

〈論 説〉

## 合衆国憲法三条とスタンディングの法理

—合衆国最高裁判所の判例法理の傾向—

宮原 均

はじめに

第一章 スタンディングについての古典的な考察

第二章 議会による「損害」に着目したスタンディングの創設

第三章 憲法三条の要件としての「事実上の損害」

第四章 憲法三条「事実上の損害」の発展

第五章 納税者訴訟

第六章 議会によるスタンディングの創設と憲法三条

まとめ

はじめに

アメリカ合衆国において、裁判所は、合衆国憲法三条により、「事件又は争訟」を解決する限りに於いて、その機能を發揮することが認められている。「事件又は争訟」が何を意味するかについて、憲法自らが直接語るところ

はないが「だが、裁判所に審査を開始させることができるか」という側面、すなわち裁判所を利用する当事者に着目するのが、スタンディングの議論である<sup>(1)</sup>（もつとも、スタンディングについては、誰が裁判を開始させる適格を有するのかという議論のほかに、いったん開始した裁判において、当事者はいかなる争点を提起することができるかが議論される場合がある。前者を *standing to sue*、後者を *standing to issue* と区別して論じるのが一般である。本論文においては専ら前者を扱う。）。

このスタンディングの議論は有限な制度である裁判所の利用・機能をいかなるものとするかという、単なる技術的な問題にとどまるものではない。国家・社会を取り巻く諸問題について、最終的に、どの機関が決定を下すことが望ましいのか、三権分立の観点から問題を提起するのである。この観点から、最近興味深い発展が合衆国最高裁判所において見られる。

そのひとつとして環境に関する訴訟がある。空気、水、食物、景観、そして地球温暖化と市民の環境への関心は非常に高まり、議会は、こうした市民の要望にこたえる形で、様々な環境対策を行ってきた。そして、その実施が訴訟において問題となった場合に、実体法上の問題以外にも、スタンディングを中心とする手続法上の問題が提起されるようになってきた。すなわち、議会は環境対策にあたり、通常、社会一般・公衆の利益保護を目的とする立法を行うが、この場合、法令違反によってもたらされるのは公益侵害であり、この公益侵害を根拠に一市民がその是正・救済を裁判所に求めることができるのか、つまりこの市民にスタンディングを認めることができるのかが問われるのである<sup>(2)</sup>。

すなわち、憲法三条の伝統的な理解によれば、当事者は「他とは区別される特定の利益」への損害を被った場合、その損害をもたらし、これに直結する作用の是正を求める限りにおいて、スタンディングが認められると考え

られてきた。しかし、環境保護立法が実現しようとする公益は、特定個人の具体的な利益とは必ずしも結びつかず、その結果、たとえ違法行為がなされ環境・公益への損害があつたとしても、市民はこの損害を自分自身の「他」と区別できる特定の利益」への損害の中へと取り込むことができず、スタンディングが認められず、裁判所による是正が困難であつたのである。

このように、裁判所による環境保護政策の実現ないし市民の救済は、憲法三条・スタンディングという壁によって阻まれ十分に機能していない現実を前にして、議会は、実体面のみならず手続面においても立法し、合わせて環境政策の実効性を高めようとするようになった。すなわち、スタンディングの創設である。違法とされる行為が公益侵害をもたらしているにとどまる場合においても、議会は立法により、一市民にこれを争うスタンディングを認めるのである。このような手続上の権利を市民に設定することにより、議会は、その意図するところの実現を、市民による裁判の利用によって、徹底しようとしているのである。

こうした議会の傾向に関しては憲法の観点から批判がある。ひとつは、憲法三条との関係である。議会の立法により手続上の権利を設定することは、憲法三条が予定していた裁判所の機能に変動をもたらし、このことは、下位規範（議会立法）が上位規範（憲法）に違反し無効となるのではないかというのである。

もうひとつは憲法二条との関係である。一市民が、「他と区別される特定の利益」への損害ではなく「公益」への損害をアピールすることは「一般的な苦情」とどまる。こうした公益侵害・一般的苦情は、本来、民主政のプロセスにおいて議論・処理されるべきであり、法廷においてなされるべきではない。更に、特定の損害ではなく一般的な苦情をもたらすにすぎない段階で行政作用を裁判所がチェックし、その法令違反の是非を論ずることは、大統領が有する、各行政機関による法令遵守に配慮する権限を定める憲法二条に違反するとの議論があるのである。

このように、一見すると政策的・技術的な問題であるスタンディングの議論であるが、背後には、三権分立における裁判所の位置づけという大きな問題が控えていることがわかる。そこで、本稿では、憲法三条の「事件又は争訟」はスタンディングに関してどのような意味を有しているのか、また、議会はスタンディングの創設にあたり憲法三条の要件を一切乗り越えることができるのか、について合衆国最高裁判所の判例の傾向を紹介・分析していきたい。

なお、本稿の記述の対象・順序について確認しておく、まず、英米におけるスタンディングについての伝統的な考え方が法的権利説であったことを確認し、次に、公益を目的とする行政作用を個人が争うことができるように議会が法律により個人にスタンディングを創設し、その解釈を中心にこの問題が議論されるようになったことを指摘する。

他方、納税者訴訟等スタンディングに関する法律の手当てがない領域においても、合衆国最高裁判所は、憲法三条の解釈により積極的にこの問題について議論を展開し、事実上の損害、因果関係テスト等、憲法三条を満たすためのいくつかの要件を判例法により形成してきた。しかし、この判例法によって形成してきた要件が逆に議会によるスタンディング創設の足枷となってきた。

本稿においては、憲法三条の意味に関する判例法の発展は、スタンディング創設の立法がない領域において主として形成されたものであり、この判例法理をそのままスタンディング創設立法の違憲審査基準として用いることに批判的な立場をとっている。

## 第一章 スタンディングについての古典的考察

合衆国最高裁判所が、憲法上の要件としてスタンディングの分析を行うようになったのは二〇世紀に入ってからであり、この問題が特に活発になってきたのは一九七〇年代と比較的最近のことである。その理由は、イギリス法の伝統が、誰が裁判所を利用することができるのか、という入り口の問題を扱ってこなかったからであるとされている。<sup>(3)</sup>

すなわち、私人は、私的権利への侵害を救済してもらうためのみにおいて、裁判所を利用することが許されてきた。裁判所の救済を求めするためには、事実上の損害 *factual injury* を被っているというだけではなく、法的権利 *legal right* への侵害が必要とされたのである。しかしこのことは逆に、事実上の損害がなくとも法的権利への侵害によって救済を求めることができたことを意味している。例えば、隣人が自分の庭に侵入してきた場合、たとえ何らの損害を証明できなくとも、不法侵入による法的権利への侵害を理由として訴訟を提起することができ、裁判所は少なくとも名目的な賠償を認めることができたのである。<sup>(4)</sup> この伝統は、初期のアメリカ法においても継承された。<sup>(5)</sup>

このように実体的な法的権利侵害の有無を中心に救済を考える場合、公的権利と私的権利の区別が前提とされ、私人が裁判所において主張できるのは私的権利に限定された。公的権利に含まれるものとしては、公海を航行する権利、公海における漁業権、公道の利用権等々であるが、これら公的権利への侵害は公的な害悪 *public wrong* とされ、王のみが告発者とされていたのである。<sup>(6)</sup>

このような伝統を念頭に、比較的初期の合衆国最高裁判所（以下「最高裁」という。）の判決を紹介しておこう。

一八八五年のリバプール蒸気船会社事件<sup>(7)</sup>において最高裁は、直接にはスタンディングに言及していないが、裁判所の役割は当事者の法律上の権利を判断することであるとされている。すなわち「現実の争訟において、訴訟当事者の法律上の権利 legal rights を判断することを求められている場合を除いては、州又は合衆国のいかなる法も憲法に違反しているとして、これを無効と宣言する権限を当裁判所は有しない。」<sup>(8)</sup>としている。

このように、裁判所の機能は個人の権利を擁護することであると、もしもその問題に具体的な私的権利が含まれておらず、他の市民と共有する一般的な権利しか含まれていなければ、裁判所による救済は認められないとするのが、フェアチャイルド事件（一九二二年）<sup>(9)</sup>である。合衆国市民等が、修正一九条の制定は違憲無効であるとの宣言等を求める訴えを提起していた事件で最高裁は、原告が有する唯一の権利は、政府は法に従って運用され<sup>(10)</sup>、公金は浪費されてはならないことを求める権利であり、この権利はあらゆる市民とともに共有されているものである。このような一般的な権利に基づく限りでは、連邦裁判所において訴訟を提起して、憲法改正が正しいかどうかを判断させることはできないとした。<sup>(11)</sup>

同様に、「一般性」を理由として訴えが認められなかったのが納税者訴訟である。フロツシנגラム事件（一九二三年）<sup>(13)</sup>においては、母親と乳幼児の死亡率を下げ、その健康を守ろうとする連邦法律が問題になっている。原告は合衆国の納税者であるが、本法により、将来の課税負担が増大し、デュー・プロセスなく財産が収奪されると主張した（なお、マサチューセッツ州は、この法律は、州の有する主権の一部を連邦に委ねさせる効果的な手段になっており、修正二一条によって州に認められている自己統治の権限を連邦が篡奪していること、マサチューセッツのような工業州には負担が不公平に重いことなどを理由にその執行の差止めを求めている。この事件は、本件と同時に判断されることになった）。

最高裁は、自治体と納税者の関係については、株式会社と株主の関係になぞらえ納税者訴訟が認められてきたことを認める。しかしながら自治体の納税者と本件の連邦納税者との違いを強調し、連邦納税者が公金に対する関係は希薄で一般的であり、この地位を根拠とする訴訟は認めることができないと判断した。「連邦の」納税者の公金への利益は：他の何百万人と共有しているし、その利益は比較的取るに足りないものであり、不明確である：莫大な数の納税者に更に課税することになるような法律の執行は：本質的に一般公衆の関心事であり、個人的那ではない」とするのである。<sup>(14)</sup>

この事件では、個々の納税者が有する課税・公金支出に関する利益・関心は一般的であることを指摘すると同時に、法廷において法律そのものを抽象的に争うことは許されないと判断している。「我々は議会の立法が単に違憲であるという理由だけで当然に審査し、これらが無効とする権限を有しない。この問題を検討することが許されるのは、直接の侵害を被り、又はそれが切迫し、裁判可能な問題が提起されているがゆえにこのような審査は正当とされるのである：単に人民一般に共通する不明確な方法で損害を受けているというだけの証明では足りない」<sup>(15)</sup>。

この事件では、納税者が有する課税・公金支出への利益・関心は一般的であり、この地位に基づきこれらを法廷において争うことは許されないとされている。権利ではなく利益という言葉が用いられてはいるが、伝統的な法的権利の考え方に沿うものであるといえる。しかしながら注目すべきは、法律そのものを抽象的に争うことはできないとし、その理由として直接又は切迫の「損害」をもたらしていないことを挙げている点である。「損害」を審査開始の要件として掲げること、法的権利への侵害を要件とする伝統的な考え方から一歩踏み出すものであった。

こうした考え方はレビット事件（一九三七年）<sup>(16)</sup>においても踏襲されている。この事件では、ブラック裁判官の就任に関する大統領の指名及び上院による承認は、憲法一条六節二項に違反し無効であるとして争われている。「申

立てにおいては、上告人の利益は、一市民及び当裁判所の構成員の利益以外は示されていない。これでは不十分である。執行部及び立法部の活動の正当性を判断することを目的に、司法権の援用を私人に認めるためには、これらの活動の結果として直接の損害を被るか、又はその切迫した危険にあることを証明しなければならず、公衆のすべての構成員に共通する一般的利益を有するというのでは不十分である<sup>(17)</sup>。

## 第二章 議会による「損害」に着目したスタンディングの創設

前章においては、英米法の伝統的な考え方、原告の法的権利への侵害の有無を中心に裁判救済が図られてきたことを紹介した。そして権利の内容が一般的であり、すべての市民と共有されている場合には、それへの侵害に対する裁判救済は消極的であり、権利侵害から損害に視点を移行する傾向も見受けられるが、その場合にも、他の市民とは区別される具体的な侵害が重視されていた。しかし、こうした私権保護を中心とする考え方によっては、公益を目的とする政府活動の適法性を、市民が、裁判を通して実現することは困難であることがわかってきた。そこで、政府の活動によって市民が被った「損害」に着目し、これを根拠に、裁判所による政府活動の是正をはかるうとしたのが議会である。その結果、スタンディングの問題は、行政作用の根拠法律の解釈の問題を中心に推移していくことになった<sup>(18)</sup>。

### 一 競争者の経済的利益

サンダーズ・ブラザーズラジオ局事件（一九四〇年<sup>(19)</sup>）において、A社は、上告人FCCに対してラジオ放送局開



設の免許申請を行ったが、既設の放送局である被告人は、A社への免許は公共の利益・利便・必要性の観点から認められるべきではないとして訴えを提起した。最高裁は、放送局の免許申請を判断するに当たり、免許が既設の放送局に経済的な損害をもたらすということそのこと自体は、考慮の対象にはならないとする。Communications Act (法) 三〇七条 (a) は、免許要件として公共の利便・利益・必要性を挙げているだけで、既設事業者との競争上の影響について考慮すべきとの文言は存在しないからである。

更に、最高裁は、放送は、技術、設備、財政の裏づけがあれば誰にでも認められ、免許により財産権を取得するものではない。免許期間は最大三年間、更新が必要で、これが拒否されることもある。つまり、既存の事業者は、放送を聴取する公衆の利益になるように、常に新しい免許者との競争にさらされるようになっていくのである。したがって「免許申請事業者と既得の免許により放送を行っている事業者との間の競争の問題は、委員会によって完全に考慮されないのである。既設事業者への経済的損失は、免許を認めるか認めないかを委員会が判断する場合の別個独立の要素ではない」<sup>(20)</sup>。

