



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	“Public Action” について
Author(s)	熊本, 信夫; KUMAMOTO, Nobuo
Citation	北大法学論集, 27(3-4), 315-340
Issue Date	1977-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16222
Type	departmental bulletin paper
File Information	27(3-4)_p315-340.pdf



“Public Action”について

熊 本 信 夫

はじめに

- 一 “Public Action”と“Private Action”
 - 二 “Private Action”における原告適格
 - 三 “Public Action”の形成
 - 四 “Public Action”の役割
- ま と め

はじめに

私人が自己の権利、利益の保護を求めて、裁判所に救済を求める場合、我国においては行政事件訴訟法九条の定める要件に適合するかどうか、がまず問われることとなる。同条に定める「法律上の利益を有する者」の解釈は、この意味において、申立人の権利、利益の保護の観点から、きわめて重要な意味を持つ。

従来、このような裁判所の審査権発動の要件として、いわゆる「権利侵害」が主張され、これがついで「権利、利

益の侵害」の問題として把握され、さらに今日「事実上の利益侵害」の問題として拡張されるに至っている。⁽²⁾このような、原告の主観的立場に着目して救済の範囲を拡大する方向づけに対し、その限界を指摘しつつ、単にこのような原告個人の救済の観点からではなく、広く国民全体のために、行政上の権力行使に対し司法的統制を要請する立場が主張されてもいる。⁽³⁾このような要請は、原告適格の拡大を、単に原告個人の利益侵害に対する救済という主観的側面から、原告を含め、原告を取巻く市民全体の利益に対する配慮という客観的側面に、我々の注意を向けしめていといえよう。この立場からいえば、行政事件訴訟法九条の「法律上の利益を有する者」についての解釈には、主観的側面と客観的側面がある。

この場合、前者では、原告個人の救済をどのような場合に認めるべきか、という、もっぱら原告の権利、乃至利益の侵害の、個人的側面に着目した理論構成が必要とされる。⁽⁴⁾これに対し後者では、右の立場から原告個人の権利、利益の救済をはかるのみではなく、原告を中心とする社会全体との位置づけの中で原告の権利、利益の救済を考え、行政庁の処分⁽⁵⁾の適法性をいかに確保するか、という、主として行政処分の法適合性の保障の客観的側面に着目した理論構成が必要とされる。

右のような日本法における問題の所在を前提として、アメリカ法における“Public Action”と“Private Action”の問題を考えることは多くの意味があろう。両者の観念は、もとより右の日本法にいう、取消訴訟の客観的側面と主観的側面とは問題の性質を異にする。すなわち“Public Action”の観念は、後に本稿で触れるように、取消訴訟における客観訴訟的要請とは異なる立場から導かれているのである。しかしそれにもかかわらず、アメリカ法にいう“Public Action”の観念は、我々が取消訴訟における客観的側面をどのように理解するか、の問題を考える場合、多くの示唆に富む問題を我々に提示する。この点の議論は註の(5)に示したところである。本稿が“Public Action”

について」と表題を掲げて右の問題を検討しようとするのも、このような問題意識を前提としている。

- (1) 熊本信夫「法律上の利益」と“aggrieved person”の意——最近の原告適格をめぐる日米の判例——（北海学園法学研究七巻一号一頁）。
- (2) 原田尚彦「訴えの利益」昭和四八年、弘文堂）四頁以下。
- (3) たとえばそのような立場は、抗告訴訟の目的を、単に個人の権利救済ということを超えて、他面同時に訴訟を通じて広く行政の法適合性の保障に向けられるところにもある（白石健三「反射的利益と訴の利益」『行政法演習Ⅱ』（昭和三八年、有斐閣）六七頁）、とする主張に示されている。このような、行政の適法性の保障、あるいは適法性の統制の問題として積極的に把握する諸見解に対して、むしろこのような効果は、結果として生ずることであり、取消訴訟の主たる目標ではない、とする考え方があつた（たとえば田中二郎博士は「もちろん、このような取消訴訟を通じて違法な行政処分が取り消され、違法状態が排除されることになるので、結果的には、適正な行政が確保されることにはなるが、それは副次的な結果であつて、それ自体は、取消訴訟の本来的目的とするところではないと解すべきである。行政事件訴訟法も、この趣旨に基づき、取消訴訟を主観的訴訟とし、国民の法律上の利益の救済手段として規定していることは、疑問の余地のないところである」と述べておられる。田中二郎『司法権の限界』（昭和五一年、弘文堂）二〇三頁）。
- (4) ここでいう「法律上の利益」をできるかぎり拡大して考えたとすれば、原告の個人として受け得る「事実上の利益」にまで及ぶと理解されるべきであらう。このような考え方は、一九七〇年のアメリカ合衆国連邦最高裁判所判決において、すでに示されているところであつた（Data Processing Service Organization v. Camp, 397 U. S. 153; Barlow v. Collins, 397 U. S. 156(1970)）。なおこの判決については、熊本「最近の判例」アメリカ法一九七一一・三二〇頁参照）。この点は、我国でも「森林法の定める目的が、保安林の理水機能により、用水の確保、洪水の防止等」にあり、この結果、これらの利益が侵害される者は、行政事件訴訟法九条にいう「法律上の利益」を侵害される」とする立場から、右の利益には「事実上の利益」を含む、とした判決がある（いわゆる長沼ナイキ基地訴訟控訴審判決、札幌高判昭和五一年八月五日、判例時報八二二二二頁）。なお同判決については、熊本信夫「長沼ナイキ訴訟における訴えの利益」（判例時報八二二二二頁）、綿貫芳源「同判例批評」（判例評論二二三号二九頁）。
- (5) 取消訴訟の特質を、単なる個人の利益保護のための手段としてみるか、あるいは行政処分の適法性の維持に向けた手段とみる

か、には多くの議論がある。この場合、後者においては、処分の適法性を維持するための、客観訴訟的理念を取消訴訟に求めるといえる。従つてここでは、行政処分が裁判所の審査権の行使を受けることなく確定することをできるかぎり排除することが必要となる。このため、問題の行政処分の性質から考えて、処分を争うことの可能なものからの訴訟提起を広く認め、裁判所による審査権の行使を実現すべきこととなる。

このような行政処分の法適合性の保障をはかろうとするところに取消訴訟の特質を求めることは、取消訴訟によって実現されるところの当該処分の取消の効果も、広く関連する者一般に及ぼすことを可能ならしめる。たとえば都市計画、あるいは土地区画整理の一般的処分の取消訴訟は、請求者個人の利益の実現にのみ向けられたものではなく、その処分によって広く影響を受ける者すべての利益（場合によっては不利益）を実現することとなる。この意味で、右の一般処分の取消請求は、処分によって影響を受けるであろうと考えられるすべての者から提起され得るもの、と観念されよう。ここで「処分によって影響を受けるであろうと考えられるすべての者」の範囲を、どのように理解するかが問われなければならないが、この点で従来の「権利の侵害を受けた者」の観念から「法の定めた利益を有する者」への判例の発展、更には「事実上の利益を有する者」への判例の発展の推移が考えられるべきこととなる。

