

2016. 3. 18 独占禁止法研究会

裁量的課徴金制度の導入について

曾和 俊文 (関西学院大学)

1 研究会テーマに関連する私の研究——自己紹介を兼ねて

- 「経済規制行政における行政調査の法的統制(一)～(四・完)」法学論叢 109 巻 3 号 29-59 頁, 6 号 70-99 頁, 110 巻 3 号 22-44 頁, 111 巻 1 号 21-47 頁 (1981. 6. 1-1982. 4. 1)
- 「シビルペナルティをめぐる法的諸問題」『行政法執行システムの法理論』(有斐閣、2011 年) 43-138 頁)

2 裁量的課徴金制度の導入の是非

(課徴金額の算定について公正取引委員会の裁量を認めることは許されないのか?)

(1) 行政処分と裁量

- ・一般に、行政処分には裁量が認められるものが珍しくはない。とりわけ法執行(法違反の是正)においては、かなり広汎な行政裁量が認められることが多い。
(例) 一級建築士による法令違反行為に対する行政処分において、処分の種類(戒告、業務停止、免許取消し等)や、処分の程度(業務停止期間を何日とするか)、そもそも処分をするか否か、などに裁量(効果裁量)が認められる。
- ・違反是正手段の選択や違反是正措置の発動において行政裁量が認められる根拠としては、①限られた資源の下で効果的な法執行を行う必要があること、②相手方の事情等を考慮して法執行手段を選択することにより違反の是正が効果的に図られること、などの事情があると思われる。
(さらに検察官の訴追裁量との類推もある)。
- ・課徴金も、独占禁止法違反行為に対する違反の抑止・是正を目的とする法執行(エンフォースメント)手段の1つであって、行政法学の立場から言えば、そこに裁量が認められることに違和感がない。

(2) 新しい法執行手段としての課徴金(civil penalty)

- ・課徴金的な制度(行政規制の実効性を確保するために、違反に対して経済的負担を課す制度)は、最近、各国で登場してきている、新しい法執行手段である。
とりわけ、経済的利得を求めて行われる違反行為に対しては、強い経済的負担を課すことが違反の抑止手段として効果的であるとして導入されている。

(例) アメリカでは、かなり古くから、租税行政、政府に対する虚偽申告規制行政の領域で、civil penalty が制度化されていたが、主として1970年代以降に、環境行政、経済規制行政、労働安全行政などの分野で、多数のcivil penalty 制度が導入されてきた。新しい制度であるので、導入された当時には、その法的性質や刑罰との関係などが活発に議論されたが、今日では、民事上の損害賠償制度とも刑罰とも異なる（いわば両者の中間にある）1つの有効な法執行手段として、正面からその存在を認めた上で、適切な法的コントロールを図るべきとする見解に落ち着いている。

- アメリカのcivil penalty 制度では、一般に、civil penalty 額の決定において、行政機関の裁量が認められていることが多い。
法律では、1違反ごとに**ドルという形で定めているもの、有害物質の排出1日あたり**ドルという形で定めているもの、単に上限を定めるもの、額を定めて行政機関が減額できる旨を定めるもの、一定範囲で額を定めるとするものなど、幾つかのタイプがある。
当初は、行政機関が裁判所に訴えて、裁判所が課すcivil penalty が基本型であったが、1970年代以降に、行政手続で課すものが増えてきている。各行政機関は、civil penalty を課す基準（額の決定において考慮される要素等）を行政規則で定めている。法律で考慮要素を定めているものもある（→3参照）。
- わが国の現行法で認められている、行政法違反に対して（刑罰とは区別された）経済的負担を課す制度としては、課徴金の他に、加算税（国税通則法65-68条）、反則金（道路交通法125-130条の2）、通告処分（国税犯則取締法14-16条）、放置違反金（道路交通法51条の4）などがあるが、いずれもその都度の必要性により散発的に制度化されている。なお、行政手続で課す、裁量的な金銭負担としては、地方自治法228条3項が定める過料（使用料等の徴収を違法に免れた者に対して免脱額の5倍以下の過料を科す旨定める）があり、地方公共団体の長が弁明手続を経て過料処分をなす（地方自治法255条の3）。

(3) 課徴金と刑罰

- <課徴金に裁量を認めることは課徴金の性質を刑罰に近づけるものである>との見解があるようであるが、裁量を認めることとその性質が刑罰に近づくこととの間には論理的な関係はない。
(例) 一級建築士の法令違反行為に対する「処分基準」では、個別事情によって処分の軽重が異なる。個別事情とは、行為者の意識（重大な悪意に基づくものかどうか等）、行為の態様（長期にわたる違反かどうか、常習性など）、是正等の対応（違反の自主的是正等）、社会的影響などが列挙されている。なお、重大な違反に対する刑罰の規定もある。
- 課徴金と刑罰は、機能的にみればよく似たところもある（課徴金にも制裁的側面がある。刑罰にも違反の抑止機能がある）が、そもそもの目的（将来の違反の是正・抑止か過去の行為の処罰か）が違ふし、刑罰の場合には道徳的非難が強く、社会的にも犯罪者としてのスティグマが特別の意味を持っているのではなかろうか。

- ・同一の法違反行為に対して、刑罰と課徴金を重ねて科す（課す）ことが二重処罰禁止原則に反しないかは、アメリカでも問題となってきたが、これまで1件を除き、二重処罰に反するという最高裁判決はないし、その1件も後に判例変更された。

