

ニューヨーク州「納税者訴訟」制度 ——その制度と日米比較——

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 032 (JUL.5,1991)

はじめに

- 1 日本の「住民訴訟」制度
- 2 アメリカ「納税者訴訟」制度へのアプローチ
- 3 ニューヨーク州における地方公共団体に対する納税者訴訟
- 4 ニューヨーク州政府に対する納税者訴訟
- 5 連邦政府に対する納税者訴訟

まとめ

(参考) - ニューヨーク州「納税者訴訟」制度と
日本の「住民訴訟」制度の比較

(引用判例)

目 次

はじめに.....	1
1 日本の「住民訴訟」制度.....	2
2 アメリカ「納税者訴訟」制度へのアプローチ.....	3
3 ニューヨーク州における地方公共団体に対する納税者訴訟.....	5
4 ニューヨーク州政府に対する納税者訴訟.....	10
5 連邦政府に対する納税者訴訟.....	14
まとめ.....	16
(参考) - ニューヨーク州「納税者訴訟」制度と 日本の「住民訴訟」制度の比較	17
(引用判例)	19

はじめに

今、自分達の日常を取り巻く制度や文化、慣習について意識して考えた時、それが既に違和感のないものになっているにしても、いかにアメリカから強い影響を受けているか、改めて驚かされることがある。戦後の日本の政治行政制度は、アメリカの政治行政制度に範をとり発展してきたわけであるが、それから45年経過し、すでに日本の制度として根付いてきた今でも、現行の制度の本質と運用について考える時に、アメリカの制度を顧みることは、多くの示唆に富み、また、自然なことであるとも言える。

今回テーマとして扱った「納税者訴訟 (TAXPAYERS' LAW SUIT)」については、現在地方自治法第242条の2に規定のある「住民訴訟」の制度の基となった制度であり、広くアメリカ各州でとられてきているものである。ともに、「納税者」あるいは「住民」としての一般的地位により、地方公共団体等の機関や職員の財務上の違法行為を是正し、防止するための訴訟を提起できるとする、住民の直接参政権の一形式である。日本の住民訴訟制度が独自の発展をしてきたのと同様、アメリカでも長い歴史の中で、現在も議論されながら発展してきているものである。日米の地方行政制度の深い繋がりを踏まえながら、同じ根から発する一つの地方制度の発展の例として、読んでいただければと思う次第である。

この報告は、米国一般の納税者訴訟制度を取り扱ったものではなく、ニューヨーク州及びニューヨーク州内の地方公共団体の制度を対象としている。また、このレポートに関しては、Pace University (White Plain, New York) のAnthony A Cupaiuolo 教授とLocal Government Law 専門のLester D. Steinman教授に数多くの示唆をいただいた。

1 日本の「住民訴訟」制度

アメリカの「納税者訴訟」を理解するのに、日本の「住民訴訟」制度との比較をすることが容易であるため、簡単に触れる。

(1) 制度上の意義

まず、「住民訴訟」の制度は、地方公共団体のみに適用されている「地方制度」であり、国政に対する適用はないということである。地方自治法第242条の2に規定のあるこの制度は、「住民監査請求」制度と併せて機能し、地方公共団体の具体的な職員、機関による財務会計上の違法等の行為によって、その住民が受ける損失を予防、是正するために、住民という一般的地位で、誰でもが個人的な直接の利益のためではなく、訴訟をできるとした制度である。

これは、「直接請求」、「住民投票」とともに、地方自治制度における住民の直接参政権の一つの方式であり、他の二つと違う点は、前の二つが住民（選挙民）が直接、行政の意思決定に関わるのに対し、「住民監査請求」と「住民訴訟」は、職員等の違法な行為に対し、その対抗、防衛、監視予防措置として、機能しているというものである。

(2) 「住民監査請求」

地方自治法第242条では、「住民訴訟」の前に、地方自治体の監査委員の監査を求めることを定めている。これは、ニューヨーク州ではとられていない制度であり、我が国においては、地方自治体の独自の監督、自浄作用にまず期待するという趣旨である。

(3) 住民による「代位請求」

地方自治法は、提起できる請求として、対象となる行為の「差止め」、「無効確認」、「取り消し」及びいわゆる住民による職員に対する「代位請求」を定めている。これらの請求は、一つでも、複数でもできるとされている。この「代位請求」については、職員個人に対する地方自治体の損害賠償請求を住民が地方公共団体に代って提起できるとするものであり、「住民訴訟」に特徴的な概念である。アメリカの「納税者訴訟」から、この手法は取り入れられたといわれている。

(4) 現在の状況

本来は、具体的財務会計上の違法措置を対象としいるが、現在は、財務会計行為に関連つけながら、広く行政作用一般について問うという傾向となっている。例えば、通常、憲法第20条の「政教分離の原則」について違憲合憲が争われたことで有名である「津地鎮祭違憲訴訟」についても、訴訟の直接の対象は、市の体育館の起工式を司祭した神官への礼金の支払いであり、これが「違法な公金の支出」の「住民訴訟」として争われたものである。－*判例1

また、制度上の問題として現在議論されている一つの点に、「弁護士費用」の問題がある。これは、先に挙げた「代位請求」（機関としての職員ではなく、職員個人の当該地方公共団体への賠償責任を請求するもの）の際、原告が勝訴した場合は、その弁護士費用を当該自治体に請求できるとしているのに対し、被告の勝訴、あるいは裁判途中での訴訟の取下げといった場合でも、被告はその費用を個人で負担しなければならないとのことである。住民訴訟の増加に伴い、この規定について、公平を失しているとの意見がでてきている。（参照：「住民監査請求・住民訴訟に関する調査研究－行政監視・救済制度のあり方に関する調査研究委員会編、（財）地方自治協会」）

2 アメリカ「納税者訴訟（Taxpayers' Lawsuit）」制度へのアプローチ

（1）アメリカの地方制度の概観

アメリカの「納税者訴訟」も基本は「地方制度」であるが、最初にアメリカの地方制度とはなにを指すのか、ここで簡単に触れる。

アメリカは連邦国家であり、その「主権」は連邦にあるのではなく、州にある。「地方公共団体」に州は含まれず、州は州憲法や州法により、その州内の地方公共団体（カウンティ、シティ、タウン、ビレッジ等）の種類や地方制度を定める権限を有し、地方公共団体を管轄するといえる。連邦法では日本の地方自治法といったような地方公共団体に関する法律は存在しない。つまり「地方制度」といった場合、それは各州により定められた、州を除くそれ以下の地方公共団体における制度のことを基本的に示す。

