

Chevron 法理と米国制定法の解釈原理 (1)

佐 古 麻 理

目次

はじめに

第1章 Chevron v. NRDC 事件

第1節 控訴審判決の概要

第2節 最高裁判決の概要

第3節 最高裁の判決理由

I 条文の文理解釈

II 立法史・立法経緯による制定法解釈

III 政策・行政による制定法解釈 (以上, 本号)

第2章 Chevron 法理の法的地位

第1節 Chevron 法理の法解釈方法論としての法的地位

I Chevron 法理の先例拘束効果

II 実質上の法としての Chevron 法理

第2節 Chevron 法理の定式化と他の解釈原理との関係

第3節 立法の現実主義と法律的根拠

I Chevron 法理以外の法解釈準則の法律的根拠

II Chevron 法理にかかる法解釈原理の転換と立法的現実主義

III 議会と行政法の連携における司法の調整

第4節 立法の適正手続と Chevron 法理

I Mead 事件と立法的決定の適正手続

II 裏口憲法としての Mead 事件

第5節 実質的な法定先例としての Chevron 法理

I 裁判所における法解釈の権限

II 裁判所における法解釈権限の保持

おわりに

はじめに

本稿の関心は、米国租税法に係る価値判断の基準となる法解釈方法論及び価値判断を現実の法文解釈に実現する法解釈技術論である。価値判断とは、法の解釈につき、「このよ

うに解釈すべきである」という解釈判断の概念である¹⁾。どのような価値判断に基づく、どのような解釈が最も妥当なのか、という法解釈の方法論は、国内外を問わず、古来より、その議論が展開されてきたが、今日においても、いまだ解決に至っていない²⁾。

我が国において、法解釈の方法に関する論争がいまだ決着をみていない原因の一つに、「使われている用語に共通の認識がない」とする見解がある³⁾。法解釈につき、前田教授は、価値判断の基準となる実質的側面（法解釈方法論）と価値判断を現実の法解釈に実現する技術的な側面である形式的側面（法解釈技術論）とを区別した上で、前者に、合憲性、立法者意思、法の目的・趣旨、及び歴史的解釈を価値基準として挙げている⁴⁾。その上で、法解釈の実質的側面における優先性は左記の順であるとし、合憲性の基準が最も優先させるべき価値基準であるとする。後者の形式的側面は、法文内の解釈と法文外の解釈とを区別した上で、前者に、文理（文言）解釈と論理解釈がある⁵⁾。文理解釈とは、法文に用いられている字句の意味と文法に従って、構文の意味を説明することであり、立法者意思の説明である。論理解釈とは、論理を基として、法文の適用範囲を確定することであり、法文内解釈において、拡大（拡張）解釈と制限・縮小解釈（目的論的解釈）の二種類がある。拡大解釈は、文理解釈によって確定された法文の意味を広げる解釈であり、適用範囲を拡大する解釈となる。他方、縮小解釈は、文理解釈によって確定された法文の意味を狭く解することであり、適用範囲を縮小することとなる。目的論的制限解釈である縮小解釈は、法文の「目的あるいは趣旨」によって、縮小して解釈することとなる。法文外の解釈には、類推解釈と反対解釈の二種類があり、さらに、反制定法的解釈もあるとされる⁶⁾。

私法における解釈と同様に、公法の解釈にあたっては、立法学あるいは立法過程研究のアプローチが必要であるとし、「立法者意思」に基づく法文解釈の重要性を指摘する見解がある⁷⁾。法文は、国会すなわち立法者の意思を国民に向かって伝達する手段であるので⁸⁾、

1) 前田達明「法解釈への提言－民法学において」同志社法学304号64頁（2005年）、同『続・民法学の展開 民法研究第三巻』1-129頁（成文堂、2017年）。

2) 石部雅亮「法解釈方法の比較史」南山大学ヨーロッパ研究センター報16号1頁以下（2010年）。

3) 前田・前掲注1）（同志社法学）・63頁。例えば、「拡大解釈」と「類推解釈」という用語は、同じか否か、といったことが挙げられる。刑法学において、「一般人の予測可能性」を拡大解釈の限界とする見解がある。この点につき、大谷實『新版刑法講義総論（追補版）』66頁以下（成文堂、2004年）を参照。

4) 前田・前掲注1）（同志社法学）・64-70頁。

5) 前田・前掲注1）（同志社法学）・71-76頁。

6) 笹倉秀夫『法解釈講義』3-26頁（東京大学出版会、2009年）。法解釈につき、その構造図を掲げた上で、「解釈時の参照事項（参照することから）」と「条文適用の仕方」を相互に明確に区分する。前者は、法文自体の意味、条文同士の体系的連関、立法者の意思、立法の歴史的背景、法律意思の5つで構成される。これらは、法文の意味を大枠において確定するものの要素となる。後者は、文字通りの適用、宣言的解釈、拡張解釈、縮小解釈、反対解釈、もちろん解釈、類推、比附、反制定法的解釈といった項目を挙げ、これらの項目の相互連関を明らかにしている。とはいえ、法解釈方法論あるいはその技術論に係る用語と配列は、学説によって異なっており、法解釈原理としての共通した概念又はその配列に統一性はみられていない。

その法文の解釈においては、立法者が何を国民に伝達しようとしたかの「意味」を解明しなければならない、とする法解釈に係る立法者意思の価値基準は、合憲性の価値基準に次ぐ第二の基準である⁹⁾。とはいえ、解釈方法論又は技術論それ自体の側面ではなく、法解釈の目標又はあり方(規準)という側面において、法解釈は、法制定時の立法者意思の発見又は再現によるものか、あるいは法律意思の合理的解明であるか¹⁰⁾、という課題に直面することとなる。なぜならば、双方の意思において、以下の問題が存するためである。第一に、立法者意思は、立法者の意図や制定当時の状況につき、歴史的経緯を踏まえて議事録等により解釈するものであり、そこで再現された立法者意思は、解釈者が解釈方法を選択するときの判断規準となる。立法者意思は、法律制定時の立法者の意思である。そのため、法律制定後の時間経過や社会状況あるいは価値観に変動があった場合、法律制定当時の立法者意思に基づく法的判断の妥当性が問われることとなる。とはいえ、憲法は、立法者たる国会の意思である立法者意思に従って、法文の適用範囲を確定しなければならないことを要請する¹¹⁾。第二に、法律は、公布施行後、客観的存在として位置づけられることから、法律意思による法解釈は、法適用時の事情等を基に行うことを目標とする¹²⁾。そのため、法律意思においては、法解釈と法定立の境界が流動化するおそれがある。また、法律意思は、解釈者の意思が反映されることから、法解釈における恣意性や正当性に課題を残すこととなる¹³⁾。

