

課徴金減免制度

検証と見直しへの提言

和久井理子

大阪市立大学大学院法学研究科

wakui@law.osaka-cu.ac.jp

課徴金減免（リニエンスー）制度の目的

- カルテルの発見を促進する
- 真相究明を容易にする
(公取委の調査・立証活動促進)
- カルテルを抑止・離脱を促進する

制度に求められること：一般的要請

- 公平性
- 裁量統制・透明性

＊「公平性」の意味

制度の検証① カルテル発見

- リニエンシー申請件数
- 違反行為が認定された案件のうち8割近くがリニエンシー申請に基づく（公表ベース、実際にはさらに割合が高い可能性）

× リニエンシー申請されるカルテルの特徴

- ー 国際的カルテル：米国・EUにも同時申請
- ー 参加者数の多い入札談合
- ー 利益のあがらない/崩壊直前のカルテル(?)

[資料] 日本カルテル・談合摘発状況(1)

(平成28年3月29日)電解コンデンサ・カルテル(i)

(平成28年2月29日)東日本高速道路株式会社東北支社発注・東日本大震災に係る舗装災害復旧工事の入札談合(告発)

(平成28年2月5日)東北・新潟・北陸地方公共団体発注・ポリ塩化アルミニウムの談合

(平成27年10月9日)独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構発注・北陸新幹線消融雪設備工事談合

(平成27年1月20日・3月26日)農協等発注・穀物乾燥・調製・貯蔵施設等談合

(平成27年1月14日)網走管内コンクリート製品協同組合談合(8条1号)

(平成26年9月9日)鋼球カルテル←

(平成26年6月19日)東日本段ボールシート等カルテル(57・63社)

(平成26年3月18日)自動車運搬船カルテル(i)

(平成26年3月4日)鉄道建設・運輸施設整備支援機構発注・北陸新幹線融雪設備等談合事件

[資料] 日本カルテル・談合摘発状況(2)

(平成26年2月3日)千葉県発注・土木工事等談合事件

(平成26年1月20日・1月31日)東電・関電等等発注架空送電工事見積合わせ談合事件(i*)

(平成25年7月11日)段ボール用でん粉カルテル

(平成25年6月13日)異性化糖及び水あめ・ぶどう糖カルテル(i)

(平成25年3月29日)軸受(ベアリング)カルテル(刑事告発平成24年)(i)

(平成24年11月22日・平成25年3月22日)自動車部品カルテル(i)

(平成24年10月17日)国土交通省・高知県土木工事入札談合

(平成24年9月24日)EPSブロック入札談合

(平成24年1月19日)自動車用ワイヤーハーネス(i)

(平成23年12月21日)新潟タクシーカルテル事件(26社)

(平成23年12月20日)LPガス供給機器カルテル事件←

(平成23年10月6日)石川県・輪島市発注・土木工事入札談合事件

(平成23年8月4日)茨城県発注・土木工事入札談合事件

制度の検証② 公取委の調査・立証

- 端緒を得ることに貢献
- 立入検査の効果的な遂行
- カルテルの参加者、仕組み等を知ることに寄与
- 国際カルテル事件での国際協力

×ジャンク申請

×リニエンシー申請者から得られる情報の内容・量

×リニエンシー申請後の申請者の行動

制度の検証③ カルテル抑止・離脱促進

- 不明

公取委の解明しないカルテルがどの程度存在するのかわからない。

- リニエンシー申請状況から考えると次のタイプのカルテルではカルテル抑止・離脱促進効果をもつ（か）
 - ー 国際カルテル
 - ー 参加者数の多いカルテル
 - ー 利益のあがらない崩壊直前のカルテル(?)

制度の検証④ 一般的要請

- 公平性
 - － ルールにしたがい減免がなされており恣意的差別はない
 - － 公取委の調査・立証活動に貢献をした者に減免（？）
- 裁量統制・透明性
 - － 十分ある
 - － ただし、完全に透明なわけではない
裁量的な判断がなされていないわけではない

Alternative 1: EUリニエンシー制度①

- 全額免除の条件：

- ① 「調査開始前」 実効的に立入調査を行うに十分な情報を提供
- ② 「調査開始後」 カルテルを立証することができる情報を提供

- 減額の条件

重要な付加価値をもつ証拠を提供

- ❖ 「重要な付加価値」をもつかどうかは証拠提供時点で委員会が既に有する証拠をもとにして判断される。時間の経過とともに委員会の把握している情報・証拠の量は増えるために早い段階で情報提供を行う方が重要な付加価値はもちやすくなる。ただし、早く情報を提供すれば「重要な付加価値」をもつと必ず自動的に認められるというわけではない。

