

2012年5月15日消費者庁・行政手法研究会

アメリカにおけるシビルペナルティ制度の概要

曾和 俊文

1 シビルペナルティとは何か

- ①民事訴訟手続または行政手続で課される金銭的負担 ←→ 刑罰
- ②行政上の義務履行確保または将来の違反の抑止を目的として、行政法違反行為に対しペナルティとして賦課されるもの ←→ 租税、受益者負担金、民事損害賠償金

2 シビルペナルティの具体例

- ①租税行政分野……古くからある。1853年の内国歳入法典には13のシビルペナルティ。
現在は130をこえるという。

- ・過少申告に対するシビルペナルティ（納税不足額の20%）、
- ・詐欺による脱税に対するシビルペナルティ（脱税額の75%）など。
……わが国の加算税（過少申告加算税、重加算税等）に相当する。

- ②政府に対する虚偽申告規制分野……1863年の虚偽請求防止法で導入

- ・故意になされた虚偽請求一件当たり5000ドル以上1万ドル以内のシビルペナルティ（+政府が受けた損害の2倍額の損害賠償）
合衆国を代表して司法長官が徴収のための民事訴訟を提起するほかに、
私人が原告となってシビルペナルティの徴収を求める **Qui Tam** 訴訟もある。
……この分野では、わが国には相当するものはない。

- ③事故防止・安全確保行政分野……1970年の職業安全衛生法で導入

- （安全で健康的な職場環境を確保するため労働長官に職場の安全基準を定める権限を授け、その基準違反に対して刑罰とシビルペナルティを科（課）しうる。）
 - ・軽微な違反……1違反ごとに7000ドルまでのシビルペナルティ
 - ・故意ではないが重大な違反……1違反ごとに7000ドルまでのシビルペナルティ
 - ・故意又は繰り返しの違反……1違反ごとに7万ドルまでのシビルペナルティ
c f.故意の違反で従業員が死亡……6ヶ月以下の拘禁又は1万ドル以下の罰金
- さらに、
- ・違反に対して長官が期限を定めてその改善を命じる行政命令を発することが出来、期限までに雇用主が違反を是正しない場合には、一日あたり7000ドルのシビルペナルティが課せられる
- 以上のシビルペナルティは、行政手続（違反通知+正式聴聞）で課せられ、それに不服があれば、控訴裁判所に訴えることができるが、実質的証拠原則が適用される。

……この分野では、わが国には相当するものはない。

④環境規制行政分野……1972年の水質浄化法で裁判手続によるシビルペナルティが、1987年水質浄化法改正、1990年大気清浄化法改正等で行政手続でのシビルペナルティが、導入された。

(以下、水質浄化法によるシビルペナルティ)

- ・裁判手続によるシビルペナルティ……刑事的制裁の対象となる違反行為、EPA長官の遵守命令違反、陸軍工兵隊長の発した許可条件違反などに対して課せられる。個々の違反行為につき一日当たり\$25000までのシビルペナルティ。

EPAが、違反者を被告として、支払いを求めて提訴する。裁判所は、違反の有無及び法律が定める考慮要素を考慮して額を決定する。なお違反企業を被告としてシビルペナルティの支払いを市民が請求する市民訴訟も可能である。

- ・行政手続によるシビルペナルティ……2種類がある。

- クラスⅠ……1違反1万ドル以内、総額2万5000ドル以内。

文書による告知とインフォーマルな聴聞を経て課される

- クラスⅡ……1違反1万ドル以内、総額12万5000ドル以内。

文書による告知と正式聴聞を経て課される

シビルペナルティ賦課決定に不服があるものは、クラスⅠについては連邦地裁に、クラスⅡについては連邦控訴裁に、当該決定の司法審査を求めることができる。

……この分野では、わが国には相当するものはない。

⑤経済規制行政分野……金融・証券取引の分野では、銀行資金の横領・不正使用やインサイダー取引などの、いわゆる現代型犯罪・ホワイトカラー犯罪が多発しており、それらに対する最近の対応として、刑罰とともにシビルペナルティが注目されている。経済的利得を求めて行うこれらの不正行為に対して多額のシビルペナルティを課することで、将来の違反への抑止とすることが求められている。

