

独占禁止懇話会第207回会合議事概要について

平成29年7月5日
公正取引委員会

- 1 日時 平成29年6月15日（木）10時00分～12時00分
- 2 場所 公正取引委員会大会議室
- 3 議題
 - 独占禁止法研究会報告書について
 - 平成28年度における独占禁止法違反事件の処理状況
 - 平成28年度における下請法の運用状況及び企業間取引の公正化への取組等
- 4 議事概要
各議題について、事務総局から説明を行い、会員から、大要別紙のとおり、意見・質問が出された。

問い合わせ先 公正取引委員会事務総局経済取引局総務課 電話 03-3581-5476（直通） ホームページ http://www.jftc.go.jp/

(「○」は会員の発言、「→」は事務総局の応答)

1 独占禁止法研究会報告書について

- 資料207-1の2頁に、「2 調査協カインセンティブを高める制度の導入」の項目で、事業者と公正取引委員会が協力して事件処理を行う旨の方向性が打ち出されており、歓迎する。

事業者の立場から独占禁止法コンプライアンスの取組について述べさせると、経営トップから法令遵守のメッセージを出し、従業員への研修を充実させ、その上で、内部通報窓口を設けている。さらに、営業職を適時に異動させること、競合他社との面談の際にはそのメモを作成させ、保管すること等、かなり注意深く、コンプライアンスを徹底している。そのような対応を採っても独占禁止法違反が発生してしまうのは、従業員の知識不足によるところが大きいと考えている。

仮に違反が発生しても、法務部を中心として、インハウス・外部弁護士等と協力し、徹底して実態解明に取り組んでいる。

そのため、万が一、事件が発生してしまっても、公正取引委員会と協力して実態解明ができると考えており、事業者と公正取引委員会とが協力して事件処理を行う方向性に賛成である。

- 資料207-1の2頁に、手続保障の見直しということで、秘匿特権に配慮する旨記載されており、これを歓迎する。経済のグローバル化が進む中、諸外国との法制度の差異が日本企業に不利に働くことがあり得るため、防御権も諸外国と同様にさせていただきたく、弁護士・依頼者間秘匿特権への配慮を是非お願いしたい。

- 現行の課徴金制度では、算定に当たり裁量が認められておらず、違反行為の取締り・抑止が十分でないため、裁量制を導入し十分な抑止効果が確保されるよう検討していただきたい。

また、中小企業は優越的地位の濫用等の「被害者」となることが多いので、そのような被害を防ぐような制度設計にしていいただきたい。

- 課徴金制度に裁量を導入することは良いと思うが、恣意的な運用を排除する仕組みを併せて整備することが重要である。諸外国においては、恣意的な運用がなされているとも聞くので、そうならないような制度設計をしていただきたい。

- 課徴金減免制度を拡充することで、カルテルを行うインセンティブが高まり、利益を得ることを許してしまうという事態が、理論上、生じ得るのではないか。例えば、課徴金減免制度の適用事業者数の上限を撤廃してしまうと、減免を受けられる期待が高まり、摘発された場合に減免申請をすることを前提にカルテルを行う、というインセンティブが高まるようなことにならないか。したがって、課徴金の基本算定率を引き上げた上で、課徴金減免制度を拡充することにより、カルテルを抑止しつつ、減免制度の端緒として

の機能・調査協カインセンティブを向上させることがよいのではないか。

→ 課徴金の水準を高くすれば、減免を受けたとしても利益を得られないこととなり、カルテルを行うインセンティブは低くなると考えられる。

そのため、研究会においても、課徴金の水準を高くすることが議論され、基本算定率を引き上げる、算定期間の上限を撤廃する・延長する等、多様な方法が提案された。

○ 違反を繰り返す者に対しては、違反を繰り返させないためにも、厳しく対処することが重要であると考え。減免申請をした事業者が違反を繰り返すようでは意味がない。

→ 現行制度では、繰り返し違反に対しては5割増しの算定率が適用される場所、研究会においては、企業グループ単位で再発防止策を講じている現状を踏まえ、諸外国と同様に、繰り返し違反を企業グループ単位で捉えることが議論された。一方、我が国の法体系では、現状、企業は法人単位で捉えることが通常である。それらを踏まえ、制度設計を行ってまいりたい。

○ 我が国には輸出企業が多いので、国際カルテルの当事者になることも多いと思う。過去の経験だが、国際カルテル事案について、外国弁護士と会議を行う際に、弁護士・依頼者間秘匿特権が保障されていない日本の弁護士を会議に入れてよいか、問題になったことがある。また、電話会議で秘匿特権が保障されていない旨伝えと、シーンとしてしまったという体験もした。基本的な防御権さえ保障されていないような現状は良いことではない。

