

アメリカ行政訴訟の原告適格法理の展望

——憲法二条準拠論から制定法準拠論へ——

蔡
秀
卿

目次

はじめに

第一章 「制定法準拠論」の生成と展開

第一節 「制定法準拠論」に関する判例法の生成と展開

第二節 「事実上の損害」テストと「法的権利侵害」テストとの同工異曲

第二章 「制定法準拠論」の構造

第三章 「制定法準拠論」の意義と限界

おわりに

はじめに

アメリカ行政訴訟の原告適格法理は、裁判例にせよ、学説にせよ、一般に、憲法三条により導き出された司法判断適合性の概念の一つとして、今世紀初頭より生成されたと理解されている。この「憲法三条準拠論」は、基本的に私権モデルの訴訟形式を基礎に生成されたものであり、一九六〇年代には、原告適格と憲法三条と個人的利益要件との三者が結びつけられ、一九七〇年代後半には、「特別かつ明確な損害」、「因果関係」および「救済可能性」の三テストを内容とする憲法上の要件と、「一般的苦情」(generalized grievances)、「利益保護範囲テスト」(zone of interest test)、「第三者権利の主張」(ius tertii or the third-party)や「関連性テスト」(nexus test)などを例示的内容とする自制的要件という二本立てからなる「現代的な」原告適格法理として確立されたものであった。そして、一九八〇年代に、「特別かつ明確な損害」、「因果関係」および「救済可能性」の三テストと憲法三条とが直接に結びつけられることになり、さらに一九九〇年代に入ると、市民訴訟を含む、議会が一般市民に原告適格を付与したという制定法の根拠があったとしても、必要最小限度基準たる要件としての憲法三条を充たさない限り、原告適格が否定されるようになってから、憲法三条は、原告適格および個人的利益要件と結びつくほかに、憲法三条を充たさないと、制定法による原告適格の付与さえ、実質的に禁止されることとなり、議会による原告適格付与の限界を意味するものとなっている。

しかしながら、この憲法三条に準拠する原告適格法理の展開の歴史のおよび論理的問題性については、筆者はすでに別稿で指摘している。⁽¹⁾ここでは、さらに、憲法制定当時⁽²⁾に連邦派(the Federalists)の権力分立論や違憲立法審査権理論の中で論じられている司法判断適合性の概念まで探究すると、この憲法三条準拠論は、まさに、この連邦派の司法

判断適合性理論を破綻させるものとなっている。すなわち、憲法制定当時において、連邦派の権力分立論によれば、国民主権原理の下で、三つの権力機関は、すべて国民により付託され構成されたものであり、しかも国民により付与された権限をもって権力を行使しうるものである。そこでは、司法府は、立法府および執行府と対等な地位を持っており、決して制限的かつ劣位的の地位に立つわけではない。しかも、裁判所は、合憲的に付与された権限を行使しなれば、権力分立原則に違反する。司法判断適合性は、このような権力分立論の下で、司法権の範囲を画定するための概念として生み出されたのである。その概念は、主に、裁判所が勧告的意見を示してはいけないこと、憲法により委任された議会および大統領の裁量範囲の事項については、裁判所が関与すべきではないこと、裁判所が一旦判決を下すと、政治部門による審査を受けるものではないということからなる。このように、原告適格との関係で連邦派の司法判断適合性理論によれば、裁判所は、法の支配の原理を實質的に確保し他の二部との関係でそれぞれの権力の均衡を保つためにその適切な役割が求められることから、議会により付与された訴権または管轄権がある場合にはそれを行使する義務がある。これを前提にして、原告適格の有無は、まさに制定法、憲法またはコモン・ローにより付与された訴権があるか否かにより判断されることになる。しかも、議会が、個人的利益を有しない者であるにもかかわらず、その者を有効に法律の執行を主張しうる者と判断しそれに訴権を付与した場合においては、裁判所は、その立法政策の判断を尊重すべきであり、このような理解によつてこそ、議会により制定され大統領により執行される法律は、最終的に裁判所により解釈されるといふ権力分立の機能が果たされるのである。⁽²⁾したがって、今日の原告適格に関する憲法三条準拠論は、基本的に裁判所の一方的制限的役割論を基礎にして、個人的利益要件を要求し、ないし議会の訴権付与を無視するものであり、裁判官の国民代表性、裁判所の立法府と執行府との協調性、政治部門の違憲違法行為の審査義務性という連邦派の権力分立論ないし司法判断適合性理論を変容させたものであるといえよう。

とすると、連邦行政手続法(A.P.A.)、連邦宣言的判決法(Federal Declaratory Judgments Act)、市民的権利に関する法律(Civil Rights Act of 1983)、市民訴訟規定を盛り込んださまざまな制定法などにおいて、原告適格または訴権付与の規定が存在するにもかかわらず、それらが行政訴訟の原告適格の判断基準とはならないとする、「憲法三条準拠論」に偏頗かつ過度に依存する今日の裁判実務や学説に対して、筆者は、根本的に問題を感じざるをえない。

ただ、この憲法三条準拠論の歴史的問題性を指摘しさらに法理の歴史的展開に見合った「制定法準拠論」を提唱している論者、たとえば、別稿で紹介したSunstein、Winter、CurrieおよびTushnetは、すでに異なった分析の視角をもって、この問題を論じているが、本稿は、それらの見解を基礎にして、さらに、憲法三条準拠論の問題性や連邦派の権力分立論ないし司法判断適合性理論を念頭に置きつつ、判例法の展開を論証的に分析することによって、制定法に準拠する原告適格法理の構築を試みようとするものである。具体的な構成としては、まず、「制定法準拠論」に関する判例法の生成と展開を一瞥し、そこから、「制定法準拠論」の構造を析出し、さらに「制定法準拠論」の意義や限界について検討する。

注

- (1) 拙稿「アメリカ行政訴訟の原告適格法理の現状と問題点」(□名古屋大学法政論集第一六六号および一六七号において、とくに原告適格と憲法三条、憲法二条ないし権力分立原則との結びつきについての検討を参照されたい。
- (2) See e.g., Pushaw, *Justiciability, and Separation of Powers: A Neo-Federalist Approach*, 81 CORNELL L. REV. 393 (1996); Poister, *Comment, Environmental Values and Judicial Review after Lujan: Two Critiques of the Separation of Powers Theory of Standing*, 18 ECOLOGY L. Q. 335 (1991); Logan, *Standing to Sue: A Proposed Separation of Powers Analysis*, 1984 WIS. L. REV. 37 (1984).

(3) 前掲・注(1)拙稿における「制定法準拠論」についての紹介を参照されたい。

第一章 「制定法準拠論」の生成と展開

本章では、「制定法準拠論」に関する判例法がどのように生成し展開してきたかを概観したうえで、概ね一九七〇年まで中心であった「法的権利侵害」テストと、それ以降、これに取って代わった「事実上の損害」テストが同工異曲のものであることを明らかにし、その特徴や意味を検討する。

第一節 「制定法準拠論」に関する判例法の生成と展開

コモン・ローを基礎とする私権モデルの原告適格法理においては、原告適格の許容範囲は、違法な行政の行為により法的権利を侵害された者に限られるのであり、しかも、その法的権利侵害というのは、物権侵害、契約違反、不法行為および制定法上の特権侵害に限定されるとされていたがゆえに、それ以外の権利利益の侵害は、特定かつ明確な権利利益の侵害という要件を充たさず、たとえば、広範な一般大衆の利益、競業者の利益、消費者の利益、環境周辺住民の利益などといった規制上の受益者の利益が侵害された場合については、議会は、規制上の受益者に訴権または原告適格を付与する権限を認められず、たとえ制定法により保護される利益と解しうるとしても、それは「法的贈与」(legal gratuities)にすぎず、裁判上保護される利益としては認められなかったのである。¹⁾「制定法準拠論」の生

成は、まず、制定法により保護される利益が裁判上認容されるようになったことに始まり、そして、被規制者と規制上の受益者との峻別によって裁判上の救済の認否が異なるという論理が破綻することによって、「制定法準拠論」はさらに発展していったのである。

制定法規定が付与する訴権または原告適格の有無の判断は、一九二〇年代から、一連の州際通商委員会(Interstate Commerce Commission)(ICC)の決定に対する司法審査事例の中にすでにあった。まず、一九二三年の *Edward Hines Yellow Pine Trustees v. United States* 判決がある。第一次世界大戦中、木材を運搬する鉄道車両が目的地に到着しても、倉庫まで運搬する自動車不足のため、倉庫保管の代わりに、製材業者が運送業者に対し保管料を支払い木材を車両に保管するという保管制度が実施された。州際通商委員会は保管料徴収の廃止に関する命令を発した。本件は、製材業者が当該委員会の命令が通商法に違反するものであるとして争ったものである。最高裁は、鉄道運送業者については、係争の通商法により保護される利益を有する者であり、係争の保管料徴収の廃止命令により通商法上保護される利益が侵害されるのに対して、製材業者の原告については、通商法により保護される利益を有しないため、係争の保管料徴収の廃止命令を争う原告適格を否定した。²⁾ 本件は、私権モデルの原告適格概念を前提にして、係争の通商法により保護される利益を有する者は、係争の廃止命令により直接に不利益を被った者に限定されるとしている。言い換えれば、制定法によってコモン・ローの射程範囲を越えた訴権または原告適格の付与は裁判上認容されない、ということがある。

