

摂南法学第57号抜刷

August 2020.

Timbs v. Indiana, 139 S.Ct. 682 (2019)

州による民事対物没収に対して合衆国憲法第8修正の
「過重な罰金禁止条項」が適用された事例

島 田 良 一

Timbs v. Indiana, 139 S.Ct. 682 (2019)

州による民事対物没収に対して合衆国憲法第8修正の 「過重な罰金禁止条項」が適用された事例

島田 良一

【事実の概要】

上訴人Timbsは、インディアナ州裁判所において、規制薬物の売買の罪と窃盗の共謀罪に対して有罪答弁を行った。裁判所は、Timbsに対して、裁判所が監督する薬物依存治療プログラムを含む1年間の自宅拘禁と5年間のプロベーションを言い渡した。また、刑の言い渡しでは、合計1,203ドルの費用と手数料を支払うことが求められた。

この薬物犯罪によってTimbsが逮捕された際、警察はTimbsが父親の死亡保険金を使い42,000ドルで購入したランドローバーSUV（以下、本件車両）を押収していたが、インディアナ州は、本件車両がヘロインの輸送に使用されたとして、本件車両を没収するための民事訴訟を提起した。Timbsの有罪答弁の後、裁判所は没収の請求に関する審理を開いた。裁判所は、本件車両が本件薬物犯罪行為を容易にするために使用されたことを認定したが、その価額が本件薬物犯罪によってTimbsに科しうる罰金の上限である10,000ドルの4倍以上であったことから、本件車両の没収はTimbsの犯罪の重さと比べて著しく不均衡であり、それゆえ合衆国憲法第8修正の過重な罰金禁止条項に反するとして、没収の請求を棄却した。インディアナ州控訴裁判所もこの判断を支持したが、インディアナ州最高裁判所は、没収が過重であるかどうかについては判断せず、過重な罰金禁止条項はもっぱら連邦による行為を拘束するものであり州による科刑には適用されないと判示して原判決を破棄した。これに対して、合衆国最高裁は裁量上訴を受理した。

【判旨】

Ginsburg 裁判官による法廷意見 (Roberts, Breyer, Alito, Sotomayor, Kagan, Gorsuch, Kavanaugh 裁判官が同調)

I

A 権利章典は、1791年に承認されたとき、連邦政府にのみ適用された。しかしながら、南北戦争の結果を受けて採用された憲法上の修正は、我が国の連邦制度を根本的に変えた。そして、わずかな例外を除いて、合衆国最高裁は第14修正の適正手続条項が権利章典に含まれている人権保障規定を編入し、それを州にも適用しうることを判示している。権利章典における人権保障規定は、もしそれが「我々の秩序ある自由の体系の基礎となる」(fundamental to our scheme of ordered liberty)か、あるいは「我が国の歴史と伝統に深く根付いた」(deeply rooted in this Nation's history and tradition)ものである場合、州にも編入されることになる。

編入された人権保障規定は、連邦政府による侵害から個人的権利を保護するのと同じ基準に従って、第14修正を通じて州に対しても保障される。それゆえ、権利章典における人権保障規定が編入されたならば、それが禁止あるいは要求する行為について、連邦と州の間に差異はない。

B 「過大な額の保釈金を要求し、または過重な罰金を科してはならない。また残酷で異常な刑罰を科してはならない」という第8修正の表現を全体として捉えると、これらの条項は、政府の刑事司法機関に携わる者の権限に対して「同じ制限」を置く。ここで直接的に問題となっているのは、「過重な罰金を科してはならない」という表現であり、それは、金銭であれ現物であれ、何らかの罪 (offense) に対する刑罰 (punishment) としての支払いを徴収する政府の権限を制限するものである。第14修正はこの保障規定を編入すると当裁判所は考える。

過重な罰金禁止条項の起源は、少なくとも1215年のマグナ・カルタにまで遡る。マグナ・カルタは、経済的制裁は不法行為と均衡すること、そして、犯罪行為者の暮らし (livelihood) を奪うほどの多額なものであってはならないことを要求している。もっとも、マグナ・カルタの存在にもかかわらず、過重な罰金は科され続けた。特に、17世紀のステュアート王家は、歳入を増やし、政敵を苦しめ、支払能力のない者を無期限に拘留するために高額な罰金を利用したとして批判された。名誉革命によってジェームズ2世が打倒された時、イギリスの権利章典は、「過大な額の保釈金を要求し、または過重な