この場合、違法な行政処分によって不利益を受ける者の範囲を、きわめて広くとらえることとするならば、それは当然「事実上の利益を有する者」にまで至ることとなる。ただ「事実上の利益を有する者」を「当該処分から直接的に影響を受ける者」の範囲にとどめるか、あるいは「当該処分から広く間接的に影響を受ける者」にまで及ぼすか、については議論がわかれよう。いわゆる「事実上の不利益論」のねらいとするのは、この場合の前者の範囲にとどまるのであって、後者にまで及ぼすとすれば、アメリカ法でいう納税者訴訟の場合と同様となる。

たとえば前者の例についていえば、註の(4)にあげた長沼ナイキ基地訴訟控訴審判決に示されるように、森林法の定める保安林の解除処分により、洪水発生、あるいは用水不足の事態を生ずる場合があげられよう。これに対し後者の例でいえば、違法なゴミ処理施設の設置計画により、公金の違法な支出を招き、広く納税者一般（当然この者には取消訴訟の提起者を含むが）に損害を与えた、と観念する場合があげられよう。我国の場合でいえば地方自治法二四二条の二に定める住民訴訟がこの例にあたる。

このようにみれば、違法な行政処分によって不利益を受ける者の範囲を、きわめて広くとらえる立場を押し進める場合には、それはいわゆる客観訴訟の観念と等しくなるものといえよう。我国におけるこのような客観訴訟の代表的なものは、右にあげた

住民訴訟や、あるいは民衆訴訟であるが、地方自治法二四二条の二に定める住民訴訟は、前二四二条に定める住民監査請求を前提とする財政上の違法、または不当な処分に対して向けられているもので、行政処分一般に向けられているものではない。従って、違法な行政処分によって不利益を受ける者の範囲を、きわめて広くとらえる立場を押し進め、この結果として右の住民訴訟の要件に適合する例があるとしても、その結果として得られるものは当該行政処分の取消の問題ではなく、違法または不当な財政上の処理の問題にとどまらざるを得ないのである。

1 “Public Action” と “Private Action”

アメリカ法において、納税者、市民、あるいは消費者がそれぞれの利益保護を求めて提起する訴訟を、広く“Public Action”⁽¹⁾とよびえる立場がある。ジャンフェはこのような場合の訴訟を“Public Action”と構成し、単なる私人が私的利益の保護を求めて提起する訴訟を“Private Action”と呼ぶのに対比して把握している。このような、私人が私的利益の保護を求めて提起する訴訟の原告適格は、その私人の個人的利益侵害の有無の如何に大きくかかるところとなる。

これに対し、納税者、市民、あるいは消費者がそれぞれの利益保護を求める訴訟では、それぞれの個人の利益保護を求めつつも、その実体についていえば、むしろその個人を含めた公衆一般の利益保護を求めるもの、といつてよい。この意味では、実質的には、このような公衆一般の利益保護を求める訴訟の原告適格は、右の私人が個人的利益保護を求める訴訟の原告適格の場合と、若干異なる形で把握される余地はあろう。アメリカ法において、公衆一般の利益を求める訴訟を、“Public Action”⁽²⁾とよび、私人が個人的利益保護を求める訴訟を、“Private Action”⁽³⁾と呼ぶのは少なくとも右の認識を前提とする。この場合、前者の原告適格の要件は、少なくとも裁判所が、このような訴訟を通じて事案を審査する必要があるかどうか、に大きくかわるといってよい。このことは、裁判所の役割をどのよう

なものとして理解し、三権分立の立前の下でどのように位置づけるか、に深く関係する。たとえばこの点は、*Frothingham v. Mellon* 事件⁽⁶⁾において、連邦最高裁は納税者より提起された連邦法の合憲性を争う訴訟提起に対し、この訴訟が連邦憲法三条の定める “*case or controversy*” の要件を満たすものではない、として却下した例に示される。事件は、母子の保護を目的とする連邦法の下で州に対する資金の支出をした例につき、連邦納税者が右連邦法の合憲性を争ったものである。この事件における連邦最高裁の立場は、一方において、右の連邦法により受ける右納税者の財政上の損害がきわめて軽微であって、ほとんど訴訟上の救済に値しないという認識に立ちつつ、他方裁判所の役割を、議会の制定した法律が明白に違憲であると考えられないかぎり、裁判所は違憲判断をなすべきではない、とする消極的なものに限定していることを示している。

この意味において “*Public Action*” の問題は、原告個人の受ける損害（きわめて軽微な）の救済よりも、その訴訟を通じて公益の保護をいかにするか、に大きくかわるものといえる。

これに対し後者、すなわち “*Private Action*” の場合の原告適格は、もっぱら訴えを提起した個人の利益保護の角度から考えられる問題である。このような訴訟において少なくとも裁判所は、専断を審査する必要があるかどうかの角度からではなく、原告の受ける不利益は救済するに値するかどうかの角度から問題を把握しているように思われる。このことは “*Private Action*” における原告適格の問題が、原告の利益侵害の性質と程度に大きくかわること示している。たとえばこの点は、*FCC v. Sanders Brothers Radio Station* 事件⁽⁷⁾に示される。ここでは、連邦通信委員会の付与した開業許可処分により、既設の放送会社が損害を蒙ったことを理由に、同放送会社が、右許可処分の取消を争ったのである。連邦最高裁判所はこの事件において、右放送会社が州際通商法の定める「侵害を受けた」 (*aggrieved*) または「不利な影響を受けた」 (*adversely affected*) 者にあたるかどうか、を中心に審査を進めたこと

るであつた。ここでの連邦裁判所の関心は、原告の受ける侵害が権利の侵害を意味するのか、より広く法の保護する利益の侵害を意味するのか、あるいは更に、単なる事実上の不利益を意味するのか、にもっぱら向けられているといつてよい。

(一) Louis L. Jaffe, *Judicial Control of Administrative Action* (Little, Brown and Company, Boston, 1965) pp. 459—545.

