

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 (2)

— 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讓法理と
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 (以上本号)

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

第2節 ミード判決以降の展開及びその位置づけ

むすびに

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
謙讓法理とシェヴロン法理の登場

第2節 シェヴロン法理の登場

3 シェヴロン判決以降の展開

(1)既に述べたように、シェヴロン法理では、その審査方法の是非以外に、シェヴロン法理が適用される対象が、シェヴロン判決で問題となった立法規則のみ

なのか、あるいは非立法規則にも及ぶのかが問題となった。本項では、この点に関してシェヴロン判決以降どのように解されてきたかを概観しておきたい。

(2)シェヴロン判決が先例性を持ち出したのは、1986年に文理主義者のスカリアが連邦最高裁判官として着任して以降のことであることは既に述べたとおりであるが、当時特にシェヴロン法理の適用の是非については検討されることはなかったようである¹⁾。ここでは、シェヴロン判決が先例性を持ち出した時期に出された、1986年のヤング対地域栄養学研究所判決（以下、「ヤング判決」という。）²⁾ について概観しておく。

ヤング判決の事実関係は以下の通りである。連邦食品医薬品及び化粧品に関する法律（Federal Food, Drug and Cosmetic Act）（以下、ヤング判決を論ずる限りにおいて「本件法律」という。）346条³⁾は、「〔食品に加えられる有毒物質が食品製造の際に必要とされる場合、又は安全な製造慣行によって避けられない場合、〕保健社会福祉省長官は、食品に含有され又は食品に添加される有毒物質の量を、長官が公衆衛生の保護に必要と認める限りにおいて制限する規則を公告するものとする」と規定していた⁴⁾。ヤング判決で問題となっている食物で育った真菌により生み出される発ガン因であるアフラトキシンについて、食品医薬品局（Food and Drug Administration ; FDA）は、もともと許容値（tolerance level）を設定せず、行動指針値（action level）を20ppb（parts per billion）に設定する旨定められていた⁵⁾。しかし1980年、食品医

1) Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 Va. L. Rev. 187, 208 (2006)（「多くの判決はシェヴロン法理の第一段階を何ら深く考慮することなく、シェヴロン判決の枠組みを適用した」）。

2) *Young v. Community Nutrition Institute*, 476 U. S. 974 (1986). 例えば、ジェルムは、ヤング判決は最高裁の分析に変化が現れた最初の事例であると指摘する。Linda Jellum, *Chevron's Demise: A Survey of Chevron from Infancy to Senescence*, 59 Admin. L. Rev. 725, 748 (2007).

3) 21 U. S. C. § 346.

4) *Young*, 476 U. S. at 977.

5) 行動指針値は、許容値がフォーマルな規則制定に近いかなり入念な手続によって設定されるのに対して、あまりフォーマルでない手続により設定されるもので、行

薬品局は、連邦行政命令集における通知の中で、ノース＝カロライナ州、サウス＝カロライナ州及びヴァージニア州で収穫された1980年分の収穫物のうち、100ppb未満のアフラトキシンしか含有しないトウモロコシの州間での出荷については、連邦食品医薬品及び化粧品に関する法律違反に対する規制的活動を勧奨しない旨決定することを明らかにし、またこの通知の中で、このようなトウモロコシは、成長し授乳していない家畜類や成長した家禽類の飼料としてのみ利用しうる旨明記した⁶⁾。そのため、2つの公益団体と消費者が、食品医薬品局長を相手に、本件法律は、食品医薬品局がアフラトキシンを含有する食品の州際通商における発送を認める前に、アフラトキシンの許容値を設定することを求めていること、食品医薬品局はたとえ許容値の設定が求められていなくても、入念とはいえない手続を用いてアフラトキシンの行動指針値を設定してきたこと、食品医薬品局による1980年の許容値を免除するという決定は、本件法律及び食品医薬品局自身の規則に違反することを主張して訴訟を提起した⁷⁾。食品衛生局の長年の解釈によると、本件法律346条の「長官が公衆衛生の保護に必要と認める限りにおいて」という文言は、「～ものとする (shall)」という部分を修飾しているのであって、規則が必要か否かは食品医薬品局により決められるとのことであった⁸⁾。これに対して原告は、当該文言は「～に含有され又は添加される量 (the quantity therein or thereon)」という部分を修飾しているのであって、食品医薬品局には許容値を設定するかを決めるという裁量はなく、一定の許容値を設定するという裁量があるにすぎないと主張していた⁹⁾。

この点につき、連邦最高裁は、シェヴロン判決を引用した上で、連邦議会は

動指針値を設定する際、食品薬品局は食品製造業者に対して、食品に含有される有毒物質の量が行動指針値で定めた量を下回る場合には、一般的な粗悪品に関する条項 (adulteration provisions) を実施しないことを保証している。 *Id.* at 977.

6) *Id.* at 978.

7) *Id.*

8) *Id.* at 979.

9) *Id.* at 980.

制定法の文言の選択によって自らの意思をはっきりと示していないこと¹⁰⁾、食品医薬品局の本件法律346条の解釈は十分に合理的であり、裁判所が判断代替することができないこと¹¹⁾、本件法律の立法経緯によると、連邦議会は本件法律346条が許容値について義務的なものと意図していたか、あるいは任意のものと意図していたかについて、画一的な考え方があるわけではなかったこと¹²⁾、そして、最高裁の解釈は、議会が食品医薬品局に対して本件法律の効率的な実施のために規則を公告することを認めるという決定をしたことにかんがみても、本件法律346条を不必要なものとはしていないこと¹³⁾から、食品医薬品局の解釈に対する謙讓を認めたのである。

ヤング判決は、通知のレベルで示された行政機関の制定法解釈に対してもシェヴロン法理の適用を認めた事例として注目されるであろう。そのため、ヤング判決の下では、「行政機関が法の解釈を行う場合にはいつでも、その解釈はシェヴロン判決的な枠組みにあてはまる」¹⁴⁾という極端な解釈さえも生まれえたのである。

もっとも、こうした法廷意見に対して、スティーヴンズ裁判官が反対意見を述べている。スティーヴンズ裁判官は、法廷意見の結論は「判断や審判の欠如 (absence of judgment and of judging) を反映したものである」¹⁵⁾として、法廷意見による本件法律が曖昧であるという認定は支持できないとした¹⁶⁾。その上で次のように述べた。

制定法解釈の任務は、単に曖昧さをでっち上げ、行政の謙讓を引き起こす以上のことを求めている。制定法は、「われわれが当該制定法の2つの対立する解釈のそれぞれにまともな議論があると考えない限

10) *Id.*

11) *Id.* at 981.

12) *Id.* at 983.

13) *Id.*

14) Sunstein, *supra* note 1, at 208.

15) *Young*, 476 U. S. at 985 (Stevens, J., dissenting).

16) *Id.* at 987 (Stevens, J., dissenting).

