

医療保険加入にかかる税額控除が
連邦創設のエクスチェンジにも
利用可能とする内国歳入庁の
定めた規則を Chevron 敬讓の
適用を否定して適法と認めた事例

—King v. Burwell. 576 U. S. ____ (2015)—

坂 田 隆 介*

【事案の概要】

2010年アメリカで制定された医療保険改革法（the Patient Protection and Affordable Care Act.）は、主に個人の医療保険加入者を拡大するために設計された、相互に関連する新たな諸制度を導入した¹⁾。本件で問題となったのは、そのうちの「エクスチェンジ（Exchange）」という制度である。「エクスチェンジ」とは、市場において交渉力に乏しい個人が、適正な価格で最適な保険に加入できる機会を確保するため、適格性を満たした各保険プランを比較した上で購入することのできる取引所である。法の18031条が「各州は2014年1月1日までに、エクスチェンジを創設しなければならない」として、まずは各州に自身のエクスチェンジ（州エクスチェンジ）を創設することを要求しているが、州が創設を履行しない場合、18041条が、保険社会福祉省長官（the Secretary of Health and Human Services. 以下、

* さかた・りゅうすけ 立命館大学大学院法務研究科助教

1) 医療保険改革法の内容については、拙稿「医療保険改革法とアメリカ憲法(1)」立命館法学356号12頁参照。

HHS 長官という。)つまり連邦政府が代替的に「その州において、当該エクステンジ (such Exchange) を創設し運営しなければならない」と規定しており (連邦エクステンジ), いずれかのエクステンジが各州に創設される仕組みになっている²⁾。エクステンジを通じた保険加入の財政援助として、連邦貧困水準100%以上400%未満の者に対し、保険料支出にかかる税額控除が付与される³⁾。

本件は、この税額控除が、連邦エクステンジを通じて加入する者に対して利用可能かどうかが争われた事案である。内国歳入法典36条Bには、税額控除が認められるためには、当該納税者が「18031条に基づき州政府によって創設されたエクステンジを通じて保険に加入」しなければならないと規定されている⁴⁾。この文言に形式的に従えば、連邦エクステンジは、「州政府によって創設されたエクステンジ」ではないため、税額控除を利用できないということになる。

本件上告人 4 名はヴァージニア州在住の者であり、ヴァージニア州では連邦エクステンジが創設されていた。上告人らは、税額控除が適用される結果として、保険への加入強制の適用を免除されない状況にあったため⁵⁾、内国歳入法典36条Bを盾に、税額控除を受けないと主張した。ところが、内国歳入庁が制定した規則によれば、連邦エクステンジに対しても税額控除が付与されると規定されていた⁶⁾。そこで上告人らは、内国歳

2) 42U.S.C. §18041(c)(1).

3) 42 U.S. §36B.

4) 26 U.S.C. §36B(b)(2)(A).

5) 全ての個人は、医療保険へ加入するか、内国歳入庁にペナルティを支払うかの選択を迫られる (coverage requirement) 26 U.S.C. §5000A. 42U.S.C. §18091(2)(I). この要請は、保険料の費用が所得の 8%を超える者には適用が免除される。26 U.S.C. § 5000A(e)(1)(A), (e)(1)(B)(ii). 税額控除が設けられたのは、本件上告人のような所得層の者も保険プールに取り込むためである。

6) 内国歳入庁は、税額控除は州と連邦のいずれのエクステンジでも利用可能であるとする規則を公布している。77 Fed. Reg. 30378(2012). この規則によれば、納税者が税額控除を利用できるのは、「何らかのエクステンジ (an Exchange)」を通じて保険加入した場合であり (26 CFR 1.36B-2(2013)), 「個人市場におけるエクステンジであれば、創

入庁の規則は法の解釈を誤った違法なものと主張して、コロンビア特別区連邦地方裁判所に対し規則の無効宣言及び暫定的差止を求めて訴訟提起した。2014年2月18日、連邦地裁は、Chevron判決の二段階審査(Chevron敬讓)⁷⁾を適用し、法が連邦エクステンジを通じて加入した個人に対しても税額控除を利用可能としているのは明らかであるとして、Chevron敬讓の第一審査の下で訴えを退けた⁸⁾。同年7月22日、第4巡回控訴裁判所は連邦地裁の判断を維持したが、法は「不明確であり、少なくとも2つの異なる解釈の可能性がある」と判断し、Chevron敬讓の第二審査の下で内国歳入庁の解釈を合理的だと判断した⁹⁾。ところが、同日、同様の事件についてコロンビア特別区連邦控訴裁判所が、法は「税額控除を州エクステンジに限定していることは明らかである」として、何と内国歳入庁の規則を無効と判決した¹⁰⁾。これを受けて最高裁は、同年11月7日、第4巡回控訴裁判所の判決に対する裁量上訴を認めた。

最高裁判決は、2015年6月25日、6対3で内国歳入庁の規則を適法と判断した。法廷意見を執筆したのはロバーツ長官であり、スカリアが反対意見を執筆している。

【合衆国最高裁判決】

ロバーツ法廷意見(ケネディ, ギンズバーグ, ブライア, ソトマイヨール, ケーガン同調)

行政機関による法解釈を分析する際、しばしば適用されるのはChevron判決で宣言された二段階審査である。この判断枠組みでは、法

↘ 設・運営の主体が州であるか、保険社会福祉省(HHS)であるかを問わない」と規定されている(45 CFR 155.20(2014))。2015年6月の時点では、16の州とコロンビア自治区が自らエクステンジを創設しており、残りの34州ではHHS創設のエクステンジを持つことを選択している。

7) Chevron U.S. A. Inc. v. National Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837(1984).

8) King v. Sebelius, 997 F. Supp. 2d 415(ED Va. 2014).

9) 759 F. 3d 358(2014).

10) Halbig v. Burwell, 758 F. 3d 390, 394(2014).

律が不明確かどうかを審査し、もしそうであれば、行政機関の解釈が合理的かどうかを審査する。この手法は、法律の不明確さが、法律上の空白を埋めるための連邦議会から行政機関に対する黙示的な委任を構成するという理論を前提にしている¹¹⁾。しかし、例外的な事例においては、連邦議会がそのような黙示的な委任を意図していたと結論付けることに躊躇する理由がありうる。

本件はその一つである。税額控除は重要な改革であり、毎年の支出額が数十億ドルに上り、数百万の人々の医療保険料に影響を及ぼすものである。かくして、税額控除が連邦エクステンジに利用可能かどうかは、深刻な「経済的かつ政治的に重要性を持った」問題であり、この法的スキームの中核をなすものである。もし連邦議会がそのような問題を行政機関へ割り当てることを望んだのであれば、明確な形でそうしたはずである¹²⁾。連邦議会がこの判断を、内国歳入庁——この種の医療保険政策の構築に何ら専門性を持たない——に委任していたとは、ほとんど考えられない。これは内国歳入庁の領分ではない。

36条Bの正しい解釈を判断することは、むしろ我々の任務である。法律の文言が明確であれば、我々はその文言に従って法律を執行しなければならない。しかし、往々にして、特定の文言の意味——もしくは「不明確性」——は、文脈に位置付けた場合にのみ明らかになることがある。したがって、当該文言が明確かどうかを決定する際、我々はその文言を「文脈に位置付け、法律全体のスキームにおけるその位置を視野に入れて」解釈しなければならない。我々の責務は、要するに、法律を解釈することであり、切り離された諸規定を解釈することではないのである。

A. まず36条Bの条文 (text) から始める。第1に、争いが無いのは、連邦エクステンジは36条Bの「エクステンジ (an Exchange)」にあたるという点である。18031条は、「各州はエクステンジを自州のために創設

11) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 159(2000).

12) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S.(2014).

