Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-11

最近の判例 Mayo Found. for Medical Educ. & 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…

渕, 圭吾

(Citation)
アメリカ法,2011(2):582-587

(Issue Date)
2012-06

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009269

Mayo Found. for Medical Educ. & 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

【事実の概要】

連邦保険拠出法（Federal Insurance Contributions Act (FICA)）は，公的年金の保険料

---

16) *See, e.g.,* Altria Group, Inc. v. Good, 129 S. Ct. 538 (2008); Geier v. Am. Honda Motor Co., 529 U.S. 861 (2000). *See also* Catherine M. Sharkey, ***What Riegel Portends for FDA Preemption,*** 102 Nw. U. L. Rev. Colloquy, 415, 420–22 (2008).

17) *See, e.g.,* PLIVA, Inc. v. Mensing, 131 S. Ct. 817 (2011) (impossibility preemption for claims on warning in generic drugs).

18) 例えば，ガイアー事件では連邦法上の被害者救済プログラムが設けられていないにもかかわらず，製品安全を考慮してメーカーに選択肢を残すという連邦法の目的が重要であるとされ，黙示の専占が認められた．今回のウィリアムソン事件でも，ガイアー事件について先例変更はされていない．また，ジェネリック薬品の黙示の専占が争われたプリヴァ事件では，ブルーゼウィッツ事件のような連邦法上の被害者救済プログラムがなくても，専占が認められている．

を被用者と雇用者の両方に対する租税（以下，これらを合わせて FICA taxes と呼ぶ）の形式でまかなっている．「雇用されていること（employment）に対するあらゆる対価」としての「賃金（wages)」の支払，受取が存在する場合に，この租税の納税義務が生じる（内国歳入法典 §3101 (a)（被用者），同 §3111 (a)（雇用者）．被用者に対する租税は，雇用者が源泉徴収することになっている）．そして，「雇用されていること」とは被用者が雇用者に対して行う役務提供（service）を広く含んでいる．ところが，一定の役務提供は課税の対象から除外されている．本件に関して言えば，「学生（student)」が自分の所属している学校に対して行う役務提供は課税されない（内国歳入法典 §3121 (b) (10)．もちろん，対応する年金の給付も受けられない)．

本件では，大学病院に勤務する研修医（medical residents）が「学生」といえるかどうかが問題となった．

原告である Mayo は大学病院を運営している財団であり，2005 年には，その病院に勤務する研修医に対して年間 4 万 1000 ドルから 5 万 6000 ドルの給費（stipends）を支給していた．研修医には授業に出席したり試験を受けたりする義務があったものの，その時間の大半は診療にあてられていた．

1951 年以来，財務省は「学業の達成に付随して，またその目的のために（"as an incident to and for the purpose of pursuing a course of study")」学校での役務提供を行う者は「学生」であると解してきた（1951 年 12 月の Treas. Regs. 127, §408.219 (c)．2004 年 12 月に改正される前の Treas. Regs. §31.3121 (b) (10)-2 (d))．そして，2005 年以前は，ある個人の働きが学業に付随しているといえるかどうかをケース・バイ・ケースで判断してきた．そこでの主たる考慮要素は，勤務時間と履修した授業の数であった．

年金の給付を担当する社会保障局（Social Security Administration）も「学生」について同様のケース・バイ・ケースの判断をしてきたが，研修医については学生にあたらないと判断していた．ところが，1998 年の第 8 巡回区合衆国控訴裁判所の判決が，ケース・バイ・ケースのアプローチのもとでは，研修医はカテゴリカルに「学生」にあたらないとはいえない，と判示した[1]．これを受けて，研修医が「学生」である（このため，その役務提供が非課税となる）という理由での内国歳入庁に対する FICA taxes の還付請求が相次いだ．

そこで，財務省は，とりわけオン・ザ・ジョブ・トレーニングの性質を持つ役務提供を行う者が「学生」にあたるかをはっきりさせるために財務省規則（Treasury Regulations）を改正した．2004 年 12 月に正式に採用されたこの規則は，「フルタイムの被用者の役務提供」をカテゴリカルに，学業に付随するものではないとしている．そして，週 40 時間以上働くことが予定されている者は「フルタイムの被用者」であるとされる．以下，規則のこの部分を「フルタイム被用者ルール」という．

フルタイム被用者ルールの採用後，Mayo は，2005 年の第 2 四半期に研修医に対する給

1) 事案は，研修医への給費に関する未払いの FICA taxes があるとして，社会保障局がミネソウタ大学に対して行った課税処分（assessment）が争われたものである．裁判所は，社会保障局と州との（社会保障法（Social Security Act）218 条に基づく）合意においてそもそも研修医は「被用者（employees)」にあたらないし，仮にあたるとしても，研修医は「学生」にあたり非課税扱いになると判示した．

費から源泉徴収し納付した金員の還付を求めて，合衆国を被告として訴訟を提起した．合衆国地方裁判所は，原告のサマリ・ジャッジメントを求める申立てを認容した．被告合衆国が控訴し，第8巡回区合衆国控訴裁判所は第1審判決を破棄した．合衆国最高裁判所は，原告 Mayo による裁量上訴の請求を認めた．

