

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——

荏原明則

一 はじめに

序

第一章 規則制定

一 規則制定の憲法上の問題

二 行政手続法上の規則制定——規則と規則制定

三 規則制定手続

四 規則制定の最近の動向

第二章 規則制定の限界 (一)

——内容上の限界——

第一節 概説

第二節 軍事・外交問題 (以上二二卷二号)

行政機関による規則制定の諸問題 (三) 荏原

(五九九)

六九

第三節 行政機関の内部事項、および財産的事項(以上二卷三号)

第三章 規則制定の限界(二)

——性質上の限界——

第一節 概説

第二節 行政機関による解釈規則・政策の一般説明の制定とその機能

第三節 規則制定手続の適用の限界

一 概説

二 区別の基準

三 委任された権限による区別

四 法的効果の基準(以上本号)

五 実質的影響の基準

六 実体的規則と解釈規則・政策の一般説明の区別とその評価

第三章 規則制定の限界(二)

——性質上の限界——

第一節 概説

行政機関が、「解釈規則、政策の一般的説明、行政機関の組織、手続あるいは実際上の取扱についての規則」

(interpretative rules, general statements of policy, or rules of agency organization, procedure, or practice) を制定する場合には、「規則制定の手続的要件としての告知をなす必要がない(行政手続法五五三条b項A)」。これは、規則を実体的規則(substantive rule)と右の解釈規則等に二分した上で、異なる取扱をすることを定めたものである。⁽¹⁾ しかも、意見提出手続等を定める行政手続法五五三条c項が、「本条の定めによる告知後、…」と規定しているため、解釈規則等の制定の場合には意見提出手続等も課されないこととなる(ただし、行政手続法五五二条a項により公告が要件とされる場合がある)。

そこでいかなる理由により、解釈規則等の制定に際し、手続的要件が課されないかをまず明らかにしておく必要がある。行政手続法の立法史からは、以下のような点が引き出⁽²⁾うる。

第一に、議会は、行政機関が行政手続法五五三条の適用が排除される種類の規則、すなわち解釈規則や政策の一般的説明等を活用すべきであると考えてきており、さらに、議会は、行政機関による規則制定が同法五五三条の手続的要件の存在を理由として行なわれなくなることをおそれていたからである。

第二に、同法五五三条の適用を排除される規則といっても、当該規則の制定の意図、および状況が多種多様であるため、議会は、行政機関が規則を制定する場合に、告知と聴聞手続を経て制定するか否かの選択を行政機関の裁量に委ねることが適切であると考えていたからである。

第三に、同法五五三条には、利害関係人に当該規則の再考慮を求めるための申立権が規定されているが(五五三条e項)、議会は、これが行政機関の制定した規則に対して、利害関係人の権利保護を目的とした適切な保障であ

ると考えていたからである。従つて、たとえ当該規則の制定に際し告知と聴聞手続が行なわれなくても、利害関係人は制定された規則の再考慮の申立ができ、このことにより利害関係人は不利益を受けないと考えられていた。

さて、これらの理由は、合理性、妥当性を有するであろうか。また、たとえ、右の諸理由が行政手続法定当時、合理性、妥当性を有していたとしても、現在、その合理性、妥当性を保持しているか否か問題と思われる。以下、これらの点をふまえて、検討してみよう。

(1) 行政手続法五五一条四号は、規則について以下のように定義する。すなわち、『規則』とは、法または政策を執行し、解釈し、規定するため、または行政機関の組織、手続または実際上の取扱の要件を定める一般的、または個別的適用事項及び将来の効果に関する行政機関の説明の全部、または一部を意味し、将来の運賃、賃料、およびこれらの団体または財政の構造、価格、施設、設備、役務またはこれらに対する報酬、評価、生産費、会計、または上述の諸事項に関する実際上の取扱の認可、または将来に向けて定められたものをいう。』

この定義を一見して理解できるように、規則 (rule) の意味するところは、わが国におけるそれとはかなり異なる。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ろう。しかし、個別的な法律の適用事項に関する規則は、わが国にみられないものである。この規則の中には、将来の料金、賃金、価格等の認可が含まれ、これらは、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。さらに、この規則とは、行政機関による説明の全部、または一部とされており、このことは新しい問題が生じた場合、それが個別的な問題であっても、規則制定手続が採用すべきことを要請している。

このように規則には、多種多様なものが含まれるが、本文との関連で言えば、実体的規則 (substantive rule)、解釈規則 (interpretative rule)、手続的規則 (procedure rule) の三種と、政策の一般的説明 (general statement of policy) が

重要である。

以下、行政手続法解説による定義をあげてみると、

『実体的規則 (substantive rules) とは、第三条 a 項第一号および第二号 (制定当時のもの、現在は修正を受けている——筆者註) にいう組織または手続に関する規則以外の規則で、例えば一九三四年の証券法 (Securities Act [15 U. S. C. 78a]) 第一四条に基づいて証券取引法が制定する代理に関する規則の如く、行政機関が制定法律の委任に基づいて制定し、法律を補充する規則をいう。実体的規則は、法としての効力を有する。

『解釈的規則』(interpretative rules) とは、行政機関が、その施行する法律および規則についての自己の解釈を公衆に知らしめるために発する規則又は表示をいう (……)。

『政策の一般的説明』(general statements of policy) とは、行政機関が、その裁量権を行使せんとする方法を、予め公衆に知らしめるために発する表示をいう。』ATTORNEY GENERAL'S MANUAL 30 n.3『米国行政手続法解説』二九頁註③

また、SWARTZ によれば、手続的規則の取扱が最も簡単に識別しやすく、実体的規則と解釈規則の識別は困難である。

SWARTZ, ADMINISTRATIVE LAW, 153-155 (1976)

なお、第一章に参照。

(2) Comment, A Functional Approach to the Applicability of Section 553 of the Administrative Procedure Act to Agency Statements of Policy, 43 U. CHI. L. REV. 430, 440-443 (1976)

第二節 行政機関による解釈規則・政策の一般的説明の制定とその機能

一 概 説

行政機関は既述のように、① 制定法の特別の委任に基づき実体的規則を制定する他、⁽¹⁾② 解釈規則・政策の一般的説明などを制定することができる。

これらのうち、実体的規則は、制定法の委任により法の補充をし、法の効力を持つが、解釈規則は、法の説明等であり法の効力を持たないとされる。ここでは、行政機関による解釈規則・政策の一般的説明の制定などを中心に、いくつかの行政機関をとりあげ、規則制定の実際について説明してみよう。

一般的に言えば、行政機関が行使する諸権限、諸義務、およびその方法等について、当該根拠法が常に詳細に定められていると言ひ難い。むしろ、詳細な定めは、専門的、技術的理由、または政策的理由など種々の理由により、なされないことがかなり多い。そのため、行政機関は制定法を説明し、履行するため、多種多様な規則、すなわち、実体的規則を含め、解釈規則、政策の一般的説明、および手続的規則、実際上の取扱についての規則等を定めることが一般的である。この点からも、行政機関にのける諸規則の制定の実際を検討しておく必要がある。

(1) 本文中においては、実体的規則を含めた規則制定の実際についてふれるところが少ないため、一例として、原子力規則委員会 (Nuclear Regulatory Commission) をあげてみよう。

現在、アメリカにおいては原子炉の設置、運転免許等の原子力に関する規則行政は、原子力規制委員会が行っており、原子力に関する技術開発等については、エネルギー研究開発庁 (Energy Research and Development Administration) が行っている (これは一九七四年のエネルギー再組織法 (Energy Reorganization Act of 1974, Pub. L. 93-438) により、従来の原子力委員会 (Atomic Energy Commission) が改組された結果である)。