り、明確でない」ということはない。それゆえ、制定法が法廷意見の述べるように2つの疑わしい意味があるということは、いずれかが受容可能であるということではないのである。さらに、法廷意見が述べるように、長官の制定法の解釈が謙譲される価値があるということは、行政機関の選択の限界を示すという唯一の司法府の役割が最終的なものであるということではない。フランクファータ裁判官がわれわれに思い出させているように、「解釈の目的は意味の確定であることから、そうした問題の解決のために行われるあらゆる考慮は、この目的のためだけに捧げられなければならない」。……法廷意見は司法府の役割の限界を正しく意識しているが、判断の手法をつまらないものにする紋切り型の推論を採用しているのである。¹⁷⁾

このように、スティーヴンズ裁判官は反対意見を述べているが、スティーヴンズ裁判官の反対意見の枠組みにはやはりシェヴロン判決があり、法廷意見とスティーヴンズ裁判官の反対意見の相違はあくまでもシェヴロン法理の当てはめから生じたものに過ぎない。このことから、当時はそもそもシェヴロン法理の適用の是非という問題が生じていなかったことがうかがわれる。

(3)こうした中、シェヴロン法理の適用をめぐって論議を呼んだ判例に、1987年の移民国籍局対カルドーザーフォンセカ判決（以下、「カルドーザーフォンセカ判決」という。）¹⁸⁾がある。カルドーザーフォンセカ判決は次のような事件である。

17) *Id.* at 988 (Stevens, J., dissenting, quoting R. DWORKIN, *LAW'S EMPIRE* 352 (1986) and Felix Frankfurter, *Some Reflections on the Reading of Statutes*, 47 *Colum. L. Rev.* 527, 529 (1947)).

18) *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U. S. 421 (1987). なお、カルドーザーフォンセカ判決に行政法的視点から言及する邦語文献として、たとえば、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163頁～165頁(2005年)、筑紫圭一「アメリカ合衆国における行政解釈に対する敬讓的司法審査(下・完)－Chevron原則の意義とその運用－」上智法学論集48巻2号272頁(2005年)、正木宏長「行政法と官僚制(3)」立命館法学303号54頁(2005年)。

移民国籍法 (Immigration and Nationality Act) 243条 h 項¹⁹⁾ は、法務総裁に対して、国外退去されると、列挙されている要因のうちの一の要因により「生命又は自由が脅かされている」と主張する外国人に対して、国外退去手続をすることを留保するよう求めている²⁰⁾。一方、1980年難民法 (Refugee Act of 1980) 208条 a 項²¹⁾ は、法務総裁に対して、「人種、宗教、国籍、特定の社会団体に在籍していること、あるいは政治的な意見により迫害されている、あるいは迫害されるおそれが十分にある、との理由で」、祖国に戻れない、又は戻ることを望まない外国人に対して、裁量で亡命を認める権限を認めている²²⁾。被告は、38歳のニカラグア人で1979年に訪問者 (visitor) としてアメリカ合衆国に入国したが、不法滞在により、移民帰化局 (Immigration and Nationalization Service) は被告の国外退去手続を開始した²³⁾。被告は、移民国籍法243条 h 項に基づく国外退去の留保と1980年難民法208条 a 項に基づく難民としての亡命を求めた²⁴⁾。移民審判官 (Immigration Judge) は、移民国籍法243条 h 項の国外退去の留保の判断と、1980年難民法208条 a 項の亡命の申請に対する判断とで同じ基準を適用した上で、迫害の明白な可能性を立証しておらず、いずれの形の救済も受けられないと認定した²⁵⁾。被告の不服申立てに対して、入国管理不服審判所 (Board of Immigration Appeals) は認容裁決をしたが、第9巡回区連邦控訴裁判所は、1980年難民法208条 a 項にある亡命手続における「おそれが十分にある」という基準は、移民国籍法243条 h 項にある国外退去手続の留保における「明白な可能性」という基準とは異なり、それよりは寛大なものであるとし、亡命の主張については入国管理不服審判所に対して適切な法的基準の下で判断することを求めて差し戻した²⁶⁾。連邦最高裁はこの重

19) 8 U. S. C. § 1253 (h).

20) *Cardoza-Fonseca*, 480 U. S. at 423.

21) 8 U. S. C. § 1158 (a).

22) *Cardoza-Fonseca*, 480 U. S. at 423.

23) *Id.* at 424.

24) *Id.*

25) *Id.* at 425.

26) *Id.* at 425-426.

要な問題について解決するため、裁量上訴を認めた²⁷⁾。

連邦最高裁は、移民帰化局の主張である、たとえ控訴裁判所の当該制定法の読み方がより連邦議会の意思に従っていると結論づけたとしても、入国管理不服審判所の1980年難民法の解釈は実質的な謙譲を受けるという主張について説得力がないとした²⁸⁾。連邦最高裁は、「連邦議会が当該2つの基準が同一であると意図していたか否かは、裁判所が判断すべき制定法解釈という純粋な問題である」とした上で²⁹⁾、シェヴロン判決に言及しながら次のように述べ、連邦控訴裁判所の判断は支持できると判示した。

当該2つの基準が同一であるか否かという狭義の法律問題は、行政機関が特定の一連の事実に対して一方又は双方の基準を適用することが求められる各々の場合において生ずる解釈問題とは、もちろん大いに異なる。「おそれが十分にある」というような文言には何らかの曖昧さが当然存在しており、そうした曖昧さには、事例ごとの審決手続によってのみ具体的な意味が付与されうる。「連邦議会によって、暗黙的にせよ明示的にせよ残されたずれ」を埋めるそうした手続の中で、裁判所は、連邦議会が制定法上の施策を施行する責任を委任した行政機関の解釈を尊重しなければならない。……しかし、今日のわれわれの任務は、より狭いものであり、司法部の領域に十分にあるものである。われわれは、「おそれが十分にある」というテストがいかに適用されるべきかについての詳細な説明を行うことを試みていない。代わりに、われわれは単に移民審判官と入国管理不服審判所が当該2つの基準が同一であるとした点で誤っているということを判示する。³⁰⁾

以上のような法廷意見に対して、スカリア裁判官は、補足意見の中で、移民

27) *Id.* at 426.

28) *Id.* at 445.

29) *Id.* at 446.

30) *Id.* at 448 (citing *Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U. S. 837, 843 (1984)).

帰化局の解釈が謙譲されるか否かについて、そもそも移民帰化局の解釈が謙譲されるか否かの議論自体必要でなかったことを指摘している³¹⁾。すなわち、スカリア裁判官は、シェヴロン判決は、行政機関の制定法解釈が明確に示された議会の意図に反しない限り、合理的な行政機関の制定法解釈に対して効力を付与しなければならないと判示したものであると連邦最高裁は解してきたのであり、本件における議論はこの十分に定着した解釈に矛盾したものであると述べた。そして、本件でのアプローチは謙譲を自暴自棄の法理 (doctrine of desperation) にするものであり、裁判所に対して、裁判所が問題となっている法律を解釈することができない場合のみ謙譲することを認めるものであると述べた³²⁾。その上で、行政機関が特定の一連の事実に適用することを求められている解釈の問題ではなく裁判所が判断すべき制定法解釈という純粋な問題に裁判所が直面した時に常に、自らの制定法の解釈を行政機関の制定法の解釈に代えるという法廷意見で示された命題は、シェヴロン判決以降支持されていないとした³³⁾。また、パウエル裁判官他の反対意見では、シェヴロン判決自体に言及せず、立法経緯等を詳細に判断して移民帰化局の解釈を合理的なものであると判断している³⁴⁾。

このようにカルドナーフォンセカ判決は、審決で示された移民帰化局の解釈に対して謙譲を認めなかったのであるが、この判決に対しては、1940年代の連邦最高裁判決にみられたように、「法律問題 (questions of law)」と「法の適用の問題 (questions of law application)」とで謙譲の是非を分けて考え、前者には謙譲を行わず、後者には謙譲を行うという判断を行ったという評価がされている³⁵⁾。ただこれに対しては、スカリア裁判官も述べるように、法律問題には謙譲が行われなくなると、シェヴロン判決で問題となった「固定発生

31) *Id.* at 453 (Scalia, J., concurring in judgement).

32) *Id.* at 454 (Scalia, J., concurring in judgement).

33) *Id.* at 454-455 (Scalia, J., concurring in judgement).

34) *Id.* at 455-469 (Powell, J., dissenting).

