛盾せる種々な機能を有し、それは又立法・司法・執行の三權が劃然と分離されるべきであるとの原則を侵犯する様に思われる。われらの自由の基礎は矛盾する統治の機能と呼稱されているこの三權の分離なのである」にも拘らず ICC はいまや「判事であり、ある程度立法者であり又、それは規則の體系の行政官である」と批判され<sup>5)</sup>、Lowett は「檢事的任務が ICC の行政的任務を、それから司法的仕事の公平な處理に必要な中立性を奪つた」といつてゐるのである。

二 さて、以上の諸文言にみられる如き ICC ——すな、一般に行政委員會の権限の併合の本質又かゝる傾向の不可避的必然性はいかに考へるべきか。

恐らく問題は行政委員會制度の發生、展開自體において既に内在していたと考へるべきであり、コンモン・ロ  
 ーにおける——こゝではアメリカの場合の——行政法の發生・發展の原因・基盤との關聯が顧みられねばなら  
 ぬ。即ち、アメリカにおける一九—二〇世紀の複雑・高度化した國家行政機能の擴大・社會的經濟的事情の不斷  
 の流動化からする技術専門的な新しき機關の要請と迅速・能率的な業務的處理の必要がそれであり、同時に傳統  
 的な立法院・司法府の之らの要請への不適格性がその第二の原因であることは疑いえない。「準司法的及び準立  
 法的」權限の併合に加うるに、國會の期待において「計畫立案」の權能が、又、行政機關本來の調査・監督・檢  
 査・管理・許可認可・下命等の權限をも結合することによつて、行政委員會の權限は一段と複雑化し、「政策決  
 定の機能と審決機能」の併合及び最も激しく批難されるかの「Prosecutor-Judge Combination (檢察官と判事の  
 結合)」がこの問題の集中的表現として現われる。われわれはその效果・意義を検討しながら、その對策として  
 の分離の問題に及ぼう。

この委員會における調査・檢察・審決の諸機能の併合についての批判は、云うまでもなく司法的傳統からの法  
 律解釋の立場からなされた。それはとくにアメリカ行政法の當面する困難な問題であるが、例えばその尤たるも  
 のの一人としてパウンドは、その弊害の實態を具さに指摘し、かかる事は「No one is to be judge in his own  
 case」という格言を明白に侵犯するものである。<sup>6)</sup>とするが、ダナフモア委員會が「國家の裁判の最初の、かつ  
 最も基本的な原理は、ある人が彼の訴訟事件において判事でないことだ」と警告しているのも同様な意味なので  
 ある。ランデイスは右のような「司法の原則」を承認した上で、「何人もこの行政委員會の中における諸機能の  
 結合に對して危険が存在していることを認めざるをえないのであるが、しかも依然として奇妙なことは次第に、

かゝる権限の併合に向う傾向が益々顯著になつてきたことだ。とし、かくて、檢察官と裁判官の同一行政機關における権限の併合に對する反對の叫びにも拘らず、事實において少くとも過去數十年間は、行政權の行使に對する判事の抑制的権限が減少しているし、司法權の審査の範圍もむしろ狭くなつてきているのは注目すべきことだと論じているのである。ランドイスが「判事と檢事との併合」の缺陷にも拘らず、「純差引勘定 Net-balance」は審決を行政に附與することの方に、有利性が傾くようである」とする點は、パウンドの傳統的な司法權の優位を主張する保守的態度に對して、この新しき社會經濟的役割を果しつゝある行政委員會の権限強化の傾向を支持する立場と見られよう。

さらになお、同様な問題は「政策決定機能と審決機能との併合」の中にも見られる。それは何よりも司法權の自主獨立性とゆう近代法治國家の基本原則を脅かすからである。けだしもしかゝる國家作用における範疇的に全く異別な機能が同一機關に併合されるときは、黨派的・政治的勢力の侵入により、審決の過程においてそれは自らにとつて最も重要な公正・中立性を危くせしめられるからである。

このようにして、問題はかゝる諸権限の委員會における結合の事實が、幾多の法律學・法格言の警告にも拘らず、ある程度まで不可避であるとゆうこと、従つて一步すゝみ、之に對してその實質上の濫用の可能性をいかにして排除するかにある。こゝに問題は、一方、司法的コントロール——司法的審査の要請による保障方式に轉化すると同時に、他方、立法政策的に、かゝる缺陷・危険の可能性を救正する如き方法をいかにして講ずべきかの考察にならう。われわれはもう一度 I. C. C. の立法と審議の経過を顧みつゝ、そこでなされた行政委員會の機構の再組織ないし分離やその特別な上訴機關（行政裁判所）設置の試みに言及しなければならぬ。

三すでにヘブバイン法の成立に際し、I.C.C.の権限の分離に對し、ニュージーランド上院議員はのべていた、「I.C.C.を審問と決定の準司法的機能に全面的に仕える一つの部分と、檢察的及び警察的任務を遂行する委員會の他の部門とに分けられるような方式で、之を組織するみちはないだらうか」<sup>10</sup>。こゝでの問題の中心は委員會の審決作用であり、現實的にこの審決をそれ以外の作用から機構的に分離すべき方式の問題であるが、これについて一般にクッシュマンのあげる三つの方式、即ち (1) 執行的・管理的機能からの委員會の機能の分離、(2) 檢察と審決の分離、(3) 特殊な上訴機關の設置の三つの類型的方法は示唆的である。<sup>11</sup>

(1) その第一は、執行的・管理的機能は委員會の主たる規制 regulation から質的に無關係なもので、この前提にたち、一九二二年一月のフーヴァ大統領の議會教書が明言する如く、單獨の首長又は個人の責任體系の下にたつ、行政的・執行の諸機能と、合議制組織の下に立つ、準立法的・準司法的並びに諮問的機能との分離を強調し、「かくの如きがわれわれの統治によつてたつ根本原理であり、かつわれわれの實務の權造の全發展の中において固執され來つた原理なのである」と述べる。I.C.C.について見れば、一九二〇年の運輸法制定に際して Guier が分離せる計畫機關の必要を主張し、<sup>13</sup> 全國的運輸政策の有效な計畫はI.C.C.以外の機關によつて處理されるべきである。けれどI.C.C.の管掌範圍の大なるにつれ、到底それは全般的な計畫の仕事の重荷に耐えられぬからだ、とし、新たに運輸委員會 (Transportation Board) の設置を提案したのであつた。むろん之に對して、I.C.C.は充分にかつ有效にかゝる新しい諸機能を果しうる資格があり、又分離せる機關にかゝる種々な任務を興えるのは能率と協力を犠牲にするもので、適當な部局 (bureau and subdivision) を有する一機關の方が優る。<sup>14</sup>

