

公正取引委員会競争政策研究センター，一橋大学COE／RESプログラム，日本経済新聞社
共催国際シンポジウム

基調講演

「新時代を迎えた日本の競争政策－公正かつ自由な競争の定着を目指して－」

平成 18 年 1 月 27 日

公正取引委員会委員長

竹島 一彦

はじめに

皆さんおはようございます。公正取引委員会委員長の竹島でございます。本日は、お忙しい中、公正取引委員会・競争政策研究センター，一橋大学 21 世紀 COE／RES プログラム「現代経済システムの規範的評価と社会的選択」及び日本経済新聞社の共催による国際シンポジウムにお集まりいただき、誠にありがとうございます。

また、遠路、本シンポジウムのために来日していただいたジョン・ホプキンス大学のジョセフ・ハリントン（Joseph E. Harrington）教授，European University Institute のマッシモ・モッタ（Massimo Motta）教授を心より歓迎いたしますと共に東京大学の松井彰彦（まついあきひこ）教授にも御礼を申し上げたいと思います。

競争政策研究センターは、平成 15 年 6 月に、独占禁止法及び競争政策に関する理論的な研究等を効率的かつ効果的に実施することにより、独占禁止法及びその関連法律の執行並びに競争政策の企画、立案及び評価を行う上での理論的な基礎を強化するために（先ほど開会の御挨拶をしていただきました）鈴木所長をお迎えして設立されました。設立以来、我が国競争政策に対する国内外の支持基盤を強固なものとするため、競争政策に関して産業界、学界さらには内外の関係機関との情報交流の拠点となること、そしてその活動の成果を積極的に広く世の中に発信していくことを主眼として活動してまいりました。

さて、今月 4 日に我が国では初の試みとなる課徴金減免制度（リーニエンシー制度）の導入、公正取引委員会に対する犯則調査権限の付与などを内容とした改正独占禁止法が施行されたことは御承知のことと存じます。いわば、我が国の競争政策が新しい局面に入ったこの時期に、「新しい競争政策の効果的な実践に向けて」というテーマの下、内外の専門家の方々にお集まりいただき、御議論いただくことは非常に意義深いものと考えております。

本日は、基調講演ということで、私の方から「新時代を迎えた日本の競争政策 - 公正かつ自由な競争の定着を目指して - 」というテーマで 30 分ほど、改正に込めました私どもの思いについて、改正法の概要に触れつつお話をした上で、改正法の施行により我が国経済

に公正かつ自由な競争を定着させていく上での課題について述べたいと思います。

1 改正独占禁止法について

(1) 基本的考え方（競争なくして成長なし）

まず、なぜ、今般、独占禁止法を強化する改正を行ったのかということについてお話をさせていただきます。

景気の回復基調が続いている今日、我が国に特に求められているのは、透明性が高く公正な経済社会の実現ではないでしょうか。私が日ごろから申し上げていることの一つに「競争なくして成長なし」ということがあります。つまり、市場における競争を通じてこそ企業が成長でき、その結果として経済成長がある、競争がないところには成長はないということであります。何らかの理由で競争を避けてきた企業や業界の効率性は低下し、その競争力は早晚失われてしまいます。企業の自由な活動と創意工夫の発揮が経済の活性化そして発展の基礎になる、そして、競争は消費者だけでなく事業者の方々にとっても非常に重要であると考えています。このような観点から、現在、政府によって強力に進められている構造改革と同時に競争政策を強力に推し進めていく必要があると考えてまいりました。

今般の法改正は、我が国の公正かつ自由な競争を維持・促進し、かつ、違反行為に対しては厳しく対処することによって、競争政策を強力に推進するために行ったものであります。

