

【論 説】

主要な問題と授権禁止の法理の考察

辻 雄一郎

目 次

はじめに

I. 2022年 West Virginia v. EPA と授権禁止の法理

1. 各政権の気候変動対策の取り組み
2. 2016年合衆国最高裁はCPPを停止
3. 2021年のコロンビア特別区連邦控訴裁判所の判断-トランプ政権のACEを恣意的で専断的と判断
4. 2022年 West Virginia v. EPA 事件の争点
5. 2022年 West Virginia v. EPA 事件の法廷意見の概要
6. 2022年 West Virginia v. EPA 事件の主要な問題の法理の分析

II. 立退き凍結と主要な問題の法理

1. 立退き凍結と主要な問題をめぐる合衆国最高裁の第1の判断
2. 立退き凍結と主要な問題をめぐる合衆国最高裁の第2の判断
3. 立退き凍結と主要な問題の法理と条文の構造
4. ゴーサッチとケーガンとロバーツの主張

III. 考察 主要な問題の法理、授権禁止の法理と裁判所

1. 各法理の関係
2. ロバーツ法廷意見の「政治的」、「経済的」という要素の解釈
3. COVID-19規制権限と2022年 West Virginia 事件との関係
おわりに

はじめに

2022年 West Virginia v. EPA 事件でロバーツ法廷意見は主要な問題の法理を限定し、その適用される要件を提示した。主要な問題の法理とは、政治、経済的に重大な (significant) 影響を及ぼす主要な (major) 問題については連邦議会が判断すべきだという法理をいう。本事件は、政治、経済的に重大な影響を用いる要件

を示している。この法理は、*Chevron v. NRDC*⁽¹⁾の法理(以下、*Chevron* 法理)、授権禁止 (*non-delegation*) の法理との関係が問題になっている。

ロバーツ・コートでは、合衆国最高裁が主要な問題の法理を用いて *Chevron* 法理を限定させた、あるいは、それに代わるもの、または、授権禁止の法理と接続させる傾向が指摘されてきた。

主要な問題の法理を用いる裁判官の中には、特定の事項に関する専門的な知識を理由にして、行政機関に規則制定権限を付与したという授権禁止の法理との接続に注目する者もいる。日本では、猪股弘貴教授が、十分な科学的で技術的な判断能力を有しない裁判所が行政機関を規律する手立てについて3つの手法を提案していた。⁽²⁾

次に、COVID-19の感染が拡大し、家主(貸主)が借主に対して家屋の立退き請求することが問題になった事案を検討する。感染が拡大する中で貸主が借主を立退きさせれば、人の移動が増えて、感染が拡大する恐れがある。CDC (Centers for Disease Control and Prevent) は規則を通じて、貸主の立退き請求を凍結した。この凍結を判断した2021年 *Alabama Assn. of Realtors v. HHS* 事件⁽³⁾ もまた、主要な問題の法理を扱っている。

2021年 *Alabama Assn. of Realtors v. HHS* 事件と2022年 *West Virginia v. EPA* 事件の評価について、今後、判例が蓄積し、*Chevron* 法理、授権禁止の法理、主要な問題の法理と研究分析が精練されていくだろうが、いずれにせよこれらの事件の解釈を検討しはじめなければならない。

I. 2022年 *West Virginia v. EPA* と授権禁止の法理

1. 各政権の気候変動対策の取り組み

オバマ政権は、石炭火力発電所の二酸化炭素の排出量を削減するために、天然ガ

(1) *Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC*, 467 U.S. 837 (1984).

(2) 猪股弘貴「行政訴訟における専門技術的問題と裁判所の役割、『国政調査権と司法審査』(信山社、2007) 229頁(裁判所の審査能力に限界があることを前提にして、アメリカ法の手法を検討する。)

(3) *Ala. Ass'n of Realtors v. HHS*, 141 S. Ct. 2485 (2021).

ス、太陽光、風力で発電された電力のクレジットを事業者に認める規則を制定した。2030年までに全国の二酸化炭素の排出量を2005年比で32%削減することを目標に挙げた。そして、発電所の排出量にもとづき、各州に具体的な目標を設定し、削減を達成する裁量を与えた。電力網と絡めて各州は石炭火力発電所の排出量を削減する義務を負う。そのため効率が悪く古い発電所を事業者は廃炉することを余儀なくされる。

オバマ政権が立ち上げたクリーンパワープラン(Clean Power Plan, CPP)⁽⁴⁾は3つの柱から構成される。第1に、石炭火力発電所の排出量を減少させ、第2に、石炭火力発電所の事業者に石炭から天然ガスや再生可能エネルギーに移行させ、第3に、州全体のエネルギーミックスを石炭から天然ガスや再生可能エネルギーに移行させようとするものである。

2017年に発足したトランプ政権は、パリ協定から離脱し、オバマ時代の規則を撤回した。特定の発電所の排出を規制する権限だけをEPA(Environmental Protection Agency)は有しており、他の発電源に移行させる権限は有していないと解釈して、Affordable Clean Energy規則(以下、ACE)を制定した。⁽⁵⁾これは石炭火力発電所の効率性を向上させ、さらに、その排出量の規制の大部分を州に委ねようとするものである。ACEでは、諸州は石炭火力発電所を規制するには不必要な遵守費用を削減するだけにとどめられ、電力網の規制とは別に扱う。トランプ政権が規制を緩和することで、エネルギー効率の低い古い発電所の二酸化炭素の排出量が増加する可能性もあった。

2020年に発足したバイデン政権は、トランプ政権の離脱したパリ協定に復帰し⁽⁶⁾、オバマ政権のCPPを復活させようとした。合衆国最高裁がCPPで争点としたのは、エネルギー生産において石炭火力発電所から他の再生可能エネルギーに移行する権限が大気清浄法(Clean Air Act, CAA)にもとづきEPAに認められるかである。

West Virginiaをはじめとする諸州は、エネルギーの発生源の構成は連邦議会こ

(4) 80 FR 64,661.

(5) 84 FR 35,500.

(6) THE WHITE HOUSE, EXEC. OFFICE OF THE PRESIDENT, STATEMENTS AND RELEASES, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>

そが判断すべき主要な問題であって、CPP は行政機関の規制権限を超えていると主張した。連邦議会は明文で酸性雨に関するキャップ・アンド・トレードの仕組みを採用しているが、二酸化炭素についてはこうした仕組みが存在しないし、また、EPA が大気清浄法の中で誰にも注目されなかった条文を用いて規制権限を行使しようとしていると諸州は主張した。

これに対して、バイデン政権下の EPA は、規制する対象事項と行政機関の専門領域⁽⁷⁾との関係が問題になっていると主張する。また、本件は、現在、執行されている特定の規則を訴訟で争っているのではなく、連邦控訴裁判所の判断それ自体を争っている。そのため諸州は合衆国憲法第 3 章上のスタンディングを有しないと主張する。

まず 2022 年 *West Virginia v. EPA* の前哨戦となる 2016 年 *West Virginia v. EPA* 事件を検討する。

2. 2016 年合衆国最高裁は CPP を停止

2015 年にオバマ政権下の EPA は CPP を制定し、3 つの手段で石炭火力発電所を規制しようとした。⁽⁸⁾ 第 1 に、火力発電所の施設内 (*inside the fence line*) の技術を改良しようとしたもので、これはトランプ政権の ACE と近い。⁽⁹⁾ 第 2 の方法は、石炭火力発電所の排出量の多い発電所の発電を「低排出量の天然ガスを通じた発電を増加させることで代替」する。⁽¹⁰⁾ 第 3 の方法は、排出量の多い発電所よりも少ない再生可能エネルギーの利用を優先する。第 2 と第 3 の方法は、排出量の少ないエネルギー源 (再生可能エネルギーや天然ガス) を優先的に利用する発電シフト (移行、*generation shift*) を進めようとしたものである。

CPP は、これら 3 つの方法を最善の排出削減方法 (*best method of emission reduction, BSER*) と位置づけている。しかし、この CPP は発効後すぐに法廷で争われた。

合衆国最高裁は 2016 年の *West Virginia v. EPA* 事件⁽¹¹⁾ で CPP を停止してい

(7) 前掲 猪股 228 頁。(猪股は、専門技術的判断能力欠如を補うために、日本では、民事訴訟法上の鑑定制度、行政事件訴訟法制度上の職権証拠調べの可能性を指摘する。)

(8) 80 FR 64661, at 64667.

