

Chevron 法理と米国制定法の解釈原理（2・完）

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，72巻2号）

第2章 Chevron 法理の法的地位（以下，本号）

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

第2章 Chevron 法理の法的地位

Chevron 事件は，行政法の重要な先例となった事件である。またそれは同時に，制定法の重要な解釈原理となっている⁶¹⁾。他の多くの解釈原理と同様に，*Chevron* 法理は，裁判

所が制定法の曖昧さ（不明確）をどのように解決するのかを示すものである。それゆえ、立法行為の判断の中核において、Chevron 法理は合法的に借用される。とはいえ、Chevron 法理は、他の制定法解釈の判断基準とは全く異なる態様で機能する。

本章は、Chevron 法理と他の法解釈原理との間の法的地位の違いについて検討し、Chevron 法理は、他の解釈原理よりも「政府政策」に傾斜した解釈手法であることを示す。それは、議会がどのように法を起草するのかという現実に左右される。Chevron 法理の適用はまた、合衆国最高裁判所に、法定事件における司法上の先例拘束原則（stare decisis）の役割及び未だ解決されていない法解釈論についての難問に、明確に取り組むことを余儀なくさせる。それにもかかわらず、Chevron 法理は、他の法解釈原理と密接に関わることとなる。なぜならば、Chevron 法理は、全ての Chevron 基準を満たすかどうかについての評価を、裁判所に要求するためである。

第1節 Chevron 法理の法解釈方法論としての法的地位

Chevron 法理は、法文の曖昧さの問題を解決するために、裁判所が用いる法的な枠組みである。全ての規範や法解釈の推定根拠のように法文が不明確な場合、Chevron 法理は、一定の解釈結果を導く基準と成り得る原理である。Chevron 事件において、その基準は、行政機関が行う制定法の解釈に有利な方向へと向かわせる。このように理解すると、Chevron 法理は、例えば、連邦法の専占として解釈される曖昧な制定法の推定（presumption against preemption）⁶²⁾、あるいは他の法定条項を重複させないように解釈されるべき曖昧な条項の推定（rule against superfluities）⁶³⁾ などのように、文理解釈原理や目的論的解釈原理などの他の制定法の解釈原理と同様に機能するといえるであろう。行政法の専門家は、Chevron 法理を1つの「準則（canon）」として説明することに抵抗する。彼らは、制定法解釈の準則が、しばしば理解されないようなやり方で、Chevron 法理を中核的「原理」、とりわけ中心的な原理と考えている⁶⁴⁾。しかし、解釈論争の解決における Chevron 法理の役割は、立法の専門家が、Chevron 法理を中心的な行政法の原理としてだけでなく、司法における制定法解釈の補助（後ろ盾）手段の1つとしても、理解していることである⁶⁵⁾。

これは、Chevron 法理が、古典的な解釈手法であることを意味しているのではない。そ

61) Abbe R. Gluck, *What 30 Years of Chevron Teach Us About the Rest of Statutory Interpretation*, 83 *FORDHAM L. REV.* 607 (2014).

62) *Rice v. Santa Fe Elevator Corp.*, 331 U.S. 218, 230 (1947). 連邦法の専占とは、連邦法に矛盾する州法を無効にすることである。

63) *Babbitt v. Sweet Home Chapter of Cmty. for a Great Or.*, 515 U.S. 687, 697-703 (1995). 2つの法律上の文言に重複する意味を与える方法で法を解釈することを否定する。

64) PETER STRAUSS, TODD RAKOFF, CYNTHIA FARINA & GILLIAN METZGER, *GELLHORN AND BYSE'S ADMINISTRATION LAW: CASES AND COMMENTS*, 11TH EDITION, at 1021 (Foundation Press, 2011). 判例法主義の米国において、最高裁での Chevron 判決が「準則」と成り得るか否かということになる。

65) Connor N. Raso & William N. Eskridge, Jr., *Chevron As a Canon, Not a Precedent: An Empirical Study of What Motivates Justices in Agency Deference Cases*, 110 *COLUM. L. REV.* 1727 (2010).

れは歴史的に、行政法に関連する裁判事例で最も多く引用されており、また7,000件以上の裁判事例で参照され、さらには5,000件以上の法律評論で取り上げられてきた⁶⁶⁾。議会は、行政機関に対して多くの公共政策に係る権限を委譲する。そのため、行政機関による制定法の解釈の妥当性については⁶⁷⁾、膨大な数の制定法の解釈を争点とする裁判事例において、主要な論点となっている。

とはいえ、Chevron 法理は、他の解釈原理と全般的に異なった法的地位にある。Chevron 法理とその原理を参照し適用した裁判事例を除き、裁判所は、「方法論的な先例拘束（判例尊重）の原則（methodological stare decisis）」と呼ばれてきた概念を適用しない。その原則は、司法による制定法解釈の宣告が、それ以後の制定法解釈に係る裁判事例に関して、先例となるものとして取り扱われるべきであるという概念である。例えば、議会が同じ制定法の中で何度も用いる文言や要件は、1つの意味を有し、同じに解釈するということになる。先例拘束の原則が Chevron 法理に適用されないことは、換言するならば、Chevron 法理が、実際上の法理としての特権的地位を得ていると考えられ、他の解釈原理から独立した Chevron 法理に法律上の地位を与えることとなる。さらに、他の多くの解釈原理とは対照的に、裁判所が創成した原理である Chevron 法理について広範な合意が認められる。それゆえ、Chevron 法理の根底にある法的権威の本質を認知し、また誰が、それを交えることができるのかを認識することとなる。

I Chevron 法理の先例拘束効果

行政法以外の法に関する法解釈方法論の全体像につき、いかなる種類の先例制度も存在しないことは明らかである⁶⁸⁾。例えば、合衆国最高裁判所の大多数が、特定の事件⁶⁹⁾における解釈原理に同意したとしても、その原理は、同じ法律が構文解析されている場合でも、後の事例では「法 (law)」としてみなされない。この点につき、裁判官は、他の裁判官又は将来的に同様な事例を取り扱うこととなる裁判官の解釈方法論に係る選択を拘束することはできないと考えているか、あるいはその選択を拘束することは賢明ではないと暗黙のうちに結論付けているように思われる⁷⁰⁾。むしろ、裁判所あるいは学者は、これらの解釈

66) Jack M. Beermann, *End the Failed Chevron Experiment Now: How Chevron Has Failed and Why It Can and Should Be Overruled*, 42 CONN. L. REV. 779, 782 & n. 6 (2010); Peter M. Shane & Christopher J. Walker, *Foreword: Chevron at 30: Looking Back and Looking Forward*, 83 FORDHAM L. REV. 475, 475 & n. 2 (2014).

67) Jerry L. Mashaw, *Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry into Agency Statutory Interpretation*, 57 ADMIN. L. REV. 501, 524-26 (2005).

68) Abbe R. Gluck, *The States As Laboratories of Statutory Interpretation: Methodological Consensus and the New Modified Textualism*, 119 YALE L. J. 1750 (2010).

69) 例えば、議員声明が信頼できる立法史ではない場合、あるいは曖昧な破産法は、債務者に有利に解釈される場合などである。WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., PHILIP P. FRICKEY & ELIZABETH GARRETT, *CASES AND MATERIALS ON LEGISLATION STATUTES AND THE CREATION OF PUBLIC POLICY* app. B, Fourth Edition, (West Academic Publishing, 2007). 100例以上の準則がリストされている。

方法論に係る準則を「普遍的原理」あるいは「経験則 (rule of thumb)」として日常的に参照する⁷¹⁾。これは、彼らが、法の選択原則⁷²⁾、契約の解釈原則⁷³⁾及び階層的違憲審査基準 (tiers of scrutiny)⁷⁴⁾を含む他の文脈において、類似の意思決定原則を取り扱う方法とは、大きく異なる。

全ての準則は、Chevron 法理とその論拠を除外する。Chevron 事件は、裁判所あるいは学者により「判例」として日常的に参照され⁷⁵⁾、それは歴史上、最も引用される裁判事例である⁷⁶⁾。実際に、Chevron 事件は、別の判例である Mead 事件⁷⁷⁾によって修正・変更さ

70) Abbe R. Gluck, *Intersystemic Statutory Interpretation: Methodology As "Law" and the Erie Doctrine*, 120 YALE L. J. 1898, 1910 (2011).

71) Conn. Nat'l Bank v. Germain, 503 U.S. 249, 253 (1992). 法解釈の準則は、経験則そのものに過ぎないと判示する。William N. Eskridge, Jr., *Gadamer/Statutory Interpretation*, 90 COLUM. L. REV. 609, 662 (1990); Philip P. Frickey, *Revisiting the Revival of Theory in Statutory Interpretation: A Lecture in Honor of Irving Younger*, 84 MINN. L. REV. 199, 206 (1999); ANTONIN SCALIA & BRYAN A. GARNER, *READING LAW: THE INTERPRETATION OF LEGAL TEXTS* (Thomson/West, 2012).

72) A. J. E. Jaffey, *The Foundations of Rules for the Choice of Law*, 2 OXF. J. LEG. STUD. 368 (1982).

73) CATHERINE MITCHELL, *INTERPRETATION OF CONTRACTS* (Routledge-Cavendish, 2020).

74) 階層的審査とは、裁判所が検討する憲法分析の方法の要素である。法が達成しようとしている目標及び法がそれを達成するために用いられる手段につき、憲法分析を通じて、その合憲性あるいは違憲性の判断が示されることとなる。通常、階層的違憲審査基準は、3つの階層で構成される。「厳格な審査又は精査 (strict scrutiny)」は、その名のとおりに、法律を擁護する政府に負担をかけ、まずは、政府の説得力のある利益を特定し、第二に、政府の選択した手段が、その利益を達成するために狭く調整されていることを示す。例えば、人種や特別な視点に基づいて差別する法律は、裁判所にて厳しい精査を受けることとなる。理論的に、現在の教義では、政府が厳格な精査の2つの基準を満たすことができれば、人種に基づいて差別する法律は合憲であると判断されよう。「中間的精査」は、厳格な精査に似ているが、政府の負担は軽減される。一般に、政府は、重要な利害関係又は実質的な利害関係の双方を示す必要があり、その利害を遂行するために選ばれた手段は、合理的に必要以上に負担が大きくないことを示さなければならない。例えば、性や内容に依存しない言論の制限に基づいて差別する法律は、この形態の精査を受けることとなる。最後に、法律を支持する、考えられる合理的な理由がある場合、法律は、第三の階層である「合理的根拠のある見直し」で精査される。合理性の見直しあるいは精査は、非常に控えめなものであり、多くの経済規制に係る法律に適用される。この三層による分析方法は、修正憲法1条の言論の自由条項及び修正憲法14条の平等保護条項の法解釈に適用される。修正憲法2条の法解釈につき、階層的な精査が適用されるか否かについては、未解決な問題とされていた。しかし、近時の連邦裁判所は、精査の層に依存して同条を解釈するようになり、特に、「中間的な精査」を適用することが多い。

75) Raso & Eskridge, Jr., *supra* note 65.

