

費用便益要件が存在しない場合の 行政機関による制定法解釈と司法審査

—— アメリカ合衆国連邦裁判所判決の検討 ——

倉 澤 生 雄

は じ め に

レーガン大統領が、1981年に大統領命令12291号を公布して、行政機関の規制活動に対して、集中化した規制審査制度を導入した¹⁾。この規制審査制度により、行政機関は、規制活動を実施する際に制定する規則が、政権の意図している政策の優先性に合致することが求められた。また、当該規制活動からえられる便益と当該規制により生ずる費用との衡量を行うことも求められるようになった。そして、この規制審査制度を通過しないと、行政機関は規則制定を行うことができないという仕組みが形成された。それから十数年を経て、共和党政権から民主党のクリントン政権に移行したが、クリントン大統領は、大統領命令12866号を公布し、原則的にこの規制審査制度を引き継いだ²⁾。そして2002年、共和党のブッシュ大統領は、大統領命令13258号を公布した³⁾。この大統領命令もまた、規制審査制度を引き継ぐものであった。このような経過をたどり、大統領命令に基づく規制審査制度が定着している今日、行政機関による規制活動は、規制によりえられる便益と規制により生じる費用を衡量することが不可欠になったといえよう⁴⁾。

1) Executive Order No 12291. 3 C. F. R. 127. reprinted in 5 U. S. C. § 601 (2007).

2) Executive Order No 12866. 3 C. F. R. 638. reprinted in 5 U. S. C. § 601 (2007).

3) Executive Order No 13258. 67 F. R. 9385. reprinted in 5 U. S. C. § 601 (2007).

しかし、ここで考えなければならないのは、本来、行政機関というのは、連邦議会が制定した法律の授権により、その組織及び活動の範囲が確定されるものである。行政機関の行う規制活動もまた、連邦議会の制定した法律の授権に基づき実施されることになる。連邦議会の制定した法律に、行政機関が規制活動を行うにあたり、費用便益を考慮してはならない旨が明示的に規定されている場合、行政機関は、規制による費用及び便益を衡量することは違法となる。これに対し、授権法に、費用便益を考慮してはならない旨の明示的な定めがない場合、行政機関は、費用便益を衡量してもしなくても構わないのであろうか、それともこのような場合でも、費用便益を衡量しなければ違法と判断されてしまうのであろうか。また、授権法に費用便益の考慮に関して、なんら規定がおかれていない場合、行政機関は、規制活動を実施するに当たり、費用便益についてどのように判断すればよいのであろうか。行政機関が、授権法に規定されていない事項を、規制活動を行う際に考慮し活動することは違法となるのではないだろうか。

本稿は、このような問題意識の下、授権法に費用便益に関する要件が明示的に定められていない場合に、行政機関が規則制定又は既存の規則を廃止する際に、これらの要件を考慮したこと、あるいは考慮しなかったことが、授権法の解釈として違法か否かが争われた事件を取り上げ、連邦裁判所がこの問題について、どのように判断してきたかを考察する⁵⁾。そして、上記大統領命令に基づく規制審査制度の確立が、裁判所の司法審査に何らかの影響を与えてきているのか否かを検討することにした。そこで、本稿では、規制審査制度が導入さ

4) クリントン政権下での規制審査制度の特徴については、拙稿「クリントン政権下における大統領と行政機関の関係に関する一考察」松山大学論集第19巻第1号（2007年）99頁以下参照。

5) なお、行政機関は、規則制定に際して、授権法を解釈し、自身の裁量に基づき規則制定を実施していく。そのため、規則制定に対する司法審査のあり方は、裁量に対する司法審査という議論と密接な関係を有する。本来であれば、この議論も視野に入れて考察するべきところであるが、これは、今後の課題と考えているところであり、本稿では、直接立ち入らないことにする。

れる以前の代表的な事件（第1章）、規制審査制度が導入された直後の代表的な事件（第2章）、規制審査制度が定着したと考えられる時期の代表的な事件（第3章）を取り上げ、それぞれ検討していく。そして、第4章では、授權法と費用便益要件に関して若干の整理を行っていくことにしたい。

第1章 規制審査制度が導入される以前の代表的な事件

ここでは、大統領命令 12291 号が公布される前に提起された事件として、次の二つの事件を取り上げる。第一に、ベンゼンケースと呼ばれている、*Industrial Union Department v. American Petroleum Inst.* 事件⁶⁾である。第二は、コットンダストケースと呼ばれている、*American Textile Mfrs. Inc. v. Donovan* 事件⁷⁾である。

第1節 *Industrial Union Department v. American Petroleum Inst.* 事件

(1) 事件の背景及び関連する法制度

この事件は、1970 年職業安全及び衛生法（the Occupational Safety and Health Act of 1970⁸⁾）に関する事件である。法は、労働省長官に対して、国内の労働者の安全及び衛生的な職場を確保するために必要な基準（standard）を公布する権限を授權している。労働安全局（Occupational Safety and Health Administration：以下、OSHA と記す。）は、同法を執行する機関である。法は労働省長官に、全国の労働者の安全または衛生的な労働条件を確保するために、「合理的に必要なまたは適切な（reasonably necessary or appropriate）」労働安全基準を制定する権限を付与している⁹⁾。そして、特に毒性物質または有害な物理的作因が関係

6) 448 U. S. 607 (1980).