との鐵道執行部 (Railway Executives) からの反駁がなされた。

(2) 第二の、最も重要な権限の分離は、檢察と審決機構の併合から生ずるが、その問題の本質及び分離の必要については前に述べた如くであり、こゝでは制度的にそれ／＼分離した機關の設置と委員會そのもの、内部的機能の分離との、二つの方式を提示しておくにとどめよう。その第一は、一九三七年の「行政管理委員會 Committee on Administrative Management (又は Blowlow Committee) の提案したもので、それは委員會の諸機能を立法・司法・行政と範疇的、いわば横斷的に區別せず、まづ準司法的規制の中に含まれた諸手續を水平的に分配し、以て、一は行政的機能の豫備的部局 (preliminary group of administrative functions) に、他は司法的機能の事後的部局 (later group of judicial functions) に二分する。それが一省の内部におかれるときは、行政課 (administrative section) と司法課 (judicial section) に分けられ、その地位・性格において行政的及び司法的特色をもつ。この案に對しては法務總裁の「行政手續委員會」は、「事件の穩健な處理の不可能」や「責任の分裂を來す」旨意見をだした。第二の方法は、より穩和な同一委員會内部における分離であるが、それによつて果して、「檢事と判事の結合」の弊害がどの程度まで充分に達成されるかは疑問とされ、SFCやNLRBに見る如く、審査官や Trial examiner と檢察顧問 Prosecutor Counsel との機能的分離がいかに徹底したにしても、その最終的決定が委員會の長によつて統一的になされ、しかもこの長は告訴狀の發出を許可するのであり、又それに課せられた政策實現にも關心を有しているからだとされる。

この問題の解決方法は抽象的・二者擇一的にはなされず、たんに具體的にその委員會において政策の遂行が問題である場合には、第二の分離が、逆に、審決作用が問題である場合には第一の分離方式が優れていることを結論してよい。かくて権限分離のための劃一的立法論が必ずしも妥當でなく、かつ可能でないと言ひえよう。

(3) 以上の問題のコロラリーとして、委員会に對する特殊な上訴機關の設置の可否が論ぜられる。ICCにおけるマン・ヘルキンス法をめぐる通商裁判所の設置と廢止をめぐる論議は、アメリカの法體制におけるこの種の特殊な上訴行政裁判所問題の本質を露呈したものであつたといえよう。それは前にふれた如く、一方、設置論者は、鐵道訴訟問題の迅速化・判決の統一性の保持・専門技術的能力ある特殊な裁判官の事件處理の有利性と多數のICC事件の控訴による通常裁判所の事務過重をあげ、他方、反對論者は、かゝる特殊な裁判所の設置によるICCへの抑制とその行政的自由裁量の寡奪（いわゆる *trial de novo* の如き）、とくにその料金制定權への制限を強調し、それは、*a fifth wheel to the judicial wagon*（司法の四輪馬車への第五の車輪）<sup>16)</sup>であるとRichardson 代議士は言ひ、かゝる *expert judge* は望ましくなく、——“*judge comes from law not from expert*”であるとす——また、コンモン・ロウの制度と精神にも悖り、のみならず、事實問題としても、それによつてスピード化されるどころか、遅延・専門化・複雑化を招くにすぎぬと主張されたのである。それはまさに三年にして廢止されたがこの事實はほど、反對論者の理論的歸結を實證したといえよう。（とくに、通商裁判所の判決が一二のうち一〇は最高裁判所によつて破棄され、それによつて、大いに威信を失墜した事實をあげることができる）。

しかし特別裁判所としての行政裁判所設置可否の問題は、この行政委員會の權限の併合・強化とも、近年やゝ一般的な問題として理論的にも實際的にも論じられつゝあるようである。かの *Walter-Logan Bill* が一種の *Administrative Court Bill* として幾多の論議を惹起したのは周知の事であるし、<sup>17)</sup> ディッキンソンはかつてICCに言及し、行政裁判所制度に關して、ICCの如き機關の裁判所への同化の傾向とその増加を指摘し、「この結果は一つの大きな特別な裁判管轄をもつ裁判所制度の形成であり、しかもそれは、それ自身の規則と慣行を相

互にもつが、しかし性格と方式において真に司法的であり、かつ一般的に法律の問題において、傳統的な裁判所の究極の統制に服するものである」とのべており、<sup>18)</sup> フィネルは「われは、かゝる行政的裁量がかつて普通法裁判所の厳格性・非妥當性を補正するものとして、衡平法裁判所の中にある意味で結晶された事を想起すべきである」とし、「行政裁判所制度のコンモン・ロー裁判管轄における發展の可能性は、たんなる想像の飛翔どころではないのだ」とのべている。<sup>19)</sup> さらにクツシュマンは、進んで具體的に行政裁判所設置の方式を提出し、第一に上訴を受理する権限をもつ行政機關たる上訴行政機關 appellate administrative bodies (I. C. C. 内部において職員のみならず第一次決定 initial decision に對し、上訴に基き委員會が再審する如きも然り)、第二に行政の分野における復審的機關の類型としての、法律上の上訴裁判所 appellate legislative court (關稅裁判所・請求裁判所等) 第三に、憲法第三條により設立されるべき行政裁判所をあげる (コロンビヤ管區裁判所) 等。とまれ之らは、何れも Water-Logan 法案の立法審議をめぐり、各方面の法曹から、痛烈尖鋭に批判されたのであり、この問題はある意味で一九四六年の合衆國行政手續法としてその一應の理論的解決を見たとも言へよう。<sup>20)</sup>

さてしかし、われはこれにとつて以上の I. C. C. 権限の併合を契機とする行政委員會制度一般の機構的改革ないし上訴機關の設置をめぐる最も重要な點は、實は司法國家における市民的私權の自由・權利が行政委員會の廣範な規制に對してなおいかにして保全されつゝ、しかも變轉する社會的・時代的の諸要請に適應することが可能かという、コンモン・ロー體制における二律背反的な原理的問題でなければならぬ。しかしそれは一言にしていえば「司法的審査は適法手續に矛盾せざる限り、最も狹義の線において保持されるべきである」との立言に見られるごとく、この兩者のバランスにおいて一應問題の解決點を定置させながらも、漸次、むしろ第一の要請がそれ自

説 論 なら内在的かつ彈力的に第二の要請を超克攝取しつゝ主體的にいまやその要請を果しつゝあることは「現在行政行為に對する審査權を司法裁判所から保有する限りは、法の優位を維持するについての英米人の懸念は充分に保障されている」のであり、従つて「合衆國における行政裁判の發展の中には眞に殆ど恐れるべきものはない」とされていることから推測されよう。そしてその「司法的」な具體的保障こそ、すぐれて、I C C の、いな一般に行政委員會の作用の理論構造の中に發見されねばならぬのである。<sup>22)</sup>

1 57 Cong. 1st Sess. (1902) 469, 493.

