両罰規定における「代理人」の意味

【文献種別】 決定／最高裁判所第二小法廷
【裁判年月日】 平成27年12月14日
【事件番号】 平成26年（あ）第1483号
【事件名】 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反被告事件
【裁判結果】 上告棄却
【参照法令】 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律29条・32条
【掲載誌】 裁時1642号27頁、判タ1422号84頁

LEX/DB 文献番号 25447650

事実の概要

被告人は、A社の代表取締役Bからの委任を受け、A社が営むバイオガス製造事業に関し、A社の国に対する補助金交付申請に係る業務を代理していたものであるが、A社社長と相談の上、環境省が所管する「平成20年度二酸化炭素排出抑制対策事業費等補助金」の交付を受けようと考え、A社の業務に関し、環境大臣に対し、かねて交付決定を受けていた前記補助金につき、バイオガス製造設備の一部の設置が未了なのに、A社名義の、設置が完了した旨の内容虚偽の実績報告書を提出し、補助金額を前記のとおり確定させた上、A社名義の口座に補助金を振込入金させた。

この行為が「法人……の代理人……が、その法人……の業務に関し」（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下、「補適法」と呼ぶ。）32条1項）、「偽りその他不正の手段により補助金の交付を受け」（同法29条1項）たという「違反行為をしたとき」（同法32条1項）に当たるとして起訴された事案において¹⁾、原判決²⁾は、被告人が補適法32条1項の「代理人」に当たるとして有罪とした第一審判決³⁾を是認した。これに対して、弁護人らが上告した。

決定の要旨

本決定は、弁護人の上告理由を刑法405条という適法な上告理由に当たらないとして上告を棄却しつつ、以下のように述べて、補適法29条という「代理人」の意味を明らかにした。

「補助金等適正化法32条1項は、……『代理人』等が事業主の業務に関して所定の違反行為をした

場合に、当該行為者と事業主の双方を処罰する法律上の根拠とされている。また、同条項は、『代理人』等の行為者がした違反行為について、事業主として行為者の選任、監督その他違反行為を防止するために必要な注意を尽くさなかった過失の存在を推定した規定と解される（最高裁昭和26年（れ）第1452号同32年11月27日大法廷判決・刑集11巻12号3113頁参照）。このように、行為者のした違反行為について過失が推定され、事業主が処罰されるのは、事業主と行為者との間に、事業主が行為者の違反行為を防止できるような統制監督関係があることが前提とされていると解されるから、事業主が行為者を現に統制監督しておらず、統制監督すべき関係にもない場合には、同条項により事業主の過失を推定して事業主を処罰するという前提を欠き、同条項が適用されないこととなる。」（判示①）

「補助金等適正化法は、『補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図る』ことを目的とし（同法1条）、その目的を実現するため、補助金等の交付の決定を受けた補助事業者等に対し、補助事業等の遂行に関する善管注意義務、各種報告義務等を課すとともに、一部の義務違反行為に対して罰則を設けるなど、補助事業者等に対し、重い義務を課している。このような同法の目的及び規定内容をも踏まえると、前記の統制監督関係の有無については、事業主から行為者に与えられた権限の性質・内容、行為者の業務履行状況、事業主の関与状況その他の事情を総合して判断すべきである。」（判示②）

「(1) A社は、本件事業に関し、環境省から本件補助金の交付決定を受けた補助事業者であり、

本件事業の実施主体として、補助金等適正化法の前記目的に適うよう、事業遂行に関する善管注意義務、実績報告を含む各種報告義務その他補助金等適正化法に定められた規定を遵守すべき義務を本来的に負うべき立場にあった。

(2) 被告人は、A社の代表取締役Bから、本件補助金の申請から交付に至る一連の手續におけるA社の業務である各種書類の作成・提出、環境省との折衝等を一括して委任されており、実績報告書の作成・提出もこれに含まれていた。

(3) 被告人は、自らが経営する会社の従業員を用いつつ、前記委任を受けて、各種書類をA社名義で作成、提出し、A社の担当者として環境省担当者との折衝・連絡を行うとともに、これらの事務の遂行状況をBに報告し、提出書類には原則としてBの押印を受けていた。なお、本件実績報告書は、被告人が自社の従業員に指示して作成し、Bから預かっていたA社の銀行印を押印の上、環境省に提出したものであった。

