

アメリカにおける行政訴訟の原告適格⁽¹⁾

法学部 法律学科 助教授 木原正雄

はじめに

現代においては、行政が活動すべき領域が増大するとともに、行政をめぐる法律関係に登場する相手方、第三者その他の私人が複雑・多様化しているために、行政の活動を統制しつつ、これら者の権利・利益を保護、調整する必要がある。そして、そのために様々な制度が考えられるが、行政訴訟もその一つとして位置づけることができる。わが国では、裁判所は、原則として、訴えの提起をまって「法律上の争訟」を裁判するために（裁判所法3条）、私人が行政訴訟を利用する場合に原告適格の有無が問題となる。現在、わが国の最高裁は、行政訴訟を提起した者の有する利益が「当該行政法規及びそれと目的を共通する関連法規の関連規定によつて形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が当該処分を通して……個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置づけられているとみることができる」⁽²⁾場合に原告適格を認めているが、行政活動の統制における裁判所の位置づけはこのままでよいであろうか。

本稿では、以上の問題意識について、重要な示唆があると考えられるアメリカにおける原告適格の法理の発展、特に、原告適格が認められるためには原告が如何なる権利・利益を有すべきかについて、を整理する。なお、アメリカ法をとりあげたのは、①行政訴訟の原告適格に関する一般法があること、②行政手続法が整備されていること、③行政訴訟の管轄が司法裁判所であることなど、わが国と共通に論じられる点が多いからである。

1 アメリカにおける原告適格の法理(1)

— 1960年代まで —

アメリカでは、原告適格について、1946年の連邦行政手続法10条a項で、「行政機関の行為に因り違法な権利侵害を受けた全ての者、または行政機関の行為に因り関係する法律の意味するところにおいて不利益を受け若しくは利益を害された全ての者は、当該行政機関の行為について司法審査を求める資格が与えられる」(Any person suffering legal wrong because of any agency action, or adversely affected or aggrieved by such

action within the meaning of any relevant statute, shall be entitled to judicial review thereof.) と規定されていたが⁽³⁾、本条項の規定の仕方に不明確な部分があったために、当時から学説の対立が存在した。⁽⁴⁾

多数説は、前段は行政機関の行為の根拠法に司法審査に関する明文の規定がない場合に関するもので、①行政機関の当該行為が仮に私人によるものであったとしたならば原告がコモン・ロー上保護される時、及び②原告の有する権利・利益が法律上又は憲法上創設されたものであるときには原告適格が認められるとし、それまで原告適格に関する一般法が存在していなかった時代の判例⁽⁵⁾を踏襲するいわゆる「法的利益テスト (legal interest test)」を採用したものと解していた。また、後段は、行政機関の行為の根拠法に司法審査に関する明文の規定がある場合に関するもので、この規定は、直接に個人的な法的利益を有しない者であっても、連邦議会が司法長官に代わってその者に公益を擁護するための訴訟を提起する権限を付与したものであって、原告適格が認められるとするいわゆる「私的司法長官 (private Attorney General) の法理」⁽⁶⁾を採用したものと解していた。多数説は、司法長官が連邦議会で本法は既存の法理を示したものである旨の陳述をなしていること、原告適格の判断基準を緩和すれば「訴訟の洪水」が発生し、行政の効率性、即応性が阻害されることを理論的な根拠としていた。⁽⁷⁾

この時期は、原告適格の判断基準と個人の有する実体的な権利・利益とは分離して理解されていない。そして、「法的利益テスト」の理論的背景には、市場の失敗 (market failure) の反省から登場した「行政＝公益擁護者モデル」⁽⁸⁾があったと考えられる。このモデルの下では、望ましい秩序の形成と公益の実現は、市場に依存するだけでは困難であって、国家の介入が必要となるが、そのための判断は、専門的能力を有し、かつ党派利害から中立で公正な行政機関によって最も効果的になされると考えられるため、多数の者が自己の利益について間接的に影響を受けるにすぎが、かつ、このような利益を衡量すべき行政機関が存在する場合には、何が公益の実現に資するかに関しての判断能力に乏しい裁判所の役割は縮小せざるを得ないことになるからである。また、行政法学の基本的枠組みは、行政機関対その相手方という二面的な関係で把握すべきことになる。