76) *Id.* at 1730-31; Beermann, *supra* note 66, at 782 & n. 6.

77) *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218 (2001). 財務長官によって発令された規則及び規制に基づいて、米国税関局は輸入品の関税率を分類及び修正することができ、それにより関税率表が作成される。財務長官は、特定の輸入品の関税分類を設定する「通達書 (ruling letter)」を発行し、商品が入国する前に、関税裁定を行う。46の通関税税関及び税関本部のいずれが、そのような通達書を発行することができる。ミード社は、「手帳」を輸入する事業者である。「手帳」は、毎日のスケジュール、電話番号と住所及びカレンダーで構成されたものである。税関本部は、その手帳を数年

れた判例でもある。しかも、*Mead* 事件は、*Brand X* 事件⁷⁸⁾によって修正・変更されたものである。したがって、今日の Chevron 法理は、それぞれの裁判事例で構築されたこれ

間免税商品として分類したが、その後、その商品を関税の対象となるものとして、その変更に係る通達書を発行した。ミード社は、この関税の取扱いに対して意義申立てを行い国際通商裁判所に訴訟を提起したが、当該裁判所は、税関局の裁定を認めた。逆に、連邦巡回区控訴裁判所は、そのような通達書が、Chevron 判決の下で最高レベルの敬讓を受ける関税規則のように扱われるべきではないと判断した。なぜならば、そのような通達書は、行政手続法 (APA, Administrative Procedure Act) に基づく通知や告知コメントのように法的効力を有さず、輸入事業者の権利と義務を明確にすることを意図していないというものであった。控訴裁判所は、問題となった通達書に Chevron 敬讓の適用を認めなかった。

裁量上訴、連邦最高裁判所は、特定の法定条項に基づく行政上の遂行は、議会が一般に法の効力を伴う規則を制定する権限を行政機関に委任し、そのような権限の行使において、Chevron 敬讓を要求する行政機関の解釈が公布されたと思われる場合、Chevron 敬讓の資格があるとした。このような委任は、裁定あるいは通知又は告知コメントの規則制定に従事する行政機関の権限、又はそれに同等の議会の意図を示すその他の兆候など、さまざまな方法で示される可能性がある。関税分類の裁定は、Chevron 敬讓を受けるべきではなく、「政策綱領、行政機関マニュアル、施行ガイドライン等に含まれる解釈のように扱うのが最善である。それらは、Chevron の範囲を超えている」と判示する。とはいえ、Skidmore 判決の下では、その説得力に応じて、司法敬讓を払う資格があるとした。

このように、*Mead* 判決は、いかなる場合に Chevron 法理が適用されるかということにつき、第一に、議会が、行政機関に対して法的効力を伴う規則を制定する権限を一般的に委任していること、第二に、行政機関が当該権限を行使して規則を制定していること、の2つがいずれも肯定されるならば、当該行政規則に対して Chevron 法理が適用されると説示する。

本件訴訟は、政府機関の裁定にどれだけの司法敬讓を与えることができるかという現在においても未解決の問題を扱ったものである。多くは、Chevron 法理は正当化されず、他方、Skidmore 敬讓はおそらく正当化されたものとして考えられていた。Skidmore 敬讓は、行政解釈に対して司法敬讓が認められるためには、その行政解釈が説得力を有していなければならないとする。これによれば、行政解釈は、いわば裁判所を支配統制するものではなく、説得するにすぎない。Skidmore の敬讓原則は、Chevron 法理よりも低い敬讓を与えるものと解されている。泉純也『パブリックコメントと租税法—政令・通達等に対する手続的統制の研究』237, 238, 248-252頁 (日本評論社, 2020年)。

- 78) *National Cable & Telecommunications Assn. v. Brand X Internet Services* 545 U.S. 967 (2005). 本件は、通信法 (Communications Act) の文言解釈をめぐる問題を争点としたものであるが、Chevron 法理と先例拘束の原理の関係も争点となっている。連邦最高裁判所は、先例判決 (*AT & T Corp. v. Portland*, 216 F. 3d 871 (2000)) を採用した第9巡回区連邦控訴裁判所の判決 (345 F. 3d 1120) につき、Chevron 法理の枠組みを適用する必要があるとして、控訴審判決を否定した。最高裁判所によれば、先例拘束の原理が働くのは、Chevron 法理の第一基準において、制定法に曖昧さがないと言える場合に限られるとした。

1996年の電気通信法 (Telecommunications Act of 1996) によって改正された1934年の通信法は、規制対象の事業者を電気通信事業者 (telecommunications carriers) と情報サービスプロバイダーの2つのカテゴリーを定義した。この法律は、電気通信事業者を規制するが、情報サービスプロバイダーは、一般通信事業者として規制の対象とはならない。例えば、電気通信事業者は、顧客に公正かつ合理的で差別のない料金を請求し、その他の通信事業者が通信ネットワークと相互接続できるようにシステムを設計し、また連邦の「ユニバーサル・サービス」基金にサービス売上額の一部

ら全ての判決を含むこととなる。このようなものは、他の解釈原理には存在しない。例えば、裁判所は、不必要な意味の排除則 (rule against superfluities)⁷⁹⁾ が、特定の状況 (例えば、短い条文と長い条文、又は特定の条文) においてのみ適用されるとは述べておらず、その後、裁判所は、その判例を次の事件に参照・適用したが、それは別の解釈原則に基づいて構築されたものではなかった⁸⁰⁾。

を支払う必要がある。対照的に、情報サービスプロバイダーは、このような強制的な電気通信事業者規制の対象とはならない。

2002年当時、2種類のブロードバンド高速インターネットサービスがあった。1つは、ケーブル会社が所有するテレビケーブル回線のネットワークを介してインターネットとユーザーのコンピューター間でデータを送信するケーブルモデムサービス、もう1つは、地元の電話会社が所有する高速回線を使用したデジタル加入者線 (DSL) サービスである。連邦通信委員会 (Federal Communications Commission, FCC) は、ブロードバンド・ケーブルモデムサービスは、「情報サービス (information service) であり、「電気通信サービス」ではないため、通信法第Ⅱ編の一般通信事業者規制の対象ではないとした宣言的規則 (declaratory ruling) を公表した。多数の当事者が、そのFCC規則に異議を唱え、第9巡回区連邦控訴裁判所が、司法抽選により意義申立ての場所として選ばれた。控訴裁判所は、通信法の下、ケーブルモデムサービスは、電気通信サービスではないとしたFCC規則をある程度無効とした。控訴審判決において、Chevronの敬讓的枠組みの下での許容性の問題を分析するのではなく、控訴裁判所として、FCCの法解釈は許容されないと判断した。この控訴裁判所の判断につき、ケーブルモデムサービスは、「電気通信サービス」であるとした、過去の事件 (前述のPortland事件) における控訴裁判所の先例とされる効果に依存したものであった。すなわち、当該判決は、先例拘束に基づくものであるといえる。

本件控訴裁判所が、同じ裁判所の裁判例の先例拘束性を根拠として、ブロードバンド・インターネットサービスを提供する事業者が「電気通信事業者」に当たるとしたのに対し、最高裁判所は、以下のように述べてChevron敬讓が妥当すると判断した。「裁判所による過去の制定法の解釈が、Chevron敬讓を受けるはずの行政機関の解釈に優越するのは、過去の裁判所の判決が、その解釈が曖昧でない制定法の文言から導かれ、それゆえ、行政機関の裁量の余地がない、と判示している場合に限られる。この原則はChevron判決自体から導かれる。Chevron判決は、『議会が行政機関による執行を予定している制定法に曖昧さを残した場合、議会は、この曖昧さが第一にまた主としてこの行政機関によって解消されることを理解し、また、曖昧さに伴う裁量が存在するならば、それがどのような程度のものであってもそれをこの行政機関にもたせることを望んだ、という推定』を確立した。しかし、先行裁判例があれば行政機関は曖昧な制定法を解釈できないとするのは、裁判所の解釈が行政機関の解釈に優先することを許すことになってしまう。Chevron判決は、制定法の中にある間隙を埋めるのは裁判所ではなく行政機関である、と推定していた。先行裁判例における裁判所の解釈に、裁判所が行政機関の解釈を白紙から審査する際に適用される基準と同じことを要求するChevron判決の第1段階の基準に従わせる、というルールの方が優れている。制定法が明確に行政機関による解釈を退け、それゆえ行政機関に何ら埋めるべき間隙が残されていない、とする先行裁判例の判示事項だけが、それと抵触する行政機関の解釈に取って代わるのである」。渚・前掲注20) (ジュリ)・193頁参照。

- 79) 意味の似通った2つの文言がある場合には、それぞれに個別の意味を付与する原則のことをいう。
 80) Morrison v. Nat'l Austl. Bank Ltd., 561 U.S. 247, 255 (2010). 新たな例外が存在する可能性がある。特に、法が明示的に定められていない限り、米国連邦法が海外に適用されないという推定である治外法権規範は、近年、法的解釈の推定よりもむしろ、判例則に近いものの地位にあるように思われる。

裁判所において、これらの他の法解釈原理の順位付けや、それらが適用される順序や時期を決定する他のプロセスは存在しない。他の例として、裁判所は、立法史を参考にして、慈悲の原則 (rule of lenity)⁸¹⁾あるいは憲法回避 (constitutional avoidance)⁸²⁾のような政策規範を適用する前に、制定法を明確にすることができるかどうかという問題について繰り返し議論したにもかかわらず、未だ決定に至っていない。その後、裁判所は、最も一般的な制定法解釈の推定につき、慈悲の原則と憲法回避の司法判断に適用するのに必要な曖昧さの水準が、どのようなものであるかという問題について、以下の2つの重要判例で再び区分した。すなわち、1つは、*Bond v. United States* 事件⁸³⁾での連邦主義的解釈準則に基づくものであり、他の1つは、*Abramski v. United States* 事件⁸⁴⁾における慈悲原則の準則である。これらの論点においては既に検討されてきたところではあるが⁸⁵⁾、實際上、それらの議論は、先例拘束の原則に関する解釈方法論の欠如を原因とするものであり、また将来的にも、再び考慮されることとなろう。