EU制度運用例(1)

T-521/09 - Alstom Grid v Commission (2014年一般裁判所判決)

変圧器カルテル事件

Areva(立入調査を可能にしたことによる全額免除)申請(2006年9月一); 欧州委本件にかかる立入調査2007年2月7・8日; Areva免除なし

ガス絶縁開閉装置カルテルにつき立入調査を実施時(2004、日立)に
委員会は立入調査を実施するために十分な証拠を得ていたものであり
Areva申請は全額免除基準を満たさない(2009年委員会決定
(COMP39129))→支持

EU制度運用例(2)

T-410/09 - Almamet v Commission (一般裁判所2010年判決)
炭化カルシウム・カルテル事件

Almamet 2007年2月6日リニエンシー申請

Degussa 2007年2月26日リニエンシー申請

Degussaに20%減額しながら、Almametから行われた事実報告等には重要な付加価値がなかったとして減額を認めなかった2009年委員会決定(COMP39396)を支持

Alternative 2: EUリニエンシー制度②

- 免除・減額に共通する条件
 - カルテルに自らが参加したことを報告
 - 完全協力義務
 - 関連する情報・証拠を入手次第直ちに提供する、等
- 減額を受ける事業者数は固定されていない
- 減額の程度について幅は決まっているが率は固定されていない
 - ① 50－30%、② 30－20%、③ 20%以下

EUリニエンシー制度とnemo tenetur原則

T-138/07 - Schindler Holding and Others v Commission (2011年通常裁判所判決) (2002年リニエンシー告示下の事件、同告示では「カルテルに参加したこと」を報告するという言葉は使われていなかった)

委員会が事実を争ったら完全協力義務に反するとすることが自己負罪禁止 (nemo tenetur) 原則に反するとの主張について:

欧州委員会は違反行為に参加したことを認めることを強制することはできないが、このことは、制裁金の額を設定するにあたって自由意思で欧州委員会が違反があることを立証するために事業者が行った協力 (assistance) を考慮することを妨げるものではない。

リニエンシー申請者がどのような協力を行うかは、申請者が自由に決定することができる。

完全協力義務が課されても事実を争うことがおよそできなくなるわけではないのであり、他の事業者が述べた事実を争うことができなくなるわけではない。

EU制裁金 裁量・予測可能性(1)

T-53/03 - BPB v Commission (一般裁判所2008年判決)

「・・・制裁金の額は容易に予見できるものとはしないようにすることが重要である。・・・ 制裁金の額が単純な算式で計算されることになると、事業者は課されうる制裁金[額]を予想し、これを競争違反行為から得られる利益と比較ができることになる。[抑止力が損なわれる。]」
(パラ336)

EU制裁金 裁量・予測可能性(2)

ネリー・クルース (Neelie Kroes氏) (当時欧州委競争担当委)

SPEECH/05/205、2005年4月7日 “The First Hundred Days”

“... I know they are criticised in some other quarters for lacking sufficient transparency. I take this allegation seriously; however, I have to say that I do not agree. I cannot see how allowing potential infringers to calculate the likely cost/benefit ratio of a cartel in advance will somehow contribute to a sustained policy of deterrence and zero tolerance.”

Alternative 3: EU制度の特徴

- 申請順序だけでなく、証拠の量・質が問われる
「立入調査を行うに十分」か、「重要な付加価値をもつ」か、等
- 減額の程度は「重要な付加価値をもつ証拠」を提出した順序による（申請順序により自動的に決まるわけではない）
- 完全協力義務を手続終了まで果たさないと減免は認められない
- なおリニエンシー申請受理・審査担当者と事件調査担当者間にファイヤウォールは設けられていない

Alternative 4: EU制度下の申請行動等①

- 立入調査後の申請により全額免除を受けることができる可能性は非常に低い
- 全額免除と減額の間「崖」
 - ：減額を得ること及び減額が得られるだろうとの判断をすることは困難—対して調査開始前全額免除の場合には基準も比較的緩い
- 企業結合時DD時・社内リニエーション等「独禁法問題洗出し」実施後の申請

