

法律・事実・裁量(1) :
アメリカにおける司法審査論の展開と課題

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2012-12-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高橋, 正人 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00006933

論 説

法律・事実・裁量 (1)

—アメリカにおける司法審査論の展開と課題—

高 橋 正 人

目次

はじめに

第1章 完全審査（全面審査）領域縮小への展開

第1節 実質的証拠法則の確立及び展開

第2節 事実問題に対する審査手法の揺らぎ（以上、本号）

はじめに

アメリカにおける20世紀における司法審査論は、訴訟の対象を〈法律問題〉と〈事実問題〉に区分することから出発している。実質的証拠法則（substantial evidence rule）の採用である。これに基づき、司法が完全審査を行なえる領域が〈法律問題〉に限定されるとともに、〈事実問題〉に対しては制限的な司法審査がなされるという司法審査論が20世紀はじめから展開してきた。

実質的証拠法則が採用されて以来、連邦最高裁は二つの司法審査法理を用いている。

一つは“憲法的事実（constitutional fact）”及び“管轄的事実（jurisdictional fact）”といわれる法理に基づき、〈事実問題〉に対しても完全審査がなされうるとする諸判決の方向である。この発想は、制限

審査領域となった〈事実問題〉について再び完全審査を行なう方向（＝従って裁判所による判断代置が可能になる）へ持ち込もうとするものであったが、発想の原点は19世紀末の公益事業の料金統制における幾つかの判決に見られた構成にあると考えられるとともに、論理の連続性がないためか支持を得ることはできなかった。

その一方で〈法律問題〉と〈事実問題〉の間に新たな制限審査領域が設けられる。“事実認定に対する法の適用問題”ともいえるこの領域は〈混合問題＝mixed question〉といわれ、完全審査領域から外される。この流れの中に、“行政の専門性”の拡大とそれに対する謙譲的姿勢、司法権の“自己抑制”を見てとることができるとともに、1950年代までにモデルとしては、“謙譲”するべき境界が設定された。

しかしながら、それから半世紀以上経過した現在において、判例・学説において“行政の専門性”を審査する際の明確な指針は出来上がっていない。状況はむしろ錯綜しているといえよう。

確かに、一方ではCitizens to Preserve Overton Park v. Volpe¹に代表されるhard look審査によって審査密度が高まったとの評価を受けている。しかしながら、Chevron v. Natural Resources Defense Council²以降の諸判決は、これまで裁判所の完全審査領域であった〈法律問題〉に対しても行政機関の法解釈を優先させている（行政機関の法解釈に対する謙譲）。実質的証拠法則の採用から約一世紀、裁判所は未だに自らの軸足の置き場を見つけることができていない。

本稿では、本案審理における連邦最高裁判所判例の変遷を辿りながら、裁判所が制限的審査を行なうに当たっての明確な指針を見出せない問題の背景を探っていくことにする。

¹ 401 U.S. 402(1971).

² 467 U.S. 837(1984).

敢えてこの問題の答えを先に示すならば、それは〈混合問題〉という制限審査領域を設けたことに起因すると指摘できよう。〈混合問題〉という領域は同時に〈法律問題〉として裁判所の完全審査のもとに置かれる領域でもあったからである。

第1章では、〈混合問題〉という制限的審査領域を設定するまでの判例動向を検討する。

第1章の冒頭に改めて触れるように実質的証拠法則の確立から〈混合問題〉の設定に至る経緯である（その過程において、一時期“憲法的事実”“管轄的事実”の法理のもとで、〈事実問題〉を再び完全審査しようとする流れが起こった）。

制限的審査をなすべき領域を拡大するに当たり、連邦最高裁が作り上げた〈事実問題—混合問題—法律問題〉という枠組みが機能しているのは、この第1章で論じる範囲においてである。

第2章では、現在に至る司法審査における対照的な二つの流れについて検討する。一つはOverton Park判決に代表されるhard look 審査による合理性審査である。判断代置ができない〈裁量問題〉の存在を前提にその判断過程を検討していく手法である。

一方で、Chevron 判決以降、〈法律問題〉が裁判所の完全審査領域であるという前提が覆されかけている。法律の解釈においても（実際に解釈・適用・執行を行なう）行政機関の解釈の方が優れているのではないかという問題が前提にあるが、見方を変えれば〈混合問題—法律問題〉の線引きを不明確なまま維持しようとした連邦最高裁の手法にも起因すると考えられる。

最後に、アメリカと我が国の司法審査論について若干の比較検討を行ないたい（第3章）。検討に当たっては、両者を必ずしもパラレルに扱えない箇所もある。従って、本稿では、第1章、第2章において検討対象とする、〈混合問題〉〈hard look 審査〉〈行政機関の法解釈〉に関して、わ

法政研究17巻2号(2012年)

が国の状況(裁量審査、行政規則としての裁量基準・解釈基準)に照らし合わせながら検討することにした。

第1章 完全審査（全面審査）領域縮小への展開

審査の対象が〈事実問題であるか法律問題であるか〉という問題は、一般にどのように論じられているか。アメリカを代表する行政法学者であったDavisは、「裁判所は通常、自らの特別な権限領域にある法律問題（question of law）に関しては判断代置（substitute）を行ない、その他の問題に関しては合理性（reasonableness）を判断するに当たって、審査範囲を制限している（limit themselves）³。」と司法審査の範囲を論じるに当たって述べているが、この審査範囲を制限した領域に事実問題（question of fact）が含まれることとなる⁴。

この事実問題に対する司法審査の問題は、アメリカ行政法においても最も早く論点になった問題であるが、我が国における先行業績においてもアメリカにおける〈法律問題/事実問題〉に関する審査手法は早くから紹介されてきた⁵。その中でも本節で検討する①実質的証拠法則、②“憲法的事実”及び“管轄的事実”、③混合問題の三つについて触れるものは多い。

本稿のテーマからすると、③に挙げた混合問題に関して裁判所が如何に対応するかという問題が、“行政の専門性”に対してどれだけ謙讓的姿勢を示さなければならないかという司法の自己抑制のあり方を提起する

³ K. C. DAVIS, 5 ADMINISTRATIVE TREATIES (2nd), § 29:1. 以下、TREATIES とする。

なお、裁判所による判断代置については、Overton Park 判決においても言及されている。401 U.S. 402, 416.

⁴ Davis自身が、law-fact distinctionとして、TREATIES, § 29:9 において分析している。

⁵ 本稿で検討する実質的証拠法則、混合問題、憲法的事実と管轄的事実についてとりあげている研究として（一部含まれていないものもある）、鶴飼信成『行政法の歴史的展開』（1952年）253頁以下、下山瑛二「アメリカにおける行政行為の司法審査（三・完）」大阪市立大学法学雑誌2巻3号43頁以下、橋本公巨『米国行政法研究』（1958年）186-214頁、シュウォーツ（和田英夫訳）『アメリカ行政法』（1961年）169頁以下、高柳信一「行政行為の司法審査」公法研究28号96頁以下、杉村敏正『法の支配と行政法』（1970年）45-49頁及び註(7)～(10)等。

とともに、その後の流れに一定の影響を与えている。

なお、1920年代から30年代初頭にかけての“憲法的事実（constitutional fact）”及び“管轄的事実（jurisdictional fact）”の法理により、事実問題に関しても完全な司法審査がなされた時期があるが、これらの法理については、現在その存在意義そのものが問われている⁶。

本章では、実質的証拠法則の登場から、1920～30年代における“憲法的事実”“管轄的事実”の法理の展開を経て、〈法律問題と事実問題に明確に二分できない領域〉である〈混合問題〉における司法審査のあり方の確定までを検討する。

第1節 実質的証拠法則の確立及び展開

実質的証拠法則は、1910年代のICC（Interstate Commerce Commission＝州際通商委員会）関連判決及びその後制定された個別の法律において同法則が規定されていく中で確立していく。従って、実質的証拠法則に関しては、1930年代後半までの判決について概観する必要がある。後の連邦行政手続法（Administrative Procedure Act＝APA）においては、審査基準の一つになるとともに⁷、裁量統制における先例をなしている事例も存在する。

⁶ 例えば、Bonfield & Asimowは、“管轄的事実”の法理が現在においても意義を有しているのは、国外退去（deportation）の事例くらいであると指摘している。A. E. BONFIELD & M. ASIMOW, STATE AND FEDERAL ADMINISTRATIVE LAW, 578-579(1988)。中川教授は1920～1930年代における憲法法理の変遷という形でこの問題をとらえている。中川丈久「司法裁判所の『思惟律』と行政裁量（一）」法学協会雑誌107巻4号（1990年）123-130頁。

⁷ 5 U.S.C. § 706(2)(E)。

1. リーディング・ケース

(1) ICC v. Union Pacific Railroad Co.⁸

Union Pacific判決は、次に検討するICC v. Louisville & Nashville Railroad Co.とともに実質的証拠準則に関するリーディング・ケースとされる判決であるが、アメリカの文献においてもUnion Pacific判決のみをリーディング・ケースとして取り上げる文献が見受けられるように重要な位置づけを与えられている判決である⁹。

Union Pacific判決は、鉄道会社がICCによる木材の輸送料金の値下げ命令 (order) の取消を求めた事例であるが、ICCの命令を審査するに当たり裁判所の審査範囲が争点となった。

連邦最高裁の判旨の中で、以下の部分が今日でも重要性を持ち、しばしば引用されるところとなっている¹⁰。

「原則についての網羅的な言及 (exhaustive statement) はこれまでなされていないが、これまで、このような事例では次のような決定がなされてきた。委員会(ICC—高橋注)の命令が、(1)委員会が憲法上行使できる権限を超えている場合、(2)制定法上の権限を超えている場合、(3)法解釈の誤りに基づいている場合でなければ最終的(final)なものである。

しかしながら、事実問題 (question of fact) は法律問題 (question of law) を決定するに当たり含まれるものであり、その結果、(4) 料金が低すぎて没収的 (confiscatory) と考えられ、デュー・プロセスによらずして財産権の収用を禁ずる憲法に違反する場合、(5) 委員会が証拠とは逆

⁸ 222 U.S. 541(1912).

