

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 13 日現在

機関番号：34419

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2017

課題番号：16K16992

研究課題名(和文) 行政機関による制定法解釈に対する司法審査手法の解明

研究課題名(英文) A Study of Methods of Judicial Review against Agency Interpretation of Statutes

研究代表者

海道 俊明(KAIDO, Toshiaki)

近畿大学・法務研究科・講師

研究者番号：40626933

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、1984年に連邦最高裁によって示されたChevron法理を素材とし、行政機関による制定法解釈に対する司法審査手法について分析を行い、また我が国における行政解釈の司法審査態度についても整理を試みた。
具体的には、1984年以前における米国における司法審査態度の究明、Chevron法理の性質理解、敬讓的審査の根拠論、我が国における行政解釈の現れ方の整理、行政解釈に対する司法審査態度について分析を行った。

研究成果の概要(英文)：This study mainly treats the Chevron deference which was indicated by the Supreme Court in Chevron v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984), and analyzes the method of judicial review against agency interpretation of statutes in U.S. and Japan. In particular, this study clarifies how courts had reviewed agency interpretations before 1984 in U.S., and analyzes the nature and rationale of the Chevron deference, the appearance of agency interpretations in Japan (especially focusing on difference of medium in which agencies show their interpretation), and the judicial review attitude against agency interpretation.

研究分野：行政法

キーワード：Chevron法理 制定法解釈 敬讓型審査 裁量 行政機関

1. 研究開始当初の背景

(1)本研究は、1984年に米国連邦最高裁判所が下した、いわゆる Chevron 判決 (Chevron v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984)) を主な研究素材とし、行政機関による制定法解釈に対する司法審査態度ないし審査密度を分析することにより、行政機関に対し、これまで裁判所の専権とされてきた「法解釈」に関する行政裁量が認められるか否かという困難な問題について一定の結論を導き、その上で我が国の行政解釈に対する司法審査論につき、示唆を得ようとするものである。

(2)Chevron 判決は、一般に、行政機関による制定法解釈 (以下、「行政解釈」という。) に対し、敬讓型の司法審査法理 (以下、「Chevron 法理」という。) を定立したものと認識されており、具体的には、行政解釈を「2段階」に分けて審査するものと理解されている (第1段階では議会意図の明確性を審査し、明確でないとされれば、第2段階において行政解釈の合理性を審査する。すなわち、第2段階では裁判所による始審的審査はなされない。)

一方で、我が国に目を向けると、議会からの委任を受けた法規命令に対する司法審査においては、従前より一定の「行政裁量」が認められると言明する最高裁判決も見受けられるが、議会からの委任を受けていない行政規則によって示された行政解釈に関しては、一般的に、裁判所は始審的・全面的な審査を行うものと解されており、かかる行政解釈に対し「行政裁量」が認められる余地はないと解されている。以上のような両国の問題状況に鑑みて、我が国においては、Chevron 法理自体の紹介はそれなりになされてきたが、そこから更に進んで、比較法的に、我が国における司法審査につき積極的な示唆を与えようといった試みはなされていなかった。本研究は、以上のような現状を背景に研究を行うものである。

2. 研究の目的

(1)Chevron 法理を巡っては、そこで示された判例法理の内容や適用範囲等につき、米国においても、なお議論は係属中である。そこで、本研究においては、まず、米国における1980年代から現在に至るまでの議論や判例・裁判例の変遷を追い、同法理の現状における全体像を明らかにし、現時点における考察の到達点を提示することを目指す。

(2)次に、敬讓の根拠論との関係で重要な点であるが、米国においても、Marbury 判決以来、「法律問題」は裁判所の専権とされてきたところ、かかる大原則と Chevron 判決の関係性について考察を加え、両者が矛盾なく両立し得るのかという点に焦点を当てる。その上で、Chevron 判決により、行政機関による制定法解釈についても「行政裁量」が認められたと考えられるのか、という困難な問題点につい

て、米国における議論を参考に、一定の結論を示したいと考えている。

(3)以上を前提に、我が国に目を向け、行政解釈に対する司法審査が問題となった判決を、主に最高裁判決を素材として収集し、事案の性質との関係性に着目しながら、その判断の傾向を分析し、上記のアプローチに係る推察の実証を試みる。そして、両国の制度的な相違点に注意を払いながら、上記 Chevron 判決分析によって示された「一定の結論」から、我が国に対して得られる示唆の有無及び内容を具体的に提示することを目指す。

