

II 刑務所運営の民間委託と 職員個人の損害賠償責任

—— Minneci v. Pollard, 132 S. Ct. 617 (2012) ——

1 事 実

民間企業 Wackenhut 社が運営・管理する民間刑務所⁽¹⁾の囚人であった被上訴人 Richard Pollard は、2001年4月7日、所内で転倒し両肘を骨折した。その後、上訴人 Margaret Minneci をはじめとする同社の職員は、Pollard に対して、痛みが生じることを知りながら囚人服の着用や労働作業への復帰を強制した。そこで Pollard は、刑務所職員によるこれらの行為は残酷で異常な刑罰を禁止した第8修正に違反するとして、当該職員に対する損害賠償請求訴訟（いわゆる Bivens 型訴訟（後述5（1）参照））をカリフォルニア州東部地区合衆国地方裁判所に提起した（当初 Pollard の訴状は当該刑務所の経営主体であった Wackenhut 社も被告としていたが、同地方裁判所は、刑務所運営を委託された民間企業に対する Bivens 型訴訟を否定した2001年の Malesko 判決⁽²⁾を踏襲して、同社に対する請求を斥けた）。同地方裁判所は、訴訟原因（cause of action）の不存在を理由に Pollard の請求を斥けたが、第9巡回区合衆国控訴裁判所は第1審判決を破棄差戻したため⁽³⁾、Minneci らが上訴した。

2 争 点

刑務所運営を委託された民間企業の職員による第8修正違反につき、連邦公務員に対する損害賠償請求訴訟である Bivens 型訴訟が認められるか。

（1） 本稿において、「民間刑務所」の語は連邦政府からの委託により民間企業が運営・管理する刑務所を、「連邦刑務所」の語は連邦政府が運営・管理する刑務所を意味する。

（2） Corr. Servs. Corp. v. Malesko, 534 U.S. 61 (2001)。

（3） Pollard v. GEO Group, Inc., 629 F.3d 843 (9th Cir. 2010)。

3 判 決

破棄差戻し。Breyer 裁判官による法廷意見（Robert 首席裁判官，Scalia 裁判官，Kennedy 裁判官，Thomas 裁判官，Alito 裁判官，Sotomayor 裁判官，Kagan 裁判官が同調）は，本件においては，州不法行為法が適切な救済を提示しているから Bivens 型訴訟は認められないと判示した。Scalia 裁判官は同意意見（Thomas 裁判官が同調）を，Ginsburg 裁判官は反対意見を執筆した。

4 判決理由

（１） Breyer 裁判官による法廷意見

近時の Wilkie 判決⁽⁴⁾は，Bivens 型訴訟の法理に関する従前の合衆国最高裁判所判決を検討したうえで，次のように述べている。「Bivens 型訴訟の法理による救済を認定するか否かの判断には，2つの段階が必要となる。第1に，権利保護にかかる既存の代替的プロセスが，司法部が新たに独立した損害賠償による救済を提示することを差し控える説得的根拠に相当するかという問題がある。」第2に，「連邦裁判所は，新たな連邦法上の訴訟を認定するにあたって，躊躇させるような特別の要因にとくに注意を」払わなければならない。本件においては，このアプローチを適用する。

被告が民間企業に雇用されていたような事案において，州不法行為法は，侵害された憲法上の権利を保護することのできる「既存の代替的プロセス」を提示している。このような代替的プロセスの存在は，「司法部が新たに独立した損害賠償による救済を提示することを差し控える説得的根拠」に相当する。

当裁判所の論拠を理解するにあたっては，Pollard の主張が否定される理由を説明するのが最善であろう。Pollard は4つの論拠に基いて Bivens 型訴訟の認定を主張したが，そのいずれも説得的ではなかった。第1に Pollard は，連邦刑務所の囚人は連邦刑務官に対して第8修正に基づく Bivens 型訴訟を提起しうるとした Carlson 判決⁽⁵⁾の判示が，本件においても適用されなければならないと主張した。しかしながら Carlson 判決は，民間企業に雇用された職員ではなく連邦政府に雇用された公務員に対して，連邦刑務所の囚人が損害賠償を請求した事案であった。雇用上の立場の相違は，決定的な違いをもたらす。すなわち双方の事案においては，適切な「既存の代替的プロセス」がまっ

（４） Wilkie v. Robbins, 551 U.S. 537 (2007).

