

# 規制行政による私人の保護と司法審査

——アメリカ法の場合——

佐伯 祐二

行政の規制権限不行使（以下単に、権限不行使という）に対する司法的統制は、わが国では、主に国家賠償に関する裁判例・学説において論じられている。これに対して、国家賠償法制に不備の多いアメリカでは、権限不行使の問題はどのように扱われているのか<sup>1)</sup>。以下、対象を連邦法に限定して素描したい。

## 1 行政の行為と、司法的救済に対する権利

アメリカ行政法における司法審査については、訴訟形式による分類の他、救済を求められている権利・利益の性質に基づく分類も可能である。例えば、(1)自由・財産の侵害が主張される場合（権限行使が争われる場合）、(2)給付の請求がなされる場合（給付の拒否が争われる場合）、(3)権限行使による保護が求められる場合（権限不行使が争われる場合）、という分類は、司法的救済に対する権利の観点から意味がある<sup>2)</sup>。

(1) まず、学説は、コモンロー上保障されてきた自由権・財産権に対して制定法違反の制約が加えられた場合について、何らかの司法的救済の途が憲法上保障されると論じてきた<sup>3)</sup>。この説を正面から肯定した判例はないようであるが、判例は、行政機関に対する広範な授權を合憲と認めるにあたり、司法審査の保障を条件に挙げている<sup>4)</sup>。次に、営業規制において特権（privilege）の申請（例えば、営業ライセンスの申請）が拒否された場合については、自由・財産の制約とは関わりないとの理解から、司法審査の保障の要否は立法政策の問題とする学説もあった<sup>5)</sup>。しかし判例は、制定法の解釈に基づいてではあるが、

申請拒否の決定も司法審査の対象になるとの原則を早くから認めてきた<sup>6)</sup>。今日、規制的な行政処分の名宛人には、(申請拒否の場合も含めて)司法的救済に対する権利の憲法的保障が確立されていると見てよい。

(2) 社会保障などの給付の拒否については、営業上の特権の拒否と同様、コモンスター上の自由権・財産権は問題とならない。また、給付に対する実体的権利を憲法から導くことも困難である。ここでは、制定法によって創出された権利の存否が争われる。判例は、このような権利を public right と呼び、議会は私人の権利を創出するに際して司法的救済を排除することができる(行政内部の救済手続のみでも合憲である)、との法理を今世紀初めに確立した<sup>7)</sup>。

この法理は未だに明示的には否定されていないが、その理由の一つは、ニューディール期以降、制定法は個別に司法審査に関する規定を置くのが通例であること、更に、判例はそのような規定が欠けている場合でも制定法の解釈によって司法審査を通例認めてきたこと、であろう。しかし、この法理をめぐる議論に、実益がないわけではない。軍人恩給の裁定に対する司法審査は、(信教の自由など憲法上の権利侵害が主張される場合は別として)制定法により全面的に禁じられている<sup>8)</sup>。また、公務員年金の裁定における事実認定、および老齢・障害健康保険における給付額の裁定についても、制定法は司法審査を排除しており、判例はこれを支持している<sup>9)</sup>。

(3) 行政の権限行使によって保護される法益も、コモンスターとは別箇に、制定法によって認められたものである。この点で、上の(2)の場合との共通性がある。ただ、権限不行使をめぐる紛争においては、むしろ訴訟要件の方が問題となるが、次に見るように、司法的救済に対する権利も問題となりうる。

## 2 行政の訴追裁量と司法審査

(1) 訴追裁量、すなわち規制的な行政処分の事前手続(通例、審判手続)を開始するか否かの判断における裁量は、従来、NLRB(全国労働関係委員会)とFTC(連邦取引委員会)について最も多く論じられてきた。

まず、前者の労働関係規制について見れば、判例は、団結権・団体交渉権を

「基本権」(fundamental right) と称している<sup>10)</sup>。しかし、労働「基本権」は、裁判所に直接救済を求めうる憲法上の権利とは解されていない。その具体的な内容、および救済手続のあり方は、専ら制定法の定めるところによる<sup>11)</sup>。具体的に言えば、全国労働関係法は、不当労働行為からの救済を NLRB の排他的権限としながらも、申立人に審判請求権を認めていない。不当労働行為の排除の申立てが、委員会の訴追部門によって拒否された(審判手続の開始が拒否された)場合、拒否決定は審査請求の対象となるが<sup>12)</sup>、司法審査の対象とはならないのである<sup>13)</sup>。