3. 研究の方法

Chevron 判決の引用回数は、2011年2月時点において、連邦裁判所における Chevron 判決の引用回数は、10,720回に上るとされ、他の著名な諸判決のそれを凌駕している。そこで、これら全てを網羅的に分析することには限界があるため、行政事件を多く取り扱う連邦巡回区控訴裁判所及び連邦最高裁判所の判例・裁判例を主な調査対象としてピックアップすることとする。

また、国内で収集可能な資料については、LexisNexis を用いたり、各大学図書館からの取り寄せや、各資料室等における閲覧・謄写を利用したりするなど、効果的に研究を遂行していく予定である。

4. 研究成果

(1)1984年以前の米国における行政解釈に対する司法審査について、敬讓型司法審査方式と独立型司法審査方式が事案毎に (不規則的に) 採用されていたことを提示した。すなわち、前者の代表例として、NLRB v. Hearst Publications, 322 U.S. 111 (1944) が、後者の代表例として、Packard Motor Car Co. v. NLRB, 330 U.S. 485 (1947) が挙げられるが、これらは同一の条文の文言 (NLRA 上の「労働者」概念) が問題となった事案であったにもかかわらず、連邦最高裁は、事案ごとに、行政解釈に敬讓を示したり、示さなかったりしていた (その傾向は、少なくとも1980年代前半まで続く)。

こういった審査態度に対して、1984年当時第1巡回区控訴裁判所判事 (現連邦最高裁判事) の Stephen Breyer は、裁判所が敬讓的審査態度を示すのは、種々の「実的要素 (practical facts)」から導かれる法的フィクションとしての「敬讓指示」の議会意図が見出されるからであると指摘する。すなわち、行政機関が、当該法律問題の解決に用いるだけの特別の専門性を有しているか、争いとなっている特定の問題に対し、行政機関と裁判所の何れがより適切な解決を為しうるか、当該問題が、例えば判例法や憲法問題を孕むものか、あるいは単に「行政 (agency administration)」に係る問題か、当該法律問題が重要なものか、法律の文言の抽象性の度合い、当該法律問題の解決が当該法

領域に及ぼす影響の度合い、行政機関の信頼性、といった要素である。こういった要素に照らして、裁判所が議会意図を推測することにより、審査密度を調整していた、というのが Breyer の見解である。このような見解を踏まえ、本研究では、1984 年前の米国においては、裁判所がその価値判断を主体的に介入させることによって、敬讓問題 (deference question) を処理していたと結論付けた。

(2) また、Breyer は明示的に提示していなかったが、その他敬讓問題について重要となる点として、解釈媒体の違いがあり、その点を提示した。すなわち、法的拘束力のない解釈規則によって示された行政解釈の場合、Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944) 判決が示した Skidmore 法理により、当該解釈に説得力 (power to persuade) があるかが事案ごとに判断される一方、法的拘束力を有する立法規則によって示された解釈の場合、連邦最高裁は伝統的に、規則が「専断的、恣意的、裁量濫用、その他法に反する場合」にのみ無効となる、と判断してきており、事案ごとの取扱いではなく、一律的な取扱いを行ってきたことを示した。

以上より、本研究では、行政機関が解釈規則により解釈を示した場合には、Breyer の指摘する「実質的要素」や Skidmore 判決が提示した説得力の指標により裁判所によって敬讓問題がケースバイケースに判断されていたのに対して、立法規則で解釈が示された場合、裁判所は主体的判断を介することなく敬讓的な審査手法を選択していたことを提示した (そして、その際に裁量されていた審査手法は、我が国における行政裁量の判断過程審査に類似するものである)。

(3) 本研究では、次に、Chevron 法理の性質理解について検討を加えた。Chevron 判決は、上記「研究開始当初の背景」でも記載したとおり、行政解釈を「2 段階」に分けて審査するものであり、第 1 段階では議会意図の明確性を審査し、明確でないとされれば、第 2 段階において行政解釈の合理性を審査するものである。そして、伝統的には、第 1 段階審査は議会の「唯一的な意図」を探るものと理解された結果、多くの場合当該審査で行政解釈が否定されることはなく、第 2 段階では裁判所による始審的審査はなされないため、Chevron 法理は、行政解釈に対して一律的に敬讓的な審査がなされることを提示した法理、すなわち、それ以前のケースバイケースアプローチを放棄した法理であると理解されてきた。このような理解には当初より批判もあったものの、同法理の確立した先例性は今日においては否定できないものとなっていることを提示した。

そして、同法理の性質理解としては、Breyer と、同じく連邦最高裁判事であった Antonin Scalia 判事の見解を中心に分析を行った。まず、Breyer は、一見、明確かつシンプルな 2 段階審査を定立したと思われる