II 実質上の法としての Chevron 法理

先例拘束の原則が、制定法解釈の手法として適用されるかどうかについては見解が分かれる⁸⁶⁾。方法論的な先例拘束原則のある種のもは、制定法の解釈に関連する予測可能性

-
- 81) 法の意図が曖昧である場合、被告に対して有利に働くよう刑罰を寛大なものとする。United States v. Hayes, 555 U.S. 415, 429 (2009), *with id.* at 436-37. Robert C. J. 裁判官は、反対意見として、「法の曖昧さは、曖昧な立法史を曖昧にするのではなく、むしろ慈悲の原則を適用することを必要とした」と述べる。
- 82) 憲法上の規定に触れることなく解決が可能であるような事例については、法の中で判断すべきであり、憲法上の問題については回避すべきである。法の曖昧さは、その水準により、憲法回避のルールを生じさせる。Zadvydas V. Davis, 533 U.S. 678, 697 (2001), *with id.* at 706-07. Kennedy J. 裁判官は、反対意見として、憲法回避の司法判断を考慮するのに必要な曖昧さの水準について述べる。
- 83) 134 S. Ct. 2077 (2014). Scalia J. 裁判官は、同意意見として、連邦主義的解釈準則の司法判断に必要な曖昧さの水準について言及する。
- 84) 134 S. Ct. 2259 (2014). Scalia J. 裁判官は、反対意見として、曖昧さを明らかにするために、法の目的と立法史を優先させる前に、慈悲の原則が適用されるべきかどうかについて言及する。
- 85) *Skilling v. United States*, 561 U.S. 358, 410-11 (2010), *with id.* at 423-34. 同意意見として、Scalia J. 裁判官は、慈悲の原則と憲法回避の解釈準則が、憲法に反して、広い刑事法を狭めることができるかどうかについて言及する。Hayes, 555 U.S. at 429, 436-37 (*supra* note 81) 参照。
- 86) Abbe R. Gluck, *The Federal Common Law of Statutory Interpretation: Erie for the Age of Statutes*, 54 WM. & MARY L. REV. 753, 778 (2013). 一部の者は、制定法の解釈を科学ではなく芸術とみなし、他の法律分野よりも創造的な司法上の意思決定プロセスを必要としていると考えている。例えば、Jerome Frank, *Words and Music: Some Remarks on Statutory Interpretation*, 47 COLUM. L. REV. 1259, 1269 (1947). 法の解釈を音楽の解釈と比較し、「裁判官」が自らの創造性を認めながらないことを指摘する。Felix Frankfurter, *Some Reflections on the Reading of Statutes*, 47 COLUM. L. REV. 527, 528 (1947); Todd D. Rakoff, *Statutory Interpretation As a Multifarious Enterprise*, 104 NW. U.L. REV. 1559, 1578 (2010). 多くの者は、裁判官がこの文脈で特別な解釈の柔軟性を保持しなければならないと信じており、またその信念は、多くのコメンテーターが、その解釈準則の法的地位の曖昧な性質に満足しているように見える理由を説明するであろう。しかしながら、法解釈における司法の役割に関

の欠如を改善するであろう⁸⁷⁾。少なくとも、先例拘束の問題がどのように解決されるかに関わらず、解釈準則は、何らかの法的地位を持つ必要がある。仮に、解釈準則が判例あるいは法でないのならば、それは何であるのかということになる。法的地位が非常に曖昧なままである司法の見解において、これほど多くの機能を有する他の解釈原理を考えることは困難である⁸⁸⁾。おそらく、裁判所はこの曖昧さを認めることに全く関心がなく、ましてそれを解決することに関心がないように思われる。

Chevron 法理の明確な法的地位の重要な側面の一つは、解釈準則を原則化することは単に不可能であるという議論である、一般的な「不可能性定理 (impossibility thesis)」を払拭することである。実際に、全国の州裁判所は多くの解釈準則を原則化し、州議会は、それらに関する法律さえ可決した。これは、不可能性定理を払拭する展開であるといえよう⁸⁹⁾。

Chevron 法理の他の解釈原理との違いのもう1つの重要な点は、裁判官と法学者が、他の解釈準則に関して実際にそうであるように、解釈準則がどこから来ているのかについて回避しない、ということである。行政法学者は、Chevron 法理に特に焦点を当てた行政法の多くが、裁判官の制定したコモンロー (judge-made common law) であると主張する⁹⁰⁾。これとは対照的に、他の解釈準則につき、裁判所は、それらの準則が、Blackstone⁹¹⁾、社会通念 (common sense) あるいは議会における立法方法の反映に由来することを示唆する (とはいえ、その反映は、誰によって観察され、あるいは発信されたのか、それを言う者は誰もいない)⁹²⁾。連邦裁判所は一般に、裁判所が Chevron 法理を作り出したのと同じ方法で、少なくとも一部の解釈準則を創成することを認めていない。しかし、連邦法優先司法原則 (preemption) に対する解釈準則は、ニューディール政策期の事例である1947年の *Rice v. Santa Fe Elevator Corp.* 事件で公表された⁹³⁾。また、連邦主義的解釈準則は、1991年の *Gregory v. Ashcroft* 事件で公表された⁹⁴⁾。同様に、内国歳入法典の課税免除が狭義に

するこのロマンチックなビジョンは、*Erie Railroad Co. v. Tompkins*, 304 U.S. 64 (1938) 及びその解釈原則によって受け入れられた実証主義とは多少対立するビジョンであることを指摘する価値がある。すなわち、法は、どこからともなく生まれるという考え方である。

87) Gluck, *supra* note 68, at 1846-55.

88) 少なくとも正当化の観点からは、司法上の意思決定に対する解釈準則の実際の影響を判断して争うことは困難である。

89) Gluck, *supra* note 68.

90) Jack M. Beermann, *Common Law and Statute Law in Administrative Law*, 63 ADMIN. L. REV. 1, 2-3 (2011); Gillian E. Metzger, *Embracing Administrative Common Law*, 80 GEO. WASH. L. REV. 1293, 1295 (2012).

91) ANTONIN SCALIA, COMMON-LAW COURTS IN A CIVIL-LAW SYSTEM: THE ROLE OF UNITED STATES FEDERAL COURTS IN INTERPRETING THE CONSTITUTION AND LAWS, IN: A MATTER OF INTERPRETATION: FEDERAL COURTS AND THE LAW, at 29 (Princeton Univ. Press, 1997).

92) Abbe R. Gluck & Lisa Schultz Bressman, *Statutory Interpretation from the Inside—An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I*, 65 STAN. L. REV. 901, 924-26 (2013).

93) 331 U.S. 218, 230 (1947).

解釈されるという規則のような政策上の法解釈規範も、突然に生じたものではない⁹⁵⁾。これらの解釈準則の少なくともいくつかは、Chevron 法理と同様に「コモンロー」であるといえよう。確かに、これらの準則は、コモンロー以上のものであると主張するかもしれない。例えば、連邦主義のような憲法原理を行使する解釈準則は実際には憲法であり、あるいは憲法上派生した「憲法上のコモンロー」であるといえよう⁹⁶⁾。重要なことは、解釈準則が「法」の範疇に分類されるかもしれないが、それらは結局のところ、実際の「法」とは成り得ないということである⁹⁷⁾。

それらの解釈準則をコモンローの地位として認めることに対する司法上の抵抗は、そのような容認に伴う結果に大きく起因する。仮に、解釈準則がコモンローとして認識された場合、その準則は他の司法判断、特に先例拘束の手法的な原則を束縛するか、あるいは複数の司法判断の見地から、解釈準則は、それに係る法律を制定する権限を議会に与えることとなる。事実、学者らは、議会が Chevron 法理とは異なる法解釈原理を立法化することができると思定している⁹⁸⁾。しかしながら、Chevron 法理以外の解釈準則に関しては、裁判官は、立法府が制定法解釈の規則を決定することができるという考えに激しく抵抗した⁹⁹⁾。司法の立場は、事件の管理を維持したいという司法上の願望、及びこれらの解釈準則が通常の意味決定に関する準則よりも、個々の裁判官にとって何らかの形で内部的又は個人的であるという感覚の双方から由来するものであった。

1つの疑問は、裁判所が Chevron 法理をこれほどまでに異なるものとみなしている理由である。行政上の敬讓原理は、明示的に、分岐間の関係を規制しているため、Chevron 法理の文脈では、より形式的なものが必要である可能性がある。あるいは、敬讓原理は、

94) 501 U.S. 452, 461 (1991).

95) ESKRIDGE, FRICKEY & GARRETT, *supra* note 69, app. B at 41 (United States v. Burke, 504 U.S. 229 (1992) を引用する)。United States v. Wells Fargo Bank, 485 U.S. 351, 357 (1988) についても参照。

96) Henry P. Monaghan, *The Supreme Court, 1974 Term—Foreword: Constitutional Common Law*, 89 HARV. L. REV. 1, 2-3 (1975).

97) 慈悲の原則のようなこれら準則のいくつかは、憲法を基礎としたものであるが、法解釈を法とみなすことができるか否かという議論は、解釈準則の全てに対して行うことはできない。

98) Elizabeth Garrett, *Legislating Chevron*, 101 MICH. L. REV. 2637 (2003); Kent Barnett, *Improving Agencies' Preemption Expertise with Chevmore Codification*, 83 FORDHAM L. REV. 587 (2014). ドッド＝フランク・ウォール街改革・消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. 111-203, H.R. 4173) 12 U.S.C. § 25b(b)(5)(A) (2012) の特定の行政上における優遇措置の決定に対する敬讓につき、どのように議会が、Chevron 法理よりもむしろ Skidmore 原理を立法化したかについて詳述している。Skidmore 事件 (Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134, 1944) は、労働者の超過勤務手当を争点とする裁判事例である。労働基準法の解釈が、解釈規則の性質を有する解釈告示 (Interpretive Bulletin) によって示されたが、これに裁判所が拘束されるか否かについて、判決では「行政官の経験があり、情報に基づいた判断は、裁判所および訴訟当事者にとって指針となるものである。……解釈告示は、裁判所を拘束しないが、拘束力はないとしても説得力は持ちうる」と判示した。

99) SCALIA & GARNER, *supra* note 71, at 245. 立法化された解釈準則の合憲性を批評している。Gluck, *supra* note 68. 立法化された解釈準則に対する司法の抵抗状況を年代別にリストしている。

国家機関の台頭に対応するために、現代の司法によって創成されたものであるともいえる。その一方で、全てではないが他の解釈準則の一部は、ローマ時代から司法判断に適用され、その多くは英国コモンローの伝統を引き継いでいる。これらの古い解釈原理は、Chevron 法理よりも、現代の法治国家において、適合しない可能性がある。

この違いは、Chevron 法理が、法解釈の典型的な準則とはわずかに異なる機能を果たしているという事実から生じている可能性がある。Chevron 法理は、法文の文言を解釈することを目的としておらず、それはおそらく、ある程度の解釈の柔軟性を必要とする本質的に不確定な法の解釈を目的とするものである。むしろ、Chevron 法理は、単に決定者に対して指図するだけである。Chevron 法理の本質の制度的な配分は¹⁰⁰⁾、文言の意味に向かう準則（文理解釈準則）よりも法解釈上の形式化に適している可能性がある。

