

独占禁止法研究会報告書（概要）

平成 29 年 4 月 25 日

1 課徴金制度の見直し（総論）

(1) 課徴金制度の見直しの必要性（現行課徴金制度の問題点）

現行課徴金制度には以下のような問題があるため、これらの問題を解消すべく、現行課徴金制度を見直す必要があると考えられる。

- 現行課徴金制度は、法定された客観的な算定要件・算定方式に従って、カルテル等の対象商品又は役務の売上額又は購入額に一律に一定率を乗ずる方法により画一的・機械的に算定される課徴金額を義務的に賦課する制度であるため、あらゆる業種や地域等において多種多様な形態や態様により生じる独占禁止法違反行為に柔軟に対応して、又は、経済活動のグローバル化・多様化・複雑化の進展によって法が予定していない事案が発生した場合に機動的に対応して、違反行為の抑止という課徴金制度の目的に照らして適正な課徴金の額を事案に応じて算定・賦課することができないという欠陥がある。
- 我が国では、課徴金減免制度が存在するものの、諸外国に比して、事業者が当局の調査に協力するインセンティブ及び調査を妨害するディスインセンティブを確保する仕組みが不十分である。例えば、課徴金減免制度に基づき減免申請した事業者（以下「減免申請者」という。）であっても、一定の要件を満たせば一律の減免が得られるため、一定以上の協力を行うインセンティブは生じない。また、課徴金減免制度が適用されない事業者は、調査協力を行ったとしても、課徴金の額は減じられない。他方、事業者が公正取引委員会の調査に対する協力を拒否したり妨害を行ったりしたとしても、課徴金の額が増額されることもない。

(2) 課徴金制度の見直しの方向性（問題点を踏まえた対応策）

- 上記の問題を踏まえると、一層進展する事業者の経済活動や企業形態のグローバル化・多様化・複雑化や、経済・社会環境の不断の変化に対応するためには、また、事業者に調査協力インセンティブを与えるためには、法定された客観的な算定・賦課方式に従って一律かつ画一的に課徴金を算定・賦課する硬直的な課徴金制度を見直し、課徴金制度に一定の柔軟性を認めることが適当である。柔軟性を認める制度としては、多様かつ複雑な経済実態に柔軟に対応して違反行為の抑止を効果的に図るために必要がある事項については、(i) 一定の要件を政令等に委任する制度、又は、(ii) 要件等は法定するが、当該要件への該当性や各要件に該当した場合に適用する具体的な算定率等について、公正取引委員会がその専門的知見により事案に応じて個別に判断することを認める制度が考えられる。
- 上記のような制度は、一定の範囲で公正取引委員会がその専門的知見により事案に応じて個別に課徴金の算定・賦課の内容を決定する裁量を認める制度となるが、①過去の違反行為に対する道義的責任・非難ではなく、将来の違反行為の抑止という展望的な行政目的を達成するために合理的であること、②違反行為に対して刑事

罰に加えて課徴金を賦課することが著しく均衡を失して過重となり比例性を欠かないこと、③行政の恣意が実体要件と手続により排除されること等の原則を満たす限り、そのような制度の導入により憲法第39条（二重処罰の禁止）などの憲法問題は生じない。

- 上記①から③を踏まえると、少なくとも、諸外国のように当局の広範な裁量に問題の解消を委ねる方法ではなく、可能な限り問題を解消するための対処規定を個別に設け、公正取引委員会がその専門的知見により事案に応じて個別に課徴金の算定・賦課の内容を決定する裁量は、それによらなければ解消できない範囲に限定して認める方法を採用する限り、憲法問題が生じることはない。
- 具体的な制度設計に当たっては、上記①から③のような点に配慮しながら、現行課徴金制度の問題を解消できるよう、また、違反被疑事業者の従業員等が供述聴取に応じる負担を軽減する等の観点から、過剰な要件や立証負担の見直し及び手続保障の整備も含め、事業者と公正取引委員会が協力して効率的・効果的な実態解明・事件処理を行う領域を拡大できるよう、留意する。

2 具体的な制度設計（各論）

(1) 現行課徴金制度の法的位置づけ

- 課徴金制度とは、「違反行為を抑止するために行政庁が違反行為者等に対して不当利得相当額以上の金銭的不利益を課すもの」である。
- 違反行為の抑止という行政目的を達成する観点から、違反行為の抑止に不十分と認められるような事態が生じた場合には、制度設計の見直しを含めて必要な措置が講じられるべきである。