このように、最高裁は、免許要件の中に既設事業者の経済的利益は含まれておらず、したがってA社への免許が既設事業者・被告人の私的権利への侵害をもたらすことはないとした。伝統的な理論に従うならば、この時点で訴えは退けられるはずであるが、最高裁は、免許を認める委員会の命令に対して既設事業者が一切争うことができなるとはいえない、としている。その根拠として、コロンビア地区控訴裁判所への訴えについて規定している法四〇二条 (b) を掲げる。この規定によれば、(1) 免許申請者、又は(2) その他、委員会の免許、免許拒否の判断によって不利益を受けたもの誰でも、が訴えを提起できるとし、(2) の意味に関して、免許により経済的に損害を受ける可能性のある者は、免許を認める委員会の判断に対して訴えを提起する十分な利益を有する唯一の者で

あると判断した。<sup>(21)</sup>

この事件では、競争事業者への実体的な免許要件に既設事業者の経済的利益侵害は含まれないが、その免許により既設事業者が経済的損害を被った場合には、これを争うスタンディングは認める、としている点で画期的である。<sup>(22)</sup> もつとも本件では、立法により手続上の権利が設定されており、裁判所は「手続上の」「法的権利」を確認したに過ぎないといえるかもしれない。しかしながら、実体的な権利を有しない者になぜ手続上の権利を認めることが許されるのか、という問題が残る。

これについて最高裁はスクリップス・ハワードラジオ会社事件（一九四二年）<sup>(23)</sup>において、法四〇二条（b）（2）は、新たに私権 private rights を創設したのではなく、法律の目的はあくまでコミュニケーションにおける公共の利益 public interest の保護である。したがって、訴えを提起する私的当事者 private litigants は、公共の利益の代表者としてのみその地位を有する、と説明している。<sup>(24)</sup> この見解は、訴訟当事者は、自己の法的権利侵害の救済をもとめている者という枠組みでは、一般的・公益を目的とする行政作用を、司法によって是正することが困難であることが認識されている。その結果、新しい枠組みとして、市民による裁判所の利用によって行政作用の是正をはかるという方向が模索されるきっかけとなったといえよう。<sup>(25)</sup>

## 二 APAとゾーン・テスト

このように、個別の法律によって、私人に手続上の権利を設定して行政作用を裁判所において審査させようとする考え方は、一九四六年、連邦の一般法である The Administrative Procedure Act (APA) において結実した。APA七〇二条によって、行政作用により、法的害悪 legal wrong を被ったもの、又は、関連法律の意味におい

て、行政作用によって不利な影響若しくは侵害を受けたものにスタンディングが認められることになった。A P Aの意味するところを明確にし、伝統的な法的権利侵害を根拠とすることなくスタンディングを認めたのがデータ・プロセス事件(一九七〇年)<sup>(26)</sup>である。

この事件では、合衆国通貨検査官が、国法銀行がその業務に付随してデータ・プロセス・サービスを他の銀行や顧客に提供することを認める規則を制定したため、データ・プロセス・サービスを業として行っている会社が、A P Aを根拠にこの規則を争った事件である。原審は、原告に法律上の利益 legal interest を主張することを求めた。これに対して最高裁は「この法律上の利益テストは本案での問題であり、スタンディングの問題ではない。スタンディングの問題は、事件又は争訟の問題とは別に、原告によって保護が求められている利益が、問題となつている法律又は憲法の保障によって保護又は規律される利益のゾーンに該当すると議論しうるかどうかである」<sup>(27)</sup>。すなわち「関連法律の意味の範囲において、行政行為によって不利益を被った者にA P Aはスタンディングを認めている」のである<sup>(28)</sup>。

これを本件に当てはめてみると、銀行業務提供会社法四条が「銀行業務提供会社は、銀行のための銀行業務の提供以外の活動に従事することは許されない」としているから、これを根拠に、原告の会社は国法銀行がデータ・プロセス・サービスを提供することが違法であることを争うスタンディングを有する、として<sup>(29)</sup>いる。

この事件においては、行政作用の法律上の要件に組み込まれた利益を法的利益とし、これへの侵害があつたかどうかは実体判断の問題であるとし、他方、行政作用によって不利益・損害(事実上の損害)をもたらされたと主張する者に、その行政作用を争うスタンディングを認めるとしている<sup>(30)</sup>。ただし、A P Aは、この事実上の損害は、関連法律の意味の範囲内、又は、関連法律の利益のゾーンに該当していることを求めており、本件においては、銀行

業務提供法が指摘され、この法律は、銀行業務提供会社に専ら銀行業務のみを提供すべく義務づけており、これらによるデータ・プロセス・サービスへの参入が阻止されていたために、原告は経済上の利益を得ていた。この利益は関連法律の利益のゾーンに該当すると判断できるものであり、原告にスタンディングが認められたのである。<sup>(32)</sup> この事件では、原告が主張する事実上の損害は経済的利益であったが、景観等の非経済的利益もまたスタンディングの根拠となりうることを確認するのが一九七二年のシエラ・クラブ事件（一九七二年）<sup>(33)</sup>である。

### 三 環境上の利益への損害

この事件では、あるスキー・リゾート開発が問題になっている。原告シエラ・クラブは、国立公園、狩猟地区、森林の維持に特別の関心を有する団体であるが、本件の開発が国立公園の維持などを定める連邦法令に違反しているとの宣言判決、及び、この計画に関する許可等がなされないようにする差止命令をそれぞれ A P A に基づき請求している。最高裁はまず、データ・プロセス事件等で認識された経済上の利益は「司法審査のための具体的な法規の有無に関わらず、スタンディングの根拠を与えるに十分なものとして長らく認められてきた」ことを確認する。<sup>(34)</sup>そして、本件で問題とされる、広く共有されている非経済的利益、すなわち景観、自然的・歴史的対象物、野生動物への侵害も「A P A 一〇章のもとでスタンディングの根拠を与えるに十分な事実上の損害に該当しうることに問題はない」とした。<sup>(35)</sup>更に、こうした環境上の利益が多数の者によって共有されていても、このことは裁判手続きによる法的保護を受ける価値を下げることにほならないことも確認されている。<sup>(36)</sup>

しかしながら、この事件でシエラ・クラブにはスタンディングは認められなかった。「事実上の損害テストは、認識可能な利益への侵害以上のものを求めている。審査を求める当事者は、自分自身が侵害された者であることが

求められているのである<sup>(37)</sup>。ある問題についての関心を、たとえどんなに長く持ち続け、その問題について論じる能力があったとしても、このことは、A P A という「不利な影響」「侵害」をその団体にもたらすに十分ではない、とされたのである<sup>(38)</sup>。

この事件ではスタンディングの根拠として、経済的利益への侵害のみならず、リゾート開発がもたらす景観等の利益への侵害も含まれ、この景観等の利益が多数者によって共有されていること自体はマイナスの材料にならないことが確認されている。ただし、そうした利益侵害が客観的に存在していることを認識し、関心を寄せているだけでは不十分であり、原告自身がこれを侵害されていることが必要であるとした。このシエラ・クラブ事件(一九七二年)の考え方に沿いつつもスタンディングを認めたのが翌年のスクラップ事件(一九七三年)<sup>(39)</sup>である。

この事件では、鉄道料金の値上げ申請が認可される運びとなり、これを環境保護団体が争っている。この団体は、この運賃値上げが認められれば、リサイクル物資の利用に水をさされることになり、このことは、リサイクル物資と競合している、新規の原料 *new raw materials* の利用を促進することにつながり、このことは不当な採掘、伐採その他の採取行為を誘発し、この環境保護団体のメンバーによる、森林や河川の利用が妨げられると主張した。そこで、鉄道会社に対して二・五%の運賃値上げをみとめる州際通商委員会の *order* の執行を差し止めるため、A P A を根拠として訴えが提起されたのである。

最高裁は、まず、A P A 一〇章によりスタンディングを認められるのは、対象となっている行為が「事実上の損害」をもたらしていること、その損害は、「法律によって保護され、又は、規律されている利益のゾーン」に該当すると主張しうる利益に対してもたらされたものであること、とする。「事実上の損害」は、経済的な侵害に限定されず、また、同じ損害を多くの者が共有していてもこれに該当する。そして景観や環境上の利益は、社会生活に

とつて不可欠であり、これらは多くの人によつて共有されているが、裁判手続きによる法的保護を受けられないことにはならない、とした。<sup>(40)</sup>

しかしながら司法審査を求める者は、自分自身が、侵害された者の中に入っていることが必要である。その理由は争訟に直接の利害関係があることを求めることによつて、裁判手続きに関心はあるものの、傍観者にすぎない者の価値判断が援用されてしまうことを防止するためである、とした。<sup>(41)</sup>そして本件において、環境団体のメンバーは、鉄道料金値上げの影響を受けて森林の伐採等が行われうる地を週末に訪れ、利用しているとされ、スタンディングが肯定されたのである。

この判決は、APPAに基づく訴訟において、景観等の非経済的利益もスタンディングの根拠となるが、その損害を当事者が実際に被っていないとしないとするシエラ・クラブ事件（一九七二年）の考え方をそのまま踏襲している。しかしながら、シエラ・クラブ事件（一九七二年）の場合には行政（リゾート開発許可）とそれがもたらす損害（環境破壊）との関係は密接であったが、本件においては当事者が被った損害（森林の伐採等の増加による景観等への損害）と行政機関の行為（鉄道運賃値上げ認可）との関連性は極めて希薄である（a far more attenuated line of causation）。このように、争っている行政作用からおよそかけ離れたところで生じた損害を根拠に、スタンディングを認めることには問題がある。

更に問題点として、最高裁は、APPAに基づくスタンディングの要件として「事実上の損害」を被ったこと、及び、その損害は審査の対象である行政作用の根拠法律によつて保護されうるゾーンに含まれていること、としており、従つて「事実上の損害」はAPPAの要件であるように見える。しかしながら、その後の最高裁の判例の傾向は「事実上の損害」を憲法三条の要件と考へている。この点を明確にするのがウォース事件（一九七五年）<sup>(42)</sup>である。

### 第三章 憲法三条の要件としての「事実上の損害」

#### 一 事実上の損害と因果関係

ウォース事件（一九七五年）における上告人は、ニューヨーク州ロチェスターの居住者であるが、隣接の町であるペンフィールドのゾーニング条例が、低・中所得者がペンフィールドに居住することを効果的に排除しているため、上告人の憲法上の権利を侵害し、公民権法に違反しているとして、その宣言、差止め、損害賠償を求めて訴えを提起した。

上告人の主張によれば、ペンフィールドのゾーニング条例は、町の空き地の九八％を一戸建て用にし、その敷地、セットバック、フロア・エリア、ハビタブル・スペースにいたるまで不合理な要件を課して価格を吊り上げ、低・中所得者には手に入らないようにしている。アパート等の共同住宅に割り当てられているのは、〇・三％にすぎない、とされている。

最高裁は、「憲法三条の司法権は、裁判所の判断がコラテラルに他者に利益を与えることがありうるとしても、訴訟を提起している当事者への損害を救済し、又は、その他これに対する保護を与えるためのみに存在するのである。原告であるその者自身が、違法と推定される行為によってもたらされる、現実の、又は切迫した損害を被っている場合にのみ、連邦裁判所の裁判管轄を援用することが許されるのである」<sup>43</sup>。

このように最高裁は、スタンディングの要件として「原告自身への、現実の、又は切迫した損害」を掲げ、これが憲法三条の要件であるとし、本件上告人のスタンディングを否定した<sup>44</sup>。その理由として行政作用と損害との間の「因果関係」を指摘している。確かに、ペンフィールドのゾーニング条例は、上告人らを排除する目的と効果を有

しており、その憲法上の権利を侵害している。しかしながら「この町での居住を排除された可能性のある者と上告人とが共通の属性を有していても、このことは、上告人自身が排除され：その権利を侵害されたという結論に至るには不十分である」<sup>(45)</sup>。

彼らは、ペンフィールドに居住したことはないが、居住を希望し、そのための努力も行ったが実を結ばなかった、と主張している。しかしながら「ペンフィールドに適当な住居を構えることができなかつた原因が：被上告人の憲法・法律違反に由来するのか疑問が残っている」<sup>(46)</sup>。結局、本件において「彼らがペンフィールドに住めないのは、その地域の住宅市場経済の結果であり、被上告人の違法とされる行為の結果ではない。要するに、ここで主張されている事実においては、ペンフィールドのゾーニング実務と上告人の主張するところの損害との間に因果関係は存在しないということである」<sup>(47)</sup>。

この事件で最高裁は「事実上の損害」が憲法三条の要件であるとし、その内容として、「現実又は切迫した」損害であるとした。更に、「損害」と「救済の対象」との間の因果関係を問題にした。この「因果関係」が憲法三条の「損害」の一内容であることを明確にしているのがエクロウ事件（一九七六年）<sup>(48)</sup>である。

## 二 因果関係テストの発展

エクロウ事件（一九七六年）において、内国歳入庁法は、非営利の病院が専ら「慈善」目的で組織され運営されている場合には、税制面で優遇されるとしていたが、「慈善」目的については「規則」が定められ、治療代の請求を原則としつつも、これを払えない者にも治療を拒否していないこと、が挙げられていた。A病院は、入院費用を払える者のみ入院を認めているが、救急患者への治療すべては拒否していなかつたので、慈善目的の病院として



