講　演

ダニエル・ファーバー[1]「アメリカ制定法解釈の傾向：シェブロン法理、テクスチャリズム、合衆国最高裁」

阿部満監修：辻　雄一郎（訳）

本報告は、2016年１月21日に明治学院大学と筑波大学の共催の国際ワークショップ Rule of Law and Interpretation（於　筑波大学東京キャンパス）でのカリフォルニア大学バークレーロースクールのダニエル・ファーバー教授の報告を翻訳したものである。

Ⅰ．導入

二、三十年前、制定法の解釈方法はよりよく確立されたと考えられていた。その結果、この問題は研究者からあまり注目されなかった[2]。その状況を変えたのは一九八〇年代の二つの展開だった。ひとつは、テクスチャリズム（textualism）と呼ばれる法解釈の新しい理論が台頭した。これは、法令に用いられる法文言そのままに注目することを裁判官に要請するものである。二つめは、シェブロン法理と呼ばれる行政法における新しい展開である。この法理は、たとえ裁判官が異なる解釈を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解釈を受け入れるように裁判官に要請するものである。

最近まで、これらの二つの展開は、完全に調和するものと考えられてきた。テクスチャリズムには論争が残されてきたが、合衆国最高裁に強力な二人の支持者が存在し、テクスチャリズムを完全に採用してきたわけではないが、この手法に影響を受けてきたほかの３名の裁判官がいる。一方で、合衆国最高裁はシェブロン法理を

1　Sho Sato Professor of Law, University of California, Berkeley.
2　The assertions made in this paragraph are documented in Parts II and III in considerably more detail.

テクスチャリズムの立場にいる裁判官を含めて、一致して支持してきた。

アメリカの法解釈は現在、新たな移行期に入ろうとしているのかもしれない。過去二年で、合衆国最高裁は、シェブロン法理を重要な点で限定してきた。さらに、テクスチャリズムを強く信奉してきた二人の合衆国最高裁裁判官は、シェブロン法理に疑いを抱くようになった。そして彼らのひとりは、違憲だと評価するようになったと思われる。これらの展開の結果、シェブロン法理が大きく修正されることになるかどうかは、いまのところ明らかではない。

この原稿は、これらの展開を分析する。パートⅡは、テクスチャリズムとその批判の見解を概括する。パートⅢは、シェブロン法理を検討し、その複雑性と、テクスチャリズムによる最近の批判を説明する。本稿の結論は、テクスチャリズムとシェブロン法理との間の緊張のいくつかを議論する。それらは、テクスチャリズムが今になって、気づくようになったように思われる。

本質的に、シェブロン法理は概念上、非テクスチャリズムの制定法解釈と密接に関連している。これは、法律の正確な文言よりも法の目的に注目するものである。現在、テクスチャリズムの立場に立つ（以降、テクスチャリスト）合衆国最高裁の裁判官の掲げる批判によって、合衆国最高裁がシェブロン法理の縮減させるのかどうか、再びシェブロン法理を心底から奉じるのかどうかは、時間が教えてくれるだろう。

Ⅱ．テクスチャリズムと制定法解釈をめぐる議論

テクスチャリズムを理解することが、分析を初める際に必要な出発点である。テクスチャリズムについて賛成、反対の研究が広範になされている。本章では、主要な議論のいくつかを概観するにとどめる。

一九七〇年代まで、法解釈についての司法府のスタンダードなアプローチは、法の文言、目的そして立法史（立法経緯）の考察を含むものだった[3]。このアプロー

3　For discussions of purposivism, see Robert A. Katzman, Judging Statutes 31−38 (2014); Kevin M. Stack, *Purposivism in the Executive Branch: How Agencies Interpret Statutes*, 109 Nw. L. Rev. 871 (2015); Daniel A. Farber, *Do Theories of Statutory Interpretation Matter?*, 94 Nw. U. L. Rev. 1409 (2001). Judge Katzman succinctly explained the basic premise of this approach: “It seems to me that the fundamental task of a judge is to determine what Congress was trying to do in passing a law.” Katzman, supra, at 31. For a critique of the assumption that Congress has any ascertainable intent, see John F. Manning, *Inside Congress's Mind*, 115 Colum. L. Rev. 1911 (2015).

