

行政機関による規則制定の諸問題(四)

——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)

第三節 行政機関の内部事項、および財産的事項(以上二二卷三号)

第三章 規則制定の限界(二)——性質上の限界——

行政機関による規則制定の諸問題(四) 荏原

第一節 概説

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

第三節 規則制定手続の適用の限界

一 概説

二 区分の基準

三 委任された権限による区別

四 法的効果の基準(以上一二卷四号)

五 実質的影響の基準

六 実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明の区別とその評価

第四章 規則制定の限界(三)

おわりに

五 実質的影響の基準 (substantial impact standard)

この実質的影響の基準 (substantial impact standard) は、前述の法的効果の基準が当該規則の法的効果——特に当事者たる国民の権利義務への法的影響の有無——にその注目を集めたのに対し、これはむしろ、国民の規則の制定に参加する必要性を考慮することによって、当該国民に規則制定に参加する権利を付与すべきか否かを決定するものである。すなわち、実質的影響の基準によれば、当該規則が国民に実質的影響 (substantial impact) を与えるものであるならば、当該国民を当該規則の制定に参加する権利を付与すべきであるとするのであり、ここで注目される点は、当該規則の法的効果や行政機関自身の規則に対する考え方よりも、むしろ当該国民を規則制定に参加させるべき必要性の有無にその重点がおかれていることである。⁽¹⁾以下、判例を具体的にとりあげ、本基準の

内容等について検討してみよう。⁽²⁾

↳ National Motor Freight Traffic Association, Inc. v. United States 268 F. Supp. 90 (D. D. C. 1967), aff'd 393 U. S. 18 (1968)

原告 National Motor Freight Traffic Association, Inc. は、自動車運送業者の協会であつて、州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) による規制に服しているが、同委員会が過去の違法な料金の返還についての非正式手続をはじめの旨の規則を告知と聴聞なしで定めた行為を無効であると主張して出訴した。⁽³⁾⁽⁴⁾ この同委員会の行為は、いかなる種類の事前の告知、および利害関係人に聴聞を受ける機会も付与することなくなされ、その後公表されたものである。一九六五年一月一七日に公告がなされた後、原告は再考慮の申立を同委員会に対して行なつたが、この申立は一九六六年六月九日に却下された。

コロンビア地区連邦地方裁判所は、原告の請求を認容したが、種々の争点のうち告知と聴聞手続に関して次のように述べた。

「州際通商委員会は、原告らの再考慮の申立を却下する命令の中で、『州際通商委員会の公告と行為は行政手続法四条にいう適用除外に該当するため』〔原告らの〕同条に従っていないという主張を却下した。原告らはそうではないと強調している。そこで、われわれは、争われている州際通商委員会の行為に関して同法四条の適用除外の文言の適切な解釈確定の問題を正面から取り扱わねばならない。

いずれにしても、明らかに議会は一九六五年の「州際通商法」改正法に損害賠償 (Reparations) への裁判的

段の他、明文上何ら規定していない。このような「明文規定がないという」制約は、適切にみればたぶん、ここで争われている非正式の任意的諸行政手続 (informal and voluntary administrative procedures) を禁止するものではないが、行為をなす州際通商委員会に与えられたこの権限は、当該行為が性格上、および「当事者への」影響上にたいして重要でないため、四条の諸規則制定要件の範囲外になる、とは示していないのである。

実際、「本件行為の」取消が正しいように思われる。たとえ当該権限を与えられても、同委員会による本決定 (decision) は、払戻を制定法上の差別禁止諸規定に違反することなしになすため、正式有効料金を違法と認定する通常の手続に、行政過程と経験を利用するものであり、——すなわち、われわれがくり返せば、そのような決定は、同委員会自身が現在この制度によっている決定的重要性が示すように、同委員会の重要な諸権能の行使の中で決して日常的な決断 (determination) ではない。……それは単にその委任された仕事に本気で取りかかるよう同委員会に動機を与える広範な政策的な考慮の一般的宣言でもない。

むしろ本件行為は、そのサービスのため「原告の」構成員によりその時まで集められた料金を運送業者から荷主へ返還することの適否の裁決に、委員会のエネルギーと権限を委員会により特別かつ明確に委ねたものである。このような裁決は、われわれがみたように、他の運送業者や荷主に明瞭な諸効果 (palpable effects) を持っている。そして当該手続を使用することを任意に選択した者に対してのみ、同委員会により当該手続が用いられるからといって、いかなる実体的な諸権利を生ぜしめない、と答えるわけにはいかない。この種の行政的裁決を利用する権利は、単にそれが選択的であるからといって取るに足らないものとなるものではない。」

連邦地方裁判所はこのように、この新しい手続が、行政手続法の規則制定に関する条項の適用を求める原告らに、明瞭な諸効果 (palpable effects) —— 結果からみれば、裁決と同様の影響を与えているとして、当該規則を無効と判示した。⁽⁵⁾

本判決は、実質的影響の基準 (substantial impact standard) を採用した最初の例であるとして引用されているが、その判決文中に「実質的影響」(substantial impact) なる文言を含むものではない。しかし本判決は、当該行為によって当事者がいかなる影響を受けるかについての検討をしており、本件行為の内容——すなわち料金返還についての非正式手続を用いることは、当事者に実質的に裁決に等しい効果が及ぶとしており、このことがその判断のための重要な基礎となっている。しかもこの当事者への影響は、必ずしも法的効果に限定していないように思われ、この点も注目に値する。従って、本判決は、その明文での言及はないものの、内容上からみれば、実質的影響の基準を採用したものと評価できよう。

イ Texaco, Inc., v. Federal Power Commission 412 F. 2d 740 (3d Cir. 1969)

本件は、原告 Texaco, Inc. が、被告連邦動力委員会 (Federal Power Commission) の制定した「月毎の複利の利率」(rate of interest compounded monthly) による資金償還を要求している規制の司法審査を求めて出訴したものである。

連邦動力委員会は、一九六八年四月二日天然ガス法 (Natural Gas Act) に基づいて命令三六二二号 (Order No. 362) を制定することによってガス規制を一方的に修正した。ところで命令三六二二号は、天然ガス法四条e項に従

った資金償還について複利利率をはじめて定めたものであった。原告は、同年五月一日に右命令の再聴聞 (re-hearing) を同委員会に申立てたが、同委員会はこの申立について何の行為も行なわなかったため、天然ガス法一九条 a 項により、この申立は拒否されたものとされた。そこで原告は、天然ガス法一九条 b 項に従って右命令の司法審査を求めて出訴した。ここでの争点は、連邦動力委員会の制定した命令三六二号の法的性格であり、これが告知および聴聞を経ずに制定されても、第一に、行政手続法五五三条 b 項 B に規定された要件に該当するため有効か否か、第二に、同法五五三条 b 項 A という政策の一般的説明に該当するため有効か否か、であった。

本裁判所は、本件命令を無効として原告の請求を認容したが、その判決中で次のように述べた。

「われわれは、命令三六二号は合衆国法典五編五五三条 b 項 A という政策の一般的説明であって、それゆえ合衆国法典五編五五三条の告知の要件に従っていないという被告の主張を却下する。われわれは、『政策の一般的説明』とは経営者にかなる権利、および義務を課するものではなく、……命令三六二号は、経営者が有する諸権利、および諸義務に、いかなる廃止、または同様の手続において適用されるべきでない立証責任を課す実体的規則を採用するものである、という原告に同意する。

五五三条は、規則制定過程への参加の機会を公衆に与えるために制定された。それはまた、被規制者への実質的な影響 (substantial impact) を持つ諸規則、および諸手続を定める前に当該規則を定立する行政機関自らが学ぶことを可能にするものである。……これらの手続は、行政機関が当該規則に法の効力を持たせるためにその立法権限を行使するときには、従われねばならない。……

われわれは、本命令は合衆国法典五編五五三条b項A、またはBに具体化された除外に該当するものではなく、それゆえ、無効であると判決する。なぜなら連邦動力委員会は、行政手続法の上述の告知要件に従わなくてもよい正当な理由 (good cause) を有していなかったからである。われわれは、争われた規則の本案についていかなる意見も表わす必要はないし、また表わもしない。……」

本裁判所は、このように述べ、当該命令を無効とした。この判決で重要な争点となったのは、当該命令(命令(order))なる文言を用いているが、法的性格は規則(rule)である)の法的性格、すなわち実体的規則か、政策の一般的説明なのかよりも、むしろ当事者に実質的影響(substantial impact)を有するか否かであった。そして本件命令は実質的影響を有するとして、五五三条b項A、およびBに該当しないとされた。しかし、判決の論理は巧妙であり、原告の主張に同意するとは言っているものの、実質的影響を有する規則が政策の一般的説明ではない、と明言はしていない。むしろ判決は、規則制定への公衆の参加の一般的重要性を強調し、当該規則によって実質的影響を受けらるならば、当事者に告知と聴聞の機会を付与すべきであるとしたにとどまると評価できよう。⁽⁷⁾

ウ Pickus v. United States Board of Parole, 507 F. 2d 1107 (D. C. Cir. 1974)

合衆国の仮釈放委員会 (Board of Parole) は、適格性を有する連邦在監者を仮釈放するためその裁量権を行使する際に考慮する多くの要素を明確に記した指針 (guideline) を毎年多数公告してきたが、これらの指針の制定にあたっては行政手続法五五三条を適用したことはなかった。

一九七二年五月に、原告 Pickus と三人の連邦の在監者は、被告仮釈放委員会に対して、行政手続法五五三条に

従った公開の規則制定手続をなし、既に公告された多数の規則を修正するよう申立をした。ところが委員会が右申立に対し何らの行為も行なわなかったため、原告らがコロンビア地区連邦地裁に訴訟を提起した。同地裁が、原告らの請求を認め、当該規則や指針を無効と判決したため、被告が控訴した。

コロンビア地区連邦控訴裁判所は、裁判管轄や仮釈放委員会の指針が司法審査になじむか否か等について検討し、これを肯定した後、次のように述べて当該規則や指針を無効とし、原審判決を維持した。

「仮釈放委員会の主な主張は、機能的にみれば、ここで争われている同委員会の行為が、政策の一般的説明か、解釈規則か、行政機関の組織、実際上の取扱、あるいは手続についての規則であって、これらすべては「行政手続」法四条a項によって明文上適用除外されるため、同委員会の行為は規則制定手続から適用除外される、というのである。

いくつかの裁判所は、もし行政行為が、行政機関の諸規制に従う者の諸権利に実質的に(substantially)影響を与えるならば、当該行為は政策の一般的説明ではありえないと判決してきている。……引用した諸判決が述べたように、一般的政策の適用除外の外面的な限界(outer boundary)は、同法四条を制定した議会の目的——そのような実質的影響を持つ規則が定められる前に、利害関係当事者は参加する権利を持つべきであり、行政機関は十分に情報を得なければならないこと——に由来している。