(9) 80 FR 64661, at 64667.

(10) *Id.*

(11) *West Virginia v. EPA*, 577 U. S. 1126 (2016).

た。そのため、CPPは執行されることはなかった。この直後にスカリアが急逝し、トランプ大統領はゴースッチを合衆国最高裁に送った。

トランプ政権下のEPAはCPPを放棄し、石炭発電所の排出量だけを規制することを提案した。その後、2019年にトランプ政権下のEPAはACEを制定した。⁽¹²⁾ EPAはACEで大気清浄法の7411(d)条(section 111)を、排出削減方法を建物、構造物、施設または設備に設置できる方法に明確に限定している(inside the fence line)と解釈した。ACEは、CPPの第2世代、第3世代の発電への移行(generation shift)を放棄し、排出削減対策を発電所自体の物理的な変更に限定した。さらに、ACEは、州が既存の固定発生源に関する排出削減計画を策定、提出し、州の計画に対して行動を起こすまでの猶予期間を緩和している。

3. 2021年のコロンビア特別区連邦控訴裁判所の判断-トランプ政権のACEを恣意的で専断的と判断

コロンビア特別区連邦控訴裁判所⁽¹³⁾は、バイデンが政権に就く前日の1月19日に、ACEを違法と判断した。

トランプ政権下のEPAは、大気清浄法の7411条⁽¹⁴⁾の文言が明確であり、ACEが既存のGHG(greenhouse gas)排出源での(at)、に対する(to)の改善(at and to the source)を制限していると主張していた。

同裁判所は、トランプ政権下のEPAの7411(a)(1)条の解釈を否定し、7411(d)(1)条を誤って解釈している(fundamental misconstruction)と断じた。7411(a)(1)条の明白な文言は、ACEに示された法解釈を支持していない。また、(a)(1)と(d)(1)を合わせて解釈しても同様に支持できないという。

同裁判所によれば、(a)(1)の性能基準(standard performance)について連邦議会は、費用、大気の質以外の健康、環境に対する影響、エネルギー要件の3つの追加要件のほかにEPAが検討できる対策に何の制限もしていない。また、ACEが遵守期限を延長しようとする合理性は認められない。EPAは全国大気質基準と排出源に対する性能基準の違いに言及せず、さらに遵守期限を延長する際に、環境お

(12) 84 FR 35,500 (July 8, 2019).

(13) *Am. Lung Ass'n v. EPA*, 2021 U.S. App. LEXIS 1333 (D.C. Cir. Jan. 19, 2021).

(14) 42 U.S.C. § 7411.

よび公衆の影響を配慮していない。

そして、7411 (d) 条にもとづくスケジュールの遵守を延期する ACE は恣意的で専断的だと判断した。連邦議会の命令している (強制している、**compelled by Congress**) 解釈を行政機関が誤って解釈している場合⁽¹⁵⁾ は、行政機関の法解釈を裁判所は尊重しないという。

裁判所の見立てでは複数の法解釈が可能であったとしても、EPA が自ら主張する法解釈だけに固執し、それが誤っていれば、裁判所は行政機関の法解釈を尊重しない。⁽¹⁶⁾

当裁判所の判断は、EPA の GHG の固定発生源規制の権限について次の論理にもとづいている。

2009 年の危険認定 (**endangerment finding**)⁽¹⁷⁾ によって、EPA に GHG の固定発生源の規制権限が認められる。7411 条に従い、EPA と諸州は、「公衆の健康や福祉を危険にさらすと合理的に予想され」る大気汚染を「引き起こし、または大きく寄与」する固定発生源を規制することができる。

このコロンビア特別区連邦控訴裁判所が ACE を破棄し、EPA に差戻したため、同裁判所の判断は、バイデン政権の気候変動対策を後押しすることになった。

極めて注目すべきは、トランプ政権は大気清浄法の文言が明白であり、曖昧性が認められないと主張していたが、コロンビア特別区連邦控訴裁判所は、法文言の曖昧性を認めてバイデン政権に差戻した点である。

4. 2022 年 **West Virginia v. EPA** 事件の争点

2022 年に合衆国最高裁の扱った争点は、どの程度の石炭火力発電所の排出を規制する権限を EPA が有しているかである。West Virginia をはじめとする諸州は、連邦議会が石炭発電所の発電方法をクリーンな発電源に変更するまでの権限を EPA には与えていないと主張した。他方、環境保護団体他 (**Harvard Law School's Environmental and Energy Law Program**) は、合衆国最高裁は、新規則が制定され効力を発してはじめて審理の対象になるはずであり、CPP について何も判断

(15) *Peter Pan Bus Lines, Inc. v. Fed. Motor Carrier Safety Admin.*, 471 F.3d 1350, 1354 (D.C. Cir. 2004).

(16) *Negusie v. Holder*, 555 U.S. 511, 521 (2009).

(17) 2009 Endangerment Finding, 74 FR, at 66,497

できないはずだと主張した。

大気清浄法の7411(d)条にもとづき、EPAは、同一のカテゴリーの新規排出源の基準を設定し、州に排出抑制計画を提出するよう義務づけている。州の計画(SIP, State implementation plan)は、同事業の継続可能な、排出削減システム(BSER)にもとづいている。

2022年6月に合衆国最高裁のロバーツ法廷意見は、BSERの「システム(system)」という文言の範囲が解釈上、問題となっていると争点を絞り込んだ。彼によれば、システムは、発電所の特定の排出を規制するだけで足りるのか、それとも化石燃料からよりクリーンなエネルギー源に発電を移行するための対策も含まれるのか、が争点だという。

本件で問題となったCPPは次の3つから構成されている。

第1に、石炭火力発電所の発電による熱効率を改善(石炭をより効率的に燃焼させるための工夫)することである。(Building block one)これはACEと類似している。

第2に、石炭から天然ガスへ移行することである。(Building block two)EPAは現在、新設の石炭・天然ガス発電所からの二酸化炭素を規制しているため、7411(d)条では、既存の石炭・ガス発電所からの二酸化炭素排出にも対処するよう要求している。

第3に、石炭から再生可能エネルギーへ移行させることである。(Building block three)

CPPのこれらの3つを組み合わせることで、第1に、事業者は規制対象の発電所の石炭を用いた発電量を減らすことができる。第2に、新しい天然ガス発電所や風力発電所、太陽光発電所を建設したり、他の既存発電所に投資したりして、そこで発電量を増やすこともできる。第3に、キャップ・アンド・トレード制度の一環として、排出枠やクレジットを購入することもできる。

EPAは、BSERを施設運転時の排出制限として解釈することで、発電源の移行を大きく促すことができる。そして、排出量に上限の数値が設定されるために、既存の石炭火力発電所は、クリーンな発電源に移行することができなければ上限を達成することができない。これらは、新規の発電所規制よりも既存のそれに対して極めて厳しい規制として働いている。

2016年 *West Virginia v. EPA* 事件は CPP の効力が発生する前に停止した。大統領がオバマからトランプに交代して、CPP を EPA に再考させたため、ムートの可能性が出てきた。

CPP は最終的に 2019 年に廃止され、トランプ政権下の EPA は、CAA の 7411 条の BSER をオバマ政権よりも狭く解釈して ACE を制定した。ACE は、追加的な制御 (Add-on controls) や本質的に排出量の少ない方法で「建築、構造、施設や設備で稼働できるシステム」に BSER を制限した。ACE には、CPP と異なり、発電所の移行は含まれていない。ACE では「inside the fence line」は、あくまでも発電所の既存発電施設の改善だけを意味していた。

5. 2022 年 *West Virginia v. EPA* 事件の法廷意見の概要

ロバーツが法廷意見を執筆、トーマス、アリトー、ゴーサッチ、カバノーとバレットが同調した。ゴーサッチ同意意見にアリトーが同調した。ケーガン反対意見に、ブレイヤー、ソトマイヨールが同調した。ロバーツ法廷意見は次の点を判断した。