(証券取引委員会 SEC)

- ・1984年のインサイダー取引制裁法……インサイダー取引によって得た利益の三倍額までのシビルペナルティを課す権限を付与された。相手方が任意の支払いに応じない場合にはSECが裁判所にシビルペナルティの賦課・徴収を求める民事訴訟を提起する。

- ・1988年のインサイダー取引及び証券詐欺防止執行法は、SECに、インサイダー取引を監督する立場にあるものが監督責任を怠った場合に100万ドル又は違法利益(又は回避し得た損害)の3倍額までのシビルペナルティの賦課を裁判所に求める権限を付与した。

- ・1990年の証券法執行手段等改善法(RA)は、株取引詐欺、市場操作、詐欺的な財務報告など、広く証券取引関連諸法に違反する行為に対してシビルペナルティを課す権限をSECに付与した。

裁判所が課すシビルペナルティとして、証券取引関連法令違反行為を、①単なる違反の場合、②当該違反が詐欺等による場合、③詐欺等による違反で、他人に多大の損害を与えた場合にわたる上で、それぞれ、①の場合に自然人以外の法人等には5万ドル(自然人には5000ドル)、②の場合に法人等には25万ドル(自然人に5万ドル)、③の場合に法人等に50万ドル(自然人に10万ドル)

以内のシビルペナルティ（なお、違反によって得た利益が以上の額よりも大きい場合には当該利益額を上限とするシビルペナルティ）を課すことを認めた。

さらに RA は、同様に三段階に分けて最高額を決めて、行政手続で課すシビルペナルティも認めた。

……わが国では、2004 年の証券取引法改正により、インサイダー取引、相場操縦、風説の流布、発行開示義務違反に対する課徴金制度が定められ、さらに 2005 年の改正で継続開示義務違反も課徴金の対象となった。課徴金額は 2008 年の金融商品取引法一部改正により引き上げられている。アメリカの制度に近づいている。

(連邦取引委員会 FTC)

・ FTC の中止命令に違反した者……1 違反ごとに 5000 ドル以下のシビルペナルティ。

・ 不公正又は詐欺的な取引慣行にそれと知りながら従事した者……1 違反ごとに 1 万ドル以下のシビルペナルティ。

・ 合併事前審査報告書の不提出……違反一日あたり 1 万ドルのシビルペナルティ。

いずれも、FTC が司法省経由で裁判所にシビルペナルティの賦課・徴収を求める民事訴訟を提起することで強制される。

……わが国では、独禁法違反行為に対する課徴金制度が 1977 年の独禁法改正により導入されており、課徴金額が漸次引き上げられている。

3 シビルペナルティ制度化の理由

シビルペナルティは租税行政分野や政府に対する虚偽報告規制分野では古くから見られるが、環境保護行政領域や経済規制行政領域にまで拡大して制度化されてきたのは 1970 年代以降になってからである。1970 年代以降になってシビルペナルティが活用されてきた事情（理由）としては、以下の点が挙げられる。

①行政規制領域の拡大……環境保護行政や食品安全・薬事行政などの社会的規制が拡大し、規制権限の積極的な発動を求める国民の声が高まった。

②柔軟に課しうる行政上の義務履行確保手段……行政上の義務履行確保手段としては、従来、法違反行為の禁止・是正を命ずる行政命令や許認可の取消の手段があった。しかし前者は将来における法違反行為の禁止・是正を命ずるのみであるから、違反の繰り返しを抑止する力に乏しい。後者は許認可等の広範な政府の監督の下にある企業にはきわめて有効な制裁となるが、時として相手方に破滅的結果をもたらすこともある。シビルペナルティは、これらの手段を補い、柔軟に課しうる法執行手段として注目されてきた。