(二) 262 U. S. 447 (1923)、この事件は、連邦の母子保護法 (Maternity Act) に基づく連邦基金の州に対する支出を争つて提起されたものべ、一納税者は、かかる資金の支出は憲法修正一〇条違反であるとその理由を述べた。連邦最高裁のサザランドは、連邦納税者についてはいわゆる taxpayer suit は認められない (Ibid. at 480) として事件を却下した。なおこの事件については、熊本信夫『アメリカにおける政教分離の原則』(昭和四七年、北大図書刊行会) 四三〇頁以下参照。

(三) 309 U. S. 470 (1940)、従来、法律上の権利を原告適格付与の要件としてきた連邦最高裁 (たゞせば Tennessee Electric Power Co. v. TVA, 306 U. S. 118 (1937) 及び Perkins v. Lukens Steel Co., 310 U. S. 113 (1940) の事件をあげることのできる) は、このサンダース事件において、法律上の権利侵害が不在であるにもかかわらず原告適格を認めたのであつた。なおこの判決については、熊本前掲書四一三頁以下参照。

一 “Private Action” における原告適格

このような “Private Action” を提起する場合の原告適格について、従来主張されてきた考え方は次のようである。すなわち、

(一) 第一に争訟適性 (justiciability) の積極要件としての、連邦憲法三条の定める “case or controversy” が存在すること。また右争訟適性の消極要件として、コモン・ローにいう “damnum absque injuria” (損害賠償請求が容認されないほどの軽微な損害) となるものではないこと。

(二) 第二に、議会制定法に定める原告適格の要件を満すものであること。

(三) 第三に、原告適格について統一的に定めることとなった、一九四六年の連邦行政手続法(Administrative Procedure Act) 一〇条(a)項に該当するものであること。

(四) および、第四に判例法の発展の下で認められた原告適格の要件に該当するものであること。⁽¹⁾

アメリカ法における原告適格に関する判例の発展は、右のいずれかに依拠しつつ今日に至っている。もっとも右のいずれの要件も相互に関係し合うところであるから、右のうちのいずれかのみ依拠したというのは当を得ない。すなわち、(一)から(三)のいずれも、判例の発展なしには考えられないことで、たとえば *Muskrat v. U. S.* 事件⁽²⁾では議会が原告適格に関する立法を制定するのを否定していたところであった。しかしその後の、*Oklahoma v. Civil Service Commission* 事件⁽³⁾、あるいは *Frothingham v. Mellon* 事件⁽⁴⁾のような諸判決では、右の *Muskrat* 判決の立場を越えて、議会は原告適格を立法により定め得る旨の見解を示すに至っているのである。これらの事件では、行政処分によって影響を受けた者に対し、原告適格を付与する旨を明らかにして、*Muskrat* 判決の立場を克服したところであった。

この結果として、たとえば *Federal Trade Commission Act* のような多くの制定法は、「利益を有する者」「不利な影響を受けた者」、あるいは「侵害を受けた者」等の規定を置き、これらの者は当該処分に対し司法審査を受ける権利を有するとして、実質的に原告適格を創設してきたのである。デイヴィスの説くように⁽⁵⁾、原告適格を議会が制定法を通じて創設し得るといふ右の諸判決は、このようにして結局のところ憲法三条の定める *case or controversy* の内容につき、多くの影響を与えてきた。この意味でも、右の(一)と(二)の要件は相互に密接な関係を持つ。

右に示される判決の立場は、つきつめていえば原告適格の有無を、もっぱら個々の法律の規定の如何にかからしめ

る結果となる。かくて、当初の司法審査を請求するにつき「権利を有する者」から、「利益の侵害を受けた者」、あるいは「不利益を受けた者」、または「不利な影響を受けた者」等、さまざまな規定を設けることによって原告適格の範囲が法定されてきたといえる。この結果、原告適格の範囲を、個々の制定法の規定と、その下での判例の発展によって決定すべきであるとする⁽⁴⁾の立場が導かれる。

これに対し、原告適格についての一般的な規定を置き、特定の法律の中での原告適格に関する定めがない場合であっても、右の一般規定の下で広く原告適格を付与すべき、とする立場が導かれることとなる。一九四六年の連邦行政手続法の制定は、このような原告適格をめぐる保守派と進歩派の対立の下で、後者の立場から、同法一〇条(a)項に一般規定を置くこととなったともいえる。もともとこの連邦行政手続法の制定は、行政手続法の制定をめぐる保守派と進歩派の対立の下で、後者の立場に立ったものとして知られているが、⁽⁵⁾同法一〇条(a)項が「違法な侵害を受け」、または「関係法律の意味において不利益を受け」、もしくは「利益を侵害された」者は司法審査を受けることができる、と定めるのは、右に述べた諸判例の要請する、議会制定法の下での創設を是認する傾向と、更に具体的な制定法の中の規定の表現とをいわずに総合的に調和させたものと理解することができよう。⁽⁶⁾

- (1) すでにアメリカ法における原告適格に関する一般論は、熊本前掲書四一四頁以下に示したとおりである。
- (2) 219 U. S. 349 (1911)、熊本前掲書四一五頁以下。
- (3) 330 U. S. 127 (1947)、熊本前掲書四一六頁以下。
- (4) 262 U. S. 447 (1923)。
- (5) 38 Stat. 719 (1914), 15 U. S. C. § 45 (c) (1946)、その他の例は熊本前掲書四一八頁以下。
- (6) K. C. Davis, ADMINISTRATIVE LAW (1951), p. 678。
- (7) 橋本公亘「米國行政法研究」(昭和三年、有信堂)九四頁以下。

(8) たとえば、この点は、州のレヴェルの「改訂モデル州行政手続法」(Revised Model State Administrative Procedure Act)の規定と比較してみればよくわかる。同法一五条は、原告適格につき「利益の侵害を受けた者」となれていて、連邦法のような「違法な侵害を受けた者」という要件はみられない。この連邦法の「違法な侵害」という考え方は、それまでの伝統的な(legal wrong)を要件とする立場に引きつられたものといえよう。更に連邦法の「関係法律の意味において不利益を受け」という考え方も、それまでの個別的な議会制定法の下での原告適格の定め、を中心とした立場といつてよい。熊本信夫『行政手続の課題』(昭和五〇年、北大図書刊行会)九五頁以下。

三 “Public Action” の形成

右に述べた“Private Action”に対し、納税者、市民、あるいは最近の消費者といった一般的、不特定のグループ内の個人から、行政官の行為の違法を理由にその行為の取消、乃至差止、あるいは適法な行為の執行を求める訴訟を“Public Action”として把握することが可能であろう。⁽¹⁾ すなわち、前者が主として個人の特定の利益保護のために起せられる訴訟として理解されるのに対し、後者は行政の適法な執行(公金の適法な支出を含め)を確保することに向けられた訴訟形態⁽²⁾ということができる。個人の権利、利益の救済に主として向けられる、“Private Action”に対し、この“Public Action”は、そもそも政府の違法な公金の支出の是正を求めて提起された訴訟⁽³⁾を意味するところにある。この“Public Action”の歴史的背景を詳細に検討する余裕はないが、ごく簡単に述べておく必要はあろう。すなわち、“Public Action”は、そもそもイギリス法における「職務執行の大権令状」(Perogative writ of mandamus)の行使に典型的な形として示される。かかる「大権令状」は、当初、国王の権限の濫用によって生じた、特定の市民の損害を救済する目的で発給されたところであった。後に“Public Action”は、右の「大権令状」に代る宣言判決として発展した。‘衡平法上の「差止令状」(writ of injunction)の形をとって現われる。またある場合には、

