

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 —

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

1 規則制定 (rulemaking)

2 審決 (adjudication)

第2章 クリステンセン判決及びミード判決前の行政機関の
制定法解釈に対する謙譲法理

第1節 スキッドモア法理

1 スキッドモア判決

2 スキッドモア法理の位置づけと問題点

3 立法規則の場合の適用状況

4 非立法規則の場合の適用状況

5 小 括

第2節 シェヴロン法理

1 シェヴロン判決

2 シェヴロン判決の位置づけと問題点 (以上本号)

3 シェヴロン判決以降の展開

4 小 括

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

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

はじめに

アメリカ合衆国では、1984年のシェヴロン社対天然資源保護団体判決（以下、「シェヴロン判決」とし、シェヴロン判決の法理を「シェヴロン法理」という。）¹⁾において、行政機関による制定法解釈を示す規則（rules and regulations）について、いわゆる行政解釈に対する謙讓の原則が打ち出されたことが、既にわが国でも広く紹介されている²⁾。このシェヴロン判決は、「反マーベリー判決³⁾的な」判決とされることがあったり⁴⁾、「分水嶺となる判決」と評価されたりする⁵⁾など、その後の下級裁判所の判決や論者に大きな影響を与えてきた。

しかし、2000年に、労働省の見解書（opinion letter）に対してシェヴロン判決的な謙讓は適用されず、別のタイプの謙讓（スキッドモア対スウィフト社判決⁶⁾（以下、「スキッドモア判決」という。）的な謙讓）が適用される可能性

1) Chevron, U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837 (1984).

2) たとえば、竹中勲「規則制定の司法審査の基準」判例タイムズ564号73頁（1985年）、紙野健二「アメリカにおける謙讓的司法審査理論の構造」大阪経済法科大学法学研究所紀要15号79頁（1992年）、同「アメリカにおける謙讓的司法審査理論の展開(1)・(2)」大阪経済法科大学法学論集28号17頁・29号135頁（1992年）、常岡孝好「解釈規則（interpretive rules）について」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革・上巻』（有斐閣、2001年）511頁、黒川哲志『環境行政の法理と手法』（成文堂・2004年）239～264頁、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——Chevron原則の意義とその運用——（上）・（下・完）」上智法学論集48巻1号113頁・48巻2号39頁（2004～2005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25号91頁（2005年）を挙げておく。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249頁（2003年）も参照されたい。

3) Marbury v. Madison, 5 U. S. (1 Cranch) 137 (1803).

4) Cass R. Sunstein, *Law and Administration After Chevron*, 90 Colum. L. Rev. 2071, 2075 (1990); Thomas W. Merrill, *Judicial Deference to Executive Precedent*, 101 Yale L. J. 969, 969 (1992).

5) Kenneth W. Starr, *Judicial Review in the Post-Chevron Era*, 3 Yale J. on Reg. 283, 307 (1986).

6) Skidmore v. Swift & Co., 323 U. S. 134 (1944). なお、スキッドモア判決について

があるとしたクリステンセン対ハリス・カウンティ判決（以下、「クリステンセン判決」という。）が出され⁷⁾、また、2001年に、税関の解釈回答書（ruling letter）に対して、シェヴロン判決的な謙譲ではなく、やはりスキッドモア判決的な謙譲が適用されるとした合衆国対ミード社判決（以下、「ミード判決」という。）⁸⁾が出されて以降、シェヴロン法理の位置づけをめぐり、さらに様々な議論が展開されている状況にある⁹⁾。すなわち、これらの判決は、シェヴロン判決が明確にしていなかった行政機関の制定法解釈のいかなる発現形態に対してシェヴロン法理が適用されるかという問題に対して、シェヴロン法理が適用されないものがあることを明言し、そもそもある行政機関の制定法解釈に対してシェヴロン法理が適用されるか否かという、いわば「シェヴロン法理の第0段階（*Chevron step zero*）」¹⁰⁾といわれる問題を惹起させたのである。特に、2001年のミード判決において、わが国では「行政規則」に分類される税関の解釈回答書に対して、スキッドモア判決的な謙譲ではあるものの謙譲が行われたことは、わが国行政法が従来行政立法を法規命令と行政規則に分けた上で、行

既に取り上げている邦語文献として、常岡孝好・前掲論文注2・536～538頁、筑紫圭一・前掲論文注2（上）・118頁、高橋正人・前掲論文注2・174頁を挙げておく。

7) *Christensen v. Harris County*, 529 U. S. 576 (2000). なお、クリステンセン判決では、意見書にある制定法解釈には説得力がないため、意見書に対するスキッドモア判決的な謙譲は行われないとされた。

8) *United States v. Mead Corp.*, 533 U. S. 218 (2001). なお、ミード判決では、スキッドモア判決的な謙譲が当てはまるか否かについて更なる審査を尽くすため下級裁判所に差し戻された。

9) たとえば、ミード判決の翌年に出された 54 *Admin. L. Rev.* 699-834 (2002) では、ミード判決をめぐりシンポジウムが行われている。また、以下の論文も参照せよ。Lisa Schultz Bressman, *How Mead Has Muddled Judicial Review of Agency Action*, 58 *Vand. L. Rev.* 1443 (2005); Amy J. Wildermuth, *Solving the Puzzle of Mead and Christensen: What would Justice Stevens Do?*, 74 *Fordham L. Rev.* 1877 (2006).

10) Thomas W. Merrill & Kristin E. Hickman, *Chevron's Domain*, 89 *Geo. L. J.* 833, 836 (2001); see also Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 *Va. L. Rev.* 187, 191 (2006). サンステイン教授は、従来問題となっていたシェヴロン判決の第1段階・第2段階は、近年では最も重要な問題とはなっていないと指摘される。Sunstein, *supra*, at 191.

政規則の外部的効力を原則として認めてこなかったことから考えると、非常に興味深いことのように思われる¹¹⁾。

本稿では、わが国における伝統的な法規命令・行政規則二分論の再検討を視野に入れて、アメリカ合衆国において様々な行政立法の形で現れる行政機関による制定法解釈の司法審査の動向についてみてゆきたい。第1章で、アメリカ

11) 法規命令・行政規則二分論について検討した最近の文献に、野口貴公美『行政立法手続の研究～米国行政法からの示唆～』（日本評論社、2008年）第4章「学説における行政立法（手続）論——行政手続法の制定前にさかのぼって」（166頁以下）がある。野口氏は、行政立法を法規命令と行政規則に分けるいわゆる伝統的二分論は、「従来の整理には収まりきれない行政立法（とりわけ行政規則）が実務において多用されたこと、そしてその結果として、司法審査の場面において従来の二分論を用いては整理しきれない（適切な審査方法を導き出せない）状況が生じたこと」から再検討が促されていることを指摘した上で、特に法的統制（とりわけ司法審査）の対象としての行政立法の整理を試みることの有用性を強調している。また野口氏は、行政立法の司法審査を考える際に、当該行政立法の裁判規範性にかかわる審査と行政立法に基づいて行われた行政決定の適法性の審査に分けて考えるべきこと、従来前者の審査が後者の議論の一部としてとりわけ行政処分の裁量審査の議論の中に吸収されてきたきらいがあったことを指摘しており、行政立法の裁判規範性の検討が重要であることを述べられている。野口貴公美「行政立法——『裁判規範性』に関する一分析」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）25頁以下参照。

特に通達が多用されている租税法の分野では、通達の内容の検討がほとんど行われないままに、通達の裁判規範性を前提とした上で通達に追随した判例がしばしばみられることが大いに問題であると思われる。平岡教授は、こうした現象を「通達による裁判」と称される。平岡久『行政立法と行政基準』（有斐閣、1995年）240頁以下参照。

最近では、ストック・オプションの権利行使益が給与所得ではなく一時所得と申告したことについて、国税通則法65条4項に定められる過少申告加算税免除の「正当な理由」があるか否かが問題となった判例が注目される。ここでは、少なくとも通達に明示される前については、たとえ課税庁による「回答事例による所得税質疑応答集」においてストック・オプションの権利行使益を給与所得とする記述があったとしても「正当な理由」があるとされ、「正当な理由」の有無の判定基準として通達が出されているか否かが基準として用いられており（最判平成19・7・6裁時1439号4頁・最判平成18・10・24民集60巻8号3128頁・最判平成18・11・16判時1955号37頁等）、これら判例は所得税基本通達に対して政令・省令並みの法的効力を与えているようにもみえる。しかし、行政規則の本来の定義から考えると、「所得税基本通達」は「回答事例による所得税質疑応答集」と同様に課税庁の見解を示したに過ぎないものであり、通達が出されたか否かを基準に「正当な理由」の有無の判定を行うことは適当でないように思われる。