このため、アメリカにおいて、納税者訴訟制度のような「地方行政」に関する法律制度問題を語るときは、まず、「地方行政制度」に関する権限を持つ州の法体系の中で、管轄する地方公共団体に関するその制度の定めがどうなっているかを研究することが糸口となる。

（2）アメリカにおける納税者訴訟の成り立ち

納税者訴訟制度については古くはイギリスに範をとることができるが、アメリカにおいては19世紀、地方公共団体（カウンティ、シティ、タウン等）での職員の汚職や不正の横行が激しくなるに伴って、それら不正から地方公共団体の財源の多くを占める財産税（property tax－日本の固定資産税に近い概念）の納税者である住民の利益を保護するという立場から、州裁判所での判例を経て、形成されてきたものである。そして、州法により、まず、納税者という一般的地位で、特別の個人的利益がなくとも、地方公共団体の財務会計上の違法行為に対して、訴訟を提起できる権利を制度として定めたものである。その後、次第に制度の適用事項が広がるにつれ、州政府の行政にも拡大されてきたものである。

アメリカでは、州が連邦制において国家的主権を持ち、「地方公共団体」の範疇に通常含まれないとされているのに、自らの政府に対し「納税者訴訟」を提起できるとしている。

日本の「住民訴訟」では国への適用を否定しており、国家制度の違いはあるにしても、興味深い点である。

また、連邦政府に対する「納税者訴訟」は法律に定めがなく、連邦政府に対する納税者訴訟とそれ以下の政府の納税者訴訟とは、法の定めにより制度化されているか、あるいは、具体的事件に関する判例上の争いであるかによって、大きく線を引くことができる。

(3) 調査の主眼点と方法

今回の「納税者訴訟」の調査に当たっては、主眼点をいくつか絞り、そこから多少論点を広げることとした。そこで、以下の4つの事項を中心に、その部分のアメリカの事情を基本に調査した。

- ①「訴訟」はどのような人が起こすことができるか（原告適格）
- ②「職員」は個人として、賠償責任を問われるか。（代位請求）
- ③どのような行為が「訴訟」の対象となるか。
- ④訴訟にかかる弁護士費用の負担はどうなっているか。

さらに、各州により制度が違うので、州と地方公共団体に関してはニューヨーク州の状況についてまとめ、連邦については、制度としては確立していないので、判例の流れに沿い、参考までに記した。

3 ニューヨーク州における地方公共団体（カウンティ、タウン、ヴィレッジ、その他）に対する納税者訴訟

（1）州法による「納税者訴訟」の制度化とそれまでの経緯

ニューヨーク州では、1872年、一般地方自治法（General Municipal Law）で州内の地方公共団体における「納税者訴訟」を法制化した。すなわち、この制度の法的根拠は州法により定められており、地方公共団体で定められているのではないということである。現在、この法の第51条で、地方公共団体職員の違法行為に対する民事訴追の権利（Prosecution of officers for illegal act）を定めている。

この法律が制定される前においては、直接的個人的利益のためではなく、納税者の一般的地位では、「訴訟」の提起について認められていなかった。しかし、この時代の地方公共団体職員の横領、汚職の横行は目に余るものがあり、その是正から、ニューヨーク州議会により法が制定された。以下は、この法律が制定される状況について、述べられた判決文である。

「地方公共団体は搾取者の格好の餌食に成り果てている。そのために被害を被り、重荷を背負う納税者は救われようがなくなっている。地方公共団体の財産の悪用侵害は、普通、実際に地方公共団体が保有する現実の財産の悪用という形ではなく、手形の発行や売買、収益の誤用や転換などといった方法を通じて行われる。……法廷によって確立されてきた法（判例法）では、納税者は救われているとは言えない。どんなに甚大な侵害があっても、またそれを監視し、住民の権益を守る法による権限を持つ地方公共団体の職員たちがいるにもかかわらず、信用するに足りず、むしろ、共謀していたりさえするのである。……このような納税者の救いようのない状況と、納税者が不当で、違法に信義に反している地方公共団体職員の犠牲になっているという事実が是正を切に求める声となった。詐欺行為が行われて、市町村が被害を受けたにもかかわらず賠償されない状況であり、旧法の欠点を是正し、納税者に前述したような悪を防止しあるいは正すという権限を与えるという観点から、この法が成立したのである。」—*判例2

（2）どのような人が訴訟を提起できるか（原告適格）

① 法的根拠

法の規定によると、納税者訴訟について「カウンティ、タウン、ヴィレッジあるいはその他の地方公共団体に財産税納税義務を負い、その評価額が1,000ドルを超えるいかなる自然人、法人は誰でも…、あるいは何人であっても、個人あるいは集団で、その地方公共団体に代位して訴訟を起こすことができる。」とされている。

② 財産税（property tax）納税の必要

このように、自然人、法人ともに、一人でも訴訟を提起できるとされているが、日本の「住民訴訟」との大きな違いは、原告が、不動産を所有するかどうか、その不動産が少なくとも1,000ドルを超えた評価をされているかどうか、また、納税義務を負い、実際に支払っていることが必要であるとされている点である。—*判例3　これが、アメリカにお

いて「納税者訴訟」といわれる所以である。

また、なぜ、「財産税」なのかということは、アメリカの地方公共団体では財産税が歳入の主財源であり、その課税、評価業務についても、州法により、地方公共団体が行っているという事実からくるもので、地方公共団体の納税者としての立場が財産税納税者としての立場であるという考え方が強いことによるものである。また、ニューヨーク州憲法では、各地方公共団体の投資プロジェクト (Capital Project) の財源として重要なウエートを占める地方債 (Municipal Bond) の起債限度額を、各地方公共団体の財産税評価額総額の5%から10%の割合と定め、さらにはその起債に当たっては、「住民投票」に付されているというように、財産税は地方公共団体の財政の運用上、重要な指標ともなっている。