→ いわゆる秘匿特権については、研究会において、詳細に議論された。

秘匿特権が保障されていないことで、日本企業が国際的に不利になっているのではないかという懸念が示されたため、具体的にどのような問題が生じているのか質問してみたものの、抽象的な懸念しか示されなかった。特に、ディスカバリー手続との関係で懸念があるという話であったが、具体的な問題に関する説明はなかった。

我が国においては、弁護士の守秘義務に関しては、民事訴訟法、刑事訴訟法等において広く保障されており、依頼者の保護もされているのではないかと議論もあり、秘匿特権の定義にもよるが、秘匿特権が全く保障されておらず、我が国の手続保障が後進的というのはミスリーディングではないか。

諸外国における秘匿特権は、判例の積み重ねで形成された上、法体系全体で認められてきたという歴史があり、我が国においても、法体系全体で秘匿特権という制度について検討した上で、独占禁止法における適用の在り方を探るとするのが筋だと思うが、それでは時間が掛かってしまうといったことがあるため、報告書では、まず、新しい課徴金減免制度をより機能させるという観点から、その範囲に限って、運用により秘匿特権に配慮することとされたものである。

○ 秘匿特権は守秘義務等のルールの延長線上のものではなく、証拠へアクセスさせないという強力な制度であって、諸外国でも、どの程度まで保障するかという範囲は様々であり、実態解明機能を損なうこととならないための弊害防止措置も定められている。そ

して、カルテルは多くの場合、密室で行われることから、これに関する証拠に秘匿特権を認めることでブロックされてしまうと、実態解明機能が損なわれることとなるため、このような観点から秘匿特権を認める範囲を検討する必要がある。

- 秘匿特権が保障されていないことによる弊害について、具体的な説明がなかったとのことであるが、それは、秘匿特権が保障されていないため、問題が顕在化しなかっただけではないか。

米国弁護士の立場から、また、経営者の立場から、日本の法環境のなかでグローバル企業がどのような懸念を持っているかを申し上げますと、事務局の説明は、実務とかけ離れているのではないかと考える。私の経験では、グローバルな事件が発生した際、経営者は徹底的に調査をしようとして、社内・社外弁護士とともに完全にオープンなディスカッションをしようとするが、その際、必ず、日本では秘匿特権が保障されていないことが問題となる。

もっとも、秘匿特権の保障については、独占禁止法だけでなく、政府全体として考えるべきであり、公正取引委員会だけで乗り越えられるものではないと思うが、ただいまの説明には違和感がある。

- アメリカにおいても、秘匿特権で何でも保護されるというわけではないが、一方で法律家としてのバックグラウンドのない経営者がグローバルな場で議論を行う際に、日本では秘匿特権が保障されていないと知ると、この経営者とはフランクに議論できなくなるという現状がある。法律家としての議論を整理するとともに、このような層に対するメッセージの発信も重要ではないか。

- 企業にとって、カルテルを行うリスクは、課徴金に加えて、レピュテーション・リスク等も踏まえれば、大きなものであるので、カルテル事件を起こしてはならないという意識は強いが、現場では徹底されていないという実情がある。私的なクレームも最近はついてまわるので、企業負担は目にみえないところで膨大なものとなっている。したがって、減免申請者数の上限を撤廃することにより、課徴金の減免を受けられるようになるからといって、カルテルが助長されるようなこととはならないと考える。

また、実務上は、今でも調査協力は行っているが、中には、減免申請の順番さえ取ればよいと思っている事業者もいるので、継続協力義務を明文化するなどしていただきたい。

- 課徴金を課すか否かについて裁量を認める余地は、ないと思われ、リニエンシーの中に裁量を入れることは、妥当であると考え。算定期間を10年まで延長するとの方向性は評価に値する。

- 秘匿特権については、事業者の権利を保障すること、実態を解明することの双方が重要であると考えるので、この2つのバランスをとって、運用面で解決することとしたの

は、妥当ではないか。

○ 資料207-1の5頁には、「証拠隠滅等の弊害防止措置を併せて整備する」とあるが、これは、誰が、どのように行うことを想定しているのか。

→ 今後、制度設計に際して、詳細に検討することとなるが、研究会での議論を紹介すると、例えば、秘匿特権が問題になる場面として、事業者が秘匿特権の対象文書と主張しているが、弁護士との相談内容以外のものが入っている可能性があり、それを全く見られないこととなると、重要な情報を全て隠せてしまうということが想定される。そこで、例えば欧州委員会では、立入検査において、秘匿特権の保障が主張された文書のうち、担当官が一瞥し、その適否に疑いのある文書が発見されれば、封をした上で提出命令をかけて持ち帰り、調査部門とは別の部門で秘匿特権により保障されるか否か判別するといった手続を採っていると理解している。