第 1 に、*West Virginia* をはじめとする諸州にスタンディングが認められ、ムートではない。*West Virginia* 諸州の損害は、EPA の制定する規則に起因し、裁判所の判断によって救済可能である。2021 年 1 月にコロンビア特別区巡回区連邦控訴裁判所が ACE を破棄し、CPP を復活させている。同裁判所が 2016 年に制定された CPP が効果を発生する前に停止したためムートの原則と例外が問題になっているが、問題とされる違法行為が将来、繰り返されることが予想されることが明らかな場合 (バイデン政権が CPP を厳格化する可能性) は、ムートにならない (ムートの例外) に該当し、裁判所は判断することが可能である。

第 2 に、大気清浄法の 7411 (d) 条を根拠にして、発電源を移行させる手法で、排出量の上限を設定するという規制権限 (CPP で採用した) を EPA に認めることはできない。本件で争われた解釈上の争点は、2030 年までに石炭による発電を 38 から 27 % に移行させるという権限が大気清浄法の 7411 条から読み取れることができるかである。

主要な問題の法理によって大気清浄法の 7411 条にもとづく EPA の規制権限は否定される。経済的、政治的に重大な影響を及ぼす主要な問題については、*FDA v.*

Brown & Williamson Tobacco Corp. 事件⁽¹⁸⁾、**UARG v. EPA** 事件⁽¹⁹⁾、**NFIB v. OSHA** 事件⁽²⁰⁾により、連邦議会の制定した法にもとづき規制権限が付与されたことを行政機関は立証する責任を負う。連邦議会は穏当で、曖昧で、繊細な文言を通じて、特別な（稀有な）規制権限を行政機関に与えることはない。⁽²¹⁾ 連邦議会は通常、法令体系の「根本的または抜本的な変更」を行うだけの権限を付与するには、省略したりまたは抽象的な (*oblique or elliptical*) 表現を使用したりしない。

主要な問題の法理は、これまでの一連の判例の中で形成されてきたもので、議会が合理的に授権したと権限を越えた主要な権限を行政機関が行使している場合に問題となる。

EPA は国家のエネルギー市場を大きく変更しようとしている。かつて2005年水銀規則は、排出制限のためにキャップ・アンド・トレードを採用した。この水銀規則は合衆国最高裁によって扱われていない。⁽²²⁾ もしかかりに合法だと仮定したとしても、水銀と異なり、石炭のキャップ・アンド・トレードについては、連邦議会が何度も検討し、そのたびに否定してきたという事実を司法府は無視することはできない。

水銀規則は、排出の上限を設定している。⁽²³⁾ これは、排出源が満たすべき排出量の上限値を、一定の期間内に、全国規模で設置・運用可能な技術、ウェットスクラバー（湿式のスクラバー）を利用することで達成可能な水銀排出量の基準を設定するものである。この水銀規則は **CPP** の根拠となりえない。

7411 条を根拠にして、**EPA** が事業者に対して発電源を移行させ、炭素排出量を規制するという権限を認めるには、連邦議会が明確に規制権限を授権したことを示さなければならない。政府は、大気清浄法の他の規定、酸性雨や **NAAQS** (**National Ambient Air Quality Standards**) でシステムという文言を用いていることを主張している。キャップ・アンド・トレードの「システム」が排出量削減に利用できるからといって、それが7411条でいう「排出量削減のシステム」であるとは必ず

(18) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*,

(19) *UARG v. EPA*, 573 U.S. 302 (2014).

(20) *NFIB v. OSHA*, 142 S. Ct. 661 (2022).

(21) Extraordinary grants of regulatory authority are rarely accomplished through “modest words”.

(22) *New Jersey v. EPA*, 517 F. 3d 574 (2008).

(23) 70 FR 28616.

しも限らない。

以上から、CPP の BSER は、大気清浄法の 7411 (d) 条で認められる権限に該当しないと見た。

ケーガン反対意見は、CPP を支持した。ケーガン反対意見によれば、連邦議会が EPA に規制権限を授権しておきながら、法廷意見は規制権限を認めていない。法廷意見は、連邦議会が大気清浄法に期待したように同条を解釈していない。連邦議会が行政機関に規制権限を付与するには通常用語法で十分であるにもかかわらず、法廷意見が唐突に主要な問題の法理を持ち出して、規制権限を否定するようになったとケーガン反対意見は嘆いている。

6. 2022 年 West Virginia v. EPA 事件の主要な問題の法理の分析

オバマ政権下の EPA は、石炭火力発電所が二酸化炭素排出を削減して、天然ガスや再生可能エネルギーの利用に移行させるよう EPA の規制権限を広く認めていた。トランプ政権下の EPA は、石炭火力発電所の排出を削減する EPA の規制権限を狭く限定していた。

もし合衆国最高裁が CPP を主要な問題の法理で覆せば、バイデン政権下の EPA が天然ガスの利用を増加させようとする試みは破綻することになる可能性がある。石炭火力発電所が、他の発電所からクレジットを購入することで費用を削減するような手法を合衆国最高裁が認めるかが問題になっていた。

本件で問題になった条文は、大気清浄法の 7411 条である。石炭火力発電所を支持する諸州や事業者は、本規定について主要な問題の法理を適用すべきだと主張している。

政治、経済的に重大な影響を及ぼす主要な問題については行政規則ではなく、連邦議会が判断すべきであるという法理は最近、少なくとも 3 つの事案で問題になっていた。

第 1 が、2019 年の Gundy v. U.S. 事件⁽²⁴⁾でゴーサッチは、授権禁止の法理で多数派を構成しようと試みたが失敗に終わっていた。

第 2 が、2021 年の Alabama Assn. of Realtors v. HHS 事件⁽²⁵⁾である。これ

(24) Gundy v. U.S., 139 S. Ct. 2116(2019).

(25) Alabama Assn. of Realtors v. HHS, 594 U.S. ___(2021).

は次節で検討する。

第3が、*NFIB v. OSHA* 事件⁽²⁶⁾である。合衆国最高裁は100人以上の従業員を抱える事業者はワクチンを従業員に接種させるか、定期的な検査を実施すべきという暫定規則を無効と判断した。

2022年 *West Virginia v. EPA* 事件は、連邦議会が主要な問題の規制権限を行政機関に付与するなら、法律のなかにきちんと明文で規定しているはずで、規制権限を読み取ることが容易なはずだという。合衆国最高裁は、連邦法の文言に行政機関の規制権限を読み取ることができなければ、行政規則を無効だと判断する。

2007年 *Massachusetts v. EPA* 事件⁽²⁷⁾は、大気清浄法に基づく行政機関の規制権限（移動発生源）を認めているため、連邦議会の明文の授權のない規制権限の行使は主要な問題の法理に抵触するという理由づけは、2007年 *Massachusetts v. EPA* 事件との整合性が問われる可能性がある。したがって2022年 *West Virginia v. EPA* 事件で合衆国最高裁が判断するまで、2007年 *Massachusetts v. EPA* 事件や2009年の危険認定⁽²⁸⁾を破棄するかもしれないという恐れが憲法や行政法学者の中に存在していた。

2007年 *Massachusetts v. EPA* 事件は移動発生源に対する規制で、2015年 *Michigan v. EPA* 事件⁽²⁹⁾は石炭火力発電所（固定発生源）の行政規則を否定したと評価すれば区別は可能かもしれない。しかし、昨今の合衆国最高裁は先例を破棄したり、法理を放棄（ミランダ法理⁽³⁰⁾やレモン法理⁽³¹⁾）したりすることに躊躇していなかった。こうした背景から2022年 *West Virginia v. EPA* 事件は、思ったよりは悪くはなく想定範囲内（CPPは違法だと判断されるのは確実だろうと予想されていた）だと評価された。

ロバーツ法廷意見は、これまで注目されてこなかった7411条をEPAが唐突に持ち出したと評価した。

主要な問題の法理を用いる裁判官は、特定の事項に関する専門的な知識を理由に

(26) *NFIB v. OSHA*, 142 S. Ct. 661 (2022).

(27) *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

(28) 2009 Endangerment Finding, 74 FR, at 66,497.

(29) *Michigan v. EPA*, 135 S. Ct. 2699(2015).