その評価額にかかる税額の地方公共団体の収入全体に占める割合は、団体により一様ではないと思われるので、1,000ドルという評価額の根拠は、必ずしも明確なものではないようである。

③ 原告はその地方公共団体に居住している必要があるか

訴訟を提起する地方公共団体に、原告が必ずしも居住している必要はなく、法もその必要を認めていない。これは、地方公共団体における財産税の重要性と、「納税者訴訟」が納税者の権利保護という観点から発展してきたことと関連しており、居住している納税者と同様に財産税を支払っている住民でない納税者も訴訟を提起できるとしなければ、納税者の権利保護とはならないことによる。－*判例4

④ 同じ事件に関する「既判力の原理(res judicate)」の考え

法では、訴訟は一人でも複数でも提起することができるとしているが、同様の事件について別々に訴訟を提起できる納税者の数については特に制限していない。つまり、現実として、同じ事柄について、別々の訴訟がそれぞれ提起されることが、多々ある。このために裁判所では、一件の訴訟において最終判決が確定した個別の事項については、同じ被告に対して訴訟を起こすことはできないとの解釈をした。逆に言えば、同じ事件であっても先行する裁判の争点と今回の原告の主張する点が違えば、別個の訴訟として提起できるとしたものであり、行政事務の必要以上の停滞を防止するとともに、あわせて納税者訴訟の権利にも気を配っているものである。(既判力の原理)－*判例5

このことに関しては、日本の「住民訴訟」制度(地方自治法第242条の2第4項)では、明確に「……訴訟が係属しているときは、当該地方公共団体の他の住民は、別訴をもって、同一の請求をすることができない。」と定め、濫訴の弊害を防ぐ意図を示している。

(3) 訴訟を提起される者（被告適格）

① 法の規定

法の規定によれば、訴訟は「この州のいかなるカウンティ、タウン、ビレッジ、その他地方公共団体を代表して、行為しているか、行為していた当該地方公共団体すべての職員（officer）、政府代理人(agent)、コミッショナー、その他の者に対して…」提起できるとしている。この中には各地方公共団体の首長やシティマネージャー（市支配人）、アドミニストレーター（行政管理官）はもちろんのこと、公選や任命でその職につく主要な職員、その他権限のあるものから特定の業務について指名を受けた代理人なども含まれる。

(ア) 職員以外の「その他の者（any other persons）」に対する訴訟の提起

法では、“その他の者”に対しても訴訟を起こせるとしているが、これは、地方公共団体がその職員の行為だけではなく、それと関連する第三者の行為により違法な侵害を受けた場合も、その者を被告として訴訟を提起できると解釈されるものである。－*判例6

このことに関連して、日本の「住民訴訟」制度でも、いわゆる「代位請求」を定めた、地方自治法第242条の2第1項第4号で、「普通地方公共団体に代位して行う……又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に対する……」というように、職員以外の者についても、被告として訴訟を提起できると明記している。

(イ) 地方公共団体職員の州機関としての行為が対象となるか

制定当初の法では、地方公共団体の職員が州の機関として行った行為に関しては、訴訟を提起できるとはされていなかったが、1975年に州政府に対する納税者訴訟が制度化され、現在では、州機関として行った行為についても、その手続きにより訴訟を起せるとされている。

(ウ) 学区（School District）その他特別区（Special District）の職員について

ニューヨーク州はもとより、アメリカの地方公共団体には、学区を初めとし、特定の行政事務を行うために作られている特別区がある。日本の「住民訴訟」の、特別地方公共団体に対する適用に関しては、特別区、地方公共団体の組合等についても、普通地方公共団体同様、「住民訴訟」の制度が適用されているようであるが、ニューヨーク州の特別区については、次のようである。

判例では、法の中で定義されている、法の適用範囲の地方公共団体の種類には、特別区は通常、含まれないという考えを示しているが、学区に対しては、その解釈を機械的厳密にとらず、判例でその職員が納税者訴訟の被告適格を持つと認めている場合がある。

－ *判例7

これは、通常の特別区は、財政規模も大きくなく、職員数も少数であり、特定の行政事務しか行わないという行政組織上の特徴と、財産税により主財源が占められているにしても、直接の財産の評価や課税徴税は行わないという理由からくるものであると考えられる。しかし、学区は財政規模や職員数が他の特別区よりかなり大きく、普通地方公共団体に

近い組織、機能を持つということから、その分、納税者による監視機能を認めているものと考えられる。

② 訴訟の対象となる行為

法の中では、訴訟の対象となる行為について「カウンティ、タウン、ビレッジ、あるいはその他の地方公共団体のいかなる財産(property)、財源(funds)、資産(estate)に対する職員や代理人、コミッショナー、その他の職員の公務上の違法行為(illegal official act)を排除し、それらを浪費(waste)や損害(injury)から守り、さらには被った損害を賠償、弁償させるため」と規定している。単に職員に公務上の違法行為があっただけでは、訴を起こすには十分ではなく、公共財産に対する浪費や損害の事実があったことや、その脅威となる行為が存在することが必要である。－*判例 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14

ア 職員が個人として賠償責任を負う場合

納税者訴訟では、公共財産の浪費や他の公的侵害を引き起こす違法な行為を排除するために、その行為の差止め請求としての救済を要求することが多い。しかし、法は、さらに公務員がその職権の範囲で「共謀その他により」不法な行為を犯した場合、個人としての責任を問うことができるとしている。この場合、有罪の公務員は、その違法な行為により引き起こされた地方公共団体の損害や、認められない支払いに関し、賠償責任を負うこととなる。判例では、「共謀や、詐欺あるいは個人の利益のため」による不法行為である場合のみ、職員が個人として賠償責任を負うと解釈している。－*判例15, 16, 17

これは、日本の「住民訴訟」の「代位請求」で職員個人の賠償責任を問う場合に、特に「故意や重過失」の要件を定めていないのとは、違う点である。

(4) 弁護士費用 (Attorney's fee)