7) 452 U. S. 490 (1981). なお、ベンゼン事件及びコットンダスト事件については、紙野健二「アメリカにおける総合調整の法的検討—大統領命令 12291 号をめぐって」法律時報 59 巻 5 号（1987 年）88-89 頁参照。

8) 29 U. S. C. § 651 et seq. (2008).

9) § 3(8), 29 U. S. C. A. § 652(8) (2008).

する場合には、「実施可能な限り (to the extent feasible), いかなる労働者も重大な健康傷害を受けることのないよう, 最善の証拠に基づいて最大の安全及び衛生を確保する基準」を制定するよう命じている¹⁰⁾

OSHA は, この毒性物質が発癌物質の場合には, 労働省長官は, もはや安全な接触水準というものを決定することはできず, 規制される企業の存続を阻害しない程度に, 技術上実施可能な最大限度の水準をもって, 職場での接触水準を定めるという見解をとっていた。

OSHA は, 職場におけるベンゼンを発癌物質と認定し, 許容含有量を 10 ppm. から 1 ppm. に引き下げると共に, ベンゼン含有液との皮膚接触を絶対的に禁止する規則を定めた。

この規則に対して, 企業団体たる原告は, OSHA が同基準を制定するにあたり, 費用便益分析を経ておらず, 根拠を欠き違法であるとして同基準の無効を求めて出訴した。

(2) 下級審の判断

控訴裁判所は, 上記の OSHA の新たな基準は無効であると判断した¹¹⁾ 控訴裁判所は, OSHA が, 新たな基準を設定することにおいて, 権限を超えていると結論付けた。その理由として, 第一に, OSHA は, 許容含有量を 1 ppm. とする新たな基準が, 法 § 3(8) によって要求される「安全及び衛生的な雇用を提供するのに合理的に必要なまたは適切」であるということを示してこなかった点, 第二に, 法 § 6(b) (5) は, OSHA に対して, 費用に関係なく, 絶対的に危険のない (absolutely risk-free) 職場を創出することを意図する基準を採用するという自由な裁量を与えてはいない点を挙げている¹²⁾ そして, 双方の条文を併せて読むと, 労働省長官には, 新たな基準によりもたらされる便益が, その

10) § 6(b) (5), 29 U. S. C. A. § 655(b) (5) (2008).

11) American Petroleum Institute v. OSHA, 581 F. 2d 493 (5th Cir. 1978).

12) *Id.* at 502.

基準を課すことにより生ずる費用との間で合理的に釣り合っているか否かを決定する義務があるとした。

また、OSHA は、基準に従うことで生じる費用の見積もりを行ったものの、確認できる便益についての実質的な証拠を欠いていると述べた¹³⁾

(3) 最高裁の判断

最高裁判所は、基準の無効を支持したが、法 § 3(8) の要件の解釈については、控訴裁判所の判断を退けた。最高裁は、法 § 3(8) は、労働省長官に対して、問題となっている有害物質が、職場において重大な健康上の危険をもたらしていること、そして 1 ppm. という新たな基準が「安全及び衛生的な雇用を提供するのに合理的に必要なまたは適切」であると認定することを求めているという点では、控訴審判決を支持した。しかし、それに続いて、この認定がなされるまで、あるいはなされない限り、費用と便益との間に合理的な相関関係が存在しなければならぬかどうか、そのときに長官は、法 § 6(b)(5) に基づき、技術的及び経済的に実施可能な限りで、その危険を消滅させる基準を公布することが求められるかどうかという問題は申し立てる必要はないと述べた¹⁴⁾

そして、法 § 3(8) の「安全及び衛生的な雇用を提供するのに合理的に必要なまたは適切」という要件の意味について、次のように述べた。費用が企業全体を崩壊させるほど大規模でない限り、技術的に実施可能な場合は常に、使用者に対して労働者に絶対的に危険のない職場を提供するよう意図していたのではない。むしろその法の文言、解釈と共に、立法史からすれば、実施可能な限りで、重大な損害という危険の除去を求めることを意図していたのである¹⁵⁾。そのため許容含有量を 1 ppm. に引き下げ、ベンゼン含有液との皮膚接触を絶対的に禁止する規則は無効であると判断したのである。

13) *Id.* at 503-504.

14) *See. Supra* note 6 at. 614-615.

15) *Id.* at 641.

なお、パウエル裁判官は、賛成意見の中で、費用便益の問題について言及を行っている。彼は、法が OSHA に対して、その基準により生じる経済的効果が、基準によって期待される便益と合理的につりあっていることを確定するよう要求していると結論付ける。そして、その基準が、期待される健康及び衛生上の便益と全く不釣り合いな支出を要求するのであれば、同基準は、制定法によって要求されているところの、「適切に必要」でも「実行可能」でもなくなってしまう¹⁶⁾と述べている。

また、マーシャル裁判官は、反対意見の中で、制定法において、費用便益分析について何も述べられていない場合、この沈黙は、費用便益分析が要求されていないことを暗示していると述べた¹⁷⁾つまり、連邦議会が規制活動を実施するにあたり、費用便益分析が必要であることを選択するのであれば、どのような場合に、どのような方法で分析を行うのか、制定法において明らかにされているはずであると考えたのだった。

第2節 American Textile Mfrs. Inc. v. Donovan 事件

(1) 事件の背景及び関連する法制度

この事件もまた、1970年職業安全及び衛生法（the Occupational Safety and Health Act of 1970）に関する事件である。同法は労働省長官に、職業安全基準を制定する広範な権限を授権している。そして OSHA が同法を執行する機関である。同法は労働省長官に、全国の労働者の安全または衛生的な労働条件を確保するために、「合理的に必要または適切な（reasonably necessary or appropriate）」労働安全基準を制定する権限を付与した。また、特に毒性物質または有害な物理的作因が関係する場合には、「実施可能な限り（to the extent feasible）、いかなる労働者も重大な健康傷害を受けることのないよう、最善の証拠に基づいて最大の安全及び衛生を確保する基準」を制定するよう命じていた。そして、

16) *Id.* at 667 (Powell, J., concurring in part and in the judgment).