不公正な競争・取引方法の規制(連邦取引委員会法に基づく規制)においては、消費者または事業者には何らかの実体的権利があるとする判例は見られない。不当労働行為の存在についての申立ての場合も同様であるが、何人も連邦取引委員会法の違反事実について申立てができる<sup>14)</sup>。また、早くから確立された法理によれば、FTC の作用の目的は専ら公衆の利益保護にあり、従って、公衆に対して損害が及んでいるのでなければ、(事業者Aの不公正な競争方法により事業者Bが損害を蒙っている場合であっても)FTC は権限を行使できない<sup>15)</sup>。更に、NLRB の場合には、訴追官および申立人の主張を退けた審決を申立人が争いうる<sup>16)</sup>のに対し、FTC の場合、審決の司法審査を求めうるのは、制定法の解釈論上、被審人のみとされている<sup>17)</sup>。申立人が訴追拒否の決定を争いえないことは<sup>18)</sup>、NLRB の場合より自然であろう。

(2) FTC の場合のように、一般に規制行政においては、被規制者以外の私人に実体的権利を認めることは困難である<sup>19)</sup>。しかし、限定的ではあれ、手続上の権利を認めることは可能とされる。行政手続法(APA)による申請権の保障(§ 555 (e):「行政手続 [adjudication および rulemaking] に関して、利害関係人から書面による申請、請願 (petition)……がなされたとき、その全部または一部の拒否決定は、速やかに通知されなければならない。……通知は、拒否の根拠についての簡潔な説明を伴っていなければならない。」)は、かつて、審判手続については手続の当事者たりうる私人だけを対象とすると解されていたが<sup>20)</sup>、近時、環境保護などの行政領域における手続参加適格・原告適格の拡張に伴い、環境

保護団体などのグループに petition の権利が認められる場合がある<sup>21)</sup>。すなわち、裁判例は、権限不行使が争われる事例において、petition に対する拒否決定の司法審査を認めている（その際、原告は、規制行政の受益者たる公衆の利益の侵害に関わる違法事由を主張する）。例えば、DDT の製造・販売の認可撤回をめぐる事例<sup>22)</sup>では、環境保護団体たる原告は全面的な撤回を求める petition をなしていたが、行政庁は、DDT の安全性について重大な問題を認めながらも、一部の用法に限って撤回するための手続を開始するにとどめた。また、行政庁は、処分手続の終了まで緊急に認可の効力を停止すべきとの原告の主張に対しては、何ら応答していなかった。裁判所は、処分根拠法（制定法）の解釈に基づき、〈認可を従前通り維持する処分も、公聴会等の法定の手続の後であれば適法に成立するかもしれない。しかし、安全上の重大な問題が認められる以上、認可の全面的な見直しを目的とする処分手続の開始は義務的である〉、と判示した。また、裁判所は、認可の効力の停止についても、不作為の違法を認め、行政庁は合理的な理由付けを伴う決定を下さなければならない、と述べた。

他の諸例を紹介する余裕はないが、裁判例が認めてきた審査範囲と義務づけの範囲は、かなり狭い<sup>23)</sup>。審査範囲については、事実問題に対する行政の判断が覆される可能性はほとんどなく、処分手続開始の拒否理由における制定法の解釈が問題とされうるにとどまる。また、処分手続の開始の義務づけには、特別の正当化理由が必要であり<sup>24)</sup>、行政機関の義務は、通例、合理的な理由付けを伴う応答（処分手続を開始するか否かの決定の通知）に尽きている。

### 3 行政の規則制定裁量と司法審査

近時、行政機関による規則制定（rulemaking）が直接争われる事例は極めて多い。その大半は被規制者が原告となる事案であるが、(i)規則制定に対しても認められる申請（petition）権<sup>25)</sup>を利用して、規則制定手続開始の拒否決定が争いの対象とされる事例もある<sup>26)</sup>。また、petition を契機に手続が開始された場合でも、(ii)手続の遅延の違法性が主張される事例、または(iii)手続終了の結果として、結局、規則は制定しないとした決定の違法性が主張される事例もあ

