

キー・タム訴訟の原告適格と法の執行

北
見
宏
介

- はじめに
- 一 キー・タム訴訟と不正請求防止法の規定
 - 二 アメリカ合衆国の原告適格理論とキー・タム訴訟の違憲論
 - 三 Stevens 判決
 - 四 Stevens 判決の受け止め
- おわりに

はしめこ

アメリカ合衆国における、私人の訴えを通じた法の執行は、これまでわが国でもしばしば紹介されてきた⁽¹⁾。こうした局面における特徴的な制度の一つとしてあげられるのが、いわゆるキー・タム (Qui Tam) 訴訟の制度である。この制度は、本稿でみるように政府の利益の実現を図る訴えを、報奨金を介在させつつ私人に認めるというものであり、わが国においても、導入も視野に含みつつ、制度としての有意義さとともに紹介されてもきた⁽²⁾。もっとも、このキー・タム訴訟をめぐる近年のアメリカ合衆国における状況は、政府の果たす作用や法的地位と私人の關係など関する基礎的考察に対してもまた、興味深い示唆を与えるもののようにも思われる。

そこで本稿では、アメリカ合衆国のキー・タム訴訟をめぐる状況を対象として、法の執行に係る訴訟をめぐる政府と私人の關係について検討を行うことにしたい。

本稿では以下において、まずキー・タム訴訟の概説と、この制度を採用している不正請求防止法 (False Claims Act) の規定を確認し^(一)、次いで、アメリカ合衆国の原告適格法理との關係で、キー・タム訴訟について従来どのような憲法上の問題点が指摘されていたのかをみる^(二)。そして、こうした問題に対して一定範囲の回答を示した二〇〇〇年の合衆国最高裁判所の Stevens 判決を取り上げ^(三)、その後の判決の受け止められ方について若干の検証を加える^(四)、という順序で検討を行う。

一 キー・タム訴訟と不正請求防止法の規定

(1) キー・タム訴訟

キー・タム訴訟の「キー・タム」(Qui Tam)とは、ラテン語の「自身の利益のためのみならず王の利益のために訴訟を提起する者」(qui tam pro domino rege quam pro se imposito sequitur)を示す言葉^[4]の最初の二単語であり、英語でいうwho as wellの意味であるとい^[5]。一般私人が政府に代わって取り立てを行う民事訴訟を提起し、勝訴した場合には、取り立てた金銭の一定部分を報奨金として原告となった私人が手にし、その残りが政府に支払われるというのが、キー・タム訴訟である。こつした訴訟は、関係人訴訟(relator suit)、告発人訴訟(informer suit)ともいわれる。

こつしたキー・タム訴訟は、そのルーツを一三世紀のイングランドに有するものであるが、あまり積極的には用いられなかったとされ、また制度が悪用されることもあったとい^[6]。しかしアメリカの植民地はこのキー・タム訴訟を導入し、合衆国でも、憲法制定後間もない第一回議会から、こつしたしくみを規定した法律が制定されてきた。こつしたものの一つとしては、トン税及び関税の徴収活動に関するもの (An Act to regulate the Collection of the Duties imposed by law on the tonnage of ships or vessels, and on goods, wares and merchandises imported into the United States) をあげることができ^[7]。ここでは、税の徴収を任務とする職員がそれを怠っている場合に、私人が裁判所で争つことができ、告発人たる私人に対して一〇〇ドルが支払われることが規定されていた^[8]。現在のところ、アメリカ合衆国で存在しているこつしたキー・タム訴訟の規定は、三つであるといわれ、その中で最も代表的なものが、本稿で扱う「不正請求防止法^[9]」におけるものである^[10]。

この不正請求防止法の制定は南北戦争時に遡る。南北戦争の際には、軍の調達契約に関連して、多くの虚偽的な請求が行われていた。例えば、爆薬の代わりにおがくずの詰まった砲弾が納入されたりということがあったようである。¹¹ この対策として議会は、合衆国政府に対する欺罔行為の防止及び処罰に関する法律 (An Act to prevent and punish Frauds upon the Government of the United States)⁽²¹⁾ を制定した。これが現在の不正請求防止法のもととなっている。この法律では、合衆国地区法務官 (district attorney of United States) の任務として、管轄区域内の同法の違反行為に関する調査、及び賠償請求 (damage) と財産没収 (forfeiture) のための訴え (proceed) の開始を規定しつつ、キー・タム訴訟の規定も置いていた (第五条)¹²。

このキー・タム規定が置かれた意図としては、地区法務官よりも事情に詳しい受注者側の軍需産業内部の者の情報提供に期待してインセンティブを与えることや、当時の合衆国政府の訴訟への対応体制の下で、私人が政府の法執行活動を分担することが期待されていたことが指摘されている。¹⁴

このキー・タム訴訟の規定は、その後一九四三年、一九八六年の二回の大規模な改正を経て、現在に至っている。¹⁵

(2) 不正請求防止法におけるキー・タム訴訟の規定

現在の不正請求防止法は、次のようなキー・タム訴訟に関する規定を置いている。

不正請求防止法では一定の対象行為を列記し、これに違反した場合における、不正一件につき五〇〇〇ドルから一万ドルの民事罰と、加えて、政府が被った損害額の三倍賠償を規定する。¹⁶