訴権または原告適格を付与する議会権限の認容を前提にして、制定法により保護される利益も裁判上保護される利

益としてはじめて認められたのは、一九二四年の *The Chicago Junction* 判決である。本件は、州際通商委員会が *New York Central* 鉄道会社による鉄道の定期運送管理事業の申請に対して許可を与えたが、競業者たる *Baltimore & O.R. Co.* などが、当該許可が運輸法 (*Transportation Act 1920*) に違反したものであるとして差止判決を求め、競業者の原告適格の有無が争点となったものである。この競業者の原告適格の有無について、最高裁は、係争の運輸法においては競業者による司法審査の申請に関する明文規定がないものの、同法の前身である州際通商法 (*Interstate Commerce Act*) と対照すると、三条における定期運送の共同運営の確保や特定の運送業者の独占運送の禁止という規定の立法趣旨から、競業者が平等な鉄道運送管理に特別な利益を持っているという議会意思も窺われ、それに加えて、*Judicial Code* では、申請に対する委員会の決定過程における競業者の参加手続に関する規定が存在することから、競業者の訴権も付与されている、と判示した。⁽³⁾ そこで、本件から判断すると、競業者の訴権または原告適格に関する直接かつ明文規定がなくても、法律の関係規定の立法趣旨、および参加手続における参加適格との一貫性を確保することから、競業者の原告適格が認められたといえる。

しかしながら、*The Chicago Junction* 判決以降、係争の制定法規定から競業者の利益が裁判上認容されるか否かについて、最高裁判決では、*The Chicago Junction* 判決を援用し肯定的見解をとっている一九四二年の *Alton R. Co. v. United States* 判決⁽⁴⁾ と一九五八年の *City of Chicago v. The Atchinson, Topoka & Santa Fe Railway Company* 判決⁽⁵⁾ を除いて、むしろ否定的見解を示す場合がほとんどである。⁽⁶⁾

そのような全体状況の中で、A P A 制定前の一九四〇年代に、コモン・ローの射程範囲を越えた制定法上の利益を

認容し、制定法準拠論をはじめ採用した最高裁判例として、一九四〇年の *Federal Communications Commission v. Sanders Brothers Radio Station* 判決がある。本件は、既存のラジオ放送局が新競争者の許可の違法性を争ったものである。最高裁は、コモン・ローまたは連邦通信法 (*Federal Communications Act of 1934*) が、いずれも既存業者に新しい競争者を排除する権利を与えるわけではないもの、同法第四〇二条 b 項二号では、FCC の許可または不許可により不利益を被った者が司法審査を求めると規定しており、これは、司法審査を求めうる者は、許可または不許可により最終的に不利益を被った者に限られると同時に、FCC の許可の法適合性について、司法審査を求めうるための十分な利益を有する唯一の者をも意味する、ということから、競争者の原告適格を認めたのである。したがって、最高裁が競争者の原告適格を認めたのは、新しい放送局に許可を与えることによって、両放送局が適切で十分に放送サービスを提供しえず、一般公衆の十分な視聴の利益に影響を与えるおそれがあることを認識し、係争の通信法の関係規定から、競争者の利益も裁判上認容されると解釈したからである。⁽⁷⁾ すなわち、本件における競争者の利益の認容は、直接、係争の通信法規定により導き出される公共利益の認容によったわけではないが、公共利益に内在する要素的利益 (*factor interests*) の一つとして競争者自身の営業利益が導き出されたのであった。

その後もなく出された一九四二年の *Scrapps-Howard Radio, Inc. v. FCC* 判決において、係争の通信法がいう「不利益を被った者」が司法審査を求めることを認める規定の理解の仕方をめぐって、意見が分かれたが、反対意見によれば、この規定は、係争の通信法により付与された実体的権利が侵害されたことを前提にするものであり、競争者は係争の通信法により付与される実体的権利が侵害されたと解釈されない限り、単なる「不利益を被った者」として提訴することは憲法三条に違反するため、競争者の原告適格は否定されると判示している。しかし、多数意見は、係争の

通信法規定から、一般市民である競業者も公共利益を代表するものとして提訴しうると解して、競業者の原告適格を認めたのである。⁽⁸⁾

Sanders Brothers Radio Station 判決に続いて、一九四三年の *Associated Industries of New York State, Inc. v. Lokes* 判決では、議会による訴権付与の認容が改めて確認されたことと同時に、「私的法務総裁 (Private Attorney Generals) と位置づけられた一般私人への訴権付与も憲法に違反しないとされた。本件は、石炭消費者団体が、内務大臣の発布した石炭価格値上げ命令が瀝青炭法 (Bituminous Coal Act) に違反するとして、提訴したものである。第二巡回裁判所は、同法では、内務大臣の命令により不利益を被った者が司法審査を求めうると規定しているところ、消費者団体の原告が、内務大臣の命令により財政上の損害を被っており、同法にいう「不利益を被ったもの」に該当するとして、原告適格を認めている。また、私的法務総裁への訴権付与の認容やその合憲性について、以下のように判示した。議会は、司法判断可能性の要件を充たさない争訟に対しては訴権を付与することができないが、しかし、他の公務員からの制定法上の権限侵害を防止するため、法務総裁のような公務員に訴権を付与することができる。この場合において、法務総裁に訴権を付与するのは、制定法に基づいて公益の擁護を主張させるためであることから、争訟性の要件を充たすものとしている。そうすると、議会は、公務員の違法な行為を防ぐため、法律を制定することにより、法務総裁またはその他の公務員の代わりに、私人または私人団体を、いわゆる私的法務総裁 (Private Attorney Generals) として位置づけて、それに訴権を付与することもでき、これも争訟性の要件を充たすものとしている。⁽⁹⁾

The Chicago Junction 判決などの論理を援用して競業者の利益を再び確認するとともに、一九七〇年の *Data Processing*

判決で出された「利益保護範囲」テストの論理を、それに先んじて啓発的に孕んでいたのは、一九六八年の *Hardin v. Kentucky Utilities Co.* 判決である。テネシー溪谷開発公社 (Tennessee Valley Authority) (TVA) の電力供給プログラムの下で、電力供給地域の拡大禁止や地理的制約を緩和し、私人事業との競争基盤を拡充し新しい電力会社の設立を奨励することを目的として、一九五九年テネシー溪谷開発公社法 (Tennessee Valley Authority Act) 第五条 d 項で、前法である一九三三年法における TVA の主要な電力供給地域以外への拡大禁止および地理的制約規定を廃止した。本件は、私人競業者の *Kentucky Utilities Co.* が当該プログラムに基づいた電力供給申請に対する拒否処分を争ったものである。最高裁は、*The Chicago Junction* 判決を援用し、特定の制定法規定において競業者の利益の保護を反映する立法目的が示された場合は、競業者が当該規定の適切な執行を求める原告適格を有するとし、係争の一九五九年テネシー溪谷開発公社法第一五条 d 項の地域的制約規定は、私人事業の利益保護に関する明確な規定ではないものの、TVA の競争活動から免れた私人事業の営利利益を保護するという主要な立法目的が窺われるため、私人事業を営む競業者は原告適格を有すると判断した。⁽¹¹⁾したがって、本件において、競業者の原告適格の有無は、競業者の利益を係争の法律が保護しているか否かにより判断されるのであり、明文規定が欠如する場合でも、それまでは認容されなかったとしても、立法目的によって決められると判示したことから、これによって、競業者ないし規制上の受益者の原告適格を大きく緩和する一步が踏み出されたものとみることができよう。

私権モデルの原告適格概念を基礎とする「法的権利侵害」テストに代わって、公共価値の重視や規制上の受益者への保護を反映した新たなテストを提起して、公権モデルの原告適格法理に画期的な展開をもたらしたのが、一九七〇年 *Association of Data Processing Service Organizations v. Camp* 判決と *Barlow v. Collins* 判決であった。*Data Processing*

判決は、通貨統制官が国立銀行にデータ保存サービスを提供する許可を与えたが、競業者のデータ保存会社が、当該許可が McFadden Actなどに違反していることにより、同法上保護された競争的利益が侵害されるとして、A P Aなどを援用して争ったものである。最高裁は、「法的権利侵害」テストが本案争点の問題であるのに対して、原告適格がそれから切り離すべき入口問題であると解したうえで、原告適格の有無は原告が行政の行為により事実上損害を被ったか否か、および、係争の利益が制定法または憲法により保護または規制された論証しうる利益範囲内にあるか否かにより判断される、と判示した。前者は「事実上の損害」テスト、後者は「利益保護範囲」テスト (zone of interest test) といわれている。ここでは、本件における非銀行である原告は、国立銀行にデータ保存サービスの許可が与えられることによって、将来予測しうる利益が損害を被るおそれがあるとして、「事実上の損害」テストを充たしているとともに、係争の Bank Service Corporation Act または National Bank Act においても、銀行の業務が非銀行の業務へと拡大することが制限されているという立法趣旨から、非銀行の原告の利益が当該法律により保護される範囲にあると解しうるため、A P A という「損害を被った者」にも該当するとして、「利益保護範囲」テストも充たしている、と判示した。¹³⁾