上記の Chevron 法理に関する論理的考察の結論は、問題とされる制定法解釈準則の本質的な法的地位ではなく、むしろその実質にあると考えられる。仮にそうであるならば、例えば、連邦法優先司法原則に対する推定根拠は、文理解釈の原理として機能する代わりに、国家の決定権に対する曖昧な法の解釈を変えるために機能するといえるであろうか。慈悲の原理は、この点につき、興味深い例である。慈悲の原則は、刑事告訴人に対する判決を変える効果を有する。裁判の推定は、曖昧な法文の刑法が、被告に有利となるよう解釈されるということになる。これは、前の議論を考慮すると驚くべきことではない。Chevron 法理に関する判決は、他の解釈に関する準則を述べるよりも、むしろより「法と同種のもの（law-like）」としての要件において慈悲を述べることになる。多くの学者は、「法に対する慈悲」を「準則」というよりも「原理」に、おそらく憲法の原理でさえ、密接に関連付けて考慮する¹⁰¹⁾。Scalia 裁判官は、Chevron 法理の合法性について、何度もその立場をとってきた¹⁰²⁾。

第2節 Chevron 法理の定式化と他の解釈原理との関係

Chevron 法理に基づく法の解釈が、他の解釈準則と異なるとしても、Chevron 法理は最終的に、重要な意味において、他の解釈準則に依存することとなる。すなわち、Chevron 法理と他の解釈準則は、Chevron 法理自身の定式化と密接に関連する。

Chevron 法理は、2段階の判定基準をその要件とする。第一は、立法に際し、議会が、

100) これは、Erie 原理が、州裁判所と連邦裁判所との間で意思決定権限をどのように配分するのかという点と非常に類似したものである。Cass R. Sunstein, *Beyond Marbury: The Executive's Power to Say What the Law Is*, 115 YALE L.J. 2580, 2610 (2006). Chevron 法理は Erie 原則であり、多くの場合、法律が何であるかを言うことは、行政府機関の領域と義務であることを強調する。

101) John F. Manning, *Clear Statement Rules and the Constitution*, 110 COLUM. L. REV. 399, 406 n.26 (2010). *Dunn v. United States*, 442 U.S. 100, 112 (1979) を引用して、「慈悲の原則は、単に法的構造の都合のよい一般原則を反映するのではなく、むしろそれは、個人が起訴の危険にさらされて、その行為が禁止されたものであるかどうかを推測するよう強制される正当な手続の基本原則に根ざしている」と述べる。

102) Scalia & Garner, *supra* note 71, at 296-97.

明確な提案を直接的に言及したかどうかである。議会の立法に対する意図が明確である場合、行政機関と同様に司法についてもまた、議会の明確に表明された意図を反映させなければならない、よって、法の解釈に関する問題は解消することとなる¹⁰³⁾。しかしながら、裁判所が、議会は明確な立法の提案に直接対処していないと判断した場合、裁判所は、行政機関によるその法の解釈がない場合に必要となるように、単に裁判所独自の解釈を制定法に課すのではない。むしろ、法律が特定の解釈論点に対して沈黙し、または条文の明確な叙述がなく曖昧であるのなら、裁判所にとっての判断基準は、行政機関によるその法の解釈が、法律の許容される解釈に基づいているかどうかである¹⁰⁴⁾。仮に、裁判所が伝統的な法解釈の手法で対処するのならば、裁判所は、議会が法の課題として取り上げる問題について、議会の意図を明らかにするであろう。なぜならば、議会の意図は法そのものであり、またその意図に法的効力を与えなければならないためである¹⁰⁵⁾。

Chevron 法理は、制定法が曖昧である場合は、行政機関による合理的な法解釈に従うよう裁判所に指示する。またそれと同時に、法解釈の従来的手法を用いて、最初に法の曖昧さを解決させる必要性があることも、裁判所に指示する。とはいえ、問題は、既述のように、Chevron 法理につき、総則的な先例拘束の原則がないことである。すなわち、裁判所は、「伝統的な法解釈の手法」が何であるのかについての説明を決して行わないであろう。なぜならば、仮にそれを望んだとしても、裁判所は、伝統的な法解釈の手法に同意することができないと思われるからである。

そのため、Chevron 法理は、裁判所が行政機関に服従する取扱いを優先していると唱える者の批判の対象となった。William Eskridge と Connor Raso は、Chevron 法理とその行政機関に対する敬讓原則が一貫して適用されていないため、そもそも Chevron 法理が先例であるという考え方に異議を唱える¹⁰⁶⁾。それにもかかわらず、行政法典には効果的な敬讓の順位付けがある。例えば、国家安全保障問題に関する Curtiss-Wright 敬讓は¹⁰⁷⁾、Skidmore 原理¹⁰⁸⁾よりも敬讓的な法的地位が高い Chevron 敬讓より、さらにより強い敬讓的な地位を有する。その一方で、専占否定の推定則 (presumption against preemption) が、黙示の廃止推定則 (presumption against implied repeal) よりも高い法的地位にあるかど

103) Hans A. Linde, *Due Process of Lawmaking*, 55 NEB. L. REV. 197, 199 (1976); SUSAN ROSE-ACKERMAN, STEFANIE EGIDY & JAMES FOWKES, *DUE PROCESS OF LAW MAKING: THE UNITED STATES, SOUTH AFRICA, GERMANY, AND THE EUROPEAN UNION* (Cambridge Univ. Press, 2015). 米国成文法における立法原則に係る適正手続の欠如について述べている。

104) *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842-43 (1984).

105) *Id.* at 843.

106) Raso & Eskridge, Jr., *supra* note 65.

107) *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).

108) *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134, 140 (1944). Skidmore 原則は、Chevron 法理よりも先例の原則であるが、それは、Chevron 法理のような権限移讓敬讓の法理ではなかった。Skidmore 原則において、裁判所は、「行政機関による条文の解釈は、『説得することの権限』に従ってその重きを与える」と説示した。このように、裁判所は、条文解釈に対する多大な権限を保持していた。

うかについては、明確な学術上の見解は存しない。

Chevron 法理以外の解釈準則間の関係についてのこれらの不確実性は、Chevron 法理に関連し、またそれを争点とする裁判それ自体にも現れている。裁判では、法文の曖昧さを排除するために、立法経緯による解釈を行うべきかどうか（Chevron 法理の下での行政機関に対する敬讓を排除すべきか否か）、あるいは専占のような政策に基づく解釈準則を用いるべきか否か（Chevron 敬讓を適用すべきか否か）について、見解が分れている¹⁰⁹⁾。そのため、連邦裁判所は、Chevron 法理の第1段階基準において、そのような解釈準則の適用に一貫性がないこととなる。これらの論争は、Chevron 法理の妥当性を否定することとなる。とはいえ、法解釈の状況を理解することで、この論争は、実際には、Chevron 法理に関するものではないことが明らかになる。むしろ、それらの論争は、紛争事件に行政機関の解釈がない場合でも、他の解釈手法に対して、裁判所が一致した見解を有していないことを反映するものである。

裁判所は、法に曖昧さがある場合において、Chevron 法理の適用につき、まずはその解釈を基礎として捉えている。とはいえ、裁判所は、弁護士・裁判官等の法律専門家に対し、法解釈の伝統的手法を参照して法の曖昧さに対する判断を行うよう求める。これは、不明確な要求である。なぜならば、裁判所は、伝統的な法解釈手法が何であるか、あるいはそれらがどのような優先的な順序で適用されるべきかについて、統一的に合意していないためである。また、裁判所は、裁判での判断につき、先例拘束の原則を考慮しないであろう。この状況は、Chevron 法理を批判の対象とするものではなく、法解釈の伝統的手法につき、連邦裁判所において一致した見解が存在しないことこそが、批判の対象となることを示唆する。

第3節 立法の現実主義と法律的根拠

Chevron 法理及びその実体もまた、裁判所が、Chevron 法理の根拠とその目的に対して、他の法解釈とは異なる方法で極めて明確に取り組んだという点で、他の解釈準則とは根本的に異なる。この解釈手法の違いをめぐる法学上の論争は、議会が、立法に際し、どのように機能するのかに焦点を当てた Chevron 法理の実体に迫るものへと展開した。

I Chevron 法理以外の法解釈準則の法律的根拠

Chevron 法理以外の解釈準則の領域において、裁判官は、多くのしばしば対立する根拠の下で妥当とされる解釈準則の適用を正当化してきた。これらの対立する原因につき、裁判所は立法府の「忠実な代理人」として行動すべきであるという、非常に広範で抽象的な概念がその背景にあるためであろう¹¹⁰⁾。この対立する論点は、法の解釈準則が合法的であ

109) Kenneth A. Bamberger, *Normative Canons in the Review of Administrative Policymaking*, 118 *YALE L. J.* 64 (2008). 例えば、制定法が専占に関して曖昧である場合、問題は、Chevron 法理の下での行政機関の見解に従うか、あるいはデフォルトの非専占的規則を適用することによって制定法を明確にし、それによってその問題に関する裁量権を行政機関から奪うかどうかである。

るかかどうかという議論に置き換えられてきた。その理由として、第一に、法の解釈準則は、議会がどのように法を起草したのかを反映していること（例えば、不必要な意味の排除則、the rule against superfluities など）、である。第二に、法の解釈準則は、議会による法の草案作成に役立つこと（専断否定の推定則）、である。第三に、法の解釈準則は、裁判所と議会がそれぞれ認識し、相互に適用する背景原則の共有された一部であること（明確な言明準則、clear statement rules）、である。第四に、法の解釈準則は、立法過程において有益であり、また時として憲法上の方針を課す（例えば、慈悲の原則）。第五に、法の解釈準則は、首尾一貫性、予測可能性及び開示性の価値を促進させるという意味で、法の機能の目的を果たすこと（例えば、条文の文言が一貫して合衆国法典を通じて用いられているという推定則）、である¹¹⁰⁾。

とはいえ、これらの機能の全てが同じというものではない。法の解釈原理につき、「議会草案は、司法に対して異なる役割を果たすことに関して、それをどのように断定するかを反映するだけである」という主張は、「解釈原理が議会の行為・行動を変えることを目的とするか、あるいは議会自体が制定しない法律に一貫性や連邦主義などのような価値を課す必要があるかどうか」という主張とは異なる。また、裁判所は、個々の法解釈準則を細分化し、さまざまな根拠でさまざまな解釈準則を正当化したこともない。例えば、憲法に対する解釈準則は、合法であるがために、議会の意図あるいは認識を必要としないであろう。

さらに、法解釈準則に対するこれらの正当化の多くは、経験的な論拠に基づいている。すなわち、法解釈準則は、議会による実際の法の起草方法を反映し、また、議会がそれを用いることを認識させる明確な声明であるという考え方は、立法起草の現実世界において一般的にみられるものである。しかしながら、裁判所は、これらの通説の確からしさを検証することに、全く関心を向けていない。Scalia 判事と Bryan Garner は、立法起草の源泉を含む70以上の個別の解釈準則について分析する500頁にもわたる論文を公表したが、そこには、実際の連邦法の起草プロセスに係る法解釈準則の関与が提示されていない¹¹²⁾。

II Chevron 法理にかかる法解釈原理の転換と立法的現実主義

Chevron 法理は、他の法解釈準則と同様に、当初は必ずしも一貫性のないさまざまな規範的根拠に基づいていたのは事実である。Chevron 事件の判決理由それ自体は、その新しい準則の正当化の範囲を設定した。その正当化は、行政機関の優れた政治的説明責任に基づいて、制定法が曖昧あるいは明文化されていない場合には、いつでも議会が実際に行政機関に委任することを意図しているという概念にまで及ぶ¹¹³⁾。Chevron 事件後の数年間、制定法の曖昧さや明文化されていない条文が議会の代議員団の意図を示しているという

110) Gluck & Bressman, *supra* note 92, at 913.