(2) 課徴金の算定基礎とする売上額の範囲

※ 以下の(2)～(8)は不当な取引制限に対する課徴金制度に係る検討結果

- 課徴金の算定基礎は、原則として、その範囲があらかじめ明らかとなるよう法定する。
- 課徴金の算定基礎となる売上額について、機動的・効率的運用という課徴金制度本来の在り方を踏まえ、売上額ごとに相互拘束や具体的な競争制限効果の有無についての検証を要する現行の「当該商品又は役務」の規定を見直し、違反行為の対象商品の売上額の全て（以下「基礎売上額」という。）を課徴金の算定基礎とするよう、所要の改正を行う。
- 基礎売上額がない場合は、違反行為により得られる又は期待される経済的利得が一般的・抽象的に想定できる類型について、課徴金の算定基礎とする金額（以下「基礎利得額」という。）を類型別に法定した上で、事前に想定し切れない類型に対応できるよう、当該法定した類型に該当しない行為について、当該法定した類型に準ずる類型及びその基礎利得額を一般的に定めた規定や、当該法定した類型に準ずる類型及びその基礎利得額を政令等で追加できる規定を法定する。

- 基礎売上額が課徴金制度の趣旨・性格に照らして必要な範囲を超えると認められる場合、公正取引委員会の判断により必要と認める範囲で一定の基礎売上額を控除できる規定を法定する。
- 課徴金の算定基礎の範囲を可能な限り明らかにするため、基礎売上額がない場合や一定の基礎売上額を控除する場合について、必要な運用基準を策定・公表する。

(3) 課徴金の算定基礎とする売上額の算定期間

- 「3年間」という課徴金の算定期間の上限を撤廃し、例えば「調査開始日から遡って10年」までの売上額を課徴金の算定基礎とする規定を法定する。
- 算定期間に係る実行としての事業活動の規定を廃止し、他の行為類型と同様に、違反行為をした日から違反行為がなくなる日を算定期間とする。

(4) 課徴金の基本算定率

- 現行の基本算定率や算定期間の上限が設定されている下では平均的な不当利得も徴収できていないこと、現行の基本算定率が適用されて以降も繰り返し違反がみられること、諸外国においては高額な制裁金等の賦課など競争法の厳正な執行が推進される傾向にあること等に鑑みると、現行の課徴金額の水準は、違反抑止に必要十分とはいえない。
- 課徴金の算定基礎となる売上額の算定期間の上限の撤廃又は延長など課徴金制度全体としての課徴金額の水準を引き上げることとし、その中で、必要に応じて基本算定率を見直す。

(5) 業種別算定率

- 業種別算定率は、過去の事件における適用実績や、昨今の経済実態を踏まえると、その必要性が認められないことから、廃止する。
- 仮に業種別算定率を維持するとしても、一律かつ画一的な要件に基づく業種別算定率の適用と制度趣旨に合致した適用との両立を可能とする制度設計は困難と考えられるため、現行制度と同様の問題やその他の問題が生じないように、各業種への該当要件、各業種の算定率等について、慎重かつ抜本的に見直す必要がある。

(6) 中小企業算定率

- 中小企業算定率は、過去の事件における適用実績や、昨今の経済実態を踏まえると、必ずしも必要とはいえないものの、課徴金納付命令の対象となった事業者の総売上高に占める課徴金額の割合は、大企業に比べて中小企業の方が高くなっているため、軽減された中小企業算定率による課徴金であっても、中小企業に対する違反抑止効果は相対的にみて十分働いているといえると考えられること、中小企業を取り巻く厳しい経済環境に配慮すべきとの意見があること等を踏まえて維持する。
- 他方で、大企業の子会社など、実質的に中小企業とはいえない事業者にまで中小企業算定率が適用される現状は、課徴金制度の趣旨・目的を損なうため、中小企業

算定率を適用する事業者を制度の趣旨・目的に合致する範囲に限定する規定を法定する。

(7) 課徴金の加減算

- 早期離脱に対する軽減算定率は、本来の制度趣旨に反する適用例がほとんどであり、また、早期離脱と課徴金減免制度を利用して、最大で課徴金の60%減が適用されている事業者も存在することを踏まえ、課徴金減免制度の減算率に取り込んだ上、廃止する。
- 繰り返し違反及び主導的役割に対する割増算定率は、現行どおり、不当利得が通常の事件よりも5割程度高いことも踏まえ、違反行為をより実効的に抑止する観点から、基本算定率に1.5を乗じた一律の算定率とする。
- 一定の場合に、企業グループ単位で繰り返し違反の割増算定率を適用する規定を導入することを検討する。
- コンプライアンス体制の整備状況、支払能力の欠如など、その他の加減算要素は、直ちに導入する必要性が認められないため、今回の見直しでの手当てはしない。