⁹ B. SCHWARTZ, ADMINISTRATIVE LAW(3rd), 637(1991). ; P. L. STRAUSS, T. RAKOFF, & C. R. FARINA, ADMINISTRATIVE LAW-CASES AND COMMENTS-(10th), 939(2003). (—以下、CASES AND COMMENTSとする。)は Union Pacific判決をリーディング事例としている。

¹⁰ Union Pacific判決の詳細については、武田真一郎「アメリカにおける行政訴訟の審査対象の研究 (二)」成蹊法学31号 (1990年) 40-41頁、大橋真由美『行政紛争解決の現代的構造』(2005年) 66頁等。

に恣意的または不当に (arbitrary and unjustly) 料金を決定した場合、支持しうる証拠に基づかずに料金を決定した場合、(6) 権限が不合理な手法で行使されたため、陰影 (shadow) ではなく実体 (substance) が権限の行使の妥当性を決定するという基本的な法則に服する場合には、命令は取消されることになる (先例として多数の判例が挙げられているが省略する)。

このような混合問題 (mixed question of law) を取り扱うに当たっては、裁判所の司法審査は委員会が与えられた権限内において活動したか否かに制限されることになる。裁判所は、命令の手法や賢明さについて考慮してはならず、同様の証拠がある場合に同じ判断を行なったかどうかを考慮してはならない。委員会の事実認定は反証のない限り (prima facie) 真実とされ、裁判所としても、法律により任命され経験を経ている審判所 (tribunal) による判断にふさわしい効力を与えてきた。…委員会の結論は司法審査の対象になるが、証拠によって支持される場合には最終的なもの (final) とみなされるのである。…裁判所は事実に関して、命令を支持するだけの実質的な証拠が存在したか否か以上の審査をする必要はない (傍線部高橋一以下同じ 222 U.S. 541, at 546-548.)。」

このように、Union Pacific判決により実質的証拠準則による審査手法が明確に受け入れられたといえるが、同時に「混合問題」に言及しているところが注目される。「混合問題」が主要な論点として議論されたのは1940年代に入ってからであるが、その存在は1910年代から司法の場においても認識されていたことになる。

なお、Union Pacific判決における“final”の用法は、Administrative Procedure Act = APA (行政手続法) 704条¹¹に規定された“final agency

¹¹ 5 U.S.C. § 704. 判例・学説において用いられる“final”概念の多様性については、拙稿「本案審理前における謙讓的法理の展開 (一)」法学72巻4号 (2008年) 74頁を参照。

action”における“final”とは異なる。前者は〈司法審査を原則として受けることのない最終的な行政決定である〉ことを意味する（実質的証拠法則における司法審査の抑制＝事実問題に対する行政判断を謙讓する考え方の現れ）。後者は〈司法審査を受けるに当たって十分に適した最終的な行政決定である〉ことを意味する。司法審査のタイミングの問題からすると、後者の“final”な状態に至らない限り司法審査を認めないのがexhaustionの法理であり、原告側の置かれた状態を考慮して、“final”な状態にあるとするのがripenessの法理ということになる。

(2) ICC v. Louisville & Nashville Railroad Co.¹²

Louisville判決においては、鉄道会社の料金の一部が不合理かつ差別的（unreasonable and discriminatory）であるとして、ICCが料金の減額を命じた事例である。判決においては二つの観点から審査がなされている。一つは証拠の認定に当たってのICCの審査手法（行政手続）である¹³。もう一つは実質的証拠に対する審査手法である¹⁴。

—ICCの審査手法（行政手続）に関しては、以下のような判断がされている。

「制定法において（statuteとしかなかったが1906年制定のヘッバーン法¹⁵であろう—高橋注）完全な聴聞（full hearing）を受けるとともに、証言を求める権利（privilege）も与えられている。同時に、（ICC側には）立証された証拠（facts proved）に基づいて決定を

¹² 227 U.S. 88(1913).

¹³ ICCの審査手続に関して、中川丈久『行政手続と行政指導』（2000年）55-62頁。

¹⁴ 中川丈久「司法裁判所の『思惟律』と行政裁量（二）」法学協会雑誌107巻5号（1990年）99頁、武田・前掲注（10）113-115頁。

¹⁵ 1906年制定のヘッバーン法（Hepburn Act）については、鶴飼・前掲注（5）213-216頁、シュウォーツ・前掲注（5）7-8頁等を参照。

行なう義務がある。証拠に基づかない事実認定は恣意的であるとともに根拠のないものである。

もし、政府側の主張が正しいならば、委員会は政府のもとにある行政官、行政機関、審判機関のいずれもが持たない権限を持つということになる。このことは、事実に基づいているというのであれば、委員会は証拠に関する規則を無視できるとともに、気まぐれな形で（capriciously）事実認定を行なうことができるということになる。このような権限は、どんなに有益的に（beneficently）行使されとしても、別な機会では有害的（injurious）に行使されるものであり、正義（rational justice）の概念と一致しないのみならず、憲法との関係では恣意的な権限の行使として非難されるべきものである（227 U.S. 88, at 91.）。

一恣意的な事実認定に関しては次のような見解を示した。

「証拠の法的効果は法律問題（question of law）である。証拠に基づかない事実認定は委員会の権限外である。これに基づいた命令は法に反するものであり（contrary to law）、制定法の文言に基づいて司法の権限により取り消されなければならない（Id. at 92.）」

一再び審査手法（行政手続）に対する見解を述べるとともに、実質的証拠についても触れている。

「全ての当事者は、提出もしくは考慮される証拠に関して知り、証人に対して交互尋問（cross-examine）するとともに、文章を閲覧し、弁明もしくは反証にあたっての証拠の提出を求める機会が付与されなければならない。その他の手法によって、当事者は権利を維持するとともに防御することはできないのであり、事実認定を支持する事実が十分なものであるか審査することもできない。そうでなければ、命令が事実に基づいていないと思われる場合であっても、明白な欠陥（deficiency）は、委員

会には無関係のもしくは未知のものであっても、推定に基づき (presumptively) 事実認定を支持するだけの十分な証拠があるとの論理付けによって治癒されてしまうのである。…このような政府の主張を覆すに当たっては、命令を支持するだけの実質的な証拠 (substantial evidence to support the order) が存在するか否かの観点から記録を審査することが必要となる (Id. at 93-94.)。」

実質的証拠に関する連邦最高裁の判示はなおも続いているが、ICCにおける審査手法(行政手続)と実質的証拠準則に関して触れているLouisville判決において、判旨のどの部分を引用するかは、アメリカにおいても論者によって異なっている。例えば、Davisはリーディング事例として取り上げるに当たり、傍線部を引用している¹⁶。一方、Jaffeは恣意的な事実認定は証拠として採用されないとの立場から、批判的な部分を注釈において引用している¹⁷。本稿では検討しないが、Louisville判決は、適切なプロセスを経た事実認定でなければ、実質的証拠として取り扱わないという(当然の)考え方を示している。

2. 立法上の対応

Louisville判決が出された翌年、連邦取引委員会法(Federal Trade Commission Act=FTC法) 15 U.S.C. § 41において、「事実認定は、実質的証拠により支持される限りにおいて (if supported by substantial evidence)、終局的である (conclusive)」として、実質的証拠法則が明文化されている¹⁸。条文の位置は変わっているが、現在もFTC法15 U.S.C.

¹⁶ DAVIS, TREATIES, § 26:1.

¹⁷ L.L.JAFFE, JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION, 595-596, n.2(1965).

¹⁸ DAVIS, TREATIES, § 26.1. ; CASES AND COMMENTS, at 523.

§ 45(c)において規定されている。ところで、実質的証拠法則については、現在多数の個別法に規定されているほか、司法審査を規定するAPA706条(2)(E)¹⁹においても規定されているが（APAにおける規定については、後に若干ながら言及する）、橋本公亘によれば、主要な法律は1930年代後半にはほとんど実質的証拠法則について規定していたとされる（とりわけ、独立行政委員会に関しては、1930年代には個別法において規定される形になっている）²⁰。

3. 実質的証拠法則の明確化

前述のように、実質的証拠に基づいた事実認定には終局性が与えられる。このことにより〈事実問題〉に対する制限的審査が正当化される。そこで改めて制限的審査を正当化するだけの実質的証拠とは何かということが明確にされなければならない。

この問題に関しては、1930年代後半の二つのNLRB（National Labor Relations Board＝全国労働関係委員会）関連判決を挙げることができる。

著名な判決の一つがConsolidated Edison Co. v. NLRB²¹である。

Consolidated Edison 判決では、NLRBから会社側に対する不平等取り扱い及び全国労働関係法違反に対する排除（desist）命令が争われた。争点としては、NLRBの管轄権、NLRBにおける聴聞手続の公平性、NLRBの事実認定を支持するだけの証拠の充足性（sufficiency）があるが、最

¹⁹ 5 U.S.C. § 706(2)(E).