ここで、注目に値するのは、「利益保護範囲」テストである。Data Processing 判決では、係争の利益が制定法または憲法により保護または規制された論証しうる利益範囲内にあるか否かという「利益保護範囲」テストが提起されたが、このテストの具体的な適用範囲や内容などについては、必ずしも明確ではない。そのため、当該テストの適用について、これ以降、最高裁はそれほど積極的ではない。しかも、適用したとしても、具体的な基準の内容や判定方法について、必ずしも明確に示しているとはいえない。一九七〇年代に、この「利益保護範囲」テストを適用した最高裁判決は三件であり、一九七〇年の Arnold Tours, Inc. v. Camp 判決¹³⁾、一九七一年の Investment Co. Institute v. Camp 判決¹⁴⁾および

一九七七年の *Boston Stock Exch. v. State Tax Comm'n* 判決⁽¹⁵⁾であり、また、このテストに一応言及した最高裁判決は六件であった。

一九八〇年代に入ると、この「利益保護範囲」テストを適用した注目すべき最高裁判決が、二件現れる。まず、一九八四年の *Block v. Community Nutrition Institute* 判決である。農業大臣が酪農業者の不当な競争の防止のため、農業市場取決法 (*Agriculture Marketing Agreement Act of 1937*) の授權に基づいて乳製品処理業者 (*handlers*) がつくる牛乳 (*reconstituted milk*) の最低価格の支払義務を内容とする価格安定維持に関する市場命令 (*price-setting market order*) を発布している。当該命令によると、処理業者が余剰乳製品を生産する際には、合成牛乳の使用を義務づけられ、それに従わない場合には、製造業者に対する処理業者の補償金 (*compensatory payment*) の支払も義務づけられる。本件は、消費者個人・団体および乳製品処理業者の原告が、A P A を援用しつつ、当該命令によって、合成牛乳の処理過程に経済的に悪い影響が及ぶとして争ったものである。最高裁は、処理業者および消費者の原告適格について、以下のよう⁽¹⁶⁾に判示した。まず、処理業者について、A P A に基づく司法審査の適用除外の範囲を、係争の法律の明文規定、構造、目的ないし立法史、および行政の行為の性質により判断すると解したうえで、係争の農業市場取決法第六〇八条 C 項一五号で、処理業者の行政救済の終尽と司法審査にかかわる規定が設けられていることから、処理業者による司法審査の申請を認める立法意思は明確である。それに加えて、同法において、製造業者と処理業者には、公聴会への出席、大臣との協議権、拒否権などといった参加の機会も付与される。しかしながら、消費者については、上述のような規定が欠如している。そこで、立法意思は、農業市場の平等な経営や不当な競争の防止という立法目的を確保するために、最初から製造業者と処理業者の利益のみを保護の対象とするが、消費者の利益については、排除されると

解されたため、消費者の原告適格は否定されたのである。⁽¹⁷⁾したがって、本件は、訴権付与の明文規定がない場合においても、訴権付与の存否が、係争制定法の立法趣旨や関連規定から推定または判断できると判示するものであるといえる。

次に、「利益保護範囲」テストの適用範囲や内容などを明らかにしたのが、一九八七年の *Clarke v. Securities Industry Association* 判決である。本件は、通貨統制官が国立銀行に対して discount brokerage 支店の設立の許可を与えたが、競業者としての、証券仲買業者、証券引受業者 (underwriters) および投資銀行 (investment bankers) からなる取引団体が、当該許可を McFadden Act に違反するものであるとして争ったものである。最高裁は、まず、立法意思から審査可能性を推定するという方法との関連で、「利益保護範囲」テストは、規制対象外の者が行政の行為を争う場合に原告適格の有無を判断するための一般的要件として適用されるとしたうえで、係争の利益が係争の法律の目的に違反しまたは無関係なものであるがゆえに、審査可能を認めようとする議会意思を合理的に推定できない場合は、原告適格が否定される、と判示している。そして、審査可能性と原告適格または「利益保護範囲」テストとの関係について、まず、行政の行為に対する司法審査の範囲内にあるか否かという審査可能性の問題は、原告適格または「利益保護範囲」テストに先行する問題ではあるが、両者は、最終的には議会意思により判断されるのであり、原告に訴求原因 (cause of action) があるか否かを判断するにあたっては、議会意思という決定的要素が不可欠である、と判示している。さらに、本件では、係争の国立銀行法第三六および第八一条においては、国立銀行の無制限な支店設立を回避しようとすることを目的としている議会意思は自明であり、競業者の利益はその目的に合致または関連するものであるため、その原告適格が認められたのである。⁽¹⁸⁾

ここで、注目に値するのは、「利益保護範囲」テストの適用範囲に関する判旨である。すなわち、同テストはA P Aに基づく事例のみに適用されるか、あるいは、あらゆる制定法または憲法上の主張に適用されるかについて、*Data Processing* 判決では、必ずしも明確に示されているとはいえない。*Data Processing* 判決以降の判例法の展開からみれば、同テストは、一般的に自制的要件として適用されることになっているが、憲法上の通商条項にかかわる事例に適用されたこともあった。それにもかかわらず、本件では、同テストのような単一のテストまたは基準をもって制定法または憲法上の争点のすべてを規律することがきわめて困難であるがゆえに、同テストは一般的に適用するものではないとされたのである。したがって、ここでは、同テストが、A P Aに基づく事例に適用され、A P A七〇二条の意味を適切に反映したものであるとされた点に特徴がみられよう。

しかしながら、一九九〇年代に入ると、この「利益保護範囲」テストには、厳格化の傾向がみられる。さしあたり、このことは、一九九一年の *Air Courier Conference of America v. American Postal Workers Union* 判決から窺われよう。米国の郵便事業について、郵便事業を適切に運営し、所要の歳入を確保するために、民間速達郵送法 (*Private Express Statutes*) (PES)¹⁹において、原則として郵政公社 (*United States Postal Service*) に独占経営の権限が付与されているが、例外として、公益のために限り、郵送航路の独占権限が排除され、私人事業に運営を委託する権限が付与されるという旨の規定が定められている。一九七九年、郵政公社は、それに基づいて、緊急郵便事業について、公益のために郵政公社の独占経営を排除し私人事業に委託するという規則を發布した。それによって、郵政公社は、外国宛の郵便運送事業に関するいわゆる「国際返信」(*international remaining*) 事業を、迅速性という公益の目的のため、*Air Courier Conference of America* (ACCA) などの私人事業に委託した。本件は、郵便職員組合 (*American Postal Workers Union*)、AFL-

CIO 組合および国立郵送業組合 (National Association of Letter Carriers) が、いわゆる国際返信事業の運営を私人事業に委託したことは、郵政公社の独占経営の排除に必要とされる公益性という要件を充たしていないため、当該規則を民間速達郵送法に違反するとして争ったものである。

最高裁は、原告の組合にとって、国際返信事業の運営を私人事業に委託することによって郵送事業の競争が激化し雇用機会が減少するため、APA により要請された「事実上の損害」テストを充たしていることを認め、雇用機会の減少から免れる利益が係争の民間速達郵送法により保護される利益範囲内にあるかについては、以下の理由で否定した。① 係争の民間速達郵送法 18 U.S.C. §1696(c) が設けた私人事業に対する特定の郵送事業の許容規定および 39 U.S.C. §601(a) の郵送要件規定では、郵便職員の雇用機会ではなく、郵便サービスに必要な歳入を確保することを目的とする議会意思が明確である。② しかも、私人事業への委託の制限規定に関する立法史をみると、郵政サービスの歳入を確保することは、最終的な目的でもなく、公的雇用の特定のレベルを確保する手法でもなく、むしろ、全米の郵送事業の統一化、および全国にわたって郵便サービスが適切で平等に提供されることが目的とされる。③ さらに、郵政公社に独占経営をさせる目的は、郵便職員の雇用の利益ではなく、市民全体が郵政サービスの利益を十分に受給することを確保する点にある。したがって、原告の主張した雇用機会またはその利益は、係争の民間速達郵送法により保護される利益範囲に含まれず、「利益保護範囲」テストを充たしていないため、原告適格は否定されたのである。

第二節 「事実上の損害」テストと「法的権利侵害」テストとの同工異曲

「制定法準拠論」を形成するに際して、以上の判例法の展開から、原告適格の有無が直接に制定法により保護される利益範囲内にあるかどうかによって判断されるという論理が提供されたほかに、もう一つの論拠として、形式的には、一九七〇年の *Data Processing* 判決で「事実上の損害」テストが出されたとはいえ、実質的には、一九七〇年以降の判例の展開をみれば、それは、従前の「法的権利侵害」テストと、それほど異なるところがない、すなわち、原告適格の有無は、究極的に法的権利利益の有無によるという点において、両テストには論理一貫性がみられるのである。ただし、一九七〇年までの「法的権利侵害」テストがコモン・ローを中心とした内容であるのに対して、一九七〇年以降の「事実上の損害」テストが制定法または憲法を内容とする点において、相違点がみられるのである。以下、「事実上の損害」テストと「法的権利侵害」テストとが同工異曲のものであることを明らかにし、その特徴や意味を検討する。