United States v. Halper, 490 U.S. 435 (1989)では、連邦医療補助制度での虚偽申告（単価3ドルを12ドルと偽る）に対して、2年間の拘禁及び5000ドルの罰金を科せられた後、さらに、13万ドル（1違反2000ドル×65回）のcivil Penaltyを課したことが二重処罰になるとされた。被害額（585ドル）の222倍ものcivil penaltyが「処罰的」とされたわけで、二重処罰に該当しないとしても、比例原則（あるいは適正手続）に違反して違憲となるであろう事例であった。この判決は、その後その射程範囲をめぐって混乱をもたらし、10年後のHudson v. United States, 522 U.S. 93 (1997)で、明示的に、判例変更された。

(4) 課徴金と適正手続

- ・課徴金と刑罰はその目的、手続等において異なるとしても、例えば、同一の違反行為に対して、1億円の罰金が科される場合と50億円の課徴金が課される場合を較べると、後者の方がインパクトが大きいのではないかと、との議論がある。これに対しては、次のように考えている。
 - 1) 刑罰には「犯罪者」というスティグマが伴うので、金額だけでインパクトははかれない。
 - 2) とはいえ、刑罰となれば、厳格な刑事手続で裁判所が科すが、課徴金となれば、行政手続で課すことになるので、単にラベルをcivilというだけで、手続もラフに、金額も高額になるのは問題ではないかと批判がある。この批判にはもっともな点があるので、私は少なくとも手続の点で適正手続が必要ではないかと考えている。
- ・課徴金賦課手続における適正手続としていかなる手続が求められるか。わが国の行政手続法の水準を前提にすれば、少なくとも高額な課徴金を課すには聴聞手続が必要なのではないか（私見）。

アメリカの場合には、民事訴訟手続で課すcivil penaltyが相当数あり、完全な聴聞手続で課した上で高裁に訴えることができそこで実質的証拠法則が適用されるものがあり、一部に簡易な聴聞手続で課され地裁の事実審（de novo）に服すものがある。
- ・もっともわが国では、課徴金賦課命令を争う司法審査において裁判所は違反事実の認定、額の適切性について最初から審査することになっているので、この点も含めて考えると適正手続が保障されているということが出来るようにも思われる。

(5) とりあえずの結論

- ①課徴金は行政規制の実効性を確保するため導入された法執行手段であり、そのようなものとして正面からその存在・必要性を認めるべきである。
- ②課徴金の賦課において行政機関に裁量を認めることに法理論上の障害はなく、むしろ有効な違反是正のためには一定の裁量を認めた方が良いのではないかと。
- ③ただし行政機関に裁量を認める場合には、それが適正かつ有効に行使されるための条件ないし基準を明確にしておく必要がある。→3。

3 裁量的課徴金制度の制度設計の在り方

- 課徴金の額をどう設定するのか、賦課手続において行政裁量をどの範囲で認めるべきか等については、課徴金の制度目的である「違反の抑止」にとって有効かどうかの視点から考えるべきである。
(独禁法の法執行の実態について詳しくないので、いかなる課徴金が独禁法違反の抑止の視点から有効であるのかについては独禁法執行に直接携わっている方々の見解に委ねたい。ただ、行政法の視点から気がついたことだけ述べてみたい。)

(1) 課徴金の額と裁量

- 課徴金の額は、違反の抑止にとって十分な水準でなければならない。違反によって得た利益を回収するだけでは「ばれて元々」になるので、違反によって得た利益を上回る経済的不利益を課すべきである。どの程度上回ればいいのかについては立法裁量の余地が大きいと思われる。

アメリカでは、違反の発覚率が10分の1であったとしたら、課徴金額は違反によって得た利益の10倍を基準とすべきだとの主張もある。

- 課徴金の賦課において公正取引委員会に一定の裁量を認める場合には、その裁量は「法違反の抑止」という目的にとって有効なものでなければならない。違反の重大性、悪質性、常習性などがある場合に加算すること、逆に、違反事実の自主申告や違反の自主的是正がある場合に減額（ないし免除）することなどは、「法違反の抑止」目的に適合的な裁量であると思われる。

アメリカの水質汚濁防止法（Clean Water Act）は、「裁判所がシビルペナルティ額を決定する上で、①違反の重大性、②違反によって得た利益、③違反の事情、過去の違反歴、④法律を遵守しようとした善意の努力、⑤シビルペナルティが違反者に与える経済的打撃、⑥その他正義の視点から求められる事項の6つの要素を考慮することを定めている（33 U.S.C. § 1319(d)）。さらに、行政手続で課すシビルペナルティの際にも同様の考慮要素を定めている（33 U.S.C. § 1319(g) (3)）。」（曾和『行政法執行システムの法理論』78-79頁）

- 公正取引委員会に一定の裁量を与える場合には、法律でその大枠（基準となる額、裁量行使において考慮される要素、加算・減額の基準など）を規定するのが望ましい。そして、さらに具体的な運用基準が、行政手続法にいう処分基準として設定・公表されることで、相手方に対して予測可能性を与え、法違反是正の取り組みを促進することになると思われる。

(2) 協調的法執行という考え方

- 調査協力などを課徴金賦課（減免）の考慮要素とすることも考えられる（リニエンシー制度等）。調査協力や、違反の自主的是正などの、規制対象となる企業の協力を得て法執行を進める手法は、アメリカにおいて「協調的法執行」と呼ばれ、これまでの対立型法執行だけでは法執行の実効性が不十分な領域で最近取り入れられている考え方である。

クリントン政権の時代に環境規制行政の領域で進められた「協調的法執行」の概略について、曾和「環境規制の新展開と協調的法執行」(『行政法執行システムの法理論』243-273 頁) 参照。

- ・「協調的法執行」では、現場の行政裁量が一定範囲で認められるので、「法の支配」原理との関係での問題が指摘されることもある(曾和・前掲)。しかし裁量基準を予め法定ないし規則化して示し、事前に公表しておくことで、問題点が回避される。また、仮に裁量権の逸脱・濫用の事例があれば、後の司法審査で違法となり取り消される。