

## ニュージーランドの反則金と我が国の交通反則金

永田憲史

- 一. はじめに
- 二. ニュージーランドの反則金
- 三. 我が国の交通反則金
- 四. おわりに

### 一. はじめに

ニュージーランドにおいては、一九六二年交通法 (Transport Act 1962)<sup>(1)</sup> の改正により、一九六八年、反則金 (Infringement Fee) の制度が導入された。これは、我が国において、昭和四二年 (一九六七年) の道路交通法の改正 (昭和四二年法律二二六号) で導入された交通反則通告制度に基づく交通反則金と類似するものである。すなわち、ニュージーランドの反則金も、我が国の交通反則金も、起訴や有罪認定なくして科される点で、刑罰たる罰金刑 (Fine) とは異なるものの<sup>(3)</sup>、犯罪を理由に金銭を国家などに納付する点で罰金刑に類似するものである。また、本来、罰金刑を賦科する事案において利用することが想定されている点も同様である。

我が国の交通反則金に対しては、道路交通事件の大量性に対する方策として肯定的に評価される一方、種々の問題<sup>(4)</sup>が指摘されることも多い。そこで、ニュージーランドの反則金の制度及び利用状況の考察を手掛かりに、そもそも、交通反則金には、いかなる問題があり、どのように改善すべきかを検討することとしたい。

(1) 1962 No. 125.

(2) 1968 No. 148.

(3) ニュージーランドの刑事司法制度及び罰金刑については、拙稿「ニュージーランドの罰金刑」関大法学論集五六卷二二三号(二〇〇六)二六五頁以下参照。

(4) 例えば、藤木英雄「交通反則通告制度——罰金科刑手続の合理化——」罪と罰四巻四号(一九六七)二九頁以下、三〇—三二頁。

## 二. ニュージーランドの反則金

### 1. 反則金の対象の拡大

ニュージーランドの反則金は、一九六〇年から始まったイギリスの制度を模範として導入された<sup>(5)</sup>。反則金の対象は、一九六八年に導入された当初、一九六二年交通法の駐車違反と過積載に限定されていたが、一九七一年には速度超過も含まれるようになった<sup>(6)</sup>。その後、反則金の対象は、交通法の他の違反行為だけでなく、他の法律の違反行為にも拡大された。現在、一九七九年美化法(Litter Act 1979)<sup>(7)</sup>、一九八七年重量及び計量法(Weights and Measures Act 1987)<sup>(8)</sup>、一九九〇年民間航空法(Civil Aviation Act 1990)<sup>(9)</sup>、一九九三年動植物保護法(Biosecurity Act 1993)<sup>(10)</sup>、一九九六年犬統制法(Dog Control Act 1996)<sup>(11)</sup>、一九九六年漁業法(Fisheries Act 1996)<sup>(12)</sup>、一九九八年陸上交通法(Land

Transport Act 1998)<sup>(13)</sup>、一九九九年動物福祉法 (Animal Welfare Act 1999)<sup>(14)</sup>、二〇〇三年賭博法 (Gambling Act 2003)<sup>(15)</sup> に反則金の規定が置かれている。従って、ニュージーランドにおいては、道路交通犯罪以外の軽微事犯にも反則金が科される点に特徴がある。

(5) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *Review of Monetary Penalties in New Zealand* (Ministry of Justice, 2000), p. 21. イギリスの制度について紹介したものととして、依田智治「英国における刑事略式裁判制度——交通チケット制度および交通監視員制度について——」レファレンス二二卷一一号(一九六三) 四九頁以下。

- (6) 1971 No. 57.
- (7) 1979 No. 41.
- (8) 1987 No. 15.
- (9) 1990 No. 98.
- (10) 1993 No. 95.
- (11) 1996 No. 13.
- (12) 1996 No. 88.
- (13) 1998 No. 110.
- (14) 1999 No. 142.
- (15) 2003 No. 51.

## 2. 一九六二年交通法における反則金に関する手続

ニュージーランドにおいては、反則金の賦科に関する手続について統一的な規定が存在しないため、反則金を規定する法律ごとに賦科手続は若干異なっているものの、大きな流れはほぼ軌を一にしている。また、反則金の不払時の

対応は、一九五七年略式手続法 (Summary Proceedings Act 1957)<sup>(16)</sup> が規定している。

反則金に関する典型的な手続として、反則金が賦科されうる反則犯罪 (infringement offence)<sup>(17)</sup> が生じた場合、行為者に対して反則金の納付を求める反則通知 (infringement notice)<sup>(18)</sup> が発付され、行為者が反則金を納付することが想定されている。反則金の額は、各反則犯罪ごとに行為の重大性に依じて一定とされており<sup>(19)</sup>、行為者の有責性の程度や経済状態などの事情がこの段階で斟酌されることはない<sup>(20)</sup>。最も低額なものは、一九六二年交通法と一九九八年陸上交通法の一部の反則犯罪で見られる一二ニュージーランドドル (NZD) (約九六〇円。一NZD八〇円で換算。以下同じ) であり<sup>(21)</sup>、最も高額なものは、一九六二年交通法の一部の反則犯罪で見られる一万NZD (約八〇万円) である<sup>(22)</sup>。反則犯罪の大半は、一〇〇NZD (約八、〇〇〇円) から一、〇〇〇NZD (約八万円) とされている。反則通知が発付されたにもかかわらず、反則金が支払われない場合には、反則金の納付を再度求める督促通知 (reminder notice)<sup>(23)</sup> が発付されることもある。

ここでは、反則金が最初に導入され、実務上も適用が多い一九六二年交通法における反則金に関する手続を例としてみることにしたい。

まず、反則犯罪は、車両 (vehicle) に関する定型的な (stationary) 犯罪であるとされ<sup>(24)</sup>、別表に反則金額とともに掲記されている<sup>(25)</sup>。