○ 調査協力のインセンティブを高めることについてしっかり議論されたことは特に意義のあることであると思う。ただし、公正取引委員会に裁量を持たせることに対する懸念があるので、調査協力・調査妨害の範囲を明らかにする運用基準をかなり具体的に明示することが大事であり、これにより実効性も高まると考える。

○ 調査妨害行為に対するペナルティーについて、どのようなスケジュールで検討するのか。

→ 可能であれば、次の法改正に併せて調査妨害に対して課徴金を加算する制度を導入したいと考えている。当委員会としては、独占禁止法違反行為の立証が一番大事であると考えており、実態解明以外の調査を要する検査妨害罪の立証はプライオリティーが下がる。調査妨害があった場合、課徴金が加算されるという制度であれば、違反行為認定の延長線上であり、より機動的な対処ができるようになると考えられ、調査妨害行為を効果的に抑止できることになると考えている。

あわせて、検査妨害罪については、現在、個人・法人の双方に対して最高で300万円が科されるという制度になっているが、他の経済法令と比較するとかなり低い水準である。他の経済法令では、法人に対しては、2億円以下というのが一般的な水準である。

○ 秘匿特権に配慮するとしても、証拠を一切見られなくなるわけではなく、一旦持ち帰って判断することになる。秘匿特権については、国によって制度は様々であり、先例を蓄積しながら形成されたものであるため、それをいきなり、政府全体で導入することは難しいと考える。独占禁止法の問題だけでなく、民事・刑事も含めて、まずは秘匿特権に配慮した運用で先例を蓄積し、我が国に適した制度を探っていくのではないかと考える。

○ 調査協力インセンティブを高める制度を導入するということであるが、消費者の立場からは、課徴金減免制度利用時に、弁護士が必要な情報を取捨選択し、協力しているよ

うに見せかけることがあり得るのではないかという心配がある。減免申請時に、調査協力するのは、弁護士と事業者、どちらになるのか。

→ 事業者に問題が発覚した際、自主的に社内調査をしてもらい、証拠を提出してもらうことを想定しているので、弁護士が関与していないということもあり得る。

また、研究会で特に議論になったのは、従業員の供述調書であるが、これを調査協力の評価対象とすると、審査方針への迎合等の懸念があるとの意見が出されたため、調査協力の評価対象としないこととし、弁護士の関与の有無にかかわらず、自主的に社内ですまめられ、提出されたものを評価対象とすることとされた。

- カルテルを行っていた事業者が課徴金減免制度を利用した場合、証拠を取捨選択して一部の証拠を提出しなかったとしても、他の事業者から提出されれば、協力していないとみなされ心証が悪くなってしまうので、そのようなことはしないと思われる。

- 国際カルテル等に対する抑止に効果的な制度設計がなされても、不公正な取引方法等の他の行為類型については、必ずしも同じ議論が当てはまらないこととなると思われる。その点、確約制度の導入後の運用状況等を踏まえ、見直しの必要性を検討する旨記載していることは大変良いことだと思う。

2 平成28年度における独占禁止法違反事件の処理状況

- 資料207-2-1の5頁及び9頁に、消防救急デジタル無線機器の入札談合事件について記載されているところ、同9頁には、特定の製造販売業者の仕様が発注仕様書等に記載されていたとあるが、これは、発注者が受注予定者を決定していた官製談合事件ということか。

発注者が発注する際、特定の事業者のみクリアできるような規格を設定し、結果として、メーカー同士で譲り合ったりしているのではないか。

→ 本件で受注予定者を決定したのは談合を行っていたメーカーである。仕様書の記載について自社が受注する上で有利になるよう発注者に働き掛けをすることがある。そうした事業者側には、仕様書の記載がどのメーカーに有利になっているかによって競争を回避しようという意図があるものと考えている。このように、特定の事業者の仕様が発注仕様書に記載されることにより、入札談合等を行うことを容易にするおそれがあるため、発注者側の取組も重要となってくることから、公正取引委員会は、各発注者に対し、今後そのようなことがないよう留意されたい旨連絡した。今後も引き続き、事案に応じて、発注者への申入れ等を行っていく。

- 農業協同組合による共同販売の利用強制に対し排除措置命令を出したとのことであるが、同様の行為について、これまでは警告までの処理であったと理解している。今回排除措置命令を出した背景には、これまで警告を出してきたものの、実効性がなかったため、農業分野における専用の情報提供窓口を設置し、情報を収集し、排除措置命令を出すに足りる事案の情報提供があったため、今回の措置を採ることにつながったのではな

