

# 序論：アメリカ福祉行政における行政相殺の意義と活用

久末 弥生

## 目次

- 1 はじめに
- 2 最近の判例—学生ローンと社会保障年金の行政相殺事例
  - (1) 事実の概要
  - (2) 判例の要旨
- 3 アメリカの社会保障制度と行政相殺の活用可能性

\*凡例：本文中の表記について，[ ]内は筆者が補ったものである。

## 1 はじめに

債権法改正をめざす動きの中で，相殺規定の見直しが進められている。2009年4月に公表された「債権法改正の基本方針」は，【3.1.3.21】から【3.1.3.32】までの12の提案において相殺を扱っている<sup>(1)</sup>。これらの提案は，弁済を禁止された債権を受働債権とする相殺等の禁止（【3.1.3.30】）を規定するなど重要な内容を含むものだが，主に銀行取引や商社取引を想定しているという意味で，なお現行法の延長上にあるといえる。

他方，アメリカでは近年，行政相殺（administrative offset）という法手法が，特に福祉行政分野で用いられるようになってきた。行政相殺とは，ある者から請求額を回収するために，行政，司法，立法機関の長が行うことのできる相殺をいう。つまり合衆国に対する個人の金銭債務を回収するために，連邦機関の長が用いてもよいとされる法的な金銭債務回収手法が行政相殺である。1996年に金銭債務回収改善法（Debt Collection Improvement Act）によって改正された，1982

年の金銭債務回収法（Debt Collection Act）の3716条が，「行政相殺（Administrative offset）」規定を置く<sup>(2)</sup>。

本稿は，学生ローンと社会保障年金の行政相殺の適否が争われた最近の事例を素材に，アメリカ福祉行政における行政相殺の活用可能性を探るものである。

## 2 最近の判例—学生ローンと社会保障年金の行政相殺事例

2005年のジェームズ・ロックハート対合衆国連邦最高裁判所判決（James Lockhart v. United States, 546 U.S. 142）は，原告によって10年間以上滞納されてきた連邦保証学生ローンの金銭債務を回収するために，この金銭債務と社会保障年金を相殺すること，すなわち社会保障年金の一部を支払わないことを合衆国に明確に認めた判決である。福祉行政分野における行政相殺の活用可能性を広げることになった本判決の意義は，大きい。そこで，本判決の詳細を見ていきたい。

## (1) 事実の概要

原告は、1984年から1989年までの間に連邦保証学生ローンプログラム（federal Guaranteed Student Loan Program）を利用したが、学生ローンを返済しなかった。そこで2002年に合衆国は、原告の学生ローン金銭債務と相殺するために、原告への社会保障年金の支払を一部、差し控えるようになった。原告は連邦ワシントン西管区地方裁判所に、相殺が1982年の金銭債務回収法の10年間の消滅時効規定（U.S.C. 31巻3716(e)(1)条）によって禁じられていると主張する訴訟を提起した。連邦地方裁判所は原告の主張を退け、連邦第9巡回区控訴裁判所がこれを支持した（376 F. 3d 1027）。そこで原告が連邦最高裁判所に上訴したのが、本件である。

連邦最高裁判所は裁量上訴を認めるとともに、裁判官全員一致で、次の5点を理由に連邦控訴裁判所判決を支持した。

- 1982年の金銭債務回収法は改正され、3716(a)条で行政相殺によって未払金銭債務を回収する権利が連邦機関の長に与えられた。
- 社会保障法（Social Security Act）は改正され、U.S.C. 42巻407(a)条は社会保障年金が強制執行、課税、差押え、債権差押え、あるいは他の法的手続を一般的には受け（U.S.C. 42巻407(a)条）ないことになり、社会保障年金に対する相殺は規制されることになった。この規制は「非差押え原則（anti-attachment rule）」と呼ばれ、社会保障法は「明確な言及規定（express-reference provision）」がない限り、非差押え原則を保護している。すなわち、「1983年4月20日以後に制定された他のどのような規定も、407条への明確な言及がない限り407条を制限したり、破棄して入れ替わったり、修正するものと解釈されてはならないと規定した。
- 1991年に制定された高等専門教育修正（Higher Education Technical Amendments）の規定（U.S.C. 20巻1091a(a)(2)条）は、他のどのような制定法上の規定にもかかわらず、何らかの制限が原告のローンのような学生ローンの返済に際して相殺、債権差押え、その他の行為が考慮されうる期間を終わらせることにはならないとした。
- 1996年の金銭債務回収改善法は金銭債務回収法を改正し、[社会保障法] 407条の非差押え規定を破棄してこれと入れ替わるには407(b)