111) *Id.* at 979-82.

112) SCALIA & GARNER, *supra* note 71.

113) Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc., 467 U.S. 837, 865-66 (1984).

Chevron 法理の意図に基づく推定は、必ずしも事実に基づくものではなかったが、一部の者にとっては、それが有効であるという幅広いコンセンサスがあった¹¹⁴⁾。

その後、*Mead* 事件に至ると、裁判所は、制定法が曖昧であるか、あるいは明文化されていないときはいつでも、議会が実際に行政機関に対して法解釈を委任する意図を有しているかどうかにつき、真に取り組んだものの、それに対する見解は否定的なものであった。裁判所は、議会が行政機関に正式な立法権限を与え、政府機関がその権限を用いる場合のみ、Chevron 法理の委任推定則が適用されるとの狭義的な見解を示した¹¹⁵⁾。

Chevron 事件から *Mead* 事件への流れを理解する 1つの方法は、議会による行政機関への「委任」についての広範で曖昧に正当化されたアプローチから、立法の現実に基づいて「委任」するという議会の意図である特定の正当化に焦点を当てたアプローチへの転換として、である。*Mead* 事件における Souter 裁判官らの多数意見は、多くの異なる方法について詳説することから始められた。議会が連邦法に行政機関を含める方法、あるいは行政機関が議会の与えた権限を行使する方法などについてである。Souter 裁判官の言によれば、*Mead* 事件は、議会が委任するさまざまな方法に対する敬讓を調整するための裁判所の取組である¹¹⁶⁾。そのように理解されているように、*Mead* 事件には 2つの重要な論点がある。第一に、*Mead* 事件は、議会が、単一の解釈的推定では捕捉できない多くの方法で、行政機関の法定的な役割を設計していることを現実的に認めていること、である。第二に、たとえそれが多様な形式であったとしても、裁判所は、議会の慣行を反映するように努めるべきであると主張していること、である。当時、Barron 教授と Kagan 教授は、*Mead* 判決につき、議会の意図としての Chevron 法理を堅固かつ排他的に支持するものとして論評した。「憲法上の義務ではなく、議会の選択としての Chevron 法理の扱い又は司法上の敬讓である」、と述べる¹¹⁷⁾。

行政法以外の法令に立ち帰って、*Chevron* 事件から *Mead* 事件への敬讓の転換が、それら自身の法律的基盤の希薄さをどのように明らかにするのかを考える必要がある。裁判官は、いずれの解釈原理が合法であるために、議会の意図に固定されなければならないかを示さなかった。また、議会が、どのように法案を起草するのかにつき、その混沌とした多様性を認めていない。議会立法の起草についての実証的研究において、包括的法令と非包括的法令とは、非常に異なるものであることが示されている¹¹⁸⁾。例えば、立法経緯と一貫

114) Lisa Schultz Bressman, *Reclaiming the Legal Fiction of Congressional Delegation*, 97 VA. L. REV. 2009 (2011).

115) *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218, 226-27 (2001). 裁判所は、「議会が、一般的に法の強制力を伴う規則を定めるために、行政機関に権限を委任したように思われる場合、特定の規則の行政機関による執行は、Chevron 敬讓の対象となる」、と判示した。

116) *Id.* at 236.

117) David J. Barron & Elena Kagan, *Chevron's Nondelegation Doctrine*, 2001 SUP. CT. REV. 201, 212 (2001).

118) Gluck & Bressman, *supra* note 92, at 979-82; Lisa Schultz Bressman & Abbe R. Gluck, *Statutory Interpretation from the Inside—An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part II*, 66 STAN. L. REV. 725, 758-61 (2014).

した文言の使用手法は、それぞれで異なる役割を果たす。単一の委員会によって起草された制定法は、リーダーシップ又は複数の委員会と一緒に行動すること（合同委員会）によって起草された制定法とは異なる。予算枠法は、認可法などとは異なる。法律の起草者の観点からも、議会の起草者が適用する推定と起草慣行に関して違いを生じさせる。この現実の法律起草に係るプロセスの複雑さを実際に反映する法解釈体系を作り上げることは可能ではなく、あるいは望ましくないであろう。とはいえ、Chevron 法理の重要な点は、裁判所が、これらの問題点を温存してきたということである。Chevron 事件から Mead 事件への法解釈に係る転換は、法廷で活発な討論を引き起こした。例えば、Breyer 裁判官と Souter 裁判官の対立、あるいは Scalia 裁判官との対立等である。その対立する論点は、どのくらいの法解釈原理が、議会の慣行を反映すべきか、または反映しているか、法の解釈原理が法案作成の複雑さをどの程度許容するのか、またその許容範囲と実体を超える法の解釈原理による犠牲と効果とはどのようなものなのか¹¹⁹⁾、等である。これらの問題は、法解釈における Chevron 法理以外の解釈原理につき、長年にわたり水面下で潜在してきたものである。

Ⅲ 議会と行政法の連携における司法の調整

裁判所は、議会がどのように法案の起草をしたのかにつき、法解釈のあり方を考えることよりも、議会がどのように行政機関に委任したのかを、法解釈手法の重点として捉えた。Gluck 教授らは、137名の議会の立法審議会顧問が、法解釈と委任の司法原理に精通しているかどうか、あるいはそれらが（顧問がそれらに精通しているかどうかに関係なく）、立法草案の作成プロセスの現実を実質的に反映しているかどうかについて調査した¹²⁰⁾。それによると、審議会の顧問らは、このような法解釈の問題に関し、行政法以外の法に係る解釈準則をほとんど認識していなかった。また、彼らは、議会による立法草案の作成プロセスについての非現実的な推定としての一貫した用語の使用など、についても認識していなかった¹²¹⁾。

しかしながら、行政法にかかる解釈準則につき、裁判所が採用する解釈原理を周知させることとなる。例えば、Mead 事件は、事実上、事件としてあまり知られていなかったものであり、また裁判所が採用する解釈原理についても知られていなかった。とはいえ、この事件で公表された解釈準則は、議会の行政機関に対する委任についての推定を休止させるための指標として完全に立証された。他方、Chevron 法理は、全ての解釈準則の中で最もよく知られおり、調査対象の審議会顧問の大多数は、立法起草時に Chevron 法理の意

119) United States v. Mead Corp., 533 U.S. 218, 236 (2001). 主たる目的が、敬讓を与える又は差し控える司法プロセスを簡素化することである場合、裁量的な行政措置を認める法令の多様性は、無関係又は最小限に抑えられると宣言されなければならない。Scalia 裁判官の長年にわたる最優先事項は、制限と簡素化であった。裁判所の選択は、多様性への敬讓を調整することであった。

120) Gluck & Bressman, *supra* note 92; Bressman & Gluck, *supra* note 118.

121) Gluck & Bressman, *supra* note 92, at 906, 924-64.

義を理解していると述べた。それほど一般には知られておらず、また激しい論争の対象となった行政法にかかる解釈原理の一部でさえ、例えば、主要な問題となる規則など（すなわち、議会が、主要な経済、政策あるいは政治的声明を行政機関に委任しているという単なる曖昧さから推測すべきでない）¹²²⁾、議会の行政機関に対する委任についての現実的な推定として示された¹²³⁾。

裁判所において、誰が、行政法の解釈を行ったのかについては難しい問題である。現在の裁判所は、行政法学者、ワシントン D.C. 控訴巡回裁判所の元裁判官及び行政機関の高級官僚で構成される。Breyer 裁判官だけが立法部門で勤務した経験があり、1971年に退職した Black 裁判官以来、議会で勤務した裁判官はいなかった。既述のように、行政法の解釈原理は、かつての典型的で一般的な法解釈とは対照的に、規則（規制）それ自体とともに展開されたことも関連しているように思われる。

Mead 判決の試みは、現実的な立法シグナルを解釈原理に組み込むかどうかにつき、裁判所にその判断を求めるものである。その試みとは、行政法以外の法規範に関してそのような解釈原理が適用されるかどうか、あるいはそれを組み込まないことを選択した場合の理由を正当化するのかどうか、である。それにより、裁判所が、「法規範の全てが、議会の意図する政策の履行を反映することを目的としている」と主張する理由を類推することができよう。そのような裁判所の判断には、明らかな民主的正当性と立法上の優位性が認められることとなる。さらに、その解釈準則は、議会が行っていることを単に反映していると言えるのであれば、裁判所は、その解釈準則を創成していないとも言えることとなる。

とはいえ、仮に、解釈準則が議会の意図する政策の履行を実際に反映しないものである場合、次の段階として裁判所は、その解釈準則の起源が判例に由来したものであるか、あるいは解釈準則が何をしようとしているのかについて判断することとなる。例えば、「連邦裁判所は、たとえ議会がそのように意図していなかったとしても、法令を内面的に一貫していると解釈すべきである」、という議論がある。法解釈に対するそのようなアプローチは、公告の重要性又は法典論理の首尾一貫性における連邦裁判所の役割に依存する¹²⁴⁾。

122) MCI Telecomms. Corp. v. Am. Tel & Tel. Co., 512 U.S. 218, 231 (1994).

123) Bressman & Gluck, *supra* note 118, at 990-1014; Christopher J. Walker, *Chevron Inside the Regulatory State: An Empirical Assessment*, 83 FORDHAM L. REV. 703, 715-21 (2014).

124) Lozman v. City of Riviera Beach, 133 S. Ct. 735, 744 (2013). 裁判所は、「関連する州法と連邦法の解釈の一貫性は、法律を理解しやすくし、弁護士と他の者の双方にとって従うことを容易にする簡便さを生じさせるのに役立つという点で美德である」と述べる。Green v. Bock Laundry Mach. Co., 490 U.S. 504, 528 (1989). 判決の法廷意見の中で、Scalia J.裁判官は、「法令集上の文言の意味は、その意味が、規定が統合されなければならない周囲の法体系と最も互換性があることに基づいて決定されるべきである」と述べる。SCALIA & GARNER, *supra* note 71, at 252 は、「法文は、理にかなっているべきであり、それをそうするためには、裁判所は文章の許容される意味の範囲でその責任を負う」とする。Elizabeth Garrett, *Attention to Context in Statutory Interpretation: Applying the Lessons of Dynamic Statutory Interpretation to Omnibus Legislation*, ISSUES LEGAL SCHOLARSHIP, art. 1, at 7 (2002); William W. Buzbee, *The One-Congress Fiction in Statutory Interpretation*, 149 U. PA. L. REV. 171 (2000).