さて、残念ながら、我が国において独占禁止法違反行為を繰り返す企業は依然として後を絶たない状況であります。しかも、その中には我が国でも有数の名だたる企業が含まれております。独占禁止法違反行為を行い公正取引委員会に摘発された場合、例えば入札談合や価格カルテルといった行為に対しては、課徴金が課されます。課徴金というのは事業者にとってみれば、本来なら支払う必要のないものであり、一つの損失です。そのような損失が生じるような行為は二度と行わないと考えるのが普通だと思うのですが、先ほど申し上げましたとおり、我が国では独占禁止法違反行為を繰り返す企業は後を絶ちません。これは、独占禁止法違反行為から得る不当な利益の方がその課徴金よりも大きいため、事業者に独占禁止法違反行為をやめようというインセンティブが働いていないためではないかと考えられます。こういった観点から、今般、課徴金の算定率を引き上げたわけがあります。独占禁止法違反を行った場合に企業が受ける痛みを強める必要があったのです。また、カルテルや入札談合といった密室で行われる違反行為に対し、事案の真相究明、違法状態の解消及び違反行為の防止を十分に図るために課徴金減免制度（リーニエンシー制度）を導入しました。後ほど、詳しく申し上げますが、課徴金減免制度とは、事業者が自ら関与したカルテル・談合について、公正取引委員会に対して、単独で、その違反内容を報告し、それを裏付ける資料を提出した場合は、合計3社まで課徴金が免除又は減額され

る制度です。この制度を導入することにより、違反行為を行っていた事業者自ら情報を提供してもらうことによって立件を容易にし、カルテルや談合から抜けるインセンティブを事業者に与えること、また、カルテルグループを「このグループ内の誰かが公取委に情報提供をするのではないか」と疑心暗鬼にさせることによってカルテル自体を成立させないようにすることを期待しております。さらに、独占禁止法違反行為に対する執行力・抑止力強化の観点から、悪質かつ重大な事案に対する刑事告発を積極的に行うため、そしてそのための調査をより適正に行うために犯則調査権限を導入することなども行いました。

以下、この改正独占禁止法の主要なポイントについて、御説明したいと思います。主要なポイントと申し上げましたが、4点ございます。1つ目が、先ほども申しあげました課徴金算定率の引上げを含む課徴金制度の見直し、2つ目は課徴金減免制度の導入、3つ目が犯則調査権限の導入、そして最後が審査審判手続の見直しです。

(2) 課徴金制度の見直し

ア 課徴金算定率の引上げ

第1の課徴金制度の見直しですが、違反行為の抑止力強化の観点から、制度の強化を図りました。まず、改正法の施行により、課徴金算定率が大幅に引き上げられました。例えば、大企業の製造業者等については、改正前は、対象商品の売上高の原則6%を賦課しておりましたが、これを10%に引き上げました。先ほども申しあげましたが、我が国では、入札談合等の独占禁止法違反行為を繰り返すケースが少なからずみられ、原則6%という算定率は違反行為の防止の観点からは不十分なのではないかとの指摘がございました。そこで、過去の事件におけるカルテル等による不当利得の率等を基に、10%という率を定めたわけであります。

イ 累犯加重

また、この改正法の施行により、過去10年以内に違反行為をして確定した課徴金納付命令を受けたことがある事業者に対しては、課徴金算定率を5割増しとする制度が導入されました。つまり、違反行為を繰り返す事業者は、一度課徴金を納付したにもかかわらず、再度違反行為を行うということですから、課徴金を納付してもなお違反行為を行うインセンティブが生じるほどの利得を得ているということになるのであり、このような違反行為の繰り返しを防止するためには、割増しの課徴金を賦課する必要があると考えたわけです。

なお、この割増しの対象となる違反行為は、対象地域や行為類型が過去の違反行為と同じである必要はありません。例えば、関東地方における入札談合事件で5年前に課徴金納付命令を受けたことがある事業者が、関西地方で独占禁止法違反に問われれば、割増率が適用されます。また、全く別の商品についてのカルテルであっても、同