Alternative 5: EU制度下の申請行動等②

- 減額を受けようとする者は「重要な付加価値」基準を満たすことができるように社内調査を実施し、欧州委員会に次々に情報を追加的に提供する —
重要な付加価値基準を満たしたことが明らかになるまで継続
- 完全協力義務を果たすべく積極的に情報提供
- 申請後は「self-incrimination」させない原則・誘導質問をしない原則
の適用外
- 一連の過程（申請すべきかの判断から完全協力義務の履行まで）を
弁護士が補助

EUリニエンシー情報の信ぴょう性

T-120/04 - Peróxidos Orgánicos v Commission; T-67/00, T-68/00, T-71/00 and T-78/00 JFE Engineering and Others v Commission; T-519/09 - Toshiba v Commission (2009年判決)等

「リニエンシー申請者はリニエンシーの利益を受けるのであるから申請者の供述(statement)の証明力(probative value)は薄い」との主張について:「高い証明力を有するとみられうるのは、供述が、①信頼できるものであり、②事業者のためになされ、③事業者の利益のために活動する義務を負う者によりなされ、④供述を行う者の利益に反し、⑤直接的証人にあたるものによりなされ、かつ、⑥書面で熟慮の上慎重になされたものである場合である。」リニエンシー制度による利益を受ける場合でも、違反が明らかになれば私訴が行われたり評判が損なわれたりするのであるから、違反認定は事業者の利益を害しうる。リニエンシー申請者が他の参加者に関して事実と異なる供述を行うインセンティブを常にもつという見方は受け入れることができない。(Toshiba パラ45以下)

Alternative 6: EU制度の検証 [効果]

- カルテル発見の促進 (? EU > 日本)
- 競争当局の調査・立証活動をたすける (? EU > 日本)
- カルテル抑止・早期離脱の促進

* EU・日本間の制度比較は困難

(理由) 課徴金・制裁金の額の違い、刑事罰がEUには存在しないこと、EUは複数の加盟国にまたがる国際的カルテルを扱うこと、EUには「目的により違法」「単一の継続する違反行為」等の概念があることなどの違いがあるために、申請行動・摘発状況の差異がリニエンシー制度の差異によるのかが分からない。しかし・・・

Alternative 7: EU制度の検証 [一般的要請]

- 公平性
 - － ルールに則って減免がなされている
 - － 非差別原則
 - ： 減額申請者間の平等を保つための方針・運用等
 - － 十分な協力した者に制裁金減免という利益が与えられる
- 透明性・裁量統制
 - － FAQ等 ー 事後の情報開示 (access to file)
 - － 決定文書 (詳細) ー 欧州裁判所

Alternative 8: 予測可能性について

- 誰にとって予測可能である必要があるのか
 - 初めて申請を行う小企業の経営者にとっての予測可能性か、
経験・知識のある独禁法ロイヤーにとっての予測可能性か
- 経験・命令（決定）・裁判例の蓄積等と予測可能性
 - 予測可能性性の程度は固定的なものではない
 - 「EUだから出来る」のではない（のではないか）
 - * 1 事件内で違反行為被疑者・申請者間の平等取扱いを保てばよい
- 予測可能性は、なぜ、どこまで必要か

現行制度の課題

- カルテルの発見促進
 - 公取委の調査・立証活動、真相解明
 - カルテル抑止・離脱促進
 - 公平性確保 等
-
- 証拠の質も考慮
 - より充実した協力を要求
 - 申請者が自発的に協力するメカニズムを確保
 - 独禁法リーガル・サービス分野での知識・経験の蓄積

現行制度の見直し① 法改正

オプション1 法改正

- ・ 免除・減額の基準を変更して提出資料の質を減免の付与・減額率に反映できるようにする
- ・ 完全協力義務を導入する 等
- ・ さらに7条の2第10項2号等（減免要件）「調査開始後に違反行為をしていないこと」は「原則として・・・申請後に」に改正

現行制度の見直し② 運用の見直し

オプション2 運用の見直し

○改めて関連する規定をみるとー

- ・ 現行法令の下でもより充実した協力を求めることは可能
- ・ 日本の現在のリニエンシー制度は公取委の運用・公取委等による説明・解釈等を通じて形成されたもの
- ・ 法令中でも主として規則（様式を含む）により制度が形成されている（例：守秘義務）

＊「法律による行政」からかい離？

独禁法 7 条の 2 第 1 0-1 2 項①

(減免申請者に対する課徴金減免の要件)