合衆国最高裁判所は Chevron 判決の枠組みを全面的に適用して控訴審判決を維持した．ロバーツ首席裁判官が法廷意見を述べている．

【判旨】

「われわれの分析は，Chevron 判決が述べた2段階の枠組みの第1段階から始まり，議会が『争点となっているまさにその問題について直接述べた（directly addressed the precise question at issue)』かどうかを問う．われわれは，議会が直接述べてはいない，という控訴審の判断に同意する．法文（statute）は『学生』という用語を定義していないし，それ以外にも研修医が FICA に服するかというまさにその問題について対応していない．」

「典型的なケースにおいては，このような［法文の］曖昧さは必然的に Chevron の第2段階に至り，そこではわれわれは『内容において恣意的または気まぐれである，あるいは，明らかに法文に反する』場合以外は行政機関のルール（agency rule）を妨げてはならない．しかし，本件では，両当事者は内国歳入法典の曖昧な規定を評価するための正しい枠組みについて異なる見解を有している」．

Mayo が National Muffler の多要素分析を用いるべきだと主張するのに対して，合衆国政府は National Muffler は Chevron に取って代わられたと主張する．最高裁判所はこれまで，財務省の規則を審査するに際して National Muffler と Chevron の両方を引用してきた．われわれはこれまで両判決を区別してこなかったが，両者は曖昧な法文について異なった分析を要請している．

「われわれの Chevron 判決を基礎づける諸原則は，租税の文脈にも例外なく適用される．Chevron は，『行政機関が議会の作ったプログラムを執行するには，政策の形成と，議会が黙示的または明示的に残した空白を埋めるためのルールの作成とが，必要である』と認識していた．この判決は，その政策形成の際に『行政機関の規則に服する事項についての並以上の知識』が必要かもしれないと認めていた．内国歳入法典における空白を埋める際に，財務省には，他の行政機関がその法文を執行するために行わなくてはならない解釈上の選択と少なくとも同じくらい複雑な，法文の実現のための解釈上の選択を行うことが要求されている．われわれは，われわれの租税に関する規則に対する審査が，他の規則に対するわれわれの審査と同様に，Chevron に基づき行政機関の専門的知識に導かれるべきであると考える」．

Chevron 以前のものであるが，個別的授権ではなく一般的授権しかない場合には，規則の法解釈に対する敬譲の程度が劣るとした最高裁判所の判例（Rowan と Vogel）が存在する．

「しかし，Rowan と Vogel が下されてから，行政に関する議論状況は大きく変わった．われわれは，『議会が行政機関に対して一般的に法としての効力（force of law）を有するルールを作る権限を与えたと考えられる場合，かつ，敬譲が払われるべきだと主張されている行政機関の解釈がこの権限の行使として定められていると考えられる場合』には，Chevron 敬譲が適切であると判示した［Mead］．この点に関するわれわれの問いは，議

会による授権が一般的であるか個別的であるかには向けられていない．例えば，National Cable & Telecommunications Assn. において，われわれは，連邦通信委員会（Federal Communications Commission）について，法文上，1934 年通信法の『執行と実施』および『同法の規定を運用するにあたり公益上必要なルールおよび規則を制定する』権限が同委員会に対して与えられていることにより，同委員会には Chevron 敬譲を受ける『拘束力のある法的ルールを策定する権限』が授権されていると判断した」．

「フルタイム被用者ルールは，財務省のルールが制定法のテクストの『合理的な解釈』であるかを問う Chevron の第 2 段階を，容易に満たしている」．

【解説】

1．

本判決は，内国歳入法典 7805 条 a 項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（Treasury regulations）に示された制定法（内国歳入法典（Internal Revenue Code））の解釈が，他の行政機関による法解釈と同様に，裁判所による Chevron deference（以下，Chevron 敬譲）の対象となる，ということを明示的に述べた初めての最高裁判所の判決である．

Chevron, Inc. v. National Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984) 以来，裁判所は同判決の枠組みに従って，行政機関の示した一定の法解釈に対して敬譲を払ってきた．すなわち，制定法の解釈を裁判所が白紙から行うのではなく，制定法に曖昧さが存在するかを審査し（Step One），曖昧さが存在する場合には解釈権限を与えられた行政機関の示した法解釈が合理的であるかどうかを審査してきた（Step Two）．また，Chevron 敬譲が及ぶかどうかという入り口の問題（いわゆる Step Zero）が存在することが指摘され[2]，これに関する判例が蓄積してきた（United States v. Mead Corporation, 533 U.S. 218 (2001) など）．なお，Step Zero において Chevron 敬譲が及ばないとされても，行政機関の示した法解釈に対してより低い程度の尊重が行われる（Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944) が先例として引用される）．