17) *Id.* at 719 (Marshall, J., dissenting).

法 §6(f)において、長官の決定は、全体として考慮される実質的証拠によって支えられている時には、決定的になると規定している¹⁸⁾

本件は、この基準の一つである繊維性塵埃 (cotton dust) 基準に関するものである。この塵埃は、様々な呼吸器系の疾患をもたらすものであることから、OSHA は人体への接触を削減する規則を制定した。この規則制定過程で、OSHA は、この塵埃が発癌性こそないものの、綿肺症 (byssinosis) の原因となるために、技術工学上および経済的な実施可能性という要件に基づいて、健康被害から労働者を保護する最も厳格な基準を設定した。さらに、この基準の完全実施までの4年の暫定期間の間、使用者は労働者に対して防塵マスクを与えること、そしてマスクの着用が不可能な場合には、労働者を他のポジションに移動することを要求した。なお、後者の場合には、労働者の収入、権利及び利益を損なうことなく実施することを要求している。

この規則制定過程で、原告は、法 §3(8) 及び §6(b) (5) が規定する、「実施可能な限り」あるいは「合理的に必要または適切な」の要件は、費用便益の合理的な関係の存在を求めているにもかかわらず、OSHA が基準の実施可能性のテストを行ったのみで、費用便益分析を行っていないこと、OSHA による基準の「経済的实施可能性 (economic feasibility)」の決定は、実質的証拠に基づいていないこと、賃金保証の要件は、OSHA の権限外の事項であるとして、当該規則の無効を求めて出訴したものである。

(2) 下級審の判断

控訴裁判所は、あらゆる点で、本件で問題となった基準を支持している¹⁹⁾。まず、法は、本件基準を制定する際に、OSHA に対して、費用便益分析を実施するようには求めていない。連邦議会自身は、法律制定の際に、最も保護的な実施基準を採用するために、健康の保護という便益が、有効な基準を保証する

18) §6(f), 29 U. S. C. A. §655(f) (2008).

19) AFL-CIO v. Marshall, 617 F.2d 636 (D. C. Cir. 1979).

と結論付けており、費用及び便益を企図する法とは異なり、このような経済分析とは関係ない法律を制定した²⁰⁾ また、OSHA の決定は、実質的証拠により支えられている。従業員の賃金保証及びマスクの装着不可能な者を移動することを求める権限を OSHA は有しているとした。

(3) 最高裁の判断

最高裁判所は、控訴審判決を一部認容、一部無効とした。まず、労働省長官が § 6(b) (5) に従って基準を公布する際に、その基準がもたらす費用が、基準によってもたらされる便益と合理的な関連性を有することを要求しているか否かについて、次のように判断した。法の下での費用便益分析について、まず、辞書によって「実施可能性 (feasible)」の意味を検討し、これは、通常「なされることができる (capable of being done)」との意味であるから、法 § 6(b) (5) は、労働省長官に対して、いかなる労働者も、「なされることのできる」範囲によってのみ健康被害を受けることのないよう、最も適切に確保する基準の公布を命じていると述べた。そして実際に、控訴裁判所が判示したように、連邦議会自身は、費用と便益との基本的な関係について、従業員の健康上の便益を、この便益の達成を不能にするあらゆる条件の上に置くことで限定していると述べた。法がこのような規定を設け、当該基準が実施可能かどうかという観点からの検討を求めている以上、OSHA による費用便益分析は、法によって求められるものではないとして、明確に費用便益分析の採用を否定した²¹⁾

また、連邦議会が、行政機関に対して、費用便益分析を実施するように意図している場合には、連邦議会は、制定法の条文の中に、そのような意図を明らかに指示しているとも述べた。その例として、1936 年洪水調整法 (the Flood Control Act of 1936) の規定する「流域が人々にもたらす便益が、見積もられる費用を上回る時」という要件²²⁾ や、大陸棚土地法 1978 年修正 (the Outer

20) *Id.* at 664.

21) *See Supra* note. 7, at 509.

Continental Shelf Lands Act Amendments of 1978) の規定する「ただし、増大する便益が、そのような技術を用いることにより生じている増大する費用を十分に正当化しないときは除く」という要件²³⁾を示している。

さらに、法 § 3(8) を単独で検討すると、そこに用いられている文言「合理的に必要または適切な」という要件は、費用便益分析との比較を求めていると解釈する余地があるようにも読めるが（上訴人は、法 § 6(b) (5) の要件が費用便益分析の実施を認めていないとしても、法 § 3(8) によって、費用便益分析の実施が認められていると主張している。）、このような解釈を行うと、法 § 3(8) の規定する一般的な要件によって、法 § 6(b) (5) の規定する「実施可能な限り」という要件を骨抜きにしてしまう²⁴⁾ として、この場合でも、法は、費用便益分析を求めてはいないと判断した。

