

各論検討資料

第 6 新制度全体の検証

(1) 課徴金額の水準

- 新制度において算出される最終的な課徴金額が過大となることはないか。何らかの上限を定める必要はないか。仮に何らかの上限を定める場合、当該上限はいかなる性格のものと位置づけられるのか。

(2) 課徴金制度の透明性・機動的発動性

- 新制度において、課徴金の算定・賦課の透明性・予見可能性は確保されるか。透明性・予見可能性を確保するために必要な手当てはあるのか。どのような事項についてガイドライン等を策定すべきか。
- 新制度において、課徴金制度の機動的発動性は確保されるか。また、事業者や公正取引委員会に過度な負担を強いる制度とならないか。

(3) 全体検証

- 新制度全体として我が国における憲法上の要請や法体系・法理論上の問題はないか。
- 課徴金の法的性格、課徴金の算定・賦課方式、課徴金減免制度、和解制度等それぞれの関連性等を含め、課徴金制度全体又は独占禁止法体系全体として一貫性・整合性を欠いていないか。

(注) 枠内は論点整理において論点として記載したもの。

【主な問題点等】

- EUを始めとする諸外国・諸地域では、違反行為者に対する制裁金は、当該違反行為者（又は当該違反行為者の属する企業グループ）の直近事業年度における総売上高の10パーセントを上限とすることが法令に規定され、具体的な制裁金の算定・賦課は当局の裁量に委ねる制度が一般的となっている（参考1-9及び参考9-1参照）。
- 我が国の独占禁止法における課徴金制度の趣旨・目的は、排除措置命令や刑事罰・民事損害賠償等だけでは経済的利得が生じる独占禁止法違反行為を十分かつ効果的に抑止することが困難であることに鑑み、刑事罰（法第89条）や無過失損害賠償制度（法第25条）に加えて設けられた「カルテル禁止の実効性確保のための行政上の措置として機動的に発動できるようにしたもの」である。また、課徴金は行政上の措置であるため、①算定基準の明確性及び②制度の積極的かつ効率的運用により抑止効果を確保するために算定の容易性が確保される必要があるが、個々の事案ごとに経済的利益を算定することは適切でなく、違反行為者が現実に得た経済的利益と課徴金額とは切り離す必要があると解されている（最判平成17年9月13日・平成14年（行ヒ）第72号参照）。
- 現行課徴金制度の下では、同じ独占禁止法違反行為であっても、行為類型により

課徴金の対象となっていなかったり、課徴金の算定・賦課方式が異なっていたり、擬制する不当利得相当額の捉え方が異なったりしている（参考10-5参照）。

【研究会での主な意見】

（１）課徴金額の水準

- EUの理事会規則は、欧州委員会が制裁金を課す権限があると規定し、最高賦課額というのは前年度のグループ企業の売上高の10%であると限定している。この制限は制裁金の支払能力に関連しているが、実際には制裁金を免除された企業を除くと、約53%の企業は売上高1%未満の制裁金となっており、9%以上の制裁金を課される企業は約8%となっている。
- 売上額に対して課徴金を課すとともに、例えば当該事業者の1年間の売上額の10%を上限とするとか、あるいは当該会社グループの方がいいと思うが、会社グループ全体の売上額の、例えば10%を上限とする形で上限を付けるというのが、かなり広く行われている制度であり、合理的である。

（２）課徴金の透明性・機動的発動性

- 公正取引委員会に一定の裁量を与える場合には、法律でその大枠（基準となる額、裁量行使において考慮される要素、加算・減額の基準など）を規定するのが望ましい。そして、さらに具体的な運用基準が、行政手続法にいう処分基準として設定・公表されることで、相手方に対して予測可能性を与え、法違反是正の取り組みを促進することになると思われる。
- 行政処分は国民の目に見える形で行われるべきであり、事前の裁量基準の公表のみならず、処分理由についても当局は説明責任を果たすべき。
- ガイドライン等でどういう要素を考慮して、それについてどの程度の評価、算定への考慮をしていくのかということ、できる限り明確にすることが海外でも行われているので、日本でもそういったことに努めるべき。
- EUの制裁金制度における当局の広範な裁量は、告示・ガイドライン等の基準、裁判所の司法審査等によって統制されている。ただし、裁量の範囲の逸脱があり得るとの批判は常にあり、例えば制裁金の対象となる事業者の範囲としてどこまでのグループ会社が含まれるのかなど、高額な制裁金に見合った明確なルールの必要性が指摘されている。
- 裁量型課徴金制度の導入には否定的であるが、仮に導入する場合には、EUのように課徴金算定についての裁量のガイドラインを設け、これを公開し透明性の高い基準とするという条件を満たすべき。
- 算定根拠等の明確化は司法審査の実効性確保のためにも不可欠。
- 裁量の枠組みを明確化し、白紙委任的な委任立法が認められないのは当然として法律で売上擬制基準を設定し、考慮要素を限定列挙しておく必要がある。
- 裁量を導入する場合には、算定における基準をあらかじめ明確にし、加えて、個々の処分における課徴金の算定の理由を国民の目に触れるように開示するなど、その透明性を担保することが必要ではないか。
- 裁量の行使における公平性・透明性・客観性の担保裁量の行使においては、公平性・