原子力の利用については、わが国と同様に、原子力発電所の設置、運用が実際上大きな問題を提起している。原子力発電所の中心となる原子炉は、その性格上多くの危険を内包しているが、特に放射性物質に関する問題と、冷却水に含まれる熱エネルギーの処理問題が重要である。周知のように、アメリカでは一九六九年に国家環境政策法 (National Environmental Policy Act of 1969) が制定され、私企業の活動に対する連邦政府の許認可等を含め、人間環境の質に重大な影響を与える巨大な連邦政府の行為 (major federal actions significantly affecting the quality of the human environment) がなされる以前に、その環境への影響に充分考慮が払われるべきことを要求している (同法一〇二条C項、環境影響報告書 (Environmental Impact Statement) の作成)。従って、原子力規制委員会は、原子力発電所の設置免許、運転免許を付与する際には、原子力発電所固有の問題と同時に、環境問題にも充分な考慮を払う義務を有している。

次に、具体的に設置免許手続および運転免許手続において用いられた規則制定の例をあげてみよう。

⑦ 緊急炉心冷却装置 (Emergency Core Cooling Systems) この緊急炉心冷却装置とは、原子炉内の核分裂の連鎖反応ができなくなったり、冷却装置の故障等により原子炉内の温度が異常に上昇し、ついには炉心が溶融して、原子炉内にあった核分裂生成物やその他の放射性物質の流出を防ぐための装置であって、大事故を防止するための手段である。装置としては、緊急時に炉心に水を急速に送り込むものであるが、それが有効か否か、また有効としてもどの程度のものかなどが問題となった。緊急炉心冷却装置については、一九六七年にオークリッジ国立研究所のアーガンが中心となり、その必要性を勧告した (アーガン勧告)。一九七一年に、原子力委員会は緊急炉心冷却装置に関する許可基準案を作成した。

この案についての公告と意見提出がなされた後、三人の委員より構成される聴聞委員会が組織され、反対尋問を含む、ほとんど事実審査型聴聞に近い聴聞が聞かれ、一九七三年二月二七日に規則として公告された。

④ ALAP ALAPとは「実行可能な限り低く」(as low as practicable)の略称である。従来から放射能の放出制限に関して国際放射能保護委員会(International Commission on Radiological Protection)の勧告に従って原子力委員会が規制値を定めていたが、これは、放射能による被害を最小にするため規制値以下でも実行可能な限り放射能放出を少なくすべく設定された努力目標値である。この目標値も、原子炉設置の際にはその一基準として働く。ALAPの作成についても、前記の緊急炉心冷却装置の場合同様、ほぼ事実審査型聴聞に近い聴聞がなされた。

⑤ 核燃料サイクル(Uranium Fuel Cycle(UFC))による一般的環境影響 核燃料サイクルとは、資源の採鉱、製練等の核燃料の製造から、原子炉の使用、使用済燃料の回収、再生、新しく生成した核物質の回収などの回収、再生処理までの全体をいう。ここでいう一般的環境影響は、右の核燃料サイクルが環境に与える影響を検討しようとするもので、規則制定という手続をとりながらも、むしろ事実の確定という色彩が強い。この規則制定手続は、告知と口頭による意見陳述、文書による意見提出が行われ、立法型聴聞で行われた。また右の口頭による意見陳述は、前二者の場合と異なり、反対尋問やディスカヴァリ、召喚令状等を含むものではなかった。この規則制定により作成されたものは、たとえば、一〇〇万キロワットの軽水型原子炉によってつくりだされる一定の化学的および放射性物質の量の認定とか、原料から廃棄物の貯蔵所までのいかなる段階で個々の物質が排出されるかを特定する等を含む、資料の一覧表であった。

原子力規制委員会における規則制定を含めた問題については、さしあたり以下の文献を参照。

・Bausser, The Development of Rulemaking within the Atomic Energy Commission: The Nuclear Regulatory Commission's Valuable Legacy, 27 Ad. L. Rev. 165 (1975)

・Notes, The Use of Generic Rulemaking to Resolve Environmental Issues in Nuclear Power Plant Licensing,

61 VA. L. REV. 869 (1975)

• Camton, A Comment on Trial-Type Hearings in Nuclear Power Plant Siting, 58 VA. L. REV. 582 (1972)

• Note, AEC Rulemaking and Public Participation, 62 GEO. L. J. 1737 (1974)

なかみゆいだ' Willich, The Energy-Environment Conflict: Siting Electric Power Facilities, 58 VA. L. REV. 257 (1972) も参考となる。

二 内国歳入庁

内国歳入庁 (Internal Revenue Service, 一九五三年以前は、Bureau of Internal Revenue と呼ばれた) は、財務省 (Department of Treasury) の中の最大の部局であり、連邦の税に関する査定、徴収等をその主たる任務とする機関である。⁽¹⁾

連邦の税に関する主な法としては、内国歳入法 (Internal Revenue Code, 26 U. S. C. § 1 et seq.) があるが、内国歳入庁は同法等の執行等に関して多種多様な規則、規制、通達等を制定している。

内国歳入庁は、アルコールやタバコ産業等についての規制権限 (regulatory power) を有するが、一般に規則等を発する権限は規制的権限ではなく解的権限によるといわれている。さて、内国歳入法七八〇五条は、内国歳入庁長官、およびその委任を受けた者に、同法上の諸規定の執行 (enforcement) のために必要なすべての規則、および規制 (all needful rules and regulations) を制定する権限を付与している。これは、一般的に解釈規則を制定する権限を定めたものとされ、実的規則の制定については、右の規定とは別に多くの規定において、特定の

実体的事項について定める規定をより詳細に補充する規制等を定めうることを認めている。⁽²⁾

内国歳入庁による規則制定を検討する際には、(i) 諸規制 (regulations) と、(ii) その他の通達等 (公示通達 (published ruling)、個人宛書面通達 (private letter ruling) 等を含む) とを区別して考察する必要がある。

(i) 諸規制は、諸財務決定 (Treasury Decisions) として出され、行政手続法五五三条に定められた告知と公聴会の開催の後、連邦公示録に公告される。これらの規制のうち一部は、前述の内国歳入法の個々の特定の条項に基礎をおいた実体的規則である。これらの規制——解釈的、実体的なものを含めて——の制定は、利害関係人への告知と聴聞の機会の付与を経てなされるため、その内容上はともかくとして、手続上問題がない。

(ii) その他の通達等のうち、公示歳入通達は、内国歳入法の解釈における全国的統一性をはかるために毎年七〇〇余定められ、累積報告書 (Cumulative Bulletin) に公告されるが、その性格は、通常、解釈的というよりもむしろ特定の事項に関してとられるべき指標を提供するものである。

また、個人宛書面通達は、書面通達 (letter ruling)、決定書面 (determination letter) として毎年多数出されている。

これらの通達は、事前の告知と聴聞を経ずに制定されるが、法的には、解釈規則、または政策の一般的説明である。これらは政策事項として内国歳入庁を拘束し、公正さの面から言えば大きな問題がなくても、公衆に対して大きな影響を有するものも少なくない。たとえば、私的非営利病院を内国歳入法上の「慈善」機関とする通達は、当該病院のみならず、その患者や付近住民に大きな影響を与えることがありうるのである。⁽³⁾

(1) 内国歳入庁が行なう規則制定については、なしあたり以下の文献参照。

CHOMMIE, FEDERAL INCOME TAXATION, 13-14, 862-866 (2d ed. 1973); MCNULTY, FEDERAL INCOME TAXATION OF INDIVIDUALS, 7-10, (2d ed. 1978); Asimow, Public Participation in the Adoption of Interpretive Rules and Policy Statements, 75 MICH. L. REV. 520, 524-526 (1977); Comment, Revenue Rulings and the Federal Administrative Procedure Act, 1975 WIS. L. REV. 1135

なお、最初の CHOMMIE の本や、最後の Comment には、それぞれ詳細な参考文献があげられている。

(2) CHOMMIE, supra note 1, at 13, 862.

