アメリカ合衆国における行政機関による制定法解釈と司法審査 (3)

― 法規命令・行政規則二分論の再検討をめざして ―

今 本 啓 介

はじめに
第１章　アメリカにおける行政機関の制定法解釈の発現形態
第２章　シェヴロン判決前の行政機関の制定法解釈に対する謙譲法理とシェヴロン法理の登場
　第１節　スキッドモア法理
　第２節　シェヴロン法理の登場
　　１　シェヴロン判決
　　２　シェヴロン法理の位置づけと問題点（以上59巻４号）
　　３　シェヴロン判決以降の展開
　　４　小　括（以上60号２・３号）
第３章　クリステンセン判決・ミード判決とその後の展開
　第１節　クリステンセン判決とミード判決
　　１　クリステンセン判決
　　２　ミード判決（以上本号）
　第２節　ミード判決以降の展開
むすびに

第３章　クリステンセン判決・ミード判決とその後の展開

第１節　クリステンセン判決[1)]とミード判決[2)]

１　クリステンセン判決

(1)まず，2000年のクリステンセン判決について，事実と判示内容を確認して

1）Christensen v. Harris County, 529 U. S. 576 (2000). クリステンセン判決について

おきたい。

公正労働基準法（Fair Labor Standards Act of 1938; FLSA；以下，クリステンセン判決における限り「本件法律」という。）201条a項1号は，1週間あたり40時間を超えて勤務する時給の被用者は，超過勤務時間につき通常の時給の1.5倍以上の時給で報酬を支払わねばならないことを規定していた[3]。これを受けて，本件法律207条o項は，州及び州の出先機関（political subdivision）が，その被用者に対して代償休暇（compensatory time）を与えることにより超過勤務時間を埋め合わせることを認めており，これにより被用者は有給休暇を取得する権利が付与されている[4]。具体的には，本件法律207条o項1号は，州及び州の出先機関は超過勤務時間につき被用者に対して超過勤務時間の1.5倍の代償休暇を与えることで埋め合わせることを認めており[5]，本件法律207条o項2号は，このような形式の埋め合わせを行うために，雇用者は代償休暇が金銭補償に代わって与えられる旨の合意を得なければならないことを規定していた[6]。また本件法律207条o項3号は，被用者の代償休暇の時間が上限時間に達した後に，雇用者は上限時間に達した後の超過勤務時間につき金銭による報酬を支払わねばならず，加えて雇用者は被用者に対して使われていない代償休暇につき金銭による報酬を支払うことにより，いつでも発生した代償休暇

取り上げた邦語文献として，筑紫圭一「アメリカ合衆国における行政解釈に対する敬譲型司法審査（上）――Chevron 原則の意義とその運用――」上智法学論集48巻1号131頁以下（2004年），高橋正人「規制に対する合理性審査の二面性――厳格審査手法と『非民主的』な裁判所としての審査手法――」法学（東北大）25号179頁以下（2005年），正木宏長「行政法と官僚制(3)」立命館法学303号59頁以下（2005年）をあげておく。なお，拙稿「行政機関による制定法解釈と司法審査――租税法の場合との比較を視野に入れて――」早稲田政治公法研究72号264頁以下（2003年）も参照されたい。

2）United States v. Mead Corp., 533 U. S. 218 (2001). なお，ミード判決について取り上げた邦語文献として，筑紫圭一・前掲論文注1）・133頁以下，高橋正人・前掲論文注1）・181頁以下，正木宏長・前掲論文注1）・61頁以下がある。

3）29 U. S. C. § 207 (a) (1).

4）29 U. S. C. § 207 (o).

5）29 U. S. C. § 207 (o) (1).

6）29 U. S. C. § 209 (o) (2).

を撤回し，又は「清算する（cash out）」することができると規定していた[7]。さらに，本件法律207条 o 項 4 号は，被用者が雇用終了の際に残っているすべての発生した代償休暇につき，金銭による報酬の支払いを受け取る権利があることを定めていた[8]。ハリス・カウンティは，発生した代償休暇に対する補償を支払わなければならないことをおそれ，発生する休暇時間を減らすために休業時間を予定することを被用者に求めた[9]。そのため，ハリス・カウンティの奉行部門（Sheriff's Department）の被用者が，公正労働基準法はこのようなことを禁じているとして訴訟を提起した[10]。ここで問題となったのが，労働省賃金時間課による意見書（opinion letters）であった。この意見書によると，「公的な雇用者が，非正規被用者に対して，事前の合意が特にこのような規定を定めている場合，発生した公正労働基準法上の代償休暇を，命令されたものとして用いるよう予定することができるというのがわれわれの立場である。事前の合意がない場合，制定法も規則も雇用者に対して被用者が発生した代償休暇を用いることを求めることを認めていない，というのがわれわれの立場である」とのことであった[11]。原告であるクリステンセンらと合衆国は，この意見書に対してシェヴロン法理の下での謙譲を行うべきことを主張したが，この点について連邦最高裁は次のように述べ，意見書に対する謙譲を認めなかった。

> ……本件で，われわれは意見書に含まれている解釈について検討している。この意見書は，たとえばフォーマルな審決や告知コメントを経た規則制定によって出されたものではない。意見書に含まれるような解釈は，政策表明，行政機関のマニュアル，執行指針のように法的効力を欠くものに含まれる解釈と同様，シェヴロン法理の謙譲を受けるものではない。……代わりに，意見書のような形式に含まれる解釈

7）29 U. S. C. § 209 (o) (3).
8）29 U. S. C. § 209 (o) (4).
9）*Christensen,* S29 U. S. at 581
10）*Id.*
11）*Id.*

