Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-15

Chevron Step Zeroとは何か（野村豊弘教授退職記念号）

渕, 圭吾

(Citation)
学習院大学法学会雑誌,50(1):173-182

(Issue Date)
2014-09

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009145

Chevron Step Zeroとは何か

渕　　圭吾

I. はじめに

近年のアメリカの裁判所は，制定法を解釈する際に，自ら正しい解釈を探究する代わりに，一定の条件が満たされる場合には，行政機関の法解釈への「敬譲（deference）」を行う，すなわち，行政機関による法解釈をそのまま是認することがある．1984年のChevron判決によって明確に示された連邦裁判所による敬譲の枠組みは「Chevron敬譲」と呼ばれる[1]．いかなる場合にChevron敬譲が行われうるかということをここではStep Zeroと呼ぶことにするが，Step Zeroについて最高裁判所の裁判官たちの間で，また行政法学者の間で，見解が分かれており，議論の応酬が続いてきた[2]．しかし，2000年頃のいくつかの最高裁判決を通じて，現在のところ，Step Zeroについて次のような考え方が固まりつつある．それは，行政機関によって示された法解釈は，一定の要件を充たせばChevron敬譲の対象となるが，この要件を充たさなかった場合にはSkidmore尊重という（Chevron敬譲よりも）程度の落ちる考慮の対象となりうる，というものである．

本稿では，まずChevron判決及びそれに対する行政法の専門家である最高

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

2）Cass R. Sunstein, *Chevron* Step Zero, 92 Va. L. Rev. 187, 192 (2006). なお，本稿はこの論文に多くを負っている．ただし，この論文自体は，Step Zeroを独立の要件として立てることに否定的であり，Step Zeroとして論じられている事柄をStep One及びStep Twoの中に読み込むことを提唱している．

裁判所裁判官による解釈について述べ（II），次にStep Zeroの成立について説明する（III）．最後に，Step Zeroを日本法の文脈との関係でどのように理解すればよいのかということを述べる（IV）．

II. Chevron敬譲とは何か

(1) Chevron判決

Chevron事件では，大気清浄化法（Clean Air Act）1977年改正法における「固定排出源（stationary source）」という文言の解釈が問題となった[3]．

同法172条b項6号は，大気汚染物質の排出に関する1970年改正法に基づく基準を1975年時点で達成していない州において大規模固定排出源を建設及び操業する際に許可が必要であると定め，さらに同法173条は，許可が与えられる要件について定めていた．「固定排出源」が一つの工場を構成する個々の施設を意味するならば，それぞれの施設について173条の要件が充たされているか審査されるのに対して，「固定排出源」が一つの工場全体を意味するならば，工場全体について173条の要件が充足されていれば足りる．このように，「固定排出源」に関する後者の解釈をとる場合のほうが，工場の他の施設での排出量を抑制して新規排出量と相殺すればそもそも固定排出源の建設及び操業に該当せず許可を求める必要もないことになり，企業にとって

3）この判決自体についての紹介として，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），畠山武道「アメリカ環境法の動向（11）最近の連邦最高裁判決から（その3）-バブル概念をめぐる抗争」判例タイムズ577号17頁（1986年）がある．Chevron敬譲については，多くの文献があるが，比較的最近公表された入手しやすいものとして，今本啓介「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），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－Chevron原則の意義とその運用（上）（下・完）」上智法学論集第48巻1号113頁（2004年），2号39頁（2005年），山本龍彦「行政機関の法解釈に対する司法の敬譲―Gonzales v. Oregon, 546 U.S. 243, 126 S.Ct. 904 (2006)」ジュリスト1339号158頁（2007年），今本啓介「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―法規命令・行政規則二分論の再検討をめざして― (1) - (3)」商学討究（小樽商科大学）59巻4号99頁，60巻2・3号131頁（以上，2009年），61巻1号159頁（2010年），筑紫圭一「米国における行政立法の裁量論（三）」自治研究86巻10号101頁（2010年），常岡孝好・アメリカ法判例百選20頁（2012年）等がある．これ以外の文献については，筑紫・自治研究86巻10号120頁注285を参照されたい．

は大気汚染物質排出抑制の義務が軽減されることになる.

