

〈講演〉

アメリカにおける行政活動と司法審査

ジェフリー・S・ラバーズ

天野 淑子（訳）

はじめに

本日は、古都奈良にある本学にお招き戴き、誠に光栄に存じます。これから、アメリカにおける行政活動と司法審査制度についてお話しさせていただきます。

ご存じのように、アメリカでは一つの司法制度があるのではなく、少なくとも五二の司法制度があります。それは、連邦の司法制度、五〇州の司法制度、そして首都ワシントンのコロンビア特別区の司法制度です。そこで、本日は、連邦裁判所による連邦行政機関に関する司法審査についてお話しします。

一 三権分立と行政

まず背景として、合衆国憲法に規定されているように、司法は、国家作用を三部門に分離したもののうちの一つで

あることを思い起こすことは大切だと思います。これは、行政府、立法府、司法府という権力分立主義に関するものです。三権分立の必要性は、一七〇〇年代にフランスの思想家モンテスキューによって、最も適切に表現されています。彼は、「もしも司法権が立法権と行政権から分離されていないならば、自由があるとはいえない」といいました。

合衆国憲法はこの精神を反映して、国家作用を二つの異なった部門に分離し、三権のうちの一部が他の部門によって完全に支配されることのない、チェック・アンド・バランスという相互けん制システムを採用しています。

三権分立に関するもう一つの重要な点は、裁判所の判断過程において、司法が完全に独立した存在であることを可能にしたということです。合衆国憲法は、連邦裁判所の判事が報復やコントロールから支配を受けまいよう保護しています。判事には、終身在職権が与えられ、在職中の報酬減額を禁止し、行政府による解任から保護をしています（つまり、判事が弾劾されるのは、大統領弾劾の基準と同様に、公判の後、反逆罪、収賄罪、その他の重罪および軽罪につき有罪判決を受け、上院議員の三分の二の同意があるときにのみ弾劾されます）。判事は、上院の承認に従って大統領によって任命されます。

アメリカにおける司法審査システムは、かの有名な初期の判決であるマーベリー対マディソン判決（一八〇三年）⁽¹⁾以下、マーベリー判決という）に遡ります。ここで連邦最高裁判所の首席裁判官であるマーシャルは、次のように判示しています。連邦裁判所は、①連邦議会によって制定された法律の合憲性を審査し判断する権限を有し、②行政活動が法に依拠したものであるか否かの判断をする権限を有してしましました。

（ちよっと話はそれますが、このマーベリー対マディソン判決は中国でも有名であることを伝えておきましょう。昨年の一〇月、上海のある大学で講演をしたとき、一人の学生が通訳をしました。私がこの判決を紹介したとき、その学生は間違えて、メリーランド対マディソン判決といいました。そうすると、出席していた学生の半数が一斉に手

を挙げて「違ふよ、マーベリーだよ」と言いました。」

続いて、もう一つの有名な判決が、アメリカの司法制度がいかに確立されているかを示しています。それは合衆国対ニクソン判決（一九七四年）⁽²⁾なのですが、連邦最高裁判所は次のように判示しました。ニクソン大統領（当時）が刑事法を侵害したか否かを検察官が判断するために、大統領は法律に従って、自分の執務室で交わされた会話の録音テープのコピーを提出しなければならぬとしました。テープの提出を強制されたことによつて、（弾劾を避けるために）大統領は辞任に追い込まれました。

そこで、マーベリー判決後、裁判所は、行政府の活動が合憲であるか否か、あるいは連邦議会によつて制定された法律の授権の範囲内であるか否かを審査する権限のあることが明らかになりました。

二 行政手続と行政活動

1 行政手続法の概要

先述の原則は、一九四六年制定の行政手続法（以下、APAという）に規定されました。同法は、裁判所が行政活動を審査する際に使用する手続と基準を定めたものです。

APAは、行政機関によるあらゆる最終的な作為（及びある種の不作為）について、「審査可能性の推定（presumption of reviewability）」があると規定しています。同法は、次のような基準によつて審査するとしています。憲法違反、法令違反、義務づけられた手続違反、実質的証拠不十分、そして裁量権の濫用です。APAは、行政の決定や規則に関する司法審査の重要性を益々増大させています。