カンスタブル (Constable) 又は交通取締官 (traffic officer) が車両の使用者が反則犯罪を犯したと信じるに足る理由がある場合、及び、駐車監視員 (parking warden) が車両の使用者が駐車に関する反則犯罪を犯したと信じるに足る理由がある場合、一九五七年略式手続法の下での罰金刑などの賦科の手続を進めるか、反則通知を発付し、反

則金を賦科する手続を進めるかを判断する。<sup>(26)</sup> 反則金を賦科する手続が選択された場合、カンスタブルらは、(a) 反則通知又はその謄本 (copy) の車両への貼付、(b) 反則通知又はその謄本の車両使用者への手渡し、(c) 反則通知又はその謄本の車両使用者の最後に知られた居所又は職場への送付のうち、一つ又は複数を行なうことができる。<sup>(27)</sup> 反則通知が貼付された場合又は手渡された場合は、貼付されたときから、反則通知が郵送されたときには、配達先のポストに配達されたときから、犯罪類型ごとに定められた反則金の支払義務が生じる。<sup>(28)</sup>

反則金の支払は、法律違反による反則金の場合、国立銀行口座 (Crown Bank Account) になされなければならない。<sup>(29)</sup> この場合、反則金は原則として国庫に全額収納される。例外的に、財務省 (Ministry of Finance) が承認した場合、一部が地方公共団体に収納される。<sup>(30)</sup> また、① 地方公共団体の条例によりパーキングメーターが設置されている道路においてなされた条例違反の駐車行為、及び、② 地方公共団体が任命した者が反則通知を発付した、地方公共団体の条例により規定された時間を超過する時間の駐車を禁止する条例違反の駐車行為の場合には、地方公共団体への納付を求めることができる。<sup>(31)</sup> このような条例違反による反則金が政府により徴収された場合、地方公共団体に全額が引き渡される。<sup>(32)</sup> これらいずれの場合も、反則金が支払われた場合、反則事実と支払事実を警察長官 (Commissioner of Police) に報告しなければならない。<sup>(33)</sup>

一方、反則通知に対する異議申立て手続も整備されている。すなわち、反則通知を受け取った者は、地方裁判所で聴聞 (hearing) を開くよう通知官 (informant) に書面で申立てることができる。<sup>(34)</sup> これには、① 反則事実の存在、すなわち、反則金の賦科自体を争う場合と、② 反則事実の存在は争わず、反則金額が過大で経済状態などから支払が困難であり、減額を求める場合の二つの場合がある。いずれの場合も、通知官は、裁判所に聴聞申立て書を提出し

なければならぬ<sup>(35)</sup>。また、①の場合、通知官は、申立て者に聴聞申立て書の謄本を交付しなければならぬ<sup>(36)</sup>。②の場合、反則通知を受けとった申立て者は、聴聞申立てにおいて、当該犯罪に関する自己の責任を認め、賦科される制裁の内容などについての提案を行なうことができる<sup>(37)</sup>。この場合、略式手続法に基づく手続がなされ、資産が少ないことや犯罪歴がないことなどの減軽事由が考慮され、減額される<sup>(38)</sup>。このようにして裁判所で反則金額を争った場合でも、行為者は反則金として金銭を支払うことになり、反則金よりも減額された罰金刑が新たに科されるわけではない。なお、犯罪類型によっては、反則金の賦科であっても、犯罪記録に留められることがあるが、裁判所で争ったかどうかに関係なく留められる。

反則通知を受けとった者から聴聞が申立てられず、反則通知がなされてから二八日以内に反則金が支払われない場合、通知官は、反則金の支払を分割払とする調整を行なうことができる<sup>(39)</sup>。この調整は、反則犯罪が行なわれた日から六月以内に開始され、反則犯罪が行なわれた日から一二月以内に全ての支払が完了するようになさなければならない<sup>(40)</sup>。調整をしたものの、分割払のうちの一回が不払となった場合、全額について不払になったものとみなされ、通知官は、反則犯罪が行なわれた日から六月以上経過していたとしても、再び全額について分割払の一回あたりの金額や期間を変更して調整をなすことができる<sup>(41)</sup>。なお、いったん通知官が調整を行なうと、反則通知を受けとった者は、聴聞を申立てることができなくなる<sup>(42)</sup>。

また、反則通知を受けとった者から聴聞が申立てられず、反則通知がなされてから二八日以内に反則金が支払われない場合、又は、分割払の調整を一度したものの、不払となった場合、通知官は、反則通知と同内容又は本質的に同内容の督促通知を発付することもできる<sup>(43)</sup>。督促通知を受け取った者は、通知官に反則金を支払わなければならない<sup>(44)</sup>。

督促通知を受け取った日から二八日以内に支払われた場合、反則金の支払日に略式の有罪認定がなされたとみなされる。<sup>(45)</sup> 督促通知を受け取った者は、原則として、督促通知の到着後、二八日以内であれば、裁判所で聴聞を開くよう通知官に書面で申立てることができる。<sup>(46)</sup> 督促通知の到着後、二八日以内に聴聞が申立てられない場合、通知官は、地方裁判所判事 (District Court Judge) 又は書記官 (Registrar) の許可により、地方裁判所に督促通知の謄本などを提出することができる。<sup>(47)</sup> 督促通知の謄本などは、分割払の調整がなされた場合、反則犯罪が行なわれた日から一二月以内に、分割払の調整がなされた場合、反則犯罪が行なわれた日から六月以内に地方裁判所に提出されなければならず、提出された場合、反則金と同額の罰金刑を支払わなければならないとの命令があったとみなされる。<sup>(48)</sup> それゆえ、督促通知を受け取った日から二九日以上経過後に通知官に反則金相当額を支払った場合、支払われた金額は、反則金が変形した罰金刑に充当されうる。<sup>(49)</sup>