はスキッドモア対スウィフト社判決の下での「尊重を受ける」が，それはこれらの解釈が「説得力」を持つ限りでである。……われわれは，本件で問題となっている制定法の行政機関の解釈が説得力のないものであると認定した。

もちろん，シェヴロン判決で示された謙譲の枠組みは，規則（regulation）に含まれた行政機関の解釈に適用されるものである。しかし本件では，労働省規則は強制的な代償休暇の問題を扱っていない。……本件規則のどこにも，おそらく労働者が代償休暇の利用を強制される政策が合意の中に含まれなければならないことさえ求められていない。本件規則自体は，当該命令が任意のものであり，義務的なものでないことを示している。[12)]

(2)ただ，スティーヴンズ裁判官他3名は，スキッドモア法理に従って意見書に対して尊重すべきことを内容とする反対意見を述べた[13)]。この反対意見の中で，スティーヴンズ裁判官はまず，法廷意見が本件法律207条の限定された条件付きの除外規定を適切な一般的なルールであるように扱っている点で誤っているとした[14)]。また，「本件では，制定法の実施を所管する省が，制定法の意味についての私〔スティーヴンズ裁判官：筆者注〕の理解を共有していることこそ重要である」[15)]と述べた上で，スキッドモア判決を引用しながら次のように述べた。

これは強調されるべきことであるが，〔労働〕省は〔代償休暇の取得を強制する〕政策が制定法や規則により禁じられていることを示していない。むしろ，制定法や規則の枠組みにより定められた代償休暇を統制する基本的なルールに合わせて，このような政策は当事者の合意によってのみ行われなければならない。〔労働〕省の意見が周到に

12) *Id.* at 587-588 (citations omitted).
13) *Id.* at 592-596 (Stevens, J., dissenting).
14) *Id.* at 592 (Stevens, J., dissenting).
15) *Id.* at 594 (Stevens, J., dissenting).

検討され一貫して認められたものでは全くないという考える理由はないことから，〔労働〕省の意見は疑いなくわれわれに尊重される。[16]

(3)なお，スカリア裁判官は一部補足及び一部反対意見の中で次のように述べ[17]，結論には賛成したものの，意見書に対する謙譲を判断するに当たってスキッドモア法理を適用したことに対して異論を唱えた。

……先例性のある行政機関の見解に対するスキッドモア判決的な謙譲は時代錯誤のものであり，われわれが（「立法規則」に対する解釈的な規則を含む）行政機関の解釈に対して先例的な効果を与えることに消極的であった時代に起源を持つものである。……このかつての司法の態度が，「解釈規則」について（先例性を持たないという理由で）規則制定に対して適用される告知コメントの要件を除外するという1946年行政手続法の原因となっている。[18]

そのような時代は，シェヴロン判決における分水嶺的な判決により終焉を迎えた。シェヴロン判決は，「裁判所は，行政機関の行政官によって行われた合理的な解釈を自らの制定法の規定の解釈に代えてはならない」という法理を打ち立てた。シェヴロン判決は実際解釈的な規則に関するものであったが，シェヴロン判決の理由づけはそうした文脈に限られるものではなかった。……それゆえ，われわれがシェヴロン判決の謙譲を，行政機関の規則のみならず，あらゆる他の形式で表される行政機関の先例性のある立場に対しても行ってきたことは相当である。……[19]

私見によると，本件でのハリス・カウンティの活動が，奉行部門の

16) *Id.* at 595 (Stevens, J., dissenting).
17) *Id.* at 589-591 (Scalia, J., concurring in part and concurring in the judgement).
18) *Id.* at 589 (Scalia J., concurring in part and concurring in the judgement, citations omitted).
19) *Id.* at 589-591 (Scalia J., congurring in part and concurring in the judgement, citations omitted).

被用者との合意の条件により認められない限り違法である，との立場が，労働省の先例性ある見解を示しているならば，シェヴロン判決の謙譲を受ける。賃金時間課の行政官代理によって署名された一つの意見書の中で書かれているという事実だけでは，私はシェヴロン判決の謙譲を受ける地位を持っていることを説得されないであろう。しかし，法廷の友として本件訴訟で出席している合衆国の法務長官が，意見書に示された立場は法務省長官の立場であるということを示す法務総裁連署の書面を提出していた。そのことだけで，たとえ意見書が存在しなかったとしても，本件の立場はシェヴロン判決の謙譲を受ける。……[20]

(4)このスカリア裁判官の補足意見に対して，ブライアー裁判官は反対意見を述べた。ブライアー裁判官は，スカリア裁判官がスキッドモア法理を時代遅れのものとしたことに対して批判した[21]上で，シェヴロン判決とスキッドモア判決との関係について次のように述べた。

シェヴロン判決は大した変化をもたらさなかった。シェヴロン判決は単に，一定の行政機関の決定に謙譲する別の法的理由，つまり，連邦議会はこのような一定の行政機関の決定を行う法的権限を行政機関に対して委任しているからという理由に焦点を当てていた。そして，シェヴロン判決型の謙譲が適用されない場合，たとえば連邦議会が実際に行政機関に対して解釈権限を委任することを意図していたことが疑わしい場合（この点はシェヴロン判決がおそらく行政機関の解決にゆだねていない「曖昧な点」である）が存する程度で，私はスキッドモア判決がなお法の生命を維持していると考えている。[22]

そして，ブライヤー裁判官はスティーヴンズ裁判官の反対意見に同調してい

20) *Id.* at 591 (Scalia, J., concurring in part and concurring in the judgement).
21) *Id.* at 596 (Breyer, J., dissenting).
22) *Id.* at 596-597 (Breyer, J., dissenting).