③刑罰の機能不全……法違反行為に対する刑罰は、将来の違反に対する抑止効果もあるので、法執行手段としても有効であるが、行政法上の規制基準に違反した行為の多くは「犯罪性」が社会的に確立しておらず、それに対する刑罰発動が限定的になる。刑罰を科しうる領域においても、シビ

ルペナルティは、厳格な手続を経て課される刑罰よりも柔軟に課しうる。

(刑罰と比べてシビルペナルティが持つ利点)

i) 利用しやすい……シビルペナルティは法違反行為に対して民事訴訟手続あるいは行政手続で課せられるが、「法違反」の立証程度は「証拠の優越」基準でよいとされており、「合理的な疑いの余地のない程度 (beyond a reasonable doubt)」立証を要求される刑事訴訟手続よりも法違反の立証が容易である。

ii) コストがかからない……シビルペナルティは、Qui Tam 訴訟や市民訴訟の規定により、市民の手を借りて執行することもできる。コストの高い拘禁刑とは異なり、単に金銭を賦課するシビルペナルティは刑罰と比べてコストがかからない。

iii) 効率的である……刑罰や裁判手続で課すシビルペナルティは裁判所の手を借りる必要がある点で行政機関としては使い勝手が悪いものである。しかし行政手続で課すシビルペナルティや任意支払いで処理されるシビルペナルティは行政手続だけで終了し、効率的である。

iv) 政府の利益となる……徴収されるシビルペナルティは国家の財政に組み込まれるので、その限りで国の財政的利益ともなる。

v) 抑止効果がある……刑罰は元来反社会的行為に対する制裁として科されるもので、行政上の義務履行確保を目的としたものではない。刑罰発動に対しては伝統的に謙抑的対応がなされてきているので、近年罰則が引き上げられてきているとはいえ限界がある。違法行為により多額の利益を生む経済的犯罪の領域では、罰則に加えて (罰則と並んで)、違法行為を思いとどまらせるほど多額のシビルペナルティを課することが有効である

④実質的根拠……シビルペナルティは単に法違反の抑止手段というだけではなく、それを課す何らかの実質的根拠が語られることがある。

古くは脱税者に対して刑罰とは別にシビルペナルティを課す理由として、脱税者に対する捜査・法執行コストの回収という側面が強調されたことがあった。最近では、たとえば環境法違反行為に対するシビルペナルティは、環境改善費用の汚染者負担原則との関係で説明されたり、公正な競争秩序の観点 (すなわち汚染除去装置を取り付けずに有害物質を違法に排出した企業は、高価な汚染除去装置へ資本投下をした同種企業と比べてその分市場で有利な地位に立つが、公正な競争秩序の観点からはそれを認めるわけには行かない) で説明されたりする。わが国で独禁法上の課徴金を不当利得の回収として説明するのも同様の説明である。

これらの説明は、シビルペナルティ導入の正当性を根拠づけ、シビルペナルティと刑罰との区別を強調するためになされるものであるが、それだけでシビルペナルティの性質を説明し尽くすものではない。シビルペナルティの基本的な性質は、法執行手段としての有効性・必要性にある。シビルペナルティの制度化に当たっては、当該領域での法執行の実態が検討され、法執行をより効果的に行うためにいかなるシビルペナルティをデザインすべきかが論じられる。

4 シビルペナルティをめぐる法律問題

(1) 陪審審理の保障

合衆国憲法修正7条……「係争額が20ドルを越えるコモン・ロー上の訴訟においては、陪審による審理の権利が保持されなければならない。陪審により審理された事実は、コモン・ローの準則に基づくほかは、合衆国のいかなる裁判所においても再審理されてはならない。」。