(8) 調査協カインセンティブを高める制度

- 調査協カインセンティブを高める制度として、違反被疑事業者が自主的に提出した証拠の価値等に応じて、課徴金を減算する制度を設ける。
- 具体的な方法としては、現行の課徴金減免制度の適用事業者数の限定(最大5社)を撤廃するとともに、申請期限(調査開始日から20営業日を経過するまで)を延長した上、減算率に一定程度の幅を持たせ、減免申請者が自主的に提出した証拠の価値等に応じて、公正取引委員会が具体的な減算率を決定する制度に改正する。
- 減免申請者による公正取引委員会の調査への継続的な協カインセンティブを確保するため、減免申請者には、申請時点から行政調査終了時まで継続して調査に協力する義務を法定し、義務違反があった場合は減免を受ける資格を失うこととする。
- 事業者、その役員、従業員、代理人等が、検査妨害罪と同様の行為その他の調査妨害行為を行った場合には、当該事業者の実体規定違反行為に関して算定する課徴金を一定率で加算する制度を導入する。加算の対象とする調査妨害行為はできる限り法定した上で、あらかじめ想定することが困難な調査妨害行為に対応するために、法定する行為に準ずるものを政令で定めることができる制度を法定する。
- 課徴金の加減算対象となる調査協カ行為・調査妨害行為の範囲及び減算率の決定方法を明らかにするため、必要な運用基準を策定・公表する。

(9) 和解制度

- 今回の見直しではE U型和解制度(注)の導入は見送り、新制度の運用状況を踏まえて、今後の検討課題とする。

(注) 当局と違反行為を認めた事業者との間での合意により、行政処分に係る手続を簡略化し、制裁金等を減額する制度をいう。

(10) 賦課方式

- 課徴金の算定・賦課方式に係る基本的枠組み及び考慮要素は原則として法律で規定した上で、多様かつ複雑な経済実態に応じて違反行為の抑止を効果的に図るために必要がある事項については、①政令等に委任する、又は、②公正取引委員会の専門的知見による判断に委ねる。
- 課徴金の義務的賦課制度は維持し、私的独占等について一定の場合に課徴金を賦課しないこととする規定は、確約制度（注）の導入後の運用状況を踏まえ、今後の検討課題とする。
- 現行制度の裾切り額（100万円未満）は維持する。

（注）平成28年12月9日に成立したTPP協定整備法において定められている制度であり、独占禁止法違反の疑いについて、公正取引委員会と事業者との間の合意により、違反の認定を行わずに疑いの理由となった行為を排除する制度をいう。

(11) 行為類型による相違

- 現行の課徴金制度の対象となっていない行為類型（対価性のない不当な取引制限及び不公正な取引方法の一部等）は、従来と同様、課徴金の対象とするための立法事実がないことから、課徴金制度の対象としない。
- 優越的地位の濫用については多くの事案が審判係属中であること、他の不公正な取引方法（4類型）及び私的独占については課徴金納付命令の実績もないことから、原則として不当な取引制限の見直しに合わせて所要の改正を行うほかは、現行制度を維持する。
- ただし、優越的地位の濫用については、現行課徴金制度の運用・解釈を巡って多大な審査・争訟コストが費やされているため、優越的地位の濫用行為をより迅速に排除できるよう、多様な解決策を整備する必要があるとも考えられることから、今後、審判・裁判の結果や、確約制度の導入後の運用状況を踏まえ、見直しの必要性を検討する。
- 現行制度の下で課徴金減免制度の対象とされていない行為類型に対する調査協力度合いに応じた課徴金の減算は、確約制度の運用状況を踏まえ、見直しの必要性を検討する。

(12) 課徴金と刑事罰及び民事損害賠償金等との関係

- 新制度は現行課徴金制度の趣旨・性格の範囲内で制度設計することとし、両罰規定、自然人に対する刑事罰など現行の刑事罰に係る制度は改正しない。
- また、課徴金と民事損害賠償金等とを調整する規定は設けない。