において行政機関による制定法解釈がいかなる形で表されるか、すなわち発現形態について、本稿で分析を行うのに必要な限りで概観しておきたい。第2章では、アメリカにおける行政機関による制定法解釈に対する2つの謙譲法理についてみておきたい。その2つは、スキッドモア判決で出された「スキッドモア法理」と、シェヴロン判決で出された「シェヴロン法理」と呼ばれるものであるが、本章ではこれらの法理を紹介するとともに、それぞれの法理が出されて以降の展開についても検討しておきたい。第3章では、行政機関による制定法解釈の表明形態とシェヴロン法理の適用との関係が問題となったクリステンセン判決及びミード判決を紹介し、その後の展開についてみておきたい。そして最後に、アメリカでの状況がわが国における伝統的な法規命令・行政規則二分論にいかなる示唆を与えるかを考えつつ、若干の結びを試みたい。

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

本章では、本稿での議論の前提として、アメリカにおける行政機関の制定法解釈の発現形態について概観しておきたい。

1 規則制定 (rulemaking)

アメリカにおける行政機関の制定法解釈の発現形態の第一が「規則 (rule)」である。アメリカ連邦行政手続法 (以下、「APA」という。) では、「規則」とは、一般的ないし特別な適用可能性や将来の効果についての行政機関の表明で、法や政策を実施し、解釈し又は命ずることを意図し、あるいは行政機関の組織、手続又は実質的な要件を定めるものをいい (551条4号¹²⁾)、「規則制定」とは、規則を制定、修正又は廃止する行政機関の手続を意味するとしている (同条5号¹³⁾)。この規則制定には、大きく分けて、フォーマルな規則制定 (formal

12) 5 U. S. C. § 551 (4).

13) 5 U. S. C. § 551 (5).

rulemaking) とインフォーマルな規則制定 (informal rulemaking) がある¹⁴⁾。

(1) フォーマルな規則制定

フォーマルな規則制定とは、APA553条c項¹⁵⁾で定められているもので、「制定法により行政機関の審理の機会の後に出された記録に基づいて制定するよう求められている時」に行う規則制定のことであり、「記録に基づく規則制定」ともよばれる。フォーマルな規則制定においては、APA556条¹⁶⁾・557条¹⁷⁾に定められるフォーマルな審決の手続が適用される。

(2) インフォーマルな規則制定

インフォーマルな規則制定とは、フォーマルでない規則制定のことであり、フォーマルな審決の手続が適用されない規則制定のことをいう。インフォーマルな規則制定として、APAは、APA上の手続が適用される「立法規則 (legislative rules)」と、APA上の手続が適用除外となる「非立法規則 (non-legislative rules)」の二種類を規定している¹⁸⁾。

14) formal・informal にどのような訳語を当てるかは難しい。というのも、インフォーマルな規則制定の手続は、本文でみるように「告知・コメント手続」であり、これはわが国では意見提出手続に相当するまさに正式なものに当たるからである。また、以下でも触れるが、「インフォーマル」であるからといって全くの行政裁量に委ねられるわけではなく、一律に「略式」と訳すのも適当でないように思われる。そのため本稿では、そのまま「フォーマル」・「インフォーマル」という訳語を当てることとする。なお、「フォーマル」・「インフォーマル」という言葉の語法に日米間でかなりのギャップがあるとの指摘について、中川丈久『行政手続と行政指導』(有斐閣、2000年) 295頁以下を参照されたい。

15) 5 U. S. C. § 553 (c).

16) 5 U. S. C. § 556.

17) 5 U. S. C. § 557.

18) アメリカにおける規則の類型については、わが国でも多数紹介されている。たとえば、常岡孝好・前掲論文注10の他に、大浜啓吉「アメリカにおけるルールメイキングの構造と展開(二)」自治研究62巻12号107頁以下(1986年)、荏原明則「行政機関による『規則』の制定——『実質的影響 (substantial impact) の基準』論——」神戸学院法学17巻4号1頁、7頁以下(1987年)、西鳥羽和明「規則の類型と非正

(a) 立法規則

立法規則とは、法的効力並びに法的効果を持ち、議会による権限付与に基づき制定されたものである¹⁹⁾。アンソニー教授によると、ある規則が立法規則とされるためには次の要件を満たす必要がある。その要件とは、①行政機関は、当該規則の対象とする問題について活動を行うという委任された制定法上の権限をもたなければならないこと、②当該規則の公布がそのような委任された権限の意図的な行使であること、③行政機関はまた、法的効力を持った規則を制定する制定法上の委任された権限をもたねばならないこと、④当該規則の公布が法的効力を持つ規則制定権限の意図的な行使でなければならないこと、⑤当該規則の公布が結果的にそのような権限の行使でなければならないこと、⑥当該公布が、行政機関の組織法やAPAにより命じられた手続に従わなければならないことである²⁰⁾。そして、立法規則は告知・コメント手続により制定され、連邦行政命令集 (Federal Register) に掲載される (APA552条 a 項 1 号²¹⁾)。

特に、⑥は重要な要件であり、立法規則に適用される手続は「告知コメント手続」とよばれる。ただ、告知コメント手続を経た立法規則は全体から見ると多くはなく、たとえば1987年前期では、立法規則は全ての規則のうちの6割足らずであり、その数がそれ以降増えたと考える理由もないといわれている²²⁾。

式手続の適用除外——アメリカ行政法における規則制定の現代的展開——」早稻田政治公法研究19号149頁(1986年)、越智敏裕『アメリカ行政訴訟の対象』(弘文堂、2008年)370頁等を挙げておく。

また、インフォーマルな規則制定とインフォーマルな審決の意義について言及した邦語文献として、中川丈久・前掲書注14・307頁以下を挙げておく。

19) ERNEST GELLHORN & RONALD M. LEVIN, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS, 302 (4TH ED., 1997). なお、第3版の邦訳である、E.ゲルホーン/R.M.レヴィン(大浜啓吉・常岡孝好訳)『現代アメリカ行政法』(木鐸社、1996年)234頁も参照。

20) Robert A. Anthony, *Interpretive Rules, Policy Statements, Guidances, Manuals, and the Like—Should Federal Agencies Use Them to Bind the Public?*, 41 Duke L. J. 1311, 1322 (1992).

21) 5 U. S. C. § 552 (a) (1).

22) David J. Barron & Elena Kagan, *Chevron's Nondelegation Doctrine*, 2001 Sup. Ct. Rev. 201, 207 (2001).

また、立法規則は法的効力を持ち、法的に裁判所・行政機関・公衆に対して拘束力を持つとされる²³⁾。

(b) 非立法規則

(1)に対して、規則にはAPA上の手続が適用除外となっている²⁴⁾「非立法規則」とよばれる規則がある。非立法規則は、立法規則とは異なり、定義上は法的に裁判所・行政機関・公衆を拘束することはないとされている²⁵⁾。ただ、行政機関は非立法規則と同様に扱うことが多いため、実際問題として拘束力を

23) Anthony, *supra* note 20, 1327.

24) APAは、「制定法により告知又は審理が要件とされていない限り、〔本項で定められる手続は〕解釈規則、一般的政策表明、行政機関の組織・手続・慣行についての規則には適用しない」と規定している。5 U. S. C. § 553 (b) (A)。ただ、この除外規定の是非はたびたび問題となってきたが、非立法規則における参加は必要とされながらも主にコストを理由にこの除外規定は存置されてきたといわれる。See Kevin W. Saunders, *Interpretative Rules with Legislative Effect: An Analysis and a Proposal for Public Participation*, 1986 Duke L. J. 346, 368-371。もっとも、財務省規則 (treasury regulations) のように、「解釈規則」と解されているが、財務省側は、財務省規則の制定がAPA上の告知・コメント手続には服しないと主張していることから、実際には全ての財務省規則が告知・コメント手続に服している例もある。John F. Coverdale, *Court Review of Tax Regulations and Revenue Rulings in the Chevron Era*, 64 Geo. Wash. L. Rev. 35, 55 (1995)。もっとも、アメリカ連邦税法では、財務省規則とは別に、「歳入庁公定解釈 (revenue rulings)」とよばれる解釈規則がある。歳入庁公定解釈は、法的効力を持たないとされるが、財務省規則と同様、内国歳入庁副主席弁護士 (Associate Chief Counsel) がドラフトを書き、財務省長官租税政策補佐 (Assistant Treasury Secretary for Tax Policy) が財務省長官に代わって審査し、実質的には内国歳入庁や納税者を拘束しているとされる。しかしながら、APA上の告知・コメント手続を経ることなしに出されることに留意しなければならないであろう。See *id.* at 79-80; see also John F. Coverdale, *Chevron's Reduced Domain: Judicial Review of Treasury Regulations and Revenue Rulings after Mead*, 55 Admin. L. Rev. 1, 70-71 (2003)。ただ、このようにAPAの手続を経ない歳入庁公定解釈でさえ、その手続は費用がかかり、記録を取っておかなければならず、また内国歳入庁と財務省が注意深い審査を行うことから、減少傾向にあることが指摘される。See Michael Asimow, *Nonlegislative Rulemaking and Regulatory Reform*, 1985 Duke L. J. 381, 407。なお、拙稿・前掲論文注2・267頁以下も参照されたい。

25) Anthony, *supra* note 20, 1327-1328; see also Asimow, *supra* note 24, 383.