認定された。これに対して、貧困者からなる団体及び個人が、内国歳入庁長官等を被告として訴えを提起し「規則」が法律に違反していると主張した。

最高裁は、病院が医療サービスを提供せず、損害をもたらした事例の存在を認める。しかしながら「病院の責任によって損害をもたらされたということだけでは、本件訴訟のコンテクストにおいては事件又は争訟を確立するには不十分である。なぜならば被告は病院ではないからである」<sup>(49)</sup>。憲法三条の要件は「対象となつてゐる被告の行為に正しく結びつく損害を救済するためのみに連邦裁判所は機能することを求め、法廷にない第三者の独立した行為からもたらされた損害の救済ではない」<sup>(50)</sup>。

本件においては、被告の「規則」により、病院による貧困者への治療拒否を助長したとの主張がなされている。そこで、「規則」の無効という当事者が求める救済が認められれば、病院は税優遇措置を受けようとして、貧困者に治療を行うようになるのかということが問題になる。しかしながら「具体的に示されている治療拒否が、被告の助長行為「規則の制定」に正しく結び付けられているかどうか、逆に、税制措置とは無関係に病院の判断によつてもたらされているのかどうかについては全く推測の域を出ない。同様に、本件における裁判所の救済権限の行使があれば、被上告人（原告）が治療を受けることが可能になるといふことも推測の域を出ないのである」<sup>(51)</sup>。

「因果関係」が問題になるのは、行政の作用自体は第三者に向けられ、その第三者の行為（作為・不作為）が原告に損害を与えている場合である。現実にもたらされている損害は、果たして被告・行政の作用に由来するものであるのか、第三者・加害者の独自の判断によるものであるのか、及び、裁判によつて行政の作用を是正することによつて、現に第三者・加害者をもたらしている損害を救済することができるのか、ここまでの考察を憲法三条「事実上の損害」において議論するのである。

#### 第四章 憲法三条「事実上の損害」の発展

以上、一九七〇年代に最高裁は「事実上の損害」が憲法三条の要件であるとし、その具体的な内容として①具体的・特定の利益への現実または切迫した侵害、及び、②（a）被告の行為と利益への侵害が結びつき、（b）裁判による被告の行為の是正が原告の救済につながる、という二つの側面があることが指摘された。これらがどのように適用され、スタンディングの議論が展開したか、更に判例の傾向を紹介していこう。

##### 一 将来に向けた救済と「現実・切迫した損害」の要件

過去の行為によって損害を被った者が、その賠償を裁判において請求できることには問題はない。しかしながら、その過去の行為が将来においても行われないうにするために、差止命令を求め、また、違憲・違法であるとの宣言判決を求めるスタンディングを有するかどうかについては問題となる。最高裁は、過去に損害をもたした行為と同一の行為に将来もさらされ、同様の損害を被ると主張するだけでは、当事者が「現実・切迫した損害」を被っているとはいえず、憲法三条の要件を満たさない、とする傾向を六〇年代から七〇年代にかけて示し、一九八三年のライオンズ事件（一九八三年）<sup>(52)</sup>もこの傾向に沿う判決である。そこでまず、一九六九年の事件と一九七四年の事件から紹介しよう。

ゴールデン事件（一九六九年）<sup>(53)</sup>において、上告人は一九六四年のニューヨーク州選挙において、ある候補者を批判する匿名のビラを配布したことを理由に起訴されたが、無罪となった。その数ヶ月後に、上告人は自身を起訴する根拠となった法律（選挙運動に関して匿名のビラ配布に刑事責任を科している）が修正一条に違反しているとの宣言

判決を求めて訴えを提起した。最高裁はこの事件においては、宣言判決を下すために必要な切迫性及び現実性を帯びた争訟が提起されていないとした。すなわち、憲法問題に判断を下すためには、現実の事件の中で具体的な法律問題が提起されていることが要件であるとし、このことは宣言判決の場合にも同様である。つまり、対立する当事者間において、宣言判決を下すことを正当とするに十分な切迫性と現実性を帯びた争訟が存在していなければならぬ、とする<sup>(54)</sup>。

本件において上告人は、一九六四年の選挙において、候補者のAを匿名で批判し起訴されたが無罪となり、その後、根拠となった法律が違憲であるとの宣言を求めているが、結局は一九六六年の選挙に再度出馬しうるのである、Aをもう一度ピラによって批判しようとしているのである。しかしながら、Aは、議員の職を辞し、州最高裁の判事となった(任期一四年)。その結果、上告人が選挙に際して匿名のピラを配布して起訴されるという事態が起ることとするとは推測の域を全く出ず、切迫・現実の争訟は存在しないと<sup>(55)</sup>とした<sup>(56)</sup>。

この事件では、当事者はすでに無罪判決を受けながら、その根拠法律の違憲無効を求めたという事例である。憲法判断は、その事件を解決するのに必要な限りで下せばよいから、すでに無罪となった事件において、根拠法律への憲法判断を下す必要はない。これを原告の立場からは、審査を求める現実・切迫した損害を提起していないということになる。更に、この当事者が再度この法律に違反する可能性の低さも損害を現実・切迫からかけ離れたものとしている。同様に、過去の違憲・違法な行為の存在を指摘しても、将来の行為一般の差止めを求めることはできないとしたのがオーシー事件(一九七四年)<sup>(57)</sup>である。

イリノイ州カイロ市においては、一九六〇年代から黒人及び少数の白人等が、雇用、住居、教育、政治参加の機会均等を求め、人種差別を行っているとされる商店のボイコットなどを行った。被上告人は、上告人等(判事・判

事補等)が、過去及び現在においても刑事司法の運用に関して違憲的、差別的執行を行っているとしてその差止め令を求めて出訴したが、憲法三条の「事件又は争訟」を提起してないとされた。その理由として「継続し、現在の不利益な効果が伴わないならば、過去において違法な行為に身をさらしたということそのこと自体は、差止救済に必要な現在の事件又は争訟を示していることにはならない」からである。<sup>(58)</sup>

もちろん、過去の害悪も、損害が繰り返されることについての現実及び切迫した脅威の存在を考慮の上で役に立つ。しかしながら、本件において、将来も損害を被るとするその根拠は、被上告人が刑事法に違反して逮捕され、起訴され、上告人の下で保釈や判決の手続きに服する可能性があるというに過ぎない。すなわち、被上告人が上告人による差別的な実務に服するのは、この可能性に根拠を有するだけである。これらのことは仮定・憶測の領域にとどまっている、とされた。<sup>(59)</sup>

ゴールデン事件(一九六九年)においては、過去において無罪になった者が、その根拠法律が違憲であるとの宣言を求めていた。過去にその法律に基づいて起訴された経験があるとは言うものの、現時点では事件が提起されておらず、抽象性の強い訴訟であった。オーシー事件(一九七四年)は、判決等の具体的な実務処理が違憲であるとの主張を行っており、ある程度具体性がある。しかしながら、特定の差別的行為に対して救済が求められたのではなく、そうした実務一般の違憲性を確認してこれを差止めるという請求である。救済の対象が特定されておらず、いまだ現実・切迫した損害をもたらされているとはいえない、とされた。

次に紹介するライオンズ事件(一九八三年)<sup>(60)</sup>においても、当事者が過去において現実・具体的な違法・違憲行為に身をさらしたとしても、その実務一般を将来において差止めることに最高裁は消極的な態度を示している。

この事件において被告は、ロサンゼルス市及びその警察官等である。原告は交通法規違反を理由として被告の警

察官に停止させられた。原告は警察官に対していかなる抵抗も脅威も与えなかったが、警察官は原告の身体を拘束し、窒息締め(チョーク・ホールド)により意識を失わせ、咽喉部に傷害を与えた。原告は、被告等を相手に損害賠償を請求するとともに、この窒息締めを禁止すべく差止命令及びその他の救済を求めた。

本件では、損害賠償請求については認められたが、差止命令について原告のスタンディングは否定された(四名の裁判官による反対意見がある)。

最高裁は、まず、裁判所の救済を求めるためには、争っている公務員の行為の結果として直接の損害を被ったか、又は、その危険が切迫していなければならず、損害又は損害の危険は、推測的又は仮定的であってはならないとする。そして、本件においてこの要件を満たすためには、(1) ロサンゼルスすべての警察官は、彼らがたまにたま出会ったすべての市民に対して、逮捕、召喚、質問の目的に関わりなく窒息締めを仕掛けていること、又は(2) 市が警察官に対して以上のような方法で行動するように命令又はその権限を与えていることである、とする。<sup>(61)</sup> しかしながら、警察が市民と遭遇するあらゆる場面において、警察が、違憲的に行動し市民に損害を与えるというのは推測に過ぎず、ライオンズ自身が再び不幸な事態に巻き込まれ、又は、将来逮捕され窒息締めを受けることになるとするのは憶測に過ぎない、とされた。<sup>(62)</sup>

確かに、過去にその行為を受けたとの経験だけでは、同一の行為・損害が切迫しているとはいえない。しかし、過去の行為が将来において繰り返される蓋然性が、すべての場合に、一律に低いと言い切ることができるかは疑問である。同種の行為が過去において継続して行われ、現在もその流れが止まっていない場合もある。この場合になお、損害は切迫していないとすることは問題がある。マーシャル裁判官の反対意見は、多数意見のように、その犠牲者に対して損害賠償に応じてさえいれば、市は自由にその政策を続けることができる点に疑問を持

つ（窒息締めの実態について、一九七五年以来一五名が死亡しており、警察官は暴力を受ける危険がない場合にも、様々な状況でこれを用いることがずっと許されてきたとする）。そもそもスタンディングは、原告がその争訟の結果に個人的な利害を有しているかどうかの問題であり、求められている救済の性質を問題とすべきではない。過去の損害の救済を一切求めず、専ら将来の危険性を根拠とする先例とは異つて、本件ライオンズは過去の損害に基づく損害と将来の救済とをともに請求している。「彼は損害賠償の現実の請求 *the claim* を行っているので、争訟の結果における個人的な利害を確立するために将来の損害の脅威のみに依拠する必要はない」と主張されている<sup>(63)</sup>。

## 二 二つの「因果関係」テストの発展

憲法三條の要件「事実上の損害」の二つの要素のうち「現実・切迫」と並んでもう一つの要素が因果関係である。これも厳密には①争っている行為と損害との間の因果関係と②有利な判決が損害の救済につながるか、に分けられている。七〇年代において主として裁判救済の場面を限定してきた「因果関係」は、八〇年代以降も最高裁において用いられている。代表的なものとしてアレン事件（一九八四年<sup>(64)</sup>）があり、ここでは①の因果関係が問題になっている。

被上告人は、公立学校に通う黒人の子どもを持つ親であるが、彼らは、公立学校が人種の統合に向かっている最中においても、私立学校の多くで人種差別の学校がつけられ、これに対しても本来受けられないはずの免税措置が内国歳入庁によってなされてきたとし、この免税措置が違法であることの宣言及び差止命令等を求めて訴えを提起した。被上告人は、彼らの子どもが、この免税措置を受けている学校によって排除されたとか、あるいは、これら私立学校への入学を希望したとの主張も行っていない。彼らの子どもが統合教育を受ける機会を侵害されたと主張

しているのである。原審はスタンディングを認めたが、最高裁は破棄しスタンディングを否定した。

まず、本件における被上告人の損害は、人種差別を行っている私立学校に対して連邦が免税措置を行うことによって、被上告人の子どもの権利すなわち人種的に統合された学校で教育を受ける権利が侵害されている、ということである。しかしながらその損害は、違法として攻撃している政府の行為に正しく結びついていない。本件において違法とされている行為は、人種差別を行っている学校への免税措置である。「この措置と被上告人の学校における人種差別の解消との因果関係はせいぜいあつたとしても希薄である：被上告人の被った損害は間接的なものであり、法廷に存在しない第三者の別個の行為からもたらされた損害である」<sup>(65)</sup>。更に、人種差別を行う私立学校のうち、どれだけの学校が免税措置を受けているのか明らかではないし、免税措置の撤回が、学校の人種差別政策の變更にどれだけ貢献するかは全く推測の域を出ないとされた。<sup>(66)</sup>

このような因果関係が問題になるのは、直接の損害をもたらした者と被告とが異なっており、被告の行為の是正が損害の救済に直接結びついていない場合である。この両者の結びつきについては、それぞれの事例において強弱に差があり、議論が分かれることは避けられない。本件において多数意見は、学校における人種差別はその学校独自の判断により行われ、免税措置とは別次元であり、結びついていないとしている。

しかし、一般に免税措置は様々な活動を一定方向へと導くことを目的に、その効果が相当程度期待できるとの判断の下で行われている。最高裁は、こうした免税措置の、現に果たしている役割を過小に評価しているとの批判が可能であろう。ブレナン裁判官の反対意見も、人種差別を行う私立学校に対して免税措置を拒否し、これらの学校が公立学校における統合教育への努力に水をささそうとする試みを、軽減させることができると考えるのが常識であると<sup>(67)</sup>している。

ところで免税措置は、政府目的を達成するために利益を供与するものであるが、不利益を与える方法によってこれを達成しようとする場合もある。刑事罰はその典型であるが、民事罰もその一つである。この民事罰による制裁金は国庫に帰属するため、損害を被った者が裁判において勝訴しても損害の填補にはならず、因果関係のうちの②救済可能性、の観点から問題になる。これが問題になった事件としてスチール会社事件（一九九八年）<sup>(68)</sup>を紹介しよう。