しかし、このモデルの下でも、判例で一定程度は、原告適格の判断基準が拡大された。例えば、Hardin v. Kentucky Utilities Co. 判決⁽⁹⁾では、当該法律が原告の利益を保護する目的を有する主旨であれば、原告適格が認められる旨を判示した。これは、特に「黙示の法律上の援助テスト (implied statutory-aid test)」⁽¹⁰⁾などと呼ばれていた。しかし、実体的な権利・利益を有しない者には救済の扉は開かれないという意味では限界があり、これ以上の原告適格の判断基準の拡大は、新たなモデルの登場を待たなければなら

かった。

2 アメリカにおける原告適格の法理 (2)

— 1970年代 —

1970年代に至ると、連邦最高裁は、Association of Data Processing Service Organization v. Camp判決⁽¹¹⁾をはじめとして、一連の新たな原告適格の判断基準を示すに至った。それによると、原告適格を有する者とは、①「事実上の侵害 (injury in fact)」を受けた者であり（「事実上の侵害テスト」）、かつ、②自己の保護を求めている利益が法律により保護又は規制された利益の範囲内にあることを疎明し得る（arguably within the zone of interests to be protected or regulated）者（「保護法益圏内テスト」⁽¹²⁾とされ、後述するように現在までこの枠組みは維持されてきている。

まず、「事実上の侵害テスト」とは、連邦憲法が司法権の行使を「事件及び争訟 (cases and controversies)」に限定していることに由来するものである。ところで、ここでいう「侵害」は、経済上のものに限定されるのではなく、審美上、自然保護上又はレクリエーション上のものも含まれると考えられているが、このような侵害を受けるおそれのある者は、公益問題を争うための信頼し得る「私的司法長官」と位置づけられるべきことによる。

また、「保護法益圏内テスト」は、政治学、経済学の認識モデルである「虜理論 (capture theory)」⁽¹³⁾に基づいて、行政法学の規範理念となった「利益代表モデル (interest representation model)」が背景にあるものである。このモデルでは、行政過程は錯綜した各種の権利・利益の調整の場であり、本質的に政治過程と同様のものと把握され、行政の意思決定の統制が行政過程における利益代表の均衡の回復に求められるために、関係する全ての権利・利益が適切に代表されなければならないとされる。⁽¹⁴⁾そこで、伝統的枠組みでは捨象されていた規制受益者の利益についても、実体的及び手続的な保護を拡張する必要があり、司法審査との関係においては、原告適格の拡大が導かれると考えられる。⁽¹⁵⁾なお、このモデルでは、「公益」とは、広く拡散した利益の集積であり、逆に個々は希薄であっても、個人に還元し得るものと考えられることになるから、行政法学の基本的枠組みは、行政機関、相手方及び規制受益者という三面的な関係で把握すべきことになる。

さらにその後、連邦最高裁は、「保護法益圏内テスト」の適用を緩和し、Investment Company Institute v. Camp判決⁽¹⁶⁾においては、当該法律が、原告の争っており、かつ、原告の侵害の原因を禁じる趣旨を有する場合には、原告適格が認められる旨を判示した。本判決によって、原告が通常は「保護法益圏内」にあると推定されるに至ったなどと評釈された。⁽¹⁷⁾

このように、「保護法益圏内テスト」は、「法的利益テスト」が訴訟要件の問題と本案の問題を一部重複させて理解していたのに対して、両者を峻別し、原告適格の問題を相当程度実体面から開放した。しかし、1980年代に入ると、さらに新たな行政法学の規範理念が構築され、「保護法益圏内テスト」の内容に若干の変化が生じた。

3 アメリカにおける原告適格の法理 (3)

— 1980年代以降 —

1970年代に登場した「利益代表モデル」は、必ずしも伝統的な行政法学の枠組みの対象とはされていなかった規制受益者を法的に位置づけ、原告適格の拡大に寄与したものと評価できるが、行政機関の意思決定の合理性は、行政過程における利益代表の均衡の回復だけでは確保されるとは限らない。各利益代表が自己の短期的視野からの利益を重視すれば、行政機関の意思決定は、単なる妥協の産物に過ぎなくなるし、個別の利害関係人の関心の程度が異なれば、行政過程への参加が不完全にならざるを得ず、一部の者が自己に有利な意思決定を引き出すことも考えられるからである。⁽¹⁸⁾そこで、これらの限界を克服するために、行政法学の新たな規範理念として「実体的合理性モデル」が構築された。