しなければならない」と規定している。州が創設しない場合、HHS 長官は「当該州において当該エクステンジ (such Exchange) を創設し運営しなければならない」と18041条が規定している¹³⁾。「当該エクステンジ」という文言を用いることによって、18041条が HHS 長官に指示していることは、州が18031条に基づき命じられたものと同じエクステンジを創設・運営することである。言い換えると、州エクステンジと連邦エクステンジは、等しいものを意味している——いずれも、同じ要件を充足しなければならず、同じ機能を遂行しなければならず、同じ目的を果たさなければならない。州エクステンジと連邦エクステンジは異なる主権によって創設されるが、18031条及び18041条は、それらが何らかの重要な点で異なることを示唆していない。

第2に、連邦エクステンジが36条Bにおける「州によって創設された」のかどうかを判断しなければならない。18031条は、各州に対してエクステンジの創設を命じた後、全てのエクステンジは「資格ある個人 (qualified individual) に対して購入可能な適格性を備えた保険を提供しなければならない」と規定している¹⁴⁾。そして、18032条は、この「資格ある個人」という文言を、「エクステンジを創設した州に居住する」個人として部分的に定義している¹⁵⁾。「エクステンジを創設した州」という文言に最も自然な意味を付与すれば、連邦エクステンジには「資格ある個人」が存在しないことになってしまう。しかし、全てのエクステンジに資格ある個人が存在すると、法が想定していたことは明らかである。法は、全てのエクステンジに対し、「資格ある個人に購入可能な医療保険を提供すること」を命じている。そして、全てのエクステンジに対して、どの保険プランを提供するかを決定する際に、「州における、または当該エクステンジを運営する州における資格ある個人の利益」を考慮す

13) 42U.S.C. §18041(c)(1).

14) 42U.S.C. §18031(d)(2)(A).

15) 42U.S.C. §18032(f)(1)(A).

ることを命じている。

これらの規定は、法が「州によって設立された」という文言を常に自然な意味で用いていない可能性を示唆している。

第3に、連邦エクステンジが「18031条に基づき」創設されるものかどうかを判断しなければならない。法は、エクステンジを「18031条に基づき創設されるエクステンジ」を意味するものと定義している¹⁶⁾。これを18041条に組み込めば、法は HHS 長官に対して、「当該『18031条に基づき創設されるエクステンジ』を創設し運営する」ことを命じていることになる。すなわち、18041条が HHS 長官に認めているのは、18031条に基づくエクステンジを創設する権限であって、18041条に（もしくは、18041条にのみ）基づくそれではない。「18031条に基づく」についてのこの解釈は、法律の文脈に最も整合している。

要するに、「18031条に基づき州によって創設されるエクステンジ」という文言は、不明確なものとみるべきなのである。少なくとも税額控除に関して、エクステンジ——州及び連邦の双方——に言及しているということも可能なのである。

36条Bが不明確であるという結論は、税額控除が州と連邦のいずれのエクステンジにも適用されることを前提とする、いくつかの規定によっても裏付けられる。税額控除が連邦エクステンジに利用不能であれば、これらの規定はほとんど意味をなさないことになるであろう。

いずれにせよ、36条Bを関連する他の諸規定に即して解釈すれば、「州によって創設されるエクステンジ」という文言は、明確だと結論付けることはできない。

B. 条文が不明確であれば、36条Bの意味を判断するために法律のより広範な構造に目を向けなければならない。

上告人らの解釈によれば、医療保険改革法は連邦エクステンジを備え

16) 26 U.S.C. § §300gg-91(d)(21).

た州では極めて異なるものとして機能する。税額控除が適用されなければ、加入強制の義務付けはわずかの者に適用されるにとどまる。連邦議会が、法をこのような仕方でも機能させる意図であったとは思われない¹⁷⁾。連邦議会は、新契約加入保証 (guarantee issue) と地域料率 (community rate) の要件¹⁸⁾をすべての州に適用可能なものとして創設した。しかし、これらが適切に機能するのは、加入強制の義務付け及び税額控除が組み合わされた場合に限られる。連邦議会が、これらの規定を全ての州に等しく適用する意図であったのは当然である。

C. 最後に、36条Bそれぞれ自身が、税額控除は州エクステンジに限定されないことを示唆している。36条B(a)は、税額控除はあらゆる「適用可能な納税者」に「認められなければならない」とまず規定する。そして、36条B(c)(1)は「適用可能な納税者」を(とりわけ)連邦貧困水準の100%以上400%未満の者と定義している。これら2つの規定は、いずれも特定の所得の範囲にある全ての者を税額控除の適格者とするもののように思われる。

しかしながら、上告人らによれば、これらの規定は、連邦エクステンジを持つ州では空約束となる。すなわち、そのような州の「適用可能な納税者」は税額控除を受ける適格者でありうる——しかし、税額控除の総額は常にゼロとなる。その理由は、36条Bが税額控除の総額は「保険料税額控除の総額に等しい」ものでなければならないと規定し(36条B(a))、「保険料税額控除の総額」は「課税対象年に生じる納税者の全ての保障される月に関して、第(2)節に基づき決定される保険料補助の総額」を意味すると

17) 2012年の共同反対意見においてスカリアらは、連邦の税額控除がなければ、エクステンジは連邦議会が意図した通りに機能しないであろうし、全く機能することができないであろうと述べていた。National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 U.S. (2012).

18) 民間保険会社に対する規制で、病歴や健康状態を理由とした契約拒絶や高額保険料の請求を禁止するもの。42 U.S.C. § 300gg-3, 300gg(a).

規定し (36条B(b)(1)), 「保険料補助の総額」は「18031条に基づき州によって創設されるエクステンジ」において購入される保険の月額保険料の総額に結び付けられていると規定し (36条B(b)(2)), そして「保障される月」は、「18031条に基づき州によって創設されるエクステンジ」を通じて納税者が医療保険に加入している全ての月を意味すると規定して (36条B(c)(2)(A)(i)) からだという。

上告人らの見解では、連邦議会は医療保険改革法全体の実行可能性を最終的な補助的規定に——税法の下位の下位の規定に依存させたということになる。連邦議会がそうする意図であったとは思えない。もし連邦議会が税額控除を州エクステンジに限定する意図であったのなら、「適用可能な納税者」の定義や、他の明確な方法でそうしていたはずであり、税額控除の総額に関する諸規定を結び合わせるといった回りくどい方法を用いることはしなかったはずである。

D. 36条Bの明確な意味に関する上告人らの主張は説得力がある。しかし、「18031条に基づき創設されるエクステンジ」という文言の意味は、「個別的に見れば」明確に見えるかもしれないが、そのような解釈は「法全体として見れば受け入れ難い」ものとなることが分かる¹⁹⁾。本件では、医療保険改革法の文脈と構造からすれば、法律上の文言の最も自然な解釈から離れざるを得ない。税額控除は、連邦エクステンジが州エクステンジと同じように機能するために、そして連邦議会が明確に回避しようとした悲惨な結果を生じさせないために不可欠なのである。

民主主義の下では、立法権は人民によって選出された人々にある。我々の役割は、より限定的なもの——「法とは何かを述べること」である²⁰⁾。あらゆる事例において、我々は、立法府の役割を尊重しなければならず、立法府のなしたことを無に帰さないよう注意を払わなければならない。法

19) Department of Revenue of Ore. v. ACF Industries, Inc. 510 U.S. 332, 343(1994).

20) Marbury v. Madison, 1Cranch137,177(1803).

の公正な解釈にとって必要なのは、立法計画 (legislative plan) を公正に解釈することである。連邦議会が医療保険改革法を通過させたのは、医療保険市場を促進させるためであって、破壊するためではない。そうであれば、法は前者に整合するように解釈しなければならない、後者を回避しなければならない。

スカリア裁判官反対意見 (トーマス, アリート裁判官同調)

文言上、州によって創設されていないエクステンジが「州によって創設された」かどうかを問題とする余地はない。「州によって創設された」という文言以外に、税額控除を州のエクステンジに限定する明確な方法は想定しがたい。法律の明白かつ合理的な意味が常に望ましく、それは、ハードケースにおける緊急事態、そして(強烈かつ強力な知力に基づく)創意溢れるアイデアや研究が発見するに過ぎないような、奇妙かつ綿密な、隠された意味に優先する²¹⁾。解釈の通常ルールに基づけば、要するに、連邦政府は本件において敗訴すべきなのである。しかし、解釈の標準的なルールは、現在の最高裁の最も重要な原理——医療保険改革法を存続させなければならない——に常に屈するようである。

適切な解釈を行うためには、個別の文言や個別の章だけに焦点を当てることなく、法全体に注意を払わなければならないという最高裁に対し、心から同意する。文脈は常に重要である。しかし、忘れてはならないのは、なぜ文脈が重要であるかということである。それは法の文言を理解するための手段であって、文言を書き換える口実であってはならない。

法を理解するために(書き換えるのではなく)、受容・適用しなければならないことは、立法者は「自然かつ通常の意味において」文言を用いるという想定である²²⁾。通常の意味が必ず優先するわけではないが、しかし、示された法の解釈が不自然であればある程、より説得力ある文脈に基づく

21) Lynch v. Alworth-Stephens Co., 267 u.S. 364, 370(1925).

22) Pensacola Telegraph Co. v. Western Union Telegraph Co., 96 U.S. 1, 12(1878).