仮釈放委員会が本件行為に先立って採用した指針は、最終的な諸仮釈放決定に実質的效果を持つと考えられる種類のものである。

……従って、仮釈放選択基準を定める諸規則は、新しいものであれ古いものであれ、実質的な行政行為 (agency action) である。なぜなら、それらは同委員会の制定法上の広範な権限を制限する公正で厳格な枠組みを定めるからである。

加えて、それら諸規則は解釈規則ではない。解釈という文言が示唆するように、そして立法史が明らかにするように、諸解釈規則は裁判所で審査可能な法律問題についての制定法上の規定の行政的解釈 (administrative construction) からなっている。……内国歳入法を解釈している諸財務規制 (Treasury Regulations) が典型例である。「仮釈放」委員会の説明 (statements) は制定法の意味の諸解釈ではない。むしろそれらは、行政機関がその正式の権限を行使する方法、および諸状況の統制を自ら課すものである。それらは、法の効力を有し、恣意の場合を除き審査できない。それゆえ、それらの規則は、議会が規則制定手続を規制する制定法の諸要件を排除すると考えた種類の行為ではない。……」

連邦控訴裁判所はこのように述べ、問題となった規則や指針を無効としたコロンビア地区地裁の判決を維持した。ここでは、被規制者の権利に実質的な影響を与えるか否かが、判断の基準とされ、本基準の内容を明確に述べたものといえよう。

さて、以上検討したように、実質的影響の基準は、当該規則の制定に際し、当事者に告知と聴聞の機会を付与すべきか否か、を、実体的規則と解釈規則、政策の一般的説明との区別の中心に考えている。ところが、引用した諸判例にみられるように、その理解についてかなり差異がある。たとえば、Eastern Kentucky Welfare Rights

Organization v. Simon 事件⁽⁶⁾の脚注と、その他の諸判決をみれば、理解できよう。

ところで、この実質的影響の基準は、規則制定への公衆の参加の必要性を主として考慮するものであるため、既述の他の基準よりもより柔軟に個々の具体的状況に則して、告知と聴聞の機会を当事者に付与することが可能であろう。しかしながら、具体的状況を考慮するようになればなる程、問題となり具体的に争われている規則が、実体的規則であるとして告知と聴聞の機会が付与されるのか否か、を予想することは、他の基準に比較してかなり困難であろう。もちろん、その内容、適用の基準等が判例上確立することにより、ある程度の予測可能性を持つとしても、なお、現行の行政手続法の解釈として、適切か否かが、より重要な問題として残ることになる。すなわち、現行行政手続法は、実体的規則と解釈規則、政策の一般的説明とをその法的性格の相違に注目し、このことを基礎として構成されている。従って、実質的影響の基準が、単に規則制定に際し、当事者に告知と聴聞の機会を付与する必要のみを基準として、——当該規則の法的性格には全く注目せず——判断するものであるならば、解釈論としての妥当性が問題とされねばならない。そこで、この点についてふれる判例を次にあげ、検討してみよう。

ハ Energy Reserves Group, Inc., v. Department of Energy, 589 F. 2d 1082 (T. E. C. A. 1978)

本件は、原告(被控訴人) Energy Reserves Group, Inc. が、被告(控訴人)連邦エネルギー省が緊急石油配分法 (Emergency Petroleum Allocation Act of 1973) 五条e項二号A、および同法に基づく諸規制を基礎として定めた連邦エネルギー省通達一九七四—一九号 (Ruling 1974-29) について、同通達が行政手続法、および連邦エネルギー行政法 (Federal Energy Administrative Act of 1974) の規定に反して定められ違法であると

主張して訴訟を提起したものである。本件通達は、日産一〇バレル以下の老朽油井 (stripper well)⁽¹⁰⁾ から生産された原油等には、配分、および価格規制を適用しない旨規定していた緊急石油配分法および同法に基づく規制による適用除外に関して、右適用除外にいう油井数から注入油井 (injection well) を排除する旨定めたものである。これは、注入油井が、原油等の生産が落ちたため、油田内に水や空気等を注入して生産力の回復をはかったものであるため、それ自身原油等を生産するものではないことを理由としていた。原告らは、右の適用除外より排除されることにより不利益を受けるし、また本件通達は立法的であって、行政手続法五五三条b項、c項、および連邦エネルギー行政法七条i項にいう手続を履行していない違法があると主張した。

カンサス地区連邦地方裁判所は、本件通達は実質的影響を有し、立法的であって、本件通達の採用前に告知と意見提出の機会を付与していないため、行政手続法のもとで違法であると判示した (447 F. Supp. 1135)。

被告から控訴がなされたが、臨時緊急控訴裁判所 (Temporary Emergency Court of Appeal) は、本件通達は連邦エネルギー省より解釈として出され、その性質、および効果において、事実上、法律上とも緊急石油配分法、および同法に基づく規制によって規定された老朽油井適用除外条項の解釈であって、被控訴人ら原油生産者に実質的影響を与えず、また立法的でなくて解釈的であるため、行政手続法、連邦エネルギー行政法による事前の告知と意見提出の機会の付与は必要がないとして、原判決を破棄し差戻した。

本判決は、本件通達を解釈規則とした上、さらに実質的影響の基準の問題点を含め、次のように述べた。

「通達一九七四—二九号が解釈的であるよりむしろ立法的であり、当該通達は、たとえ解釈的であると類別され

ても、『実質的影響』(substantial impact)を持つならば、立法的であると認定されなければならないという議論に賛成すると主張されている。この議論は、法律上、および経験上健全ではない。『実質的影響』なる文言は、行政手続法五五三条にはみられない。それらは、当該諸事件の文脈において誤って適用された当該制定法についての保証のない司法的注釈(unwarranted judicial gloss)を構成している。……

以下に例としてあげる諸判決は、『実質的影響』の要素の適切な使用、および誤った使用を示している。すなわち

判決一

行政機関(administrative agency)が諸立法的規制(legislative regulations)を発する受任権限(delegated power)を有していない。それにもかかわらず、当該行政機関が『実質的影響』を有する規制を形式上立法的に制定する。当該規制は、実質的影響にもかかわらず、拘束の効果(binding effect)を持たない(解釈的)として取扱れるだろう。これは、General Electric Co. v. Gilbert 429 U. S. 125 (1976)である。

判決二

行政機関が諸立法的規制、および諸解釈規則(interpretative rules)を発する受任権限を有している。当該行政機関が、被規制諸当事者(regulated parties)のもろもろの希望、要求、および期待(hopes, desires, expectations)に『実質的影響』を有する規制を形式、および内容上解釈的に発する。当該規制は、その実質的影響の可能性にもかかわらず、解釈的である。本件は、これらの判決と同様である。

判決三

行政機関が諸立法的規制、および諸解釈規則を発する受任権限を有している。当該行政機関が、行政手続法五
五三条b項・c項の事前の告知と意見提出手続に従わないで、形式、および内容上規制を立法的に発する。かゝ
る無効な規制は実質的影響を有さない。諸裁判所は、無効な規制にもとづいて行政行為(administrative action)
を取消さないだろう。これは、National Helium Corporation v. FEA 569 F. 2d 1137 (Emp. App. 1977)
である。

判決四

行政機関が、行政手続法、および連邦エネルギー行政法七条i項の諸要件に服し、諸立法的規制、および諸解
釈規則を発する受任権限を有している。当該行政機関が、七条i項の告知と意見提出手続に従わないで、将来的
効果(future effect)を有し、実質的影響を有する規制を立法的に発する。当該規制は無効である。これは、
Shell Oil Co. v. FEA 574 F. 2d 512 (Em. App. 1978) である。⁽¹¹⁾

そして臨時緊急控訴裁判所は、本件通達が連邦エネルギー行政法四条e項二号A、および同法に基づく規制(10
C. F. R. § 210. 32 (b))にいう「老朽油井」についての合理的な解釈を示したものであり、それゆえ、行政手続
法や連邦エネルギー行政法に定められた諸手続的要件の履行はなされていなくても違法ではない旨判示した。

本判決は、従来より判例理論として形成されてきた実質的影響の基準を制限しようとするものであるが、その主
張する所は、むしろ実質的影響の基準そのものへの疑問、または否定するところにあるように思われる。すなわち、

本判決は、裁判所が司法審査において取るべき基本的態度として一九七八年の最高裁判所判決 (Vermont Yankee Nuclear Power Corporation. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 435 U. S. 519 (1978))⁽¹⁷⁾ に依拠している。右判決において最高裁判所は、行政手続法は、行政機関が規則制定を行なう際、裁判所が課しうる最大限の手続的諸要件を定めたものであって、これが議会の意図であること、および行政機関はその裁量により手続的要件を加重しうるが、裁判所は、行政機関に対して手続的要件を加重しうるよう命じえない旨判示した。本控訴裁判所は、このことと、行政手続法自体、およびその立法史に「実質的影響」(substantial impact) の基準を基礎づけるものがないことを認めて、実質的影響の基準の適用の限界づけを議論した。そして、右基準が適用できるのは、(1) 行政機関が行政手続法に従い、当該制定法が特に実質的影響なる文言を用いていること⁽¹³⁾、(2) 当該規則が性質上立法的であること、(3) 当該規則が実質的影響を有すること、(4) 規定された規則制定の諸手続に従っていないこと、の四条件が満足される場合のみである⁽¹⁴⁾。そして、当該規則が立法的であれ、解釈的であれ、本控訴裁判所により当該規則が無効とされるのは、当該規則がたとえ実質的影響を当事者に与えるものであっても、行政手続法、およびその他の制定法の諸手続に服していない場合だけである。

右のような理論によれば、もはや実質的影響の有無は、大きな意味を持つものではなく、実質的影響の基準の出発点——すなわち、当事者に実質的影響を与えるような規則を制定する際には、当事者に告知と意見提出の機会を付与すべきである——から、かなり離れた、むしろ否定したというべきべきであらう。もちろん、右判決は、控訴裁判所段階でのものであり、先例としての価値、および今後の判例の傾向は現在のところ予想できるものではない。

結論的に言えば、右判決は別として、実質的影響の基準を採用した諸裁判所は、規則制定への公衆参加の必要性についてかなりの認識を有していると評価できよう。⁽¹⁶⁾

(1) 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, 444—446 (1976); Asimow, Public Participation in the Adoption of Interpretive Rules and Policy Statements, 75 MICH. I. REV. 520, 545—553 (1977); Koch, Public Procedures for the Promulgation of Interpretive Rules and General Statements of Policy, 64 GEO. L. J. 1047, 1061—1068 (1976); DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW OF SEVENTIES 150—160, 195—202 (1976); DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW OF SEVENTIES, 1977 SUPPLEMENT 49—54; 3 MEZINES, STEIN, GRUFF, ADMINISTRATIVE LAW, § 18. 02 [3] (1977)

(2) 実質的影響の基準を用いる判例としては、たとえば次のようなものがある。

Noel v. Chapman, 508 F. 2d 1023 (2d Cir. 1975), cert. denied 423 U. S. 824 (1975); Lewis-Mota v. Secretary of Labor, 469 F. 2d 478 (2d Cir. 1972); City of New York v. Diamond, 379 F. Supp. 503 (S. D. N. Y. 1974); Texaco, Inc. v. Federal Power Commission, 412 F. 2d 740 (3d Cir. 1969); Pharmaceutical Manufacturers Association v. Finch, 307 F. Supp. 858 (D. Del. 1970); American Bancorporation, Inc. v. Board of Governors of Federal Reserve System, 509 F. 2d 29 (8th Cir. 1974)

