

米国における原告適格の法理・序説

木 原 正 雄

はじめに

- 一 原告適格総説―概念と視角―
 - 二 伝統的な原告の適格の法理
―法的利益テストをめぐる―
 - 三 原告適格の拡大と判例の動向(1)
―連邦最高裁の立場―
 - 四 原告適格の拡大と判例の動向(2)
―連邦下級裁判所及び州裁判所の立場―
 - 五 現代における原告適格の法理
―今後の展望―
- おわりに

はじめに

原告適格は、行政訴訟において、古くて新しい問題である。日本では、従来、法の保護する利益説と裁判上保護に

値する利益説との対立構造の中で論じられてきたが、前者の中でも、どこまでが法の保護する利益なのか、即ち、個別条項で保護された利益か、当該法律の関連条項で保護された利益を含むか、趣旨目的を同じくする関連法規の条項を含むか、当該法律の趣旨目的に関する一般条項まで含むか、といった論争が展開されてきている。⁽²⁾

一方、最高裁は、徐々に原告適格を拡大し、「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っ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付けられている」場合に原告適格を認めるに至った。⁽³⁾

では、これ以上、即ち、解釈論上、当該法律の趣旨目的に関する一般条項から原告適格を導き出せないだろうか。

本稿では、この問題を解決するにあたり、米国の原告適格の法理から重要な示唆があるものと考え、まず、米国の法理を検討する。⁽⁴⁾ 米国をとり上げたのは、①米国では一九七〇年以降、劇的に原告適格が拡大されたこと、②米国では行政事件が一般の司法裁判所の管轄に属せしめられており、この点で日本と共通の土台があること、⁽⁵⁾ ③米国にも日本と同様に原告適格に関する一般的な規定があること、④米国の政治、経済、社会環境が、日本と共通する点の多いこと等の理由による。勿論、米国と日本は法制度の面で相違点も多く、例えば、コモン・ロー概念の有無や統一的な行政手続法典の有無等により、原告適格の法理も相当違ったものになるはずである。しかし、これらの相違点が、原告適格の法理に如何なる影響を与えるかを明確にし得れば、原告適格の法理に関する一般的理論構成も可能と考える。

ところで、本稿では、以上の問題意識に基づいているため、特に米国連邦行政手続法の規定を中心に検討する。そのため、原告適格の法理のうち、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関する部分を中心にとり上げる。本論に入る前に、この点をお断りしておきたい。

- (1) 各種教科書等では、この他、権利救済説と処分の適法性保障説を併せて論じるのが通常であるが、右両説は問題点が多く、現在はほとんど議論の対象とはなっていない。
- (2) この点に関して指摘した論文として、山村恒年「法律上の利益」と要件法規」(民商法雑誌八三巻五号七五三頁以下)等参照。
- (3) 最二小判平成元年二月一七日民集四三巻二号五六頁
- (4) 既に米国の原告適格の法理に関する研究は多いが、例えば、雄川一郎『行政争訟の理論』(一九八六年)三〇六頁、三九四頁、藤谷正博「アメリカ行政法の研究」(一九八六年)、藤田泰弘「アメリカ合衆国における行政訴訟原告適格の法理」(訟務月報一九巻五号)、市川正人「事件性の要件とスタンディング——一九七〇年以降におけるアメリカ合衆国連邦最高裁判決の検討を中心に」(一)～(四)・完」(法学論叢一一二巻五・六号、一一三巻三・六号)、金子正史「アメリカ合衆国における行政訴訟の原告適格——Duke Power 判決を契機として」(一)～(四)・完」(自治研究五九巻三・四・六・八号)等参照。
- (5) 行政裁判所を設置し、これに行政事件を管轄せしめると、行政訴訟において行政の恣意性の排除が不十分となるおそれもあるため、日本では、戦後、行政裁判所を廃止し、人権保障の徹底を図って英米流の司法国家制度を導入した(憲法七六条)。しかし、例えば仏国では、歴史的には、権力分立(*séparation des pouvoirs*)の原理に基づき、司法機関から執行機関の独立を保障するために行政裁判所が設置され、現在に至っている。仏国では、活動行政作用と裁判作用の分離(*séparation entre la fonction active et la fonction juridictionnelle*)が推進されたが、なお行政裁判制度は、行政法の自律性及び独自性に基づく「二系列裁判所間の分業と」専門技術的な根拠により正当化されている。』Rivero, *Droit administratif*, 12^e ed., pp. 164-170. (1987); G. Brabant, *Le droit administratif français*, 2^e ed., pp. 424-423. (1988)

一 原告適格総説

—概念と視角—

行政機関の行為に対する司法審査は、私人の権利・利益の救済という側面の他に、一般に、「法の支配(Rule of Law)」に基づき、行政機関が法律により付与された権限を越えて活動してはならないとする「権限濫越の法理(*ultra vires theory*)」に、実効性を与える側面を有する。⁽¹⁾但し、司法審査が可能であるというためには、まず、訴訟の閾口(threshold)の段階で、一定の訴訟要件が具備されていなければならない。その一つが、「原告適格(standing to sue)」⁽²⁾と云う要

件である。⁽³⁾

米国では、従来から、一般に、原告適格の問題を、連邦憲法三条が司法権の行使を「事件 (cases)」又は「争訟 (controversies)」に限定していることに由来するものと考えてきた。⁽⁴⁾⁽⁵⁾ 即ち、「事件」又は「争訟」に該当するために、正当かつ対立する権利の主張を提起する相対立する訴訟当事者が必要であるとされることから、「他の点については司法判断に適合する紛争において、当該紛争の司法的解決を獲得するために十分な利害関係を有すること」と定義されていた。⁽⁶⁾ そして、この定義によれば、原告適格は「司法判断適合性 (justiciability)」の一面面であり、「十分な利害関係」、つまり実体的な「利益」の概念の解明が、この問題の解決につながる。結論を急げば、この考え方が、実体的利益を念頭に置いた、伝統的な原告適格の法理の根底にあった。

しかし、原告適格の問題は、本案とは異なり、訴訟の間口のそれであるから、そもそも、当該訴訟の原告が「正当な当事者 (proper party)」といえるかであり、司法判断適合性の問題に含めて理解すべきではない。⁽⁷⁾⁽⁸⁾ 各論者の司法判断適合性の概念如何にもかかわるが、少なくとも、司法判断適合性が本案の問題を含む概念だからである。⁽¹⁰⁾ しかも、以上の点⁽⁹⁾が意識されているかは必ずしも明らかではないが、近年の行政法の体系書では、「司法審査の範囲 (scope of review)」と「訴訟の利用可能性 (availability)」を分けて論じ、かつ後者の問題の一つとして分類されている。⁽¹¹⁾

そこで、本稿では、訴訟の間口の問題と本案のそれを分けて論ずべきとの立場から、原告適格を、さしあたり、「当該訴訟において、裁判所の判決を求める資格があると認めることを正当とするにつき、自己又は他の利害関係人の権利・利益を適切に代表していること」と定義しておく。⁽¹²⁾ これは、後述する「私的司法長官 (Private Attorney General) の法理」を意識したものである。そして、この定義によれば、原告適格の問題を解決するためには、いわば、「利益の代表性」の解明が必要となる。従って、原告の有する利益は、個人的かつ実体的なそれだけを含むものではない。

ここに、対等当事者間での権利・利益が問題となる純粋な民事訴訟とは異なり、多数の利害が関係する行政訴訟の特殊性の一つがある。⁽¹³⁾

ところで、原告適格の問題を論じる際に、注意を要する点が幾つかある。

まず、原告が現れる具体的状況について注意を要する。即ち、原告が、行政機関の行為の相手方か、他の事業者への許可を争う競業者等の特定多数の第三者か、環境問題を争う際の周辺住民等の特定多数の第三者か、消費者問題を争う際の消費者等の不特定多数の第三者か、である。この点は、原告適格の拡大へのアプローチと関係しており、⁽¹⁴⁾重要な点であるが、本稿で、特にこのうち、特定少数の第三者についての事例を中心に検討する。

次に、原告適格の法理を、それが果たしている又は果たすべき機能の側面から論じるか否かについても注意を要する。本稿では、実定法の解釈論上、原告適格が認められる者の範囲について論じることを目的とするため、少なくとも、原告適格の果たすべき機能の側面から論じることを中心的課題とはしない。

また、行政機関の行為の法的根拠を定めた個別の法律における、明文の司法審査に関する規定の有無についても注意を要する。原告適格の問題は、この規定のある場合には、当該条項の文言の解釈問題に帰着するが、この規定のない場合は、司法権の及ぶ範囲 (jurisdiction) の問題の一般原則、司法救済に関する一般原則、一般法たる連邦行政手続法 (Administrative Procedure Act) の解釈によるからである。⁽¹⁵⁾ 本稿では、後者の場合は次章以降で論じることとし、前者の場合については、以下本章で簡潔に検討する。

行政機関の行為の根拠法に、明文の司法審査規定のある場合は、現実の実質的な個人的利益を直接に有しない者にも、原告適格が認められる。この点を明らかにしたリーディング・ケースに、*FCC v. Sanders Brothers Radio Station* ⁽¹⁶⁾ 判決がある。

本件は、一九三六年五月に、アイオワ州イースト・ダビュークで、ラジオ放送免許 (Broadcasting License) 取得後数年にわたって放送局を経営していた原告が、ミシシッピー河対岸のダビュークに放送施設の移転許可 (Permit to move) を、連邦通信委員会 (Federal Communication Commission) に申請したところ、訴外新聞社が、既に同年一月に、ラジオ放送局新設のための建設許可 (construction permit) を同委員会に申請しており、申請が競合した。そこで、原告は、後者に関する行政手続への参加を求めて承認され、両申請が併合審理されたが、同委員会が、両申請共に許可を与えたため、原告は、放送地域が競合することにより、自己に経済的損害が生じ、また当該地域の経済的基盤や訴外新設放送局の能力等からみて、右建設許可は公共の利益、利便又は必要性 (public interest, convenience, necessity) を欠いているとして、右建設許可の取消 (set aside) を求めたものである。

なお、通信法 (Communication Act of 1934) 三〇七条 a 項⁽¹⁷⁾では、ラジオ放送局の免許に関し、連邦通信委員会は、公共の利益、利便又は必要性に資する場合には、本法の制限の下で、全ての申請者に放送局免許を与えなければならぬ旨が規定され、同法四〇二条 b 項⁽¹⁸⁾では、司法審査に関し、免許又は許可申請を拒否された申請者、又はあらゆる申請に関する委員会の許可又は拒否決定により利益を害され若しくは不利益を受けた者は全て、コロンビア巡回区控訴裁判所 (the Court of Appeals for the District of Columbia) に訴訟を提起し得る旨が規定されていた。

これに対し、連邦最高裁は、通信法三〇七条 a 項では、放送事業が、自由競争の認められている領域たることを前提にされているとする。即ち、同法によるラジオ放送の規制の目的は、利用可能な周波数が限定されているため、当該地域に最も実用的な放送を行う被免許者の能力の確保を通じて国民を保護することであり、競争から被免許者を保護するものではないため、免許が付与された結果、被免許者は、何ら財産権的なものを保有するものではないとする。そして、その理由として、同法では、委員会に被免許者に対する監督権限が与えられていないこと等を挙げている。

しかし、同法四〇二条b項の立法趣旨は、連邦議会が、免許の付与により経済的損害を受けると思われる者が、委員会の免許付与行為に関する法律解釈の過誤について、控訴裁判所に注意を喚起させるに十分な利害関係を有する唯一の者と考えたことに由来するとし、連邦議会は右の者に原告適格を与える権限を有する、と判示した。

連邦最高裁は、以上に基づいて、原告適格を認めたが、本案には理由がないとした。

これについては、かつて、原告が個人的な権利の不法な侵害を立証し得なければ、本案について訴訟原因 (cause of action) がなく、連邦憲法三条にいう「事件」又は「争訟」の要件と抵触するとの疑問も提示された⁽¹⁹⁾。

しかし、その後、これについて、司法判断に適合する現実の紛争が存在しない場合には、法律の合憲性又は法律により公務員に付与された権限の範囲に関する司法判断を求める訴訟を、憲法上、連邦議会は何人にも許すことはできないが、司法長官の如き地位にある公務員に、他の公務員の当該法律上の権限に違反する行為を防止するための訴訟の提起を許すことは、現実の紛争が存在するし、司法長官等に国民又は政府の利益の擁護を正当に授け得ることから、憲法上可能であり、同様に、連邦議会が、司法長官等の公務員を指名する代わりに、非公務員又はその集団に公益擁護のための訴訟を提起する権限を付与することも、憲法上認められると説明された⁽²⁰⁾。この考え方は、現在では確立されたものとなっており、「私的司法長官の法理」と称される。

従って、行政機関の行為の根拠法に明文の司法審査規定のある場合には、原告適格の問題は、訴訟原因等の本案の問題と明確に区別され、行政機関の当該行為の違法性について訴えを提起し得るという意味での利益は、コモン・ロー上の権利・利益等の実体法上の利益とはほとんど関係なくなつた。即ち、コモン・ローの権利・利益を有する者が訴訟を提起し得るのは勿論だが、それ以外の者にも訴訟の提起が認められることとなつた。

なお、この「私的司法長官の法理」は、後述の如く、長らく根拠法に司法審査規定のある場合にのみ適用されてき

だが、一九七〇年以降の、この規定がない場合の原告適格の拡大の動向に多大な影響を与えている。では、次章以降、行政機関の行為の根拠法に明文の司法審査規定のある場合を検討する。