²⁰ 橋本・前掲注（5）195頁註（1）参照。FTC法以降の個別法における実質的証拠法則の規定について詳細に触れている。独立行政委員会関連の法律を取り出すと、連邦通信委員会法（Federal Communication Commission Act＝FCC法）、連邦動力委員会法（Federal Power Commission Act＝FPC法）、証券取引法（Securities Exchange Act）、全国労働関係法（National Labor Relations Act）がある。後二者は、連邦証券取引委員会（Securities Exchange Commission＝SEC）、全国労働関係委員会（National Labor Relations Board＝NLRB）に関するものである。

²¹ 305 U.S. 197(1938).

後の証拠に関する判断のみ抜き出すことにする。

「会社側は、控訴審判決が事実認定の審査に当たって権限の行使を誤り、記録が証拠を支持するに当たって記録が全く無益な (barren) ものかどうかだけを考慮したと主張する。全国労働関係法 29 U.S.C. § 160(e) の規定は、“委員会の事実認定は、証拠によって支持されうるならば最終的である (conclusive)” と規定しており、このことは、実質的証拠によって支持されることを意味する。…ところで、実質的証拠とは単なる scintilla (碎片) 以上のものである。それは、合理的な人間が結論を支持するに当たって十分であると受け入れるような妥当な証拠を意味する (305 U.S. 197, at 229.)。」

Consolidated Edison 判決の傍線部分は、判決文を書いた Hughes 裁判官とともに、アメリカ²²のみならずわが国においても広く紹介されるところとなっており²³、実質的証拠法則に関する重要判決の一つとなっている。

翌年の NLRB v. Columbian Enameling & Stamping Co.²⁴ は、NLRB から会社側に対して出された、被用者の復職、団体交渉の拒絶の禁止等の命令についての妥当性が問われた事案である。Columbian Enameling 判決は、前年の Consolidated Edition 判決と同じく、実質的証拠について、単なる scintilla 以上のものであり、合理的な人間が結論を支持するに当たって十分な証拠であるとした上で (306 U.S. 292, at 300.)、「もし、陪審審理がなされる場合において、実質的証拠から導かれる結論が陪審

²² CASES AND COMMENTS, at 940. ; B.SCHWARTZ, ADMINISTRATIVE LAW, 593(1976). ; E.GELLHORN & R.M.LEVIN, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS(5th), 89(2006). ; ゲルホーン＝レヴィン (大浜啓吉＝常岡孝好訳) 『現代アメリカ行政法』(1996年) 74頁。

²³ 橋本・前掲注 (5) 196頁、杉村・前掲注 (5) 45頁、武田・前掲注 (10) 「審査対象」 117-118頁等。

²⁴ 306 U.S. 292(1939).

員にとっての一つの事実であるならば、(裁判官による)指示評決(direct a verdict)を拒否することを十分正当化するものでなければならない(ibid.)。」と述べている。

Columbian Enameling判決の傍線部分の考え方は、〈法律問題/事実問題〉の区分論を(裁判制度(裁判官)/陪審制度(陪審員))の役割分担と同様の観点から捉えようというものであるが、早くからこのような見解には批判が存在することが指摘されている²⁵。

実質的証拠法則を陪審制度のアナロジーで捉えるかはともかく、司法審査領域(scope of review)を巡る議論においては、まず〈事実問題(question of fact)〉と〈法律問題(question of law)〉の仕分けを行わなければならないといつてよい²⁶。

その上で、〈事実問題〉の領域においては、“行政の専門性”を意識した制限的審査が早くから論じられている(実質的証拠法則がそのはじまりである)。後述するように〈法律問題〉において、“行政の専門性”と審査領域の関係が不明確であったことが、今日の問題につながっている。

4. 司法審査範囲の問題

まず、司法審査の範囲に関して、実質的証拠に限らず、行政機関の裁量に関しても引用されるのが、1940年代のSEC v. Chenery Corp (Chenery

²⁵ 橋本・前掲注(5)191-194頁における指摘。また、大浜啓吉「制限審査法理の変容と法の支配」『行政法学の現状分析(高柳先生古希)』(1991年)481-483頁、中川・前掲注(14)「思惟律(二)」103頁、119頁。なお、Columbian Enameling判決も“実質的証拠”について明らかにしていることから(306 U.S. 292, at 300.)、実質的証拠について、Columbian Enameling判決が引用されることもある。杉村敏正『行政手続法』(1973年)73頁。

²⁶ 一例として、P. L. STRAUSS, AN INTRODUCTION TO ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE UNITED STATES, 244-249, 249-261(1989)。既述の仕方は論者によって異なるが、Straussは事実問題の中で実質的証拠について、法律問題について後述する混合問題や最近の法解釈問題を取り上げている。

I²⁷, Chenery II²⁸—以下、まとめてChenery判決とする) である。

Chenery判決がどのように取り扱われているかは論者により異なる。

“司法審査領域 (Scope of Review)” という大きなカテゴリーを再分類していった場合、実質的証拠とは別の位置づけを与えられる。幾つかの文献を当たってみると、“事実に対する法の適用” “事実認定と理由” あるいは “Chenery Rule”²⁹ という題目の下に位置づけられている。

Chenery I 判決は、会社の再編計画の承認をSEC (Securities and Exchange Commission = 証券取引委員会) に求めた際に、自らに割り当てられた優先株 (preferred stock) の取り扱いが他の優先株主と平等でないとして、役員、取締役、主要株主らが、公益事業持株会社法 (Public Utility Holding Company Act) の規定に基づきSECの命令の司法審査を求めた事例である。争点となったのは、SECの命令の根拠の合理性である。SECが優先株主間の取り扱いに差異を設けたのは、企業の経営者は他の株主に対して受託者の立場 (a fiduciary position) にあるとの考え方に基づくものであったが (318 U.S. 80, at 87.)、連邦最高裁はこの判断に合理性を認めずにSECに事案を差し戻している。

Chenery I 判決において、連邦最高裁がSECの決定を審査するに当たって、司法審査の範囲について以下のように言及している。

²⁷ 318 U.S. 80(1943).

²⁸ 332 U.S. 194(1947).

²⁹ それぞれ、DAVIS, TREATIES, § 29:10. GELLHORN & LEVIN, supra note22, at 108-109. ゲルホーン=レヴィン・前掲注 (22) 81頁以下、SCHWARTZ, supra note9, at 631-632. なお、Davisは後述する「混合問題」の中で取り上げているので、ここでは、Schwartz, Gellhorn & Levin らによる類型化と同じ観点から検討する。なお、橋本・前掲注 (5) 205頁が「混合問題」の中でChenery II判決を紹介している。Chenery判決が、裁量問題も含め多くの素材を提供していることは、後述hard look 審査に関する最近の論考においても触れられていることからもうかがえる。W. Murphy, The Limits of Legislative Control over the “Hard- Look”, 56Admin. L. Rev. 1125, 1133(2004).

「行政上の命令が審理されるに当たっての根拠は、記録によりその行為が基づいているとされる根拠でなければならない。委員会がその行為の基礎としたとする根拠の妥当性を審査するに当たっては、下級審 (lower court) の決定を審査するに当たって、下級審が誤った根拠に基づいたか、理由付けを誤っていたとしても、結果が正しければ (下級審の判断は) 肯定されなければならないという定まった規範を妨げてはならない (Id. at 88-89.)。」

「もし、(行政上の) 行為 (action) が行政上の決定に基づいているならば、議会在行政機関に委ねた領域の司法審査ということになり、もし裁判所に委ねられたならば異なった結論に達したであろうという論理から行為を取消すことはできない。しかしながら、行為が法律に基づいているのであれば、裁判所の権限が及ぶ領域であり、行政機関の法解釈が誤っていれば命令は取消されることになる³⁰ (Id. at 94.)。」

これらの判旨からすると、Chenery I 判決は司法審査の対象につき、法律問題もしくは法解釈の審査 (=司法の役割という前提である) と行政機関に委ねられた領域 (裁量 = discretion という文言は用いていないが、行政機関の判断が尊重されるべき領域) との審査手法の違いがある

³⁰ 我が国における行政裁量の司法審査においても同様である。

「裁判所が右の処分 of 適否を審査するにあたっては、懲戒権者と同一の立場に立って懲戒処分をすべきであったかどうか又はいかなる処分を選択すべきであったかについて判断し、その結果と懲戒処分とを比較してその軽重を論ずべきものではない」とした神戸税関事件 (最判昭和52年12月20日・民集31巻7号1101頁)。

同時に、その根拠として、広範な行政裁量が論じられており、「懲戒処分をすべきかどうか、また、懲戒処分をする場合にいかなる処分を選択すべきか、を決定することができるものと考えられるのであるが、その判断は、右のような広範な事情を総合的に考慮してされるものである以上、平素から庁内の事情に通曉し、部下職員の指揮監督の衝にあたる者の裁量に任せるのでなければ、とうてい適切な結果を期待することはできない」(神戸税関事件)、「法務大臣は、在留期間の更新の許否を決するにあたっては、…諸般の事情をしんしゃくし、時宜に応じた的確な判断をしなければならないのであるが、このような判断は、事柄の性質上、出入国管理行政の責任を負う法務大臣の裁量に任せるのでなければとうてい適切な結果を期待することができない」(最大判昭和53年10月24日・民集32巻7号1223頁—マクリーン事件) 等の判断に現れている。