(3) Eastern Kentucky Welfare Rights Organization v. Simon, 506 F. 2d 1278 (D. C. Cir. 1974)。なお、この判決は、本章第三節二(2)三三頁以下参照。

三 入国帰化局

入国帰化局 (Immigration and Naturalization Service) は、司法省 (Department of Justice) の一部局であって、外国人の入国、出国、および帰化に関する法律の執行、および違反の調査、密入国の監視等を行なう機関である。⁽¹⁾

入国帰化局は、外国人の入国、出国、および帰化に関して、入国法 (Immigration Act) 等の諸法律に基づいて、各種の規則を制定している。入国帰化局は、連邦規制法典 (Code of Federal Regulations)⁽²⁾ に公告された実体的

規則、および解釈規則をふやしたり、修正する場合には、その制定前に告知と聴聞を行なっているが、その職員に対する多くの執務訓令 (operating instructions) ——これらは、政策の一般的説明、または解釈規則に該当する——を、多くの場合、全く告知と聴聞をなせずに制定してきている。

右のような状況においては、告知と聴聞の有無という観点からすれば、問題となるのは、後者の場合である。しかも、入国帰化局が告知と聴聞を公衆に与えることなく定めた解釈規則や政策の一般的説明が、その合法性、妥当性について、従来より訴訟により争われてきている。その上、特徴的なことは、右の解釈規則や政策の一般的説明には、たとえば当事者の国外追放のような、当事者に大きな影響を直接的に与えるように思われるものが含まれている⁽³⁾。また、任意の基準につき述べている執務訓令や、任意の出国の無制限な拡大について述べている執務訓令は、日常的に行なわれている出国手続に、きわめて重要な役割をはたしているといわれている⁽⁴⁾。

(一) 以下の記述は主として Asimow, Public Participation in the Adoption of Interpretive Rules and Policy Statements, 75 Mich. L. Rev. 520, 524-526 (1977) による。

入国帰化局を含むアメリカの入国管理問題については、多くの研究があり、詳細はそれらを参照されたい。さしあたり、川原謙一『米国退去強制法の研究』、同「アメリカの一九六五年修正移民法」ジュリスト三九一号、同「アメリカ移民制当制度の研究」法学論集(駒沢大学)九号二〇一頁、同「アメリカ移民法序論」法学論集一〇号二〇九頁、同「アメリカ法における外国人の在留資格」法学論集一一号八五頁、一二号一頁、一三号二六頁、一四号二六頁、一五号二八頁、一六号二七頁、同「アメリカ法における入国の拒否」法学論集一七号一三頁、同「アメリカ法における外国人破壊主義の入国の拒否」法学論集一八号五二頁。

・萩野芳夫「アメリカ合衆国の入国拒否制度の研究」南山法学一巻一号、同「アメリカ合衆国の入国手続の研究」南山法学一巻三・四号一頁、同「アメリカ合衆国の退去強制事由の研究」南山法学二巻二号一頁、同「アメリカ合衆国の退去強制からの救済制度の研究」南山法学二巻三号、同「アメリカ合衆国の退去強制手続の研究」南山法学二巻一号。

(2) 主題別の連邦規則集で、一九三七年に連邦公示録法 (Federal Register Act of 1935) の改正により創設され、翌一九三八年に初版が発行された。連邦規則法典は、連邦政府の諸執行省庁、および諸行政機関 (Executive Departments and agencies of the Federal Government) により連邦公示録 (Federal Register) に公告された諸規則を法典化したものであり、五〇のタイトルに分類されている (1 C. F. R. at v-vi)。

2 MEZINES, STEIN, GRUFF, ADMINISTRATIVE LAW, § 7.02 (1977) は、連邦公示録制度として、連邦公示録、連邦規則法典および合衆国連邦政府組織便覧 (United States Government Organization Manual) をとりあげ、詳細に検討を加えている。

さらに、使用方法等を含めて、MORRIS L. COHEN, HOW TO FIND THE LAW, 228-234 (2d ed. 1976)、モーレン (山本信男訳) 『アメリカ法の調べ方』一四二頁以下、田中英夫他 『外国法の調べ方』九八頁等参照。

(3) たとえば、Noel v. Champman, 508 F. 2d 1023 (2d Cir. 1975) など参照。

(4) Asinow, supra note 1 at 524-526

四 解釈規則・政策の一般的説明の制定と機能

前述のような各行政機関による解釈規則、政策の一説的説明の制定については、以下のような点が指摘される。⁽¹⁾

(i) 解釈規則、政策の一般的説明は実体的事項にのいて各行政機関の行動を実質的に変化させることとなり、公行政機関による規則制定の諸問題 (三) 在 原

衆に大きな影響を与える。しかも、その影響が実体的影響 (substantial impact) である場合には、当該解釈規則、政策の一般的説明は、實際上、実体的規則と変るところがないこととなる。

(ii) 解釈規則や政策の一般的説明は、適切な行政運営のために不可欠のものである。すなわち、行政機関が効率的な行政をなすために、解釈規則を制定することによって法を明確にしたり、政策の一般的説明を制定することによってその裁量行使の基準を設定し、さらにそれを行使することは、必要かつ不可欠である。さらに、解釈規則、および政策の一般的説明の制定は、制定法を執行し、利害関係人に法への服従を助言勧告するよう行政機関の職員を指導するためにも必要である。

(iii) 制定法上 (特に行政手続法上) において、告知と聴聞の要件 (行政手続法では、告知と書面による意見提出の要件) の適用が排除されているにもかかわらず、実際的には、かなり多くの解釈規則や政策の一般的説明を定めるにあたって、行政機関は公衆への告知と聴聞 (ただし、多くは書面による意見提出だけである) をなしている。実体的影響を持つ規則には告知と聴聞を行う場合が多いが、それは解釈規則であれ、政策の一般的説明であれ、その実際の効果が実体的規則と何らかわらないことに注目したからである。また、公衆への告知と聴聞は、訴訟の数を減少させ、または、少なくとも予測不可能な訴訟をなくすということに大きな効果を有するからである。

(iv) しかし、反面において告知と聴聞手続は、規則制定を遅延させ、しかも費用を要し、行政機関にとって重い負担となる。このことが、国民一般の法律上の権利利益に影響を与えない解釈規則、および政策の一般的説明の制定につき告知と聴聞手続を排除する理由とされる。

これらの点をふまえ、次に、公衆への告知と聴聞の機会の付与の可否、実体的規則と解釈規則、政策の一般的説明との区別についての裁判例の傾向について検討を加えてみることにする。

(1) Ashimow, Public Participation in the Adoption of Interpretive Rules and Policy Statements, 75 MICH. L. REV. 520, 528-530 (1977)

第三節 規則制定手続の適用の限界

一 概 説

規則の種類、すなわち、実体的規則か、または、解釈規則・政策の一般的説明か、により、手続的要件に服するか否かが決定される(行政手続法五五三条b項A号参照)。この規則の種類とその意義については、既に検討を加えたところであるが、⁽¹⁾それは主として文言上のものであったので、具体的に特定の規則をどのような規準で実体的規則、または解釈規則、政策の一般的説明と判断するかについて、再度ここで詳細に検討しておく必要がある。そこで、重要と思われるいくつかの基準について、具体的な裁判例を手がかりとして検討を加えてみよう。