35) Thomas W. Merrill, *Judicial Deference to Executive Judgement*, 101 Yale L. J.

源」の解釈はまさに法律問題であることから、シェヴロン判決と矛盾するとの指摘がされているところである³⁶⁾。

(4)また、シェヴロン法理の適用を認めない判例も出されている。その一つが、1990年のアダムズ＝フルーツ社対バレット判決³⁷⁾ (以下、「アダムズ判決」という。)である。アダムズ判決は次のような事件である。

アダムズ＝フルーツ社に雇用されていた出稼ぎ農作業者は、アダムズ＝フルーツ社のバンで仕事場へ行く途中に事故により負傷したため、フロリダ州労災補償法に基づき補償金を受け取っていた³⁸⁾。出稼ぎ農作業者はその後、アダムズ＝フルーツ社を相手に連邦地方裁判所に出訴したが、その際、自分の負傷はある程度、アダムズ＝フルーツ社が意図的に出稼ぎ季節農作業保護法 (Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act ; AWP) (以下、アダムズ判決を論ずる限りで「本件法律」又は「本件制定法」という。)にある自動車の安全に関する規定、及び関連する規則に意図的に違反していたことによるものであると主張していた³⁹⁾。出稼ぎ農作業者の主張によると、出稼ぎ農作業者を送迎していたバンは車両の重量を支えるのに十分なものではなく、バンの乗車人員は座席数を超えており、座席は乗客分供給されておらず、

969, 986 (1992). 1940年代の連邦最高裁判決については本論文では詳しく述べなかったが、たとえば、本論文でも簡単に取り上げた全国労働関係委員会対ハースト出版社判決 (NLRB v. Hearst Publications, 322 U. S. 111 (1944)) (拙論「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(1)－法規命令・行政規則二分論の再検討をめざして－」商学討究59巻4号113頁)は、新聞配達員が被用者に入るか否かという法の適用が問題になっており、これに対しては謙讓が認められたが、1947年のパッカード自動車会社対全国労働関係委員会判決 (Packard Motor Car Co. v. NLRB, 330 U. S. 485 (1947)) では、現場監督が団体交渉の交渉代表になるか否かは法律問題であるとして、全国労働関係委員会の審決に対して謙讓的な審査は行われなかった。Merrill, *supra*, at 986 n.69.

36) Merrill, *supra* note 35, at 986 (citing *Cardoza-Fonseca*, 480 U. S. at 455 (Scalia, J., concurring in judgement)) 『発生源』という判定法の文官の適切な意味はいかなるものかというシェヴロン判決の問題は明らかに「純粋な法律問題」であり、それゆえ連邦最高裁の区別の下では謙讓をうけることはないであろう。』。

37) *Adams Fruit Co. v. Barrett*, 494 U. S. 638 (1990).

38) *Id.* at 640.

39) *Id.* at 640.

過積載になっており、座席にはシートベルトが備え付けられておらず、アダムズ社は意図的にこのような違反を行っていたとのことであった⁴⁰⁾。そこで、出稼ぎ農作業者は、本件法律にある出訴私権に基づいて現実的損害賠償 (actual damages) と制定法上の損害賠償 (statutory damages) を求めた⁴¹⁾。アダムズ=フルーツ社は、同社の労働者の補償的救済が排他的なものであり、雇用者の被用者に対する他の全ての責任に代えて行われるものとフロリダ州の法が定めていること、そして、被用者が労災補償の給付を受け取った場合には、同じ負傷につき本件法律の下での賠償金を受けることはできないことを主張して、略式判決 (summary judgement) を求めた⁴²⁾。その際、アダムズ=フルーツ社が主張したことによると、議会が出稼ぎ労働者の出訴私権を創設する時に、州の労災補償の枠組みよりも先占したり、これを妨げたりすることを意図していなかったとのことであった⁴³⁾。特にアダムズ=フルーツ社は、本件法律が先占的なものであるという点についての議会の明示的な意見表明がないことから、連邦最高裁は労働省の規則にある、「州の労災補償法が適用され、補償が出稼ぎ農業者ないし季節農業者賠償に対して雇用者により行われる場合には、負傷や死亡の際の労災補償給付は本件法律の下での排他的な救済となる」という立場に謙譲すべきであると主張した⁴⁴⁾。この点につき、連邦最高裁はシェヴロン判決を引用しながら次のように述べた。

……当裁判所は、本件法律が州法の排他性に関する規定が先占していることについて直接言及していないことにより、シェヴロン判決の意味における制定法上の「ずれ (gap)」が生み出され、議会は労働省がそのずれを埋めることを意図していた、という原告（訳者注：アダムズ=フルーツ社）の主張を認めない。「ずれ」は、単に州が連邦

40) *Id.* at 641.

41) *Id.*

42) *Id.*

43) *Id.*

44) *Id.* at 649.

法を先占してはならないという自明の理を制定法が再度述べていないという理由からのみでは、制定法上の枠組みの中で作られない。

さらに、たとえ出訴私権を定めている本件法律の文言が曖昧であったとしても、当裁判所は1854条（訳者注：本件法律の出訴私権を定めた規定）の範囲についての労働省長官の見解に謙譲する必要はない。何となれば、連邦議会は明示的に労働省ではなく司法府を、本件制定法の下で生ずる出訴私権の裁断者として定めていたからである。シェヴロン判決の下での謙譲の前提条件は、議会による行政権の委任である。……本件法律の実施規定についてのこうした委任は、本件制定法の中で明白ではない。むしろ、連邦議会は執行府からは独立した実施枠組みを創出しており、本件制定法の下で不服のある農業従事者の権利が侵害されている場合には、不服のある農業従事者に対して連邦裁判所への直接的な請求権を与えていたのである。こうした状況の下で、本件法律の司法上実現可能な救済の範囲をめぐる曖昧さを解決するために、1854条の執行府の解釈を考慮に入れることは不適切であろう。

連邦議会は、本件法律にある自動車についての規定を実施する基準を労働省長官が定めることを求めることによって、制定法を運用する際の労働省の役割を明確に想定しており、実際に明示的に命じていた。……しかしながら、このような委任は、制定法により与えられた司法権の範囲を規制することを労働省長官に授権しているものではない。委任範囲内における行政機関の決定が謙譲を受けるものであったとはいえ、「行政機関が管轄のない分野に努めて踏み込んではいない」ことは基本である。……それゆえ、労災補償給付が利用可能な場合に本件法律違反の排他的な救済となる、という労働省長官の結論は、シェヴロン判決の謙譲を受けるものではない。⁴⁵⁾

以上のように、アダムズ＝フルーツ社判決では、判断の管轄が行政機関にで

45) *Id.* at 649-650.