- (1) B. Schwartz, *Administrative Law* 436 (2nd ed. 1984), P. van Dijk, *Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue* pp. 1-2, 8-11 (1980)
- (2) standing to sue は、本来、「当事者適格」が正確な翻訳であろうが、米国の体系書、論文等では原告のみ言及される場合が多いため、本稿では、「原告適格」と訳出する。
- (3) この他の訴訟要件として、Schwartz は、「司法審査許容性、被告適格、行政機関の第一次管轄権の經由、行政上の救済の枯渇、争いの成熟性、訴訟形態の適切性を挙げる。Schwartz supra note 1 at 436-582
- (4) 原告が現実の損害を示すこと、訴訟上の論点が単なる仮説ではなくなるし、原告が個人的利害関係を示すことで、訴訟進行の結果に十分な関係を持ち得るため、争点の鋭い摘出に必要な具体的な対立関係が維持し得るから、「事件」又は「争訟」の要件として、訴訟当事者、現実の争い、実体的利益の存在が必要となると説明する。なお、京都大学憲法研究会編訳『アメリカ合衆国憲法』（一九六〇年）[E. S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today* (12th ed. 1958)] 一三七頁以下、橋本公巨『米國行政法研究』（一九五八年）一四二頁以下、Muskrat v. United States, 219 U. S. 346 (1911), *Prothmgham v. Melton* 262 U. S. 447 (1923) 等参照。
- (5) これに対し、現実の損害を示さない原告がこれを示す訴訟進行への熱意がないとする理由はないし、この者に訴訟の提起を許し、司法が法創造を行うのは民主主義制度の基本的前提に反するとの立論は少数者を無視するものだとして、原告適格の問題は「事件」又は「争訟」に関する要件でなくとする見解に、Jaffe, *The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfrelidan or Ideological Plaintiff*, 116 U. Pa. L. Rev. 1033, 1037-1038 (1968). また、英国法の詳細な分析に基づいて同旨の結論を導く見解として、Berger, *Standing to Sue in Public Action Is It a Constitutional Requirement?*, 78 *Yale L. J.* 816 (1969) がある。
- (6) *Black's Law Dictionary* 1405 (6th ed. 1990)
- (7) Schwartz supra note 1 at 437, 459-460, H. Hart & H. Wechsler, *The Federal Courts and the Federal System* 174 (1953).
- (8) 原告適格の有無を判断する段階で、紛争解決に関する社会的な費用便益分析 (cost benefit analysis) によって、当該原告が提起する訴訟の司法判断適合性への考慮の必要性もあるとして、原告適格と司法判断適合性の分離に反対する論者もいる。Scott, *Standing in the Supreme Court: A Function Analysis*, 86 *Harv. L. Rev.* 645, 683-690, 古城誠『競争者訴訟の原告適格』(雄川一郎先生献呈論集・行政法の諸問題) (一九九〇年所収) 一三二頁以下。右見解によれば、実質的には訴訟の開口で本案の一部を審査することとなるが、必ずしも原告適格と司法判断適合性を分離する見解が紛争解決の社会的費用を増大せしめるとは限らない。むしろ、原告に対しては、上訴の便宜を図る意味で、判決理由を明確に

示して本案を棄却すべきである。なお、濫訴の弊害については、第二章註(32)参照。

- (9) 通常は、原告適格の他、勧告的意見の禁止、争いの成熟性、ムートネス、政治的問題が、司法判断適合性の問題とされるが、この他、対立性、仮装及び通謀訴訟等を含める論者、行政機関の行為の司法審査可能性を含める論者、判決の終局性を含める論者等がある。13 C. Wright & A. Miller et al. *Federal Practice and Procedure* § 3529-3535, Sedler, Standing, Justiciability, and All That: A Behavioral Analysis, 25 *Vand. L. Rev.* 479, 480 (1972), Albert, Justiciability and Theories of Judicial Review, A Remote Relationship, 50 *S. Cal. L. Rev.* 1139, 1139-1140 (1977)
- (10) 司法判断適合性のうち、少なくとも、ムートネス、政治的問題の禁止、行政機関の行為の司法審査可能性は、実体的な問題だからである。
M. K. Kane, *Civil Procedure in a Nutshell*, 277-278 (2nd ed. 1985)
- (11) B. Schwartz, *Administrative Law* (2nd ed. 1984); S. G. Breyer & R. B. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy* (2nd ed. 1985) 等により、この分類に従うべきである。
- (12) See, H. Hart & H. Wechsler *supra* note 7 at 274.
- (13) 行政機関の行為の違法性に関し、少なくとも一人が請求認容判決を受ければ、行政訴訟を提起した目的が達成されるからである。
- (14) Schwartz は、競争者の原告適格を認める理由を、この者が行政機関の当該行為により競争上の地位に直接影響を受けること、及び競争の相手方に有利な行為は、違法であっても他に争う者がないことを挙げ、消費者の原告適格については、被規制企業に有利な行為は、違法であっても他に争う者がないためとして、環境訴訟については、良好な環境を享受する者は環境の消費者であるためと説明する。Schwartz *supra* note 1 at 472-478.
- (15) 米国の体系書でも、通常、法律に明文の司法審査規定のある場合の原告適格について、statutory standing として、これがない場合と区別して論じる。なお、藤谷正博『アメリカ行政法の研究』(一九八六年)二二頁参照。
- (16) 309 U.S. 470 (1940)
- (17) 47 U.S.C. § 307 (a)
- (18) 47 U.S.C. § 402 (b)
- (19) Scripps-Howard Radio, Inc. v. FCC, 316 U.S. 4, 20-21 (1942) (dissenting opinion); FCC v. National Broadcasting Co., 319 U.S. 239, 265 (1943) (dissenting opinion)
- (20) Associated Industries of New York State, Inc., v. Ickes, 134 F.2d 694, 704

二 伝統的な原告適格の法理

—法的利益テストをめぐって—

連邦最高裁は、一九七〇年代までは、原告適格の判断基準として「法的権利テスト (legal right test)」又は「法的利益テスト (legal interest test)」を採用⁽¹⁾し、コモン・ロー上の権利、憲法又は法律で創設された権利・利益等の「法的権利」又は「法的に保護された利益 (legally protected interest)」を有しない者は、行政機関の行為の違憲・違法性を主張して司法審査を求めることができないと解していた⁽²⁾。これを公式化するとすれば、行政機関の行為により自己の権利・利益の侵害を受け又は受けるおそれのある者は、①仮に行政機関の当該行為が私人によるものであったとしたらコモン・ロー上保護される場合、及び、②右の権利・利益が法律上又は憲法上創設されたものである場合にのみ原告適格を有するとされて⁽³⁾いたといえる。

この「法的利益テスト」において公式①が導かれる理論的背景となったのは、国家は平等な諸個人の契約により作り出されたとする「国家の契約者モデル (contractarian model of the state)」と、対私人・对国家の関係で保護される私的自治 (private autonomy) の領域は自由 (liberty) 又は財産権 (property) に関するコモン・ロー及び契約により限定される、という二つの伝統的な考え方⁽⁴⁾であった。

即ち、「国家の契約者モデル」によれば、国家による私的自治への介入は立法を通じて表明される被治者 (governed) の同意 (consent) により正当化されているから、原告適格が認められるためには、少なくとも、被告が公務員 (official) でなくとも被告の当該行為が違法であることを、原告が立証する必要がある⁽⁵⁾。更に、行政機関の行為に対する司法審査を私人の私的権利に関わる紛争の解決に類推を求めている以上、行政機関の当該行為の違法性を主張し得る者は、

英米法における権利・義務体系の基礎にあるコモン・ロー又は契約により保護されている者に限られることとなる。

従って、行政機関の行為についての第三者に原告適格が認められるのは、例えば、行政機関の行為が私人間の契約に法的効果を及ぼす場合等である。連邦最高裁は、*ICC v. Diefenbaugh* 判決⁽⁶⁾でこの旨を明らかにした。

本件は、穀物輸送を行う鉄道会社とターミナル駅で穀物の積替等を行う揚穀業者の間で、当初の一〇年間は穀物一〇〇ポンド当たり一・二五セントを越えない額、後の一〇年間は一セントを揚穀施設使用料として支払う旨等を内容とする契約が締結されたが、州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission; ICC) が、当該鉄道会社に対して、一九〇七年と翌年に、右使用料を〇・七五セントに削減すべき旨の命令、及び揚穀業者が一〇日以内に積替をせず、また揚穀中に穀物の加工処理をしなかつた場合には右使用料の支払を禁じる旨の命令を発したため、揚穀業者がその違法性を争つたものである。

これに対し、連邦最高裁は、原告揚穀業者が ICC の命令により影響を受けており、右命令は、委任された権限を踰越し、デュー・プロセスの保障なしに原告の財産権を奪い、又は正当な補償なしに原告の財産権を収用していると見て、揚穀業者に原告適格を認め、本案についても一部認容した。

他方、これらの考え方は、主権免責 (sovereign immunity) の適用を制限して、私人に行政機関の違法な行為を争う途を開き、法律上の権限に基づく行為を正当化する責任を行政機関に負わしめるといふ、私人の権利救済に関して積極的な側面も有していた⁽⁷⁾。

また、これらによれば、原告適格の有無はデュー・プロセス上の聴聞を受ける権利 (due process hearing right) の有無とパラレルになることを意味する。単なる特権 (privilege) は連邦憲法修正一四条による保護の対象とはならず、特権は権利 (right) ではないため原告適格も認められないからである。そして、後述のように、両者は、少な

くとも部分的には、同一の根拠に基づいて拡大されていった。⁽⁸⁾

もつとも、行政機関に特有な行為⁽⁹⁾については、コモン・ローに厳格な類推を求めて私法上の権利・義務概念を持ち込むことが不適當である。しかも、連邦議会が、コモン・ロー上の権利以外にも、法律により私人に権利・利益を与える場合もある。そこで、公式②のように、原告が憲法上創設された権利・利益を有する場合にも「法的利益テスト」が満たされると解された。⁽¹⁰⁾そして、公式②に基づいて原告適格を認める場合、裁判所は、肯定的な考慮要素として、争われている法律又は行政機関の行為により原告が受ける影響が直接的であること、否定的な考慮要素として、当該法律の規定により保護されている又は便益を受けている者の範囲が広いこと、原告の被る侵害が単に競争の増加から生じていること、原告の有する利益に配慮し、又は被規制者の利益と原告の利益を比較衡量すべき行政機関が存在すること等を考へていた。⁽¹¹⁾

これらの考慮要素のうち、まず、競争により生じた損害については、市場経済（market economy）が前提とされる以上、それは「賠償請求の認められない損害（damnum absque injuria）」⁽¹²⁾であるから、原告が右損害の存在を主張しても、原則として原告適格は否定される。⁽¹³⁾

また、その他の諸要素は、市場の失敗（market failure）への反省から登場し、ニュー・デール政策の理論的背景となった「行政Ⅱ公益擁護者モデル」⁽¹⁴⁾に基づくものであった。このモデルでは、望ましい秩序の形成と公益（public interest）の実現は市場に依存するだけでは困難であり、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（expertise）を有し、かつ党派的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へる。⁽¹⁵⁾従って、多くの者が自己の利益について間接的に影響を受けるに過ぎず、かつ、この利益を衡量すべき行政機関が存在する場合、何が公益の実現に資するかに関して判断能力のない裁判所の役割は縮小する。そして、ここでの「公益」とは、消費

者全体の利益等、個々人の私益が希薄であるため直接問題にならないという意味で抽象的かつ一体的な概念であり、このモデルの下での行政法学の基本的枠組みは、行政機関対行政機関の行為の相手方という二面関係で把握されていた。⁽¹⁶⁾

このように、「法的利益テスト」は、個々人の実体的な権利・利益の救済を主眼にしつつも、「行政Ⅱ公益擁護者モデル」を前提とする限り、ニュー・ディール政策を争おうとする訴訟の多くを門前払いにするという極めて《政治的》な側面も有していたと言える。⁽¹⁷⁾

さて、この「法的利益テスト」の公式⁽¹⁸⁾①、②をより精密にし、以後の判例の動向に大きな影響を与えたものに、Tennessee Electric Power Co. v. TVA 判決がある。⁽¹⁹⁾

本件は、一九三三年に、ニュー・ディール政策の一貫として可航水域の開発、洪水調節、灌漑及び水力発電を目的とした多数のダムをテネシー河流域に建設するためにテネシー溪谷開発公社 (Tennessee Valley Authority) が同公社法に基づいて設立されたことに対し、既に当該地域で電力の販売事業を営んでいたテネシー電力会社が、(1) テネシー溪谷開発公社法に基づくTVA計画では発電及び電力の販売が企図されているが、このような権限は連邦政府に認められておらず、(2) TVA計画の規模での電力の販売は適正手続 (due process) の保障なしに原告の財産権を奪うもので、州に留保された内的事項 (internal affairs) を連邦が規制することとなるため、州の規制のみに服して財産を取得・利用する州市民に保障された自由を侵害するとして、連邦憲法修正第五、九、一〇条違反を理由に、水力発電ダム、発電所及び電力供給設備の建設、同社と競合する電力の販売・供給等について差止命令 (injunction) を求めたものである。

これに対し、連邦最高裁は、まず一般論として、原告の侵害された権利が「法的権利、即ち、財産権、契約から生

じる権利、不法行為による侵害から保護される権利、又は特権 (privilege) を与える法律に基づく権利⁽²⁰⁾ でなければ原告適格は認められないことを明確にした。その上で、まず、原告は会社存立及び公益事業 (Public utility) としての機能を果たすための特許 (franchise) を有するが、これは、特定の契約の根拠がなければ、既存事業者との間で生じる競争にさらされない権利を何ら与えるものではないし、また、原告は公益事業を営むための地域特許 (local franchise) を有するが、これが財産権としての要素を持つとしても、免許付与者との間に競争の開始若しくは許可を禁じる契約が存在しない限り、個人及び他の公益事業者との競争にさらされず、又は州及び自治体の特許の付与を制限する契約若しくは財産上の権利を与えるものではないとして、結局、原告には上記の基準に適合する「法的利益」は認められず、原告適格はないと判示した。