持つことが問題とされている²⁶⁾。非立法規則には次のようなものがある。

(ア) 解釈規則 (interpretive rules²⁷⁾)

解釈規則とは、立法的に公布されておらず、何らかの明確な意味を持つ制定法の文言を解釈する規則のことである²⁸⁾。解釈規則には法的効力や法的効果はないとされるが、中には実質的な問題として拘束目的や拘束力を持つ場合があるため、立法規則との区別は曖昧なことが多い²⁹⁾。

(イ) 政策表明 (policy statements)

政策表明とは、実体法や政策、一般的ないし特別な場合の適用可能性、将来的効果についての行政機関の表明であり、立法的に公布されず、解釈規則ではないもののことである³⁰⁾。アンソニー教授によると、解釈規則ではない実体的な非立法規則は全て政策表明であるとし、そこには政策表明の他に、マニュアル・指導書 (guidances) ・覚え書き (memorandams) ・回覧書 (circulars) ・プレスリリース、時には解釈として出されているものも含まれるとし、政策表明の多くは統制することを目的としている、と指摘される³¹⁾。つまり、裁判所は解釈規則を新しい法を作るものと見なしていないのに対して、政策表明は実定法に依拠するものではないものであるため、その意味で解釈規則と政策表明の区別は重要とされる³²⁾。

26) *Id.* at 1328.

27) なお、APA 上は interpretive ではなく interpretative という用語が用いられる (斜体は筆者)。

28) Anthony, *supra* note 20, 1325. なお、解釈規則の種々の定義につき、常岡孝好・前掲論文注 2・516頁以下を参照せよ。

29) Anthony, *supra* note 20, 1321 (citing *Community Nutrition Inst. v. Young*, 818 F.2d 943, 946 (D.C. Cir. 1987)) (「立法規則と解釈規則ないし政策表明の区別は、幾度となく『微妙で』『曖昧で』『とらえどころがなく』、おそらく最も絵のようにいうと『かなりの霧の中に包み隠されている』ものである。」。なおサウンダーズは、シェヴロン判決で立法的効果を持つ行政機関の解釈の範囲が広がったことから、立法規則と解釈規則の区別がはっきりしなくなったことを指摘している。See Saunders, *supra* note 24, 357.

30) *Id.* at 1325.

31) *Id.* at 1326.

32) *Id.* at 1324.

(ウ) 手続規則 (procedural rules)

手続規則とは、行政機関の組織や手続、慣行についての規則をいう (APA553条b項A号³³⁾)。手続規則は、当事者の権利・利益をそれ自体では変えない点に特徴があるといわれる³⁴⁾。例えば、後に取り上げるヤング判決³⁵⁾で問題となっている規則は、手続規則に分類されることもある³⁶⁾。

2 審決 (adjudication)

アメリカにおける行政機関の制定法解釈の発現形態として今一つ重要なのが審決 (adjudications) である。審決には、APA上の手続を経るフォーマルな審決 (formal adjudications) とAPA上の手続を課されないインフォーマルな審決 (informal adjudications) がある。フォーマルな審決とは、APA554条・556条・557条に定められた手続を経るものであり、「事実審型審理 (trial-type hearing)」とよばれることが多いとされる³⁷⁾。これに対して、インフォーマルな審決とはAPAの手続を経ない審決のことであり、95%の審決はインフォーマルな審決であるといわれている³⁸⁾。もっとも、インフォーマルな審決であっても全くの行政裁量に委ねられたものではないとされており、APA上の手続を課されないからといって手続が全く行われなくてもよいということではないとされている³⁹⁾。

33) 5 U. S. C. § 553 (b) (A).

34) ALFRED C. AMAN, JR. & WILLIAM T. MAYTON, ADMINISTRATIVE LAW, 78 (2ND ED., 2001) (citing *American Hosp. Ass'n v. Bowen*, 834 F. 2d. 1037, 1047 (D. C. Cir. 1987)).

35) *Young v. Community Nutrition Institute*, 476 U. S. 974 (1986). ヤング判決については、次号収録予定の部分を参照されたい。

36) Robert A. Anthony, *Which Agency Interpretations Should Bind Citizens and the Courts?*, 7 *Yale J. on Reg.* 1, 53 (1990).

37) GELLHORN & LEVIN, *supra* note at 237. なお、E.ゲルホーン/R.M.レヴィン (常岡孝好・大浜啓吉訳)・前掲書注19・183頁。

38) Barron & Kagan, *supra* note 22, at 207.

39) *See, e.g., Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe*, 401 U. S. 402 (1971). なお、オーヴァートンパーク判決については、たとえば、大浜啓吉「アメリカにお

なお、本論文は行政立法における法規命令・行政規則二分論の再検討を志向するものであるので、主に規則に注目することとし、審決については必要に応じて検討するにとどめることとする。

第2章 クリステンセン判決及びミード判決前の 行政機関の制定法解釈に対する謙讓法理

本章では、クリステンセン判決及びミード判決が出される前にあった、二つの行政機関の制定法解釈に対する謙讓法理（スキッドモア法理とシェヴロン法理）についてレビューしておきたい。

第1節 スキッドモア法理

1 スキッドモア判決

(1)本判決の原告らは消防士であり、午前7時から午後3時半まで働き、30分間の昼食休憩をとり、週5日間働くこととなっていた⁴⁰⁾。原告らの口頭での協定によると、週3.5～4日間夜間に消防署か消防署の近くで当直することとなっていた⁴¹⁾。当直の際は、火事や何らかの理由でスプリンクラーが作動した場合に、火災報知器に応答する以外に仕事はなかった⁴²⁾。そして被用者には、火災報知器に応答した回数によって、固定報酬に加えて手当が支払われていた⁴³⁾。そこで原告らは、超過勤務による損害賠償等を請求した⁴⁴⁾。

(2)事実審裁判所は、このような消防署での当直が勤務時間に当たるか否かについての事実認定を行わなかったが、「法の結論 (conclusion of law)」として、

けるルールメイキングの構造と展開(五・完)」自治研究63巻6号64頁以下(1987年)も参照されたい。

40) *Skidmore*, 323 U. S. at 135.

41) *Id.*

42) *Id.*

43) *Id.* at 135-136.

44) *Id.* at 135.

「原告が火災報知器に応答すべきとされる要請の下に消防署で待機する時間は、行政官や裁判所が解釈したように、公正労働基準法（Fair Labor Standards Act）により超過勤務の報酬が支払われなければならない労働時間とはならない」と述べた⁴⁵⁾。そして、控訴裁判所も認容した。

(3)連邦最高裁は、全員一致で地方裁判所に破棄差し戻した⁴⁶⁾。法廷意見ではまず、「具体的な事例において〔本件のような待機時間が〕公正労働基準法に当てはまるか否かは事実審裁判所の適切な事実認定により解決されるべき事実問題である」とし⁴⁷⁾、ここには「特定当事者間の合意の吟味及び解釈、特定当事者の経営側による勤務協定の解釈の評価、役務の性質の検討、そしてあらゆる背景的状况が含まれる」とした⁴⁸⁾。また、「議会は行政機関の役務を、事実を認定したり、特定の事例が公正労働基準法に当てはまるか否かを第一次的に判断するために用い」ず、「代わりに裁判所に対してこの責務を課した」ことを指摘した⁴⁹⁾。その上で次のように述べ、行政官が示している解釈告示（interpretative bulletin）や公定解釈（rulings）の性質を明らかにしたのである。

〔議会は、〕行政官職を創設し、この行政官に対して、様々な義務を課し、本件法律（公正労働基準法：訳者注）に服する産業や雇用における状況を知る権限を与えており、また違法行為を防止するために差止命令を行う権限を付与した。行政官が自らの義務を遂行することで、何もしない時間を含む雇用の際に労働時間を決めるという問題においてかなりの経験や、この問題を解決するに際しての一般的な慣行の知見が蓄積される。これらのことから、行政官は、行為をやめさせるための差止命令を求めるために、法のない行為について結論に到達する義務を負っていたり、妨害する理由

45) *Id.* at 136.