シビルペナルティの賦課・徴収を求める訴訟が「コモン・ロー上の訴訟」だとすれば、陪審審理が保障される必要がある。

①Atlas判決（1977年）……行政手続で課すシビルペナルティにおいて、陪審審理の保障がなくても修正7条に違反しない。

②Tull判決（1987年）……裁判手続で課されるシビルペナルティにおいては、修正7条により陪審審理が必要である。

(2) 適正手続の保障

合衆国憲法修正5条（14条）……「何人も、法の適正手続によらずして、生命、自由もしくは財産を剥奪されない。」。

民事訴訟手続及び行政上の正式手続（準司法的手続）によって課せられるシビルペナルティについては、適正手続違反は問題とならないが、インフォーマルな行政手続で課せられるシビルペナルティの場合には適正手続との関係が問題となる。

最高裁判決はないが、一般に、Mathews判決の3基準（(a)政府の行為により影響を受ける私人の利益の重大性、(b)当該手続きよった場合に誤った決定がでる危険性、(c)手続き加重による政府の負担（追加的な手続きを避けることによる政府の利益（時間、金銭、効率性））の3つの要素の衡量によって、適正手続の内容が考えられるべきである）によって判断されるべきであるとされている。

(3) 二重処罰禁止原則

合衆国憲法修正5条……「何人も、同一の犯罪について生命または身体を二重の危険にさらされない」。

この二重処罰禁止原則の一内容として、同一の法違反行為に対して刑罰とシビルペナルティとを重複して科（課）することは、二重処罰禁止原則に違反しないかが問われることになる。多くの判例があるが、ほとんどが二重処罰禁止原則に違反しないとする。

①Halper判決（1989年）……シビルペナルティと刑罰の併科を二重処罰禁止原則に違反すると初めて判示した。

（事実） Halper は、連邦医療補助の対象となる患者を相手とする医療サービス会社の社長であるが、詐欺申告（単価3ドルのものを12ドルと偽る）を65回繰り返し、計585ドルを政府からだまし取った。そこで、Halper は、2年間の拘禁及び5000ドルの罰金刑に処せられた。続いて政府は、民事上の虚偽請求を禁じる虚偽請求防止法（Civil False Claims Act）に基づき、13万ドル（一違反2000ドル×65回）のシビルペナルティの支払いを求める民事訴訟を提起した。これが二重処罰禁止原則に違反しないかが問われた。

(判旨) 「二度目の制裁が公平にみて救済的なものとみなされず、ただ応報または抑止を目的としたものと解せられるときには、二重処罰禁止条項のもとで、既に刑事訴追に服している被告人は、そのような民事的制裁に服することはない。」

②Hudson 判決 (1997 年) ……Halper 判決後、下級審は二重処罰禁止原則の適用をめぐる混乱に陥った。その混乱を鎮め、Halper 判決を変更したのが、Hudson 判決である。

(事実) Hudson ほか二名は、First National Bank of Tipton 及び First National Bank of Hammon の役員 (取締役会会長ないし取締役) の地位にあった者であるが、その地位を利用して第三者名義で自己の利益になる融資を行い両銀行に約 90 万ドルの損害を与えた。通貨管理局 (Office of the Comptroller of the Currency、以下では OCC と省略する) は、この違法融資について、連邦法違反を認めて、Hudson に対しては 10 万ドル、他の二名に対しては各 5 万ドルのシビルペナルティを賦課することを決めて通知し、また以後の銀行業務従事を禁止する決定も通知した。Hudson ほか二名は、シビルペナルティ及び業務停止命令の行政手続においてそれぞれの責任を認め、シビルペナルティ額を減ずる (各 1 万 6500 ドル、1 万 5000 ドル、1 万 2500 ドル) 和解命令 (Stipulation and Consent Order) に合意し、かつ業務従事禁止にも同意して、行政手続は終了した (1989 年 10 月)。その後 1992 年 8 月になって、Hudson らは、先に OCC のシビルペナルティの対象となった違法融資について、連邦法違反容疑で今度は刑事起訴された。そこで Hudson らは、本件起訴は二重処罰禁止原則に違反すると主張した。