2 40 Cong. Rec. 4104.

3 46 Cong. Rec. 4094.

4 *ibid.* 5234.

5 Railway Executives (一九一六)の評言。

6 例へば A. B. A. (一九一六年)における Elihu Root の言葉を考へよ。

7 Pound, Administrative Law p. 76 ff.

8 Committee on Ministers Powers, Note 48 at 76.

9 Landis, Administrative Process. p. 92.

10 40 Cong. Rec. 2191 note 77.

11 Cushman, *op. cit.* p. 703 ff. 72 Cong. Rec. 27.

12 66 Cong. 1st sess. 309. Vol. I. 190 ff. 13 *ibid.* note 202.

14 Chamberlain, Judicial Function in Federal Administrative Agencies.

15 Pfifner, *op. cit.* p. 462.

16 Cushman, p. 88 ff.

17 例へば Landis, Crucial Issues in administrative Law-Walter-Logan Bill. 53 Harv. L. Rev. p. 88ff.

- 18 Dickinson, *Administrative Law and the Fear of Bureaucracy*, 14 Am. B. A. Journal (1923), p. 602.  
19 Pfiffner, op. cit. p. p. 488—9 なる Robson, *Justice and Administrative Law* 257—260 勸告参照。  
20 鶴飼・國家學會六四頁四号、八九頁以下。  
21 Cushman, op. cit. p. 725.  
22 Pfiffner, op. cit. p. 478.

### 第三章 I C C の権限・機能

#### — 規制作用の構造 —

#### 一 準立法的機能

— I C C が — として多かれ少かれ、行政委員会一般が、傳統的な權力分立論の立場から種々な批判・抵抗をうけたのは、上述したその制度機構的な面からだけでなく、その様な制度的特色をもつ委員會が、その権限を行使する過程において一般行政作用に固有な調査・下命・許可認可等の行爲の外に、なおいわゆる準立法的及び準司法的作用 — 行政立法と行政的審決を行使するからであつた。これは國家權力が私的な權利・自由に公共經濟的立場から一定の制限を加うるとゆう意味で 規制的作用 regulatory function として概念づけられる<sup>2)</sup>。この作用の本質・限界・重要性については今日廣く認識されており、それ自體はもはや嘗ての保守的立場からの形式的批判の時期をすぎ、しまや問題はたんなる規制の當否から「「」かにして規制すべきか」とゆう、what から how へと轉化しているし<sup>3)</sup>、少くともかの合衆國の行政手續法の成立はその法的表現であると見られよう。

一九〇六年 I C C の立法過程をめぐるヘブバイン法<sup>4)</sup>のとき、その権限の強化として附與された料金制定權を

ぐり、規制の問題は漸く表面化し、判例的にも、ICC v. Cincinnati N. & Tr. Co., 167 U. S. 479 (1897), ICC v. Alabama Midland Ry. Co. 168 U. S. 148 (1897) Smyth v. Ames 169 U. S. 466 (1866) 等に於てそれは論議の對象となつていた。しかしそれが愈々権限の強化を重ね、かつ之に類似した諸委員會の激増とそれの社會經濟的諸過程での顯著な役割が注目せられるに及んで、問題の理論的分析が A. B. A の「行政法特別委員會」の創設（一九三七）、Walter-Logan Bill の成立（一九四六）をめぐる論争にみられる如く、要求されざるをえなくなつた。次に、まづ準立法的権限と機能を、第一に、準司法的なそれを、ICC の實證的經驗と最近の理論的動向に沿つて、要約的にのべてみよう。

二 ヘブバーン法によつて、ICC に將來の最高鐵道料金及び慣行を指定する権能を與えた時、エルキンス上院議員はその違憲の可能性を、少くとも司法國家にとりその妥當ならざる所以を批判するかの如くのべた。<sup>5)</sup>「この法案の文言は國會の権限内にある規制の全問題を委員會の自由裁量に譲渡しようとした様に思われる。委員會は事實上法律を侵害している時だけでなく、委員會が料金は「不正又は不合理」 unjust or unreasonable であると考えたときは何時でも措置をとりうる全権限を與えられている」。このことはまさに「委員會が自らの管轄を自らの意見で決定する」ことを意味し、こうして「委員會の意見が同時にその裁判管轄の唯一の根據たらしめられる」ことゝならう。ゆうまでもなく、この事は「委員會に國會自身が行使しうる凡ての自由裁量権を委譲することに他ならぬ」。このようにして、ICC における料金制定権の附與をめぐり、立法権の委任の問題が、恰も近代行政の普遍的傾向に對應して、提起されることとなつたのである。たゞそこで委員會に與えられた立法権は慎重にも「準 quasi 立法権」して概念され、正規の立法権よりも quasi により緩和されている——しかしホー

ムズ判事は *Chief Justice* により緩和された (*soften*) だけで、實體的には明らかに立法権そのものであるとゆう——とされるのである。この近代國家における行政権による委任立法の必然性と、その法治國家的原理からする限度とゆう意味での問題の提出及びその解決は、しかしすでに、ダナフモア委員會の詳細な分析により一應なされたところであり、あえて繰述するまでもあるまい。たゞ行政委員會を必然ならしめた近代産業文明の發達と國家行政機能の増加と強大の背景において見るとき、現代の立法府はたんに指針的標準を一般的抽象的に規定するに止まりこの政策的な規程を具體的に妥當に處理しうる充分な時間や専門的技術を喪失していることは認められねばならぬ。そこで問題はこの場合からば一般に、いかなる方式でいかなる限度において、いかなる内容を委員會の準立法的権限 (規則制定權) として與えらるべきか、とゆう事であらう。それは言ひかへればかゝる新しき社會經濟的必然的要請を傳統的な憲法理論といかに調和させるかとゆう手續的保障の問題でもあらう。