第3節 検討

規制審査制度が導入される前の代表的な最高裁判決から読み取れることとして次のことが挙げられよう。第一に、裁判所は、規制の根拠法の文言に多大な注意を払っていることである。双方の事件とも、法 § 3(8) の定める「合理的に必要または適切な」という一般的にみえる要件が、費用便益分析を認めている

22) 33 U. S. C. § 701. “the Federal Government should improve or participate in the improvement of navigable water ore their tributaries, including watersheds thereof, for flood-control purpose if the benefit to whomever they may accrue are in excess of the estimated costs, and if the lives and social security of people are otherwise adversely affected.”（イタリックは、筆者が加筆。）

23) 43 U. S. C. § 1347(b) (1976ed., Supp. III). “the best available and safest technologies which the Secretary determines to be economically feasible, wherever failure of equipment would have a significant effect of safety, health, or the environment, except where the Secretary determines that incremental benefits are clearly insufficient to justify the incremental costs of using such technologies.”（イタリックは、筆者が加筆。）なお、本判決文中の注 30 に挙げる制定法も参照。See *Supra* note. 7, at 510-511.

24) 例えば、費用便益分析を用いた結果、基準を 1,000 マイクログラム/㎥とした場合に、法 § 6(b) (5) の定める実施可能分析を用いた結果が、基準として 500 マイクログラム/㎥を指示した場合を考えると、上訴人の主張する見解を採用すると、行政機関は、法の規定する実施可能分析で算出された基準よりも、緩やかな基準を強制されることになってしまう。Id. at 513.

と解釈することが許されるかどうかが問題となったわけである。ベンゼンケースでは、事件を解決する問題として、法が費用便益分析を要求しているかどうか検討する必要性はないとして、多数意見では、この問題には言及していない。しかし、マーシャル裁判官の反対意見の中に見られるように、費用便益分析が要求されるのであれば、その意図は、連邦議会によって制定法の中に規定されているのであり、制定法の中にそのような文言が見られない場合には、費用便益分析は排除されているのである。この見解は、コットンダストケースにおいて、明確に示されているところである。しかし、第二に、まだ萌芽的ではあるが、ベンゼンケースの控訴審判決、最高裁判決のパウエル裁判官の意見に見られるように、制定法上、明確に費用便益の要件が規定されていないとしても、行政機関が実施しようとする規制に対しては、当然、費用及び便益に対する考慮を行うべきとの考え方も見られる。裁判所のそれぞれの見解は、規制審査制度が導入されて以降、何らかの変更を受けるようになってきているのか否か、次章で検証することにした。

第2章 規制審査制度導入直後の代表的事件

大統領命令 12291 号が公布され、行政機関が規則制定及び廃止を行うにあたり、OMB による規制審査を通過しなければならなくなった。この時期に規則制定をめぐって争われた代表的な事件として、Motor Vehicle Manufacturers Association of U.S. v. State Farm Mutual 事件²⁵⁾を取り上げる。

(1) 事件の背景及び関連する法制度

アメリカ合衆国における交通事故の増大に直面し、連邦議会は、1966 年に交通事故による死傷者の削減を目的とする全国交通及び自動車安全法 (the National Traffic and Motor Vehicle Safety Act²⁶⁾) を制定した。

25) 463 U.S. 29 (1983)。この事件を紹介するものとして、紙野 前掲 (注7) 89-90 頁、竹中勲「規則制定の司法審査の基準」判例タイムズ 564 号 73 頁 (1985 年) 75-76 頁参照。

同法は、運輸省長官に対して、実施可能で (shall be practicable) 自動車の安全性の確保に合致している自動車安全基準を制定することを命じている。この基準を制定する際に、運輸省長官は、関連のある利用可能な自動車安全データを考慮し、提案する基準が、規定される特定の自動車の型にとって合理的、実施可能、適切 (reasonable, practicable and appropriate) であるか否か、そしてそのような基準が同法の目的を実行するのに貢献することになるかどうかを検討するよう規定している。²⁷⁾

なお、同法は、行政手続法に基づいて、自動車安全基準を確立し、修正し、撤回する全ての命令について、司法審査を認めている。²⁸⁾

1967年、運輸省長官によって自動車安全基準の制定を委任されている全国高速道路安全局 (National Highway Traffic Safety Administration: 以下 NHTSA と記す。) は、交通事故及びそれに伴う死傷を削減することを目的として、全ての自動車に手動のシートベルトを装備すべきことを求める連邦自動車安全基準 208 を制定した²⁹⁾。しかし、シートベルトの着用率は著しく低く、交通事故による死傷の防止にほとんど役立たないことが判明したため、1970年に安全基準を改訂し、シートベルトに代えて受動抑制装置 (自動シートベルトまたはエアバッグの装着) の装備を義務づけた。

NHTSA は、受動抑制装置としてエアバッグを考えていたが、翌71年には自動シートベルト (運転手がシートベルトを装着しない限りエンジンがかからないもの) の使用を認めた。この新基準の実施には自動車業界の反対があり実施が延期された。

1977年、NHTSA は改訂安全基準を告示し、大型車に関しては82年度以降、それ以外の車両に関しては84年度を期限として、受動抑制装置の装備を義務づけた³⁰⁾。しかしながら、受動抑制装置の装備には費用がかかることから

26) 15 U.S.C.A. § 1381 *et seq.* (1998). なお、同法は、1994年に廃止されている。

27) *Id.* § 1392(f) (1), (2), (3).

