

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？ —

(Judicial Deference to Treasury Regulations)

泉 絢 也

はじめに

- I 規則の分類と制定手続
- II Chevron 判決前の状況
- III Chevron 判決の登場 (1984年)
- IV Chevron 判決と National Muffler 判決、Mead 判決
- V Mayo 判決前における財務省規則に対する司法敬讓問題の整理
結びに代えて

はじめに

米国において行政機関が制定する規則の問題を考察する際に極めて重要な視点の一つに、行政規則に対していかなる敬讓 (deference) — 行政解釈が裁判所の解釈に優位することを示す概念⁽¹⁾ — が与えられるかというものがある。この点に関して、米国行政法上、後述する Chevron 判決が極めて重要な判例であることは、我が国においても既に多くの文献で紹介されている⁽²⁾。Chevron 判決は、行政機関の制定法解釈に対する司法審査の方法について有名な二段階審査を説示し、行政解釈に対する高い司法敬讓 (Chevron 敬讓) を認めたものである。

租税法との関連でいえば、この Chevron 判決以来、とりわけ米国財務省 (the U.S. Department of the Treasury) 又は IRS (the Internal Revenue Service : 内国歳入庁) が発行する財務省規則 (Treasury regulations) 等に

対して、どの程度の司法敬讓が与えられるべきか（Chevron 敬讓が与えられるのか）という問題が議論されてきた。この問題は、2011年の Mayo 判決⁽³⁾によって、一定程度、解明されたという見方が成り立ち得ると考える⁽⁴⁾。そこで、本稿では、財務省規則に対する司法敬讓の問題について、Mayo 判決前の議論の状況等を整理することで、かような見方の是非を巡る議論につなげてみたい。

I 規則の分類と制定手続

1 立法的規則と非立法的規則

行政機関が制定する規則の一般的な分類について確認しておきたい。規則のうち最も重要でなじみ深いものは立法的規則（legislative rules）（又は実体的規則（substantive rules）とも呼ばれる。）である。立法的規則とは、行政機関が議会から委任された準立法的な権限に基づいて発行する規則であり、法的効力及び法的効果を有している。このような委任立法について、かつては、裁判所が行政機関による委任立法を禁止する考え方を厳格に貫いていたが、ニュー・ディール期に行政機構の肥大化が顕著になった1935年以降は、このような考え方を厳格には適用しなくなり、議会は現実の必要性から行政機関に広範な委任を行い、裁判所もこれを許容するようになったという経緯がある⁽⁵⁾。ただし、立法的規則といっても、裁判所による司法審査を免れるものではない。

ここで、法的効力を有するというこの意味は、原則として、米国市民と政府を拘束するということである。この拘束的効果（binding effect）こそが立法的規則の最たる特徴である。かかる立法的規則の性質及び目的は市民の法的権利を決定的に変更することにある。これに対し、非立法的規則（non-legislative rules）とは、立法的規則のような拘束的効果がない規則をいい、制定法を単に解釈するにすぎない解釈的規則（interpretative rules）⁽⁶⁾などがこれに含まれる⁽⁷⁾。

規則に対して与えられる司法敬讓という問題との関係において、立法的規

則と非立法的規則を区別する意義に言及しておこう。立法的規則は、行政機関が議会から委任された実体的な法を制定する権限を行使して制定するものであるから、法的効力を有するため、相当程度の司法敬讓が与えられるものであると解されている⁽⁸⁾。後述するように、一つの理解の仕方として、連邦最高裁は、立法的規則に対しては Chevron 原則、解釈的規則に対してはこれよりも敬讓の度合いが低い Skidmore 原則が、司法審査の基準として妥当であるという立場に立っていると解することができる⁽⁹⁾。

2 米国財務省等が発行する規則の種類

米国財務省等が米国連邦税に関して発行する regulations と呼ばれる規則の種類は、一般に、次の3つに区分される⁽¹⁰⁾。

① 一般的授権規則 (general authority regulations)

内国歳入法典 (Internal Revenue Code: I.R.C.) によれば、財務長官は、原則として、内国歳入に関連する法律の改正により必要とされる全ての規則を含む、同法典の施行に必要な全ての規則を定めるものとされている (I.R.C. § 7805 (a))。かように議会からの一般的な授権に基づいて発行される規則を一般的授権規則という。

② 個別的授権規則 (specific authority regulations)

個別的授権規則は、議会から財務長官に対する個別的な授権に基づいて発行される規則である。かような委任規定は、内国歳入法典の個々の規定に盛り込まれている。例えば、I.R.C. § 1502 は、関連企業グループの連結納税に関して、財務長官は、納税義務を明確に反映する方法で申告等がなされるために必要であると認める規則及び租税回避を防止するために必要であると認める規則を定めるものとしている。

③ 手続的規則 (procedural regulations)

手続的規則とは、組織的な内部管理や運営手続上のルールを定める規則である。

上記のうち、①及び②は米国財務省、③は IRS が規則発行主体であるが、

Treas. Reg. § 301.7805-1 (a) は、IRS 長官は財務長官の承認を得て、内国歳入法典の施行に必要な全ての規則を定めることを規定している。また、財務省規則のドラフトは、IRS の首席法律顧問官室 (Office of Chief Counsel) がそのほとんどを起草しているようである⁽¹¹⁾。

3 APA の規則制定手続

APA (Administrative Procedure Act: 連邦行政手続法) は、行政機関が、行政解釈の一形態である「規則 (rules)」を制定する場合には、原則として、連邦公示録に掲載することによって規則案を一般に告知しなければならない旨を定めている (APA § 553 (b))。APA における「規則」とは、法又は政策を実行、解釈又は規定し、あるいは組織、手続又は実施上の要件を定めることを目的とした行政機関の言明の全部又は一部であって、一般的又は特定の事項に適用され、かつ、将来的な効力を有するものをいう (APA § 551 (4)⁽¹²⁾)。また、かかる規則の制定、改正又は廃止に関する行政機関の手続を「規則制定 (rule making)」という (APA § 551 (5))。

上記告知には、規則を提案する法律上の権限、主題や関係する争点に関する説明等を含めなければならない (APA § 553 (b))。告知後において、行政機関は、利害関係者に対し、口頭による説明の機会を付して又は付さずに、書面によるデータ、見解又は主張の提出を通じて、規則制定に参加する機会を与えなければならない (ただし、後述する正式規則制定手続が適用される場合を除く)。また、行政機関は、提出された関連事項を検討した後に、採用される規則に、当該規則の根拠と目的についての簡潔な説明を組み込まなければならない (APA § 553 (c))。さらに、行政機関は、利害関係者に対し、規則の発行、修正、取消を申し立てる権利を与えなければならない (APA § 553 (e))。なお、規則は、原則として、少なくとも発効日前30日以内に公布されなければならない (APA § 553 (d))。かかる手続は、聴聞を要しないという意味で略式の規則制定 (informal rulemaking) 手続又は告知コメント (notice-and-comment) による規則制定手続 (以下「告知

コメント手続』という。)と⁽¹³⁾呼ばれている。

他方、制定法が聴聞の機会を経た後に記録に基づいて規則を制定することを定めている場合には、聴聞や決定の手続等に関する APA § 556 及び § 557 の規定が適用され、かかる定めに基づいて規則が制定される (APA § 553 (c))。これは、正式規則制定 (formal rulemaking) 手続と呼ばれ、裁判所の事実審理手続に類似し、多くの時間と費用を要するものである⁽¹⁴⁾。この正式規則制定手続は、制定法に規定された場合においてのみ実施されるもの⁽¹⁵⁾にすぎないことから、APA における規則制定手続の原則は、インフォーマルな規則制定手続である告知コメント手続であるという見解が示されている。

この点、米国財務省ないし IRS は、一般的授権規則について、APA の目的上、解釈的規則に該当するため APA の告知コメント手続は求められない (APA § 553 (b) (A)) 旨説明するとともに、法的効力は有する (納税者を拘束する) ものである—しかも、司法敬讓との関係では Chevron 判決が示した敬讓原則が適用される—と説明してきたことを指摘しておく⁽¹⁶⁾。