三 この行政的立法それ自體の問題は近年における社會的な必然性とくに經濟的社會構造の要求に基く規制的理由にその原因をもつ。そこでの問題は行政委員會の準立法的機能の手續を合理的にいかに保障するか、のそのチェックの方式であるが、何よりもまづ實質的には明確性・公平性・整一性がその前提条件でなければならぬ。フイネルのあげるところによれば、それは次の如くである。第一に、組織と整合、即ち執行命令七二九八号により、將來の凡ゆる執行命令は豫算局 Bureau of Budget 法務總裁 Attorney General 全國登記所 National Archives を通じて明確されるべきであること、第二、規程の委任における明確化で、規制権限の國會自らの留保、國會の政策宣明、執行的行為に對する標準・批判の設定、少くとも「偶成的立法」contingent legislation における事實認定の要求、規則制定權の私人への委任禁止に關するハートの提案など、があげられる。第三は、事前

の協議で、行政的規則が法たる效力をもつ以前に、關係官廳間で協議することが重大な保障となり、第四に、事後の公示即ち、聯邦登録法に基く登録制がある。さらに行政委員会における手續の問題は、委員會の效果的な再組織に關聯して重大な要因なりとする立場から、パターンソンは規則制定手續における關係人の參加の制度に注目し、今日の行政分野における規則制定手續は、その規則により影響を蒙むる人々の一般參加 Public participation を含むのであり、之は委員會制度によつて、恰も立法的機關によつてなされたと同一の機會を提供する試みであるとのべ、一九四一年の Final Report of Attorney General's Committee を援用しつゝ、それは第一、私人の當事者の參加をえて（又は得ない時もある）行政機關の職員により直接に問題を調査する。第二、もし公聽が許されば、時間と場所・規則制定の性質を告示する。第三にその提案にかゝる規則により影響をうける諸團體との會議の段階が手續的に認められるとする。

思うに、かゝる行政權による委任立法における最も根本的な問題は、その濫用・專恣な行使による弊害の惹起、それによる適法手續の侵犯との關聯とゆう、本質的に憲法理論の範疇に屬する。この要求をいかにして、又どの程度まで充足するかは困難な問題であり、それは第一にどこまで立法府が法令の内容の詳細について記述しうるかの限界と實質的に關聯する。一般的にいえば、それはハートの言う如く「近代の立法はあらゆる可能な事態を豫期して規定を作らうとする要求（シラ）と公共利益・便宜・或は必要といつた空虚な方式をのべる以外に何らの明確な政策をも表現しないやり方（カリブデス）との、言はば前門の虎、後門の狼とも云うべき二つの要求の中の中間を巧みに舵をとるべきである」と概括しうる。それらの行政委員会は、かくて與えられた法令に根據し、その範圍内においてその權限に屬する事務として、その法令の執行をなすのであるが、なお、かゝる具

體的な法令の規定の明示がない場合、どの限度まで委員會は規則を制定しうるか、とゆういわば規則制定における裁量権の限界の問題は理論的にも充分な検討を要求する。ともあれ、この行政委員會における準立法的作用ないし規則制定作用の問題は理論的には右のような諸條件を考察することにより次第に解決の方向を辿つたにしても、事實上は必ずしも客觀的に明確な一義的解決は未だなされていまいといえよう。それは本質的には恐らく、一面において國家的公共政策と個人的權利との相對立するバランスの問題なのであるが他面からいえば、いわば形式的・法的嚴格性と實質的經濟的要求とのバランスの問題でもあり、このバランスを保持するとゆうことは實際上は極めてデリケートな仕事なのである。

- 1 Piffner op. cit. pp. 494~5. Blackly and Catman, *Administrative Legislation and Adjudication*.
- 2 Fesler, op. cit. p. 213.
- 3 Piffner, *ibid.* p. 465.
- 4 前にふれた様にアメリカにおける行政法ないし行政争訟法上最も興味ある、又恐らく最も中核をなす問題は、むしろこの權限・機能をめぐる、諸作用の理論的構造であるが、之については私は稿を新たにして他日に譲りたいと思つてゐる。
- 5 40 Cong. Rec. 197.
- 6 Springer v. Gov. of Philippine Islands, U. S. 189 (1928) ただしこの "Quasi" は一種の subterfuge (遁辭) だとライフネルはゆう (Piffner, op. cit. p. 456)。なおかゝる「擬制」によるアメリカ憲法解釋上の合憲化方式について拙稿「公法研究」第三號「權力分立論と行政委員會」参照。
- 7 Piffner, op. cit. p. 456 ff.
- 8 Piffner, op. cit. p. 492 ff.
- 9 Patterson, *Presidential Government in U. S.* (1947) p. 167.
- 10 Hart, *The Exercise of Rule-Making Power* (President Committee on Administrative Management p. 316)

## 二 準司法的機能

一 次ぎに行政委員會における準司法的作用は實質的には審決作用として現われる。それはさきにもべたと同じ意味で正規の司法作用に「準」するものであるが、ICCにおいては「公正かつ合理的な」*just and reasonable* 法律及び事實の具體的調査・決定において見られる。元來、かゝる行政的審決作用はさきの規則制定作用と同様に二〇世紀行政の齎らした特異な一つの發展であり、行政機關が私人の權利・自由に關わる諸問題を日々自己本來の權限において決定する要求に基き、司法的な資格と手續において行動するに當り、その決定は司法的性格をもつわけである<sup>1)</sup>。ICCは一八八七年法で「不公平かつ不合理」*unjust and unreasonable* な一切の料金を禁止したが、ヘブバーン法では進んで *future major rate* をきめる規則制定權を附與し、之によつて更に個々の具體的事實につき、ある特定の鐵道料金が「公正かつ合理的」であることを決定せねばならぬとされ、この個々の事實が果して「公正かつ合理的」であるか否か、又ICCがたとえ「公正かつ合理的」だと認定しても、それは直ちにそのまま法律上違法か否かが争われるのであり、そこに具體的な争訟の前提として法の適用を保障するところの、司法的手續に準じた準司法的な行政争訟手續が展開される（しかしこの意味での準司法的作用が組織手續的に最も發達しているのは前にふれた如く、FTCの場合であらう）。

この準司法的手續の本質・限界・手續・様式については、今日漸く論ぜられつゝあるところで、とくに「法の支配」の傳統の下に、司法裁判の一元性と私權の司法的保障の要請、適法手續と司法的審査の要求、詳細な証據法理論と關聯して、理論的に重要な問題が提出されている。その意味では準立法的・規則制定作用の問題が「承認濟みの合理的な手續的保障に服している」のに比して、パターンソンの言う如く、「審決的機能の面においては、