チは、アメリカの裁判所のコモンローの伝統と結びつけることができる[4]。このアプローチの中心には、制定法の目的を実現することに注目し、「目的論主義（purposivism）」としばしば呼ばれている。

テクスチャリズムは、目的論主義への反発であった。テクスチャリストは、法の解釈は文言そのものだけに立脚すべきだと主張する。テクスチャリストは、困難な法律問題を単に辞書を用いて決定する努力だと誇張して説明されうる。しかしながら、テクスチャリストは、法が曖昧になりうることを理解している。曖昧性は、確立した解釈法理を用いることで解釈可能である。たとえば、曖昧な刑罰法規は、被告人に有利になるように解釈されるべきであるという法理などである。なによりもまず、裁判官は法律の目的を思索するべきではなく、立法上の議論や議会委員会の報告を審査すべきではない[5]。

テクスチャリストは、立法者の見解を反映するものとして立法資料の信頼性に疑いを投げかける。立法史（立法経緯）に関する資料は立法者の意図を示すというよりも、委員会の見解、個々の著名な立法者やスタッフの意見に過ぎないとオリジナリストは主張する[6]。

テクスチャリストは、立法史（立法経緯）を使用したり、立法目的を思索したりすることは立法プロセスの性質を誤解していると考える[7]。テクスチャリストによれば、立法は不可避的に妥協の産物である。アメリカのシステムではとりわけ克服されるべき多くの障害が可能性として存在しており、そのために立法府の少数者が立法を抹殺する複数の機会が存在している。これらの少数者からの支持を得るために、妥協が必要とされるであろう。これらの妥協は立法史（立法経緯）からは必ずしも明らかではなく、実は意図的に隠されてしまうこともあるかもしれない[8]。この妥協は、ひとつだけの目的を反映してはない。法律の文言が述べていることだけに基づいて執行されるべきだ、という不十分な同意である。

テクスチャリズムの支持者は、その方策が司法の裁量を抑制し、法の解釈を非政

4　See Jeffreey A. Pojanowski, *Reading Statutes in the Common Law Tradition*, 101 Va. L. Rev. 1357 (2015).
5　For a concise overview of the debate about textualism, see Katzman, supra note , at 39−54.
6　Antonin Scalia, A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law (1998).
7　For discussion of this argument, see Frank B. Cross, The Theory and Practicer of Statutory Interpretation 30−40 (2009)
8　John Manning, *Textualism and the Equity of the Statute*, 101 Colum. L. Rev. 1 (2001).

治化する助けになるとも主張する[9]。立法史（立法経緯）を利用しても、裁判官を必ずしも抑制しない。なぜなら、いかなる結論も正当化する根拠があまりにも多く提供されているために、裁判官は恣意的に選択する機会に恵まれているからである。同様に、テクスチャリストは、法の目的は異なる方法で記述されうるのだから、裁判官は自分の望むものを選びうると主張する。対照的に、法の文言は特定の客体である。いかなる可能性のある曖昧性も、制定法の確立した解釈方法によって解決されうる。たとえば、曖昧な刑罰法規は、被告人に有利に解釈するという法理である。したがって、テクスチャリストは、自分たちの手法が裁判官個人の価値とは独立して、客観的な方法で事件を裁判官に判断させてきたと主張した[10]。

テクスチャリズムは、学問上激しい論争の主題となってきた。明快な解決が与えられないまま現在まで三〇年が過ぎた。テクスチャリズムを批判する者は、立法史（立法経緯）は、テクスチャリストが認めるよりも信頼性が高いという。なぜなら立法の内容を誤って表明した委員会や立法者（議員）は信頼を失うだろうからである。くわえて多くの立法者（議員）は、法文言を読むよりは、委員会報告に頼っている。そのため委員会の報告書が連邦議会の意図をよりよく示している[11]。

テクスチャリストを批判する者は、テクスチャリストは立法プロセスを過度に単純化しているとも示唆する。競合する利益集団の間の妥協が制定法の規定であるかもしれないが、他にも一貫した立法目的を反映しているかもしれない。殺人に関する法律は、殺人を禁止したい立法者と殺人を許容する立法者の妥協の産物ではない。特定の法案の基本的な障害を理解しつつ、立法資料を慎重に注目することは、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だろう[12]。

テクスチャリストを批判する者は、合衆国連邦憲法起草期ですら裁判所はテクスチャリズムではなく柔軟な解釈手法を採用してきたと主張する。これは重要な点である。なぜなら、法解釈でテクスチャリストは、憲法解釈においてオリジナリズムをほぼ常に擁護するからである。テクスチャリストを批判する者は18世紀の裁判所

9　This “rule of law” argument is discuss in Cross, supra note , at 40−56.

10　Antonin Scalia and Bryan Garner, Reading Law: The Interpretation of Legal Texts (2012); Antonin Scalia, A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law (1998).