「公正取引委員会規則で定めるところにより・・・

当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出を行った者」

→ 公取委の調査・立証に相当程度に資する事実の報告等
なければ 7 条の 2 第 1 0 項等上の報告にはあたらない

独禁法 7 条の 2 第 10-12 項②

「公正取引委員会規則で定めるところによ」る事実の報告等

；平成17年10月19日公取委規則第7号：様式第2号・第3号

「記載上の注意事項

1(2) 当該行為の態様・・・合意の内容・・・等が分かるように

具体的に記載すること

4(1) 当該行為の実施状況等参考となるべき事項を記載すること」

→ i) 具体的記載等であると認める基準を高くする

ii) これらの記載等がなければ7条の2第10項等上の報告とは認めない

独禁法 7 条の 2 第 1 0-1 2 項③

「公正取引委員会規則で定めるところにより・・・資料の提出を行つた者」

；公取委規則 様式2号・3号「注意事項」 「5 提出資料」

「1 から 4 までに記載した事項の裏付けとなる資料を」提出すること

(注：1 から 4 までには違反行為の内容が記載される)

→ i) 「裏付けとなる資料」が提出されていると認める基準を高くする（たとえば違反行為があることの立証に資する程度に裏付けとなる資料等であることを求める）

ii) このような資料の提出がなければ、7 条の 2 第 1 0 項等上の資料提出があつたとは認めない

独禁法 7 条の 2 第 10-12 項④

(例・10項) 「当該違反行為をした事業者のうち・・・公正取引委員会に当該違反行為に係る事実の報告」等を行った者

→本項では、申請を行った事業者が行った違反行為についての報告を求めている；

申請事業者が申請後に自ら違反行為を行ったとは認めない場合には、当該事業者が「当該違反行為に係る事実の報告」等を行ったものと認めず、遡及的に申請がなかったものと扱う

独禁法 7 条の 2 第 1 2 項

(立入調査後の減免申請者に対する課徴金減額の要件)

「事実の報告・・・等（公正取引委員会によつて把握されている事実に係るものを除く）を行った者」

→公取委が申請時点で有する情報・証拠等から想到しうる
事実は本項上の「把握されている事実」にあたるとする
運用を徹底し、かつ、想到性を広い範囲で認める
(従来解説されてきたところからは運用変更)

独禁法 7 条の 2 第 1 7 項 1 号①

(減免が受けられなくなる場合) 「当該報告又は提出した当該資料に虚偽の内容が含まれていたこと」

→厳格に運用する。たとえばー

i) 様式2号・3号では「参考となるべき事項」(情報)・「裏付資料」の提出を求めており、このような情報・資料を持っていながら提出しなければ報告には虚偽内容が含まれているとする

外国の競争当局に提供した情報を公取委に提供しない行為は明らかに虚偽報告と認められるものとする

独禁法 7 条の 2 第 1 7 項 1 号②

[続]

ii) 様式2号・3号の「参考」情報性・「裏付け」資料性の判断は事業者が行うべきものではないことを明らかにする

事業者は自らの判断で裏付け資料に当たらないなどと判断することなく関連するあらゆる資料を提出しなければならない

*あわせて、様式2号・3号「どの裏付けとなる資料であるかが分かるように・・・整理すること」の要求も厳しく運用する

独禁法 7 条の 2 第 1 7 項 1 号③

公取委FAQ問25（虚偽について）「・・・記憶違いに基づく記載や単なる誤記入等まで含まれるものではありません。・・・報告する内容が真実と異なることについて、違反行為を行った事業者が・・・知り得る立場にあった場合において、事実と異なることを報告した場合は、当該報告は「虚偽」とされます。」

→ 下線部を厳格に運用。前半部分について、記憶が正しいかどうかを確認しうる立場にありながら確認を怠り事実と異なることを報告した場合は虚偽となることを明らかにする。