「移送令状」(writ of certiorari) の形で、あるいは「禁止令状」(writ of prohibition) の形で示されたといつてよい。更には「権限開示令状」(writ of quo warranto) の形をもつたところであった。もっともこれら「移送令状」、「禁止令状」、または「権限開示令状」自体は格別有用な救済手段として意味を持ったわけではないが、これらの手段は「職務執行令状」や、あるいは「差止令状」の場合よりは、「Public Action」としての性質をよく備えていたといわれる。

このような国王大権は少なくとも一九世紀の中葉には地方政府の行為に対する中央政府の統制手段として確立したといつてよい。もとよりこの場合、統制の対象は地方政府の各機関にとどまらず、たとえば大学を含む他の自治体の違法な行為にも向けられていたところであった。今日イギリス法において、このような中央政府による地方政府の行為に対する統制機能は、王座裁判所 (King's Bench) における「大権令状」の発給によってなされているところである。

イギリスにおけるこのような「大権令状」の発給は、そもそも個々の市民が、みずからの権利の救済を求めて請求した結果としてなされたものであるが、具体的には市民は公共の秩序 (public order) の維持をはかるため、職務執行令状を請求する形をとつたところである。もっともこの場合、このような令状の請求がごく一般的な制度として確立しているとすれば、一般市民は公共の秩序の維持を求める形で、個人の権利、利益の擁護をはかり得たこととなる。初期の判決はこの点、職務執行令状が個人の利益の擁護に向けられて発給せられている場合⁽⁶⁾、および公共の秩序の維持(それは多くの場合公務員の適法な執行行為によって可能であるが)のために発給されていることを示している⁽⁷⁾。

もっともこのような「大権令状」の請求に法律上の権利が必要であるとされるのは、一九世紀初頭である⁽⁸⁾。しかし

かかる訴訟において市民は、個人の特定の利益擁護のために政府の違法な行為の是正を求めているのであって、彼は「公的な権利」(Public right)の遂行を求めているわけではない。従って彼が、右にいうように法律上の権利を有するか、あるいは法律上保護される利益を持たぬかぎり、請求は棄却されることとなる。一九世紀末までのいくつかの判例⁶⁾はこの点を示す。しかしこのような、市民の職務執行令状を請求する権利は、一八三五年の「地方政府法」(Local Government Act of 1835)に基づいて中央政府の統制権の確立によって、ほとんど用いられることはなくなった。同法の成立は地方行政官の違法な職務執行につき、中央政府の統制下に置くことを可能としたのである。この結果、地方行政官の行為、ならびに決定が個人の権利に影響を及ぼす場合、議会は、右の侵害を受けた権利者に、中央政府に対する不服の申立て(right of complaint)、異議(objection)あるいは訴えの提起(appeal)をなし得る法律上の手段を与えることとしたのである。このことは結局のところ、従来個々の市民が有していた職務執行令状を取得する権利を、間接的に取り除く効果を持ったといつてよい⁷⁾。

ところでイギリス法における納税者、または市民による衡平法上の訴えの提起は、明確な形で認められてきたわけではない。この点については法務総裁(Attorney-General)の許可がないかぎり、かかる訴訟が認められるものではなかったのである。法務総裁は、制定法上の義務違反、パブリック・ニューサンズ、あるいは公金の違法な使用に対する差止請求に対し、広範な裁量権を行使することにより、右の訴訟を認めてきたところであった。法務総裁は右の行為の差止につき、私人に対し「訴追代行者」(Relator)として、法務総裁の名において訴訟提起を認めてきたのである。この場合「訴追代行者」は、右の訴訟を遂行するにあたってみずから費用を負担するが、右訴訟の提起は「訴追代行者」による個人的な損害救済のために十分な根拠を持たないものであつても、却下されることはない。

このような「訴追代行者」による訴訟は、差止請求訴訟と同様、宣言的命命(declaratory order)の形態で訴追代

行者訴訟 (relator action) に対する訴訟提起権 (*Locus standi*) を確立したといえよう。⁽¹¹⁾ の “*Locus standi*” は法務総裁によっていわば公認された地位であるから、訴追代行者はみずからの費用をもって、「第三者」(stranger) の立場で、みずからの利益を擁護するための、訴訟提起の原告適格を持つことを意味する。「第三者」は、かくてみずからの利益擁護を直接の目的としつつ、法務総裁に代行して、違法行為の是正を求める訴追代行者訴訟を提起することとなる。このような訴訟の提起は結局のところ、第三者が訴訟提起の上で「公認の地位」(*locus standi*) を持つことを前提とする。第三者は、本来、法務総裁が是正すべき公務員の違法行為を是正するが、このような是正は誰が訴訟提起をするか、の問題とは直接関係のないことといわねばならないのである。この場合違法行為を行なう公務員は、彼に付与されている権限、管轄の範囲を越えて国王の大権を侵害するに等しい。従ってかかる行為の差止、禁止あるいは違法の宣言は、法務総裁に限らず、法務総裁が公的に認める (*locus standi*) 第三者 (stranger) によってもまたなし得ることとなる。⁽¹²⁾

このような背景を持つ「第三者」による訴訟提起は、法務総裁がこれを認めるか否かの裁量に大きくかかる。法務総裁がそこに違法行為を認め、その是正を当該「第三者」になさしめるのを適当と認める場合には、「第三者」による訴訟提起が認められることとなる。もっともこのような「第三者」の概念に基づく「大権令状」は、今日では「選挙令状」として発給されるに至っているところではある。かくて、競争相手に対する、違法な許可処分を争う既存の被許可者が、右の違法な処分によってみずからの利益侵害を挙証し得ない場合、残された救済の道は右の「移送令状」の発給という、いわば裁量的な手段にとどまることとなる。⁽¹³⁾

イギリス法におけるこのような展開は、制定法の適正な執行が行政官によって妨げられた場合の、市民による是正手段を、「第三者」による訴訟として維持していることを示している。これを現実に実現する上では、国王の大権に基

づく「移送令状」の発給という裁量的行為ではあるにせよ、公共の秩序を維持するための確立した法律手段として広く認められると云つてよいであらう。この場合、国王の大権令状は、「第三者」たる市民の個人的権利、利益の救済に向けられているのではなく、右の権利、利益の侵害を招いた行政官の権限、および管轄の逸脱行為の是正に対しても向けられているといえるのである。

(1) Jaffe, *op. cit.* supra p. 501.