るが，その際，「本件問題での労働省の立場は……シェヴロン判決の視角でみても，スキッドモア判決の視角でみても，あるいは双方の視角で見ても大いに合理的である[23]」と述べ，シェヴロン法理とスキッドモア法理をほぼ同じものとして扱った。

(5)以上のように，クリステンセン判決は，シェヴロン判決が曖昧にしていた手続を経ていない解釈規則に対する謙譲については，シェヴロン法理を適用せずにスキッドモア法理を適用して判断すべきことを明らかにした点が注目される。また，スカリア裁判官は，スキッドモア法理を時代錯誤のものと考え，シェヴロン法理への一本化を模索すべきとする一部補足及び一部反対意見を述べたが，いずれの裁判官にも受け入れられなかった。ただ，スキッドモア法理の枠組みで解釈規則に対して謙譲を行うか否かを判断する際に意見が分かれており，いかなる形で表明されている行政機関の制定法解釈が謙譲を受けるかは明らかにされなかった。この点については，次に扱うミード判決での判断に譲ることとなる。

2　ミード判決

(1)ミード判決の事実の概要は次の通りである。

関税法によると，税関は，財務省長官により定められた規則により，合衆国調整関税率別表（Harmonized Tariff Schedule of the United States; HTSUS）の下での製品に対して適用される最終的な関税の分類及び関税率を決めることとされていた[24]。長官は，製品が通関手続をされる前に，「解釈回答書（ruling letters）」に対して特定の輸入品についての関税の分類を定めることを委ねる規則によって，関税についての解釈を定めるものとされていた[25]。そして，この解釈回答書は，「規則の中に書かれている特定の取引や問題につ

23) *Id.* at 597 (Breyer, J., dissenting).
24) 19 U. S. C. § 1500 (b).
25) 19 C. F. R. § 177.8.

いての税関の公定解釈を示すものであ」り，「解釈回答書に示された解釈の原則に影響を与える慣行の変更，修正ないし廃止がない場合，この解釈の原則は同様の状況を伴う取引がされたときに先例として引用されうる」とされていた[26]。

当該解釈回答書の元となる取引が行われた後，解釈回答書は，解釈の要求とともに提出された見本と類似している物品，あるいは解釈回答書で示された名称と同じ物品と同様の物品を含む取引についてのみ適用される[27]。一般的に，このような回答書は，回答書の名宛人とされている者以外の者には告知されることなく修正ないし廃止されるものであり，名宛人以外の者は当該解釈回答書に依拠し，あるいは当該解釈の原理が回答書にある取引以外の取引に関連して適用されるということを前提にしてはならない，とされている[28]。また，解釈回答書はその時々の取引に対応するものであることから，発布される前には告知コメントに服さず，公表はされるが縦覧に供されるだけでよく[29]，時々の取引が生じた際に，たいていの場合には告知コメント無しに修正されうる[30]。通常の解釈はほとんどあるいは全く理由付けはされないが，本件で問題となっている税関長の解釈は，数は少ないが，幾分詳細に理由付けをしている[31]。

(2)ミード社は，日々の予定や電話番号・住所を書き込める場所がカレンダーとともにある3つのリングの付いている「システム手帳（day-planners）」を輸入している業者である[32]。問題となる関税率表は，「記録簿（registers），帳簿（account books），ノート，注文控え帳（order books），領収簿（receipt books），便せん，メモ帳，手帳（diaries）等」という調整関税率別表の表題の下に含まれるものであり，2つの品目に分かれていた[33]。すなわち，一つ

26) 19 C. F. R. § 177.9 (a).
27) 19 C. F. R. § 177.9 (b) (2).
28) 19 C. F. R. § 177.9 (c).
29) 19 U. S. C. § 1625 (a).
30) 19 C. F. R. § 177.10 (c).
31) *Mead*, 533 U. S. at 224.
32) *Id.*
33) *Id.* (citing HTSUS subheading 4820.10).

は関税率が4％の「手帳，ノート，住所録：メモ帳・便せん等が綴じられているもの」という品目で，今一つは関税非課税の「それ以外の」品目であった[34]。税関は，1989年から1993年までの間，システム手帳を後者の関税非課税の品目として扱ってきたが，1993年1月に税関が立場を変更し，ミード社のシステム手帳を前者の品目である「製本された手帳」と分類する解釈回答書を公告した[35]。この解釈回答書は，当初説明が不足していたが，ミード社の不服申立て後，結論が同様の新しい回答書が出されたが，この回答書は注意深く理由付けがされているものの公表されることはなかった[36]。ミード社はこれに対して不服申立てをしたが棄却された[37]ので，国際貿易裁判所に訴訟を提起したが，国際貿易裁判所は謙譲のことには何も触れずに税関側の推論を採用した[38]。その後，ミード社は連邦控訴裁判所に控訴したが，連邦控訴裁判所は控訴を棄却し，税関の分類解釈はシェヴロン判決の謙譲を受けるものではなく，何となれば，税関の分類解釈はハガーアパレル社判決[39]で問題となっている規則とは異なるからであると判示した[40]。連邦控訴裁判所によると，税関の分類解釈はAPA553条にある告知コメントにより行われるものではないことから，法的効力を持つものではなく，審査されている特定の事例を超えて輸入者の権利・義務を明確にすることを意図していないものであった[41]。そして，本件の分類についての解釈には謙譲を行わず，システム手帳は製本された手帳ではないと判断した[42]。