はなく裁判所にある場合の行政機関の規則についてはシェヴロン法理の適用を否定しており、あくまでも委任された権限行使に基づいた行政機関の決定に対してのみシェヴロン法理が適用されることを示した⁴⁶⁾点で注目される。

(5)さらに、非立法規則の事例でスキッドモア法理を再確認した判決も出されていることも注目されるところである。その一つが、1991年の雇用機会均等委員会対アラビア・アメリカ石油会社判決（以下、「アラムコ判決」といい、「アラビア・アメリカ石油会社」を「アラムコ社」という。）⁴⁷⁾である。

アラムコ判決は、合衆国に帰化したレバノン生まれのブルランが解雇されるまでサウジアラビアでの勤務を余儀なくされたことについて、アラムコ社により人種・宗教・出身国を考慮して嫌がらせを受け解雇されたことから、雇用機会均等委員会への不服申立ての後、州法と公民権法第7章の下での救済を求めた事件である⁴⁸⁾。一審・控訴審はともにブルランの訴えを認めなかったため、ブルランと雇用機会均等委員会が裁量上訴を求め、連邦最高裁は制定法解釈という重要問題を解決するために裁量上訴を認めた⁴⁹⁾。

連邦最高裁は、雇用機会均等委員会の行った、連邦最高裁は公民権法第7章の「一貫した」解釈に謙譲し、「合衆国外のアメリカ人に対する差別に対して適用す」べきであり、この政策表明にある解釈は控訴審判決前に、当初口頭での議論の後に出された表明において正式に示されていた、という主張に対して、1976年のゼネラル電子判決を引用しながら次のように述べている⁵⁰⁾。

ゼネラル電子判決において、当裁判所は雇用機会均等委員会の指針に与えられるべき適切な謙譲について扱った。当裁判所は、議会が〔公民権法〕第7章を制定する際に雇用機会均等委員会に対して規則を公告する権限を付与していなかったと認識していることから、与えられ

46) Merrill, *supra* note 35, at 987.

47) EEOC v. Arabian American Oil Co. (ARAMCO), 499 U. S. 244 (1991).

48) *Id.* at 247.

49) *Id.*

50) *Id.* at 256-257.

る謙譲のレベルは、雇用機会均等委員会の考慮の中で明白な完全性があるか、雇用機会均等委員会の推論が有効か、雇用機会均等委員会がより早い時期の表明とより遅い時期の表明で一貫しているか、そして、雇用機会均等委員会に統制力がない場合に、雇用機会均等委員会に対して説得力を与えるこれら全ての要因があるかにかかっている、と判示した。

雇用機会均等委員会の解釈は、これらの基準に当てはまらないものである。最初の問題として、雇用機会均等委員会によって採られた立場は、準拠法制定時により近い初期に公表した立場とは矛盾している。本件問題に関する雇用機会均等委員会の初期の表明は、当該制定法が国内の適用に限られているという結論を支持していた。雇用機会均等委員会は後に当該制定法が海外に適用されることを暗に示していたが、この立場は、当該制定法可決後24年余りまで、政策指針の中で明示的に反映されたものではなかった。雇用機会均等委員会は、この変化に対して経験の中で根拠を与えていない。本件における当該制定法の雇用機会均等委員会による解釈は、それゆえ当該制定法の制定と同時期のものではなく、また当該制定法が施行されてから一貫したものではなかった。上述したように、雇用機会均等委員会の解釈は当該制定法の文言による支えも欠いていた。当裁判所が1988年の指針に対して与えられる重要性を全て割り引いているわけではない一方で、1988年の指針の説得的価値は、スキッドモア判決で示された基準により判断される場合に限られるものとなる。当裁判所は、原告の他の主張と結びつけて考えた場合であっても、雇用機会均等委員会の解釈は海外において適用しないとする推定を覆すほど十分に重みのあるものではない。⁵¹⁾

もっとも、アラムコ判決ではスカリア裁判官が補足意見を述べている⁵²⁾こ

51) *Id.* at 257-258 (citations omitted).

52) *Id.* at 259-260 (Scalia, J., concurring in judgement, citations omitted).

とに注目しなければならない。スカリア裁判官は法廷意見の判断に賛成はしたものの、次のように述べている。

私は、法廷意見が雇用機会均等委員会の見解につき、本件で問題となっている特定の点のみならず明白に一般的な問題としてシェヴロン判決の下で行政機関に通常与えられる謙譲を受けることはできない、としている部分を除いて、法廷の判断及び法廷意見に賛同する。シェヴロン判決は、雇用機会均等委員会の解釈は「説得力」から生じた力のみを持つという命題に代わって依拠されたものであり、いわゆる「立法規則」のみに対して（「説得力」とは対照的な）謙譲を付与する傾向となった時代に判示されたものである。ゼネラル電子判決の推論は、雇用機会均等委員会が謙譲を受けるというものではなく、雇用機会均等委員会の指針は、明白な規則制定権のない全ての行政機関の指針と同様立法規則とは考えられず、それゆえ謙譲を付与され得ないというものであった。

行政機関の立場のわれわれの扱いがシェヴロン判決によって統制されている時代において、「立法規則対他の活動」というギルバート判決（訳者注：ゼネラル電子判決。本補足意見中ではゼネラル電子判決のことを「ギルバート判決」と略しているが、以下、「ギルバート判決」は本論文中と同様「ゼネラル電子判決」と称する。）の区別は前時代的なものである。そして、ゼネラル電子判決が雇用機会均等委員会……は謙譲を受けることはできないと判示したということは、そうした前時代性を正しく説明したものとさえいえない。われわれは、たった3年前の……雇用機会均等委員会対商業事務用品会社判決⁵³⁾（以下、「商業事務用品会社判決」という。）でそのことを認識していた。われわれは、シェヴロン判決に引き続く事例においてよく知られた言葉ではあるが、「雇用機会均等委員会の曖昧な文言の解釈が謙譲を受けるた

53) EEOC v. Commercial Office Products Co., 486 U. S. 107 (1988).

めには合理的であることのみが必要である」と述べた。商業事務用品会社判決は、今日の判決理由では覆されておらず（あるいは言及さえされておらず）、雇用機会均等委員会に対する謙譲に関する法の状態は未だ解決されていない。

私は、これらの事例を、雇用機会均等委員会が問題となっている特定の点について謙譲を受けられると判断せず仮定することによって解決したい。しかし、謙譲は〔判断の：訳者注〕放棄ではなく、われわれに対して裁判所が通常採用する解釈原理に照らして合理的な行政機関の解釈のみを受け入れることを求めている。連邦最高裁が正確に説明する治外法権に反する推定があり、それを克服するという意思が「明示的に示されている」ならば、私の見解では、雇用機会均等委員会が行ったような制定法上の文言からの単なる含意に対して効力を与えることは合理的ではない。⁵⁴⁾

このようにスカリア裁判官は、立法規則対非立法規則の図式を「時代遅れ」のものとし、アラムコ判決で問題となったような非立法規則についても、シェヴロン判決第二段階の合理性の審査で判断すべきとしたのである。

(6)しかし他方で、非立法規則の場合でもシェヴロン法理を適用する事例が現れる⁵⁵⁾。そのうちのいくつかの判例を概観しておく。

第一は、1989年のミード社対ティリー判決(以下、「ティリー判決」という。)⁵⁶⁾である。ティリー判決では、年金給付保証公社 (Pension Benefit Guarantee Corporation ; PBGC) の意見書 (Opinion Letters) の扱いが問題となった。事

54) ARAMCO, 499 U. S. at 259-260 (Scalia, J., concurring in judgment, quoting *Commercial Office Products*, 486 U. S. at 115).

55) なお、控訴裁判所レベルでは、非立法規則の審査の際に多くの控訴裁判所がシェヴロン法理を適用していたことが指摘されている。See Robert A. Anthony, *Which Agency Interpretations Should Bind Citizens and the Courts?*, 7 Yale J. of Reg. 1, 42-43 (1990); John F. Manning, *Nonlegislative Rules*, 72 Geo. Wash. L. Rev. 893, 937 n.215 (2004).

56) Mead Corporation v. Tilley, 490 U. S. 714 (1989).