「緊急事態への対処計画及びコミュニティの知る権利に関する法律」（EPCRA法）は、危険・有毒の化学物質の存在を公衆に知らせ、それらの放出により健康を脅かされる場合には、緊急の対応措置をとることを目的としている。そのために、こうした化学物質を扱う者に対して、その在庫状況及び放出状況を毎年提出させること等を規定している。この法律の執行のためにEPAは刑事、民事、行政上の制裁権限を認められ、州及びローカル政府も、差止救済とともに民事罰（civil penalties）を求めることができた。

そして、更には、市民訴訟も認められている。すなわち、いかなる者も、こうした施設の所有者等に対して、上述の書面の提出を求める民事訴訟を提起することが認められている。ただし、この訴訟を提起する場合には、あらかじめ六〇日以前にその施設及び関係行政機関に通知し、もしもこの間に行政機関が、文書を提出させるための行政命令や民事訴訟を提起しまたは民事罰を科するならば、市民訴訟は提起できないこととされていた。この市民訴訟においても、差止救済と民事罰を求めることができることとされていた。被告人は、原告が上述の書面の提出を怠っていることの告知をし、これを受け取った原告人は、期限は徒過したものの法律で求められている書面すべてを関係行政庁に提出したとしてEPAは原告人に対して何らの措置もとらなかった。そこで被告人は、原告人に一日あたり二五〇〇〇ドルの民事罰を支払わせる命令を求めて訴えを提起した（これ以外に被告人は、原告人がE



PCRAに違反していたとの宣言判決、上告人の施設・文書の調査、提出済みのコンプライアンス報告書の提出、被上告人の費用の償還、その他の救済等を求めている)。

最高裁は、本件の民事罰は、被上告人の損害を填補するものではなく、国庫に支払われるものである。したがって勝訴判決を受けても被上告人の救済には結びつかないとし、スタンディングを否定した。すなわち、被上告人による民事罰の訴求は、法律が誠実に執行されるという、一般公衆の利益の援用であり、この利益を根拠としてスタンディングは認められない。すなわち、国家の法律が誠実に執行されることは訴訟当事者を幸福な気持ちにするであろう。しかしながら、このような精神的満足感をもたらすことは「救済」にはあたらず、憲法三条の因果関係を満たさないとした。<sup>(69)</sup>

この事件において、確かに民事罰の執行は被上告人に金銭的な利益をもたらさない。しかしながら、違法行為の防止抑制の手段として、民事罰が法制度上用意されており、これが市民訴訟において利用されているのである。このような、市民・私人を公益目的から私的司法長官として位置づける制度はこれまでもなかったわけではない。この点を指摘するのがスチーブンス裁判官の同意意見(二名の裁判官が一部同調)である。彼は、私人による刑事訴追の伝統を掲げ、たとえ、唯一の救済が、被告人を刑務所に送り込むことであつたとしても、被告人を処罰し違反を抑止することは、私人の訴追者のスタンディングを支持するのに十分なものであつたとする。「この歴史に照らせば、憲法三条の起草者は、訴訟提起の当事者が金銭的な填補を受けられなかったとしても、この私訴の手続きを、損害を救済する「事件」と考えたといえよう」<sup>(70)</sup>。

このように民事罰を、違法行為の抑止という「救済」という観点から捉えるスチーブンス裁判官の考え方は、レイドロウ事件(二〇〇〇年)<sup>(71)</sup>において多数意見を形成している。Clean Water Act五〇五条(a)は、国家汚染物

質排出緩和システムにおける認可基準を遵守させるため市民訴訟の規定をおいている。その利益に対して、不利な影響を受け又はその可能性のあるものは誰でも、法規制を執行するための訴訟を提起できるとしていた。ただし、市民訴訟を提起する六〇日前までに、違反について、EPA、違反が生じた州、そして違反者に通知しなければならず（事前通知）、この間に違反が止み、又はEPA若しくは州が執行行為に着手していれば市民訴訟は提起できない。市民訴訟の手続において、ディストリクト・コートは、差止め命令及び民事罰を科することができ、この民事罰は合衆国の国庫に収められることになっていた。

被告人は汚染物質の河川への排出許可を受けたが、許可の制限値を超えているとして上告人から上記の市民訴訟の要件である事前通知をうけた。そこで被告人は市民訴訟を封じ込めようとして、逆に州の健康・環境局に対して、被告人人への訴訟提起を求め、結果として和解が成立し、一〇万ドルの民事罰の支払いと許可基準遵守のためのあらゆる努力を行うことになった。この和解から三日後、上告人は宣言判決、差止め命令そして民事罰を求めて訴えを提起した。

民事罰を求めるスタンディングについては、民事罰は、政府に支払われ、市民訴訟を提起した私的な原告を救済することはないので、否定されるべきではないかが問題になった。しかしながら、すべての民事罰には何らかの抑止効果 Deterrent effect がある。訴訟時点において違法行為が継続している場合、被告に対して、現に行っている違反をやめさせ、将来それを続けさせることを抑止する限りにおいて、民事罰は、現に行われている違法行為により損害を受けている原告・市民にとって救済を与えるのである。<sup>72</sup>

この民事罰とスタンディングの關係は憲法三条の因果關係の問題として議論されている。しかしながら、ここで議論で決定的なのは、議会法律による市民訴訟の規定である。このような議会法律による手続上の権利が創設さ

れている場合、上位規範である憲法三条の要件はこうした規定がない場合と異なる議論を展開することになるのか、問題になる。しかしこれについては後述するとして、一般的利益への侵害という点で市民訴訟と共通する納税者訴訟について検討してみる。

## 第五章 納税者訴訟

第一章において、連邦における納税者訴訟は、伝統的に認められてこなかったことを指摘した。その理由は、納税者が有する連邦の公金への利益は、とるに足らず、不明確であり、また、他の納税者と共有している。このような一般的な利益への侵害に基づき、連邦の司法権による審査を開始させるならば、司法による立法・行政の一般的な監視につながり、三権分立に違反するということであった。しかしながら、納税者の公金への利益を、一律に取るに足りないとするのは、それほど説得力を持たないのではないかと考えられてきた。すなわち、納税者訴訟の持つ問題は、憲法上乗り越えられない欠点ではなく、裁判所の政策によってスタンディングが認められなかったに過ぎない。このことは、逆に、その政策の変更によりこれを認める余地を残していることを意味している。こうした点を指摘してスタンディングを認めたのがフラスト事件（一九六八年）<sup>(73)</sup>である。

### 一 ネクサス・テストの形成

この事件では、初等・中等学校教育法（本法）に基づいてなされる支出が違憲であるとし、その差止めを連邦納税者が求めている。すなわち本法によって配分される資金は、宗教学校における読解、算数、その他の科目を教え

るために支出され、更には学校で利用する教科書・教材購入の費用に当てられている。このような支出は、国教樹立禁止条項・修正一条に違反すると主張されている。

最高裁は、まず、先例であるフロッシンガム事件（一九三三年）において納税者のスタンディングが否定された根拠が、憲法三条ではなく裁判所の政策判断による自制であったとする。すなわち、納税額 gross が十分な大きさを持つておらず、加えて、数限らない訴訟を受け入れる態勢が裁判所には整っていないとの指摘は「純粹に政策的考慮を示唆しているものである」<sup>(74)</sup>。なぜならば、金額の点から言えば、法人納税者のあるものは巨額な納税を行っており、自治体におけるよりも連邦の国庫にはるかに大きな金銭的な利害を有しているといえる。また、数え切れない訴訟の問題は、クラス・アクション等、この事件のあとに制定された法律によって軽減されているからである」<sup>(75)</sup>。

このように、連邦納税者のスタンディングの否定は、裁判所の政策判断に過ぎないことを強調した上で最高裁は、ベーカー事件（一九六二年）<sup>(76)</sup>を引用して、そもそもスタンディングは当事者に着目し、裁判所が法廷に提出された（憲法）問題を解決するに当たり、十分な問題提起を期待できる当事者を選定することであり、このことを期待できるのは争訟への個人的利害関係を有しているかどうかであるとする。「救済を求める当事者は、具体的な対立性が維持されるほどに争訟の結果に個人的な利害関係があること、そして、この対立性こそが、裁判所が困難な憲法上の問題を解決する際に大いによりどころとする問題点の指摘を鮮鋭に示してくれるのである」<sup>(77)</sup>。

こうした前提に立つて最高裁は、連邦納税者訴訟においても「問題点の鮮鋭な指摘を行うことが期待できるほどに争訟の結果に個人的な利害関係がある」当事者が存在する場合がある。その納税者を判断する基準が二つのネクサスである。ひとつは、納税者の地位と攻撃している立法の種類との間のネクサスである。つまり、納税者は、課

税歳出条項・憲法一条八節のもとでなされる議会権限の行使についてのみ、違憲性を主張するスタンディングを有するのである。規制的な法律の執行においてなされる、税金の偶然的な支出を争うだけでは十分ではない。もうひとつは、納税者の地位と主張されている憲法違反の正確な性質との間にネクサスが存在することである。すなわち、議会の課税・支出権限の行使に対して具体的に制限を課している憲法の条項に、問題の法律が違反していることを証明しなければならぬ。その法律が、一条八節によって議会の委ねられた権限を一般的に超えているというだけでは足りないのである。<sup>(79)</sup>

本件においてはこの二つのネクサスが存在する。国教樹立禁止条項・修正一条は、一条八節によって議会に与えられた課税・歳出権限を具体的に制限している。政府が、課税・歳出権限を用いて一つの宗教を援助することを認めてしまえば、宗教の自由は最終的に犠牲となってしまうからである。フロッシングゲーム事件（一九二三年）では、母子保護法によって修正一〇条によって各州に維持された権限が侵害されたとしているが、課税・歳出に関して具体的な制限に議会が違反しているとの主張をしていない、と判示した。<sup>(80)</sup>

この最高裁の判決内容はいまひとつはつきりしないが、連邦納税者がスタンディングを有するのは、議会が課税歳出条項によって憲法上課せられている義務に違反する場合である。この違反は、納税者の公金への利益と結びついているからである。しかしこの結びつきはいまだ一般的であるので、更に、課税・歳出に関する議会権限を具体的に制限する憲法規定に違反することが必要であると、国教樹立禁止条項・修正一条がこれにあたるとしているのである。

## 二 ネクサス・テストの限定的な適用

最高裁は、従来から一般性を指摘されていた納税者の利益を絞り込みスタンディングを認めている。しかしながら、公金支出を認める立法行為によって、納税者にもたらされる損害が一般性をもつことは避けられず、この一般性を、憲法一条八節及び修正一条がどこまで解消しているか、最高裁の説明からはいまだ不十分のように感じられる。その結果、以後、連邦納税者訴訟に関しては消極的な判例が積み重なっていくのである。これについて、以下紹介しよう。

リチャードソン事件（一九七四年）<sup>(81)</sup>においては、公金支出に関して情報公開を行うことを定める合衆国憲法一条九節七号に、*The Central Intelligence Agency Act of 1949*（CIA法）が違反し無効であるとして、連邦納税者が訴えを提起した事件である。最高裁は、被告人は本訴において、議会の課税歳出権限ではなく、情報公開義務を対象としており、フラスト事件（一九六八年）のネクサスは認められないとした。すなわち、被告人は、納税者としての地位に基づいて訴えを提起しているが、その攻撃は、課税・歳出権限ではなく、CIAに配分された予算の支出状況について説明・報告等を求める規定に向けられている。「被告人は、「CIAに」割り当てられた資金が、課税・歳出権限に課せられた、具体的な憲法上の制限に違反して支出されたとの主張を行っていない。被告人は、CIAがその資金をどのように支出しているかを正確に示す情報を、政府に提供しよう強制することを裁判所に求めている。したがって、納税者として主張されている地位、及び、行政機関に対し、その支出に関してより詳細な報告を求めることを議会が怠っている、との主張の間にはロジカル・ネクサスは存在しない<sup>(82)</sup>」。

このように、最高裁は、フラスト事件（一九六八年）のネクサスを再度確認し、納税者のスタンディングは議会の歳出権限に関わる問題に限定して認められるとした。

なお、この事件ではもう一つ重要な指摘がある。それは、連邦納税者訴訟及びネクサス・テストの適用の問題は、憲法三条の問題であり、裁判所の政策・自制に基づくものではないとしている点である。最高裁は、この点についていずれの根拠に基づくか混乱があったことを認めつつも、「納税者が、憲法三条に適合して、連邦の司法権を援用するスタンディングを有するのは、課税・歳出条項に基づく議会行為が、課税・歳出権限の行使を制限するための憲法規定を侵害していると主張している場合である」としている<sup>(84)</sup>。

このように、裁判所の政策・自制ではなく、憲法三条を根拠にこの問題が議論されていることは、議会による納税者訴訟の創設が認められるかという議論を提起することになる<sup>(85)</sup>。しかしここではこの問題を扱わずに、フラスト・テストを適用し、納税者のスタンディングを限定しようとしたシュレジンジャー事件(一九七四年)<sup>(86)</sup>を更に掲げておく。この事件では議員兼職禁止条項・合衆国憲法一条六節二項が問題になった。被告人は、連邦議会議員が同時に退役軍人のメンバーであることは、この兼職禁止条項に違反するのではないかと争っている。最高裁は、フラスト事件のネクサス・テストを適用して、被上告人は、一条八節のもとでの立法を争っているのではなく、議員に退役軍人の地位にとどまることを認めている執行部の行為を争っているので、このテストは満たされないと判断した<sup>(87)</sup>。

### 三 ネクサス・テストへの批判

このように、最高裁は、ネクサス・テストを厳格・限定的に用いて納税者のスタンディングを消極的にとらえる考え方を示した。しかしながら、兼職により公金が支出されているならば、結局のところは議会の歳出権限の行使が問題となるのであり、また、他の憲法条項とは異なつて、なぜ国教樹立禁止条項に限って、議会の歳出を具体的