また、前節における検討の結果、解釈規則、または政策の一般的説明とされるものの中にも実質的には実体的規則とかわらないと思われるものが存することがわかった。そこで、これらの実質的に実体的規則とかわらない規則をどのように取扱うべきかは、特に詳細な検討を必要とする。⁽²⁾

(一) 本書第一編註(一)第一節二に於て參照。

(二) 本書の條の註釋に「こゝに於て、わが國の行政手続法の大體を參照。」

- Asimow, Public Participation in the Adoption of Interpretive Rules and Policy Statements, 75MICH. L. REV. 520 (1977); Comment, A Functional Approach to the Applicability of Section 553 of the Administrative Procedure Act of Agency Statements of Policy, 43 U. CHI. L. REV. 430 (1976); Bonfield, Some Tentative Thoughts on Public Participation in the Making of Interpretative Rules and General Statements of Policy under the A. P. A., 23 AB. L. REV. 101 (1971); Koch, Public Procedures for the Promulgation of Interpretive Rules and General Statements of Policy, 64 GEO. L. J. 1047 (1976); Note, Administrative Law—The Legislative-Interpretative Distinction: Semantical Feinting with an Exception to Rulemaking Procedures, 54 N. C. L. REV. 421 (1976); Comment, Revenue Rulings and the Administrative Procedure Act, 1975 WIS. L. REV. 1135; Warren III, The Notice Requirement in Administrative Rulemaking: An Analysis of Legislative and Interpretive Rules, 29 AB. L. REV. 367 (1977)
- DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE, 1970 SUPPLEMENT, 248-263.; DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW OF THE SEVENTIES, 138-166, 193-207 (1976); DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW OF THE SEVENTIES, 1977 SUPPLEMENT, 49-56, 74-76; 3 MEZINES, STEIN, GRUFF, ADMINISTRATIVE LAW, § 18.02 [3], § 18.02 [5] (1977); B. SCHWARTZ, ADMINISTRATIVE LAW (A CASEBOOK), 240-254 (1977); L. L. JAFFE AND N. L. NATHANSON, ADMINISTRATIVE LAW, 1016-1018 (1976); B. SCHWARTZ, ADMINISTRATIVE LAW, 153-161 (1976)

二 区別の基準

特定の規則がいかなる種類の規則であるかを決定することは、既述のように、告知と聴聞の要件が課せられるか否かを決定するための重要なポイントである（行政手続法五五三条b項A号参照）。しかも手続的規則とその他の規則、たとえば実体的規則、解釈規則等との区別は、比較的容易であるため、特に問題となり、また争われてきたのは、実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との区別であり、これをどのような基準で区別するかである。

実体的規則と解釈規則、政策の一般的説明との区別の基準については、判例上、学説上いくつかのものが提唱されており、それらの中には判例上広く用いられているものもある。

区別の基準のうち主なものとしては、以下のものがあげられよう。

- (1) 委任された権限如何によるもの
 - (2) 法的効果 (legal effect) の基準
 - (3) 実質的影響 (substantial impact) の基準
- 以上三つの基準が主なものであるが、さらに以下のようなものも、その基準の一種としてあげられよう。⁽¹⁾
- (4) 解釈規則か実体的規則かの決定の基準を、当該行政機関が適用すべき制定法の意味、手段等について公衆の助言を求めているか否かにあるとするもの。⁽²⁾
 - (5) 当該規則が制定法とは独立して刑罰を課すか否かを基準とするもの。⁽³⁾

(6) 当該規則の歴史によって決定するもの。これは、たとえば、当該規則を行政機関が解釈規則として取扱ったか否かが基準となるとするものである。⁽⁴⁾

以下、判例学説上重要と考えられる(1)〜(3)について分説してみよう。

- (1) 3 MEZINES, STEIN, GRUPE, ADMINISTRATIVE LAW, § 18.02 [5] (1977)
- (2) Gibson Wine Co. v. Snyder, 194 F. 2d 329 (D. C. Cir. 1952)
- (3) American President Lines, Ltd. v. Federal Maritime Commission, 316 F. 2d 419 (D. C. Cir. 1963)
- (4) United States v. Cases Mountain Valley Mineral Water, 247 F. 2d 473 (8th Cir. 1957)

三 委任された権限による区別

この基準は、実体的規則と解釈規則との区別を、当該規則の制定が委任された権限によっているか否かに求めるものである。⁽¹⁾ すなわち、この基準によれば、実体的規則は、規則を通じて法を制定するように委任された権限を行政機関が行使することによって定められるものである。これに対し、解釈規則は、右のような特別に委任された権限に基づかなくても行政機関が制定しうる。この基準は、比較的古くから多くの裁判所によって採用され、判例法上の原則として確立しているといわれる。

本基準は、次の二つの判例によって確立したとされる。すなわち、当該制定法上に、行政機関が実体的規則を制定しうる旨の規定がおかれている場合には、制定された当該規則により裁判所も拘束されるが、このような規定が

存しない場合に制定された規則は、解釈規則にすぎないとした判例と、制定法の委任を受けて制定された規則は実体的規則であるとした判例である。次に、この二判例を紹介してみよう。

7 Skidmore v. Swift & Company, 323 U. S. 134 (1944)

本件は、原告 Skidmore ら七人の労働者が、テキサス州フォート・ウォース (Fort Worth) にある被告 Swift & Company に対し、時間外労働、確定損害賠償額 (liquidated damages)、および弁護士費用の総額七万七千ドルの損害賠償を求め、公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act) に基づいて訴訟を提起したものである。連邦地裁は、この訴えを全面的に棄却する旨の判決をし (53 F. Supp. 1020)、原審である第五巡回区連邦控訴裁判所も、地裁の判決を認容した (136 F. 2d 112)。

本件では、労働者が燃焼室 (fire fall) における時間が、労働時間の中に含まれるか否かが問題となった。原審は、労働省の労働基準局賃金・労働時間部の部長 (Administrator of Wage and Hour Division) のなした、原告らの主張する時間は公正労働基準法という労働時間ではないとした解釈 (解釈公報一三号、Interpretative Bulletin No. 13, pp 6 and 7, 2 Labor Law Service, § 32, 113, pp 32, 401 et eq.) を、妥当なものとして原告らの主張を斥けた。最高裁判所は、原判決を破棄し、差戻したが、その中で、右の解釈について次のように述べた。

「議会は、事実を認定し、個々の事件が当該制定法に該当するか否かを第一次的に決定するために行政機関の力を用いなかった。そのかわりに、議会はこの責任を裁判所に課した。……しかし議会は賃金・労働時間部を設

け、同部々長に多種多様な義務を課し、本法に服する諸産業、およびもろもろの雇用の状況に関する情報を収集する権限を与え、違反を抑制するために injunction 訴訟を提起する義務を部長に課した。……部長は、解釈公報 (interpretative bulletin) や諸非正式裁定 (informal rulings) において、相異なる状況における本法適用についての諸見解を述べてきている。右諸見解は、その執行において公益を代表している賃金・労働時間部がどのように法を適用しようとしているかについて、もろもろの雇用者と労働者 to 実際の指針 (practical guide) を提供している。……

相異なる諸裁判所が部長の結論に払うべき敬意は、たとえあるとしても、それについては何らの制定法上の規定もない。……

本裁判所は、諸財務決定 (Treasury Decisions) や財務省、および敵対原因のないその他の機関の諸解釈規制 (interpretative regulations) に重大な、そしてある場合には決定的な比重を長い間与えてきている。