以上のように、ニュージーランドの反則金においては、反則通知を発付できるのが、警察官だけに限定されておらず、交通取締りを専門とする職員も可能であり、また、国の職員だけに限定されておらず、地方公共団体の職員も可能である。この関係で、一部の反則金は、国ではなく、地方公共団体の収入となる。

また、反則金は、犯罪類型ごとに定額であり、行為ごとの有責性や行為者の経済状態が斟酌されることなく、裁判所ですらなくして賦科されるものの、反則通知を受け取った者が聴聞を申立てることにより、反則事実の存否や反則金額を裁判所で争いうる。反則金額を争った場合、資産や犯罪歴に応じて減額されうる。そして、裁判所で反則金額を争った場合でも、行為者は反則金として金銭を支払うことになり、反則金よりも減額された罰金刑が新たに科されるわけではない点で特徴的である。一部の反則金は、犯罪記録に留められるが、裁判所で争ったか否かは記録には無関係であ

る。督促通知に対しても、聴聞を申立てることなく、反則金を支払わない場合、聴聞や弁解の機会なくして、反則金と同額の罰金刑に変形する。このように、事実と金額を争いうる点と、一部の反則金では前科記録が残る点で、反則金は、罰金刑と共通性を有している。さらに、督促通知に対しても不払の場合、反則金が罰金刑に変形するとされており、両者の法的性質が近似しているように思われる。ニュージーランドでは、しばしば、反則金が簡易罰金刑 (instant fine) と呼ばれるが、<sup>(19)</sup> 反則金も罰金刑も支払が強制され、反則金が罰金刑賦科の手續の一部を省略したものである<sup>(20)</sup>が理由となつてゐると言へる。

(19) 1957 No. 87.

(17) s. 2 (1) Summary Proceedings Act 1957, s. 42A (1) Transport Act 1962, s. 2, 32A Weights and Measures Act 1987, s. 57 Civil Aviation Act 1990, s. 154 (p), (s), 159 (1), 159A (1) Biosecurity Act 1993, s. 2, 65 Dog Control Act 1996, s. 2 (1), 260A Fisheries Act 1996, s. 2 (1), 138 Land Transport Act 1998, s. 2 (1), 161 Animal Welfare Act 1999, s. 4 (1), 356 Gambling Act 2003.

(18) s. 2 (1) Summary Proceedings Act 1957, s. 42A (3)-(8) Transport Act 1962, s. 14 Litter Act 1979, s. 32B Weights and Measures Act 1987, s. 58, 65Q, 65S (1) Civil Aviation Act 1990, s. 159 (2), (3), 159A (2)-(7), (9) Biosecurity Act 1993, s. 66 Dog Control Act 1996, s. 260B Fisheries Act 1996, s. 139 Land Transport Act 1998, s. 162 Animal Welfare Act 1999, s. 357 Gambling Act 2003.

(19) SCHEDULE 2 Transport Act 1962, s. 13 (4) Litter Act 1979, s. 33A Weights and Measures Act 1987, s. 65Q (2) Civil Aviation Act 1990, s. 159 (3) (b), 159 (4) (b) Biosecurity Act 1993, SCHEDULE 1 Dog Control Act 1996, s. 297A (1) (nc) Fisheries Act 1996, SCHEDULE 4 Land Transport Act 1998, s. 162 (4) (b) Animal Welfare Act 1999, s. 360 (b) Gambling Act 2003.

(20) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 96.

(21) 地方公共団体の条例違反である駐車違反で三〇分以下の場合である。但し、地方公共団体の条例 (bylaw) で二二NZD

ニュージーランドの反則金と我が国の交通反則金





- (42) s. 21 (5B) Summary Proceedings Act 1957.
- (43) s. 21 (2), (3C) (b) Summary Proceedings Act 1957.
- (44) s. 21 (10) Summary Proceedings Act 1957.
- (45) s. 42A (10) (b) Transport Act 1962.
- (46) s. 21 (6) Summary Proceedings Act 1957.
- (47) s. 21 (1) (a), (3), (3D) Summary Proceedings Act 1957.
- (48) s. 21 (5), (5A) Summary Proceedings Act 1957.
- (49) s. 21 (11) Summary Proceedings Act 1957.
- (50) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 20.

### 3. 反則金の適用状況

このようなニュージーランドにおける反則金はどのように適用されているのであろうか。

反則金の適用は、軽微な交通事故に集中している<sup>(51)</sup>。反則通知の発付主体で見ると、警察と地方公共団体がそのほとんどを占めており、その割合はほぼ拮抗している<sup>(52)</sup>。近時、反則金の適用が急増しており<sup>(53)</sup>、例えば、一九九八年／一九九九年会計年度には<sup>(54)</sup>、前年度の約八六万件から約二〇万件（約二三％）増加し、約一〇六万件となった。このうち、約五〇万件が速度超過であり、前年度の約三九万件から約一一万件（約二八％）増加した。このように、反則金の適用が増加している背景には、一九九二年に、交通省 (Ministry of Transport) の交通安全サービス (Traffic Safety Service) が警察に統合され、警察が反則通知を発付するだけでなく、道路安全業務も行なうこととなり、包括的に道路交通安全に対処することになったことと、一九九三年以降、速度計測カメラ (speed camera) が設置されたこと

が挙げられている。<sup>(55)</sup>

反則金の適用の増加に合わせて、裁判所に聴聞が申立てられる件数も激増しており、<sup>(56)</sup> 法執行機関の負担が急激に重くなったことが懸念されている。一九九二年／一九九三年会計年度には二〇二、三六三件であったが、一九九八年／一九九九年会計年度には六二六、四八二件となり、六年間で三倍以上になっている。金額ベースでも同じ傾向が窺われ、一九九二年／一九九三年会計年度の三、五三九万NZD (約二八億円) から、一九九八年／一九九九年会計年度の一億九六五万NZD (約八八億円) に増加している。反則通知の発付主体で見ると、いずれも、警察と地方公共団体の割合がほぼ拮抗している。このように、約六割の反則金で裁判所に聴聞が申立てられているのは、反則金の額が定額で、罰金刑よりも高く設定されている上、<sup>(57)</sup> 聴聞では、経済状態などの行為者の事情を斟酌して減額されることが多いためである。

- (51) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 92.
- (52) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 57.
- (53) *Ibid.*
- (54) ニュージーランドの会計年度は、毎年七月一日から翌年六月二〇日までである。
- (55) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 57.
- (56) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 57-58.
- (57) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 95-96.