(2) “Public Action”の提起をする者は、政府の行為が違法であることを少なくとも理由とする。このことは、この違法行為の結果、その者の財産が違法に侵害されることの差止を求めざるを意味する。もとより右の財産の侵害は実質的なものではない。本人はむしろ、財産の侵害を理由として違法な政府の行為の是正を求めていると云つてよい。彼は他の一般公衆の代表者として訴訟を提起し、公衆の利益を擁護することを目的としているのであって、本人個人の利益擁護を目的とするものではない。

(3) “Public Action”の成立過程、歴史的背景については、前掲の Jaffe, *JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION*, pp. 462—475. にくわし。

(4) *Ibid.*, p. 462.

(5) ジャフエは、このようなイギリスにおける地方自治体の行為を規制する国王大権は、特に星座裁判所 (Star Chamber) を通じ発展を遂げたこと、またこれらの規制は、貧民の救済、道路、衛生、物価等の諸問題を含む日常の政府の行為に対し向けられたこと、また実際にはそれらは治安判事 (Justices of the peace) やよび郡参事官 (Borough councillor) によつて遂行されたこと。Jaffe, *Ibid.*, p. 463. なお、この点については、Finer, *ENGLISH LOCAL GOVERNMENT* (4th ed. 1950) ; Jennings, *PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT LAW* (3rd ed. 1947) があ。

(6) たとえばこのような例としては James Bagg's Case, 11 Coke 936, 77 Eng. Rep. 1271 (K. B. 1615) があげられよう。同事件では原告の請求に応じて原告が再びその職務行為を遂行し得るよう公務員としての地位に復する訴えが問題とされたのである。

(7) これに対し、The King and Queen v. St. John's College, 4 Mod. 233, 87 Eng. Rep. 366 (K. B. 1693) では、誓約を拒

否した研究員を辞任させるべくケインブリッジ大学のセイント・ジョンズ・カレッジ学長に対して提起された事件であった。かかる誓約の拒否に対しては、処罰が科せられることとなっていたが、右の職務執行令状の請求訴訟は、学長に対し法令の定める職務の遂行を求めることによって公共の秩序を維持するところに向けられたものである。

(8) *The King v. Archbishop of Canterbury*, 8 East 213, 103 Eng. Rep. 323 (K. B. 1807) はこの点を示すものである。同事件のエリンズラ (Ellenborough) 裁判官は「カンタベリー僧正に対する職務執行令状を請求する原告が、職務執行令状を請求する特別の法律上の権利を持たないことを理由に、これを棄却したのである。」

(9) たゞ¹⁾ *The King v. Benchers of Lincoln's Inn*, 4 B. & C. 855 (K. B. 1825) がある。同事件は、職務執行令状の請求には「法律上の権利」(legal right) が必要である旨を示した。同様な事件が *The Queen v. Guardians of the Lewisham Union*, 1 Q. B. 498 (1897)。

(10) *de Smith, JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE ACTION* (Stevens & Sons Limited, 1968), pp. 431—432.

(11) *Ibid.*, at 394.

(12) *Jaffe*, op. cit. supra pp. 466—467. もっともここで一般的な第三者であれば誰でも認める、ということではないと理解すべきであろう。「第三者」(stranger) と表現するのはもっぱら技術的な要請からで、実際にはその公務員の違法行為によって特定の利害を有する者ということであろう。この制度は、この者が国王とその公務員との間にあって、第三者としての立場から国王に代行するところに意味がある。

(13) *Regina v. Brighton Borough Justice*, [1954] 1 Weekly L. R. 203 (Q. B.) ; *Regina v. Thames Magistrates' Court*, 55 Local Govt. R. 129 (1957).

これに対しアメリカ法の場合では、きわめて広範囲に “Public Action” が認められてきたといえる。最も初期の判決では、選挙の執行方法をめぐる選挙民の訴訟提起をめぐるもので、州最高裁判所は「移送令状」を発給して事件の審査を進めたのであった。⁽¹⁾ そこでは選挙民は州の行政官の選挙の執行が違法であることを理由にその執行の差止を請求したのである。初期の判決はかくて差止請求と職務執行の請求に対して書かれたところで、この場合裁判所は、原

告が訴訟提起に必要な具体的利害関係、または資格を欠くものであっても、「市民」としての資格に基づき、救済を求め得る旨を明らかにしている。もしこの場合、私人の私的な権利 (private right) が侵害されている場合には、原告の請求は右の権利救済を理由として決定される。しかし、公的な権利 (public right) の侵害が問題となる場合には、原告の請求は別の理由に基づき決定される。すなわち、この場合「市民は訴訟の真の当事者となり得るのであって、……この訴訟において公務員の違法行為が追求され是正され、公的利益の侵害が救済されなければならないのである。この救済を求めることは、たとえばすべての市民の義務とはいえないにせよ、少なくとも権利なのである。」⁽³⁾ かくてこのような考え方は、「市民の職務執行請求訴訟」 (citizen-mandamus suit) として発展したといえる。たとえばこの点は、私人が公務員の職務遂行を求めて職務執行請求訴訟を提起する場合、⁽⁴⁾ 公益 (public interest) が問題とされる際に市民が職務執行請求訴訟を提起する場合、⁽⁵⁾ 原告がたとえ市の納税者でないとしても、一般的利益に関係する公務員の行為が実質的に適法性を欠くような際に差止請求訴訟を提起する場合等に認められている。⁽⁶⁾

これらの場合において公務員の違法行為から生ずる公益の侵害を、市民の職務執行請求訴訟として構成し、個別具体的な利益侵害を受けない市民が、公益擁護を理由として訴訟提起をなし得るとする観念を認めてきたところであった。もっとも判例のすべてが右の立場をとってきたわけではない。このような訴訟の成立に疑問を投げかける判例もあり、また否定に解する判例もある。⁽⁷⁾ しかし、少なくとも公益擁護のための、市民による職務執行請求訴訟が、「Public Action」の一つの形態として認められてきたことには疑いが無い。

これに対し、右のような違法行為の差止を求める納税者訴訟はどうなのであるか。この点は州によって事情が異なるところで、州によっては納税者訴訟が職務執行請求訴訟よりも一般的に広く取り入れられている場合があり、またこの逆の場合もある。⁽⁸⁾ たとえば一八四七年のニュー・ヨーク州の第一審裁判所ではこれを認めたところであるが、⁽⁹⁾

