

課徴金制度に係る討議資料

平成19年10月12日

金融庁

(総論)

1 はじめに

我が国金融資本市場をさらに魅力あるものとし、「貯蓄から投資」の流れを一層確実なものとしていくためには、市場の公正性・透明性を向上させ、我が国市場に対する信頼を確保していくことが重要となる。こうした公正性・透明性の向上には、金融資本市場における違反行為の抑止が十全に図られることが必要である。

こうした観点から、近年、証券取引等監視委員会の体制・機能の強化等が図られてきた。また、平成 16 年証券取引法改正において、発行開示書類における虚偽記載やインサイダー取引をはじめとする不公正取引に対する課徴金の制度が導入されるとともに、流通市場における開示書類の虚偽記載に係る民事責任規定の見直しが図られた。その後、平成 17 年証券取引法改正においては継続開示書類における虚偽記載に対する課徴金の制度が導入された。さらに、昨年(平成 26 年)の証券取引法改正では、規制の横断化や開示制度の充実・強化を通じた市場の公正性・透明性確保に加えて、

- ①開示書類の虚偽記載や不公正取引などに係る証券取引法の罰則の法定刑の水準を引き上げる
- ②「見せ玉」行為を課徴金の対象とするとともに「見せ玉」行為に対する刑事罰の適用範囲を拡大する

などの措置を講じた。これら一連の取組みをどのように評価するか。

課徴金制度については、制度導入以降、19 年 10 月 1 日までに、課徴金納付命令勧告件数がインサイダー取引に係るもの 19 件、開示書類の虚偽記載に係るもの 6 件、合計 25 件となっており、課徴金制度の存在に対する認識も高まってきていると考えられるが、どう考えるか。これまでの実績等を踏まえ、課徴金制度の実効性をどのように評価するか。

金融資本市場における規制の実効性を一層確保していく観点からは、課徴金制度をはじめとした、違反行為を抑止するための制度を一層充実したものとしていくことが重要と考えられるが、どう考えるか。

この点、平成 17 年証券取引法改正における附則において、「政府は、おおむね二年を目途として、この法律による改正後の課徴金に係る制度の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金の額の算定方法、その水準及び違反行為の監視のための方策を含め、課徴金に係る制度の在り

方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされている。

以上を踏まえ、本ワーキング・グループでは、平成 16 年改正以降導入された課徴金制度の今後のあり方につき、法制的な検討を行っていくこととしたい。

2 課徴金制度の位置付け

金融商品取引法の違反行為に対しては制裁・抑止を担保する観点から、刑事罰が規定されている。一方で、刑事罰については「刑事罰は重大な結果を伴うことから、人権保障等の観点から、刑事罰を用いなくても他の手段で法目的を達成することができる場合には、刑事罰の発動は控えるべき」との謙抑性・補充性の原則が適用されることから、事案の悪質性や立証の可能性などを考慮した上で調査、告発、起訴等の法執行がなされるのが一般的である。課徴金制度は、こうした刑事罰に内在する一定の制約を補完した上で、金融資本市場における違反行為を的確に抑止し、規制の実効性を確保していく観点から行政上の措置として金銭的な負担を課する制度として導入されたものである。

このような制度導入当初の考え方をどのように考えるか。実際の適用の場面における刑事罰と課徴金、それぞれの役割をどのように捉えるか。

課徴金制度の性格について、違反行為の抑止とする考え方についてどのように評価するか。

(刑事罰との関係)

憲法 39 条後段は、「同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問われない」としており、行政が違反行為に対して課す金銭的負担と、刑事罰の関係が論点となり得る。

この点、後述する独占禁止法基本問題懇談会の報告書では、

- ① 行政上の措置が「刑事上の責任を問」うこと(刑事処罰)に当たるかどうかは、制裁の程度ではなく、制裁の性質によって決まるものであり、「不正行為の反社会性ないし反道徳性に着目してこれに対する制裁として科せられる」ものかどうかによって区別すべきである、
- ② 二重処罰に当たらないからといって憲法上の保障がなくなるわけではなく比例原則(罪刑均衡原則)からの制約はある、との学説を紹介した上で、

③ 違反行為を抑止するために課される行政上の金銭的不利益処分は、被処分者に対して制裁的な効果をもたらすとしても、刑事罰のように道義的な非難を目的とするものではなく、刑事罰と併科しても、憲法の禁止する二重処罰には当たらないという理解の下に、立法政策論として違反金と刑事罰の在り方を考えることとした。もとより、立法政策的判断においては、比例原則に留意するとともに、制度上、両者の目的の共通性が強まり二重処罰に当たるおそれが生じないようにしなければならない。