一九七〇年の *Data Processing* 判決において、原告適格を充たすためには、必ずコモン・ロー上の権利侵害および制定法上の特権侵害がなければならないとする「法的権利侵害」テストが廃止され、その代わりに、法的適合性の判定ではなく、原告が実際に損害を被っているかどうかという損害発生の有無の事実または結果により判断されるとする「事実上の損害」テストが提起された。そこで、同判決では、この「法的権利侵害」テストから「事実上の損害」テストへの転換の趣旨として、①訴訟手続における原告適格の性質について、原告適格は、本案問題ではなく、訴訟要件であることを前提にして、本案問題を内容とする「法的権利侵害」テストが否定され、訴訟要件として性格づけられる「事実上の損害」テストが打ち出された。②「事実上の損害」テストの法的根拠について、同判決では、憲法三条にあると

の一応の結論を出したが、具体的な理由づけについては、必ずしも明確であるとはいえない。③原告適格の判断基準の性質について、係争の制定法または憲法により保護される利益が侵害されるかどうかという法的判断ではなく、損害発生の実事の有無が問題である、とされたのである。

しかしながら、「事実上の損害」テストとして、単なる損害発生の実事の有無により判断されるということが、*Data Processing* 判決で標榜されたのであるが、どのように損害発生の実事の有無を判断するのか、すなわち、それを充たすためには、どのような利益侵害が発生すれば認められるのかについては、*Data Processing* 判決では、必ずしも具体的に示されているとはいえない。さらに、その後の判例の展開の中では、損害発生の有無を内容とする「事実上の損害」テストを援用しつつも、係争の制定法または憲法により保護される利益が侵害されているかどうかという法的判断にたよらざるをえない事例があとたない状況にある。そこで、単なる損害発生の実事の有無により原告適格の有無を判断するとする「事実上の損害」テスト自身は、その後の判例によって、その限界がますます明確になりつつあるといえよう。

このことは、このような限界を明確に示した最近の最高裁判決である一九九三年の *Northeastern Florida Chapter of the Associated General Contractors v. Jacksonville* 判決²¹について検討する。*Jacksonville* 市では、全体の建設契約資金の一〇％について、五一％以上の女性または少数民族を雇用するいわゆる「少数民族事業所」(Minority Business Enterprise)に割当てることによって、これらの「少数民族事業所」については、市建設請負契約の請負者を規制する条例の適用対象外とするプログラムを盛り込んだ条例が制定された。本件は、少数民族事業所ではない一般の建設請負業者組合に属する原告

が、少数者事業を適用除外とする係争の条例によって、自らが契約を請負することができなくなり、これは、修正第一四条の法の平等保護条項に違反するものとして、42 USC §1983(市民的権利に関する法律)を根拠にして争ったものである。

最高裁は、法の平等保護条項上の権利利益侵害の概念やその充足の有無について、以下のように判示した。すなわち、政府が障壁(Barrier)を立てたことによって障壁による保護の対象となった団体の構成員より、利益獲得の困難性を生じる団体が存在する場合においては、当該団体の構成員は障壁の撤廃を争う原告適格を充たすために、その障壁がなければ利益を獲得したはずだとの論証をする必要はないと判示した。そして、これを前提にして、建設請負業者組合の構成員としての原告が契約を請負わなかったことではなく、請負うことができないことにより損害を被ったという点に力点を置いて、原告は、係争の条例の障壁により平等な扱いを拒否されたことによって損害を被っていると、このことによって「事実上の損害」テストは充たされしていると判示し、原告適格が認められたのである。²²³

修正第一四条の適合性を争点とする本件は、憲法訴訟ではあるが、その提訴の法的根拠となる42 USC §1983(市民的権利に関する法律)は、行政の行為に対する司法審査についても適用される。そこで、本件の原告適格の有無は、もっぱら42 USC §1983(市民的権利に関する法律)がどのように適用されるかによる。同法では、いかなる市民も、合衆国憲法または連邦法律により保護された権利利益が州条例などにより侵害された場合には、救済のための適切な手続を求めることができる旨の規定が定められている。²²⁴ 本件では、係争の修正第一四条により保護される法の平等な保護を受ける利益または機会が侵害されており、この救済のための適切な手続というのは、行政の特定の許可または

契約の取消を求めるのではなく、その特定の許可または契約の根拠となる差別政策を盛り込んだ条例・規則の撤廃を求めることである。そこで、最高裁は、原告適格の有無を判断するために、争点となる修正第一四条の法の平等保護条項の趣旨に立脚して、法の平等保護条項により保護された原告の利益が係争の条例などにより侵害されたかどうかを確認することが必要となり、これを明確にするために、原告の当該利益が法の平等保護条項により保護される利益範囲内にある利益かどうかという法的判断を行ったのである。したがって、形式的には、なお「事実上の損害」テストが適用されているが、実質的には、係争の損害が憲法により保護される利益範囲内にあるものかどうかという点に依存していることから、これは、「法的権利侵害」テストの部分的復活とみることもできよう。

他方で、一九七〇年以降の判例の展開を振り返ってみると、*Northeastern Contractors* 判決と同じく、法の平等保護条項により保護される利益の射程範囲が争点となったが、*Northeastern Contractors* 判決とは異なる判断を行い、硬直的に「事実上の損害」テストを適用して原告適格を否定した判例も散在している。たとえば、一九七三年の *Linda v. Richard* 判決において、²⁴子供の扶養義務を履行しない親に刑罰を科するテキサス州刑法の規定における「親」について、それが嫡出子の親のみをさし、非嫡出子の親が含まれないとする地方検事の解釈に対して、非嫡出子の母親は、それが修正第一四条の法の平等保護条項に違反するとして提訴した。この事件に関して、最高裁は、原告の子供が父親の扶養を受けていないことから、原告の事実上の損害を認めしたが、その損害が係争の規定により直接に生じたものとはいいがたく、たとえ原告が勝訴しても、扶養義務を果たさない非嫡出子の父親が刑罰を受けることになるだけであって、原告が扶養金の未受給による損害を回復し扶養金の支給という救済を受ける可能性はないということを理由にして、原告適格を否定したのである。ここで、問題にすべきは、原告の主張した損害とは、最高裁が認定した、父親が子供の

扶養義務を履行しないということではなく、非嫡出子の父親には子供に対する扶養義務がないことにより、法の平等保護条項に基づいた平等な保護を受ける利益が侵害されたということである。もし最高裁が法の平等保護条項により保護される利益範囲内にあるかどうかという論法をとって、それに基づいた平等な保護を受ける利益を原告は侵害されたと判断するのであれば、*Northeastern Contractors* 判決と同様に、原告適格は認められたと思われる。

また、内国歳入法典が争点となった一九七六年の *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization* 判決においても、²⁰⁴係争の内国歳入法典により保護される治療を福祉団体の原告が受ける機会が法により保護される利益範囲内にあるかどうかという論法をとったなら、やはり、*Northeastern Contractors* 判決と同様に、最高裁は、福祉団体の原告適格を認めたであろう。一九八四年の *Allen v. Wright* 判決においても、²⁰⁵原告は、①人種差別を行っている私立校に対して免税措置を停止すべき義務を履行するための十分な基準や手続を採用しないことによって、原告の児童が統合公立学校で教育を受ける機会を奪われていることと、②内国歳入庁が人種差別を行っている学校に対して免税措置の停止を行っていないことにより、多くの人種差別私立校が財政的援助や免税の利益を受けることになり、この結果、白人児童が人種差別学校を選択し、公立校通学を回避することになり、人種差別が助長されている、ということを主張したが、最高裁は、これらの損害を狭隘・特定化し、これを人種差別の私立校に財政的援助を与えることにより被った不名誉の損害と判断して、事実上の損害であることを否定した。*Northeastern Contractors* 判決と同じく、最高裁は、係争の内国歳入法典により保護される統合学校教育を受ける利益を、法により保護される利益範囲内にあるものかどうかという論法をとれば、ここでもやはり、統合公立学校で教育を受ける機会を奪われた児童の親の原告適格は認められたであろう。

さらに、一九九二年の *Lujan v. Defenders of Wildlife* 判決において、原告が主張した損害は、合衆国以外の地域で行われる行為のすべてが希少生物の保護対象行為となり、内務大臣が行政機関との協議義務を怠っていることにより「希少生物の潜伏地に訪れる利益」が侵害された、ということであるが、最高裁は、その損害が特定かつ切迫したものではないとして「事実上の損害」テストを充たさないと判断して、原告適格を否定した。ここでも、*Northeastern Contractors* 判決と同じく、最高裁は、係争の希少生物法により保護される特定の希少生物を観覧する利益を、法により保護される利益範囲内にあるものかどうかという論法を採用すれば、ここでも、自然保護運動に携わる一般市民の原告適格は認められたであろう。