証拠によって、それが正しい解釈であると証明されなければならない。「州」は「各50州とコロンビア自治区」と定義されている²³⁾。HHS 長官は50州の一つでもコロンビア自治区でもない以上、この定義は HHS 長官によって創設されたエクステンジは州によって創設されたエクステンジである、という奇妙な理論と明らかに矛盾する。

また他の規定から確認される重要なことは、州でエクステンジが創設されるには2つの方法しかないという点である。したがって、連邦政府によって創設されたエクステンジが「州によって創設された」と言うことは、文言に奇想天外な意味を付与することを超えている。それは「州によって」という限定的な文言に一切の効果を認めないことである。これは、解釈者は「法律のあらゆる条項や文言に対して、可能な限り、効果を与えなければならない」という基本的な原理に明らかに反している²⁴⁾。

問題を深刻にさせるのは、医療保険改革法の全体を読む者は、36条Bの他に、州によるエクステンジの創設に言及する多くの規定に直面することである。最高裁の解釈を採用すれば、「州によって」という文言を無効にするのが一度ではなく、法律を通じて何度も何度も繰り返すことになる。

最高裁がこだわっているのは、税額控除が連邦エクステンジにおいて一切利用できないとすれば、「これらの規定はほとんど意味のないものとなる」という結果である。その見立てが正しいとしても、それは法が奇異であることを明らかにするだけであって、不明確なことを明らかにするものではない。法は往々にして、異常な若しくは不整合な諸規定を含んでいる。医療保険改革法は900頁に及んでいる。これらの諸規定が相互に完全に配置されているとすれば、驚かねばならないであろう。最高裁は、「制定法が明らかな異常性を創造したことだけを理由に、法律を修正するもの

23) 42U.S.C. §18024(d).

24) *Montclair v. Ramsdell*, 107 U.S. 147, 152(1883).

ではない²⁵⁾。

最高裁によれば、エクステンジの連邦創設と州創設とを等しく扱われなければ、連邦エクステンジに資格ある個人が誰もいなくなってしまう、それは(例えば)全てのエクステンジに対し、医療保険を選択する際に「資格ある個人の利益」を考慮することを命じる規定に矛盾するという。まったくのでたらめである。資格ある個人に関する指示は、資格ある個人を持たないエクステンジには適用できないと読むのが自然なのである。「資格ある個人」の定義における「エクステンジを創設した州」という文言を書き換える必要はなく、まして「州によって創設されたエクステンジ」という別の文言を書き換える必要性もない。

最も説得力に欠けるのは、最高裁が「36条Bのそれ自体の構造」の中で、解釈の根拠を示そうとした試みである。最高裁が税法(the Tax Code)の他の規定に目を配っていれば、奇妙だとみなした構造は、実際のところ極めて一般的なものであることが理解できたはずである。例えば、あらゆる所得納税者が税額控除の適格者であると初めに規定しながら、後の方で納税者の所得が特定の閾値を超える場合には税額控除を受けられないと規定する多くの諸条項を考えてみよ。あるいは、さらに類似したものとして、全ての州の納税者を税額控除の適格者とまず規定しながら、後に納税者の州が一定の要件を充足しない場合には、税額控除を受けられないと規定する隣接する条項を考えてみよ。

法律の構造や目的が重要なのは、それらが他の曖昧な規定を明確化するのに役立つ限りにおいてである。……法の目的は、第一に文言から選択されなければならない²⁶⁾。法の文言に集中することによってのみ、裁判官は当該法律の構造(裁判官が望ましいと考える他の何らかの構造ではなく)を明らかにできる。好むと好まざるとに関わらず、医療保険改革法の明確な文言は、最高裁が説明した3つの改革

25) Michigan v. Bay Mills Indian Community, 572 U.S., __ (2014).

26) Struges v. Crowninshield, 4 Wheat. 122, 202(1819).

のうち 2 つだけ (新契約加入保証と地域料率, 加入強制の義務付け) を, エクスチェンジを創設していない州に適用可能としているのである。

最高裁は, 税額控除が適用されない場合の不都合を理由に抵抗する。もしそれが真実だとしても, それは法律のスキームに欠陥が含まれていることを示しているにすぎない。

いかなる法律も全てを犠牲にして一つの目的だけを追求するものではないし, いかなる法律のスキームもただ一つの要素だけを採用することはない。これに関して最も重要なのは, 医療保険改革法は, 連邦議会は州によるエクスチェンジの創設を望んでいるということである。もしエクスチェンジの創設主体に拘らず誰もが税額控除を受けられるとすれば, 州があえてエクスチェンジ創設の重責を担う理由は存在しないであろう。(今や内国歳入庁が税額控除をいずれにも認めるように36条Bを解釈したため, 34の州が自身のエクスチェンジ創設を履行していない。) したがって, 税額控除を全てのエクスチェンジに適用可能とすることは, 医療保険市場を促進するという目的に資するとしても, 州が法の実施に関与することを促すという目的を妨げることになる。

最高裁判決に示されているのは, 裁判官はいかなる解釈的歪曲を用いても, 法律の構造における推定される欠陥の是正に取り組むことを許されるべきであるとの哲学である。この哲学は, アメリカ人が連邦議会に対して, 憲法に列挙された「すべての立法権」を付与したということを見做している。我々が常に念頭に置かなければならないのは, 「我々の任務は条文を適用することであり, 条文を拡充することではない」ということである。

連邦議会の意図についての唯一の証拠は, 法の文言から生ずるものであり, 文言が明確に示しているのは, 税額控除は州エクスチェンジに限られるということである。我々を統治するものは法の文言であって, 明記されざる立法者の意思ではない。

最高裁がなすべきことは, 法の解釈を装って法を書き換えることではな

く、医療保険改革法が税額控除を州エクステンジに限定したことについて何をなすべきかについての判断を、連邦議会に委ねることである。連邦議会によってなされるべき選択を最高裁が強要することは、司法権を拡大し、連邦議会の無気力を促すものである。

【研究】

一 はじめに

本件は、2012年 Sebelius 判決に引き続き²⁷⁾、最高裁がオバマ政権による歴史的偉業を再度承認したという意味で、重大な判決といえる。争点は、「州によって創設された」という法律の文言にも拘らず、「州又は連邦によって創設された」と解釈する内国歳入庁の規則の適法性である。2012年判決と異なり、規則を適法とするロバーツ法廷意見は予測されていたが、結論に至る過程が驚きをもって受け止められ、様々な議論を呼んでいる²⁸⁾。

本稿では、ロバーツが採用した判断——Chevron 敬讓を適用しなかったこと及び法解釈の方法論——が従来の判例のなかでどのように位置付けられるのかを確認し、本判決が今後の動向にいかなる影響を及ぼしうるものかについて若干の検討を行いたい。

27) *Supra* note 19. 判決内容については、尾形健「社会正義と憲法——アメリカ合衆国における近時の動向から」月報司法書士502巻2013年12月号(2013年)、葛西まゆこ「『福祉国家』と憲法解釈——アメリカにおける医療保険改革をめぐる論争を手がかりに——」小谷順子ほか編『現代アメリカの司法と憲法——理論的対話の試み——』(尚学社、2013年)拙稿「医療保険改革法とアメリカ憲法(2・完)」立命館法学359号(2015年)75頁など参照。

28) Christopher J. Walker, *What King v. Burwell Means for Administrative Law*, by Chris Walker, YALE J. ON REG.: NOTICE & COMMENT (June 25, 2015), <http://www.yalejreg.com/blog/what-king-v-burwell-means-for-administrative-law-by-chris-walker>; Stephanie Hoffer & Christopher J. Walker, *Is the Chief Justice a Tax lawyer?* 2015 PEPP. L. REV. 33, 39 (2015).