環境保護庁（Environmental Protection Agency（以下，EPA））は，1980年8月の規則においては，コロンビア特別区巡回区控訴裁判所の二つの判決[4]においてとられた解釈に従い，上記の文脈では「固定排出源」を個々の施設を意味するものと解していた．しかし，1981年にレーガン政権が成立すると，EPAは上記の文脈での「固定排出源」につき一つの工場全体を意味するとの解釈を採用した.

先行裁判例[5]に従った原審[6]と異なり，最高裁判所（スティーヴンズ裁判官による法廷意見）は，一つの工場全体が「固定排出源」にあたるというEPAの解釈を正当と判断した．最高裁判所は，結論を導くにあたって，次のような一般論から出発した.

「行政機関がその所管する制定法について行う法解釈を裁判所が審査する場合，裁判所は二つの問題に直面する．まず，常に問題になることだが，議会が直接まさにその問題について何か述べていたかどうか．もし，議会の意思が明らかであれば，問題はそこで終わりである．というのは，裁判所は，行政機関と同様に，はっきりと（unambiguously）表明された議会の意思に効力を与えなくてはならないからである．しかし，もし議会がまさにその問題については直接述べていないと裁判所が判断する場合，裁判所は，行政庁解釈が存在しなかった場合に必要になるような自らの制定法解釈を持ち出すのではない．むしろ，制定法がその特定の問題について何も述べていなかったり曖昧であったりする（silent or ambiguous）場合，行政機関の解答が制定法の許容される解釈に基づいているか，ということが裁判所にとっての問題である.」

「議会の作ったプログラムを行政機関が執行する権限を行使するためには，政策を定式化し，また，議会が黙示または明示的に残した間隙を埋めるルー

4）Alabama Power Co. v. Costle, 636 F.2d 323 (D. C. Cir. 1979); ASARCO Inc. v. EPA, 578 F.2d 319 (D. C. Cir. 1978).

5）前掲注4参照.

6）Natural Resources Defense Council v. Gorsuch, 685 F.2d 718 (D.C. Cir. 1982).

ルを作成しなくてはならない．もし議会が明示的に行政機関の埋めるべき間隙を残したのであれば，制定法の特定の条項を規則によって明確化する権限の，行政機関への明示的な委任（delegation）が存在する．そのような法規命令（legislative regulations）には，それが恣意的，気まぐれまたは明らかに制定法に反するのでない限り，支配的な重みを与えられる．時には，立法者による特定の問題に関する行政機関への委任は明示的ではなくて黙示である．そのような場合，裁判所は，自らの制定法の規定の解釈でもって行政庁（administrator of an agency）の行った合理的な解釈を代置してはならない．」

以上の一般論こそが，後に，行政機関の制定法解釈に対する，Step OneとStep Twoから成る二段階の司法審査方法（「Chevron敬譲」）として知られることになる．

(2) ブライヤー裁判官の理解

Chevron判決の示した一般論の読み方は，当初は必ずしも明らかではなかった．ブライヤーは，1986年に公表した論文の中で，次のような二つの読み方を示唆していた[7]．

第一は，Chevron判決を行政機関の法解釈に対する敬譲についてのそれまでの判例と連続的にとらえる読み方である．従来の判例は，敬譲を払う際に，(1) 行政機関のほうが裁判所よりも議会の意思（congressional will）をよく知っている（それゆえ法自体について裁判所よりもよく知っている）という理由，あるいは，(2) 議会が行政機関に対して法的問題についての決定権限を委任しているという理由，という二つのいずれかを示していた．Chevron判決は，委任が黙示でも構わないということをはっきり述べた他は，様々な要素を勘案して敬譲の有無を決める従来の判例のアプローチを継承している，というのが第一の読み方である．

7) Stephen Breyer, Judicial Review of Questions of Law and Policy, 38 Admin. L. Rev. 363, 373 (1986).