(4) Bは、前記のとおり、被告人から事務の遂行状況の報告を受け、提出書類に押印することにより、本件補助金に関する手續の進捗状況を把握しており、かつ、本件事業に係るバイオガス製造設備のうち一部の設置が完了していないことも認識していた。」(判示③)

「以上の事実関係によれば、被告人は、本件補助金の交付を受けるための業務に関し、事業主であるA社の統制監督を現に受け、又は受けるべき関係の下でA社の業務を代理したといえる。したがって、被告人が補助金等適正化法32条1項にいう『代理人』に当たるとした第一審判決を是認した原判断は相当である。」(判示④)

判例の解説

一 本決定の意義

本決定は、補適法32条1項にいう「代理人」の意味に関し、同法1条に規定されている立法趣旨を踏まえた事例判断を示したほか、傍論ではあるが、法人事業主に関する両罰規定における「代理人」、さらには「代理人、使用人その他の従業者」一般の意味に関すると思われる解釈の指針を示した点で、注目に値するものである。

二 両罰規定一般における「代理人」の理解

両罰規定における「代理人」については、一般に、「基本的には、私法上の代理人等と同様、包括的にせよ、個別的にせよ、当該違反行為に係る事務を本人のために行う権限を与えられ、本人に代わってその事務を処理するものを指す」と解されている。ここでは、私法上の代理人と異なり、事務処理等の事実行為を本人のために本人に代わって行う人物も含まれている点が特徴的である⁴⁾。しかし、それ以外は、通常の私法上の代理の場合と異なるところはないと考えられるので、事業主の従業者(以下、「従属労働的従業者」と呼ぶ。)やこれに類する派遣労働・(偽装も含む)請負のような「従属労働」関係にない人物も、本人から代理権を授与され、あるいは事実行為である事務処理を委任されて、本人のためにそれを行う場合には、ここにいる「代理人」に当たることとなる⁵⁾。

これに対して、「限定説」という考え方がある(本説との対比で、先の見解を「非限定説」と呼ぶ。)。ここにいう「限定説」とは、「代理人」を従属労働的従業者でなければならないとする見解を意味する。具体的には、「両罰規定における代理人とは対向的に委任を受けた代理人は含まず、商業支配人など、従業者たる身分をもっているものに限られる。⁶⁾」とする見解である。

両罰規定における事業者等の本人の責任が、直接行為者の違反行為に関する「選任・監督上の過失」にあるとするのであれば⁷⁾、「選任・監督」の関係にない代理人は、両罰規定にいう「代理人」ではないとするのであろう。たとえば、本人が選任・監督権限を持たない未成年者の法定代理人などが、これに当たる。そして、それは、「代理人、使用人その他の従業者」という文言を用いる両罰規定については、妥当であると思われる。また、「非限定説」も、この「限定説」を意識し、これを積極的に批判する意図で唱えられているものではないように思われる。

つまり、「限定説」は、責任主義の要請から生まれた両罰規定における「過失推定説」を根拠とするものなのであり、「非限定説」もまた、これを積極的に否定する趣旨のものではないのである。

そして、本決定もまた、この「限定説」の趣旨に則り、「行為者のした違反行為について過失が推定され、事業主が処罰されるのは、事業主と行為者との間に、事業主が行為者の違反行為を防止

できるような統制監督関係があることが前提とされていると解されるから、事業主が行為者を現に統制監督しておらず、統制監督すべき関係にもない場合には、同条項により事業主の過失を推定して事業主を処罰するという前提を欠き、同条項が適用されないこととなる。」と述べたものと思われる。

三 本件における具体的判断

もっとも、本決定は、A社との間に従属労働的な関係も従属的委任関係もない本件被告人をも、判示③で列挙した事実関係においては、ここにいる「代理人」に当たるとしている。すなわち、本決定は、「以上の事実関係によれば、被告人は、本件補助金の交付を受けるための業務に関し、事業主であるA社の統制監督を現に受け、又は受けるべき関係の下でA社の業務を代理したといえる」として本罪の成立を認めるのである。