この違反に関しては、法務総裁が調査を行うものとされ、違反の事実を認めた場合には、民事訴訟を提起することができると規定する。¹⁷ 同時に他方で、「私人による訴訟」の見出しの下に、違反に対して「私人 (a person) は自身と合衆国政府のために民事訴訟を提起することができる」とする。この訴えは政府の名前でなされることとされ、¹⁸

裁判所と法務総裁が取り下げの合意をした旨とその理由が書面で示された場合にのみ、この訴えは取り下げられる。¹⁹⁾ 私人が民事訴訟を提起する場合、原告は訴状と全ての証拠を裁判所と合衆国に提出するが、裁判所は少なくとも六〇日間はインカメラの状態にしており、被告には送付を行わない。原則的に六〇日の間に、合衆国は(A)政府によって遂行される事件として、当該訴訟を進行するか、(B)訴訟を提起した私人が当該訴訟を行う権利を有する事件として、訴訟を引き継ぐのを断念することを通知するかを選択することとされる。²⁰⁾

このうち、政府が当該訴訟を遂行することを選択した場合には、政府が第一次的な責任(primary responsibility)を有し、訴えを提起した私人の行為には拘束されない。その一方で、訴訟を提起した私人も、訴訟当事者としての地位をなお有するが、一定の制限を受ける。²¹⁾ その制約は、(A)政府が訴訟の取り下げについて通知を行った場合、訴えを提起した私人に聴聞の機会を与えていれば、反対があっても当該訴訟の取り下げを行うことができること、(B)訴えを提起した私人の反対にかかわらず、裁判所が審理した上で、和解案の全ての点が公正、適正かつ合理的であると認められた場合には、政府は被告と和解することができること、等である。²²⁾ 訴えを提起した私人は、政府が訴訟遂行している場合でも、私人の訴訟への実質的な貢献度に応じて、訴訟による獲得金または和解金の一五・二五%を受け取る。²³⁾

これに対し、政府が訴訟遂行をしないと選択した場合には、当該訴訟を提起した私人が訴訟遂行の権利を有する。もっとも、政府は訴訟における全訴答書面の写し、全宣誓供述の速記録の写しを政府の費用の下で提供することを私人に対して求めることができ、また、正当な理由が示された場合には、裁判所は、当該私人の地位と権利を縮小させることのない政府の訴訟参加を許可することができる。²⁴⁾ 勝訴した場合には、私人は獲得金または和解金の二五・三〇%を受け取る。²⁵⁾

このように、不正請求防止法のキー・タム訴訟では、私人に政府の名における出訴と報奨金の獲得を認めてはい

るが、まず最初に、政府には訴訟を遂行するか否かを選択する機会が与えられており、私人に相当の地位が認められるとしても、政府が第一次的な責任を負う形で訴訟遂行が可能な制度になっている。また、私人が訴訟を遂行する場合でも、政府の関与が一切閉ざされているわけではない。したがって、二元的に原告が存在するようなしくみ(dual plaintiff) になっているといえる。⁽²⁶⁾

二 アメリカ合衆国の原告適格理論とキ一・タム訴訟の違憲論

しかし、以上のようなキ一・タム訴訟は、アメリカ合衆国における司法権の作用との関係では、若干の疑問を想起させる。というのは、アメリカ合衆国の司法権の作用の及ぶ範囲は、合衆国憲法第三編において、事件または争いではない者の出訴が、キ一・タム訴訟を提起しようとする私人のような、自身は何らの利益侵害を受けているわけではあるものの出訴が、いわゆる事件性の要件を満たすのか、すなわち、キ一・タム訴訟を提起する私人は原告適格の要求を満たすのかということである。そこでここでは、アメリカ合衆国における原告適格理論との関係で、キ一・タム訴訟にどのような問題が指摘されてきたのかを見ておくことにしよう。

(一) アメリカ合衆国の原告適格理論⁽²⁷⁾

アメリカ合衆国における原告適格に関して、最高裁判所は一九九二年の *Lujan* 判決⁽²⁸⁾ において従来の判例をまとめる形で定式化した。ここでは二種の要件が存在するものとする。第一が司法権の発動の際に充足されることが最低限必要とされる憲法上の要件であり、第二が裁判所の自制的な判断として用いる要件である。このうち第二の、自制的な要件は、議会が法律によって変動させることが可能であり、自制的な要件を満たさない者に出訴を認める

ことも可能とされる。これに対して、その要求が、具体的・個別的であり、現在または切迫した、憶測的・仮想的なものではない法的に保護された利益に対する侵害があった、という「事実上の侵害」の発生、こうした侵害があることを前提として、当該侵害が、被告の争われている行為に遡ることができるというという因果関係の存在、当該侵害が勝訴判決によって排除される見込みが存在するという救済可能性、である。この定式を示した Lujan 判決は、絶滅の危機にある種の法 (Endangered Species Act) の、文言上は「何人」(any person) にも出訴を許容するいわゆる市民訴訟規定 (citizen suit) の下での原告適格が問題となった事件に関するものであったが、これらの憲法上の要件は、議会の立法にかかわらず満たされていなければならぬとされ、こうした市民訴訟規定の下でも、上記の事実上の侵害の発生は不可欠のものとして要求されることが示された。⁽³¹⁾⁽³²⁾