(3) National Motor Freight Traffic Association が、自動車運送業者の協会であるが、その構成員である自動車運送業者を代表して訴訟を提起した。最高裁判所、本協会が原告適格を有するとした。すなわち

行政機関による規則制定の諸問題(四) 荏原

「上告人(本協会——筆者註)らは、合衆国法典四九編五条b項にいう自動車運送業者の協会であって、州際通商委員会における手続において運送業者の代表を含めて、州際通商法の執行において重要な機能をはたしている。上告人らの個々の運送業者は、同委員会の命令によって不利益を受けるであろうし、また、上告人らは、それら構成員の利害の適切な代表者であるため、上告人らは、地方裁判所において同委員会の命令の合法性を争う原告適格を有する。」(National Motor Freight Traffic Association, Inc. v. United States, 327 U. S. 246, 247 (1963))

(4) 本件は、T. I. M. E. Inc. v. United States, 359 U. S. 464 (1959)とその後の連邦議会の立法にその原因を有している。すなわち、最高裁は、自動車貨物運送による荷主には合法的で有効な輸送においては過去の料金の違法を主張し、既に支払った過剰料金といわれるものを償い、合法的で有効な輸送のもとで提供されたサービスに登録料金で集める努力に対して反対するための制定法上、およびコモン・ロー上の権利はない旨判決した。この結論について、最高裁は、議会が州際通商委員会に鉄道および船舶運送の場合に付与してきた賠償権限を、自動車運送についてだけ付与していなかったことをその理由とした。最高裁は、過去の自動車運送料金の賠償に関する制定法上の行政手続が欠如していることを認識せずに、裁判の判決で過去の料金について訴えるコモン・ロー上の権利は存在しない、と立法目的を考えていた。

右判決後、一九六五年に議会は州際通商法を改正し、自動車運送についての過去の料金の賠償について裁判的に執行する権利を明文上認めた。しかし、争われている料金が違法か否かの決定は、州際通商委員会に授權されていたものの、このことによっても、違法とされた料金についての賠償を行政行為によって命ずる権限は同委員会には認められなかった。268 F. Supp. 90, 92

(5) 本判決とほぼ同様の議論をしたにもかかわらず、反対の結論を出した判決もある。Pennsylvania v. United States, 361 F. Supp. 208 (M. D. Pa.), *aff'd per curiam* 414 U. S. 1017 (1973)

(6) 3 MEZINES, STEIN, GROFF, *supra* note 1, § 8, 02 [3]

- (7) *Asimow*, *supra* note 1, at 546—547, *Comment*, *supra* note 1, at 445—446.
- (8) 本判決がこの部分で引用した判例は次のとおりである。507 F. 2d 1107, 1112.
Lewis-Mota v. Secretary of Labor, 469 F. 2d 478 (2d Cir. 1972); *Texaco, Inc. v. Federal Power Commission*, 412 F. 2d 740 (3d Cir. 1969); *National Motor Freight Traffic Association v. United States*, 268 F. Supp. 90 (D. D. C. 1967), *aff'd* 393 U. S. 18 (1968),
- *ただし、参照判例として *Public Service Commission of State of New York v. Federal Power Commission*, 373 F. 2d 816 (D. C. Cir. 1967), *rev'd on other grounds* 391 U. S. 9 (1968); *Seaboard World Airlines v. Gronouski*, 230 F. Supp. 44 (D. D. C. 1964) などである。
- (9) *Eastern Kentucky Welfare Rights Organization, v. Simon*, 506 F. 2d 1278 (D. C. Cir. 1974) (本節四ウ・一巻四号九九頁以下参照)
- (10) 老朽油井についての規定は、トラスカ横断パイプライン権限法 (*Trans-Alaska Pipeline Authorization Act*) であり、本判決もふれているが、それについては省略した。
- (11) *Energy Reserves Group, Inc. v. Department of Energy*, 589 F. 2d 1028, 1093—1096 (T. E. C. A. 1978)
- (12) 本判決については詳細な紹介がある。綿貫芳源「アメリカにおける原子力発電所建設等の許可と司法審査」*ジュリスト* 六六八号六七頁。太田幸夫「原子力行政と司法審査——合衆国最高裁ヴァーモント・ヤンキー判決寸評」*判例時報* 八八四号一八頁。
- (13) 連邦エネルギー行政法七条i号一号Cは、実質的影響なる文言を用いているが、本判決では適用されなかった。589 F. 2d 1082, 1094 note 5,
- (14) 本文に引用した判決文参照。

(15) 本判決は、Becker, Christensen, Zirpoli の三判事によるものであるが、Becker 判事が法廷意見を書き、Zirpoli 判事は詳細な反対意見を書いた。しかも反対意見は、本文に引用した諸判決等を引用しながら実質的影響の基準について述べ、本件にも従来からの意味において同基準を適用すべき旨述べた。

(16) Asimow, *supra* note 1, at 573.

六 実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明の区別とその評価

実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との区別、およびその取扱の相違等について検討を加えてきたので、最後にその問題点をまとめ、評価を行なってみよう。

まず、問題の出発点であった行政手続法においては、実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明を明確に区別し、異なった取扱、すなわち、実体的規則を制定する場合にはのみ手続的要件の履践を要求し、解釈規則・政策の一般的説明を制定する場合には手続的要件の履践から排除している（行政手続法五五三条、特に同条b項A参照）。このことを規則制定への利害関係人、または公衆からみれば、実体的規則の制定の場合にのみその手続に参加することができ、解釈規則・政策の一般的説明を制定する場合にはできないことになる。このように考えるならば、両者の区別の問題は看過できない重要な問題を含むものといえよう。

以下、次のような点をとりあげ、右の問題についての見通しを含めまとめをしておこう。第一に、既にみたように、実体的規則と解釈規則等としての性格を併せ有するものが多数存在しているので、この点を、① 行政機関の実体的規則制定権限の有無、② 司法審査、の面からみてみよう。次に、規則制定への公衆参加——特に、解釈規

則、政策の一般的説明には、公衆参加が法律上認められない——の面から、③ 行政機関による情報収集、④ 利害関係人らの権利保護、についてみてみよう。

(i) 実体的規則と解釈規則、政策の一般的説明の相対化
前述のように、実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明とについては、法律上まったく相違した取扱が予定されている⁽¹⁾。この相違、特に手続的要件の履行が要件か否か、が大ききものであるため、行政機関、裁判所ともに、どのような規則が実体的規則であるか、換言すれば、どのように実体的規則と解釈規則等とを区別するか、に注目してきた。しかしながら、本章第二節でみたように実体的規則としての性格と解釈規則としての性格を併せ持つと考えられるような規則がかなり出現、存在している。そしてこのことは、前述の理論の前提である実体的規則と解釈規則との岐別それ自体を根底から揺がす程の大きな問題を提起していると思われる。すなわち、右のような実体的規則的、性格と解釈規則等性、格を持つ規則が多数出現し、存在することは、それらを従来からの理論——実体的規則と解釈規則等との岐別論——によって、単に当該規則を実体的規則である、または解釈規則、政策の一般的説明である、とするだけでは、具体的妥当性を損なう場合が生じ、右理論に理論自体の妥当性そのものが問われるようなものを含めた根本的問題を提示せざるをえずにはおかないからである。以下、このことを前提として、若干の検討を加えてみよう。

① 行政機関の実体的規則制定権限

行政機関が実体的規則を制定するためには、制定法による特別の委任がなければならぬことが原則であり、こ

のことは行政機関による実体的規則の制定が、法律上委任立法の制定に該当することからすれば、当然のことである。これに対して解釈規則、政策の一般的説明、および手続的規則等の制定のためには、制定法による特別の委任は、必ずしも必要ではない。換言すれば、実体的規則は、特別の委任に基づかないで制定されなければ、当該規則は無効であるが、解釈規則等は、特別の委任に基づくことなく、当該規則は必ずしも無効ではない。

右の考え方をすすめれば、行政機関が実体的規則を制定する場合には制定法による特別の委任が絶対的な条件とも解しうる。ところが裁判所の中には、右の点につき必ずしも厳格に要求していないようにみえるものがあるので、これをみてみよう。

第一に、連邦控訴裁判所の判例であるが、一九七四年の連邦取引委員会改善法 (Federal Trade Commission Improvement Act of 1974) による改正前の連邦取引委員会法に基づく連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) の規則について次のようなものがある。⁽²⁾ すなわち、改正前の連邦取引委員会法によれば、連邦取引委員会が実体的規則を制定することができる、とは定めておらず、このことは、同委員会の実体的規則の制定権を否定したものであるといわれていた。ところで同委員会は従来より取引実務規則 (Trade Practice Rules) を定めていたが、一九七一年に同委員会が定めた規則はガソリンスタンドでのガソリンの販売について、特にオクタン価の表示を求めないという内容のものであった。この規則は、石油会社や石油販売業者に大きな影響を与えるものであったため訴訟が提起された。

コロンビア地区連邦控訴裁判所での第一の争点は、同委員会が右のような規則を制定する権限があるか否かであ

った。この点について同裁判所は、原審であるロロンビア地区連邦地方裁判所の判断を認容し、前記連邦取引委員会が明文では連邦取引委員会に実体的規則を定める権限を認めていないが、同委員会は実体的規則を制定するにできる旨の判示をし、原判決を破棄し差戻した(National Petroleum Refiners Association v. Federal Trade Commission 482 F. 2d 672 (D. C. Cir. 1973), cert. denied, 415 U. S. 951 (1974))。

第二に、最近、最高裁判所は、実体的規則を制定するための制定法による特別の委任でなくとも、当該規則が行政機関の基本的な権限に関連するものであるならば、当該行政機関による実体的規則制定行為は認められうる旨の判決をした。

National Association for the Advancement of Colored People v. Federal Power Commission, 425 U. S. 662 (1976)

原告有色人種進歩全国協会(National Association for the Advancement of Colored People)以下「NAACP」という)らは、被告連邦動力委員会(Federal Power Commission)に、一九七二年、同委員会の被規制者らの労働者雇傭実務において、平等な雇傭機会と差別禁止を要する旨の規則を制定するよう求めた。これに対して同委員会は、当該規則の制定を拒否する旨の命令(Order)を出したが、その理由として、「天然ガス法(Natural Gas Act)および連邦動力法(Federal Power Act)の諸目的は、資源開発に従事している諸企業家の経済的規制にある。このように考へると、われわれの経済的規制の諸行為の諸側面と、「原告らの提案した規則の採用を」正当化するような、われわれの規制する公益事業諸制度(utility systems)の諸雇傭手続との間に必然的関連(necessary

nexus)をみとめなす」ことをあげた。これに対して、NAACPが訴訟を提起した。

原審コロンビア地区連邦控訴裁判所は、連邦動力委員会が「詳細に人事上の諸取扱 (personnel practices) を定め、諸申立を受理し、それらを裁決し、それら取扱の直接的な諸違反を罰する (punish)」権限はないとしたが、同委員会が「認可 (licensing) や料金審査 (rate review) を含め、同委員会の諸規制権限を履行する際に、被規制者がその諸雇傭関係において明らかな差別者である証拠を考慮に入れる権限」を有する旨判示し、同委員会の命令を無効とし差戻した (520 F. 2d 432, 433 (D. C. Cir. 1975))。