る<sup>27)</sup>。これらの裁判例のほとんどは、人の生命・身体の保護のための規則制定が petition されていた事例である。

例えば、上記(iii)の類型にあたる裁判例<sup>28)</sup>では、メキシコ系の農業労働者の団体たる原告は、作業上の衛生の確保のために、農園における飲料用水や手洗い場の設置を雇用主に義務づける規則の制定を求めて、petition していた。労働省長官は、規則案の公示と意見書受理のを行ったが、結局、州の規制に委ねることが妥当として、規則は制定しないとの決定を下した。裁判所は、労働者の健康保護につき制定法は連邦政府に第一次的責任を負わせているとの法解釈を示し、長官の決定を取り消した。

規則制定の拒否をめぐる、これらの裁判例において、審査範囲と義務づけの範囲の制約は、2で述べたところと同様である。また、権限不行使が争われる訴訟は、処分と規則制定のいずれであれ、一般に制定法<sup>29)</sup>の創造的解釈を通じて許容されてきた点に、共通性がある。この類型の司法的救済は、憲法によって保障されるものではなく、制定法がこれを否定する趣旨の規定を置いている場合でも、それは違憲ではない<sup>30)</sup>。

- 1) 国家賠償の事例については、宇賀克也「最近の判例」〔1987-1〕アメリカ法 241頁以下を参照。
- 2) Stewart & Sunstein, 95 HARV. L. REV. 1195 (1982) .
- 3) *E. g.*, L. JAFFE, JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION 384 (1965). *But see* R. PIERCE ET. AL., ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 128 (1985).
- 4) 329 U. S. 90, 105 (1946).
- 5) *E. g.*, Blachly & Oatman, 34 GEO. L. J. 407, 414 (1946).
- 6) 307 U. S. 125 (1939).
- 7) *E. g.*, 250 U. S. 328 (1919).
- 8) 415 U. S. 361 (1974).
- 9) 105 S. Ct. 1620 (1985) (公務員年金); 456 U. S. 201 (1982) (老齢・障害健康保険).
- 10) *E. g.*, 301 U. S. 1, 33 (1937).
- 11) *E. g.*, 309 U. S. 216 (1937); 320 U. S. 297 (1943). また、道幸哲也『不当労働行為救済の法理論』93頁以下 (1988) を参照。

- 12) 29 C. F. R. § 102.19 (1985).
- 13) 108 S. Ct. 413 (1987).
- 14) 29 C. F. R. § 102.9 (1985); 16 C. F. R. § 2.2 (a) (1986).
- 15) 280 U. S. 19, 28-30 (1929); 507 F. 2 d 42, 45-46 (1974).
- 16) 382 U. S. 205, 219 (1965).
- 17) 515 F. 2 d 367 (1975).
- 18) 280 U. S. 19, 25 (1929).
- 19) Stewart & Sunstein, *supra* note 2, at 1272-74.
- 20) DEPARTMENT OF JUSTICE, ATTORNEY GENERAL'S MANUAL ON THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT 70 (1947).
- 21) 環境保護団体は、そのメンバーが享有する環境上の利益の侵害を主張して出訴できる。See 405 U. S. 727, 738-40 (1972); 679 F. 2 d 1218, 1221-22 (1982).
- 22) 439 F. 2 d 584 (1971).
- 23) *E. g.*, 584 F. 2 d 1089 (1978); 709 F. 2 d 766 (1983); 783 F. 2 d 237 (1986).
- 24) 前掲注 22) の裁判例のほか、480 F. 2 d 1159, 1162 (1973) を参照。なお、特定の処分の義務づけが認められた事例はない。
- 25) 前述の APA § 555 (e) の他、§ 553 (e) を参照。
- 26) *E. g.*, 425 U. S. 662 (1976); 715 F. 2 d 638 (1983).
- 27) (ii) の例として、*E. g.*, 702 F. 2 d 1150 (1983); 740 F. 2 d 21 (1984). (iii) の例として、*E. g.*, 564 F. 2 d 458 (1977); 699 F. 2 d 1209 (1983); 706 F. 2 d 1216 (1983).
- 28) 811 F. 2 d 613 (1987).
- 29) 処分または規則制定の根拠法のほか、行政手続法および裁判所法の規定が含まれる。
- 30) *Cf.* 104 S. Ct. 2450 (1984).