46) *Id.* at 140.

47) *Id.* at 136-137.

48) *Id.* at 137.

49) *Id.*

がないために法の範囲内で行為するという結論に到達する義務を負っている。行政官は、解釈告示やインフォーマルな公定解釈において、様々な状況の下での本件法律の適用について、自らの見解を示してきた。この見解は、公益を実現する際に公益を代表する職が本法をどのように適用しようとしているかについて、雇用者や被用者に対して実用的な指針を提供している⁵⁰⁾。

法廷意見によると、この解釈告示では、一般的に、何も行っていない時間が労働時間に当たるか否かは、「被用者が呼び出しを受けうる場合に、何もしない間に私用の行動をどの程度できるかや、被用者が積極的な仕事をするを要求されることなく呼び出しを受けうる連続した時間数」によるとされていた⁵¹⁾が、本件における事実は解釈告示にあるいずれの例にも当てはまらず⁵²⁾、ただ法廷の友 (amicus curiae) の書面によると、行政官の結論は、自らの示してきた一般的なテストが本件雇用者の睡眠時間や食事時間を勤務時間から除外し、他の呼び出しを受ける時間を勤務時間に含めていたことを指摘している、ということであった⁵³⁾。しかしながら、連邦最高裁は次のことを明らかにした。

裁判所が行政官の結論にどの程度の謙譲を行うべきかについて、制定法は何ら規定していない。そして、われわれは裁判所に対して告知してきた一方で、裁判所の影響力を定めようとする機会がなかった。本件行政官の公定解釈は、……対審的な審理手続の結果として出てきたものではない。このような公定解釈は、直接関係する事件においてさえ決定的なものではなく、ましてや類推によってのみ適用される事例においてはもっと決定的なものではない。このような公定解釈は、先例性のある上位の裁判所が行っているように、地方裁判所の手続を拘束する本件法律の解釈や事実状況の

50) *Id.* at 137-138.

51) *Id.* at 138.

52) *Id.* at 139.

53) *Id.*

判断の基準を定めているものではない。……行政官の政策や基準が、事実審により対審形式で決められなかったという事実によって、それらが謙譲されないということにはならない⁵⁴⁾。

その上で次のように述べ⁵⁵⁾、本件はそれまでの事例と異なることから行政官の告示に基づいて判断することを求めて地方裁判所に差し戻した。

私見によると、本件法律の下での行政官による公定解釈・解釈・意見は、それらに先例性があるという理由で裁判所を統制するものではないが、一連の経験や知見に基づいた判断を構成するものであり、それらに対して、裁判所や訴訟当事者は、指針として適切に依拠しうる。特定の事例においてこのような判断が重要か否かは、そうした判断を考慮する際に完璧な証拠があるか、そうした判断の推論が有効か、そうした判断が当初の公の説明や後の公の説明と一貫したものであるか、そして、そうした判断に統制力がないならば、そうした判断に説得力を与えるあらゆる要因があるかに依拠するであろう⁵⁶⁾。

このようにスキッドモア判決は、行政官による解釈を示した解釈告示のようなわが国の行政規則のようなものであっても、場合によっては指針として適切に依拠することができ、裁判所が判断する際にそのような行政規則に対しても謙譲を行うことができる可能性を示した点で注目されるものである。

2 スキッドモア法理の位置づけと問題点

(1)スキッドモア判決は、手続を経ずに制定された解釈告示に対する謙譲が認められた事例であるが、この判決は、賃金労働時間委員会の解釈に対する謙譲を認めた1940年の合衆国対全米トラック協会判決⁵⁷⁾や、1933年の関税委員会

54) *Id.* at 139-140.

55) *Id.* at 140.

56) *Id.*

57) *United States v. American Trucking Associations, Inc.*, 310 U. S. 534 (1940). こ

の規則制定に対する謙譲を認めたノルウェー窒素精製社対合衆国判決⁵⁸⁾において認められた法理を踏襲するものであるといえるであろう⁵⁹⁾。また当時においても、行政運営の第一次的責任を持つ行政機関による制定法の解釈は、審査裁判所による謙譲的な考慮を受けるということはよく知られた法理であるとされており⁶⁰⁾、このことから、スキッドモア判決が当時特に目立ったもの

の判決では、道路運送法上、州際通商委員会の権限が安全運送に関係する被用者の待遇や最大労働時間についての合理的な条件を定めることにあったところ、賃金労働時間委員会はこの規定が適用されるのは安全運送に関する被用者のみであると解釈していたことにつき、この解釈は「相当の重要性 (great weight)」を持つとした。*Id.* at 549.

58) *Norwegian Nitrogen Products Co. v. United States*, 288 U. S. 294 (1933). この判決では、関税法が外国との生産コストの違いをなくすために大統領が関税の税率を変更するためには、関税委員会によってその違いを調査し、その際公衆に対する合理的な審理の告知をし、関係者に対して出頭して証拠を提出し審理を受ける合理的な機会を与えなければならず、その手続については必要に応じて合理的な手続や規則を採用することを規定していたところ、この場合の関税委員会による規則の制定は「明らかに過ぎ誤解され得ない」とされた。*Id.* at 325.

59) Jim Rossi, *Respecting Deference: Conceptualizing Skidmore within the Architecture of Chevron*, 42 *Wm. & Mary L. Rev.* 1105, 1117 (2001) (「行政機関の解釈を説得力のあるものにしていく要因をみると、スキッドモア判決は、最高裁が合衆国対全米トラック協会判決やノルウェー窒素精製社対合衆国判決で従前認められていたアプローチを繰り返したものであった。」。もっともロッシは、1944年の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) (新聞配達員 (newsboy) を被用者 (employees) であるとする全国労働関係委員会の決定が争われた、当該決定に対して謙譲が行われた事例)) や、1941年のグレイ対パウエル判決 (*Gray v. Powell*, 314 U. S. 412 (1941) (生産者が消費する石炭や、生産者が自らの消費のために運送する石炭につき価格統制を行わないという瀝青炭法の規定 (Bituminous Coal Act of 1937, 15 U. S. C. § 828, *see Gray*, 314 U. S., at 403 n.1) の下で、炭坑を賃借した鉄道会社が、別の契約者をたてて炭坑設備を賃借した場合に、当該鉄道会社が瀝青炭法のこの規定が適用される生産者に当たらないとした瀝青炭局局長 (Director of the Bituminous Coal Division) の決定に対して謙譲が行われた事例)) といった審決が問題となった例を示し、別の文脈では行政機関の制定法解釈に対してより強い謙譲が行われていたことを指摘している。*See Rossi, supra*, at 1117 n.45.

60) *See, e.g., Nathaniel L. Nathanson, Administrative Discretion in the Interpretation of Statutes*, 3 *Vand. L. Rev.* 470, 470 (1950) (「ある制定法につき第一次的責任を持つ行政機関による制定法の解釈を、審査裁判所が尊重して検討するということとはよく知られた法理である。」。また、スキッドモア判決においても、財務省の決定や対審的に決められていない財務省や他の行政主体による解釈的な規則に対し

ではなかったことが窺える。

(2)また、スキッドモア法理は、後述のシェヴロン法理に比べて弱い謙譲の事例とされることもある⁶¹⁾し、曖昧で決定的なものではなく、事実審裁判官の手にかなりの裁量を残している法理であると指摘されることもある⁶²⁾。その

て、長い間、相当の、時には決定的な重要性を与えてきたことが指摘されている。*Skidmore*, 323 U. S. 134, 140.

なお、スキッドモア判決直後には、たとえば、スキッドモア法理を引用した上で、選抜徴兵局長 (Director of Selective Service) の解釈を否定した事例もみられる。*Fishgold v. Sullivan Corporation*, 328 U. S. 275 (1946). この判決は、名誉退役した後溶接工として再就職した原告が、労働組合の合意に基づき、勤務年数の長い非退役軍人の雇用を優先して勤務年数が少ないゆえに9日間一時解雇された際に、休業補償を求めた事案である。最高裁は、選抜徴兵局長が、退役軍人の再就職の際には、そのことにより勤務年数の長い非退役軍人の解雇が必要とされたとしても、以前の地位あるいは同様の勤務年数・地位・給料が保障されるという解釈を行っていたが、その解釈は対審手続により制定されたものではなく、とりわけ決定を行う責務を委任された行政機関による解釈に対して与えられた重要性をもつものではない、と判断した。*Id.* at 290.