II Chevron 判決前の状況

財務省規則に対して、どの程度の司法敬讓が与えられるべきであるかという点を検討するに当たって、Chevron 判決前の 2 つの判決—Skidmore 判決と National Muffler 判決—を確認しておく必要がある。前者は解釈的規則に対する敬讓、後者は一般的授権規則に対する敬讓の問題がクローズアップされたものである。

1 Skidmore 判決⁽¹⁷⁾ (1944年)

Swift & Company の従業員が、火災やスプリンクラーの作動による警報に対応するための待機室 (寝室、ピリヤード台、ドミノ台、ラジオを完備) における待機時間 (警報作動時に対応するため待機室に待機しなければならないが、睡眠や娯楽は可能) につき、公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act) に基づき、Swift & Company に対して残業代、損害賠償等

の支払いを求める訴訟を提起した。これに対して、連邦最高裁は、行政機関の解釈が敬讓に値する場合があること及びその要因を判示した上で、かかる判示に基づく更なる審理を求めて地方裁判所に差し戻した。

すなわち Skidmore 判決は、「行政官の政策は公務の遂行においてなされ、特定の事例において裁判官を凌ぐ専門的経験及び広範な調査と情報に基づくものである」こと及び「行政官の政策及び基準が対審形式の審理を通じて到達されたものでないという事実は、かかる政策及び基準が敬讓 (respect) に値しないことを意味するものではない。当裁判所は、長い間、相当程度の、そしていくつかの事件においては決定的な重要性を、財務省決定及び財務省その他対審に基づかない行政機関の解釈的規則に対して与えてきた」ことを摘示した上で、「この法律の下における行政官の規則、解釈及び見解は、その有する権限を理由に裁判所を統制するものではないが、裁判所及び訴訟当事者が指針として適切に依拠し得る一団の経験や知識に基づく判断を構成するものと解する。特定の事例においてかかる判断が重要であるか否かは、その検討においてははっきりと表されている徹底性、その理由付けの妥当性、その前後の言明との一貫性、そし支配的な力を有するまでのものでないならば、かかる判断に説得力を与えるあらゆる要因に依拠するであろう。」と判示した。⁽¹⁸⁾

要するに Skidmore 判決は、行政解釈（本件ではその一形態である解釈告示や裁判所に提出された意見書が問題となった。）に対して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なければならいと断言するものである。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ものである（故に、裁判所は、場合によっては行政機関の解釈に判断代置をなし得る）から、Skidmore 判決が示した上記のような敬讓原則（Skidmore 原則）は行政解釈に対して Chevron 原則よりも低い敬讓を与えるものであると解されている。⁽¹⁹⁾ かような Skidmore 原則は、行政解釈に対して裁判所が全面的な審査を実施することを前提とするものであり、あくまで裁判所の自制に由来する敬讓原則であるという指摘もなされている。⁽²⁰⁾

2 National Muffler⁽²¹⁾ 判決（1979年）

租税規則に対する司法敬讓問題の文脈で注目されるのは National Muffler 判決である。同判決は、I.R.C. § 7805 (a) による財務省規則（一般的授權規則）に対して、Skidmore 判決よりも比較的高い敬讓を与えることを認めることにより、規則において示された行政解釈を支持した。特筆すべきは、National Muffler 判決が、特定の規則が適当な方法で議会の命令を遂行しているかどうかを決定する際に依拠する複数の考慮要素を説示したことである。

本件は、連邦所得税の非課税団体を列挙している I.R.C. § 501 (c) (6) の「business league」という用語の意義が争点となったものであるが、この点につき、連邦最高裁は、制定法外においても明確な定義や共通の用語法は存在しないことを指摘した上で、かかる場合において規則が議会の命令を合理的な形で実行するものであるならば、かかる規則は「相当程度の敬讓 (Serious deference)」に値すると判示した。かかる判示は、I.R.C. § 7805 (a) の存在、つまり議会が内国歳入法典の施行に必要な全ての規則を定める任務を裁判所ではなく財務長官に与えたことに根拠を置くものであると思われる。

そして、National Muffler 判決は、いかなる場合に行政規則に対して敬讓が与えられるのかという点について、「特定の規則が適切に議会の命令を遂行しているかどうか決定する際に、我々は、規則が法規の明白な言語、その起源及びその目的と調和するかどうかに着目する。議会の意図に気づいていたことが想定されることにより、規則が実質的に制定法の同時発生的な解釈であるとされるならば、その規則は、特定の効力を有し得る」とし、また、規則が発展した態様も考慮する場合があると判示した。そして、同判決は、他の関連する考慮要素として、「規則が効力を有していた期間の長さ、規則に対して寄せられる信頼、長官の解釈の一貫性、後に制定法を改正するまでの間に議会が費やした規則に対する精査の程度」があることを摘示した。

要するに、National Muffler 判決は、規則の有効性を判定する際に、①規則は制定法と同時期に制定されたものであるか、②規則はどのように発展し

てきたか、③規則はどのくらいの期間、効力を有していたか、④規則にどの程度の信頼が寄せられているか、⑤行政機関の解釈に一貫性はあるか、⑥後に制定法を改正するまでの間に議会は規則に対してどの程度の精査を行ったか、という6つの要素を考慮すべきであることを明らかにした⁽²²⁾のである。

National Muffler 判決が示した上記のような敬讓原則 (National Muffler 原則) は、複数の考慮要素に基づいて合理性を判断するものであり、行政解釈が敬讓を得るためには説得力を要するとする Skidmore 原則よりも、高い程度の敬讓を行政解釈に対して与えるものであると考えられている。他方で、争点に対する議会意図が不明確なときは行政解釈が制定法の許容し得る解釈でありさえすればこれに敬讓を認めることとする Chevron 原則よりも敬讓の程度は低い⁽²³⁾ものであると評価されている。

Ⅲ Chevron 判決の登場 (1984年)

1 Chevron 判決における二段階審査

前述のとおり、Chevron 判決とは、行政機関の制定法解釈に対する司法審査方法について二段階審査を説示し、行政解釈に対する高い司法敬讓を認めた判決である。1977年の改正大気清浄法は、環境保護庁 (the Environmental Protection Agency) によって策定された全国レベルの大気基準を達成しなかった州に対し、大気汚染の「固定発生源 (stationary sources)」を新設・改良する際に厳しい要件の充足を求める許可制の導入を求めるものであった。環境保護庁は、州に対して、かかる「固定発生源」という用語について、プラント全体を表す定義を採用することを認める規則 (立法的規則に該当すると解されている規則) を制定した。「固定発生源」という用語について、プラント全体を表すものと定義することになれば、いくつかの汚染物質排出装置を設置している既存の施設は、プラントからの総排出量を増加させない限りにおいて、たとえ上記許可のための条件を充足しないとしても、装置の設置・改良をすることができることになる。

これに対して、環境保護団体が、環境保護庁が制定した上記規則の有効性

を争った。ここでは、同じ産業グループ内にある全ての汚染物質排出装置を、あたかも一つのバブルの中にあるように取り扱うことを州に認める環境保護庁の上記規則が、制定法上の「固定発生源」という用語の合理的な解釈に基づくものであるといえるか否かが争点となった。これに対して、連邦最高裁は次のように判示した。

「裁判所が所管行政機関による制定法の解釈を審査する場合には、二つの問題に直面する。第一は、常に問題となるものであるが、議会が、争点となっているまさにその問題に直接言及しているかどうかという問題である。もし連邦議会の意図が明白であれば、問題はそこで終結する。なぜなら、裁判所は、行政機関と同様に、明白に表現された議会の意図に効果を与えなければならないからである。しかしながら、裁判所は、議会が争点となっているまさにその問題を直接取り扱っていないと判断した場合に、単純に自らの解釈を優先するものではない。かような優先は行政解釈の存しない場合には必要なことであるかもしれないが、制定法が特定の争点に関し沈黙又は曖昧であるならば、裁判所にとつての問題は、行政解釈が制定法の許容し得る解釈に基づいているかどうかである。」⁽²⁴⁾