11　Philip Frickey, William Eskridge, and Elizabeth Garrett, Legislation and Statutory Interpretation (2nd Edition 2006).

12　Daniel Rodriguez and Barry 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).

の制定法解釈が法文言をそれほど重要視しなかった例や事件を挙げる[13]。しかしながら、テクスチャリストは、裁判所が合衆国連邦憲法によって創設された権力分立制度を高く評価しはじめて、このアプローチを放棄したと応答する[14]。

テクスチャリストを批判する者によれば、彼らのアプローチの司法裁量を制限する能力をテクスチャリストは過大評価していると主張する。法解釈において、テクスチャリストは、制定法のどの部分がもっともかを決定しなければならない、制定法全体、当該争点に限定された規定、あるいは、二つの間にある何かである。テクスチャリストの裁判官は文言を解釈する上で、法源を自由に選べるのであり、また、複数の辞書が用語について異なる定義を与えているかもしれない。曖昧性を解釈するうえで、テクスチャリストは、特定の事件においてその含意がしばしば矛盾する膨大な解釈法理から選択することができる[15]。したがって、テクスチャリストは、司法裁量を制限することに成功していないだろうとテクスチャリストを批判する者は主張する。

テクスチャリズムと法解釈についてこれほど議論があるにもかかわらず、我々は様々な解釈理論が実務に与える影響をそれほど知らない。他の多くの点では共通しているが解釈理論では鋭く異なる二人の裁判官に無作為に選びだした事案を提示することができれば、このことの良い実験となるだろう。この種の実験は明らかに実現不可能だが、よく似た研究をポズナーとイースターブルック裁判官という同じ裁判所の二人の有名な裁判官についての研究が提供している。研究当時、第七巡回控訴裁判所の裁判官三人の法廷で、この二人の裁判官は報告されたおよそ八〇〇以上の判決を共に審理した[16]。ポズナー裁判官は判決においてプラグマティックな解釈手法を擁護した。イースターブルックは、テクスチャリズムを強く擁護した。二人の裁判官は、そのほかの点ではとてもよく似ている。両者とも保守派であり、シカゴロースクールの教授であり、彼らの論文の引用数は高い[17]。彼らの異なる理論に関わらず、両者は、およそ八〇〇以上の判決の中で一パーセントしか異なる意見を投じなかったことが明らかとなった。ポズナーもイースターブルックも他の裁判官

13　William Eskridge, *All About Words: Early Understandings of the "Judicial Power in Statutory Interpretation, 1776-1806*, 101 Colum. L. Rev. 190 (2001).

14　John Manning, *Textualism and the Equity of the Statute*, 101 Colum. L. Rev. 1 (2001).

15　Frickey, Eskridge and Garrett, supra note.

16　Daniel Farber, *Do Theories of Statutory Interpretation Matter?*, 94 Nw. U. L. Rev. 1409 (2001).

17　Judge Posner has become somewhat less conservative since the time of the study, so the two judges may be less similar in their views today.

と比べて解釈理論に格別、真剣な関心を持っていたため、結論に対する影響が明らかに小さいのはとりわけ驚くべきことである。

この研究が強く示しているのは、解釈手法と司法府の判決との間の関連性が弱いかもしれないということである。もしそれが真実であれば、テクスチャリズムは、他の解釈手法よりも裁判官を強く抑制するという考え方を崩すものである。ほかの研究が示しているのは、スカリアや他の裁判官が厳格なテクスチャリズムを主張しているにもかかわらず、合衆国裁判所の判決の中で、立法目的や立法史（立法経緯）についての議論が重要な役割をいまだに担っていることである[18]。したがって、テクスチャリズムは、合衆国裁判所で支配的になっていない。仮にテクスチャリズムが支配的だとしても、判決の結論に影響を与えている場合もあっただろうし、影響を与えなかった場合もあっただろう。それでもなお、多くの裁判官、とくに保守派の裁判官にとってテクスチャリズムは、司法哲学の重要な一部をなしている。

Ⅲ．シェブロン法理

合衆国最高裁のテクスチャリストと非テクスチャリストの両者は、行政機関に関連する事件の制定法解釈に特別な手法を採用してきた。シェブロン判決[19]において合衆国最高裁は、制定法の行政機関の解釈が裁判所の尊重に値すると判断した。その理由は「規制枠組みが専門的で技術的であり、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、その判断が、競合する政策の調和を含む」ためである[20]。合衆国最高裁は、「連邦議会は、両方の利益を調整する意図があったが、これらの事件の提示する特殊性のレベルでは、自らはそうしなかった」と強調した[21]。

18　Anita Krishnakumar, *Statutory Interpretation in the Roberts Court's First Era: An Empirical and Doctrinal Analysis* 62 Hastings L.J. 221 (2001); Jane 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 Zeppos, *The Use of Authority in Statutory Interpretation: An Empirical Analysis*, 70 Tex. L. Rev. 1073 (1992).

19　467 U.S. 837 (1984). *Chevron* arose in a complicated regulatory setting that is described in detail in Jody Freeman, *The Story of Chevron: Environmental Law and Administrative Discretion*, in Richard Lazarus and Oliver Houck, Environmental Law Stories (2005). Regarding the complexities of implementing *Chevron*, see Kenneth A. Bamberger, *Normative Canons in the Review of Administrative Policymaking*, 118 Yale L.J. 64 (2008).