---

34) *Id.*
35) *Id.* at 225.
36) *Id.*
37) *Id.*
38) *Id.* (citing 17 F. Supp. 2d 1004 (1998)).
39) United States v. Haggar Apparel Co., 526 U. S. 380 (1999). なお，本判決の概要については，本稿第2章第2節3(7)（本誌60巻2・3号150～154頁）も参照されたい。
40) *Mead*, 533 U. S. at 226 (citing 185 F. 3d, at 1307-1308).
41) *Id.*
42) *Id.*

(3)連邦最高裁は次のように述べ，「本件で問題となっている税関の解釈がスキッドモア判決下で何らかの謙譲を受ける可能性があること」から，破棄差戻しした[43]。

連邦最高裁は，本件解釈回答書がシェヴロン判決の謙譲を受けない理由として，第一に，本件解釈回答書がAPAの行政手続を経ずに出されていることを挙げている。連邦最高裁は，シェヴロン判決とAPAの行政手続との関係について次のように述べ，APAの行政手続を経た規則制定やフォーマルな審決は，多くの場合シェヴロン法理が適用されてきたが，フォーマルでない場合にもシェヴロン法理が適用された事例もあり，フォーマルでないという理由だけではシェヴロン法理の適用を否定する十分な理由とはならないとした[44]。

> われわれは，謙譲が主張される規則や解釈を生み出す規則制定ないし審決の手続に関与するという明示的な議会の委任がある場合に，シェヴロン判決の謙譲を受けるに値する委任であるという，極めて適切な指針があることを認識してきた。一般に，連邦議会が比較的フォーマルな行政手続を定めている場合に，法的効力（force of law）を持った行政活動を意図していると想定することは，公正なことであり，こうした行政手続は法的効力を表明する根拠となるべき公正さや熟慮を促す傾向にある。それゆえ，驚くほど多くの数のシェヴロン判決の謙譲を適用する判例が，告知・コメントによる規則制定やフォーマルな審決の成果を審査してきた。とはいうものの，そして，告知コメントがシェヴロン判決の先例を示す際に重要であるのと同様，本件において告知コメント手続がないことにより裁判が決するわけではない。というのは，われわれは時に，このような行政のフォーマルさが求められず，また何らのフォーマルさももたらされないときにさえ，シェヴロン判決の謙譲を認める理由を認定してきたからである。それゆえ，

43) *Id.* at 226-27
44) *Id.* at 231.

本件での税関の分類がフォーマルな手続の成果でないという事実のみによって，シェヴロン判決の適用が妨げられるものではない。[45]

第二の理由として，制定法にある議会の委任の文言は，連邦議会が税関に対して法的効力を持った分類に関する解釈を発する権限を委任しようとしていることを示していないことを挙げている[46]。連邦最高裁は，この点について次のように述べ，税関の分類に関する解釈は，政策表明，行政機関のマニュアル，執行指針に含まれる解釈と同様に扱うのがせいぜいであり，シェヴロン判決の射程外にあるとしている[47]。

われわれは本件において，もちろん税関の権限について広く述べることはしない。というのは，税関に付与された一般的な規則制定権により，法的効力ないし「法的規範」をもった規則が認められていることは確かであるからである。同様に，連邦議会が分類に関する解釈を考えるのが，関係する商品が通関する前に，拘束力ある解釈を発する手続を確立した規則を挿入的に発することを認める時であることも確かである。しかしながら，分類された商品が本国に入ると，拘束力ある分類を参照することにより，当事者以外の者をも本件解釈に自然に拘束するような立法型の活動が行われるわけではない。そして，統一性を「保証」するために必要な「情報」を広めることを制定法が命ずることで，解釈が後の取引において先例となり得ることが仮定されているように思われるにもかかわらず，先例的価値のみではシェヴロン法理が適用されることにはならない。すなわち，解釈規則は，時に先例として機能しており，一つの規則の種類としてシェヴロン判決を適用される地位にあるのではない。いずれにせよ，分類に関する解釈には何らかの先例性があるという主張は，国際貿易裁判所が税関の分類

45) *Id.* at 229-231 (citations omitted).
46) *Id.* at 231-234.
47) *Id.* at 234 (citing *Christensen,* 529 U. S., at 587).

の独立した審査を行うという規定により相殺される。国際貿易裁判所の枠組みは，分類に関する解釈を，長官の……解釈と同様に扱う規定を伴っている。議会の理解がシェヴロン判決の枠組みと反目しているとは想定しがたい。

事実，行政機関の慣行自体において，税関が本件のような分類を行うことになっている場合に，法制定に見せかけることを考慮してそれまでに説明していたという徴候があったかどうかを検討することは難しい。税関は，一般に分類を行う際に告知コメントの慣行を行っておらず，行政機関による分類の扱いは，一解釈という回答書の拘束的性格が第三者を除いては消滅していることを明らかにしている。すなわち，税関は自らの分類を自らと分類の解釈を発した相手方の輸入業者との間と同様単に決定的なものとしてみなしており，その時でさえ，税関が変更を意図していることをさらに告知するまでである。他の輸入業者は実際，分類の解釈に対して依拠することによる不利益を仮定することに対して警告されている。

実際，税関の分類が法的効力を持つと主張することは，46ある税関が毎年10,000から15,000の分類を行っているという現実を無視することになる。法的拘束力を持つと意図された解釈が，行政機関の46のそれぞれの局で1年に10,000個の割合で大量に生み出されているということを示すことは，自己反論的でしかない。本件では，問題となっている回答書が長による回答書であるので状況はあまり驚くべきものではないが，関係する制定法のいずれもが，本件における解釈の種類を，他とは別の，あるいは違うものとは認識していない。それゆえ，長が本件で行ったように推論を書面で行うときでさえ，より強い委任が長に対して及ぶものとして理解されてきたであろうことを示すものはない。[48]

48）*Id.* at 232-234 (citations omitted).