それは危険が全く除去されるまでは放棄されないであらう多くの批判を蒙つてゐる」と云えよう。<sup>2)</sup>しかし、その立入つた理論的分析は、別の機會に留保することゝし、たゞI. C. C.の準司法的權限と作用の過程において展開された限りでの司法的審査の程度・範圍・方法を検討するにとどめる。そして、この場合も亦、問題の重點となるのは行政的迅速・能率の立場と、司法的公正・慎重の要求との、二つの要請がいかにして、バランスされるか、その手續制度的保障をどうするかにかはかならぬ。

二 當初、I. C. C.はヘブバーン法成立までは「公正かつ合理的な」料金の解釋について、まだ終局性を (finality conclusiveness) 以つて行動することはできなかった。即ちそこでは司法的審査は壓倒的に行政委員會の規制的機能を輕視していたのである。業者も亦、I. C. C.を「自然の敵」と目し、之と闘つて妨害し、あらゆる點でその行動を延引させた。彼はI. C. C.の命令を「合理的」であるにも拘らずそれに従うことを拒んだのであつた。即ち委員會の命令には法律と同じ自力強制を與へられていなかつたのであり、委員會や關係者は委員會の命令を執行するためには、別に聯邦裁判所 (circuit court) に請求して、その目的のための管轄權を授與して貰ひ、裁判所の命令を發して貰はねばならなかつたのである。<sup>4)</sup>かくして裁判所の記録はかなり、不充分であり、それが裁判所に提出されても事實上彼は *de novo* (新規) に事件をやり直し、委員會の事實認定に對しては、輕蔑の目を以つて見、少くとも友好的ではなかつた。一七七八年法によれば、I. C. C.の提出する報告は其中に陳述してゐる事實の一應十分なる證據 *prima facie evidence* として認められるにすぎず、裁判所は自由にそれ以外の新らしい證據を受理し、新規に審理を行ひえたのである。シンシナチ鐵道事件で最高裁判所が「われわれは裁判所における審理の何れかの當事者が委員會の審理における證據に限定されるべきだとは思わな」と云つたのは、かゝる意

味からであつた。かくして業者は、ICCの審理では故意に證據を提出せずにおいて、裁判所での第一審で證據を提出するといふ戰術をとり、瀕々として、ICCの命令は裁判所の第一審で覆されたのであつた。即ち實質的には全くICCは裁判所の統制の下に立ち、ICC独自の準司法的機能はまだ認められていなかつたのである。だが、一九〇六年のヘブーン法により、料金制定権の附與と共に、ICCの料金命令をいかなる點まで裁判所は干渉しその料金を停止し、又は破棄することが許さるべきか、これに對していかなる廣さまで司法的審査が及ぶべきか、とゆうICCと司法的審査の問題をめぐり、問題が活潑に展開されるに至つたのである。それは前述したようにICCをめぐる司法的審査における二つの立場——「擴大説」と「狹隘説」、保守説と進歩説とによつて、それ／＼二つの方向を辿つた。

ICCはその長い歴史的經過において、いわゆる準司法的権限の行使をめぐり、裁判所との間にさまざまな理論的諸問題を判例法的に確立・發展せしめた。しかし一般に行政委員會をめぐる論點は、ICCをも含めて、その事實認定、あるいはその行政的最終性・事實問題と法律問題、いわゆる實質的證據の理論などであるが、われわれは次にこの點について二、三のICCの代表的判例につきふれておこう。

(1) *ICC, V. Illinois Central R. R. Co.*, 215 U. S. 452 (1910) これはICCに關し司法的審査の範圍の限界が問題になつた最初の頃の事件であるが、そこでWhite判事は次の如くのべている。「委員會の命令が停止又は破棄さるべきかどうかを決するに際して次の事を考へねばならぬことは明白だ。(a)憲法上の權能又は權利についてのすべての關聯ある問題(b)行政命令が妥當な委任權能の範圍内のものだつたか否かに關する凡ての關聯問題(c)その本質において前者に尽されているが、われわれが別個にのべる問題、即ち命令がたとえ委任權能の範圍内の

ものであつても、事實上範圍内のものでないとして、取扱はねばならぬ如き問題。(へ) だしそこで問題とされる権能の行使は、権能行使の有效性を決定するのが形式ではなく實質であるにやうことが根本原則である、と思はせる様な不合理な方法が表示されているからだ)。このように I. C. C. の行政的認定の最終性について一應以上の三つの點から制約が置かれたのだが、その司法的審査の範圍に関しては次のようにその後やゝ擴大した見解をとるに至つた。

(2) ICC v. Union Pacific Ry. Co. 222 U. S. 5411 (1912) 「委員會の命令は、次の場合以外は最終的なものとされる。(1) 委員會が憲法に従つて行使しうる権能を超えている場合、(2) 委員會が法律上の機能を越えている場合、(3) 法律の過誤に基く場合。たゞし法律問題の決定の中には事實の問題が含まれているのであるから、表面上は規定に合した命令も次の場合には破棄される。(4) 料金率が沒收的 Confiscatory である程に低率であつて適法手續なくして財産をとりたてることを禁止する憲法規定に違反している場合 (5) 委員會が證據に反對し又は證據に支持されない料金決定を行つて專斷的にして不當な措置を行つている場合 (6) そこに含まれている権能が權限行使の有效性を決定するのは形式ではなく實質である」とゆうことが根本原則であると思わせるやうな不合理な方法で行使された場合。」即ちこゝでは、事實認定の最終性の解釋がより具體化され、それによつて解釋の弾力性・具體性を増したことを知りうるのである。

(3) ICC v. Louisville & Nashville Ry. Co. 227 U. S. 88 (1913) 此は最高裁判所は「たとえ事實認定がそれを支持すべき實質的證據を全く缺如している」にしても現行料金は不合理なものであるとの事實認定に基く委員會の命令は、最終的 Conclusive である、との I. C. C. の主張を却下し、裁判所は「命令を支持すべき實質的證