このように、原告適格を原告の実体的権利・利益に着目して判断する「法的利益テスト」は、まず判例によってかなり精密化されたが、このテストを法解釈論として定着せしめる契機となったのは、一九四六年に制定された連邦行政手続法 (Administrative Procedure Act of 1946; APA)⁽²¹⁾ であった。

APA 一〇条 a 項には、原告適格に関して、「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、又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.)」⁽²²⁾と規定されていたが、規定の仕方に不明確な部分があったため、制定当時より数種の解釈が可能とされていた。⁽²³⁾

その中でも多数説となったのは、本条項は既存の法理を確認したものであり、①前段は法律上明文の司法審査規定

がない場合に関する規定で、「法的利益テスト」がストレートに適用されるが、②後段は法律上明文の司法審査規定がある場合に関する規定で、直接に個人的利益を有しない者にも原告適格が認められる、という解釈である。⁽²⁴⁾

その根拠として、まず、法文中の *adversely affected* の後に *コンマ* が無いから、*within the meaning of any relevant statute is adversely affected to aggrieved* 双方を修飾し、連邦議会が様々な文言で法律中に用いた司法審査規定を示すと解するのが文理解釈として最も自然であるとす。また、立法過程で「行政機関の行為により不利益を受けた全ての者は本条に従って当該機関の行為について司法審査を求める資格を与えられる。(Any person adversely affected by any agency action shall be entitled to judicial review thereof in accordance with this section.)」との草案が立法化に至らず、むしろ上下両院の報告書によれば、司法長官 (Attorney General) が現行規定について「本法は既存の法理を示したものである。」と陳述しているとの立法の沿革に着目し、更に、既存の法理による原告適格の判断基準を緩和すれば、「訴訟の洪水 (Flood of appeals)」が生じ、行政の効率性が阻害され、相当な期間にわたって行政機関の決定の効果が事実上奪われる等の実質的理由にも言及している。⁽²⁵⁾

しかし、前述の如く、これには幾つか反対説があった。最も有力な反対説は、A P A 一〇条 a 項を、行政機関の行為により事実上 (*de facto*) 不利益を受けた者全てに原告適格を認めた規定であると解するものである。⁽²⁶⁾

本説は、まず、基本的な正義の原則 (principle of elementary justice) からすれば、行政機関の行為により事実上の不利益を被った者は救済されるべきだとこの認識に立つ。⁽²⁷⁾ その上で、連邦議会が本法を制定するにつき既存の原告適格の法理以上の何らかの意図を有していたはずだと考え、特に上下両院の報告書の中で「本条項は、行政機関の行為により事実上の不利益を受けた全ての者、又はあらゆる法律の意味するところにおいて利益を害された全ての者に司法審査を求める権利を与えるものである。」(This subsection confers a right of review upon any person adversely

affected in fact by agency action or aggrieved within the meaning of any statute.)」とする陳述に注目する。また、法文については、within the meaning of any relevant statute は aggrieved のみを修飾すると解する。更に、「訴訟の洪水」等の弊害が生じる危険性は少ないと指摘している⁽³²⁾。

この説は、行政機関の行為に対する司法審査が私人の私的権利に関わる紛争の解決とは別個であるとの司法観に基づき、連邦政府の隅々まで裁判所による統制を拡張し、私人の権利・利益の救済に厚いという意味で評価できる⁽³³⁾。しかし、法文の文理解釈としては多数説が指摘するように無理があり、例えば「関係する法律の意味するところにおいて利益を害された(aggrieved...any relevant statute)」等の大部分の文言が不要となるとの批判がある⁽³⁴⁾。更に、本説が提示する上下両院の報告書の部分は、「行政機関の行為により違法な権利侵害を受けた全ての者、又はこれと関係する法律の意味するところにおいて不利益を受けた者は、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 within the meaning of any statute, is entitled to judicial review.)」との現行規定の要約の後に記載され⁽³⁵⁾、かつ、その他に「事実上」なる文言について言及している箇所がないことから、むしろ within the meaning of any relevant statute は adversely affected も修飾することが示されていると批判されており⁽³⁶⁾、連邦最高裁の多数意見の採るところとはならなかった。

また、その後、これらと別に、司法審査の果たす機能には①私人の権利・利益の救済と②公益の擁護があるとし、当該訴訟が原告の権利・利益等の私益の保護を目的とする場合（「私的訴訟 (Private action)」には①の機能の前提として原告が「法的に保護された利益」を有することが必要だが、行政機関の違法な行為の是正、即ち、公益の擁護を目的とする場合（「公的訴訟 (public action)」には②の機能の前提として原告は自己の権利・利益の侵害は勿論、事実上不利益を受けたこととさえ問題にする必要がないとする説も登場した⁽³⁷⁾。

本説は、まず、司法審査が①の機能を果たす場合には、法律関係の発生・変更・消滅を第一次には直接的な利害関係人及び行政機関に委ねるべきだとする。他方、②の機能を果たす場合には、英国の伝統的な原告適格法理 (locus standi) の下では単なる第三者 (stranger) に過ぎない者も大権令状 (prerogative writ)⁽³⁸⁾ を求める訴訟が提起し得たことに着目し、この英法の伝統は米国連邦憲法にも継受されていると考える。その上で、公益の擁護を目的とする訴訟については、原告が特定の利益を有する者でも立法による保護を意図された全ての利益を十分に代表していないと裁判所が判断する場合には裁量により訴えを却下し、また公益について、例えばこれを考慮すべき行政機関が存在しない等、公的な統制のための仕組みが全く存在しない、又は行政機関が代表されていない利益に十分に応えていないと裁判所が判断した場合には、原告が「私的司法長官 (private Attorney General)」として訴訟を提起したと解し、裁判所が裁量により管轄権を行使し得るとする。即ち、裁判所に裁量的管轄権 (discretionary jurisdiction) の行使を認めるものである。

この説は、従来法律に司法審査に関する明文規定がある場合に認められていた「私的司法長官」の法理を拡張し、行政機関の違法な行為を法的非難の外に置いてはならないとする「法の支配 (Rule of Law)」の基本的な要請に合致している点で評価できる。しかし、実定法上の根拠に乏しく、また、司法裁量を広範に認めるために逆に原告適格が狭まる危険性のあること⁽³⁹⁾、公益と私益の区別が不明確で、私益の救済を目的としながら公益擁護を称する者を排除し得ない危険性があること⁽⁴⁰⁾、「私的司法長官」たる原告と法的に保護された利益を有する者の間に利害対立が生じる危険性のあること、裁判所を「計画策定機関 ("planning agency") とする危険性があること⁽⁴¹⁾、連邦憲法三条による司法権の発動が「事件」又は「争訟」に限定されていることと矛盾する危険性のあること等⁽⁴²⁾、多くの問題点が指摘され、裁判所及び多数説の採るところとはならなかった。

このように、A P A 制定の前後を通じて一九七〇年までは、原告適格の判断基準として「法的利益テスト」が定着した⁽⁴³⁾。しかし、行政が国民生活のあらゆる分野に複雑多様な目的を実現するために様々な手法を用いて介入するにつれて⁽⁴⁴⁾、一九六〇年代半ばから、従来の「法的利益テスト」、中でも「法的権利テスト」では原告適格の判断基準が厳格に過ぎ、裁判所による私人の権利・利益の救済と行政機関の行為の適法性の担保が十分に達成し得ないと認識されてきた。また、行政機関が、多数の、組織化されていない者の拡散した利益を公正に代表していないとの疑いも生じてきた⁽⁴⁵⁾。

そこで、まず「法的利益テスト」の枠を維持しつつ「法的権利」の概念を拡張する方法で原告適格の拡大が図られた。即ち、法律が私人に明文で権利を付与している場合はもとより、法律の目的 (purpose of the statute) 又は議会の意思 (congressional intent) から法律が私人の当該利益を保護していると看做される場合にも、それは「法的に保護された利益」であるから、原告適格が認められると解するものである。この点に言及し、以後の原告適格の拡大の端緒となったものに、Hardin v. Kentucky Utilities Co. 判決⁽⁴⁶⁾がある。

本件もTVAと競争関係にある電力会社がTVAの電力事業拡張の決定の差止を求めて争った事案であるが、先のTennessee Electric Power Co. v. TVA 判決と異なり、競争事業者に原告適格が認められたものである。

一九五九年にテネシー渓谷開発公社法一五d条^a項が改正され、同公社又はその配電会社は、一九五七年六月一日現在で主要な電力供給源となっている地域以外では、一定の例外を除き、電力の販売又は配電契約の締結が禁じられることとなったところ、TVAは、一九五七年六月一日現在で、既にテネシー州クレイボン郡内の電力総使用量の六二%を供給していたため、同郡内での電力事業の拡張の決定を行った。しかし、同郡内の二村落等ではTVAの電力供給量は六%に過ぎず、他方、ケンタッキー公益事業会社のそれが九四%であったため、同社は、右村落等はTVA

A法一五d条a項にいう「地域」に該たり、右二村落等を含むTVAの事業拡張の決定は同条項に反するとして争つたのが本件である。

これに対し、連邦最高裁は、まず一般論として、原告が合法的な競争による経済的損害を被つたとしても、それ自体は、これと競争関係にある事業者の事業活動の如何なる点についても、その違法性を問題とする原告適格を与える根拠とはならないが、個別の法律の規定が競争による利害を保護する趣旨の立法目的を示している場合には、経済的損害を被つた事業者は、右規定の遵守を求める原告適格を有することを明確にした。その上で、TVAの事業地域の制限に関するTVA法一五d条a項の主要目的の一つにTVAと競争関係にある私的な公益事業の保護があることは、同条項の文言自体、及びTVAに新規設備のコストをまかなうために公社債(Bond)を発行する権限を与えれば事業拡張に対する歯止めが必要となるとの連邦議会の議論を経て一九五七年の改正が行われたという立法の沿革からも明らかであり、ケンタッキー公益事業会社は同条項が保護を意図する類型に含まれるから、同社には本件訴訟における原告適格が認められ、これは、法律の明文規定の不存在に妨げられないと判示した。但し、本案については控訴審判決を破棄し、同社の請求を棄却した。

本判例で採用された原告適格の判断基準は、当該法律に原告適格に関する明文規定がなくても、原告の利益の保護を目的とする趣旨であれば、その者に原告適格を認めるというものであるから、特に「黙示の法律上の援助テスト(implied statutory-aid test)」又は「意図された受益者テスト(intended-beneficiary test)」と呼ばれている。⁽⁴⁸⁾

このように、本判例は、当該利益が法律により保護されたものであれば、訴訟要件のレベルでは法的権利と同視し得るとしたと言える。これは、いわば当然の事理を明らかにしたに過ぎないとも考えられるが、本判例の意義は、その後⁽⁴⁹⁾に敷衍された一般論にあるとされる。即ち、第一に、法律により保護された利益を有しない者に原告適格は認め

られないということである。この点は、行政機関の行為により事実上不利を受けた全ての者に原告適格が認められると解する立場から消極的に評価された⁽⁵⁰⁾一方、行政機関の行為を争う訴訟には公的訴訟と私的訴訟があると考えられる場からは、私的訴訟についての原告適格の正しい判断基準を示した判例として積極的に評価された⁽⁵¹⁾。第二に、競争により生じた損害だけでは原告適格の肯定に不十分であるとの多数の判例に対して、限定的ではあるが、不信を表明したことである。この点は、前述のいずれの立場からも積極的に評価された⁽⁵²⁾。

なお、このような原告適格の拡大を受けて、デュー・プロセス上の聴聞を受ける権利も拡大された。即ち、個々人は、行政機関の違法な行為から自由である財産的 (Property) 利益を持つと解された⁽⁵³⁾。例えば、連邦公務員の理由のない免職を禁止する条項は、デュー・プロセス上、この者に財産的利益を与えたものとされた⁽⁵⁴⁾。このように、今まで特権とされたものにまで、実体面はともかく、手続的には権利・利益の概念が拡張されたのである。

しかし、行政機関の当該行為の違法性について訴訟を提起し得るという意味での利益と、コモン・ロー上の権利・利益等の実体法上の権利・利益とは分離されていない。即ち、実体的権利・利益を有する者は救済されるとのコモン・ロー上の命題と、その裏命題たる実体的権利・利益を有しない者は救済されないとの命題が、この時期では同一視されている。

また、このテストでは、当該法律の立法目的又は議会意思の立証のために、原告が議会における審議録の詳細な調査をする義務を負うこととなるので、このテストの有用性には疑問もある⁽⁵⁵⁾。立法目的又は議会意思が必ずしも明確に判断し得ない場合もあるからである⁽⁵⁶⁾。

そこで、本案前の訴訟の間口のテスト (Threshold test) を更に拡大すべきとの見地から原告適格について、新たな判断基準の設定の必要性が論じられ、従来の枠組みを越えた「保護法益圏内テスト」が登場した。