様に割増率が適用されます。

ウ 早期離脱

カルテル等の独占禁止法違反行為がもたらす競争への悪影響の早期排除という観点からは、抑止力を強化し企業が違反行為をしないように促すとともに、企業が既に行ってしまっている違反行為についてもできるだけ早く解消するように促すことも重要であります。このような観点から、今般の法改正により、公正取引委員会が調査を開始する前に違反行為から離脱した事業者に対しては課徴金算定率を低くする措置が、新たに設けられました。具体的には、違反行為に係る実行期間が2年未満であって、立入検査の1か月前までに違反行為をやめた事業者については、課徴金算定率を2割軽減することとしました。

エ その他

さらに、独占禁止法違反行為に対しては、このような課徴金という行政上の措置が講じられるほか、事案によっては、刑事罰も科されることもあります。このような課徴金と刑事罰の併科は、趣旨・目的等が異なることから、基本的に二重処罰の問題が生じることはないわけですが、両者は、違反行為を防止するという機能面で共通する部分がございます。したがって、今般、併科する場合には、この共通する部分に係る調整規定を設けて、罰金相当額の2分の1を課徴金額から控除することとしました。

最後に、課徴金については、これまで、入札談合・価格カルテルといった対価に影響があるものをその対象行為としていたわけですが、今般の改正により、購入カルテル、支配型私的独占等、その対象行為を拡大・明確化することとしました。

(3) 課徴金減免制度の導入

次に、課徴金減免制度についてお話しします。

諸外国の法制を見ても、欧米各国や豪州、韓国等においては、このようないわゆるリーニエンス（leniency）制度が既に導入されています。また、OECDも同制度が違反行為の摘発、抑止に大きな成果をあげているとして、加盟国政府に同制度の導入を推奨しています。また、課徴金減免制度は、違反行為に対する厳しい措置が前提であることから、先ほど触れました課徴金算定率の引上げとセットとして取り組んでまいりましたが、違反行為の摘発、抑止のための有効な手段となることが期待されます。

我が国の課徴金減免制度の中身ですが、まず、公正取引委員会が調査を開始する前に最初に申請してきた者に対しては、課徴金を免除することとしました。また、2番目の申請者については50%、3番目の申請者については30%、それぞれ課徴金を減額することとしています。さらに、公正取引委員会による調査開始日前に申請をしてきた事

業者が3社に満たない場合には、調査開始日以後であっても、調査開始日以後20日を経過するまでは、申請日以後において違反行為を行っていないければ、調査開始日前に申請を行った事業者と合わせて3社を上限として30%を減額することとしています。ただし、この場合においては、当該報告に、その時点で公正取引委員会によって把握されていない事実に係る内容が含まれていなければ認められません。

なお、課徴金減免制度の適用を受けられる企業は最大3事業者としていることについては、いろいろな見解がありました。我々としては、課徴金減免制度において、順番に関係なく相当程度の減額が認められるとすれば、課徴金制度の趣旨が没却され、「やり得」を認めることになること、同制度に基づき早く違反行為について報告しようとするインセンティブが損なわれかねないこと等を考慮し、減免を認める対象事業者数を、過去の事件における情報提供の状況等の分析を踏まえ、最大3事業者にしたということとございます。ただ、まだこの制度が運用されて1か月も経っていない状況です。まずは制度の運用を見て、違反行為の端緒となる情報を得る上で効果を発揮できているかどうかをみていきたいと思えます。

刑事告発との関係ですが、調査開始日前の1番目の申請者については、課徴金を免除することとしたと申しましたが、他方で、入札談合等の独占禁止法違反行為に対しては刑事罰の規定があることから、刑事告発を恐れて課徴金減免制度の利用をためらう事業者が現れないとも限りません。この点、公正取引委員会では、昨年10月6日に公表いたしました「独占禁止法違反に対する刑事告発及び犯則事件の調査に関する公正取引委員会の方針」において、調査開始日前の1番目の申請を行った事業者に対しては、刑事告発を行わない方針を明らかにしました。また、当該事業者の役員、従業員等であって当該独占禁止法違反行為をした者のうち、当該事業者の行った公正取引委員会に対する報告及び資料の提出並びにこれに引き続いて行われた公正取引委員会の調査における対応等において、当該事業者と同様に評価すべき事情が認められる者についても、告発を行わないこととしました。