罰金を科してはならない。また残酷で異常な刑罰を科してはならない」と規定することによって、マグナ・カルタによる保障の価値を再確認した。

この馴染みのある言葉は大西洋を越え、ほぼ文言通りに、まずヴァージニア権利章典において、そして合衆国憲法第8修正において採用されたが、このことはイギリス法と調和したのみならず、植民地時代の同様の規定にも影響を与えた。1787年、アメリカの人口の70%を占める8州の憲法において過重な罰金が禁止された。そして、第14修正が承認された1868年にはより広範なコンセンサスが得られ、その頃までに、37州中アメリカの人口の90%以上を占める35州において過重な罰金が明確に禁止された。

過重な罰金禁止条項によって保護される権利は基本的なものであるという州の明白な合意にもかかわらず、罰金の濫用は続いた。南北戦争後、南部諸州は解放されたばかりの奴隷を支配し、戦前の人種のヒエラルキーを維持するために黒人法 (Black Codes) を制定した。これらの法の規定の中には、浮浪罪や他のはっきりしない罪 (dubious offence) に関する禁止令に違反した場合に科せられる過酷な罰金も存在した。解放されたばかりの奴隷が科された罰金を支払うことができない場合、州は代わりに強制労働を要求することもあった。

今日において、この権利の基本的な性質についての認識は広くいきわたっている。インディアナ州自身が報告しているように、全50州が直接的あるいは均衡を要求することによって過重な罰金を禁止する憲法上の規定を有している。

過重な罰金からの保護がアングロ・アメリカの歴史を通して常に盾となってきたことには相当の理由がある。法外な損害は他の憲法上の自由を侵害する。例えば、スチュアート王家に対する批評家が数世紀前に学んだように、過重な罰金は政敵に対する報復あるいは言論封殺のために使用されうる。政治的な動機がない時ですら、罰金は応報や抑止という刑罰目的とは合致しない方法で使用されうる。というも、他の形態の刑罰が州の予算を消費する一方で、罰金は州の収入源となるからである。この懸念は想像上のものなどではなく、おそらく一般的に適用しうる税よりも政治的により科しやすいものであることから、全国の州や地方政府はますます一般的な収入源として罰金や費用に大きく依存している。

要するに、第14修正が過重な罰金禁止条項を編入することを結論付ける歴史のおよび論理的事例は圧倒的に存在する。同条項によって保障される、刑

罰としての性質を有する過重な経済的制裁からの保護は、繰り返しになるが、「我々の秩序ある自由の体系の基礎となる」ものであり「我が国の歴史と伝統に深く根付いた」ものである。

II

インディアナ州は、過重な罰金禁止条項の民事対物没収への適用は、我々の秩序ある自由の体系の基礎となるものでも、我が国の歴史と伝統に深く根付いたものでもないとして主張する。しかしながら、当裁判所は、*Austin*判決において、民事対物没収は、それが少なくとも部分的に刑罰的なものである場合には、過重な罰金禁止条項による保護の対象となると判示している。*Austin*判決は、連邦法に基づく民事対物没収についての判断である。しかし、権利章典における人権保障規定が編入された場合、それは連邦政府にも州にも等しく適用される。したがって、インディアナ州が勝訴するためには、インディアナ州は、*Austin*判決における当裁判所の判断を覆させるように、あるいは、*Austin*判決を踏まえつつ、過重な罰金禁止条項の民事対物没収への適用は我々の秩序ある自由の体系の基礎となるものでも我が国の歴史と伝統に深く根付いたものでもないがゆえに過重な罰金禁止条項は編入されないという判断をさせるように、当裁判所に対して説得をしなければならない。しかし、最初の主張は、適切なかたちで提起されたものではなく、二つ目の主張も当裁判所による編入の審査の性質について誤解をしている。

A インディアナ州最高裁において、インディアナ州は、本件車両の没収は過重ではないと主張した。しかしながら、インディアナ州は決して、過重な罰金を禁ずる条項は民事対物没収に対して絶対的に及ばないとする主張をしているわけではない。インディアナ州最高裁は、この点につき、同条項は州には全く適用されないと判示し、民事対物没収に対する同条項の適用については何ら言及しなかった。それゆえ、*Timbs*は当裁判所に対して「第8修正の過重な罰金禁止条項は第14修正の下で州に対して編入されるかどうか」という問題について再審理するよう求めた。これに対して、インディアナ州は、同条項が州による民事対物没収の使用を制限するかどうかという問題に再構築しようとした。そして、本案につき、インディアナ州は、同条項は編入されないというだけでなく、*Austin*判決は不当な判断であると主張している。しかしながら、被上訴人は、提示された問題に再言及する権利を有するものの、それは被上訴人に問題を拡大する権限を与えるものではない。本件のよ