実の概要は次の通りである。

1974年被用者退職所得保証法 (Employee Retirement Income Security Act of 1974; ERISA) (以下、この判決を扱うに限り「本件法律」という。) は、個人の年金制度によって提供される給付の保証をすべく、労働省内に年金給付保証公社を創設し⁵⁷⁾、年金給付保証公社は、認定された年金給付制度によって提供された一定の剥奪することのできない給付を保証する⁵⁸⁾、と規定していた⁵⁹⁾。そして、雇用者が自主的に確定給付保証制度 (defined benefit plan) を終了させる際には、当該制度に給付の特例があるにかかわらず、生じた給付額全額が給付される⁶⁰⁾とされており⁶¹⁾、年金制度の資産はまず年金保証給付公社により保証された剥奪不能な給付に、次に「当該年金制度の下で剥奪不能な他の全ての給付」に、最後に「当該年金制度の下での他の全ての給付」に配分するという枠組みにしたがって年金加入者に配分される (被用者退職所得保障法4044条 a 項⁶²⁾)⁶³⁾。被告であるティリーはミード社で勤務しており、一企業の確定給付保証制度であるミード社退職給付制度によりカバーされていた⁶⁴⁾が、この制度の下では、給付には65歳で支払い可能な通常の退職給付と、55歳で受け取る早期退職給付 (5%減額) があり、補助又は減額されない早期退職給付は、勤続30年以上で62歳時に退職することを選択した者が受け取ることができる⁶⁵⁾、とされていた。ミード社がこの年金制度を終了させた時、勤続30年以上で62歳未満のティリーらは、65歳で退職したならば受け取ることができるであろう通常の退職給付の現在価値と等しい額の支払いを受けたが、ミード社が年金制度の資産を年金制度加入者に配分し終えた時、年金制度基金

57) 29 U. S. C. § 1302.

58) 29 U. S. C. § 1322.

59) *Tilley*, 490 U. S. at 717.

60) 26 U. S. C. § 411 (d) (3).

61) *Tilley*, 490 U. S. at 717.

62) 29 U. S. C. § 4044(a).

63) *Tilley*, 490 U. S. at 717-718.

64) *Id.* at 719.

65) *Id.*

に多額の残額があった。そこでティリーらは、減額していない早期退職給付の現在価値を支払わなかったことは被用者退職所得保障法に違反するとして出訴した。その中でティリーらは、偶然に生ずる早期退職給付はたとえ生じなかったとしても「当該年金制度の下での給付」にあたりと主張した。これに対して連邦最高裁は、年金給付保証公社の考え方によると、「本件法律4044条 a 項は、付加的な給付の権利を創設するものではなく、「単に確定給付保証制度の条件の下で既に得られ、ないしは本件法律の他の規定による終了時に求められる利益を順に配分することを定めているのみである」が、これは年金給付保証公社の意見書にあることを指摘した⁶⁶⁾。その上でシェヴロン判決を引用し、シェヴロン法理に従って判断を行い、ティリーの主張を認めなかった。

第二は、1995年のノース・カロライナ州ネイションズ銀行対変額年金生命保険会社（以下、「ネイションズ銀行判決」という。）⁶⁷⁾である。事実の概要は次の通りである。

ネイションズ銀行とその委託売買を行う子会社は、委託売買を行う子会社が年金 (annuities) 販売の代理人として活動を行うことに係る許可を通貨検査官 (Comptroller of the Currency) から得ることを申請したところ⁶⁸⁾、通貨検査官は、連邦免許銀行 (national banks) は「銀行業」の中で年金を委託売買する権限を有すること、5,000人未満の町での銀行による保険販売を規定した州立銀行法に抵触せず、年金は「保険 (insurance)」ではないとしたことから、その申請を認めた⁶⁹⁾。これに対して、変額年金生命保険会社がこの決定に対して宣言的差止命令による救済を求めた⁷⁰⁾。ここで、通貨検査官の許可

66) *Id.* at 722 (citing PBGC Opinion Letters Nos. 87-11 (Oct. 22, 1987); 86-5 (Mar. 6, 1986); 86-1 (Jan. 15, 1986).

67) *NationsBank of North Carolina v. Variable Annuity Life Insurance Co.*, 513 U. S. 251 (1995). なお、ネイションズ銀行判決について触れた邦語文献として、高橋正人・前掲論文注18)・175頁以下を挙げておく。

68) *NationsBank*, 513 U. S. at 254.

69) *Id.* at 255.

70) *Id.*

が解釈規則である通貨検査官書簡 (Comptroller's Letter) に基づいて行われていたことが問題となったが、連邦最高裁は、単に次のように述べるだけで、通貨検査官書簡によってなされた解釈に対してシェヴロン法理を適用したのである。

現在よく知られた形式の下において、われわれが専門家である行政官の制定法に関する説明に直面した場合には、われわれはまず「議会の意思が争点となっている問題」について「明らかで」あるか否かを検討することとなる。⁷¹⁾

以上概観したティリー判決やネイションズ銀行判決では、年金給付保証公社の意見書や通貨検査官書簡という、非立法規則たる解釈規則に対してもシェヴロン法理が適用されうることを特に躊躇することなく認めた点に特徴がある⁷²⁾。ただ一方で、非立法規則に対してシェヴロン法理を適用することに若干の躊躇がみられる判例もある。その例として、1995年のレノ対コライ判決⁷³⁾ (以下、「コライ判決」という。) を挙げておく。この判決では、監獄局 (Bureau of Prisons ; BOP) の内部的指針 (internal agency guideline) の扱いが問題となった。事実関係は次の通りである。

法律上、被告人は通常「拘禁期間の服役に向けて、刑が開始する前に正式の留置 (official detention) により過ごした時間につき、保釈 (credit) を与えられなければならない」と規定されており⁷⁴⁾、被告の連邦法による刑が開始する前に、連邦治安判事は1984年保釈改革法 (Bail Reform Act of 1984) による保釈に基づき釈放し、地域処遇センター (community treatment center) に監禁されるよう、被告人に命じていた⁷⁵⁾。ここで問題になるのが、被告人

71) *Id.* at 257

72) Thomas W. Merrill and Kristin E. Hickman, *Chevron's Domain*, 89 *Geo. L. J.* 833, 842 (2001) (連邦最高裁は、審決やよりインフォーマルな決定の文脈で示された行政機関の解釈に対して、何度も特にコメントすることなくシェヴロン判決を適用してきた。).

73) *Reno v. Koray*, 515 U. S. 50 (1995).

74) 18 U. S. C. § 3585 (b).

75) *Koray*, 515 U. S. at 52.

が「正式の留置場」にいたことから、地域処遇センターで過ごした時間につき、この法律の下で刑の保釈を受けることができるかである⁷⁶⁾。連邦最高裁は、このような被告人は保釈を受けることができないと判示したが、その際、監獄局の解釈について次のように述べた。

監獄局は……同様に〔当該法律の〕「正式の留置」という文言について、……「留置命令」の下で被告人が過ごした時間について保釈を求めると解釈してきたのであって、要件がたとえ厳しかったとしても……「釈放命令 (release order)」の下で過ごした時間について保釈を求めると解釈していない。われわれが説明してきたように、監獄局の解釈は当該法律の「正式の留置」という文言につき最も自然で合理的な読み方である。監獄局の解釈が「公開の告知・コメントを伴う厳格なAPAに服する公布された規則」ではなく、「施策説明 (Program Statement)」という内部的な行政機関の指針においてのみ現れていることは確かである。……しかし、監獄局の内部的な行政機関の指針は、告知コメントを必要としない「解釈規則」と同種のものであり、なお何らかの謙讓 (some deference) を受けるものである。……何となれば、内部的な行政機関の指針は「制定法の許容された解釈」であるからである。……⁷⁷⁾

このように、非立法規則についてもシェヴロン法理を適用することに対しては批判もされている。例えばアンソニー教授は、非立法規則については、シェヴロン法理の第二段階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⁷⁸⁾。すなわちアンソニー教授によると、非立法規則の形式で示された解釈