(4) 犯則調査権限

次に、犯則調査権限についてお話しします。

公正取引委員会は、昨年の鋼橋上部工事を巡る入札談合事件のように、これまでも、悪質かつ重大な事件に対しては、刑事告発を行ってきたところです。犯則調査権限を導入したのは、独占禁止法違反行為に対する抑止力強化の観点から刑事告発を積極的に行うとともに、刑事告発案件については、許可状（いわゆる令状）に基づき調査することにより手続を適正化するためです。

これによって、裁判官の発する許可状により事件関係人の営業所等に臨検・捜索を行うことができ、臨検・捜索の結果、物件を差し押さえることができることとなりました。これは、証券取引等監視委員会や、国税庁の査察、いわゆるマルサなどと同様の調査権

限であり、事業者は捜索・差押えを拒むことはできません。この点で、犯則事件の調査は、事業者の承諾を前提とする行政調査とは異なります。犯則調査を行った結果、犯則の心証を得た場合には、公正取引委員会は検事総長に告発を行います。そして、検察による捜査が引き続き行われることとなります。

なお、公正取引委員会は、今回の法改正によって、犯則調査権限と行政調査権限を併せて持つこととなったことを踏まえ、「行政調査部門と犯則調査部門とのファイアーウォール」を設けました。具体的には、犯則事件の調査を行う部署として、犯則審査部を新設し、犯則事件の調査を担当する職員は、犯則審査部に所属する職員だけにすること等を定めました。

(5) 審査・審判手続の見直し

これまで申し上げました3つの点のほか、手続的な話ですが、これまでの公正取引委員会が行っていた審査そして審判に係る手続も見直しましたので簡単に触れさせていただきます。

最近のように、経済がスピード化、グローバル化する中では、事件処理を効率化し、速やかな競争秩序の回復を図ることが重要と考えております。従来、公正取引委員会は、違反行為があると認めるときは、違反行為者に対し、適当な措置を採るべきことを勧告し、違反行為者が応諾することを条件として、審判手続を省略して審決を行っておりました。このような制度を勧告制度と呼んでおりましたが、この勧告制度のもとでは、事業者が勧告に不応諾の場合には、審判手続に移行することとなり、勧告の後、当該事業者の違反行為が継続していると認められるときであっても、審判手続を経て審決が出されるまでの間は、継続している違反行為に対処する手段が限られるという問題がありました。今般、事件処理を効率化し、速やかな競争秩序の回復を図る観点から、事件審査を行った結果、違反行為があると認められる場合には、その時点で当該行為を差し止めるなどの排除措置を命じ、関係人がその命令に不服がある場合に審判を請求することができる制度としました。この排除措置命令等を行うに当たっては、事前に関係人に対して排除措置の内容等を通知し、また、意見申述・証拠提出の機会を付与し、適正手続の確保を図っております。

以上が、今月4日から施行された改正独占禁止法の概要です。

2 今後の課題

私は今般の法改正によって、我が国の競争政策が国際標準に一步近づいたのではないかと考えております。公正取引委員会では、昨年4月の改正法成立以降、全国各地で説明会等を開催し、その周知徹底に努めてまいりましたが、今後も、この改正独占禁止法の定着に向けて取り組んでいく必要があると考えております。その関係で3点申し上げたいと思います。

(1) 公正取引委員会による改正独禁法の厳正な執行

1点目は、公正取引委員会による改正独禁法の厳正な執行についてです。

今回の改正独禁法の施行により、公正取引委員会は、課徴金減免制度や犯則調査権限など、カルテル・談合に対する新しい武器を手に入れました。今後の我が国の競争政策が効果的なものとなるか否かは、これらの武器をいかに効果的かつ厳正に使うかに懸かっています。現時点では、改正法施行から1か月もたっておらず、課徴金減免制度や犯則調査権限の効果について、申し上げることができる段階ではありませんが、我々としては、これらの制度を有効に活用し、カルテル・談合を厳正に摘発していきたいと考えております。また、今回の法改正においてはカルテル・談合の取り締まり強化に主眼が向けられたところですが、中小企業等に不当な不利益を与える不当廉売、取引上の優越した地位を背景とした優越的地位の濫用といった不公正な取引方法についても引き続き迅速かつ厳正に対処していきます。我が国の経済活動に公正かつ自由な競争を浸透させるべく、絶えず努力をしていきたいと思っております。