これによれば、行政解釈の有効性が裁判上の争点とされた場合に、まず、裁判所は、①議会が、争点となっているまさにその問題を直接的に取り扱っており、かかる問題に対する議会意図が明白であるならば、その議会意図に沿った効果を認める（第一段階審査）、②①において議会意図が不明確であれば、行政解釈が制定法の許容し得る解釈である限り、その行政解釈に敬讓を与える（裁判所は行政解釈に対して判断代置できない）（第二段階審査）ことになる。

さらに、判決は、次のとおり判示した。

「もし議会が、明示的に、行政機関が埋めるべき隙間を制定法に残している場合には、規則によりその制定法の特定の規定を明らかにする権限の行政機関への明示的な委任が存在する。そのような立法的規則は、それが専断的、恣意的又は明らかに制定法に反するものでない限り、支配的な重要性を与えられる。特定の

問題についての行政機関に対する立法権限の委任は明示的ではなく默示的な場合もある。かかる場合には、裁判所は、制定法の規定に関する裁判所自身の解釈をもって、行政官の合理的解釈に代置することができない。⁽²⁵⁾」

かかる判示によれば、議会が、制定法に対して、明示的に、行政機関が埋めるべき制定法の曖昧さなどの隙間を残しているのであれば、規則によって、その曖昧な点を明らかにする権限の行政機関への明示的な委任が存在するものとされる。この場合の規則は、立法的規則であり、それが専断的、恣意的又は明らかに制定法に反するものでない限り、裁判所によって敬讓が与えられることになり、裁判所による判断代置は容易にはなされないこととなる。

また、Chevron 判決は、かかる権限の委任は默示的な場合もあり得ることを明言している。すなわち、Chevron 判決は、争点について議会意図が曖昧である場合には、裁判所による全面的な審査に服するとするのではなく、直ちに敬讓審査に進むものとしており、ここに行政機関に有利な推定が働いている—第一段階審査は、裁判所が行政解釈に敬讓を払う要件を「争点について議会意図が曖昧であること」として、敬讓の発動を著しく容易にしている—といえる。⁽²⁶⁾

すると、Chevron 判決が示した上記のような敬讓原則（Chevron 原則）は、行政解釈が制定法の許容し得る解釈（合理的な解釈）である限り、行政解釈に対する司法敬讓を与える、すなわち裁判所は、行政機関の解釈を受け入れなければならず、自身の解釈をもって行政解釈に判断代置をすることができないこととするという点で、Skidmore 原則や National Muffler 原則に比べて、行政解釈が裁判所の解釈に優位するためのハードルを低く設定するものであると評価し得る。Chevron 判決以前の最高裁は、各事例の事情に応じて行政解釈に対する敬讓の要否や程度を決定し、法律が曖昧な場合でも裁判所の全面審査を原則とし、例外的にその必要性が特に大きい場合に限り敬讓的な審査を行っていたが、同判決はかかる従来のアプローチを転換し、

行政解釈を強度に尊重する敬讓原則を提示したものと⁽²⁷⁾いえる。

かように、行政解釈に対して比較的強度の敬讓を与える Chevron 原則は、行政機関の有する専門性及び政治的答責性（さらに、事実・価値の変化に対する適応力）を根拠に行政解釈のメリットを重視する論者には概ね好意的に迎えられたが、他方で、行政機関を信頼しすぎなのではないか、行政解釈に対する敬讓は司法権の放棄なのではないかといった批判を招くこととなった。このことを受けて、連邦最高裁は、Chevron 原則を維持しつつも、次第にその適用を制限する立場（Chevron 原則の適用資格を問う、いわゆるゼロ段階審査（Step Zero）⁽²⁸⁾）を構築する立場である。後述する Mead 判決⁽²⁹⁾参照）を採るようになったことが指摘されている。

2 Chevron 原則の根拠

「何が法であるかを述べることは、断じて、司法府の職分及び義務である」という Marbury 判決⁽³⁰⁾の判示や、「審査裁判所は、全ての関連する法律問題を判断し、憲法及び制定法の規定を解釈しなければならない」ことを定めている APA § 706の存在を考慮すると、行政解釈に敬讓を与える Chevron 原則は、十分な根拠が存在しなければ成り立ち得ないはずである。

この点、上述のとおり、Chevron 判決は、「もし議会が、明示的に、行政機関が埋めるべき隙間を制定法に残している場合には、規則によりその制定法の特定の規定を明らかにする権限の行政機関への明示的な委任が存在する。そのような立法的規則は、それが専断的、恣意的又は明らかに制定法に反するものでない限り、支配的な重要性を与えられる。特定の問題についての行政機関に対する立法権限の委任は明示的ではなく黙示的な場合もある。」と判示している。議会から行政機関に対する立法権限ないし解釈権限の委任（あるいは議会意図の存在といってもよからう。）が Chevron 原則の形式的根拠⁽³¹⁾であるといわれる所以である。

かかる委任は黙示的なものでも認められることになるところ、この場合の議会による黙示的委任は一種のフィクション⁽³²⁾であると考えられている。この

黙示的委任という構成を正当化する実質的な根拠は、Chevron 判決自身も言及しているところではあるが、主として、行政機関の専門性⁽³³⁾と政治的答責性⁽³⁴⁾であるといえよう。すなわち、裁判所は個別の事件ごとに行政法規に関与するにすぎないが、行政機関は所管法規の執行を通じて専門性を高めており、また、行政官は選挙で選ばれた大統領の統制に服するが、裁判官は選挙で選ばれていない点において、行政機関の方が優れているということである⁽³⁵⁾。

IV Chevron 判決と National Muffler 判決、Mead 判決

1 Chevron 原則と National Muffler 原則を巡る最高裁の態度

Chevron 判決は、大気清浄法における立法的規則に対してなされたものであって租税規則に対してなされたものではないから、租税規則に対しても Chevron 原則が適用されるのかという疑問が生じる。結論をいえば、租税規則である財務省規則に対して Chevron 原則が適用されるのか否かという点について、Chevron 判決後における連邦最高裁の態度は混乱を招くようなものであった⁽³⁷⁾。すなわち、財務省規則に対する司法審査の基準については、行政法一般において採用されている Chevron 原則を採用する判決と⁽³⁸⁾、一般的授権規則に対する司法審査基準として最高裁が打ち立てた National Muffler 原則を採用する判決が混在したのである⁽³⁹⁾。

Chevron 判決前においても、2つの最高裁判決が⁽⁴⁰⁾、一般的授権規則に対して、個別的授権規則よりも低い程度の敬讓を与えることを明言した上で、National Muffler 原則を適用していたことに加えて、租税規則以外の行政規則に対して Chevron 原則を適用することが定着するようになると、Chevron 原則よりも敬讓の程度の低い National Muffler 原則は租税法に特有の基準であると理解されるようになっていった。とりわけ、National Muffler 事件で問題となったのは一般的授権規則であるから、立法的規則に該当することが明らかな個別的授権規則に対しては Chevron 敬讓が与えられることが認められるとしても、一般的授権規則に対していかなる程度の司法敬讓が与えられるかという点についての最高裁の態度は確立していなかつ

たといえる⁽⁴¹⁾。

この点、Hickman は、先例となる裁判所は、一般的授權規則に対する司法審査基準として、Chevron 原則又は National Muffler 原則を適用するという点において、等しく分断されていることを指摘した上で、このようにそれぞれの原則を適用する判決が混在する原因として、それぞれの事件における当事者の主張及び裁判所に提出された意見書が、両原則は内容が異なるものであることを明確に指摘してこなかったことを挙げており、参考となる⁽⁴²⁾。