20　467 U.S. at 865.

21　*Id.*

シェブロン法理は、制定法があいまいな場合、行政機関を尊重する二つの異なる理由に言及している。一つは、連邦議会が、裁判所よりも行政機関がその問題を決めることを選んだからである。換言すれば、第一の理由は、議会が権限を行政機関に委任したからである。第二の理由は、裁判所よりも行政機関のほうが民主的な権限が与えられているからである。なぜなら、行政機関は大統領に責任を負う一方で、連邦裁判所の裁判官は、終身で任命されるからである。委任理論は、ひとつの擬制であると考えられる[22]が、のちの事件でより影響力を有してきた[23]。シェブロン法理の適用はミード判決で制限される[24]。ミード判決は委任理論を選択した。委任理論は、のちにさらに影響力を有するようになった。ミード判決は、シェブロン法理が適用される場合は次の場合だと述べた。「連邦議会が、法的効力を有する規則を制定すると権限を行政機関に一般的に委任し、その判断の尊重を求める行政機関の解釈が権限の行使として制定されている場合」である[25]。ミード判決で、合衆国最高裁は、行政機関のために連邦議会の設定した手続きが、規則制定権を行政機関に与える意図を示していない場合、行政機関がシェブロン法理にもとづいて、尊重される程度は低いと述べた[26]。行政機関の見解は、その専門性ゆえ敬意をもって考慮されたが、究極的には合衆国最高裁は、制定法解釈の判断を独立して行った。

ミード判決以降、シェブロンテストは三つの段階を踏む。

ステップ０　行政機関が法的拘束力のある規則を制定する権限を有しているか。もしその回答が No の場合、シェブロン法理は適用されない。しかし、行政機関はいまだその専門性ゆえに若干少なめながら尊重される[27]。もし回答が Yes の場合、ステップ１に分析は進む。

ステップ１　制定法はあいまいかどうか。もし曖昧でない場合、合衆国最高裁は、

22　See Kevin M. Stack, Chevron *is Dead, Love Live* Chevron, 115 Colum. L. Rev.1867, 1876 (2015).

23　There is evidence that Congress views administrative agencies, not courts, as the main interpreters of statutes and as its primary audience. See Abbe R. Gluck and Lisa Schultz Bressman, *Statutory Interpretation from the Inside: An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons*, 65 Stan. L. Rev. 901 (2013).

24　533 U.S. 218 (2001).

25　*Id*. at 226–27.

26　*Id*. at 231–32.

27　The Court ruled in United States v, Mead, 533 U.S. 218 (2001), that *Chevron* applies only when the agency acts pursuant to authority to make rules with the force of law. Otherwise, the agency receives the lower level of deference described in Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134, 140 (1940), based primarily on the agency's expertise and experience.

自らの制定法解釈を用いる。さもなければ、分析はステップ２に移る。

ステップ２　行政機関の解釈が合理的かどうか（たとえ裁判所自身は異なる解釈を採用したかもしれない場合であっても）[28]

シェブロンテストのステップ１では、審理にあたる裁判所に対して制定法の意味を決定するという伝統的な権限を保持することを認めている[29]。もし合衆国最高裁がステップ２に進めば、しかしながら、「許容性」の審査は、「恣意的で不合理であるかどうか」の審査と類似している。すなわち、もし行政機関の解釈が合理的な場合、少なくとも過去においては、その解釈は一般的に支持されてきた[30]。後に検討するが、この点は変化しつつあるかもしれない。

シェブロン判決の典型的な適用例はエミィホーマー判決[31]である。事件は、複数の州にまたがる大気汚染の問題を扱う大気清浄法の「良き隣人」規定と関連している。もし風下の州が、連邦の大気質基準を満たさない場合、「良き隣人」規定は、風上の州に排出量を削減する義務を負わせる。EPA が直面した問題は、複数の州が風下の州に大気質基準に違反した重大な違反をもたらしていた場合、どのように複数の州で排出量の削減を割り当てるかである。この状況で、EPA は、複数の風上の州の間の排出量を減少させる費用を均等化しようとした[32]。制定法上の文言は、風下の州で大気環境基準を充たすために必要なだけの量の排出削減を風上の諸州に求めていた。コロンビア特別地区連邦控訴裁判所は、EPA は、それぞれ風上の州の排出量だけを考慮でき、汚染の削減費用は考慮できない、と判断した[33]。

合衆国最高裁のギンズバーグ執筆の法廷意見は、EPA の解釈アプローチを支持した。「従うべき制定法に一定の指針が存在しないのであるから、EPA の判断は、『合

28　*See* Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 Va. L. Rev. 187 (2006) (arguing that *Chevron* should be applied more broadly than it was even before *Mead*, to allow decisions to be made by institutions more expert and more politically accountable than the courts). Note that *Chevron* deference applies even when the question is the agency's jurisdiction rather than the substance of its decision. See City of Arlington, Tex. v. FCC, 133 S.Ct. 1863 (2013).