二 Chevron 敬讓の適用否定

(1) Chevron 敬讓

行政機関の法解釈に対する判断枠組みは、判例上、Chevron 敬讓を基軸に形成されている。Chevron 敬讓とは、1984年の Chevron 判決において示されたもので、第一に、連邦議会が争われている当該問題を直接言及しているかどうかを問い、第二に、法律が当該問題に関して沈黙しているか、不明確である場合、行政機関の解釈が法律の合理的な解釈に基づくものかどうかを問う二段階審査である²⁹⁾。そして2001年 *United States v. Mead Corp.* 判決において、行政活動が Chevron 敬讓の適用を受けるのは、連邦議会が法的拘束力あるルールを形成する権限を一般的に行政機関に委任しており、かつ、行政機関の解釈が委任された権限の行使において公表されている、と思われる場合だと判断されている³⁰⁾。また一般に、連邦議会が行政活動に法的拘束力があると考えるのは、連邦議会がそのような効力を基礎付けるような公正さと熟慮をもたらすような比較的正式な行政手続を定めている場合である、と判示されている。この *Mead* 判決によって、Chevron 敬讓の適用の可否を判断する新たな審査——Chevron Step Zero——が加えられ、従来の二段階審査から三段階審査へと転換したと言われている³¹⁾。すなわち、行政機関の法解釈に対する適法性審査は、Step Zero を起点に開始され、法解釈が正式裁決や告知やコメントを経た規則制定として示されたものであれば、Chevron 敬讓の適用を受け従来の二段階審査へ進む。しかしそれ以外の解釈規則、政策声明、意見書のような形で示される法解釈に対しては、原則的に Chevron 敬讓の適用

29) *Supra* note 7.

30) 533 U.S. 218, 226-27(2001).

31) See Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 VA. L. REV. 187(2006); Thomas W. Merrill & Kristin E. Hickman, *Chevrons' Domain*, 89 GEO. L.J. 833(2001). 最高裁自身は「Chevron Step Zero」という用語を用いたことはない。See also Michael Dorf, *The Triumph of Chevron Step Zero?*, DORF ON LAW (July 27, 2015), <http://www.dorfonlaw.org/2015/07/the-triumph-of-chevron-step-zero.html>.

が否定され、Skidmore v. Swift & Co. 判決で示された尊重原則 (Skidmore 尊重)³²⁾ へと進むことになる。このような二分論の判断枠組みが、判例法理として形成されていると一般的に理解されてきた³³⁾。

ロバーツ法廷意見も、Chevron 敬讓の二段階審査の枠組みを確認した上で、「例外的な事例においては、連邦議会がそのような黙示的委任を意図していたと結論付けることに躊躇する理由がありうる」と述べ、Step Zero を含めた三段階審査を踏襲することを宣言している。本件で争われた内国歳入庁の規則は、内国歳入法典36条B(g)の「長官は、本章の規定の実行に必要な規制を規定しなければならない」との規定に基づき、告知とコメントを通じ、熟慮を経て制定された規則であるため³⁴⁾、Mead 判決に従えば、Chevron 敬讓の Step One に進むはずであった³⁵⁾。ところが、ロバーツ法廷意見は Chevron 敬讓の適用を否定し、「36条Bの正確な解釈」について判断代置型の審査を行った。本判決が驚きを持って受け止められたのは正にこの部分であり、以下に見るように多くの疑問が投げかけられている。

(2) 先例法理との整合性

まず、例外的な事例において黙示的委任に躊躇すべき場合があるという上記の判示は、2000年の FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp 判決

32) 323 U.S. 134(1944). 行政解釈に対する敬讓の程度を、考察の程度、理由付けの有効性、前後の一貫性に照らして判断するとして、行政解釈の「説得力」に着目する敬讓原則を示した。これは「行政機関の有する特別の経験及びより広範な調査と情報」の有効性に配慮を示すものであるが、「Skidmore 尊重は裁判所の全面審査を前提とし、あくまで裁判所の自制に由来する敬讓原則」だとされる。筑紫圭一「米国における行政立法の裁量論(三)」自治研究86巻10号(2010)102頁。

33) See Ernest Gellhorn & Ronald M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, at 93(5th ed.)(West, Thomson Reuters, 2006); 筑紫・前掲注(32)108頁、測圭吾「Chevron Step Zero とは何か」学習院大学法学会雑誌50巻1号181頁(2014年)。

34) Health Insurance Premium Tax Credit, 77 Fed. Reg. 30, 377-01, 30, 377 (May 23, 2012). 「全てのコメントの検討後、規制案は財務省の判断によって修正されたように採用された。」との記録がある。

35) 下級審はいずれも Chevron 敬讓を適用して判断を行っていた。Supra note 8-10.

に依拠している³⁶⁾。しかし、Brown & Williamson 判決は、Mead 判決によって Step Zero が定式化される前年のものであり、法律それ自身が当該問題に直接取り組んでいるかどうかを問う、Step One における判断を示したものであった。ロバーツは、Brown & Williamson 判決を Step One の事案から Step Zero のそれへと再構成し、広範かつ根本的な問題に関わる例外的な事例では Chevron 敬讓が適用されないという新たな基準を宣言したのである³⁷⁾。これに関しては、Brown & Williamson 判決の 6 年後の 2006 年 Gonzales v. Oregon 判決において、たしかに最高裁は、Step Zero の判断に際して、当該問題の重大性や高度の専門性が問題となる例外的な事例にあたることを根拠に Chevron 敬讓の適用を否定していた³⁸⁾。そうすると、Brown & Williamson 判決を Gonzales 判決と統合させ、Mead 判決で確立された Step Zero へ編入し、新たな「重要問題の法理」(new major question doctrine) の展開を図るといふ動きは驚くものではないと言えるかもしれない³⁹⁾。

もっとも、ロバーツは、いかなる場合に深刻な「政治的かつ経済的に重要性を持った」問題にあたるかにつき明確な指針を示していない⁴⁰⁾。ロバーツは、税額控除の適用の可否は「毎年の支出額が数十億ドルに上り、

36) Brown & Williamson 事件では、食品医薬品局 (FDA) が食品医薬品化粧品法に関する従来の解釈を変更してタバコ製品の規制権限を主張したことが問題になったところ、最高裁は、アメリカ経済におけるタバコ産業の占める重要性、この領域における FDA による規制の歴史、連邦議会がタバコ製品に対して確立してきた独特の規制スキームを理由に、行政機関への委任が否定した。529 U.S. 120(2000); see *King*, 135 S. Ct. at 2488-2490.

37) Ellen P. Aprill, *King v. Burwell and Tax Court Review of Regulations*, 2015 PEPP. L. REV. 6, 7-8(2015).

38) 546 U.S. 243(2006); see also *Whitman v. American Trucking Associations, Inc.*, 531 U.S. 457 (2001); 山本龍彦「行政機関の法解釈に対する司法の敬讓 *Gonzales v. Oregon*」546 U.S. 243」戸松秀典編『続・アメリカ憲法訴訟』(有斐閣, 2014年) 502-512頁参照。

39) Kristin E. Hickman, *The (Perhaps) Unintended Consequences of King v. Burwell*, 2015 PEPP. L. REV. 56, 64-65(2015); Leandra Lederman & Joseph C. Dugan, *King v. Burwell: What Does It Portend for Chevron's Domain?*, 2015 PEPP. L. REV. 72, 78-79 (2015); Hoffer

40) *Supra* note 37 at 17.

数百万の人々の医療保険料に影響を及ぼす」もので、極めて「経済的かつ政治的に重要性を持った」問題であることを根拠としているが、そうなるに財政に関わる問題はほとんど常に Chevron 敬讓が否定されることになるのであろうか。この基準がいかなる趣旨で、何を想定しているのかは率直に言って判然としない。

さらにロバーツは、税額控除の利用可能性の判断権限が、連邦議会によって内国歳入庁に委任されたとは考えられないと述べている。しかし、上記の通り、財務省及び内国歳入庁は、内国歳入法典36条B(g)に基づき、税額控除を施行する実質的な権限を一般的に委任されている⁴¹⁾。2011年 Mayo Foundation for Medical Education & Research v. United States 判決において、最高裁は、租税の文脈にも Chevron 判決の判断の基礎をなす諸原理が全面的に適用されると判示し、一般的な委任（内国歳入法典7805条(a)）に基づく内国歳入庁の規則に対する Chevron 敬讓の適用を全員一致で認めていた⁴²⁾。本件では税額控除に関する内国歳入法典36条B(g)の規定があることも踏まえれば、Chevron 敬讓が否定されるという判断は、先例法理との整合性が問われなければならない。この点につき、ロバーツは「もし連邦議会がある行政機関に対して本件のような問題の委任を望んでいたのであれば、明確にそうしたはずである」と述べているが、これは法律上一般的な委任がなされていても、個別的にみれば委任が否定される権限が存在することを認める立場と解するほかない。この立場は Mead 判決や Mayo 判決だけでなく、2013年 City of Arlington v. FCC. 判決⁴³⁾との

41) この点で本件は、Brown & Williamson 判決や Gonzales 判決とは明らかに事案を異にしている。

42) 562 U.S. 44(2011). 渕圭吾「Mayo Foundation for Medical Education & Research v. United States, 131 S.Ct.704(2011)——内国歳入法典によって財務省に与えられた一般的な規則制定権に基づく財務省規則が示した制定法の解釈は、財務省以外の行政機関によるルールと同様に、Chevron 敬讓の対象となる」[2011-2] アメリカ法(2012年)582項も参照。