我が国における租税法の法文解釈につき、厳格な文理解釈によるべきであることは、大方の一致した理解であるといえよう。金子教授は、「租税法は侵害規範であり、法的安定性の要請が強くはたらくから、その解釈は原則として文理解釈によるべきであり、みだりに拡張解釈や類推解釈を行うことは許されない」とする¹⁴⁾。また、厳格な解釈が要請される租税法の法文解釈につき、仮に、法文から離れた自由な解釈が許容されるとするならば、そのような解釈に基づく租税法の適用は、法律に基づく課税とはいえ、したがって、憲法が要請する租税法律主義が租税法の解釈を通じて潜脱され破綻してしまうことになる¹⁵⁾。

強行法規であり、かつ侵害規範である租税法の法文解釈には、厳格な解釈の要請に適合

7) 下山憲治「公法解釈における立法者意思とその探究序説—地方自治関連立法動向研究の意義と方法」自治総研410号1頁以下(2012年)。「立法時点ないし法適用時点における社会的状況等を分析することによって、文言解釈や制度的限界を見極め、適切妥当な解決を提示し、また、必要に応じて適正な解決のための立法論を展開することも法解釈に関わる者の責務であろう」と述べる。

8) 日本国憲法41条は、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と定める。

9) 前田・前掲注1)(同志社法学)・67頁。

10) 法律意思とは、法適用時の解釈者による法文の意味内容である。

11) 日本国憲法41条は、国会は国の唯一の立法機関であることを定め、また、同76条3項は、「すべて裁判官は、……この憲法及び法律にのみ拘束される」と規定する。

12) 下山・前掲注7)・2頁。

13) 青井秀夫『法理学概説』470頁以下(有斐閣、2007年)。

14) 金子宏『租税法(第23版)』123頁(弘文堂、2019年)。

15) 谷口勢津夫『税法基本講義(第5版)』39頁(弘文堂、2016年)、清永敬次『税法(新装版)』35頁(ミネルヴァ書房、2013年)。

する文理解釈が最適であるとしつつも、文理解釈の結果なお複数の解釈可能性が残る場合、租税法主義の下でも、租税法規の趣旨・目的すなわち租税立法者の価値判断を参酌して、租税法規の意味内容を一義的に確定することが許される、とされている¹⁶⁾。すなわち、我が国における租税法の解釈原理は、法文解釈技術論である文理解釈を基本としつつ、法文解釈方法論である趣旨・目的（目的論的解釈）¹⁷⁾という価値基準を文理解釈の補完として位置づけていることとなる。とはいえ、近時、租税法の解釈に当たり、租税法規の趣旨・目的を重視する傾向にあるとされている¹⁸⁾。法の趣旨・目的という価値基準は、法の「空白」を埋めるために、立法者でない解釈者個人の価値判断を忍び込ませる危険性があり、また目的論的解釈は、解釈者の「主観的解釈」となる危険性をも有している。したがって、目的論的解釈を行う場合においては、立法者意思から推測することが必要となる¹⁹⁾。

租税法の解釈につき、学説は、目的論的解釈を文理解釈の補完として位置づけている。しかし、租税裁判において、裁判所は、法の解釈に際し、当該法の趣旨・目的の解釈を基として、それを紛争事例に当てはめようとする解釈手法を採ることがある。すべての裁判官は、憲法と法律のみに拘束されることが、憲法で要請されている以上、裁判官の選択した目的論的解釈は、単に、文理解釈の補完とは位置づけられないであろう。そのような意味で、我が国において、租税法の法解釈における文理解釈と目的論的解釈は、対峙した状態にあると考えることができよう。

米国における制定法に係る解釈方法の展開は、文理主義と目的論主義とが対峙あるいは対立した歴史でもあった。しかし、1980年代に入り、行政法及び租税法を中心に、新たな Chevron 法理という法文の解釈方法が登場する²⁰⁾。これにより、現在も含め、米国における行政法及び租税法に係る法文解釈は、文理主義、目的論主義及び Chevron 法理（Chevron doctrine）の3つの解釈方法論が展開されることとなる。

1970年代までの米国において、司法における制定法解釈の標準的な手法は、法の文言、目的あるいは立法史・立法経緯（legislative history）の論拠を含むものであった²¹⁾。この

16) 谷口・前掲注15)・40頁、金子・前掲注14)・124頁、清永・前掲注15)・35頁。

17) 立法者意思の価値基準をもってする解釈を「主観的解釈」といい、法の目的ないし趣旨を価値基準とする解釈を「客観的解釈」あるいは「目的論的解釈」という。

18) 谷口・前掲注15)・41頁。

19) 前田・前掲注1)・69頁。

20) 海道俊明「行政機関による制定法解釈と Chevron 法理（一）」神戸法学雑誌66巻3・4号66頁（2017年）、泉絢也「米国財務省規則に対する司法敬讓問題—Chevron 原則、National Muffler 原則、あるいは Skidmore 原則か？」国士館法研論集17号49頁（2016年）、瀧圭吾「Chevron Step Zero とは何か」学習院大学法学会雑誌50巻1号173頁（2014年）、瀧圭吾「アメリカ法における先例拘束性と Chevron 敬讓の優先劣後—United States v. Home Concrete & Supply, LLC, 566 U.S., 132 S. Ct. 1836（2012）を巡って」論究ジュリスト9号192頁（2014年）参照。

21) ROBERT A. KATZMANN, JUDGING STATUTES, at 31-38 (Oxford University Press, 2014); Kevin M. Stack, *Purposivism in the Executive Branch: How Agencies Interpret Statutes*, 109 Nw. U. L. REV. 871 (2015); Daniel A. Farber, *Do Theories of Statutory Interpretation Matter? A Case Study*, 94 Nw. U. L. REV. 1409 (2000); William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Frickey, *Statutory Interpretation as Practical Reasoning*,