28) *Id.* § 1392(b).

29) 32 Fed. Reg. 2408 (Feb. 3, 1977).

自動車業界の反対は強く、また1981年に到ると、自動車業界は取外しが可能な自動シートベルトを対応策として考えていることが判明した。この取外し可能な自動シートベルトとは、一旦外してしまうと、再びドライバーが装着しない限り使用されないものであった。そこで、NHTSAは、もはや安全基準208が、受動抑制装置の大幅な普及と交通事故による死傷者の減少という便益に対して、受動抑制装置を自動車に装備させるために生じる費用を正当化するものではないと判断して、1981年に同基準を廃止する規則を制定した³¹⁾。これに対して、State Farm 相互自動車保険会社等が、安全基準の廃止は告知とコメントを欠いていると出訴した。

(2) 下級審の判断

控訴裁判所は、当該規則は専断的かつ恣意的であると判断した³²⁾。その理由として、第一に、NHTSAは、この基準の下で、もはやシートベルト使用の増加を見込めないために、当該基準を廃止するとしているが、この根拠は不十分であり、基準を廃止するというNHTSAの立場を支持するのに、記録上十分な証拠がないこと。第二に、NHTSAは、取外し可能なシートベルトよりもむしろ、取外し不可能なシートベルトを装備するよう、自動車業界に求めるという可能性を不十分にしか考慮していなかったこと。第三に、エアバッグを装備することにより、当該基準に従うことを自動車業界に求めるということを専断的かつ恣意的に、考慮してこなかったことを挙げている。

(3) 最高裁の判断

最高裁判所は、まず自動車安全基準の廃止も、同基準の制定・公布と同じく専断的・恣意的テストに服することを述べ、続いてNHTSAが主張する同基準

30) 42 Fed. Reg. 34289 (July 5, 1977).

31) Notice 25, 46 Fed. Reg. 53419 (Oct. 29, 1981).

32) 680 F. 2d 206 (D. C. Cir 1982).

の廃止の根拠が正当な理由のある決定として、裁判所を納得させるものではないことを述べた。

専断的・恣意的テストの下での司法審査の範囲は狭いもので、裁判所が自身の判断を行政機関の判断に對置できないものとされている。にもかかわらず、行政機関は、決定に際して、関連するデータを検討し、事実認定と政策選択との間の合理的関連性を含む、自身の活動のための十分な説明を作成しなければならない。その説明を審査する際に、裁判所は、行政機関による決定が関連する諸要素の考慮に基づいているか否か、明白な判断の過ちがないかを審査しなければならない³³⁾ 続いて、行政決定が専断的・恣意的となる場合として、①行政決定が連邦議会により意図されていなかった諸要素の考慮に基づいている場合、②問題の重要な側面をまったく考慮していない場合、③同説明が行政機関の前にある証拠と矛盾している場合、そして④同説明が見解の相違または行政の専門性に帰せしめることのできないほどもっともらしくない (implausible) 場合である³⁴⁾

本件の安全基準の廃止が専断的・恣意的であるとする理由として、NHTSA がエアバッグ方式以外の代替案を考慮しておらず、かつ自動シートベルト方式が安全基準廃止を理由づける程度に実効的でないことの立証がないことをあげた³⁵⁾ エアバッグ技術に疑う余地のない有効性が認められる以上、運転の安全を意図する法の命ずるところは、取り外し可能なシートベルトの失敗に対する唯一の対応として、エアバッグの取り付けを要求することである。しかしながら、NHTSA はエアバッグの応諾を要求していないのみならず、1981年の基準改訂に際しては、その可能性すら考慮していない。

33) See *supra* note 24, at 43.

34) *Id.*

35) *Id.* at 46.

(4) 考察

こうして本件では、一義的でない制定法の要件の下で、NHTSA が費用便益を考慮することにより、基準を廃止するという規則を公布したことに対して、裁判所は、NHTSA がいかなる規則を定めるかという実体的な裁量について、手続記録をより厳密に検討する方法を用いた。そして、制定法の要件との適合性を判断するにあたり、適切な対応として考えられる選択肢を取り上げ、それに対する十分な説明がなされていないために、当該基準を撤回する規則を無効としたのであった。

全国交通及び自動車安全法の要件には、費用及び便益を考慮する要件が、特に規定されているわけではない。しかし、NHTSA は、安全基準を廃止するに当たり、当該基準により生ずる費用及び当該基準からもたらされる安全上の利益を考慮していた。本件では、ベンゼン事件やコットンダスト事件のように、法の規定する要件が費用便益要件を認めているのか否かが中心的な争点とはならなかったため、判決もこの点について特に言及していない。判決では、NHTSA による代替案の検討のあり方に焦点を当て、その根拠が不十分であることを理由として、安全基準を廃止する規則が無効であるとしたに過ぎない。しかし、仮に、NHTSA が適切に代替案を取り上げて、この代替案を導入することについて費用便益分析に基づく理由を示していたならば、裁判所はどのように判断したであろうか。一つの可能性として、費用便益分析に基づいた示された根拠が、安全基準を廃止する理由として、裁判所を納得させるものであったならば、安全基準を廃止する規則は無効とはならなかったのかもしれない。このように考えると、法が費用及び便益を考慮することをなら規定していない場合であっても、NHTSA が費用及び便益を考慮することを裁判所は容認していると考えられる。判決がこの点について言及していない以上、ここで確定的なことを言うことはできないが、最高裁判所は、コットンダスト事件で示した立場を変更しているのか否か、次章で改めて検証してみたい。