①原告の弁護士費用

ニューヨーク州では、弁護士費用について、特別の法の定めや原告被告両者の間の特別な取決めがなければ、補償されないというのが原則である。

この法でも、弁護士費用に関する事項を特に定めてはいないが、裁判所は地方公共団体の利益のために訴訟を提起し勝訴した原告に対し、原告の努力により地方公共団体に新たな財源が生み出され、そこから弁護士費用を払うことができるのであれば、原告はその弁護士費用を支払われる権利を有するとの判決を示している。－*判例18, 19

これら裁判による償還金は、地方公共団体において基金として管理されている場合が多い。これは、州政府の項で後述する「住民及び納税者訴訟基金」のように、納税者訴訟の結果からの償還賠償金からなり、会計監査官などにより管理される性格の基金である。

②被告の弁護士費用

(ア) 原告による裁判の際の保証金の支払い

法では、訴訟の開始に当たって、原告は被告に対して、保証金を提出しなければならないとしている。この保証金の額は裁判所によって同意され、被告の勝訴あるいは被告に有

利なうちに訴訟が終了した場合（訴訟の取下げ）、そこから被告の全ての訴訟費用が賄えることができる程度とされているが、実際にその額を超えた場合の費用負担の規定はない。

（イ）保険制度

一般地方自治法第52条及び地方公務員法（Public Officers Law）第18条では、地方公共団体が保険等に参加することにより、職員の業務に関する行為から生ずる職員に対する損害賠償請求から職員を守り、免責しうることができる旨、定めている。

この保険は、一般に地方公務員責任保険（Public officers Liability Insurance）といわれ、民間保険会社が保険プランの一つとして販売提供しているもので、全米で約76%の団体が加入し、特にその加入比率は、人口の小さい地方公共団体ほど大きい。

この保険は、地方公共団体が職員を被保険者とし、職員が職務内の行為で、対外的に損害賠償責任をおったとき、それを補填するためのものである。この中には、応訴費用も含まれる。

保険額については、当該地方公共団体の“実績”を踏まえ、保険会社が“査定”するので、訴訟件数の多い自治体は、当然、保険額が高くなるものである。最近ではこの保険掛金額が上昇したことで、実際支払われる保険額と損害賠償支払い額の格差がでてきたことにより、中小規模の地方公共団体が“pooling”と呼ばれる共同の保険に加入したり、あるいは職員個人が個人保険に入るケースも増加してきている。

4 ニューヨーク州政府に対する納税者訴訟

(1) 法による制度化

① 財政法(State Finance Law)による規定(1975年追加規定)

州の全般的財務行為に対する納税者訴訟は、州財政法の第7-A章第123条に明文で規定されている。この立法趣旨は、法の前文に以下のように述べられている。

「州のすべての住民及び納税者はすべての州財源及び財産の適切な処分(proper disposition)に関する権益を所有していることを認めるのが議会の立法趣旨である。この権益が州の職員あるいは雇用者の違法で違憲な行為により、脅かされ、あるいは脅かされる恐れがある場合はいつでも、訴訟上の救済の必要は緊急なものであるので、すべての住民納税者は、この条文のなかで規定される救済方法を要求する権利をもたねばならず、また、かかる権利を有することを、ここに明らかにするものである。」

② 職員採用に関する限定的「納税者訴訟」制度の先行(Civil Service Lawによる規定)

この第102条では、州税の納税者たる住民に対し、特に職員雇用に関する納税者訴訟を認めている。この法律に違反した職員の雇用や任命により予想される違法な賃金の支払いを予防し、または違法にそれらの職員を任命した職員あるいは財政担当官に対して、それらの職員に対して支払われた賃金の総額の返還を求める訴訟を提起できるとしている。

この法律は、そもそも行政事務の質の向上を目的とし、「獵官主義(スポイルズシステム)」という情実人事により行われた来た職員任用が、政治と行政の腐敗を生む大きな要因の一つという観点から、その是正のための主な方法の一つとして、採用における競争試験の実施の普及を目指したものである。-*判例20

この制度は1883年に州憲章として制定され、その後1902年に法制化し、1958年に現在の法形式になったが、「職員採用」について、「この法に違反した」行為に限定し、さらに訴訟を提起できる相手についても、「職員を任命した職員」あるいは賃金を支出した「財政担当官」に限定したうえで、「納税者」の一般的身分での州政府職員に対して訴訟を認めたものである。-*判例21

これが、一般的広義の意味、つまり、財務会計全般に関する「納税者訴訟」を州政府自身に認めたことにはならないが、1975年の「納税者訴訟」制度化に一世紀あまりも先行して、州政府がかかる制度を既に持っていたことは、言い換えれば、行政事務の健全化のために、職員の任用の、「成績主義(メリットシステム)」への移行という、別の大きな課題を、この当時の州政府が持っていたことを意味するものである。

(2) 制度化前の状況

財政法にこの規定が加えられるまで、州政府の全般的財務行為に対する「納税者訴訟」に関する法案は議会を通過しなかった。これは同じ州内の地方公共団体に1872年から認めてきたのとは、概ね1世紀の隔りがあることになる。-*判例22

1975年以前においては、州裁判所はいわゆる納税者の実体的な権利としては、州の

職員による財源の浪費や公共財産の侵害、あるいは明白に脅威となる違法な行為に対しても訴訟を起こす権利はないとの判断をしていた。そのため、原告個人が特定の権利侵害を受けたと訴訟を提起しない限り、地方公共団体の住民一般に大きな影響を与えたとしても、納税者としての身分では原告適格はないという判断をしていた。－*判例23

1975年以前において既に、多くの州の裁判所において州レベルでの納税者訴訟を認めていた中で、ニューヨーク州においてなぜこの時まで認められていなかったかは、興味のあるところである。おもに下記のような理由が考えられる。

- ・一般的にいわれるように、州が連邦同様、憲法を持ち、独自の裁判所制度を持ち、司法も含めた三権分立が確立しているという、いわば国家的統治制度を持っていることから、立法行為や行政行為が州憲法に違反するか否かの判断を住民に認める余地はないとする理由。

- ・ニューヨーク州の人口が長年各州の中でアメリカ最大であったために、他州と比べ、納税者たる住民個人の納税額と州の支出行為との関係が稀薄であるということ。

- ・歴史上ニューヨークが移民の入国地であったため、人種が多様で、様々な利害関係が存在し、一様に納税者に訴訟権限を与えるには行政的動揺や訴訟件数の増加による司法審理の繁雑が、予想されたこと。