いかと思う。今後、農業分野において、更なる取組を行うことを考えているか。

→ 農業分野における取組について申し上げると、情報提供窓口設置以降、平成29年3月末までに68件の情報提供が寄せられた。農業者等にとって、どのような問題が独占禁止法上問題となるのか理解してもらえるようにするため、当委員会では、農協ガイドラインを作成し、説明会を開催している。また、平成28年度においては、土佐あき農協に対する1件の排除措置命令のほか、農協等に対し5件の注意を行ったが、こうした実例によって、農業分野で具体的にどのような行為が独占禁止法上問題となるのか理解していただけるようになると同時に、農業分野専用の情報提供窓口があることを広報することで、情報が徐々に集まるようになってきている。

- 土佐あき事件で農協は共同販売を行っているとのことであったが、これは、談合などとは違い、専用利用契約であり、農家が、農協に出荷を集中させて、取引先のバイイングパワーへの対抗力を生み出すための行為である。土佐あきはシェアが40パーセントあり、罰金をとる等の行為があったようであり、この事件の処理としては妥当かもしれないが、専用利用行為それ自体については、悪質性の面で談合等とは違うため、取扱いを慎重にすべきではないかと思う。

- 資料207-2-2の7頁に「事業者団体・発注者等に要請・連絡・申入れ」とあるが、今後、このようなソフト面での対応が重要になってくると考えている。
そこで、このような要請等をする際には、コンプライアンスのため、今後行うべき取組について、特に中小企業ではどうしたらいいかわからないことが多いため、参考例等を示したりすると良いのではないかと思う。

- 資料207-2-2の3頁に、優越的地位濫用事件タスクフォースについて記載されており、毎年50件前後の注意が行われているようであるが、資料207-2-1の別添2をみていると、注意を受けた具体的な行為は昔の業界慣行で行われていたことと変わらないという印象を受けた。未だに、大企業の言いなりになっている中小企業が多いことを考えると、50件で済まないと思う。

- アマゾンをはじめとして、消費者への販売方法は多様化しており、小売業者と卸業者という枠組みではおさまらないのが現状であるので、今後とも、広い視野をもって情報収集・事件審査を行っていただきたい。

- 土佐あき農協の事案について、拘束条件付取引として排除措置命令を行っており、本事案の処理自体は問題ないと考えているが、仮に、地方の産地が販売力を高めるために農協の力が必要となるときに、農協による共同販売自体が独占禁止法上問題となるのではないかと勝手に萎縮したり、独占禁止法に詳しくない者が誤解したりするかもしれない。そうならないために、独占禁止法上問題ない行為について積極的に示したりするなどして、公正取引委員会からのアドバイス等を幅広く示してもらえると、産地が育つ方

策となるのではないか。

→ きめ細やかなアドバイスをすることで、今後も、独占禁止法違反の未然防止に積極的に取り組みたいと考えている。

3 平成28年度における下請法の運用状況及び企業間取引の公正化への取組等

○ 下請法に関して、公正取引委員会と中小企業庁の共管であるようだが、どのように役割分担しているのか。中小企業庁長官からの措置請求はほぼ0件のようであるが、措置の水準等も省庁によって異なるのか。また、書面調査の内容も異なるのか。

→ 下請法の調査の対象となる事業者は数多く存在しているため、当委員会と中小企業庁で、親事業者名簿を半分に分けてそれぞれ管理して調査を行っており、4年に1度、担当する親事業者名簿を交換し、異なる観点から調査できるようにしている。下請法に基づく調査であることは共通しているが、当委員会は独占禁止法を所管し、中小企業庁は中小企業の保護という観点から調査を行っているため、書面調査の内容が異なっている部分もある。

措置請求については、中小企業庁長官から請求があってはじめて、当委員会が調査を行うのであるが、中小企業庁長官からの措置請求がここ数年0件なのは、たまたまこの時期に下請事業者が受ける不利益が重大であると認められる違反行為事案がなかったということであろうと思われる。また、当委員会においては、長年のノウハウがあるため、積極的に措置を採っているという面もあるが、下請法に基づく調査であることは共通しており、それぞれが適切に調査を行っていることはもちろんである。

○ 平成28年度が過去最高の指導件数ということで驚いた。これだけ多くの問題が残っているということで残念に思っている。一方で、下請法に対する理解はある程度浸透してきているのではないかと思う。商工会議所においても、勉強月間・指導月間を設け、特に、下請事業者への指導をしている。より一層公正な取引が行われるよう、取締りを願いたい。

以上

(文責：公正取引委員会事務総局 速報のため事後修正の可能性あり。)