第3章 規制審査制度が定着した時期の代表的事件

規制影響分析が定着した時期の事件として、ここでは、Whitman v. American Trucking Associations 事件³⁶⁾を取り上げる。

(1) 事件の背景及び関連する法制度

大気清浄法 (The Clean Air Act) § 109(a)³⁷⁾ は、EPA 長官に対して、同法 § 108³⁸⁾ に基づき公布されている大気指標 (air quality criteria) において示されている個々の大気汚染物質のために、国家大気汚染限度基準 (national ambient air quality standards: 以下 NAAQS と記す。)を公布する権限を与えている。NAAQS は、一旦公布されると、長官は、5 年ごとに、当該基準と基準に基づいている指標を審査し、適切な基準となるよう修正しなければならない³⁹⁾。

法 § 109(b) (1)⁴⁰⁾ に基づき、長官は、個々の汚染物質について、第一次基準 (primary standard) - 「公衆の健康を保護するのに必須 (requisite to protect the public health) の十分な安全範囲 (adequate margin of safety)」を伴った濃度水準と、第二次基準 (secondary standard) - 「公衆の福祉を保護するのに必須 (requisite to protect the public welfare)」の水準を設定した。

1997 年 7 月、長官は、特定の汚染物質とオゾンのための第一次及び第二次 NAAQS を修正する最終規則を公布した。

これに対して、いくつかの州及び様々な業者からなる原告は、第一に、EPA が法 § 108, § 109 を、自身に広範な授権を行うよう解釈しており、憲法に反していること、第二に、EPA が、最終規則を公布するにあたって、様々な要素 (本稿との関連では、NAAQS を修正することにより生ずる費用) を考慮し

36) 531 U.S. 457 (2001).

37) 42 U.S.C. § 7409(a) (2008).

38) *Id.* § 7408.

39) Clean Air Act § 109(d) (1), 42 U.S.C. § 7409(d) (1) (2008).

40) *Id.* § 7409(b) (1).

ていないことを理由として、最終規則の取り消しを求めて出訴した。

(2) 下級審の判断

控訴裁判所は、特定物質に関する基準を無効とし、オゾンに関する基準については無効とはしなかったものの、EPA に対して、さらに検討するよう差し戻した⁴¹⁾

法 § 109 に基づき、EPA が NAAQS を設定する際に、EPA には、当該基準を実施する際に生ずる費用を考慮することを認めていないと判断した。その理由として、この件に関して既に先例 (Lead Industries Associations v. EPA⁴²⁾) が存在し、その中で、制定法及び立法史が、NAAQS を設定するにあたって、経済的考慮がいかなる役割をも果たさないことを明確にしていたことを挙げている⁴³⁾。

(3) 最高裁の判断

最高裁は、まず、本件においては、Lead Industries Associations 事件の判決を支持することを明言している。法 § 109(b)(1) は、EPA が、公衆の健康に耐えることができる汚染物質の最大濃度を確認し、十分な安全範囲を提供する濃度を低下させ、そういった水準で基準を設定するべきであると述べる。そして、ここには、そのような基準を達成するための費用を計算する余地はないとした⁴⁴⁾

次に、被上訴人による、大気汚染以上に様々な要素が、公衆の健康に影響を

41) American Trucking Associations v. EPA, 175 F.3d 1027 (D. C. Cir 1999).

42) 647 F.2d 1130 (D. C. Cir 1980).

43) この判決の中で、裁判所は、連邦議会が、行政機関に対して、経済的、技術的な実施可能性を考慮することを意図している場合には、法律の中で明示的な指示があると述べる。このことに対して、大気清浄法 § 109(b) は、公衆の健康及び福祉の保護ということを、文言で示しているだけであり、EPA 長官が、NAAQS を設定するにあたり、経済的及び技術的な実施可能性を考慮することを指示していないと述べている。Id. at 1148.

44) See *supra* note 36 at 465.

及ぼすという主張を検討する。この主張は、長官が、法 § 109(b) (1)に基づき NAAQS を設定する際に、当該基準を実施することにより生じる費用についても考慮することを授權していることを示そうとするものである。この主張に対して、裁判所は、次のように述べた。厳格な基準を実施することにより生じる費用は、大気が清浄になることで得られる公衆の健康を相殺するのに十分な健康の喪失をもたらすのである。このことを連邦議会は認識しており、かつて連邦議会の委員会では、法の実施に伴い発生する費用の見積もりを詳細化したり、包括的な研究も行っている。そして、大気清浄法の条文の中には、費用について明文で規定しているものも存在している⁴⁵⁾。それゆえ、法が、EPA 長官に対して、明示的な規定で費用について検討することを求める条文が存在するにもかかわらず、本件のように、不明瞭な条文においても費用を考慮する権限を与えているという見解を受け入れることはできない。

さらに、法 § 109(b) (1) 及びそれに基づく NAAQS は、大気清浄法第 1 編のほとんどすべての部分を運用するエンジンにあたるから、授權法の文言は、明確でなければならない。連邦議会は、規制体系の基本的な部分を、不明瞭な文言または副次的な条項で変更することはないと述べた⁴⁶⁾。そして、このような見地に立つと、法 § 109(b) (1) で用いられている「十分な範囲 (adequate margin)」及び「必須 (requisite)」という控えめな文言の中に、連邦議会が EPA に対して、基準を実施することで生じる費用が、適切な国家大気基準であるかどうかを決定する権限を与えていると理解することはできないと述べた。

この最高裁の判断に対して、ブライヤー裁判官は、賛成意見の中で、次のように付言している⁴⁷⁾。彼は、多数意見の結論には賛成している。しかし、一般

45) 判決の中では、いくつかの条文が示されている。例えば § 202(a) (2) “after such period as the Administrator finds necessary to permit development and application of the requisite technology, giving appropriate consideration to the cost of compliance within such period”. 42 U. S. C. § 7545(k) (1) “require the greatest reduction in emissions...taking into consideration the cost of achieving such emissions reductions” など。Id. at 467.