まとめ

前述した一九七〇年以降の主要な原告適格を否定する事例から、係争の利益侵害が「事実上の損害」テストを充たしているかを判断する際に、最高裁の論理は、いずれもテストを形式的かつ硬直的に適用するものであった。しかし、係争の損害を明確にするためには、係争の利益侵害が係争の制定法または憲法により保護される利益範囲内にあるものかどうかという実質的判断を積極的に行うべきであり、最高裁がとった、個別制定法または憲法から切り離して事実上の損害の有無を判断するような一般的アプローチは問題であろう。²⁸ したがって、一九七〇年の *Data Processing* 判決で *Douglas* 判事が強調していた、法的判断から切り離れた原告適格の概念というものは、²⁹ その後の判例の展開からみると、すでに限界を示していると考えられよう。そして、この限界を決定的にはつきりと論証したのが先にみた一九九三年の *Northeastern Contractors* 判決であったといえよう。

したがって、今日では明らかとなったこのような「事実上の損害」テストの限界をふまえるならば、損害を如何に明確にするかについてが、今後の原告適格法理の展開において重要な焦点となる³⁹⁾。損害の明確化の基準について、一九七〇年までの「法的権利侵害」テストと、一九七〇年以降の「事実上の損害」テストとは、コモン・ローによる法的判断から制定法または憲法による法的判断へと転換した点において、法的形式という点では変容がみられるが、原告適格の有無の判断のあり方においては、いずれも究極的に法的判断によるという点で、首尾一貫した論理を採用していることは明確であろう。このような法的判断に基づく原告適格論を継承した結果、「事実上の損害」テストを中心的判断基準とする「憲法三条準拠論」の立論はもはや成り立たなくなり、個別制定法または憲法規定により保護される利益範囲内にあるものかどうかを検討する制定法準拠論が、損害を明確にするには有益な判断基準を提供するものとなり、今後の原告適格法理の展開においては有力となりつつあるといえよう。

第二章 「制定法準拠論」の構造

本章では、前章で論じた制定法準拠論に関する判例法の展開から、制定法準拠論の構造を如何に構成するかについて整理する。具体的には、この制定法準拠論は、一九四六年のA P A制定時まで、制定法により保護される利益も裁判上認容されるという考え方に基づいて生成し(生成期)、A P A制定以降は、同法が訴権の根拠規定として認容されたことよって、その確立をみ(確立期)、さらに、「利益保護範囲」テストの創造を通じて、その論理が一層展開した(展開期)とみることができよう。

一 制定法準拠論の生成——議会による訴権または原告適格の付与の認容⁽³¹⁾

私権モデルの原告適格概念のもとでは、原告適格の許容範囲は、コモン・ロー上の権利侵害および制定法上の特権侵害があるものに限定されるのであり、それを越える制定法により保護される利益については、原告適格は認められてこなかった。たとえば、一九三三年の *Edward Hines Yellow Pine Trustees v. United States* 判決では、係争の通商法により保護される利益があるか否かを判断する際に、コモン・ローの権利侵害を基準にして、それを充たさない制定法上の利益は認容されなかった。しかし、一九二四年の *The Chicago Junction* 判決や一九四〇年の *Sanders Brothers Radio Station* 判決において、議会による訴権付与の認容を前提にして、係争の運輸法または通信法上直接の根拠規定がなくても、関係規定の立法趣旨から、競業者の訴権が付与されることが窺われるため原告適格が認容された。さらに、一九四三年の *Associated Industries of New York State, Inc. v. Ickes* 判決において、私的法務総裁として位置づけられた一般市民にも訴権の付与が認容され、しかも事件性の要件を充たすものとされている。そこには、議会による訴権または原告適格付与の認容があれば、制定法により保護される利益も裁判上認容されるものとなることと、コモン・ロー上の権利侵害基準を充たすほどの制定法上の利益が有しない場合であっても、議会が公益代表者として特定の者に訴権または原告適格を付与することができることという二つの意味が含まれている。したがって、議会による訴権または原告適格の付与の認容には、以下のような意義を見出すことができよう。

①裁判所による自制的考慮の排除

一九七〇年の *Data Processing* 判決やその後の判例により、憲法三条に基づいた「事実上の損害」、「因果関係」および「救済可能性」テストが出されたことによって、最高裁は、憲法上の要件と裁判所による自制的要件とからなる「現

代的「原告適格法理を構築する。両者は、機能や法的根拠などにおいて異なるものであるが、第三者の権利利益の主張や一般的苦情の主張などについては、原告適格を認めないことになる裁判所による自制的要件については、一九七五年の *Worth v. Solin* 判決³³⁾において示されるように、議会が訴権または原告適格を付与することによって排除されることになる。たとえば、団体がその構成員の権利利益を主張する場合は、事実上の損害を充たしているが、第三者の権利利益を主張するときは、団体の原告適格は否定されてきた。しかしながら、議会は、このような第三者の権利利益を主張する団体の訴権または原告適格を付与することができ、この場合には、それによって裁判所による自制的要件も排除されているのである。

②公共訴訟における原告適格要件の排除

コモン・ロー上の権利侵害基準を充たさなくても、行政の法適合性の確保や公益擁護を根拠にする場合には、議会は、広範な一般市民に訴権または原告適格を付与することができ、しかも、それによって原告適格要件が充たされるものと考えられている。たとえば、一九四〇年の *Federal Communications Commission v. Sanders Brothers Radio Station* や一九四二年の *Scrapps-Howard Radio, Inc. v. F.C.C.* 判決において、コモン・ロー上の権利侵害基準を充たさなくても議会は公益を代表する者に訴権を付与することができることを前提にして、係争の通信法上公益を代表するものたる一般市民には訴権が付与されるため、原告適格要件を充たすものとされた。

このように、制定法により保護される利益も裁判上認容され、また、議会意思により公益を代表する特定の者に訴権または原告適格を付与することも認容される、という立論にたてば、原告適格の有無を、従来のコモン・ローの権

利侵害という単一の基準だけで判断することには限界があり、それよりは、むしろ、コモン・ローを越える係争の制定法により明示的もしくは黙示的に保護される利益を有するかどうか、または係争の制定法により公益を代表する者のための訴権が付与されるかどうかによって、判断されることになる。³³

二 制定法準拠論の確立——APPAをはじめとする制定法により保護される利益の有無の判断

原告適格の有無の判断が、コモン・ローを越える制定法により明示的もしくは黙示的に保護される利益を有するかどうかによって判断されるという構造へと展開したことは、一九四六年のAPPAの制定によって、さらに論証されることになる。同法第一〇条a項(5 U.S.C. §702)において、行政機関の行為により法的権利を侵害された(legal wrong)者、または関連制定法(relevant statute)の趣旨の範囲内にあるような行為によって不利に影響され、もしくは侵害を被った(adversely affected or aggrieved)者は、その司法審査を求めることができるものと規定されている。この規定の意義をめぐる解釈はまちまちであるが、代表的なものとしては、連邦通信法のような特定の制定法により保護される利益が侵害された場合にのみ訴権が付与され、したがって、この規定は、単に今までの制定法規定や判例法を統一した確認的なものにすぎず、特段の実定法に訴権または司法審査規定がなければならず、原則として創設的司法審査請求権規定ではないとする確認規定説がある。³⁴ また、行政の行為により事実上不利益を被った場合に訴権を付与することを一般的に根拠づけた規定と解する「事実上の損害」説もある。³⁵ この代表的な二つの考え方において、被規制者の利益が侵害された場合には、法的権利の侵害に該当すると判断する点で異論をみないであろうが、問題となるのは、規制上の受益者の場合についてであり、APPA以外に制定法の訴権根拠規定がなくても、APPAが独立の訴権根拠規定として適用されるかどうかということである。

しかしながら、この点の前提的な論理、すなわち、被規制者と規制上の受益者とを峻別することの問題性についてはすでに前述したが、ここで強調したいのは、被規制者が違法な規制の行為により侵害された場合はもちろんであるが、制定法または議会意思の尊重や法適合性の確保という観点から、制定法の趣旨に反し規制を怠っている、または制定法の趣旨に基づいた規制を行っていないことによって、規制上の受益者も規制による利益が侵害されたものとし、A P A によって付与された訴権または原告適格を有すると解すべきであろう。³⁶⁾したがって、このように解する場合、A P A 上の司法審査に関する規定は、以下の三種類の事例について原告適格を付与していることになる。①法的権利というのは、コモン・ロー、制定法または憲法により保護される権利利益であり、これらのうちのいずれかが侵害された場合、訴権または原告適格が付与される。②A P A の司法審査に関する規定自体の中にも、制定法により保護される利益があるため、一般的な訴権付与の根拠規定として適用される。③従前の法的権利侵害ではなく、A P A 以外の関係法律により保護される利益が侵害された場合においても、訴権または原告適格が付与される。³⁷⁾

なお、行政の行為に対する司法審査の事例において、A P A は、訴権付与の一般的根拠規定として位置づけられるが、そのほかに、一般的訴訟形式規定たる連邦宣言的判決法(Federal Declaratory Judgments Act)や、特段に訴権または原告適格の根拠規定がある制定法、たとえば、42 U.S.C. § 1983(市民的権利に関する法律³⁸⁾)や、市民訴訟規定を盛り込んだ制定法⁴⁰⁾などにおいては、それぞれ広範に利害関係者ないし一般市民に訴権が付与されているため、訴権を根拠づける規定として適用されるべきであろう。