に制約しているといえるのか、十分な説明がなされていないように思われる。これを更に感じさせるのがバリー・フォージ事件（一九八二年）<sup>(88)</sup>である。この事件では、国有財産の宗教団体への払下げが、国教樹立禁止条項に違反するのではないかとして連邦納税者が争っている。国教樹立禁止条項が問題になっていたが、議会の歳出権限の行使ではなく、行政機関による払下げの是非が争われており、フラスト事件（一九六八年）のネクサス・テストをみたさずスタンディングが認められなかった事例である。以下、やや詳しく紹介しよう。

憲法四条三節二項は、連邦議会に対して、合衆国所有の財産に関して必要な法律を定める権限を認めている。これを受けて議会は一九四九年に法律を定め、連邦政府にとって不要となった余剰財産を私的・公的団体に払い下げることができるにした。更に、この法律は、健康教育福祉省（HEW）長官（現教育長官）に、余剰財産を学校・教室その他教育上の目的で処理する権限を認めていた。

本件で問題となった財産は、陸軍がそのメンバーに医療を提供するために建てた病院の敷地であつたが、一九七三年に閉鎖され余剰財産となったものである。HEWは、この土地を、その掲げる教育目的のために三〇年間利用することを条件に、上告人に無料で払い下げた。上告人は、キリスト教徒の奉仕のため、大学レベルの教育を体系的に行うことを目的として掲げ、本件の七七エーカーの跡地を申請するに当たり、一般教養科目及び人文科学科目を増設する等を主張していた。

被上告人である「教会と州の分離を目指すアメリカ人連合」等は、本件払下げが国教樹立禁止条項・修正一条に違反すると主張した。被上告人は九万人の納税者からなる非営利の団体であり、メンバーの納めた税金が公正で合法的に使用されることが妨げられたとし、この払下げが無効であることの宣言及び合衆国への返還を求めている。

最高裁はまずフラスト事件（一九六八年）の審査基準を確認して、スタンディングが認められるためには、課税



歳出条項のもとでの議会権限の行使、かつ、この権限に課せられた具体的な憲法上の制限違反を指摘しなければならないとする。そして、本件においては、請求の根拠は議会の行為ではなく連邦財産の払下げというH E Wの判断であること<sup>(89)</sup>、財産の払下げは一条八節の課税支出条項によって与えられた権限の行使ではないこととしてスタンディングを認めなかった。

#### 四 議会の課税歳出権限と行政の執行行為

この事件もネクサス・テストを機械的・形式的に当てはめて判断を下している。しかし、このテスト自体に三名の裁判官が疑問を呈している。ブレナン裁判官の反対意見（マーシャル&ブラックマン裁判官が加わる）は、本件原告の申立ての根拠は議会の行為でなく、連邦財産払下げについてのH E Wの判断である点でフラスト事件（一九六八年）と区別がなされているが、この区別は審査に耐え得ないもの、とする<sup>(91)</sup>。そもそも立法部と執行部との行為との間に明確な区別を行うことは可能なのかということである。確かに憲法は、議会に対してのみ、立法し、予算を議決する権限を認めている。しかしながら、歳出行為の最後の政府行為者が執行部の職員でないことを思い浮かべるのは難しい、とされている<sup>(92)</sup>。

このブレナン裁判官の反対意見が多数意見に反映することになったのがボーエン事件（一九八八年）<sup>(93)</sup>である。青年家族計画法（A F L A）は、未婚者の性交渉や妊娠について調査し、これらの問題及び家族計画についてカウンセルや教育を行うために、民間団体等に連邦交付金を支給することを定めていた。そして、これを受給した団体等の中には宗教団体も含まれていたので、連邦の納税者の団体等が信仰の自由が侵害されたとして、訴えを提起した。すなわちA F L Aは、連邦からの支出金を伴うプログラムに宗教団体を参加させている限りにおいて違憲で

ある、との宣言判決及び差止命令が求められたのである。最高裁は、連邦納税者のスタンディングを認めた。

被上告人は、AFILAが宗教団体に適用されて交付金が支給される限りに於いて違憲であることを求めることは、結局のところ、行政機関の執行行為を争うことであり、課税支出条項の下での議会権限行使を争うことにはならず、バーリー・フォージ事件（一九八二年）に照らすとスタンディングは認められないと主張した。しかし最高裁はこれを退けて、議会によって承認された資金が行政機関によって執行されたという理由のみで、議会の課税支出権限を裁判で争うことが、幾分たりとも困難になると考えることはできないとした。<sup>(94)</sup>この点について、先例であるフラスト事件（一九六八年）も、被告はHEWの長官であり、違憲であるとして攻撃されていた法律に基づいて、議会が設定した支出プログラムを執行する権限を与えられていた、とした。<sup>(95)</sup>

更に、本件では、規制立法を執行する際になされる税金の、付随的な支出を争っているのではない。AFILAは、議会の課税支出権限に基づく連邦資金の配分をいかにするかをその核心とする法律である。そして、被上告人の主張するところも、議会が承認した資金がAFILAの命ずるところにしたがつてどのように分配されるかである。そこで、この訴訟においては、長官が法律を執行するとの役割を果たしているのではあるが、納税者の地位と議会の課税支出権限の行使との間には十分なネクサスが存在するのである。<sup>(96)</sup>

このように最高裁は、フラスト事件のネクサス・テストを維持しながらも、議会の課税支出権限と納税者のネクサスは、議会立法に基づく執行行為に着目した場合にも、適切れることはないとした。しかしながら、この場合にも、法律に基づく執行が違憲であるというだけで法律の無効を求めるスタンディングが納税者に認められるのではなく、その法律が課税支出条項に基づく、ないしはその実施としての性質を有してはじめて納税者としての地位とのネクサスを維持することができるのである。連邦資金の配分をその核心としている法律と、その法律の実施

のために偶発的・副次的に支出がなされる法律とを区別するべきことが指摘されている。

この行政機関による支出と議会の支出権限との結びつきが問題になるのが、具体的な支出について行政に裁量を認めている場合である。この場合に、連邦納税者のスタンディングを否定したのが、ハイン事件(二〇〇七年)<sup>(97)</sup>である。

この事件では、宗教団体を含む、私的慈善団体が、その信念に基づき、自立性を失うことなく政府援助を受ける機会を平等に享受できるように、大統領執務室内にオフィスの設置等がなされたことが問題になった。これらは、すべて大統領の執行命令によりなされ、その創設に関して議会立法が承認を与えているわけではない。更に、こうした活動に必要な資金を配分する具体的な法律は制定されず、執行部に認められた一般的な資金によって支えられていた。被告人は、政府による宗教の推奨に反対する団体であり、世俗の団体よりも宗教団体を奨励しようとしており、国教樹立禁止条項に違反していると主張した。

相対的多数意見は、フラスト事件においてスタンディングが認められた、議会の行為と憲法違反との関連性が本件においては欠けているとした。本件で問題になっている支出は議会の立法に基づいてなされたものではない。議会は、執行部が日頃の活動を行う費用として一般的な予算を認めた。これらの予算は、被告人が問題とした支出について、明示的には一切承認していないし、命令していないし、言及すらしていない。これらの支出は、執行機関の裁量からなされたのであり、議会の活動からものではない。<sup>(98)</sup>そして、スタンディングが認められたボーエン事件(一九八八年)においては、AFLAは、明示的に、交付金支給のための具体的な資金を承認し配分していたのみならず、これらの資金の一部が宗教団体を含むプロジェクトにわたることを明示的に意図していたのである。<sup>(99)</sup>本件では、伝統的に行政機関の裁量に委ねられると考えられてきた資金に関するものである。<sup>(100)</sup>

このように、納税者のスタンディングに関してネクサス・テストを用いて判断を下すことは、現在のところ最高裁の判例の傾向となっている。そして、このテストは、州及び市の納税者のスタンディングの判断についても用いられている。

その例として、ダイヤモンドライスラー事件（二〇〇六年<sup>(10)</sup>）を紹介しよう。

トレド市とオハイオ州はジープ産業を活発にするため、トレド市内における新たな投資に対し、市及び州の税に關して優遇措置をとることにし、トレド市においてジープの組立工場を建設していたダイヤモンドライスラー社に對して、資産税を免除することにした。原告は、トレド市に在住し、市と州に納税している者であるが、この税優遇措置は通商条項に違反していると主張した。そして、ダイヤモンドライスラー社への税優遇措置によって市及び州が利用できる資金が減少し、原告に不釣合いな負担が課せられているとした。最高裁は結論において連邦納税者訴訟において形成されたフラスト・テストを適用し、原告のスタンディングを否定した。すなわち、フラスト事件において問題になっていたのは、議会の歳出を具体的に制限する国教樹立禁止条項・修正一条であったが、本件では通商条項であり、この規定は、議会の歳出権限を具体的に制限しているとはいえないとした<sup>(10)</sup>。

しかしながら、最高裁は、フラスト・テスト適用に至るまで納税者訴訟について次のような説明を行っている。すなわち、納税者訴訟においてスタンディングが否定されたのは、主張されている損害が具体的、特定のでなかったからではなく、人民一般と共通の、不明確な形で被ったにすぎない苦情を述べているからである<sup>(10)</sup>。同様に、損害が現実又は切迫していないからではなく、推測・仮定的であるからスタンディングが否定されたのである。これを本件に当てはめると、本件優遇措置が公金を実際に激減させたかどうかは明らかではない。この優遇措置以来、経済活動は活発になり歳入は増加しているからである<sup>(10)</sup>。このように、納税者は、納税者の減税により、政府が歳入を

増やすべきことを裁判で主張する権利はない。財政に関してどのようにやり繰りするかは、立法者の広範かつ正当な裁量に委ねられている政策判断であるからである。<sup>(16)</sup>

納税者訴訟についてまさに正鵠を得た説明であると思われるが、これに加えてフラスト・テストを適用しなければならぬ必要性はそれほど感じられない。納税者の有する利益・損害の一般性・不明確性が、三権分立のもとでの裁判所による審査になじまない、との説明で十分であると考ええる。ただし、納税者訴訟が一切許されないとすることはできない。その方法等においては十分に工夫の余地があるからである。そしてこの工夫は議会による立法によって具体的に明確になされるべきと考える。上述の一連の最高裁判例において、納税者の手続上の権利を定める法律が存在しておらず、そのことがスタンディングについての議論を混乱させていた一因といえよう。

しかし、この場合に問題になるのは憲法三条である。納税者の有する利益・損害からすればスタンディングを認められないとする判断が、憲法三条の解釈から導き出されていることである。裁判所の自制であればこれを議会は乗り越えることが可能であるが、そうでなければスタンディングを創設する法律が憲法三条に違反して無効とされ、<sup>(16)</sup> ってしまうからである。

この問題は、最近、環境問題等に関する市民訴訟において提起されている。章を改めて紹介・検討しよう。

## 第六章 議会によるスタンディングの創設と憲法三条

最高裁は、憲法三条の要件として「事実上の損害」及び「因果関係」を基準にスタンディングの問題を考察してきた。では、この要件を緩和する法律が定められた場合、その法律にしたがってスタンディングは認定されること

になるのだろうか。まず、環境法における市民訴訟が問題になったルーハン事件（一九九二年）<sup>(4)</sup>を紹介しよう。

絶滅危惧種保護法（法）は、絶滅の危機に瀕している動物を保護することを目的にし、内務長官に対して、規則を制定して、絶滅危惧種のリストを作成し、その生息地を明確にすることを求めている。更に法七条（a）（2）（本条）は「各連邦行政機関は、内務長官と協議し、その援助を受けて、自らが権限を与え、資金を提供し、又は実施するいかなる行為も絶滅危惧種の継続的な生存を脅かすことのないようにするものとする…」と規定している。

一九七八年、二つの行政機関が共同して規則を定め、本条によって課せられる「内務長官との協議」義務は外国においてなされる行為にまで及ぶとした。しかし、翌年にはこの共同規則は改定され、この協議義務は合衆国又は公海においてなされる行為に限定して、必要とされることになった。

この直後に、訴訟が提起された。被上告人は野生生物の保護及びその他の環境問題に取り組む団体であり、新規則は適用地域に関して本条の解釈を誤っているとの宣言、及び、本条の最初の解釈を支持する新しい規則を制定するようもとめるインジャンクションを請求している。第一審はスタンディングを認めなかったが、第八巡回区控訴審はこれを破棄し差戻した。差戻審においてスタンディングは認められたが、上告審・合衆国最高裁は、破棄差戻しの判断を示した。

### 一 憲法三条の要件

最高裁は、まず、憲法三条の要件に関する判例法理を確認する。すなわち、スタンディングに関して、これを下回ることが許されない憲法上の要件として、次の3つの要素が示されているとする。（1）injury in fact a) 具体的、特定のな、法的に保護された利益、b) 現実又は切迫し、推測又は仮定的ではない利益、への侵害、（2）被っ

た損害と不服を申し立てている行為との間に因果関係があること、損害をたどると被告の行為に適切に至り、損害が、法廷にない第三者の独立した行為の結果ではないこと、(3) 被った損害は、有利な判決を下されることによつて救済される見込みがあること、である。<sup>(108)</sup>

本件において、被上告人の被った損害は、ある資金提供を受けた外国での活動に関して内務長官との協議を経ていないことが、絶滅危惧種の絶滅の確率を高めたということである。動物を観察することは、スタンディングの観点から、認識可能な利益といえるが、当事者自身が利益を侵害された者に含まれていることが必要である。行政機関による外国での活動によつて実際に生存が脅かされている種のリストを示すだけではなく、被上告人のメンバーの一人又はそれ以上が、この問題に具体的な関心があることは別に、行政機関の活動によつて直接に影響を被ったことが必要である。<sup>(109)</sup>