61) Rossi, *supra* note 59 at 1116 (スキッドモア判決は、インフォーマルな行政機関の表明に対して弱い程度の謙譲を示した最も初期の事例である。)

62) See, e.g., 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, 294 (2002). もっとも、ウォマックはこうした点について好意的である。またロッシは、スキッドモア法理についてアドホックなものであるとしている。See Rossi, *supra* note 59 at 1125. なお、スキッドモア法理における謙譲は、性質上「尊重 (respect)」であることを指摘するものとして、Kristin E. Hickman, *The Need for Mead: Rejecting Tax Exceptionalism in Judicial Deference*, 90 Minn. L. Rev. 1537, 1552 n.68 (2006) がある。

メリルは、スキッドモア判決がクリステンセン判決・ミード判決で注目される前に書かれた論文において、シェヴロン判決より前の行政機関の解釈に対する謙譲のアプローチが統一されたものでなくスライディングスケールである (変動に応じて変化する: 筆者注) ことを指摘した上で、シェヴロン判決より前の謙譲のアプローチの要素として、①議会が行政機関に対して解釈をさせる意図を持っていたか (具体的には、立法規則については謙譲が認められるが、解釈規則については説得的である場合のみ認められる)、②行政機関の決定の態様がいかなるものであったか (具体的には、当該解釈が「専門的」なものであることや、「継続性」・「一貫性」・「統一性」を持ったものであること、合理的な分析により支えられた解釈であることが謙譲の要因であるとされている)、③行政機関が到達した一定の結果が議会の意図を反映していたか (具体的には、当該解釈が当該制度の設計者と同じ解釈を含んでいたか、議会により当該解釈が承認されている場合には、当該解釈に対する謙譲を認めるとされている) を挙げている。Merill, *supra* note 4, at 973 (1992).

ため、以下にみるように、スキッドモア法理の適用にあたって、判例は一貫していないようである。以下、APA 上の手続が適用される立法規則の場合と、APA 上の手続が適用されない解釈規則等の非立法規則の場合に分けて、スキッドモア判決後の判決の動向を確認しておきたい。

3 立法規則の場合の適用状況

(1)まず、法的効力を持つとされる立法規則の場合、謙讓が認められることが多かったといわれる⁶³⁾。その一つに、1976年のバターソン対フランシス判決（以下、「バターソン判決」という。）⁶⁴⁾がある。

この判決では、社会保障法（Social Security Act）407条 a 項⁶⁵⁾で制度化された「父親が失業中の要扶養児童に対する家庭扶助施策（Aid to Families with Dependent Children-Unemployed Fathers ; AFDC-UF）」（以下、バターソン判決を論ずる限りにおいて「本件施策」という。）における「失業（unemployment）」の定義につき、健康教育福祉省長官（以下、適宜「長官」という。）が定めることを求められていることに基づき定められた立法規則が問題となった。本件で問題となっている規則は、本件施策に参加している州に対して、ある者が一時的に雇用されている場合を除いて1か月に100時間未満しか勤務していない場合、その者を失業しているとするを求めていた⁶⁶⁾。またこの規則によると、一時的に雇用されている場合を除いて、州の選択で、失業の定義に労働争議への参加により失業した父親や、州の失業補償法の下で失業補償を受けられないこととなる行為や条件により失業した父親を、失業の定義に含む必要はないとされていた⁶⁷⁾。本件は、このような規則の下で本件

63) Anthony, *supra* note 36 at 7（裁判所は、立法規則に示された行政機関の解釈を概ね受け入れてきた）。

64) *Batterson v. Francis*, 432 U. S. 416 (1976). バッターソン対フランシス判決は、常岡孝好・前掲論文注1・538頁でも取り上げられている。なお、拙稿・前掲論文注1・256頁以下も参照されたい。

65) 42 U. S. C. § 607 (a).

66) *Batterson*, 432 U. S. at 421.

67) *Id.* at 421-422.

施策による給付を受けられなかった長期欠勤者、ストライキによる欠勤者、自発的失業者により提起された団体訴訟であった。

連邦最高裁は、「本件での究極の問題は、制定法にある『失業』という用語により、〔長期欠勤者、ストライキによる欠勤者、あるいは自発的失業者である〕原告が本件施策による給付を受けることができるか」であり⁶⁸⁾、「われわれが判示しなければならない実際の問題は、当該制定法の文言がどのように解釈されるべきであるかではなく、長官による規則が適切か否かである」とした⁶⁹⁾。その上で、次のように述べた。

もともと、制定法の文言についての行政による解釈には重要性を与えられるが、支配的な重要性を与えられるものではない。……

……連邦議会は、〔社会保障法〕407条a項の中で、明示的に長官に対して、本件施策の資格を決めるという目的で「失業」という語を構成しているものは何かということ判断する基準を示す権限を委任していた。このような場合には、連邦議会は、裁判所に対してよりもむしろ長官に対して、制定法の文言を解釈する第一次的責任を付与しているのである。このような責任を行使する際、長官は立法的な効果を持つ規則を採用する。審査裁判所は、自らが違った方法で当該制定法を解釈したであろうという理由だけでは、自由に当該規則を無効にすることはできない。

本件で問題となっている規則は、それゆえ単なる謙譲や重み以上のものを受けることができる。本件規則は、長官が制定法上の権限を踰越したり、本件規則が「専断的で、恣意的で、裁量権を濫用しており、あるいは法に従っていない」場合には、無効とされうる⁷⁰⁾。

その上で連邦最高裁は、当該規則について合理性と権限の踰越の有無を判断したのである。

68) *Id.* at 424. []内は筆者が補った。

69) *Id.*

70) *Id.* at 424-426.

バターソン判決は、以上のように立法規則に対する謙讓をかなりの程度で認めたものであるが、判決の中でスキッドモア判決や後で取り上げるゼネラル電子対ギルバート判決⁷¹⁾やモートン対ルイズ判決⁷²⁾を引用して次のように述べ、立法規則に対する謙讓が問題となっているバターソン判決との謙讓の違いを明確にしている。

……裁判所は解釈規則に対して効力を与えることを求められていない。行政解釈には、行政機関の立場の時期や継続性、行政機関の立場の性質のような要因に基づいて、様々な程度の謙讓が与えられる⁷³⁾。

(2)このように、バターソン判決は、立法規則に対する謙讓は原則として認められること、そして、その謙讓がスキッドモア判決で問題となった解釈規則に対する謙讓とは異なることを示した点で注目される。そして、バターソン判決をはじめとして、立法規則が問題となる事例では、立法規則に対する謙讓は原則として認められるとあってよいであろう⁷⁴⁾。また、立法規則が無効になるとしても、当該立法規則が合理的でないというよりは、むしろ制定法の権限を踰越していたことを理由とする場合が多いといわれる⁷⁵⁾。

4 非立法規則の場合の適用状況

(1)次に非立法規則の場合、スキッドモア判決に言及されるか否かはともかく、謙讓が行われない場合が多いようである。

(2)スキッドモア法理を用いつつも、解釈を示す指針に対する謙讓を認めな

71) *General Electric Co. v. Gilbert*, 429 U. S. 125 (1976). See *infra* note 76.

72) *Morton v. Ruiz*, 415 U. S. 199 (1974). See *infra* note 87.

73) *Id.* at 425 n.9.

74) Anthony, *supra* note 36, at 7; See also Merrill, *supra* note 4, at 973 (最高裁判所は、立法規則にある解釈は大いに謙讓を受けると示唆してきた)。

75) Anthony, *supra* note 36, at 8 (「立法規則が無効とされる場合、典型的な理由は、当該立法規則が合理的でないと認定されたということよりもむしろ、当該立法規則が制定法上の権限を踰越していたということにあった。」)。

かった事例に、1976年のゼネラル電子対ギルバート判決（以下、「ゼネラル電子判決」という。）⁷⁶⁾がある。この判決は、ゼネラル電子が病気や事故により働くことができない場合に手当を給付するという制度を作っていたが、病気や事故から妊娠を除外していたことから、女性団体の代表が、このような除外は1964年公民権法第7章（雇用差別禁止法）に違反した性的差別を行っているという宣言を求めたものである。女性団体の代表は、1972年に出された雇用均等機会委員会 (Equal Employment Opportunity Commission ; EEOC) の指針（以下、ゼネラル電子判決を論ずる限りにおいて「本件指針」という。）⁷⁷⁾に依拠していて、本件指針に謙譲を与えられるべきと主張したが、連邦最高裁は次のように判断した。

まず、連邦最高裁は、「議会は公民権法第7章を制定する際に、雇用均等機会委員会に対して公民権法第7章による規則を制定する権限を与えていなかった」こと⁷⁸⁾、「このことは、雇用機会均等委員会の指針が立法意図を決定する際に考慮されるものではないということの意味するものではない」こと⁷⁹⁾、「しかしこのことは、裁判所が本件のような指針に対しては、議会が法的効力を持つと宣言した行政規則、あるいは授權法の下で責任を課す根拠を与える規則に対するほどの重要性を与えないことを意味している」こと⁸⁰⁾を指摘した。その際、スキッドモア判決を引用した⁸¹⁾上で、「問題となっている雇用機会均等委員会の指針は、スキッドモア判決の基準の下では適当でない」としたが、そ

76) General Electric Co. v. Gilbert, 429 U. S. 125 (1976).