43) 133 S. Ct. 1863(2013). 1934年通信法(Communication Act)をめぐる解釈につき、連邦通信委員会(Federal Communications Commission)がテレビ通信の電波塔やアンテナの敷設について地域地区規制当局に対して最終期限を課す権限を有するか否かが争われた

関係も問題となる⁴⁴⁾。City of Arlington 判決において最高裁（スカリア法廷意見）は、Chevron 敬讓を法律全体に適用するには、規則制定や裁決を行う権限が一般的に授与されていれば足りると判断しており、委任の有無は法律ごとに判断する手法（statute-by-statute basis）を採用していた。本判決のロバーツの判断は、むしろ City of Arlington 判決でロバーツが反対意見として示した、個別規定ごとに判断する手法（provision-by-provision, ambiguity-by-ambiguity basis）と一致する⁴⁵⁾。そうすると行政機関に対する委任の有無に関する判断手法が、2013年からわずか2年で転換したことになるが、先例法理との関係についての言及は一切なされておらず、理論的な整合性は判然としないままである。City of Arlington 判決の法廷意見において、ロバーツ反対意見を「Chevron 敬讓法理の大規模な転換」を提唱するものだと批判していたスカリアでさえ⁴⁶⁾、何の意見も付していない。

さらに Mead 判決との関連で言えば、本判決においてロバーツは内国歳

ゝ事案。自らの管轄権を定める連邦通信委員会の規則にも Chevron 敬讓が適用されるかどうかの問題となった。

44) Walker supra note 28.; Hoffer & Walker, supra note 28 at 41-42.

45) 「連邦議会がある単一の行政機関に対して解釈権限を付与していた場合であっても、裁判所は、その行政機関が法的拘束力を持って解釈すると主張してきた法律の不明確性が連邦議会による委任にあたるかどうかを判断しなければならない。当該法律を実施するための行政機関に対する一般的な権限委任は、多くの場合、連邦議会が問題となっている不明確性をめぐる解釈権限を委任したということを裁判所に納得させるのに十分であろう。しかし、連邦議会が特定の条項をそのような権限から排除している場合には、その排除は尊重されなければならない、連邦議会が権限を委任したかどうかの判断は、裁判所のみ課せられる。」City of Arlington at. もっとも、個別規定に基づく審査を設定するに際して、City of Arlington 判決においてロバーツは、Marbury v. Madison 判決、行政による濫用、Mead 判決の適切な適用についての議論を広範に展開していたのに対し、本件ではいずれにも言及はなく、その代わりに強調されたのは、Mead 判決以前の Brown & Williamson 判決であった。

46) 規則制定や裁決をする権限を一般的に授与されながら、当該行政機関の実質的な領域内の権限行使に対して、Chevron 敬讓を支持するには不十分であると判断された事案は、未だかつてない、と述べていた。Id. at 1844.

入庁の行政裁量を完全にゼロに収縮させて判断代置型の審査を行っており、Skidmore 尊重の出る余地さえ認めていない。これは、Skidmore 尊重すら否定する新たな類型を作り出し、従来の二分論の判断枠組みを、三分論へと転換を図るものなのであろうか。この点についての言及も一切なされていない。

以上の通り本判決は、先例との理論的整合性や論証の説得性という点に多くの疑問がある。最も不可解なのは、ロバーツは Chevron 敬讓の適用を否定した上で規則を適法と判断しているが、これは Chevron 敬讓を適用した上で適法とした下級審の判断と、実質的に何も異なるところがないことである。つまり Chevron 敬讓の適用如何に関わりなく、同じ結論を得られた——実際多くの論者がそう予想していた⁴⁷⁾——にもかかわらず、あえて Chevron 敬讓を否定したのである。それでは、なぜロバーツは先例との整合性を犠牲にしてまで、Chevron 敬讓を否定しなければならなかったのか。ロバーツが Chevron 敬讓を否定することで、何を達成しようとしたのかが問われなければならない。

(3) ロバーツの思惑

アビゲイル・R・モンクリーフは、ロバーツが将来の内国歳入庁による法解釈の変更を禁じようとしたからだと推論する。Chevron 敬讓を適用し、法律が不明確であり (Step One)、行政機関の解釈が合理的である (Step Two) と判断すれば、将来の行政機関による——合理的と認められる範囲内で——方向転換を許容することになる⁴⁸⁾。Chevron 敬讓と先例

47) Eric J. Seagall, *Making Law Out of Nothing at All: Why the Government Should Win the Latest Obamacare Challenge*, 163 University of Pennsylvania Law Review Online at 215,219-220(2015).

48) Abigail R. Moncrieff, King, *Chevron, and the Age of Textualism*, *Boston University Law Review Annex*, *Forthcoming*, July 25 2015, July 25 2015 Vol. 95-2 at 3.; Rick Hasen, *King v. Burwell: The Return of Purpose in Statutory Interpretation*, ELECTION LAW BLOG (June 25, 2015);

拘束性の関係について、2005年 Nat'l Cable & Telecommunications Ass'n V. Brand X Internet Services判決は、先例の法解釈が Chevron 敬讓の適用を受ける行政解釈を拘束するのは、当該先例が、その解釈が法律の明確な文言から生じるものであり、そのため行政裁量の余地がないと判断される場合に限られると判示している⁴⁹⁾。つまり、行政機関は、曖昧な法律の文言であれば、合理的な解釈の範囲内で解釈の変更可能となる⁵⁰⁾。ロバーツは、稚拙に立案された文言であれ、2010年の連邦議会は、明らかに税額控除をアメリカ全体に適用可能にさせる意図であったと確信していた。連邦議会の政治選択を実現するため——医療保険改革法の持続性を将来にわたって確保するため、ロバーツは、オバマ政権だけでなく、将来の政権をも拘束しなければならなかった。そのためには、税額控除を連邦エクスチェンジに利用可能とすることを法律が許容しているというだけにとどまらず、要請していると判示しなければならなかった。

しかし、ではなぜ本件において Chevron 敬讓の適用まで否定しなければならなかったのか。将来の行政機関を拘束するのであれば、Step One で明確な議会意図を認定すれば十分であったはずである。そうすれば、Brown & Williamson 判決を Step One から Step Zero へと再構成する必要も、「重要問題の法理」という Step Zero における新たな基準を作り出す

49) 545 U.S. 967(2005). この Brand X 判決によって、最高裁は、Chevron 敬讓の適用例外として先例拘束の法理を用いることを事実上放棄したという指摘もある。Gellhorn & Levin *supra* note 53, at 96; 瀧圭吾「アメリカ法における先例拘束性と Chevron 敬讓の優先劣後——United States v. Home Concrete & Supply, LCC, 566 U.S. __, 132 S. Ct. 1836 (2012) をめぐって」論究ジュリスト 9 号 (2014年) 192頁も参照。

50) 口頭審理においてロバーツは、政府代理人に対して、「もし Chevron 敬讓を適用するのが正しいのだとすれば、それは将来の行政がこの解釈を変更できることになるのですか」と質問をしていた。これに対し、代理人は、「将来の行政は、Chevron Step Two の下で、重大な結果を考慮してそれが合理的な判断であるという極めて強力な根拠を必要とすると考えます。述べましたように、この法律は全体として見たとき政府の立場を採用するように解釈されなければならないので、裁判所は本件を解決できるものであり、すべきものと考えます。」と回答していた。ORAL ARGUMENT - MARCH 04, 2015, <https://www.oyez.org/cases/2014/14-1141:20:23>.