被上告人のメンバーである二人の女性は、かつて外国の地を訪れ、その地に生息する野生動物が政府のプロジェクトによつて絶滅するのではないかと危惧している。しかし、これらの種への損害が二人のメンバーに切迫した損害をもたらしているとの指摘はなされていない。過去に、違法な行為に遭遇したというだけでは、差止め救済を求めるに必要な「現在の事件又は争訟」を示していることにはならない。絶滅に瀕している野生生物が生息する地を再訪する意思を明示しても十分ではない。具体的なプランなく、いつか再訪する、との意思があるだけでは「現実又は切迫した損害」を認定するための助けとはならない。<sup>(110)</sup>

このように、最高裁は、「外国における野生動物の観光等」への侵害が「損害」にあたることを認めつつも、「いつかこの外国の地を訪れる」というだけでは現実・切迫した「損害」とはいえないとした。<sup>(111)</sup>

## 二 市民訴訟の規定と憲法三条

以上の判断は、シエラ・クラブ事件（一九七二年）の考え方に沿うものであり、判例の流れからすれば妥当なものといえる。しかし問題なのは、シエラ・クラブ事件（一九七二年）とは異なり、ルーハン事件（一九九二年）では市民訴訟を認める明文の規定が存在することである。<sup>(13)</sup> この規定の存在が憲法三条の要件にどのように反映するかが問われるのである。<sup>(14)</sup>

すなわち、合衆国法典一六卷一五四〇条（g）は「本章の規定に違反した、いかなる行政機関を相手として、いかなる者も自らのために、民事訴訟を提起することができる」としている。この規定により、行政機関に内務長官と協議を行うように求める権利が、すべての市民に創設されているのではないかが問題になっている。

原審・控訴裁判所は、被上告人は、手続上の権利への損害を受けているとしてスタンディングを認めた。その理由は、本法の市民訴訟の規定は、すべての者に、「協議」を求める手続上の権利を設定している、したがって、正当な協議手続がとられない場合には、これによって損害を生じていなくとも、だれもが、この懈怠を裁判において争うことができるのである。<sup>(15)</sup> しかしながら、最高裁はこの見解を取らなかつた。

まず、本件において「協議」という手続きを怠つたことよつて、被上告人には具体的な損害はもたらされていない、とした。なぜならば、免許申請拒否に先立つ手続き及び連邦の施設が隣に建設される前に環境への影響評価を行う手続き等と「協議」とは対照的であるからである。<sup>(16)</sup> そして、「議会が、すべての者に対して、法律が要求する手続きを執行部に遵守させるとの、抽象的で、独りよがりの、道具として機能しない権利、を与えさえすれば、憲法三条の事実上の損害の要件は満たされる」との考えには賛成できない、とするのである。<sup>(16)</sup>

その理由として「行政機関が法を遵守するという、他と区別のつかない公衆の利益を、裁判所によつて援用可能



な個人の権利に変更することを議會に認めてしまふならば、大統領の最も重要な憲法上の義務、すなわち法が誠実に執行されるよう配慮する、を大統領から裁判所に移すことを議會に認めることになる<sup>(117)</sup>。更に「スタンディングを支持するために主張されうる損害の範囲を法律で広げることと、審査を求める当事者は自分自身が損害を被っていないなければならないとの要件を放棄することとは別問題である」とするのである<sup>(118)</sup>。

最高裁は、行政機関が、外国での活動に際して内務長官との協議を行うとの手続上の義務違反は、被上告人に直接の不利をもたらしさない。その理由として「いつか訪れる」外国の地で生息する野生動物観光への侵害は、現実・切迫していないと同時に「協議」はあくまで長官と行政機関との間の問題であり、被上告人に「協議」を求める手続上の権利は設定されていない、としている。更に最高裁は、被上告人のような現実・切迫した損害を被っていない者に、行政機関による法令違反の是正を裁判において主張させることは、結局、裁判所による行政の一般的なコントロールとなり、三権分立に違反すると指摘するのである。

この事件は、現実・具体的な事実上の損害を被っていない市民にスタンディングを認めようとする議會の試みを違憲としている。すなわち、たとえ議會が、非裁量的な義務に行政が違反しているとの不服を誰でもが申し立てられると規定をおいたとしても、原告はやはり憲法上必要とされる事実上の損害を被っていることを主張しなければならぬのである<sup>(119)</sup>。そして、これに反する本法の規定は、本件に適用される限りにおいて、憲法三条に違反して無効であるとした<sup>(120)</sup>。この最高裁の判断は、市民のスタンディングを広げ、裁判所による違法な行政作用の是正を積極的に進めようとする議會の立法が、憲法三条に違反して無効である、とした点において注目される<sup>(121)</sup>。

### 三 市民の有する手続上の権利と実体上の権利

市民訴訟においては、市民が有する一般的利益への侵害を理由として、行政作用を争うことになる。しかしながら、市民の一般的利益といっても、その内容は様々である。本件においては「行政機関相互の協議義務の適用範囲を示す規則」が被告人の市民にどのような影響をもたらすかが問われていた。この規則は、現実・具体的な処分ではなく、抽象的な規範にとどまり、更には、被告人が「いつか訪れる」外国に生息する野生動物の観光を妨げられるかもしれない、との不利益を根拠として、上記規則を争うスタンディングが主張されていた。

確かに法律は「だれでも」争うことができるとし、市民に対して幅広くスタンディングを認めているようにみえる。しかしながら、行政機関相互の協議を求める具体的な手続上の権利は設定されておらず、そもそもこの協議によつてどのような権利・利益が市民に認められ、あるいは影響をうけることになるのかについて法律に根拠はない。<sup>(122)</sup>このように行政相互の協議がもたらす市民の権利についての適当な規定をおくことなく、スタンディングのみが設定されているところに問題があると思われる。このことを感じさせるのが次のアキンス事件（一九九八年）<sup>(123)</sup>である。

連邦選挙委員会（FEC）は、A団体は、連邦選挙活動規正法（FECA）にいうところの政治団体 political committee には該当しないと判断し、FECAに基づくその構成員、寄付金、支出に関する情報の開示を求めなかった。この委員会の判断を被告（選挙権者からなる団体）が争っている。最高裁は被告にスタンディングを認めた。

まず始めにFECAにおける不服申立て及び訴え提起の規定を確認しておくと、四三七条g（a）（1）は、本法への違反が生じたと考える者はだれであれ、本委員会に申立てを行うことができる。更に、四三七条g（a）

(8) (A) は、申立てを棄却する委員会命令によって不利益を被った aggrieved 者はだれであれ、この棄却の決定を争う訴えをディストリクト・コートに提起することができる、としている。

被上告人のスタンディングを考えるにあたり、最高裁は、裁判所の政策・自制から形成してきた慎重さの考慮の観点から検討している。慎重さの考慮からするスタンディングの制約は、主張する損害が、問題となっている法律が保護し又は規律しようとしている利益のゾーンに該当していると議論できるものであればクリアできる。本件では、委員会がA団体を政治団体と判断せず、その構成員や支出金等の情報を開示せず、これらの情報を得られなかったことが被上告人の損害として主張されている。これらは一般的苦情であるがまさしくFEC Aが対象としている損害である<sup>(12)</sup>。

法律の文言と損害の性質からすれば、議会は、被上告人のような選挙権者が、本件で問題となった損害を被ることから保護するためにこの訴訟を認めることを意図している。「結果として、被上告人は「慎重さの考慮」からのスタンディングの要件を満たしているのである<sup>(13)</sup>」。

次に法律によって乗り越えることのできない憲法三条の要件について最高裁は、当事者は事実上の損害を被っていることを示さねばならない<sup>(14)</sup>。これによって、裁判所は抽象的で観念的な intellectual な問題を扱わずに、利害対立者間の具体的で、活きた争いを解決することになる。本件で被上告人は、A団体の構成員、選挙に関する寄付金及び支出額についての情報が得られなかった。この情報が得られていれば、公職の候補者、とりわけA団体からの援助を受けている候補者について判断し、また、A団体による経済的援助が具体的な選挙にどのような役割を果たしているかを判断するのに役立つことは疑いの余地はない。したがって、被上告人の損害は、具体的に特定の<sup>(15)</sup>である。そしてこのように具体的・特定のな損害であれば、これが広範に共有されているとの事実、その保護を連

邦裁判所において実現させようとする議会の憲法上の権限を奪うことにはならない、とした。<sup>(12)</sup>

この多数意見に対して、スカリア裁判官の反対意見（オコナー&トーマス裁判官加わる）は「報告」はFECと政治団体等との間の問題であつて市民との間の問題ではない。そしてこのことは市民に一般的な関心を持たせるだけで、その利益への侵害は一般的苦情である。更に、これを根拠にスタンディングを認めることは法令遵守に関する大統領の配慮権を侵害することになる、とされる。すなわち、本件における申立ての内容は、被告告人に情報開示を拒否したことではなく、第三者に対して行政機関が一定の執行行為を行うこと拒否したことである。この執行行為を拒否したそのこと自体では、被告告人は、本件法律の意味における不利な影響を受けた aggrieved ことにはならない。<sup>(13)</sup>

市民一般が、執行部に、法を遵守するように命令するための訴訟を提起することができるならば、憲法二条三項の第一の責任者は大統領よりもむしろ裁判官ということになってしまう。<sup>(14)</sup> 執行部の公務員が法を遵守するとの公衆の共通の利益を、裁判所において擁護されうる個人の権利へと変化させることを議会に認めてしまうならば、大統領の最も重要な憲法上の義務を、大統領から裁判所に移してしまうことを、議会に許すことになる<sup>(15)</sup>と批判されるのである。

確かに、市民の大多数に影響する問題は政治プロセスに委ねよというのは正論であろう。しかしながら、このプロセスには常にゆがみが生じるおそれがある。このゆがみを是正することを期待されているのが非政治部門である裁判所であり、議会は法律によりスタンディングを創設することにより、それを確実なものとするのである。法令遵守にゆがみが生じ、これを裁判所により正す必要性ありとの議会の判断を軽視し、憲法三条により安易にその法律を無効とすることは慎まねばならないとの主張もなされている。<sup>(16)</sup>

この判決でポイントになるのは、法律は政治団体に一定の報告をさせることを求めており、市民は直接にはその対象とされていない。この点はスカリア反対意見のとおりである。しかしながら「報告」の目的は、市民の選挙権行使に当たつての重要な情報提供である。つまり投票という市民の具体的な権利行使に不可欠な情報を提供するごとに「報告」は直結しているのである。F.E.C.A.による市民訴訟・スタンディングの創設は、市民の選挙権という実体的な権利行使に密接に結びついている。このことを前提に議会は、選挙権という実体的権利行使に影響する「報告」に関し、裁判所による救済を市民訴訟により実現しようとしているといえよう。スカリア反対意見は法の背後に流れる市民の具体的な実体的権利についてさほど考慮せず、「報告」をめぐるF.E.C.と政治団体との関係にとつて市民は第三者にすぎず、その利益は一般的であり、これを根拠に裁判所を介入させることは大統領の法令遵守配慮権限を侵害することを懸念されている。

#### まとめ

行政機関を中心とする国家作用を是正するために、だれが、裁判所を利用することができるかというスタンディングの問題は、三権分立の下で、いかなる事項について、どのような場合に、ファイナルな決定権を裁判所に委ねるべきかの問題を提起している。これについて、手掛りとなるはずの憲法三条は多くを語っていない。そこで、最高裁は少しずつ判例法を形成しながらその解明に努めてきた。当初、英米法の伝統的な法的権利侵害の考え方が参照されたが、これによつては、そのほとんどが公益保護を目的とする行政作用の場合には、裁判所による是正は機能しないことが明らかとなつてきた。

この「伝統」と「現実」の乖離を認識したのが議会である。議会は、立法目的はあくまで公益であるが、個人に手続上の権利すなわちスタンディングを認め、これによって行政作用への裁判所の介入・是正を容易にする方向がとられたのである。

他方、納税者訴訟を中心に、議会立法による手続上の権利設定という手当てがなされていない領域においても、個人が違法な行政の是正を裁判所に求めることが多くなった。その結果、最高裁は、スタンディングの判断に当たり憲法三条を、当面の事件に対処すべく詳細に解釈せざるを得ず、これが、フラスト・テストや因果関係テストとして形成されていった。

このように、裁判所による行政作用是正の必要性が認識され、議会によるスタンディングの手当てがなされた領域とこれがなされていない領域との二つが存在し、それぞれにおいて議論がされてきた。そして、最近になって、環境訴訟・市民訴訟を中心に両者がクロスして問題が大きくなってきた。

法学の基本からすれば、上位規範たる憲法三条に反する市民訴訟の規定は違憲無効である。しかしながら、憲法三条の意味に関して形成されてきた判例法は、行政の是正を裁判所にどのように行わせるかについて議会の判断が必ずしも十分に示されていない領域において、形成されてきたものである。この判例法理を、議会がスタンディングを設置している領域に直ちに当てはめ、その法律を無効とすることには、判例法形成の背景・流れからいって問題がある。具体的にいえば、憲法三条の内容として形成されてきた「事実上の損害、因果関係」等を、そのまま手続上の権利・スタンディングを創設する法律の審査に際して用いることには疑問がある。議会がその目的を達成するために裁判所をいかに介入させるか、スタンディングを通じてなした判断について、裁判所はできるだけそれを尊重すべきではないだろうか。