いずれにしても、一つの理由ではないと考えられる。

(3) だれが訴訟を提起できるか (原告適格)

① 「納税者」及び「住民」の要件

地方公共団体においては、一般地方自治法により「財産税の納税」要件により原告適格を定めているが、州政府に対する訴訟においては、これと異なる定めをしている。

原告は、州財政法においてニューヨーク州の住民である必要があり、かつ、州所得税か州売上税を支払ったか、あるいは現在支払っている者でなければならない、としている。特に支払う(あるいは支払った)税額の最低額を定めてはいない。

これは、地方公共団体と州の税源の違いに由来する。地方公共団体における原告適格の要件とはなっていない「住民」要件があることに関しては、州所得税が住民にのみ課税されていることや、州の売上税の納税者たる非住民と州の支出行為との利害因果関係が、地方公共団体の財産税と非住民である財産税納入者におけるそれと比較して、極めて稀薄であるため、非住民に原告適格を認める必要性に乏しいこと、等であると考えられる。

② 人数の要件

財政法でも一般地方自治法同様、原告の定義のなかで、一人でも、複数でも、あるいは自然人でも法人でも訴訟を提起することができると明記している。－*判例24, 25

(4) どのような行為が訴訟の対象となるか

① 州財政法の規定

州財政法により「州政府職員や州の雇用者」が「その職責の内に行った(in course of his or her duties)行為」に関して「公金の不法な支払い(wrongful expenditure)、不正な支出(misappropriation)、目的外支払い(misapplication)、あるいはその他の州財源及び州の公共財産に対する違法(illegal)、違憲(unconstitutional)な侵害」を防止するため、訴訟を提起できるとされている。

ここでいう「州職員及び雇用者」は地方公共団体の定めと同様、一般職員をはじめ、選挙で選ばれる公務員も訴訟の対象となる。

② 訴訟の対象となる行為

法では「不法な公金の支払い」とされているが、歳入増額の法令の合憲性に対する訴訟も提起できるとしている。*判例26

また、「州の財源」と連邦の補助金に関係して、州の財源に組み込まれた連邦補助金についても、支出行為は訴訟対象行為であるとしているが、全額連邦からの補助金により行われた特定の事業に関する支出行為に関しては、それを否定している判例がでてい

— *判例27, 28

③ 訴訟の対象から除かれている行為

州財政法ではその条文のなかで、訴訟対象とならない事項を明示している。(第123-b条1項後半)。これによると、「州政府あるいはこれに関する他の州機関、あるいはその公共法人、公益法人による州債発行や割引きに関する認可、売買、証書作成、交付」に対して納税者訴訟の提起はできないと定めている。— *判例29 なお、地方公共団体に関しては、このような除外条項はない。

④ 職員が個人として賠償責任を負うか

地方公共団体に関しては一般地方自治法により、訴を提起された職員等が「共謀、詐欺あるいは個人的利益による動機付け」により対象となった行為を行った場合に限り、個人の責任を問えるとしているが、州財政法では職員個人に損害賠償を求めるという請求方法を納税者訴訟として、認める条項はない。ただし、このことが、厳密に、職員の個人としての賠償責任を問う訴訟を起こせないことを法的に意味するのではなく、裁判所の判断により、職員の個人としての責任を問う可能性は留保されているということである。

地方公共団体では職員の個人としての賠償責任を問えるとしているのと違い、州が制度上、これを認めていない理由としては、次の2点が考えられる。

- ・州の支出行為は地方公共団体と比べ、高額であり、職員個人に対する損害賠償を求めたとしても、実際の償還は不可能であること。
- ・州の意思決定過程が地方公共団体より複雑で、職員個人の責任のみに帰する行為は限定されること。

⑤ 裁判所による救済方法

州財政法では、裁判所が訴訟の提起に基づいて行う法的救済方法について、次のように示しているが、ここで規定されている返還命令、あるいは支払い命令は、支払いや譲渡を受けた者に対して行われるものである。

- ・ 訴の対象となった行為の禁止命令
- ・ 支払われた州財源や譲渡された州の公共財産の州への返還命令
- ・ 州の公共財産が不法に譲渡された場合の市場評価全額での州への支払い命令
- ・ 訴訟対象となっている支払いや譲渡が違法であるとの確定的宣言判決
- ・ その他、裁判所が正当、適当と考える方法。

(5) 弁護士費用

① 原告の弁護士費用

州財政法では訴訟に勝訴した原告の弁護士費用も含め、訴訟費用の認定や支出について特に規定を設けている。しかし、この場合、これらの費用は、同法第123条-h項の定めに基づき、納税者訴訟の結果に基づき償還された金額から構成され会計監査官により管理される「住民及び納税者訴訟基金 (Citizen and taxpayer suit fund)」からのみ、支出できるとしている。

② 被告の弁護士費用

一般地方自治法で地方公共団体に関する制度で規定があるのと同様に州財政法においても原告からの保証金の提出を命ずる制度がある。

州財政法第123-d条において、裁判所は、訴訟の継続中でも、被告の申出あるいは、自らの判断で2,500ドルを超えない範囲で、原告に対し、訴訟に関する被告への費用返還のために査定した保証金を出すことを命じることができるとしている。また、この費用の請求がなされた日から60日以内に原告が保証金を支払わない場合は、被告の申請により、裁判所は訴訟を却下できるとしている。

一般地方自治法との差異は、保証金の支払いを訴訟の開始時に限らず、係争中にも要求できるとしていることと、訴訟の開始に当たっての、直接の要件にはなっていないということである。

2,500ドルという上限金額については、その根拠について明確なものはないが、この条項を追加した当時の各州の状況等を参考に、訴訟の提起の阻害にならない範囲の額として設定されたということである。また、この額を超えた弁護士費用がかかった場合の規定はない。

5 連邦政府に対する納税者訴訟

(1) 連邦政府に対する「納税者訴訟」の一般的否定

日本と同様、連邦法の中では納税者訴訟について認める法令はない。それは連邦税収入と支出との関係の中で、一人一人の納税者に対する独自性が失われており、一般的な「納税者」の身分の利害に関する影響は、極めて間接的で、微小であるということができ、訴訟を提起するに十分な納税者としての利害関係がないと判断されているからである。すなわち、もし、現実に広く連邦の支出行為に対する納税者訴訟を認めたとしても、その司法上の救済が直ちに原告の利益なり利害と関わる可能性はほとんどなく、制度化の必要はないと判断されている。