2 Mead 判決⁽⁴³⁾（2001年）

2001年になると、いかなる場合に Chevron 原則が適用されるかという点について、重要な判断を示した Mead 判決が登場する。自社が輸入する手帳が当初免税とされていたにもかかわらず、関税局による品目の分類に関する回答書面（ruling letter）の発行による解釈変更によって課税されるものとされたことを不服として Mead 社が訴訟を提起した事件において、連邦最高裁は、上記回答書面が司法敬讓を受ける資格を有しているかどうかという問題に向き合うことになったのである。

Mead 判決は、本件回答書面が告知コメント手続を経ていないことのほか、制定法の文面は議会が法的効力を有するような分類に関する回答書面を発行する権限を関税局に与えたことを示すものではないこと、一般に、関税局はかかる回答を発行する際に告知コメント手続を実施しておらず、関税局による取扱いは回答書面の拘束的性質が第三者には及ばないことを明らかにするものであることなどを理由に、かかる回答書面は、行政機関のマニュアルなどに含まれる解釈として取り扱われるものであるとし、本件回答書面に対する Chevron 原則の適用を否定した。そして判決は、Chevron 判決が Skidmore 原則を排除していないことを摘示した上で、本件回答書面に対して、Skidmore 判決の下で敬讓を求める余地があることを認めて、差戻しを決定した。

注目すべきは、Mead 判決が、いかなる場合に Chevron 原則が適用され

るかという点について、①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及び②行政機関が当該権限を行使して規則を制定したことの2点がいずれも肯定されるならば、当該行政規則に対して Chevron 原則が適用されると説示したことである。

これによれば、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委任していること（議会意図の存在）が Chevron 原則の適用資格を得るための第一のポイントとなる。どのような場合にかような権限の委任があると判断されるかという点について、Mead 判決は、「裁決又は告知コメント手続に従事する行政機関の権限、その他これらに相当する議会意図の指標など様々な方法で示され得る」とする。⁽⁴⁴⁾ その上で、Mead 判決は、「我々は、敬讓を要求される規則又は決定を生み出すための規則制定又は裁決のプロセスに従事するという議会の明示的な委任がある場合に、かかる委任が Chevron 判決に基づく審査に値する委任であることの良き指標であるということを経験してきた」ところ、「一般に、議会が、法的効力の表明の基礎となるべき公正さや熟慮を促進するような比較的フォーマルな行政手続を規定している場合には、法的効力を伴う行政活動を意図しているものと考えすることは、正当であり、「Chevron 敬讓を適用している大多数の判例は告知コメント手続による規則制定手続や正式裁決の成果を審査したものである。」⁽⁴⁵⁾ と判示した。

Mead 判決は、Chevron 原則の適用資格の有無を問うことにより、その適用範囲を限定するゼロ段階審査及びその審査方法を示したことに意義がある。また、Chevron 判決自体は、Chevron 原則が立法的規則以外にも適用があるか否か、⁽⁴⁶⁾ Chevron 原則が Skidmore 原則に取って代わったのか否か⁽⁴⁷⁾ という点について語ってはいなかったが、Mead 判決はこれらの点に関する最高裁の態度を一定の範囲で明らかにしたもの、すなわち、APA と Chevron 敬讓の文脈で用いられる、「立法的 (legislative)」、「法的効力 (force of law)」という言葉が同義であるかという問題をひとまず捨象するとすれば、いずれの問いに対しても否定的態度を示したものであるといえよう。⁽⁴⁸⁾

他方、Mead 判決によれば、行政解釈に対して Chevron 敬讓が与えられるためには、制定法の曖昧さだけでは足りず、少なくとも、議会から行政機関に対して、法的効力を伴う規則を制定する権限の委任が必要となるところ、手続のフォーマル性と権限の委任との関係がどのようなものであるかという点や、どのような場合にそのような権限の委任があったと判断されるかという点など必ずしも明らかではないところもあるし、Mead 判決が示したゼロ段階審査は多様な考慮要素によるテストを内容とするものである。このような観点などから、Mead 判決に対しては、敬讓審査を複雑なものにし、更なる混乱を引き起こすものであるなどの批判も存在することに留意する必要がある⁽⁴⁹⁾。

V Mayo 判決前における財務省規則に対する 司法敬讓問題の整理

これまでの考察を踏まえ、Mayo 判決前において、財務省規則に対していかなる司法敬讓が与えられると解されていたのか、という点を整理しておこう。

1 行政規則一般に対する司法敬讓

行政規則一般に対する司法敬讓という点では、一つの整理の仕方として、大まかにいえば、法的効力を有しない解釈的規則であるならば Skidmore 原則が適用され、法的効力を有する立法的規則であれば Chevron 原則が適用されることになるという理解が成り立つと考えてよさそうである。Skidmore 原則を Chevron 原則の第一段階審査又は第二段階審査に統合しようとする試みも示されているが⁽⁵⁰⁾、Mead 判決後の連邦最高裁の中には、解釈的規則に対して Skidmore 原則が適用される旨を判示するものが散見されていることなどを考慮して⁽⁵¹⁾、両原則はオルタナティブの関係であると解しておきたい⁽⁵²⁾。

また、規則に対する司法敬讓の程度が高い Chevron 原則が適用されるのはいかなる場合であるかという点について、Chevron 原則の適用資格をやや制限的に示した Mead 判決に従えば、①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及び②行政機関が当該権限を行使して規則を制定したことの2点がいずれも肯定される場合には、問題となる規則に対する司法審査に当たっては Chevron 原則を適用することになる。そして、Chevron 原則の適用資格が認められない場合であっても、Mead 判決によれば、敬讓が全く認められないことにはならず、Skidmore 原則を適用する余地が残されているという整理が妥当であろう。このように考えると、制定法に対する行政解釈に与えられる司法敬讓の程度について、Chevron 原則か、Skidmore 原則か、あるいは敬讓が与えられないか、というように、おおむね3つの程度に分類する見解に理解を寄せることができる。⁽⁵³⁾

2 財務省規則に対する司法敬讓

上記1で行った整理を財務省規則への司法敬讓の問題に投影してみよう。

すると、財務省規則のうち個別的授權規則は、議会から行政機関に対して明示的に委任された立法的規則制定権限の行使により制定されるものであり、法的効力を有しているものであるから、APA の目的上、立法的規則に該当し、Chevron 原則が適用されることになると解されるであろう。⁽⁵⁴⁾

他方、一般的授權規則との関係では、租税法領域においては、これまで長い間、個別的授權規則と APA の告知コメント手続が要求される立法的規則とを同一視する一方、⁽⁵⁵⁾ 一般的授權規則と APA の告知コメント手続が要求されない解釈的規則とを同一視する説明が広く受け入れられてきたこと及び連邦最高裁は、一般的授權規則の司法審査に当たり、National Muffler 原則と Chevron 原則のいずれを適用すべきであるかという点について、必ずしも確立した態度を示していなかったことに目を向ける必要がある。⁽⁵⁸⁾ また、一般的授權規則に対しては、National Muffler 原則や Chevron 原則ばかりでなく、Skidmore 原則が適用される可能性もあながち否定することはできない。一般的規則が解釈的規則に該当するとされたならば、Skidmore 原則が適用される可能性が高いからである。⁽⁵⁹⁾

以上からすると、法的効力を有しない解釈的規則であるならば Skidmore 原則が適用され、法的効力を有する立法的規則であれば Chevron 原則が適用されるという行政規則一般に対する司法敬讓のあり方に係る整理は、そのまま財務省規則に対しても当てはまるという理解がある一方、とりわけ一般的授権規則については、立法的規則又は解釈的規則のいずれに該当するか（法的効力を有する規則であるか）という問題が存在する上、仮に立法的規則に該当するとしても、その司法審査に当たり、National Muffler 原則と Chevron 原則のいずれを適用すべきであるかという更なる問題が待ち受けているのであるから、少なくとも一般的授権規則に対する司法敬讓のあり方については判然としない面があり、やや混然とした状況にあったといえるであろう。