うに、被上訴人による再構築が当裁判所に対して下級審において主張も審理もされていない問題を扱わせようとする場合は特にそのことが妥当する。それゆえ、当裁判所は、民事対物没収が少なくとも部分的に刑罰的なものである場合には、第8修正の目的に照らしてそれは罰金であると判示した *Austin* 判決における全員一致の判断を再考することはしない。

B 予備的に、インディアナ州は、過重な罰金禁止条項は、それが民事対物没収に適用されるならば編入することはできないと主張している。当裁判所はこの主張を排斥する。第14修正が権利章典に含まれる人権保障規定を編入するかどうかについて考慮する際、当裁判所は、保障される権利が我々の秩序ある自由の体系の基礎となるものかどうか、あるいは、我が国の歴史と伝統に深く根付いたものであるかどうかを問うのであり、その権利の個別的な適用の一つひとつについて検討するわけではない。

インディアナ州による反対の提案は、すでに編入されたものとされる権利の新たな適用に関する事案において用いられたアプローチと矛盾することになる。例えば、*Packingham* 判決において、当裁判所は、登録された性犯罪者が一定のありふれたソーシャルメディアウェブサイトにアクセスすることを禁じるノース・キャロライナ州の法令が第1修正の言論の自由を侵害すると判示した。この結論に至る際、当裁判所は、第1修正の言論の自由条項が第14修正の適正手続条項の下で州にも適用されうることを述べた。しかしながら、当裁判所は、言論の自由条項のとりわけソーシャルメディアウェブサイトに対する適用が我々の秩序ある自由の体系の基礎となるものかどうか、あるいは、我が国の歴史と伝統に深く根付いたものであるかどうかについては問うていない。同様に、ここでは、過重な罰金禁止条項の民事対物没収への適用が、それ自体、我々の秩序ある自由の体系の基礎となるものかどうか、あるいは、我が国の歴史と伝統に深く根付いたものであるかどうかにかかわらず、同条項が編入されるという当裁判所の結論に変わりはない。

以上の理由から、インディアナ州最高裁の判断を破棄し、本意見と矛盾しないさらなる審理のため本件を差し戻す。

Gorsuch 裁判官による同意意見

多数意見は当裁判所の先例に忠実に従っており、そして、多くの歴史的証拠に基づいて、第14修正が第8修正の過重な罰金禁止条項を州に対して編入すると結論付けた。私はその結論に同意する。そもその問題として、私は、

編入をするのにふさわしい媒体は、当裁判所が長く前提としていたような第14修正の適正手続条項よりもむしろ特権・免責条項ではないかと考える。しかしながら、正確な媒体が何であろうと、第14修正が州に対して第8修正において謳われている過重な罰金からの自由を尊重することを求めていることについて疑念の余地はない。

Thomas 裁判官による結論についての同意意見

第14修正が第8修正による過重な罰金の禁止を州に対して完全に適用させることについては同意する。しかし、私は、当裁判所がこの結論に至るためにとった道筋については同意できない。私は、適正手続条項が「手続」とは何の関係もない実体的な権利を包含すると解釈するのではなく、過重な罰金から自由である権利は第14修正によって保護されている「合衆国市民の特権または免除」のひとつであると考ええる。

【研究】

1. 本判決は、民事対物没収¹においても、それが少なくとも部分的に刑罰としての性質を有するものである場合には第8修正の過重な罰金禁止条項による保護の対象となることを示した *Austin* 判決² を踏まえたうえで、同条項を第14修正の適正手続条項を通じて州に編入し、州における民事対物没収に第8修正を適用した初めての事案である³。なお、本判決で問題となったのは没収 (forfeiture) であるが、合衆国憲法が採択された当時、「罰金 (fines)」という言葉は、何らかの犯罪に対する刑罰として統治者 (sovereign) に支払うことを意味していたとされており⁴、一般的に、第8修正における罰金 (fines) には没収も含むものと理解されている⁵。

¹ 民事対物没収 (civil in rem forfeitures) とは、刑事手続とは別に、没収対象となる物 (in rem) それ自体を被告として民事訴訟手続によって行われものであり、単に民事没収 (civil forfeiture) や対物没収 (in rem forfeiture) などと称されることもある。本稿では、本判決に倣い、民事対物没収の語を用いることにする。

² *Austin v. United States*, 509 U.S. 602 (1993).