まず最初に、APAの司法審査規定の概略を述べておきましょう。それは、同法七〇一条から七〇六条にかけて規

定されています。

七〇一条 行政活動が審査可能か？

七〇二条 誰が訴訟を提起できるのか？

七〇三条 この裁判所へ司法審査の申立をすることができるのか？

七〇四条 司法審査のタイミング、つまり行政活動の審査はいつすることができるのか？（行政機関の決定が最終的なものであるという最終性があるか、他の救済手段を尽くしたか、紛争が司法審査を受けるに十分成熟しているか）

七〇五条 司法審査の結論が出るまで行政活動を一時的に差し止めることができるか？

七〇六条 裁判所はどのように審査すべきか、審査の範囲および可能な救済方法は？（同条A～F）

2 審査可能性の推定

APAは、次の二つの例外的状況に該当しない限り行政活動は審査されるとしています。

まず最初に、制定法による審査排除または審査制限の場合です。例えば、連邦議会は、退役軍人に支払われる年金に関する争いは最終的には退役軍人省によって解決されるのであって、司法審査には服さないと規定しています。連邦最高裁判所はこれを認めましたが、しかし一つだけ、違憲審査は例外であるとしました。

ここで強調したいのは、APAは一般法であり、連邦議会はいつでもAPAに取って代わる特別法を制定することができるという点です。

続いて、もう一つの例外としては、「行政機関の裁量に基づいて」行われたと思われるような行政活動についてです。連邦最高裁判所は、これは限定的な例外であると判示しました。これが明らかに適用される一つの場面は、強行行為

(enforcement action)を開始するか否かに関する行政機関の決定 (agency decisions) についてです。これは、次の特異なケースで判断されています。国が死刑執行のために用いる薬品について、食品・医薬品局に強行行為をとるよう求めた死刑囚からの申立を、食品・医薬品局は拒否した、というケースです。つまり、食品・医薬品局は、人に使用されるあらゆる薬がその意図する使用目的に照らして「安全で有効」であることを保証する責任を有しています。そこで有能な被告側弁護士は、囚人を殺害するために使用される薬が安全で有効であるかを調査するよう食品・医薬品局に申し立てました。しかし、食品・医薬品局はそれを断りました。(死刑を嫌っている)コロンビア特別区控訴裁判所は、このような行政機関の決定は自由裁量に属すると判示しました。連邦最高裁判所は、原審判決に強烈な不同意を表明しました。そして、強行行為をしないという食品・医薬品局の決定を審査することは、通常不可能であるという広義の判断をしました。

3 司法審査を求める当事者適格

勿論、どのような司法制度にあっても、最も大きな問題は、誰が行政活動に異議を申し立てる当事者適格を有しているかということです。アメリカでは、当事者適格の規範は、比較的ゆるやかです。もともと、政府は、訴えられたときによくこのことを争点とするのですが。アメリカの当事者適格の法理は、ある部分は憲法に依拠し、ある部分はAPAを含む制定法に依拠し、ある部分は裁判所による裁量に依拠します。

しかし、まず出発点の問題として、裁判の傍聴者は、次のことに驚くべきではないでしょう。つまり、当事者適格に関する判決はかなり矛盾しているとか、裁判所は自分たちが判決を出したくない訴訟を排除するために当事者適格の法理を屢々引き合いに出しているとか、裁判所が判決を出したい場合には当事者適格の法理を無視したりほとんど関心を払わなかったりするということです。

憲法上の根拠は、合衆国憲法第三条ですが、連邦裁判所は実際の「事件と争訟」に関してのみ審査をすると規定しています。ただ単に勧告的意見を述べることは、裁判所には許されていないのです。ということは、当事者は「事実上の損害」をある程度証明することを求められます。