ことを前提としているといえる。

Chenery II判決は、差戻し後のSECの判断についての判決である。SECへの差戻し後、承継会社は再編計画を修正してSECに申請をしている。修正計画に当たって、株式の配分は、以前の優先株の割り当てに従って行なわれ、SECは申請を拒否した。Chenery I判決とSECの考慮事項に大きな差異はないが、Chenery II判決においては、SECの判断の合理性が認められている。Chenery II判決において、連邦最高裁が司法審査の範囲について以下のように述べている。

「裁判所にとって、行政機関のみが権限を与えられている決定もしくは判断を審査するに当たっては、行政機関によって主張されている根拠のみによってその行為の妥当性 (propriety) を審査しなければならない。根拠が不十分もしくは不適切であっても、裁判所としてより十分なもしくは適切であるとする根拠によって代置する (substitute) ことにより、行政上の行為を認容することはできないのである。裁判所によって判断代置することは、議会が行政機関に排他的な (exclusively for the administrative agency) 領域として割り当てた分野に、裁判所を駆り立てる (propel) ことになるであろう (332 U.S. 194, at 196.)。 」

このように、司法審査の領域を区別する考え方は、Chenery I判決と同じであり、判断代置を行わないことを明示している点からも、SECの判断について制限的に司法審査を行なう旨の連邦最高裁の意図を見てとることができる。更に、SECの判断を審査するに当たり、制限的な司法審査を行なう連邦最高裁の意図は、判旨の以下の言及からもうかがえる。

「委員会は、自らの蓄積された経験 (accumulated experience) によって公益事業の再編を取り扱っており、更に、その理由につき明確かつ一貫して (with clarity and thoroughness) 述べており、命令の基をなし

ている根拠について疑う余地はない (Id. at 199.)。』

「裁判所の職務 (duty) は、委員会の行為が実質的証拠に基づいており、議会によって認められた権限と一致していることが明らかになった時点で終わるのである (Id. at 207.)。』

「委員会のここでの決定は、裁判所によって行政の判断に非常に大きな重み (greatest amount of weight) が与えられる領域にある。それは、行政による経験の産物であり、問題の複雑性の認識、法令による政策の実現、争いのない事実の責任ある扱いである。これらは、行政機関が判断するのが最もふさわしいものであり、行政過程 (administrative process) の活用を正当化するものでもある (Id. at 209.)。』

Chenery II 判決の判旨からもうかがわれるように、Chenery 判決における裁判所の審査範囲の言及は〈法律問題/事実問題〉の区分論に直結するものではない。これは前述したようにアメリカにおける各文献の取り扱い方にもあらわれている。これまでの実質的証拠法則に関する諸判決が、〈事実問題〉として制限的審査を合理化するだけの事実認定のあり方を示したのに対して、Chenery 判決は裁判所の立場からどのような審査が許容されるかの一般論を示していることも相違点として挙げられよう。

但し、Chenery 判決が司法審査を制限的に行なう領域を明確化しているのは事実問題の扱いと同じであり、専門性等への言及も両者の重なり合いが見られる。Chenery 判決が、ニュー・ディール期以降の行政裁量の拡大や行政手法のインフォーマル化といった流れの中で³¹も、引用され

³¹ ニュー・ディール期以降の思考の変化については、さしあたり、C. R. Sunstein, *Constitutionalism after the New Deal*, 101Harv. L. Rev.421, 430-451(1987). 以下、*Constitutionalism* とする。行政手続のインフォーマル化や1960年代以降の裁量統制への積極的動向は本稿のテーマではないが、古城誠「規制緩和理論とアメリカ法」アメリカ法 [1986-2] 280頁以下、大浜・前掲注 (25)「制限審査法理」492頁以下、周作彩「アメリカにおける行政裁量の司法的統制」一橋論業112巻1号 (1994年) 75頁以下に詳しい。

る要因としては次の二点を挙げるができる。

Chenery I 判決の判旨からは、注(30)に付したように、我が国における行政裁量の司法審査と類似した判断プロセスが見て取れる。また、Chenery II 判決が触れる、裁判所による判断代替の禁止も司法による裁量統制に際しての指針となっている。

次にChenery I, II 判決を通して、行政機関（本件ではSEC）に対して、判断に至る合理的根拠を求めていることが挙げられる。SECの判断に合理性がなかったために、Chenery I 判決は差戻しの判決を下したのである³²。

このようなChenery判決のロジックは、後述するhard look 審査において見てとることができる。

5. APA 制定後の実質的証拠法則

APAの制定とともに、行政活動に対する司法審査規定も定められた。主な規定を抜き出すと以下の通りである³³。

- 「 APA706条(2)(A) —専断的・恣意的 (arbitrary, capricious) もしくは裁量権の濫用に当たるもの、法に一致しないもの
．．．(略)．．．
(E) — (APA)556条、557条に規定された事案もしくは制

³² 前述注(29)の見解のうち、Gellhorn & Levinの“事実認定と理由”、Schwartzの“Chenery Rule”は、裁判所が行政機関の判断の合理性を要請した側面を重視している。

Chenery I, II のもう一つの意義としては、差戻しにより行政機関により詳細な説明を求めるといった審査スタイルの確立である。行政機関によるより詳細な説明を求める一方、自己の審査領域は制限的に確定される。ゲルホーン＝レヴィン・前掲注(22) 80-81頁、GELLHORN & LEVIN, supra note22, at 108. device of remanding administrative actions to the agency for fuller explanation とある。

³³ 当時の規定はAPA10条に規定されていたが、本章では現在の条文から引用することにする。なお、下山・前掲注(5) 29頁参照。

定法上、行政機関の聴聞による記録に基づき (on the record) 審査された事案において実質的証拠により支持されないもの

(F)一事実が裁判所の初審的審査 (trial de novo) を受ける限りにおいて、正当でないもの

に基づいた行政上の行為、事実認定及び結論について、裁判所は違法なものとして取消さなければならない³⁴」

従って、実質的証拠に関する司法審査に服するのは、正式な裁決もしくは規則制定手続に基づいた事実認定のみである³⁵。

その一方で、APA制定後は、インフォーマルな行政手法が多く用いられるとともに、APA706条(2)(F)による初審的審査、更には連邦民事訴訟規則52条(a)における「…口頭もしくは書面に基づく事実認定は、明らかに誤っている (clearly erroneous) 場合以外は取消されない…」との規定に基づく審査等、事実認定に対する審査基準が多様化してくる。インフォーマルな(略式の)裁決もしくは規則制定については、APA706条(2)(A)が審査基準として適用され、事実問題とは別に裁量問題に対する審査手法が注目されるようになる(前述のChenery判決が、裁量問題の審査に有益な論理付けを行なっている)³⁶。

³⁴ 5 U.S.C. § 706(2)(A), § 706(2)(E), § 706(2)(F).

³⁵ BONFIELD & ASIMOW, *supra* note6, at 563. なお、略式規則制定手続においても個別法において実質的証拠法則に基づく審査が認められている事例や、後述するhard look 審査において、規則制定過程における記録が審査されることにより、APA706条(2)(A)に基づく審査と、APA706条(2)(E)に基づく審査との相対化が説かれている。R. J. PIERCE, S. A. SHAPIRO & P. R. VERKUIL, *ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS* (5th), 390-392(2009). 常岡孝好「司法審査の複合系」『法治国家と行政訴訟(原田先生古希)』(2005年) 365、377頁。

³⁶ BONFIELD & ASIMOW, *Id.* at 562-563.; DAVIS, *TREATIES*, § § 29:5-29:7. なお、事実問題の司法審査と裁量問題に対する司法審査は、ほとんどの文献において“司

これらの流れについては、第2章において若干の検討を行うことにし³⁷、ここでは、APA制定後のリーディング・ケースであるUniversal Camera Corp. v. NLRB³⁸について最後に検討する。

Universal Camera判決における争点は、国家労働関係法（National Labor Relation Act）上の審理における証言を理由とした労働者の解雇につき、復職及びバック・ペイを命じたNLRBの事実認定に対する司法審査のあり方である。NLRBの事実認定は、APA706条(2)(E)及びタフト・ハートレー法（Taft-Hartley Act）に基づきなされることになっていた。特に、APA706条(2)(E)において実質的証拠に関する司法審査が明記されたことから、司法審査のあり方が注目された事例である。

「裁判所が労働委員会の決定を審査するに当たり、労働委員会自体が正当化した証拠だけを基礎にして、相反する証拠や矛盾する結論を導き出す証拠を考慮せずに、決定を支持する証拠の実質性（substantiality of evidence）を審査しうるか否かにつき、新しい法制度（APA及びタフト・ハートレー法を指す—高橋注）は明確にそのような審査及び実務を禁止

法審査論（scope of review）”の議論のなかで扱われるが、更に細分化した場合同じカテゴリーの中で扱っている文献は少ない。Gellhorn & Levinが、「法、事実、裁量」というカテゴリーの中で、「一般的な経験則（rule of thumb）でいえば、裁判所は、行政機関による事実的もしくは裁量的決定に対してよりも、法律的決定に対してあまり敬意を示さない。」と述べている。GELLHORN & LEVIN, supra note22, at75.（ゲルホーン＝レヴィン・前掲注（22）62頁）

同じく、法律問題・事実問題・裁量問題（政策問題）を一つのカテゴリーの中で分析しているものとして、C. F. EDLEY, ADMINISTRATIVE LAW, 96-130(1990). における司法審査論（特に、Id. at 98-105.）がある。

なお、これらの審査基準の相違について、武田・前掲注（11）63-80頁、常岡・前掲論文359頁以下に詳しい。

³⁷ その他、実質的証拠法則に関して、決定に至る過程（証拠、基礎的事実、最終的事実、適用）に関する議論があるが、本稿では考察しないこととする。この問題については、高柳・前掲注（5）97-100頁、大浜・前掲注（25）「制限審査法理」484-486頁、同「実質的証拠法則」行政法の争点（第3版）120頁、古城誠「実質的証拠法則」行政法の争点（新版）196頁参照。

³⁸ 340 U.S. 474(1951).