46) Id. at 468.

論としてであるが、規制目的をよりよく達成するために、規制を実施する者は、提案する規制により生ずる反対の影響もまた考慮しなければならない。少なくとも、このような影響が、深刻で不釣り合いに公衆に対して危害を及ぼす場合にはそうである。それゆえ、われわれは、この種の規制法の文言に、なんら規定がないこと、または不明確な規定は、ほかの事を考慮することを認め、禁止するものではないと理解すべきである。しかしながら、本件においては、制定法の構造とともに立法史が、法 § 109(b) (1) の文言は、行政機関に対して、基準に従うことで生じる経済的費用を考慮する権限を委任するものではないと述べた。

(4) 考察

本件においても、最高裁は、制定法の条文の明確性ということを重視した。法 § 109(b) (1) の規定する要件の中で、NAAQS を実施することにより生じる費用を考慮することが規定されていない以上、同条の解釈において、費用の考慮を行うことはできないとした。規制審査制度が定着し、行政機関が規則制定を行う際に、その費用及び便益の検討が求められている今日においても、制定法の文言を重視する解釈をとり、ベンゼンケースのマーシャル裁判官の意見及びゴットンダスト事件の判決と共通する理解と考えることができよう⁴⁸⁾

本件において、最も重要と考えられるのは、大気清浄法の中で、§ 109(b) (1) が果たしている役割である。同条は、同法の中のエンジンと称されているように、制度の核心部分を構成しているところである。裁判所は、このような部分について、行政機関の判断すべき事項は、立法により明確にしておくこと

47) *Id.* at 490 (Breyer J., concurring in part and in the judgment).

48) サンスタインは、連邦議会が明示的に費用のことを言及していない時には、行政機関は費用を考慮することができないとする最高裁の立場を、解釈の規律 (canon of construction : *expressio unius est exclusio alterius.*) と呼び、この規律が、今後も司法判断に影響を及ぼし続けることに、若干、問題を感じているようである。Cass R. Sunstein, *COST-BENEFIT DEFAULT PRINCIPLE*, 99 Mich. L. Rev. 1651 (2001) at 1684.

を強調したのではないだろうか。このように理解することで、ブライヤー裁判官が述べる制定法解釈、すなわち費用の考慮が禁止されるものではないとする解釈が存在する場面というものを考えることができる。

第4章 制定法に用いられている用語と費用便益の実施に関する分類

この章では、サンスタインが示した制定法の中で用いられている要件と費用便益分析の可否を紹介する⁴⁹⁾。

(1) 費用便益バランスの完全禁止 (Flat bans on consideration of costs)

もっとも有名な例は食品衛生法のデラニー条項である⁵⁰⁾。デラニー条項は、人体や動物に癌を誘発する (induce cancer in man or animal) 食品添加物の使用を禁止している。そしてデラニー条項は、何らかの費用便益の比較を禁止している。

(2) 重大な危険要件 (Significant risk requirements)

次の公式は、「重大な (significant)」または「容認できない (unacceptable)」危険だけ、行政機関に委任することである。これは、OSHA の一般的な解釈である。この立場は、一定のレベルに達していない危険は委任される必要もないし、委任されないものである。「重大な危険」要件は、完全に便益に基づいているという意味において、費用便益分析を排除しているものである。便益が一定の水準より下回ると、規制は要求されないし、実際に禁止される。便益がその水準を上回ると、便益が費用と比較して低く見えるときでも、規制を実施することが可能になる。

49) *Id.* at 1663-1667.

50) 21 U. S. C. 376 (b) (5) (B) (1994).

(3) 置き換わる危険及び健康—健康のトレードオフ

(Substitute risks and health-health tradeoffs)

制定法によっては、行政機関に対して、ある危険をコントロールする規制が、規制することによって、置き換わる危険を創出するかどうかを検討することを求めている。もしそうであるなら、行政機関は、規制を拒否することが認められているし、または、異なった観点で規制することが認められている。

多くの制定法の「考慮 (consideration)」要件は、この種のあいまいな特徴を有している。例えば、大気汚染問題を低減することに従事している行政機関は、「大気の質ではない、健康及び環境の影響、エネルギー要件」も同様に考慮することが要求されている。ここでは、大気汚染を低減させる規制が、水質汚染であるとかその他の環境問題を創出してしまう危険があることを考慮するよう EPA に求めているのである。大気清浄法、有害物質規正法も EPA に対して、このような置き換わる危険を考慮するよう求めている。

(4) 実施可能 (feasible) 要件

制定法の中には、行政機関に対して「実施可能な程度 (to the extent feasible)」または「達成可能 (achievable)」に規制することを求めている。このような制定法は、便益ではなく費用に焦点を当てている。このような制定法は、①適切なコントロール技術が存在しないため、技術的に実施不可能な場合と、②産業界が大規模な損失を被ることなくして費用に耐えることができないため、経済的に実施可能でない場合には、規制活動を禁止している。