歴史的に見ると、APAが一九四六年に制定される前は、裁判所に訴訟を提起する者(challenger)は、コモン・ロース上の財産法、契約法または不法行為法の要件を、政府が「違法に」侵害したことを証明できさえすれば、政府に対して当事者適格を有すると判断されました。そこで、例えば、政府が固有の発電所の運転を開始した場合、近隣の私営の発電所はこれに対して異議を申し立てることができないのです。何故なら、競争者から逃れるためのコモン・ロース上の権利はないからです。

しかし、APAは「関連法規の趣旨の範囲内で、行政活動によって被害を受けた」者は、訴訟を提起することが認められると規定しました。これは、競争者も当事者適格を有するという意味です。しかし、これは新たな問題も提起しました。「事実上の損害」とは、経済的損害以外に何をいうのでしょうか？ その損害はどの程度抽象的であっても許されるのでしょうか？

一九七〇年、連邦最高裁判所は、⁽⁵⁾美的感覚、自然環境保護、レクリエーションというような非経済的損害も、当事者適格を認めるにたるとしました。例えば、クジラ観察者は、捕鯨制限条約の執行に対する政府の不履行を提訴する当事者適格を与えられました。

また、連邦最高裁判所は、「団体の当事者適格(associational standing)」も認めたので、団体の一人が損害を受けた場合は当事者適格が与えられ、⁽⁶⁾団体は訴訟を提起することができるのです。

ところが、一九九二年の裁判例では、⁽⁶⁾振り子は広範な当事者適格から反対方向へふれました。希少野生生物法に関

連して訴訟が提起されました。同法は、政府が資金を拠出した活動が、絶滅のおそれのある野生生物の生息地を危険にさらさないことを保証するために、連邦行政機関は内務長官と話し合うように要求しています。合衆国以外の行政活動に関しては、各行政機関は話し合う必要はないとする規則を内務省は制定しました。そこで、合衆国国際援助局は、象、ヒョウ、ワニを危険にさらすおそれのあるアフリカのダム建設計画について、内務長官と話し合う必要はないことになりました。

このケースについて、原告は、これら絶滅のおそれのあるアフリカの野生生物の観察を望んでいたのだから、自分たちは損害を蒙ったと主張しました。そこで原告は、これら動物の過去の観察記録と将来の計画に関する宣誓供述書を提出しました。しかし、連邦最高裁判所はこれでは充分ではないとしました。原告には、動物を観察する具体的な計画がなければならなかったし、手元に飛行機のチケットがなければならなかったと判示しました。

本件に関して、行政活動が原告に脅威を与えるのであれば、原告がこれを証明するのは簡単でしょう。しかし、仮定される損害が、政府の規則が不十分な場合や規則そのものがないから発生している場合、損害の証明は大変です。これは、環境保護グループや労働組合よりも、企業のような規制を受ける関係者にとって、当事者適格の取得を容易にすることになるでしょう。

4 司法審査のタイミン

提訴する側が、自分には当事者適格があるということ審査裁判所に証明できると、次に政府側は、訴訟の未成熟性を争点とするでしょう。そこでまず問題となるのは、行政機関の最終的行為かどうかという「最終性」です。これは、法律の要件となっており、APA七〇四条が「最終的な行政機関の行為」のみが司法審査に服すると規定しているからです。

例として、連邦取引委員会（以下、FTCという）に関連する裁判例を紹介しましょう。FTCの強行手続によると、もしも捜査官が、ある企業は不正な商取引をしていると思つた場合、捜査官は同委員会の五名のメンバーに告訴状を発給するよう要請することができます。同法は、違反が行われていると同委員会が「信じるにたる理由」がある場合は、告訴状を発給すると規定しています。ひとたび告訴状が発給されると、その企業は「行政法審判官」と呼ばれる特殊な行政審判官の前で開かれる正式の聴聞手続において自らの抗弁をすることになります。勿論、この手続は、企業にとって長い時間とかなりの出費を強いることとなります。