(2) キー・タム訴訟の違憲性

しかし、本稿一にみてきたようなキー・タム訴訟を提起する私人は、自身が何らかの利益侵害を受けているわけではない。したがって、憲法上の要件とされる、事実上の侵害の要件を満たしてはいないという議論が生じうる(当然に、要件も充足しないことになる)。そうすると、キー・タム訴訟を提起する私人は、いかなる侵害を主張することとなるのか、出訴を規定する条文とは別個に何らかの侵害の発生を主張しなければならないのかということが問題となってくる。

また、上記 Lujan 判決では、法廷意見を執筆したスカリア裁判官により次のようなもう一つの違憲論が示されていた。当該判示箇所は相対多数意見であったが、市民訴訟の原告適格に関して、政府や被規制者の違法は正のための訴えを提起することを、議会が制定法によって具体的な侵害を被っていない者に対して認めるならば、それは、法律の誠実な執行を個人の権利へと変換することを許容することになるから、憲法第二編に規定される「法律が誠

実に執行されるよう配慮する」という大統領の権限を裁判所に移動させることになる、というものである⁽³²⁾。こうした説示はスカルリア裁判官により、その後も述べられていた⁽³³⁾。

以上のように、キー・タム訴訟に対しては、憲法第三編への抵触と、第二編への抵触という、二つの違憲の疑いが指摘されており⁽³⁴⁾、キー・タム訴訟において原告適格を認めない判断を示す下級裁判例も現れるに至っていた⁽³⁵⁾。

三 Stevens 判決

こうした二つの違憲論が存在する状況で、最高裁判所が結論的にキー・タム訴訟を憲法第三編との関連で合憲と判断したのが、2000年の *Vermont Agency of Natural Resources v. United States, ex rel. Stevens* 判決⁽³⁶⁾である。

(一) 事案

事案は、以下のようなものであった。ヴァーモント州天然資源庁は、連邦環境保護庁 (*Environmental Protection Agency*) の所管する補助金プログラムによって、職員に対する報酬に係る補助金を得ていた。不正請求防止法に基づき訴えを提起した Jonathan Stevens は、この州天然資源庁の元職員であったが、その主張によると補助金交付の際に要求される勤務記録と業務日誌において、実際の勤務実情に必ずしも沿わない記載を行うよう指示がなされ、この虚偽記載によって不正に州天然資源庁が補助金を受けていたという事実が存在した。そこで Stevens は、不正請求防止法に基づいて、虚偽請求一件あたり民事罰一万ドルと三倍の損害賠償を請求する訴えを提起し、その二五%の支払いを求めた。この訴えの提起に対して、合衆国は Stevens の訴えに参加しないことを決定した⁽³⁷⁾。

(2) 原告適格に関する判示

法廷意見はスカリア裁判官が執筆した。ここでは、二つの理由からキー・タム訴訟を憲法第三編に違反しないと判断された。それは、「移転理論 (assignment theory)」といわれる理論に基づく理由づけと、歴史に基づく理由づけである。

なお判決では、原告適格の判断を行った上で、結論的には合衆国憲法第一一修正の、「合衆国の司法権は、合衆国の一州に対して他州の市民または外国の市民もしくは臣民によって提起され追行されるコモン・ロー上またはエクイティ上の訴訟にまで及ぶ者と解釈してはならない」とする条項との関連で、不正請求防止法において訴えの相手方とされる「人」に、州・州の行政機関は該当しないという判断を示した。³⁸⁾

判決での原告適格に関する判示のうち、「移転理論」に基づくものは、以下のようなものであった。

「被上訴人ステーパーンスは合衆国が被っている事実上の侵害を回復する訴訟を提起していると主張している。この訴えが合衆国への侵害——法律への違反から生じる主権に対する侵害（政府による刑事訴訟を承認するに足る）と、不正な請求をされたことによる財産上の侵害の双方——を主張していることは疑いない。しかし、「合衆国憲法第三編の司法の権能は、《訴訟を提起している者自身に対する》侵害の救済あるいはそうした侵害からの保護のためだけに存在している」。……なるほどおそらく、本件の関係人 (relator) は単に法律上合衆国の代理人 (agent) として任命されたにすぎず、《合衆国の名で》……訴訟が提起されている——また、関係人の報奨金も単に政府のための訴訟を提起しない訴追 (filing and/or prosecuting) して成功したことに対して《合衆国が回復した金銭から》受け取る費用弁償 (fee) である」と述べることは十分可能であろう。しかし、このような考え方は、次の事実を理由に排除される。それは、単に不正請求防止法が回復金のなかから報酬を得る権利を認めているだけでなく、関係人自身に《訴訟に関する利益》があることを認めて

いるということである。「私人は、《自身と合衆国政府のために》民事訴訟を提起することができ」、……政府自身が訴訟に関する「第一次的な責任」を有する場合であつたとしても、「当事者として訴訟を継続する権利」を与えられ、……政府による自発的な訴訟の取り下げに先だつてヒアリングの機会が与えられ、……和解に対して反対をする場合には、「公正、適正かつ合理的」に関する司法的認定がない限りは、和解を行うことが政府に対しては禁じられている。……したがつて、回復金の一部が関係人のものとなることに關して、政府の代理人 (agency) とする以外の原告適格についての何らかの説明が明らかにされなければならぬ」。