今まで連邦税納税者としての原告適格について争点となった判例がいくつかあるので紹介する。

(2) 連邦最高裁判所における判決

連邦裁判所の司法審査を受けるには、連邦憲法第3条に定める訴訟要件を満たすことが必要である。これは、「事件性及び争訟性」(case and controversy)の要件、つまり、一般的に法の違憲性を判断するのではなく、その法の運用に関連した当事者間の具体的な争いが存在し、さらに訴を起す者に、その訴訟により争う具体的利益が存在することが要件となるのである。連邦裁判所で連邦に対する「納税者訴訟」の適用について、この要件と関連し原告の適格が争われてきたが、その中では一部納税者訴訟を認めた例もある。連邦最高裁判所における、これら主な判例に沿って、現在までの状況を述べる。

- ① 1923年-Frothingham v. Mellon- 連邦の母子法成立による州への補助金支出の違憲性が争点となったもので、連邦レベルでの納税者訴訟を最初に否定した判決で、その中でつぎのように述べている。

「司法による審査を求めようとする訴訟人(原告)は、立法の結果として、侵害を受けたか、あるいは緊急で明白な侵害を受ける危険を有するかを明らかにしなければならない。単に一般住民に共通な漠然とした侵害だけでは原告適格を有しない。」

- ② 1968年-Flast v. Cohen-連邦の初等中等教育法において宗教法人設置学校に対して補助金を支給することを認めることの違憲性が争点となったもので、限定的に連邦レベルでの納税者訴訟を認め、補助金の差し止め請求を一部認めたものである。

この判決では、具体的に2つの条件が満たされれば、連邦税納税者による連邦政府に対する納税者訴訟が提起できるとした。つまり、この条件を満たすことは、その訴

訟により争う連邦税納税者としての具体的利益が存在すると判断したものであり、これが、今でも連邦の納税者訴訟を認める基準となっている。

第1の条件は、納税者訴訟は、支出行為が規定規則に従ってなされているかという点に関するより、憲法に基づいて制定された連邦の課税権限や支出権限に関する法律に関する問題を対象として起こされなければならない、ということである。例えば、連邦の行政機関への予算配分については、訴訟の対象とならないとされている。

第2の条件は、納税者たる原告は、訴を提起した対象となる法律が、課税権限や支出権限に関して「特定の憲法上の制限」(specific constitutional limitation)に違反している、ということを目指しなければならないというものである。

この判例で裁判所は、この2つの条件により、宗教法人設立学校(parochial school)に連邦補助金を支払うことは、連邦の公金を特定の宗教のために支出することを禁ずることを目的とした連邦憲法修正第1条、つまりこの場合の「特定の憲法上の制限」に違反するとして、納税者の原告適格を認めた。

これらの判例の後もいくつか争われた事例があり、例えば行政機関の政策に対して起こされた訴訟や、議会の行為であっても、支出や課税権と関連していない行為に関する訴訟等があるが、この2つの条件の原則は、大筋として堅持されているといわれている。

— * 判例30

まとめ

アメリカは、訴訟と権利意識の社会といわれるように、行政問題が納税者訴訟に限らず訴訟の場に持ち出される度合いは、日本とは比較にならないほど多いが、同じ“根”を持つ日本の「住民訴訟」とアメリカの「納税者訴訟」とが、いくつかの制度的違いを持ちながらも、共に現在は財務会計処理事項を媒介とした行政施策そのものへの住民もしくは納税者の関与という広がりを持ってきている。

今回調査報告したニューヨーク州の場合、地方公共団体に関する納税者訴訟は古くから制度化していたが、その人口の多さと、利害関係の多様性などから、州自体に対する採用については慎重であり、州職員に対する納税者訴訟は、つい16年前に採用されたにすぎない。しかしその分、制度的には、過去の地方公共団体における判例をとおした長い制度運用上の十分な検討が加えられたものとの印象を持つので、地方公共団体に対する伝統的な制度とあわせ、今後、多少でも日本の「住民訴訟」制度検討を行う際の参考になればと思う次第である。

(参考)

ニューヨーク州「納税者訴訟」制度と日本の「住民訴訟」制度の比較

1 誰が訴訟を提起できるか

主な事項	州	州内地方公共団体	日本「住民訴訟」
・法人は起こせるか	可	可	可
・人数についての定めは	一人でも複数でも可	一人でも複数でも可	一人でも複数でも可
・訴訟を起こせるとされる「納税者」あるいは「住民」は、どう定義されているか。	州内に居住していること 州所得税あるいは州売上税を支払ったか、現在支払っていること（額の規定はない）。	地域内に1,000ドルを超える評価額の不動産を所有し、かつ、それにかかる財産税を課税され、かつ、納税していること。 ・「住民」である必要はない。	住民であれば、特に納税者である必要はない。

2 誰が、またどのような行為が訴訟の対象となるか

主な事項	州	州内地方公共団体	日本「住民訴訟」
・被告となり得る者の法の規定	州のすべての公務員及び雇用者（知事も含む）	地方公共団体の公務員、雇用者、代理人、コミッショナーその他、すべての職員及び <u>その他の者</u>	普通地方公共団体の長もしくは委員会の委員、またはその職員
・訴訟の対象となる行為の法の規定	州財源及び州財産に関する不法な支払い、不正、不当な支出及びその他違法、違憲な支出でこの法で除外している（ <u>州債の発行等</u> ）以外の行為	地方公共団体の財産、財源、不動産に浪費、侵害を与える職員の業務上の違法な行為あるいは公益の侵害、損害、危害となる行為	違法、不当な公金の支出 財産の取得、管理処分、契約の締結他

主な事項	州	州内地方公共団体	日本「住民訴訟」
<ul style="list-style-type: none"> 職員が個人として被告適格を持つ場合があるか、また、その際、故意や重過失の要件が必要か 	<p>法には、職員に個人として賠償責任を請求できるとの規定はない。</p>	<p>「共謀、詐欺及び個人的利益誘導の動機に基づいた」行為について職員個人の賠償責任が問えるとの規定がある。</p>	<p>代位請求訴訟において持つとされるが、その際「故意や重過失」の要件は必要ではない。</p>