結びに代えて

Mayo 判決について、同判決は、結論として、一般的授権規則に対して、租税法に特有の司法審査基準とされる National Muffler 原則の適用を否定した上で、行政法一般に通ずる敬讓原則である Chevron 原則を適用した、別言すれば、Mayo 判決は、一般的授権規則と個別的授権規則との間で裁判所によって与えられる敬讓に差はなく、いずれも法的効力を伴う規則であり、Chevron 敬讓が与えられることを認めたものであるという見方があり得る⁽⁶⁰⁾。本稿における考察は、Mayo 判決に対するかような見方を下支えるものであり、Mayo 判決によって、前記Ⅳで述べたような混然とした状況が、一定程度、改善されたものであるという評価へと導くものである⁽⁶¹⁾。

そして、前記Ⅲの2で述べたとおり、Chevron 原則の根拠は、大きく分けて、①議会から行政機関に対する立法権限の委任（議会意図の存在）、裁判所に優位する②行政機関の専門性及び③行政機関の政治的答責性であること並びに Mead 判決はこのうち①を重視したものと解し得ることを顧慮すると、Mayo 判決が、他の行政規則と異なり、租税規則に対してのみ、行政法一般に広く適用されている Chevron 原則ではなく National Muffler 原則

を適用することに消極的な姿勢を示したことは首肯できる面がある。

このように考えると、Mayo 判決に対しては、租税法領域においては他の法領域と異なる取扱いが認められるという租税領域例外主義 (tax exceptionalism) —例えば、租税規則に対しては、行政法一般に広く適用されている Chevron 原則ではなく、租税法領域に特有の National Muffler 原則が適用される現象や、一般的授權規則は法的効力を有するものの、APA の目的上は解釈的規則に該当するため、その発行に当たり告知コメント手続を要しないという理解など—の存立を排除したものであるという側面から、光を当てることが肯定されよう⁽⁶²⁾。

- (1) 筑紫圭一「アメリカ合衆国における行政解釈に対する敬讓型司法審査 (上) — Chevron 原則の意義とその運用—」上法48巻1号114頁 (2009)。
- (2) Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984). Chevron 判決については、竹中勲「規則制定の司法審査の基準」判タ564号73頁以下 (1985)、畠山武道「最近の連邦最高裁判決から (その3) —バブル概念をめぐる抗争—」ジュリ577号17頁以下 (1986)、古城誠「規制緩和理論とアメリカ法—規制の失敗と裁判所の役割—」米法1986-2、273頁以下 (1986)、紙野健二「アメリカにおける謙讓的司法審査理論の構造」大阪経済法科大学法学研究所紀要15号79頁以下 (1992)、同「アメリカにおける謙讓的司法審査理論の展開 (1)・(2)」阪経法28号17頁以下、29号135頁以下 (1992)、上野恵司「行政機関による制定法解釈—Chevron 判決の理論的根拠—」早稲田大学大学院法研論集66号1頁以下 (1993)、同「行政機関に対する司法審査—アメリカ行政法における一つの『革命的』判決をめぐる—」大須賀明編『社会国家の憲法理論』403頁以下 (敬文堂、1995)、黒川哲志『環境行政法の法理と手法』239頁以下 (成文堂、2004)、常岡孝好「解釈規則 (interpretive rule) について」小早川光郎=宇賀克也編『行政法の発展と変革 上巻』511頁以下 (有斐閣、2001)、今本啓介「行政機関による制定法解釈と司法審査—租税法の場合との比較を視野に入れて—」早稲田政治公法研究72号249頁以下 (2003)、同「アメリカ合衆国における行政機関による制定法解釈と司法審査 (1) — (3) 一法規命令・行政規則二分論の再検討をめざして—」商学討究59巻4号99頁以下、60巻2 = 3号131頁以下 (2009)、61巻1号159頁以下 (2010)、筑紫・前掲注1、113頁以下、同「アメリカ合衆国における行政解釈に対する敬讓型司法審査 (下・完)」上法48巻2号39頁以下 (2005)、同「米国における行政立法の裁量論 (三)」自研86巻10号103~109頁 (2010)、高橋正人「規制に対する合理性審査の二面性—嚴格

- 審査手法と『非民主的』な裁判所としての審査手法— 東北法学25号91頁以下（2005）、一高龍司「租税に関する命令等と意見公募手続—米国の議論を参考に—」税法566号79頁以下（2011）など参照。
- (3) *Mayo Foundation for Medical Education and Research v. United States*, 131 S. Ct. 704 (2011). Mayo 判決については、測圭吾「Mayo Foundation for Medical Education and Research et al. v. United States, 131 S. Ct. 704 (2011)」米法2011-2、582頁以下（2012）、泉絢也「租税行政法領域における米国 Mayo 判決の意義と影響—我が国パブリック・コメント制度の発展の手掛かりとして—」税務事例45巻3号35頁以下（2013）参照。
- (4) CAMILLA E. WATSON & BROOKES D. BILLMAN, JR., *FEDERAL TAX PRACTICE AND PROCEDURE* 12 (2d ed. 2011).
- (5) 筑紫圭一「米国における行政立法の裁量論（一）」自研86巻8号110～111頁（2010）。
- (6) APA の法文上は「interpretative」という語が用いられているが、一般には、同様の意味で「interpretive」という語が使用されている。See Michael Asimow, *Public Participation in the Adoption of Temporary Tax Regulations*, 44 TAX LAW. 343, 345 n. 8 (1991); see also RICHARD J. PIERCE, JR., *ADMINISTRATIVE LAW TREATISE* 433 (5th ed. 2010); Thomas J. Fraser, *Interpretive Rules: Can the Amount of Deference Accorded Them Offer Insight into the Procedural Inquiry?*, 90 BU L. REV. 1303, 1307 n. 22 (2010). なお、APA 自体は告知コメント手続が要求される規則を「立法的規則 (legislative rules)」と名付けていないものの、同手続が要求されない「解釈的規則 (interpretative rules)」との区別が強調され、法的効力を有するという意味合いで「立法的規則」という名称が使用されることが通例である。See Kristin E. Hickman, *The Need for Mead: Rejecting Tax Exceptionalism in Judicial Deference*, 90 MINN. L. REV. 1537, 1543 (2006).
- (7) See ERNEST GELLHORN & RONALD M. LEVIN, *ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS IN A NUTSHELL* 312-316 (5th ed. 2006). 第3版の邦訳として、E. ゲルホーン/R. レヴィン [大浜啓吉=常岡孝好訳]『現代アメリカ行政法』234頁以下（木鐸社、1996）参照。
- (8) Robert A. Anthony, *Which Agency Decisions Should Bind Citizens and the Courts?*, 7 YALE J. REG. 1, 7-8, 39 (1990) [hereinafter *Which Agency Decisions*]; Robert A. Anthony, "Well, You Want the Permit, Don't You?" *Agency Efforts to Make Nonlegislative Documents Bind the Public*, 44 ADMIN. L. REV. 31, 33-34 (1992); CAMILLA E. WATSON, *TAX PROCEDURE AND TAX FRAUD IN A NUTSHELL* 16-17 (4th ed. 2011). なお、Anthony は、立法的規則の要件として、①行政機関は、制定法の委任により、規則が対象とする問題を取り扱うことの権限を有していなければならないこと、②当該規則の発行は、かかる権限の意図的な行使でなければならないこと、③行政機関は、法的効力を有する規則を制定する権限も委任されていないこと