據が存在していたかを調査する目的を以て記録を調査せねばならぬ」と言明し、裁判所の固有の審理権の留保をこゝで示唆するものである。だが、さりとて裁判所はその司法的審査の範圍の極端な廣さを主張しようとしたのではなくて、たんに證據の中の矛盾が事態に影響した場合には裁判所はその矛盾を解決するに止まり、委員會の判定に反対する如き判決を行うことはできぬし、かつ裁判所は證據の重要度に基いて委員會の認定と獨立の判決を下すとゆうことは、その權限を越えたことだ、との理論は確認していたのである。たゞし委員會の決定が證據により實質的に支持されたものならば、裁判所はその證據を考慮しないと同時に、他方證據に支持されない命令は無効である、とゆう立場は依然固持していた。

三 以上の ICC をめぐる代表的判例の考察のみからしてもなおこゝで次の様な要約をなしうるし、それは多少かれ少かれ一般に行政委員會の審決作用にも妥當するであらう。まづ(一)法律問題について常に司法的審査の途が開放されておるべきことは「法の支配」の原則上當然である。問題は事實問題に關してである。その場合(二)事實問題に關する ICC の認定の終局性は「實質的證據によつて支持されるならば」そこには終局性が認められ、裁判所はそれに拘束される。しかしなお、(三)「實質的證據に支持される」とは具體的にいかなるものか、(四)「法律問題」と「事實問題」との區別は一義的に可能か、その線をどこで截然と劃するか、又いづゆる混合問題 (mixed question of law and fact) につゝて裁判所はさかに扱ふか、(五)政策的・専門技術的・便宜的な「自由裁量行爲」はかかる事實問題とさかに關聯するか等についてなお異論の餘地が残されてゐる。

のみならずかくして、ICC の確立した一般原則たる判例的證據理論に對して、一つの制限的理論が生じた。即ち、「憲法上の事實」及び「管理上の事實」がそれと (Ohio Valley Water Co. v. Ben Avon Borough 253 U.

S. 282 (1920)) 及び (Crowell v. Benson, 285 U. S. 22(1932)) の判例理論に關してした。それは「憲法上の係争點を決定するために定められねばならぬ事實」及び「それに基づいて委員會の管轄權が根據づけられている事實」とされ、法令上の規定を運營するための前提條件であるとの意味で最も基本的なものである。かゝる問題が争點である場合にはその司法權は獨自・固有の權限を及ぼしうるのである。たゞ之を根據として、實質上行政的活動を不當に大幅に制約し、或ひは擴張したりする可能性のあることはパターンソンやブランクの言ひ如くであり、又一般にデイキンソンの言ひ如く大いに裁判所の隨時の便宜的な司法政策に依ることも見逃しえない。

四 司法的審査の問題は、「法」と「行政」との間の試合に最も適當した戰場であつて、この司法的審査の現在の範圍と未來の諸可能性の考察の中にこそ、行政と司法との間の問題解決が横わつているのである、といふパターソンの言葉は適切である。<sup>7)</sup>事實認定の終局性に關する詳細な證據理論もこの認識にたつてのみ理解しうるのであり、かゝる問題領域においてこそ、「現實上の最高の混亂と理論上の最大の意見の相違が存する」<sup>8)</sup>と言へるのである。たゞ現在の傾向として、國會・裁判所兩方ともこの事實認定に關する行政的終局性の理論を制限しようとするよりも、之を擴張しようとする方向にあることは多くの人々、とくに進歩派や行政學者から承認されているのだが、そこでの前提條件たる行政的憲決の妥當性は、その組織手續的保障、司法的審査の範圍と限界とその終局性をめぐる證據理論的構造に之を求めるほかはあるまい。たゞ司法的審査が、行政の弊害に對する万能藥であると主張したり、そうあらんことを熱望したりすることは行過ぎであると同時に、問題解決の方向への誤解である。けだしそこには、司法的審査の過程の解決せんとして企てえないところの行政法的再組織と行政的運用の基本的問題が横わつていることを知るべきなのである。<sup>10)</sup>

- 1 Blackly & Oatman. op. cit. p.91.: Cushman, op. cit. p. 468.
- 2 Patterson, op. cit. p.172.
- 3 Cushman, op. cit. p.65 ff.
- 4 Chamberlain, Judicial Function. p.166 ff.
- 5 Patterson, op. cit. p.160: Black, Jurisdictional Fact Theory and Administrative Finality. 22 Cornell Law Quarterly 349 (1936).
- 6 Dickinson, Administrative Justice and The Supremacy of Law p.49.
- 7 Patterson, op. cit. p.155.
- 8 ibid. p.157.
- 9 Landis, op. cit. p.142.: Dickinson, op. cit. pp.38~9: Cushman, op. cit. p.694: Pfiffner, p. 482,488.
- 10 Patterson, op. cit. p.164.

#### 第四章 ICCの一般的評價と要約

##### —結論をかねて—

一 以上われわれはICCの成立・発展の沿革とそれをめぐる諸論點をとり上げ、さらにとくにその地位・権限・作用について提起された疑點を行政委員會一般の問題として若干の検討を試みてきた。最後にその組織・活動にふれながら、ICCの問題の現在における評價とその意味を検討して稿を結ばう。

當初一八八七年には五人の委員を以て行政委員會の實驗的モデルとして發足したこのICCも、一九〇六年には七人、一九一七年には一人の委員に増加し、今日に至つてをり、同時にその處理すべき規制的工作の増加と之に對する委員會の権限の擴大と強化につれ、その内部機構も強化充實するに至つた。今日においては委員會は

五つの部門 Division に分かれ、この各部門に委員會の権限を實質的に委任して運用されているのであり、その決定は一應最終的効力を有し、その部での決定が委員會そのものの決定となるが、ただ場合によつて、再審理 rehearing を通して、委員會全體による最終的コントロールに服する。それによつて、再審理は事實上ある部から委員會そのものへ事件を控訴するとう形式をとる。なお、I. C. C. の業務の量的増加と共に、その日常的及び規制業務を處理すべき部局の設立・擴充が行われ、今日一六の Bureau をもつてゐる。その活動はまづ、通常事件の發生と共に委員會のイニシヤティヴ又は關係者の申立てに基き、委員會により任命された單獨の Trial Examiner (審理官) により、證據文書の蒐集・報告書の作製が行はれ、重大な事件の發生の場合には、一人又は數人の委員によつて訴訟の審理・證據調がなされ、審理の決定が與えられ、命令が發せられる。その審問は恰も衡平法裁判所主事 Master in chancery のなす方法に類似してゐるとされる。即ち公知手續 Notice と公聽手續 hearing により、いわゆる實質的證據の原則に依據して行われる。この手續の進行において、委員會は調和的な諸政策を形成し、合理的な統一的な効果を達成しつゝ、その事實認定を行つてゆく。但し私人當事者の争いについて、當事者間の同意がある場合に限り「簡易手續」 Shortened Procedure が行われ<sup>3)</sup>、その場合には摘要書 Memorandum と訴訟書類 Brief に基いて判決され、公聽手續を省略する。