これに対して，第二に，Chevron判決がそれまでの判例から離れてより単純なアプローチを採用したとも読める．第二の読み方，すなわちStep OneとStep Twoから成る二段階のアプローチに対して，ブライヤーは批判的であった．

(3) スカリーア裁判官の理解

しかし，実際には，Chevron判決の一般論を二段階から成るアプローチであるととらえて，この枠組みを行政機関による法解釈に対して適用することが広く行われるようになった[8]．この傾向を主導し，また自らその理論的根拠を示したのが，スカリーアであった．彼は，1989年の論文で，合理的な行政機関の解釈に敬譲を払うことの理論的根拠について簡潔に，しかし明確に，述べている[9]．

彼がまず検討するのは，裁判所よりも行政機関のほうが専門性などを理由により正しい判断ができる，という見解である．彼によれば，このような考え方は理論的には成り立たない．というのは，裁判所は，何が法であるかの判断について，職権上（ex officio），行政機関よりも優れているものとされているからである．

次に彼が検討するのは，憲法の権力分立の考え方からChevron敬譲を正当化する考え方である．この考え方によれば，議会が法を制定法というテクストにする際に，テクストや立法史等を参照するだけでは解決されない曖昧さが残ってしまう．この曖昧さを解決するには政策判断が不可避であるが，それは裁判所ではなく政治的部門である執行府がなすべきである，という．彼によれば，このような考え方も成り立たない．なぜなら，伝統的な制定法解釈の方法には，政策上の帰結を考慮することも含まれているからである．

8) ただし，Chevron敬譲の一般論レベルでの導入が，行政機関の法解釈を裁判所がそのまま是認する傾向を意味するわけではないことに，注意が必要である．実際，広くChevron敬譲を及ぼすべきとの一般論を唱えるにもかかわらず，スカリーア裁判官が行政機関の法解釈を否定している例は少なくない．

9) Antonin Scalia, Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law, 1989 Duke L. J. 511, 514-518 (1989).

スカリーアの考えでは，Chevron判決において裁判所が行政機関の法解釈に対して敬譲を行った理論的根拠は，同判決以前の裁判所が時々行っていた敬譲と同様，議会の意図に求められる．彼が引用するある判決によれば，「裁判所が行政機関の法解釈に対してどの程度の敬譲を行うべきなのかは，窮極的には，問題となっている特定の制定法の枠組みにおいて明らかにされた，対象に関する議会の意図の函数（a function）である」．

行政機関が執行しなくてはならない制定法に曖昧さが存在する場合，それは，下記二つのいずれかを議会が望んだからであると考えられる．

第一に，議会がある特定の結果を意図していたが，それについて明らかにしなかった，という可能性がある．第二に，議会が対象について特定の意図を有しておらず，行政機関にその決定を委ねた，という可能性がある．前者の場合，それは純粋な法律問題（a question of law）であり，裁判所によって解決されるべきである．後者の場合，行政機関がその裁量の範囲内で動いたかということが問題となる．

そして，前者であるか後者であるか，Chevron判決以前の判例は，問題となっている制定法ごとに判断してきた．

これに対して，Chevron判決は，制定法ごとに判断するのをやめて，制定法に曖昧さがある場合にはおしなべて議会は行政機関に裁量を与えていると推定することにした．

以上のようなスカリーアによるChevron判決の理解は，行政機関に法解釈権限を委任するという議会の意思が重要であること，そして，制定法の文言に曖昧さがあれば議会による行政機関への委任があると看做すのはあくまで擬制であること，この二点を強調している点で，行政機関への敬譲に関するブライヤーの論文の内容と一致している．しかし，スカリーアによれば，ブライヤーがChevron判決以前の判例に見出していた敬譲の二つの理由のうち(1) は，Chevron判決によって完全に否定されたということになる．