公取委規則等 資料提出期限

公取委規則第2・3条〔立入調査前申請〕

公取委が通知する提出期限までに様式2号を提出する

→ 提出期限を弾力的に設定（現行FAQ問13は変更）、
事業者自ら差替え・追加を行うことを可能にする

公取委規則第5条〔立入調査後申請〕

立入調査から20日以内に様式3号を提出する

→ ×報告等の追加を求める制度を活用 → ○改正

独禁法7条の2第17項2号（追加要求①）

（減免が受けられなくなる場合）

「求められた報告若しくは資料の提出を」しない場合

又は虚偽の報告又は提出をした場合

＊公取委は事実報告・資料提供の追加を求めることができる

（規則6条の3（追加を求める書面の送達）も参照）

→ i) 積極的に活用

ii) 「虚偽」の意義は前記のとおり。ただし確認のための機会が様式2・3号提出時よりいことから事実と異なる記載を行った場合に虚偽と認められる可能性は高くはなる。

独禁法7条の2第17項2号（追加要求②）

[続]

iii) 追加要求は包括的に

- （例） — 様式2・3号に記載した事項に関して様式提出後に把握したすべての事実の報告及び資料の提供
- 違反行為に関して外国競争当局に対して提出したすべての事実報告・資料の報告・提供
- その他、違反行為に関するすべての事実の報告、資料の提供

独禁法 7 条の 2 第10－12項 減免範囲①

(減免の要件) 「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」

→ i) 違反行為を包括的に把握した上で「当該違反行為に係る」ものであることの認定を厳格に行う

(例：世界で商品A（例：麺類一般）についてカルテルをしていた場合は違反行為は「世界における商品Aのカルテル」－この場合に特定地域の商品Aのうち一部商品（例：青森における十割そば販売にかかる取決め）についてのみの事実報告は「当該違反行為に係る事実」の報告でない）

独禁法 7 条の 2 第10－12項 減免範囲②

(減免の要件) 「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」

→ ii) 違反行為を狭くとらえる (?)

(例：特定地域で特定商品（青森県における十割そば）について事実報告があれば、当該地域・商品にかかるカルテルを違反行為とし当該違反行為についてのみ減免を認める。並行して世界で麺類一般についてカルテルをしていることが明らかになった場合、「世界（特定地域を除く）における商品A（特定商品を除く）のカルテル」について当該事業者には減免を認めない）

→ × 申請者ごとに内容が様々であった場合に対応しきれないため一般的には採用しない。

イメージ1 調査開始前申請者

電話で順位確認



様式第1号提出（仮順位確保）



様式2号 提出



公取委・具体性等の点から

十分かどうかを検討

期限を弾力的に設定し通知



様式2号完成・受理

（条件付き全額免除）

ー同時にー

公取委・包括的（ベストエフォート）追加報告等要求



公取委・立入検査



追加報告・資料提供等を行う

（怠れば減免されない）

イメージ2 調査開始後申請者

様式第3号提出



公取委・具体性等の点から
十分かどうかを検討



様式3号完成・受理（＊）

（条件付き免除）

―同時に―

公取委・包括的（ベストエフォ―
ト）追加報告等要求



追加報告・資料提供等を行う
（怠れば減免されない）

＊現行規則では様式3号は
調査開始日から二〇日以内に
提出しなければならない
「―改正必要（か）」

イメージ3 順位の確定

○調査開始前申請者は様式1号提出の先後による(規則7条1項)

- * ただし、カウントされるのは様式2号提出者のみ(同)
- 規則に則った様式3号を提出しない事業者は除いて
- 先後を確定する(FAQ問25参照)

○調査開始後申請者は様式3号提出の先後による(規則7条2項)

○虚偽等により先順位の減免がなくなった場合に後順位申請者の繰上げはなし(FAQ問26)

- * 順番に応じて機械的に課徴金を減免することには変わりがない

運用を変更するのであれば

- ・ 事前に方針を明らかにする
- ・ 詳細な「考え方」「FAQ」等公表（FAQ内容一部変更）
- ・ 課徴金減免管理官と審査局間の役割分担・
ファイヤウォールには見直しが必要（か）

＊ 弁護士費用等は増大、申請インセンティブは十分か？
課徴金計算方法変更の必要性？

検討が示唆するもう一つのこと

ー 現行制度下の予測可能性・裁量

これらの点については、現在どのような運用が行われているのかが
(実は) 明らかではない。例えばー

- ・ およそ報告の体をなしていない様式2号・3号をいかに扱っているのか
- ・ 違反行為の商品・地理の範囲をどう設定するのか／すべきなのか
- ・ 事実報告・資料提供の追加の求めをいかに行っているのか
- ・ 虚偽報告が行われていることが疑われたものの調査に至らず減免が認められてしまった例はないのか

おわりに

- ・ リニエンシー制度の限界
- ・ リニエンシー情報に基づかない調査の重要性