している。証拠の実質性は、記録において、証拠の重みを減じさせる (detract its weight) ものも全て考慮されたものでなければならない。これが、二つの法律において裁判所は記録全体 (the whole record) を考慮するよう要請している意義である (340 U.S. 474, at 487-488.)。」

「連邦行政手続法及びタフト・ハートレー法は、裁判所がこれまでよりもNLRBの決定の公平性及び合理性に対して責任を引き受けるよう求めている。司法審査を行なう裁判所は、伝統的な司法の機能 (conventional judicial function) を放棄するようであってはならない。議会は、裁判所に委員会 (NLRB—高橋注) が合理的な根拠の範囲内で活動していることを確認するためにも、裁判所に対してこのような責務を課しているのである (Id. at 490.)。」

Universal Camera判決の論旨に関して、「裁判所は、行政機関の事実認定を支えるあるいは減殺するすべての関連証拠を考慮し、そしてこれらの証拠が筋の通ったものと (reasonableness) いえるかどうかを決定するよう要請されているのである³⁹。」との指摘、「行政機関の事実認定が、実質的証拠に支持されているかの判断に当たり、記録全体の考慮を要請することにより、APA制定前の司法審査手法 (pre-APA judicial tendency) の放棄を求めている⁴⁰。」との指摘等、APAの規定を意識した指摘がなされている。とりわけ、手続過程及びAPA706条(2)(E)を意識した“記録全体”の考慮については多くの論者の共通した見解となっている⁴¹。

Universal Camera判決については、我が国においても早くから紹介されている主要判例の一つであるが⁴²、実質的証拠法則に関して、一方でよ

³⁹ ゲルホーン=レヴィン・前掲注 (22) 75頁

⁴⁰ SCHWARTZ, *supra* note9, at 639.

⁴¹ P. L. STRAUSS, T. RAKOFF, R.A.SCHOTLAND & C. R. FARINA, ADMINISTRATIVE LAW-CASAS AND COMMENTS-(9th), 528(1995).

⁴² 前掲注 (5)、注 (25) において引用した先行業績参照。

り慎重な審理を求めながらも（＝記録全体の考慮、行政側に不利な証拠の考慮）、事実問題に対する基本的な考え方自体が変化したものではないと思われる。即ち、事実問題に関して判断代置は行なわず、事実認定を支えるだけの根拠がなければ行政機関に差戻すというこれまでの判例で確立された“基本軸”⁴³に変化はないと考えられる。

第2節 事実問題に対する審査手法の揺らぎ

一憲法的事実 (constitutional fact) 及び管轄的事実 (jurisdictional fact) の法理

司法審査における裁判所の敬讓的もしくは自己抑制的な考え方が現れるのは、〈事実問題〉の審理に限らず、〈法律問題/事実問題〉の線引きが不明確な“混合問題”において現れることは本節のはじめに触れたが、その一方で1920年代から30年代にかけて〈事実問題に対しても完全な司法審査を行なう〉という論理構成が連邦最高裁において採用されている。いわゆる“憲法的事実”又は“管轄的事実”と言われる法理である。この両者の考え方はその後の連邦最高裁判決に引き継がれておらず、これまでの先行業績も、むしろこれらの判決に対する Brandeis 判事の反対意見に注目している⁴⁴。

現在におけるこれらの判決の位置づけからすると、むしろ Brandeis 反対意見が正論というわけではないが、当時既に確立された「実質的証拠法則」による審査手法及び（ほぼそのまま受け継がれている形となるが）

⁴³ 実質的証拠よりも幅広い判断を示した事例と思われるが、注 (27)、(28) の Chenery 判決、リーディング事例以前に遡れば、Cincinnati N.O. & T.P. Ry. v. ICC, 162 U.S. 184, 194(1896). において、既に事実問題についての判断代置は控えている。DAVIS, TREATIES, § 29:1.; SCHWARTZ, supra note9, at 635.

⁴⁴ 橋本・前掲注 (5) 211-214頁、杉村・前掲注 (5) 48頁註 (9) 参照。

現在の審査手法 (=裁判所は事実問題についての判断代置は行なわない事実問題に対する制限的審査) からすると異質な法理であり⁴⁵、むしろ時代を逆行する考え方さえ感じられる。

そこで、〈事実問題〉について再び完全審査 (判断代置) を肯定しうるような発想の原点を探るとともに、問題となった三つの判決について検討する。

[司法による完全審査の対象]

	(事実問題)	(法律問題)	
実質的証拠法則	<u>制限的審査</u>	完全(全面)審査	=原則論
“憲法的事実”	<u>完全(全面)審査</u>	完全(全面)審査	
“管轄的事実”			

実質的証拠法則で築かれた原則論を再構成

1. 料金規制に対する連邦最高裁の考え方

“憲法的事実”に関する連邦最高裁の判決では、料金規制を“立法的 (legislative) なもの”とする一方で設定された料金を“財産権の没収”と見立てて、合衆国憲法修正5条ないし14条の問題として事実問題に対する完全審査を行なっている。立法権の行使に対して、司法権が完全審査をなしうるという発想は、連邦最高裁においてもそれまで築かれていなかったと思われる。但し、ICCをはじめとした行政委員会設立以前の諸判決においては、料金規制と立法との関係言及がしばしばなされてお

⁴⁵ Brandeis反対意見に着目する点は、アメリカにおいても同様である。SCHWARTZ, supra note9, at 678-681. においては、後述するCrowell v. Benson, 285 U.S. 22(1932). におけるBrandeis反対意見へのコメントがなされている。時代を遡れば、当時の改革論者Landisによって激しい批判にさらされた事案でもある。J. LANDIS, THE ADMINISTRATIVE PROCESS,123-136(1938).

り、これらの判決の内容を確認しておく必要があろう⁴⁶。

そもそも、鉄道事業をはじめとした公益事業の料金に関しては、州の立法機関によって統制がなされていた。従って、料金規制は立法行為 (legislative act) である。その一方で、料金規制の問題は司法の場で取り扱わないことが原則であったと指摘されている⁴⁷。

料金規制が司法の場において争点化してくるのは、料金規制権限が行政委員会に委ねられてからである。同時に、行政委員会において料金規制に当たったの聴聞及び告知 (hearing and notice) の必要性から適正手続の理念が生まれてくる。しかしながら、立法機関が直接規制する場合は、このようなデュー・プロセスの要請は求められなかった⁴⁸。

立法権による料金規制に対して司法が消極的であったことは、司法と料金規制が無関係であったことを意味するものではない。個々の訴訟において料金の合理性を審査できても、立法権自体による料金規制を審査できないことで、適切な料金設定 (proper bases of rate-making) を見出せないことに問題があったとされる⁴⁹。従って、料金規制を“没収的”とする判断も、行政委員会の設立を待たねばならない⁵⁰。

⁴⁶ 19世紀から20世紀にかけての公益事業の料金規制に関しては、野口貴公美『行政立法手続の研究』(2008年) 12頁以下、同「ポリス・パワーの変容」社会志林47巻4号 (2001年) 1頁以下に詳しい。

⁴⁷ L. P. McGEHEE, DUE PROCESS OF LAW UNDER THE FEDERAL CONSTITUTION, 318-319(1906). 立法機関による料金規制に対する司法の消極性を示した *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113(1876). については、野口・前掲注 (46) 『行政立法』17-19頁、同「ポリス・パワー」4頁参照。

⁴⁸ McGEHEE, *Id.* at 319-320.