同様に、連邦主義や寛容さなど、議会が十分に考慮しないかもしれない憲法に基づいた価値観を背景に制定法を解釈する裁判所を支持するために行われるべき議論がある。重要なことは、これらの代替的なアプローチを批判することではなく、裁判所が法の行政機関に対する委任に係る条文解釈で試みてきたように、むしろ現代の法解釈における慣行を正当化するものについて明確にするよう裁判所に働きかけることであろう。

第4節 立法の適正手続と Chevron 法理

1892年の *Field v. Clark* 事件¹²⁵⁾で、裁判所は、「制定された法令、すなわち認証された法令は、それ自体が議会を通過したことの十分な証しである」と判示した¹²⁶⁾。それ以来、連邦裁判所は、立法過程への立入りを拒絶してきた。すなわち、連邦裁判所は、議会が「立法の適正手続」に関与しているかどうか、を検討することを拒否してきた。例えば、議会が、制定法の正当性又はその意味を評価する際の立法の制定において、十分に意図的であるか又は透明であるかを検討することを拒否した¹²⁷⁾。この状況は近年、重要な意味を持つことになる。極端な議会審議の膠着状態は、政治学者である Barbara Sinclair が指摘する「非正統的な立法 (unorthodox lawmaking)」の台頭を引き起こす。非正統的な立法とは、密室首脳会議による立法や一括法案などのような立法的策略である。それらの立法は、立法過程において透明性がなく、また法の複雑さが増して混乱を引き起こすこととなるが、近年そのような立法が拡大している¹²⁸⁾。

I *Mead* 事件と立法的決定の適正手続

しかし、ここでもまた、Chevron 準則は例外を提供する。*Mead* 事件は、このように一般的に概念化されていないが、法解釈原理の観点から考えると、「立法的決定の適正手続」であるといえよう。*Mead* 事件において、裁判所は、「議会が仮に、行政機関に対する権限の委任を望むのならば、行政機関は、行政手続法が定める透明かつ慎重な通知とコメントのプロセスを通じて、法を制定する権限を与えられなければならない、また行政機関はそれに従わなければならない」と述べる¹²⁹⁾。*Mead* 事件で Scalia 裁判官が反対意見で述べたように、仮に、裁判所が、議会の行政機関に対する委任に関する意図を明らかにすること

125) *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 (1892). 権限の委任・委譲についての主要判例である。

126) *Id.* at 672.

127) Hans A. Linde, *Due Process of Lawmaking*, 55 NEB. L. REV. 197, 199 (1976); SUSAN ROSE-ACKERMAN, STEFANIE EGIDY & JAMES FOWKES, *DUE PROCESS OF LAWMAKING: THE UNITED STATES, SOUTH AFRICA, GERMANY, AND THE EUROPEAN UNION* (Cambridge Univ. Press, 2015).

128) BARBARA SINCLAIR, *UNORTHODOX LAWMAKING: NEW LEGISLATIVE PROCESSES IN THE U.S. CONGRESS*, Fourth edition (CQ Press, 2011); Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, and Rosa Po, *Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*, 115 COLUM. L. REV. 1789 (2015).

129) *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218, 226-27 (2001). Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 553 (2012) は、連邦の規則制定に要求される「通知 (notice) と公のコメント (public comment)」に関する手続を規定する。

のみを考慮するのであれば、議会からの立法権限の委任を採すことで十分であったであろう¹³⁰⁾。行政機関にその権限を用いるよう要求することは、*Mead* 法廷意見にさらなる説明が必要となる。

Mead 事件で裁判所は、*Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 事件¹³¹⁾における憲法上の問題点について言及した。*Vermont Yankee* 事件において、裁判所は、行政機関に与えられた権限につき、「行政手続法に規定されている要件を超えて、行政機関に対し制定法を履行するための手続要件を加えることは、裁判所の権限を超えるものである」との見解を示す¹³²⁾。しかしながら、*Mead* 事件の判決は、より間接的な方法でほぼ同じ結果に至った。行政機関が彼らの法解釈を敬讓したい場合は、正式な手続を用いるように促す。問題は、当該事件においても、裁判所が、*Chevron* 法理による法解釈原理に基づく同じ考え方で論理を組み立てる意思があると思われるその理由である。この場合、何れの政策決定手続がより正当な結果をもたらすかについての考え方につき、他の解釈準則に関しては避け続けている。

II 裏口憲法としての *Mead* 事件

Mead 事件において、裁判所は、憲法原理の厳格な解釈を介して行うことを快適に感じない方法で、規制法のよりソフトなモードを介して、議会の行動に影響を与えようとしている。このように概念化された *Mead* 判決は、一部の学者が、裁判所による特定の他の解釈準則、すなわち最も顕著な法解釈である「明確な言明準則 (clear statement rule)」の適用をどのように説明したのか、に類似する。明確な言明準則は、裁判所が憲法上の価値を害するために制定法を解釈する前に、本質的に「魔法の言葉 (magic word, please)」であるものを議会に要求する。例えば、議会が主権免除 (国家主権による免責特権, *sovereign immunity*) を廃止したり、あるいは伝統的な国家機能に侵入したりすることを望む場合、議会は明示的であればならないとする要求等である¹³³⁾。William Eskridge 及び Philip Frickey が述べているように、裁判所は、これらの準則等を用いて、憲法上の問題として介入すべきではないと裁判所が判断した訴訟領域で「裏口 (backdoor)」としての憲法を制定してきた¹³⁴⁾。

明確な言明準則とのこの比較は、*Mead* 事件が *Vermont Yankee* 事件の回避策であることをさらに明確にする。裁判所は、憲法では達成できなかったことを、法解釈原理を通じて達成した。この裁判所による手法は、*Gregory v. Ashcroft* 事件でみられたものと全く同じである¹³⁵⁾。当該事件において、裁判所は、新たな「連邦主義」の明確な言明準則を導入し、

130) *Mead*, 533 U.S. at 246 (Scalia, J., dissenting).

131) *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 435 U.S. 519 (1978).

132) *Id.* at 543.

133) *Atascadero State Hosp. v. Scanlon*, 473 U.S. 234, 242 (1985).

134) William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Frickey, *Quasi-Constitutional Law: Clear Statement Rules As Constitutional Lawmaking*, 45 VAND. L. REV. 593, 598 (1992).

裁判所が以前に判示した「憲法は提供できなかった」¹³⁶⁾ ことに由来する連邦議会による侵入から州を保護した¹³⁷⁾。

そして、その見返りとして、*Mead* 事件は、他の解釈準則の適正手続による立法の特性を強調する。一般に、適正手続による立法制度として概念化されていない明確な言明準則につき、再度考える必要がある。議会による審議（例えば、連邦と州の関係についての判断等）、が十分ではないことを懸念する裁判所は、議会を一時的に休止させるか、あるいはその問題に対する明確な議論を奨励するための追加的な立法上のハードル（連邦主義の現状に対する法改正のための明確な法定言明の要件）を設定することによって、その懸念に対処する可能性がある。*Mead* 事件に照らして、そのような推定は、裁判所がその種のことをすることに抵抗を表明したにも関わらず、立法プロセスに影響を与える司法の試みのようにもみえる。

第5節 実質的な法定先例としての Chevron 法理

Chevron 法理は、現代の制定法の状況において、裁判所がその役割をどのように見ているのか、また、その役割がどのように変化しているかについて、多くの示唆を与える。これを確認する一つの方法は、*Mead* 事件に続く主要な行政法に係る敬讓事件の *Brand X* 事件について検討することである。この事件は、裁判所と行政機関の間の権限の割当てに多大な影響を与えた2005年の判例である。

I 裁判所における法解釈の権限

Brand X 事件において、最高裁判所は、曖昧な法令の行政機関による解釈は、それらの法令が何を意味するのかについての司法判断による先例、おそらく米国最高裁判所における先例を置き換える可能性があり、また実際にそうすべきであると判断した¹³⁸⁾。これは、法解釈のあり方に大きな衝撃を与えた。*Brand X* 事件での判決は、真に裁判所における Chevron 法理の進化の要となる。これは、連邦裁判所から行政機関への法解釈権限の大規模な移転を機能させることとなる。*Erie Railroad Co. v. Tompkins* 事件以来¹³⁹⁾、裁判所が法解釈の権限の多くを他の機関の法的関係者に移譲した実例は存在しない。*Brand X* 事件以前に、Cass Sunstein 教授は、既に、Chevron 法理を現代版の Erie 原則であると言及していた¹⁴⁰⁾。*Erie* 事件の判決が示されたとき、ニューディール時代の夜明けに、法の解釈

135) *Gregory v. Ashcroft*, 501 U.S. 452, 459-60 (1991).

136) *Garcia v. San Antonio Metro. Transit Auth.*, 469 U.S. 528, 555-56 (1985).

137) Note, *Clear Statement Rules, Federalism, and Congressional Regulation of States*, 107 HARV. L. REV. 1959 (1994).

138) *Nat'l Cable v. Telecomms. Ass'n v. Brand X Internet Servs.*, 545 U.S. 967, 982 (2005). 「裁判所におけるかつての司法による制定法の解釈は、その解釈が制定法の明確な要件に従っているため、行政当局による裁量の余地がないと従前の裁判所の決定が判断した場合にのみ、Chevron 敬讓を受ける権利を有する行政当局の解釈よりも優先される。」

139) *Erie Railroad Co. v. Tompkins*, 304 U.S. 64 (1938).