- (1) 「法的権利テスト」は「法的利益テスト」の一種型だが、原告適格の判断基準を法的権利に求めるため、より厳格なテストである。
- (2) 例えば、電力会社が、自治体の電力供給システム建設への連邦の融資と補助金交付の同意行為について競争による損害の発生を理由に争い、原告適格が否定された事案 (Alabama Power Co. v. Ickes, 302 U.S. 464 (1938)) や、製鉄会社が、連邦政府と契約を締結する条件として労働長官の決定した最低賃金の支払を要求されることについて経済的損害の発生を理由に争い、原告適格が否定された事案 (Perkins v. Lukens Steel Co., 310 U.S. 113 (1940)) 等がある。
- (3) Joint Anti-Fascist Refugee Comm. v. McGrath, 351 U.S. 123, 152 (1951) (concurring opinion)
- (4) Stewart, The Reformation of American Administrative Law, 88 Harv. L. Rev. 1667, 1724 (1975).
- (5) なお、この同意は物質的利益 (material interest) に限られるため、少なくとも原告は事実上の損害を受けたことが必要となる。観念的利益 (ideological interest) を含むものは、同意の際に国民相互間で安定した妥協が困難であり、一定の観念的嗜好 (ideological preference) を他者に強制するものからなるからである。Id at 1739.
- (6) 222 U.S. 42 (1911) なお、本判決は上級審判決の理由に同意しつつも、See Peavey v. Union Pac. R. Co. 176 Fed. 409 (C. C. W. D. Missouri 1910)
- (7) Scott, Standing in the Supreme Court-A Functional Analysis, 86 Harv. L. Rev. 645, 650 (1973), Albert, Standing to Challenge Administrative Action. An Inadequate Surrogate for Claim for Relief, 83 Yale L.J. 425, 434 (1974).
- (8) S. G. Breyer & R. B. Stewart, Administrative Law and Regulatory Policy 1081-1082 (2nd ed. 1985), B. Schwartz, Administrative Law pp. 272, 460 (2nd ed. 1984).
- (9) 例えば、競業者に、原告と同一の事業を営むための免許又は許認可を付与する場合がこれに該たる。See Scott supra note 7 at 651 n. 21
- (10) 厳格な私法上の権利・義務概念を行政と私人の間に持ち込めば、私人の利益の多くが司法審査の対象外に置かれるからである。他方、憲法上又は法律上創設された権利・利益に限定するのは、公行政 (public administration) も交渉による調整 (negotiated accommodation) を経て、ため、議会が行政機関の意思決定の際に考慮すべきと命じた利益を有しない者も行政機関の当該行為の違法性を争えるとする。右調整が無くなり、法解釈の過誤を招くおそれがあるからである。Stewart supra note 4 at 1735-1736
- (11) Scott supra note 7 at 652-654
- (12) 法律上、損害賠償請求権の発生原因と認められない原因により発生する損害である。競争による経済的損害がこの代表例とされる。高柳賢三「末延三次編集・英米法辞典 (昭和二十七年) 一一九頁
- (13) 例えば、当該行政機関の行為に共同謀議 (conspiracy)、詐欺 (fraud)、悪意 (malice)、強要 (coercion) が関連している場合には、例外的に原告適格が認められる。この点に言及した判例として Alabama Power Co. v. Ickes, 302 U.S. 464 (1938) 等参照。
- (14) このモデルは通常、「行政の専門性モデル (administrative expertise model)」と呼ばれるが、行政機関は中立かつ公正であり公益を最も代表

し得るとの前提に基づくから、古城教授による「行政上公益擁護モデル」の呼称が適切である。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]) 二七五頁以下参照。なお、Stewartは、伝統的理論では、行政機関を国民の代表たる議会の指令を執行する伝達ベルト(transmission belt)と考えられていたと定式化した。Stewart supra note 4 at 1671-1765, Breyer & Stewart supra note 8 at 28-29 (これによれば、①行政機関の介入は私的自治の領域で問題となり、②その介入は議会により正当化され、裁判所により厳格な統制に服することとなるが、ニュー・ディール期以降は②の側面は後退した)となる。

- (15) Stewart supra note 4 at 1677-1678, Breyer & Stewart supra note 8 at 31. 古城・前註(14)二七七頁
- (16) 「公益擁護者モデル」では、Stewartの伝達ベルト理論の②は修正されたが、①は維持された。行政法関係の理解は私法上の権利・義務関係の類推によっていたからである。
- (17) 藤田泰弘「アメリカ合衆国における行政訴訟原告適格の法理」(訟務月報一九卷五号) 六七頁、市川正人「事件性の要件とスタンディング」一九七〇年以降におけるアメリカ合衆国連邦最高裁判決の検討を中心に(一)(法学論叢一一二巻五号) 三九頁参照。
- (18) この時期は「法的権利テスト」が適用されていたため、本判決でも法的権利の内容のみに言及されるに止まるが、一般論としては、これを法的利益に読み換えねばならず。
- (19) 306 U.S. 118 (1939)
- (20) Id. at 137.
- (21) 60 Stat. 237 (1946). 本法制定時の状況について、Gellhorn, The Administrative Procedure Act: Beginnings, 72 Vir. L. Rev. 219.
- (22) 現行法では、any personが a personより、any relevantが a relevantに改正された。5 U.S.C. § 1009 (a)
- (23) 後述する解釈の他、within...は aggrievedのみを修飾し、APAに基づいて審査可能な全ての訴訟にAPA制定以前に既に判例上発展して来た不利益の基準を適用する説、within...は such actionを修飾し、事実上不利益を受けた全ての者に原告適格を認める説、relevant statuteとは行政機関の行為に関する特定の根拠法を指すのではなく、他の法律によっても原告適格を根拠しうるものが得る等の説があった。NOTE. Competitors' Standing to Challenge Administrative Action under the APA, 104 U. Pa. L. Rev. 843, pp. 857, 860 (1956) 以下、註(26)(27)(28)(29)は、このNOTEに依った。
- (24) Id. at 856-859; See, L. Jaffe, Judicial Control 528-530 (1965). 藤谷正幸『アメリカ行政法の研究』(一九八六年) 一一九頁。
- (25) aggrieved person については法律上、Securities Act of 1933, 15 U.S.C. § 771 (a), Federal Power Act of 1935, 16 U.S.C. § 8251 (b), Federal Communication Act of 1934, 47 U.S.C. § 402 (b) 等、adversely affected については法律上、Federal Food, Drug and Cosmetic Act of 1938, 421 U.S.C. § 371 (f), Federal Communication Act of 1934, 47 U.S.C. § 402 (b) 等、any party in interest については法律上、Interstate Commerce Act of 1887, 49 U.S.C. § 1 (20) 等、any party in interest については法律上、McCarran Bill; H.R. 1203, 79th Cong., 1st Sess. § 10 (Summers Bill)
- (26) S. 7, 79th Cong., 1st Sess. § 10 (1945) (McCarran Bill); H.R. 1203, 79th Cong., 1st Sess. § 10 (Summers Bill)

- (27) 92 Cong. Rec. 2153 (Senator McCarran), 2984-2985 (1946) (Representative Hobbs)
- (28) See Note supra note 23 at 845, Schwartz supra note 8 at 464.
- (29) Davis, *Standing to Challenge Governmental Action*, 39 Minn L. Rev. 353, 354-356 (1955), K. C. Davis, 3 *Administrative Law Treatise* § 22, 18, § 22.02, なお「藤谷・前註(24)」二二七頁以下に簡潔にまとめられている。
- (30) 3 Davis, § 22.02
- (31) S. Rep. No. 752, 79 Cong., 1st Sess. 26 (1945), H. R. Rep. No. 1980, 79th Cong., 2d Sess. 42 (1946)
- (32) 一般に訴訟には多額の費用と長大な時間を要するため、訴訟の洪水が生じるとの弊害は理論上のものに過ぎなくとする。See, Schwartz supra note 8 at 464-465.
- (33) Scott supra note 7 at 659
- (34) NOTE supra note 23 at 857.
- (35) S. Rep. No. 752, 79 Cong., 1st Sess. 26 (1945), H. R. Rep. No. 1980, 79th Cong., 2d Sess. 42 (1946)
- (36) NOTE supra note 23 at 859.
- (37) Jaffe supra note 24 at 459-545; Jaffe, *Standing Again*, 84 Harv. L. Rev. 633, 634-635 (1971). なお「藤谷・前註(24)」二二一頁以下に簡潔にまとめられている。
- (38) 起源において、「国王の大権に基づき直接に発せられた令状である。差戻令状 (procedendo)「職務執行令状 (mandamus)」「禁止令状 (writ of prohibition)」「権限開示令状 (quo warranto)」「人身保護令状 (habeas corpus)」「記録移送令状 (certiorari)」がこれに属する。英米法辞典・前註(12)二七四頁
- (39) この種の危険性は論者自体も認識している。Jaffe supra note 24 at 635.
- (40) 3 Davis, § 22.10, at 65-66 (1965 Pocket Parts). See, Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972) 本判決の傍論で、Jaffe の所論は原告適格の基礎と原告適格を与えられた者の機能を混同していると批判された。
- (41) Stewart supra note 4 at 1747
- (42) この点は「Jaffe 自身が、原告適格の問題は必ずしも「事件」又は「争訟」の要求するものではないと反論している。なお「第一章註(4)参照」
- (43) A P A 制定後の判例として「Kansas City Power & Light Co v. McKay, 225 F.2d 924 (D.C. Cir. 1955), cert. denied, 350 U.S. 884 (1955)」がある。本件は「電力会社が、連邦からの援助、融資を受けた地方電力公団の出現により経済的損害を受けたとして、地方電化法(Rural Electrification Act of 1936)の違憲性等を争った事案であるが、「法的権利テスト」に基づき、原告適格が否定された。
- (44) 特に「給付行政の分野の拡大が著しくなってきた。See, Stewart supra note 4 at 1717-1718 」。なお「木原正雄「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―」(早大法研論集四七号)五三三頁以下参照」。

- (45) Stewart supra note 4 at 1682. Schwartz supra note 8 at 475
- (46) 390 U.S. 1 (1968)
- (47) 73 Stat 280, as amended, 73 Stat. 338, 16 U.S.C. § 831-n4 (a)
- (48) Comments, Judicial Review of Agency Action: The Unsettled Law of Standing, 69 Mich. L. Rev. 540, 546-547
- (49) 逆「権利 (right) となす」法的に保護された利益 (legally protected interest) を示す。P van Dyk, Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue, 26-28 (1980) 及び「Dyk は「右著作中では「interest と interest to sue の概念を明確に分けてゐる」と Davis, The Liberalized Law of Standing, 37 U. Chi. L. Rev. 450, 451 (1970)
- (50) Jaffe supra note 37 at 633-634. 但し「Jaffe は「原告の保護が唯一又は主要な目的である必要はないと解しており、判例の立場と若干異なる。」
- (51) Davis supra note 50 at 451-452. Jaffe, supra note 37 at 633-634
- (52) Stewart supra note 4 at 1719-1720.
- (53) Arnett v. Kennedy, 416 U.S. 134 (1974). See also, Board of Regents v. Roth, 408 U.S. 564 (1972). 本件では「学生が在学關係にある」として財産的利益と解された。
- (54) Comments supra note 48 at 547
- (55) Hardin 判決の反対意見の中「その」の点を指摘されてゐる。390 U.S. at 13 (dissenting opinion)

三 原告適格の拡大と判例の動向(1)

—連邦最高裁の立場—

連邦最高裁は、一九七〇年以降「原告適格の判断基準の一つとして「疎明し得る程度の範囲の利益テスト (arguably within the zone of interests test)」(以下保護法益圏内テストと呼ぶ)を採用し、APA 一〇条 a 項に基づいて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と疎明し得る (arguably within the zone of interests to be protected or regulated) 者に原告適格が認められるに至った。

この「保護法圏内テスト」では、APA一〇条a項の立法趣旨を離れ、「関係する法律 (relevant statute)」とは、明文で原告適格について定めた法律を指すのではなく、原告が自己の当該利益を保護又は規制していることを立証する際に関係する法律を指すと解するが、この理論的背景となつたのは「利益代表モデル (interest representation model)」である。

これは、まず、政治学及び経済学の認識モデルたる「虜理論 (capture theory)」に基づくモデルである。この「虜理論」によれば、行政機関は、具体的な意思決定をなすに際し、消費者の利益等の従来公益として捉えられていた、拡散した、比較的組織化されていない利益よりも、被規制産業等の組織化された利益を不当に擁護していると考えられる。⁽²⁾

その理由として、第一に、行政機関の権限は基本的に消極的なもので、行政目的を実現するためには被規制産業の協力が必要な場合が多い一方、経済が混乱すれば行政側に責任が帰せしめられる結果、行政機関の政策が保守的なものとならざるを得ないことがある。

第二に、規制を担当する官僚は産業に対する規制をより完全なものにしたがる傾向があり、現実的又は潜在的競争を排除しようとするため、新規参入を制限して既存の企業の地位を支持する結果を生じ易いことがある。

第三に、行政機関は、被規制企業に比べて、資金、人員、政治的影響力等の点で資源 (resource) が限定されており、被規制企業の根強い抵抗があると資源が費消されるため、行政目的を実現するためには紛争を回避し、被規制企業と妥協を図る必要があることがある。

第四に、行政機関は、自己の資源が限定されており、事実認定、政策選択等のための情報を全て自ら収集することができず、その多くを外部からの提供に依存しているため、その判断が影響を受けざるを得ないことがある。

第五に、被規制産業は、被規制企業数が比較的少数であり、規制により一企業が受ける影響が大きい。組織化が容易であるが、消費者等の不特定多数者は、各構成員が受ける影響が小さく、他の構成員が自己の利益を代表すると期待してその効果にただ乗りする (free rider) 現象が生じるため、組織化が困難なことがある。その結果、組織化された被規制産業はより多くの資源を活用することができ、例えば、専門家に依頼することで、行政の意思決定過程において自己に有利な主張及び証拠を提出し、議会又は世論に対して自己に有利な広報活動を行うことができる。⁽³⁾⁽⁴⁾

このように、「虜理論」によれば、行政の意思決定過程は、事実上、権利・利益の性質及び程度とは無関係に、一部のそれが過剰に代表されることになる。しかも、行政機関対行政機関の行為の相手方という二面関係で把握する伝統的な行政法学の基本的枠組みからすれば、被規制企業の権利・利益の保護が念頭に置かれていたため、⁽⁵⁾法制度上も一部の権利・利益が過剰に代表されることとなる。