もちろん、回復金のなかから関係人が受け取る部分——もし勝訴となれば関係人が受け取ることになる——に關しては、キ一・タム訴訟の関係人は、「訴訟の結果に具体的な個人的利益」を有していることは疑いがない。……しかし同様のことは、訴訟の結果を賭けの対象としていた者についてもいえることであろう。事実上の侵害に關係のない利益は、原告に原告適格を認めるためには不十分である。……原告適格を認めるに足る利益は、法的に保護された利益の侵害を填補することが、その侵害を防止することではなければならない。……キ一・タム訴訟の關係人はこのような侵害を受けているわけではない——關係人が主張しようとする「権利」は、訴訟が終結し、しかも關係人が勝訴するまでは形にもなっていない (not even fully materialize)。このことは、議会が新たな法的諸権利を創設し、その侵害を受けた者に主張を行う原告適格を与えることが不可能と述べているわけではない。……しかし、訴訟自体の「副産物」にすぎない利益は、合衆国憲法第三編の原告適格要件の目的に照らした司法的に認識可能な事実上の侵害をもちらし得ない。……

しかし、報奨金を得るための關係人の訴訟の適切な基礎は、次のような法理に見いだされると当裁判所は考へる。それは、訴訟提起の権利を移転された者 (assignee) であればそれを譲渡した者 (assignor) が被つた事実上の侵害を主張する原告適格を有する、というものである。不正請求防止法は、政府の損害賠償請求権

(Government's damages) を部分的に移転する効果を有するものと認められ得る。……したがって当裁判所は、合衆国の事実上の侵害は、被上訴人ステイブンスに原告適格を認めるに足るものと判断する。⁴⁰⁾ また、キー・タム訴訟が歴史的に長く許容されてきたことを根拠として、以下のようにも判示している。

「当裁判所は、この結論をイングランド及びアメリカの植民地時代におけるキー・タム訴訟の長い伝統によっても確認する。この歴史は特に、憲法上の原告適格について探求することに関係するものである。なぜなら、他の事件で述べてきたように、合衆国憲法第三編の下司法権が「事件」及び「争訟」に限定されていることは、「伝統的に司法過程に服し、かつそこで解決される性質の事件及び争訟」への限定を意味するものとして適切に理解されるからである。⁴¹⁾

「……キー・タム訴訟はイングランド同様アメリカでも、少なくとも合衆国憲法の制定前後は一般的なものとされてきたようである。諸植民地でコモンロー上のキー・タム訴訟が許容されていたという証拠はないけれども……、キー・タム訴訟を明示的に認める複数の関係人法 (infomer statutes) を定めていた。……さらに、合衆国憲法制定直後の第一回議會は、相当の数の関係人法を制定した。⁴²⁾

「当裁判所は、本件で当裁判所に提示された問題、すなわち、キー・タム訴訟が「伝統的に司法過程に服し、かつそこで解決される性質の事件及び争訟」か否かという点に関して、以上の歴史がほぼ最終的な解答となっていると考える。……すでに述べた、関係人の原告適格の理論的正当化「『移転理論(筆者注)』と合わせて考えると、不正請求防止法の下におけるキー・タム訴訟の関係人が合衆国憲法第三編の原告適格を有することには疑いの余地は残っていない。⁴³⁾」

このように、判決では不正請求防止法のキー・タム訴訟に関して、私人に原告適格を認めることが憲法第三編に違反するものではないことを述べた。

しかし他方で、キー・タム訴訟をめぐるもう一つの違憲論である、憲法第二編への抵触については、上記引用箇所の末尾部分に脚注を付し、判断を留保した。次のようなものであった。

「以上のように結論するとはいえ、当裁判所はキー・タム訴訟が合衆国憲法第二編に違反するか否かの問題については一切見解を表明しない。……上訴人は、憲法第一編の下でのキー・タムのしくみ (mechanism) について争っていないし、本件で当裁判所が解決しなければならぬ裁判管轄の争点は、憲法第二編の下でのキー・タム訴訟の妥当性 (validity) でもないからである。」⁽⁴⁴⁾

また、この法廷意見に対しては、スティーブンス裁判官が反対意見を執筆している (スーター裁判官が同調) が、不正請求防止法のキー・タム訴訟の憲法第三編への適合性に関する反論ではない。したがって、憲法第三編に違反しないという判示については全員一致である。反対意見は本案の争点である、不正請求防止法での訴えの相手方とされる「人」に州・州の行政機関が含まれるという点を主張するとともに、キー・タム訴訟が憲法第二編にも違反するものではないことを、歴史的な根拠から述べるものであった。「法廷意見において示された憲法上の論点に関しては、簡潔なコメントを付すだけで足りる。法廷意見が要約した歴史的な根拠 (evidence) ……はキー・タム訴訟が憲法第三編の「事件」または「争訟」の範囲内にあることを示すのに十分である。この根拠は、一九世紀において私的訴追が一般的であったという根拠と合わせると、……法廷意見が《敢えて》(sua sponte) 「一切見解を示さない」と(筆者注)「言及した憲法第二編の問題をも解決するものである」とするものである。」⁽⁴⁵⁾

以上のように判決は、原告適格に関して事実上の侵害が要求されるという定式を維持しつつ、合衆国政府が被った侵害を基礎として、出訴の権利を私人に移動させる移転理論と、キー・タム訴訟が歴史的に認められていたという二つの根拠を提示した。