(30) *Vega v. Tekoh*, 597 U.S. ___(2022).

(31) *Kennedy v. Bremerton School District*, 597 U.S. ___(2022).

して、行政機関に規則制定権限を付与したという授権禁止の法理に注目する。授権禁止の法理とは、合衆国憲法第 1 章は連邦議会に立法権を付与しており、立法権そのものを他の行政機関に付与することは許されない。

判例上、「明瞭な一定の指針」⁽³²⁾を条件に行政機関に規制権限を付与することが認められる。したがって、特定の分野に関して行政機関の専門性を根拠にして、行政機関に対する規制権限の付与を認めるかが問題になる。あるいは、行政機関の規制権限が多く国民と関係しているものであり、政治、経済的に主要な問題であるから連邦議会こそが判断すべきかが問題になる。

ロバーツは、特定の条文(ここでは大気清浄法 7411 条)に絞り込んで、主要な問題の法理を適用する条件を示している。

II. 立退き凍結と主要な問題の法理

2021 年 *Alabama Assn. of Realtors v. HHS* 事件⁽³³⁾は、CDC (疾病予防管理センター、Centers for Disease Control and Prevention)の規則を、「主要な問題」の法理を用いて無効と判断した。COVID-19 の感染が拡大し、家賃の支払いが滞る借主 (tenant) が増加した。家賃未払いによる貸主の立退き請求を凍結する権限が CDC に認められるかが争点となった。

1. 立退き凍結と主要な問題をめぐる合衆国最高裁の第 1 の判断

CDC は、公衆衛生サービス法 (Public Health Service Act) の 361 条⁽³⁴⁾にもとづき規制権限を付与されている。

2020 年 3 月に連邦議会は、コロナウイルス支援、救済、経済保障法 (Coronavirus

(32) *J. W. Hampton, Jr. & Co. v. U.S.*, 276 U.S. 394, 409 (1928).

(33) *Ala. Ass'n of Realtors v. HHS*, 141 S. Ct. 2485 (2021).

(34) 42 U.S.C. § 264(a). Surgeon General (衛生局長) は、外国から州または領土へ、あるいはある州または領地から他の州または領土への伝染病の導入、伝染、拡散を防ぐために必要と判断される規則を作り、施行する権限を持つ。このような規制を実施・執行するために、Surgeon General は、検査、燻蒸、消毒、衛生管理、害虫駆除、人間への危険な感染源となるような感染または汚染を発見した動物または物品の破壊、その他必要と判断される措置について定めることができる。

Aid, Relief, and Economic Security Act、通称 **CARE 法**⁽³⁵⁾ を制定した。

2020年9月4日にCDCの長は、COVID-19の感染拡大を防止するために感染率の高いコミュニティの住居立退き請求を一時的に停止する命令⁽³⁶⁾ (**Temporary Halt in Residential Evictions in Communities With Substantial or High Transmission of COVID-19 To Prevent the Further Spread of COVID-19**)⁽³⁷⁾ を出した。この命令によれば、COVID-19の感染が拡大しているコミュニティで、経済的支援を必要とする借主に対する貸主の立退き請求は120日間、凍結される。⁽³⁸⁾ この立退き請求の凍結に違反したものは刑事責任を負う。⁽³⁹⁾

CDCの凍結措置が2020年12月31日に効力を失うのに伴って、連邦議会は第2の救済法⁽⁴⁰⁾ を制定して、一ヶ月間、期限を延長した。CDCはその後、この期限を2021年3月、6月、最終的には7月まで延長した。⁽⁴¹⁾ 7月31日に凍結が失効するに伴い、CDCは新たに凍結を命令した。⁽⁴²⁾

Alabama Association of Realtors 他（以下、申立人）は、この凍結命令を争った。2021年5月5日にコロンビア特別区巡回区連邦控訴裁判所⁽⁴³⁾ は、CDCの立退き凍結が違法だと判断してサマリージャッジメントを下し、CDCの立退き凍結権限が法律上、付与されていないと判断した。しかし、同裁判所は、政府が上訴している間、決定の効果（立退き凍結が違法であり、認められない）を停止（凍結を維持）していた。⁽⁴⁴⁾ その理由として、政府はその請求が認められる可能性を示してはいないけれども、なお本案審理に関する重大な法律問題を示しており、同裁判所の判断を停止するだけの他の要因が認められるからだという。

(35) Pub. L. 116-136, 134 Stat. 281.

(36) 85 FR 55292 (2020).

(37) 86 FR 43244 (2021).

(38) § 4024. (連邦政府の援助プログラムに申請している物件や融資を受けている物件に対する立退きを120日間、凍結する。)

(39) 85 FR 55292, 55293, 55296.

(40) Consolidated Appropriations Act, 2021, Pub. L. 116-260, §502, 134 Stat. 2078-2079.

(41) 86 FR 8020, 16731, 34010.

(42) 86 FR 43244.

(43) *Alabama Assn. of Realtors v. HHS*, 2021 U.S. App. LEXIS 16630 (June 2, 2021).

(44) *Ala. Ass'n of Realtors v. United States HHS*, 539 F. Supp. 3d 211 (2021).

同裁判所の判断の停止を破棄すべきだという請求がロバーツによって合衆国最高裁に送付された。

6月24日(合衆国最高裁が6月29日に判断を下す前)に、CDCは、凍結を再び延長したが、想定外の被害が発生しない限り7月31日以降も凍結を延期する予定はないと述べた。⁽⁴⁵⁾

6月29日に、合衆国最高裁は裁判所の判断(凍結を維持する)を破棄すべきという請求を認めなかった。トーマス、アリトー、ゴーサッチとバレットが申立人の請求を認めると判断したが、何ら意見は付されていない。

カバノー結論同意意見⁽⁴⁶⁾は、CDCの凍結が権限を逸脱しているというコロンビア巡回区連邦地方裁判所の判断を2014年URAG v. EPA事件を根拠に支持した。彼は、CDCがこの数週間後の6月31日に凍結を終了させようとしており、この間に連邦議会が家賃補助を配分することができるため、コロンビア巡回区連邦地方裁判所の判断を停止すべきではないと主張した。彼は、全国的な立退き請求を凍結する権限がCDCには認められず、7月31日以降に凍結を維持するためには連邦議会の授権が必要であると主張した。

6月28日立退き凍結命令が7月31日に失効するのに伴い、8月3日に政府は、再び立退き凍結命令⁽⁴⁷⁾(10月3日まで)を出した。前回(6月28日命令)との違いは、地域を感染度の高い地域に限定したことである。

8月13日に申立人らは、再びコロンビア特別区巡回区連邦地方裁判所に対して6月29日の合衆国最高裁の判断を政府が執行すべき(即刻、凍結を解除して立退き請求を可能にすべきだ)と緊急審理の請求を行い、同裁判所は同日のうちに判断した。⁽⁴⁸⁾同裁判所は、現在の規制(立退き請求の凍結)が既存の規制の継続なのかそれとも新しい政策のいずれに該当するのかを判断した。同裁判所は、現在の立退き請求の凍結が新しい政策に該当せず、既存の規制を維持しているに過ぎず、申立人に緊急審理を求める資格が認められないと判断した。

同裁判所は、次の2つの理由から申立人の主張を認めなかった。

第1に、9人の裁判官の4人にカバノー結論同意意見(上記2021年6月29日

(45) 86 FR 34010.

(46) *Ala. Ass'n of Realtors v. HHS*, 141 S. Ct. 2320 (2021).

(47) 86 FR 43244 (Aug. 6, 2021).

(48) *Ala. Ass'n of Realtors v. United States HHS*, 2021 U.S. Dist. LEXIS 152343 (2021).