しかし問題は、補適法29条1項が「偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受け」た者と規定していることにある。つまり、代理人がすべき違反行為は、「偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受け」たことなのである。ゆえに、本件において補適法29条1項違反の罪が成立するためには、被告人がA社の「代理人」として「補助金等の交付を受け」たことが必要なのではないかと解される。

しかし、本件の第一審判決も原判決も、この事実を認定していない。また、実際に補助金の交付を受けたA社ないしその代表取締役Bとの共犯関係も認定されていない。ゆえに、被告人は、本件補助金不正受交付の「代理人」ではない。それなのに、本件につき補適法29条1項の罪を認めてしまった本決定には、問題があったように思われる。

四 他事件への影響

なお、本決定が述べた、「事業主が行為者を現に統制監督しておらず、統制監督すべき関係にもない場合には、同条項により事業主の過失を推定して事業主を処罰するという前提を欠き、同条項が適用されないこととなる。」という判示①は、両罰規定における行為主体一般に妥当するものと思われる。というのも、補適法32条は、「法人……の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関

し、前三条の違反行為をしたときは」と規定しており、上記の理は、この中にある「代理人、使用人その他の従業者」のいずれにも妥当するものだからである。

この点に関しては、金融商品取引法（以下、「金商法」と呼ぶ。）166条1項1号にいう「その他の従業者」について判断を示した平成27年4月8日の決定⁸⁾との関係が問題となるように思われる。というのも、この決定（以下、「金商法決定」と呼ぶ。）において、最高裁は金商法166条1項1号にいう「その他の従業者」に関し、以下のような判断を示したからである。すなわち、金商法決定は、同号「同号にいう『役員、代理人、使用人その他の従業者』とは、当該上場会社等の役員、代理人、使用人のほか、現実に当該上場会社等の業務に従事している者を意味し、当該上場会社等との委任、雇用契約等に基づいて職務に従事する義務の有無や形式上の地位・呼称のいかんを問わないものと解するのが相当である。」として、上場会社（C社）の実質的な大株主（正確には大株主たる法人の役員）であり、C社の役員、代理人、使用人には当たらないが、代表取締役と随時協議するなどして同社の財務及び人事等の重要な業務執行の決定に関与するという形態で現実に同社の業務に従事していた被告人につき、「被告人は、C社の代表取締役と随時協議するなどして同社の財務及び人事等の重要な業務執行の決定に関与するという形態で現実に同社の業務に従事していたものであり、このような者は、金融商品取引法166条1項1号にいう『その他の従業者』に当たる」としたのである。

ここでは、当該上場会社の統制監督に服さないとされる大株主が、当該会社の経営に実質的に関与していることを理由に、「その他の従業者」に当たるとされている。しかし、これまで、刑事法分野では、「従業者」とは「直接間接に事業主の統制、監督を受けて事業に従事している者をいう⁹⁾」とされてきた。また、金商法は、会計帳簿の閲覧等の請求権（会社法433条）を有する株主等を金商法166条1項1号と区別して同項2号に規定しており、それに当たらない株主ないし法人たる株主の役員に同項1号を適用する解釈は、条文の体系と矛盾するものと思われる。

加えて、金商法166条1項1号の違反に対する罰則（金商法197条の2第13号）には法人等の

事業主をも罰する両罰規定（207条1項2号）があり、そこでは、「その他の従業者」がインサイダー取引違反を犯した場合には、事業主に対しても罰金（法人事業主の場合は最高5億円）を科すこととされている¹⁰⁾。

ゆえに、このような統制監督関係に服さない大株主をも「その他の従業者」に含まれるとする金商法決定の判断は、本決定及び両罰規定における責任主義との調和との関係で問題を孕む¹¹⁾。むしろ、大株主は、金商法の両罰規定適用外の「第一次情報受領者」（166条3項）に当たると解すべきではなかったかと思われる¹²⁾。