#### 4. 反則金の長所及び短所と動向

ニュージーランドの反則金においては、導入の際の議論以来、多くの長所と短所が指摘されてきた。

まず、長所として、① 警察官以外の者も反則通知を発付しうるため、警察官の軽微事犯に関わる負担が軽減すること、② 賦科された反則金を聴聞を申立てることなく支払う者も多く、自動化やコンピューター化が可能であるため、罰金刑に比べて、裁判所の人的及び物的な資源を節約しつつ、裁判所にとっても、行為者にとっても、簡便かつ迅速に事件が処理されること、③ 裁判所での有罪認定を回避することができ、社会的なスティグマ (stigma) を回避できること、④ 聴聞申立てが可能であり、聴聞で減額されうるため、経済的不平等がもたらされないこと、⑤ 金額が大きいため、抑止力があること、⑥ 量的に圧倒的多数を占める交通違反においては、点数 (demerit point) 制度があり、点数の累積で運転免許の停止になるなどするため、抑止力がその点でも存在することなどが挙げられてきた。<sup>(58)</sup>そして、こうした長所を理由に導入され、対象となる犯罪類型が拡大してきたのである。

一方、短所として、① 安易に用いられやすく、社会統制網の拡大 (net-widening) につながりかねないこと、② 罰金刑に比べ、高額であり、支払が困難な場合も多いことから、聴聞が開かれることも多いため、多くの事件で徴収及び執行を完遂するまでに費用と手間がかかること、③ 裁判所での事実認定なく賦科されるため、手続上問題があること、④ 聴聞申立ては可能であるが、手続負担が存在するため、反則通知を受け取った者が争いたい場合でも、納付する傾向にあること、⑤ 簡便であるため、法令違反の認識に乏しく、抑止力に欠け、重大事犯や再犯を招きかねないこと、⑥ 刑事政策目的よりも財政目的が主であることなどが挙げられてきた。<sup>(59)</sup>

このような短所が指摘されてきたものの、国家も国民も便利な制度としておおむね受け入れてきたとされる。<sup>(60)</sup>こうした中、法委員会 (Law Commission) の一九九七年討議論考 (Discussion Paper) において、重大でない犯罪により多く利用すべきとの提案がなされた。<sup>(61)</sup>そこでは、定型的な違反行為を問題とするような、同一犯罪類型内で有責任

の程度が異ならない犯罪類型に対して、反則金の適用を広く可能にすべきであるとされた。また、逮捕や捜索などの捜査方法は、拘禁刑を科すことを予定している犯罪類型に限定し、拘禁刑を科すことを予定されていない犯罪類型には、逮捕などを行わず、端的に反則金で臨むべきであるとされたのである。こうした見解は、簡便性や迅速性などの行為者の利益よりも、むしろ、警察が捜査資源を重大事犯に集中的に投入できるようにすることを意図していると考えられる。

- (58) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 21-22, 31.
- (59) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 22-23, 95-96.
- (60) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 21.
- (61) Ministry of Justice Criminal Justice Policy Group, *supra* note 5, at 92-94.

## 5. 小 括

ニュージーランドの反則金は、犯罪類型ごとに行為の重大性に依じて一定額とされており、賦科される際に、経済状態などの行為者の事情は考慮されない。そして、反則金の額が比較的高めに設定されている。このことは、手続負担があるにもかかわらず、反則金が科された事件の約六割で裁判所の聴聞が申立てられていることから窺える。このように、反則金額が大きいことは、行為の重大性を表示・表現する観点から望ましいと思われる。<sup>(62)</sup> なぜなら、反則金額が多くの方が簡単に支払える程度に小さければ、反則犯罪を行なった者が自己の行為を過小評価することにつながりかねないからである。特に、道路交通犯罪の多くの類型は、本来、危険な行為であって、死傷の結果という重大な結果を惹起しかねないにもかかわらず、その危険性や悪質性が十分に認識されず、ともすれば、逆に、「運が悪

かった」などと感じられがちである。それゆえ、ニュージーランドのように、過半数の者が支払に負担を感じるような金額の支払が賦科されることは、行為の重大性を表示・表現し、行為者に二度と違反をしないと考えさせうる点で評価に値する。そして、改善・更生のための契機ともなりうる。

また、ニュージーランドの反則金の賦科においては、手続保障がなされている。すなわち、反則事実や反則金額を裁判所で争うことができ、これらを争った場合でも、罰金刑に変形することはなく、前科記録の点でも差が生じない。結果として、反則金が科された事件の約六割で裁判所の聴聞が申立てられている。それゆえ、この点では、反則金の長所として挙げられる法執行機関の人的・物的資源の節約が達成されていないようにも思われる。しかし、逆に見れば、反則金が科された事件の約四割は、聴聞が申立てられることもなく、支払がなされているのであり、この面では、法執行機関の人的・物的資源の節約がなされている。このように、ニュージーランドでは、高額でも支払を行なうことができる者に対する法執行機関の人的・物的資源の節約がなされており、高額を支払が困難である豊かでない者への手続保障がなされていると言える。

- (62) このような観点から、被害弁償命令において、犯罪者の惹起した被害に着目しつつ、犯罪者が被る法益剝奪の量が公正なものとなるよう調整すべきとするものとして、拙稿「刑事制裁としての被害弁償命令(二)・完」法学論叢一五三卷二号(二〇〇三)一一二頁以下、一三三―一三五頁。また、費用支払命令において、同様に考えるものとして、拙稿「刑事制裁としての費用支払命令」関西大学法学論集五五卷六号(二〇〇六)六二頁以下、七三―八一頁。