29　*See, e.g.*, *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp*., 529 U.S. 120 (2000) (striking down at step one the FDA's assertion of regulatory authority over tobacco products as "drug delivery devices" within the meaning of the Food, Drug and Cosmetic Act).

30　*See INS v. Aguirre–Aguirre*, 526 U.S. 415 (1999) (overruling the court of appeals for not accepting, at step two, the United States Board of Immigration Appeals' definition of "serious nonpolitical crime").

31　134 S. Ct. 1584.

32　*Id.* at 17.

33　EME Homer City Generation L.P. v. EPA. 696 F.3d 7, 20−22 (D.C. Cir. 2012).

理的な』方法で、連邦議会の残した隙間を埋めていると我々は結論付ける。」[34]裁判所の見解では、EPA の選択は、「道理にかなって」おり、「良き隣人規定が EPA に扱うことを求めている問題について効果的かつ公平な解決を提供している。」[35]

制定法の中の矛盾する方針を解決する際の行政機関の役割は、よく確立されている。シェブロン判決それ自体とエミィホーマー判決は、矛盾する方針がひとつの制定法の中に認められた。しかし、合衆国最高裁は、異なる制定法の間の矛盾する方針についても行政機関の調整を尊重した。

ホームビルダー対ワイルドライフ判決[36]では、絶滅の危機に瀕した種の保存に関する法律と、絶滅危惧種への影響を考慮しない解釈する義務を課している初期の制定法との間に矛盾があった。

合衆国最高裁判所は、一定の解釈を義務付ける制定法の「立法背景に反する形で」絶滅の危機に瀕する種の保存に関する法律を読み、制定法の文言では解決できない根本的な曖昧さがこの法律自身に残されていると判断した[37]。このように解することで、合衆国最高裁判所は、「執行行政機関の専門的解釈に頼ることが適切」であるとし、この解釈は、「当該行政機関の裁量劇権限を導くように［絶滅の危機に瀕する種の保存に関する法律の当該規定を］適用することで制定法間を調和させるものであり、明白な制定法上の命令を無効にするように読んではいない」としている[38]。そういうわけで、シェブロン法理を適用して、行政機関の解釈が尊重に値すると判断した[39]。

---

34 EME Homer, 134 S. Ct. at 1607.
35 *Id.*
36 551 U.S. 644 (2007).
37 *Id.* at 666.
38 *Id.* The Court explained:
> Surely, there must be some limits on the statute's application to nondiscretionary actions: the ESA surely does not require the Treasury Department to condition income tax refunds on a showing that the recipient will not use the money for activities harmful to endangered species! *Id.* Of course, EPA's decision to approve a state's permitting program was not "non-discretionary" in the same sense, and the Court's failure to consider this difference more fully can be reasonably criticized.

39 *Id.* at 666−668.

Ⅳ. テクスチャリズムとシェブロン法理との間の矛盾の徴候

テクスチャリズムとシェブロン法理は、曖昧な制定法の扱いについて異なる二つの方法を提供している。テクスチャリズムは、裁判官に確立した解釈法理の使用を勧め、そのため、政策や制定法の目的についての裁判所の見解に関わりなく、制定法は解釈されうる。シェブロン法理によれば、曖昧性は特定の場合行政機関を尊重することによって解決される。これらの手法は、両者ともに、裁判官個人の政策の見解や法の目的を使用する裁判官の裁量を限定しようとする程度で一致する。この理由で、テクスチャリストは、歴史的に、シェブロン法理の強い支持者であった[40]。

しかし、この立場に変化の兆しが見える。合衆国最高裁の強いテクスチャリズムがシェブロン判決について公然と疑いを投げかけた。そのなかには穏当なテクスチャリストもおり、テクスチャリストの手法を強調するが、それらを排他的なものとせず、行政機関の解釈に対する裁判所の尊重を弱める判決を支持してきた。

おそらくは、シェブロン判決とテクスチャリストとの間に緊張関係が発生しはじめている。行政機関は、制定法の目的と立法史（立法経緯）という非テクスチャリスト的考慮に重心を置く傾向がある[41]。おそらくそのためテクスチャリストは、非テクスチャリストの方策を尊重すべきだと考えるのは奇妙なことだった。いずれにせよ、シェブロン法理とテクスチャリズムの同盟関係は今崩壊し始めている。

A. シェブロン判決についてのテクスチャリストの不満

合衆国最高裁で最も強いテクスチャリストは、トーマス裁判官である。現在、シェブロン法理は違憲であると主張している。二〇一五年の事件[42]で、トーマスは、シェブロン法理が憲法の教えに違反していると主張している。彼の言葉は引用の価値がある。

ほかでも説明してきたことだが、「司法権は、オリジナルに理解すると、裁判所が法の解釈

40 For instance, earlier scholars said that “Justice Scalia has consistently argued for the broadest possible conception of the scope of the *Chevron* doctrine.” Thomas W. Merrill and Kristin E. Hickman, *Chevron*’s Domain, 89 Geo. L.J. 833, 859 (2001).