77) 雇用均等機会委員会の指針は次のようなものであった。「妊娠、流産、中絶、出産、及びそれらからの回復を原因として生じ、あるいはそれらが一因となった障害は、あらゆる仕事に関する目的において、一時的な障害であり、雇用に関係した健康保険ないし一時的傷害保険、あるいは利用可能な病気療養制度の下では一時的障害として扱われるものとする。……〔給付〕は、他の一時的な障害に適用されるのと同じ条件で妊娠や出産による障害に適用されるものとする。」*Id.* at 140-141 (*citing* 29 C. F. R. § 1604.10 (b) (1975)).

78) *Id.* at 141.

79) *Id.*

80) *Id.*

81) *Id.* at 141-142.

の理由として、本件指針が公民権法第7章が制定されてから8年後に公布されたこと⁸²⁾、本件指針が公民権法第7章制定により近い時期の1966年に公表した雇用機会均等委員会の委員長による意見書と矛盾していること⁸³⁾、本件指針は公民権法第7章の立法経緯に反すること⁸⁴⁾を挙げ、本件指針が「ほぼ孤立している」⁸⁵⁾ものであるとしたのである。

このようにゼネラル電子判決では、スキッドモア法理の謙讓の要件として、法律制定から近い時期に公表された解釈が優先されることが明確にされた点が注目される。

(3)ただ非立法規則の場合、裁判所が規則に対する謙讓の是非に注意さえ向けずに、規則を審査する場合もしばしばみられる⁸⁶⁾。

たとえば、1974年のモートン内務省長官対ルイーズ判決⁸⁷⁾では、インディアン保護特別保留地 (reservation) から若干外れたインディアンのコミュニティに住むインディアンが、インディアン局 (Bureau of Indian Affairs : BIA) のマニュアルにより、シュナイダー法による一般的援助給付を受けられなくなったことが問題となったが、連邦最高裁はスキッドモア判決を引用しつつも⁸⁸⁾、マニュアルによる解釈に対して謙讓を行わなかった。その理由として、議会は、原告のようにインディアン保護特別保留地の近くのインディアンのコミュニティに住むインディアンを、一般的援助給付の対象外とすることを意図

82) *Id.* at 142.

83) *Id.*

84) *Id.* at 143-145.

85) *Id.* at 145.

86) Mark Seidenfeld, *A Syncopated Chevron: Emphasizing Reasoned Decisionmaking in Reviewing Agency Interpretations of Statutes*, 73 *Tex. L. Rev.* 83, 88 (1994) (「多くの場合、裁判所は従前の行政機関に対して謙讓どころか注意もせず制定法を解説する。」); Peter H. Schuck & E. Donald Elliott, *To the Chevron Station: An Empirical Study of Federal Administrative Law*, 1990 *Duke L. J.* 984, 1023 (「裁判所自身が制定法を解釈し、行政による解釈に対して、ほとんど、あるいは全く謙讓を行わなかった正反対の方向の事例も存在した。」).

87) *Morton v. Ruiz*, 415 U. S. 199 (1974).

88) *Id.* at 237.

していなかったこと⁸⁹⁾、仮にこのような制限を行えたとしても、インディアン局は本件マニュアルを連邦規則集に掲載していないことにより APA の要件に従っていなかったこと⁹⁰⁾、このような給付資格の問題は個人の権利に関係することであるから内部の手続に従うべきところ、その手続に従っていなかったこと⁹¹⁾などを挙げたのである。

(4)非立法規則は制定法の解釈を示すために出されるのみならず、制定法に基づいて出された規則の解釈を示すために出される場合もある。この場合も、非立法規則に対して謙譲が行われる場合と行われない場合がある。

謙譲が行われなかった判例に、合衆国対スワンク判決⁹²⁾がある。この判決では、制定法ではなく制定法に基づいて出された規則の解釈の扱いが問題となった。すなわち、内国歳入法典611条及び613条は鉱床所有者に対する特別な減耗償却控除 (deduction of depletion) の規定⁹³⁾を定めており、この規定が、原告のように、賃貸人から30日前に告知があれば賃貸借契約が終了するような地下炭田 (underground coal) の賃借人に対して適用されるかが問題となって

89) *Id.* at 212-230.

90) *Id.* at 232-234.

91) *Id.* at 235.

92) *United States v. Swank*, 451 U. S. 571 (1981).

93) 判決文によると、内国歳入法典611条 (26 U. S. C. § 611) 及び613条 (26 U. S. C. § 613) は次のように規定されていた。*Swank*, 451 U. S. at 572.

611条 減耗償却控除額

(a) 一般的原則

鉱山、石油・ガスの油田、その他鉱床や森林の場合、課税所得を計算する際、各々の場合の特段の状況により、合理的な額の減耗償却額や設備更新の減価償却 (depreciation) 額の控除が認められるものとする。この合理的な額は全ての場合において財務省長官の記した規則の下で定められなければならない。

613条 減耗償却の割合

(a) 一般的原則

……に挙げられた鉱山、油井その他鉱床の場合、611条による減耗償却額は当該資産からの総所得の……で定められた割合〔本件では10%〕について認められるものとする。この総所得には当該資産につき納税者が支払い又は負担する賃借料又は使用料に相当する額は含まない。

いた⁹⁴⁾が、財務省規則は当該納税者に対して採掘されていない石炭の「経済的利益 (economic interest)」があることを要件とするのみで、それ以上のことは規定していなかった。そのため政府は、減耗償却可能な「経済的利益」と単なる「経済的便宜 (economic advantage)」を区別し、賃借人は経済的便宜のみをもっていると解すべきこと、そして、終了させる権利により賃借人に対して炭田における唯一の重要な「経済的利益」を付与されていることを主張した⁹⁵⁾。これに対して裁判所は、スキッドモア判決を引用することなく、独自に認定した理由から政府の見解につき説得力がないと判断した⁹⁶⁾。

ただスワンク判決では、ホワイト裁判官が反対意見を述べており、これにはステュワート裁判官が加わっている。ステュワート裁判官によると、「内国歳入庁の自らの規則に関する解釈は謙譲される」⁹⁷⁾が、このことは先例にも合致しており⁹⁸⁾、本件の場合、本件に関する先例に照らしても内国歳入庁の解釈は合理的であるとしたのである⁹⁹⁾。

(5)これに対して、スキッドモア判決に対する言及はないものの、行政機関の

94) *Id.* at 572-573.

95) *Id.* at 579-580.

96) *Id.* at 584.

97) *Id.* at 589 (White, J., dissenting).

98) *Id.* at 590-91 (White, J., dissenting). ここでは、1979年の全国消音器製造業組合対合衆国判決 (*National Muffler Dealers Assn. v. United States*, 440 U. S. 472 (1979)) が引用されているが、この判決については、拙著・前掲論文注1・270頁も参照されたい。

99) *Swank*, 451 U. S., at 592. なおメリルは、本件のような行政機関の自らの規則に対する解釈は、別のタイプの謙譲であるセミノール＝ロック判決 (*Boweles v. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U. S. 410 (1945)) 的な謙譲を受けるとされてきたことを指摘する。Merrill & Hickman, *supra* note 10, at 899. またマニングは、セミノール＝ロック判決が規則の行政機関の解釈に対してとるアプローチが、制定法の行政機関の解釈に対するシェヴロン判決の枠組みと極めて類似していることを指摘している。See John F. Manning, *Constitutional Structure and Judicial Deference to Agency Interpretations of Agency Rules*, 96 Colum. L. Rev. 612, 627 (1996). セミノール＝ロック判決的な謙譲とは、行政機関の自らの規則に対する解釈は、「明白な誤りがあったり、規則と一貫していないということがない限り、支配的な重要性をもつ」というものである。*Seminole Rock*, 325 U. S., at 414. もっとも、スワンク判決はセミノール＝ロック判決には触れていない。