の合衆国最高裁の判断で、7月31日以降にも全国的に立退き凍結を命じる権限がCDCに認められるならば連邦議会が新しい法律で規定したはずと主張する）を加えれば、CDCの主張が本案審理で認められる可能性が低いこと、第2に、立退きが凍結されている間に、家賃補助の予算が配分されて状況が改善されるけれども、貸主の負担も同時に増加しているのだから、衡平法上、申立人（貸主）の利益に働くように判断され、申立人に回復不能な損害が認められないと説明した。

2. 立退き凍結と主要な問題をめぐる合衆国最高裁の第2の判断

2021年8月26日に合衆国最高裁⁽⁴⁹⁾は全員一致（*per curiam*）で、CDCの立退き凍結命令が連邦議会の付与した権限を逸脱していると判断した。プレイヤーの反対意見に、ソトマイヨールとケーガンが同調している。

法廷意見によれば、CDCが規制権限の根拠として挙げる361(a)条の前段は、たしかにCDCにCOVID-19感染の拡大を統制する広範な権限を与えている。しかし、同条の後段は、検査、燻蒸、消毒、衛生管理、害虫駆除、汚染された動物および物品の破棄と規定している。これは感染した人を検査し、感染した物品を破棄することによって州際感染拡大を防止するための措置である。

同条の後段の手段が感染防止の目的と直接的な関係に立つのに対して、CDCの凍結は間接的に過ぎない。CDCは、感染した借主が立退きによって他州に移動することで感染が拡大する可能性があるとして主張しているが、この立退きと州際を越えた感染の因果関係は間接的といえる。

もし文言を曖昧だ（*ambiguous*）と認定したとしても、361条にもとづくCDCの主張する解釈に従えば、CDCの規制権限を広範に認めてしまうことになる。2014年のUARG v. EPA事件⁽⁵⁰⁾や2000年のFDA v. Brown & Corp事件⁽⁵¹⁾にもとづき、行政機関に政治経済的に重大な影響を有する主要な問題に対して規制権限を行使させるには、連邦議会が明文で権限を規定すべきである。

本件では、全国の80%に該当する600から1,700万の借主が立退きされる可能性があり、立退き凍結の対象になっている。貸主（家主）の財政的負担は争いがあ

(49) *Ala. Ass'n of Realtors v. HHS*, 141 S. Ct. 2485 (2021).

(50) *UARG v. EPA*, 573 U.S.302, 324 (2014).

(51) *FDA v. Brown & Corp.*, 529 U. S. 120, 160 (2000).

るけれども連邦議会は 500 億ドルを緊急措置として経済的に支援している。さらに、CDC の立退きの凍結はこれらの経済的な問題にとどまらず、州法の規律する賃貸借関係に踏み込むものである。⁽⁵²⁾ 連邦議会が、連邦と州の権限、私有財産についての政府の権限を大きく変更したいのであれば、議会制定法に明文で規定したはずである。

感染者の家庭に無料の食料を配布したり、自宅での勤務が可能になるようにコンピューターを配布したり、遠隔地での勤務が可能になるように無料で高速のインターネット接続を提供したりすることが 361 (a) 条で認められるとは到底いえない。

CDC の規制根拠として主張する 361 条は、1944 年に制定されたが、同権限が発動されたことはなく、また立退き凍結のために用いられたこともない。この権限は、もともと、感染した個人を檢疫し、病気を媒介することが知られている動物の輸入または販売を禁止する規則に用いられてきた。

何百万もの貸主の負担は、回復不能な損害に該当している。CDC の凍結は、貸主の財産上の立退き権限を妨害している。

1952 年の *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* 事件（以下、鉄鋼工場接收事件）⁽⁵³⁾ にもとづき、目的を達成するとはいえ政府に違法な行動を取ることは認められない。たとえ政府の行動が国家的な大惨禍（*catastrophe*）を回避するために必要であるという信念に基づいていても、連邦議会の承認が要求される。

3. 立退き凍結と主要な問題の法理と条文の構造

主要な問題の法理では、行政機関が政治経済的に重大な影響を与える主要な問題を扱おうとすれば、裁判所は明文の規定が存在するかを確認する。もし明文の規定が存在しなければ、行政機関の規制権限は認められない。

2021 年 *Alabama Assn. of Realtors v. HHS* 事件の全員一致の法廷意見は、この法理を用いて CDC の凍結権限を否定した。

プレイヤー反対意見は、本法が行政機関に主要な問題の規制権限を付与していると解釈した。その根拠として、プレイヤーは CDC に隔離措置を含め、強い規制権限が認められること、そして、連邦議会が CDC の解釈に反対の姿勢を示していな

(52) *United States Forest Service v. River Assn.*, 140 S. Ct. 1837 (2020).

(53) *Youngstown*, at 582, 585-586.

かった事実を示した。プレイヤー反対意見は条文の構造と立法経緯に注目した。

さらに、プレイヤー反対意見は、コロンビア特別区裁判所がCDCの規制権限を否定しながらもお凍結を維持したことに注目した。プレイヤーによれば、下級裁の判断を原則として合衆国裁判所は維持すべきである。例外的に破棄しようとするなら、「一般に受け入れられた基準(accepted standards)」を下級裁が誤って適用していることが明らかだと立証されうる(demonstrably)場合に限定されるべきである。⁽⁵⁴⁾

「一般に受け入れられた基準」では、次の4つの要素が評価される。第1に、停止を求める申立人の主張（本件では凍結を差止める、貸主の立退き請求を認めること）が本案審理で認められるという強い可能性を立証しており、第2に、停止しなければ、申立人が回復不能な損害を被り、第3に、停止の決定が手続きに利害を有する他の者に実質的な損害を与えるか、第4に、公益が認められるかである。⁽⁵⁵⁾

プレイヤーの見立てでは、CDCは、従前の凍結命令を修正して、規制対象をデルタ変異株の増加に合わせて、感染率が急拡大している地域に凍結を実質的に限定している。⁽⁵⁶⁾ 感染の拡大が一定程度、解消された場合、凍結は適用されず、貸主は立退きを請求できる。凍結が適用される地域は次のように限定されている。⁽⁵⁷⁾

1. 借主が賃貸関係に利用可能な全ての政府の支援を得る努力をした。
2. 一定の収入要件を満たしている。
3. 世帯収入の大幅な減少、労働時間や賃金の損失、解雇、臨時の医療費負担のために家賃を支払うことができない。
4. 家賃の全額に近い部分的な支払いを期限までに支払うために最善の努力を可能な限り、続けている。
5. 他に利用可能な住居の選択肢がない。

法廷意見がCDCの一連の命令を全体として評価し、それぞれの区別が不可能であると評価したのに対して、プレイヤーは、状況に応じてCDCが命令を修正していった点に注目した。361(a)条の前段は、感染拡大を食い止めるためにCDCの規制権限を設計するものであり、その文言は立退きを凍結する権限を含んでいる。本

(54) *Planned of Tex. Health Servs. v. Abbott*, 571 U. S. 1061 (2013).

(55) *Nken v. Holder*, 556 U. S. 418, 426 (2009).

(56) 86 FR 43244, 43245, 43250 (2021).

(57) 86 FR 43245.

規定の立法経緯を見れば、人々の移動を抑制することで感染を封じ込めようとしたことが認められる。プレイヤーによれば、立退き凍結の権限を規制権限から除外するのであれば、連邦議会は立退き解除を除外するように明文で規定したはずである。

361 (a) 条の後段は、自然に読めば CDC が私有財産に対して規制権限を行使することを連邦議会在が付与したと認められるという。

法廷意見は、後段によって CDC の規制措置を封じ込めよう (cabin) と解釈している。この解釈は連邦議会の求める目的と矛盾している。後段は、前段の規制権限を制限するために用意されたのではなく、むしろ CDC に「必要と判断される他の措置」を取る権限を与えている。

361 (a) 条の後段は、隔離措置を執行するのに必要な検査や他の権限だけに限定されないと連邦議会在に提出された資料が示している。このように考えれば下級審の基準の適用が明らかに誤っているとはいえない。

プレイヤーは、目的を達成するための衡平法上の評価を詳細に分析している。連邦議会在が家賃支払に 465 億ドルを支援することを決定し、この支援を実際に得られるまでの時間が回復不能な損害に該当するかに注目した。一日あたり 15 万人の新規感染者数にのぼるといふ COVID-19 の感染率の統計、当時の感染者総数が 3,800 万人、死亡者数が 62 万人に及んでいる CDC のデータ、さらにデルタ株という変異株の感染率が極めて従来のウィルスよりも高いといふ CDC の分析を示した。