- と、④当該規則の発行は、法的効力を有する規則制定権限の意図的な行使でなければならないこと、⑤当該規則の発行は、かかる権限を有効に行使したものでなければならないこと、⑥当該発行は、当該行政機関の組織法や APA によって命じられた手続に従って行われなければならないこと、を挙げている。Robert A. Anthony, *Interpretive Rules, Policy Statements, Guidances, Manuals, and the Like—Should Federal Agencies Use Them to Bind the Public?*, 41 DUKE L. J. 1311, 1322 (1992).
- (9) *Christensen v. Harris County*, 529 U.S. 576 (2000); *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. 218 (2001).
- (10) 以下の記述は、WATSON & BILLMAN, *supra* note 4, at 10によるところが大きい。
- (11) LEANDRA LEDERMAN & STEPHEN W. MAZZA, *TAX CONTROVERSIES: PRACTICE AND PROCEDURE* § 2.02 at 31 (3d ed. 2008); Proc. Regs. § 601.601 (a). 財務省規則と IRS の関係に関する上記のような事情もあり、財務省規則の発行主体は米国財務省であるにもかかわらず IRS が規則を発行しているかのような表現が用いられることも少なくないが、厳密に言えば財務省規則の発行主体は米国財務省である。See Bryan T. Camp, *A History of Tax Regulation Prior to the Administrative Procedure Act*, 63 DUKE L. J. 1673, 1677 (2014). なお、財務省規則と IRS との関係について、See also Donald L. Korb, *The Four R's Revisited: Regulations, Rulings, Reliance, and Retroactivity in the 21st Century: A View from Within*, 46 DUQ. L. REV. 323, 326 n. 4 (2008); Kristin E. Hickman, *Coloring Outside the Lines: Examining Treasury's (Lack of) Compliance with Administrative Procedure Act Rulemaking Requirements*, 82 NOTRE DAME L. REV. 1727, 1729 n. 6 (2007); Lynn D. Lu, *Standing in the Shadow of Tax Exceptionalism: Expanding Access to Judicial Review of Federal Agency Rules*, 66 ADMIN. L. REV. 73, 75 n. 1 (2014).
- (12) これらの定義は非常に広範で、わが国でいう広義の行政立法（法規命令と行政規則を包含する概念）にほぼ相当するという指摘として、春日修「行政政策決定の手続的統制の対象（1）—アメリカ合衆国規則制定手続における非法規規則の適用除外—」文化紀要46号3頁（1997）参照。また、APA の規則の意味するところは、その定義からして理解できるように、わが国におけるそれとはかなり異なることを指摘する見解もある（荏原明則「行政機関による規則制定の諸問題（三）—アメリカにおける Rule Making を中心として—」神院12巻4号72頁以下（1982））。すなわち、行政機関の組織、手続等を内容とするもの及び法律の解釈等に関する一般的な基準を内容とするものは、わが国の法律にいう規則とほぼ同じであるが、個別的法律の適用事項に関する規則（将来の料金、賃金、価格等の認可が含まれるが、これはわが国では公共料金の許認可のように、行政処分の対象とされる。）はわが国にみられないというのである。この点については、古城誠「規則制定と行政手続法」藤倉皓一郎編集代表『英米法論集』225頁（東京大学出版会、1987）も参照。

- (13) 「informal」という語に「略式」という訳語を当てることに関する議論について、今本・前掲注2「アメリカ合衆国(1)」、104頁の脚注14参照。また、米国と日本におけるインフォーマルという語の意味の違いについて、中川丈久『行政手続と行政指導』295頁以下（有斐閣、2000）、澤田知樹「インフォーマルな行政手法の適法化・正当化—交渉方式・協働統治の利用可能性—」*阪法*53巻2号409～410頁（2003）参照。
- (14) ただし、現実にはかかる手続を要求する法律は多くないといわれている（常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』120頁以下（弘文堂、2006））。*See also* PIERCE, *supra* note 6, at 558.
- (15) 大浜啓吉「アメリカにおけるルールメイキングの研究（一）—行政決定手続の変容と裁判的統制—」*専修法研論集*1号72頁（1987）。
- (16) *See* Patrick J. Smith, *Life After Mayo: Silver Linings*, 131 *TAX NOTES*, 1251, 1262-1263 (2011); Steve R. Johnson, *Intermountain and the Importance of Administrative Law in Tax Law*, 128 *TAX NOTES* 837, 844 (2010); Ellen P. Aprill, *The Interpretive Voice*, 38 *LOY. L. A. L. REV.* 2081, 2097-98 (2005).
- (17) *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944). *Skidmore* 判決を取り扱う邦語文献として、今本・前掲注2「行政機関による制定法解釈」257～259頁、今本・前掲注2「アメリカ合衆国(1)」109頁以下、一高・前掲注2、78頁以下などがある。
- (18) 323 U.S. at 140.
- (19) *See e.g.*, Ronald M. Levin, *Mead and the Prospective Exercise of Discretion*, 54 *ADMIN. L. REV.* 771, 772 (2002). *Skidmore* 原則は、行政機関における政治的答責性よりも専門性と結び付くものであることについて、*See* Bradley Lipton, *Accountability Deference and the Skidmore Doctrine*, 119 *YALE L. J.* 2096, 2128 (2010); *see also* Bradley George Hubbard, *Deference to Agency Statutory Interpretations First Advanced in Litigation? The "Chevron" Two-Step and the "Skidmore" Shuffle*, 80 *U. CHI. L. REV.* 447, 453-56 (2013).
- (20) 筑紫・前掲注1、119頁。ただし、裁判所は行政機関の規則を全く無視して判断するのではなく、規則に対していくばくかの尊重を示して事件を裁断することになろう（常岡・前掲注2、538頁）。*Skidmore* 原則における説得力の判断要素を巡る議論については、*See* Kristin E. Hickman & Matthew D. Krueger, *In Search of the Modern Skidmore Standard*, 107 *COLUM. L. REV.* 1235, 1281-91 (2007). なお、*Skidmore* 原則は総合判断の様相を呈しており、この意味で行政解釈に敬讓が与えられるか否かの判断に曖昧さを残しているといえよう。*See e.g.*, Eric R. Womack, *Into the Third Era of Administrative Law: An Empirical Study of the Supreme Court's Retreat from Chevron Principles in United States v. Mead*, 107 *DICK. L. REV.* 289, 294-95 (2002).
- (21) *National Muffler Dealers Ass'n v. United States*, 440 U.S. 472 (1979). なお、「business league」の意義を巡る議論について、*See* Robert Charkovsky, *Notes Tax Exemption*

- for Business Leagues Narrowed: National Muffler Dealers Association, Inc. v. United States*, 29 DEPAUL L. REV. 869 (1980).
- (22) See Steve R. Johnson, *Mayo and the Future of Tax Regulations*, 130 TAX NOTES 1547, 1552-1553 (2011). なお、これらの考慮要素は、あくまで敬讓を認めるための積極的要素であって、消極的要素ではないという見方も示されている。 *Id.* at 1552-1553.
- (23) See Johnson, *supra* note 22, at 1552-1553; Steve R. Johnson, *Preserving Fairness in Tax Administration in the Mayo Era*, 32 VA. TAX REV. 269, 286-87 (2012) [hereinafter *Preserving Fairness*].
- (24) 467 U.S. at 842-843.
- (25) *Id.* at 843-844.
- (26) 筑紫・前掲注1、123~124頁。
- (27) 筑紫・前掲注1、117~128頁。 See Thomas W. Merrill, *Judicial Deference to Executive Precedent*, 101 YALE L. J. 969, 972-75, 1016-22 (1992). ただし、Chevron 原則の敬讓の度合いは実際にはさほど高くはないという見解もある。 See e.g., Jack M. Beerhmann, *End the Failed Chevron Experiment Now: How Chevron Has Failed and Why It Can and Should Be Overruled*, 42 CONN. L. REV. 779, 829-32 (2010).
- (28) See Thomas W. Merrill & Kristin E. Hickman, *Chevron's Domain*, 89 GEO. L. J. 833 (2001); Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 VA. L. REV. 187 (2006). なお、Step Zero ではなくて、Step one and a half であるという議論もある。 See Patrick J. Smith, *Chevron Step Zero After City of Arlington*, 140 TAX NOTES 713, 714 n. 12 (2013). ゼロ段階審査について、渕圭吾「Chevron Step Zero とは何か」学習院50巻1号173頁以下(2014) 参照。
- (29) 山本龍彦「行政機関の法解釈に対する司法の敬讓」ジュリ1139号162~163頁(2007)。なお、Chevron 原則の適用により、黙示的な形式による立法権の委任を広く容認することに疑問を呈する見解も見受けられるようになり、1990年代後半頃から、Chevron 原則を基調としつつ、規制システムの根幹部分の変更という重要問題に係る権限が行政機関に委任されていない場合には黙示的な委任の推定を否定することを試みる「重要問題テーゼ」が形成されつつあることについて、剣持麻衣「アメリカにおける立法権委任法理の変遷と新たな展開(二)」自研90巻8号110頁以下(2014) 参照。
- (30) *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177 (1803). この点、Chevron 判決の第一段階審査は、法律問題と政策問題とを分けるものであり、政策問題であるとされれば政治的答責性がある行政機関が解決すべきものであるから、*Marbury* 判決とは矛盾しない旨を説く見解として、See PIERCE, *supra* note 6, at 163; see also Anthony on *Which Agency Decisions*, *supra* note 8, at 34-35. この見解は、政策決定の文脈上、行政機関