三 制定法準拠論の展開——「利益保護範囲」テストの創造

原告適格の有無が、係争の制定法により保護される利益を有するかどうかによって判断されるという構造は、さらに一九七〇年の *Data Processing* 判決で出された「利益保護範囲」テストによって一層の展開をみることになる。すなわち、同テストは、それまで为中心的に適用されてきたコモン・ロー上の権利侵害基準に取って代わった「事実上の損害」テストと並んで提起されるとともに、憲法三条に基づくものとしてではなく、係争の利益が制定法または憲法により保護または規制された論証しうる利益範囲内にあるかどうかを内容とするものである。しかし、本テストの性質や法的根拠については、必ずしも明確ではない。テストの適用範囲についても、すなわち、制定法または憲法規定のすべてに適用されるか、A P A に基づく事件に限定して適用されるかについても言及されなかった。これらの問題点については、一九八七年の *Clark* 判決においてほぼ明らかになった。同判決では、本テストが A P A に基づいたものであり、しかも、係争の制定法の目的と明確に無関係なもの、または訴権または原告適格を付与するという議会意思を合理的に推定できない場合は、充たさないが、そうではない場合、行政の行為の審査可能性に関する議会意思が推測できれば、一般的に適用されるのだとされている。適用範囲についても、黙示的訴権 (*implied cause of action*) と異なり、A P A に基づく事件に限定適用されるとされている。また、審査可能性と「利益保護範囲」テストとの関係について、審査可能性は「利益保護範囲」テストに先行するものであり、審査可能性を充たしていない限り、「利益保護範囲」テストを充たしていたとしても、司法審査は認められないとされた。ただ、両者は、いずれも議会意思により判断される点で制定法準拠論の展開に有力な論拠づけが提供されたといえよう。すなわち、そこから、原告適格の有無の判断は、憲法三条ではなく議会意思または制憲趣旨の尊重を基礎にし、制定法または憲法上の利益の有無によるべきであるという構造へと転換したのである。

第三章 「制定法準拠論」の意義と限界

冒頭で論じた連邦派の司法判断適合性理論によれば、裁判所は、法の支配の原理を実質的に確保し他の二つの部門との関係でそれぞれの権力の均衡を保つためにその適切な役割が求められることから、議会により付与された訴権または管轄権があった場合にはそれを行使する義務がある。これを前提にして、原告適格の有無は、まさに制定法、憲法またはコモン・ローにより付与された訴権があるか否かにより判断されることになる。しかも、議会が、個人的利益を有しない者であるにもかかわらず、その者を有効に法律の執行を主張しうる者と判断しそれに訴権を付与した場合においては、裁判所は、その立法政策の判断を尊重すべきであり、このような理解によつてこそ、議会により制定され大統領により執行される法律は、最終的に裁判所により解釈されるという権力分立の機能が果たされるのである。したがつて、「制定法準拠論」には、この伝統的な司法審査判断適合性の理解に基づいて考えると、以下のような意義が見出される。

一 意義

(一) 裁判所ではなく議会による原告適格または訴権の有無の決定

制定法準拠論においては、憲法三条の事件性要件について、単に法的に認容される抽象的な権利侵害のみを要求し、具体的または特定の事例における法的権利侵害の有無については要求することなく、係争の制定法または憲法により保護される権利利益であるか否かが問題であるとされている。ここでは、憲法三条の事件性の充足の有無は、直接に憲法三条に基づくものではなく、制定法または憲法により付与される法的権利の有無によることになる。制定法

または憲法により付与される訴権がない限り、原告適格が否定されることになるのである。したがって、この場合、行政の行為に対する統制手法としての原告適格の有無は、憲法三条の事件性の概念を展開してきた裁判所によるのではなく、憲法三条の事件性の概念を具体化する議会または制定法の意思によって決定される。それによって権力分立の機能は果たされるのである。

(二) 憲法三条および憲法二条との関係の否定

制定法準拠論においては、憲法三条の事件性は単なる司法権の範囲を抽象的かつ指針的に画定するにすぎないものとして位置づけられ、具体的な判断基準は議会または制定法意思により決定されることとされていることから、原告適格の有無は、直接にA P Aをはじめとする制定法の規定により保護される利益範囲内にあるかどうか、すなわち、係争の特定の制定法により保護される利益を有するか、関係制定法のなかに訴権規定を有するかまたはA P Aの訴権規定を充たすかによって判断される。したがって、論理的には、憲法三条の事件性または憲法二条とは結びついておらず、制定法上保護される利益を有すれば、憲法三条または憲法二条に違反するなどの問題は生じないことになる。その意味では、一九七〇年の *Data Processing* 判決で出された「事実上の損害」テストは、むしろ憲法三条の事件性ではなく、A P Aに基づいた解釈であると解すべきであろう。

(三) 個人的利益要件の廃止

抑制および均衡をはかり効率的な統治を実現するための三権の権力分立構造の下で、裁判所の役割は、まさに議会により制定され大統領により執行された法律を法の支配の原理の観点から適切に解釈することにある。そこで、議会

により付与された訴権または管轄権があった場合には、裁判所は、議会の意思を十分に尊重しそれを適切に解釈すべきである。とすると、議会は、たとえば、私的法務総裁や一般市民のような個人的利益要件を充たさない者にも訴権または原告適格を付与している以上、憲法三条または憲法二条に違反することなく、裁判所は、その議会意思を十分に尊重すべきである。その結果、このような場合には、個人的利益要件は、原告適格要件としての存在意義を失っているといえよう。

二 限界

原告適格の有無が、裁判所ではなく、制定法または憲法上保護される権利利益の有無により判断されると、そこには、今日の憲法三条準拠論の強調している「憲法三条または二条との結びつき」や「個人的利益の要求」などの論拠が破綻するという点において、論理的再構築の意義があるとともに、裁判所ではなく、議会が原告適格または訴権の付与の要否を決定し、しかも議会が原告適格または訴権を付与している以上、裁判所はそれを行使する義務があり、それによって、議会により制定された法律を裁判所が最終的に解釈または判断するという連邦派の意図した権力分立の機能が果たされるという点においても、歴史を再確認する意義もある。しかし、同様に限界がないわけではない。さしあたり、ここでは、論理的限界および技術的限界にとどまって指摘しておきたい。

まず、論理的限界についてみるならば、原告適格または訴権の有無を決定するのが議会とされるが、しかし、この議会自身が原告適格、訴権ないし司法審査請求権を排除する場合には、制定法準拠論の論理的限界が生じるであろう。具体的にいうと、コモン・ローを基準とした被規制者と規制上の受益者との区別論を前提にすれば、被規制者に

については、コモン・ローにより保護される権利または自由が侵害された場合、コモン・ロー上の権利侵害を主張することはいうまでもない。しかも、このような被規制者の利益が制定法により原告適格、訴権ないし司法審査請求権を排除されると、デュー・プロセス条項または憲法三条一項に違反するという問題が生じてくるであろう。すなわち、デュー・プロセス条項違反について、何人も法の適正な過程によらずに、生命、自由または財産を奪われることはないというデュー・プロセス条項規定は、裁判所のみならず、議会をも拘束し、しかも、手続的要請として確立されてきたものである。さらに、次第に、実体的権利保護規定としても機能するようになっていく。いわゆる実体的デュー・プロセスがそれである。この実体的デュー・プロセス理論の下で、被規制者のコモン・ロー上の権利または自由は保護されるものであり、それを侵害する議会の立法は、デュー・プロセス条項に違反する、ということになる。また、憲法三条一項違反は、行政の行為に対する司法審査の法的根拠が、制定法の訴権規定の有無に拘わらず、直接に憲法三条一項に求められるという立論と関係するものであるが、いわゆる「憲法上の裁判所」(constitutional court)である連邦最高裁および議会の立法に委ねられるいわゆる「立法上の裁判所」(legislative courts)である下級裁判所の司法権を規定している憲法三条一項は、行政の行為に対する司法審査を含めて、権利を侵害された者に対して有効な救済を与える根拠規定として理解され、それを侵害する議会の立法は、同条項に違反するものとされるのである。

のみならず、前述した被規制者と規制上の受益者とを峻別することの問題性についても考えるならば、規制上の受益者（とくに個人）の利益が、制定法により原告適格、訴権ないし司法審査請求権を排除される場合においても、同様に、デュー・プロセス条項または憲法三条一項に違反するという問題が生じてくるであろう。すなわち、①デュー・プロセス条項に違反するか否かについては、同条項の保護範囲が行政の行為に対する司法審査の要請にまで及ぶか否

かによるが、行政の行為に対する司法審査の要請にまで及ぶと解するならば、被規制者または規制上の受益者に拘わらず、制定法により原告適格、訴権ないし司法審査請求権が排除されると、同条項に違反することになりはしないかという問題、または、②憲法三条一項に違反するかについては、同条項にいう連邦裁判所の役割が行政の行為に対する司法審査を含むかによるが、行政の行為に対する司法審査を含むと解するならば、その権利利益侵害に対する司法審査が排除されると、同条項に違反することになりはしないかという問題である。⁽⁴²⁾