さらに連邦最高裁が明らかにしたことは，シェヴロン法理が，行政機関に利用可能な専門化された経験やより広範な調査や情報がある場合，ならびに国内法が求めていることについての行政や司法の理解が統一される価値がある場合，行政機関の解釈はいかなる形式を取っていたとしても，何らかの謙譲を受けうるとするスキッドモア法理を排除していないということである[49]。連邦最高裁は，この点について次のように述べている。

> 少なくとも，本件においてスキッドモア法理の主張を行う余地があるのは，規制枠組みが極めて詳細にわたっている場合であり，税関は，専門的な経験を持つという利点を，本件における微妙な問題に向かわせることができる。……本件における分類に関する公定解釈は，それゆえ少なくとも「説得力」に比例した尊重を求めうるものである。このような公定解釈は，確かに公定解釈起草者の綿密さ（thoroughness），説得力（logic），専門性，当該公定解釈の従前の解釈と適合していたり他の重要性の要因があるという長所を持ちうるのである。[50]

その上で，法廷意見の採る立場の基礎には，スカリア裁判官が反対意見で示した立場と同様，行政活動を授権する一連の議会による立法の避けられない特徴をいかにして扱うべきかについての選択があるとした[51]。この点について，法廷意見は次のように述べている。

> われわれ全ては，司法府が少なくともこうした多彩な行政活動のいくつかに対して謙譲すべきという立場を採るにもかかわらず，この多彩さの大きな幅をいかに考慮すべきかを決めなければならない。主たる目的が謙譲を付与するか保留するかの司法上の手続を簡素化することにあるならば，裁量的な行政活動を授権する制定法の多様性は無関

49) *Id.* at 234-235.
50) *Id.* at 235.
51) *Id.* at 235-236.

係である，ないし最低限のものとなると宣言されなければならない。他方，全く信じがたいことであるが，このような制定法の授権の広い幅により，シェヴロン判決の謙譲を求めるかそれを全く求めないかのただ2種類の行政活動のみ生み出されることを連邦議会が意図しているならば，可能な行政活動の幅は考慮に入れられなければならない。スカリア裁判官が長年にわたり最優先していたことは，限界を設けて簡素化することである。当裁判所の選択は，種類に応じて謙譲を考えることであった。このように制定法の種類の幅を受け入れることにより，当裁判所は一種類以上の司法による謙譲を認識してきた。これは，当裁判所が連邦議会のシェヴロン判決の謙譲を期待する様々な指標を認識してきたのと同じことである。[52]……

他方，当裁判所は，シェヴロン判決において，制定法の状況や行政活動により様々な謙譲が正当化されることをスキッドモア判決が認めていることを排除しているとは述べていない。シェヴロン判決は単に，特定の制定法のずれを埋める明確な権限がない場合には，議会の暗黙の委任を示す状況により特に謙譲が求められることを示していることを認める事例に過ぎない。実際本件において，シェヴロン判決は，制定法の状況が法的効力を持った規則を制定する一般的な権限を授権する意図を示しておらず，またそうした権限が生じない場合にスキッドモア判決を変わらず適用可能なものであると判断する際に，前の開廷期でクリステンセン判決において一定の制定法の状況に対して述べたこと以上のことは述べていない。[53]……

(4)これに対して，スカリア裁判官が反対意見を述べた[54]。スカリア裁判官はまず，法廷意見について，連邦行政活動の司法審査に突然の（avulsive）変

52) *Id.* at 236-237.
53) *Id.* at 237-238.
54) *Id.* at 239-261 (Scalia, J., dissenting).

化をもたらしているとして[55]，元々あるシェヴロン法理に従って，税関が当該制定法に対して行った筋の通った解釈に対して謙譲すべきことから，連邦控訴裁判所に差し戻すべきであるとした[56]。スカリア裁判官は，いわゆるミード法理の問題点について次のように詳細に分析している。

第一に，原理面では，シェヴロン法理は連邦裁判所の司法審査の起源に適合的であることを指摘する。その理由として，連邦執行官に対する司法的統制は，職務執行令状の行使により主に行われ，職務執行令状は一般に執行官が明白に権限をゆ越して活動しない限り発給されないことを挙げる[57]。また，スカリア裁判官によると，法廷意見の背景には，行政機関に対する立法上指示の曖昧さは，行政機関ではなく裁判官により解決されるべきであるという考え方があり，連邦議会が行政機関に対して比較的フォーマルな手続により活動したり，そうした手続を採用することを授権する場合には，この考え方から離脱する議会の意図が認定されうる，と法廷意見は考えている。これに対して，スカリア裁判官は，手続の公正さと法律問題を権限に従って解決するための手続を行う団体の権限との間には必然的な関係がないことを指摘している[58]。

第二に，いわゆるミード法理の実際上の効果として次の4つの効果を示している[59]。

①混乱が長引くこと[60]。スカリア裁判官によると，法廷意見のいうシェヴロン法理のテストとは，連邦議会が，例えば審決や告知コメントを経た規則制定，ないし同様の議会の意図を示す何らかの他の手続によって，行政機関に対して法的効力を持つ規則を一般に制定する権限を授権しているかというものであるが，このテストは正確ではない[61]。その理由として，スカリア裁判官は，

55) *Id.* at 239 (Scalia, J., dissenting).
56) *Id.* at 239-240 (Scalia, J., dissenting).
57) *Id.* at 241-242 (Scalia. J., dissenting).
58) *Id.* at 243 (Scalia, J., dissenting).
59) *Id.* at 245-260 (Scalia, J., dissenting).
60) *Id.* at 245 (Scalia, J., dissenting).
61) *Id.* (Scalia, J., dissenting).