このうち、移転理論に関する判示をみると、まず、キー・タム訴訟における報奨金をもって、訴えを提起する私

人にとつての原告適格を基礎づける個人的な利害とみる立場を、本判決では否定した。

また、訴えを提起する私人を「政府の代理人」とみる立場については、不正請求防止法の条文に沿って、訴えを提起する私人の地位を検討した上で、合衆国からの一定の独立的な地位を認めることにより否定している。もしもこの「政府の代理人」とみる立場に基づいてキー・タム訴訟を提起する私人に原告適格を認めるならば、これは政府の訴訟を、私人が「合衆国として」遂行するという地位を認める法的構成に近い形をとることになるため、キー・タム訴訟が憲法第二編に違反しない、という結論が導かれやすくなるかもしれない。この見解を採用しなかったことは、法廷意見が脚注において「一切見解を示さない」としつつも、実際上は、憲法第二編との関係についても一定程度考慮した判断を示したものと読むことができるように思われる。⁴⁶⁾

四 Stevens 判決の受け止め

以上のような Stevens 判決は、どのように受け止められたであろうか。以下、いくつかの点について、判決の論理とその受け止められ方に注目して若干の検討を加える。

(1) その後のキー・タム訴訟の違憲性への攻撃

この Stevens 判決以降、同判決を参照しつつ、キー・タム訴訟が憲法第三編はもちろん、法廷意見が判断を明示的に回避していた憲法第二編との適合性に関しても、これに違反しないという判断を示す下級裁判所判例が出てい⁴⁷⁾る。

例として、二〇〇一年の第五巡回控訴裁判所の Riley 判決⁴⁷⁾をあげることができる。判決では、Stevens 判決の法

廷意見における歴史的な根拠づけを参照しつつ、「不正請求防止法の下で提起されるキー・タム訴訟の憲法第三編上の問題について、Stevens 判決で最終的な解答とされた歴史は、この法律に関わる憲法第二編上の問題に関しても同様に最終的な解答になることは、論理上必然的であると当裁判所は確信する」と述べ、さらにステイーブンス裁判官の反対意見を参照した上で、「当裁判所は、この歴史を不正請求防止法のキー・タム訴訟の規定が憲法第二編に反しないという見解を支持する唯一の決定的な論拠とするものではないが、この規定の合憲性を「検認する目安」(“touchstone illuminating” their constitutionality) となることは確かであると考える」として、Stevens 判決の歴史的な根拠づけに大きく依拠した理由を示しつつ、不正請求防止法のキー・タム訴訟を憲法第二編に違反しないものとする判断を行った。また、加えて同判決では、不正請求防止法のキー・タム訴訟が刑事ではなく民事の訴訟を提起するものであることを強調しつつ、キー・タム訴訟が提起されることが、憲法第二編の執行府の権限に何らかの侵害を加えるとしても、それは比較的控えめなものであるということも述べて、憲法第二編に違反しないことを結論づけている⁽⁵⁰⁾。

また、二〇〇二年の第一〇巡回区控訴裁判所の Stone 判決⁽⁵¹⁾でも、不正請求防止法のキー・タム訴訟は、憲法第二編に違反しないという結論を示した。もっとも同判決では、上記の判決とは異なり、あくまでも Stevens 判決の判示事項が憲法第三編に関してのみ及ぶものととらえ、被告が主張していた憲法第三編に関する主張を退ける際に、Stevens 判決の歴史的な根拠づけに係る判示箇所を参照した⁽⁵²⁾。ここでは、上記 Riley 判決も参照し、「不正請求防止法の下で関係人により提起されたキー・タム訴訟に対しては、例えば和解をする権限のように充分なコントロールが残されている」ことをあげて憲法第二編には違反しない結論を示した⁽⁵⁴⁾。

二判決がどちらも Stevens 判決の判示のうち歴史的な根拠づけの箇所に注目しているところは興味深いがいずれにしろ、Stevens 判決が下されて以降、不正請求防止法におけるキー・タム訴訟の合憲性に対する挑戦は、沈

静化したとの指摘も一部にはみられる。⁽³⁵⁾

(2) 不正請求防止法の規定ぶりとキー・タム訴訟の憲法第二編の適合性

上記の Stone 判決にも見られるように、キー・タム訴訟に対して執行府がコントロールを及ぼしうるように不正請求防止法で規定されていることが、憲法第二編に違反しないことの理由とされている。パーキユウルが述べるように、一定の状況下で私人に対して政府の利益を代表することを許容するキー・タム訴訟に対して、合衆国の訴訟への法務総裁による憲法上のコントロールが両立 (reconcile) されなければならない、ということであろう。⁽³⁶⁾

もっとも、ここで注目されている不正請求防止法のキー・タム訴訟に関する規定ぶりは、Stevens 判決で私人を「合衆国の代理人」と捉える見解を拒絶する際に参照したものとほぼ重なることになる。Stevens 判決では、私人に一定の合衆国との間での独立性が認められていることを読み込んだわけであるが、これと同時に、そこでは合衆国（法務総裁）によるコントロールが及んでいるという、いわば逆のモメントの存在も要求されていることになる。Stone 判決によれば、この両要求を不正請求防止法がクリアしているとみていることになるのだらう。

その一方で、この規定の下で執行府が行使しうるキー・タム訴訟へのコントロールが不充分だと評価される場合には、憲法第二編に違反するという結論にもなる。⁽³⁷⁾

(3) 移転理論の受け止め

また、Stevens 判決の法廷意見が示した移転理論に関する反応についてもみておこう。

この移転理論については、「私的法務総裁」(private attorney general) の理論に係る判示と重ね合わせて理解する論者がみられる。⁽³⁸⁾ 確かに、ジェローム・フランク裁判官により述べられた、「議会が法務総裁のような連邦の