3 弁護士費用

主な事項	州	州内地方公共団体	日本「住民訴訟」
<ul style="list-style-type: none"> 原告が勝訴した場合の原告の弁護士費用 	<p>原告の勝訴により州に償還された資金からなる住民及び納税者訴訟基金から支出できる。</p>	<p>ニューヨーク州法の定めでは、特に取決めや定めがなければ、償還されないというのが原則であるが、判例では、納税者訴訟により、地方政府に償還された金額からなる基金からの原告の弁護士費用の支払いを認めている。</p>	<p>代位請求において勝訴した原告が弁護士報酬額を支払うときは、相当の範囲内で、当該地方公共団体に支払いを請求できる。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 被告が勝訴、あるいは訴訟が取り下げられた場合の被告の弁護士費用。 	<p>納税者訴訟の開始あるいは継続中に裁判所が原告に対し支払いを命じた保証金（2,500ドル以下）から支払う。</p>	<p>訴訟の開始時に、裁判所が額を決め、原告に支払いを命じた保証金から支払われる。保険加入による救済も認められている。</p>	<p>被告の勝訴、敗訴にかかわらず、弁護士費用は、被告個人が負担する。</p>

(引用判例)

(日本の判例)

判例1－津地鎮祭違憲訴訟（最高裁大法廷、昭和52年）

(地方公共団体に関する判例－州裁判所判例)

2－Ayers v. Lawrence, 1874

3－Foodmart Associate v. City of New York-1977

契約の中で、財産税を支払うことを義務付けられた不動産の賃借人であっても、実際に不動産を所有しておらず、市町村から課税もされていないため、納税義務を負っていないとして、原告適格を持たないとした。

4－Steele v. Glen Park-1988

5－Murphy v. Erie County-1972

この判例は、カウンティが所有する競技場の事業経営のための契約に関し争われたもので、この訴訟に先立って行われた訴訟では、この契約が競争入札なしで、行われたことを対象とした訴訟であったが棄却された。これに引き続く今回の訴訟では、契約事項そのものも含んだ、事業経営全体を対象として起こされているので、訴訟の提起を妨げないとした。ただし、先に判決が下った競争入札条項については、再審理しないこととした。

6－Meinhardt v. Britting-1958

「その他の者」の当事者適格に関連して、厳密な意味で地方公共団体と契約関係を持つとか、あるいは、その財源の違法な直接の受領者である必要はなく、職員と共謀し、または教唆し、結果として地方公共団体の財産の侵害をもたらした者についても、当事者適格を認めた。

7－Application of Ross-1954

学校区に関する訴訟の適用について、「学校区」が技術的に“Municipal Corporation”ではないという理由だけで、この条項による納税者訴訟を認めないという立場をとらず、学校区の職員による行為にも「納税者訴訟」の適用がある旨、判断した事例。

8－Altschul v. Ludwig-1916

「公益の侵害」の解釈に関連し、この判例では、ニューヨーク市の建築基準に合致しない劇場の建築及び改築計画を認可することを差し止めたものである。この建築基

準は公共の安全のために設けられたものであるという観点にたち、この基準に違反することは、明確に「公益の侵害」に反するとした。

9 - O'Connor v. Walsh-1903

市長がその権限のない事務所をつくり、そこに有給の職員を配置したことに対する訴訟を認めた事例。

10 - Matter of Korn v. Gulotte-1988

カウンティの首長が、カウンティ議会に提出した9千万ドルの予算を不法に保留したことに対し、訴訟の対象とした事例。

11 - Gerzof v. Sweeney-1968

ビレッジの職員が、競争入札なしに発電機の購入を行ったことに対し、訴訟の対象とした事例。

12 - Rogers v. Board of Supervisors-1902

タウンの首長が、権限外の契約を行い、その契約に基づいて生じた負債の支払いを行ったことに対して、訴訟の対象とした事例。

13 - Bee Line Inc. v. LaGuardia-1935

まだ有効な営業許可を受けていない市バスの運行を、市の職員が容認したことについて、訴訟の対象とした事例。

14 - Wenk v. City of New York-1902

市の会計検査官が、民間企業へ公有地の無効な賃貸借を行い、それに基づく賃借料を受けとったことを訴訟の対象とした事例。

15 - Stewart v. Scheinert-1979

職員個人の賠償責任に関連した事例である。これは、住民投票に付される前のカウンティ憲法案に関連した小冊子の印刷と配布にかかる費用の支出を認める投票をした議員を訴えたものであり、原告は、この小冊子の内容には憲法案発布賛成のための偏りがみられ、住民投票にかかる案件に関する情報提供は、公平なものでなければならぬとする法律に違反すると主張したものである。裁判所はこの支出を違法と認め、これら議員からカウンティ政府への650ドルの賠償を判決した。

16-Daly v. Haight-1915

誠実 (good faith) に行われた、タウンの首長による職員の任命が、結果として、職員による違法な行為を引き起こしたとしても、首長個人がこの職員に支払った給与をタウンに賠償することにはならないと判決した

17-Duffy v. Longo-1990

職員個人の賠償責任に関連し、判例16とは対象的な判決である。これは、市議会が、連邦裁判所の判決に基づき、差別的住宅政策是正のための低所得者用住宅建設法の立法をしようとした際、市議会のうち4人の議員が反対したため、立法化されなかったことにより、市が連邦裁判所より課せられた料金の支払いについて、かかる4人の議員を被告として提起されたものである。法廷では、被告は反対投票という行為から金銭的利益を得ていないが、連邦裁判所の判決を故意に侵すことは、被告の個人的な責任を問える悪意により引き起こされた不法行為とし、連邦地区裁判所により市が課せられた法廷侮辱罪の料金について、被告に賠償するように判決した。

18-Gerzof v. Sweeney-1968

この判決では、競争入札法の違反にからむ納税者訴訟の結果により、被告である契約者からフリーポート市へ178,636ドルの賠償が行われた。この賠償金額から成る基金からの原告に対する弁護士費用の支払いについて認めた。