必要もなかった。なぜロバーツは、内国歳入法典36条Bは不明確ではあるが、しかし現在及び将来の行政機関は敬讓を受けるに値しないと Step Zeroで述べなければならなかったのか。

モンクリーフは、ロバーツが条文主義 (textualism) の時代にいるからだとして指摘する⁵¹⁾。ロバーツは、内国歳入法典36条Bの「州によって」という文言の無視を正当化するために、文言通りの執行は連邦議会の意図を掘り崩してしまうという点に求めた。ところが、条文主義の時代において、立法目的という広範な概念が解釈の証拠として認められるのは、当該法律の条文が不明確な場合に限られる。しかし、Chevron 敬讓に従えば、不明確な法律の条文は、解釈権限の行政機関に対する委任をもたらしてしまう。この点がロバーツにとって悩みどころであった⁵²⁾。これに対する回答が、「重要問題の法理」を用いた Step Zero における Chevron 敬讓の排除であったというわけである。たしかにこのようなモンクリーフの推論には一定の説得力があると思われるが、ただ、スカリアがロバーツに異を唱えなかった点は疑問が残る。Chevron 敬讓を強力に支持するスカリアであれば、自身の提唱する条文主義に基づき、Step One において堂々と、税額控除が連邦エクステンジに利用できないことは条文上明確であると判断すればよかつたのではなからうか。

(4) 今後に及ぼす影響

本判決が、アメリカ行政法における大転換をもたらす可能性は理論的には否定しがたいと思われる。「深刻な経済的かつ政治的に重要性」を持つ問題に関する法解釈の権限を、行政機関から剥奪し、裁判所のみが担う任務であると高らかに宣言しているところを見れば、行政活動に対する司法統制の強化に向けた新たな一步を踏み出したと見ることはありえない評価

51) Moncrieff, *supra* note 48, at 6.

52) *Id.*

ではなからう⁵³⁾。今後は、Step Zero における新たな「重要な問題」の法理が、いなる範囲に及ぶものであるのか、その射程をめぐる議論が焦点となるものと思われる。

現時点でその射程をめぐる特に税法の研究者から、最高裁が新たな「重要な問題」の法理を、租税の領域に限定して適用するのか、あるいは全ての行政活動に対して適用するのかという点が指摘されている。2011年の Mayo 判決において、明確に否定されたはずの租税例外主義を、最高裁は「重要な問題」という新たな類型を介して、復活させる意図なのかが問われている。

ホッファーとウォーカーは、内国歳入庁に対する権限委任を否定したロバーツ法廷意見の中に、租税例外主義と疑うべき強力な証拠が存在すると指摘している⁵⁴⁾。例えば、ロバーツは、審査対象の規則を「内国歳入庁規則」(IRS Rule)という用語を何度も用いて表現していた。しかし、税法の専門家によれば、連邦租税規則を内国歳入庁規則と言及するのは極めて異例であり、通常は財務省規則という定着した用語を用いるはずだという。最高裁も、これまで財務省規則を内国歳入庁規則と述べたことは過去一度もない。ここに内国歳入庁の法解釈を、他の行政機関のそれと異なるものと位置付けるロバーツの例外主義的志向が見て取れるという⁵⁵⁾。伝統的な行政機関の規則は司法による敬讓を受けるのに対し、「内国歳入庁規則」はそのような敬讓に値しないというという意図が示されているというわけである。

また、租税領域における潜在的な影響として、租税裁判所が本判決における Step Zero の判断に基づき租税規制を審査し、違法と判断する動きが強まる可能性も指摘されている。エイプリルによれば、租税裁判所はこれまでも Brown & Williamson 判決を頻繁に引用し、Step One の分析を回避

53) Walker, *supra* note 28.

54) Hoffer & Walker, *supra* note 28, at 39-45.

55) *Id* at 43-45.

する傾向があった。新たな「重要問題の法理」はその運用いかんによっては、あらゆる租税・財政問題がこの類型に該当すると言えなくもない。租税裁判所が租税規制に対する司法的介入を強化し、Chevron 敬讓を排除すべく、本判決で示された Step Zero の判断を喜んで受け入れることは十分に考えられるとエイプリルは指摘する⁵⁶⁾。

さらに「重要問題の法理」は、行政機関の法解釈に異議を唱える者に、新たな武器として機能することも十分考えられる。

いずれにせよ、本判決の判断が Chevron 敬讓における明確に系統付けられたルールに基づくアプローチに打撃をもたらす可能性は否定できないであろう。ロバーツの「Chevron 敬讓法理の大規模な転換」が今後勢いを増していく可能性を踏まえて、本判決を契機に、Chevron 敬讓をより一般的に再評価する必要性も指摘されている⁵⁷⁾。

他方、本件が、医療保険改革法への挑戦という政治的色彩を帯びた例外的な事例であることを理由に、本判決の影響を大きなものと見ない論者もいる。クリスティンとヒックマンは、理論的には上記のような潜在的影響力を否定できないが、判例法理として Chevron 敬讓が広範に展開してきた文脈を考えれば、たとえロバーツが大転換を試みたとしても、他の最高裁判官が同意するとは考えにくいと評している⁵⁸⁾。また、ガメッジはより明快に、本判決を一般的な Chevron 敬讓の性質をめぐる大規模な闘争の一部としてではなく、むしろ、オバマ政権の偉大な立法的成果に向けられた高度に政治的な挑戦に対して、政治的に駆り立てられた応答として最もよく理解できると評価する⁵⁹⁾。「本件を極めて経済的かつ政治的に重要な問題とさせたのは、問題となった規定それ自体の内容や主題に内在す

56) Aprill, *supra* note 37, at 17.

57) Steve Johnson, *The Rise and Fall of Chevron in Tax: From the Early Days to King and Beyond*, 2015 PEPP. L. REV. at 19, 32; Lederman & Dugan *supra* note 39, at 80-81.

58) Kristin & Hickman, *supra* note 39 at 70-71.

59) David Gamage, *Foreword—King v. Burwell Symposium: Comments on the Commentaries (and on Some Elephants in the Room)*, 2015 PEPP. L. REV. at 1, 3(2015).

るものではなく、医療保険改革法の通過後に沸き起こった調整不能の世界観に基づく解釈をめぐり、認識の共同体による政治的動員がもたらしたものであろう」と述べている⁶⁰⁾。

Step Zero を起点とする判断枠組みが二分論のままなのか、三分論へと踏み出したのか、新たな「重要問題の法理」がいかなる事例が想定しているのか、など本判決の持つ意味は今後の判例の動向を待つ他ない。一つのテストケースは、2015年10月23日に環境保護庁 (Environmental Protection Agency) が公表した Clean Power Plan のゆくえである。Clean Power Plan とは、大気浄化法 (Clean Air Act) に基づき、火力発電所から放出される温室効果ガスを2030年までに2005年比で32パーセント削減を目指し、その実現のため各州に削減計画の策定など一定の事項を順守することを要求する規則である⁶¹⁾。アメリカにおけるエネルギー政策の転換をもたらすものであり、とくに石炭の火力発電への依存度の高い州や産業界から激しい抵抗が起こり、環境保護庁が大気浄化法111条の下で温室効果ガスに対する規制権限を有するかどうかをめぐって、コロンビア連邦控訴裁判所に訴訟提起されている⁶²⁾。その詳細について立ち入る余裕はないが、Clean Power Plan の適法性について、本判決の判断手法が援用され、Chevron 敬讓の適用が否定されるのではないかと懸念されている⁶³⁾。

60) *Id.* at 5.

61) 80 Fed. Reg. 64661 (2015); also see United States Environmental Protection Agency, *Clean Power Plan for Existing Power Plants*, (<http://www2.epa.gov/cleanpowerplan/clean-power-plan-existing-power-plants>).

62) See Ben Adler, *Can polluters block Obama's Clean Power Plan in court?*, *Grist* (Nov. 5, 2015) (<http://grist.org/climate-energy/can-polluters-block-obamas-clean-power-plan-in-court/>).

63) Mark Perlis, *Supreme Court Decision Raise Question about Future Judicial Scrutiny of EPA's Clean Power Plan*, *INSIDE ENERGY & ENVIROMENT* (July, 6, 2015); Jonathan H. Adler, *Could King v. Burwell spell bad news for the EPA?*, *The Washington Post* (July 3, 2015); Jennifer Klein, *King v. Burwell: How the Supreme Court's Affordable Care Act Decision Impact Challenges to the EPA's Clean Power Plan*, *Climate Law Blog Columbia Law School* (July 2, 2015); Anthony Adragna & Andrew Childers, *Clean Power Plan* ↗

三 法解釈の方法論

(1) スカリアの条文主義

本件の結論を導くにあたって、実質的な役割を果たしたのは法解釈のあり方である。

スカリアは、スカリアらしい徹底した条文主義 (textualism) に基づく法解釈を見せている。立法者は自然かつ通常の意味をもって文言を用いるという想定の下、法律の明白かつ合理的な意味が常に望ましいとの立場から、「州によって創設されたエクステンジ」をただひたすら形式的に読むことを力説している。この条文は、文言通り読む以外に方法はなく、それによって不都合が生じるとしても、条文の解釈が不適切なのではなく、法律のスキームに欠陥があることを明らかにしているにすぎないと言い放つ。スカリアは、自身の条文主義を文言主義 (literalism) や厳格解釈主義 (strict constructionism) と区別しており、本判決でも「適切な解釈を行うためには、個別の文言や、個別の章だけに焦点を当てることなく、法全体に注意を払わなければならないという最高裁に対し、心から同意する。文脈は常に重要である。」と述べていた。しかし、実際にはスカリアは文脈に何らの重みも与えていない。連邦エクステンジが果たす役割を何ら考慮せず、「州」が意味しうるのは「連邦ではなく州」でしかなく、「州または連邦」ではありえないと強硬に繰り返しているところは、むしろ文言主義そのもののように見える⁶⁴⁾。

また、スカリアは「法の目的は、第一に文言から選択されなければならない、外部の状況から選択してはならない。法の文言に集中することによってのみ、裁判官は当該法律の構造 (裁判官が望ましいと考える他の何らかの構造ではなく) を明らかにしうる」とも述べていた。では税額控除を連邦エ

↘ *Implications Unclear After Supreme Court Denies Agency Deference*, Bloomberg BNA (June 30, 2015).