CDC の分析にもとづいて衡平法の問題を評価すれば、CDC の命令の対象者は感染率が高い地域で、他に住む場所もなく、親類、避難所他に寝所を求めて移動し、デルタ変種株の感染が拡大する可能性がある。プレイヤーは、こうした CDC の分析を改めて裁判所が判断する (second guess) 必要はないと主張した。彼は、立退きによって感染が拡大するといふ CDC の分析にもとづき立退き凍結措置に公衆衛生上の根拠が認められると主張した。

4. ゴーサッチとケーガンとロバーツの主張

2021 年 Alabama Assn. of Realtors v. HHS 事件の主要な問題の法理の用い方は 2022 年 West Virginia v. EPA 事件と共通している。

2022 年 West Virginia v. EPA 事件では、授権禁止の法理をめぐるトーマス、ゴーサッチ、アリトー同意意見とケーガン反対意見は対立した。

ゴーサッチは法解釈の基本原則として法律の文言に注目すべきであり、すでに2015年 *King v. Burwell* 事件⁽⁵⁸⁾、2006年 *Gonzales v. Oregon* 事件⁽⁵⁹⁾、2021年 *Alabama Assn. of Realtor v. HHS* 事件で既に触れてきたはずだという。ゴーサッチは反対意見と自らの同意意見の分岐点は、大気清浄法が EPA に CPP の制定権限を付与したかであると分析する。

ロバーツとゴーサッチとの対立点はどこに現れるだろうか。ゴーサッチとロバーツの両者は、主要な問題の法理を用いる点で共通しているが、その姿勢が異なっている。ゴーサッチが主要な問題の法理と授権禁止の法理を拡大しようとするのに対して、ロバーツは、同法理を限定させようとしている。

ロバーツは、主要な問題の法理に次の4つの要件を追加している。

第1に、2022年 *West Virginia v. EPA* 事件のロバーツ法廷意見によれば、議会の直接的で、明示の授権が必要である。抜本的な規制枠組みの変更には、その規制権限に前例がなければ認められにくい。連邦議会の授権がない限り、行政機関がひとつの規制を全く異なる規制に変更することは認められないという。

第2に、全国民がエネルギーをどのように消費するかは国家政策の重要な検討課題であり、連邦議会が EPA にエネルギーの規制権限を付与していると認めるには特別な文言が必要である。

第3に、規制権限に関連する専門的知見が行政機関に欠如している。第2の点と合わせてみても、電力システムの規制権限は EPA の専門的知見にのっっているとはいい難い。

第4に、連邦議会の検討の痕跡を検討する。もし連邦議会が二酸化炭素のキャップ・アンド・トレードを創設するための取り組みを何度も否定していたのであれば、EPA の規制見解は認められにくい。この点は、授権禁止の法理というよりも鉄鋼工場接収事件⁽⁶⁰⁾の響きを有している。

ロバーツとゴーサッチの違いは次の点で現れる。

第1に、授権禁止の法理と主要な問題の法理の接続で分岐する。2022年 *West Virginia v. EPA* 事件のロバーツ法廷意見は、連邦議会が主要な政策を決定する権

(58) *King v. Burwell*, 135 S. Ct. 2480 (2015).

(59) *Gonzales v. Oregon*, 546 U.S. 243 (2006).

(60) *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

限を行政機関に付与することができると考えている。連邦議会に明確に権限を付与された行政機関は、規制権限を行使することが可能であることだけをロバーツは強調する。他方で、ゴースッチは、授権禁止理論にもとづき、連邦議会が行政機関に政治、経済的に重大な影響を及ぼす広範な規制権限を付与することは認められないと主要な問題の法理を主張している。さらに、ゴースッチに対してロバーツ法廷意見は、主要な問題の法理を権力分立に根拠づけている。

第2に、主要な問題の法理の*経済的*に重大な影響の評価で分岐する。ロバーツ法廷意見は、CPPの予想される費用について言及しているが、主要な問題の法理を用いる文脈では、経済的な評価に深入りしていない。ロバーツによれば、CAAの7411(d)条についてのEPAの見解は、連邦議会が暗黙のうちに、アメリカ人がどのようにエネルギーを獲得するかを決定することに関わる国家政策の重要な検討すべき事項を調整する権限をEPAだけに授権しているとは認められない。他方で、ゴースッチは経済的に重大な影響を与えるという認定を躊躇しない。

第3に、主要な問題の法理の*政治的*に重大な影響の評価で分岐する。ロバーツは二酸化炭素排出のキャップ・アンド・トレードを連邦議会が度々、否定したことを挙げている。

ゴースッチの用いる授権禁止の法理であれば、行政機関の規制権限が政治、経済に重大な影響を及ぼす点を強調し、行政機関に規制権限を付与することが原則として禁止されていると述べて、連邦議会が行政機関に与えたとされる規制権限そのもの、そして、規制権限の裁量の幅を認めない可能性がある。

III. 考察 主要な問題の法理、授権禁止の法理と裁判所

1970年代に憲法・行政法学をリードしてきたスチュワートは、連邦議会が制定した法律の目的を達成するには複数の手段があり、それを司法府が一つに絞り込むには限界が存在すると述べていた。そのため、司法府は法の目的を緩やかに認定することで、連邦議会の授権を支持して、目的にふさわしい手段の選択に行政機関の裁量を認め、その逸脱や濫用を司法府が判断することは可能であると彼は述べてい

た。⁽⁶¹⁾彼の分析は2022年の**West Virginia v. EPA**事件のロバーツ法廷意見と親和的である。彼は授權禁止の法理を重視することに消極的だったためゴーサッチの解釈と対立することになる。

1. 各法理の関係

今後、主要な問題の法理は判例の蓄積によって確定していくように思われる。2022年**West Virginia v. EPA**事件のロバーツ法廷意見の主要な問題の法理は、明文中で連邦議会が規制権限を行政機関に付与していることを確認できれば、行政機関は規制権限を行使できる。ロバーツの解釈を取れば、連邦議会が自ら規制そのものを詳細に規定する必要はなく、裁判所は、問題の行政機関の規制権限が従来の規制権限の枠内にとどまるかを判断すれば足りる。

もっともロバーツ法廷意見の立場では、合衆国最高裁の判断の及ぶ範囲は狭くなる可能性がある。合衆国最高裁がロバーツ流、あるいはゴーサッチ流のどちらでも多数派を構成するかは今後の判例の集積を待つ必要がある。

バイデン政権下の**EPA**は石炭火力発電所に対して、ヒ素などの汚染物質が含まれる排水を飲料水に至る前に処理するろ過装置の更新を義務付ける規則を提案する予定である。

主要な問題の法理をめぐる争いは1986年のプレイヤーの論文⁽⁶²⁾に端を発するといえるのかもしれない。同論文でプレイヤーは2000年の**FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp**事件⁽⁶³⁾を取り上げた。彼は**FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp**事件でも2022年**West Virginia v. EPA**事件でも反対意見にまわっている。この主要な問題の法理は、この14年の中で、研究そして判例が発達してきた。もともとは原則と例外の関係で言えば、**Chevron**法理の例外として主要な問題の法理を合衆国最高裁は扱ってきた。

1994年の**MCI v. AT&T**事件⁽⁶⁴⁾では、**Chevron**法理の文脈で主要な問題の法

(61) Richard Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, 88 Harv. L. Rev. 1667 (1975).

(62) Breyer, *Judicial Review of Questions of Law and Policy*, 38 Admin. L. Rev. 363, 370 (1986).

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

(64) *MCI v. AT & T*, 512 U.S. 218 (1994).