ところが，租税法の分野においては，Chevron 以降も，同判決の枠組みがストレートに適用されるのかどうか，必ずしも明らかではなかった．最高裁判決の中には，Chevron を引用するものもあったが，National Muffler Dealers Ass'n v. United States, 440 U.S. 472 (1979) を引用するものも少なくなかった．National Muffler における最高裁判所の判断は，財務省規則において示された法解釈が尊重されるための複数の条件を列挙したものであり，その敬譲の程度は Chevron に劣るし，枠組み自体も全く異なるものだった．こうした事情もあり，租税法に携わる実務家の間では，租税法の分野には Chevron 敬譲は妥当しないと考えられてきた．学説では，Thomas W. Merrill との共著論文で Chevron Step Zero の存在を指摘した Kristin E. Hickman が，租税法の分野にも Chevron 敬譲があてはまるはずであると強く主張していた[3]．なお，Hickman は被告側の amicus curiae を務めている．

本判決は，租税法の分野でも National Muffler ではなくて Chevron が適用されるという

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

3) Kristin E. Hickman, *The Need for* Mead: *Rejecting Tax Exceptionalism in Judicial Deference*, 90 Minn. L. Rev. 1537 (2006).

ことをはっきりと述べており，Hickman の主張にほぼ沿ったものである．

さらに，本判決は，Chevron 以前の財務省規則に関する判例（Rowan Cos. v. United States, 452 U.S. 247 (1981) and United States v. Vogel Fertilizer Co., 455 U.S. 16 (1982)）の立場を変更し，一般的な規則制定権に基づく財務省規則に示された法解釈が，個別の授権に基づく財務省規則に示された法解釈と同じ水準の敬譲を受けることをはっきりさせた．

2．

かつてのアメリカ行政法においては，行政機関によって形成されるルールを2つの類型に分けて考えていた[4]．1つは私人の権利義務に関わらないもの，あるいは行政機関による制定法の解釈を示したもので，これらは権力分立との関係で何ら問題がない．これに対して，私人の活動に直接関わるものや刑罰等により強制されうるものは，立法権の行政機関への委任として，憲法の定める権力分立との関係で問題がありうる（もっとも，最高裁判所が白紙委任禁止法理（nondelegation doctrine）を適用して制定法の規定を無効としたのは1935年の2つの判決のみである）．

裁判所が制定法の解釈を行う際には，前者の類型のうち行政機関がその制定法の解釈を示したにすぎないもの（interpretative rules）に特に注意を払う必要はないはずである．しかし，実際には，裁判所はしばしば interpretative rules に示された行政機関の法解釈を尊重してきた[5]．

1940年代の学説では，租税法の分野における制定法の解釈が他の分野のそれと異なるという見解は特に見られなかった．そして，interpretative rules の性質を有する財務省規則について，裁判所の尊重・敬譲は不要であるという説[6]，一定の条件の下で legislative rules の性質を帯びるので敬譲が払われるという説，一般的に敬譲が払われるべきであるという説[7]，が対立していた．ところが，その後，このような敬譲に関する議論は租税法の分野では下火になってしまった．また，この議論が行政法一般に射程が及ぶものであることも忘れられてしまった．このため，1984年の Chevron 以降，同判決の射程が租税法の分野には及ばないかのような（本判決の立場からすれば）「誤解」が生じてしまったわけである．

3．

本判決は，財務省規則のうち notice-and-comment 手続を経たものについて敬譲が払われるとしている．このため，同手続を経ていない temporary regulations に対しては

---

4) この段落での説明は，Ralph F. Fuchs, *Concepts and Policies in Anglo-American Administrative Law Theory,* 47 YALE L.J. 538, 547–48 (1938) に依拠している．

5) 裁判例に，裁判所が自らの法解釈を行う類型と裁判所が行政機関の法解釈に対して敬譲を払う類型の2つが存在してきたことの指摘として，例えば，Friendly 裁判官による Pittston Stevedoring Corp. v. Dellaventura, 544 F.2d 35, 49 (2d Cir. 1976) における説明を参照．同様のことの早い時期における指摘として，Kenneth Culp Davis, *Administrative Rules-Interpretative, Legislative, and Retroactive,* 57 YALE L.J. 919, 929 (1948).

6) *See e.g.,* Ellsworth C. Alvord, *Treasury Regulations and the Wilshire Oil Case,* 40 COLUM. L. REV. 252 (1940).

7) Louis Eisenstein, *Some Iconoclastic Reflections on Tax Administration,* 58 HARV. L. REV. 477 (1945).

Chevron 敬譲が及ばないということになりそうである．また，財務省規則より下位のルールは，Chevron 敬譲ではなく Skidmore に基づく尊重しか及ばないということになろう．

従来，財務省は，財務省規則を interpretative rules であると考えていたにもかかわらず，行政手続法（Administrative Procedure Act）553 条の notice-and-comment 手続を踏んで財務省規則を制定してきた．財務省規則に Chevron 敬譲が及ぶことがはっきりしたことで，制定手続に何らかの変化が見られるのか，また，財務省規則と下位のルールとの使い分けに変化が生じるのか，注目される．

（渕　圭吾）