### 三・我が国の交通反則金

#### 1. 導入の経緯と内容

第二次世界大戦後の自動車化 (motorization) の進展に伴い、道路交通犯罪が増加の一途をたどり、略式手続 (刑事訴訟法四六一条以下) の利用をもってしても、事件処理の負担が増大するに至った。そこで、昭和二九年 (一九五四年)、簡易迅速な処理を目指して、交通事件即決裁判手続法 (昭和二九年法律一一三号) が制定及び施行されるとともに、警察・検察庁・裁判所を一つの建物にまとめた、いわゆる交通裁判所が誕生し、三者即日処理方式が導入された。さらに、昭和三八年 (一九六三年) には、事務負担の軽減のために、交通切符制度が導入され、司法警察職員による書類作成の簡略化と、警察・検察庁・裁判所での書式の共用化が図られた。しかし、高度経済成長期ということもあり、自動車化が急速に進んだ結果、道路交通犯罪が激増し、警察・検察庁・裁判所の負担が極めて大きくなった。ここに至って、刑事手続の形式では、事件処理が追いつかなくなることが広く看取されたのである。また、多くの国民が運転免許を取得する「国民皆免許」時代にあつて、道路交通犯罪は誰もが犯しうる犯罪であると普遍性が認識されたため、このままでは、全ての国民が罰金刑をはじめとする刑罰を受けかねないという、「一億総前科者」の懸念が語られることとなった。そして、このことは、道路交通犯罪への刑罰の主役たる罰金刑の感銘力低下を問題視する見解へとつながっていった。こうして、昭和四二年 (一九六七年) の道路交通法の改正 (昭和四二年法律一二六号) で交通反則通告制度 (道路交通法二二五条以下。以下、「法」とする) が導入され、交通反則金が登場することとなった。<sup>(63)</sup>

交通反則通告制度の内容について、ここで簡単に見ておくこととしたい。<sup>(64)</sup> 警察官又は交通巡視員は、道路交通法違

反の一部の類型にあたる反則行為（法一二五條、別表第二）を認めた場合、反則者（法一二五條二項）に対し、速やかに反則行為となるべき事実の要旨及び当該反則行為が属する反則行為の種類並びにその者が通告を受けるための出頭の期日及び場所を書面で告知する（法一二六條一項、二項、四項）。告知を受けた者は、原則として告知を受けた日の翌日から起算して七日以内に、告知された反則行為ごとに定められた反則金（法一二五條三項）に相当する金額を仮納付することができる（法一二九條一項、一二九條の二）。警察官又は交通巡視員は、告知について都道府県警察の警察本部長に速やかに報告しなければならない（法一二六條三項、四項）。告知が正当と認められる場合で仮納付期間が経過したとき、警察本部長は、反則者に対し、理由を明示して当該反則行為ごとに定められた反則金の納付を書面で通告する（法一二七條一項、三項）。通告を受けた者は、原則として通告を受けた日の翌日から起算して一日以内に反則金を納付しなければならない（一二八條一項、一二九條の二）。仮納付していた場合、反則金を納付したとみなされる（一二九條三項）。反則金を納付した者は、通告の理由となった行為に関係する事件について、起訴されず、家庭裁判所の審判に付されない（法一二八條二項）。納付期間が経過しても、反則金が納付されない場合、起訴されうる（法一三〇條）。

導入後、現在に至るまで、交通反則通告制度は大量に利用されている。<sup>(65)</sup>平成一六年（二〇〇四年）の警察による交通違反取締件数は八、五三五、六五八件であり、うち道路交通法違反が八、五一〇、八五三件（九九・七％）を占めている。道路交通法違反のうち、平成一六年（二〇〇四年）の検察庁新規受理人員は、七六八、七二二人であり、<sup>(66)</sup>その残りのほぼ全てが反則事件として扱われ、そのほとんどで反則金が納付されている。

このように、我が国の交通反則金は、犯罪類型ごとに一定の金額が定められている点はニュージーランドの反則金



と同じではあるものの、異なる点も有している。第一に、我が国の交通反則金は、道路交通法違反に限定されている。第二に、我が国の交通反則金の場合、ニュージーランドの反則金とは異なり、反則事実や反則金額を反則行為を行った者から争うことができず、公訴提起されるのを待たなければならない。しかも、いったん公訴提起されると、反則金ではなく、罰金刑が科されうることとなる。また、罰金刑となると、資格制限が生じる。加えて、反則金に比べて、罰金刑のほうが高額であるのが通例である。従って、我が国の交通反則金は、罰金刑よりも低い額を反則金額とし、手続保障を施さないことで、豊かでない者にも納付するほうが利益に適うと認識させ、納付するよう誘導する制度であると言える。

(63) 一連の流れについて、警察庁「反則金通告制度について」ジュリスト三六九号(一九六七)九二頁以下参照。

(64) 交通反則金制度について詳細に説明したものとして、例えば、吉田淳一「交通反則通告制度について(一)」曹時二〇巻六号(一九六八)一頁以下、「同・(二・完)」二〇巻七号(一九六八)五四頁以下、浅野信二郎「道路交通法の一部を改正する法律逐条解説(三・完)」警察研究三九巻二号(一九六八)八七頁以下。

(65) 警察庁編『平成一七年版警察白書——世界一安全な道路交通を目指して——』(ぎょうせい、二〇〇五)三四三頁・統計五—一五。

(66) 法務省法務総合研究所編『平成一七年版犯罪白書——少年非行——』(国立印刷局、二〇〇五)四一八頁・資料一—四。

## 2. 交通反則金の法的性質

以上のような内容となっている我が国の交通反則金の法的性質については、立法審議の段階から議論がある。そもそも、交通反則金は刑事手続による有罪認定を経ずに科されるものであって、刑罰ではないため、そのような手続を必要とする罰金刑とは異なることに争いはない。問題は、交通反則金の支払が任意であるか否かであり、この点は、