後に一八五八年の同州最高裁はこれを否定に解している。⁽¹¹⁾その理由は、私人は特にみずからに右利益が及ぶことのないパブリック・ニューサンスに対して、差止請求を提起することはできない、というところに置かれている。しかし、ニュー・ヨーク州は後に再び制定法をもって、都市、および町村の納税者訴訟を認めるに至っている。⁽¹²⁾

さて、州のレヴェルの納税者訴訟についていえば、右のような推移を経て多くの州では今日、州納税者訴訟 (state taxpayer suit) を認める傾向にある。また同様に多くの州では公務員の行為の適法性につき、市民が職務執行請求を通じて争うことを認めているところといつてよい。⁽¹³⁾しかし、連邦のレヴェルでの納税者訴訟については否定的に解されてきたところである。もっとも連邦最高裁は、州のレヴェルで持ち込まれた州納税者訴訟については、審理を進めているところである。⁽¹⁴⁾

- (1) The State v. Justices of Middlesex, 1 Cox 244 (N. J. 1794), また納税者が請求したものとせば Schwartz v. Essex County Board of Taxisation, 129 N. J. L. 129; 28 A. 2d 482 (1942).
- (2) People ex rel. Case v. Collins, 19 Wend. 56 (N. Y. 1837).
- (3) Ibid. at 65.
- (4) Union Pacific R. R. Co. v. Hall, 91 U. S. 343 (1875); Brand v. Common Council of Nome, 3 Alaska29 (1906); State ex rel. Biggs v. Corley, 36 Del. 135, 172 Atl. 415 (1934).
- (5) People ex rel. Faulkner v. Harris, 203 Ill. 272, 67 N. E. 785 (1903).
- (6) Demoura v. Newark, 74 N. J. Super. 49, 180 A. 2d 513 (1962).
- (7) State ex rel. Donahue v. Holbrook, 136 Conn. 691, 73 A. 2d 924 (1950) などについては、原告は訴訟提起にあたり、適法な利益を保持しつゝを断つておらず、同様な例は Patton v. Mayor, etc. of City of Chattanooga, 108 Tenn. 197, 65 S. W. 414. (1901) などである。
- (8) Topeka Building & Construction Trades Council v. Leahy, 1187 Kan. 112, 353 P. 2d 641 (1960).

- (9) Comment, *Taxpayers' Suits: A Survey and Summary*, 69 *YALE L. JOURN.* 895 (1960).
- (10) *Adriance v. Mayor of New York*, 1 *Barb.* 19 (N. Y. Sup. Ct. 1847), この判決の立場はその後の *Christopher v. Mayor of New York*, 13 *Barb.* 567 (N. Y. Sup. Ct. 1852), 及び *James v. Board of Education*, 18 *N. Y.* 155 (1858).
- (11) *Doolittle v. Supervisors of Broome County*, 18 *N. Y.* 155 (1858).
- (12) *N. Y. Sess. Laws* 1872, ch. 161.
- (13) *Jaffe*, op. cit. supra, pp. 472—473.
- (14) *McCormick v. Board of Education*, 175 *U. S.* 291 (1899) については、特に納税者訴訟の成立の適否を論ずることなしに原告適格を認めて本案判決を書いている。この判決については、熊本前掲書二四〇頁以下参照。なお連邦納税者訴訟については後述。
- (15) この点の例として *Everson v. Board of Education*, 330 *U. S.* 1 (1947) ; *Cochran v. Louisiana State Board of Education*, 281 *U. S.* 370 (1930) がある。いずれも教区校児童に対する公費の支出（前者は通学バス料金の償還、後者は無料教科書の供給をめぐるもの）が問題となれ、納税者によってその差止が請求されたのである。両判決についてはそれぞれ、熊本前掲書一九四頁、および二五八頁以下参照。

このようにみえてくると、結局のところイギリス法の場合も、アメリカ法の場合も、市民または納税者による公益を争う訴訟は、公益侵害を発生させた公務員に対する適切な統制手段が欠けているような場合に、公務員の行為に対する司法上の審査を確保するところから発展してきたといえよう。このような市民または納税者による訴訟提起は、両国において発展の形態を異にする。この場合、共通点は、いずれもこの場合の公務員が地方レヴェルのものであり、中央のレヴェルのものではないところにある。イギリスの場合についていえば、王座裁判所の裁量的判断による大権令状の発給により、議会制定法の欠落部分（地方に対する中央政府の統制的権能の欠如という）を補ってきたところであった。アメリカの場合には、まず地方の、ついで州の納税者訴訟が次第に認められてきたところであった。し

かし、連邦裁判所は連邦納税者訴訟を今日にいたるも認めてはいないのである。⁽¹⁾ 裁判所はこのような市民による公益を争う手段の承認を避けて、行政手続法にいう「不利益を受け、または侵害を受ける者」(Persons adversely affected or aggrieved) の觀念に注目し、その解釈を弾力的に進めることにより公益を保護する方向に向いつつある。⁽²⁾

連邦最高裁が、右にみたように州納税者訴訟の成立を認める判例の推移の中にあつて、連邦納税者訴訟の成立を否定することについては批判がないわけではない。⁽³⁾ これに対してサザランドは、ジャフェを引用し⁽⁴⁾ つつ、「無数の判例の集積から成る判例法の下で州納税者として最低限度の利益がある場合に州裁判所における審査を認めるにもかかわらず、公金の誤用がある場合に連邦の納税者がこれを争うことができない、とする矛盾があるのは特に驚くことではない」と述べている。このようなサザランドの論拠は、少数の連邦納税者が巨額の連邦支出金の適法性を争うことができるとするのは合理性を欠くところにあるように思われる。そもそも納税者訴訟が、規模の小さな地方レヴェルの支出金に対する一納税者の納税額の割合を基礎として形成された経過からいえば、たしかに連邦納税者の場合には地方または州納税者訴訟の場合とは異なつた要素を帯びるといえよう。しかし、納税者訴訟が持つ当初の意義——すなわち違法な支出はそのまま納税者に対する法支出分だけの違法な徴収を意味する——は今日では大きく変つていくことで、今日納税者訴訟が認められるのは、右のような違法な徴収からもたらされる納税者の損害発生の防止にあるからではない。それは先にみてきたように、行政官に対する統制的な機能に求められるものなのである。この点は連邦納税者の場合と大きく異なることはないのであつて、たまたま歴史的には地方のレヴェルにおいてまず認められてきたにすぎないというべきであらう。このことは同時に、地方レヴェルにおける納税者の訴訟が割に容易に認められてきた背景に、地方レヴェルにおける市民の手による自治政府 (self-government by citizen action) の伝統があることを物語っている。⁽⁵⁾