64) Michael Dorf, *Justice Scalia's King v Burwell Dissent Degrades His Textualist "Brand"*, DORFON LAW (June 25, 2015), <http://www.dorfonlaw.org/2015/06/justice-scalias-king-v-burwell-dissent.html>.

クスチェンジに適用しない議会の目的とは何なのか。スカリアは、これを州政府に対するエクスチェンジ創設に向けた動機付けにあるという。自身でエクスチェンジを創設しなければ、その州には死のスパイラルが訪れる、それを回避するために連邦エクスチェンジから税額控除が排除されたというのである。しかし、このような連邦政府による「威嚇」を示唆する規定は医療保険改革法の条文上どこにもない。むしろ、メディケイド拡充のプログラムに従わなければ、連邦政府から州政府に対する補助金を全額引き揚げる旨の規定が置かれていたことと対比すれば、条文主義の立場としては、エクスチェンジ創設に関してこの種の「警告規定」が置かれていない意味こそ重視すべきではないかと指摘されている⁶⁵⁾。このようなストーリーは立法段階において一切検討されておらず、当然それを裏付ける立法資料は存在しない⁶⁶⁾。そもそも、この「威嚇」のストーリーは、条文の文言からではなく、条文の外部に目を向けた産物であり、条文主義とは相容れないはずではないか、という指摘もなされている⁶⁷⁾。

(2) ロバーツの目的主義？

ロバーツは条文の文言だけでなく、法全体の構造、議会の計画を考慮して法解釈を行っている点でスカリアと対照的である。このロバーツによる解釈をして、目的主義 (purposivism) の復活かとの期待が寄せられている⁶⁸⁾。

立法の意図や目的を第一に重視するという目的主義と呼ばれる立場が、長らく最高裁の支配的な地位を占めていたが⁶⁹⁾、スカリアの最高裁裁判

65) See Abbe R. Gluck, *Symposium: The grant in King – Obamacare subsidies as textualism's big test*, SCOTUSblog (November, 7, 2014) (<http://www.scotusblog.com/2014/11/symposium-the-grant-in-king-obamacare-subsidies-as-textualisms-big-test>)

66) *Id.*; Dorf, *supra* note 64.

67) Abbe, *supra* note 65.

68) See Hasen, *supra* note 48; Marty Lederman, *Textualism? Purposivism? The chief justice comes down on the side of interpretive pragmatism*, SLATE (June 25, 2015).

69) 目的主義の典型としてしばしば引用されるのが、Holy Trinity Church v. United

官就任によって状況は大きく変容した。スカリアは、立法目的は大部分フィクションであり、たとえ実際にありうるとしても、条文(text)だけが、その文脈において信頼しうる唯一の証拠であると主張する⁷⁰⁾。条文主義の時代である。ところが最近になって、目的主義が再び展開をみせており、最高裁における支配的地位を奪還し始めているとの指摘がなされている。リチャード・M・レーは、近年のロバーツ・コートは、条文主義ではなく、かつての目的主義を代表する Holy Trinity 判決を想起させる、いわば「新 Holy Trinity」と呼びうる現代型の目的主義的な解釈方法を何度も、明らかな形で採用していると指摘する⁷¹⁾。これは、条文が明確となるにはどの程度の明確性が必要かを判断する際に、とくに、条文、プラグマティズム、目的の3つの考慮要素へ着目することに基礎を置くものであり、レーによれば、最近の3つの最高裁判決によって、その傾向が実証されているという。すなわち Bond v. United States 判決(2014年)⁷²⁾、Yates v. United States 判決(2015年)⁷³⁾、そして本件の King v. Burwell 判決である。

レーによると、かつての Holy Trinity 型の目的主義(The Old Holy Trinity)が、原理的に、条文の文言に分析上何ら決定的な影響力を認めず、明白な文言でさえ立法意図に譲歩させていたのに対し、「新 Holy Trinity」は、条文の文言が重要な役割を果たし続けることを認めるものだという。文言上の考慮が典型的に立法目的に屈するものと考えないという点で、「新 Holy Trinity」は、条文の文言を解釈に対する実際の制約要

↘ States 143 U.S. 457 判決である。「法律の精神の範囲内にはなく、立法者の意図の範囲内にもないために、重要なことが法律の文言には存在せず、なおかつ法律にも存在しないことがありうる」という有名な一文が、それを象徴するものとされている。

70) See Antonin Scalia, Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of the United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Law, in A MATTER OF INTERPRETATION 3 (1997).

71) Richard M. Re, *The New Holy Trinity*, 18 GREEN BAG 2D 407, 408(2015).

72) 134 S. Ct. 2077, 2085(2014).

73) 135 S. Ct. 1074, 1091(2015).

困と考える条文主義に従うものだといえる。しかし、条文は考慮要素の一つにすぎず、立法目的やプラグマティックな考慮を条文の明確性や不明確性を特定するにあたって重要な要素と位置付ける点で、条文主義と決定的に異なる。

条文主義者は、明白な法律上の文言に対する強固な尊重が過去の立法的妥協に対して誠実であり、それによって将来の立法的交渉を促進することを強調してきたのに対し、目的的かつプラグマティックに考える者は、立法の命令に対する盲従ではなく知性の活用を強調してきた。レーによれば、「新 Holy Trinity」は、両者の長所を生かそうとする試みであり、条文が慎重な妥協の産物である場合には明白な条文に従うが、条文が不注意な失敗による場合には従わないということを目指すものだとされる⁷⁴⁾。

たしかにロバーツは法律の条文からではなく、立法経緯から検討を始め、1990年代以降の医療保険規制の展開を論じる中で、医療保険改革法が、保険加入者の拡大を目的としていることを確認している。そして、「州によって創設された」の文言解釈における問題が、「最も自然な解釈」によれば連邦エクステンジにおける「資格ある個人」を排除する点にあることを認めつつ、しかしこの結論は「全ての連邦エクステンジは『資格ある個人』に対して利用可能な適格性を備えた医療保険を提供しなければならない」という他の規定の要件と緊張関係に立つと指摘する。そして、「もし税額控除が連邦エクステンジに利用できないとすれば、これらの諸規定はほとんど意味をなさないものとなる」と述べ、条文ではなく、何が「意味をなす」のかという最高裁の見解に公然と依拠している。当該文言を完全に無視しなければならない点については、「稚拙な立案」のせいであり、やむを得ないと正当化している。その上で、立法過程がこの種の重要な立法に期待される慎重さや熟議を欠くものであったと、連邦議会をたしなめている。以上を踏まえ、法全体の構造から判断すれば、連邦議会が、条文の文言が示唆する仕方で医療保険改革法を機能させようと

74) Re, *supra* note 71, at 418.