ような法解釈の手法は、コモンローの伝統を背景としたものであるが²²⁾、この手法の中心となるものは、制定法の目的を実現することに注目した「目的論主義 (purposivism)」²³⁾、すなわち、法の目的論的解釈であり、その当時の法解釈の主流であった。

しかし、その後1980年代に入り、法解釈に関する2つの理論が新たに展開され台頭した。1つは、法解釈における文理主義 (textualism) である。これは、法解釈にあたって、法令に用いられている法文言それ自体に立脚することを裁判官に要請するものである。2つ目は、Chevron 法理とよばれる行政法における新たな展開である。この法理によれば、たとえ裁判官が法の異なる解釈が望ましいと考える場合であっても、行政機関による制定法の合理的な法解釈を受け入れるよう裁判官に要請するものである。

新たに台頭した法解釈の文理主義は、従来の目的論主義に対する反発であった。文理主義を唱える者は、「法の解釈は、文言そのものだけに立脚すべきである」とし、また法の曖昧な文言の解釈は、確立した解釈法理 (文理主義) を用いることで対応可能である、とする。裁判官は、法理の目的を思索するべきではなく、また立法上の議論や立法経緯を審査すべきでない²³⁾と主張する。文理主義者は、「司法審査で立法目的や立法史あるいは立法経緯を思索することは、立法化の過程における特質を認識していない」と考える²⁴⁾。文理主義者によれば、立法は不可避的な妥協の産物であり、そこには、立法府の少数派による立法の抹殺という複数の機会が内在する、とする。立法は、そのような少数派からの支持を得るために作られた妥協の産物であり、その妥協は立法史あるいは立法経緯からは必ずしも明らかではなく、時に意図的に隠される場合もある²⁵⁾。このように考えると、法には隠された目的が存在し、司法の場でそれを思索することは困難である。よって、法解釈は、法律の文言が述べていることだけに基づいて行われるべきであるという主張が展開されるのである。

文理主義による法解釈は、司法の裁量を抑制し、法の解釈を非政治化する利点がある²⁶⁾。他方、法の目的、立法史あるいは立法経緯を根拠とした司法判断は、そのような抑制的機能が働かない。法の目的、立法史あるいは立法経緯による法解釈は、司法判断に多様な恣意的選択の機会が与えられると考えられるためである。すなわち、法の目的論的解釈には、裁判官の個人的な価値観が入り易くなり、客観的な司法判断に影響を与えることとなる²⁷⁾。

42 STAN. L. REV. 321, 324-345 (1990); ABNER J. MIKVA & ERIC LANE, AN INTRODUCTION TO STATUTORY INTERPRETATION AND THE LEGISLATIVE PROCESS, at 6-9 (Aspen Publishers, 1997); John F. Manning, *Inside Congress's Mind*, 115 COLUM. L. REV. 1911 (2015).

22) Jeffrey A. Pojanowski, *Reading Statutes in the Common Law Tradition*, 101 VA. L. REV. 1357 (2015).

23) KATZMANN, *supra* note 21, at 39-54.

24) FRANK B. CROSS, THE THEORY AND PRACTICE OF STATUTORY INTERPRETATION, at 30-40 (Stanford University Press, 2009).

25) John F. Manning, *Textualism and the Equity of the Statute*, 101 COLUM. L. REV. 1 (2001).

26) CROSS, *supra* note 24, at 40-56.

27) ANTONIN SCALIA & BRYAN A. GARNER, READING LAW: THE INTERPRETATION OF LEGAL TEXTS (Thomson/West, 2012); ANTONIN SCALIA, A MATTER OF INTERPRETATION: FEDERAL COURTS AND THE LAW, at 3-48

このような法解釈における文理主義の台頭は、従来からの目的論主義の概念と対峙することとなるが、現在に至っても、未だ明快な解決が図られていない。法解釈の目的論主義を唱える者は、以下の理由により、文理主義の概念を否定する。第一に、立法史あるいは立法経緯による法の目的論的解釈は、その信頼性が高い。立法経緯が叙述された議会の委員会報告書は、連邦議会の意図をよりよく反映していると考えられることによる²⁸⁾。第二に、対立する利益集団の妥協産物が制定法の規定であるといえるが、それは他にも一貫した立法目的が反映しているといえる。立法の全てが、妥協の産物とはならない。法案の基本的な対立要素を理解しつつ、立法史資料を慎重に精査することは、立法上の基本的な要素を特定し、立法の理解を再構築させることができる²⁹⁾。第三に、法の解釈につき、米国では歴史的あるいは伝統的に目的論主義が展開されてきた。例えば、合衆国憲法の起草期ですら、裁判所は文理主義ではなく柔軟な法の解釈手法を採用してきた。また、18世紀頃の判例においても、裁判所による制定法の解釈が、法文言をそれほど重要視しなかった事例が多数認められる³⁰⁾。これに対し、文理解釈主義者は、合衆国憲法の創設によって三権分立が確立し、司法における権限が確保されたために、文理主義によらない柔軟な法の解釈が展開されたと反論する³¹⁾。第四に、法解釈の文理主義によっても、司法裁量を制限することはできない。なぜならば、文理主義による法解釈の場合においても、文言を解釈する上で、法源を自由に選択することができ、また文言につき異なる定義が与えられている場合にはいずれかを選択することとなる。さらに法の曖昧性について解釈する場合、複数の類似判例を参照し、矛盾する多数の解釈法理から選択することとなる³²⁾。したがって、法解釈における文理主義は、必ずしも司法裁量を制限することができるとはいえない、というものである。

このように、近年の法の解釈をめぐるのは、目的論主義と文理主義とが学説的に対立関係にあるものの、これらの法解釈の手法と司法審査との関連性については、必ずしも明確に結びつかない現状がある。例えば、文理主義を唱える裁判官が、判決の中で立法目的や立法史あるいは立法経緯についての議論を重視し、引用する場合などである³³⁾。したがっ

(Princeton University Press, 1997).

28) WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., PHILIP P. FRICKEY & ELIZABETH GARRETT, *LEGISLATION AND STATUTORY INTERPRETATION*, Second Edition (Foundation Press, 2006).

29) Daniel B. Rodriguez & Barry R. Weingast, *The Positive Political Theory of Legislative History: New Perspectives on the 1964 Civil Rights Act and Its Interpretation*, 151 U. PA. L. REV. 1417 (2003).

30) William N. Eskridge, Jr., *All About Words: Early Understandings of the "Judicial Power" in Statutory Interpretation, 1776-1806*, 101 COLUM. L. REV. 990 (2001).

31) Manning, *supra* note 25, at 1.

32) ESKRIDGE, FRICKEY & GARRETT, *supra* note 28.

33) Anita S. Krishnakumar, *Statutory Interpretation in the Roberts Court's First Era: An Empirical and Doctrinal Analysis*, 62 HASTINGS L. J. 221 (2010); Jane S. Schacter, *The Confounding Common Law Originalism in Recent Supreme Court Statutory Interpretation: Implications for the Legislative History Debate and Beyond*, 51 STAN. L. REV. 1 (1998); Nicholas S. Zeppos, *The Use of Authority in Statutory Interpretation: An Empirical Analysis*, 70 TEX. L. REV. 1073 (1992).

て、法解釈における文理主義は、米国裁判所で支配的なものであるとは必ずしもいえないことになろう。法解釈の文理主義あるいは目的論主義は、判決の結論に影響する場合もあれば、影響しない場合もあるということになる。とはいえ、新たに台頭した法解釈の文理主義は、司法哲学の重要な一部を構成することとなる。

法解釈をめぐる目的論主義と文理主義とは対立関係にあるものの、「行政機関に関連する裁判事例」においては、それらの制定法解釈の基準からは全く異なる手法が採用されてきた。それは、Chevron 法理とよばれ、行政法に関連する制定法解釈の判断基準となるものである。租税行政に関連する租税裁判についても、Chevron 法理が裁判所の判断に影響を及ぼす。Chevron 法理は、*Chevron* 事件の最高裁判決によって導き出されたものであり³⁴⁾、「行政機関による制定法の解釈が、裁判所の尊重に値する」とした。その理由は、「行政規制の枠組みは、専門的かつ技術的であり、行政機関がその問題を詳細で合理的な手法で考察しており、行政機関によるその判断が、競合する政策の調和を含む」ためである³⁵⁾。

このように Chevron 法理による法解釈の判断基準は、その目的論主義あるいは文理主義とは全く異なるものである。本稿は、控訴審判決が最高裁判決で覆された *Chevron* 事件を概観した上で、Chevron 法理による法解釈と他の法解釈原理との違いについて検討する。さらに、その法解釈原理の違いに係る意義及びその重要性を考察し、制定法の解釈についての未解決な課題について分析を行う。

Chevron 法理は、単に法解釈の方法論に止まらず、制定法の解釈主体の問題まで展開する。米国において、不確定法の概念に対して、その解釈の適任者は誰であるのかを争点とする裁判事例が、租税法を含む行政法の分野において多くみられる。権力分立を基として法解釈は司法府が専権を有しているという憲法原理と、あらゆる立法権は議会に与えられているとしている憲法原理が、規制国家として複雑化した現代社会において対峙する。これは、立法権の委任法理につながるものであり、不確定法の概念が、議会の解釈委任の意図の問題として捉えられる。これは、委任された解釈の主導権が、行政府と司法府のいずれに置かれるのが適切であるのかという民主的、専門性、責任制のような制度適性の問題として扱われる。このように、Chevron 法理には、法解釈方法論としての問題と制定法の解釈主体の問題が内在し、複雑化したものとなっている。

第1章 Chevron v. NRDC 事件

Chevron 事件は、環境保護庁から告示された規則に係る審査請求である³⁶⁾。控訴裁判所は、その規則を無効と判断した³⁷⁾。これに対し、最高裁判所の Stevens 裁判官は、「大気汚染物質排出装置が、あたかも単一の『バブル (bubble)』を包み込むかのように、同じ工場内の全ての大気汚染物質排出装置を取り扱う環境保護庁の規則は、改正された大気汚

34) *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (No. 82-1005), 467 U.S. 837 (1984).

35) *Id.* at 865.

36) *Chevron U.S.A., Inc.*, *supra* note 34.

37) *Natural Resources Defense Council, Inc. v. M. Gorsuch, U.S.*, 685 F.2d 718 (DC Cir. 1982).

染防止法で示されている『固定汚染源 (stationary source)』という文言の許容可能な解釈に基づいている」と判示し、控訴審判決を棄却した。本件の争点は、制定法に記載されている「固定汚染源」という文言の解釈をめぐるものである。その文言が、工場内に設置された個々の汚染物質排出機械装置、設備又は建物のことをいうのか、あるいはそれらの機械装置・設備等が集合した工場全体について示しているのか、についてである。

第1節 控訴審判決の概要

1977年の改正された大気汚染防止法は、改正前の法律に従い環境保護庁によって制定された国内の大気環境基準を達成していなかった州に対して、一定の要件を課している。改正前の法律では、基準を達成していない州に対して、大気汚染の「新しい又は改修された主要な固定汚染源」を規制する許可プログラムを確立するという要件を含んでいた。一般的に、厳しい条件が満たされない限り、そのような汚染源となる工場については、許可証が発行されないとされた。

許可要件を執行するために、1981年に公布された環境保護庁の規則は、「固定汚染源」という文言の解釈につき、州が、「工場全体に適用される」という、その文言の定義を採用することを認めている。汚染物質排出装置を含む既存の工場では、仮に、汚染物質の総排出量を増加させることがないのであれば、許可条件を満たさずに汚染源となる1つの装置を設置又は改造することができることとなる。したがって、その規則は、州が同じ工場内の全ての汚染物質排出装置を、あたかも単一の「バブル」内に封入されているかのように取り扱うことを可能にする。