- (1) この点の代表的な判決は *Elliott v. White*, 23 F. 2d 997 (D. C. Cir. 1928) で、裁判所は連邦納税者訴訟を否定した。この判決については、熊本前掲書四三五頁以下参照。
- (2) *Jaffe*, op. cit. supra, p. 474.
- (3) デイヴィスは、すべての違法な連邦資金の支出については、連邦納税者訴訟が認められるべきとする立場に立つ。彼は、憲法修正第一条訴訟法案（修正第一条の国教条項、および信教自由条項の実施を積極的に進めるための、宣言的判決を求める訴訟提起の要件を定めようとしたもの。一九六六年の第八九議会の上院司法委員会に提出され、後、廃案となった。熊本前掲書四七二頁以下参照）に対する賛成意見の中でこの点を積極的に述べている。熊本前掲書四八二頁。サザランドはこの法案に反対の立場に立ち（同四八四頁）、わずか一セントの納税者が議会の行為を争うことができるのはおかしいではないか、とする。ジャフェはこれに対し、では一〇〇万ドルの納税者なら争うことができるのか、では一万ドルならどうか、また一〇〇ドルではないのか、と批判する。サザランドは、結局地方納税者による納税者訴訟は認められるが、連邦納税者の場合には連邦支出金に對する一連邦納税者の納税額の比率からいって認めるのは適當ではない、とする従来の立場に立っていると見える。しかし、この立場からいえば、たとえばロッキードが仮に一〇億ドルの納税をしていたとするならばどうか。高額納税者の場合なら高い比率となるから連邦納税者訴訟は認められるのか、の批判が出よう。地方の納税者 (municipal taxpayer) の一ドルの納税額が地方財政に占める割合と、ロッキードの一〇億ドルの納税額が連邦財政に占める割合と、どちらが高い比率となるのか、これは単に納税額だけの問題ではないというべきであらう。
- (4) *Jaffe, Standing to Secure Judicial Review: Private Actions*, 75 HARV. L. REV. 255, at 305 (1961).
- (5) *Sutherland, Jr., Establishment According to Engel*, 76 HARV. L. REV. 25, at 45 (1961).
- (6) *Jaffe*, op. cit. supra, p. 479.

四 “Public Action” の役割

デイヴィスが指摘、批判するように、連邦納税者の納税額が連邦予算総支出に占める割合と、地方納税者の納税額の地方予算総支出に占める割合はほとんど相違のないことなのである。この点からいえば、違法な支出によって納税

者が損失を蒙るのを防止するために認められるという納税者訴訟成立の論理は、一つのフィクションといふべきものである。たしかに、納税者訴訟は歴史的に財政上の違法を是正する目的で形成されたものではあるが、右の点を考えに入れてみれば、違法な財政負担を生じさせることのないように納税者からの訴訟を認めた、というよりは、政府の違法な行為の監視を目的とする、といった側面にその主たる目的があつたといえよう。納税者訴訟がアメリカにおいてまず地方のレビューで要請されたのは、地方レビューにおける違法な政府の行為がまず財政上の腐敗として生じたことに帰因するといわれる。この結果として違法行為の是正を求める納税者は、この違法行為の結果、彼の納税額に負担すべきではない性質の税金が加えられていることによつて、彼の「権利」が侵害された、と主張することが可能であつたといえる。もつともこの場合、彼個人の納税額の違法な増加というのは十分な意味を持たないので、納税者全体の納税額といふべき性質のものであらう。しかしこの場合であつても、その全体の納税額のうち、訴訟を提起した納税者個人の負担分がこの増加分にあたるのか、他の納税者の負担分なのか、議論としては区別のしようがないといふべきものであらう。この点はジャフエの指摘するように、「納税者は彼個人に対する特定の違法を理由として訴訟提起をするのではなくて、彼と同じ立場にある無数の市民に対する特定の違法を理由として、まさに文字どおり納税者として訴訟提起をする」⁽²⁾のである。従つて先にあげたFrothingham事件での、連邦納税者と地方納税者の間の、それぞれ総予算に対する負担比率の区別という議論は、あまり意味をなさないこととなる。⁽³⁾Frothingham事件では、納税者訴訟成立の要件として、原告が「直接的かつ即時の利益」(direct and immediate interest)を有すべきとし、連邦納税者にはこれがないとした。しかし、「直接的かつ即時の利益」が、地方納税者、あるいは州納税者に連邦とは異なつた意味であるのかどうか、はなはだ疑問であらう。

このように、財政的見地からのみ納税者訴訟が形成されたと断ずるのは、今日ではむしろ理論的には困難といふべ

きである。この点を明らかにしたのは一九六八年の *Elast v. Cohen* 事件で、⁽⁴⁾ここでは従来 of *Frothingham* 判決の立場を否定し、原告が納税者として、問題の立法による財政支出（一九六五年初等中等教育法に基づく財政援助）と論理的な関係を示すこと、および右の立法と憲法違反の関係を示すことを条件として、連邦納税者訴訟を肯定したのである。

この *Elast* 事件は、連邦納税者としての地位と財政支出との関係の存在を前提としてはいるが、右の関係そのものの存在の故に納税者訴訟を認めるのではなく、むしろ憲法違反の状態によって生ずる国民の権利の保護の点に重点がある、というべきものであろう。特にこの点は、修正一条の定める国教条項をめぐる訴訟において指摘されていたことで、この事件のダグラス裁判官は次のように述べている。すなわち、納税者は「絶えず警戒を怠らない私的檢察官」(*vigilant private attorneys general*) たり得るのであるから、訴訟の結果からもたらされる利害関係は財政的観点からは最少であつてよいのであり、特定の憲法上の要請に基づいて判断される場合にはその利害関係はきわめて大なるものといえること、それ故に修正一条違反を主張する納税者訴訟の原告適格は修正四条、一四條、あるいはその他の憲法上の保障の下においても同様に認められる、⁽⁵⁾と。

納税者訴訟成立の要件としての財政的侵害の軽減化と、憲法保障下の権利侵害の重視という、この *Elast* 判決の立場は、このような “Public Action” の分野においてみられることと並びな⁽⁶⁾い。このような傾向は “Private Action” の分野においても同様で、この点は *Data Processing Service Organization v. Camp* 事件⁽⁷⁾において示される。同事件では右にあげた *Elast* 判決を引用しつつ、原告適格を認めるにあつた原告の利益は、単に経済的利益に限られず、たとえば「美的景観、およびレクリエーション」を求める上での価値、国教条項ならびに信教条項上の価値についての利益をも意味する、とされているところである。この両分野における最近の傾向は、“Public Action” の分野が

公益を、“Private Action”の分野が特定の個人の利益の保護に向けられる、という相違を基礎としつつも、これらの訴訟が財政的あるいは経済的な侵害の救済にのみ向けられているものではないことを示しつつあるといつてよい。もっともこの“Private Action”の分野におけるこのような訴訟も、特定の個人のみの利益というよりは、自然の景觀、環境の保護といった一般的利益の保護に向けられている例が多いことに注意しておく必要がある⁽³⁾。

(1) Jaffe, *op. cit.* supra, p. 484.