以上の点を踏まえ、行政法学上新たに構成された規範理念が「利益代表モデル」である。このモデルでは、行政過程を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であると捉え、行政の意思決定の統制を行政過程における利益代表の均衡の回復に求め、関係するすべての権利・利益が適切に代表される必要があるとする。⁽⁶⁾そこで、伝統的な枠組みでは捨象されていた規制受益者 (beneficiary) の利益にも行政手続と司法審査の両面で手続的及び実体的な保護を拡張する。即ち、行政手続に関して、参加の範囲の拡大と十分な内容の参加を保障し、司法審査に関して、原告適格の拡大とハード・ルック (hard look) 審査の導入を示唆する。⁽⁷⁾従って、ここでの「公益」とは、伝統的枠組みで抽象的かつ一体的概念として捉えられていた「公益」とは異なり、広く拡散した私益の集積で個人に還元し得るものと考えることとなるから、⁽⁸⁾行政法学の基本的枠組みを、行政機関、行政機関の行為の相手方及び規制受益者という三面関係で把握することとなる。

なお、「利益代表モデル」が規範理念となり得たのは、A P A の制定により、米国では行政手続が法制度化されていたからである。行政手続が法制度化されていなければ、規制受益者の利益が行政過程に登場し得る足掛かりがなく、このモデルを提示しても認識モデルに止まったと考えられるからである。

さて、「利益代表モデル」に基づいて、連邦最高裁が「保護法益圏内テスト」を初めて採用し、その後のリーディング・ケースとなったものに、Association of Data Processing Service Organizations v. Camp 判決⁽⁹⁾がある。

本件は、一九六六年に、全国銀行⁽¹⁰⁾が、その付随的業務として、他の銀行又は顧客の利用に供するためにデータ処理事業を行うことを認めるとする通貨監査長官 (Comptroller of the Currency) の解釈基準決定 (ruling) が出され、これに基づいてアメリカ全国銀行信託会社等が具体的にデータ処理事業を準備又は開始したことに対し、データ処理事業を専門とする会社及びその連合体が、全国銀行のデータ処理事業への進出を許した通貨監査長官の決定は、「全国銀行……は本法に従って……銀行業務の遂行に必要な一切の付随的権能……を行使することができる」との全国銀行法 (National Bank Act of 1964) 二四條⁽¹¹⁾及び「銀行サービス会社は銀行に対する銀行サービス業務以外の如何なる活動にも従事することができない」との銀行サービス会社法 (Bank Service Corporation Act of 1962) 四條⁽¹²⁾に違反するとして、長官の右決定を争ったものである。

これに対し、連邦最高裁は一般論として、原告適格の判断基準を二つに分け、原告適格が認められるためには、①連邦憲法三条に基づき、原告が行政機関の当該行為により経済的又はその他の事実上の損害を被っていると主張していること、及び、②A P A 一〇條a項に基づき、原告が、保護を求めている自己の利益を、当該法律若しくは憲法上の保障により保護又は規制された利益の範囲内にあると疎明し得ることが必要であると論じた。

即ち、連邦最高裁は、まず、連邦憲法三条が司法権の行使を「事件 (cases)」又は「争訟 (controversies)」に限

定しているため、事実上の損害が必要（「事実上の損害テスト」となるが、ここでの「損害」とは、経済的なものに限らず、審美上（aesthetic）、自然保護上（conservation）又はレクリエーション上（recreational）のものも含まれるとする。そして、この損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」であると解する。これを前提に、本件では、全国銀行のデータ処理事業への新規参入による競争で原告らデータ処理事業者の利潤が低下した旨、及び右損害は通貨監査長官の解釈基準決定により生じた旨が主張されているから、この基準は満たされていると判断した。

また、連邦最高裁は、伝統的な原告適格の判断基準であった「法的利益」の存否は本案（*Meris*）の問題であり、原告適格の問題とは異なるとする。そして、判例法の一般的傾向として、「利益を害された者（aggrieved persons）」の範疇が拡大され、既に、当該法律に原告適格に関する明文規定がなくても、原告の利益の保護を目的とする趣旨であれば、その者に原告適格を認める、と解されているとする。従って、APA一〇条a項にいう「関係する法律の意味するところにおいて利益を害された」者とは、連邦裁判所の自製の準則（rule of self-restraint）であるとして、自己の保護を求めている利益が法律若しくは憲法上の保障により保護又は規制された利益の範囲内であると疎明し得る者を指すと解する。これを前提に、銀行サービス会社法四条によれば、原告ら競業者は右規定により保護される利益の範囲内にあり、この基準も満たされていると判断した。

更に、連邦最高裁は、全国銀行法又は銀行サービス会社法では、原告が、全国銀行が右法律に基づき適法に利用可能な行為の範囲に関する通貨監査長官の解釈基準決定を争うことを禁じられているとの証拠はないと判断した。

結局、連邦最高裁は、以上の判断に基づき、本案を原審に差し戻した。

なお、この連邦最高裁判決には、結論は同旨だが理由に反対する少数意見（concurring and dissenting opinion）が

付されている⁽¹³⁾。

これによれば、原告適格の問題は、既に *Fast v. Cohen* 判決⁽¹⁴⁾ で述べたように、原告が特定の問題に関して司法審査を求めるにつき正当な者 (proper party) か否かの問題であり、紛争が対立状況で示され、かつ歴史的に見て司法的解決が可能な形態で示されていれば、原告適格は認められるものであるとする。従って、多数意見が採用する「保護法益圏内テスト」は、原告適格の問題を本案及び主張の司法審査可能性 (reviewability) の問題と混同するものであり、原告適格の判断基準は事実上の損害の存否のみによるべきだと解する。

ところで、本判決をめぐる学説上の評価は多岐にわたるが、伝統的な「法的利益テスト」を退けたことは、概ね積極的に評価された⁽¹⁵⁾。

しかし、多数意見が新たに「保護法益圏内テスト」を採用したことについては評価が分かれ、少数意見を支持する立場からは、原告適格を拡大する方向へかなり動いたとしつつ、右テストによれば、法律上の権限なしに規制を受けた者、衡平法 (equity) 上保護されるべき者⁽¹⁶⁾、連邦議会が、法律上又は立法の沿革上、当該利益を保護又は規制していると述べるのを怠った者等について原告適格が狭まるおそれがあり、更に、右テストでは、原告が、自己の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と疎明し得るためには、立法の沿革を参照する必要があるが、これは容易に調査し難しく、かつこれ自体が不明確な場合が多いため、右テストは不便で技巧的な判断基準である等、として批判された⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾。

これに対し、多数意見を支持する立場から、少数意見は、*Fast* 判決で原告の立場と原告の主張の論理的関係 (logical nexus) の有無の判断には実体的問題を調査する必要がある旨が述べられていたことを忘却しており、連邦憲法三条と共に A P A 一〇条 a 項も行政機関の行為に対する司法審査を求める権利を規律していることを無視している、と批

判された。⁽¹⁹⁾

また、判旨の当・不当とは別に、本判決の「保護法益圏内テスト」と伝統的な「法的利益テスト」の関係についても評価が分かれた。

まず、本判決の「保護法益圏内テスト」は、伝統的な「法的利益テスト」、特に *Hardin* 判決での「黙示の法律上の援助テスト」の延長にあると評価する見解がある。⁽²⁰⁾ これによれば、本判決は、原告が「事実上の損害テスト」と「保護法益圏内テスト」を満たせば、訴えを却下すべきでないとするのみであり、この意味で、伝統的な「法的利益」の存在の必要性が本案まで延期され、その内容が一部変わったに過ぎないとする。また、「保護法益圏内テスト」を採用しても、立法の沿革に関する調査が全く不要となったのではないから、このテストは、結局、訴訟の間口において原告の立証の負担を軽減したものと理解する。⁽²¹⁾

他方、本判決の「保護法益圏内テスト」は、伝統的な「法的利益テスト」と次元を異にし、「代理原告適格」(infringe *standings*)⁽²²⁾ を認めたと評価する見解もある。⁽²³⁾ これは、全国銀行法二四条及び銀行サービス会社法四条が、全国銀行の新規の投機的事業への進出を禁止することで、伝統的な銀行サービスの信頼性と健全性を確保し、銀行利用者の保護を目的としていると解するのが合理的であるとし、多数意見が「私的司法長官の法理」に言及していることに着目する。従って、本件原告は銀行利用者の代理として出訴したのであるから、本案は、銀行利用者の利益の見地から判断されるべきだと理解する。⁽²⁴⁾

但し、「利益代表モデル」は、「法的利益」の希薄化に結びついて、直ちに「代理原告適格」の承認に結びつかないことに注意しなければならない。⁽²⁵⁾ 「代理原告適格」を認められる者の利益と代理される者の利益が潜在的に衝突する場合があるからである。⁽²⁶⁾ 即ち、このモデルは、一般論として、「公的訴訟」には原告が自己の権利・利益の侵害は

勿論、事実上の不利益を受けたことさえ不要とする見解を正当化する根拠とはなり得ない。

このように、「保護法益圏内テスト」の位置づけにより、本案の判決理由も異なるべきこととなるが、本判決は極めて曖昧な位置づけしかしておらず、後述のように、連邦下級裁判所及び州裁判所の判決の混乱を招いた。⁽²⁷⁾

ところで、その後、この「保護法益圏内テスト」は、Arnold Tours, Inc. v. Camp 判決⁽²⁸⁾と Investment Company Institute v. Camp 判決⁽²⁹⁾で、運用が緩和される方向性が示された。

まず、Arnold Tours 判決であるが、本件は、全国銀行が、その付随的事業として、銀行利用者を誘引する目的で旅行サービスを営むことを認めるとする通貨監査長官の解釈基準決定が出されたことに對し、マサチューセッツ州の42の旅行代理業者 (tour agent) が、通貨監査長官の右決定は、原告らの実質的営業と利益を喪失せしめ、将来にわたって更に大きな営業を喪失せしめるとして、権限踰越により無効である旨の宣言的判決 (declaratory judgment) 及び長官と全国銀行に対する差止命令を求めて出訴したものである。⁽³⁰⁾

これに對し、連邦最高裁は、全員一致 (per curiam) で、Data Processing 事件と同様に、本件でも銀行サービス会社法四条が問題となっているが、Data Processing 判決は、同法が、立法の沿革上、データ処理事業者のみを保護する趣旨と限定したのではなく、同法により競業者が保護された利益の範囲内にあると疎明し得ると判断したと指摘した。そして、全国銀行が旅行サービスを取扱えば、旅行代理業者と競争関係に立つことは、銀行利用者にデータ処理事業を提供すれば、データ処理事業者と競争関係に立つことと同様であるとして、本案を原審に破棄差戻した。

本判決は、メモ判決 (memorandum decision) であり、必ずしも趣旨が明確でないが、少なくとも、法律が保護されるべき者の類型を限定することを明示している場合のみ、右類型以外の原告は排除される旨を明らかにしたと言える。⁽³¹⁾ 即ち、被告が、訴訟の間口で、立法の沿革を詳細に調査し、原告が「保護法益圏内」にないと反証を提出する

ことが無意味となり、また「保護法益圏」を拡大すれば、行政機関の行為により事実上不利益を受けた全ての者に原告適格が認められるとする説と区別し得なくなることになる。⁽³²⁾

次に、Investment Company Institute 判決であるが、本件は、全国銀行が相互信託投資 (mutual investment fund) 業務を行う権能を与える通貨監査長官の施行規則 (regulation) が出され、これに基づいてファーストナショナルシティ銀行等が、投資家からの信託金の受入に関して許可 (permission) を受け、相互信託証券の販売等を開始したことに對し、開放型投資信託会社 (openend investment company) 及びその連合体が、通貨監査長官の右施行規則及び許可は、全国銀行に自己の計算での有価証券及び株式の売買、発行の引受等を禁止しているグラス・ステイガル銀行業法 (Glass-Steagall Banking Act of 1933)⁽³³⁾ 一六条や、全国銀行に有価証券及び株式の発行、引受、販売、配当への業務への従事を禁じた同法二一条等の諸規定に違反するとして、右施行規則及び許可を争ったものである。

これに對し、連邦最高裁は、一般論として、原告に對し、全国銀行が原告との競争関係に立つ業務を行うことが適法か否かを争う原告適格を欠くと主張されているが、この主張は Data Processing 判決により封じられているとした。

その上で、まず、本件で原告が受ける損害は、Data Processing 事件でデータ処理事業者が全国銀行のデータ処理事業への参入により受ける損害と同様に、「事実上の損害テスト」を満たすとした。また、Data Processing 判決において、全国銀行が行い得る適法な業務の範囲に関する通貨監査長官の解釈基準決定に関して、連邦議会は司法審査を排除する意思を有していないと判示したが、本件も、右判決と同様の司法審査が求められているとした。更に、Data Processing 判決において、原告は、連邦議会が、立法の沿革上、原告が争い、かつその損害の原因である競争を禁じる趣旨であったと疎明し得るとし、連邦議会が実際にこの競争を禁じているか否かは本案の問題であると判示したが、本件では、本案について審査したところ、議会は実際にこの競争を禁じる趣旨であったとの結論に達したとした。結

局、連邦最高裁は、以上の判断に基づき、原判決を破棄 (reverse) した。

本判決で注目すべきは、Data Processing 判決での「保護法益圏内テスト」が大きく変形されている点である。即ち、Data Processing 判決での「保護を求めている利益が、当該法律により保護又は規制されている利益の範囲内にあると疎明し得るか」⁽³⁴⁾との命題が、本判決では、「連邦議会が、原告が争っており、かつその損害の原因となっている競争を禁じる趣旨で立法した」と疎明し得るか (Congress had arguably legislated against the competition that the petitioners sought to challenge, and from which flowed their injury)」⁽³⁵⁾と置換され、後者のテストでは、「利益 (interest)」という文言が一度も使用されていない。そして、行政機関の行為の違法性を争う者は、法が禁じていることに關して疎明するのは当然で、原告の主張がそれ自体失当であれば訴えは却下されるから、結局、本判決では、訴訟を提起するに正当な当事者に関する問題は全く現れていないといえる。⁽³⁶⁾