法廷意見が本件においても，告知・コメントを経た規則制定が存在しないというだけでは，シェヴロン法理による謙譲の問題を判断するのに十分ではないとしていることを挙げ[62]，それゆえ，下級裁判所が法廷意見の指針をどのように解釈すればよいかを理解することは難しいとしている[63]。

②インフォーマルな規則制定が人為的に増加すること[64]。すなわち，スカリア裁判官によると，インフォーマルな規則制定とフォーマルな審決は，最高裁の引き起こす嵐からの多かれ少なかれ唯一の安全な避難場所であり，フォーマルな審決は選択肢ではなく制定法や憲法の命令により命じられなければならないものであることから，かつて制定法により求められない限り注意深く任意のものとしていたインフォーマルな規則制定が，事実上強制されたものとなっているのである[65]。そのため行政機関は，制定法の曖昧さを解釈する骨子だけの曖昧な規則を作り出す高いインセンティヴを持っており，制定法の曖昧さを，行政機関は逆にさらに裁判所が尊重することとなっているインフォーマルな解釈により明らかにすることができると指摘されている[66]。

③制定法の大部分を骨化する（ossification）こと[67]。スカリア裁判官によると，シェヴロン判決が適用される際には，制定法の曖昧さがそのまま残り，行政機関の継続的な説明に服することとなる[68]が，シェヴロン判決の範囲外のものとして解された多くの制定法については，曖昧さは最初の司法府による解決によって消滅するのであり[69]，スキッドモア法理による謙譲によっても，シェヴロン判決同様，将来的に問題は執行府のコントロール下には置かれないのである[70]。

---

62) *Id.* (Scalia, J., dissenting).
63) *Id.* at 246 (Scalia, J., dissenting).
64) *Id.* (Scalia, J., dissenting).
65) *Id.* (Scalia, J., dissenting, citations omitted).
66) *Id.* (Scalia, J., dissenting).
67) *Id.* at 247 (Scalia, J., dissenting).
68) *Id.* (Scalia, J., dissenting).
69) *Id.* (Scalia, J., dissenting).
70) *Id.* (Scalia, J., dissenting).

④スキッドモア判決という時代錯誤のものに新しい息吹を吹き込むことにより，多数意見の起こした混乱を増長していること[71]。

第三に，スカリア裁判官は，ミード判決の法廷意見がそれまでの判例法理に反することを指摘している[72]。すなわちスカリア裁判官は，シェヴロン判決について，「比較的フォーマルな行政手続」に言及したものではないとしたのである[73]。また，ネイションズ銀行判決[74]において全員一致で通貨管理官の公的立場を示す文書に対してシェヴロン法理の謙譲を認めたこと，1986年の連邦預金保険法人対フィラデルフィア＝ギア社判決[75]において連邦預金保険法人の制定法の文言の解釈に対してシェヴロン判決の謙譲を認めたこと，ヤング判決[76]において，フォーマルな審決の中で反映されたものではなく，またインフォーマルな規則制定の対象となっていなかった保健社会福祉省長官の解釈に対してシェヴロン判決の謙譲を認めたこと，ティリー判決[77]において，手続を経ていない意見書等に示された年金給付保証公社の被用者退職所得保証法の解釈に対してシェヴロン判決の謙譲を認めたこと，1990年の年金給付保証公社対 LTV 社判決[78]において，フォーマルな手続を経ない行政機関の解釈に対してシェヴロン判決の謙譲を認めたことを引き合いに出し，多くの判決が本法廷意見の示したシェヴロン判決の理論とは矛盾しており，また，クリステンセン判決を除いて本法廷意見の示したシェヴロン判決の理論を支持する文言を

71) *Id.* at 250 (Scalia, J., dissenting).
72) *Id.* at 250-256 (Scalia, J., dissenting).
73) *Id.* at 252 (Scalia, J., dissenting).
74) NationsBank of N. C., N. A. v. Variable Annuity Life Ins. Co., 513 U. S. 251 (1995). なお，本判決の概要については，本稿第 2 章第 2 節 3 (6)（本誌60巻 2 ・ 3 号147～148頁）も参照されたい。
75) FDIC v. Philadelphia Gear Corp., 476 U. S. 426 (1986).
76) Young v. Community Nutrition Institute, 476 U. S. 974 (1986). なお，本判決の概要については，本稿第 2 章第 2 節 3 (2)（本誌60巻 2 ・ 3 号132～135頁）も参照されたい。
77) Mead Corp. v. Tilley, 490 U. S. 714 (1989). なお，本判決の概要については，本稿第 2 章第 2 節 3 (6)（本誌60巻 2 ・ 3 号145～147頁）も参照されたい。
78) Pension Benefit Guaranty Corporation v. LTV Corp., 496 U. S. 633 (1990).