このモデルは、論者によって合理性を評価する基準が異なるが、費用便益分析 (cost benefit analysis) に基づくモデル⁽¹⁹⁾と、議会の意思への忠実性 (fidelity) に基づくモデル⁽²⁰⁾が代表的なものである。しかし、何れにしても、最善の効果を有する意思決定を追求するために、判断の構成要素の合理性を重視し、事実認定、推論、可能な選択肢の検討、意思決定に至る動機などが適切であることを要求する点では、変わりがない。⁽²¹⁾

ところで、原告適格は、「利益代表モデル」によって相当程度実体面から解放されたはずであったが、「実体的合理性モデル」の影響は、司法審査の効果にまで及ぼすとすれば、原告適格の拡大は、行政機関と相手方の権利・利益の移転可能性を第三者が妨害することを認めることになるとして、経済的非効率性をもたらすおそれがあるとする見解もある⁽²²⁾。また、議会の意思への忠実性を手続面にまで厳格に及ぼすとすれば、同様に、原告適格の拡大に慎重さを求めることになる。

連邦最高裁は、「実体的合理性モデル」の影響を受け、「保護法益圏内テスト」を維持しつつも、⁽²³⁾原告適格の拡大に歯止めをかけ、Block v. Community Nutrition Institute判決⁽²⁴⁾において、行政機関の行為に対する司法審査が許されるという推定は、当該法律全体の体系から導かれる議会の趣旨の推測により覆される場合があるとし、例えば、当該法律において、命令 (order) の司法審査が、その相手方に対して行政上の救済が尽きた後に認められるという構造がとられている場合には、原告適格は相手方にのみ認められ、第

三者には認められないと判示した。しかし、本判決に対して、当該法律に原告適格に関する明文の規定のない場合（「法律の沈黙（statutory silence）」）に司法審査を排除するのは連邦最高裁の先例に反するとの批判もある⁽²⁵⁾。

さらに、連邦最高裁は、近年では、「事実上の侵害テスト」についても、厳格な適用をしている。例えば、Lujan v. Defenders of Wildlife et al.判決⁽²⁶⁾において、何人も法律の明文の規定で訴訟の提起を認められている市民訴訟（citizen suits）についても、原告は、当該問題に関して自己が特別の利益を有することのみならず、行政機関の行為により自己が直接に影響を受けることをも立証しなければ、原告適格は認められないと判示した。そして、連邦最高裁の役割を個人の権利に関して判決を下すことに限定し、公益を擁護し、政府に連邦憲法及び法を遵守させることは、連邦議会と大統領の役割であるとしている。本判決は、政府の三部門に固有の役割があることを所与のものとして、執行部を他部門の侵食から保護するものであるが、行政活動の統制に関する裁判所の位置づけを不明確にするおそれもあり、今後の判例の展開を注意深く見守る必要があるだろう。

おわりに

アメリカの行政訴訟における原告適格は、その時代に構築された行政法学の規範理念に影響を受けて展開してきた。そして、これらが認識理念を越えて規範理念となり得たのは、連邦行政手続法の規則制定（rulemaking）手続において、規制受益者が行政過程に登場し得る手がかりが存在したからである。しかし、わが国の行政手続法は、基準設定手続を欠き、規制受益者の参加も、公聴会の開催等（同法10条）などに限られ、権利・利益として確立されているわけではない。わが国において、原告適格の拡大を論じる場合には、行政手続法の発展を運用・立法両面で待つ必要がある。また、それによって、時代に適合した行政法学の新たな規範理念も構築されるであろう。これらについては、今後の研究課題としたい。