次に見る交通反則金の問題点とも関係するため、ここで見ておくこととしたい。

まず、納付が任意であり、納付がなくとも強制的に徴収されることがないため、罰金刑だけでなく、行政罰である過料とも異なるとしつつ、秩序罰としての行政上の一種の制裁金とする見解がある。<sup>(67)</sup> こうした見解を主張する論者の中には、さらに、交通反則金を道路交通秩序の維持確保という行政目的の達成のために行政の作用として行なうものであって、犯罪者に対する司法的作用を加える罰金刑とは全く異なると主張する論者もいる。<sup>(68)</sup>

しかし、先に見たように、交通反則金が導入されたのは、道路交通犯罪の大量性に対する便宜的方法が求められたためであって、罰金刑とは異なる目的を持たせようとしたためではない。また、確かに、反則金の支払は、一応任意であり、強制的に徴収されることはないものの、納付しなければ、通常、刑罰が科されることとなるのであって、任意とは名ばかりのものである。そのため、秩序罰<sup>(69)</sup>とは言い難く、事実上、支払が強制される交通反則金の実質に即して、罰金刑の性質を持ち、罰金刑に代替しうる制裁であって、行政罰としての過料との中間的な性質を持つと考えるのが妥当である。<sup>(70)</sup> この見解からは、本来、刑事手続がとられるべきところ、反則金を支払うことで国家との私的和解<sup>(71)</sup>が成立し、刑事手続から外されるとの理解につながる。

(67) 綾田文義「交通反則通告制度の基本的構造について——反則金の法律的性質を中心に——」ジュリスト三八二号（一九六七）九八頁以下、九九頁。同「交通反則通告制度の憲法問題」警察研究三八卷一一号（一九六七）三頁以下、六一八頁、吉田「(一)」・前掲注(64)二二頁、土本武司「行政と刑事の交錯——交通反則通告制度と刑事手続」警察研究五四卷一〇号（一九八三）三頁以下、八頁、同「交通反則金納付の効力（上）——行政手続と刑事手続の交錯点を探る——」警察学論集三四卷六号（一九八三）三七頁以下、四三—四四頁。

(68) 綾田「基本的構造」・前掲注(67)一〇〇頁、同「憲法問題」・前掲注(67)七頁。

(69) 警察庁・前掲注(63)九四頁、長尾久衛「道路交通法における反則金制度」名城法学三七卷二号(一九八八)一頁以下、一〇頁。

(70) 宮沢浩一「交通反則通告制度をめぐって」法時三九卷四号(一九六七)三五頁以下、三七頁。

(71) 宮沢・前掲注(70)三八頁。

### 3. 交通反則金の問題点

交通反則金については、憲法上の問題と実効性の問題が指摘されてきた。順に見ることとしたい。

#### (1) 憲法上の問題

憲法上の問題としては、裁判を受ける権利(憲法三二条)、適正手続保障(憲法三二条)、行政機関による終審の禁止(憲法七六条二項後段)、法の下の平等(憲法一四一条一項)に抵触しないか問題となる。

第一に、裁判を受ける権利(憲法三二条)が実質的に害されないか問題となる。すなわち、交通反則金の納付をせずに争えば、罰金刑が科されることがあり、金額や資格制限などの点で不利益であるため、交通反則金を納付する方が選択されやすく、裁判を受ける権利が実質的に害されてしまうことが考えられる。<sup>(72)</sup>

この点について、交通反則金の納付が任意である理解する立場からは、①反則者が裁判を受ける権利を任意に放棄したと考えられる上、交通反則金が納付されないことにより、直ちに刑罰が科されるのではなく、裁判を受ける権利がその段階で保障されているため、裁判を受ける権利が害されることはない<sup>(73)</sup>とされる。また、②反則事実を争いたいと望むものの、不利益を恐れて納付する者が多いとは到底考えられないともされる。<sup>(74)</sup>

しかし、既に見たように、①納付が真に任意であるとは言い難い。<sup>(75)</sup>また、②憲法上の問題が生じる者が少なけれ

ばよいというものではない。それゆえ、現行の交通反則通告制度は裁判を受ける権利を実質的に害するものであると考えるべきである。

従って、交通反則通告制度を存続させるのであれば、例えば、起訴後に反則事実を裁判所で争い、反則事実が存在すると認定された場合であっても、交通反則金の納付を可能にしておくべきである。<sup>(76)</sup>先に見たように、ニュージーランドにおいては、裁判所での聴聞で反則事実が認定された場合であっても、反則金として納付することとされており、参考に値する。

第二に、適正手続保障が害されないか問題となる。すなわち、司法審査を経ることなくして、交通反則金が賦科されるため、適正手続保障がなされていないと考えられる。

ここでもまた、交通反則金の納付が任意である理解する立場からは、①交通反則通告制度の対象が明白かつ定型的な違反に限定されており、手続の公正が図られていること、②起訴後の手続では適正手続保障がなされていること、③そもそも、納付が任意である以上、適正手続保障の対象外であることが主張され、適正手続保障の問題は生じないとされる。<sup>(77)</sup>

しかし、①明白かつ定型的な違反の種類であっても、事実の存否が争われることがあり、その場合には、公正な第三者たる裁判所の審査が求められるべきである。また、②いったん起訴されれば、より高額な罰金刑が科される可能性がある以上、反則金の納付が可能である状況で適正手続保障を図る必要がある。さらに、③納付が真に任意であるとは言い難い。それゆえ、交通反則通告制度を存続させるのであれば、ニュージーランドの手続を参考に、裁判所で争ったとしても、交通反則金の納付を可能するべきである。