III. Step Zeroとは何か

このように，議会による行政機関への制定法解釈権限の委任を根拠とする二段階の単純なアプローチとしてChevron敬譲を理解するという点では，ブライヤーではなくスカリーアの見解が支配的になったと言ってよい．ところが，スカリーアは，行政機関の法解釈に対する敬譲・尊重の全てをChevron敬譲と位置づけようとしていた．この点では，スカリーアの考えは必ずしも主流とはならなかった．むしろ，判例と学説は，2000年頃から，そもそもChevron敬譲が適用される入り口の問題をStep Zeroとして論じ，その要件を明確化するに至った．

Mead事件[10]では，税関が輸入者に対して交付した教示文書（ruling letters）に示された米国関税率表（Harmonized Tariff Schedule of the United States）に関する法解釈が敬譲の対象となるかが問題となった．本件で，輸入者（Mead Corporation）は日本流に言えばシステム手帳（“day planners”）を輸入していた．システム手帳に対しては，1989年から93年までは米国関税率表の「その他」に該当するとして関税がかけられていなかった．ところが，1993年1月に税関本部の出した教示文書により4パーセントの関税がかかる「日記帳等」として扱われることになったので，輸入者がこの取扱いを争って出訴した．

最高裁判所（スーター裁判官による法廷意見）は，次のように判断した．「我々は，次のように判示する．特定の制定法の規定の行政による実現（implementation）がChevron敬譲を受けるのは，議会が行政機関に対して法としての効力（force of law）を有するルールを形成する権限を一般的に与えており，また，敬譲を主張するところの行政機関による解釈がその権限を行使する際に公表されていた，と思われる場合である．こうした権限の委

10）United States v. Mead Corporation, 533 U.S. 218 (2001).

任は，幾つもの方法で示されうる．たとえば，行政機関が裁決（adjudication）または告知及び意見聴取を通じたルール形成（notice-and-comment rulemaking）を行う権限を有していること，あるいは，それ以外の，これらと同等の議会の意図を示す徴表によって，である．」

さらに，以上のような一般論に次のように説明を加えている．「一般に，議会が行政の行為［引用者注：ルール形成や裁決］に法としての効果（effect of law）があると考えるのは，議会がそのような［引用者注：法としての］効力を基礎づけるような公正さ（fairness）と熟慮（deliberation）を生むような比較的正式な行政手続を定めている場合である．」

上記の一般論に基づいて判断すると，本件では，税関本部の教示はChevron敬譲を受ける資格を有しない[11]．しかし，法廷意見は，この教示がSkidmore判決[12]に基づく尊重を受ける可能性を判断させるため，原審へ差し戻した．法廷意見によれば，「Chevron判決は，Skidmore判決の判示事項，すなわち，行政機関に『特別の経験及びより広汎な調査と情報』が利用可能であり，国法の要求する事柄について行政による理解と司法による理解とが一致していることに価値があることに鑑みると，行政機関による解釈はその形式が何であろうと一定の敬譲に値する場合がある，ということを，決して排除しているわけではない」からである．このSkidmore尊重の可能性に対してスカリーア裁判官が真っ向から反対意見を述べたのは，前述の彼の立場

11）税関本部の教示文書はその名宛人に対してのみ適用される，つまり，本件で問題となった手続の性質はinformal adjudicationだったからである．Kristin E. Hickman, Unpacking the Force of Law, 66 Vand. L. Rev. 465, 489 (2013).