41 See Stack, supra note , at 894–899.

42 Michigan v. EPA, 135 S. Ct. at 2705, 2707 (2015).

と宣言において、独立した判決を下すことを要請している。」行政機関に管理されている曖昧な文言を含めて連邦法の解釈は、「独立した判決の行使を」求めている。シェブロン敬譲は、判決を下す権限を裁判官から排除しており、裁判官に、行政機関の解釈を支持して、「曖昧な制定法について、裁判官の信じる最善の読み方」を放棄するように強制している。「何が法であるかを述べる」という本質的な解釈権限を裁判所から奪い取っている。そのような移譲は、連邦憲法第三条の Vesting Clause に違反している。本条は、司法権が、連邦憲法３条に排他的に付与されると述べており、行政機関ではない[43]。

トーマスは次にように結論付けた。「我々は何故を問うために立ち止まることもしないで、憲法からさらに、さらに離れてしまっているように思われる。我々は、喜々として、ほかのいかなる機関の連邦法の『解釈』に法の効力を与える前に、憲法という文書をじっくりと考えるために立ち止まらなければならない。」[44]

スカリアは2015年の別の判決で、シェブロン法理に疑いを投げかける言葉を示した。行政手続法の「オリジナルの設計をないがしろにして」、彼が言うには、「我々は制定法や規則の行政機関による解釈の尊重を精巧に展開してきた。706条の『審査裁判所が、制定法の規定を解釈する』という指令を熟慮することなく、行政機関が制定法の曖昧性を解釈するという権限があるかもしれないと認めてきた。」[45]

「この明らかな点について抵抗する合衆国最高裁の理由は、そよ風で倒れてしまうかもしれない。」[46]スカリアは、シェブロン敬譲について過去ほどの熱意を示さなかった[47]。

B. 合衆国最高裁の行政機関の尊重が低下している兆し

合衆国最高裁の最近のいくつかの判決は、シェブロン法理のもとで予想されるよりも行政機関の解釈をそれほど尊重しなくなってきたことを示している。いくつか

43 135 S. Ct. at 2712. Justice Thomas seems to have overlooked the fact that Article II invests the President with the executive power, and that power may also include some responsibility for interpreting the laws that the President is charged with implementing.

44 Id. at 2714.

45 Perez v. Mortgage Bankers Ass'n, 135 S. Ct. 1199, 1212 (2015) (Scalia, J., dissenting).

46 *Id.*

47 Notably, an empirical study has shown that Scalia and Thomas were always much more likely to defer to conservative agency decisions than to liberal ones. See Cross, supra note, at 178. It may also be relevant that their growing skepticism about *Chevron* took place during a period of aggressive use of regulatory powers by President Obama.

の点で合衆国最高裁はそうしてきた。シェブロン法理の適用を一切否定したり、シェブロン法理のステップ１の利用を拡大したり、ステップ２の行政機関の解釈の尊重の程度を縮減したりしている。これらの判決は一般的に少なくともテクスチャリストや保守派から支持を得てきた。

ステップ０を拡大したもっとも重要な判決は、キング対バーウェル判決であり、シェブロン判決を一切適用しなかった[48]。本判決は非常に複雑であるので、詳細にはここで議論しないが、患者保護および医療費負担適正化法（いわゆるオバマケア）の解釈が決定的な争点となった。本法の１セクションの文言を文字通り読むと、すべてのアメリカ人が健康保険を利用可能になるという制定法の主要な目的が破壊されるだろう。ロバーツ首席裁判官の多数意見はシェブロン法理の適用を否定し、代わりに行政機関の解釈に触れずに制定法を解釈した。反対意見（すべてテクスチャリストを含む）はシェブロン判決を一切引用すらしなかった[49]。

それほど有名な事件ではない別の事件として、テクスチャリストらが強く支持するのが、シェブロンステップ１を拡大して、制定法上の矛盾に関するいくつかの事例を含めるものである。スキャラバ判決[50]では、移民法に関する２つの規定が矛盾しているように思われた。シェブロン判決とその後の事件では、制定法上の矛盾する政策は、行政機関の尊重にとってとりわけ適切な問題として考えられてきた。実際、３人の裁判官はそのように「かつて」考えてきた。彼らは、シェブロン敬譲を発動する２つの規定の間の矛盾を主張した。