Chevron 判決も、結局のところ「黙示の委任」を、裁判所が諸要素を考慮し「推測」した結果として得られる「議会意図」に基づくものとして認識すべきであり、同判決を単一的なアプローチを採用したものとして捉えるべきではなく、1984 年以前と同様、裁判所によるケースバイケースアプローチを統合的に表現したものに過ぎない、と評価した。

他方で、Scalia は、議会が自らによって明示又は黙示に作り出した不明瞭な法律は、裁判所ではなく行政機関によって解決されるべきと考えているとして、いわば敬讓にかかる「議会意図」を一般的に「擬制」すべきとした。このように、両者の Chevron 判決への理解は大きく異なっていることを本研究では提示した。

(4) 次に、本研究では、Chevron 法理の理論的根拠について検討を加えた。主要な説は、権力分立説、議会意図説である。もっとも、前者については、裁判所と政策判断との関係を一律的に解する点、憲法上の原則を根拠として用いている点、法律問題は裁判所の職分とした Marbury 判決 (Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1799)) と整合しない点などから今日支持は得られていない。そして、後者については、Breyer が主張するように裁判所によって事案ごとに「推測」されるものであるのか、Scalia が主張するように一律的に「擬制」されるものであるかの違いはあるものの、今日通説的な見解となっていることを提示した。

その上で、同説でも問題となり得る Marbury 判決との整合性については、Marbury 判決を限定的に読むことで解決可能であることを提示した。すなわち、同判決は、「裁判所の職分」を提示するに当たり、執行府ないし行政機関に課せられた「義務」の特定性に着目し、法解釈権限を裁判所の職分とする場合は、当該義務が特定の義務 (specific duty) の場合に限られるとして、その他の場合と慎重に区別しているのである。

(5) 本研究における米国の状況についての考察は以上の通りとなっているが、本研究では、我が国における状況の整理も行った。

まず、行政機関が個別の案件に法律を適用する際に裁量権を行使することが認められている場合、その個別化の過程において解釈が提示される (適用によって解釈を提示する) 場合があることを指摘し、その集積としての基準定立への解釈の投影の可能性を指摘した。

その上で、まず、法規たる法規命令によって解釈が示された場合について、先行研究である正木宏長教授の指摘を紹介している。すなわち正木は、法規命令で解釈が示されている場合、裁判所による審査は 議会意図たる委任の趣旨に反しているか、明確に反しているとは言えない場合、合理性を有しているか、という Chevron 法理と同様の二段階審査がなされていることを提示している。

次に、本研究では、法規ではない行政規則

のうち、裁量基準と解釈基準で示された各解釈に対する司法審査手法について考察を加えた。結論として、我が国においては、法規制を有しない行政規則の場合であっても、解釈基準の場合は始審的な審査がケースバイケースに行われており、他方で、裁量基準の場合には、Chevron 法理（あるいは上記の法規命令の場合）と同様に、法の趣旨に反するか否かの審査、次いで基準定立に係る合理性の審査と二段階方式の審査がなされていることを提示した。

以上により、我が国においても、法規命令及び裁量基準において、Chevron 法理と同様の審査が行われている可能性があり、その意味で、同法理の参照可能性は否定されないことを提示した。

<引用文献>

RICHARD J. PIERCE, JR., ADMINISTRATIVE LAW TREATISE, 158 (5th ed. 2010)163, 221-22, 438-39.

Stephen Breyer, *Judicial Review of Questions of Law and Policy*, 38 ADMIN. L. REV. 363

Thomas W. Merrill, *Judicial Deference to Executive Precedent*, 101 YALE L. J. 969 (1992).

Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 VAL. REV. 187 (2006).

Antonin Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*, 1989 DUKE L. J. 511 (1989).

中川丈久「司法裁判所の『思惟律』と行政裁量(2・完)」法学協会雑誌 107 巻 5 号 818 頁、831 頁(1990)

正木宏長「委任命令の違法性審査 委任命令の内容に着目して」立命館法学 355 号 76 頁(2014)

常岡孝好「裁量基準の実体的拘束度」阿部古稀『行政法学の未来に向けて』691 頁、708 頁(有斐閣、2012)

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

1. 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、査読無、66 巻 3・4 号、2017、65-118

〔学会発表〕(計 1 件)

1. 海道 俊明「行政機関による制定法解釈に対する司法審査について」関西行政法研究会、2017.3.19、大阪学院大学

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

海道 俊明(KAIDO, Toshiaki)

近畿大学・大学院法務研究科・講師

研究者番号：40626933