決定権の移転を受けたのは州裁判所であったが、法治国家の現代では、それは連邦の機関である。ただし、*Brand X* 判決は、*Erie* 原則との関係を *Chevron* 法理の場合よりもさらに明確にする。*Erie* 判決が、連邦ではなく州の裁判所が州法の解釈に関する最終の決定権を有していると判示したように、*Brand X* 事件の判決で示された原則は、多くの裁判所による解釈を事実上「暫定的な判例」として位置付ける。裁判所による法解釈は、行政機関による解釈がそれを置き換えるまでの間、暫定的なものとして位置付けられたのである¹⁴¹⁾。

全体的な問題は、租税・行政法の解釈に係る事件に関して、裁判所が暫定的な判例の多くを真に提供できるかどうかである。*Erie* 事件は、法解釈の権限の範囲を連邦裁判所から奪った。コモンローの状況の多くは、*Erie* 判決が連邦裁判所による法解釈を排除し州裁判所による解釈を採用した州法の原則に由来する。しかし、ニューディール政策と同時に生じた *Erie* 裁判は、連邦裁判所による法解釈の権限をクリアして、さらに裁判所の法解釈権限を拡大させた。すなわち、現代の法治国家における主要な法令にまで拡大させたのである。対照的に、今日において、連邦法の新たな分野は、連邦法解釈の裁判所から行政機関への移転と展開したのである。法解釈の権限保持者は、歴史的に、連邦裁判所から州裁判所へ、また現代においては、連邦裁判所から行政機関へとその展開をみることができる。

したがって、当然のことながら、裁判所は、現在の状況、すなわちその地位、権限及び現代の法定世界における連邦裁判所の役割について対立しているように思われる。それゆえ、裁判所は、自らの地位と今日の法治国家で制定されている法律の地位についての問題に取り組んでいるようにも思われる。また、裁判官が行政機関に法解釈を移転することを望む権限と裁判官自らが法解釈を維持したいこととは緊張関係にある。

この緊張関係は、法解釈の文脈において先例の原則のあり方に影響を及ぼす。一連の見解の中で、裁判所は、法解釈の見解が、通常モードよりも高いレベルの先例拘束の原則（極めて強力な先例拘束の原則）を得ることを強調することがある¹⁴²⁾。それを正当化する

140) Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 VA. L. REV. 187, 206 (2006). 「*Chevron* 法理は、この観点から、*Erie Railroad Co. v. Tompkins* 判決に非常に類似しているとみなすことができる。これは、法律と解釈は、『空に広がる遍在』ではなく、適切な機関による裁量的な判断が含まれることが多いことを示唆する」。この見解は、*S. Pac. Co. v. Jensen* 事件における *Holmes, J.* 判事の反対意見から引用されたものである (244 U.S. 205, 222 (1917))。

141) Kenneth A. Bamberger, *Provisional Precedent: Protecting Flexibility in Administrative Policymaking*, 77 N.Y.U. L. REV. 1272, 1310-11 (2002); Peter L. Strauss, *Deference Is Too Confusing—Let's Call Them "Chevron Space" and "Skidmore Weight"*, 112 COLUM. L. REV. 1143, 1169 (2012).

142) 例えば、*Patterson v. McLean Credit Union* 事件判決 (491 U.S. 164, 172-73 (1989)) を引用した *John R. Sand & Gravel Co. v. United States* 判決 (552 U.S. 130, 139 (2008)) は、「法解釈に関する先例拘束の原則には、『特別な力』がある」と判示する。*Flood v. Kuhn*, 407 U.S. 258, 280-82 (1972)。連邦反トラスト法からの「野球に対する反トラスト法適用免除特例」を含む複数の過去の訴訟を却下することを拒む。*Gluck supra* note 70, at 1917-18.

理由は、一般的に、権力分立に基づいている。裁判所が法定の問題を言及した場合、立法上の優位性からすると、それをどのように対応するかを決定するのは議会次第である¹⁴³⁾。いくつかの判例はまた、特に、ビジネス、マーケット又は資産を管理する法令につき、法定先例に対する極めて強力な先例拘束の原則を支持することへの信頼的な利益を強調した¹⁴⁴⁾。しかし、*Brand X* 判決が示すように、政府機関が法解釈に関与している場合、裁判所は全く異なる取組を行う。したがって、*Brand X* 判決は、実質的な判例の世界を二分する。すなわち、政府機関は、考え方を変え、裁判官が創成した先例を効果的に変更することさえできるが、裁判所の場合には、先例を効果的に変更することはできない。

しかし、多くの法廷専門家は衝撃を受けて *Brand X* 判決と対峙した。合衆国最高裁判所は、他の連邦裁判所がかつて判断した独自の見解を却下することを本当に許可するであろうか。*Brand X* 事件判決において、Stevens 裁判官は判決同意意見を述べたものの、単独で、裁判所自らの先例の例外を是認した¹⁴⁵⁾。

II 裁判所における法解釈権限の保持

裁判所はまた、法解釈の権限を保持するための試みにも取り組んできた。裁判所が法解釈の文脈で独自の先例原則を展開する方法の多くは、政府機関は別として、裁判所の中心的な役割を維持しようとしているように思われる。この点に関して、前述の解釈方法論的な先例拘束の原則の欠如、法廷決定後のその法の議会による無効化に対する無関心な裁判所¹⁴⁶⁾、あるいは裁判官によって作られるコモンローに重点を置く、こと等を考慮する必要がある。たとえば、解釈方法論を法律として扱うことを拒否することは、議会がそれを却下することができないことを意味する。議会にそれを覆す権限を与えることにつき、その狭義の意味での法解釈は、過去の司法決定を可能な限り保持することとなる。コモンローを背景に制定法は解釈されるべきであり、制定法が曖昧な場合、Scalia 裁判官及び Posner 裁判官が指摘したように、コモンローの原則的な統制は、司法権の最後の掌握であるという一連の時代遅れのデフォルトの推定を維持することとなる¹⁴⁷⁾。

143) Amy Coney Barrett, *Statutory Stare Decisis in the Courts of Appeals*, 73 GEO. WASH. L. REV. 317, 327 (2005).

144) John R. Sand & Gravel Co. v. United States, 552 U.S. 130, 139 (2008). 裁判所は、法解釈の事例において、以下のごとく述べる。「政府が過去の事件に有害な依存を示すことができなくても、それでもなお、十分に解決された判例の再検討は、有害であることが証明される可能性がある。なぜならば、判決は、もはや『正しい』ものではないと信じているからである。それ自体が、必要な法的安定性の代わりに、混乱、曖昧及び不確実性をもたらす恐れがある。」

145) Nat'l Cable & Telecomms. Ass'n v. Brand X Internet Servs., 545 U.S. 967, 1003 (2005). Stevens J. 裁判官の同意意見として、「私は裁判所の意見に完全に参加するが、パート III-B に関する差し止め請求を追加する。これは、控訴裁判所による規制法の曖昧な規定の解釈が、政府機関による反対の解釈を排除しない理由を合理的に説明している。その説明は、おそらく既存の曖昧さを取り除くであろう本法廷による決定に必ずしも適用できるとは限らない。」

146) Deborah A. Widiss, *Shadow Precedents and the Separation of Powers: Statutory Interpretation of Congressional Overrides*, 84 NOTRE DAME L. REV. 511, 518-28 (2009).

当然のことながら、*Brand X* 判決は、コモンローを背景とする法解釈とは反対方向の立ち位置にあり、裁判所はその判断に苦慮しているようにもみえる。*City of Arlington v. FCC* 事件¹⁴⁸⁾における Robert 裁判官の反対意見は、おそらく偶然なものではなく、その事件は、

- 147) SCALIA & GARNER, *supra* note 27, at 318. この準則を、「制定法の出現に対する裁判所の歴史的な敵意の遺物」と呼んでいる。SCALIA, *supra* note 91, at 29. この準則を、「純粋な司法権力」と呼んでいる。Lin v. Mund, 686 F.3d 418, 421 (7th Cir.2012). Posner 裁判官は、この準則を、「立法に対する英国裁判官の典型的な敵意の化石残骸」と呼んでいる。Gluck, *supra* note 86, at 811 についても参照。
- 148) *City of Arlington, Texas v. Federal Communications Commission*, 133 S. Ct. 1863 (2013). 本件の争点は、法の解釈が問題視された場合、裁判所は、Chevron 判決を適用し、特定の法律に基づく法的権限の管轄にある行政機関の解釈に委ねる必要があるかどうか、である。

一般に、無線電話サービスプロバイダーは、無線タワーを建設したり、建物に無線機器を取り付けたりする前に、州及び地方自治体から建築規制の承認を取得する必要がある。この手続を迅速化するために、議会は、1934年の通信法を改正し、地方自治体等に合理的な期間内に建築規制の要求に対応することを求めた。この改正法にもかかわらず、建築規制の承認プロセスの迅速化はみられず、無線電話施設の建設は大幅に遅れるものであった。2008年、業界団体であるワイアレス協会は、連邦通信委員会 (FCC) に対して、通信法332条(c)(7)(B)(ii)の文言を明確にし、不当な施設建設の遅延に終止符を打つよう請願した。同法は、「合理的な期間内」に建築規制の承認を行う旨のみを規定していた。そこで、業界団体は、連邦通信委員会に対して、地方自治体等の建築規制の承認にかかる時間に時間制限を設けることを提言した。連邦通信委員会はこれに同意し、2009年11月に、建築規制における承認審査期間につき、以下の「合理的な期間」制限を設定した。現存する建物への機器の設置は90日間、また新しい建物の設置には150日間の審査期間とした。

これに対して、地方自治体は、連邦通信委員会は通信法に基づいて自らの権限を決定できないため、連邦通信委員会はこれらの時間的な制限を設けることはできないと主張した。議会在改正法を可決したとき、議会は、法の下で規則の内容を明示し、その規則を施行する権限を連邦通信委員会に与えた。長年の法解釈にかかる Chevron 法理の下で、裁判所は常に、特定の法律にかかる行政機関の解釈に従うべきである。しかしながら、最高裁判所は、これが特定の法律の下で行政機関がその自らの権限を明確にする状況に適用されるかどうかを決定したことはなかった。それにも関わらず、第5巡回区連邦控訴裁判所は、連邦通信委員会にその権限を委ね、同委員会が決定した宣言的規則 (declaratory ruling) を支持した。地方自治体は、最高裁判所に上訴し、最高裁判所は、Chevron 法理がこの状況に適用されるかどうかを答えるために、裁量上訴を認めた。

Scalia 裁判官ほか4名の裁判官は、法的権限の管轄が問題となる場合、裁判所は、Chevron 法理を適用し、その法的権限の管轄にある行政機関による法解釈に委ねなければならないと判示した。Chevron 法理は、制定法に曖昧さがある場合、行政機関がその法的権限の管轄権によって決定すべきであるという議会の意図を支持したこととなる。最高裁判所は、「ありふれた」法文の曖昧さと重要な「法的権限の管轄権」の曖昧さの間に有意な差はないと判断した。代わりに、曖昧な制定法への規則の適用は、法的権限の管轄権の問題として再構成することができる。裁判所による審査では、法令の文言が、行政機関の権限の主張を妨げているかどうかを調べる必要があるとされる。行政機関の主張が、制定法の許容される解釈に基づいている場合、裁判所は、行政機関の解釈に委ねなければならないとするものである。当該判決に同意した Stephen G. Breyer 裁判官は、議会在行政機関に法解釈の判断を委ねた場合、裁判所はそれに関与すべきではないことに同意したが、単なる法文の曖昧さの存在は、議会在その機関に委ねる意図の決定的な証拠とみなされるべきではないと主張した。議会在意図が明確でない場合、裁判所はそれに応じて制定法を解釈することを許されるべきであるとした。