76) *Id.*

77) *Id.* 61 (citing 2 F. 3d at 362, *Shalala v. Guernsey Memorial Hospital*, 514 U. S. 87, 99 (1995), and *Chevron v. NRDC*, 467 U. S. 837, 843 (1984)). なお、傍点筆者。

78) Anthony, *supra* note 55, at 56 (「審査裁判所が〔解釈規則や政策表明のような〕形式で正式に (authoritatively) 解釈する権限を委任していることを認定してこなかった場合、適切なアプローチはシェヴロン判決の第2段階によるものではなく、スキッドモア判決によるものである。」)。

は日常受け入れるという慣行が生まれることにより初めて非立法規則に対して法的効力が付与されるのであり、議会の委任のない非立法規則にはシェヴロン法理が適用されることはない⁷⁹⁾。コライ判決にある「何らかの謙譲」という場合にどの程度の謙譲を意味するかは不明であるが、非立法規則に対してシェヴロン法理を適用することに対する批判を考慮している可能性はあると思われる⁸⁰⁾。

(7)ただ、シェヴロン法理の適用範囲が広がる一方で、特に立法規則についてシェヴロン法理の適用範囲に修正を加える判例も現れ出した。

第一は、1999年の合衆国対ハガーアパレル社判決⁸¹⁾（以下、「ハガーアパレル判決」という。）である。ハガーアパレル判決では、一定の輸入品の関税分類に関する規則が国際貿易裁判所で提起された関税還付訴訟において裁判所による謙譲を受けるか否かが問題となった。事実関係は次の通りである。

合衆国調整関税表（Harmonized Tariff Schedule of the United States）9802.00.80⁸²⁾は、関税の一部免除を受けられるものとして、外国において全部又は合衆国製の一部の部品で組み立てられた物品のうち、組立（fabrication）や組立に付随する作業、たとえば洗浄、注油、塗装以外によって価値や状態が外国において向上していないものを挙げており、この制定法を解釈する規則において次のように規定していた⁸³⁾。

組立以外の重要な工程、作業、処理のうち、主な目的が組立、仕上げ、部品の物理的・化学的加工にあり、あるいは製品の実質的な変質を起すか否かを問わず、組立工程に関係しないものは、組立に付随したも

79) *Id.* at 57.

80) たとえば、アンソニーが引用している控訴審判決では、「何らかの謙譲及び重み」という言葉が使われている。*Id.* at 56 (citing *AFL-CIO v. Donovan*, 757 F. 2d 330, 341-342 (D. C. Cir. 1985)).

81) *United States v. Haggart Apparel Co.*, 526 U. S. 380 (1999). ハガーアパレル判決について触れた邦語文献として、たとえば正木宏長・前掲論文注18)・56頁がある。

82) 19 U. S. C. § 1202.

83) 19 CFR § 10.16 (c) (1998).

のとはみなされず、このような物品の関税一部免除規定は適用されない。次に掲げるものが、組立に付随するとは考えられない作業の例である。……

(4)新しい性質のものにするための部品や組み立てられた物品の化学的処理。例えば、布地の撥水加工 (showerproofing), 形状記憶加工 (permapressing), 防縮加工 (sanforizing), 染色加工 (dying), 脱色加工 (bleaching)。

被告であるハガーアパレル社は、本件規則にシェヴロン法理は適用されないと主張したが、その際、①本件規則の適用は税関職員自身に限定されており、本件規則は国際貿易裁判所における輸入者の還付裁判を統制するものではないこと⁸⁴⁾、②たとえ財務省が本件規則が還付訴訟の決定に影響することを意図していたとしても、国際貿易裁判所は、行政機関の発する規則に対して行う通常の謙譲を与えることなしに関税についての制定法を解釈する権限を付与されていること⁸⁵⁾を主張した。

これに対して連邦最高裁は、まず①の主張について、制定法の枠組みは本件規則の効力や効果について、被告が主張しているような限定的な考え方を支持していないと判断した⁸⁶⁾。というのも、連邦最高裁によると、税関は第一次的に関税表の適切な規定の下に輸入品の分類を行うこととなっており⁸⁷⁾、財務省長官は税関長に対して、財務省長官の同意の下に一般に適用可能な規則を発する権限を委任してきた⁸⁸⁾からである。また被告は、財務省長官に対して「すべての通関地」向けに分類の規則を制定するよう一定の命令が行われていたことに依拠し、制定法は国内の現場の税関職員が同一で一貫した枠組みに沿って商品を分類する以上のことは行わないような規則の制定を認めており、このよ

84) *Haggar Apparel*, 526 U. S., at 386-387.

85) *Id.* at 387.

86) *Id.*

87) *Id.*

88) *Id.* at 387-388.

うな制定法の下に発せられた規則は輸入者の権利に対して影響を及ぼさないと主張したが、この点も連邦最高裁は認めなかった⁸⁹⁾。連邦最高裁は、問題となっている文言は、分類の決定が商品の輸入する港において決定されなければならないという単純な事実によって説明されており、連邦議会がすべての通関地の税関職員が統一的な決定を行うことを保障することにのみ関心を持ち、商品が国に入り司法手続が始まった時には統一性に関心を持っていないとは考えていないとした⁹⁰⁾。その上で、行政機関がその吏員や職員に対して公衆を拘束することを意図せずの一つの形式ないし別の形式で指導や法的意見を付与することはあり得ることであり、一般的なことでさえある⁹¹⁾が、本件での制定法の規則への委任は、このような形に限定されたものではないと指摘し⁹²⁾、他の政府と被規制団体間の法的関係を定めるのに役立つ他の規則と同様、税関規則は輸入者の少なくとも部分的に権利や義務を明確にするために議会により認められたものであると判示した⁹³⁾。また、規則において、「以下の定義及び規則は、一般人に対して合衆国関税局が関係する制定法の文言に付与している解釈を知らせるため、そして、一部関税が免除とされる商品に対する関税をあらゆる通関地で公平に、統一的に賦課することを確実にするために公布され⁹⁴⁾、「これらの規則のいずれもが、輸入者他の法的権利を規則に含まれる問題についての司法審査に限定することを意図されているものではない⁹⁵⁾と定められていることによっても、通常のシェヴロン法理を置き換えるに十分なものではないとした⁹⁶⁾。さらに、規則の公告前に告知コメントによる規則制定の手続を行政機関が用いていることから、これら規則が司法による謙譲を受けるこ

89) *Id.* at 388.

90) *Id.*

91) *Id.* (cf. *Crandon v. United States*, 494 U. S. 152, 177 (1990) (Scalia, J., concurring in judgement)).

92) *Id.* at 388.

93) *Id.*

94) 19 CFR § 10.11 (a) (1998).

95) *Id.*

96) *Haggard Apparel*, 526 U. S., at 389.

とを意図されていないという主張は、現代の一般的な行政慣行から十分に離脱するものを伴っていることも指摘した⁹⁷⁾。

次に②の主張に関して、被告はさらに、法律上国際貿易裁判所は初審的審査を行うとされているのであって、このことと行政機関の規則に謙譲することは矛盾すると主張した⁹⁸⁾が、この点について次のように述べた。

有効な規則は、法的規範を生み出す。裁判所は、法を新しく認定された事実に対して適用する一方で、有効な規則に対して適切な効果をも付与しうる。それは、第一審において審理を行った裁判所のいずれもが、自らの解釈を統制している制定法や規則、司法府の先例と一致させるのと同様のことである。連邦議会は、裁判所に対して行政機関の見解に謙譲するよう命ずることを選択することはなかったであろう。……初審的手続は、法の創設を前提とするものである。ここでの問題は、規則が統制している法の一部か否かである。裁判所が事実決定を行い事実決定を法に適用する権限、すなわち初審的審査の権限を減じることなしに、規則に対して謙譲は与えられるものである。⁹⁹⁾

その上で、シェヴロン法理の第一段階で当該制定法が曖昧なものであるとし¹⁰⁰⁾、第二段階については控訴裁判所が検討していなかった¹⁰¹⁾ことから、控訴裁判所に差し戻した¹⁰²⁾。

このようにハガーアパレル判決は、たとえ制定法が裁判所に対して初審的審査を行うことを求めていたとしても、そのような中で出された規則はシェヴロン法理により裁判所が謙譲を行うべきか否かを判断されうることを明らかにした判決であり、シェヴロン法理を行政機関の規則の司法審査における「通常の

97) *Id.* at 390.