- (1) スタンディングは、憲法三条によって連邦裁判所に課せられた「事件または争訟」の制限からひきだされる、いくつかの司法判断適合性の一つであると位置づけられている。See Lawrence Gerschwer, *Informational Standing under NEPA: Justiciability and the Environmental Decisionmaking Process*, 93 COLUM. L. REV. 996, 1006 (1993). 憲法三条の制限として「スタンディングについて最初に言及されたのは一九四四年のスターク事件とされ、その次は八年後のアドラー事件である。更には、スタンディングについて本格的な検討がなされるようになったのは一九七〇年のデーター・プロセス事件以降である」との指摘がなされている。See Cass R. Sunstein, *What's Standing after Lujan? of Citizen Suits, "INJURIES" and Article III*, 91 MICH. L. REV. 163, 169 (1992). [hereinafter cited as *Sunstein*]
- (2) 主として環境訴訟の観点から、アメリカにおけるスタンディングの問題を整理するものとして、畠山武道『アメリカの環境訴訟』（北海道出版、二〇〇八年）、山本浩美『アメリカ環境訴訟法』七七頁以下（弘文堂、二〇〇二年）、大坂恵理「環境保護訴訟におけるスタンディングの法理の展開（一）（二・完）法研論集一〇二号二五頁、一〇三卷一頁（二〇〇二年）。
- (3) See Kimberly N. Brown, *Justiciable Generalized Grievances*, 68 MD. L. REV. 221, 234-35 (2008). [hereinafter cited as *Kimberly*]
- (4) See F. Andrew Hessick, *Standing, Injury in Fact, and Private Rights*, 93 CORNELL L. REV. 275, 280-81 (2008). [hereinafter cited as *Hessick*]
- (5) See *id.* at 285.
- (6) See *id.* at 280.
- (7) *Liverpool, New York & Philadelphia Steam-Ship Co. v. Commissioner of Emigration*, 113 U.S. 33 (1885).
- (8) *Id.* at 38. この判決は「憲法判断はその必要性ある場合に限定されるべきこと」と、文面審査ではなく適用審査が原則であることとをうかがわせる。すなわち「この権限を行使するに当たっては、二つのルールに拘束される…ひとつは、これを判断する必要性がないのに、憲法上の問題を先取りして判断しないこと」、もうひとつは、それが適用されることになる事実の正確な範囲を超えて、憲法上のルールを形成しないことである」(*Liverpool*, 113 U.S. at 38.)

- (9) *Fatchild v. Hughes*, 258 U.S. 126 (1922).
- (10) 最高裁は、市民に対して、政府に法令遵守を求める権利を認める。しかしその性質は一般的であり、すべての市民と共有している。このような権利への侵害は裁判救済の対象にならないというのがこの事件の判断するところである。そして、この権利が一般包括的な性質を持つほど、この権利の裁判所による救済は、裁判所による政府の監視・抑制を一般的・包括的なものとするを許容することにつながる。このことは一般的に三権分立の問題を提起すると同時に、大統領による法令遵守配慮権を定める憲法二条に違反するという考えかたに連なっていく。
- (11) *See Fatchild*, 258 U.S. at 129-30.
- (12) アメリカの納税者訴訟に関し、イギリス法の沿革など歴史的背景を踏まえつつ詳細に紹介するものとして水鳥能伸「アメリカにおける納税者訴訟制度」(一)〜(三・完) 広法一七卷一号〜三号(一九九三年)。
- (13) *Frothingham v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923).
- (14) *Id.* at 487.
- (15) *Id.* at 488.
- (16) *Ex parte Lévit*, 302 U.S. 633 (1937).
- (17) *Id.* at 634.
- (18) スタンディングの問題は、ニューデール政策とも関連している。一九二〇年代から三〇年代にかけて裁判所は、財産等への規制法律を憲法によって阻止しようとした。しかし、フランクファータ&ブランドイス裁判官は、逆にこのような裁判所による攻撃からニューデール法律を保護しようとした。彼らは、民主的なプロセスの中に裁判所が介入することを制限するために、市民一般は個人的な利害関係がないので憲法を用いて法律を攻撃できないとした。そして、議会によりスタンディングを認められない限り、訴えを提起できないと考えた。*See Sunstein, supra note 1*, at 181-82.
- (19) *Federal Communications Commission v. Sanders Bros. Radio Station*, 309 U.S. 470 (1940). なお、競業者の原告適格の観点からスタンディングの発展を検討するものとして、古城誠「アメリカにおける競業者の原告適格」小早川光郎・宇賀克也編『行政法



- の発展と変革下巻』八七頁(有斐閣、二〇〇一年)。
- (20) *Id.* at 475-76.
- (21) *See id.* at 477. この意味について、中川丈久「行政訴訟に関する外国法制調査—アメリカ(下・二)」*ジュリー*一二四三号一〇一頁(二〇〇三年)は、「行政機関が公益判断の一環として考慮する余地のある利益を有する者」とされている。
- (22) 「政府が法を遵守すること」という一般の利益では、憲法三条「事実上の損害」の要件を満たさない。しかし、二〇世紀半ばに議会は立法によりこの問題を法廷において議論することを可能にしてきた。その際には、経済上の競争者に「公衆の利益」を援用せよとにたよってなされた。 *See Elizabeth Magill, Standing for the Public: A Lost History*, 95 *Va. L. Rev.* 1131, 1133 (2009). [Hereinafter cited as *Magill*].
- (23) *Scrrips-Howard Radio, Inc. v. Federal Communications Commission*, 316 U.S. 4 (1942).
- (24) *See id.* at 14. なお、この点につき、中川・前掲注(21)一〇一頁は「原告自身に関わる利益であって、かつ行政機関が考慮しうる利益である限りは、固有性ないし既得性が認められなくても、原告適格の根拠とする」と判断したとされる。そして、これを定式化したものがAPPAのゾーン・テストであると指摘されている。
- (25) これについて、安本典夫「アメリカ連邦行政訴訟における原告適格(二・完) 民商六四巻一六〇頁(昭和四六年)」は、「裁判所が期待されている役割と、伝統的に確立されてきた「権利」「法律上保護されている利益」の関連」であると指摘されている。
- (26) *Association of Data Processing Service Organization, Inc. v. Camp*, 397 U.S. 150 (1970).
- (27) *Id.* at 153.
- (28) *Ibid.* なお、この判例法の推移を legal right test → legal interest test → legally-protected interest test → injury in fact & zone of interest test と理解され、その上で zone test はきわめてあいまいであると批判するものとして、橋本公直「行政訴訟の原告適格」雄川一郎編『公法の理論中』一一三六頁(有斐閣、一九七六年)。
- (29) *See Data Processing*, 397 U.S. at 155.
- (30) 合衆国最高裁がスタンディングに関して「事実上の損害」という言葉をはじめて用いたのはこの判決が下された一九七〇年以

降でせよ。See *Magill*, *supra* note 22, at 1161. *Sunstein*, *supra* note 1, at 169.

(31) 「事実上の損害」の概念は一九五八年「レービスによってAPAの解釈として、はじめて提唱された。しかし、彼は「事実上の損害」をAPAの「不利な影響」に結び付けて理解されているが、「不利な影響」は「関連法律の意味において」に掛けて理解されるべきであると考えられている。See *Sunstein*, *supra* note 1, at 185-86.

(32) この考え方によれば、法律上の権利・利益が存在することが決定的であり、いったんこの利益が裁判所によって認識可能であれば、これに対するいかなる侵害もスタンディングを認めるに十分と「いうことになる。See Richard H. Fallon, Jr., *Of Justiciability, Remedies, and Public Law Litigation: Notes on the Jurisprudence of LYONS*, 59 N. Y. U. L. Rev. 1, 19 (1984). [Hereinafter cited as *Fallon*]

(33) *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

(34) *Id.* at 733-34.

(35) *Id.* at 734.

(36) *See id.* at 734.

(37) *Id.* at 734-35. この事件では、個人が公的利益の侵害を主張できるのは、司法審査が適法に開始されてから後のことであり、この開始のためには個人的利益の侵害を被っていることが必要であるとされている。See *Magill*, *supra* note 22, at 1167.

(38) *See Sierra Club*, 405 U.S. at 739-40.

(39) *United States v. SCRAP*, 412 U.S. 669 (1973).

(40) *See id.* at 686.

(41) *See id.* at 687.

(42) *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490 (1975).

(43) *Id.* at 499. 最高裁は憲法三条の要件として「訴訟における個人的利害関係」を一貫して求めている。その理由は、事実の提示及び問題の確定という、裁判所に欠けている能力を当事者が備えているかを重要視しているからである。この観点は裁判所の機能

面の能力に着目してベーカー事件 (一九六二年) (Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962)) 以来確立しているが、最近では、これを補う形で三権分立の見地から判断している。すなわち、裁判所による判断形成が非民主的、非代表的であることから、裁判所はいかに行動すべきであるか、を問題にするようになったのである。これらを指摘するものとして、See Daniel Patrick Condon, 70 Geo. L.J. 1157, 1164-66 (1982).

(44) 「事実上の損害」を憲法三条の要件とすることは、これによりスタンディングを創設する議会の権限が憲法三条により制限されるということである。しかしながら、一九二〇年代頃まで、このような考え方は一切なされず、また、このことを認める根拠は英米法には存在しないとの批判がある。See Sunstein, *supra* note 1, at 170-71.

(45) *Worth*, 422 U.S. at 502.

(46) *Id.* at 504.

(47) *Id.* at 506-07.

(48) *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization* (EKWRO), 426 U.S. 26 (1976).

(49) *Id.* at 41.

(50) *Id.* at 41-42. この事件では、事実上の損害が憲法三条の要件であるとし、これに加えて、因果関係、救済可能性の要件が付け加えられ、スタンディングを有するためには、単なる損害 harm を示すだけでは十分でなくなった。この理由として、ニコルは裁判所が自己統治プロセスに過度に介入することを懸念したことであると、政府システムにおける連邦裁判所の役割をいかなるものとするかという観点からスタンディングの問題が検討されるようになってきたと指摘している。See Gene R. Nichol, Jr., *Standing for Privilege: The Failure of Injury Analysis*, 82 B.U.L. Rev. 301, 306-08 (2002).

(51) *EKRWQ*, 426 U.S. at 42-43. 救済可能性の要件に関して、ニコルは、最高裁が救済の対象を過大にとらえすぎているとしている。すなわち、この事件において、原告が求めていた救済はペンフィールドズに実際に家を購入することだけでなく、住宅市場に平等に参入する利益も求めていた。この利益については裁判所による勝訴判決によって救済されたに違いないとした。See Gene R. Nichol, Jr., *Rethinking Standing*, 72 CALIF. L. REV. 68, 80 (1984).

- (52) *City of Los Angeles v. Lyons*, 461 U.S. 95 (1983).
- (53) *Golden v. Zwickler*, 394 U.S. 103 (1969).
- (54) *See id.* at 108.
- (55) *See id.* at 109.
- (56) 最高裁は、法律が憲法に違反しているとして無効とする裁判所の権限は、現実の争訟において訴訟当事者の法的権利を判断する場合に限定して行使されることとした (*see id.* at 110)。このことは宣言判決法の明文に、現実の争訟において in a case of actual controversy、裁判所は権利の宣言を行なうことができない、にもかなっている。
- (57) *O'Shea v. Littleton*, 414 U.S. 488 (1974).
- (58) *See id.* at 495-96.
- (59) *See id.* at 497.
- (60) *City of Los Angeles v. Lyons*, 461 U.S. 95 (1983).
- (61) *See id.* at 106.
- (62) *See id.* at 108.
- (63) *Id.* at 124. (Marshall, J., dissenting). これをうけてファーンロンは、いったん事件又は争訟が提起されれば、具体的な救済手段が、いかなる救済上の効果を生じさせるかについて、憲法三条は問題とはしていいられる。 *See Fallon, supra* note 32, at 12.
- (64) *Allen v. Wright*, 468 U.S. 737 (1984).
- (65) *Id.* at 757.
- (66) *See id.* at 758.
- (67) *See id.* at 774 (Brennan, J., dissenting).
- (68) *Steel Co. v. Citizens for Better Environment*, 523 U.S. 83 (1998).
- (69) *See id.* at at 106-07.

- (70) *Id.* at 128. (Stevens, J., concurring in the judgment).
- (71) *Friends of Earth Inc. v. Laidlaw Environmental Services, Inc.*, 528 U.S. 167 (2000). なお、この判決及びこれ以降の判例の流れを紹介・検討するものとして、米谷壽代「アメリカ環境訴訟における「事実上の侵害」―判例法理の展開―」同法三二二号一五一頁(二〇〇七年)。
- (72) *See Laidlaw*, 528 U.S. at 185-186. なお、スカリア裁判官の反対意見は、民事罰は、過去の違反に対する法律によって定められた制裁であり、合衆国の国庫に帰属する。このような制裁は、過去の違反によって市民が被った損害を救済することにはならぬと述べた。 *See id.* at 202 (Scalia, J., dissenting).
- (73) *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968). なお、「アメリカにおける納税者訴訟の判例法理を簡潔に紹介するものとして、木下毅「憲法・行政訴訟における「訴えの利益」―納税者訴訟の日米比較を手掛りとして―」新報一二二巻一一・一二号一四九頁(二〇〇六年)。
- (74) *See Flast*, 392 U.S. at 93.
- (75) *See id.* at 94.
- (76) *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962). この事件において、最高裁は、具体的な対立性こそが、裁判所による判断形成が実際になされるための手助けになるとし、スタンディングはこの目的のための議論であるとしている。 *See Kimberly*, *supra* note 3, at 236.
- (77) *Flast*, 392 U.S. at 99. なお、この点についてジャッフェは次のように説明している。裁判所は、代表部門ではなく、率先して乗り出す権限もなく、情報収集のスタッフももたない。そのために、問題解決の枠組みを示し、その解決のために必要な対立する考察を提示することを訴訟当事者に頼らなければならないのである。この選別がスタンディングであるとするのである。 Louis L. Jaffe, *The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfeldian or Ideological Plaintiff*, 116 U. Pa. L. Rev. 1033, 1037 (1968).
- (78) 納税者訴訟に関して、州、ローカルについては、スタンディングが認められたケースが否定されたケースの倍ほどあるのに対して、連邦納税者の場合には否定されるケースが肯定されるケースを上回っている、との指摘がある。 *See Nancy C. Straudt, Meeting Standing*, 79 N. Y. U. L. Rev. 612, 626-27 (2004).