そこで、本判決の「保護法益圏内テスト」により、原告は通常「保護法益圏内」にあると推定されるに至ったと評価する論者⁽³⁷⁾、又は「保護法益圏内テスト」が、明らかに非現実的と言えない程度にもっともな主張をすることで満たされることとなり、機能的意味を失ったと評価する論者もある⁽³⁸⁾。また、連邦最高裁は、全国銀行が有価証券及び株式の取引等の業務を行えば、金融恐慌が発生した場合に支払能力が低下し、銀行預金者の安全と信頼が損なわれる恐れがあるため、連邦議会がこれを禁止したと判断し、本案を認容したが、ここでも原告の実体的権利・利益に言及していないことから、「代理原告適格」を認めたとも考えられる。しかし、本判決は全国銀行に対する通貨監査長官の一連の業務規制の緩和の状況でのものであるから、過度に抽象化、一般化するのは危険であろう⁽³⁹⁾。この段階では、Data Processing 判決で採用された「保護法益圏内テスト」の運用が緩和に向かったと評価できるに過ぎないであろう。

このように、「保護法益圏内テスト」は、「法的利益テスト」が訴訟の問口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、両者を峻別し、原告適格の問題を、かなりの程度、実体面から開放した⁽⁴⁰⁾。特筆すべきは、以後、連邦最高裁レベルでは、「保護法益圏内テスト」によって原告適格が否定された事案がほとんどないことである⁽⁴¹⁾。これは、私人の権利・利益の救済に關して、手続面を重視する「利益代表モデル」によるところが大きかった。しかし、「保護法益圏内テスト」が依然として存在する以上、原告適格の問題は実体面から全く開放され、純粹に手続的問題として処理し得るのではなく、あくまで程度の差として理解すべきである。即ち、実体的権利・利益を有する者は救済されるとのコモン・ロー上の命題は、その裏命題たる実体的権利・利益を有しない者は（結果として）救済されないとの命題と同一ではなく、実体的権利・利益を有しない者でも、少なくとも他者のそれを「代理」しつつ救済を求める資格がある場合もあるとの命題と矛盾しないと理解すべきである。しかし、連邦最高裁は、この旨を明示しなかつたため、一方で、特に連邦下級裁判所及び州裁判所レベルでは、判決の混乱をきたし、他方で、「事実上の損害テスト」により原告適格が否定される事案も多々あつた⁽⁴²⁾。そこで、次章では、若干の具体例と共にこれを考察する。

- (1) The Supreme Court, 1969 Term, 84 Harv. L. Rev. 1, 180 (1970)
- (2) Stewart, The Reformation of American Administrative Law, 88 Harv. L. Rev. 1667, 1682-1683 (1975), P. J. Quirk, Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, 4 (1981)
- (3) Stewart supra note 2 at 1685-1686
- (4) なお、政治学の立場から、行政機関が一部の被規制産業の利益の擁護者となる根拠として、①行政機関で高い地位を占める者は被規制産業の利益を支持する者に限られ、これに反対する者は排除されるとする仮説、②被規制産業の利益を擁護しなければ当該行政機関が予算上不利となるとする仮説、③被規制産業の利益を擁護した者のみが退職後その産業に就職し得るとする仮説等が示されている。Quirk supra note 2 at 23.
- (5) 自由主義経済体制の下では、被規制企業の営業活動は私的自治の領域にあるから、伝統的モデルでは、違法な行政活動からこの者を保護するために、デュー・プロセス上の聴聞を受ける権利や司法救済を求める原告適格が与えられれば十分であることとなる。Stewart supra note 2 at 1713 古城誠「規制緩和とアメリカ行政法―規制の失敗と裁判所の役割」(アメリカ法 [1986-2]) 二七九頁

- (6) Stewart supra note 2 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(5)二八一頁
- (7) Stewart supra note 2 at 1748-1756, 1781-1789, Garland supra note 6 at 578-581, 古城・前註(5)二八二頁以下参照。なお、「利益代表モテル」は「その他、規則制定手続の書面聴聞 (paper hearing) 化も示唆し、これが行政手続を充実させ、混成規則制定手続 (hybrid rulemaking) を生み出した。混成規則制定手続及び Hard Look 審査については、木原正雄「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」(早大法研論集四八号)一五五頁以下及び同論文註(41)以下参照。
- (8) Stewart supra note 2 at 1763.
- (9) 397 U.S. 150 (1970)
- (10) 複数の州にまたがって事業を行う銀行のことである。
- (11) 12 U.S.C. § 24 (7th)
- (12) 12 U.S.C. § 1864
- (13) 397 U.S. at 168, 177-178 (concurring in the result and dissenting)
- (14) 392 U.S. 83 (1968) 本件は、原告が納税者としての地位に基づいて宗教系の学校への連邦基金による財政援助を争った事案である。連邦最高裁は、原告が、争点となっている法律が連邦議会の課税権又は支出権の行使に課された特別の憲法上の制限に違反している旨を主張しているとして、限定的ではあるが、納税者の原告適格を認めた。
- (15) Davis は、事実上の損害を受けた全ての者に原告適格を認めるべきとの立場から、原告適格の自由化へ四分の三ほど進んだと評価している。Davis, *the Liberalized Law of Standing*, 37 Ch. L. Rev. 450, 471.
- (16) Davis は、「」のテストによれば、衡平法裁判所は、特定の憲法上又は法律上の利益がない場合、衡平法の要求する概念に基づいて司法上保護すべきであるとの判決を下すことがつきなると指摘している。Id. at 458.
- (17) Id. at 458-465.
- (18) Davis が本判決の多数意見と少数意見の差を重視して前者を批判しているのに対し、両者の相違はさほど重要なものではないとする見解に、Sedler, *Standing, Justiciability, and All That: A Behavioral Analysis*, 25 Vand L. Rev. 479, 486 (1972) があつた。
- (19) The Supreme Court, 1969 Term supra note 1 at 17.
- (20) Jaffe, *Standing Again*, 84 Harv L. Rev. 633, 633-634
- (21) もし連邦最高裁が単に原告適格に関する立証の負担を軽減するのを意図していたとしたら、明確にその旨を述べたはずだとの批判がある。Stewart supra note 2 at 1733-1734
- (22) 類似の概念として「クラス原告適格 (class standing)」と「代表原告適格 (representation standing)」があり、いずれも他者の利益を代表す

- るが、「代理原告適格」だけが、独立しかつ無関係な第三者の、自己と全く異なった利益を代表する点で異なる。Id. at 1734-1744.
- (23) Id. at 1731-1734.
- (24) Id. at 1732-1733.
- (25) Id. at 1747.
- (26) Id. at 1744-1745.
- (27) A. E. Bonfield & M. Asimow, *State and Federal Administrative Law*, 691 (1989).
- (28) 400 U. S. 45 (1970).
- (29) 401 U. S. 617 (1971).
- (30) 本件は第一巡回区と連邦最高裁の間を二往復している。その経過は以下の通りである。Arnold Tours, Inc. v. Camp, 286 F. Supp. 770 (D. Mass. 1968), affirmed, 408 F.2d 1147 (1st Cir. 1969), vacated and remanded, 397 U. S. 315, affirmed on remand, 428 F.2d 359 (1st Cir. 1970), reversed and remanded, 400 U. S. 45 (1970).
- (31) Jaffe supra note 20 at 634.
- (32) 藤田泰弘「アメリカ合衆国における行政訴訟原告適格の法理」(訟務月報一九卷五号)一一〇頁参照。
- (33) 12 U. S. C. § 78.
- (34) 397 U. S. at 153-154.
- (35) 401 U. S. at 620.
- (36) この点について、本判決が、Data Processing 判決の延長にあると解し得るのか疑問もある。ただ、Data Processing 判決から一連の判決を通じて連邦最高裁は、既に通貨監査長官と全国銀行の癒着に不信感を抱き、一種の心証を形成して来たとも思われないうちからである。See, Jaffe supra note 20 at 638. なお、本判決は本案についても legal interest という文言を使用していない。
- (37) 古城・前註(2)二八四頁註(33)
- (38) Sedler supra note 18 at 486-487. 藤谷正博「アメリカ行政法の研究」(一九八六年)一六六頁
- (39) そもそも原告適格の法理を抽象化、一般化することに対して、Douglas 判事が危険性を指摘している。397 U. S. at 151.
- (40) 前述の Investment 判決では本案においても「法的利益 (legal interest)」なる文言は用いられていないが、本案の問題まで実体面から開放されたのかは明らかでない。
- (41) 法律の沈黙 (statutory silence) 法律による原告適格の排除と、「保護法益圏内テスト」の関係の理解の仕方如何だが、後述する Block v. Community Nutrition Institute, 467 U. S. 340 (1984) では原告適格が否定された。Davis は、法律の黙示の原告適格の排除をこのテスト問題として取扱っている。Davis, *Administrative Law of the Eighties* (Administrative Law Treatise 1989 Supplement) § 24. 17

(42) 例えば、自然保護団体が連邦森林局 (Forest Service) による鳥獣保護区内での大規模開発を争ったが事実上の損害がないとされた事例に *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972)。子供に対する扶養義務違反を処罰する州法に関して非嫡出子の親には適用されないとする地方検事の解釈、適用を争ったが事実上の損害がないとされた事例に *Linda v. Richard*, 410 U.S. 614 (1973)。地方公共団体のゾーニング (zoning) を争ったが事実上の損害がないとされた事例に *Worth v. Seldin*, 422 U.S. 490 (1975)。歳入解釈基準決定による非営利的病院の租税優遇措置の変更が争われたが事実上の損害がないとされた事例に *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S. 26 (1976) がある。

四 原告適格の拡大と判例の動向(2)

— 連邦下級裁判所及び州裁判所の立場 —

Data Processing 判決を初めとした一連の連邦最高裁判決は、一九七〇年以降、原告適格の判断基準の一つとして、「保護法益圏内テスト」を確立し、連邦下級裁判所及び州裁判所に大きな影響を与え、これらの裁判所でも、このテストを用いて原告適格を広く認めるに至った。しかし、連邦最高裁は、このテストの位置づけを曖昧なままにしているため、これらの裁判所の判決の混乱を招いた。⁽¹⁾

この点に関し、逐一例示する紙数はないが、本章では、「保護法益圏内テスト」に基づいて原告適格を否定した連邦下級裁判所判決と、このテストを否定した州裁判所判決をとり上げ、若干のコメントを付する。

まず、「保護法益圏内テスト」に基づいて原告適格を否定した連邦下級裁判所判決に、*Tax Analysts & Advocates v. Simmon* 判決がある。⁽²⁾

本件は、一九五五年に、外国での石油探掘及び生産に従事する事業者に、外国で課された所得税 (income tax) 等に関して、税額減免 (tax credit) する旨の歳入解釈基準決定 (Revenue Ruling) がなされたことに対し、税制改善を

目的とする非営利団体 (non-profit corporation) と、その役員でペンシルバニア州で石油生産事業を行っている者が、本件の税は所得税と称されているが、その実質は鉱区使用料 (royalty) 又は免許税 (excise) 等であり、右解釈基準決定は、外国で課税年度 (taxable year) 間に支払い又は発生した所得税、戦時利潤税 (war profit tax) 及び超過利潤税 (excess profit tax) の税額に関して、一定の合衆国市民及び内国会社は税額減免を要求し得る旨を定めた内国歳入法典 (Internal Revenue Code of 1954) 九〇一条 b 項及び「所得税、戦時利潤税、超過利潤税とは、所得、戦時利潤、超過利潤に代わり、その他外国で一般的に課される租税を含む」との同法九〇三条の解釈を誤っていること、更に、石油販売価格、投資等の面で外国で石油生産事業を行う者を優遇し、国内石油生産事業者を差別しているものであることを理由に、右解釈基準決定が無効である旨の宣言的判決および右決定を取消す終局差止命令 (permanent injunction) を求めたものである。なお、原告は、納税者としての原告適格 (tax payer standing)⁽⁵⁾ と A P A 一〇条 a 項に基づくそれを主張した。

これに対し、コロンビア特別区地方裁判所は、A P A 一〇条 a 項に基づく原告適格の主張に関し、一般論として、Data processing 判決等に言及し、原告適格の判断基準として、「事実上の損害テスト」と「保護法益圏内テスト」を採用するとした。その上で、まず、連邦最高裁は「保護法益圏内テスト」を相当緩やかに理解しており、このテストは無意味であるとの原告の主張に対し、原告の例示する事案は、本件と異なり、原告の利益を保護する特定の法律が示されているが、内国歳入法典は二重課税 (double taxation) の防止を目的としており、原告を受益者とする趣旨はなく、原告は「保護法益圏内」にないとし、次に、本件解釈基準決定は、原告の既存の利益を奪うものでなく、国内石油生産事業者を別異に取扱うものでもないから、原告に「事実上の損害」もないとし、訴えを却下した。

本判決は、連邦最高裁の一連の判決に比べて、「保護法益圏内テスト」を厳格に理解していることと見ることが出来る。

しかし、連邦最高裁は、通常、「事実上の損害」の有無を先に判断しているため、同様の事案が提起されても、「保護法益圏内テスト」に言及する必要がないと考えているのかもしれない。