(2) *Ibid.*, p. 485.

(3) 同事件において連邦最高裁判所は、この区別というものを次のように述べている。「地方納税者の公金使用における利益は直接的かつ即時のものである。……このような訴訟において一納税者に対する正当な救済の拡張を認める理由は、法人に対する法人納税者の固有の関係に基礎を置き、あたかも株主と会社の間にある関係に類似する。……しかし連邦政府に対する連邦納税者の関係はきわめて異なる。連邦財務省の資金——一部は租税からまた一部は他の財源からなる——における納税者の利益は、他の数百万の納税者と共同のものである。従ってこれは比較的微細なもので、決定することのできないものである。また同基金(本件の Maternity Act の創設した基金をいう)筆者)からの支出による将来の課税に対する影響は、きわめて関係の少ないもので、また変動する性質を帯び、かつ不確実なものであって、裁判所に対する差止請求権に訴える基礎とはならない。」*Frothingham v. Mellon*, 262 U. S. 447, 486—487 (1923).

(4) *Flast v. Cohen*, 392 U. S. 83 (1968), この事件については熊本前掲書四九二頁以下。

(5) *Ibid.*, at 101.

(6) 397 U. S. 150 (1970), この判決については熊本「最近の判例」(「アメリカ法」一九七一年三三〇頁)参照。

(7) この点の判例の発展は、藤田泰弘「アメリカ合衆国における行政訴訟法 Standing 法の最近の動向について」(「アメリカ法」一九七二年二二三頁)、金子正史「アメリカ合衆国における行政事件訴訟の原告適格」(独協法学六号一—三頁)、安本典夫「アメリカ連邦行政訴訟における原告適格」(「民商法雑誌六三巻六号三五頁、同六四巻一五二頁)、および太田幸夫「環境訴訟における原告適格——合衆国最高裁 SCRAP 判決を機縁にして——」(判例タイムズ三〇七号二二頁)。

以上のような最近の傾向に鑑みれば、“Private Action”の分野における原告適格の拡大傾向は、同時に“Public Action”の分野における納税者訴訟の拡大傾向と替わつて類似した現象といえよう。別のことばでいえば、ドイツの主張するように、事実上の利益侵害があれば原告適格を認めるべきだ、とする立場は、究極のところ違法な財政支出の結果、その損害は納税者の負担するところとなり、事実上の利益侵害を招く、とする立場に通ずるのである。このような点からいえば、納税者訴訟成立の如何は、公務員の行為に基づく事実上の損害を理由とする原告適格許容の問題といえる。⁽¹⁾

納税者訴訟は、公金の違法な使用を差止めるところから形成されたところであった。従つて同訴訟においては、たとえ違法であっても、公金の使用に結びつかない公務員の行為は争うことができない。また、一九六八年の *Flast v. Cohen* 事件判決が出されるまで、連邦納税者訴訟の成立は *Frothingham* 判決によって否定され続けてきたところであった。一九六五年ジャフェは、このような状況の下で、(1)納税者訴訟は単に財政的問題を含む場合にのみ限られるべきではないこと、(2)また納税者訴訟は地方公務員の行政についてのみ向けられるべきものではないこと、および、(3)納税者訴訟は問題となる公務員の行為の積極、消極のいずれをも問わず認められるべきこと——すなわち、公務員の行為が違法、乃至不当な行為をなしている場合、あるいは本来なすべき義務を遂行しない場合のいずれをも含むもの——を主張していたところであった。⁽²⁾

このような彼の主張のうち、(2)は *Flast* 判決によって実現したといえよう。そこでは先にも触れたとおり、*Frothingham* 判決で立てた原則——連邦納税者には「直接かつ即時の利益」は存在しない故、納税者訴訟は認められな

い——は否定されたところであった。Law 判決は右の理由として、結局のところ納税者訴訟が財政上の理由からは最少であつてよいので、むしろ憲法の保障する権利侵害の救済に向けられる点を明らかにしたのであつた。この点からいえば、ジャフェの主張のうち(1)の部分も認められつつあるといえる。もとより Law 事件から、連邦最高裁が納税者訴訟における財政上の理由を不要としたと解することはできない。納税者訴訟が本来持つ機能、すなわち財政上の違法を監視する役割は当然残るのである。

彼の主張の(3)の部分については、公務員の積極、消極の二面が問題となる。前者は公務員の積極行為における違法が問題となるが、これについては差止請求訴訟の問題とされる。また後者は公務員の職務懈怠が問題となるが、これについては職務執行請求訴訟の問題となる。いずれの場合にかかわらず、ジャフェは納税者訴訟が認められるべき、と主張する。この点は広く今後の課題とされよう。

納税者訴訟を中心とする“Public Action”の発展は、単に納税者個人の救済を理由とするものではなく、公金の違法な支出の差止め、または公務員の適正な職務執行を通じて、広く公益を保護するところに向けられている。この場合訴訟を提起する納税者は、公務員の違法な財政支出を監視する私的檢察官としての役割を果すといつてよい。従つて納税者訴訟の拡大、発展は、容易にこの役割を市民に負担させることを通じて、公務の適正な執行を確保するものといえる。しかし同時に、納税者訴訟の新しい発展は、このような財政上の理由からのみではなく、憲法の定める個人の権利、あるいは利益の保護をも理由とする場合にも納税者訴訟を認める方向にある。ここでは“Public Action”が公的利益の保護のみとどまらず、私的利益の保護に対しても向けられつつあることを示している。このような傾向をもって、“Public Action”が一般的に私的利益の保護に向いつつあるとはもとよりいえないが、公的訴訟が私的訴訟の面をも備えつつある、といえるのかも知れない。

これに対し、他方“Private Action”における原告適格の拡大化現象は、私人に対し、広く公務員の行為を争わせる結果を招いている。環境保護訴訟はその典型的な例である。ここでは「私益」保護を理由に、実質的には公益の保護が目標とされているといつてよい。私的訴訟が公的訴訟の面をも備えつつある、といえるのかも知れない。この点、いずれも今後の課題といえよう。

(1) この点についてはすでに、熊本『「法律上の利益」と“aggrieved person”の意』(北海学園法学研究七卷一号一八頁)で触れた。

(2) Jaffe, op. cit. supra p. 484.

(3) 熊本『公益』を争う私人の原告適格——アメリカにおける一九七一年『環境保護法』案と最近の判例——(北海学園法学研究一〇巻一号一頁)。