⁴⁹ LANDIS, *supra* note45, at 125-126. 19世紀後半における、鉄道行政の立法機関から行政委員会への移行、及び鉄道行政の「連邦化」(ICCの設立) について、野口・前掲注 (46) 「ポリス・パワー」7-14頁。

⁵⁰ 州の行政委員会による料金策定に対して、連邦最高裁が、一般論として正当な補償もしくは適正な手続のない財産権の剥奪を禁じる判決を出していることについて、野口・前掲注 (46) 『行政立法』21頁以下。

このような経緯を見ると、連邦最高裁による“憲法的事実”のロジックの手がかりそのものが失せてしまうが、ICC設立後の連邦最高裁判決において、州立法による料金規制の不合理性を指摘する事例が現れてくる⁵¹。その中でも、*St. Louis & S F R Co. v. Gill*⁵²及び*Covington & L Turnpike Road Co. v. Sandford*⁵³の判旨の中において、立法による規制に対してダイレクトに財産権の没収であると触れている箇所が見出される。

*St. Louis*判決では、「裁判所としては、幾つかの事例において、極めて不合理であり、実質的に運送事業会社の財産価値を無にするような料金を規定する立法（legislation）に対して、救済の存在を示してきた。合衆国の裁判所はこのような問題を司法的な問題として扱い、そのような立法行為は合衆国憲法に抵触するとともに、適正な手続なしの（without due process of law）財産権の剥奪（deprive of property）であり、法の下での平等な保護の剥奪であるとみなす（156 U.S. 649, at 657-658.）」と述べて、立法行為による財産権剥奪に司法審査が及ぶことを明示している。

翌年の*Covington*判決においても、「会社は、適正な手続なしに財産権を収用されないという憲法上の意味において、personである（164 U.S. 578, at 592.）」とした後、同旨の見解が述べられている。すると、立法行為であっても、“財産権の侵害”に至る場合は、合衆国憲法修正5条及び14条により司法審査を行なうことができるという発想は、ICC設立と前後して、連邦最高裁の中に根付いていたともいえる⁵⁴。但し、その一方で、

⁵¹ McGEHEE, *supra* note50, at 320.

⁵² 156 U.S. 649(1895).

⁵³ 164 U.S. 578(1896).

⁵⁴ 野口教授は、適正手続理念の観点からであるが、*Stone v. Farmers' Loan & Trust Co.*, 116 U.S. 307(1886). に関してのコメントにおいて、「明示的ではないにせよ、連邦最高裁が制約原理としての適正手続理念を解釈する際に、問題となっている権限行使が立法権限行使としてではなく、行政府の権限の行使として問題となったことが、連邦最高裁の制約原理の適用に影響を与えていたのではないか」と述べ、行政委員会

約10年後には前述した実質的証拠法則により〈事実問題〉に対する司法審査を制限する考え方も生まれており、初審的 (de novo) 審査によって〈事実問題〉をも判断代置できる事例の整理はなされていないかといえよう。

2. “憲法的事実”に関する判例

“憲法的事実”や“管轄的事実”について、明確な定義というのは存在しないかもしれない。両者については、密接な関連性のあるものとして述べられることもあれば⁵⁵、歴史的経緯からすると、国外退去 (deportation) の事例は“管轄的事実”として取り扱われたとの指摘⁵⁶もあり、線引きが難しい。

そのような中、“憲法的事実”に関する著名な二判決には二つの共通性が見られる。それぞれ、州の公益事業委員会 (Public Service Commission) 及び農務長官 (Secretary of Agriculture) による料金設定が争われた事案であるが、〈設定された料金が財産没収 (confiscation) 的なものとみなすこと→合衆国憲法修正第14条、第5条の適用〉として財産権侵害の構図が描かれることである。更に、料金設定 (料金変更命令) を立法的な性格 (legislative in character) をもつものとして捉えている。この

への料金規制権限委任を適正手続理念の明確化の根拠として挙げている (野口・前掲注 (46) 『行政立法』22頁)。

⁵⁵ SCHWARTZ, *supra* note9, at 666.

⁵⁶ BONFIELD & ASIMOW, *supra* note6, at 578-579. 市民権 (citizenship) は“管轄的事実”において本質的なものであり、市民権の剥奪は、自由、財産等を奪うことにつながるとした、Ng Fung Ho v. White, 259 U.S. 276(1922). を引用するが、内容からして、自由、財産という人権の根幹にかかわる“憲法”問題とも言う。なお、杉村・前掲注 (5) 46頁は、「憲法的事実=憲法の下において主張される私人の権利の存否が依存するところの事実」、「管轄的事実=行政機関の管轄権の存否が依存するところの事実」として定義している (杉村論文がカッコで述べている定義を本稿では=で表した)。

前提をもとに、これまでの事実問題に対する司法審査手法（＝実質的証拠法則）の変更を試み、事実問題に対する完全な司法審査を認容するという方向へと導いている。

Ohio Valley Water v. Ben Avon Borough⁵⁷は、ペンシルバニア州の公益事業委員会による会社財産の査定に基づき命じられた料金表につき、委員会の査定は低すぎ、会社財産の没収（confiscate its property）を意味すると主張された事例である。

州の最高裁は、公益事業委員会の結論を支持するに当たり十分な（competent）証拠があり、また裁量権の濫用もないと判断した（235 U.S. 287, at 288-289.）。

これに対して、連邦最高裁は、「州最高裁判所は、制定法上、裁判所が没収の問題について独立した審査（independent judgment）を行なうことを留保していると解釈している（Id. at 289.）」と批判し、「ここで問題となっている命令は…立法的性格を有するものである（ibid.）」として、以下のように述べている。

「このような場合において、所有権の没収という事態が生じているならば、州としては、司法の場において、法律⁵⁸及び事実の両者に関する（as to both of law and fact）独立した判断をなさしめる公平な機会を付与しなければならない。そうでなければ、修正14条の適正手続条項との矛盾をきたし、（料金変更）命令自体が無効なものとなる（ibid.）。」

ここで指摘している“法律及び事実の両者に関する独立した司法判断”とは、これまで〈事実問題〉に関して形成されてきた実質的証拠法則による審査とは異なり、事実認定に関して疑義が存在するならば裁判

⁵⁷ 235 U.S. 287(1920).

⁵⁸ 法解釈に関しては裁判所が最終的な権限を持つということは、Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch)137(1803). 以来確立されているとされたが、この論理は、第2章で触れるChevron判決以降揺らいでいる。

所自らが判断代置を行なうという考え方に基づいている（傍点部は高橋）。

これに対して、上述したペンシルベニア州最高裁判所が示した考え方が、それまで連邦最高裁によって築かれた〈事実問題〉に関する審査手法であり、「(州の公益事業委員会)の結論を支持するに当たり十分な証拠が存在する」ということ及び「州の公益事業委員会の(料金変更)命令が合理的ではないからといって、判断代置(substitution of its judgment)をしてはいけない」との州の上級裁判所(Superior Court)への戒めに現れている(Id. at 288-289.)。

但し、連邦最高裁は州の公益事業委員会の判断について自ら判断代置を行なうことなく、原告会社側に没収に関して司法上十分な聴聞の機会が付与されていないとして、ペンシルベニア州最高裁判所に差戻している(Id. at 291.)。

St. Joseph Stock Yard Co. v. United States⁵⁹においては、精肉出荷及び家畜保管を規制するPackers and Stockyards Actに基づき農務長官が決定した最高料金(maximum rates)が没収的(as confiscatory)であるとして争われた。

Stock Yard判決においても、「料金の固定は立法行為(legislative act)である(298 U.S. 38, at 50.)」との前提のもと判断がなされている。

「憲法上、料金決定に関しては、適正手続なしに財産を剥奪し、正当な補償なしに公共の用途に用いるため私有財産を収用することを禁ずる旨規定し、制限している。立法者が直接規定する場合には、この制限を逸脱しないように司法審査に服するのである。…立法上の宣言もしくは事実認定(declaration or finding)は、事実及び法律に関して、必然的に裁判所の独立した審査に服することになる(Id. at 51-52.)。」として、Ben

⁵⁹ 298 U.S. 38(1937).

Avon判決同様に“料金決定の立法的性格”の観点から、事実問題に対して実質的証拠基準による審査手法を採らないことを明確にしている。

但し、結論として、会社側が“没収的である”ことに関して立証を尽くしていないとして請求は退けられた（Id. at 72.）。

（料金決定→立法的性格→事実問題についての裁判所の独立した審査）という多数意見の論法に対して、これまでの実質的証拠法則が適用された事例との相違が明確でないとして、農務長官側の勝訴には賛同したものの、論理付けに反対したのがBrandeis判事である。

Brandeisは、「憲法上の権利（constitutional right）に関係する事実問題につき、特別な例外を見出すだけの理由はないと考える（Id. at 73.）」と述べ、「農務長官による命令の取消しもしくは無効を求める訴訟においては、議会がICCの命令に関して規定した審査手法によるべきである（ibid.）」とする。

このようなBrandeisの見解は、“憲法的事実”というカテゴリーを設け、事実問題に関して独立した審査をするのではなく、これまで通りに実質的証拠法則に基づいて司法審査を行なうべきとの考え方にもとづいている。

Brandeisの見解に限らず、当時の論考には“憲法的事実”もしくは“管轄的事実”といったカテゴリーを設けて、司法による事実問題の独立した審査を許容する連邦最高裁の姿勢を批判する見解が見られる。詳細は後述するが、実質的証拠法則とは異なった審査手法により、当時その専門性が重視されてきた行政機関の役割を阻害するという観点から批判がなされている⁶⁰。

⁶⁰ J. Dickinson, *Crowell v. Benson: Judicial Review of Administrative Determinations of Question of “Constitutional Fact”*, 80 U. Pa. L. Rev.1055, 1061(1932). “管轄的事実”に関するCrowell v. Benson, 285 U.S. 22(1932). に対する批判だけでなく、“憲法的事実”に関しても詳しく触れている。