意図していたとは考えられないとの結論に至ってる。

ロバーツは「明白な意味」の議論は確かに強力であるとしながら、同時に目的的かつプラグマティックな考慮を行うことで、連邦議会が明確に回避しようとした悲惨な結末を回避する解釈を選択しており⁷⁵⁾、レーのいう「新 Holy Trinity」に基づく解釈を行ったものと評することができよう。本件は、明らかにスカリアの条文主義は敗北し、目的主義的な解釈が勝利を収めた。「新 Holy Trinity」のような目的主義的な解釈方法が今後とも支配的となり、スカリア流の条文主義が衰退していく傾向となるのか、今後のロバーツ・コート⁷⁶⁾の動向が注目される場所である。

(3) ロバーツにおける法律解釈と憲法解釈

さらにレーは、法解釈の方法論につき興味深い点として、ロバーツが法律解釈と憲法解釈とで明らかに態度を変えていることを指摘する。例えば、2014年 Noel Canning v. NLRB 判決において、最高裁（ブライア法廷意見）は休会任命条項の解釈において、目的的かつプラグマティックな考慮を意欲的に行っていた⁷⁶⁾。分析の冒頭において、目的主義の言い回しを用いて解釈の目的を、「上院の認証の必要性を恒常的に回避する権限を大統領に提供したのではなく、休会期間中における任命権限を大統領に付与したものである」と述べていた⁷⁷⁾。これと対照をなすが、スカリアの個別意見である。スカリアは、休会任命条項の賢明な解釈は条文上の根拠から、すなわち、条項が「休会」という文言を「期間」という文言とを対比して用いたことを理解することから始めるべきであると述べた⁷⁸⁾。スカリアの見解によれば、休会任命条項は、目的的な考慮やプラグマティックな考慮など無関係に、その

75) *Id.* at 415.

76) 134 S. Ct. 2550, 2560(2014).

77) *Id.* at 2559.

78) *Id.* at 2595(Scalia, J., concurring in the judgement).

条文のみに基づいて明確だとみなされなければならない。この頑強な条文主義に基づくスカリアに、ロバーツは全面的に賛同していた。さらに、本判決と同開廷期に出された Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission 判決も条文主義的な解釈手法が見て取れる⁷⁹⁾。選挙条項が規定する州の「議会」(the Legislature)の解釈において⁸⁰⁾、最高裁は、当該文言は議員による集合体だけでなく、レファレンダムを通じて行動する公衆をも包摂するものであると判示した。法廷意見を執筆したギンズバーグは、条文よりも目的に多く依拠した判断を行っている⁸¹⁾。これに対し、ロバーツは、「議会」を議員による集合体のみを意味するという強固な条文主義に基づく反対意見を述べている⁸²⁾。King 判決では、「州によって創設された」という文言を、法律全体を通じて一貫して読む必要性を否定していたのに対し、Arizona 判決の反対意見では、憲法全体を通じた条文上の一貫性を要求していたのである。また Arizona 判決の反対意見において、ロバーツは、明確な憲法の条項に最高裁が尊重すべき「妥協」を反映されていることを根拠として、法廷意見が憲法の広範な民主主義的目的に依拠したことも批判していた⁸³⁾。さらに、法廷意見の手法は、選挙条項の文言を削除するものであり、したがって最も基本的な秩序に対する司法の過ちにコミットするものだとも主張していた⁸⁴⁾。

このように King 判決における法律の文言を無効とした態度と大きく異なると言わざるを得ず、King 判決と Arizona 判決とで、ロバーツの解釈は著しい対照をなしている⁸⁵⁾。

79) 135 S. Ct. 2652(2015).

80) U.S. CONST. Art. I, §4, cl. 1.

81) Arizona 判決におけるギンズバーグ法廷意見は、Yates 判決におけるそれと極めて似たものであったが、ロバーツはこの Yates 判決のギンズバーグ法定意見に賛同していた。

82) *Supra* note 79, at 2684, 2687(Roberts, C.j., dissenting)

83) Re, *supra* note 71, at 420.

84) *Supra* note 79, at 2684, 2687(Roberts, C.j., dissenting)

85) おそらくこの点を捉えて、King 判決のスカリア反対意見は、ロバーツが州エクステンジと連邦エクステンジの同一性を導くために「当該 (such)」という文言が用い

憲法と法律とで、なぜロバーツが法解釈の方法を異にするかについて、レーははっきりと根拠を示していない。少なくとも指摘できることは、ロバーツは法解釈が問題となる場合には「新 Holy Trinity」型の目的主義に従う準備があるようだが、憲法解釈が問題となる場合そうではなさそうだということである⁸⁶⁾。

四 ケネディのロバーツへの賛同

もう一点、注目されるのは、2012年判決では強硬な違憲論を唱える共同反対意見に賛同していたケネディが、本件では医療保険改革法を将来にわたって維持・安定させようとするロバーツ意見に賛同していることである。わずか3年の間にケネディは、スカリアらを見限ってロバーツの与する多数派に鞍替えし、プラグマティストとしての側面を露骨に現わした、と評することもできよう。しかし、2012年判決と本件では争われている問題を異にするのであって、論理的にはケネディの「変節」に矛盾がないことを指摘しておきたい。2012年 Sebelius 判決において共同反対意見は、連邦エクステンジが州エクステンジの代替システムであることを承認した上で、医療保険改革法の構造を以下のように正確に捉えていた。

▼られていることを根拠としていたのに対して、Arizona 判決で問題となった選挙条項においても「当該 (such)」という文言が用いられていることを引き合いに出し、当てこするような形で批判している。

この論証の誤りを認識するには、我々の憲法から同様の規定を考慮するだけで十分である。第1条第4節第1項は、「上院議員及び会員議員の選挙を行う日時、場所及び方法は、各州において、その立法府によって規定されるものとする。ただし、連邦議会は、上院議員を選出する場合を除き、法律によっていつでも当該規則 (such Regulations) を定め、それを変更することができる」と規定している。法が、HHS 長官に「当該エクステンジ」を代替システムとして創設することを認めながら、州にエクステンジの創設を命じていることと同様に、この選挙条項も、連邦議会に「当該規制」を代替システムとして設けることを認めながら、州立法府に選挙規制を規定することを命じている。連邦議会によって設けられる選挙規制を「州立法府によって規定される」ものとして誰が述べるであろうか？連邦選挙法と州選挙法があらゆる点で等しいものだと誰が述べるであろうか？もちろん誰もいない。「当該」という文言は、最高裁のわずかの助けにもならない。

86) Re, *supra* note 71, at 420-21.

「連邦エクステンジに対する税額控除がなければ、個人はエクステンジを通じて医療保険を購入する主たるインセンティブを失うであろうし、いくつかの保険会社はエクステンジの内部で医療保険を提供することを避けるかもしれない。購入者が減少し、販売者も減少するにつれ、エクステンジは議会が意図したように機能しないであろうし、完全に機能を失うかもしれない。」⁸⁷⁾

この認識を前提すれば、論理的にはケネディの態度が正しいのであって、むしろスカリア、トーマス、アリートの方が2012年判決との整合性を問われるというべきであろう。言い換えれば、スカリアの条文主義とは何であるかが問われなければならない。

五 おわりに

本件は、加入強制の義務付けに対するリバタリアンの抵抗に基礎づけられている点で、2012年の事件と根は同じといえる。個人の「自助」「自立」の主張を、2012年判決は憲法論を通じて展開されたのに対して、本件は行政法の議論を通じて展開されたと言えるかもしれない。そして、本判決は2012年判決と同様に、オバマ政権が成し遂げた現代アメリカ型福祉国家を象徴する医療保険改革法に対する、司法による承認を再確認した。ロバーツは、将来の行政機関によって医療保険改革法のスキームが変更される余地を文字通り一切排除した。医療保険改革法は、ロバーツ・コートとの大いなる協働を経て、アメリカ社会に定着さなければならない制度であることが確立されたのである⁸⁸⁾。本判決をもって、アメリカ型福祉国家の今後の展開の重要な部分を、医療保険改革法の歴史が担ってゆくことがいっ

87) ロバーツも本判決の法廷意見の中で同様の指摘をしている。

88) スカリアは反対意見の最後に、医療保険改革法は2012年判決において、加入強制の義務付け条項のペナルティを税と書き換え、メディケイド拡充に州が従わない場合の補助金引き揚げを拡充部分に関する補助金のみの引き揚げと書き換え、本判決において、税額控除を全てに利用可能と書き換えた」と指摘し、医療保険改革法を、最高裁ケア (SCOTUScare) と呼び始めるべきだと皮肉を述べている。

そう确实となったといえよう。

本判決はオバマ政権にとっては大きな勝利であることに間違いないが、しかし、上記で見たように、今後のアメリカ行政法のあり方に重大な変更をもたらす可能性を秘めている点も理論的には否定できない。本判決で示された判断が、医療保険改革法という政治的色彩が顕著な特殊事例ゆえに下された一度きりのものにすぎないのか、あるいは行政法全体に一般的に波及しうるものかについては、判例の動向を待つほかない。とりわけ、Chevron Step Zero の問い直し、新たな「重要な問題」法理の射程、法解釈における目的主義（「新 Holy Trinity」）への移行と表裏をなすスカリアの条文主義の凋落、及びロバーツによる憲法解釈と法律解釈の態度の「使い分け」など、今後の判例の展開が注目される。