最高裁判所は、右控訴裁判所の判決を維持したが、その判決中において次のように述べた。

「ここでの問題は、われわれの社会からの差別の除去が重要な国家目標であるか否か、ではない。それは明らかである。問題は、議会が連邦動力委員会にそのような差別と戦う権限を与えうるか否か、でもない。これも明らかである。問題はただ単に、議会が同委員会に当該権限を与えたか否か、または、「もし与えたとすれば」どの程度か、にすぎない。」

そして、連邦動力法、および天然ガス法が、連邦動力委員会が正当かつ合理的な料金を決定できると規定し、また、同委員会に公共の利益を促進する義務がある、としている二点を、議会が同委員会に被規制会社の差別的雇傭関係を規制する制定法の根拠を与えたものと解しうるか否かを検討して、次のように述べた。

「一口で言えば、われわれは、連邦動力委員会は、公共の利益における正当かつ合理的な諸料金 (just and reasonable rates) を定めることに直接的に (directly) 関連する限りにおいてのみ、その諸被規制者の側の差別的な

雇傭諸取扱の諸結論を考慮する権限を有する、とした連邦控訴裁判所に同意する。」⁽³⁾

最高裁判所は、このように述べ、原審判決を維持した。最高裁判所は、制定法上の文言では、連邦動力委員会が「正当かつ合理的な料金」の決定ができる旨と、公共の利益という一般条項のみが存していただけであるにもかかわらず、右文言が同委員会の規制を受ける諸会社での差別的雇傭関係を禁止する旨の規則制定権限を連邦動力委員会に認めたものと評価できよう。

このように評価することが可能であれば、行政機関が実体的規則を制定する前提として、制定法による特別の委任が必要であるとする理論は、必ずしも厳格に考える必要はないことになるであろう。このことを一般化できるか否か、また、できるとしても、その範囲如何等の問題が残るものの、右判決により、特別の委任の有無が実体的規則の制定ができるか否かを区別する絶対的な基準であるとすることはできないこととなるであろう。

② 司法審査

実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との間には、制定法上、司法審査の範囲についても相違がある。すなわち、行政手続法は、解釈規則、政策の一般的説明を単なる行政機関の法律上の意見の表明とみており、法的効果を持たないため、裁判所は、行政機関の制定した解釈規則等には拘束されることがなく、その判断を行政機関の判断に代置することも可能である。これに対して、実体的規則は、法的効果を有し、それが恣意、専断的、または裁量権の濫用にあたらず、制定法の目的に合理的に合致していれば、裁判所によって認容される（行政手続法七〇六条二号A参照）。

司法審査におけるこの差異は大きなものであるが、最近の判例の中には、この差異を若干ながらもゆるめ、小さくする傾向にあると評価しうるものがある。

まずはじめに、実体的規則の司法審査について述べてみると、この点についての判例の動向の大きな変化はないものの、司法審査は、従来よりも實際上より精密に行なわれるようになってきており、これが変化の引き金となる可能性も存する。

これに対し、解釈規則の司法審査に関する裁判所の動きには、注目すべきものがある。すなわち、前述の法理論によれば、解釈規則は裁判所を拘束するものではなく、行政機関の行なった法に関する政策の説明、または法の解釈にすぎず、裁判所は、その判断を行政機関の判断に代置することが可能であるとされていた。ところが、裁判所は、解釈規則等が問題となった場合に、裁判所の判断を行政機関の判断に代置することはほとんどなく、実際上、解釈規則等や、行政機関の当該規制についての解釈等に従うことが多い。そして、裁判所は司法審査にあたって、当該解釈規則等が合理的に当該制定法を履行するものであるか否かを検討している。このような問題処理の方法は、前述の実体的規則の場合、すなわち、当該規則が恣意、専断的、または裁量権の濫用にあたらず、制定法の目的に合理的に合致しているか否か、とさほど大きな相違がないといえよう。最高裁判所も、たとえば、*Udall v. Tallman* ⁽⁵⁾ 事件において次のように述べ、右の傾向を認めている。

「制定法の解釈確定 (construction) の問題に直面したとき、本裁判所は、その「解釈にもとづく」行政を告発された諸職員、または行政機関により当該制定法に与えられた解釈 (interpretation) に大きな敬意を払っている。

『この制定法の文言についての当該委員会による適用を支持するために、われわれは、その解釈確定が唯一合理的なものである、と認定する必要はないし、また、われわれが達したであろう結果が裁判諸手続において第一に生じた問題である、とさえ認定する必要もない。』……制定法よりもむしろ行政的規制の解釈確定が争われている場合に、敬意を払うことはより明らかに適切 (in order) である。

『本件が行政的規制の解釈を含むため、もし用いられた諸用語の意味が争われているならば、裁判所は当該規制の行政的解釈確定を必然的に検討せねばならない。……最終的基準 (ultimate criterion) は行政的解釈であり、そしてそれは、明らかな誤まり、または当該規制に矛盾する場合を除いて支配的重み (controlling weight) をもつ。』……

それゆえ、もし内務長官の解釈が不合理でなく、もし諸命令の文言が長官の解釈確定を導くならば、われわれは控訴裁判所の判決を破棄せねばならない。」

最高裁判所は、このように述べ、結論として問題となった諸命令の内務長官の解釈の合理性を認め、原審判決を破棄した。

この最高裁判所判決のような考え方をとれば、解釈規則や政策の一般的説明が問題となった場合であっても、司法審査の面における実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との相違は、行政手続法の構造上の相違にもかかわらず、実際的には顕著であるとはいえない。むしろ、相違よりも、その類似性の方が注目に値する。

(ii) 規則制定への公衆参加

行政機関による規則制定の諸問題 (四) 荏原

実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との相対化をふまえた上で、両者の区別の問題を考えるとすれば、既述の法的枠組み自体を含めた全体的な検討が必要であろう。しかし、ここでは、法的枠組み等の問題は別とし、規則制定の大きな目的であった「規則制定の手續に公衆参加 (public participation) の機会を与えること」⁽⁶⁾から考えてみよう。

既述のように、利害関係人が規則制定に参加できるのは、実体的規則を制定する場合だけであって、解釈規則・政策の一般的説明の場合には認められない。そして行政機関、裁判所とも、右の法律上の差違から、実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との区別に多大の学力を払ってきており、多くの区別の基準があり、各基準の意義、および限界等については既に述べたとおりである。

さて、規則制定へ公衆を参加させることは、多くの目的を有するものであるが、次の二点を中心として検討を加えてみる。

① 行政機関の情報収集

行政機関が規則を制定する場合には、行政機関は当該規則を制定するために必要な諸情報を収集し、研究し、さらにその専門的、技術的知識等を考慮しながら規則を制定することが予定されている。この情報収集の手段としては多種のものが考えられるけれども、当該規則により影響を受ける者、関心を有する者からの情報収集はその効果的な手段の一つである。

さて、一般的に情報収集は、行政機関による情報に基づいた政策の決定の基礎をなすものである。この政策の手

段は種々の手段を利用してなされるが、その手段としては、ここで問題とする実体的規則、解釈規則、政策の一般
的説明のみならず裁決等もあげられよう。適切な情報に基づいた政策の決定には二つの面があり、第一には、個々
の行政機関が可能な限り多くの情報に基づいて決定をなすこと、第二には、情報に基づいた合理的な長期的政策
を發展させるよう寄与すること、である。このような一般論をふまえて議論するならば、この情報に基づいた政策
の決定がなされるべきことは、単に実体的規則の制定の場合にだけ要請されるのではなく、解釈規則・政策の一般
的説明の場合も同様である。そして、もちろん、当該制定法の履行においても、その重要性を有する点において、
その程度に差違があるものの、実体的規則と解釈規則・政策の一般的説明との間に大きな違いはないであろう。特
に司法審査における取扱をみれば、このことは首肯されよう。従って、このような面からみれば、行政機関が実体的
規則を制定する場合にのみ、利害関係人に告知と聴聞の機会を付与し、解釈規則・政策の一般的説明の場合には付
与しないことは問題であろう。

(ii) 当事者の権利利益の保護

規則制定に公衆を参加させる利点の一つとして、それが当事者の権利利益の保護に寄与する点があげられよう。
この権利利益の保護の観点からすれば、当事者の権利利益に影響を与える実体的規則の制定の場合に、当事者に告
知と聴聞の機会を付与し、当事者の権利利益に影響を与えない解釈規則、政策の一般的説明の制定の場合には付与
しない、とすることは、その基本的な考え方においては是認されよう。行政手続法が、実体的規則を制定する場合に
のみ当事者に告知と聴聞の機会を付与するのは、当事者に実体的規則が法的影響を与えるからである。ここで注目

すべき点は、当事者への影響の有無であるが、この影響をどのように考えるかが問題である。すなわち、影響を法的効果の有無と厳格に考えるべきか、それとも、法的効果だけでなく、実質的影響があればよいと考えるべきか、等が考慮されるべきであるが、法的効果の有無のみと厳格に考える必要はないように考えられる。当事者に実質的影響——たとえ、法的効果ではなくとも——を与える規制であれば、当該規則の制定にあたって当事者に告知と聴聞の機会を付与すべきであらう。

- (1) 行政手続法五五三条b項A。
- (2) 第三章第三節三・一二巻四号一九一頁註(2)参照。
- (3) National Association for the Advancement of Colored People v. Federal Power Commission, 425 U. S. 662 (1976)
- (4) Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe, 401 U.S. 402 (1971) など、外間寛「アメリカ行政訴訟の動向」ジュリスト五二七号八四頁、同・英米判例百選一・七二頁。
- (5) Udall v. Tallman, 380 U. S. 1 (1965)
- (6) ATTORNEY GENERAL'S MANUAL 9, (1947), 『米國行政手続法解説』一頁。

第四章 規則制定の限界 (三)

一 概説

行政機関が規則を制定する場合には、当事者に告知と聴聞の機会を付与することが原則であるが、前二章で検討したようにこれをなさずに行う場合もある。そして、前二章で検討を加えた場合に加え、さらに、「行政機関が正当な事由 (good cause) により告知、および告知に基づく公開の手続が実際上不可能、不必要、または公共の利益に反する (impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest) と認める (かつ制定する規則中にその事由の認定、およびその理由の要旨を記載する) 場合」にも、告知要件の適用が排除される (行政手続法五五三条b項B⁽¹⁾)。