第三に、行政機関による終審の禁止に反しないか問題となる。すなわち、不利益を被りうる刑事手続が回避されがちであるため、交通反則通告制度が実質的に行政機関による終審となつていとも考えられる。

ここでもまた、交通反則金の納付が任意である理解する立場からは、任意である点を強調し、司法作用ではなく、「裁判」ではなく、刑事手続で争いうるため、行政機関による終審の禁止に反しないとされる<sup>(78)</sup>。

確かに、刑事手続で争いうるため、行政機関による終審の禁止に反するとは言えない。しかし、実質的に終審化している状況にあり、やはり、この点からも、交通反則通告制度を存続させるのであれば、裁判所で争つたとしても、交通反則金の納付を可能する制度を構築するべきである。

第四に、法の下の平等に反しないか問題となる。すなわち、貧しいために納付ができず、刑事手続に移行すれば、手続負担を生じ、罰金刑の不払による労役場留置の危険性もある。

この点について、「経済的關係」において差別してゐるのではないとされる<sup>(79)</sup>。確かに、機会の平等は保障されており、法の下での平等に反するとは言えない。また、交通反則金がかかり低額であり、納付が困難であることは少ないように思われる。しかし、納付が経済的に不可能な者だけが、手続負担と罰金刑の不払による労役場留置の危険を負うことは避けるべきである。先に見たように、ニュージーランドにおいては、裁判所での聴聞で反則金額を争い、反則金として納付することが可能であり、交通反則通告制度を存続させるのであれば、我が国でも同様の制度を導入するべきである。

以上のように、交通反則通告制度は、裁判を受ける権利及び適正手続保障を害するため、憲法上、許されない。また、行政機関による終審の禁止及び法の下での平等の観点からも、妥当とはいえない。前述のように、我が国の交通反

則金は、罰金よりも低い額を反則金額とし、手続保障を施さないことで、豊かでない者にも納付するほうが利益に  
適うと認識させ、納付するよう誘導する制度であり、豊かでない者にも裁判を受ける権利や適正手続保障を放棄させ  
ることになっている。これに対して、ニュージーランドでは、高額でも支払を行なうことができる者に対する法執行  
機関の人的・物的資源の節約を行なう一方、高額を支払が困難である豊かでない者への手続保障を削っている。これ  
を比較すれば、豊かでない者への手続保障を欠く我が国の交通反則通告制度はより問題が大きいと言わざるをえない。  
それゆえ、交通反則通告制度を存続させるのであれば、ニュージーランドの制度に倣って、反則事実や交通反則金の  
額を裁判所で争った場合でも、交通反則金を納付することを認めるべきである。

(72) 行政事件訴訟法(昭和三七年法律一三九号)の取消訴訟(八条以下)の対象とすることが考えられるが、最判昭五七年七  
月一五日民集三六卷六号一六九頁はこれを否定しており、刑事手続で争うほかない状況にある。

(73) 綾田「憲法問題」・前掲注(67)一一二—一三頁、吉田・前掲注(64)二八—二九頁。

(74) 安西温「交通反則通告制度にたいする若干の所見」ジュリスト三七〇号(一九六七)一一二頁以下、一二五—一二六頁。

(75) 神垣秀郎「交通反則通告制度に対する若干の問題」ジュリスト三六九号(一九六七)八五頁以下、八七頁、宮沢・前掲注  
(70)三八頁。

(76) 神垣・前掲注(75)八八頁。

(77) 綾田「憲法問題」・前掲注(67)一〇—一二頁、吉田・前掲注(64)二九—三〇頁。

(78) 綾田「憲法問題」・前掲注(67)一五頁、吉田・前掲注(64)三〇頁。

(79) 綾田「憲法問題」・前掲注(67)一四—一五頁、吉田・前掲注(64)三〇—三二頁。

## (2) 実効性の問題

憲法上の問題を解決したとしても、実効性の問題が残る。以下、検討することとしたい。

第一に、交通反則金を納付すれば、刑事手続を経ることなく、簡易迅速に事件が処理されるため、「金さえ払えば」という感覚が広がり、違反が減少せず、ともすれば、違反が増加するとの懸念がかねてから示されてきた。<sup>(80)</sup> 実際、これまで見てきたように、交通反則通告制度は、道路交通犯罪の大量性に対する方策であって、道路交通犯罪を減少させるために作り出されたものではないため、このような懸念には根拠があった。

第二に、交通反則金の納付を誘導するためもあって、従来の罰金額よりも低い額が交通反則金として設定され、多くの者が比較的容易に納付できることとなったため、「違反が重大ではない」という誤ったメッセージを運転者に送ることとなった。<sup>(81)</sup> 交通反則金額を高く設定し、人の生命や身体に関わる重大な結果を惹起しうる行為であり、その重大性を表示・表現することに成功しているニュージーランドとは対照的である。

手続負担が軽いことと交通反則金の額が小さいことが相まって、「わずかな金さえ払えば」という意識が蔓延することとなった。これを食い止めたのが、昭和四四年（一九六九年）から運用された点数制度（道路交通法施行令二六条の七、三三条の二、三八条の二）であり、違反を繰り返す運転者を排除し、行政処分の基準の明確化を図り、抑止効果を持たせようと、<sup>(82)</sup> 道路交通法施行令（昭和三五年政令二七〇号）の改正（昭和四三年政令二九八条）により、導入された。点数制度は、運転免許の効力に関わるものであり、運転ができなくなれば、就業や日常生活に多大な影響を被るため、多くの運転者にとって、違反の抑止となり、効果を発揮することとなったと言えよう。平成一六年（二〇〇四年）には、運転免許の取消しが五九、一七三件、運転免許の停止が八八六、一五四件に及んでいる。<sup>(83)</sup>

もつとも、点数制度の導入により、交通反則金の実効性の問題に手が付けられたわけではない。そのため、「わずかな金さえ払えば」という感覚を払拭することが必要である。すなわち、手続負担が軽いことと交通反則金の額が小