（５） Carlson v. Green, 446 U.S. 14 (1980).

たく異なる。通常、囚人は連邦公務員に対して州法上の不法行為訴訟を提起することはできない⁽⁶⁾。しかし、民間企業の職員に対する州法上の不法行為訴訟については、囚人はこれを提起することができる。

第2に Pollard は、州不法行為法の「多様性」に鑑みれば、連邦法が適切な代替的救済を提示しているか否かのみが審理されるべきであると主張した。しかし州法は、侵害行為の被害者に補償を与えると同時に、憲法違反の抑止にも資するものである。

第3に Pollard は、本件で問題となった憲法上の権利を保護するにあたって州不法行為法は不適切であると主張した。しかし Pollard の請求は、州不法行為法が禁止している典型的な行為による肉体的または精神的損害に対する請求であり、カリフォルニア州において過去に生じたものである。カリフォルニア州裁判所は、刑務所の民間経営者を含む刑務所職員に対して州不法行為法を適用してきた。さらに当裁判所が知る限り、カリフォルニア州の不法行為法は、基本的に全州の州法にみられる不法行為法の一般原則を規定している。本件においては州法が不適切であると判断するのに十分な根拠を見出すことはできない。州不法行為法は、Bivens 型訴訟と同様、不法行為の被害者に対して補償を提示し、かつ第8修正を遵守しなければならないとのインセンティブを潜在的な被告に生じさせるものである。

第4に Pollard は、州不法行為法が対処できないような第8修正に基づく請求が存在するであろうと主張した。しかし Pollard は、そのような事案が存在することを説得的に立証できていない。当裁判所は、州法が対処できないような第8修正に基づく請求が将来的に生じることを否定するものではない。しかしこのような可能性は、本件における当裁判所の結論を左右するものではない。

上記理由により、民間刑務所に収監された囚人が同刑務所で労働に従事する職員に対して損害賠償を請求した場合において、申立てられた行為が第8修正に反するものであり、かつ当該行為が州不法行為法の範囲内に該当するものであったときには、当該囚人は州不法行為法の下で救済を求めなければならない。本件において、Bivens 型訴訟を認定することはできない。

(2) Scalia 裁判官の同意意見

Bivens 判決⁽⁷⁾ が本件に及ばないという点で、法廷意見に同意する。しかし、

(6) 28 U.S.C. § 2679(b).

仮に Bivens 判決が本件に及ぶ場合であっても、その射程を拡大することは否定されるべきである。Bivens 判決およびそれに続く 2 つの判決 (Davis 判決⁽⁸⁾ および Carlson 判決) は、当該事案に限定されるべきである。

(3) Ginsburg 裁判官の反対意見

Pollard が連邦刑務所に収監されていたならば、彼は第 8 修正違反について連邦法上の救済を有していたであろう。Pollard に対する救済は否定されるべきではない。Pollard が被った損害は州不法行為法の多様性に委ねられるべきではなく、連邦法上の統一されたルールにしたがって補償されるべきである。

本件は、Malesko 判決とは異なる。Malesko 判決において問題となったのは、刑務所運営を委託された民間企業に対して Bivens 型訴訟を提起できるかというものであった。Malesko 判決の法廷意見は、民間企業を提訴することは職員個人による憲法違反の抑止に資するものではないと述べた。対照的に本件においては、職員個人に対する損害賠償請求訴訟が Malesko 判決において欠如しているとされた抑止効果を有していることは明らかである。Pollard が被った憲法違反について、州不法行為法による救済が連邦法上の救済を妨げることはない。