われわれは、本法のもとにおける部長のもろもろの裁定、解釈、意見 (rulings, interpretative and opinions) は、その権限ゆえに諸裁判所を規制するものではないが、諸裁判所や原告らが手引きとして適切にたよりうる一団の経験や情報にもとづく判断を構成していると考ええる。個々の事件において右の諸判断の比重は、統制のための権限を欠くとしても、その考慮における完全な証拠、その理由づけの妥当性、より以前の宣言とその後の宣言の統一性、および納得させる力を与えるすべての要素、らによるであろう。」

以上のように述べ、本件については、原審の調査が不十分であるとして、原審判決を破棄し、差戻した。

本裁判所は、實際上、財務決定やその他の解釈規制らが解釈規則でありながら裁判所において尊重されていることを認めている。そして、本件解釈についても、實際上の効果を認めつつも、その法的性格は解釈規則であるとし、その理由を、規則、特に実体的規則を制定することを行政機関に委任する旨の規定が、本法に存しないことにおいている。

イ さて右判決の数年前に、行政機関が委任された権限を行使して規則を制定しているため、当該規則を立法的、つまり実体的規則であるとした判例がある。

American Telephone & Telegraph Co. v. United States, 299 U. S. 232 (1936) 事件において、最高裁判所は、連邦通信委員会 (Federal Communications Commission) の作成した電話会社の報告書の統一様式を定めた規則を立法的規則、つまり実体的規則であると判断した。本件で争われた右の統一様式は、次のような通信法の規定に基づいて制定されたものである。同法は、「通信委員会は、金銭の受領や支出と同様に、通信の動向の報告、記録、およびメモを含めて」、同法に従って搬送波によって保持されるべき「全部、または一部の報告、記録、およびメモの様式を、通信委員会の裁量権限内において規定しうる」と定めていた。最高裁判所は、「本裁判所は、行政的諸権限の限度内に保持されている諸行政官の裁量を本裁判所の裁量に自由に代置することはできない。」と述べた後、争点を個別的に検討し、原告らの主張を認容した。最高裁は、その理由の中で、本件報告書の統一様式の制定が、委員会による権限の濫用にあたるか否かを検討しているが、その前提として、通信法の委任にもとづいてなされたものは法の効果を有し、立法的であるとしている。

以上の二判例によれば、最高裁判所は、実体的（立法的）規則と解釈規則・政策の一般的説明との区別について、当該規則を制定するための制定法上の根拠の有無をその判断基準としていたといえ、また現在もこの立場に立つ。⁽²⁾

しかしながら、区別の基準を制定法上の根拠の有無におくことは、理論上きわめて重要な視点を提供するものであるが、右基準の適用のみですべての場合に具体的妥当性をもたしうるか否かについては疑問の余地がある。すなわち、行政機関が当該規則を制定する制定法上の根拠がないにもかかわらず規則を制定した場合、当該規則を実体的規則として無効とするか、または、解釈規則として有効であつて、裁判所等を拘束しないが、裁判所により実質的に大きな比重を与えられるとするか、という二者の間には大きな相違が生ずる。もちろん、前者の場合には規則が無効であつて何人にも法的効果を及ぼすことはなく、後者の場合にも解釈規則であるため、裁判所等を拘束するような法的効果は持たない。このように法的効果という面においては、一見、両者とも同一と見ることができよう。しかし、有効な当該解釈規則の制定により、相手方が實際的に大きな影響を与えられるし、裁判所もその内容等が妥当であれば当該規則にかなりの比重を与えることを認めている。このような場合には、当該規則は、法的には解釈規則として法律上の効果を持たないものの、当事者には当該制定法の運用という形式をとつて右規則の内容が実現されることになり、この点で当該規則は實際的影響を与え、または将来にあたつて与えうる。さらに、裁判所が、当該制定法の有力な解釈として当該規則を取扱い、さらにこれを解釈として採用することになれば、当該解釈規則は、現実的機能の面からみれば、実体的規則にきわめて近い効果を有することとなる。このように考えてくると、行政機関が当該規則を制定するための制定法上の根拠の存否を、実体的規則と解釈規則等との区別の基準とす

ることには、合理性が存するものの、これだけに依拠することはできないように思われる。実体的規則が有効であるためには、行政機関に当該規則を制定するための制定法上の根拠が存することが、必要条件であっても、十分条件ではない。これに対し、解釈規則が有効であるためには、右のような根拠は必ずしも必要ではない。従って、有効な実体的規則を認識するための基準としては、本基準はかなりの効果を有するであろう。

ところで、実体的規則と解釈規則等との区別を、当事者への告知と意見提出の機会の付与の可否という面からみれば、別の議論も可能である。すなわち、たとえ解釈規則等であっても、個人の権利利益に重大な実質的影響を与えるものであるならば、告知と意見提出の機会を付与してもよい。またはすべきであるとすることも可能である。この面からみれば、本基準によって実体的規則と解釈規則等を区別し、前者を制定する場合にだけ当事者に告知と意見提出の機会を付与することには疑問の余地が残されるわけで、以下この問題に焦点をあてながら、別の基準を検討してみよう。

(一) I DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE, 298-314 (1958); DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW OF SEVENTIES, 1977 SUPPLEMENT, 49-50; Comment, A Functional Approach to the Applicability of Section 553 of the Administrative Procedure Act to Agency Statements of Policy, 43 U. CH. L. REV. 430, 437 (1976)

(二) たてよなが、最近の General Electric Company v. Gilbert, 429 U. S. 125 (1976), rehearing denied 429 U. S. 1079 (1977) にあつて、この基準を用いた。

ただし、連邦控訴裁判所の判決であるが、次のような注目すべき判決がある。すなわち、National Petroleum Refiners Association v. Federal Trade Commission, 482 F. 2d 672 (D.C. Cir. 1973) は、連邦取引委員会 (Federal Trade

Commission) が、法の効力を持つ取引規制規則 (Trade Regulation Rules) を制定しうる権限を連邦取引委員会法により与えられている旨判旨した。けれども、従来より、連邦取引委員会法は、解釈規則は別として、商取引を規制する実体的規則を制定する権限について、明文の規定をおいてなかった。そして同取引委員会も、国民の権利義務に影響を与えるような規則を制定していなかった。ところで、同委員会は従来より取引規制規則を勧告的意見として定めてきていたが、これは、法的には、解釈規則、または政策の一般的説明とみられるものであった。その後、同委員会は、個別的な勧告意見ではなく、法の適用を全企業に向け、統一的な政策を發展させるため、行政手続法五五三条に規定された告知と聴聞の手続をへて、右規則を制定するようになった。本件で争われた規則は、まさにこのような規則であったが、裁判所は、結論として、従来、実体的規則の制定を委任したのではないとされてきた連邦取引委員会法四六条 (g) (15 U.S.C. 46g) が商行為に対する実体的規則、すなわち、取引規制規則を定める権限を同委員会に授与したものであるとした。もし、この考え方が判例法となるならば、本文に述べたことは大きく修正されるだろう。ただし、連邦取引委員会法は、この判決の直後に修正され、同委員会に実体的規則制定権を授与することとなった。

この点については、第一章四注(2)の連邦取引委員会改善法に関してあげた諸文献を参照。

四 法的効果の基準 (Legal effect standard)

法的効果の基準は、実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明の法的な基本的相違点に注目し、特に法的効果の

有無により区別をしようとするものである。⁽¹⁾すなわち、この基準に従えば、実体的規則とは、それ自体法の効果を有し、行政機関による別の行為なしに国民の権利、および義務に影響を与えるものである。これに対して、解釈規則、および政策の一般的説明は、単に、行政機関が将来においてなす裁量権の行使や法の解釈について、行政機関がいかなる意図を有しているかを示すにとまるものにすぎない。このように、解釈規則、および政策の一般的説明は、国民の権利、および義務に影響を与えるものではなく、また「法」でもない。⁽²⁾