さて、連邦最高裁判所までいった裁判例で、FTC法違反が行われていると同委員会が「信じるにたる理由」があったとしたFTC告訴状に異議を申し立てるために、ある石油会社が、裁判所に直接提訴しようとした。連邦最高裁判所は、APAの下で訴訟を提起することはできないとしました。何故なら、FTCの行為は最終的ではないし、FTCが自らの決定を下す過程を終了するまでは、その行為は最終的とはいえないからである、としました。これに関連する法理は、提訴をしようとする者は裁判所に司法審査を求める前に、全ての行政救済（つまり行政機関内部の申立手続）を完了していなければならないとします。

その他の法理は、行政活動が最終的でなければならないだけでなく、裁判所が審理するにたる程に「成熟」していなければならないとします。この法理には二つの目的があります。それは、①行政政策に対する抽象的な論争に裁判所が巻き込まれることを避けるため、②行政決定が正式になされるまで行政機関を司法の介入から保護するためです。連邦最高裁判所が一九六七年に示した重要な問題は、行政規則はそれが公布されるとすぐに、訴訟を提起することが出来るかという点です。かつては、同法の下で強行行為に直面した者によってのみ法規は提訴されると理解されてきました。しかし、食品・医薬品局によって公布されたラベリングに関する新たな規則についての訴訟で、連邦最高裁

判所は成熟性について次のような二つの基準を打ち立てました。

① 争点は主として法律問題に関するものであり、司法審査に適するものであるかどうか？

② 審査が拒否された場合、当事者が重大な損害を受けることになるかどうか？

食品・医薬品局のラベリングに関する規則について、原告側の争点は、主として法律問題に関するものでしたが、この規則の公布は製薬企業を次のような困難な立場に立たせることになりました。規則に従ってラベルの変更費用を支払うべきか、それとも誤ったラベルを貼った医薬品の販売に対する罰金刑の危険を冒すべきか。そこで、連邦最高裁判所は、本件に成熟性及び審査可能性の基準を適用しました。このケースは、行政規則は多くの場合、その施行前であっても司法審査されうるということを明白にしたという点で、とても重要です。

5 どの裁判所に提訴されるべきか

連邦議会は、行政機関の行為についての審査を、地方裁判所又は直ちに控訴裁判所に求める規定を設けることが出来る。A P Aは規定しています。法律は、直ちに控訴裁判所に司法審査を求める規定を屢々設けています。何故なら、行政裁決 (agency adjudication) または規則制定手続 (rulemaking) の中で集積された記録は、控訴裁判所での審査に適切だからです。しかし、法律がこれにふれていないとき、原告は、適切な連邦地裁に差止命令による救済か宣言的救済を求めて出訴しなければなりません。

6 司法審査の範囲

(1) 法律問題に関する審査の範囲

司法審査のための起訴が受け入れられると、裁判所は、行政の行為を審査するためにどのような基準を用いるべきでしょうか？ 他の法律が別個に規定していない限り、司法審査に関するA P Aの規定が基準となります。

裁判所は一般的に、審査をする際、行政機関の法律上、事実上、政策上の決定をそれぞれ区別します。それは、適用される基準がそれぞれ異なるからです。

(2) 憲法上の問題

マーベリー判決後、裁判所は、行政活動に対する違憲審査に初審的審査を適用するようになったことは明らかです。これには、行政活動が違法な差別に基づいていたとか、適性手続条項に違反していたという主張が含まれます。

(3) 手続上の瑕疵

原告は、APAや他の法律の手続上の要件に違反しているとか、行政機関自身が策定した規則に違反していると主張するでしょう。もしも裁判所がこれら違反を認めたら、行政の行為が無害の手続的瑕疵でない限り、この行為は覆されるでしょう。

(4) 法律上の問題

連邦法に照らしてみても、行政の行為が与えられた権限の範囲を超えているか、課された制限に違反していると裁判所が認めた場合、行政の行為を無効とします。多くの訴訟で、裁判所は行政機関の法解釈を審査しなければならないのです。