右のような手続排除を定める行政手続法の法定趣旨に関し、行政手続法解説は以下のように説明している。すなわち、「行政機関が告知を省略できる場合として『実際上不可能』もしくは『不必要』または『公共の利益に反する』と、択一的形式でその理由を規定していることに注意しなければならない。行政機関が告知を省略した場合には、その制定する規則に、本項の規定を適用しなかった『正当な事由』の認定と『その理由の要旨』を記載しなければならない。一般に、行政機関が、四条a項〔現行、合衆国法典五編五五三条b項——筆者註〕の告知を行っている」と臨機応変な正しい職務遂行が阻害されると認めると認めるような場合は、『実際上不可能』と言いうるのである。たと

えば、民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board) が、事故調査の結果、航空の安全に関する規則を直ちに制定、または修正しなければならないと知ったような場合においては、一般旅客の安全が危機に直面しているのであるから、告知、および公開規則制定手続が『實際上不可能』であると認めて、直ちにその規則をすることができ得るであろう。『不必要』というのは、公衆が特に関係をもたない比較的軽微な規則の制定や修正のようなものをさす (Senate Hearings [1941] p. 828)。『公共の利益』に反する場合は、『あらかじめ告知を要求すると、かえって公共の利益が害される場合をいう。たとえば、行政機関が財政上の規制規則を制定しようとする場合において、その規則をあらかじめ告知すると、規則の意図するところがかえってそこなわれる結果になるような場合もあるであろう。このような場合には、行政機関は『公共の利益』に反するという理由で、告知および公開規則制定手続を省略してしめるべきであろう (Senate Hearings [1941] p. 812⁽²⁾)。』と説明している。

この規定は、前二章において既に検討したものが、その内容上、そもそも規則制定の手続的要件になじまないと考えられたもの——すなわち、合衆国の軍事、または外交上の事項 (行政手続法五五三条 a 項 一号)、および行政機関の内部管理、または人事、または公共の財産、貸付金、補助金、利益付与、あるいは契約に関する事項 (同法五五三条 a 項 二号) についての規則の制定であり、また、その性質上、告知、および告知に基づく公開の規則制定手続が要請されないと考えられるもの——すなわち、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の制定、であったのに対し、いわば、一般的に、告知、および告知に基づく公開の手続を行うことがふさわしくないと考えられるものを法定したといえよう。⁽³⁾

以下、順次その要件を検討していくこととするが、この規定は前述のように一般的な手続要件の排除について定めたものと解すれば、その適用、運用の如何によっては、告知、および告知に基づく公開の規則制定手続を行うことを、広範にしかも無制限に制約するおそれがないわけではないことに留意せねばならない。⁽⁴⁾

(1) 「正当な事由」(good cause)なる文言は、本文で検討した五五三条b項Bの他、同条d項にもみられる。

「五五三条d項 以下の場合を除き、実体的規則の公告、または送達が要求されている場合には、当該規則の効力発生日より三〇日以前にこれを行わなければならない。」

(1) 適用除外を許容、あるいは承認し、または制限を解除する実体的規則

(2) 解釈規則、および政策の一般的説明、あるいは、

(3) 正当な事由に基づき、行政機関が別段の定めをなし、かつ当該規則とともに公告した場合。」

もちろん、二つの規定は概念的に相違しており、b項の方は規則を制定する際の制定手続のいわば第一段階としての告知に関するものであって、d項はいわば最終段階の効力発生日にかかる公告に関するものである。

判例学説においては、d項の『正当な事由』を、b項と同様に「実際の不可能、不必要、または公共の利益に反する場合」と考えているものもある。

たとえば、ライビンス教授は「ほぼ同じ意味をもつ」(have about the same meaning) という (K. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW OF SEVENTIES, § 6.01-11, at 207 (1976)).⁴⁰ Bonfield, Public Participation in Federal Rulemaking Relating to Public Property, Loans, Grants, Benefits, or Contracts, 118 U. Pa. L. REV. 540, 599-600 (1970) 等参照。

また、判例として City of New York v. Diamond, 379 F. Supp. 503, 516-517 (S. D. N. Y. 1974); Kelly v. United

States Department of Interior, 339 F. Supp. 1095, 1101 (E. D. Calif. 1972); Sannon v. United States, 460 F. Supp. 458, 468 n. 41 (S. D. Fla. 1978); United States v. Gavrilovic, 551 F. 2d 1099, 1104 n. 9 (8th Cir. 1977) 等参照。

(2) ATTORNEY GENERAL'S MANUAL, 30—31, 米國行政手続法解説二八、二九頁。

(3) 本規定の適用については、明文上その適用を実体的規則のみに限定する旨の規定がない。判例中には、告知と聴聞の機会の付与をしない理由として、本規定による『正当な事由』が存することにも、当該規則の法的性格が解釈的事であること等をあげるものがある。

たゞしばしば Mitchell v. Edward S Wagner Co. Inc., 217 F. 2d 303 (2d Cir. 1954), cert. denied 348 U. S. 964 (1955) にあつて、第二巡回区連邦控訴裁判所は大略以下の如くに述べた。すなわち、本件は原告労働長官 (Secretary of Labor、第一審当時) は Durkin 控訴審以降は Mitchell) が公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act, 29 U. S. C. § 201 et seq.)、並びに同法に基づいて諸規則を、家内工業労働者 (industrial homeworkers) にも適用し、違反を禁ずるための訴訟を提起したことに始まる。第二巡回控訴裁判所は、同法、および諸規制の適用にいつて、被告 Edward S Wagner Co., Inc.、には同法は適用されるが、諸規制は適用されない旨判示した (Tobin v. Edward S Wagner Co., Inc., 187 F. 2d 977)。このため長官は、諸規制を修正して、再度、同法、および諸規制の適用を計った。諸規制の修正後の訴訟提起に対し、被告は、右規制修正は告知をせずになされており違法との主張をした。原告は、告知を行わなかつたのは、①当該規制が解釈規則であること、②告知、および公開の手續が實際的不可能、不必要、公共の利益に反する場合に該当する旨判示した。

第一審のニュー・ヨーク東部地区連邦地方裁判所は、結論として原告の主張を認めた (Durkin v. Edward S. Wagner Co. Inc., 115 F. Supp. 118 (E. D. N. Y. 1953))。被告が控訴。連邦控訴裁判所は、

「〔原審の〕 Galston 判事は、被告の経営は諸修正規制に該当すること、諸規制は行政手続法のもとで適正に制定されたこ

とを認定した。……われわれは、彼の充分に根拠づけられた諸結論をくつがえす理由を見出しえない。本件修正の事前の告知はなかったものの、その性格が『解釈的』であること、ならびに他の雇傭者一般が本法のこの解釈に従っていたこと、および、被告が長官により保持されていた見解を長く知っていたとの事実に基づき、即時行為のための『正当な事由』の長官の認定、この二つの理由により、事前の告知は必要ではない。(217 F. 2d 303, 304)とじて、原判決を認容した。

さらに最近、天然ガソリンの配分と価格統制のため制定された連邦エネルギー局の規制が争われた事件で、臨時緊急控訴裁判所も、「実体的効果」(substantive effect)がなく、また「実際の不可能」および「不必要」とする「正当な事由」が存することと同局の行為を適法とした(National Helium Corporation v. Federal Energy Administration, 569 F. 2d 1137, 1145—1146 (T. E. C. A. 1977))。

(4) 本文に述べたように、本規定は解釈の如何によっては、無制限に、告知、および告知に基づく公開の規則制定手続が排除されることにならう。

判例の中には、一般的に本規定の適用を狭くするよう解釈すべきとされるものがある。たとえば、鉄鋼産業(iron and steel industry)の製造過程を規制する環境保護庁の諸規制が争われた事件において、第三巡回区連邦控訴裁判所は、「本適用除外(五三三條b項B)を指す——筆者註は、狭く解釈されるべきである。(This exception is to be narrowly construed)」とした上で、立法時の上院報告書を引用し、当該規制を検討して無効とする旨判示した(American Iron and Steel Institute, v. Environmental Protection Agency, 568 F. 2d 284, 292 (3d cir. 1977))。同旨の判決は、National Nutritional Foods Association v. Kennedy, 572 F. 2d 377, 384—385 (2d Cir. 1978))。

このほか、Sannon v. United States 事件では、入国帰化局(Immigration and Naturalization Service)の政治亡命の申請に関する規制が争われたが、その中で、「最初に、本裁判所は、諸裁判所により正当な事由による除外は厳格に解釈されていることを注意する。すなわち、この適用除外規定は、典型的には、諸々の緊急の状況(emergency situations)もしくは、より正式の規則制定手続の完了に先立って仮規則(interim)が必要である場合のみ適用できる。」とした。(460

F. Supp. 458, 468 (S. D. Fla. 1978)。

二 判例・学説の動向

(1)

前述のように行政機関は規則を制定する際に、「正当な事由」に公開手続が「実際上不可能、不必要、または公共の利益に反する」と認める場合には、告知、および告知に基づく公開の手続をなす必要はない（行政手続法五三条b項B）。以下、諸要件を順次検討するがはじめに「正当な事由」についてみてみよう。

この「正当な事由」の意義については、行政手続法、および行政手続法解説には何らの説明も加えられていない。しかし、一般的に言えば、告知と公開手続が「実際上不可能、不必要、または公共の利益に反する」と認めるにふさわしい合理的な条件があればよいと言えらるだろう。

この問題に関する諸判決の中には、「緊急の時」(emergency) が右の正当な事由に該当するとした例がいくつもある。

Airport Operators Council International v. Shaffer, 354 F. Supp. 79 (D. D. C. 1973)

本件は空港におけるハイジャック事件対策に関する規則が争われたものである。すなわち、空港を所有、または運営している州、および地方団体よりなる原告 Airport Operators Council International は、武装したハイジャッカー (armed hijackers) に対処するために、空港運営者に諸主要防衛計画 (master security plans) の改正を求めている連邦航空局 (Federal Aviation Administration) の諸規則が、被告同局長官による告知と公開の

手続をなすことなく制定されたため違法であると主張した。これに対して、コロンビア地区連邦地方裁判所は、「長官が航空通商における安全に関して即時の行為 (immediate action) を要する緊急時 (emergency) が存する」という意見であるとき⁽¹⁾には有効に規則を発しうる。原告の損害は、金銭賠償で回復され、回復不可能な損害ではなく、当該規制を実施しなければ航空機による旅行者一般が実質的に危険にさらされ、「公共の利益は、ハイジャッカー——武装した逃げ去る重罪人——の現在のより複雑化した型の脅威から航空通商の安全を保護することにある⁽²⁾」とし、結論として長官の行為を適法として原告の請求を棄却した。

本判決は、当時（一九七二年前後）のハイジャック事件の頻発という状況をふまえて、このような緊急時には、告知と聴聞が行われなくても、それは、専断的、恣意的、裁量権の濫用、またはその他法に違反するものとはいえない、としており、このことは、緊急時が正当な事由の一つであることを示しているものと評価できよう。⁽³⁾⁽⁴⁾

(2)