このような当該規則の「法的効果」に注目して、実体的規則と非実体的規則とを区別するという考え方は、行政手続法定当時からすでに存在していた。すなわち、行政手続法解説が、「『実体的規則』とは、……行政機関が制定法の委任に基いて制定し、法律を補充する規則をいう。実体的規則は、法としての効力を有する」⁽³⁾。また、「『解釈規則』とは、行政機関が、その施行する法律及び規則についての自己の解釈を公衆に知らしめるために発する規則又は説明をいう」⁽⁴⁾とし、さらに「『政策に関する一般的説明』とは、行政機関が、その裁量権を行使せんとする方法を、あらかじめ公衆に知らせるために発する説明をいう」⁽⁵⁾としており、ここでは法的効果という面からそれぞれの意義を述べ、かつ区別しているものといえよう。すなわち、実体的規則が法としての効果を有することを明言した一方、他の二者については、法としての効力を持たないことを認める。たとえば、自己の解釈を知らせるための規則又は説明、行政機関がその裁量権を行使せんとする方法をあらかじめ知らせるための説明、という文言は、明らかに法としての効力がないことを前提として用いられたものであろう。

さて次に、このような抽象的議論を具体的事件にあてはめ、法的効果の基準の合理性、妥当性を検討することと

しよう。この法的効果の基準を適用したと解される判例はかなりの数にのぼるので、それらを取り上げながら検討を加えていく。

↳ Airport Commission of Forsyth County, North Carolina v. Civic Aeronautics Board 300 F. 2d 185 (4th Cir. 1962)

North Carolina 州の中央部には、Greensboro, High Point, Winston-Salem の三市にまたがった工業地帯が形成されているが、この地域には従来から Friendship, Smith Reynolds の二空港があり貨物輸送を通じて右工業地帯に貢献してきた。ところが、二空港のほぼ Friendship 空港は三市のほぼ中心部にあり、Smith Reynolds 空港は地理的条件のため主として Winston-Salem 市のために使用されてきた。そこで被告民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board) は Smith Reynolds 空港での貨物便の取扱を中止し、Friendship 空港をこの地域の貨物便の取扱空港とする旨の命令 (Order) を出した。これに対し原告 Airport Commission of Forsyth County; Bord of Commissioners of Forsyth County; Winston-Salem Chamber of Commerce が、右命令の司法審査を求めた。

原告らは、委員会による Winston-Salem 地域への Smith Reynolds 空港の効用の判断が、その判断を支持する実質的証拠を欠いていること、また本件命令は新しく定められた政策「宣言」(pronouncement) に基づいているが、この宣言が行政手続法に従った連邦公示録への公告をなされていないこと、などをあげて本件命令の効力を争った。

第四巡回区連邦控訴裁判所は、原告らの右主張を斥け、委員会の認定は実質的証拠により支持されており、委員会の行為は裁量権の濫用でもない」と判示し、その中で原告らの行政手続等に関する主張に関して次のように判示した。

「特に銘記すべきことは、本件宣言は民間航空委員会だけから出されたのではなく、連邦航空局長 (Chairman of Federal Aviation Agency) と民間航空委員会との合同説明書であり、右連邦航空局長は合衆国における航空に関する科学の発展に寄与すべく要求されている。本件宣言の主たる矛先は新空港建設における連邦資金の使用に向けられていた。本件宣言は、公衆が従うことを要求し、または争いをさける規則を含まない。本件宣言は、連邦公示録への公告を要求する行政手続法三条の規定に該当する民間航空委員会の規則制定、または裁決権限の行使にも当らない。むしろ本件宣言は同委員会がその意見の一致を示す手段であるという点で連邦航空局の政策決定権限を推進するための宣言である。本件宣言は将来の計画において公衆を導くための政策の一般的説明と考えられた。……いわゆる政策、または宣言は、それ自身で、またはひとりでに、原告らのいかなる権利を拒否する働きをするものではない。」⁽⁶⁾

裁判所はこのようにして本件宣言を実体的規則ではなく、政策の一般的説明にすぎないとして、行政手続法に定められた規則制定の諸要件に従う必要はないとした。そして結論として前述のように右宣言に基づく本件命令の制定は裁量権濫用には当たらないとして原告らの主張を斥けた。

本判決は、明文上いかなる基準によって本件宣言の法的性格を判断したか、については示していない。しかし、

本件宣言が「公衆」が従うことを要求していない、争いをさけるための規則を含んでいない、民間航空委員会がその意見の一致を示すためのもの、という文言が含まれており、このことは本件宣言がどのような法的効果を当事者に及ぼしたかについて検討し、これを否定したものとさえよう。この点から本判決は、実体的規則と政策の一般的説明との区別は、当該規則が当事者に法的効果を及ぼすか否かを基準とする、と考えていると評価できよう。そして本判決は、法的効果の基準を採用した先例として引用され、本判決があげた要件、たとえば公衆が当該規則に従うことを要求されているか否か等は、以後の諸判決において「法的効果」の有無を判定する際の要件となっている。次に、本判決中に述べられた諸要件を考慮して法的効果の基準を採用したと思われる判例をみてみよう。

イ Pacific Gas and Electric Company v. Federal Power Commission, 506 F. 2d 33 (D. C. Cir. 1974)
原告 Pacific Gas and Electric Company は、パイプライン会社より天然ガスを購入している顧客である。被告連邦動力委員会 (Federal Power Commission) は、一九七三年一月八日に命令四六七号 (Order No. 467) を出した。この命令は天然ガス法 (Natural Gas Act) のもとで起こるすべての場合において動力委員会が履行しようとする「(供給) 削減期間における管轄下のパイプライン会社による配給の優先」に関する「政策の説明」(Statement of Policy) であった。原告らは天然ガス不足時にパイプライン会社からガスの供給を削減されると大きな影響を受けるため、本件命令は、(1) 手続的に行政手続法に従っていないこと、(2) 実質的に適切な記録の作成を怠っていること、(3) 環境上、国家環境政策法 (National Environmental Policy Act) に従っていないこと、などの違法があると主張して、その司法審査を求めた。

コロンビア地区連邦控訴裁判所は、本件命令は政策の一般的説明であって行政手続法の規則制定要件の適用が排除され、さらに、政策の一般的説明は原告らに重大かつ直接的な影響を与えるものでないこと、本件での記録が意味ある司法審査を許すには適当でないこと、等を理由として、本件命令四六七号は天然ガス法一九条b項のもとでは審査できないとして請求を棄却した。

そして判決中において、行政手続法の規則制定規定との関連について次のように述べ、本件命令の法的性格を検討した。

「重要な争点は、本裁判所が天然ガス法一九条b項のもとで本件命令四六七号を審査する裁判管轄権を持つかどうかである。この争点を解決するためには、はじめに命令四六七号が実体的規則なのか、それとも単に政策の一般的説明なのか、を決定する必要がある。……

行政機関は法の効力を持つであろう政策の定立のために二つの有効な方法を有している。行政機関は実体的規則を定立することにより規則制定手続を通じてか、または拘束力のある先例を構成する裁決を通じて、拘束力のある政策を定めうる。政策の一般的説明は規則制定の結果でも、裁決の結果でもない。それは規則や先例ではなく、行政機関が将来の規則制定や裁決において履行することを望んでいる政策の公衆への宣言にすぎない。……