(his own) 公務員に、他の公務員が自己に権限を付与する制定法に反して行動することを阻止する訴訟を提起する権限を付与することは合憲であり、こつした訴訟を提起する権限を「法務総裁や他の公務員を指定する代わりに、公務員でない者や、公務員でない者の特定の団体に与える法律」の制定が「憲法上禁止されていない」として、「このように授權された者はいわば、私的法務総裁である」とする説示と類似するものといえ、事実、同判決はこの箇所の直後でキー・タム訴訟についても言及している。⁵⁹⁾

もっとも、Stevens 判決では合衆国政府が受ける侵害として、「主権に対する侵害」と「財産上の侵害」の二つをあげつつ、このうち「財産的な侵害」に関するもの、とりわけ「政府の損害賠償請求権」を私人に部分的に移転させるといふ理論で原告適格を肯定している。このことから、「損害賠償金の回収という、政府の活動のうち最も「私的」な作用についての⁶⁰⁾」移転がなされるものとして把握されてもいる。法廷意見は必ずしも明白に財産上の利益しか移転できないと述べてはいないが、主権の利益を私人に移転することは憲法第一編に抵触するものとして、「政府としてというよりも、私人 (private actor) として政府が活動している」際の侵害についてののみ、議会は市民に対して請求を行う権利を移転できると示したものと⁶¹⁾いう移転理論の把握である。フランク裁判官による説示は、「事件で問題になった制定法は「侵害」を受けている者の出訴を認める規定が争点となったものであったが」私人に法務総裁による公益実現の作用を担わせる理論であったといえ、Stevens 判決の移転理論は限定的な部分のみを私人に認めるに過ぎないといえるだろう。

他方で、政府が法律違反に対して制裁金 (fine) を科した場合には、政府にはそれを回収する財産的な利益が存在することを述べて、主権の利益と財産上の利益の間に区分は存在しないことを指摘する論者もみられる。⁶²⁾

おわりに

本稿のおわりに、以上のことから若干の指摘を行うこととする。

まず、とりわけ *Lujan* 判決以降、その合憲性について疑問の目が向けられていたキー・タム訴訟の原告適格付与について、二〇〇〇年の *Stevens* 判決が下され、その後、なお慎重な評価は必要とされようが、キー・タム訴訟を違憲とする主張が沈静化しているとの現状分析も一部で示されるに至っていることである。⁽⁶³⁾

もっとも他方で、キー・タム訴訟を含めて、原告適格理論についての混迷状況、とりわけ現在の理論と歴史との間の矛盾の存在を指摘することもできる。特に本稿で扱った *Stevens* 判決で提示された移転理論と歴史という二つの根拠に関しても、両者が調和的でないし接合的であるかについては疑問もある。⁽⁶⁴⁾

またさらに、歴史的な視点に基づくならば、憲法第二編の下の執行府の権限の内実、特に政府の訴訟に対する（法務総裁による）コントロールに係る理解についても、再吟味の余地がある。というのは建国から相当期間、合衆国の訴訟活動は政府外の私人に対するコントロールはおろか、政府内においてもコントロール体制は構築されていなかったからである。そして、この期間には何度となく法務総裁に地区法務官への監督権限を付与すべきであるという提案はなされてきたが、当時、現状を違憲とする議論もみられなかった。このことは政府の訴訟と執行権の関係について、現在のような理解が、当時は存在していなかったことを示唆するものであろう。加えて、法務総裁自身の政府内の位置づけに関しても、創設からしばらくは、法務総裁は私人の代理人たる弁護士としての活動を並行して行っており、政府職員としての性格も希薄であったといわれている。⁽⁶⁵⁾ この点からすると、政府の法の執行において果たす任務のとりえ方について、現在と異なる見方を提起するものともなろう。また、キー・タム訴訟に限

らず、市民訴訟などの法の執行のための訴えの提起を私人に認める他の訴訟についても、新たな展望が開かれる可能性もあるだろう。

もっとも、本稿においては数多い裁判例、文献を網羅的に対象とし得たわけではなく、部分的な検討を行ったにとどまる。今後、より詳細な検討を行い知見を深めることが筆者の今後の課題である。

注

- (1) その代表的なものが、田中英夫・竹内昭夫『法の実現における私人の役割』（東京大学出版会、一九八七年）である。
- (2) 確井光明「私人による政府の賠償請求権の実現——アメリカ合衆国不正請求法による Qui Tam 訴訟の検討（一）」、「自治研究七五巻三号（一九九九年）三頁、四号（一九九九年）一九頁、六号（一九九九年）五六頁、三谷晋「不正請求防止法（the False Claims Act）の紹介」比較法雑誌三四巻一号（二〇〇〇年）一三三頁、中川丈久「行政訴訟に関する外国法制調査——アメリカ（上）」ジュリスト二四〇号（二〇〇三年）一〇四頁がある。
- (3) 同判決については、すでに、三谷晋「Qui Tam 訴訟における standing の問題」比較法雑誌三五巻四号（二〇〇二年）九五頁、木南敦「虚偽請求法とキー・タム規定に基づく訴訟」法学論叢一五四巻四・五・六号（二〇〇四年）九九頁、松井茂紀「国民訴訟」の可能性について、村上武則ほか編『法治国家の展開と現代的構成』（法律文化社、二〇〇七年）三六九—七三頁、畠山武道『アメリカの環境訴訟』（北大図書刊行会、二〇〇八年）一三頁以下、二六八頁注（51）が言及、検討を行っている。本稿はこれらの業績を踏まえたくうえで、その後の展開も含めて若干の検討を行おうというものである。
- (4) John P. Robertson, Comment, *The False Claims Act*, 26 ARIZ. L. REV. 899, 899 (1994). 松井前掲注（3）三六九頁。
- (5) 田中英夫編集代表『英米法辞典』（東京大学出版会、一九九一年）六九二頁。ここでは訳語として、「刑事的民事訴訟」が当てられている。
- (6) 松井前掲注（3）三七〇頁。
- (7) 1 Stat. 29, 45. また参照、蔡秀卿「アメリカ行政訴訟の原告適格法理の再検討（一）」法政論集（名古屋大学）一三九号