は、制度的に議会よりも下位に位置するが、裁判所よりも上位に位置すると解するものであろう。See Richard J. Pierce, Jr., *Reconciling Chevron and Stare Decisis*, 85 GEO. L. J. 2225, 2229 (1997). また、行政解釈が制定法の解釈に有益であるという視点から Marbury 判決に反しないことを論じる見解として、See e.g., Richard Murphy, *Pragmatic Administrative Law and Tax Exceptionalism*, 64 DUKE L. J. ONLINE 25 (2014).

- (31) この点に関して、筑紫・前掲注1、124頁参照。
- (32) See Antonin Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*, 1989 DUKE L. J. 511, 517 (1989); Merrill & Hickman, *supra* note 28, at 871-872; Lisa Schultz Bressman, *Reclaiming the Legal Fiction of Congressional Delegation*, 97 VA. L. REV. 2009 (2011). ただし、最近において、制定法の起草者が、制定法の曖昧さの一つの理由に、行政機関による政策決定への願望が存在することを認めているなどの実証研究が示されている。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, 997, 999 (2013). このことから、単なるフィクションといえるかどうかについて疑問を呈するような見解も示されている。Peter M. Shane & Christopher J. Walker, *Foreword: Chevron at 30: Looking Back and Looking Forward*, 83 FORDHAM L. REV. 475, 485 (2014); Peter M. Shane, *Chevron Deference, the Rule of Law, and Presidential Influence in the Administrative State*, 83 FORDHAM L. REV. 679, 689 (2014). Skidmore 原則を法典化しているような立法例 (12 U.S.C. § 25b (5) (A)) が存在することなどを理由に同様の疑問を呈する見解もある。Kent Barnett, *Codifying Chevmore*, 89 N.Y.U. L. REV. 1, 36 (2015).
- (33) 467 U.S. at 865.
- (34) See e.g., *Pension Benefit Guaranty Corp. v. LTV Corp. et al.*, 496 U.S. 633, 651-52 (1990); *Barnhart v. Walton*, 535 U.S. 212, 225 (2002).
- (35) See e.g., Richard J. Pierce, Jr., *Chevron and Its Aftermath: Judicial Review of Agency Interpretations Statutory Provisions*, 41 VAND. L. REV. 301, 307-08 (1988); Richard J. Pierce, Jr., *Political Control Versus Impermissible Bias in Agency Decisionmaking: Lessons from Chevron and Mistretta*, 57 U. CHI. L. REV. 481, 486 (1990).
- (36) 筑紫・前掲注1、124～125頁参照。
- (37) See Brief of Amicus Curiae Professor Kristin E. Hickman in Support of Respondent, *Mayo Found. for Med. Educ. & Research v. United States*, 131 S. Ct. 704 (2011) at 16-19; Richard Levy & Robert L. Glicksman, *Agency-Specific Precedents*, 89 TEX. L. REV. 499, 524 (2011). 下級審や学説の状況について、See Hickman, *supra* note 6, at 1557-63.
- (38) *United States v. Boyle*, 469 U.S. 241, 246, n. 4 (1985); *Atlantic Mutual Ins. Co. v.*

- Commissioner, 523 U.S. 382, 387, 389 (1998).
- (39) Cottage Savings Assn. v. Commissioner, 499 U.S. 554, 560-561 (1991); United States v. Cleveland Indians Baseball Co., 532 U.S. 200, 219 (2001); *see also* Boeing Co. v. United States, 537 U.S. 437, 448 (2003).
- (40) Rowan Cos. Inc. v. United States, 452 U. S. 247 (1981); United States v. Vogel Fertilizer Co., 455 U. S. 16, 24 (1982).
- (41) *See* Johnson on *Preserving Fairness*, *supra* note 23, at 276-77. なお、Chevron 原則が適用されない場合又は告知コメント手続を実施していない場合に、解釈規則に対して National Muffler 原則が適用されるという裁判例があることについて、*See* Levy & Glicksman, *supra* note 37, at 516.
- (42) Hickman, *supra* note 37, at 16-19.
- (43) United States v. Mead Corporation, 533 U.S. 218 (2001). Mead 判決を取り扱う邦語文献として、筑紫・前掲注 1、134頁、今本・前掲注 2 「アメリカ合衆国 (3)」165頁以下、一高・前掲注 2、82頁以下、嶺坂尚「United States v. Mead Corp. (121 S. Ct. 2164 (2001))」法と政治53巻 3号113頁以下 (2002)、高橋・前掲注 2、181頁以下などがある。
- (44) 533 U.S. at 227.
- (45) *Id.* at 229-30. なお、判決は、「フォーマル」という語を、正式規則制定手続を意味する通常用語法ではなく、略式規則制定手続を含めた広い意味で用いていることについて、筑紫・前掲注 1、135頁参照。
- (46) この辺りの議論について、高橋・前掲注 2、171~184頁も参照。
- (47) Scalia 判事は、Skidmore 原則は時代錯誤のものであり、Chevron 判決に取って代わられたと解している。*See* 533 U.S. at 250 (Scalia, J., dissenting); EEOC v. Arabian Am. Oil Co., 499 U.S. 244, 259-60 (1991) (Scalia, J., concurring); Christensen v. Harris County, 529 U.S. 576, 589 (2000) (Scalia, J., concurring).
- (48) Mead 判決が出される直前において、最高裁は、法的効力のある規則に対しては Chevron 原則、法的効力のない規則に対してはこれよりも敬譲の度合いが低い Skidmore 原則を適用することを明らかにしていた。Christensen v. Harris County, 529 U.S. 576 (2000). この判決については、今本・前掲注 2 「アメリカ合衆国 (3)」159頁以下、高橋・前掲注 2、179頁以下など参照。Mead 判決はこれを更に展開したものであるという評価もなし得よう。*See* Thomas W. Merrill, *The Mead Doctrine: Rules and Standards, Meta-Rules and Meta-Standards*, 54 ADMIN. L. REV. 807, 813 (2002); Ronald M. Levin, *Mead and the Prospective Exercise of Discretion*, 54 ADMIN. L. REV. 771, 773-74 (2002). なお、法的効力を有する規則制定権限の委任は、議会が行政機関に対して制定法の曖昧な用語の解釈権限を委任したものと裁判所が判断するための十分要件ではあるが、必要条件ではないとする見解もある。*See* Sunstein,