(2) 競争当局間の協力の推進

2点目は、競争当局間の協力の推進についてです。

近年、独占禁止法違反事件や企業結合事案も国際化しており、各国の競争当局間の協力・連携は不可欠のものとなっています。このような状況を背景として、海外の競争当局の間で独占禁止協力協定を締結する動きが広まっています。我が国も米国、EU、そして昨年9月にはカナダとの間で既に相互の情報交換や協力手続を内容とする独占禁止協力協定を締結しています。改正独占禁止法の施行により、課徴金算定率の引上げや課徴金減免制度が導入されるなど、カルテル・談合に対して公正取引委員会が採り得る手段は欧米の主要な競争当局の水準に近づくことができました。従来と比べ、国際カルテル等の摘発に当たって、他の競争当局とも連携を取りやすくなったのではないかと考えております。このような当局間の協力の推進により、欧米の主要な競争当局と伍して、我が国の市場に重大な影響を及ぼす国際規模のカルテルを監視・排除する活動の一端を担ってまいりたいと考えております。

また、最近では、物品、人、サービス等の自由な移動を促進することを目的とする経済連携協定を締結する動きが世界的に広がってきています。我が国も、シンガポール及びメキシコとの間で経済連携協定を結んでおりますが、この中には競争の章が設けられ、反競争的行為の規制に関する協力等が規定されております。また、多国間の協力の枠組みも重要になってきており、OECDやICNのように、各国の競争当局が一堂に会して共通する政策課題について検討を行うような協力体制も作られています。さらに、昨年5月には、インドネシアにおいて、東アジア競争関連当局トップ会合が開催されました。これは、我が国の提唱により開催されたもので、東アジア地域において初めて競争

関連当局のトップが一堂に会した会合であり、競争関連当局のネットワーク化を進め、東アジア地域の実情に根ざした形で競争環境整備を図ることが重要との観点から開催したものです。また、2008年には世界の競争当局などが集まるICNの年次総会を日本で開催することとしております。

公正取引委員会は、このような活動を通じて、様々な方面で、競争当局の協力体制の強化に努めていくこととしております。

(3) 「公正かつ自由な競争」に向けた意識改革

最後に申し上げておきたい点は、「公正かつ自由な競争」というものに対する意識改革についてです。

改正独占禁止法が施行され、競争政策に注目が集まっているところですが、この機会に公正取引委員会が維持・促進しようとしている競争、公正かつ自由な競争の意義といえますか、重要性についてもう一度よく考えてみてほしいのです。これは別に、独占禁止法の規制対象である事業者の方々だけをお願いしているものではありません。例えば、「官製談合」という言葉にみられますように、事業者の方々だけでなく、国・地方公共団体等の「官」の意識を改革しなければ根本的に解決できない問題もございます。公正かつ自由な競争というものは、事業者だけでなく、一般消費者、発注官公庁等、市場に関わるすべての人々によって維持・促進されるものだからです。

改正法の施行による課徴金算定率の引上げ、課徴金減免制度の導入、犯則調査権限の導入等により、公正取引委員会のカルテル・談合といった独占禁止法違反に対する執行力は、従前と比較して大幅に高まっております。しかし、公正かつ自由な競争を実現するためには、新しい法制度が導入されるだけでは十分とは言えず、企業側のコンプライアンス意識の向上が不可欠であります。おりしも、昨年、公正取引委員会が摘発しました鋼橋上部工事の入札談合事件を契機として、国民の間にも、談合、カルテルといった独占禁止法違反行為に対する問題意識が高まっております。もはやカルテル、談合の摘発確率は従前に比較してはるかに大きくなっています。カルテル・談合を「必要悪」などといって国民が許容するようなことはなくなってきています。