12）Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944). 従業員が会社に対して超過勤務手当の支払を求めた事案である．食料品包装出荷工場の従業員の宿直での待機時間が，公正労働基準法（the Fair Labor Standards Act）に基づいて超過勤務手当てを支払われるべき労働時間にあたるか，ということが問題となった．判決（ジャクソン裁判官による法廷意見）は，行政機関である局長（Administrator）が職務に基づいて経験を積み，その見解をinterpretative bulletinやinformal rulingsという形で示しているのは，当事者にとって実務上の案内になるという．そして，本件のような事例についての局長の見解を，裁判所に対する拘束力が全くないことを認めつつ，参照している．本件については，睡眠・食事時間を除いた待機時間が労働時間に含まれる，というAdministratorの見解（Bulletin）を尊重した．本判決は，学説によって，legislative rulesとinterpretive rulesの区別を述べたものと理解されてきた．

からして，当然のことであった．

IV．Step Zeroをどう理解するか

Mead判決以後におけるChevron敬譲の枠組みを敢えて日本法の用語を用いて整理するのであれば，恐らく次のようになる[13]．

元来，アメリカでは，日本と同様に，行政立法について法規命令（legislative rules）と行政規則（interpretative rules）の二分法を採用していた[14]．その区分の基準は制定法の委任規定の書きぶりにあった．ところが，行政手続法等の影響もあって行政規則の制定の手続が制定法の立法手続に接近してきた．他方で，行政機関による裁決についてはその手続が司法手続に接近してきた．さらに，日本とは異なり，アメリカでは，法規命令も含めて，行政立法とは制定法を解釈したものであると理解されるようになってきた．その結果，前述の二分法を維持することはもはや適切でない，という考え方が登場してきた．

そこに現れたのがChevron判決である．ブライヤー（の初期の見解）もスカリーアも，二分法を廃棄するものとしてこの判決を理解した．そして，前述のとおり，スカリーアの見解が支持されるようになった．しかしながら，彼の見解のうち，二分法が廃棄され，裁判所による行政機関の法解釈への態度がChevron敬譲に収斂するという部分は，受け入れられなかった．

このことを明らかにしたのが，Mead判決である．この判決は，二分法を維持しつつ，その区分の基準を授権の存在＝行政立法手続の性質に求めたも

13）渕圭吾「Mayo Foundation for Medical Education and Research et al. v. United States, 131 S.Ct. 704 (2011) ―内国歳入法典によって財務省に与えられた一般的な規則制定権に基づく財務省規則が示した制定法の解釈は，財務省以外の行政機関によるルールと同様に，Chevron敬譲の対象となる」［2011-2］アメリカ法（2012年）582頁も参照されたい．関連の研究として，渕圭吾「アメリカ法における先例拘束性とChevron敬譲の優先劣後―United States v. Home Concrete & Supply, LLC, 566 U.S. __, 132 S. Ct. 1836 (2012) をめぐって」論究ジュリスト9号（2014年）192頁．

14）*See e. g.*, Kenneth Culp Davis, Administrative Rules -Interpretative, Legislative, and Retroactive, 57 Yale L.J. 919, 928-934 (1948). *Cf.* 1 Kenneth Culp Davis, Administrative Law and Government, 121-126, 1960.

のと言える．ルール形成が立法手続または司法手続に準じる慎重な手続で行われていた場合（このような場合には授権ありと言える）に，そこに示された行政機関による法解釈を「法規命令」として扱う，つまりそれに対して裁判所が敬譲を払うこととしたのである．なぜならそのようなルールは「法としての効力（force of law）」を有する，つまり「法規」だからである．これに対し，これらの要件を充たさないような行政立法は「行政規則」として，より程度の低い尊重を受けるにとどまる．

こうして，ブライヤーとスカリーアという二人の行政法の専門家の抵抗にもかかわらず，最高裁の判例法理のレヴェルでは，二分法は維持されている．また，「法としての効力」が区分の基準であることも，実は，かつての考え方と同じである．しかし，「法としての効力」の内実を実質的に考えていこうという態度は，以前とは異なる．アメリカ行政法学では「法としての効力」が何を意味するかについての議論が進んでいる[15]．今後，その動向を注視していきたい．

15）*See e. g.*, Hickman, *supra* note 11.