理が現れてきた。合衆国最高裁は、条文の付属的な文言を根拠にして、重大な影響を与える規制権限を連邦議会が軽々しく行政機関に付与したと考えられないと述べていた。

2000年のFDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp 事件ではChevron 法理のステップ1で主要な問題の法理を扱っていた。オコナー法廷意見は、1986年のブレイヤー論文⁽⁶⁵⁾を引用して、FDAの規制権限を否定していた。このように合衆国最高裁は、Chevron 法理の一要素として主要な問題の法理 (UARG v. EPA 事件⁽⁶⁶⁾) のように扱ってきた。

2022年 West Virginia v. EPA 事件は、各事件で部分的にしか現れてこなかった主要な問題の法理を改めて詳細に説明している。同事件のロバーツ法廷意見は、連邦議会の意図 (legislative intent) を探る際に、連邦議会が丹念に争点を議論していなかったという点に注目した。そして、同事件の主要な問題の法理と授權禁止の法理との関係を、ゴーサッチと異なる説明を展開した。ロバーツ法廷意見は、主要な問題の法理の根拠に、連邦議会の意図に権力分立を付け加えた。

2022年 West Virginia v. EPA 事件の射程は極めて狭い。この合衆国最高裁の判断でもバイデン政権下のEPAは、他の条文を根拠にしてなお公衆衛生と福祉に悪影響を及ぼす大気汚染物質を規制するという法的義務を果たすために電力部門のGHGの排出を規制する手段を有している。

2. ロバーツ法廷意見の「政治的」、「経済的」という要素の解釈

2022年 West Virginia v. EPA 事件ロバーツ法廷意見によれば、大気清浄法 7411 条にもとづき EPA は石炭火力発電所に対して発電量の削減を要求することはできないし、発電事業者に対して天然ガスや原子力、再生可能エネルギーへの転換を命じることもできない。しかし、石炭火力発電事業者に対して、混合燃焼など別の規制手段を、別の条文を用いて EPA が命じることは可能かもしれない。

ロバーツ法廷意見は、主要な問題の法理を、過去の行政機関の慣行から大きく逸脱し、その行政機関が専門知識を持たない新しい分野の規制を行う場合に限って行政規則を否定している。そして、裁判所はCPPの経済的コストの予測値や実績、

(65) Breyer, *Judicial Review of Questions of Law and Policy*.

(66) UARG v. EPA, 573 U.S. 302 (2014).

またそれに関する政治的論争に深く言及していない。合衆国最高裁が、これをあえて回避したのかどうかを判断するに今後の判例の蓄積を待つ必要がある。

ロバーツ法廷意見が極めて限定した解釈を用いた点を次のようにまとめることができる。

第1に、ロバーツ法廷意見は、発電所の特定の施設の運用方法まで踏み込んで規制する権限は大気清浄法の7411条を根拠にしてEPAに認めることはできないと述べた。第2に、ロバーツ法廷意見は、同条を根拠にしてEPAに電力全体の規制権限を認めなかった。そのため、石炭火力発電所の発電源のエネルギーを移行させる権限の根拠として同条を用いることだけが否定されたと評価することができる。

第3に、ロバーツ法廷意見は、EPAの規制権限が発電所の施設内に限定されるかについて、ACEのBSERの物理的な限界での規制(inside fence line フェンスの内側)に「近い」判断を示している。これは、あくまで近いだけで、同一とまでは言い切れない。

本件では、大気清浄法7411条のBSERの「システム」の文言が物理的(inside fence line)に限定されるか、それよりも発電源を移行させるという広い権限をEPAに認められるかが争点となっていた。

ロバーツ法廷意見は、EPAが7411条を用いる機会が少なかったので、この条文の文言を根拠にしてクリーンな発電源に移行させるという規制権限をEPAに認めるのは難しいと説明した。トランプ政権は、inside fence line の中でさえEPAの権限を縮小しようとしたが、ロバーツ法廷意見は、この見解を支持しておらず、inside fence line でも規制できると同意見を解釈することが可能である。たとえば、石炭に天然ガスを追加する混焼(co-firing, 日本では複合発電、GTCCとかcombined cycle power generation と呼ばれる)は可能である。

最後に、主要な問題に該当しない場合の行政機関の規制権限が問題になっている。もし主要な問題に該当しなければ、ロバーツ法廷意見の立場では、EPAは規制権限を行使できる。

ロバーツ法廷意見は、EPAには電力全体を規制するための経験や専門性が認められないと判断している。彼は、どれだけ「政治的に重大な」をゴーサッチほどに重視せず、特定の規制権限が専門性や経験に裏付けられているかを重視している。

3. COVID-19 規制権限と 2022 年 West Virginia 事件との関係

2022 年 West Virginia v. EPA 事件と 2021 年 Alabama Assn. of Realtors v. HHS 事件をどのように整理することができるだろうか。それぞれの事件に用いられる法律の文言、構造、規制見解が異なる以上、単純な分析は慎まなければならないが、いくつかの特徴を導くことができる。

第 1 に、ロバーツとカバノーは、NFIB v. OSHA 事件⁽⁶⁷⁾と 2022 年 West Virginia v. EPA 事件とを並行して考えているらしいがある。NFIB v. OSHA 事件⁽⁶⁸⁾で合衆国最高裁は、ほぼすべての大規模な民間企業の労働者に対する OSHA のワクチン接種命令を違憲と判断したが、HHS の医療従事者の接種義務は合憲だと判断した。行政機関の規制権限が、有毒性物質に触れないといった労働者の健康を守る規制権限をこえて、ほぼ業種を超えてすべての労働者に及ぶのであれば、連邦議会の明示の規制権限が付与されない限り、行政機関の規制権限は認められない一方、特定の医療従事者が患者に害悪を与えないという規制権限を行使する限りにおいては、行政機関の規制権限が認められると評価することができる。

ゴーサッチ流の授権禁止の法理と一定の距離を置くロバーツとカバノーがこれらの判断で合衆国最高裁の判断を左右していた。ゴーサッチ流の授権禁止の法理では、たとえ連邦議会が行政機関に規制権限を付与していたとしても、政治、経済に重大な影響を与える行政機関の権限を裁判所は認めない傾向がある。

第 2 に、ロバーツは授権禁止の法理が明確な限定もされないままに拡大することを恐れたのかもしれない。そのためロバーツ法廷意見は 2022 年 West Virginia v. EPA 事件で「権力分立」という、とらえにくい文言を持ち出して、主要な問題の法理を一般論として位置づけようとしたのかもしれない。

第 3 に、第 2 の点とは反対の評価も可能である。2022 年 West Virginia v. EPA 事件のロバーツ法廷意見は、主要な問題の一般論を展開せず、特定の事件の EPA の特定の法解釈を否定したに過ぎないと評価することもできる。特定の事件に合衆国最高裁は判断を限定しており、どのような解釈であれば、裁判所が受け入れるという一般論をロバーツ法廷意見は展開していないとも評価できる。規制権限の

(67) *NFIB v. OSHA*, 142 S. Ct. 661 (2022).

(68) *NFIB v. OSHA*, 142 S. Ct. 661 (2022).

境界を明らかにしていないため、主要な問題の法理は何ら法解釈の指針を与えていないことになる。それは **Chevron** のステップ 2 と同様に位置づけることができる。かつては **Chevron** 法理のステップ 2 を合衆国最高裁は多用してきた（行政機関の法解釈を尊重してきた）が、最近ではステップ 2 で、行政機関の法解釈を代置するような姿勢も示してきていた。もっとも最近、合衆国最高裁は、**Chevron** 法理の原則と例外を逆転させたともいえるため、同法理を合衆国最高裁が軽視する可能性は依然として高い。

第 4 に、明らかに文言に反するような解釈を合衆国最高裁が採用する場合もある。オバマケアの三部作のうち **King v. Burwell** 事件で合衆国最高裁は、保険市場についての州と連邦の権限について、政治的、経済的な重大性を抱えながらも法律の文言を読み替えて、行政機関の規則を連邦議会に戻さなかった。

第 5 に、**Inflation Reduction Act**⁽⁶⁹⁾ との関係が問題になる。合衆国最高裁が 2022 年 **West Virginia v. EPA** 事件で判断した点を正確に連邦議会が扱ったとはいえないが、少なくとも気候変動対策を支援する姿勢を同法で連邦議会が示したことになる。合衆国最高裁が、改めて規制権限を支持するかは、その規制権限（行政機関の法解釈）と根拠となる法律の文言をどのように解釈するかは、問題となる法律の文言、構造と行政機関の規制権限に左右されると考えられる。

おわりに

本章では、「明瞭な一定の指針の法理」が 1935 年以来、授権禁止法理を妨げてきた傾向を示し、今後、ロバーツ・コートが「明瞭な一定の指針」の法理を破棄または修正し、「主要な問題」の法理を採用していく可能性があることを検討してきた。

1975 年 スチュワート論文は脚注で次のように指摘している。第 1 に、立法府は特定の分野について行政機関に権限を授権して、その権限の範囲内でどのような手段を取るのかを行政機関に委ねている。第 2 に、立法府は、その授権が曖昧な場合、指針を用いて行政機関の選択肢を制御しようとする。第 3 に、「裁量」は行政機関の司法審査を排除する根拠として法廷で用いられ、もし立法府が行政機関の指針

(69) **Inflation Reduction Act of 2022 (P.L. 117-169)** .