さいことのいずれか又は双方を改善する必要がある。しかし、手続負担を重くすることは、行為者にとっても、法執行機関にとっても不利益をもたらすため、妥当でない。それゆえ、交通反則金の額の問題に取り組みべきである。そして、その方策としては、① 交通反則金の額を罰金刑の量刑相場と同程度かそれ以上に引き上げることと、逆に、② 交通反則通告制度を廃止することが考えられる。

まず、① 交通反則金の額を罰金刑の量刑相場と同程度かそれ以上に引き上げた場合<sup>(84)</sup>、既に見たように、憲法上の問題を回避するため、起訴後に反則事実や交通反則金の額を裁判所で争うことを認め、争った場合でも、交通反則金を納付することを認めるべきである。しかし、このようにすれば、ニュージーランドで見られるように、交通反則金の額を争う者が増加し、法執行機関の事件処理を圧迫することとなり、道路交通犯罪の大量性に対して交通反則通告制度を導入した目的に反することとなる。逆に、事件処理が可能な程度に取締りの量を減らせば、道路交通の安全が脅かされるだけでなく、「運が悪かった」という不公平感を現在よりもいっそう助長することになりかねない。従って、この方法は妥当でない。

そこで、② 交通反則通告制度を廃止することが考えられる。この場合、現在、反則事件とされているもののうち、携帯電話用装置の使用（道路交通法七一条五号の五・一二〇条一項九号の三）などの生命や身体に害を及ぼす可能性の比較的高い犯罪類型の罰金刑の上限を大幅に引き上げ、交通反則金ではなく、罰金刑を賦科することとし、憲法上の問題を解決するべきである。これにより、行為の重大性を十分に表示・表現することができる。また、法執行に關する費用の徴収を行な<sup>(85)</sup>えば、罰金調停額の増加と相まって、法執行機関の人員を事件数の増加に対応するべく増加させたとしても、財政上の問題が生じることを回避できよう。一方、免許証不携帯（道路交通法九五条一項・一二一条



一項一〇号) などの生命や身体に害を及ぼす可能性の比較的低い又は存在しない犯罪類型は非犯罪化し、行政処分たる点数制度のみに委ねるべきである。このような考え方に対しては、いかに軽微な違反であっても、全く刑罰を科さないとするのは妥当でなく、刑罰で臨む建前は維持すべきとの反論がありうる。<sup>(86)</sup>しかし、そのような建前を残すことに意味があるとは思えない。あくまで刑罰で臨むべきであるとするならば、運転免許の取消し及び停止を刑罰として規定すべきである。<sup>(87)</sup>

(80) 神垣・前掲注(75)八五頁、宮沢・前掲注(70)三八頁。

(81) 例えば、駐車違反は、交通の障害となるだけでなく、重大な事故を惹起しかねないものである。また、一一〇番通報された苦情などのうち、二五%が駐車問題に関するもので、国民の関心も高い。警察庁編・前掲注(65)二二四頁。しかし、駐車違反の問題性を十分に認識していない者も少なくない。

(82) 西川芳雄「運転免許の行政処分に関する点数制度について」ジュリスト四一〇号(一九六八)三六頁以下、三七頁、八島幸彦「運転免許の行政処分に関する点数制度について」警察研究三九卷二二号(一九六八)四七頁以下、四八頁、石瀬博「運転免許の停止、取消しに関する点数制度採用のための道路交通法施行令の一部改正について」警察学論集二二卷一一号(一九六九)一頁以下、二頁。

(83) 警察庁編・前掲注(65)三四三頁。

(84) 憲法上の問題を取り上げることなく、交通反則金の額を罰金刑よりも大きくすべきとの見解として、植松正「交通反則通告制度の意義と問題」法律のひろば二〇巻五号(一九六七)六頁以下、九頁がある。

(85) 拙稿「費用支払命令」・前掲注(62)七七―八三頁。

(86) 警察庁・前掲注(63)九三頁、吉田・前掲注(64)四頁、安西・前掲注(74)一二四頁参照。

(87) 例えば、ドイツでは、刑罰(付加刑)としての運転禁止刑、保安処分としての運転免許取消し、行政処分としての運転免許取消し処分がある。詳しくは、高山佳奈子「ドイツにおける交通事件処理」成城法学六九号(二〇〇二)六一頁以下、八四頁、八七―八九頁参照。

#### 四・おわりに

これまで見てきたように、ニュージーランドの反則金も、我が国の交通反則金も、罰金刑の賦科の量的増加に対して、手続を簡便化しようとする点で共通するものであるが、手続の簡便化の対象となる範囲と方向性は異なる。すなわち、ニュージーランドの反則金においては、高額でも支払を行なうことができる者に対する法執行機関の人的・物的資源の節約が行なわれ、高額を支払が困難である豊かでない者への手続保障がなされているのに対し、我が国の交通反則金においては、罰金刑よりも低い額が反則金額とされ、手続保障を施さないことで、豊かでない者にも納付するほうが利益に適うと認識させ、納付するよう誘導する制度となっている。しかし、我が国の交通反則金については、裁判を受ける権利及び適正手続保障が侵害されており、違憲であると考えられる。また、手続負担が軽いことと交通反則金の額が小さいことが相まって、「わずかな金さえ払えば」という意識を蔓延させるなど、実効性の点でも問題がある。それゆえ、交通反則通告制度及び交通反則金を廃止し、現在、反則事件とされているもののうち、生命や身体に害を及ぼす可能性の比較的高い犯罪類型の罰金刑の上限を大幅に引き上げ、罰金刑を賦科することとし、生命や身体に害を及ぼす可能性の比較的低い又は存在しない犯罪類型は非犯罪化し、行政処分たる点数制度に委ねることとすべきである。これにより、生命や身体に害を及ぼす可能性の比較的高い犯罪類型の行為の重大性を十分に表示・表現することができることとなる。