³ いわゆる選択的編入理論に基づく州への適用であり、Gorsuch、Thomas 両裁判官による意見はその理論的枠組みに関して異なる見解を示したものであるが、第8修正の過重な罰金禁止条項が州の民事対物没収に対しても適用するという結論については一致している。

⁴ *United States v. Bajakajian*, 524 U.S. 321,327 (1998). 同判決につき、萩原滋「刑事没収と過大な罰金禁止条項」愛大151号(1999)79頁以下。

⁵ ちなみに、本判決の差戻し審においては、「in rem fines」といった表現が使われている。*State v. Timbs*, 134 N.E.3d 12 (Ind. 2019).

これまで、権利章典における多くの人権保障規定が第14修正の適正手続条項を通じて州に編入され直接適用されてきたが、第8修正の過重な罰金禁止条項はその数少ない例外であった。本件においても、インディアナ州は、州における民事対物没収からの保護は「我々の秩序ある自由の体系の基礎となるもの」でも「合衆国の歴史と伝統に深く根付いたもの」でもないとの主張を展開したが、本判決は、イギリスのマグナ・カルタに端を発するとされる、過重な罰金からの保護についての長い歴史を紐解きながらこれを排斥した。すなわち、本判決は、歴史上、過重な罰金が、政敵に対する弾圧や言論封殺のため、あるいは、南北戦争直後のアメリカにおいては解放直後の黒人奴隷を再支配するために利用されてきたという事実を指摘したうえで、過重な罰金を禁止する条項は、時の権力者によるこうした罰金の利用に対する防御壁として生成され発展してきたとする。さらに、本判決は、こうした歴史的経緯に加えて、法廷助言者 (Amici Curiae) による「おそらく、それらは一般的に適用される税よりも政治的に科しやすいため、全国の州や地方政府はますます一般的な収入源として罰金や費用に大きく依存している」との意見を引用しながら、罰金が国家や州の収入源となりうることを指摘し、罰金が応報や抑止といった刑罰目的とは無関係に利用される可能性があることを指摘している。

本判決においては、第8修正の過重な罰金禁止条項の歴史と伝統について特に多くの説明が割かれているが、これは、ひとつには、同条項を第14修正の適正手続条項を介して州の民事対物没収に適用するにあたって、その前提として、同条項による保護が、「我々の秩序ある自由の体系の基礎となる」、あるいは、「合衆国の歴史と伝統に深く根付いたもの」であることを強く示す必要があったためだと考えられる。本件においては、インディアナ州から、民事対物没収に適用される場合、過重な罰金禁止条項は州には編入されないとする主張もなされていたが、法廷意見は、権利章典における人権保障規定を州に編入するかどうかを判断する際には、それによって保障される権利の個別的な適用まで検討する必要はないとした。こうした立場をとる以上、過重な罰金禁止条項の民事対物没収への適用が、「我々の秩序ある自由の体系の基礎となる」、あるいは、「合衆国の歴史と伝統に深く根付いたもの」であるかどうかについてあえて明らかにする必要はなく、もっぱら過重な罰金禁止条項それ自身が、「我々の秩序ある自由の体系の基礎となる、あるいは、合衆国の歴史と伝統に深く根付いたもの」であることを示すことで足りることに

なる。

一方で、*Austin* 判決に従えば、民事対物没収が第8修正の射程に収まるためには、それが部分的にでも刑罰としての性質を有するものでなければならない。この点、同判決においては、民事対物没収それ自体の歴史的意義やその後の発展、あるいは没収規定の内容やその制定経緯に関する考察に基づいて、没収は救済 (remedial) のみならず応報 (retributive) や抑止 (deterrent) といった複数の目的を持ちうるとしたうえで、没収がそうした救済以外の目的のために機能する場合は刑罰 (punishment) となりうることが示された⁶。もっとも、その後、刑事没収に関する事案である *Bajakajian* 判決において、民事対物没収は非刑罰的なものであり伝統的に過重な罰金禁止条項の射程外にあると判示されるなど⁷、この点について、これまで必ずしも統一的な理解がなされてきたわけではない⁸。これに対して、本判決は、こうした民事対物没収の伝統的理解には直接触れることなく、その代わりに、第8修正の「過重な罰金を科してはならない」という文言は「金銭であれ現物であれ、何らかの罪に対する刑罰 (punishment) としての支払いを徴収する政府の権限を制限する」ことを意味しているとした *Austin* 判決を引用し、広い意味での「罰金」が政策的に濫用されてきた歴史的事実を摘示することによって、少なくとも第8修正の過重な罰金禁止条項との関係においては民事対物没収が刑罰性を有しうることを、そして、それゆえ同条項の対象となりうることを改めて確認しており、こうした点に本判決の特徴があるといえよう。