を示していれば、行政機関は指針に従って裁量を行使しているという推定が働く。しかし、裁量を根拠にして司法審査が完全に排除されているとはいえない。⁽⁷⁰⁾

かつてアメリカ法学は、行政機関の行為が授権の範囲内の問題か、それとも授権された中での選択肢の問題かを厳密に区別して議論してこなかったといえるのかもしれない。1970年代は、アメリカ憲法・行政法学が行政肥大化現象を批判的に検討してきた時期である。

ゴーサッチは、政策判断の責務は連邦議会が負うべきであり、授権禁止法理が肥大化を助長するものとして考えた。

連邦議会の代表者は、有権者からの評判を気にかける。議会の代表者が政策判断を避ける理由は、何らかの政策判断をしてしまうと、特定の有権者を優遇し、または冷遇してしまうため、再選の可能性を少しでも高めるために、代表者は政策判断をできるだけ抽象化、一般化して特定の立場を避ける傾向があるという分析があった。もっとも代表者は必ずしも再選だけを理由にして行動しておらず、合衆国憲法は立法過程に複数の歯止めを設定している。これらの歯止めを越える立法府の行動を司法府の法解釈において、どこまで抑制するのかについて争いが存在している。

少なくとも1970年代以降、合衆国最高裁は、授権禁止法理で行政機関の規則制定権に対する授権を認めてしまったうえで、行政機関の法解釈を恣意的で専断的だと判断することで、行政機関の法解釈を審査しようと考えた。そして、1980年代、Chevron 法理で2段階審査が誕生した。スカリアは、当初は Chevron 法理を信頼していたが、その後、厳しく批判するようになった。

Gundy v. U.S. 事件ゴーサッチ反対意見、スカリアの態度の変容やスチュワート論文は、日本とアメリカ法学が異なる経緯をたどってきて発展してきたことを示している。アメリカ法の教訓が日本法でもそのまま妥当するかについては慎重にならなければならない。⁽⁷¹⁾

(70) Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, at 1676, fn.25.

(71) 角松生史「行政法における法の解釈と適用に関する覚え書き」小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』(有斐閣、2016) 383頁。

正木宏長「委任命令の違法性審査」立命館法学 355号 76頁(2014)。

高橋正人「行政立法制定における考慮事項と司法審査」静岡大学法政研究 21巻(2)号 72頁(2017)。

黒川哲志「行政機関による法解釈とその裁量統制」『阿部泰隆先生古稀記念行政法学の未来に向けて』(有斐閣、2012) 673頁。

トランプ政権、バイデン政権の中で合衆国最高裁の顔ぶれが大きく変わってまもない現在、拙速な結論を慎むことが賢明であろう。

Gundy v. U.S. 事件ゴーサッチ反対意見は、「明瞭な一定の指針」の法理を強く批判し、この法理に代えて「主要な問題」、「漠然性ゆえに無効」の法理を推奨するが、主流派を構成することはできなかった。

彼は、連邦議会の委員会報告や個人の立法者の声明を法解釈の作業に用いることを否定する。そして、レーンキスト、スカリアが指摘してきた法文言の「実行可能性」の文言に注目する。「実行可能性」は政府の創造の産物、虚構であるという。連邦議会こそが実行可能性の中身を扱うべきであり、この文言が、行政機関の規則制定における告知義務を回避すると問題視する。

Gundy v. U.S. 事件ゴーサッチ反対意見は、希望や夢は法ではなく、「包括的」や基本的目標という文言を根拠にして司法長官の裁量を縛るには不十分であると述べていた。ゴーサッチは、連邦議会に対して、行政部の法執行の裁量を限定するための歯止めをかけるべきだと述べている。これまで行政府の拡大を容認してきた「明瞭な一定の指針」の法理の再考を求め、表現の自由の分野で広く注目されてきた他の法理を用いて、肥大する行政府の抑制を図ろうという姿勢は、これまでの憲法学や行政法学の教科書の目次の構成が変わることを意味しているかもしれない。

同じテキストチャリストでもアリトーと比べてゴーサッチは、司法府の憲法上の使命と限界を説明しつつ、事件を通じて連邦議会に法改正を促しているそぶりがみとれる。アリトーも連邦議会に法改正を促しているが、ゴーサッチほどに踏みこまず、司法府の権限の範囲外であると簡単に片づけている。

Gundy v. U.S. 事件のゴーサッチ反対意見は、多数派を構成することはなかったが、関連する諸事件を見れば、いずれかの時点でカバノーやアリトーが「明瞭な一定の指針」の法理を見直し、破棄する可能性は否定できない。

ゴーサッチは、**Gundy v. U.S.** 事件で授権禁止の法理を展開し、行政府の肥大を懸念し、同法理に主要な問題の法理を接続して拡大しようとした。行政の役割が肥大化するから授権禁止の法理を見直すべきだというゴーサッチの問題意識に共感できたとしても、「明瞭な一定の指針」の法理の外延もまた明確ではない。彼の授権禁止の法理と主要な問題の法理の結びつけ方についても限界を設定する作業（政治、経済的に重大な影響を与えるかを、何をもって裁判所が認定する）が必要にな

るだろう。

2022年 West Virginia v. EPA 事件のロバーツ法廷意見は大気清浄法 7411 条にもとづく CPP を主要な問題の法理にもとづき認めなかった。今後、ゴーサッチの授権禁止の法理が合衆国最高裁の多数派を構成するかを注意深く見守る必要がある。

2022年 West Virginia v. EPA 事件は、政治、経済に重大な影響を及ぼす主要な問題に該当する根拠を裁判所が説明すべきだと考えている。同事件ロバーツ法廷意見は権力分立の言葉を用いて CPP が政治、経済にどのように重大な影響を及ぼすかを説明しようとした。1970年代にスチュワートが指摘したとおり、この政治、経済に重大な影響を及ぼすから連邦議会が判断すべきという視点は合衆国最高裁の多数派を構成しなかった。同事件のロバーツ法廷意見は、行政機関が、従来、規制権限が認められていなかった新しい領域に規制権限を行使するには、まったく注目されていなかった条文を根拠として持ち出すのは難しいと判断した。ロバーツ法廷意見は、主要な問題の法理や授権禁止の法理を特別視せず、他の法理と同列に扱っている。

この解釈手法は、立退き凍結を判断した 2021年 Ala. Ass'n of Realtors v. HHS 事件と親和している。同事件は、CDC の立退き凍結命令が連邦議会の付与した権限を逸脱していると判断した。連邦議会が COVID-19 に対する連邦議会の経済的支援の動きをみて、合衆国最高裁は、連邦議会が国民の健康や生命を守る行政機関 (CDC) に、立退きを求める貸主と収入が減った借主の間にまで踏み込む権限を与えたといえるのかに注目した。これに対して、プレイヤー反対意見は、本法が行政機関に主要な問題の規制権限を付与していると解釈した。彼の論文がたびたび合衆国最高裁で注目され、法の文言だけに解釈を固執しない姿勢で合衆国最高裁の多数派が構成されているように思われる。

ロバーツ、カバノー、プレイヤーがどちらの陣営に立つかで合衆国最高裁の判断が分かれている。Gundy v. US 事件のゴーサッチ反対意見の主要な問題と授権禁止の法理は 1970年代の憲法・行政法学の主流と対立するものである。ゴーサッチはカバノーやアリトーに同調を促すが、スカリアと同様に自らの先例に拘束される可能性も存在している。今後、研究の中で古典となる分析をどこまで現代で議論するかが問われるだろう。

(明治大学法学部教授)

(本稿は、明治大学社会科学研究所個人研究の研究成果である。)