- supra* note 28, at 218.
- (49) 533 U.S. at 239–61 (Scalia, J., dissenting); *National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services*, 545 U.S. 967, 1018 (2005) (Scalia, J., dissenting); *United States v. Home Concrete & Supply, LLC*, 132 S. Ct. 1836, 1847 (2012) (Scalia, J., concurring in part and concurring in judgment); William S. Jordan III, *Judicial Review of Informal Statutory Interpretations: The Answer Is Chevron Step Two, Not Christensen or Mead*, 54 ADMIN. L. REV. 719, 725–26 (2002); Lisa Schultz Bressman, *How Mead Has Muddled Judicial Review of Agency Action*, 58 VAND. L. REV. 1443, (2005); Sunstein, *supra* note 28, at 226; Amy Wildermuth, *What Twombly and Mead Have in Common*, 102 NW. U. L. REV. COLLOQUY 276, 277–78 (2008); Michael F. Perry, *Avoiding Mead: The Problem with Unanimity in Long Island Care at Home, Ltd. v. Coke*, 31 HARV. J. L. & PUB. POLY 1183 (2008); Jack M. Beermann, *Chevron at the Roberts Court: Still Failing After All These Years*, 83 FORDHAM L. REV. 731, 742 (2014). なお、Scalia 判事がその後において Mead 判決を容許するに至ったのではないかという議論について、*See City of Arlington v. FCC*, 133 S. Ct. 1863 (2013); Smith, *supra* note 28, at 716–20; Thomas W. Merrill, *Step Zero After City of Arlington*, 83 FORDHAM L. REV. 753, 778 (2014).
- (50) Jamie A. Yavelberg, *The Revival of Skidmore v. Swift: Judicial Deference to Agency Interpretations after EEOC v. Aramco*, 42 DUKE L. J. 166 (1992); Michael Herz, *Deference Running Riot: Separating Interpretation and Lawmaking Under Chevron*, 6 ADMIN. L. J. AM. U. 187, 208–09 (1992); Jim Rossi, *Respecting Deference: Conceptualizing Skidmore Within the Architecture of Chevron*, 42 WM. & MARY L. REV. 1105, 1137–46 (2001).
- (51) *See e.g.*, *Federal Express Corp. v. Paul Holowecki*, 552 U.S. 389, 399 (2008); *Kentucky Retirement Systems v. Equal Employment Opportunity Commission*, 554 U.S. 135, 150 (2008).
- (52) Erick R. Womack, *Into the Third Era of Administrative Law: An Empirical Study of the Supreme Court’s Retreat from Chevron Principles in United States v. Mead*, 107 DICK. L. REV. 289, 325–26 (2002); Fraser, *supra* note 6, at 1325. *See also* Cooley R. Howarth, Jr., *United States Mead Corp.: More Pieces for the Chevron/Skidmore Deference*, 54 ADMIN L. REV. 699, 714 (2002). なお、法規が告知コメント手続の実施を要請し、行政機関が同手続に従って制定した規則は、Chevron 原則の適用があるが、同手続によらない場合は Skidmore 原則の適用があるという見解として、*See* Amy J. Wildermuth, *Solving the Puzzle of Mead and Christensen: What Would Justice Stevens Do?*, 74 FORDHAM L. REV. 1877, 1908–1909 (2006).
- (53) Merrill & Hickman, *supra* note 28, at 863; Merrill, *supra* note 48, at 812. Mead 判

- 決、Chevron 判決及び Skidmore 判決という 3 つの判決の整理の仕方については、See Kristin E. Hickman, *The Three Phases of Mead*, 83 *FORDHAM L. REV.* 527, 537-45 (2014).
- (54) See John F. Coverdale, *Chevron's Reduced Domain: Judicial Review of Treasury Regulations and Revenue Rulings After Mead*, 55 *ADMIN. L. REV.* 39, 73-74, 77-78 (2003); Ryan C. Morris, *Substantially Deferring to Revenue Rulings After Mead*, 2005 *BYU L. REV.* 999, 1006-07 (2005).
- (55) 実際、Chevron 判決前においても、裁判所は、個別の授権に従って制定された財務省規則に対する司法審査については、解釈や方法論が議会から委任を受けた権限の範囲内であるか否かという点が主たる争点となること及び一般的授権規則に対しては個別の授権規則より低い敬讓が与えられることを判示していた。Rowan Companies v. United States, 452 U.S. 247, 253 (1981).
- (56) See, e.g., MICHAEL I. SALTZMAN, *IRS PRACTICE AND PROCEDURE* ¶ 3.02 (3) (a)-(b) (Rev. 2d ed. 2003); Hickman, *supra* note 6, at 1545; Johnson on *Preserving Fairness*, *supra* note 23, at 299; Paul F. Schmidt, *The Tax Regulations Making Process—Then and Now*, 24 *TAX LAW.* 541, 541 (1971); Kristin E. Hickman, *Agency-Specific Precedents: Rational Ignorance or Deliberate Strategy?*, 89 *TEX. L. REV.* 89, 92 (2011); Levy & Glicksman, *supra* note 37. また、一般的授権規則は法的効力を有しないとする見解として、Ellsworth C. Alvord, *Treasury Regulations and the Wilshire Oil Case*, 40 *COLUM. L. REV.* 252, 260-261 (1940); Stanley S. Surrey, *The Scope and Effect of Treasury Regulations Under the Income, Estate and Gift Tax*, 88 *U. PENN. L. REV.* 556, 557-58 (1940). なお、租税法領域において「一般的授権規則＝解釈的規則」という共通認識が形成されたことについて、Surrey のような学説の影響が原因であることを指摘するものとして、Thomas W. Merrill & Kathryn T. Watts, *Agency Rules with the Force of Law: The Original Convention*, 116 *HARV. L. REV.* 467, 574 (2002).
- (57) IRS も、公式の手引書である I.R.M. (Internal Revenue Manual) において、APA が、行政機関に対して規則に対する告知コメント手続を遵守することを定めていることに言及した上で、大部分の財務省ないし IRS の規則は、法規の空白を埋めるものであるか、法規に既存の内容を定めたものにすぎないから、APA の目的上、解釈的規則に該当する旨及びそのため、その制定に当たり、告知コメント手続の実施は義務付けられていないものの、通常、連邦公示録において規則案を告知し、公衆にコメントを求めている旨説明している。See I.R.M. § 32.1.2.3, § 32.1.5.4.7.5.1 and § 32.1.1.2.6.
- (58) なお、Mead 判決後において、巡回控訴裁判所は、一般的授権規則に対する司法審査の基準として Chevron 原則を採用する傾向があることにつき、See Hickman, *supra* note 37, at 19-22.

- (59) なお、Skidmore 判決を背後から支える先例の中には租税事件に係るものも含まれているため（*See e.g.*, *Brewster v. Gage*, 280 U.S. 327, 336 (1930); *Fawcus Machine Co. v. United States*, 282 U.S. 375, 378 (1931)）、Skidmore 原則が租税規則に対して適用されることは決して不思議なことではない。*See Peter L. Strauss, “Deference” is Too Confusing—Let’s Call Them “Chevron Space” and “Skidmore Weight”,* 112 COLUM. L. REV. 1143, 1154–55 (2012).
- (60) 泉・前掲注 3、40～41頁。
- (61) 別の問題として、National Muffler 原則と Skidmore 原則の関係をどのように理解すべきかというものがある。この点、両原則の類似性やその区別の困難性を指摘する見解がある。*See Hickman, supra note 37, at 25–26; Richard Murphy, supra note 30, at 26.*
- (62) *Johnson on Preserving Fairness, supra note 23, at 279.* なお、租税領域例外主義、あるいは租税法以外の法に対して無知であり又は無視をする近視眼的症状（tax myopia）について、*See e.g.*, *Hickman, supra note 6, at 1537; Smith, supra note 16, at 1253–1254; Paul L. Caron, Tax Myopia, or Mamas Don’t Let Your Babies Grow Up to Be Tax Lawyers,* 13 VA. TAX REV. 517 (1994); *Ellen P. Aprill, The Impact of Agency Procedures and Judicial Review on Tax Reform,* 645 NAT. TAX J. 917, 922–923 (2012); *Camp, supra note 11; Leandra Lederman, (Un) Appealing Deference to the Tax Court,* 63 DUKE L. J. 1835, 1891–93 (2014); *Murphy, supra note 30.* また、租税領域例外主義を擁護する見解として、*See Lawrence Zelenak, Maybe Just a Little Bit Special, After All?,* 63 DUKE L. J. 1897 (2014); *see also Gene Magidenko, Comment, Tax Exceptionalism: Wanted Dead or Alive,* 45 U. MICH. J. L. REFORM CAVEAT 26 (2012).