次に、技術的限界について、議会が明確に原告適格、訴権ないし司法審査請求権を規定する場合には、問題はないが、明確に規定されない場合に、議会または制定法の意思が原告適格、訴権ないし司法審査請求権を付与するものか否かについて判断されなければならないが、どのような方法で、どのような解釈を通じて議会または制定法の意思を推測しうるのかについて、十分な議論が未だなされていない。たとえば、係争の行政の行為の法的根拠、関連規定、法的枠組み、立法史から検討して、係争の利益が係争の制定法により保護されるものと解しうるかどうかを決めるという方法で、制定法の意思を探知しているのが現状であるが、しかし、法的根拠や法的仕組みなどを具体的に解釈するのは裁判所であり、これまでの判例をみても、裁判所による緩やかな解釈と厳格な解釈の両方がみられる⁽⁴³⁾。したがって、原告適格法理の歴史的展開の帰趨は制定法準拠論であるといえるものの、制定法準拠論の展開は、技術的に裁判所が制定法または議会の意思を如何に捉えるかによって、大きく左右されざるをえないといえよう。

注

- (1) その中でとくに競業者の利益については、適法な商業競争活動により派生する経済的利益にすぎないとして、コモン・ロー上

保護される利益の範囲から除外されるようになってきた。See 4 BLACKSTONE, COMMENTARIES ON THE LAWS OF ENGLAND 218 (Tucker ed. 1803)。初期の最高裁判決では、基本的に Blackstone の見解を基礎にして、競業者による提訴を否定していた。たとえは、*Railroad Co. v. Ellerman*, 105 U.S. 166, 174 (1882) において、鉄道競業者の利益がコモーン・ローおよび衡平法上保護される利益の範囲から除外されるようになってくる。

- (2) 263 U.S. 143, 148 (1923).
- (3) 264 U.S. 258, 262-69 (1924).
- (4) *Alton R.R. v. United States*, 315 U.S. 15 (1942).
- (5) *Chicago v. Atchinson, Topeka & Santa Fe Ry.*, 357 U.S. 77 (1958).
- (6) See e.g., *Alabama Power Co. v. Ickes*, 302 U.S. 464 (1938); *Tennessee Elec. Power Co. v. TVA*, 306 U.S. 118 (1939); *Perkins v. Lukens v. Steel Co. v. Ickes*, 310 U.S. 113 (1940)。また、競業者の原告適格について、APA いわゆる「不利益を被った者」という文言を有する制定法、それが欠如している制定法という二レベルにおいて個別的検討を行うものとしては、See *Competitors' Standing to Challenge Administrative Action under the APA*, 104 U. PA. L. REV. 843 (1956)。
- (7) 309 U.S. 470, 476-77 (1940).
- (8) 316 U.S. 4, 14 (1942).
- (9) 134 F.2d 694, 699, 704-6, 712-13 (2d Cir. 1943); vacated as moot, 320 U.S. 707 (1943).
- (10) See e.g., *Church, A Defense of the "Zone of Interests" Standing Test*, 447 Duke L.J. 447 (1983).
- (11) 390 U.S. 1, 5-7 (1968).
- (12) 397 U.S. 150, 152-57 (1970)。また、同年の *Barlow v. Collins*, 397 U.S. 159 (1970) 判決においても、小作人の原告は、係争の食品農業法 (Food and Agriculture Act of 1965) により保護されると解されたうえで、「利益保護範囲」テストを充たすため原告適格が認められた。

- (13) *Arnold Tours, Inc. v. Camp*, 400 U.S. 45 (1970) (*per curiam*)は、通貨統制官は、国立銀行に旅行代理営業の許可を与えたが、旅行代理店の原告は、それが *Bank Service Corporation Act* に違反するものとして、宣言的判決と差止判決を求めたものである。最高裁は、通貨統制官が国立銀行の旅行代理営業の許可を与えることによって、旅行代理店の利益は、係争の *Bank Service Corporation Act* により保護される利益範囲内にあるとしたうえで、競業者の原告適格を認めた。
- (14) *Investment Co. Institute v. Camp*, 401 U.S. 617, 620 (1971)は、通貨統制官は国立銀行に対する投資業務の許可に関する規則を制定したが、競業者の投資会社などが、係争の規則が *Glass-Steagall Banking Act of 1933* に違反するものとして争ったものである。最高裁は、*Data Processing* 判決を基礎にして、本件の競業者の利益が *Data Processing* 判決と同様に、係争の *Glass-Steagall Banking Act of 1933* により保護された利益範囲内にあると判断した。この点とくに触れておきたいのは、最高裁が、議会が競業者の提訴を禁止するか否を本案争点の問題であると解したのに対して、競業者の利益が、まさに係争の制定法により保護される利益範囲内にあるため、原告適格を認めた点である。
- (15) *Boston Stock Exch. v. State Tax Comm'n*, 429 U.S. 318, 320-321 n.3 (1977)では、*New York* 州が、一九〇五年に州内での証券取引税を徴収する法律を制定したが、一九六八年にそれを修正し、そのため、州以外の地域より州内の取引税が重いことになった。本件は、州外の証券取引業者がその修正立法を憲法上の通商条項に違反するものとして、提訴したものである。最高裁は、原告が通商条項により保護される利益範囲内にあるため、原告適格を認めた。
- (16) *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 733 (1972); *United States v. Richardson*, 418 U.S. 167, 176 n.9 (1974); *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 412 U.S. 669, 686 n.13 (1975); *Singleton v. Wulff*, 428 U.S. 106 (1976); *Simon v. Eastern Ky. Welfare Rights Org.*, 426 U.S. 26, 39 n.19 (1976); *Gladstone, Realtors v. Village of Bellwood*, 441 U.S. 91, 100 n.6 (1979).
- (17) 467 U.S. 340, 341-1, 347-9 (1984).
- (18) 107 S.Ct. 750, 757-58 (1987). 本件の評釈については、*See e.g., Blumenfeld, Administrative Law-Clarke v. Securities Industry Association: Standing and the Zone of Interest Inquiry Under the Administrative Law Act*, 18 MEM. ST. U.L. REV. 310 (1988); L.K.W.R., *A Liberalization*

- of the "Zone of Interest" test. *Clarke v. Securities Industry Association*, 107 S.Ct.750 (1987), 66 Wash. U.L.Q.173 (1988).
- (19) 18 U.S.C. §§1693-1699, 39 U.S.C. §§601-606.
- (20) 111 S.Ct. 913,917-921 (1991). 本件では、地裁判決において、郵便公社および ACCA により求められた summary judgment が認められた。American Postal Workers Union, AFL-CIO v. United States Postal Service, 701 F.Supp.880 (1988)。しかし、控訴審判は、組合などが A.P.A. の「利益保護範囲」テストを充たしているため、原告適格を認めるとともに、係争の規則の違法性について、当該規則は、「民間速達郵送法上の「公益」の概念について、利用者のみを念頭に置き、過度に狭く解釈しており、恣意的かつ専断的で違法なものである」として summary judgment を取消した。American Postal Workers Union, AFL-CIO v. United States Postal Service, 282 U.S.App.D.C.5,891 F.2d.304 (1989)。
- (21) 113 S.Ct. 2297 (1993). 本件の評釈については、*See e.g., The Supreme Court - Leading Cases*, 107 HARV. L. REV. 303-312 (1993); Sunstein, *Standing Injuries*, 1993 SUP. CT. REV. 37, 42-46 (1993). Spann, *Color-Coded Standing*, 80 CORNELL L. REV. 1422 (1995)。
- (22) 113 S.Ct. at 2301-2303. また、*Data Processing* 判決は、「事実上の損害」テストと「法的権利侵害」テストとの相違を前提にした「事実上の損害」テストを確立したが、*Northeastern Florida* 判決においては、両テストをほぼ同質的なものとして解している。
- (23) 42 USC § 1983 では、合衆国憲法上の権利が州条例などにより侵害された者に訴権を付与するとする議会の意思は明らかであるにもかかわらず、本件では、最高裁は巧妙にこの点についての言及を回避している。
- (24) 410 U.S.614 (1973)。また、拙稿「アメリカ行政訴訟の原告適格法理の再検討(三)名古屋大学法政論集第一四五号において、「因果関係」テストの使用による私権モデルの原告適格概念への回帰との関係で、本件の位置づけについても論じている。
- (25) 426 U.S.26 (1976)。また、拙稿・前掲注(24)を参照。
- (26) 488 U.S. 737 (1984)。また、拙稿・前掲注(24)および「アメリカ行政訴訟の原告適格法理の現状と問題点(一)名古屋大学法政論集第一六六号を参照。
- (27) 112 S.Ct.2130 (1992)。また、拙稿・前掲注(26)を参照。