伴ったものは見受けられないとした[79]。

その上で，スカリア裁判官はシェヴロン判決の元々の定式に従って判断した。すなわち，曖昧さは連邦議会が行政機関の裁量を意図していたということを意味しているとする一律の前提がシェヴロン判決にはあり，先例性のある，つまり行政機関の公的立場を示す行政機関による曖昧さの解決は，筋の通ったものであるならば裁判所により受け入れられなければならないものである，としたのである[80]。そして，本件で問題となっている制定法には，シェヴロン判決の謙譲の前提となる以上のような前提を修正しようという意図はない[81]ことから，シェヴロン判決の謙譲を適用すべきとした。その上で次のように述べて，本件解釈回答書に対する謙譲を認めた。

> 税関の解釈が先例性のある行政機関の見解を示していることは疑いないことである。実際の解釈回答書が単に税関長室内の規則・解釈部長によって署名されていたにすぎないにもかかわらず，合衆国法務総裁は財務省の総務課によって連署された文書を提出し，その文書は解釈回答書にある立場が税関の公的立場であることを示していた。税関の解釈が「事後的な合理的な説明（*post hoc* rationalozation）」にすぎないとか，「規則や解釈，行政慣行によって全く指示されていない行政機関の訴訟上の立場」にすぎないということは誰も主張していないことである。[82]

(5)以上のようにミード判決は，税関の分類に関する公定解釈がシェヴロン判決の謙譲を受けず，スキッドモア法理の枠組みで謙譲の是非が判断されるべきと述べた。また，シェヴロン判決が適用されるのは，連邦議会が法的効力を持つ規則を制定する権限を行政機関に対して委任していて，行政機関がその権限を行使している場合に限ることを明らかにし，その上で，税関の分類に関する

79）*Mead*, 533 U. S. at 252-254 (Scalia, J., dissenting).
80）*Id.* at 257 (Scalia, J., dissenting).
81）*Id.* (Scalia, J., dissenting).
82）*Id.* at 258 (Scalia, J., dissenting).

公定解釈は法的効力がないのでシェヴロン判決が適用されず，スキッドモア判決の枠組みで謙譲の是非が判断されるべきとした。

(6)もっとも，ミード判決は次の二つの点で疑問を残している。

第一は，シェヴロン法理とスキッドモア法理の関係である。この点について，メリル教授は，シェヴロン法理は強い謙譲法理であり，シェヴロン法理を用いると，例えば「公衆の参加なしに，あるいは行政機関が十分に熟慮しない後に解釈が示された場合[83]」に謙譲が認められやすくなることから，シェヴロン判決による謙譲を認める場合と初審的審査を行うべき場合の中間の法理，すなわちスキッドモア法理が必要であるとする[84]。ただ，このようにスキッドモア判決による謙譲はシェヴロン判決による謙譲よりも弱い謙譲であるとはされる[85]ものの，どの程度弱い謙譲なのかは明らかにされていない。スカリア裁判官は反対意見において，スキッドモア法理を時代錯誤なものであるとしている[86]が，シェヴロン法理とスキッドモア法理に大差はないという指摘は論者によりなされているところである。例えば，サンステイン教授はこの点について次のように述べ，シェヴロン法理の適用範囲を広げることによって，シェヴ

---

83) Thomas W. Merrill & Kristin E. Hickman, Chevron's *Domain,* 89 Geo. L. J. 833, at 859 (2001).

84) Merrill & Hickman, *supra* note 83, at 858-860（制定法解釈に対する司法府の謙譲の是非を判断する際，シェヴロン法理かスキッドモア法理のいずれかを使って判断する方がよいとする。).

85) *See* Jim Rossi, *Respecting Deference: Conceptualizing* Skidmore *within the Architecture of* Chevron, 42 Wm. & Mary L. Rev. 1105, 1117 (2001)（「スキッドモア判決の謙譲は，時にシェヴロン判決後に展開した強い謙譲と対比して，『弱い謙譲』として引用されてきた」。). もっとも，ミード判決が出された後において，スキッドモア判決を引用する判決の中で行政機関の意見を支持する割合が，大きく減少していることが指摘されている。*See* Eric R. Womack, *Into the Third Era of Administrative Law: An Empirical Study of the Supreme Court's Retreat from* Chevron *Principles in* United States v. Mead, 107 Dick. L. Rev. 289, 327-328 (2002).

86) *Mead,* 533 U. S. at 250 (Scalia, J., dissenting)（「多数意見のアプローチは，時代錯誤のスキッドモア判決に新しい命を吹き込むことにより生み出している混乱を助長している」。）; *see also Christensen,* 529 U. S. at 589 (Scalia, J., concurring in part and concurring in the judgement)（「先例的な行政機関の見解に対するスキッドモア判決による謙譲は，時代錯誤のものである」る。).

ロン法理の第0段階の吟味を簡素化すべきであるとした[87]。

> たいていの場合，シェヴロン法理によるアプローチを採ってもスキッドモア法理によるアプローチを採っても，同じ結果が導かれるであろう。行政機関による解釈が議会の命令に反したり，筋の通っていないものである場合，行政機関はシェヴロン判決の下でさえ敗訴することになろう。行政機関の解釈が明らかに議会の指示と対立しておらず，筋の通ったものである場合，その行政機関の解釈はスキッドモア判決の下でも受け入れられるであろう。[88]

第二は，ミード判決がシェヴロン法理かスキッドモア法理のいずれを適用するかの基準としている「法的効力」の意味を明確にしていない点である。

ところで，シェヴロン法理の適用範囲を法的効力の有無により画定する考え方は従前より主張されていた。例えばアンソニー教授は，シェヴロン判決の第2段階の審査，すなわち当該問題についての議会の意図が明示的でない場合に，規則により明確にするという明示的なあるいは暗黙的な委任があったか否かについての審査は，立法規則のような法的効力のある解釈についてのみ妥当するとしている[89]。アンソニー教授はこの点について次のように述べている。

> シェヴロン判決自体の文言が示しているところによると，「暗黙の」委任は，通常法的効力を持っている形式についてのみ推論されるべきである。第2A段階〔筆者注：規則により明らかにするという権限の

---

87) Cass R. Sunstein, Chevron *Step Zero*, 92 Va. L. Rev. 187, 191 (2006)（シェヴロン判決第0段階の吟味は，かなり手に負えないものになっており，スキッドモア法理かシェヴロン法理かいずれを適用すべきかについては，「シェヴロン判決の枠組みの適用範囲を広げることにより簡素化されるべきである」）.