- (79) *See Flast*, 392 U.S. at 102-03.
- (80) *See id.* at 104-06.
- (81) *United States v. Richardson*, 418 U.S. 166 (1974).
- (82) *Id.* at 175.
- (83) *See id.* at 172.
- (84) *Id.* at 172-73.
- (85) 「事実上の損害」を憲法三条の最低限度の要件とすると、法律によってこの要件を下回することは許されず、公的利益侵害を理由とするスタンディングは法律の根拠があっても認められないうつたことになってしまふとの指摘を行うものとして、*see Richardson*, 428 U.S. at 188-93, (Powell, J., concurring), *see Magill*, *supra* note 22, at 1175.
- (86) *Schlesinger v. Reservists Committee to stop the War*, 418 U.S. 208 (1974).
- (87) *See id.* at 228.
- (88) *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, INC.*, 454 U.S. 464 (1982). この事件を紹介するものとして、紙谷雅子「第一修正の国教樹立禁止条項に基づく訴訟における連邦納税者の原告適格」憲法訴訟研究会・芹部信喜編『アメリカ憲法判例』三九二頁（有斐閣一九九八年）。
- (89) *See Valley Forge*, 454 U.S. at 479.
- (90) *See id.* at 480.
- (91) *See id.* at 510. (Brennan, J., dissenting).
- (92) *See id.* at 511. (Brennan, J., dissenting).
- (93) *Bowen v. Kendrick*, 487 U.S. 589 (1988).
- (94) *See id.* at 619.
- (95) *See id.* at 619.

- (96) *See id.* at 619-20.
- (97) *Hein v. Freedom from Religion Foundation, Inc.*, 127 S. Ct. 2553 (2007).
- (98) *See id.* at 2566.
- (99) *See id.* at 2567.
- (100) *See id.* at 2567.
- (101) *DaimlerChrysler Corp. V. Cuno*, 547 U.S. 332 (2006).
- (102) *See id.* at 348-49.
- (103) *See id.* at 344. この要件により、最高裁は、広く社会の関心事は、政治的な領域で扱われる方がよいとしている。すなわち、この種の問題については、人民の選挙によって選出した代表者によって解決されるべきであるとしている。その理由は、これら代表部門は、公共政策に対処するに必要な、事実認定及び政策形成の能力があるだけでなく、政治的正統性を有しているからである。複雑な政治問題に裁判所が足を踏み入れないように先手を打っているのがこの要件であるとしている。 *See David A. Logan, Standing to Sue: A Proposed Separation of Powers Analysis*, 1984 Wis. L. Rev. 37, 84.
- (104) *See DaimlerChrysler*, 547 U.S. at 344.
- (105) *See id.* at 345.
- (106) この一般的苦情は憲法三条の要件であるのかそれとも慎重さの考慮・裁判所の政策・自制にもとづくものであるか議論がある。これについては最高裁においても混乱があることが指摘され、ルーソン事件（一九九二年）（*Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992)）における憲法三条の要件としていたが、アキンス事件（一九九八年）（*Federal Election Commission v. Akins*, 524 U.S. 11 (1998)）における慎重さの考慮からする制約であり、議会がこれを取り越えられようとする。 *See Cass R. Sunstein, Informational Regulation and Informational Standing: Akins and Beyond*, 147 U. Pa. L. Rev. 613, 643-44 (1999) [hereinafter cited as *Sunstein II*]. Kimberly N. Brown, *What's Left Standing? FECA Citizen Suits and the Battle for Judicial Review*, 55 *KAN. L. Rev.* 677, 680-81 (2007). 更に、リチャードソン事件（一九七四年）（*Shurenjinnjya* 事件（一九七四年））におけるは

憲法三条の、その後のグラッドストーン事件（一九七九年）、デュークパワー事件（一九七八年）においては、慎重さの考慮をそれぞれ根拠としていたとしている。See *Condon*, *supra* note 43, at 1160. 憲法三条と裁判所の自制との区別は必ずしも明確ではないことを指摘するものとして、中川丈久「行政訴訟に関する外国法制調査—アメリカ（上）」ジュリ一二四〇号九四頁（二〇〇三年）。

- (107) *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992). この事件を詳細に紹介するものとして、越智敏裕『アメリカ行政訴訟の対象』二〇五頁以下（弘文堂、二〇〇八年）、喜田村洋一「連邦法による原告適格の付与が違憲とされた事例」荻部編・前掲注(88)三七七頁、藤倉皓一郎「環境訴訟における当事者適格」ひろば五〇巻六号（ぎょうせい、一九九七年）、三谷晋「米国の *standing* 法理の問題とその検討—主として環境行政訴訟における九〇年代の変遷とその影響—」新報一〇八巻七・八号一四七頁（二〇〇二年）。この判決以後の下級審の動向をも含めて検討するものとして、畠山武道「環境影響評価法と取消訴訟の原告適格」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革 下巻』二二三頁（有斐閣、二〇〇一年）。

(108) See *Lujan*, 504 U.S. at 560-61.

(109) See *id.* at 562-63.

(110) See *id.* at 564.

(111) この事件に関して、主として「事実上の損害」の観点から論じたものとして畠山武道「合衆国自然保護訴訟における「事実上の損害」確井光明、小早川光郎、中里実編『公法学の法と政策 下巻 金子宏先生古稀祝賀』四九九頁（有斐閣、二〇〇〇年）。

(112) アメリカにおける市民訴訟規定の種類とその内容を紹介するものとして、山本浩美「アメリカ環境訴訟における市民訴訟規定について」東亜七号四三頁（二〇〇二年）、西村淑子「アメリカの環境市民訴訟—その沿革、概要及び特色—」成城六三号四九頁（二〇〇〇年）。

(113) フラスト事件（一九六八年）においてハーラン裁判官（反対意見）は、議会がこの種の公的利益を主張する訴訟を認めているならば、三権分立の問題は生じないとされる（See *Flast*, 392 U.S. at 131-32）。一方、ダグラス裁判官は、この種の法律を待つまでもなくスタンディングは肯定されるとされている（see *id.* at 112）。なお、市民訴訟を憲法三条の要件から論じるものとして、松井茂記「国民訴訟」の可能性について「村上武則、高橋明男、松本和彦編『法治国家の展開と現代的構成 高田敏先生古稀記念



論集』三七三頁以下(法律文化社、二〇〇七年)。

(14) See *Lujan*, 504 U.S. at 572.

(15) See *id.* at 572.

(16) See *id.* at 573. なお、民主主義システムの観点から憲法三条を限定的に捉えることに疑問を呈せられるのがジャッフェである。確かにこのシステムにおいては、法制定は多数決の原則に基づく代表部門によってなされるのが前提である。しかし、多数決至上主義は、法制定の必要性を十分に満たすものではない。なぜならば当初より憲法とその実務は、多数派のルールを中心としつつも、少数派を、個人を多数派及びその政府から保護しようとしてきた。これは裁判所による法形成によるところが大きく、事件・争訟を限定する考え方は民主主義の基本的な前提に一致しないとされるのである。See *Jaffe*, *supra* note 77, at 1038-45.

(17) See *Lujan*, 504 U.S. at 577. なお、この点についてはブラック裁判官の反対意見(オコナー裁判官加わる)がある。すなわち、多数意見は、法令の誠実な執行に配慮する大統領の憲法上の権限が、裁判所に移行してしまうことを懸念しているが、この手続きを執行する道を裁判所に閉ざすならば、それは、逆に議会を犠牲にして権力を行政の手に移すことになる、と批判されているのである(see *id.* at 602)。

(18) *Id.* at 578. これに対して、自分自身が損害を被っていない者に議会がスタンディングを認めてきた伝統がある。例えば、*quit tam action* は連邦刑事法の執行を促すために市民に民事訴訟を提起する権利を設定しており、これに憲法上の疑義があるとされたことはなく、この指摘を行うものとして、see *Sunstein*, *supra* note 1, at 175-76.

(19) See William W. Buzbee, *Expanding the Zone, Tiltng the Field; Zone of Interests and Article III Standing Analysis After Bennett v. Spear*, 49 ADMIN. L. REV. 763, 791 (1997).

(20) See John G. Roberts JR., *Article III Limits on Statutory Standing*, 42 Duke L. J. 1219, 1221 (1993). [Hereinafter cited as *Roberts*] See *Sunstein*, *supra* note 1, at 200. 本件は、議会立法が憲法三条の要件を満たしていないとして無効となった初めての事件であると考えられる。See *Roberts*, *supra* note 120, at 1226. なお、高橋教授は、この違憲判決が下されるより前に次のような指摘を行っておられる。すなわち、憲法上の「事件・争訟の意味が「事実上の損害」であるとすれば、この要件を欠く者にスタンディング

グを認める法律は憲法違反となる。そこで「事実上の損害」を要件としない市民訴訟を合憲とするためには、その法律に「事実上の損害」を読み込む限定解釈をほどこすか、又は実体的権利の創設が必要であるとされる。しかし、高橋教授は、こうした考え方よりも公益訴訟を立法政策あるいは裁判所の裁量の問題として考えるべきであると主張されている。高橋和之「スタンディングに対する「憲法上の要請」」芦部信喜先生還暦記念論文集刊行会編『憲法訴訟と人権の理論』三二二頁以下（一九八五年、有斐閣）。

(121) 議会がスタンディングを創設できることを疑う裁判官は一人もいないが、一般的苦情に基づくスタンディングを認めるかどうかについては対立がある。一般的苦情を「慎重さ」の要件と見れば、議会はこれを克服できるが、憲法三条の要件と見るならば困難になる。スカリア裁判官はこれを厳格に後者と見ているとされている。See *Kimberly*, supra note 3, at 271.

(122) 市民訴訟の規定により、議会が手続上の権利を設定した場合、具体的な結果ではなく、効果的な規則が定められるべくインセンティブやプレッシャーを行政機関に及ぼすことを議会は意図している。したがって、このような場合にはそもそも「救済可能性」という憲法三条の要件の適用にはなじまないとの指摘がある。See *Sunstein*, supra, note 1, at 226.

(123) *Federal Election Commission v. Akins*, 524 U.S. 11 (1998).

(124) See *id.* at 20. 本件法律は、一般的苦情を提起することを認めない「慎重さの考慮」の制限を克服している。もともと、先例は広く共有された一般的苦情に対してスタンディングを否定しているが、あくまで抽象的で不明確な損害の場合、例えば、法遵守を求める共通した関心への損害の場合に限定されていたのである。したがって、広く共有された損害ということ自体では、自動的に憲法三条の要件を満たさないと、言うわけではなからぬのである。See Bradford Mank, *Should States Have Greater Standing Rights than Ordinary Citizens?* *Massachusetts v. EPA's New Standing Test for States*, 49 WM AND MARY L. REV. 1701, 1713-14 (2008).

(125) *Akins*, 524 U.S. at 20. 事実上の損害と議会によるスタンディングの創設に関して、サンスタインは次のように述べている。すなわち、多くの人民は毎日のように事実上の損害を被っているが、これらについて、法が、法的利益と訴訟提起の権利を設定しない限り、法システムにおいて認識されるところとはならぬ (see *Sunstein* II, supra note 106, at 639)。つまり、「損害」が法的に認識されるかどうかは、「事実」にかかっているのではなく、「法」次第なのである (see *id.* at 642)。

(126) 「事実上の損害」についてサンスタインは、あくまで裁判所が認識可能な損害でなければならず、結局、議会が立法によって

法的利益を認めたものへの侵害である。そこで、スタンディングの考察は、議会が、訴訟原因を設定しているかどうかに焦点を絞って行うべきであるとされ、その例として、Aが被った傷害にBは賠償請求できないが、AがBの配偶者や従業員であればこれを認める立法は可能であり、同様に熱帯雨林の伐採に関してこれを阻止する市民訴訟を法律で定めることも可能であるとされている。See *Sunstein*, *supra* note 1, at 191.

(127) See *Akins*, 524 U.S. at 21.

(128) See *id.* at 24-25.

(129) See *id.* at 31.

(130) この考え方については、高橋正人「市民訴訟 (Citizen suit) と憲法上の問題——一九九〇年代のアメリカ連邦最高裁判所の「憲法観、——東北法学三二二号二五頁以下 (二〇〇八年)。

(131) See *Akins*, 524 U.S. at 36. スカリア裁判官の見解は、自己統治システムにおける司法の行きすぎを懸念することである。つまり、政府活動の誤謬を正すのは通常の政府プロセスに委ねられるべきであるとするのである。See *Kimberly*, *supra* note 3, at 238-39. すなわち、多数派に対して少数派を保護する伝統的な非民主的役割に裁判所を限定しようとしているのである。See *Sunstein*, *supra* note 1, at 215.

(132) See *Condon*, *supra* note 43, at 1157.