(5) 考慮 (consideration) 要件

ほとんどの制定法は、行政機関に対して、法が関与する主要な要素に加えて、費用をも含んだ様々な要素を「考慮すること (take into account)」を求めている。

(6) 費用便益 (cost-benefit) 要件

制定法の中には、行政機関に対して、費用と便益の比較をするよう求めているものがある。この有名な例は、有害物質統制法 (the Toxic Substance Control Act⁵¹⁾) と、連邦殺虫剤、殺菌剤、殺鼠剤法 (the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act⁵²⁾) である。これらの制定法の下では、行政機関は費用及び便益を算定すること、算定した費用及び便益を比較することが要求されている。

サンスタインによって、制定法の要件は、以上のように分類されている。これらの分類のうち、制定法において(1)及び(6)の要件を明確に規定している例は決して多くはない。本稿で扱った例のように(4)の要件の解釈、(5)の要件の解釈が問題となるようである。なお、Whitman v. American Trucking Associations 事件で検討されたように、大気清浄法に基づく国家大気汚染許容基準 (NAAQS) は、判例により、費用便益の比較が完全に禁止される例として追加することができよう。

お わ り に

一般論として、行政機関が規制活動を行う場合、その根拠法たる制定法の要件に、費用及び便益を考慮する旨規定されていない場合であっても、行政機関は、費用及び便益に全く無関心で活動することはないであろう。しかも、今日のアメリカの連邦行政において、行政機関は、規則制定に際し、OMB による規制審査を通過することが必要になっているため、費用及び便益への考慮は欠かせなくなっているはずである。今日、連邦政府において費用便益分析が益々支持され拡張しているとする主張もみられる⁵³⁾。しかし、本稿で考察してきた

51) 15 U. S. C. 2605(a) (2008).

52) 7 U. S. C. 136(a) (2008).

53) Eric A. Posner, Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: A positive Political Theory Perspective, 68 U. Chi. L. Rev. 1137 (2001) 1138.

ように、このような場合、裁判所まで、費用便益分析を支持してきているとは、直ちにはいいがたいのである⁵⁴⁾

裁判所の判断の枠組みは次のようにまとめることができる。第一に、行政機関が、費用及び便益を考慮することが許されるかどうかは、制定法の文言にこだわり判断している。制定法の文言の中で費用及び便益への考慮が明確に規定されていない場合、行政機関が、これらの要素を考慮し、規制活動を実施した場合には、違法な活動との評価を受けることになる。このことは、規制審査制度が存在する以前から規制審査制度が定着した今日でも最高裁の一貫した立場と考えることができよう。しかし、第3章(4)で述べたように、問題となっている条文が、規制制度の根幹部分ではない場合には、ブライヤー裁判官が述べたように、不明確な規定は、他の要素の考慮を禁止するわけではないという見解が当てはまる状況というものも生じてくる余地がある。学説の中には、制定法の文言を基準として考え続けることは、あまりいい指標とはいえないとする見解も存在する。制定法の中で、費用に関して規定していないのは、連邦議会が制度として、規制によりもたらされる費用を考慮すべきかどうかという問題に決着をつけるのを回避したためということも十分考えられる。このような場合に、制定法の中に費用を考慮する規定が存在していないために、行政機関が規制の費用を考慮できないと考えるのは、現実的ではない。このような場合にこそ、行政機関は、自身の判断によって必要と考える時に、費用についても考慮することが求められるのではないだろうかという主張⁵⁵⁾も傾聴に値するところである。

第二に、制定法が、一般的な要件を規定し、その要件の解釈として、行政機

54) ポズナーは、本件で検討した *American Trucking Associations v. EPA* 及び *Corrosion Proof Fitting v. EPA*, 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991) の控訴審判決を引きながら、控訴審判決の中では、費用便益分析を用いることが規制過程の中では適切なものと承認されるようになってきており、一つの潮流と述べている。しかし、依然、最高裁判決において、このような潮流は形成されているとはいいがたい。 *Id.* at 1138.

55) *See Sunstein Supra* note. 48 at 1683.

関による費用及び便益の考慮が直ちに禁止されているわけではないと考えられる場合、裁判所は、まず一般的な要件の意味を詳細に確定する。続いて、この詳細化された意味から、行政機関の採用した活動が適法か否かを審査している。その際に、行政機関は、考慮すべき事項を適切に考慮しているか、その他、採用しうる選択肢が存在していたか否か、存在していた場合には、それが適切な記録によって支持されているものかどうかを審査している（ステートファーム事件）。

大統領及び大統領府を中心とする、連邦行政における費用便益分析の導入の試みに対して、最高裁判所は必ずしも、この動きと並行して活動しているわけではないことが明らかになった。しかし、下級審判決の中には、この政治部門の動きに反応しているものも見出されてきているようである⁵⁶⁾。数多くの下級審判決を検証することに加え、今後、最高裁判所がどのような反応を示すのか、注目していきたい。また、本稿では、制定法と行政機関の裁量及びそれに対する司法審査の範囲といった問題には立ち入ることなく検討してきた。本稿で検討してきたことを、裁量に対する司法審査の範囲の問題として包括的に検討することを今後の課題としたい。

（本稿は、2005年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。）

56) See Porsner *Supra* note. 54 at 1138.