5 判例研究

(1) Bivens 型訴訟の判例法理と判断基準

アメリカにおいて、連邦公務員に対する損害賠償請求訴訟を概括的に規定した連邦法は存在しない。このような状況下において合衆国最高裁判所は、1971 年の Bivens 判決において、不合理な搜索・押収を禁止した第 4 修正違反にかかる訴訟原因を認定して、判例上、連邦公務員に対する損害賠償請求訴訟を認めた。同判決以降、このような連邦公務員の憲法違反に対する損害賠償請求訴訟が、Bivens 型訴訟として確立された。Bivens 型訴訟の事案においては、訴訟原因の認定が中心的な争点となる。

なお、連邦公務員の損害賠償責任法制については、1988年に重要な立法改革が行われた。すなわち、同年になされた連邦不法行為請求権法 (Federal Tort Claims Act, 以下 FTCA と略記する) の改正により、連邦公務員の不法行為については、原則として州法上の個人責任が廃止され連邦政府が排他的に責任

(7) Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics, 403 U.S. 388 (1971).

(8) Davis v. Passman, 442 U.S. 228 (1979).

を負うこととなった。ただし同法は、連邦公務員が合衆国憲法に違反した場合にはこの限りではないとしている⁽⁹⁾。したがって現在、連邦公務員の不法行為については原則 FTCA に基づいて連邦政府を提訴することとなるが、例外的に憲法違反については Bivens 型訴訟で連邦公務員の損害賠償責任を争うことが認められている。また、FTCA に基づく損害賠償請求訴訟と Bivens 型訴訟の両方を提起することも可能である⁽¹⁰⁾。

Bivens 判決以降、合衆国最高裁判所は、当初 2 つの事案において Bivens 型訴訟を拡大したが⁽¹¹⁾、その後現在に至るまで一貫して Bivens 型訴訟の認定に消極的な態度を示している⁽¹²⁾。そして、2007 年の Wilkie 判決において合衆国最高裁判所は、これまでの先例を整理したうえで、Bivens 型訴訟の認定にかかる 2 段階の判断基準を明示した。同基準によれば裁判所は、第 1 に、Bivens 型訴訟の認定を差し控える説得的根拠に相当する代替的救済が存在するか、(存在しない場合には) 第 2 に、Bivens 型訴訟の認定を躊躇させるような特別の要因が存在するかを審理しなければならない。本判決は、Wilkie 判決が提示した判断基準を適用して Bivens 型訴訟を審理したはじめての事案である。

(2) 刑務所運営の民間委託と損害賠償

本件のような事案の場合、民間刑務所職員の行為につき連邦政府に対して損害賠償請求訴訟を提起することはできない。なぜなら、刑務所運営の民間委託は連邦刑務局 (Federal Bureau of Prisons) と民間企業との契約によってなされるのが一般的であるが、FTCA は連邦政府との契約者の行為については適用されないからである⁽¹³⁾。したがって、民間刑務所内で生じた連邦法上の

(9) 28 U.S.C. § 2679(b)(2)(A).

(10) See S. R. REP. No. 93-588, at 3 (1973), *reprinted in* 1973 U.S.C.C.A.N. 2789, 2791.

(11) See *Davis v. Passman*, 442 U.S. 228 (1979), *Carlson v. Green*, 446 U.S. 14 (1980).

(12) See *Bush v. Lucas*, 462 U.S. 367 (1983), *Chappell v. Wallace*, 462 U.S. 296 (1983), *Schweiker v. Chilicky*, 487 U.S. 412 (1988), *FDIC v. Meyer*, 510 U.S. 471 (1994), *Corr. Servs. Corp. v. Malesko*, 534 U.S. 61 (2001).