被告は、その規則が、法に反して「バブル概念」を具体化したものであるとして、控訴裁判に控訴した。改正された大気汚染防止法につき、議会が、許可プログラムの適用対象となる「固定汚染源」の定義を明確に示していなかったこと、また、その立法史あるいは立法経緯において、それが正式に取り上げられていなかったこと等については、一般に認識されていた。しかし、控訴裁判所は、既存の大気環境を維持するよう計画されたプログラムは、義務であると述べた一方で、単に大気環境を維持するのではなく、それを改善するための基準値未達成対策プログラムの目的を考慮して、「固定汚染源」という文言の工場全体を指すとした解釈定義を、「妥当なものではない」と結論付けた。

第2節 最高裁判決の概要

最高裁判所は、「環境保護庁の工場全体を指すという解釈定義は、制定法における『固定汚染源』の文言に関して許容可能な解釈である」と判示した³⁸⁾。

(a) 行政機関による制定法の解釈に対する司法審査に関して、議会が直接的に、その争点となる事項について明確に述べていない場合、裁判所での論点は、行政機関の見解が、制定法の許容される解釈に基づいているかどうか、である³⁹⁾。

38) Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resource Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 2781-2793 (1984).

(b) 立法及びその経緯は、議会が、「バブル概念」の適用性について、具体的な意図を持っていなかったという控訴審判決を支持する⁴⁰⁾。

(c) 1977年の大気汚染基準値未達成地域に係る改正立法史は、許可プログラムにおいて、議会が、資本の改善を継続することの経済的利益と大気環境を改善することの環境的利益との間の衝突に、対応しようとしていることを明らかにしている⁴¹⁾。

(d) 1977年の改正前、環境保護庁は、法の「(汚染)発生源 (source)」という文言につき、工場全体を指すとした解釈定義を使用していたが、1980年、環境保護庁は最終的にその規則を定めた。それは、実質的に、大気環境を向上させるために設計された基準値未達成州のプログラムにおける「バブル概念」の解釈を排除する、本件控訴審判決での基本的な根拠とされた。しかしながら、1981年に新政権が発足したとき、本件規則を公布するに際し、環境保護庁は、「発生源」という文言の適切な定義に関して進められてきたさまざまな議論を再評価し、その文言は、基準値未達成地域での工場全体を指すとした解釈定義として与えられるべきであると結論付けた⁴²⁾。

(e) 改正大気汚染防止法の条文、特に、「発生源」という文言の定義に関連する302条(j)および111条(a)(3)の条文に含まれる一般的な文言を解析しても、議会の実際の意図は明らかにされない。議会の意図が法的文言から識別できる範囲において、重複し説明に役立つ文言の列挙が、大気汚染防止法の政策を達成するために特定の発生源を規制する環境保護庁の権限の範囲を制限することよりも、むしろその権限の範囲を拡大する傾向にあるように思われる。このような改正大気汚染防止法における条文の解釈と同様に、立法経緯は、環境保護庁が1977年改正の政策を実施する上で幅広い裁量権を有するべきであると、双方の見解は一致する。工場全体を指すとした文言の定義は、合理的な経済成長を可能にする政策と完全に一致し、また環境保護庁は、規則が環境目標にも役立つとの結論につき、合理的な説明を展開してきた。環境保護庁が、「発生源」という文言の解釈を時々変更してきたという事実につき、それが、環境保護庁による制定法の解釈を尊重すべきではない、という結論には至らない。規則の制定に関わる行政機関は、その解釈の変更及び政策に対する見識を継続的に考慮しなければならない。「バブル概念」に関連する政策の議論は、司法ではなく、立法者又は行政機関の長官に向けられるべきである。環境保護庁によるこの法律の解釈は、明確に、対峙する利益の合理的な調整を表わしており、尊重するに値する⁴³⁾。

第3節 最高裁の判決理由

本件は、制定法で規定する「固定汚染源 (stationary source)」という文言の解釈を主

39) *Id.* at 2781-2783.

40) *Id.* at 2783-2786.

41) *Id.* at 2786-2787.

42) *Id.* at 2787-2790.

43) *Id.* at 2790-2793.

たる争点とする事例である。判決は、当該制定法の解釈につき、文理解釈 (statutory language)、立法史・立法経緯 (Legislative history) 及び政策・行政 (policy) の3つの側面から検討を行っている。

1977年の大気汚染防止法において、議会は、当初の立法に準じて環境保護庁によって制定された連邦大気環境基準を達成できなかった州に適用される一定の要件を課した⁴⁴⁾。改正大気汚染防止法は、「基準値未達成」の州に対して、大気汚染の「新しいあるいは改修された主要な固定汚染源」を規制するための認可プログラムの制定を要求した。一般に、その許認可は、いくつかの厳しい要件が満たされない限り、新しいあるいは改修された主要な固定汚染源に対して認められなかった⁴⁵⁾。この許認可要件の執行を公布した環境保護庁の規則は、「固定汚染源」という文言の定義につき、「工場全体にわたるもの」とした。具体的には、第一に、「固定汚染源」とは、本法に基づく規制の対象となる大気汚染物質を放出する、又は放出する可能性のある建物、構造物、設備又は装置である。第二に、建物、構造物、設備又は装置とは、同一の工場群に属し、1つ以上の連続し又は隣接する物件に位置し、同一の者 (又はその配下の者) の支配下にある全ての汚染物質を排出するものである⁴⁶⁾。この定義の下、汚染物質を排出する機械装置等を有する既存の工場は、仮に、その装置等の改修が、設備全体からの汚染物質排出量を増大させないのならば、この規則の許容要件を満たすことなく、装置等の一部を回収し、あるいは新たな装置を設置するであろう。本事例で示された問題は、同一の工場群内の汚染物質排出装置が、あたかも「固定汚染源」という制定法の文言の妥当な解釈に基づいた単一の「バブル」内に封入されていたかのように、環境保護庁が、同一の工場群内の全ての汚染物質排出装置を取り扱うことを州に求めていたかどうかである。

最高裁判所の司法審査において、被告らは、控訴審判決の基本的論拠を明示的に否定する。控訴審判決は、「汚染源」という文言の法的な定義を、工場全体を指す定義と工場内の各ユニットを包含するより狭い定義、あるいは「バブル」全体とその構成要素の双方に適用できる二重の定義の何れかを対象とするのに、十分に柔軟なものとして判断した。しかしながら、控訴審判決は、清浄な大気環境を維持し、大気汚染を改善するために計画されたプログラムでそれを禁止するように設計された政策において、工場全体を指す定義を義務付ける法の趣旨により法を解釈したものであった。これに対し、被告らは、制定法の解釈につき、基本的に異なる見解の立場にある。彼らは、制定法の条文につき、環境保護庁は、二重の定義を使用することを求めていると主張する。すなわち、仮に、工場の構成一部分あるいは工場全体の何れかが100トンを超える汚染物質を排出する場合、それは、主要な「固定汚染源」である、とする。それゆえ、被告らは、1980年に公布された環境保護庁規則は、清浄な大気の質の維持に適用される限り、また基準値未達成地域に適用される1981年の規則も同様に、制定法に反すると主張する。

44) Pub. L. 95-95, 91 Stat. 685.