19-Nance v. Town of Oyster Bay-1967

この判例は、原告の弁護士のおしと努力をとおして、タウンに被告から16万ドルの賠償金が償還されたが、判決ではこの賠償金により創出された基金から、原告への訴訟費用の拠出を認めた。この判決文は下記のとおりである。

「個人の利益なしに、納税者としての利益のみで訴訟を提起し、その結果、地方公共団体に損害の償還をもたらした市民に対し、弁護士費用を含んだ訴訟費用がすべて支払われるという権利は、手続法や訴訟費用の定めにより与えられるというより、信義事項の中の、衡平の原則から由来し、一般的に認められる。」

(州政府に関する判例－州裁判所)

判例20-Andreson v. Rice -1938

この判決の中で、「行政事務に関する条項に一貫してある基本的目的は、可能な限り、州行政が競争試験で採用された職員により占められるということである。」と述べている。

21—Ordway v. Leary -1927

この判例は、「この条項は、この法に違反した賃金の支払いを防ぐために、州機関に対するのと同様に、州職員に対する納税者訴訟を認めたものである。」と明確に示しているものである。

22—Broryszewski v. Bridges-1975

州政府に対する納税者訴訟を認めた初の判決であり、この判決を契機に、財政法第123条に州職員に対する「納税者訴訟」の適用についての条項が加えられた。

23—Omstead v. Meahl-1916

この判例で、裁判所は、コモン・ローにおいては、州政府に対する納税者訴訟を認めていないことを明らかにするとともに、原告個人が特定の権利侵害を受けた場合のみ訴を提起することができるとし、単に、一般納税者という立場だけでは、州政府の財務会計行為に対しては、訴訟は起こせないとした。

24—N. Y. State Coalition for Criminal Justice v. Coughlion-1984

原告適格に関連したこの判例で、刑務所建築法の違憲性に関して、特定の利益団体と納税者ではない個人と納税者が共同で起こした訴訟に対して、原告適格は有しないとされた。

25—Chester Civic Imp. Ass'n Inc. v. Coughlion-1984

市民団体 (Civic Association) とその会長に関する原告適格を争った事例である。ここでは、市の交通局によるバスターミナル建築に当たって、市民団体と会長が起こした訴訟について、環境悪化の可能性により損害を受け、その実体的利益を持つと判断し、その原告適格を認めた。

26—Wein v. Carey-1977

27—Aid Ass'n v. Regan-1985

訴訟の対象となる「州財源」に関連し、基本的には連邦補助金も州財源に入った場合、その支出に対して訴訟を提起できるとした事例。

28—New York State Builders Ass'n Inc. v. State-1979

全額連邦の補助金により行われた州のエネルギー管理法の起案、実施、立法に関して訴訟の提起はできないとした事例。

29-Wein v. Levitt -1978

州債発行に対する除外規定に関連して、州の一般財源からの資本支出に係る州債償還に対する繰出に関し、訴訟対象として認めなかった事例。

(連邦政府に対する判例-連邦最高裁判所)

30-Valley Christian College v. American United for Seperation of Charch & State, INC-1982

原告は大学に対する連邦補助金は、憲法修正第1条違反であるとして連邦健康教育福祉省を訴えたものである。判決では、行政機関への訴訟の提起であるとして、納税者訴訟の原告適格を持たないとした。

(参考文献)

「New York State General Municipal Law」

「 " State Finance Law」

「 " Civil Service Law」

「 " Public Officers Law」 以上 McKinney's Consolidated Laws

「Constitutional Law」


「Local Government Law」 以上 West Publishing Company

「逐条地方自治法－長野士郎著」 －学陽書房

「地方自治第498号－住民訴訟の課題－園部逸夫著」－（財）地方自治協会

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第32号	ニューヨーク州「納税者訴訟」制度－その制度と日米比較－	1991/ 7/ 5
第31号	英国の1991年統一地方選挙	1991/ 6/14
第30号	ウィディコム委員会報告と1989年地方自治住宅法	1991/ 5/24
第29号	米国の地方公共団体の種類と機能	1991/ 4/27
第28号	英国の公共支出計画と地方団体－1991年度予算案の概要－	1991/ 4/27
第27号	フランスの地方財政	1991/ 3/15
第26号	イギリスにおける少数民族対策	1991/ 3/11
第25号	米国連邦政府1992会計年度予算案について	1991/ 3/ 5
第24号	ロンドンの公園とオープン・スペース	1991/ 2/28
第23号	ニューヨーク州財政及び91年度予算の概要	1991/ 2/ 8
第22号	イギリス中央政府の機構－地方団体に対する関与機構－	1991/ 1/18
第21号	ニューヨーク州の地方自治制度	1991/ 1/ 7
第20号	英国地方税財政の改革について	1990/12/20
第19号	1990年 米国中間選挙の概要	1990/11/30
第18号	米国の救急業務体制（EMS）	1990/10/ 5
第17号	ロンドンの地方行政－大ロンドンの廃止をめぐって－	1990/ 9/28

	官房各課 主管課 消防庁
---	---------------------

各省庁において局部内各課へ配布願います。

00/12/05 14:49 (00/12/05-NH21)

時事通信 J A M P

◎第2次森改造内閣(内定)

総理大臣	森 喜朗
総務大臣 (郵政、自治、総務)	片山虎之助
法務大臣	高村 正彦
外務大臣	河野 洋平
財務大臣 (大蔵)	宮沢 喜一
文部科学大臣 (文部、科技)	町村 信孝
厚生労働大臣 (厚生、労働)	坂口 力
農水大臣	谷津 義男
経済産業大臣 (通産)	平沼 赳夫

(2000年12月5日発足)

国土交通大臣 (運輸、建設、北 環境大臣	扇 千景 北海道、国土) 川口 順子
官房長官	福田 康夫
危機管理 ・国家公安委員長 防衛庁長官	伊吹 文明 斉藤 斗志二
行政改革 ・沖縄北方担当	橋本龍太郎
金融担当 (金融再生委員会)	柳沢 伯夫
経済財政 ・IT担当(経企)	額賀福志郎
総合科学技術担当	笹川 堯
法制局長官	津野 修

注：()内は省庁再編までの担当(了)