次に「実際の不可能、不必要、または公共の利益に反する」(impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest) 場合について検討してみよう。これは、行政機関が、告知、および告知に基づく公開の手続を行う必要がない一般的な条件を定めたものと考えられるから、既に前二章で検討した諸事項（行政手続法五五三条a項、b項A参照）よりもより慎重な検討が要求される。

まず、「実際の不可能、不必要、または公共の利益に反する」とは、何を意味するかについて検討しなければならないが、行政手続法中にはふれるところがない。手懸りとなるのは同法の立法史であるが、これは既に行政手続

法解説が引用したとおりであり、くりかえしになるが、大略は以下のようである。⁽⁵⁾ すなわち、「実際の不可能」とは、告知、および告知に基づく公開の手續を行っているとは臨機応変な正しい職務遂行が阻害されると認められる場合、「不必要」とは、公衆が特に関係を持たない比較的軽微な規則の制定や修正のような場合、「公共の利益に反する」とは、あらかじめ告知をすると、かえって公共の利益を害する場合や、規則の制定の意図がそこなわれるような場合をいう。

さて、右のような説明により、それぞれについて一応の理解ができた。そこで次に具体的にどのような場合が、行政機関が規則を制定する際、正当な事由により、告知、および告知に基づく公開の手續を行う必要のない「実際の不可能」、「不必要」、または「公共の利益に反する」場合に該当するかを詳細に検討しなければならない。

この問題についての判例は、前二章で検討した詳細な手續適用除外事項（行政手続法五五三条 a 項、b 項 A）が存在するためか、それら諸事項に関する判例の蓄積と比較すれば、少ないといつてよいであろう。諸判例のなかでは、「不必要」な場合についてふれるものが多く、「実際の不可能」、「公共の利益に反する」場合は、「不必要」な場合をあげる際に一緒にふれるものが多いようである。しかし、この問題については、判例学説とも充分な展開をしているとは言い難い。

次に、いくつか目についた例をあげてみよう。

(i) 「不必要」のなかには、前述の説明によれば、「公衆が特に関係を持たない比較的軽妙な (minor) 規則の制定や修正」が含まれる。判例の中でも、軽微な規則の制定や修正が不必要に該当するとするものがあります、

これを見てみよう。ただ、軽微な規則の制定や修正とは一体どのようなものなのか、また軽微な規則の制定、修正と軽微でない、換言すれば重大な規則の制定、修正とはどのような基準で区別すべきか、等検討すべき点多いと思われるため、これらの点に留意しながらみていこう。

「軽微な」の意義について、若干の手懸りとなりそうな判決は、当該規則の修正により影響を受ける諸産業、および諸個人に、金銭的負担、または経済的影響を与えるか否かを評価の基準としたものである。

Texaco, Inc., v. Federal Power Commission, 412 F. 2d 740 (3rd Cir. 1969)

本件は、原告 Texaco, Inc. が、天然ガス法 (Natural Gas Act) に基づき、資金償還を月毎の複利にするような修正した被告連邦動力委員会の命令の司法審査を求めたものである (事実、および判旨の詳細については第三章第三節五イ、一八頁参照)。

本判決は、結論として争われていた連邦動力委員会の命令三六二号を取消したが、第三巡回区連邦控訴裁判所は、右命令により従来からの規則を修正した点に関して以下のように述べ、「軽微な」規則の修正についてもふれた。

「連邦動力」委員会の命令三六二号は、合衆国法典五編五五三条における諸実体的修正案 (substantive amendments) であると特に認められるため、同委員会が本件規則は五五三条の適用除外に含まれると認める正当な事由がない限り、明らかに、告知が与えられなければならない、また Texaco は、諸々の資料、見解、および弁論を提出するための機会を与えられなければならない。同委員会は告知が合衆国法典五編五五三条 b 項 B によって『不

要』であつたと主張している。

処理すべき争点は、同委員会が命令三六二号を合衆国法典五五三条b項Bに用いられている文言のように、『不必要』であるという理由で、告知規定を無視するための正当な事由を有しているため、同委員会がたとえ、告知と聴聞を付与しなくても、同委員会の命令三六二号が合法的に制定されたか否か、である。本件規則は、性格上、輕微 (minor) とし、緊急の時 (emergency) とも類別できないため、同委員会により依拠された『不必要』という適用除外に含まれるものではない。この適用除外は、行政手続法の以下のような文言の中で議論されてきている。すなわち、Analysis Of Its Requirements As To Rule-Making, 33 A. B. A. J. 315, 318 (1947) は以下のうに述べている。

『しかしながら、告知要件は、「行政機関が正当な事由により告知、および告知に基づく公開の手續が実際上不可能、不必要、または公共の利益に反すると認める(かつ制定する規則中にその事実の認定、およびその理由の要旨を記載する)場合」には、省略することができる。議会は、それにより、諸規則の輕微な諸修正には公衆に参加の機会を付与する必要はないし、また、行政機関がいかなる公衆の参加もなしに直ちに規則を出さなければならぬような諸々の緊急事態もおこりうる」と認めている。……』

ある裁判所は、合衆国法典五編五五三条b項Bの文言を、「行政機関の規則が『機械的決定』(routine determination)、『性質』および影響上重要ではない』(insignificant in nature and impact) 、『産業』ならぬに公衆』に重要ではない (unimportant "to the industry and to the public") 諸々の場合に適用すると解釈して

(69)
No.

明らかに、復利利率が「連邦動力委員会の」管轄下にある多くの天然ガス会社に影響を与え、潜在的には (potentially) 多額の金銭と関連するため、複利を定めた新規則は、当然には『軽微』ということはできないし、また公衆が利害関係を持たないものでもない。⁽⁷⁾

本判決は以上のように述べ、他の問題点についても検討した上で、被告連邦動力委員会が、既存の規則を修正するために発した本件命令三六二号を無効とし、原告の請求を認容した。

さて、本判決は、右のように本件命令が、行政手続法五五三条b項Bにいう『不必要』に該当しない旨を判示しているが、その意義は、判決中に引用された判決 (National Motor Freight Traffic Association, Inc. v. United States)⁽⁸⁾ とともに、傍論ではあるものの、『不必要』な場合の具体的内容の一例を明らかにした点にある。すなわち、くりかえしになるが、不必要な場合とは、規則の軽微な修正、または緊急の場合であると、さらに軽微な場合として、「機械的決定」、「性質、および影響上重要ではない」、および「産業、および公衆に重要ではない」場合の三つをあげ、本件のように、会社に影響を与え、潜在的には多額の金銭と関連する場合には、不必要な場合に該当しないとされた。

このように本判決によれば、軽微か否かは、経済的影響——会社への影響、潜在的に多額の金銭との関連などを大きな判断材料として、判定される。確かに、経済的側面はその判断の一基準要素と考へうる。この点からいえば、諸個人、産業に金銭的影響を含めた経済的影響を与えるような規則の修正は、軽微なものとはいえず、行政手続法

上の告知を「不必要」な場合とすることは不合理であろう。アメリカ合衆国における経済問題の重視という一般的方向からみれば、むしろ、このような場合は、公開の手續がなされるべきであり、当然のことを述べたにすぎないともいえよう。

また、本判決は、「不必要」な場合のうち、規則の軽微な修正を問題としたものであるが、規則の制定に関して判例の性質上当然のことであるが、述べるところがない。しかし、本判決の述べた基準を新たな規則の制定の場合にまで適用しうるか、については問題が残ろう。⁽⁹⁾

(ii) つぎに、「不必要」な場合に言及する判例が、一九七〇年の大気清浄法改正法 (Clean Air Act Amendments of 1970)⁽¹⁰⁾ に基づく規則制定に関連して、いくつもある。

同法は、大気汚染の防止、改善のために諸手段を法定するが、それらの中に次のようなものがある。すなわち、連邦政府の環境保護庁 (Environmental Protection Agency) が、全国環境大気質基準 (national ambient air quality standards) を定め、各州がこの基準を実施するための実施計画 (implementation plans) をつくり、さらに環境保護庁がこの州の実施計画に承認を与える、という手続により合衆国の国内全体の大気質の保全を図ることが法定されている。⁽¹¹⁾ さて、右実施計画について、各州は「合理的な告知、および公聴会の後」 (after reasonable notice and public hearings) 当該計画を採用し、環境保護庁長官に提出する。⁽¹²⁾ 同長官は、当該計画が、合理的な告知、および公聴会の後採用され、諸要件に合致しているか否かを判定し、これにより当該計画の全体、もしくは各部分を承認、または不承認しなければならぬ。⁽¹³⁾

右の手續中において、長官の承認行為に関して、より正確に言えば、承認行為を行う際、長官が利害関係人に告知と聴聞の機会を付与しなかったとして争われた例が数例ある⁽¹⁴⁾。たとえば、*Appalachian Power Corporation v. Environmental Protection Agency* 判決もその一例であり、この事件を取扱った第四巡回区連邦控訴裁判所は、結論として原告らの請求を棄却したが、その中で大略以下のように述べた。すなわち、この判決は、まず環境保護庁長官の承認行為に関して、これを規則制定か裁決のいずれかに類別して課す手続を考えるべきでなく、事案の性質に最も適切な手続でなされるべきだという立論をとった。その上で、同法は州段階における聴聞については明文上規定するが、長官の承認行為に関しては規定が存じないことを認め、このことを大気汚染の防止、改善のための州の実施計画の作成、およびその実施を急ぐという議会の意図を示したものとし、これがため、長官段階における聴聞は、州段階において適切な聴聞があるから、「実際の不可能」であり、「不必要」であるとした⁽¹⁶⁾。

本判決は、当時、速やかに実施されることが要求されていた問題、すなわち環境悪化に対処するための緊急性の要請、および、手続が重複する場合、重複部分の履行は不必要にあたり、省略しうるとして、右のような結論を導いたものといえよう。

(iii) さらに、根拠法令の変更にもなつて所轄が変更した場合、既に他の行政機関により適法な当該規則の公告がなされていたため、法令改正後の所轄行政機関による改めての告知と聴聞は「不必要」であるとした例がある。

連邦高速道路局 (Federal Highway Administration) の自動車による事故の報告に基づいての規制 (49 C. F. R. Part 394) の効力が争われた事件において、ニュー・ヨーク南部地区連邦地方裁判所は大略以下のように述べた⁽¹⁷⁾。

すなわち、もともと右規制は、一九四七年に州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) が行政手続法五五三条の規定に従って定め、一九六二年に修正を受けたものであった。ところが、一九六七年に運輸省法⁽¹⁸⁾ (Department of Transportation Act) が発効し、州際通商委員会の権限の一部が運輸省に移管された。同省は、その有する権限のうち、連邦高速道路局に自動車による安全運送についての規制の権限、および義務を委ねた。⁽¹⁹⁾

本件は、被告 United States Trucking Corporation が、右規制に定められた報告義務を怠ったとして訴訟が提起されたものであるが、被告は、連邦高速道路局が設置された際、同局が右規制について行政手続法五五三条b項、c項に従った告知と意見提出による手続をとらなかったため、右規制は同法に反し、効力を持たない旨主張した。