条にいう明確な言及が不可欠であると規定した（U.S.C. 31巻3716(c)(3)(A)(i)条）。

- 連邦最高裁判所は、10年間以上[滞納された]金銭債務との相殺を明確に認めるように金銭債務回収法を改正しようとした2004年に失敗した取り組みに、何らかの意義を見出すことを認めない。

## (2) 判例の要旨

【論点1】金銭債務回収法の行政相殺規定は社会保障法407(b)条にいう「明確な言及規定」に該当するか

1982年の金銭債務回収法は1996年の金銭債務回収改善法によって改正され、U.S.C.31巻3711(a)条で述べられている金銭債務回収手続の実施以降は連邦機関の長が3716(a)条の「行政相殺によって（by administrative offset）」未払金銭債務を回収できることになった。他方、社会保障法（49 Stat. 620）が改正されて、社会保障年金は「強制執行、課税、差押え、債権差押え、あるいは他の法的手続を一般的には受け（U.S.C. 42巻407(a)条）」ないことになり、社会保障年金に対する相殺は規制されることになった。この規制は「非差押え原則（anti-attachment rule）」と呼ばれ、社会保障法は「明確な言及規定（express-reference provision）」がない限り、非差押え原則を保護している。すなわち、「1983年4月20日以後に制定された他のどのような規定も、本節への明確な言及がそうするのではない限り、本節の規定を制限する、破棄して入れ替わる、そうでなければ修正するものと解釈されてはならない（407(b)条）」。したがって、社会保障法にいう明確な言及規定がない限り、行政相殺は非差押え原則によって規制されることになる。そこで、金銭債務回収法の行政相殺規定が社会保障法407(b)条にいう明確な言及規定に該当し、本件のような行政相殺が許されることになるかが問題となった。

連邦最高裁判所は、金銭債務回収法が社会保障年金を明らかに相殺に付すので、同法は非差押え原則を破棄して入れ替わるのに必要とされる社会保障法にいう明確な言及をまさしく規定している

とした。つまり連邦最高裁判所は、金銭債務回収法が社会保障法407(b)条にいう明確な言及規定に該当すると認めた。

【論点2】高等専門教育修正の消滅時効撤廃規定と金銭債務回収法の消滅時効規定の適用関係

金銭債務回収法の相殺規定 (offset provision) は、10年間以上滞納された金銭債務の回収を一般的には認めない (U.S.C.31巻3716(e)(1)条) [=消滅時効規定]。しかし1991年の高等専門教育修正 (105 Stat. 123) は、いくつかのローンに関する消滅時効を撤廃した。すなわち、「他のどのような制定法上の規定にもかかわらず……何か制限が訴訟を提起されうる、判決が出されうる、あるいは相殺、債権差押え、その他の行為が着手または考慮されうる期間を終わらせてはならない (U.S.C.20巻1091a(a)(2)条)」とする。本件で問題となっているローンを含むさまざまな学生ローンの返済については、1091a(a)(2)(D)条が規定している。そこで、本件のような学生ローン金銭債務と社会保障年金の行政相殺が、消滅時効によって禁じられるかが問題となった。

原告は、社会保障相殺 (Social Security offset) [=行政相殺] による金銭債務回収が1996年の金銭債務回収改善法の制定まで認められていなかったのだから、1991年の高等専門教育修正による消滅時効の撤廃も1991年当時に有効な金銭債務回収についてのみ適用されると主張した。つまり原告は、自身の学生ローン金銭債務の回収が、金銭債務回収法 (1982年) の消滅時効規定によって禁じられると主張した。これに対して連邦最高裁判所は、1991年のユニオン銀行対ウォラス連邦最高裁判所判決 (Union Bank v. Wolas, 502 U.S. 151) 中の「連邦議会が制定法の成り行きをすべてを予見できていなかったという事実は、当該制定法の明らかな意味に効果を与えることを拒む十分な理由にはならない」という判示部分を引用して、原告の主張を退けた。つまり高等専門教育修正の消滅時効撤廃規定は、金銭債務回収法の行政相殺規定にも適用されるとした。