●—注

- 1) 補適法29条1項は、「偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受け、又は間接補助金等の交付若しくは融通を受けた者は、5年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。」と規定し、同法32条1項は、「法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定のあるものを含む。以下この項において同じ。）の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前三条の違反行為をしたときは、その行為者を罰するほか、当該法人又は人に対し各本条の罰金刑を科する。」と規定する。
- 2) 大阪高判平26・9・3公判物未登載。
- 3) 京都地判平25・10・10公判物未登載。
- 4) その点では、ここにいる「代理人」は、刑法247条の背任罪にいう「事務処理者」に近い。
- 5) 本件一審判決は、補適法32条1項にいう「代理人」の意味につき、「必ずしも事業主から公法上ないし私法上の代理権を授与された者に限られず、事業主より委託を受けて各種事実行為を行った者も含まれると解され、被告人がAから代理権を授与されて代理行為をしていないことや顕名がないことは、被告人が同項にいう『代理人』に当たるとの……判断を妨げるものではない。」と述べている。これは、「非限定説」に依拠したものであろう。また、第一審判決を是認した本件控訴審判決は、補適法32条1項の「代理人」は「同規定の文言からして『従業者』（広義の従業者）の例示のひとつであることが明らかであるけれども、この『従業者』に当たるには、事業主との間で雇用関係等があることまでは要しない」と述べており、同じく「非限定説」に立つものと思われる。
- 6) 大塚仁ほか編『大コメンタール刑法第1巻』（青林書院、1991年）119頁〔古田佑紀〕、同書〔第2版』（青林書院、2004年）134頁〔古田佑紀＝渡辺咲子＝田寺さおり〕。小滝敏之『全訂新版補助金適正化法解説〔第3版〕』（全国会計職員協会、2011年）418頁も、本法32条の趣旨を、「形式的には違反行為者でなくとも、その従業者等

を通じて行為規範違反の状態を惹起した事業者の責任を問い、これを罰金刑に処しうる」とこと解している。これは、ここにいう「従業者等」が、その行為規範違反をして、事業者の行為規範違反とみなされる者でなければならないことを意味しているの、同趣旨の見解であると思われる。

- 7) この点を明言するのは、本決定も引用する最大判昭32・11・27刑集11巻12号3113頁、法人事業主についても最判昭40・3・26刑集19巻2号83頁。前者は、廃止前に入場税法17条の3に規定された両罰規定における人の「代理人、使用人其ノ他ノ従業者」について、「事業主として右行為者らの選任、監督その他違反行為を防止するために必要な注意を尽さなかつた過失の存在を推定した規定と解すべ」きだとしたものであり、後者は、「右法意は、本件のように事業主が法人（株式会社）で、行為者が、その代表者でない、従業者である場合にも、当然推及されるべきである」と述べている。
- 8) 最決平27・4・8刑集69巻3号523頁（LEX/DB文献番号25447193）。本決定の評釈として、中村聡・金法2022号（2015年）4頁、濱田新・刑事法ジャーナル46号（2015年）163頁、山田剛志・法教426号別冊附録〔判例セレクト2015-2〕（2016年）25頁、佐藤剛・警論69巻1号（2016年）180頁、川崎友巳・ジュリ臨増平成27年度重判解（2016年）161頁がある。
- 9) 大塚仁ほか編・前掲注6）『大コメンタール刑法第1巻〔第2版〕』（青林書院、2004年）134頁。同旨、前田雅英編集代表『条解刑法〔第3版〕』（弘文堂、2013年）21頁。
- 10) 川崎・前掲注8）162頁は両罰規定との関係に言及しているが、にもかかわらず、金商法166条1項1号については「両罰規定とは、規定の目的も効果も異なる」として、金商法決定は「上場会社からの指揮命令も要件としない見解と親和的」であると述べている。しかし、金商法166条1項1号は、まさしく両罰規定に関わる規定なのである。
- 11) 金商法決定を維持しつつこの矛盾を避けようとするれば、両罰規定における「その他の従業者」は、金商法166条1項1号にいうそれとは異なったものであるとして、概念の相対化に訴えるしかない。しかし、法解釈において概念を無制限に相対化することは、解釈論をむなしくするものである。
- 12) 中村・前掲注8）5頁及び濱田・前掲注8）168頁は、大株主を「その他の従業者」とすることで、そこから重要事実の情報伝達を受けた者は、第二次情報受領者ではなく、第一次情報受領者となるためインサイダー取引の規制対象になることを、この解釈の長所とする。しかし、それは、金商法が「内部情報利用者」の処罰ではなく、「内部者の情報利用」を処罰する立法態度を選択したことに起因するものである。