88) *Id.*, at 229.

89) Robert A. Anthony, *Which Agency Interpretations Should Bind Citizens and the Courts?*, 7 Yale J. on Reg. 1, 46 (1990)（「シェヴロン判決によって受け入れることは，立法規則で示された解釈についてのみ適用されるべきである……」）. アンソニー教授は，他に手続規則にはシェヴロン法理が適用されるべきとするが，法的効力がないとされる解釈規則，政策表明，マニュアル，指針，職員の指導書，意見書にはシェヴロン法理ではなく，スキッドモア法理が適用されるべきであるとする。*Id.* at 52-60.

明示的な委任があるか〕[90]についていうと，シェヴロン判決自体の文言は，付与された権限の明示的な委任について述べているが，この権限とは，規則により制定法の特定の文言を明らかにすること，つまり法的効力を持って活動することである。直接的な類推により，同様に強力な委任が第２Ｂ段階〔筆者注：規則により明らかにするという権限の暗黙的な委任があるか〕で求められるべきである。審査裁判所は，暗黙に委任された権限により，用いられた形式において法的効力を持つ解釈を行うことが認められると認定することができない限り，拘束されるべきではない。[91]

〔連邦議会が委任された法制定権限を実施するために用いることを意図した形式〕については，いつものように委任が求められなければならない。何も認定されず，あるいは推論されない場合は，いかなる場合であっても何も推定されるべきではない。もっとも，最低でも行政機関が最終性と何らかのフォーマルさを以て，決定的な活動，すなわち当面の法的結果を特定したり，将来の結果を決定的に定める活動において解釈を示した場合はその限りではない。インフォーマル，ないし暫定的，指針的，内部的，公布されていない解釈的表現は，もともと連邦議会が法制定権限の委任を実施することを意図している道具ではないであろう。加えて，こうした形式で出された解釈は，もともと公衆の参加や対審的な参加を伴った手続によって到達されたものではないであろう。行政機関が，審査裁判所をこのような解釈によって拘束できないにもかかわらず，行政機関の専門性は裁判所に通じないわけではなく，裁判所は当該解釈に対してスキッドモア判決によって

90) アンソニー教授は，シェヴロン判決の二段階モデルの判断枠組みのうち第２段階を２つに分け，三段階で分析し，第２段階を分けた部分につき，「第２Ａ段階」と「第２Ｂ段階」に分けている。*See id.* at 17-18. なお，本稿(1)注116)（本誌59巻４号127頁）も参照されたい。

91) Anthony, *supra* note 89, at 39.

求められた特別の考慮を行うのである。[92]

こうした考えが出されていた中，クリステンセン判決では，法的効力のメルクマールとして，フォーマルな審決や告知コメントの規則制定により行われた解釈であるか否かが挙げられた[93]。これに対してミード判決では，税関の分類が告知コメント手続のようなフォーマルな手続を経ていないというだけではシェヴロン法理の適用を妨げられないとされ[94]，法的効力の有無の判断が難しくなった。そのため，例えばメリル教授は，法的効力のルール化を提言し，法的効力のメルクマールとして，「行政機関の規則や命令に違反した者に対してサンクションや行為の不能（disabilities），他の不利益な結果を課されると連邦議会が制定法により定めていたか否か[95]」を吟味することを提案している[96]。ただ，こうした法的効力のルール化について，例えばサンステイン教授は，ミード判決における最高裁のアプローチの読み方としては最も望ましいとしつつも[97]，スキッドモア法理の適用が増加することについては，スキッドモア法理がシェヴロン法理の簡素さと簡便さを奪うものであることから懐疑的である[98]。またギフォード教授は，メリル教授の「法的効力」の理解が明確でないと批判している[99]。すなわちギフォード教授は，メリル教授が，あ

92）*Id.*, at 46.
93）*Christensen*, 529 U. S. at 587.
94）*Mead*, 533 U. S. at 231.
95）Thomas W. Merrill, *The* Mead *Doctrine: Rules and Standards, Meta-rules, and Meta-standards*, 54 Admin. L. Rev. 807, 828 (2002).
96）*Id.* at 828-830. メリル教授らは，第一次世界大戦頃から，連邦議会は，行政機関が立法規則を制定する権限を持つか否かを示すという慣行に従い始めたが，こうした慣行の下で文言上の目印が，一定の規則制定権の付与の下で公布された規則違反に対するサンクションを置く規定を制定法の中に含んでいるかということであった，と指摘している。Thomas W. Merrill and Kathryn Tongue Watts, *Agency Rules with Force of Law: The Original Convention*, 116 Harv. L. Rev. 469, 493 (2002).
97）Sunstein, *supra* note 85 at 222.
98）*Id.* at 226.
99）Daniel J. Gifford, *The Emerging Outlines of a Revised Chevron Doctrine: Congressional Intent, Judicial Judgement, and Administrative Autonomy*, 59 Admin. L. Rev. 783, 807 (2007).

るところで，全国労働関係局の規則は，全国労働関係局が将来においていかに執行権を行使するかを述べていることから法的効力を持つとする一方で，別のところで全国労働関係局の規則は連邦議会が規則に違反することに対して罰則を定めていないから法的効力を持たないとしていることを批判しているのである[100]。また，メリル教授が制定法上の罰則をもつ規則のみが法的効力を持つとすることがより簡単であるとされる可能性があるとする点についても批判している[101]。

ミード判決が以上のような不明確な点を残している状況で，ミード判決の後の判例がどのように展開したかについて，次節で述べる。

〔未完〕

100) *Id.* at 806-807.
101) *Id.* at 807.