(一九九二年) 三三〇頁。

(8) 合衆国の第一回議会で、一一のキー・タム訴訟に関する規定を置く法律が制定されたという。木南前掲注(2)一〇頁。

(9) 本稿の扱うキー・タム訴訟に関する記述は見られないが、日本企業の活動を念頭に置いて不正請求防止法の解説を行う、ポール・L・フリードマン、キャロライン・B・ラム、G・ウィリアム・クーリア(高山二三訳)「米国不正請求法概論」国際商事法務二巻二二号(一九九四年)一三四九頁がある。

(10) あと二つの規定は、25 U.S.C. § 201; 35 U.S.C. § 292 (b) である。もちろん、今日において重要性を有しているのは、不正請求防止法のみであるともいわれていゝ。See Aaron R. Petty, Note, *How Qui Tam Actions Could Fight Public Corruption*, 39 U. Mich. J. L. Reform 851, 864 (2006).

(11) 参照、木南前掲注(3)一〇六頁。See also Anna Mae Walsh Burke, *Qui Tam: Blowing the Whistle for Uncle Sam*, 21 *NOVA L. REV.* 869, 871-72 (1997).

(12) 12 Stat. 696.

(13) 12 Stat. at 698.

(14) 木南前掲注(3)一〇八頁、碓井前掲注(2)「一」論文八頁。また、とりわけ南北戦争期には合衆国が関わる訴訟数が増大し、これに対する対応のために、地区法務官は政府外の弁護士に依頼せざるを得ず、このため政府の弁護士に対する支払いも爆発的に増加していた。これが一八七〇年に司法省を創設する一番の要因となっている。当時は、地区法務官自身によつては、政府への不正請求への対応が追いつかない状況にあったといえ、この点もまた、キー・タム訴訟が規定される要因になっていたものと考えられる。当時の状況と司法省創設の動きに関しては、拙稿「政府の訴訟活動における機関利益と公共の利益」(二)「北大法学論集五九巻一号(二〇〇八年)五〇頁以下。

(15) 一九四三年の改正は、独自の情報を持たないにもかかわらず、刑事訴訟における起訴状など政府の情報を用いてキー・タム訴訟を提起するような、「漁夫の利を得る」形で制度を悪用する原告に対応するためのものであった。一九八六年の改正は、当時のレーガン政権の下での入札談合等の不正増加につき、司法省のリソースを増大させることなく対応するた

- めに、損害賠償を二倍賠償から三倍賠償に変更するとともに、民事罰の金額も引き上げて、原告が得ることができる報奨金を増やすというものであった。参照：三谷前掲（二）一三四（三七頁）。See also Robertson, *supra* note 4, at 901-04.
- (16) 31 U.S.C. § 3729. なお、この民事罰の額はその後、制定法の規定の下に司法省が五五〇〇ドル以上二万二〇〇〇ドル以下に変更した。28 C.F.R. § 85.3 (a) (9).
- (17) 31 U.S.C. § 3730 (a).
- (18) なお、この政府の各においてなる訴訟は、当事者または United States *ex rel*（私人名）と表示される。参照：木南前掲（三）一一〇頁注（75）。
- (19) 31 U.S.C. § 3730 (b) (1).
- (20) 31 U.S.C. § 3730 (b) (2).
- (21) 31 U.S.C. § 3730 (c) (1).
- (22) 31 U.S.C. § 3730 (c) (2).
- (23) 31 U.S.C. § 3730 (d) (1).
- (24) 31 U.S.C. § 3730 (c) (3).
- (25) 31 U.S.C. § 3730 (d) (2).
- (26) *Pamera H. Bucy, Private Justice*, 76 S. CAL. L. REV. 1, 52 (2002).
- (27) アメリカ合衆国の原告適格に関する業績は多数このほ。『く最近に発表されたものとして、宮原均「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——」東洋法学五三巻三号（二〇一〇年）一頁がある。
- (28) *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S.553 (1992).
- (29) *Id.* at 560-61.
- (30) もっとも、原告適格の二つのレベルの要件は、事実上の侵害の不明確さも相まって、截然と区分されるわけではない。
- (31) See Mark Gabel, Note, *Generalized Grievances and Judicial Discretion*, 58 HASTINGS L.J. 1331 (2007).
U.S. CONST. art. II § 3.