> 制定法の２つの面は、お互い容易には首尾一貫しない。どちらかをもっとも自然に読めば、他方はそれの意味するところとは思われない。その内的な緊張は、別の可能な合理的解釈を導き、そのセクションの別の場所で何とかして一致するようになる。そして、そうした場合、シェブロン法理が命じるのは、裁判所は行政機関の選択を尊重することである。すなわち、ここでは、行政機関の当該部局の専門的判断で、その制定法の枠組みにどの解釈が最も適合するか、最も道理にかなうか、を判断することになる[51]。

48　133 S. Ct. 2480 (2015).
49　Id. at 2494.
50　134 S. Ct. 2191 (2014).
51　*Id.* at 2203.

しかしながら、個別意見で、ロバーツ、スカリア、アリトーは制定法の規定が直接矛盾している場合、シェブロン判決とホームビルダー判決は適用されないと述べた[52]。

法律が曖昧であるように思われる場合、合衆国最高裁の最近の判決であるミシガン判決[53]は、シェブロンステップ２の尊重の程度を減少させた。ミシガン判決は、発電所からの有害物質の排出についての大気清浄法の規定と関連している。有害物質の排出は、ほかの範疇の発生源からの場合、健康に対する影響の配慮だけを基礎にして決定される[54]。本件の規定は、EPA に対して、発電所の規制が「必要で適切か」どうかを判断するように求めている。「必要で適切」の文言は、多くの様々な意味を持っている。本法のほかの規定から EPA は、費用は「適切か」には関係しないと導いた[55]。

合衆国最高裁は、シェブロンステップ２の解釈を拒絶した。全体としてみれば法の解釈に一致するという行政機関の解釈を無視して、合衆国最高裁はその解釈は不合理であると判断した。なぜなら、賢明な政策とは思われないからである[56]。主導的なテクスチャリストであるスカリア執筆の意見で、合衆国最高裁は、「健康上あるいは環境上の便益として数ドルの見返りにとして数十億ドルの負担を負わせる解釈が「適切」はともあれ、合理的とすらいうことはできないだろう」とした[57]。スカリアは、続けて、「『適切で必要』な文言は、費用を含まないという明らかな背景

52 *Id.* at 2214. Chief Justice Roberts found *Home Builders* distinguishable:
National Assn. of Home Builders v. Defenders of Wildlife is not to the contrary. There the Court confronted two different statutes, enacted to address different problems, that presented "seemingly categorical—and, at first glance, irreconcilable—legislative commands." We deferred to an agency's reasonable interpretation, which "harmonize[d] the statutes," in large part because of our strong presumption that one statute does not impliedly repeal another. *Home Builders* did not address the consequences of a single statutory provision that appears to give divergent commands.
Id. n.1. Alito agreed with Roberts and Scalia. See *Id.* at 2216 (Alito, J., dissenting).

53 135 S. Ct. 2699 (2015).

54 *Mich. v. EPA*, 135 S. Ct. at 2705, 2707.

55 *Id.* at 2709–10.

56 Justice Scalia wrote the majority opinion. The four dissenters, led by Justice Kagan, contended that EPA had made adequate provision for cost considerations at later points of the regulatory process. *Mich. v. EPA*, 135 S. Ct. at 2717–19 (2015) (Kagan, J., dissenting). Justice Thomas wrote a separate concurrence to reiterate his argument for overruling Chevron, although he also agreed that the interpretation was unreasonable. *Id.* at 2712–14 (2015) (Thomas, J., concurring).

57 *Id.* at 2707.

が存在する。」[58]「しかし」と彼は続ける。「これはそれらの一つではない。」[59]「適切な」の文言はとても広範であり、EPA に対して、何が適切かを判断する大きな裁量権を与えているようにみえるだろうが、本法についての EPA の見解を尊重するという兆候は認められない。ミシガン判決は、シェブロンステップ２の尊重の程度を減少させる引き金となりえるかもしれない。

最近の３つの事件において、数名のあるいはすべての合衆国最高裁裁判官はシェブロン判決をステップ０で（キング判決）適用を否定している。ステップ１では、解釈の困難性はシェブロン敬譲法理を発動する類の曖昧性とはいえないとした（スキャラバ判決）。あるいは、ステップ２で行政機関に対する尊重の程度を驚くほど減少させた（ミシガン判決）。シェブロン法理の適用には様々な変形があり、これらの最近の事案にどれだけの重要性が与えられるかどうかは明らかではない。しかし、合衆国最高裁の信頼できるテクスチャリストのシェブロン法理に対する疑惑の増加をまとめてみれば、シェブロン法理が弱体化しているという意味を強めている。