政策の一般的説明、公示は、被規制産業における長期的計画を促進し、国家関連分野での統一性をすすめる。……政策の一般的説明は「拘束的規範」(binding norm)を定めるものではない。それは政策の一般的説明が向けられた諸争点や諸権利の最終的決定でもない。行政機関は、政策の一般的説明が行政機関が政策として定めようとし

たものを宣言しただけであるため、政策の一般的説明を法として適用し、またはそれに依拠することはできない。政策の説明は将来のための行政機関の仮の諸意志 (tentative intentions) を表している。行政機関が個々の状況において政策を適用する場合には、まさに当該政策の一般的説明が出されていない場合と同様に、当該政策を支持するための準備をせねばならない。」

「手元にある問題にこれらの一般的諸原則を適用して、われわれは命令四六七号が政策の一般的説明であると結論づける。……

命令四六七号は個々のパイプラインの削減計画を定めるものではない。本件命令の効果は連邦動力委員会の第一次的、仮の認可を得る計画の形式を公衆に知らせることであって、いかなる計画が最終的に認可されるという保障は存しない。委員会が述べたことであるが、

この政策が特定の事件に適用された時は、当該諸状況に適するような「委員会への」事実上、または法律上の出頭を通じて、この政策を争い、または支持する機会が、利害関係当事者に付与されるだろう。……

「命令四六七号は」当該パイプラインや、その顧客、またはその最終的顧客らの諸権利および諸義務に最終的に決定的ではない。……

これらの命令は削減計画や削減事件の裁決を促進する手段として第一次的な指針を述べようとしたにすぎない⁽⁸⁾」

本裁判所は、このように述べ、本件命令が実体的規則ではなく、政策の一般的説明にすぎないと判示し、原告ら

の請求を斥けた。

本判決は、前記 Airport Commission of Forsyth County, North Carolina v. Civic Aeronautics Board 判決の理由づけよりもその理由づけを整理し、「法的効果の基準」を明確にしたものと評価できよう。すなわち、第一に、まず実体的規則と政策の一般的説明の法的性格を明らかにし、第二に当該規則の性格を検討している。一般論として、政策の一般的説明は、「拘束的規範」を定めるものではない、争点や権利の最終的決定でもない、等と述べた上、これを本件命令に当てはめ検討した。そして、本件命令は、動力委員会の第一次的、仮の認可を得る計画の形式を公衆に知らせることがその効果であって、利害関係人の権利や義務に最終的に決定的な効果を持たないとして、これを政策の一般的説明であると結論づけた。⁽⁹⁾このような最終的に決定的な効果の有無等を実体的規則と政策の一般的説明との区別の基準とする点において、本判決は「法的効果の基準」を採用していると評価でき、また、本基準について原理的に考察し展開している点も注目されよう。

さて、以上二判決により法的効果の基準が明らかになったが、この基準が常に理論的、実際の妥当性を有するか否かについては疑問の余地がないわけではない。たとえば、次にあげる判決は、筆者の考え方によれば、法的効果の基準を適用したことによって原告らの権利利益救済の途がなくなることになり、法的効果の基準の限界を示したものとさえよう。

ウ Eastern Kentucky Welfare Rights Organization v. Simon, 506 F. 2d 1278 (D. C. Cir. 1974), sub. nom. Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization. 426 U. S. 26 (1976)

原告（被控訴人） Eastern Kentucky Welfare Rights Organization は、健康福祉団体、および私人であるが、いずれも貧乏で医療サービスに対する支払ができないと主張する者である。ところで、内国歳入庁（Internal Revenue Service）は、歳入通達（revenue ruling）六九―五四五号で、支払能力のない人々に対して無料、または減額サービスを行なうことを認めながらも、現実には右サービスを行なうことを要件とせずに、ある私的非営利病院に内国歳入法（Internal Revenue Code）にいう「慈善」機関の資格を与えた。病院等は明文上、税免除機関ではないが、右の「慈善」機関とされた場合にだけ税が免除された。長期にわたって確立してきた内国歳入庁の政策は、病院等が支払能力のない人に無料、または低額で医療サービスをなす場合に、これに「慈善」機関の資格を付与するものであった。しかし、本件通達により、慈善機関であっても、無料、または低額で医療サービスを行なうことが絶対的な要件ではなくなった。そこで原告らは、被告（控訴人）財務長官、および内国歳入庁長官の出した歳入通達による行為は無効である旨の宣言判決と、税免除処分等の禁止、および本件通達六九―五四五号の廃止を求める injunction を求めて、連邦地裁に訴訟を提起した。

コロンビア地区連邦地方裁判所は、原告らの原告適格を認めた後、本件歳入通達が議会の意図に合致しておらず、むしろこの問題の立法、司法、行政上の歴史に明白に反しており、被告の主張する「地域福利理論」（community benefit theory）も被告の当該政策を正当化するものではないとして、本件歳入通達を無効とした（370 F. Supp. 325 (1973)）。

これに対して被告が控訴したが、コロンビア地区連邦控訴裁判所は、種々の本案前の問題を検討した後、本件歳

入通達は「慈善」という文言の許容しうる定義にのっとっており、議会の意図にも反しておらず、また本件歳入通達は解釈通達であり、行政手続法の告知と聴聞の要件に従うものでもなく、また裁量権の濫用にも当たらないとして、原審判決を破棄した。

控訴裁判所は、告知と聴聞の要件にふれながら、以下のように述べた。

「被控訴人は、もし本裁判所が〔内国歳入庁〕長官が内国歳入通達六九一五四五号を制定する権限を与えられていたと認定すべきだとしても、それにもかかわらず、合衆国法典五編五五三条のもとで控訴人が被控訴人に聴聞の機会を付与すべき法的義務を有するため、地方裁判所〔の判決〕は支持されなければならない、と主張した。被控訴人は、内国歳入通達六九一五四五号が解釈通達に相對立する実体的規則 (substantive rule) であり、それゆえ行政手続法五五三条が適用される、と主張している。

行政手続法五五三条は、諸解釈規則を同法の告知と聴聞の諸要件から明文上排除している。本裁判所は、Gibson Wine Co. v. Snyder, 90 U. S. App. D. C. 135, 194 F. 2d 329 (1952) に基づき、以下のように解釈規則と実体的規則とを区別した。

『一般的に言えば、もう一つの「規制」(regulations)、『実体的規則』(substantive rules)』または「立法的規則」(legislative rules) は法をつくるものであって、通常、現行法の道具であると確立しているようにみえる。これに対して諸解釈規則は行政の職員が制定法、または規制が意味するものにつきどのように考えているかについての諸説明である。……『実体的規則は、制定法の構造、または行政機関の制定法上の諸権限を履行しよ

うとする……ものである。解釈規則は、実体的規則の完全な力と効果を持つのではなく、当該制定法における個々の諸文言の説明の形態をとっている。たとえば、「都市間鉄道」のような文規定が制定法中にあるならば、問題は「都市間鉄道」とは何かについて生ずる。個々の行政機関は、都市間鉄道を定義する規則を採用することができる。この意味において、これは解釈規則と呼ばれうる。』……

ここでは、「内国歳入庁」長官が「内国歳入法」五〇一条c項にいう「慈善」という文言の意味を解釈した。この文言が長官によって解釈されたという事実は、以前の歳入通達におけるのとは異なり、統制 (control) するものではない。一方、「慈善」のより広概念を含む諸財務規制 (Treasury Regulations) は、告知と公聴会 (notice and public hearing) の後、一九五九年に採用された。われわれの意見では内国歳入「通達」六九—五四五号は、これらの規制中に述べられた「慈善」の定義に一致している。さらにその上、控訴人は歳入通達六九—五四五号は独立した拘束的效果 (independent binding effect) を持たず、裁判所は、五〇一条c項三号において用いられた「慈善」という文言の意味の適切な解釈として当該通達を受け入れるよう選択しない限り、当該通達によって拘束されない、と認めている。われわれは、歳入通達六九—五四五号が解釈通達であって、行政手続法五五三条の諸要件には従わない、と結論する。」