地方裁判所は、右のような主張に対し、運輸省法には但書があり、従来から、諸規制を有効であるとしている。このため、「連邦高速道路局は、運輸省法に従う自動車運送業者を拘束すべき諸規制のために、行政手続法のもとで事故報告規制を再公告 (republish) するよう要求されるものではない⁽²⁰⁾。」と判示した。

本判決によれば、内容上の変化がなく、既に他の行政機関が行政手続法に従って適法に制定した規則については、但書があれば、当該行政機関は改めて告知と聴聞を行う必要がない。

(iv) 第四に、公開の手続をなすことによりかえって、規制を制定する意図がそなわれる場合——前掲の行政手続法解説によれば、『公共の利益に反する』場合に該当しよう——に関する例がいくつかある。特に一九七〇年の経済安定法 (Economic Stabilization Act of 1970) に基づく価格統制についての裁判例は目につく。⁽²¹⁾

たとえば、経済安定法に基づく価格凍結の第一期中におけるフット・ボールの定期入場券の値上げ行為が争われた *De Rieux v. Five Smiths, Inc.* 事件がある。第一期は、大統領命令一一六一号により始つたため、同命令の効力が問題となつたが、臨時緊急控訴裁判所 (*Temporary Emergency Court of Appeals*) は、大統領を行政手続法上の行政機関とした上で、手続問題にふれ、「凍結の事前の告知は、『行政手続法』五五三条b項Bの意味における『実際の不可能、不必要、または公共の利益に反する場合』と認定する『正当な事由』が実際に存した⁽²²⁾」とした。そして、事前の告知がなされれば、明らかに、価格上昇、凍結実施前における現実の取引行為、もしくは取引回避行為の急増が確實であり、インフレ気分を一般におこすとした。⁽²³⁾

このように裁判所は、事前の告知によりかえつて当該規則制定の意図がそこなわれるとした被告の主張を認める旨の判決をした。

(V) 次に前記の経済安定法に基づく諸判例の中には、『正当な事由』が認められないとした例もある。⁽²⁴⁾

たとえば、生活費用委員会 (*Cost of Council*) の諸々の決定、および命令が、原告 *Tasty Banking Company* の利幅を制限し、原告会社が第二期規制に違反すると認定するものであるとして、その合法性が争われた事件において、臨時緊急控訴裁判所は、被告委員会の決定は、公正な調整にほぼ近く合理的であるとしたものの、第二期開始後数ヶ月で適切な告知なしに制定された規制に依拠する命令は無効である旨判示した。⁽²⁵⁾ すなわち、第二期は、一九七一年一月に始つたが、同時に制定された諸規制には、『正当な事由』もあり、被告委員会が主張したような「正当な理由は、当面の間、すべての統制を除去せずに第一期諸統制の嚴重な凍結を終了させるための必要性であ

る」ということを認め、一月に制定された規制には正当な事由が存するとした原審の判断を維持した。しかし、「翌一九七二年の二月、五月、六月、九月に制定された諸規制に正当な事由あるとすることは納得できない」とし、最初に利幅違反を定義し、違反の認定に基づき価格委員会 (Price Commission) に返済命令を出す権限を認めた五月二四日の規制は無効であるとした。

この判決は、「正当な事由」として認められる範囲を確定したものといえよう。すなわち、前記 *DeRieux v. Five Smiths, Inc.* 事件と本判決を併せ考えれば、公開の規則制定手続によって規則を制定することが、かえって当該規則の制定の意図をそこなう場合には、公開手続を行う必要がなく、これは「正当な事由」がある場合といえる。しかし、右のような条件は存在しなくなれば、具体的には政策の実施から既に数ヶ月経たような場合には、「正当な事由」も喪失される場合が存する。

(3)

最後に、行政機関による手続省略が違法であるとする例もかなり存するのでそのうちこれのみをみておこう。すなわち、告知、および告知に基づく公開手続は、正当な事由により、その実行が実際の不可能、不必要、または公共の利益に反する場合に、その事実の認定と理由の要旨を記載した上で、省略される。従って、行政機関は、事実の認定と理由の要旨を明示する必要があるわけであるが、判例の中にはそれが不十分であるとして、当該規則を無効とするものも少なくない。

たとえば、次にあげる判例は、行政手続法五五三条b項Bにおける正当な事由と、同条d項(三号)における正当な

事由について、同一の意味を持つとした上で次のように述べ、事実の認定、および理由の要旨の記載について、これを厳格に解し、当該規則を無効とした。

Kelly v. United States Department of Interior, 339 F. Supp. 1095 (E. D. Cal. 1972)

本件は、農場法 (Rancheria Act) のよむのインディアン農場の分配に関する内務省 (Department of Interior) の諸規制が争われた。原告らは、同法に基づく分配に関する諸規制の禁止的 injunction と、右分配への参加の権利についての宣言的判決を求めた。カリフォルニア東部地区連邦地方裁判所は、以下のように述べた上、結論として原告らの請求を認めた。

「われわれは、行政手続法に厳格に従って公告されない限り、行政的諸規制が無効であるという基本原理を再認識することにより、われわれの分析をはじめ。……われわれは「内務省」長官が三〇日規則を無視しても適切だとしたことには同意できず、このため、改正諸規制を取消さなければならぬ。

『正当な事由』という適用除外を用いる行政機関は、第一に、三〇日要件に従うことが、実際の不可能、不必要または公共の利益に反する場合、のいずれかであることを決定しなければならず、そして、新諸規制に先立って『その事実の認定、およびその理由の要旨』(合衆国法典五編五五三条b項B)を述べなければならない。本件において、改正諸規制に添えられた説明は明らかに不完全であるとわれわれは考える。それは次のように述べるにすぎない。

『提案された規則制定の告知は、改正諸規制が連邦制定法によって必要とされ、かつ、制定法に合致すること

を必要とされ、このため、告知は差し控えられなければならない、および上記のように改正された一九五八年八月一八日の法律〔農場法を指す——筆者註〕の有益な効果の点で、より一層の遅滞のないことが望ましい。それゆえ、改正諸規制は連邦公示録への公告の日から有効となる。』

この告知は、より一層の遅滞が本法の受益者を害するという暗黙の『事実の認定』を含むけれども、支持する『諸理由』には言及していない。長官は議会が本法を改正した時と長官が諸規制を変更した時との間は、既に一年以上経過したと主張するが、長官、また告知も、なぜさらに三〇日かかることが批判されるのか、について説明を加えていない。……われわれは、本件省略が〔行政手続法〕五五三条b項Bに違反するだけでなく、三〇日規則を無視する適否を評価するものも提示していないため、本件省略が致命的 (fatal) であると考ええる。」

「長官の議論の弱点は明らかである。第一に、この奇妙な手続を許容することは、三〇日規則の明白な目的を妨げるし、規制の前に諸利害関係人に諸見解の開陳の機会を与えることは、公式に (officially) に採用されつゝ、……われわれは、人々がその見解を提出することを苦にするとか、または諸規制が既成事実となった後に長官がそれらの示唆を本気で考慮するとか、に疑問を持つ。さらに、われわれが不完全で出されていると考える諸規制を是認することは、行政手続法を骨抜きにする。第九巡回区連邦控訴裁判所が述べたように、『もし提案された告知の告知が、その制定に先立って少なくとも三〇日以前に連邦公示録に公告されないならば、または、もし正当な事由が存せずして規則の即時の制定のため、公告されたならば、当該規則は合法的には発せられえない。』……それゆえ、われわれは改正された諸規制が違法に発せられたと認める。」⁽²⁸⁾

裁判所は以上のように述べ、問題となった諸規制を違法としたが、これは事実の認定およびその理由を明白、かつ明確に述べ、さらにその内容も充分であることを行政機関に要求しているものといえよう。

さて、本章の以上の検討からすれば、この要件は、行政機関が専断的、恣意的に告知、および告知に基づく公開の手續を省略した上で規則を制定することがないようにするための保障であると考えられる。すなわち、手續省略のための事実認、およびその理由を制定される規則中に記載することにより、公衆に告知、および告知に基づく公開の手續をとらなかつた正当な事由の存在を知らせ、また、行政機関には公衆の批判に耐えうるような正当な事由を有するよう要求する意味をもつものである。従つて、右にみたように裁判所も、行政機関が告知、および告知に基づく公開の手續をなすことが実際的不可能、不必要、または公共の利益に反すると認める明白かつ明確な認定、および理由をあげるよう要求し、この規定を厳格に解そうとしているものと思われる。⁽²⁹⁾

(1) 354 F. Supp. 79, 81

(2) Id. at 81

(3) 本件の他、ハイ・ジャック問題に関連して、United States v. Davis, 482 F. 2d 803 (7th Cir. 1973) 参照。特に同判決の九〇二—九〇四頁の註二六参照。

(4) この他、緊急の状況であることが問題となった例は多い。一般的に言えば、本文に述べたように、緊急の状況であれば、告知、および告知に基づく公開手續が、実際的不可能、不必要、または公共の利益に反する場合に該当する正当な事由が存在するといえよう。さしあたり以下の判例参照。

Texaco, Inc. v. Federal Power Commission, 412 F. 2d 740 (3d Cir. 1969) (本章(三)三二頁参照) ; Minden Beef

行政機関による規則制定の諸問題 (四) 荏原

(二二) 八一

Co. v. Cost of Living Council, 362 F. Supp. 298 (D. Neb. 1973); Buckeye Cablevision, Inc. v. Federal Communications Commission, 387 F. 2d 220 (D. C. Cir. 1967); Reeves v. Simon, F. 2d 455 (T. E. D. C. 1974), cert denied 420 U. S. 991 (1975); Reeves v. Simon, 507 F. 2d 455 (T. E. C. A. 1974), cert. denied 420 U. S. 991 (1975) (ガソリン販売に関する連邦エネルギー局 (Federal Energy Office) の規制は、ガソリン不足が一時的ではあつたが、高度に崩壊的で、国家緊急事である状況の下で、即時の行為を要する緊急時に制定されたもので違法ではない旨判示した)。

(5) ATTORNEY GENERAL'S MANUAL 30—31, 米国行政手続法解説二八、二九頁。本章一・二九頁以下参照。

(6) 本判決が引用しているのは、National Motor Freight Traffic Association v. United States, 268 F. Supp. 90, 95—96 (D. D. C. 1967), aff'd 393 U. S. 18 (1968) である。

(7) Texaco, Inc. v. Federal Power Commission, 412 F. 2d 740, 742—743 (3d Cir. 1969)

(8) 註(9)参照。

(9) 本章一・三〇頁が述べたように、ATTORNEY GENERAL'S MANUAL, 31, 米国行政手続法二九頁は、軽微な規則の制定も「不必要」に含まれるとするが、規則を新たに制定する場と既存の規則を修正する場合とは、その性格が著しく相違しており、同一視することには疑問が残る。

(10) 一九七〇年の大気清浄法改正法については詳細な紹介がある。

綿貫芳源「アメリカにおける環境法」自治研究四八卷三頁以下。大気清浄法改正法については特に、同(四)―(七)自治研究四九卷一号一〇三頁、四九卷二号五三頁、四九卷三号一二二頁、四九卷四号一〇九頁。