例えば、連邦最高裁は、歳入解釈基準決定による非営利的病院の租税優遇措置 (advantageous treatment) の変更が争われた *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization* 判決⁽⁶⁾で、「事実上の損害テスト」を適用する際に、原告は、自己の主張する損害と被告の行為との間に、間接的にせよ、相当な因果関係が存すること、又は請求認容判決による救済で損害が除去されることの立証を要するが、原告の主張する損害は、全く抽象的かつ空理的であり、「事実上の損害テスト」を満たさないとして、訴えを却下した。

従って、本判決に基づいて、連邦最高裁の「保護法益圏内テスト」と単純に比較するのは少々危険であろう。ただ、「事実上の損害テスト」と「保護法益圏内テスト」を連邦最高裁の *Data Processing* 判決等と逆の順にし、かつ同列に検討している点は、連邦最高裁が、憲法上の要件と A P A 上のそれを分けて理解していることと異なるとも考えられる。「保護法益圏内」にある者が「事実上の損害テスト」を満たすべきか、「事実上の損害」のある者が「保護法益圏内テスト」を満たすべきかで原告適格の法理へのアプローチが異なるからである⁽⁷⁾。

次に、「保護法益圏内テスト」を否定した州裁判所判決に、*Iowa Bankers Association v. Iowa Credit Union Department* 判決⁽⁸⁾がある。

本件は、一九七八、七九年のアイオワ州法典 (*Iowa Code*) 五五三章の改正に伴い、アイオワ信用金庫局 (*Iowa Credit Union Department*) が、同州の信用金庫に、顧客に対する当座預金 (*checking account*) の開設、不動産を担保とする融資の開始及び支店の開設を認める規則 (*rule*) を制定したことに対し、同州の銀行の連合体が、同州信用金庫局に、アイオワ州行政手続法 (*Iowa Administrative Procedure Act; IAPA*) 一七 A 四条⁽⁹⁾に基づき、規則制定

(rulemaking) 手続中に論じられた右規則の制定に賛成又は反対の主要な理由を記載した書面を要求したところ、同州信用金庫局がこれに対応する措置を怠ったため、右規則が手続的に違法であるとして、争ったものである。

なお、規則制定手続に関し、I A P A 一七 A 四条で「行政機関は規則の制定、修正、廃止前に、……全ての利害関係人に、書面による資料、見解又は主張を提出するため、二〇日以上期間を与えなければならない。右期間中に、……二十五人以上の構成員を有する団体による要求があれば、行政機関は利害関係人に口頭陳述 (oral presentation) の機会を与えなければならない」と、原告適格に関し、同法一七 A 一九条⁽¹⁰⁾で「全ての適当な行政上の救済が尽き、かつ行政機関の全ての最終的な行為に因り利益を害され若しくは不利益を受けた者又は当事者は、本章に基づき司法審査を求める資格が与えられる (A Person or party who has exhausted all adequate administrative remedies and who is aggrieved or adversely affected by any final agency action is entitled to judicial review under this chapter)」と規定されている。

これに対し、アイオワ州最高裁は、一般論として、I A P A 一七 A 一九条には、A P A 一〇条 a 項と異なり、「関係する法律の意味するところにおいて」との文言がないため、連邦裁判所の「保護法益圏内テスト」は適用されず、原告適格を認めるためには、①行政機関の決定の内容に、特定の個人的な法的利益があることの論証、及び②原告の利益が特別な損害を受けていることの立証が必要であるとした。そして、①に関し、行政機関の行為は法律が直接対象とする以外の者にも影響を与えることがあり、法律の副次的目的は不明確な場合が多いため、州議会は、原告適格を認めるにつき必要な損害を論証した者は司法的救済を利用し得るとする趣旨であったとし、本件では、原告の競争上の地位は全体としての共同体に属する者としてのそれと異なるから、原告は①の基準を満たすとした。また、②に関し、信用金庫の当座預金の開設により損失を受けた銀行のあったことは証拠により明らかだが、他の点については

損害の発生が立証されていないから、原告は、右規則のうち前者の部分につき定めた部分のみ、これを争う原告適格を有するとした。なお、IAPA一七A四条については、右の①、②は、行政機関の行為についての全ての当事者に適用されるから、これらを満たさない者に、自動的に口頭陳述をなす権利を与えるものではないとした。

本判決のうち、①の部分を見ると、「特定の個人的な法的利益 (a specific, personal, legal interest)」という文言があるにもかかわらず、全体としての共同体に属する者としての地位とは区別し得る地位に立つ者には原告適格が認められると理解されており、連邦裁判所の「保護法益圏内テスト」より緩やかな基準である。しかし、②の部分を見ると、原告適格を、規則の内容に応じて分割し、部分的に認めているから、訴訟の問口の問題と本案の問題が、依然として区別されていないように思われる。Data processing 判決によれば、事実上の損害を被っている旨の原告の主張があれば「事実上の損害テスト」は満たされると解されるのに対し、訴訟の問口の段階で、現実の「事実上の損害」の有無まで立証することが要求されているからである。Data processing 判決の立場に立つ限り、この点は本案の中で判断されるべきこととなろう。

ここに、連邦最高裁の原告適格の位置づけの曖昧さにより生じた、混乱の一端を垣間見ることができる。規定の文言の相違はともかく、原告適格の位置づけにより、これと本案の関係が変わってくることは明らかである。

なお、行政手続に参加する権利と原告適格が認められている範囲の問題がパラレルに理解できることは、本判決からも窺える。

(一) A. E. Borfield & M. Asimow, State and Federal Administrative Law 691 (1989)

(二) 390 F. Supp. 927 (1975)

(三) 26 U.S.C. §901 (b)

- (4) 26 U.S.C. § 903
- (5) 本稿では納税者の原告適格の検討は割愛する。この点については、原告が本件解釈基準決定により何ら特定された損害を受けていないこと、原告が内国歳入法典の規定の違憲性を主張していないこと、以上の要件を欠く場合、A P A又は先例では納税者としての地位に基づく訴訟の提起を許していないこと等を理由に、納税者の原告適格は否定された。
- (6) 426 U.S. 26 (1976)
- (7) Data processing 判決では、原告適格の問題は、まず、連邦憲法三条の枠内で考えるべき旨が示されている。397 U.S. 150, 151. また、本稿で検討した一連の判決でも先に「事実上の損害」の有無を検討している。
- (8) 335 N.W. 2d 439 (1983)
- (9) I.C.A. § 17A.4
- (10) I.C.A. § 17A.19

五 現代における原告適格の法理

—今後の展望—

連邦最高裁は、一九八〇年以降も、依然、原告適格の判断基準の一つとして「保護法益圏内テスト」を採用しているが、その中身には若干の変化があった。これは、一部には、このテストの理論的背景として大きな役割を果たした「利益代表モデル」が後退し、新たな規範理念として「実体的合理性モデル」が登場したことによるように思われる。つまり、「利益代表モデル」は、行政機関対その行為の相手方という二面関係で把握していた、伝統的な行政法学の枠組みに、それまでこの枠組みの対象外とされてきた規制受益者を取り込み、新たに三面関係で把握した点で多大な成果があったが、行政機関の意思決定 (decision making) の合理性は、「利益代表モデル」の強調する行政手続への参加を追求するだけでは図り得ない。「利益代表モデル」の下では、行政機関の意思決定に際して、各利益代表の

完全な参加が保障されれば、最善の意思決定がなされたと考えられることになるが、この場合でも、必ずしも、実体的合理性を有するとは言えないからである。⁽¹⁾ まず、各利益代表が、自己の短期的な視野からの利益を重視すれば、右の意思決定は、各利益代表間の単なる妥協に過ぎなくなる。⁽²⁾ また、各利害関係人の関心の程度が異なり、参加のために相当額の費用が必要となるため、完全な参加は、現実には極めて困難であり、一部の参加者が、参加の不完全性ゆえに、自己に有利な意思決定を行政機関から引き出すことも考えられる。⁽³⁾ 従って、「利益代表モデル」の成果を維持しつつ、その限界を克服する規範理念が必要となる。⁽⁴⁾ そこで、「実体的合理性モデル」が登場した。

この「実体的合理性モデル」の内容は、論者により多様であるが、共通しているのは、まず、行政機関の意思決定を、その効果を基準に評価する点である。⁽⁵⁾ かつては、意思決定の効果の予測は将来の不確定な要素が入るために困難とされたためか、「利益代表モデル」の下ではさほど注目されていなかったが、判断の合理性を追求する「実体的合理性モデル」では、意思決定の効果が重視されるのは、むしろ当然の帰結である。

次に、最善の効果をもたらす意思決定を保障するため、判断の構成要素の合理性が重視される点である。⁽⁶⁾ 即ち、事実認定、推論、可能な選択肢の検討、意思決定に至る動機等が適切であることが要求される。

これは、「利益代表モデル」の下でも追求されたことであり、この意味で「利益代表モデル」は「実体的合理性モデル」と相いれないものではない。しかも、「利益代表モデル」と「実体的合理性モデル」が有用に機能する場合は異なり、前者は技術的不確定性や政治的対立が大きい場合、又は権利・利益の救済の場合に有用であるとの指摘もある。⁽⁷⁾ しかし、前者は、各利益代表の均衡を手続的に確保することを主眼としていたのに対し、後者は、実体的に適切な選択を通して、意思決定の合理性を確保することを主眼とする点で、両者は各々異なった自己完結的な論理を有する。⁽⁸⁾⁽⁹⁾

ただ、「実体的合理性モデル」は、何を実体的合理性の基準とするかで、前述のように、論者により多様なものと

なり得る。その中で最も有力なのは「費用便益分析 (cost benefit analysis)」に基づき、社会全体としての便益と費用の差、即ち社会的純便益が最大となる場合に、実体的に最も合理的であるとする見解である。⁽¹⁰⁾更に、これは、カーター政権から始まり、レーガン政権で強力に推進された規制緩和 (deregulation) の支持基盤となつてきている手法である。⁽¹¹⁾これによれば、例えば、規制が本来目的から離れ、被規制産業の超過利潤の保護に機能し、規制による便益を越えて、国民経済に非効率をもたらす場合、規制を撤廃すべきこととなる。

また、行政機関の行為が議会の意図に忠実 (faithful) である場合に、実体的に最も合理的であるとする見解もある。⁽¹²⁾これによれば、規則の制定、改廃が議会の意図に反する場合には違法の評価を免れないこととなる。⁽¹³⁾

ところで、原告適格の問題は、訴訟の間口の問題であり、本案のそれとは異なるから、本来は「実体的合理性モデル」による影響はないはずである。⁽¹⁴⁾しかし、そこで有力となった「費用便益分析」の手法は、実体面の効果だけでなく、司法審査という手続面の効果も射程に入れようとしている。そして、司法審査の効果を当事者間に権利・利益の市場取引があつたと同様に理解した上で、原告適格の拡大は、両当事者間の権利・利益の移転可能性を第三者が妨害し、移転費用を増加させ、経済的非効率性をもたらすおそれがあるから、慎重であるべきとする注目すべき見解も現れた。⁽¹⁵⁾同様に、議会の意図への忠実性を求める見解も、その内容が手続面にまで拡大されれば、原告適格の拡大に慎重さを求めることとなろう。

以上のような状況から、原告適格の拡大に逆行する動向も生じた。例えば、原告適格の拡大に歯止めをかけるものとして、Block v. Community Nutrition Institute 判決⁽¹⁶⁾がある。

本件は、農務長官 (Secretary of Agriculture) が、農産物生産者間の競争の安定を図る目的で制定された農産物市場取引協定法 (Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)⁽¹⁷⁾に基づき、牛乳加工業者が牛乳生産者に支払う牛乳

の最低価額を、第一種ミルク（飲料用牛乳）、第二種ミルク（乳製品加工用牛乳）に分けて定め、粉末還元ミルクについては第二種ミルクと同額とし、また、その支払は、地域の共同基金を通して、ミルクの用途に関わりなく、牛乳生産業者に配分する旨のミルク市場命令（milk market order）を発したことに對し、ミルクの消費者及びその団体等が、長官の右決定は、粉末還元ミルクが乳製品の生産に用いられることを予定しているが、粉末還元ミルクはこの用途に全く使用されていないから、牛乳加工業者は、第一種ミルクと第二種ミルクの価額の差に等しい、いわば補償金（compensatory payment）を支払わねばならぬこととなり、粉末還元ミルクを非経済的にし、ひいては消費者に損害を与えているとして、長官の右決定を争つたものである。

これに對し、原審の多数意見は、本法の一般目的条項（general purpose section）で不合理な価格変動からの消費者の保護が定められており、原告は「保護法益圏内テスト」を満たすと判示した。しかし、この条項は、現実に執行を予定されている者と無関係な、法律の究極的目的を定めた規定で、消費者は、間接的、一般的な規制受益者に過ぎず、原告適格はみとめられないとの少数意見も付された⁽¹⁹⁾。

他方、連邦最高裁は、一般論として、行政機関の行為に對する司法審査が許されるとの推定は、当該法律全体の体系から導かれる連邦議会の趣旨の推測により、覆される場合があるとした。そして、ミルク市場命令に関する司法審査は、牛乳加工業者に、行政上の救済が尽きた後に認められるとの本法の構造からすれば、このような訴訟の提起を牛乳加工業者に限定することが連邦議会の趣旨に合致するとして、ミルクの最終消費者は、このような訴訟の提起を禁止せられてしていると判示した。

連邦議会は、the process に反しない限り、特定の者に原告適格を与え、又は制限することができる⁽²⁰⁾。しかし、当該法律に明文規定のない場合、即ち「法律の沈黙（statutory silence）」の場合に、司法審査を排斥すると解すること