出した解釈規則に対して謙讓を認める判決も出されている。その一つが、1964年に出されたユードール対トールマン判決（以下、「ユードール判決」という。）¹⁰⁰⁾である。この判決では、鉱業権リース法（Mineral Leasing Act）が内務省長官に対して、石油・天然ガスを産出する地理的な構造をもつと知られている土地以外の国有地につき、石油・天然ガス採掘権のリース（oil and gas leases）を認める広範な権限を付与していたところ、これに基づき出されたケナイ国立ムース地区内の当該採掘権のリースが可能な部分についての命令（order）（以下、ユードール判決を論ずる限りにおいて「本件命令」という。）¹⁰¹⁾が尊重されるかが問題となった。この点について連邦最高裁は、内務省長官が継続的に石油・ガスの賃貸借を妨げないようにするために本件命令を継続的に解釈してきたこと¹⁰²⁾、内務省長官の解釈は、公的記録及び公的な議論の問題となってきたこと¹⁰³⁾、当該議論は1956年に商船船員法及び漁業権に関する上院委員会により導き出された合意や、これに基づく漁業権の承認が、形式的な意味での「法律による承認」をおそらく構成していないにもかかわらず、長官の解釈の評判を明らかにするのに役立っており、他の解釈に依拠すべきというあらゆる可能性のある主張を挫いていること¹⁰⁴⁾、問題となっている本件命令によりカバーされているほぼ全区域は、内務省長官の解釈に依拠して多額の支

100) *Udall v. Tallman*, 380 U. S. 1 (1964).

101) この命令とは、「執行命令第8979号（Executive Order No. 8979, 6 Fed. Reg. 6471）」と「国有地令第487号（Public Land Order No. 487, 13 Fed. Reg. 3462）」のことである。執行命令第8979号は、ケナイ国立ムース地区を創設したもので、当該地区の決められた領域以外のムースの保護区及び飼育場では、植民（settlement）、居住（location）、売買、立入りその他処分（魚類の餌付け場所以外の用に供すること）を行うことができないとされている。*Id.* at 5. そして国有地令第487号では、（執行命令第8979号から除外されているムース地帯のほとんどを含む）アラスカ州の次に掲げる地域内の国有地は、この規定により暫定的により、分類付けや試験のための、また法案のための植民、居住、売買、立入りを禁じられており、このことは執行命令第8979号のケナイ国立ムース地区の保全に優先するものであり、修正するものではないとされている。*Id.* at 5-6.

102) *Udall*, 380 U. S., 17.

103) *Id.*

104) *Id.* at 17-18.

出を伴って開発されてきたこと¹⁰⁵⁾から、内務省長官の解釈が合理的でなく、また本件命令の文言が内務省長官の解釈に耐えるものであれば¹⁰⁶⁾、原告の求める採掘権リースを認めた控訴審判決は破棄されなければならない、すなわち内務省長官の解釈は尊重されなければならない、とした¹⁰⁷⁾。

(6)以上のように、非立法規則については謙讓自体を受けない場合が多かったようであるが、謙讓を受ける場合にしても謙讓を受けない場合にしても、スキッドモア判決に対する言及はあまり行われていない。ただ、ユードール判決で用いられている分析はスキッドモア判決と類似しているものであり、それゆえ、ある意味で非立法規則においても謙讓が行われるか否かについての明確な基準がなかったといえるであろう。

セイデンフェルドは、こうした状況を精神分裂病的であるとし¹⁰⁸⁾、そこにはAPAの法理が影響していると指摘する¹⁰⁹⁾。すなわち、セイデンフェルドによると、APAはフォーマルモデルと専門家モデル (expertise model) を混合したモデルを採用しており、特にAPA上の手続が適用される立法規則の場合、フォーマルモデルをとると裁判所が制定法の意味の最終的な裁定者となるが、専門家モデルをとると行政機関の経験や技術的知見は行政機関の解釈に説得力を与え、スキッドモア判決的な謙讓が認められやすいということになるのである¹¹⁰⁾。そのため、APA上の手続の有無が、行政機関による制定法解釈に対して裁判所が謙讓すべきか否かの判断と直接関係があるとまではいえなかったように思われる。

105) *Id.* at 18

106) *Id.*

107) なお、ユードール判決では、前掲注89で触れたセミノール＝ロック判決 (Bowles v. Seminole Rock Co., 325 U. S. 410 (1945)) を引用し、制定法ではなく行政規則の解釈が問題となる場合には、より一層明白に謙讓が適切となる旨指摘している。 *Udall*, 380 U. S., 16-17.

108) Seidenfeld, *supra* note 86, 93.

109) *Id.* at 93.

110) *See id.* at 92-94. なお、APAにこのような二面性があることはすでにわが国でも紹介されている。たとえば、中川文久・前掲書注14・87頁以下、野口貴公美・前掲書注11・59頁以下等を参照されたい。

5 小 括

以上、スキッドモア判決以降の判決の動向をみてきたが、スキッドモア判決以降、APAの手続を必要とする立法規則に対しては原則として謙譲が行われてきたが、APAの手続を必要としない解釈規則をはじめとする非立法規則に対しては原則として謙譲は行われなかったようである。ただ、そこには一貫した判断手法は確立されておらず、ケースバイケースで判断されてきたというのが実情であり、一律の基準ができるのはシェヴロン判決を待たねばならなかった。次節では、シェヴロン判決で提示されたシェヴロン法理がどのようなものであったかをみた後、シェヴロン法理が出されて以降、行政機関の制定法解釈に対してどのような判断がなされたかをみてゆきたい。

第2節 シェヴロン法理

1 シェヴロン判決

(1)1977年の改正大気清浄法 (Clean Air Act Amendments of 1977) において、改正前の大気清浄法にしたがって環境保護庁 (Environmental Protection Agency ; EPA) の制定した全国的な大気基準を達成していない州に対して一定の要件を課した。改正大気清浄法は、「基準を達成していない (nonattainment)」州に対して、大気汚染の「新設のあるいは変更された固定発生源 (stationary sources)」¹¹¹⁾を規制する許可プログラムを作成することを要件としていた。この許可の要件を実施するために発布された環境保護庁規則 (EPA regulation) (以下、シェヴロン判決を説明する限りにおいて「本件規則」とする) は、州に対して、「固定発生源」という文言につき、工場全体を意味する定義を採用することを認めていたが、この定義の下では、いくつかの汚染物質除去装置を有する在来の施設は、変更が工場からの総排出量を増加

111) 「固定発生源」とは、大気清浄法下の規則に服する大気汚染を除去しもしくは除去しうる建築物、構造、設備、装備を意味する。40 CFR § 51.18 (j) (1) (i) (1983), cited in *supra* note 1 at 840 n.2.

させないならば、許可条件に合致しなくても一式の装置を装備したり変更したりすることができる。それゆえ、州は、同じ工業地域にあるすべての汚染除去装置を、まるで単一の「泡 (bubble)」の中に入れられているようにして扱うことを認められた。そのため、天然資源保護会議 (Natural Resources Defense Council) 等が連邦控訴裁判所に対して出訴したのである。その際問題となったのは、州に対して以上のようなことを認めた環境保護庁の決定が、制定法の文言である「固定発生源」の筋の通った解釈に基づくものか否かということであった。

(2)連邦控訴裁判所は、改正大気清浄法の関連部分が、許可プログラムが適用されるべき固定発生源として議会が想定していたものを明らかに定義していないと考え、本件で問題となっている問題は立法経緯の中で正面から扱われていない、と述べた上で¹¹²⁾、本件規則を無効とした¹¹³⁾。これを不服として、シェヴロン社側が連邦最高裁に上告した。連邦最高裁は裁量上訴を認め、次のように破棄自判した。

連邦最高裁は、まず次のように一般論を展開した。

裁判所が行政機関の実施する制定法の当該行政機関の解釈を審査する際、二つの問題に直面する。第一は、これは常にであるが、議会が直接に問題となっているまさにその問題に対して述べているか否かというものである。もしも議会の意図が明確であるならば、そこで問題は終了する。何となれば、裁判所は行政機関と同様、議会がはっきりと示した意図に対して効力を与えなければならないからである。しかしながら、もしも議会は問題となっているまさにその問題に対して直接に言及してこなかったと裁判所が判断するならば、裁判所は制定法に対して単純に自らの解釈を課さない。このことは、行政解釈がない場合に必要なことであろう。むしろ、

112) *Id.* at 841.

113) *Natural Resources Defense Council, Inc. v. Gorsuch*, 685 F. 2d 718 (1982), cited in *supra* note 1 at 841.