- (28) Sunstein, *supra* note 21, at 42-51. See also Sunstein, *What's Standing After Lujan ?*, 91 MICH. L.REV.163,188-192 (1992).
- (29) 397 U.S.150,153 (1970).
- (30) Sunstein, *supra* note 21, at 42-51.
- (31) 連邦議会の権限について、憲法一条八節一八項において、連邦議会は、同節二項から一七項までの権限、およびこの憲法により合衆国政府またはその各部門もしくは公務員に対し付与された他の一切の権限を執行するために、必要かつ適切なすべての法律を制定する権限を有すると定められている。憲法三条一節においては、合衆国の司法権は、一つの最高裁判所、および連邦議会が随時制定し設置する下級裁判所に属すると規定され、同条二節においては、同項に掲げたその他すべての事件については最高裁判所は連邦議会の定める例外の場合を除き、……上訴審管轄権を有すると規定されている。これらの規定から、連邦議会は、必要かつ適切な法律を制定する立法権限を有し、最高裁および下級審裁判所の管轄権を決定または変更する権限を有する。ここでは、連邦議会が、訴権または原告適格を付与する権限を有するということはいままでもない。問題となるのは、訴権または原告適格付与の範囲である。
- (32) 422 U.S. 490 (1975).
- (33) See e.g., Sunstein, *Standing and the Privatization of Public Law*, 88 COLUM. L. REV. 1432, 1438-1445 (1988); Albert, *Standing to Challenge Administrative Action : An Inadequate Surrogate for Claim for Relief*, 83 YALE L.J.425,451-55 (1974); Currie, *Misunderstanding Standing*, 1981 Sup.Ct.Rev.41,42-44.
- (34) See UNITED STATES DEPT. OF JUSTICE, ATTORNEY GENERAL'S MANUAL ON THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT 95-96(1947); Note, *Competitors' Standing to Challenge Administrative Action under the APA*,104 U.Pa.L.Rev. 843,858-59 (1956).
- (35) See Davis, *The Liberalized Law of Standing*, 37 U. CH.L.REV.450,466-67 (1970). 3 K. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE §24.06, at 232 (1958); 4 K. DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE §24.35, at 338 (2d ed. 1983). セルジュ・ダヴィス、一九七〇年 Data Processing 判決で出された「事実上の損害」テストを APA に基づいたものと解している。

- (36) ATTORNEY GENERAL COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE. FINAL REPORT: ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN GOVERNMENT AGENCIES, S. Doc. No. 8, 77th Cong., 1st Sess. at 84,86 (1941) (「おいて」誤った法律解釈または適用により規制しない、つまり、適切な行為を怠っている場合、少なくとも、司法審査は、その障害を除去するための有益な手法であるとし、5 U.S.C. §551 (3) でも「行政の行為の定義について、不作為が包含されるため、APAにおいては、規制上の受益者による司法審査が排除されないということが窺われる。また、一九六〇年代には、このような考え方を認めた下級裁判所判決も数多く存在している。 e.g., Office of Communication of the United Church of Christ v. FCC, 359 F.2d 994, 1000-06 (D.C. Cir. 1966); Norwalk CORE v. Norwalk Redevelopment Agency, 395 F.2d 920, 932-37 (2d Cir. 1968); Scenic Hudson Preservation Conference v. FPC, 354 F.2d 608, 615-17 (2d Cir. 1965).
- (37) See e.g., Sunstein, *supra* note 33, 1440-42; Sunstein, *supra* note 28, at 181-82; Fletcher, *The Structure of Standing*, 98 YALE L.J. 221, 255-256 (1988).
- (38) 一九三四年連邦司法典二七四条D項(連邦宣言的判決法)において、「連邦裁判所は、連邦租税に関する事件を除き、現実の争ある場合には、petition, declaration, complaintその他の適当な訴訟陳述(pleading)に基づき、それ以上の救済が求められているかどうか、及び求めることができるかどうかにかかわらず、宣言を求める利害関係のある者の権利その他の法律関係の宣言をする」ことができる。この宣言は、「終局判決の効力を持ち、終局判決として再審査に服する。」と定められている。この規定は、一九四八年新連邦司法典改正に伴い、「petition, declaration, complaintその他の」このよう文言が削除されたと同時に、「新たに二二〇一条に組み込まれる。」
- (39) See e.g., Monaghan, *Federal Statutory Review under Section 1983 and the APA*, 91 COLUM. L. REV. 233 (1991); Hutton, *The Unique Perspective of Justice White: Separation of Powers, Standing and Section 1983 Cases*, ADMIN. L. REV. 377 (1988).
- (40) See e.g., Toxic Substances Control Act, 15 U.S.C. §1270 (1988); Surface Mining Control and Reclamation Act, 30 U.S.C. §1270 (1988); Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972, 33 U.S.C. §1365 (1988); Resource Conservation and Recovery Act, 42 U.S.C.

886972,9659,11046 (1988); Fadil, *Citizen Suits Against Polluters: Picking up the Pace*, 9 HARV. ENVTL.L.REV.23 (1985); Giomfriddo, *Sealing Pundora's Box: Judicial Doctrines Restricting Public Trust Citizen Environmental Suits*, 13 B.C.ENVTL.AFF.L.REV.439 (1986); Stakotos, *Citizen Standing in Environmental Licensing Procedures*, 18 IND.L.REV.989 (1985).

- (41) See e.g., Fallon, *Of Legislative Courts, Administrative Agencies, and Article III*, 101 HARV. L.REV.915,954-56 (1988); Hart, *The Power of Congress to Limit the Jurisdiction of Federal Courts: An Exercise in Dialectic*, 66 HARV. L. REV.1362, 1372-73, 1394 (1953); JAFFE, *JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION* 384-85 (1965).

- (42) See Fallon, *id.* at 963-67.

- (43) たとえば、緩やかな解釈としては、*Clarke v. Securities Industry Association*, 107 S.Ct.750 (1987)、「厳格な解釈としては、*Air Courier Conference of America v. American Postal Workers Union*, 111 S.Ct.913 (1991)。

おわりに

アメリカ行政訴訟の原告適格法理は、八〇年近くの歴史的展開を経ているが、その主な問題点としては、たとえば、憲法三条準拠論、基準自体の技術的な操作などの問題性について、すでに別稿で繰り返し指摘してきた。今後の原告適格法理の展望や新たな展開を評価するためには、判例法の現状をみる限り、原告適格の判断基準自体はなお形式的に存続していることから、基準またはテスト自体の内容を考究し、裁判所になじみやすい技術的な論理を考えるというよりは、むしろ政治、社会、経済的背景が大きく変化しても、依然として恒常的に存在し続けている原告適格法理の本質的な論理または普遍的な論理、すなわち、そもそも連邦派の政治的イデオロギーが盛り込まれた憲法にお

ける司法判断適合性の概念から探究することが、論理的にも、実際的にも妥当かつ有益であろう。アメリカにおけるこの原告適格法理の本質的な論理や普遍的な論理を構築しているものとして、「制定法準拠論」がある。というのは、先にみたように判例法の展開から、テストの構造または論理の展開から分かるように、私権モデルを基礎とした「法的権利侵害」テストと、公権モデルを基礎とした「事実上の損害」テストとの間に、論理の一貫性が存在しているという事は明確となっており、この一貫した論理、すなわち、普遍的な論理または本質的な論理というものは、まさに「制定法準拠論」が強調してきた論理であるからである。

しかしながら、人権保障および民主主義適合性の観点からみれば、「憲法三条準拠論」はもちろん、「制定法準拠論」の構造も十分ではなく、それらに応える理論的な詰めは今後の課題として残されている。敷衍すると、「憲法三条準拠論」は、どんなにテストの明確化や統一化へ向けてアプローチを見出そうとしても、憲法三条を論拠にした基本的な構造が変わらない限り、現代型訴訟で問題となるいわゆる分散的利益については、制定法による訴権付与の規定があるにもかかわらず、私権モデルの解釈論によってそれが無視されたように、やはり無視することとなり、人権保障の充実という観点からみれば、きわめて不十分なものとなるといわざるをえない。他方、「制定法準拠論」においても、議会自身が原告適格、訴権または司法審査請求権を排除することが、論理的には可能であり、それが、デュー・プロセス条項に違反するおそれがあることも第三章で述べたとおりである。また、民主主義適合性の観点からみるならば、「憲法三条準拠論」においては、その限定的な個人的権利利益の解釈の仕方からみれば、民主主義適合性という点で不十分なものであることはもちろん、それだけではなく、一九九二年の *Lujan v. Defenders of Wildlife* 判決でみたように、制定法の訴権規定がそこにあるにもかかわらず、原告適格が明確に否定されたことから分かるように、議

会意思に反するという法解釈がもつ反民主性という問題もあろう。総じて、これまでの原告適格法理の展開は、国民の権利利益の保護を第一義的に重視したものとどまっておき、民主主義適合性の観点からすると、依然として十分であり、それを実現するものには、なお至っていないのが現状である。したがって、人権保障および民主主義的適合性の充実化かつ徹底化に向けて議論をすすめるためには、これまで中心的な考え方であった「憲法三条準拠論」の大きな問題性や限界を力説しなければならないとともに、「制定法準拠論」の論理的限界の克服や、議会意思または制定法意思が完全に欠如している場合にどのように対処するかという技術的限界の克服を含む新しい法理の構築が今後の課題として考えられよう。