連邦議会が行政機関に法的効力について言及する権限を委譲している場合、そして行政機関自らが運用する法律の解釈をしている場合、審査裁判所は、行政機関の法解釈を尊重しなければなりません。

このような行政への敬意 (deference) の原則は、一九八四年のシェブロン判決⁽⁹⁾で示された二つの基準によって示されています。このケースでの問題点は、大気浄化法にいう「固定汚染源 (stationary source)」という法律上の文言を、環境保護庁は、製造工場施設全体を含むとして（つまり、工場全体に廃棄物の排出量を測定する「ドーム」が取り付

けられているかのように) 法律上解釈することができるとか、あるいは大気浄化法は工場内の個々の主たる汚染施設(例えば、煙突とか積み込み埠頭など)を固定汚染源とみなすことを環境保護庁に求めているのかということです。後者の場合は、個々の許可を要求されることとなります。下級審裁判所は、環境保護庁は「ドーム」というコンセプトを用いることはできないとしました。連邦最高裁判所は、下級審判決を破棄して、次のような二つの基準を示しました。

① 連邦議会は、争点となっているその問題に直接言及していたか? もしも連邦議会の意思が明らかであれば、ことは簡単である。裁判所も行政機関もその意思に従わなければならないということである。

② もしも裁判所が、連邦議会は争点となっているその問題に直接言及していなかったと判断した場合、そして法律も言及しておらず意味が不明確である場合、行政機関の法解釈が認められるか否かということが問題となる。

本件について、連邦最高裁判所は、大気浄化法にいう「固定汚染源」という文言の意味が不明確であると判断したので、第二の基準を採用して行政機関の解釈は許容されると判断したので、このことから、皆さんは、第一の基準が重要だと思われるでしょう。何故なら、裁判所は法律の文言が不明確であるとしたのだから、行政機関への敬意はありうることです。実際、連邦最高裁判所が第二の基準によって行政機関の解釈をくつがえすことはまれにしかありません。そこで、裁判所が行政機関の解釈をくつがえしたいと望むときは、裁判所は第一の基準によってそのようにします。つまり、法律は明確であり、議会は明らかに行政機関の行為を認めないのだと裁判所は結論します。

最近のよい裁判例⁽¹⁰⁾があります。食品・医薬品局は長年の当事者適格の政策を変更して、タバコは医薬品としてのニコチンを含んでいるから、食品・医薬品法は食品・医薬品局にタバコに関する管轄権を与えているとしました。タバコ会社が行政機関の制定した規則に異議を申立てたところ、連邦最高裁判所は明確にシエブロン基準を採用しました。

ところが同裁判所は、本件は第一の基準であるとなりました。いくつかの理由から、議会の意思は明らかで、議会はタバコ製品についての権限を食品・医薬品局に付与することに同意していませんでした。しかし、本判決は五対四でした。四名の反対意見は、法律の表現があいまいであるとして、行政機関の解釈が許容されるとする第二の基準を採用しました。

また、どのようなタイプの行政機関の決定が、シエbron判決のいう行政への敬意に値するのだろうかという活発な議論があります。シエbron判決自体は、環境保護庁による告知とコメントの規則制定という事例でした。しかし、行政裁判、行政の政策声明、行政の法律解釈、または行政の意思表示といったタイプの行為についてなされた解釈についてはどうでしょうか？

その他の複雑なケースを要約して、裁判所は基本的には次の結論に達しています。行政機関が自らの制定した規則を解釈している場合、告知とコメントの規則制定または正式裁判において規則を解釈している場合は、シエbron判決にいう行政への敬意は適切であるとしています。しかし、行政機関が、略式裁判または政策声明の中で自らの解釈を表明している場合は、このような行政への敬意は通常は適切ではないとします。後者のような場合、裁判所は行政機関に敬意を示していますが、その敬意の度合いはかなり低いものです。