は、利益を害された者が連邦裁判所で適当な救済を求める権利を否定するものではないとする、連邦最高裁の先例に反するとの批判がある⁽²¹⁾。また、本判決は、前述の Arnold Toyns 判決で示された、法律が保護されるべき者の類型を明示して限定する場合のみ右類型以外の原告は排除されるのであり、原告が「保護法益圏内」にないとの被告の反証を許さないとする趣旨に反する。更に、「保護法益圏内テスト」の理解にも関わるが、これが「代理原告適格」を認めたものとすれば、本件では、牛乳加工業者が最終消費者の利益をも代表すると見ることになるが、牛乳加工業者は、乳製品の販売者として、最終消費者と利害が衝突する契機もあることを看過しており、代表としての適切性を欠くとの批判もある⁽²²⁾。

このように、本件に限れば、「利益代表モデル」に基づく原告適格の拡大に歯止めがかかり、「代理原告適格」の性質と相俟って、原告適格の位置づけが一層混沌の度を増したと言える。「代理原告適格」を法律により牛乳加工業者に与えたものと理解しているとすれば、「代理原告適格」が認められる場合には被代理人（規制受益者自身）は自ら有する便益をもって原告適格を主張し得ないこととなり、「代理」の本来の内容が無意味となるからである。しかし、本件は、今まで検討した特定少数の第三者が原告であった事例と異なり、原告の不特定性、多数性、行政機関の当該行為との関係の間接性等の特別な考慮要素が入る余地があり、一般化するのには危険かもしれない。この点は次稿以降の課題としたい。

原告適格が逆行する状況も生じている中で、連邦最高裁は、一九八〇年代以降も、依然として、原告適格の判断基準の一つとして「保護法益圏内テスト」を採用している。この点は、Clarke v. Securities Industry Association 判決⁽²⁴⁾で明らかにされている。

本件は、二つの全国銀行が、割引手数料による証券売買業務を行う事務所を開設し、既存の支店の他、支店の既存

する地元州 (home state) の内外の他の場所で右業務を行う旨を通貨監査長官に申請して、これが承認された (approval) ため、証券会社、投資銀行等を代表する証券取引協会が、長官の右承認は、全国銀行には地元州でのみ支店の開設を認め、かつこの範囲でのみ州法に基づき同一州の銀行の支店の開設を認める旨の全国銀行法三六条c項、支店とは、「全ての銀行支店、営業所、代理店または預金の払戻、手形支払、融資を行うすべての場所を含む」とする同法三六条f項⁽²⁶⁾、及び全国銀行の本支店の一般業務を三六条で認められたものに制限する同法八一条に違反し、また非支店業務を行う営業所に関して確立されてきた商慣行に反するとして、長官の右承認を争ったものである。

これに対し、連邦最高裁は、Data processing 判決に言及して、原告適格を肯定した。

但し、「保護法益圏内テスト」について、一般論として、原告が、当該法律若しくは憲法上の保障により保護又は規制された利益の範囲内に自己の保護を求めている利益があると疎明し得なければならぬとは、連邦議会が行政機関の行為を争い得るとする趣旨との関係から見ると、ある特定の者により行政機関の特定の行為を争われるべきか否かの指標であるとした。そして、本件では、原告の保護を求めている利益は、全国銀行法三六条及び八一条の下にある全国銀行の無制限な支店の拡大による独占的支配の獲得を禁じ、行政機関にその実現を求める連邦議会の趣旨と関係があると思われるから、「保護法益圏内テスト」を満たすと判示した。

以上の検討から、全体として、今後の原告適格の拡大には歯止めがかかったと思われる。しかし、少なくとも、伝統的な「法的利益テスト」に回帰し、実体的権利・利益を有する者は救済されるとの命題と、その裏命題たる実体的権利・利益を有しない者は(結果として)救済されないとの命題と同一視されることはなからう⁽²⁸⁾。また特に、原告が、競業者のように、特定少数の第三者の場合には、Data processing 判決から後退することもほとんどなからう。しかし、「実体的合理性モデル」が実体面を越えて、「費用便益分析」等の手法を用いて手続面にまで影響を与えることとな

れば、今までの動向と逆行する現象が生じないとは言えない。原告適格の問題は、「実体的合理性モデル」は「利益代表モデル」の限界を克服するものとの認識に立つ限り、本案の本題と区別して取扱われるべきだが、現状では、完全に実体面から開放されておらず、また裁判所の自制 (self-governance) によつては、その時々々の政治的、経済的、社会的要因の影響を受ける場合があり得るからである。また、特に「費用便益分析」については、これは自然科学と等しいレベルでの正確性を持ち得ないから、考慮要素の選択やその評価によつては結論が異なることもあり得るからである。更に注意深く判例・学説の動向を見極める必要がある。

- (1) 包括的な合理性は、意思決定者が、①目標を特定し、②目的に到達する全ての可能な方法を識別し、③各々の方法を評価し、④望ましい結果に最も近づく方法を選択するという段階を経て獲得し得るものであり、行政手続への参加だけでは以上の段階を全部は実現できない。Diver, *Policymaking Paradigms in Administrative Law* Harv. L. Rev. 393, 396. See Garland, *Deregulation and Judicial Review* 98 Harv. L. Rev. 505, 583 (1985). なお、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]）一九二頁以下参照。
- (2) 古城・前註(1)一九三頁。利害関係人に長期的効果の予測、評価が困難である問題ほど、短期的な利益衡量による妥協が生じ易い。また、「利益代表モデル」では、もともと誰が他の者の利益を正当に評価する者かは指定されていないので、ますます妥協を生じ易い。
- (3) Diver supra note 1 at 424.
- (4) 結局、実体的合理性は、利益代表の均衡とは別個に追求する必要がある。また、この他、「利益代表モデル」には、意思決定過程の柔軟性を損ない、議会への意思への忠実性に欠けるきらいがあり、議会の委任に基づく行政という正当化が困難であるとの指摘もある。Garland supra note 1 at 583-586.
- (5) Diver supra note 1 at 416-418.
- (6) Sunstein, *Deregulation and the Hard Look Doctrine*, 1983 Sup. Ct. Rev. 177, 187-188. Garland supra note 1 at 533-534, 581-582.
- (7) Diver は、これは本文中の「利益代表モデル」を増分主義 (incrementalism) と「実体的合理性モデル」を包括的合理性 (comprehensive rationality) と対応する「」の点を指摘する。Diver supra note 1 at 395, 429-434.
- (8) Id at 395.
- (9) ただし、「実体的合理性モデル」では何を基準に合理性を判断すべきかが不明確で、実質的には司法審査が「利益代表モデル」と変わらなくなるとの指摘もある。Garland supra note 1 at 590-591. 宇賀克也・書評「アメリカ法 [1986-2]」三三四頁以下参照。

- (10) *Dyer supra note 1* at 397. 古城・前註(一)二九四頁。
- (11) カーター大統領の行政命令 (executive order) 一二〇四四号では、米国規制会議 (United States Regulatory Council) が規制計画と手続に関する検討を行い、規制分析審査会 (Regulatory Analysis Review Group) が個別の規則に関して規制分析を行う旨が定められていた。更に、レーガン大統領の行政命令一二一九一号では、新たな規則制定、既存の規則の審査、規制に関する立法上の提案を行う場合には費用便益分析を義務づける等の強力に規制緩和が推進された。木原正雄「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」(早大法研論集四九号) 一〇頁参照。
- (12) *Garland supra note 1* at 586-590 但し、このモデルは司法審査の形態の把握によるもので、行政法全体の理念として把握されていないため、「実体的合理性モデル」と全く同一ではない。古城・前註(一)二九二頁註(54)
- (13) 議会の意味が規制強化に向けられている場合には、これは費用便益分析により実体的合理性を判断するモデルと鋭く対立する可能性が高い。
- (14) 原告適格の有無を判断する段階での司法判断適合性も併せて判断すべきとの見解によれば、「実体的合理性モデル」の登場により、原告適格の法理も当然に影響を受ける。第一章註(8)参照。但し、後述のように、連邦最高裁は、明示的には、司法判断適合性、特に「費用便益分析」の見地から原告適格の有無を判断していない。
- (15) *Jensen, Meckling & Holderness, Analysis of Alternative Standing Doctrines*, 6 *International Rev. of Law and Economics* 205, 210-211 (1986)
- (16) 467 U.S. 340 (1984)
- (17) 7 U.S.C. §§601 et seq
- (18) 698 F.2d 1239 (D.C. Cir. 1983)
- (19) *Id.* at 1258 (dissenting opinion)
- (20) S.G. Breyer & R.B. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy*, 1095 (2nd ed. 1985)
- (21) B.Schwartz, *Administrative Law A Casebook*, 705 (3rd ed. 1988)
- (22) *Easterbrook, Foreword: The Court and the Economic System*, 98 *Harv L. Rev.* 4, 49-50 (1984). *Schwartz supra note 21* at 705.
- (23) 例えは、本件原審の反対意見では、不特定多数の第三者の提起する訴訟に広く原告適格を認めた *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*, 412 U.S. 669 (1973) 判決との相違として、右判決の事案では、法律上の規定が、より個別的な利益の保護に向けられており、これを通して一般的利益を与えている点で、本件と異なる旨を述べている。See, *Scatena, Deference to Discretion: Scalia's Impact on Judicial Review of Agency Action in an Era of Deregulation*, 38 *Hastings L.J.* 1223, 1245. なお、この CRA 判決は、「環境保護を目的とした法字部生五名からなる団体が、鉄道会社の貨物運賃暫定値上げ申請を認めた ICC の命令は商品の再生利用を阻害し、天然資源の浪費を導く結果、ひいては自分たちが利用する国立公園の環境破壊につながる」として、右命令の差止を求めた事案に関するものである。
- (24) 479 U.S. 388 (1987)

- (25) 12 U.S.C. § 36 (c)
- (26) 12 U.S.C. § 36 (f)
- (27) 12 U.S.C. § 81
- (28) *Scatena supra note 23 at 1245-1247*

おわりに

本論で検討したように、原告適格の問題は、単に訴訟法上のそれに止まらず、行政法学の枠組みにも関わる問題である。原告適格は、その時々々の行政法学のモデルに基づいて理論構成され、これが米国で劇的な拡大を見せたのは、「利益代表モデル」により、本案の問題と明確に区別して取扱われ、実体面から、かなりの程度、開放されたからである。

この点について、日本の状況を見ると、単なる事実上の認識モデルとしてはともかく、行政法学上は「利益代表モデル」を規範理念とすることは困難である。これは、実定法の体系が、未だに、行政Ⅱ公益擁護者と仮定しているからである。

結局、日本には、米国と異なり、統一的な行政手続法典がないため、一部の個別条項を除いて、規制受益者が行政過程に法的に登場し得ない。従って、競業者等の特定少数の第三者が国民の間に広く拡散した「公益」を「代理」として訴訟の提起を意図しても、その「公益」を個人の利益の集積と法的に理解することが困難であり、「代理」の基礎を欠くことになるからである。

例えば、たばこ小売人指定処分に関して、右指定には距離制限規制はあるものの、「小売人の適正配置は、前示公

益目的（筆者註・既存の小売店の営業の安定を図り財源収入を確保すること、たばこの品質を保持し消費者の利益を確保すること）の実現にあり、小売人の濫立防止は、それ自体が目的ではなく、あくまでも右公益目的の実現のための手段であるにすぎない」として、競業者の原告適格が否定された事案がある。⁽¹⁾ また、私鉄の特急料金の改定に関して、下級審では、「不特定多数の一般利用者が持つ共通の利益は、結局、個々の利用者の具体的利益の抽象化されたものであるから、個々の利用者の具体的利益に基礎があるものであって、個々の利用者の具体的利益に還元される」として、原告適格が認められたものの⁽²⁾、最高裁では、地方鉄道法二一条「の趣旨は、もっぱら公共の利益を確保することにあるのであって、当該地方鉄道の利用者の個別的な権利利益を保護することにあるのではな⁽³⁾」いとして、原告適格が否定された事案もある⁽³⁾。

更に、実体的権利・利益を有する者は救済されるとの命題と、その裏命題たる実体的権利・利益を有しない者は救済されない、又はする必要がないとの命題が未だ同一視されている観もあり、また瑕疵の治癒の法理に見られるように、実体面が適法であれば……との意識も生じ易い状況がある。

そこで、日本で原告適格の拡大を図るには、米国と同様に、統一的な行政手続法の制定又は個別法で司法審査に関する規定を設ける等の立法的解決によるのが早道であろう。⁽⁴⁾

ただ、裁判上保護に値する利益説を採用する余地が全くないわけではなく、この説が批判されている最大の理由である具体的基準の不明確性を打破できれば、この説が解釈論上より有力なものとなり得るであろう。この点についても同様に、米国における「事実上の損害テスト」の検討が、重要な示唆を与えてくれるものと考ええる。本稿では、このテストを検討する余裕がなかったため、次稿以降の課題としたい。

また、本稿では、特定少数の第三者の原告適格一般の問題を抽象的に検討したに止まった。第一章で断ったように、

米国の原告適格の発展の経緯は、特定少数の第三者、特定多数の第三者、不特定多数の第三者で異なっており、更に多くの事例の検討を通じて、原告適格を論じる必要があるが、これも次稿以降の課題としたい。

- (1) 広島地判昭和六二年九月一七日判時一二七八号七三頁
- (2) 大阪地判昭和五七年二月一九日判時一〇三五号二九頁
- (3) 最一小判平成元年四月二三日判時一二一三三号一二二頁
- (4) 個別的に行政手続を整備する方法も考えられるが、統一的な行政手続法の制定によらなければ、用語、内容等の不統一を招き、相互の均衡を失すとの危惧も指摘されている。杉村敏正兼子仁『行政手続・行政争訟法』（一九七三年）一二〇頁以下参照。

（付記） 本稿は、一九九〇年一〇月一日に早稲田大学法学会に提出後、審査及び修正を経て、同年十二月一日に再提出されたものである。その間、同年一〇月六日の日本公法学会第五回総会で山村報告（科学技術の発展と行政法）に接し、有益な示唆を受けた。