45) 42 U.S.C. §7502(b)(6).

46) 40 C.F.R. §§51.18(j)(1)(i) & (ii) (1983).

I 条文の文理解釈

改正大気汚染防止法111条(a)(3)における「固定汚染源」という文言の定義は、大気汚染物質を排出する「あらゆる建物、構築物、設備あるいは装置」について言及する。この定義は、制定法の明示的条件に従った新汚染源実施基準（new source performance standard, NSPS）プログラムに対してのみ適用される。許認可プログラムに適用されるこの定義は、制定法には示されていない。それゆえ、申立人らは、「主要な固定汚染源（major stationary source）」の文言を定義する302条(j)を除き、許認可政策において「固定汚染源」の意味を明確にする法律上の条文は存在しない、という立場をとる。最高裁判決は、この申立人の論点を採用することとなる。

改正大気汚染防止法302条(j)の定義において、「主要な（major）」とは、少なくとも100トンの汚染物質を排出することを意味するが、「固定汚染源」という文言の意味については、実質上、明らかにしていない。これは、汚染源と施設「主要な汚染物質排出施設」を同一視し、また「主要な汚染物質排出施設」と「主要な固定汚染源」とは、302条(j)の下、同義である。「施設（facility）」という文言の通常の意味は、何らかの目的を達成するために設計および構築された統合的要素の集合体である。さらに、工場の構成部分ではなく、工場全体を暗示する主要な施設あるいは主要な固定汚染源を参照することは、一般的な英語の使用法とかけ離れたものではない。しかしながら、基本的に、302条(j)の文言は、単に「固定汚染源」という用語の解釈を強制するものではない。

被告は、このような302条(j)に係る法解釈を認識し、それゆえ、他条項の111条(a)(3)に注視する。その条項における定義は、文字通りには、許認可プログラムに適用可能なものではない。しかし、それは法において、「固定汚染源」という用語の意味に関して、注目すべき多くの要点を規定する⁴⁷⁾。被告が指摘するように、固定汚染源の定義として、「建物、構築物、施設あるいは設備」という用語が用いられていることは、工場の一部である個々の建物に許認可要件を課す、と解釈することができよう⁴⁸⁾。「語は、その関連性によって覆い隠されない、それ自体の特性を持つであろう」⁴⁹⁾。他方、用語の意味は、特定の目的を達成するという文脈の中で確かめなければならない、またそれに関連する用語は、それに連なる真の意味が、共通の考え方を伝えることである。

条文の文言は、汚染をもたらす集合的ではない分散的な機械稼働に課すること、と合理的に解釈されるであろう。これは、大規模な機械稼働の一部分ではなく、単一の建物を意味し、汚染物質100トン以上を排出する場合、建物、施設、設備などの全てが対象となるであろう。まさに、文言そのものはある種の「バブル概念」を意味する。建物、施設、設備等、列挙されたこれらの項目は、あたかもバブルに包まれているかのように取り扱われ

47) 40 C.F.R. §§51.18(j)(1)(i) & (ii) (1983).

48) 40 C.F.R. §§51.18(j). 規則は、州に対し、固定汚染源としての個々のユニットを明示する選択肢を与えた。そのため、申立人は、被告が示唆するようなその文言の解釈について、異議を唱えなかった。

49) *Russell Motor Car Co. v. United States*, 261 U.S. 514, 519, 43 S. Ct. 428, 429, 67 L. Ed. 778 (1923).

るであろう。被告は、建物、施設、設備等、これらの用語それぞれが、個別の意味を与えなければならないと主張する。また、被告は、302条(j)で用いられている文言のように、111条(a)(3)は、「固定汚染源」という文言を定義する、と主張する。しかしながら、302条(j)は、固定汚染源を施設と同一視するものであり、これに対し、111条(a)(3)は、他の項目の中でも施設として「固定汚染源」を定義する。

最高裁判所は、「我々は、制定法の条文に用いられている一般的用語の構文解析が、議会の実際の意図を明らかにするとは考えていない⁵⁰⁾。我々は、この文言が、本件裁判事例を解決する手掛かりをもたらさないことを十分に認識している。その文言は重複して用いられており、またその文言は、より大きな機械・設備等の稼働の状況において、与えられた文言の適用可能性の問題に、正確に向けられていない。議会の意図が、この文言から識別されるという点で、重複する例示的な文言の列挙は、行政機関が法を履行するために、特定の固定汚染源を規制することの権限を制限するというよりは、むしろ、その権限を拡大することを意図したものであると思われる」と述べる。

II 立法史・立法経緯による制定法解釈

被告は、立法史および制定法の趣旨が工場全体にわたるという定義を無効とし、また環境保護庁による制定法の解釈は、その法のかつての解釈との断固たる決別を表明するので、その解釈は遵守すべき資格を与えない、と主張する。

最高裁判所は、その制定法の立法史あるいは立法経緯の検証に基づき、それらは問題の解明につながらないとした控訴審判決を支持した。被告によって指摘された一般的な見解は、「明らかにこの狭義の問題を念頭において示されたのではなく、それらは、議会の要望を証明するとはいえない⁵¹⁾」と判示する。立法史に基づく被告の主張は、新たな汚染発