(5) 事実問題

行政機関は、適切な事実に基づいて、裁決的な決定 (adjudicative decisions) や行政規則の制定をしなければなりません。いくつかの訴訟で、事実認定において行政機関には不適切な行為があったとして、当事者が異議を申し立てています。

APAは、裁判所が行政機関の正式裁判を審査する際に適用する「実質的証拠基準 (substantial evidence test)」と

いう重要な基準を規定しています。この基準を適用するに当たって、裁判所は、行政機関の最終決定を支持するに足る実質的証拠があるかどうかを決定するために、(行政法審判官による決定も含める)全ての記録を検討しなければなりません。この基準は後に連邦最高裁判所によって、「(我々の前にあるこの記録について)賢明な陪審が(行政機関の結論と)同じ結論に達することを可能にするかどうかである」と説明されています⁽¹¹⁾。

規則制定及び行政裁量に属する政策決定を含むその他の行政機関の行為に関して、APAに規定された基準は、行政の行動が「裁量の恣意、専断、濫用」に該当するかどうかです。これは、基本的には合理的な基準です。以下のように、審査に適用されます。

- ① 強行行為の罰金の選択(例えば、違反者は一万ドル〜一〇万ドルを課されるという罰金について、行政機関はこの範囲内であれば金額を選択できる)
- ② 略式裁決における事実認定(例えば、ある計画に政府資金を補助するかどうか)
- ③ 規則制定における裁量の要素(事実の解釈または政策の選択)

二件の裁判例を挙げてみましょう。まず、一九七一年のオーバートン公園訴訟⁽¹²⁾ですが、これは略式裁決に関する事案で、テネシー州メンフィスの公園を通る高速道路建設への資金補助に関する運輸長官の決定を審査したものです。連邦最高裁判所は、本件が正式裁決ではないので、実質的証拠基準は適用されないと判示しました。そこで、裁判所は恣意的・専断的基準を適用して、運輸長官は自らの決定にいかなる正当性も与えていないとしました。

オーバートン公園訴訟は略式裁決に関する審査でしたが、しかし、これから数年後には行政機関の規則制定に関する審査であるステート・ファーム訴訟⁽¹³⁾において、実質的証拠基準が承認されて採用されました。

ステート・ファーム訴訟において、連邦高速道路交通安全局は、一九八三年モデルの車にエアバッグまたは自動

シートベルトのどちらかの装備を求めた一九七七年の規則を採用しました。一九八一年、レーガン大統領の時代になって、行政機関はこの基準を取消しました。取消した本当の理由は、政治的でしたが、しかし、ほとんどの車には製造業者がエアバッグよりもむしろ自動取り外しベルトを使用しており、そのようなベルトは非常に簡単に留め金をはずせるし、一〇億ドルの経費を容認しても生命を守るには充分でないという理由から、行政側はこの規則の取消しを正当化しようと試みました。

連邦最高裁判所は、行政機関の決定は恣意的で専断的だとなりました。それは、強制的なエアバッグ取り付けの義務づけを全く考慮に入れなかったからです。当裁判所は、たとえ取り外しシートベルトに問題があるとしても、行政機関は強制的なエアバッグという選択肢について考慮しなかったのは不適切だったと判示しました。

おわりに

政府の活動に対する司法審査は、アメリカの司法システム及び政治システムにとって重要な要素です。訴訟を提起する者は、政府を相手にした場合、高い確率では勝てないかもしれませんが、しかし、ここで紹介した判決のように、いくらかは勝訴しています。そして、提訴されるかもしれないという可能性こそが、これ以外の手段よりも行政機関をして自らの基本的行為により一層の注意を払わせることとなります。更に、多くの場合、ただ単に裁判所に提訴されるということが行政機関に圧力をかけて、その決定を変更させる結果を導くような有効な延期や好ましい政策を訴訟提起者にもたらすことになるでしょう。

行政機関は、環境、医療、運輸、食品・医薬品、通信、その他非常に論争の多い分野に関して、重要な決定や規則制定を多数行います。これら活動の多くは裁判所で争われます。このことが、実務において、行政法を計り知れない