2. ところで、現代における民事対物没収について考えたとき、より問題となるのは政敵に対する弾圧や奴隷の支配といったようなことよりも、むしろ、罰金が政府の収入源として利用され得るという点であろう。この点、確かに、本判決でも示されたように、歴史上において罰金はたびたび政府の収入源として利用されてきたが、このことは現代のアメリカにおいても同様であり、例えば、2014年には司法省と財務省だけで没収によって約45億ドルの収益を得ており、各州も年間4,600万ドル程度の収入を得ているとされる。もっとも、その一方で、老夫婦の息子がその老夫婦所有の家のポーチで60ドル相当

⁶ *Austin*, 509 U.S. at 621.

⁷ *Bajakajian*, 524 U.S. at 331.

⁸ 例えば、第5修正の二重の危険禁止条項との関係で民事対物没収の刑罰性が問題となった事案においても、民事対物没収は原則として二重の危険禁止条項の対象にはならないとされている。United States v. Ursery, 518 U.S. 267 (1996). 同判決につき、林美月子「民事の対物没収は二重の危険条項の「処罰」にはあたらないとされた事例」アメリカ法1997-2号221頁。

のマリファナを売買したことや車の中で売春婦と性行為をしたことに対してその家屋や車両を民事対物没収の対象とするなど、その手法を問題視する指摘もある⁹。それにもかかわらず、こうした実務慣行が横行しているのは、法執行機関にとって、没収から得られた収入がほぼ直接自らの予算になるとされるからである。例えば、警察予算の多くは没収によって占められているとされ、それによって装備や給与、ボーナスなどが賄われているばかりでなく、警察の業務とは無関係の支出もあるとされる¹⁰。こうした民事対物没収の実務慣行に対しては、連邦レベルでは2000年に民事財産没収改革法(CAFRA: Civil Asset Forfeiture Reform Act)が制定されたり、各州においても民事対物没収を制限しようとする動きがみられたりするが、十分には機能していないようである¹¹。

このように、民事対物没収については、それが法執行機関にとって大きな収入源となることから、特に州やその下の郡レベルにおける濫用が目立っている。それゆえ、本判決については、こうした民事対物没収をめぐる実務慣行に対して一石を投じたものとして理解することもできる。しかしながら、本判決においては、第14修正の適正手続条項を通じて第8修正の過重な罰金禁止条項を州における民事対物没収にも適用しようということが示されたに過ぎず、いかなる場合に民事対物没収を「過重」と評価するのか、その判断基準や考慮すべき事情については何ら言及されておらず、この点がなお未解決の問題として残されることになった。それゆえ、今後、議論の焦点は、第8修正の過重な罰金禁止条項を民事対物没収にも適用できるかどうかといったことから、これを肯定したうえで没収の「過重性」をどのように評価するのかといったことに移っていくことになるものと思われる¹²。

⁹ See Note, *How Crime Pays: The Unconstitutionality of Modern Civil Asset Forfeiture as a Tool of Criminal Law Enforcement*, 131 HARV. L. REV. 2387 (2018).

¹⁰ *Id.* at 2391-2392.

¹¹ See David Pimentel, *Forfeitures and the Eighth Amendment: A Practical Approach to the Excessive Fines Clause as a Check on Government Seizures*, 11 HARV. L. & POLY REV. 541, 553-554 (2017).

¹² なお、この点につき、合衆国最高裁からの差戻しを受けたインディアナ州最高裁は、Bajakajian 判決に依拠し、没収の「過重性」を判断するにあたって「著しい不均衡 (gross disproportionality)」の基準を採用したうえで、過重な罰金禁止条項との関係において民事対物没収が合憲であるためには、没収の対象とされる財産が犯罪の実際的手段であるとともに、没収の厳しさが犯罪の重大性や財産の不正使用に対する権利主張者 (claimant) の責任 (culpability) と著しく不均衡であってはならないとして、没収の「過重性」の審査には、道具性 (instrumentality) のテストのみならず均衡性 (proportionality) のテストも要求されている。State v. Timbs, 134 N.E.3d 12 (Ind. 2019). 同判決の詳細な検討については稿を改めることとしたい。