二 このようにして強大な組織と廣範圍な權限の行使を以て I. C. C. は一九世紀後半から二〇世紀にかけてアメリカ資本主義の高度な發展を背景に、鐵道及び之と關聯する運輸機關・自動車・水運・貨物にまでわたり、料金の制定、企業のコト、等に關する各種の規則を行い、米國の通商産業統制史上、逸することのできぬ重大な役割を演じてきたのであり、その廣範な利益争鬭についての調停・解決の上に果した功績は大きい。その意味で「この

委員会の長い歴史・偉大な影響力、又はその業績の高き傳統」やまた「國家の運輸機關に及ぼす權限、その決定に對して法により附與された複雑な諸問題の總明にして公平な處理の繼續的な記録」が讃へられているのは正當である<sup>4)</sup>。又それは、何か抽象的原理の統一的な見地に立つて、鐵道業を根本的に再建するとゆう如き劇烈な方法をとらずに不斷に大衆の利益を多くの方向に向つて保障しつゝあるものであり、他方、鐵道所有者の合理的要求をも顧慮して運送業者自身の過度の競争的慣行と會社の利己主義的な錯誤に對して、保護を與へていたのである。

シャーフマンは、最近五〇年間にわたり、規制型の行政機關(クツシュマンのいわゆる獨立的規制委員會)が聯邦行政活動の上で現存の經濟制度の枠の中にありながらその整然たる成果多き役割を演じたことを認め、それによつて國家は、無拘束な私人の自由と徹底的な團體活動との何れの陥穽からも逃れることができたとして、和せんと企てた。即ち一方それは現存の秩序の本質を保障せんとしたが、同時に又その具體的な顯現を公共の福祉の進路の中に方向づけた。それは過去の努力の重大な收獲を保持せんとしつゝ、他方現出し來れる不調節をとり除かんとし、將來の必要に合致する如く配置せんとした<sup>5)</sup>。そして、まさにそこに委員會における進歩性と保守性との二元的要素のデリケートな混合が内在しているのであり、そのことは、既に見たICCと裁判所との關係、あるいは司法的審査の限度をめぐる二つの説にも現われていた。そして、このような行政委員會制度の役割や問題的位置のうちにあつて「ICCこそは、かゝる特徴の顯著な機關として、高度な有效性を自づからの領域の中に達成したのであり、かつ健全な規制的過程の一般的諸要素の發達に實質的な貢獻をなした<sup>6)</sup>」のである。

三 しかしながら、かゝるICCに對して厳しい批判が、いまや提出されていることをも、われくは見逃す

ことを許されぬ。それはとくに、第一にその獨立性について、第二はその機能についてである。

第一に、I. C. C. において「獨立性」の中樞要素たるその委員會の公平な判斷の代りに、政治的壓力を以て代置させようとする傾向があるといわれる。<sup>7)</sup>それは既にふれたことであつたが、執行面にあつては、不滿な訴訟當事者の壓迫により、委員の任命や確認の權能の遂行において、ごまかしが生れたこと、それによつて、政治的目的を助長せしめようとしたことがあつたと指摘されているし、他方むしろ直接的な國會の行動に依頼する傾向が生じた。Hoch-Smith Resolution (1925) がその例だが、ここでは「I. C. C. の偉大な有益性はいまや脅かされている。それは新たに課せられた義務を履行することに政治的に強制づけられている」として I. C. C. の將來の危險性が指摘されているのである。<sup>8)</sup>かゝる傾向は少くとも從來はゆるしき結果を招來しなかつたが、しかし、そこには I. C. C. の行政的責任を危くする如き傾向があり、又、規制の制度を歪曲したり、委員會の技術的問題——繁雜な調査と熟練せる判斷を必須要件とするところの——を政治の舞臺のなかにひきづりこむ傾向が見られるのである。

他方、行政委員會一般の問題としても今日その「獨立性」に對し又その「合議性」に對して、とくに行政學者から鋭い批判がなされ、むしろ大統領の之らに對するコントロールの強化を主張する言説が生れつゝあることを注意しうるのであつて、この事はむろん I. C. C. の問題でもあてはまる。Fisher はいう。獨立委員會にかけた多くの人々の期待——その期待とは、裁判所らしき智慧、均衡、企業の規制手續への洞察だが——は事實上、充たされていず、一般に人民は幻滅を感じている。むしろ政策とゆう如きものは、もし民主主義が存續すべしとする以上は元來有效な人民的コントロールの下にこそ保たねばならぬのであり、しかも多くの規制委員會が普通の部省よりもより多くの重大な政策形成にふれることは明らかだから、獨立行動委員會の「獨立性」も本質的に

まや修正ないし限定づけられねばならぬ。第二に鐵道政策の如き多方面の問題決定を含む政策の分野では一箇の政策調整者——大統領又はその從屬下にあるもの——policy coordinator がなすならば混亂が生ずる。第三に獨立から來る昏睡状態である。例へば南部及び西部の貨物料金規制とゆう重大政策問題に關する I C C の昏睡状態を醒ませることもできずに大統領が拱手傍觀せざるをえず、ついに一九四四年に最高裁判所が州によつて提起された獨禁法訴訟に基いて、その政策問題に對する裁判管轄を行使したとゆう例があつた。第四に戰時必要に基く最大生産の經濟的要請、平時の完全雇傭とゆう如き政府の政策と行政機關の行動との一致が強調される必要があるが、それは「獨立性」への何らかの侵害でなければならぬ<sup>10)</sup>と。

すでに積極國家 positive state (Paterson, op. cit. p. 151) と呼ばれてゐる今日のアメリカにおきて、とくにこのような執行權の強化が委員會の獨立性に對する脅威となつてゐる事、少くとも、「獨立性」の限度が愈々狭められてゆく傾向があることは、今日多くの行政學者の指摘する一般の傾向として認めてよいであらうが、そこに I C C の また一般に行政委員會の第一の危險の要因があらう。