- (32) *Lujan*, 504 U.S. at 576-77.
- (33) See *FEC v. Akins*, 524 U.S. 11, 34-37 (1998) (Scalia, J., dissenting).
- (34) 上記の議論は「*See Burke*, *supra* note 11, at 883-87; Robertson, *supra* note 4, at 904-08. キー・タム訴訟に關しては、法律の誠実な執行に係る訴えを私人が提起するに關して、「合衆国の全ての官吏を任命する」という大統領の権限に關する条項に違反するといつても問題となつてゐぬ。
- (35) *United States ex rel. Riley v. St. Luke's Episcopal Hospital*, 982 F.Supp. 1261 (S.D.Tex. 1997). 同判決は、*Lujan* 判決と同様にキー・タム訴訟の原告も事実上の侵害の要求を満たしてゐなければならぬことを述べ、本件での原告は何らの侵害を受けていないとした (*id.* at 1268-69). 同判決については、確井前掲注(2)「(1)」論文四頁以下を参照。
- (36) 529 U.S.765 (2000).
- (37) *Id.* at 770.
- (38) U.S. CONST. amend. XI. 訳文は、田中英夫編集代表『BASIC 英米法辞典』(東京大学出版会、一九九三年)一三三三頁に於ぬ。
- (39) 529 U.S. at 788-89.
- (40) *Id.* at 771-74. 訳文内の原語をあげるもの以外は、本文においてもかゝり書きである。また、《 》内とキー・タムの語は判決原文においてイタリック表記である。
- (41) *Id.* at 774.
- (42) *Id.* at 776-77.
- (43) *Id.* at 777-78.
- (44) *Id.* at 778 n.8.
- (45) *Id.* at 801.
- (46) 上の語については、参照：三谷前掲注(3)一一五頁。
- (47) *Riley v. St Luke's Episcopal Hospital*, 252 F.3d 749 (5th Cir. 2001) (en banc). この判決は、不正請求防止法のキー・

- タム訴訟が憲法に違反する旨を指示した前掲注 (35) の判決の控訴審判決 (United States ex rel. Riley v. St. Luke's Episcopal Hospital, 196 F.3d 514 (5th Cir. 1999).) の「全国禁煙にわたる世襲煙の訴訟である」。
- (48) *Id.* at 752.
- (49) *Id.* at 753.
- (50) *Id.* at 756-57.
- (51) United States ex rel. Stone v. Rockwell Int'l Corp., 282 F.3d 787 (10th Cir. 2002).
- (52) *Id.* at 804.
- (53) *Id.* at 806.
- (54) ただし判決では「憲法第二編に違反しない旨を指示し、[本件の状況の下では] ような限定も付していない (*id.* at 807.)」。事件では、当初合衆国は訴訟遂行する旨を選択してはなかったが、その後裁判所に訴訟参加の申立しを行う許可を得たことだ (*id.* at 793-95.) が、「この点を押さえるべき」ようにした懸念が、Riley 判決にわたって述べられている。
- (55) Nathan D. Sturycz, Comment, *The King and I: An Examination of the Interest Qui Tam Relators Represent and the Implications for Future False Claims Act Litigation*, 28 St. Louis U. Pub. L. Rev. 459, 470 (2009).
- (56) Paul R. Verkuil, *Public Law Limitations on Privatization of Government Functions*, 84 N.C.L. Rev. 397, 426 n.156 (2006).
- (57) See Riley, 252 F.3d at 762-63 (Smith, J., dissenting).
- (58) Bucy, *supra* note 26, at 4 n.7 (2002).
- (59) Associated Industries of N.Y. State, Inc. v. Ickes, 134 F.2d 694, 704 (2nd Cir. 1943).
- (60) William B. Rubenstein, *On What a "Private Attorney General" Is -- and Why It Matters*, 57 VAND. L. REV. 2129, 2145 (2004).
- (61) Myriam E. Gilles, *Representational Standing: U.S. ex rel. Stevens and the Future of Public Law Litigation*, 89 CAL. L. REV. 315, 342 n.152 (2001). 本参照: 三谷前掲注 (3) — 一田真太郎。

(62) Jonathan R. Siegel, *A Theory of Justiciability*, 86 TEX. L. REV. 73, 107 n.203 (2007).

(63) また、さらに進んで Stevens 判決の判示を踏まえつつ、法務総裁の下の司法省と私人が二元的に原告となって訴訟を遂行するしくみの機能的有効性を論じるものもある。See Bucy, *supra* note 26, at 49-53, 61-62.

(64) 畠山教授がすでに指摘するとおり、憲法第二編との関係ではキー・タム訴訟の歴史は重要視されないのかという疑問は当然に法廷意見に向けられることにもなる。参照、畠山前掲注(3)一六八頁注(51)。

(65) 法務総裁の創設と以降の歴史に関しては、拙稿「政府の訴訟活動における機関利益と公共の利益(一)」北大法学論集 五八巻六号(二〇〇八年)六〇頁以下。

〔付記〕

本稿の内容に関連しては、アメリカ行政法研究会における報告の機会を得た。拙い報告であったにもかかわらず、三谷晋准教授をはじめとした会員の方々からコメントを頂戴した。ここに記してお礼を申し上げる。もっとも本稿では、こうしたコメントをなお充分に反映したものはなっていない。この点につきお詫びを申し上げます。今後、研鑽を積みみたい。

本稿は、平成二一・二二年度文部科学省科学研究費補助金(若手研究(B)・21730015)による研究助成成果の一部である。