透明性・客観性が担保される必要があり、法令・ガイドライン等に運用基準を定めて公表すべき。

- 経済・社会政策に関する裁判所の判断・審査能力は十分ではなく、機関適性を備えた公正取引委員会の判断を原則的に尊重すべきであるところ、裁判所の審査は、課徴金の算定・賦課の適正性について裁判所の判断を公正取引委員会の判断に代置させるという手法よりも、課徴金の賦課に至る判断の過程を統制する手法によるべきと考えられる。そのため、裁量権の行使の手続は、考慮事項を適切に評価したことが明らかにされるようなものが望ましい。
- 裁判所においてこれまで審査されてきた行政裁量の例は、懲戒処分のように、懲戒か免職か等の選択肢が用意されている選択裁量のようなものが多かった。このような場合は、ある程度、考慮要素と判断結果の結び付けが可能なものであり、考慮すべき要素を考慮しているかといった審査が可能であるが、例えば、課徴金額をいくりに定めるかというような効果裁量については、どのような考慮要素について、どのような評価をし、それがどのように具体的な金額に結び付いたかという点の判断が困難ではないか。
- あらかじめ、公正取引委員会が、どのような考慮要素について、どのように考え、それがどの程度金額に反映されるかといった判断過程を明らかにしておくことが考えられる。裁判所が公正取引委員会の判断過程をトレースすることが可能であれば、それを外れた場合について裁量権の逸脱・濫用がないか審査することができよう。
- 裁判所でなければ制裁的処分を行うことができないといった問題意識は、少なくとも現在の憲法学界においてあまり聞いたことがない。行政処分に関する問題は、第一に処分の相手方の権利を制約することが許されるか、次に行政が処分について適切な判断を行うことができるかという点にあると考えられるところ、むしろ、課徴金の額のような高度に専門的な判断を必要とする処分について裁判所に適切な判断を行う能力があるのか疑問である。このため、まず公正取引委員会が判断した上で、司法がさらに当該判断の是非を検証するといった2段階の審査がより適切ではないか、という問題が提起されると思われる。

(3) 制度全体の検証

- 現行課徴金制度に生じている問題は、立法による要件創設や解釈の変更のほか、企業結合集団主義の採用により対応できるものがほとんどではないか。裁量を導入しなければ解決できない問題かどうかについて丁寧に検証すべき。裁量を導入するにしてもそのような問題に限定して導入すべき。
- 現行課徴金制度において生じている問題は、きめ細やかな法改正や解釈によって対応可能であるか、あるいはそもそも対応の必要性に乏しい問題であって、調査協力以外の部分について裁量の導入を検討する必要性に疑問がある。
- 中小企業・小規模事業者は日本経済を支える存在であるところ、需要の停滞や大企業との競争激化、仕入単価の上昇など、中小企業を取り巻く環境は厳しいものとなっている。課徴金制度の見直しは、立法事実・改正の必要性を明白にした上で、中小企業の実情を踏まえて検討すべき。
- 外国事業者に対する厳正な法適用を可能にする観点からの改正には賛成するが、国内

の事業者に対する法執行をやりやすくするという観点からの改正には反対。

- 第1回会合で指摘された現行課徴金制度の問題点については、カバーできていない部分について規定を設けることで対応し、そのような対応ができない場合にのみ公正取引委員会の裁量を認める制度とすべき。また、調査協力については、課徴金減免制度の在り方と併せて検討すべき。

【意見募集で寄せられた主な意見】

(1) 課徴金額の水準

- 課徴金の水準は現行の水準で不十分であるとする根拠はないため、現行水準を維持すべき。
- 現行の課徴金の抑止力などを検証せずに、課徴金額の水準を引き上げることは、あり得ない。
- ロシアでは、企業の1年の収入15%にあたる罰金が科される可能性があるのに比較して、現在の日本の課徴金制度は、額が少なきに失するのではない。
- 課徴金の算定基礎となる売上額は、違反の対象となった商品・役務の違反期間（5年程度に限定すべき。）における売上額の合計とすべき。このような課徴金算定の枠組みを維持するのであれば、算出される課徴金の額が過大となることはないのので、賦課する課徴金の上限（総CAP）を定めることは不要。
- 裁量型課徴金の上限は、企業グループの年間の総売上高の10%とすることが適切ではないか。