制定法が特定の問題について何もいっていなかったり曖昧であったりするならば、裁判所にとっての問題は、行政機関の答えが制定法の許容しうる解釈に基づくものか否かということになる。

行政機関が議会の制定したプログラムを実施する権限により、政策形成や規則制定が必然的に議会の暗黙にないし明示的に残したいかなる隙間をも埋めることが求められている。……議会が明示的に行政機関が埋めるべき隙間を残していたならば、規則により制定法の特定の規定を明らかにする権限の行政機関に対する委任が明示的に存在する。このような立法規則は、専断的恣意的ないし明白に当該制定法と矛盾していない限り、支配的な重要性を与えられる。時に、特定の問題についての法律による行政機関への委任は、明示的というよりはむしろ暗黙的なことがある。このような場合には、裁判所は自らの制定法の規定の解釈を行政機関の行政官によりなされた筋の通った解釈に代えてはならない。

実施するよう信託されている制定法の枠組みに関する執行部の解釈に対しては相当の重要性が与えられるべきである、ということをわれわれは長年認識してきた。そして、行政解釈に対する謙讓の法理は、制定法の意味や目標についての判断が対立する政策の調和を伴い、一定の場合における制定法上の政策の効力をすべて理解することが、行政機関の規則に服する問題についての通常知識以上のものに依拠するときには常に、本連邦最高裁により追隨されてきた。……

こうした選択が、対立する政策を合理的に調和させるものであり、対立する政策は制定法により行政機関が所管するとされていた場合には、こうした選択が制定法や当該制定法の立法経緯からそうした調和が議会の課したものと異なることが判明しない限り、われわれはこうした選択を妨害すべきではない¹¹⁴⁾。

114) *Id.* at 842-45 (citations omitted).

その上で連邦最高裁は、当該法律や当該法律の立法経緯を吟味したことに基づいて、議会在本件において泡概念の適用可能性について一定の意図を持っていなかったということについて連邦控訴裁判所に同意をした上で、環境保護庁が泡概念を用いたことは、行政機関が行うべき筋の通った政策選択であると結論づけたのである¹¹⁵⁾。

2 シェヴロン判決の位置づけと問題点

(1)シェヴロン判決は、裁判所が行政機関の制定法解釈に対して謙譲すべきか否かを判断するにあたり、二段階モデルともいうべき枠組みを確立した点に特徴がある。二段階モデルでは、まず第一段階として、議会在直接問題となっているまさにその問題に対して直接に述べているか否かについて判断し、議会在直接に述べているならば、裁判所が独自に判断を行う。しかし、議会在直接に述べていないならば第二段階へと進み、第二段階において行政機関の解釈が制定法の許容しうる解釈によるか否かを検討し、行政機関の解釈が合理的なものである限り裁判所は行政機関の解釈を受け入れなければならないとしたのである¹¹⁶⁾。もっとも、第二段階に入った場合、当該行政機関の解釈が合理的でないと審査裁判所が判断することは稀であるので、実際は第一段階の議会の意思の有無が重要であるともいわれる¹¹⁷⁾。

(2)既に指摘されているように、シェヴロン判決の背景には、レーガン政権初期の規制緩和があり¹¹⁸⁾、この文脈での謙譲は効率性の目的のために行われて

115) *Id.* at 845.

116) アンソニーは、この判断枠組みを三段階分析としており、第一が、一定の議会の意図があるか、第二が、議会の意図がないならば、規則により明らかにするという権限の明示的な委任があるか、第三が、議会の意図がないならば、権限の暗黙の委任があるかから成り立つとしている。Anthony, *supra* note 36, at 17.

117) Seidenfeld, *supra* note 86, at 96 (「審査裁判所が謙譲的であるか積極的であるかにかかわらず、一度第二段階に達すると、行政機関の解釈を合理的でないとして取り消すことは滅多にない。」)。

118) Merrill, *supra* note 4 at 975. セイデンフェルドは、シェヴロン判決は、カーター大統領下での環境を意識した行政からレーガン大統領下の商業指向の行政への転換により生じた「固定発生源」の解釈の変更に関する事例であったと指摘する。

いた¹¹⁹⁾。実際、シェヴロン判決の1年前に出された自動車工業会对ステイト＝ファーム相互会社判決（エアバッグ事件）¹²⁰⁾では、1982年までのモデルの全ての自動車に対してエアバッグや受動抑制装置（passive restraint）の設置を義務づける規則を廃止する決定に対して、謙讓的なアプローチではなくハードルック＝アプローチを用いて審査していたといわれる¹²¹⁾。また、シェヴロン判決自体の先例性にも当初は疑問が呈されていたといわれており¹²²⁾、シェヴロン判決が先例性を持ち出したのは、1986年にレーガン大統領が当時コロンビア特別区控訴裁判所裁判官であったスカリアを連邦最高裁裁判官に昇格させた以降のことであることも指摘されている¹²³⁾。また最近では、シェヴロン判決によってシェヴロン判決前よりも行政機関の決定に対する謙讓の事例が増えたわけではなく、シェヴロン判決が行政機関の意思決定の審査の方法を変革したとされることには異論が出されているようである¹²⁴⁾。

(3)ただ、シェヴロン法理は、従前の曖昧なケース・バイ・ケース的なアプロー

Seidenfeld, *supra* note 86, at 100.

119) ALFRED C. AMAN, JR., *ADMINISTRATIVE LAW IN A GLOBAL ERA* (CORNELL UNIVERSITY PRESS, 1982), 121 (規制緩和の文脈における謙讓は、効率性という目的を促すのに役立つ)。)

120) *Motor Vehicles Manufacturers Ass'n v. State Farm Mutual*, 463 U. S. 29 (1983).

121) Merrill, *supra* note 4, at 976. このことはわが国でも既に指摘されている。たとえば、古城誠「規制緩和理論とアメリカ行政法 — 規制の失敗と裁判所の役割 —」アメリカ法273号301～302頁（1986年）、大浜啓吉「制限審査法理の変容と法の支配」高柳信一先生古稀記念論集『行政法学の現状分析』（勁草書房、1991年）497頁を参照せよ。

122) *See id.* at 976, 980-85. メリルによると、1984年開廷期から1990年開廷期までの行政機関による制定法解釈の判例においてシェヴロン法理が取り入れられた判例は36%しかなく、シェヴロン判決の翌年の1984年開廷期に至っては19件中1件しかなかった。*See id.* at 981 table 1.

123) Merrill & Hickman, *supra* note 10, at 838.

124) たとえばリースは、シェヴロン判決は「法とは何か」を判断することは裁判所に、制定法の文言の各々の事実への適用は行政機関に残されるべきであるとし、シェヴロン判決はそうした論理に従っている旨を指摘し、シェヴロン判決を分水嶺的な判決として理解することを躊躇している。John Reese, *Bursting the Chevron Bubble: Clarifying the Scope of Judicial Review in Troubled Times*, 73 *Fordham L. Rev.* 1103, 1109-1110 (2004).

チではなく、「当たり障りのない」¹²⁵⁾ものでありながら、オール・オア・ナッシング的な統一的なアプローチを提示しており、その意味では魅力的なものであるといわれるが、明確にされていない点も存在する。以下、本稿の関心にしたがって、次の点を指摘しておく。

(4)第一は、シェヴロン法理が従前の特にスキッドモア法理に代表される行政機関の制定法解釈に対する謙譲の法理を排除しているか否かについて、シェヴロン判決は明らかにしていないことである¹²⁶⁾。この点について、スカリア裁判官は、一貫してスキッドモア法理を時代錯誤のものとして、シェヴロン法理をスキッドモア法理に代わるものとして捉えてきた¹²⁷⁾。ただシェヴロン判決以降の判例をみると、解釈規則が問題になったときに、謙譲の法理としてスキッドモア法理を用いるとするものが出てきたが、必ずしも一貫したものではなかったと思われる。

(5)第二は、シェヴロン判決はAPAの手続を経る立法規則に関する事例であったが、その射程が立法規則のみに及ぶか、あるいはAPAの手続を必要としない解釈規則にも及ぶかについて、シェヴロン判決は明らかにしていないことである。判例の中には、前述したように、解釈規則について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とするものが出てきた。

(6)このような混乱は、次章で取り上げる2000年のクリステンセン判決と2001年のミード判決が出されるまで続いたが、以下ではクリステンセン判決及びミード判決が出される前に、具体的にシェヴロン判決以降どのような混乱があったかについて、いくつかの判例を参照することによって確認しておきたい。

(以下続く)

125) Merrill, *supra* note 4, at 976.

126) See, e.g., *supra* note 4, at 977.

127) たとえば、次号で取り上げる予定のアラムコ判決 (EEOC v. Arabian American Oil Co. (ARAMCO), 499 U. S. 258 (1991)) におけるスカリア裁判官の補足意見を参照せよ。 *Id.* at 259-260 (Scalia, J., concurring in part and concurring in the judgement).