〔註釈〕

- (1) 本稿は、法学研究所が主催する研究会において、1996年11月20日に行った同名の報告の要旨をまとめたものである。なお、拙稿「米国における原告適格の法理・序説」早稲田法学会誌第四一卷115頁（1991年）、「判批」山形大学法政論叢第三号95頁（1995年）及び両者に掲げた参考文献参照。
- (2) 最判平成元年2月17日民集43巻2号56頁。
- (3) 60 Stat.237 (1946). 現行法は、any person が a person に、any relevznt が relevznt に改正されている。5 U.S.C. § 1009(a).
- (4) 当時の学説の対立について詳細は、紙数の関係で割愛する。詳しくは、NOTE: Competitor's Standing to Challeng Administrative Action under the APA, 104 U.Pa.L.Rev. 843, pp.857. 860 (1956); Davis, Standing to Challenge Governmental Action, 39 Minn.L.Rev. 353, 354-356 (1955); L. Jaffe, Judicial Control 528-530 (1965); Jaffe, Standing Again, 84 Harv.L.Rev. 633, 634-635 (1971) など参照。
- (5) eg. ICC v. Diffenbaugh, 222 U.S.42 (1911)., Tennessee Eelectric Power Co. v. TVA, 306 U.S.118 (1939), etc.
- (6) この法理を明らかにしたリーディング・ケースに、FCC v. Sanders Brothers Radio Station, 309 U.S. 470 (1940) がある。
- (7) NOTE supra note 4 at 845.
- (8) このモデルは、通常は、「行政の専門性モデル (administrative expertise model)」と呼ばれるが、本稿との関係では、行政機関は中立かつ公正であって、公益を最も代表し得るということを示しているから、古城教授による本文の呼称がより適切であろう。古城誠「規制緩和理論とアメリカ行政法—規制の失敗と裁判所の役割」(アメリカ法[1986-2]) 275頁以下参照。
- (9) 390 U.S.1 (1968).
- (10) Comments, Judicial Review of Agency Action: The Unsettled Law of Standing, 69 Mich.L.Rev. 540, 546-547.
- (11) 397 U.S.150 (1970).
- (12) 正確には、これは、「疎明し得る程度の範囲の利益テスト」と訳すべきであろうが、便宜的に本文のような呼称を用いた。
- (13) cf. Stewart, The Reformation of American Administrative Law, 88 Harv.L.Rev. 1667, 1682-1683; P.J.Quirk, Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, 4 (1981).

- (14) Stewart *supra* note 13 at 1670, 1756-1762; S.G.Breyer & R.B.Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy*, 1185 (2nd ed. 1985); Garland, *Deregulation and Judicial Review*, 98 *Harv.L.Rev.* 505, 578 (1985); 古城・前註(8)281頁等参照。
- (15) 利益代表モデルは、この他に、行政手続にたいする参加の範囲の拡大と十分な内容の参加（例えば、混成規則制定手続 (hybrid rulemaking) など）、行政活動に対する厳格な司法審査（例えば、ハード・ルック (hard look) 審査など）の必要性を示唆する。これらについては、拙稿「経済活動に対する行政介入の一考察－国内航空運送事業の免許を中心として(二)」(早大法研論集四八号) 115頁以下(1988年)及び同論文註(41)以下参照。
- (16) 401 U.S.617 (1971).
- (17) 古城・前註(8)284頁註(33)。なお、Sedler, *Standing, Justiciability, and All That: A Behavioral Analysis*, 25 *Vand.L.Rev.* 479, 486-487 (1972); 藤谷正博『アメリカ行政法の研究』(1986年) 166頁参照。
- (18) Dever, *Policymaking Paradigms in Administrative Law*, *Harv.L.Rev.* 393, 396; Garland *supra* note 14 at 583; 古城・前註(8) 292頁以下参照。
- (19) Diver *supra* note 18 at 397; 古城・前註(8)294頁。
- (20) Garland *supra* note 14 at 586-590. なお、このモデルは、司法審査の形態の把握によるもので、必ずしも行政法学全体の理念として構築されたものではない。
- (21) Sunstein, *Deregulation and Hard Look Doctrine*, 1983 *Sup.Ct.Rev.* 177, 187-188; Garland *supra* note 14 at 533-534.
- (22) Jensen, Meckling & Holderness, *Analysis of Alternative Standing Doctrines*, 6 *International Rev. of Law and Economics* 205, 210-211 (1986).
- (23) *cf.* K.C.Davis, *Administrative Law of Eighties (Administrative Law Treaties 1989 Supplement)* § 24.17.
- (24) 467 U.S.340 (1984).
- (25) B.Schwartz, *Administrative Law A Casebook*, 705 (3rd ed. 1988).
- (26) 112 S.Ct. 2130 (1992).