(2) 課徴金の透明性・機動的発動性

- 裁量の行使は、透明性等を確保するために、裁量の内容や幅等について、法令やガイドライン等で基準を定めて公表し、運用結果も公表すべき。
- 当事者が当局の裁量権の行使について争うことができ、裁判所により是正可能となるような課徴金制度として構築される必要があるため、加算、減額の判断過程に透明性が必要であり、後に当事者が検証可能な形で排除措置命令、課徴金納付命令書に記述される必要がある。
- 新制度において課徴金制度の透明性・予見可能性を図るためには、その要件を詳細に規定すべきであり、そのため、課徴金算定ガイドラインの策定は必須である。その際、当該ガイドラインの参考となるのは、EU及び韓国のガイドラインであり、当該ガイドラインにおける事項を策定すべき。
- 制裁金の額が事前に予測できると抑止効果を害するとして、制裁金の額を簡単に予見できないようにするという意見は納得しかねる。抗告訴訟の増加にもつながりかねず、予見がしにくいということは、それだけ裁判所が減額を判断する場合の裁量も増加するので、制裁金はできるだけ予見できる方が望ましい。
- 裁量型課徴金制度を導入する場合、どのような事案に増減を認めて、算定基礎となる売上高の範囲と増減の限度等について慎重に審議し、最終的に法律の中に明記することが、事業者の予見可能性を高め、積極的に調査に協力するインセンティブを与えることになる。
- 仮に新制度が、賦課基準の明示や説明がないままに、行政の裁量で課徴金が決定され

る仕組みとなる場合、企業側から見た課徴金制度は、賦課されるか否か及びその金額等がすべてブラックボックスとなるため、企業経営における予見可能性や企業間での公平性が著しく毀損される恐れがある。そこで、新制度の導入にあたっては、課徴金額を決定する基準（基本的な算定率の範囲、算定率を増減させる要素とその増減率の範囲、減免要素とその減免率の範囲等）を明確にし、定性的ではない分かりやすい指針や業務取扱要領等を公表すべき。

- 課徴金制度は、元来、違反行為の抑止力を高めるためのものであるが、公正取引委員会に課徴金額や課徴金減免に裁量権がないこと、同制度が複雑化し過ぎて審査官等が過大な作業量のため手足が割かれ過度な負担を強いられ、本来行うべき「違反被疑事実」究明の審査業務に大きな影響を及ぼしているなど硬直していることから、簡潔なものに改めるべき。
- 我が国の現行課徴金制度は、我が国において約40年間運用され、改正もなされてきているので、わが国の課徴金制度として適合し、安定している。それは、制度として利点があるからであって、制度改革にあたっては、弊害は除去すべきであるが、利点を活かすというのは当然である。利点として、①課徴金額の算定方式が単純で透明であること、②算定された課徴金額が公平であること、③課徴金額の算定に事業者・公正取引委員会の負担が重くないこと、④違反被疑事業者は、課徴金額を早期に想定し、それに対し対応する方針をとり得ること等が挙げられる。

(3) 全体検証

- 課徴金制度に関する全体的なバランスを検証することが必要。
- 公正で自由な競争が促進され、市場メカニズムが正しく機能することは、経済の活性化、経済成長の大前提であり、私的独占、カルテル・談合、優越的地位の濫用等の不公正な取引方法等、独占禁止法違反行為は厳しく排除されることが必須である。すなわち、カルテル・談合等の独占禁止法違反行為により、業界の多くのユーザー企業が大きな損失を被るおそれがあり、こうした事態を抑止することが必要であり、独占禁止法の的確な執行は重要である。他方、摘発については、摘発対象企業経営への影響を予見できるような独占禁止法の執行プロセスの透明性も高めるべきである。
- 本論点整理における「調査協カインセンティブの欠如」は、課徴金の在り方からの摘示である。しかし、「調査協カインセンティブ」として課徴金を活用するかということは、その前提として、独占禁止法違反被疑行為の調査方式それ自体の仕組みに絡む問題である。それを検討した上で「調査協カインセンティブ」として課徴金の賦課の在り方が問われるのではないか。したがって、この問題は、課徴金制度の裁量制の検討とは別に独占禁止法違反被疑行為の調査の在り方が検討されるべきものと思料する。このような観点から、本論点整理で摘示している課徴金制度であって実体規定、手続規定、他の規制手法に影響を与えられると思われる課題として、①和解制度、②新制度と刑事罰との関係、③新制度に見合った手続保障が挙げられる。