ほど興味深いものとしていっているのです。

このように、行政法は、アメリカの法律家にとって、特にワシントンDCの法律家にとって、特別関心のある人気の分野となっています。現在、日本において進められている司法改革に関連して、日本の法律家にとっても、特別関心のある人気の分野となっていくことでしょう。ご静聴、有り難うございました。

△質疑応答▽

質問一

「日本の三権分立の状況をみると、立法と行政の関係が親密であるといわれます。この点、アメリカと比較してどう思いますか？」

回答一

「アメリカの創設者達は、議会又は大統領のどちらかが絶対的な権限をもつことを望みませんでした。そこで、これを防ぐためにチェック・アンド・バランスという相互けん制システムを採用したのです。その結果、日本のような議院内閣制の国々とは違って、アメリカでは閣僚（各省の長官）は立法府のメンバーではありません。ここ最近の数年間、連邦政府の行政部と議会とが異なる政党によって支配されるという時期がありました。これは非効率なことではありますが、専制政治からは守られます。このようなアメリカのシステムは、時の試練に耐えてきました。しかし、世界中には、うまく機能している議会制民主主義の国々があります。」

質問二

「連邦裁判所と州裁判所の管轄権の問題について伺いたいのですが、連邦裁判所は州の事件についても審理することがあるのですか？」

回答二

「アメリカ建国以来、連邦議会は、州の最高裁判所が連邦法に関する問題について判決をした場合にのみ、連邦最高裁判所にその判決を審査する権限を与えてきました。しかし、勿論のこと、連邦裁判所は州法や地域法についての違憲審査をするし、これらの法がたとえその州の最高裁判所によって支持されたとしても、連邦裁判所はこれらの法を無効と判示することもあります。」

質問三

「行政の不作为に関する訴訟について、本日は、死刑囚が食品・医薬品局に訴訟提起を請求するという特異な例を紹介されました。しかし、私達の生命・健康・安全を保護するために、行政の介入が求められる場合があります。行政の不作为が問題となるのはどのような状況及び訴訟においてでしょうか？」（法学部教員・天野淑子）

回答三

「連邦議会は、ある場合には行政機関に対して、規則制定や別の行動を取るための最終期限を設定します。また連邦議会は、調査の結果ある事実認定をすると、行政機関に強行行為をとるよう義務づけます。このような場合に、裁判所は、『行政の行為が違法に阻止されるか又は不当に遅延されている』とするAPAの規定(5 U.S.C. § 706(2))を援用することになるでしょう。職場におけるカドミウムや酸化エチレンのような危険科学物質について、衛生基準の発

布を規定していない職業安全衛生法に対する異議申立を、裁判所は支持したし、アスピリンの瓶にライ症候群についての警告ラベルを貼るかどうかの決定を食品・医薬品局がしなかったことに対する異議申立を、裁判所は支持しました。」

質問四

「本日はふれられませんでした。政府の不法行為責任に関する連邦不法行為請求権法について伺います。同法は多数の適用除外を有していますが、同法によってどの程度の救済が可能なのでしょうか？例えば、連邦の指導と監督の下で普及したワクチン注射を受けた子どもがポリオに罹患してしまった場合などはどうでしょうか？」（法学部教員・天野淑子）

回答四

「連邦不法行為請求権法 (28 U.S.C. § 1346(b)) は、一般に連邦政府に対する損害賠償請求訴訟の提起を認めており、『作為・不作為のあった場所の法に従って、私人であれば請求者に対して責任を負う場合、政府も同一の状況下で責任を負うのであり、政府職員が職務範囲内で活動中に、自らの過失、不法な行為、不作為によって与えた権利侵害、財産損害、人身被害又は死に対する』損害賠償請求を認めています。しかし、質問者がいうように、同法は多数の適用除外を有しています。中でも重要なのが『裁量的職務 (discretionary function)』という適用除外です。これは、『裁量濫用であろうとなかろうと、連邦行政機関又は政府職員の側の、裁量上の職務又は義務の履行又はその不履行に基づく』 (28 U.S.C. § 2680(a)) あらゆる損害賠償請求を閉ざしています。裁量的職務という適用除外は、担当公務員にとって、その行為が選択の問題である場合に適用されます。しかし、連邦の法律、規則又は政策が、公務員に対して