Ⅴ．結論

テクスチャリズムとシェブロン法理との間には深い緊張関係が存在している。もし制定法の解釈が、客観的な方法で法的道具を適用するという問題に過ぎないのであれば、行政機関を尊重する唯一の理由は、特定の法律を執行する法律家の専門性の高さであろう。

シェブロン法理は、しかしながら、行政機関の法的専門性に依拠するよりもはるかに先に進んだように思われる。法的専門性を根拠に尊重することは実際には、シェブロン法理を適用しないというかたちで撤退している。シェブロン法理が適用されない場合、法的専門性とは異なる法理が適用される。

これまで議論してきたように、シェブロン判決は２つの根拠を理由に行政機関に対する尊重を正当化してきた。ひとつは、法律をどのように執行すべきかは、行政官によって下されなければならないという根拠である。なぜなら、行政官は連邦裁判所裁判官よりも民主的に責任を負うからである。純粋な法的専門性よりも政策的

58　*Id.* at 2707.
59　*Id.*

判断を制定法解釈が求めていると推定すれば、この正当化根拠は一層意味がある。結局のところ、民主的に責任を誰かが負っているという事実は必ずしもその者が高い法的専門性を有していることを意味しない。しかし、政策的判断について判断する権限は与えられているかもしれない。

他の正当化根拠は、連邦議会は、行政機関に解釈権限を委譲する意図があったというものである。しかし、その問題とは、なぜ連邦議会がそのように望んだのかである。複雑な企業の法人税などおそらく一定の状況において、行政機関の専門性が解答になるかもしれない。あるいはおそらくは、制定法を迅速に執行するために、行政機関の解釈が実行されるだろうという確信を規制当事者に与えるために連邦議会が欲したのかもしれない。

これらの理由付けは、シェブロン判決以前から存在していて、現在でも、シェブロン法理が適用されない場合に主張される、あまり本質的ではないタイプの尊重には適合しているように思われる。しかし、これらの理由付けは、シェブロン法理の提供する追加的な尊重を説明していない。

委任のもっとも説得力のある主張は、法的解釈は政策的判断と密接に関連しており、主として裁判所よりも行政機関が主として責任を負うからというものである。実際、もっとも最近のシェブロン法理の新しい側面は、法解釈の政策の役割を認めている。その主張は、民主主義的な正当化を反映しており、解釈が客観的な法的技術を基礎にするテクスチャリストの主張と矛盾するかもしれない。

もしテクスチャリストとは別の立場をとるのであれば、法の解釈は、法の目的を実施することについてであり（あるいは、どのように異なる目的の間の矛盾を調整するか)、裁判所よりも行政機関のほうがそれを優れてなしうるという優れた立場にあると考えるのが道理にかなっている。異なる解釈の実際的な結果を評価して、どの解釈が制定法の目的を実現するかを決定するのは行政機関が優れて行いえるからである。したがって、シェブロン法理の現在の輪郭は、制定法の解釈における目的論主義的解釈に沿うものであり、テクスチャリストの見解では意味が失われている。

シェブロン法理を政策と関連づける説明もまた、法の効力と関連するルールを設定する権限を行政機関が行使する事件での、シェブロン法理の裁判所の制限にもっとも密接に適合する。連邦議会が行政機関に政策の決定に関するもっとも重大な権限を与えた場合にこれらの状況があてはまる。もし政策判断がシェブロン法理の鍵

であるならば、この状況にシェブロン法理が適用されるということは道理にかなっている。他方で、この区別は、行政機関の専門性とは明確に結びつかない。

もし、シェブロン法理がテクスチャリストの基本的法哲学と矛盾するならば、シェブロン法理をそれほど強く合衆国最高裁のテクスチャリストが支持してきたと考えるのは奇妙なことである。若干皮肉めいた説明は、共和党が1985年から2008年までのかなりの期間に行政府を統制してきたからかもしれない。もっともテクスチャリズムを好む合衆国最高裁の裁判官が共和党によって任命された。さらにそれほど皮肉ではないけれども、連邦議会の意思決定の停滞によって、裁判所はますます行政権の監視という重要な立場に立っている。あまりに強い権限を行政権に行使させないように、行政行為について力強い司法審査の行使が必要であると感じる裁判官もいるかもしれない。

どのような理由にせよ、合衆国最高裁のテクスチャリストの間でシェブロン法理について不満が増していることは明らかである。少なくとも過去数年、合衆国最高裁はシェブロン法理の適用を制限する傾向もあり、テクスチャリストの裁判官は一般的にこれを支持してきた。

いまだ明らかではないのは、この傾向が続くのかどうかである。シェブロン法理の長期的な持続力は少なくとも次の大統領によって誰が最高裁判官に任命されるかに左右されるのかもしれない。

（人文社会系准教授）