【検討のポイント】

(1) これまでの研究会における検討内容

- これまでの研究会における検討内容を整理すると参考17-1のとおり。

- これまでの研究会における検討内容によれば、見直し後の新制度は、現行課徴金制度の算定・賦課方式の基本的な枠組みは維持した上で、算定・賦課方式は可能な限り具体的に法定し、現行制度の問題を解決するために必要な範囲に限定して公正取引委員会の専門的知見による判断に委ねる制度となると考えられる。

(2) 課徴金額の水準

- 今回の見直しにより、算定期間の上限の撤廃又は延長や業種別算定率の撤廃等が行われるとしても、課徴金の水準は、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、違反行為の抑止に必要な範囲にとどまることから、違反行為によって得られる不当利得相当額から離れて高額化することにはならないと考えられるため、課徴金額が過大となるおそれはないのではないかと。
- それでも、EUのように、違反行為者（又は違反行為者の属する企業グループ）の直近事業年度における総売上高の10パーセントを課徴金の上限とする制度を設ける必要はあるか。平成24年度～平成26年度の間には課徴金の納付命令の対象となった事業者の総売上高（直近1年間）に占める課徴金額（最大3年間）の割合は、2%以下が多数であること（参考17-2参照）等を踏まえると、課徴金の上限を導入すべき必要性は乏しいのではないかと。
- 仮に課徴金に何らかの上限を設ける場合、当該上限は「違反行為を防止するために、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」という課徴金制度の趣旨・目的に照らしていかなる性格のものとして位置づけられるのか。

(3) 課徴金制度の透明性・機動的発動性

- 今回の見直しでは、公正取引委員会の専門的判断に委ねる範囲は限定的になると考えられるため、課徴金の算定・賦課の透明性ととも、事業者の予見可能性は確保されるのではないかと。
- また、公正取引委員会の専門的判断に委ねる範囲については、ガイドライン等で運用基準をあらかじめ明らかにしておくことにより、課徴金の算定・賦課の透明性ととも、事業者の予見可能性は確保され、また、司法審査基準も明確化されることから、公正取引委員会による新制度の適正な運用は確保されるのではないかと。
- 今回の見直しにより課徴金の算定・賦課に係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からの十分な調査協力が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のではないかと。
- また、事業者にとっても、以下のような観点から、新制度が過度な負担になることはないのではないかと。
 - ① 調査協力度合いに応じた減算制度が導入された場合には、事業者が自主的に違反行為に係る事実の報告を十分に行えば、課徴金がより減算されるのみならず、従業員等に対する事情聴取が減少することにつながり得ること
 - ② 課徴金の算定基礎となる売上額に係る拘束要件・具体的競争制限効果要件や業種

別算定率を撤廃した場合には、売上額や業種の認定のための仔細な調査を受けることがなくなる（特に前者については従業員等に対する事情聴取が減少することにつながり得る。）

- ③ 算定期間を延長したとしても、会社法上の他法令における帳簿保存義務とは別に、これまでどおり独占禁止法独自に帳簿を保存する義務を課さなければ、帳簿保存や売上額計算のための特別な負担は生じないこと
- ④ 上記のとおり課徴金制度の透明性は確保されることが考えられること

（４）全体検証

- これまでの検討内容を踏まえれば、[参考 17-1](#)で整理された事項を全て見直した場合でも、課徴金額が過大となるおそれはないと考えられること、課徴金が刑罰と同一・同質となることはないと考えられること、新制度が現行課徴金制度の趣旨・目的の範囲を超えるものにはならないと考えられることから、二重処罰の禁止や罪刑均衡原則、その他の憲法上の問題及び他法令との整合性の問題は生じないのではないかと。
- これまでの検討内容を踏まえれば、[参考 17-1](#)で整理された事項を全て見直した場合でも、現行課徴金制度の趣旨・目的の範囲内での改正となるため、課徴金制度全体又は独占禁止法体系全体として一貫性・整合性は確保できるのではないかと。

【参考資料】

- 参考 17-1 これまでの検討内容の整理
- 参考 17-2 課徴金納付命令の対象となった事業者の総売上高（直近1年間）に占める課徴金額（最大3年間）の割合の分布
- 参考 1-9 諸外国における制裁金等の制度の概要
- 参考 9-1 諸外国における制裁金等の賦課規定
- 参考 10-5 独占禁止法の課徴金の現行算定率及び設定根拠一覧