(13) FTCA は、行為主体が「連邦政府の職員 (employee of the Government)」であることを損害賠償責任の実体的要件の 1 つとしているところ、「連邦政府の職員」は「連邦行政機関 (Federal agency)」の職員であると規定されている。そして「連邦行政機関」の定義につき、FTCA は合衆国の契約者を明示

権利侵害（本件では第 8 修正違反）については、同刑務所の経営主体またはその職員の損害賠償責任を Bivens 型訴訟で争うことが考えられる。しかし民間刑務所の経営主体に対する Bivens 型訴訟については、これを否定した *Malesko* 判決が先例となっているため、本件においては刑務所運営を委託された民間企業の職員に対する Bivens 型訴訟による救済が求められたのである。

本件は刑務所運営を委託された民間企業の職員を被告とする事案であるため、そもそも連邦公務員を対象とした Bivens 型訴訟が及ぶかが問題となるが、控訴審は、犯罪者の収監は伝統的かつ排他的に公的職務（public function）であって、これを遂行した本件職員は連邦法の外観の下で行動していたのであるから、Bivens 型訴訟の対象となりうると判示した⁽¹⁴⁾。この点については合衆国最高裁判所もとくに言及しておらず、連邦法の外観で行動した場合には、連邦公務員でなくとも Bivens 型訴訟の対象となりうるということが前提となっているように思われる。したがって本件においても、通常の Bivens 型訴訟の事案同様、訴訟原因の認定問題が争点となる。

（３） 州不法行為法の代替的救済性

Bivens 型訴訟における訴訟原因の認定につき、本件では *Wilkie* 判決が提示した判断基準が用いられた。法廷意見は、本件においては州不法行為法が適切な代替的救済を提示しているとして、第 1 段階で Bivens 型訴訟の認定を否定した。これに対して反対意見は、州不法行為法による救済は本件においては不適切であると判断している。反対意見の論拠は、①連邦刑務所に収監されるか民間刑務所に収監されるかで救済手段が異なることは好ましくない、②州不法行為法は各州によってその内容が異なるから、統一された連邦法のもとで審理されるべきである、③本件において Bivens 型訴訟を認めることは刑務所職員の不法行為に対して抑止効果を生じさせるといったものである。以下、それぞれの論拠について検討する。

まず①については、連邦刑務所に収監されていた場合には連邦法上の救済（FTCA に基づく損害賠償請求訴訟および Bivens 型訴訟）が認められ、民間刑務所に収監されていた場合には州法上の救済（州不法行為法に基づく損害賠償請求訴訟）が認められることになるから、救済手段自体は異なるものの、双方の事案において著しい不均衡はないと考えられる。次に②については、とく

的に除外している。28 U.S.C. §§ 1346(b), 2671.

(14) *Pollard*, 607 F.3d at 588-93.

に本件はカリフォルニア州において過去に州法上争われてきた類いの事件であり、またカリフォルニア州の不法行為法が全州に共通する一般的なものであることから、少なくとも本件においては各州によって判断が著しく異なることはないように思われる。最後に③については、反対意見の指摘はもっともではあるが、州不法行為法によっても当然に抑止効果は生じるから、このことをもって Bivens 型訴訟の認定を肯定することは困難であろう。

このように、本件において州不法行為法が Bivens 型訴訟に代替するものであることは概ね認められるものと思われる。ただし、州不法行為法が対処できない領域がありうることは法廷意見も認めるところであるし、各州によって大きく判断が異なりうるような事案の場合には、刑務所運営を委託された民間企業の職員についても Bivens 型訴訟が認められる余地は残されているといえる。

本判決は、Wilkie 判決の提示した判断基準を用いて原告の請求を斥けた点で、Bivens 型訴訟の認定に消極的な近年の合衆国最高裁判所の傾向を踏襲したものと位置づけられる。ただし、本件においては被告が民間企業の職員であるという事案の特殊性から、州不法行為法という比較的明白な代替的救済が存在したが、前述したとおり連邦公務員の不法行為については州法は適用されない。したがって、Bivens 型訴訟について今後の連邦裁判所は、Wilkie 判決の判断基準にいう適切な代替的救済がいかなるものであるかという点に関して、より具体的な判断を求められるであろうということが指摘されている⁽¹⁵⁾。

(近藤卓也)

(15) Leading Case, *Constitutional Law: Constitutional Remedies Bivens Actions*: Minneci v. Pollard, 126 HARV. L. REV. 296, 306 (2012).