50) 基準値未達成地域に対する許認可要件を定義する改正大気汚染防止法173条の条文に基づく議論は、循環論法の典型的な例である。許認可要件の1つは、「規制の対象となる固定汚染源は、達成可能な最低の排出率 (lowest achievable emission rate, LAER) に従うことが求められる」、である。州は、他の要件である「相殺要件 (offset condition)」の放棄を規定した改訂州執行計画 (State's implementation plan, SIP) を提出することができる。とはいえ、州執行計画は、規制の対象となる固定汚染源に対する LAER 要件を免除しない場合がある。被告らは、「仮に、工場内に新しく設置された設備の汚染物質排出量が、古い設備の廃止によって達成された削減量によって相殺される場合、『固定汚染源』という文言の工場全体にわたる定義は、その新しく設置された設備が、LAER 要件を満たす必要がない」と主張する。被告によると、工場全体を指す定義は、制定法が明示的に禁止するもの、すなわち新たに設置された設備の LAER 要件の放棄が認められている、というものである。しかし、新たに設置された設備が、実際に許認可プログラムの対象とならない限り、その制定法は放棄を禁止しないので、この種の議論は何も証明しないこととなる。仮に、そうではない場合、制定法は、LAER 要件を全く課さず、またその放棄に関する問題に触れる必要はないということになる。換言するならば、大気汚染防止法173条は、単に「固定汚染源」という文言の定義の意義を取り扱うだけであり、その文言を定義していないこととなる。

51) *Jewell Ridge Coal Corp. v. Mine Workers*, 325 U.S. 161, 168, 169, 65 S. Ct. 1063, 1067, 1068, 89 L. Ed.1534 (1945).

生源が LAER 要件の対象であるという Muskie 上院議員の見解に大きく依存するものであった⁵²⁾。しかし、Muskie 上院議員の全般的な声明は曖昧であり、それはあたかも改正大気汚染防止法173条の条文のようであった。声明は、確固たる定義に言及するものではなく、新たな汚染発生源が何であるかを示すものでもなかった。最高裁判所は、立法史の全体が、当該裁判以前より、正確な論点について明確に述べていないと判断する。しかしながら、立法史は、環境保護庁が、1977年改正の政策を履行することにおいて、広範な裁量権を持つべきである、ということを示唆する。さらに重要なことは、その立法史は、法の制定を動機付けた政策課題を明白に特定していることである。工場全体にわたるという定義は、これら政策課題の1つである適正な経済成長の容認と完全に一致する。また、最高裁判所は、「我々は、他の政策課題を最も効果的に履行していると信じているか否かにかかわらず、環境保護庁は、その規則が、環境目的にも役立つとの結論につき、合理的な説明を進めてきたことを認識しなければならない」と述べる。確かに、その論拠は、公表されている研究報告と同様に⁵³⁾、法制化の過程で作成される公的記録⁵⁴⁾によって裏付けられる、とする。

最高裁判所は、大気汚染防止法の1977年改正の前後において、「固定汚染源」という用語の環境保護庁による解釈の多様性について検討し、以下の結論を得る。すなわち、「この重要な制定法を主に担当する行政機関は、想像性のない文理解釈ではなく、技術的であり、また複雑な領域でもあるこの政策決定を実行するという観点から、その用語を柔軟に解釈してきた。行政機関が、時々「固定汚染源」という用語の解釈を変えてきたという事実は、被告が主張するような、行政機関による制定法の解釈に従うべきものではないという結論を導くものではない。最初の行政機関による解釈は、即座に、石に刻まれていない(行政機関による解釈は不変的なものではない)。これとは対照的に、規則の制定に携わる行政機関は、解釈を変えること、及びその政策の見識を継続的に考慮しなければならない。さらに、行政機関が異なる文脈で異なる定義を採用したという事実は、とりわけ、議会が制定法の柔軟な解釈につき、それを不承認としたことがなかったため、その定義自体が柔軟であるという議論に力点が置かれた」とする。

52) 最高裁判所は、Muskie 上院議員が、1977年の改正前の新汚染源実施基準 (NSPS) プログラムにつき、環境保護庁による「バブル概念」の使用に対して批判的ではなかったこと、を指摘する。

53) LESTER B. LAVE AND GILBERT S. OMENN, *CLEARING THE AIR: REFORMING THE CLEAN AIR ACT 28* (The Brookings Institution, 1981). エコノミストは、煩雑な行政と法の枠組みの代わりに、経済的インセンティブを導入するよう提案した。その目的は、市場で効果的な利益と費用のインセンティブを公害防止に働かせることである。「バブル又は相殺決済の概念」は、この指図での最初の試みである。工場管理者に、最も安価に汚染排出物を制御する工場内の場所と作業工程を見出す柔軟性を与えることによって、迅速かつ安価に公害防止を達成することができる、とする。

54) 例えば、ニューヨーク州環境保全局 (New York State Department of Environmental Conservation) から出された声明などがある。これによれば、「選択肢を選ぶ際に、汚染発生源を所有する者の柔軟性を否定することは、『高価なものを買うことよりも、より汚染源となる古い汚染発生設備を稼働させる方がより簡便であり、また安価である』と指摘する。

重要なことは、1980年当時の行政機関ではなく、清浄な空気を維持するために設計された政策を考慮しつつ、固定汚染源という文言の解釈において、工場全体にわたるという定義を論理付ける一方で、大気環境を改善させるために設計された政策に対してはそのような定義が妨げとなるために、制定法を厳格に解釈した控訴裁判所の判決であった、ということになる。控訴裁判所が描いた大気環境の「維持」と「改善」の区別は、賢明なものかもしれない。とはいえ、最高裁判所の司法判断は、裁判所が立法経緯を審査する前に、議会がかつてその区別に言及した経緯がなく、またその区別は環境保護庁が制定法の中で見出したものでもないことを、明らかにした。結論として、そのような区別を行ったのは、議会や担当する行政機関の長官ではなく、控訴裁判所となる。

Ⅲ 政策・行政による制定法解釈

最高裁判所は、「当事者の弁論趣意書で展開されている政策上の議論は、被告が最終的に、議会では決して議論の対象とはならなかった「バブル概念」を選択している行政当局と32の法的管轄区域で受け入れられなかった特定の政策論争を、法廷で行っているという印象を与える⁵⁵⁾。このような政策論争は、司法ではなく、立法者あるいは行政官によって適切に対処されるものである」と述べる。