(13) 調査妨害行為に対するペナルティー

- 検査妨害罪については、法人に対する罰金刑が他の経済法令に比して著しく低い水準にとどまっており、調査権の実効性を担保するために不十分と考えられること等を踏まえ、法人に対する罰金刑を他の経済法令と同水準まで引き上げる。
- 公正取引委員会において、検査妨害罪を積極的に活用することを検討する。
- 調査妨害行為は実態解明を阻害する行為であるところ、調査妨害行為に対する課徴金の加算制度を導入したとしても、調査妨害行為により違反行為が認定できなければ検査妨害罪が適用されない限り一切のペナルティーがかからないことから、調査妨害行為自体に対する行政上の金銭的不利益処分を導入することについて、新制度の運用状況等を踏まえつつ、引き続き検討を進める。

(14) 新制度の下での手続保障

ア 総論

- 我が国における独占禁止法違反被疑事件調査手続において、調査・処分の相手方の手続保障が確保され、権利利益の保護を図ることが重要であることはいうまでもないが、同時に、独占禁止法の厳正な執行が確保されることが重要であり、必要性を超える手続保障によって法執行の実効性が損なわれることとなれば、最終的には一般消費者の利益を損なうことになるため、公正取引委員会に与えられる実態解明のための調査権限や違反行為に対する処分内容等と、調査・処分を受ける事業者の手続保障の確保は、相互にバランスが取れたものである必要がある。
- 新制度の下での手続保障は、そのための各種防御権の必要性、諸外国の制度全体との比較、実態解明機能に与える影響、我が国における他法令の手続等を勘案しつつ、各種防御権の濫用防止措置を併せて整備することを前提として、必要な範囲で見直すことが適当である。

イ 事前手続

- 調査協力インセンティブを高める制度を導入したとしても、現行の意見聴取手続は、基本的には、当事者の権利保護を図る観点から必要十分な制度であり、見直しを行う必要性が認められないことから、現行の意見聴取手続を見直す必要はない。

ウ 弁護士・依頼者間秘匿特権

- 弁護士とその依頼者との間における一定のコミュニケーションについて、当該依頼者が調査当局に対する開示を拒むこと等ができるという、いわゆる弁護士・依頼者間秘匿特権（以下「秘匿特権」という。）が認められていないことにより、事業者に現実に不利益が発生しているという具体的事実は確認できなかった。
- 一方、今回の見直しにより、課徴金減免制度が拡充された場合には、課徴金減免申請を行うために弁護士に相談するニーズがより高まると考えられるため、新たな課徴金減免制度をより機能させる観点から、公正取引委員会は、運用において、新たな課徴金減免制度の利用に係る弁護士とその依頼者（事業者）との間

のコミュニケーションに限定して、実態解明機能を損なわない範囲において、証拠隠滅等の弊害防止措置を併せて整備することを前提に、秘匿特権に配慮することが適当である。

- その場合でも、我が国の現行法体系上秘匿特権が認められていないこと等に十分留意する必要がある。

エ 供述聴取手続における防御権

- 調査協力度合いに応じた加減算制度の導入により生じ得る公正取引委員会の審査方針への迎合やそれによるえん罪への懸念に対処するため、従業員等から録取する供述調書は課徴金減免制度における減算率を決定する際の評価対象とはしない。
- 供述聴取手続における防御権については、供述聴取の休憩時間内に、弁護士と連絡を取ることや記憶に基づいてメモを取ることは可能であることが明らかにされているなど、現行制度において十分保障されており、これ以上の拡充は必要性を超える防御権となって実態解明機能を損ねるおそれがあるため、今回の見直しに併せて拡充する必要はない。

(15) 制度全体でみた場合の体系的な検証

- 新制度において、算定基礎となる売上額の算定期間の上限の撤廃又は延長などにより課徴金の総額が従来に比べて引き上げられる場合であっても、現状の課徴金の法的性格を維持し、課徴金額の水準は依然として謙抑的に試算した不当利得相当額を基準としており、かつ、他法令の上乗せ水準を超えないため、EUのように、前事業年度の損益計算書（連結会計を採用している場合は連結損益計算書）上の売上高等を基準として課徴金の上限を設定する制度は導入しない。
- 今回の見直しは、現行課徴金制度の趣旨・性格の範囲内での改正であって、公正取引委員会の専門的知見による判断に委ねる範囲は必要な範囲に限定され、また、その範囲についても、運用基準の策定・公表により透明性・予見可能性は確保される。
- 考慮要素が増加する分については、立証・訴訟コストが上昇するとも考えられるが、その一方で、課徴金の算定基礎とする売上額や業種の立証負担が減少し、また、調査協力度合いに応じた加減算により事業者の調査協力がこれまで以上に得られるようになれば、制度全体として機動的・効率的な運用が妨げられることはない。