第二に主として、その機能をめぐり、その再組織案の提示として現われた問題である。

なる程、五〇年のアメリカの經驗は一應政府規制の方式として行政委員會の必要と成功を實證したと言えるのだが、それはしかし、今日においては既に過度の負擔になつており、かつもはや差迫つた緊急事態の能率の確保、かのフーバー委員會の指摘した様な支出金額の増加のため、そのまゝの機構・方式では事足りず、重大な再組織の必要に迫まられてゐるといわれてゐるのである。この問題は前にのべた如く既に I C C における權限の併合の分野の問題において明瞭に露呈されていたが、一九三三年の「全國運輸委員會報告」(Report of the Natio-

nal Transportation Committee) 附屬書 of Smith の意見は、より徹底的に現存の I. C. C. への批判を行つてゐる。彼によれば、I. C. C. はもはやその有益性の段階を過ぎてしまつたと云ふのであり、次のような痛烈な批判を浴せている。「しかしながら、私は最近の歴史のなかで、現在組織されている如き形態での I. C. C. の繼續を正當化すべき理由を殆ど見出さない。これは何らその個々の委員メンバーの批判を意味しているのではない。彼ら委員は廢れた活動不能の法律の下で、枝葉末節に關する無限の討論とは別の知的な計畫と指導を要求する諸條件と對決してその機能を果そうと企てゝきた。I. C. C. についてはとくに鐵道評價と料金制定において餘りに過度にその司法的機能が強調されてきたし、逆にその計畫立案と行政機能については、あまりにも強調されずにいた。」さらに彼は鐵道の評價問題に關聯して生じた複雑と困難に言及してのべる。

「この科學的な<sup>なごたまぜ</sup>な、この規制と繁文褥禮<sup>レトリケリ</sup>の迷路の代りに、ほんの僅かばかりの常識がとり入れられたらどうだらう？ 私はむしろ、I. C. C. の廢止とその代りに單獨の長官をもつ、新しい運輸省又は通商省の中での單獨の首長の部局の創設に賛成する。われわれの必要とするものはとにかく新しい運輸制度<sup>ヒヤリソ</sup>なのであり。決して活動しない制度でなされた無限の審問<sup>ヒヤリソ</sup>ではないのである。」

四 要約。われわれはかゝる I. C. C. の批判がひとり I. C. C. のみに止まらず、多かれ少かれいまや今日の近代國家一般における行政權と司法權との原理的制度的バランスの葛藤につらなるものであること、そしてそれはすぐれてアメリカ・コモン・ロオ制度における新しき「行政法」そのものゝ問題でもあることを注意してよ。だが比較法制的に言えば、アメリカ法發達史上における行政委員會問題の位置づけ、その位置づけに對する批判の視點はわが國の場合と全く異なることをも注意しなくてはならぬ。従つて現實問題としてのわが國行政委員會制度の

運用に際しては、そうした條件と前提の認識の上にたつてその妥當な方向を指向すべきであらう。問題のちち入つた検討はもはやこゝでは差控えなくてはならぬが、たゞ二、三の論點の要約を以て結語に代えようと思う。<sup>12)</sup>

(1) まづ行政委員會の發生的基盤について。アメリカでは行政委員會はコモン・ロオの強く永き牢固たる傳統の上に生いたつた司法國家が二〇世紀の社會主義的な職能國家化・「行政國家」化への内在的な克服の方向をたどるその過程において生じた。従つて、それに對應する抵抗は常に自由主義的な保守的・権力分立論的「法の優位」であり、その批判・抵抗の理論的根據は行政權力の擴大と官僚制への恐怖であつた。しかるに、わが國においては事情はまさに正反對であるといわねばならぬ。即ち、そこではプロシヤの絕對制權力國家の上に、超然強大な官僚的行政權力を集中的に擔つてきた國家權力機構に對し、その民主化・権力分散化、「司法國家」化への要請として生れたのがまさにこの行政委員會制度であつた。換言すれば、第一に官僚的權力制の不存在と存在、第二に民主制の過剩と稀薄が、その基盤的性格の對立概念をなすといえよう。

(2) 従つて行政委員會の右のごとき問題的位置に對する現代の批判基準の意味も當然同じではない。アメリカにおいてはむしろいまや司法的審査の狹隘化と大統領的コントロールの強化が、行政委員會への新しき批判基準であるといえようが、わが國にあつては逆に司法的コントロールの擴大と官僚的行政權力の分散ないし之への民主的コントロールこそ要望さるべき方向でなければならぬ。けだし、それによつてのみ行政機構の民主化の要請が全うされうるからである。

(3) かくしてわが國における行政委員會制度の現實的・理論的條件が明かにされた。残る問題はそれの運営にあつたつての、いわば前提的態度である。それは極めて簡單に言うならば、右の第一、第二の條件によつて制約

された基盤的、實體的相異點の明確な把握とその上になつての制度、技術的共通性の正しい継受にほかならないであらう。けだしそこそこ行政委員會制度のわが國へのそもよの適用可能性と限界性があるのだから。

- 1 Sharfman, ICC, Part, III, IV. United States Government Manual (1947). pp. 450-8; Fletcher, op. cit. p. 65 ff.
  - 2 Chamberlain, The Judicial Function in F. A. A. p. 14 ff.
  - 3 Sharfman, op. cit. Part IV. P. 226.
  - 4 Sharfman, op. cit. Preface. vii.
  - 5 6 *ibid.* Conclusion p. 343.
  - 7 Sharfman, ICC in 3 Ency. S. S. p. 235.; Pound, Administrative Law. p. 80.
  - 8 Robinson. Hoch Smith Resolution and the Future of ICC, 42 Harv. L. R. P. 610 ff.
  - 9 最近では「つづつ」なる Pressure Groups が活潑に行政委員會に対して、その特殊利益の壓力をかけ、その獨立性を脅かしてゐる。(社教發・社会集團の政治機能 p. 62 以下 Leiserson, Interests Groups in Administration in Marx ed., Elements of Public Administration, 1946.
  - 10 Fesler. Elements of Public Administration. p. 207.
  - 11 Rep. of National Transportation Committee P. 41 ff.; Cushman, op. cit. p. 145. より引用。
  - 12 本稿序言「註」参照。
- 附記。本稿は昭和二四・二五兩年度の文部省科學研究費による研究「行政委員會の研究」の一部である。稿を了してから印刷までの半年間に少し新しい資料も手に入り、不満足な論稿にも多少附加修正したかつたが、いろいろいな事情から不可能であつた。他日機会をえて、補正したい。なお、田中・鶴飼兩先生からの御指導に對して深謝する。