このような事例の場合、行政機関による制定法の解釈は、明らかに競合する利害関係の合理的な調整を表わしており、また敬讓に値する。規制制度は技術的に複雑でもあり⁵⁶⁾、行政機関は、詳細かつ合理的な方法で問題を考慮し⁵⁷⁾、その判断には相反する政策を調整することが含まれる⁵⁸⁾。議会は双方の利害関係に対応することを意図したが、これらの事例によって提示された異質性の水準を考慮し、そのため、それ自体を行うことはなかった。おそらく議会は、行政機関に対して、この水準でバランスを取ることを意識的に求めたのであろう。すなわち、議会は、第一に、専門知識が豊富であり、また法を具体的に履行することに責任を負う行政機関は、そうするのにより良い立場にあること、第二に、議会は、この水準での問題を考慮しなかったこと、第三に、おそらく議会は、この問題のいずれか

55) Brief for Respondents 4. 被告の弁論趣意書によれば、仮に、100トン以上の大気汚染物質を排出する新しい工場が基準値未達成地域に建設された場合、その工場は、大気汚染防止法172条(b)(6)に準拠して許可を取得しなければならず、そのためには、LAER要件を含む173条の条件を満たさなければならない、と指摘する。被告は、仮に、いくつかの大きな汚染物質排出ユニットを含む古い工場が、従来の排出量よりも少ないが、それでも100トン以上の汚染物質を排出する1つ以上の新しいユニットで置き換えることによって近代化される場合、その結果は、単に「新しい場所ではなく、既存の工場内に設置された」という理由だけで違いはない、と主張する。

56) 例えば、Aluminum Co. of America v. Central Lincoln Peoples' Utility District, 467 U.S. 380, 390, 104 S. Ct., at 2480 (1984).

57) SEC v. Sloan, 436 U.S. 103, 117 (1978), 98 S. Ct., at 1711; Adamo Wrecking Co. v. United States, 434 U.S. 275, 287, n. 5, 98 S. Ct. 566, 574, n. 5, 54 L. Ed. 2d538 (1978); Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134, 140, 65 S. Ct. 161, 164, 89 L. Ed. 124 (1944).

58) Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp, 467 U.S. 691, 699-700, 104 S. Ct., at 2700-2701 (1984); United States v. Shimer, 367 U.S. 374, 382, 81 S. Ct. 1554, 1560, 6 L. Ed. 2d 908 (1961).

の側で一体化することができず、行政機関によって策定された計画で利害関係にある両者が、チャンスを得る機会を与えたこと、等を考慮したのであろう。司法の目的につき、これらの事柄のいずれが生じたかは重要ではない。

裁判官は、その領域の専門家ではなく、また政府の政策部局の一部でもない。場合によっては、裁判所は、競合する政治的利益を調整しなければならないが、裁判官の個人的な政策の選択に基づいてはならない。対照的に、議会が政策の策定責任を委任してきた行政機関は、その委任の範囲で、政策策定の判断の基となる現政権の見解を適切に頼っているのであろう。行政機関は、国民に対して直接的な説明責任はない。その一方で、政府の政策部局が政策を選択することは適切であるといえ、その行政機関の長官は、議会自体が何らかの事情で解決しなかったか、あるいは日々の行政執行を考慮すると、法の執行に責任を有する行政機関によって意図的に解決されることを望む、対立する政治的利害関係を解決している、といえよう。

行政機関による公正に概念化された法条項の解釈に対する異議申立てにつき、議会の立法に際しての意図に反映されない空白に対してではなく、行政機関の政策に対する見識にその中心が置かれる場合、その異議申立ては司法審査において受け入れられないであろう。なぜならば、そのような場合、議会議員とは異なり選挙区を持たない連邦裁判官は、行政を行う者の正当な政策の選択を尊重する義務があることによる。そのような政策選択の見識を評価し、また公益の利益に関する競合した見解間の争いを解決する責任は、司法上のものではない。裁判所は、「我々の憲法は、政策部局にそのような責任を与える」と述べる⁵⁹⁾。

最高裁判所は、上記の判決理由を述べた上で、以下のように結論し、控訴審判決を棄却した。「我々は、『固定汚染源』という用語の環境保護庁による定義が、経済成長を伴い、かつ大気汚染の軽減の促進を図る制定法の許容可能な解釈であると判断する。『行政機関の長官が定めてきた規則は、行政機関が許容される方法でこれら2つの目的（経済成長と大気汚染の軽減）の効果的な和解としてみなす、ことを規定する』⁶⁰⁾」。

Chevron v. NRDC 事件は、大気汚染防止法で規定される「stationary source（固定汚染源）」という文言の解釈を争点とし、さらに、その制定法施行の担当行政機関である環境保護庁によるその制定法の解釈を基礎とした規則の妥当性が問われた事例である。最高裁判所は、本件制定法の文言の解釈につき、文理解釈、立法史（立法経緯）および政策・行政の3つの側面から検討を行い司法判断を示した。立法史の検討は、立法の経緯あるいは議会又は立法に関与した議員の意図から制定法を解釈するものであり、いわゆる制定法の趣旨・目的論的解釈の手法となる。本件の司法審査で特徴的なのは、通常の制定法解釈で用いられる文理解釈および趣旨・目的論的解釈に加え、政策・行政の側面から制定法の解釈を試みたことである。最終的に判決では、政策・行政の側面から制定法の解釈を導き出

59) *TVA v. Hill*, 437 U.S. 153, 195, 98 S. Ct. 2279, 2302, 57 L. Ed. 2d 117 (1978).

60) *United States v. Shimer*, 367 U.S. 374, 383, 81 S. Ct., at 1560 (1961).

した。政策による制定法の解釈とは、制定法の施行を担当する行政機関による法の解釈のことである。これを Chevron 法理あるいは Chevron 敬讓という。

Chevron 法理は、従来の制定法の解釈原理である文理解釈あるいは趣旨・目的論的解釈とは異なる新たな解釈手法となる。Chevron 法理が、他の制定法の解釈原理とどのように異なり、またどのように機能するのか、Chevron 法理の法的地位について、以下の項で検討する。