そこで、各企業におかれましては、改正独占禁止法の内容をよく御理解いただき、独占禁止法違反行為の未然防止に向けコンプライアンス・プログラムの整備を進めるとともに、懲戒規定等の整備等による独占禁止法違反行為に対する社内の責任体制の明確化等に経営者自らが先頭に立って取り組んでいただくことを切に希望します。ことに、今回の法改正により、課徴金算定率が引き上げられるとともに、違反行為を繰り返す事業者に対しては5割増しの算定率が適用され、他方で、課徴金減免制度が導入されたほか、違反行為の早期離脱を図った事業者に対しては、2割減の算定率が適用されるようになったことから、コンプライアンスへの取組状況により、企業が被る金銭的負担に大きな差が生じてくることとなります。この点を十分に認識して、コンプライアンス・プログ

ラムの充実に真摯に取り組んでいただく必要があるかと思えます。

次に、国・地方公共団体についてですが、それぞれが行う施策等について、競争政策と整合性のとれたもの、可能な限り競争性を確保したものにするといった観点を忘れないでいただきたい。例えば、入札制度ひとつとっても、競争原理が働きやすい一般競争入札制度を導入する、過度に競争性を低下させるような入札参加要件を設けないなど、採り得る施策は多々ございます。もちろん、入札談合等の独占禁止法違反行為を誘発・助長するような行為を行わないことは言うまでもないことです。

最後に、消費者の方々におかれましては、何とぞ厳しい目で公正取引委員会そして事業者等の活動を日々チェックしていただきたい。独占禁止法に反する行為が行われれば、それは悪質高価な製品やサービスを通じて、最終的には消費者の方々を利益を害してしまうということを認識し、市場で活動するプレーヤーを監視してほしいのです。そして、独占禁止法に触れるのではないかと思われる具体的な行為がございましたら公正取引委員会に情報を寄せていただければと存じます。

公正取引委員会においても、我が国の主要大企業の独占禁止法コンプライアンスへの取組状況を調査して、その結果をお示しすることによって、事業者の方々へのコンプライアンス・プログラムの充実への取組をバックアップしていくことも考えております。また、他省庁が行う施策については、その制度設計の段階から競争政策の観点から積極的に発言いたしますし、発注機関の職員が入札談合等に関与している行為に接した場合には、入札談合等関与行為防止法に基づき、厳正に対処いたします。さらに、独占禁止法に違反する行為について、具体的な端緒に接した際には、所要の調査を行い、違反行為が認められました場合には、迅速かつ厳正に対応するようにしたいと思っております。

終わりに

以上、改正独占禁止法の概要そして今後の課題等についてお話をさせていただきましたが、我が国の競争政策は、今、新しい制度へ移行したばかりです。もちろん、これで十分ということはありません。常に制度の在り方については見直しを行い、現在の経済状況にあっているのか点検していく必要があることはいまでもありません。昨年度の法改正については、社会に与える影響も大きいものですので、施行後2年以内に、この法律の施行状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金に係る制度の在り方、違反行為を排除するために必要な措置を命ずるための手続の在り方等について検討を加え、その結果について所要の措置を講ずることになっております。このため、内閣府に「独占禁止法基本問題懇談会」が昨年7月に設けられ、これらの点について検討が行われております。

このような中、今回、例えば、課徴金減免制度（リーニエンシー制度）やカルテル規制について、先を進んでいる米国そしてEUにおける競争政策について造詣の深いジョセフ・ハリントン教授、そしてマッシモ・モッタ教授を交え、我が国の競争政策の今後のあるべき姿について活発な議論がされることは非常に有意義なことです。是非、参加者の皆

様も含めて、大いに議論していただき、我が国の今後の競争政策について忌憚のない御意見を
お願い申し上げまして、私の基調講演としたいと思います。

御清聴ありがとうございました。