なお、1996年改正が金銭債務回収法の10年間の消滅時効規定を維持した点について連邦最高裁判

所は、「旧法の消滅時効の維持というだけでは、消滅時効をすべての状況に適用させる……ことにはならない。高等専門教育修正による消滅時効の撤廃が、あらゆる行政相殺に関して空文になってしまうからである。むしろ高等専門教育修正は、学生ローンという状況において、金銭債務回収法の消滅時効規定に対する……例外としてそれらの効力 [=消滅時効の撤廃] を維持する。」として、金銭債務回収法に関する1996年の改正も原告の主張を支えることにはならないとした。

【論点3】2004年の連邦取り組みの位置づけ

2004年に連邦議会は、10年間以上滞納された金銭債務に関する相殺を明確に認めるよう金銭債務回収法を改正しようとしたが、この取り組みは失敗に終わった。この点について連邦最高裁判所判決 (United States v. Craft, 535 U.S. 274) 中の「失敗に終わった立法案は、旧法の解釈を頼るには特に危険なよりどころである」という判示部分を引用して、2004年の連邦取り組みに何らかの意義を見出すことを認めなかった。「失敗に終わった修正—社会保障年金との相殺にとどまらない—は現在われわれが進めている解釈とは異なる効力をもつことになるかもしれないので、……この取り組みの中にわれわれが読み取ることのできる意味ははっきりしない。」というのが、連邦最高裁判所の見解だった。

### 3 アメリカの社会保障制度と行政相殺の活用可能性

アメリカにおいて「社会保障 (social security)」とは、広義には1935年の社会保障法 (Social Security Act) および修正法が定めるすべてのプログラムを意味する。アメリカの社会保障制度は老齢年金、障害年金、遺族年金といった公的年金を中心に成り立っていることから、社会保障という用語もこれら、すなわち「老齢・遺族・障害保険 (Old Age, Survivors, and Disability Insurance: OASDI)」を指すのが一般的である<sup>(3)</sup>。

他方で社会保障法および修正法は、メディケア

(Medicare) やメディケイド (Medicaid) といった公的医療プログラムについて規定するため、アメリカの医療保障制度を支える法的な拠り所ともなっている。もっともアメリカの公的医療保険は、主として65歳以上の高齢者を対象としたメディケアがあるのみで、他の先進諸国のように全国民をカバーするタイプの公的医療保険制度は存在しない。メディケアの他には、主として貧困者を対象としたメディケイドを中心とする医療扶助（第一にメディケイド、第二に州児童医療保険プログラム (State Children's Health Insurance Program: SCHIP)、第三に州・地方政府独自の医療扶助) があるに過ぎない<sup>(4)</sup>。こうした背景からアメリカでは一般に、社会保障という用語は医療保障を含意しない。このように公的年金が中心に扱われるアメリカの社会保障制度の下、福祉行政分野における行政相殺の対象がもっぱら公的年金すなわち社会保障年金とされるのは必然的といえるだろう。

ジェームズ・ロックハート対合衆国連邦最高裁判所判決は、一貫して行政相殺規定の適用場面を広げる内容となっている。まず論点1の金銭債務回収法の行政相殺規定と社会保障法の非差押え原則との適用関係については、前者の優位を明示した。次に論点2の金銭債務回収法の消滅時効規定と高等専門教育修正の消滅時効撤廃規定との適用関係については、後者の優位を明示した。これらの判示はいずれも、行政相殺規定の適用拡大を志

向する内容といえる。

さらに論点3については、2004年の連邦取り組みが金銭債務回収法を「社会保障年金との相殺にとどまらない」内容に改正しようとした点を懸念して、この取り組みに何らかの法的意義を見出すことを拒絶した。このことから、少なくとも社会保障年金を対象とする限りは、行政相殺に肯定的な連邦最高裁判所の姿勢がうかがわれる。

こうした一連の動きからは、社会保障年金を対象とする行政相殺の活用事例が今後も増加していくことが推測される。大幅な医療保険改革が進められるオバマ政権の下、公的医療保険や医療扶助を対象とする行政相殺の可能性も含めて、行政相殺をめぐる動向を見守っていく必要があるだろう。

## 注

- (1) 債権法改正案および提案要旨の詳細については、民法（債権法）改正検討委員会編『詳解・債権法改正の基本方針Ⅲ—契約および債権一般(2)』（商事法務、2009年）43～79頁参照。
- (2) 同法3711(a)条に基づく金銭債務回収手続の実施を既に試みたことが、行政相殺規定適用の前提とされる。
- (3) 中浜隆『アメリカの民間医療保険』（日本経済評論社、2006年）15頁。
- (4) 長谷川千春『アメリカの医療保障—グローバル化と企業保障のゆくえ—』（昭和堂、2010年）2頁注2、41頁。