との提言を行っている。

これらの考え方についてどのように考えるか。金融商品取引法上の課徴金制度のあり方を検討する上でも、この提言は有効であるとの考え方があり得るがどう考えるか。

3 検討の視点

上記の課徴金の位置付けを踏まえつつ、金融商品取引法上の課徴金制度のあり方を検討するにあたって、例えば以下のような視点が必要となると考えられるが、どのように考えるか。

(1) 規制の実効性確保の視点

課徴金制度を考えるに当たっては、規制の実効性が確保されているかとの視点が必要と考えられる。このような視点からは、例えば、課徴金の水準は現在の水準(原則として利得相当額)で十分と考えられるか、引き上げるとした場合その水準はどのようなものとするべきか、また、課徴金の対象とする違反行為は現在の範囲で十分か、拡大するとした場合、どのような範囲とするべきか、との論点が提起され得るものと考えられるが、どう考えるか。

(2) 比例原則の視点

行政が課す金銭的な不利益措置については、行政による規制について目的と手段の比例を求めた行政法上の一般原則である「比例原則」を考慮する必要があると考えられる。

例えば、課徴金の水準や対象範囲を検討するにあたっては、制度の目的と手段が比例しているかを考慮することが重要と考えられる。

一方、違反行為に対する課徴金の賦課について義務的なものとするか、一定の裁量性を付与するかを検討するにあっても、例えば、義務的とすることでいかなる態様の違反行為に対しても金銭的な負担を強いることが比例原則にかなうか、といった観点からの検討が必要となると考えられるが、比例原則の視点についてどのように考えるか。

(3) 手続保障の視点

上記の市場の透明性・公正性確保の視点に立った場合、違反行為に対しては迅速に法令上の措置が講じられることが一般に望ましいと考えられる。一方、当局が法令に基づき、私人に不利益措置を講ずる場合、相応な手続が保障されることが必要となる。

金融商品取引法の課徴金制度については、課徴金納付命令を行う際の手続として審判手続が整備されている。この審判手続については手続を保障するものと考えられるが他法令の課徴金制度における審査手続等との比較等、一定の検討が必要ないか。

(4) 他の制度等との共通性

独占禁止法、公認会計士法など、我が国の他の法令にも課徴金制度が設けられているところである。これら他法令の課徴金制度における考え方との共通性には留意しつつ、他法の趣旨目的と金融商品取引法の趣旨目的の相違や、各法が課徴金の対象とする違反行為の性質の相違等は十分に踏まえることが必要と考えられるが、どう考えるか。

独占禁止法上の課徴金制度等については、平成 17 年の独占禁止法改正の際、「政府は、この法律の施行後二年以内に、新法の施行の状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金に係る制度の在り方、違反行為を排除するために必要な措置を命ずるための手続の在り方、審判手続の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」との見直し規定が設けられた。これを受け、平成 17 年7月以降、独占禁止法基本問題懇談会において議論が重ねられ、本年6月に報告書が取りまとめられたところである。独占禁止法上の課徴金制度等に関するこれまでの一連の議論や今後の議論の展開については、金融商品取引法上の課徴金制度等にも参考となる部分があると考えられるが、どう考えるか。

(5) 他国における制度との比較

主要国における証券法規にも、違反行為を行った者に対して金銭的な負担の支払いを求める制度やその執行等を担保する制度が措置されている。金融資本市場がグローバル化する中で、主要国間の法執行機能面の相互連携等が強化されている今日、これら他国の制度を参考とすることは有益なことであると考えられるが、どう考えるか。

一方で、三権の関係、司法制度のあり方、手続保障に関する考え方、証券当局の法的性格などは、各国において様々であり、主要国の制度を参考とする際は、これら課徴金制度をとりまく諸制度に係る各国間における相違等を十分に踏まえることが重要であると考えられるが、どう考えるか。

4 今後検討していくべき論点

3. で検討した視点に立ちつつ、また2. で検討した金融商品取引法上の課徴金の性格を踏まえ、今後、以下のような論点を検討していくことが適切と考えられるが、どのように考えるか。

- 課徴金の水準
- 課徴金の対象範囲
- その他(義務的・裁量的、除斥期間、審判手続等)