また、時代的背景からすると、1920年代から、世界恐慌を経たこの時期は、従来型の〈立法—執行—司法〉というモデルは社会の変化に対応するに当たって、むしろ阻害要因と考えられていた。行政機関（主に独立行政委員会）の専門性もしくは中立性が賞賛された時期でもある⁶¹。従って、当時の改革者が、当時の枠組みを嫌い、行政機関の専門性が生かされたモデル作りを試みている⁶²。このような時代背景から考えても、“憲法的事実”により事実問題に対する独立した司法審査の試みが批判の対象となるのは自然の成り行きであったかもしれない。

3. “管轄的事実”に関する判例

“管轄的事実”に関する判決では、Crowell v. Benson⁶³が著名であるが、前述したように文献によっては、Crowell判決より前の国外退去関連判決を含めるものがあり⁶⁴、必ずしも一貫していない。

国外退去の事例として取り上げられるのが、Ng Fung Ho v. White⁶⁵である。

Ng Fung 判決自体が複雑であり、当時の中国人排除法（Chinese Exclusion Act）や一般移民法（General Immigration Act）といった移民政策の中で生じた事例である。不法入国→不法滞在と認定された者と、入国の際に審査は適切になされたが、後に不法滞在として認定された者との判断が分かれた（後者については差戻し）。

⁶¹ Sunstein, *Constitutionalism*, at 437-452. なお、Sunsteinは〈立法—執行—司法〉の関係をあらわす“Separation of Power”及び“Check and Balance”の概念が、政府が経済介入策をとるに当たって阻害要因であったことを指摘する（Id. at 440.）。

⁶² LANDIS, *supra* note45, at 6-47. なお、Landisは、“憲法的事実”及び“管轄的事実”に関する判決に対しても厳しく批判しているが、“管轄的事実”の検討の後に、これらに対するLandisの考え方について再度触れる。

⁶³ 285 U.S. 22(1932).

⁶⁴ BONFIELD & ASIMOW, *supra* note6, at 578-579. ; DAVIS, *TREATIES*, § 29:23.

⁶⁵ 259 U.S. 276(1922).

“管轄的事実”との関係が問題となったのは後者の事例である。入国審査は適切に通過しながら、後に中国人排除法により逮捕され国外退去を命じられた原告らは、合衆国の市民権 (citizenship) を主張し、入管当局の誤りを主張した。

連邦最高裁は、国外退去処分の手続について、以下のような見解を示した。

「執行部門 (in the executive) において国外退去を命じる管轄権は、(中国人排除法により) 逮捕された人物が外国人であった場合のみ認められる。(合衆国の) 市民権が主張されている場合には、(執行部門が管轄権を持つことは) 管轄的事実の本質的な部分 (essential jurisdictional fact) の否定につながる (259 U.S. 276, at 284.)。」

ここで、“管轄的事実”という言葉が出てきているが、連邦最高裁は“管轄的事実”に関してこれ以上の言及はしていない。その上で、入管当局による事実認定を司法の場で再審理することの正当性について以下のよう述べている。

「市民権を主張している者に国外退去を命じることは、明らかにその者から自由を奪うことになる。…あるいは、財産や生命、もしくは生きがいを与えるもの全てを失う結果となる。司法手続なしにそのような剥奪の危険があることに対しては、合衆国憲法修正第5条が、適正手続の保護を与えている (Id. at 284-285.)」

Ng Fung 判決に関しては、必ずしも先例として取り上げられていない一方、国外退去関連判決においては現在も意義を有する事例であると指摘する者もある⁶⁶。従って、“管轄的事実”の先例としての位置づけは明

⁶⁶ BONFIELD & ASIMOW, *supra* note6, at 578-579.

確になっていないが、Dickinsonは、Crowell判決以前に、憲法的事実に関して、裁判所において新たな証拠を審査できるか否かについて判断した唯一の例外であると指摘している⁶⁷。

Crowell v. Bensonは後述するように、〈事実問題〉に対する審査以外にも論点を提起しているとともに、判決の構成が極めて難解である。一方、Ng Fung判決において、〈事実問題〉に対する始審的審査の根拠は、市民権を主張した者に対する適正手続の保障に重点がある。

この考え方は、1978年のAgosto v. INS⁶⁸において再度表明されている。

移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service = INS) により国外退去を命じられた原告が、連邦地裁による始審的聴聞 (de novo hearing) を求めた事例⁶⁹において、連邦最高裁は、Ng Hungの上記箇所を引用し (259 U.S. 276, at 284)、原告の要求を認めなかった連邦控訴審判決を破棄している。

移民及び国籍法の改正に際して、「議会は、アメリカ合衆国の市民権を主張する者に対して国外退去を命じる場合には、憲法上、司法による始審的決定 (de novo judicial determination) が要請されていることをわきまえていたはずである (436 U.S. 748, at 753.)」との指摘に続いて、Ng Fung判決を引用しているため、連邦最高裁は、後述するCrowell v.

⁶⁷ Dickinson, supra note60, at 1073, n.57.

なお、Dickinsonは、Ben Avon判決についてここでは言及していない。Dickinsonによれば、「憲法的事実の法理 (doctrine) は、管轄的事実の法理の特殊な形態である (special form)」(Id. at 1072.)と述べているが、両者の相違については曖昧であり、Crowell判決においては、“憲法的事実”の問題が含まれていたことを重視する見解もある。Comment, Judicial Review of Rate Orders of Administrative Boards: A Re-examination, 50Harv. L. Rev. 78, 87(1936).

⁶⁸ 436 U.S. 748(1978).

⁶⁹ 当時の移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act)106条(a)(5)(B)=8 U.S.C. § 1105(a)(5)(B)において、市民権を主張する者は、一定の要件を満たした場合に連邦地裁における始審的聴聞が認められている。

Bensonとは切り離して、〈市民権の主張→修正5条による適正手続→始審的審査〉という考え方を維持していた可能性が高い⁷⁰。

一方、難解な論理づけのもとに、〈事実問題〉に対する完全審査を解いたCrowell v. Bensonは、以下のような構成に基づいている。

Crowell判決は、港湾労働者労災補償法 (Longshoremen's and Harbor Workers' Compensation Act) のもと、合衆国労災補償委員会 (United States Employees' Compensation Commission) の代理委員 (deputy commissioner) による事実認定が争われた事例である。事実認定の争点になったのは、雇用関係の存在 (雇用関係にある中で傷害を負ったか否か) 及び合衆国の航行海域 (navigable water) における労務の提供であったか否かの二つであった。

連邦最高裁判所の判断は〈原則論の展開→公的権利 (public right) への言及→“憲法的事実”への言及〉を経て、“管轄的事実”に対する裁判所の独立した審査へと至っている。

—原則論 (事実問題の扱い=実質的証拠法則)—

「代理委員による法律問題に関する決定は終局性 (finality) を有しない。法律問題に関する限り、裁判所が補償命令に関して中断 (suspend) もしくは取消 (set aside) の判断を行なうに当たり、完全な機会が付与されなければならない。…労働者の傷害に関して、代理委員の事実認定は、証拠によって支持され、代理委員の権限内にある限りにおいて最終的である (shall be final)。そうでなければ、迅速で継続性があり、専門的で

⁷⁰ Agosto 判決については、SCHWARTZ, supra note9, at 671-672.; DAVIS, TREATIES, § 29:23.

Schwartzは、Ng Fung判決を“憲法的事実”の事例として捉えるとともに、自由権 (right of liberty) の問題として、完全審査を認めることに否定的ではない (但し、Schwartzが“憲法的事実”の法理そのものの今日的意義を認めているわけではない)。

費用のかからない手法により、その業務を割り当てられた特別な行政機関による調査及び決定を提供するという明確な立法目的を覆すことになってしまう (285 U.S. 22, at 45-46.)。』

ここで連邦最高裁が述べている原則論は、実質的証拠法則の確立において用いられてきた〈法律問題/事実問題〉二分論の考え方に基づくものである。finality, finalという言葉が用いられているが、〈法律問題に関しては裁判所による完全な審査がなされる＝終局性がない（最初の傍線部）/ 事実問題に関しては、実質的証拠により支持される限り裁判所の審査はなされない＝最終的である（二番目の傍線部）〉という考え方である。

— “Legislative Court” “公的権利” —

原則論を述べた後、「海事法上の管轄権 (admiralty and maritime Jurisdiction) に関する事案においては、合衆国の司法権に関する論点について異なった問題を提起する (Id. at 48-49.)。」と述べて、議論を転換する。そして、“公的権利” に関する判例を持ち出し、司法権ではない紛争解決の場の存在 (Legislative Court)⁷¹について言及しているが、本稿の検討対象ではないので省略する。

— “憲法的事実” “管轄的事実” —

後述するように、現在“憲法的事実”及び“管轄的事実”に関する先例（本稿で触れた三判決）を引用し、事実問題に対する独立した司法審査を認容する判例はないとされる^{72・73}。

⁷¹ “公的権利”及び“Legislative Court”については、中川・前掲注 (6) 「愚惟律 (一)」631-634頁、大橋・前掲注 (10) 9-48頁に詳しい。

⁷² 注 (5) で引用した各先行業績において、既に、1940年代にはこれらの判決の先例性に疑問が付されえいたことが触れている。

⁷³ Crowell判決において、現在も意義を持っているのは、“私的権利”“公的権利”について、触れた箇所だけであるとされる (285 U.S. 22, at 48-54.)。BONFIELD & ASIMOW, supra note6, at 579-580. 大橋・前掲注 (10) 72-74頁。