その他、石塚寿夫「一九七〇年清浄大気修正法」外国の立法五五号、五六号、五七号、五八号。同法の簡単な紹介、および翻訳がある。

- (11) 42 U. S. C. §§7409, 7410
- (12) 42 U. S. C. § 7410 (a)(1)
- (13) 42 U. S. C. § 7410 (a)(2)
- (14) たゞしばしば、次のような判例がある。
- Appalachian Power Corporation v. Environmental Protection Agency, 477 F. 2d 495 (4th Cir. 1973); Duquesne Light Company v. Environmental Protection Agency, 481 F. 2d 1 (3d Cir. 1973); Hudson River Fishermen's Association v. Federal Power Commission, 498 F. 2d 827 (2d Cir. 1974); Indiana & Michigan Electric Company v. Environmental Protection Agency, 509 F. 2d 839 (D. C. Cir. 1975)
- Detroit Edison Company v. United States Environmental Protection Agency, 496 F. 2d 244 (6th Cir. 1974) (「酸化硫黄の排出規制に関する環境保護庁の規制 (R. 336. 49) が、原告に於て「実質的影響」(substantial impact) を持つ、実際の不可能、不必要、または公共の利益に反する場合を理由として、告知の省略を正当化できなかつた。」)
- (15) Appalachian Power Corporation v. Environmental Protection Agency, 477 F. 2d 495 (4th Cir. 1973) 及び第二章第三節四・一二六頁参照。
- (16) Id. at 500—503
- (17) United States v. United States Trucking Corporation, 317 F. Supp. 69 (S. D. N. Y. 1970)
- (18) 49 U. S. C. § 1651 et seq.
- (19) 49 U. S. C. § 1655 (e)
- (20) United States v. United States Trucking Corporation, 317 F. Supp. 69, 71 (S. D. N. Y. 1970)
- (21) 経済安定法による価格凍結の第一期中において、価格規制が公開の手続によりなされなかつたことを、『正当な事由』行政機関による規則制定の諸問題 (四) 荏原 (一一三) 八三

の存する場合に該当するたもとした例では、次のようなものがある。

Nader v Sawhill, 514 F. 2d 1064, 1068 (T. E. C. A. 1975), California v. Simon, 504 F. 2d 430, 439 (T. E. C. A.), cert. denied, 419 U. S. 1021 (1974), DeRieux v. Five Smiths, Inc., 499 F. 2d 1321, 1332 (T. E. C. A. 1974), cert. denied sub nom. Five Smiths, Inc. v. Hollaway, 419 U. S. 896 (1974), Tasty Banking Company v. Cost of Living Council, 395 F. Supp. 1367 (E. D. Pa. 1975) (本判決の二二五頁以下は、この事柄の立法史、判例の動向を詳細に検討している。本判決の控訴審及び下級審(註(24)参照)。

- (22) DeRieux v. Five Smiths, Inc., 499 F. 2d 1321, 1332 (T. E. C. A. 1974), cert. denied 419 U. S. 896 (1974)
- (23) Id. at. 1332

- (24) Tasty Banking Company v. Cost of Living Council, 529 F. 2d 1005 (T. E. C. A. 1975); Shell Oil Co. v. Federal Energy Administration, 527 F. 2d 1243, 1248 (T. E. C. A. 1975)

- (25) Tasty Banking Company v. Cost of Living Council, 529 F. 2d 1005, 1014—1016 (T. E. C. A. 1975)
- (26) 本文の検定中の Kelly v. United States Department of Interior 判決の他に、このような例がある。

- Detroit Edison Company v. United States Environmental Protection Agency, 496 F. 2d 244 (6th Cir. 1974)
- (註(27)参照); Texaco, Inc. v. Federal Power Commission, 412 F. 2d 740 (3rd Cir. 1969) (本章11(2)(ii)頁参照)

頁参照)

Akron, Canton & Youngstown Railroad Company v. United States, 370 F. Supp. 1231 (D. Md. 1974) (新料金表の写しの公表の方法、手段について定まる州際通商委員会の諸規制に関し、同委員会は右のような規制を制定する権限を有するものの、当該規制は単なる手続規則ではなく、またb項Bにも依拠しえず、告知等の手続的要件を履行しなかったことは違法である旨判決した。)

Shell Oil Company v. Federal Energy Administration, 527 F. 2d 1243 (T. E. C. A. 1975) (連邦エネルギー局の緊急石油配分法 (Emergency Petroleum Allocation Act) に基づく規制に「経済安定法 (Economic Stabilization Act) の効力満了が差し迫っているもの」を「それだけでは告知等を省略する正当な事由が存せず、当該規制は無効とした。')
United States v. Gavrilovic, 551 F. 2d 1099 (8th Cir. 1977) (包括的薬品濫用防止規制法 (Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act) および同法に基づく規制による規制物質の製造、配分等の禁止に違反するとして告訴された者が、同法に基づく右規制が違法ある旨主張したが、裁判所は、「行政機関は、すべての利害関係人が当該規則の発効日のために準備する合理的な時間を付与されることを要求する基本的公正の原理 (principles of fundamental fairness) に対して、即時の履行のための必要さを比較考量するよう要求されている」とし、本件においては、公共的必要性を証明する正当な理由がない旨判示した。)

City of New York v. Diamond, 379 F. Supp. 503 (S. D. N. Y. 1974)

やうに註(24)参照。

(27) 行政手続法五五三条d項は、規則の発効日より三〇日前に公告すべきことを要求している。しかもこの場合における公告も、正当な事由が存すれば省略可能である。d項に関しては、六五頁の註(1)参照。

(28) Kelly v. United States Department of Interior, 339 F. Supp. 1095, 1101—1102 (E. D. Cal. 1972)

(29) 本文で述べたように、裁判所は、本規定を厳格に解することが多いようであるが、当該規制をめぐる諸状況により正当な事由があると認められる場合には、行政機関による技術的 (technical) な手続違背は、許容できる旨判示した例もある。
Nader v. Sawhill, 514 F. 2d 1064 (T. E. C. A. 1975)

おわりに

本稿は、規則制定に関しその限界の問題を対象の中心として、有効性、妥当性の検討を試みた。本来、規則制定は利害関係人の意見を聴いた上で当該行政機関が適正な規則を制定するためのものである。ところが最近の合衆国においては、この規則制定に関する法的枠組みを大きく揺がす程の動きがある。

すなわち、デヴィス教授によれば、行政法発展の五段階——① 行政過程の憲法的土台、権力分立や権限委任に注目した段階（一九二〇年代、三〇年代前半）、② 司法審査に注目した段階（一九三〇年代）、③ 正式裁決や正式規則制定に注目した段階（一九三〇年代末から）、④ 非正式行為等従来注目されないものを注目した段階——のうち、合衆国では、④、⑤の段階にあるとされる。これをふまえれば、規則制定による問題は、その検討が緊急務であり、かつ重要な意味を有することが理解できよう。

ところで合衆国では周知のように、一九六〇年頃から以降、政治・経済・社会の各方面にわたって大きな変動があり、現在もその変動は続行しているようにも思われる。たとえば、公民権運動を中心として五〇年代、六〇年代に激化した人種問題、六〇年代後半以降のヴェトナム反戦運動、学生問題、さらには、環境保護問題、消費者運動問題などは、有名である。さらに、社会的弱者救済のための諸政策——貧困との戦いはジョンソン大統領の政策として有名、都市問題、社会福祉問題への行政の積極的推進、等々などもあげられよう。これらの多くは、従来、多

数意見を形成しえなかった人々による問題提起であり、具体的政策への要求でもある。さらに、またそれに対する行政の対応策である。

このような状況を併せ考えれば、規則制定に関する諸問題の重要さの一端がうかがい得る。すなわち、規則制定が、右の多くの問題提起に対する一つの解決のための場として利用されてきたからである。たとえば、本稿で取扱った判例についても、環境保護問題、都市問題、社会福祉問題、消費者問題にかかるものは、特に一九六〇年代後半以降、極めて多い。

本稿における規則制定の限界に関する諸問題の検討は、現代的な規則制定の一面を明らかにしたが、全体像の解明には未だ到っていない。そのためには、第一章で検討したような規則制定の手続的要件の検討、さらに各個別制定法、およびそれを運営する各委員会等の具体的検討、さらにそれらの一層の研究の深化が必要であろう。しかも、右のような政治・経済・社会的状況が流動的であることを考えれば、現段階において全体像を解明することはそもそも困難であり、その評価を一朝一夕になすことは必ずしも妥当ではないかもしれない。

(一) I DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE, 14-15 (2d ed. 1978)

正誤表

一一卷二号

頁

- 五頁註(1)六行目
- 六頁註(2)最終行
- 七頁註(5)(V)
- 九頁註(3)後二行
- 九頁註(3)最終行
- 一〇頁註(3)一〇行
- 一一頁註(9)五行
- 一五頁六行
- 一七頁註(9)
- 一七頁註(9)
- 一七頁註(10)

誤

- 公益をに表^x
- 実法定^x
- 含めた^x
- bに^x
- 章お項いて^x
- 前揚書^x
- negative^x
- 規定からなり
- Policy; 78 HALV. L. REV.^x
- (1965); Robinson^x
- (7914); Veekuil^x

正

- 公益を代表^o
- 実定法^o
- 含め
- b項^o
- 章において^o
- 前掲書^o
- negative^o
- 規定から内容、手続上かなり
- Policy; 78 HARV. L. REV.^o
- (1965); Robinson^o
- (1974); Verkuil^o

一七頁註(10)

(1974) ; Pedersen^x
(1975) ; Kestenbaum^x

一八頁註(12)一四行

労働者をに表^x

一八頁註(12)最終行

要件を欠いてず^x

一九頁註(13)

利害関係の意見書^x

二〇頁註(13)一行

決定(一九条)^x

二五頁註(1)

『委任立法水の研究』^x
5U. S. C. § 551 (5)

二七頁註(1)

三〇頁七行

実質的 (substantial evidence) 証拠

三六頁八行

認め(か)制定

三七頁一二行

場合と重なり^x

四一頁五行

五五三条項一号^x

四二頁一三行

法廷を開く^x

一一卷二号

(1974) ; Pedersen^o
(1975) ; Kestenbaum^o

労働者を代表^o

要件を経ず^o

利害関係人の意見書^o

決定(一八条)^o

『委任立法の研究』
5U. S. C. § 551 (5)

実質的証拠 (substantial evidence)

認める(か)制定

場合と異なり^o

五五三条a項一号^o

法廷を開く^o

法廷を開く

一〇二頁五行

ものであるが、^x

一一一頁六行

(pr-ivilege)

ものであり、^o

(privilege)

行政機関による規則制定の諸問題(四) 荏原

一一二頁註(2)

City of Santa Clara

一三四頁註(2)

42U. s. c. § 1401

City of Santa Clara

42U. S. C. § 1401

一一卷四号

七八頁註(3)

本章第三節二(2)三二頁以下参照。

本章第三節四・九八頁以下参照。