(判旨) 「特定の処罰が刑事であるのか民事であるのかは、少なくとも第一次的には、制定法解釈の問題である。裁判所は、立法者が当該制裁の仕組みを定めるにあたって、それをどちらと判断したのかを、まず問わなければならない。次に、仮に立法者がシビルペナルティとして構想したものであっても、シビルペナルティとして意図したものを刑事罰に変えてしまうほど、当該制定法の仕組みが、その目的及び効果に照らして非常に処罰的であるのかどうかを審査しなければならない。」

「Halper 判決は、次の二点で、二重処罰禁止原則に関する伝統的な法理に反している。第一に、Halper 判決は、刑事罰に続くその後の処罰が『刑事』罰であるのか否かという第一段階の審査を飛び越して、いきなり、当該制裁がその非刑罰的な目的に比較して過度に高額であるか否かを審査しているが、これは Kennedy 判決の挙げる諸要素のうちの一つだけを取りあげてそれに決定的な位置を与えるものである。……第二に、Halper 判決は、当該制裁が刑事罰になるかどうかを『制定法の文言に照らして』判断するのではなく、『現に課された制裁そのものの性質を評価している』点でも、先例に反するものである。」

「OCC のシビルペナルティ及び業務従事禁止の制裁が『その目的・効果からみて非常に処罰的であるので、議会の意図に反して当該制裁は刑事罰である』といえるかどうかをみても、そのように判断できる証拠は見あたらない (もつとも明らかな証明どころか、それを示唆する証拠すら少ない)。すなわち、第一に、シビルペナルティも業務従事禁止も歴史的に処罰とは考えられてこなかった。……第二に、これらの制裁は『積極的な制約・拘束』に係わるものでもない。……第三に、いずれの制裁も故意の認定に『のみ』基づき課せられるのではない。……第四に、これら制裁の対象となった行為は同時に刑罰の対象でもあるが、それだけでこれらのペナルティを刑事的な処罰とみなすことはできない。……最後に、両制裁は、他人が上告人のような行為をまねることを抑止する効果をもつ (この限りで刑罰の伝統的な目的とも重なり合う) が、抑止効はシビルペナルティでも持ち

うるのであって、抑止効があるというだけで当該制裁が刑事的なものになるわけではない。本件での制裁は、将来の違法行為の抑止効を持つと同時に、銀行業務の安定性を確保・促進するのにも役立つ。抑止効があるというだけで当該制裁が二重処罰禁止原則という『刑事的』処罰ということになるとすれば、銀行のような組織を効果的に規制する政府の能力を大きく損なうことになるであろう。」

5 まとめ

アメリカにおいて、シビルペナルティは、行政法違反を是正し・抑止するための法執行手段として、1970年代以降に急速に拡大、発展してきている。シビルペナルティは、刑罰としての罰金と同様に、法違反に対して経済的負担を課すことによって、違反を是正し、将来の法違反の抑止をはかろうとする。個別法によって導入されてきたので、その立法理由はさまざまに説明されてきているが、今日では、行政法上の一般的制度といえるほどに整備されてきている。

わが国では、シビルペナルティに類する制度が断片的に存在するが、行政上の義務の履行確保制度としてもなお部分的な導入にとどまっている。しかし、行政法違反を是正し、将来の違反を抑止する手段として、シビルペナルティに似た制度の導入が期待される分野もある（建築基準法違反の是正、環境法違反の是正、政府に対する虚偽請求の規制、経済犯罪の規制など）ので、必要に応じて、シビルペナルティ類似制度の導入が検討されるべきであろう。

<付記>以上の報告は、曾和俊文『行政法執行システムの法理論』（有斐閣、2011年）43-138頁（第2章「シビルペナルティをめぐる法的諸問題」）からの抜粋である。詳細は同書を参照して下さい。