Home Concrete 事件¹⁴⁹⁾後の最初の主要な行政上の敬讓事件であることから、裁判所が過度に寛大であるというよりも、コモンローに対する明確な懸念の表明であるといえよう。裁判所は、「Chevronの結果を『専制政治の定義そのもの』と表現するのは少し難しいが、行政国家の権限の増大によってもたらされる危険を退けることはできない」と判示した¹⁵⁰⁾。

149) *United States v. Home Concrete & Supply, LLC, et al.*, 566 U.S. 478, 132 S. Ct. 1836 (2012). 本件は、所得税の納税申告後における課税当局のその評価と徴税の制限につき、更正処分を行うことができる期間の延長を定めた内国歳入法典6501条(e)(1)(A)の文言解釈を争点とする事例である。

通常、課税庁は、「納税申告後3年以内」に納税者に対する納税不足を評価する必要があるが(内国歳入法典6501条(a))、納税者が「申告書に記載されている総所得額の25%を超えて総所得から適切に含まれる金額を除外した場合、その期間は6年に延長される」(内国歳入法典6501条(e)(1)(A))。被告の納税者らは、彼らが売却した特定の資産ベースを資産取得費の過大計上によって水増し・誇張した。その結果、彼らの納税申告書は、25%を超える金額で売却から取得した総所得を過小評価したものであった。コミッショナー(税務検査官)は、納税不足の評価期間につき、3年を超え6年以下の期間であると主張した。第4巡回区連邦控訴裁判所は、延長された評価期限には該当しないと判決した(634 F.3d 249)。

連邦最高裁判所のBreyer裁判官は、本件につき、内国歳入法典6501条(e)(1)(A)は、ベースの水増し・誇張には適用されないと結論付けて、以下のように裁判所の見解を述べた。

Colony, Inc. v. Commissioner, 357 U.S. 28 事件において、裁判所は、ここで問題となっている文言と実質的に区別できない文言を含む1939年の内国歳入法典の規定を解釈し、資産ベースを水増し・誇張する納税者の虚偽表示は、法令の範囲で該当しないと判断した。裁判所は、そのような水増し・誇張は、納税者の所得を誤って過小評価することを認めたが、法令の「If the taxpayer omits from gross income an amount properly includible therein and……」という文脈は、特定の領収書が総所得の計算から除外される状況に法律の意味範囲を限定した。最高裁判所はまた、制定法の文言は「明確(unambiguous)」ではないが、制定法の立法史は、議会が延長された評価期限につきベースの水増し・誇張を含まない状況に制限することを意図したことを示した。

本件の最高裁判決は、*Colony*判決を基とするものである。1939年の法文と今般の問題となった法文の法的効力のある文言は同じである。*Colony*判決を覆すことなく、ここで同じ文言に異なる解釈を与えることは困難である。先例拘束の原則に従うべき一連の行動は、*John R. Sand & Gravel Co. v. United States* 事件(552 U.S. 130, 139)で示されている。課税当局は、内国歳入法典の1954年法の解釈において、*Colony*判決で採用されたものとは異なる解釈を支持することを示したが、その議論は根拠に乏しいものとされた。

最高裁判所はまた、法の効力のある文言を有利に解釈する最近公布された財務省規則は、Chevron法理の下で敬讓を認められるべきであるという課税庁の主張を否定した。*Colony*判決は、既にその制定法を解釈しており、よって、*Colony*判決による解釈と一致し、また行政機関が採用することのできる他の解釈は、もはや存在しないと判示する。

*Home Concrete*判決では、先例拘束の原則を理由として、Chevron敬讓が行われなかった。*Brand X*判決は、先例拘束の原則とChevron敬讓の関係につき、Chevron敬讓の第一基準において制定法の文言に曖昧さがないとされた場合にのみ先例拘束の原則が働くとした。他方、*Home Concrete*判決は、結論を導くに当たって、ひたすら*Colony*判決の先例拘束をその論拠とした。また当該判決では、*Brand X*判決で示された先例拘束の適用要件につきその明示的判断を示していない。*Home Concrete*判決の意義は、先例拘束の原則がChevron敬讓に優先することを示したのものであると考えられる。淵・前掲注20)(ジュリ)・195頁参照。

150) *City of Arlington v. FCC*, 133 S. Ct. 1863, 1879 (2013). Roberts, C.J. 裁判官の反対意見。Arlington

以上、Chevron 法理は、行政機関が執行する制定法（内国歳入法典を含む）の解釈につき、第1段階基準として、国民の代表による議会が問題となる制定法の解釈に直接的な言明を行っているか、すなわち議会の意図が明確であるかどうかを調査し、あるいは制定法が曖昧であるかどうかを文理解釈等の伝統的な制定法の解釈手法を用いて解釈を行う。ここで、制定法の曖昧性とは、ある文言の意味につき、1つあるいは複数の選択肢から選択することができる状態であり、その文言の適用可否が不明確な漠然性概念とは区別される。第1段階基準において制定法の曖昧性が認められる場合、第2段階基準として、行政機関による制定法の解釈が、「許容し得るもの」あるいは「合理的なもの」であるか判断することとなる。これが肯定される場合、裁判所は、行政機関による解釈以外の解釈が想定し得たとしても、行政機関による解釈を尊重しなければならない。行政機関による制定法の解釈に合理性が認められない場合、裁判所は、自ら制定法の解釈を行うこととなる。Chevron 法理の第2段階基準は、租税法を含む行政関係の法律が行為規範としての性格を有すること¹⁵¹⁾を背景としたものと考えられよう。

Chevron 法理は、合理的な行政解釈に法的拘束力を認める敬讓の法理である。その敬讓法理の基礎的理論は、議会の行政機関に対する解釈権の明示的あるいは黙示的委任であり、その実質的な根拠は、裁判所に欠ける行政機関のその行政に対する専門性にある。それゆえ、裁判所の判断は、行政機関による制定法の解釈が、議会の行政機関に対する委任の範囲であるかどうか、換言するならば、議会は、行政解釈の権限を行政機関に与えたかどうか、ということとなる。このように、Chevron 法理は、制定法の曖昧性を出発点とする。そのため Chevron 法理は、制定法の解釈方法論として、文理解釈主義と密接に関連し、また制定法の曖昧性の解決手法として、議会の立法にかかる意図としての目的論的解釈手法を重視することとなる。また、Chevron 法理の射程は、議会の行政機関に対する法解釈権限の委任のあり方にも及ぶ。

おわりに

行政法あるいは租税法において最もよく知られている準則である Chevron 法理は、法解釈の中心的な原理原則である。しかし、Chevron 法理は、他の法解釈手法とは、全く異なる態様で理解され運用されてきた。Chevron 法理の法解釈方法論としての法的地位を以下に要約する。

第一に、法解釈方法論における Chevron 法理の法的地位につき、Chevron 法理は先例法として位置付けられる。他の全ての法解釈原理は、裁判所の判断において有用であるが、「法」としての地位には及ばない。それらは、単に「経験則」とみなされる。

第二に、とはいえ、Chevron 法理は、他の法解釈原理と密接に関連する。なぜならば、Chevron 法理の2段階基準は、他の法解釈原理に依存することになるためである。Chev-

判決は、「Chevron 敬讓は、行政機関の管轄権の解釈に利用可能である」とした。

151) 中里実「租税法における裁判所の法創造機能」租税研究696号50頁以下（2007年）。

ron 法理は、時としてその可操作性につき批評されることがあるが、それは、Chevron 法理が依存する他の法解釈原理の法的な不確実性にある。Chevron 法理の下、裁判所は、制定法が行政機関に法解釈の余地を与えないほどに、十分に明確であるかどうかを判断するために、典型的な法解釈の手法を用いなければならない。

第三に、Chevron 法理は、立法の現実主義を受け入れ、他の法解釈原理にはない方法で、独自の法律的基盤を築いてきた。裁判所は、議会の意図と政府機関の専門知識を論拠に Chevron 法理を正当化した。しかし、*United States v. Mead Corp.* 事件判決以降、裁判所は、議会の意図を基礎として、再度、Chevron 法理の正当化を明確に根拠付けた。また、*Mead* 事件において裁判所は、行政機関に対する議会の委任に係る原理を、より「現実主義的」に位置づけるための新しい取組に着手した。すなわち、議会が実際にどのように機能し、また議会自体が委任に対してどのようにシグナルを伝達するのか、である。対照的に、法解釈における行政への敬讓に係る文脈の外側で、裁判所は、議会が実際にどのように機能するかにつき、それを他の解釈原理に関連付けることに対して、事実上、関心を示さなかった。Chevron 法理以外の他の法解釈原理の法的地位は曖昧なままであり、裁判所は、それらの法解釈原理がコモンローであるとは認めなかった。

第四に、*Mead* 事件によってさらに展開した Chevron 法理は、裁判所が、立法に際して議会が用いる手続に影響を与えるために法解釈原理を明示的に使用した一例である。これとは対照的に、裁判所は、立法プロセスに関与することを拒否してきた。すなわち、裁判所は、立法プロセスに干渉すべきである、または立法がどのように行われるかがその解釈に影響を与えるべきである、という考えを拒否してきた。*Mead* 事件において、裁判所は議会に対し、行政機関に Chevron 敬讓を望む場合には、適正な手続で委任する必要がある、また行政機関は、行政上の解釈を非公式に発表するのではなく、適正手続を行う必要があるとした。

第五に、Chevron 法理の進展は、法の先例拘束に係る従来の概念を変えるものであったが、同時に、裁判所は、その変化が及ぼす影響の大きさに戸惑うこととなる。今日、行政機関による法解釈は、裁判所の先例拘束に取って代わる可能性があるが、行政機関による法解釈が論点となっていない場合、裁判所は法解釈においてその権限を広く与えられることとなる。それは、自らの先例において強い先例拘束効果を与える一方で、議会のオーバーライドを解釈する場合には、先例拘束効果は乏しいものとなる。また裁判所の法解釈における権限につき、解釈原理の制御を他の組織・機関に譲ることはない。Chevron 判決以後は、法の解釈が著しく流動的である。裁判所の判断は、密接に関連する行政領域と法定領域の間の関係をほとんど確立していないことを明らかにしている。

第六に、我が国における租税法をめぐる裁判において、Chevron 法理の二段階基準に準拠した法解釈は存在しない。文理解釈と趣旨目的論的解釈による法解釈が基礎となっているものの、趣旨目的論的解釈においては、立法者意思としての価値判断である「議会の意図」まで遡った法解釈の実例はほとんど認められない。また、行政機関による法解釈に対する裁判所の敬讓的概念も認められない。とはいえ、我が国の租税裁判における裁判所の

判断は、法源として位置づけられていないにもかかわらず、国税庁が発遣する基本通達に依拠したものが多い。時として、基本通達の文言あるいは文脈に解釈が求められるものがあり、それが裁判での争点となることがしばしば存在する。我が国の租税裁判は、Chevron 敬讓の態様ではないものの、その実体は、とりわけ Chevron 法理の第2段階基準につき、間接的にそれに近いものがあると思われる。