取るべき行動方針を具体的に定めている場合には適用されません。

連邦最高裁判所は、合衆国対ベアリング・エアラインズ判決⁽¹⁴⁾においてこのことを説明しています。本件は、航空機事故の被害者による不法行為訴訟で、連邦航空局が航空機の運航を保証する際に過失があったと主張しました。連邦議会は、航空機の安全基準遵守を実行するための計画を設立し履行する広範な権限を連邦航空局に与えています。その権限を行使するとき、連邦航空局は、航空機の安全基準遵守のために「無作為抽出検査」というシステムを実施しました。まず連邦最高裁判所は、このような計画の設立は裁量的職務であると判示しました。続いて、裁量的職務という適用除外は、「無作為抽出検査」という計画を実施する連邦航空局職員の行為」もまた保護しているのであると判示しました。何故なら、この計画の下で、職員は明らかに政策決定を行う権限を与えられていたからです。

ベルコウィッツ事件⁽¹⁵⁾において、(まず本件の前提として、事実として理解されなければならない)原告の主張は、次の通りです。食品・医薬品局は、安全基準を遵守するために全てのワクチンのロットを検査するという政策をこれまでとってきたこと、職員は安全基準に適合しないロットの破棄を特に認めていたことです。そこで、連邦最高裁判所は、原告の申立は政策的裁量を含まない行政の行為に向けられているのであり、原告には公判で自らの主張を証明するチャンスが与えられるべきであると判示しました。

しかし、政府は屢々、自らの決定は政策的裁量に関するものであると証明することができるので、裁量的職務という適用除外は今も多くの訴訟を阻止しています。」

【原題】 Judicial Review of Administrative Agency Actions in the US

【講演者紹介】 Jeffrey S. Lubbers 教授は、一九八二年～一九九五年、合衆国行政会議の調査部長として活躍されました。一九九三

年にはゴア副大統領主宰の「政府再生への取り組み」のチームリーダーを務めました。そして、一九九六年より現在まで、ワシントンDCにあるアメリカン大学ロー・スクールにて行政法を担当しています。なお、同教授は、メリーランド州及びコロンビア特別区において、それぞれ弁護士資格を有しています。本稿は、二〇〇四年七月八日、奈良産業大学法学部法学会主催により開催された、同教授の同題講演のもととなった基調スピーチの邦訳です。

- (1) *Marbury v. Madison*, 5 U. S. (1 Cranch) 137, 21. Ed. 60 (1803).
- (2) *United States v. Nixon*, 418 U. S. 683 (1974).
- (3) *Johnson v. Robison*, 415 U. S. 361 (1974).
- (4) *Heckler v. Chaney*, 470 U. S. 821 (1985).
- (5) *Association of Data Processing Service Org., Inc. v. Camp*, 397 U. S. 150 (1970).
- (6) *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U. S. 555 (1992).
- (7) *FTC v. Standard Oil Co. of California*, 449 U. S. 232 (1980).
- (8) *Abbott Laboratories v. Gardner*, 387 U. S. 136 (1967).
- (9) *Chevron, U. S. A., Inc. v. NRDC*, 467 U. S. 837 (1984).
- (10) *Food and Drug Admin. v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U. S. 120 (2000).
- (11) *Allentown Mack Sales and Service, Inc. v. N. L. R. B.*, 522 U. S. 359, 366-67 (1998).
- (12) *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 U. S. 402 (1971).
- (13) *Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State Farm Mut.*, 463 U. S. 29 (1983).
- (14) *United States v. Varing Airlines*, 467 U. S. 797 (1984).
- (15) *Berkovits v. United States*, 486 U. S. 531 (1988).