このように本裁判所は、問題となった通達が多くの実際効果をもつことは認めながら、独立した拘束的效果 (independent binding effect) を持たないため、これを解釈規則とし、告知と聴聞の要件には服さないとした。⁽¹⁰⁾ しかも、本裁判所は、判決の脚注の中で、質的影響の基準について次のように述べている。すなわち、被控訴人の

主張した実質的影響等⁽¹¹⁾について、「告知と聴聞が行政手続法によって要求されるか否かに関して、これらの諸要素は裁判所によって検討されたが、それらは、通達が性格上明白に解釈的であり、法的に拘束的效果を持たないこの場合には、決定的でなく」と述べた(506 F. 2d 1278, 1291 note 30)。

本判決は、本文中において法的効果の基準を採用していると解されるが、その理論構成、理由づけ等について疑問の余地があり、また前記引用した脚注中において実質的影響の基準について述べるが、この点についても疑問が残る⁽¹²⁾。

すなわち、第一に、法的効果の基準に関連して次のような点に問題が残るであろう。本件通達は、ある病院を慈善機関とするものであり、これによって当該病院は、税を免除されるとともに、無料、または低額の医療サービスを行なうことを要件として課されないことになる。また、当該病院で医療サービスを受ける者、特に貧困者にとっては、無料、または低額のサービスが受けられないおそれがあり、本件規則により大きな影響を受けることになる。このような状況を考えると、病院、および貧困者等に関して、次のような点が問題となろう。

(1) 病院について 本件通達は、病院に税の免除をすること、および無料、または低額の医療サービス実施を要件としないこと、の二点をその実質的内容とするが、法的には「慈善」の概念を明らかにしたものにすぎないとされている。本件通達は、法的効果の有無は別として、内容的には右のように病院にとって受益的である。このようなことを考えると、本件通達は、「慈善」なる文言を解釈した解釈規則であって、告知と意見提出の機会を付与する必要はない、とすることには、一見、合理性があるように思われる。しかし、本件通達は内国歳入庁の確立し

た政策を変更するものであり、法的効果が全くないとする場合には、若干問題が存すると思われる。さらに、本件通達のような受益的なものではなく、不利益なものであれば、一層問題となる余地がある。

(2) 貧困者等について 本件通達により、前述のように貧困者等は、病院で無料、または低額の医療サービスを受けることができなくなるおそれがあり、実際的には大きな影響を受けることになる。しかも、長年内国歳入庁は、病院等が支払能力のない人に無料、または低額で医療サービスをなす場合に、これを「慈善」機関として税を免除してきたのである。従って、本件通達は、形式上「慈善」という文言の解釈という形をとりながら、実質的には右の確立した政策を変更することであり、「慈善」機関たる病院の利用者には実質上不利益を与えることもある。前述の場合と同様に長期間にわたって確立してきた政策を変更する場合、それが制定法上の文言の解釈にかかわるものであるから行政機関が当事者に告知と意見提出の機会を付与せず解釈規則を制定することだけでよしとするには疑問が残る。特に本件の場合には、長期間確立した政策を変更するもの、特に貧困者等には不利益に変更するものであるから、一層問題があるように思われる。

さらに本件の場合、本件通達は、「慈善」機関の中にある病院が含まれるか否かに関するものであり、病院の利用者は、いわば第三者的立場におかれる。したがって、このような場合には、訴訟の提起についても困難な問題が生じよう。⁽¹³⁾

第二に、脚注に述べた実質的影響の基準についても疑問が残る。本判決は、当該規則が解釈規則であること、法的に拘束的效果がないことをあげて、実質的影響の基準はここでは決定的ではないとした。しかし、もともと、当

事者に実質的影響があるために告知と聴聞の機会を付与し、もしなければ機会を付与しない、というのが実質的影響の基準である。従って、当該規則が、解釈規則であるか否か、また、法的に拘束的效果を有するか否か、とは、直接に結びつくか検討の余地があろう。

さて、このようにみてみると、法的效果の基準は、当該規則の法的拘束的效果の有無のみに基準をおくため、それを厳格に解すると、*Eastern Kentucky Welfare Rights Organization v. Simon* 事件のように、不合理と思われる結果を生ずる場合があると思われる。結局のところ、本基準は、法的效果の有無に注目するものであるため、現行の行政手続法の解釈としてきわめて適合性のある解釈論と認めることができ、しかも、当該規則が実体的規則か、または解釈規則・政策の一般的説明か、の区別は比較的容易に判断できるかもしれない。けれども、既述のような不合理とみえる結果が生ずることに留意する必要がある。

(1) 法的效果の基準は、本文中に引用した判例が示すように、拘束的效果 (binding effect) の基準とも呼ばれることがあり、また、実質的拘束的效果 (substantial binding effect) なる語を用いて説明されることである。Comment, A Functional Approach to the Applicability of Section 553 of the Administrative Procedure Act of Agency Statements of Policy, 43 U. CHI. L. REV. 430, 446-447 (1976)

(2) Asimow, Public Participation in the Adoption of Interive Rules and Policy Statements, 75 MICH. L. REV. 520, 531 (1977); Comment, supra note 1, at 437

(3) ATTORNEY GENERAL'S MANUAL 30 n. 3 『米国行政手続法解説』二一九頁註③

(4) ATTORNEY GENERAL'S MANUAL 30 n. 3 『米国行政手続法解説』三〇頁註③

- (5) ATTORNEY GENERAL'S MANUAL 30 n. 3『米国行政手続法解説』三〇頁註③
- (6) Airport Commission of Forsyth County, North Carolina v. Civic Aeronautics Board, 300 F. 2d 185, 187-188 (4th Cir. 1962)
- (7) Pacific Gas and Electric Company v. Federal Power Commission, 506 F. 2d 33, 36-38 (D. C. Cir. 1974)
- (8) *Id.* at 40
- (9) ただし、本判決は、当事者への実質的影響を無視しているとの批判がある。Comment, *supra* note 1, at 450-451
また、Asimow, *supra* note 2, at 537-538 は、本判決は、法的効果の基準の不適切性を明らかに示しているという。
- (10) ただし、本判決には、ライト (Wright) 判事が、告知と聴聞手続に関して少数意見を書いた。同判事は、「歳入通達六九一五四五号は、貧困者のための医療サービスの利用可能性において、実質的な変更 (substantial change) をもたらした」と述べ、実質的影響をもつ本件の場合には、告知と聴聞の手続を経るべきだと述べた (506 F. 2d, 1278, at 1291-1292)。
- (11) 被控訴人のここでの主張は次の三点にあった。
 - (i) 歳入通達六九一五四五号は、貧困者のための医療サービスの利用可能性に実質的影響を持つ。
 - (ii) 内国歳入庁は諸健康管理保障問題 (health care delivery problems) における専門家ではないため、教育される必要がある。
 - (iii) 本件通達は、長期間確立した内国歳入庁の政策の廃止にあたる。
- (12) Asimow, *supra* note 2, at 553-556
- (13) 本件では、原審であるコロンビア地区連邦地裁、およびこのコロンビア地区連邦控訴裁判ともに、原告らが原告適格を有するか否かについてかなりの労力をさいている。さらに最高裁は、原告ら貧困者の原告適格を否定した。