98) *Id.* at 390-391 (citing 28 U. S. C. § 2638, § 2640 (a) and § 2643).

99) *Id.* at 391.

100) *Id.* at 393.

101) *Id.* at 394-395.

102) *Id.* at 395.

ルール」及び「慣習的な枠組み」とした点に意義があると評されている¹⁰³⁾。

第二は、2000年の食品医薬品局対ブラウン&ウィリアムソン煙草会社判決¹⁰⁴⁾（以下、「ブラウン&ウィリアムソン判決」という。）である。ブラウン&ウィリアムソン煙草会社判決は次のような事例である。

1996年、食品医薬品局は、ニコチンが「薬物 (drug)」であり、煙草及び無煙煙草が「薬物吸引装置 (drug delivery devices)」であり、食品医薬品化粧品に関する法律 (Food, Drug, and Cosmetic Act; FDCA) の下で煙草製品を通常取引されているものとして規制する管轄権を持つと判断し¹⁰⁵⁾、この権限に基づいて、煙草製品の販売促進、ラベル、青少年の入手について定めた規則（以下、ブラウン&ウィリアムソン判決を論ずる限りで「本件規則」という。）を定めた¹⁰⁶⁾。なお、本件規則はパブリックコメントの手続を経ている¹⁰⁷⁾ことから立法規則である。原告である煙草製造業者、販売業者、広告業者の団体は、食品医薬品局には煙草製品を通常取引されているものとして規制する管轄権はなく、本件規則は食品医薬品局の権限の範囲を逸脱している¹⁰⁸⁾として、

103) Claire R. Kelly & Patrick C. Reed, *Once More Unto the Breach: Reconciling Chevron Analysis and De Novo Judicial Review after United States v. Haggard Apparel Company*, 49 A. U. L. Rev. 1167, 1185 (2000)（「連邦最高裁判所は、ハガーアパレル判決に対して、シェヴロン判決の分析が行政機関の規則に対する司法審査の際の「通常のルール」であり「慣習的な枠組み」であるという前提からアプローチした。」）。

104) Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U. S. 120 (2000). なお、この判決について触れた邦語文献に、藤倉皓一郎「薬物を体内へ取り込む用具として煙草を規制する権限」ジュリスト1183号195頁（2000年）、稲葉治久「Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp. - 米食品医薬品局 (Food and Drug Administration, 以下, FDA という) には、食品医薬品化粧品法 (Food and Drug, and Cosmetic Act, 以下, FDCA という) のもとで、タバコ製品の販売や広告を規制する管轄権はないとした事例」[2001-1]アメリカ法254頁（2001年）、筑紫圭一・前掲論文注18)・47及び54頁がある。

105) *Brown & Williamson*, 529 U. S. at 127.

106) *Id.* at 128.

107) *Id.* at 126.

108) 食品医薬品化粧品に関する法律は360j 条 e 項において、器具に有毒な効果のある可能性があるか、器具の利用に必要な付随的な制約があることから、食品医薬品局が器具の安全性や効果を合理的に保証する手段が他にないと判断する場合には、

本件規則につき略式判決を求めた¹⁰⁹⁾。

連邦最高裁は、まず入口問題として、食品医薬品局が煙草製品を規制する権限を有するとの主張を分析する際の適切な分析枠組みがあるとした上で、本件が行政機関の行う制定法解釈に関するものであることから、この判決の分析はシェヴロン判決によって統制される、とした¹¹⁰⁾。そして、シェヴロン法理の第一段階につき、「われわれはここでの問題に対して連邦議会が直接に述べており、食品医薬品局は煙草製品規制の管轄権を与えなかった、と認定した」¹¹¹⁾と述べた。この限りで連邦最高裁は、管轄権の有無の問題もシェヴロン法理の第一段階の問題として処理しているが、さらに次のように述べてシェヴロン法理の適用の有無の問題についても触れた上で、連邦議会の意図について判断した。

……連邦議会が直接に争点となっているまさにその問題について直接に述べてきたかについての当裁判所の吟味は、少なくとも何らかの手法で、現在ある問題の性質によって形成される。行政機関の運用する制定法の解釈に対するシェヴロン判決下の謙譲は、制定法の曖昧さにより議会から行政機関に対する制定法のずれを埋めることの暗黙の委任が形成されているという理論に基づいている。しかしながら、通常でない場合には、連邦議会がこのような暗黙の委任を意図していたと結論づける前に躊躇して当然であろう。

本件は通常の事例とは言い難い。1914年以來の食品医薬品局の連邦議会に対する説明とは逆に、食品医薬品局は今ではアメリカ経済の重要な部分を構成する産業を規制する管轄権を主張してきた。実際、食品医薬品局は次のように主張している。すなわち、煙草製品が「合理

食品医薬品局は規則の中で定めうる他の条件に基づいて当該器具の販売や配布、使用を制限することを求めることができると定めていた。 *Id.* at 129 (citing 21 U. S. C. § 360j (e)).

109) *Brown & Williamson*, 529 U. S. at 129.

110) *Id.* at 132.

111) *Id.* at 133.

的な安全性の保証」を行っていないと食品医薬品局が判断するならば、煙草や煙のでない煙草を全体的に禁止する権限を持つことになろう、と。……煙草は、アメリカの歴史や社会において独自の地位を占めていることから、独自の政策の歴史を有している。連邦議会は、良かれ悪かれ、煙草製品につき明確な規制枠組みを作り、煙草に対する管轄権を食品医薬品局に付与しようとする提案をはっきりと拒否し、繰り返しいかなる行政機関もこの分野での重要な政策決定権限を行使しないようにしてきた。こうした歴史や食品医薬品局が主張してきた権限の範囲を考えれば、われわれは行政機関の広範な制定法の解釈ではなく、食品医薬品局に対してこうした権限を否定するとする連邦議会の一貫した判断に対して謙譲せざるを得ない。¹¹²⁾

このように、ブラウン&ウィリアムソン判決は立法規則が問題となった事例であり、通常はそのような規則を審査する際にはシェヴロン法理が適用されるが、管轄のような重大な問題の場合にはシェヴロン法理が適用されない場合もあることを明らかにした点で注目される¹¹³⁾。ただ、この点に対しては、たとえばサンステインがかねてから曖昧であると批判している¹¹⁴⁾。サンステインによると、本判決の引用する、連邦議会は主要な問題に焦点を当て答える傾向にあるが、他方で隙間問題については、制定法の日々の運用の中で答えるようにしておくべきというブライヤー裁判官の見解¹¹⁵⁾には正当性がなく、管轄の問題はシェヴロン法理の第一段階で解決すべきであるとする¹¹⁶⁾。また、当の

112) *Id.* at 159-160 (citations omitted).

113) もっとも、ブラウン&ウィリアムソン判決より前にも既に紹介したアダムズ判決においても、管轄についての行政機関に対する謙譲は許されない旨の判示がなされていた点に留意すべきであろう。 *Adams Fruit*, 494 U. S. at 649; *see also supra* note 37-45.