但し、Crowell判決においては、連邦最高裁は“管轄的事実”について以下のように構成して、独自の事実問題の審理を可能と位置づける。

「事実の決定が、その事実の存在が制定法の作用に先行する条件であるという意味において、基本的もしくは管轄的（fundamental or jurisdictional）である場合には異なった問題が生じる（Id. at 54.）」

「このことは、憲法上の制約に従わなければならないという意味において、連邦の司法権の適切な保持の問題であり、議会が、合衆国の司法権が委ねられている憲法上の裁判所に替えて、行政機関一本件では労災補償委員会の代理委員一に対して、合衆国市民の憲法上の権利の履行に関する事実の存在に関して最終的な決定権を付与できるかという問題である。…（行政機関に最終的な決定権を委ねるならば）そのことにより、連邦憲法下における司法権の土台を掘り崩すことになるとともに、基本的権利が…事実依存し、事実における最終性が事実上法における最終性となる（finality as to facts becomes in effect finality in law）場合は、現行制度には異質な官僚的性質の政府（government of a bureaucratic character）を作り上げてしまうことになる（Id. at 56-57.）」

「（制定法上に）差止訴訟（injunction proceeding）を規定するに当たって…議会は、原告側が訴訟において、傷害が合衆国の航行領域において起こらなかったこともしくは使用者と被用者の関係が両者に存在しなかったことを主張することを念頭に入れていたと思われる。問題となっているのは、代理委員の行政機関としての憲法上の権限（constitutional authority）であるので、裁判所として、代理委員の決定に対して重みを与える義務はない（Id. at 63-64.）」

従って、“代理委員に〈管轄権＝①傷害が航行領域において生じたこと②使用者と被用者の関係が存在した〉ことがあったか否か”という問題が事案の解決を左右することになり、「合衆国の司法権の行使に関する本

質的な独立性 (essential independence of the exercise of judicial power) は、憲法的権利に関して、連邦裁判所が争点に関して自らの記録及び事実に基づき⁷⁴判断すべきことを要請していると考えられる (Id. at 64.)。』と述べて、事実問題に関して独自の審査ができるという解釈に至っている。

そして、管轄権があったか否かという判断で事案は左右されることになり、労災補償委員会の権限が及ぶのは、管轄権が存在した場合に限られるということになる (Id. at 64-65.)。

— Brandeis 反対意見 —

“憲法的事実”の構成に関して異論を唱える Brandeis は、Crowell 判決においても、事実問題に関してこれまで同様の取り扱いをすることを主張する。即ち、実質的証拠準則に基づいた司法審査をするべきであり、裁判所が事実問題に対して独自の審査を行なうべきではないという考え方が、彼の反対意見の根底にある。

「制定法上、代理委員によって決定されたほとんどの事実問題に関して、議会が否定している初審的審査 (trial de novo) を求める権利が使用者—被用者の関係に関しては認められるという解釈を正当化することはできない。…議会が、全ての事実問題につき聴聞し決定する権限を代理委員に対して委ねたのは明白であり、代理委員の判断は、法に一致しない場合のみ裁判所によって取消されることになる。…このような (一裁判所に初審的審査を認める—高橋注) 考え方は、法律上主張された責任の有

⁷⁴ “憲法的事実” “管轄的事実”にかかわる場合は、裁判所は訴訟段階における新たな証拠 (additional evidence) を採用できるかという問題につながるが (Dickinson, supra note60, at 1077-1082.; Comment, supra note67, at 90-93.), 以降両者の問題が事実上 “蚊帳の外” に置かれているので、事実問題の裁判所での取り扱いについては、これまで触れてきたように新証拠の提出があった場合は行政機関への差戻しという対応ということになる。

無の問題について聴聞し決定する代理委員の責務を無 (powerless) にするものである (Id. at 73-74.)」

Brandeisによれば、裁判所の初審の審査 (独立した司法審査ということになる) が認められるような事実認定機関 (fact-finding tribunal) を議会が設置したのは不合理だということになる (ibid.)。

4. “憲法的事実” “管轄的事実”に対する評価

まず、Ben Avon, Stock Yard 両判決に代表される “憲法的事実” に関する判決については、以降追隨する判決は存在しないと指摘される⁷⁵ (但し、“憲法的事実” の法理を明確に覆す判決も現在までのところ出されていない)。

この指摘は、その後の判例動向をも加味した観点からなされているが、そもそも、“憲法的事実” により、事実問題に対しても裁判所の独自の審査が及ぶことを構成しようとした1920～30年代における論考において、この構成には疑問が付されていたところである⁷⁶。実質的証拠法則に基づかずに、事実問題に対して、裁判所独自の審査が及ぶという考え方は、当時の改革論者であったLandisによっても強く批判されている⁷⁷。

ニュー・ディール期を回顧するSunsteinによれば、“憲法的事実” “管轄的事実” の法理によって、裁判所が事実問題に関して独自の審査を試みていた際、専門的能力が備わった行政機関への賛美と、変化への阻害要因として捉えられた司法に対する敵対心が対照的に現れていたとされ

⁷⁵ SCHWARTZ, supra note9, at 669. ; BONFIELD & ASIMOW, supra note6, at 578-579.

⁷⁶ Dickinson, supra note60. ; Comment, supra note67. の各論文における批判。

⁷⁷ LANDIS, supra note45, at 128-130. Ben Avon, Stock Yard 両判決に対する批判。

る⁷⁸。従って、時代的背景の影響というものも大いに考えられるところであるが、“憲法的事実”に関して追従する判例や賞賛する学説が見られなかったことからすると、むしろ問題は“憲法的事実”の法理そのものの構成に難があったということになる。

一方、Crowell判決に代表される“管轄的事実”であるが、こちらも追従する判決は出されていない（“憲法的事実”の法理と同じく明確に覆す判決も出されていない状況にある）⁷⁹。現在も意義を有しているのは、前述したNg Fung判決のような国外退去事例及びCrowell判決において言及された“公的権利”⁸⁰についてであり、連邦最高裁が、苦心して構成した“管轄的事実”の法理そのものについては無視されているという状況にあるといえよう。

ちなみに、Schwartzによると、Crowell判決の構成は以下のような三段論法 (syllogistic) によって成り立っているという（但し、この構成を支持しているわけではない）。

「大前提：行政機関がその管轄権を逸脱しているか否かの判断は、裁判所の機能である

小前提：雇用関係の存在は、授権法（港湾労働者労災補償法—高橋注）

⁷⁸ Sunstein, *Constitutionalism*, at 443-444. (但し、Sunsteinは“憲法的事実”等についての言及は行っていない。) また、立法府や司法府によってはフォローできない分野における行政機関の積極的な役割の提起が改革者Landisの主張でもあった。LANDIS, *Id.* at 6-46.

⁷⁹ SCHWARTZ, *supra* note9, at 681-682.

⁸⁰ BONFIELD & ASIMOW, *supra* note6, at 579. ; DAVIS, *TREATIES*, § 29:23. Crowell判決において意義を有しているのは、「司法権の本質的属性 (the essential attributes of the judicial power) を維持するに当たり、事実に関する決定の全てが憲法上の裁判所に委ねられることまでは要請されていない (285 U.S. 22, at 51.)。」との言及により、私人間の紛争 (私的権利) の事案であっても、行政機関における紛争処理が認められたことにある。Crowell判決以降の“私的権利”“公的権利”に関する判例動向も含めて、大橋・前掲注 (10) 75頁以下参照。

のもと行政機関の管轄権にとって本質的なものである

結論：それ故、雇用関係の存在は、行政機関が管轄権内で活動しているかどうかを審査するため、裁判所によって独立した審査に服さなければならない⁸¹…」

このような、三段論法による構成はLandisが“憲法的事実”の法理に関して触れているところでもある⁸²。但し、当時の改革論者Landisがこのような構成を支持していないのは前述したとおりであり、Landisの批判は同様に“管轄的事実”に関するCrowell判決に対しても向けられている⁸³。

このように、“憲法的事実”及び“管轄的事実”の法理は、ほとんど支持を得ることもなく、その後、連邦裁判所においては行政機関の事実認定を独自に審査しようとする考え方を司法審査において持ち出していない。従って、〈事実問題〉に関する司法審査に当たっては、行政機関の判断を尊重した審査がその後なされているということになる。

なお、国外退去事例であるNg Fung判決及びAgosto判決において、連邦最高裁が初審的審理を行なった背景には、合衆国の市民権の否定につながるという問題があったことを留意しなければならない。これらの場合には、まさに合衆国憲法修正5条で保障している適正手続なしに市民権が奪われてしまう危険性が存在するのであり、司法権の積極的役割が

⁸¹ SCHWARTZ, *supra* note9, at 678.

⁸² LANDIS, *supra* note45, at127-128. Landisの構成を要約すると〈料金設定 (rate-making) は立法権の行使である→それが没収的であるかどうかは、価値 (value) に関する事実認定次第である→価値に関する事実認定が立法権の行使の枠内におさまっているかどうかは裁判所の独立した審査に服する〉という結論になる (Ben Avon, Stock Yard 両判決の構成を参照)。

⁸³ LANDIS, *Id.* at 130-135.

要請される領域である。

従って、“憲法的事実”及び“管轄的事実”の法理とは別に、その意義が現在において認められていることは、論理的にも十分成り立つとともに、“管轄的事実”の法理とは切り離して捉えるべきであろう。

(つづく)