114) Sunstein, *supra* note 1 at 243; *see also* Sunstein, *Law and Administration after Chevron*, 90 Colum. L. Rev. 2071, 2097-2100 (1990).

115) Stephen Breyer, *Judicial Review of Questions of Law and Policy*, 38 Admin. L. Rev. 363, 370 (1986).

116) Sunstein, *supra* note 1 at 243.

ブライヤー裁判官からも反対意見が出され、この反対意見にはスティーヴンズ裁判官・スーター裁判官・ギンズバーグ裁判官が参加している¹¹⁷⁾。ブライヤー裁判官は、法廷意見の管轄の議論を否定し、シェヴロン判決の第二段階の審査を用いて本件規則を合理的なものとしたのである。

(8)他方非立法規則の事例では、ネイションズ銀行判決以降もスキッドモア判決に触れる判決は少なくない。その一つが、1998年のブラッグトン対アボット判決¹¹⁸⁾ (以下、「ブラッグトン判決」という。) である。ブラッグトン判決は次のような事件である。

HIV に感染していたアボットは、ブラッグトンの営む歯科医院へ行き、患者記録用紙で HIV に感染している旨示したが、ブラッグトンは HIV に感染している患者の虫歯治療は行わないという方針をアボットに伝え、追加料金なしで病院で治療を行うよう申し出た。しかし、アボットはこれを断り、アメリカ障害者法 (Americans with Disability Act ; ADA) 302条で「全ての者は、……あらゆる公的収容施設 (public accomodation) の……役務……を全てそして安定的に (equal) 受ける際に、このような施設の運営者によって差別されないものと」し¹¹⁹⁾、「本項にあるいずれの場合も、ある者が他者の健康や安全に直接的な危害を与える場合に、団体はその者がその団体の商品、設備、特権、便益、施設に関与し、又はそこから利益を得ることを求め得ない」¹²⁰⁾と規定されていることから、訴訟を提起した¹²¹⁾。本件で問題となったのは、アボットの HIV 感染がアメリカ障害者法上の障害¹²²⁾に当たるか否かであり、連邦最高裁は様々な観点から判断して、アボットの HIV 感染は障害であると結論

117) See *Brown & Williamson*, 529 U. S. at 161-192 (Breyer, J., dissenting).

118) *Bragton v. Abbott*, 524 U. S. 624 (1988).

119) 42 U. S. C. § 12182 (a).

120) 42 U. S. C. § 12182 (b) (3).

121) See *Bragton*, 524 U. S., at 628-9.

122) なお、アメリカ障害者法は、「障害」の定義について次のように定めている。
42 U. S. C. 12102 (2).

(A) 個人の主要な生命活動の一又はそれ以上の活動に対して実質的に制約を課す身体的精神的障害があること。

づけている¹²³⁾が、その一つの理由として、行政機関の解釈と一貫していることを挙げている¹²⁴⁾。この行政機関の解釈として、司法省法律顧問室 (Office of Legal Counsel; OLC) の発した1988年の意見¹²⁵⁾と、司法省の規則等¹²⁶⁾を挙げているが、特に前者については次のように述べ、シェヴロン法理ではなくスキッドモア法理で判断すべきことを示している点で注目される。

リハビリテーション法¹²⁷⁾の下で問題を考える全ての行政機関は、自覚症状のない者にかかる制定法の適用範囲を認定していた。リハビリテーションを運用する責任は、単一の行政機関に対して委任されているものではなく、当裁判所は、こうしたことによりシェヴロン判決の下での行政機関の解釈に対する謙譲を行うことになるかについて吟味するために手間取る必要はない。制定法を実施する行政機関の十分に合理的な見解が、「裁判所や訴訟当事者が適切に指針としうるような一連の経験や詳しい情報に基づいた判断となっている」ことを述べれば十分である。¹²⁸⁾

(B) このような障碍の記録があること。

(C) このような障碍があると見なされること。

Bragton, s24 U. S., at 630.

123) *See id.* at 630-647.

124) *See id.* at 647.

125) 司法省法律顧問室の1988年の意見は、リハビリテーション法はあらゆる適用される施策において症状のある HIV 感染者と自覚症状のない HIV 感染者を差別から保護していると結論づけている。*Id.* at 642 (citing Application of Section 504 of the Rehabilitation Act to HIV-Infected Individuals, 12 Op. Off. Legal Counsel 264, 264-265 (Sept. 27, 1988)).

126) 判例文中に挙げられているのは、司法省規則の他、司法省によって出されるアメリカ障害者法12206条に基づいて発せられる技術的援助のマニュアル (technical assistance manual), 雇用機会均等委員会による技術的援助のマニュアル, 雇用機会均等委員会による解釈マニュアルである。*See id.* at 646-647.

127) アメリカ障害者法上の「障碍」の定義は、1973年リハビリテーション法にある「障碍を持った者 (handicapped individuals)」の定義からほぼ得られる (*See Bragton*, 524 U. S., at 631.) ことから、この引用部分はリハビリテーション法について検討されている。

128) *Id.* at 642 (citing *Skidmore*, 323 U. S., at 139-140).

これに対して、後者については、次のように述べてシェヴロン法理の適用を認めている。

当裁判所の結論はさらに、アメリカ障害者法第3章の公的収容施設の規定を実施する司法省によって公告された行政上の指針によって補強される。行政機関は連邦議会により実施規則の公告（アメリカ障害者法12186条b項）、適用される個人の責任を説明するという専門的な援助を行うこと（同法12206条c項）、アメリカ障害者法第3章を裁判所で強行すること（同法12188条b項）を命じられていることから、司法省の見解は謙譲を受けることができる。¹²⁹⁾

以上のように、ブラッグトン判決は、特に複数の行政機関に責任がある場合に出された行政機関の見解についてはスキッドモア法理で十分対応できることを示し、謙譲の判断の枠組みにシェヴロン法理とスキッドモア法理があることを明らかにした点では意義があったといえるであろう。しかし、ブラッグトン判決は、スキッドモア法理が適用される場合にシェヴロン法理が適用されるか否かについては判断しておらず¹³⁰⁾、スキッドモア法理とシェヴロン法理の関係について、はっきりしていなかったようである。

4 小 括

以上述べたように、シェヴロン判決はもともと特に重要視されていなかったが、文理主義者であるスカリア裁判官が連邦裁判所の裁判官となって以降、シェヴロン判決が注目されだした。そして1990年代になると、立法規則に対してはシェヴロン法理による審査が行われることが一般的になり、非立法規則に対してもシェヴロン法理による審査が行われる判例が出現するようになった。

もっとも、特に立法規則においてシェヴロン法理による審査が行われること

129) *Id.* at 646 (citing *Chevron*, 467 U. S., at 844).

130) Merrill & Hickman, *supra* note 72, at 858 (「アラムコ判決やブラッグトン判決に加えて、他のシェヴロン判決後の判決もスキッドモア判決が生き残る余地のある法理であり続けることを示している」)。

が一般化されることにより、直ちに行政機関による制定法解釈が従前よりも裁判所による謙譲を受けるようになったということはできないようである。特に、管轄の問題や法律問題ないし主要な問題 (major questions) を扱った立法規則については、シェヴロン法理自体が適用されない判例も出現してきた。また、非立法規則に対する審査においては、スキッドモア法理が用いられる判例も見られるようになっている。ただ、シェヴロン法理とスキッドモア法理の関係についてはなお明確ではない。次章では、シェヴロン法理とスキッドモア法理の関係が明らかにされたといわれるクリステンセン判決とミード判決を概観し、その後の展開について論じたい。