

## 各論検討資料

## 第 1 不当な取引制限に対する課徴金の算定・賦課方式

## 3 調査協カインセンティブを高める制度

## (1) 調査協力度合いに応じた加減算の必要性

- 調査協力度合いに応じて課徴金額を加減算する必要性及び許容性はあるのか。当該課徴金の加減算はいかなる性格のものとして位置づけられるのか。
- 調査協力度合いに応じた課徴金額の加減算を行う場合、いかなる基準で調査協力度合いを測るのか（減算の対象となる調査協力・加算の対象となる調査非協力の範囲をどのように定義するのか。例えば、調査協力として自認を考慮するのか。）。
- 調査協力度合いに応じた加減算を行う場合、より適正な課徴金を算定・賦課する観点から、調査協力・調査非協力への該当性や加減算率を、公正取引委員会の専門的知見により事案に応じて個別に決定する方式とする必要性及び許容性はあるのか（例えば、司法取引と同様の制度として法制上の問題は生じないか）。仮にそのような方式を導入する場合、どのような点に留意すべきか。
- 調査協力度合いに応じた加減算を行う場合、
  - ・ ①公正取引委員会又は審査官の審査方針に迎合せざるを得なくなる、②調査協力の一環として事業者から幅広い情報が公正取引委員会に提出され、公正取引委員会が当該情報に基づき調査範囲を拡大することにより、最終的には違反行為者ではないとの判断がなされるような事業者までもが公正取引委員会の調査に巻き込まれる事態が生じる等の弊害が考えられる
  - ・ 課徴金納付命令の対象となる事業者と実際に違反行為に関与していた担当者との間で利益相反が生じるのではないか
  - ・ 検査妨害等の罪（独占禁止法第94条）との関係で問題は生じないかといった問題が指摘されているが、これらの問題を解決する手当てを併せて講じる必要性はあるのか。あるとすれば、どのような手当てを講じるのか。

(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】

## 1 調査協カインセンティブの欠如

- 現行の課徴金減免制度は、適用事業者数（最大5社）及び申請期限（調査開始日から20日を経過するまで）が限定されている。また、我が国の課徴金制度は、調査協力や調査妨害の有無やその内容に応じて制裁金等の加減算が行われる諸外国の制度（参考1-9参照）と異なり、事業者の調査協力度合いと関係なく、課徴金の額が算定され、賦課される仕組みとなっており、事業者がどれだけ真摯かつ積極的に調査に対応しても、それに対して課徴金が減額されるというメリットを受けることはない制度となっている。このため、課徴金減免制度の適用事業者数の枠内に入らなかった事業者又は申請期限までに申請できなかった事業者に対しては、調査に積極的に協力するインセンティブを十分確保することができない。

- 課徴金減免制度の枠組みにおいては（[参考7-1](#)参照）、①新規性要件（独占禁止法第7条の2第11項第3号及び同12項第1号に規定する「既に公正取引委員会によって把握されている事実に係るものを除く」との要件。以下同じ。）、②追加の報告・資料提出要請（独占禁止法第7条の2第16項）、③欠格事由（独占禁止法第7条の2第17項）等により、減免申請者からは一定の協力が期待できるものの、米国やEUといった諸外国の制度（[参考7-2](#)参照）と異なり、減免申請者に完全協力義務を課す規定がなく、また、減額率は一律であり、提出する証拠の付加価値等が減額率等に反映されない制度となっている。このため、申請者が減免を得るための最低限の情報を提出し、それ以上の協力は行わなくなるなど、調査協力を得るツールとしては不十分な制度となっている。
- こうしたことから、公正取引委員会と事業者とが対立した関係で事件審査が行われているとの指摘もあり、現実にも十分な調査協力が得られない事例が多くみられる（[参考7-3](#)参照）。課徴金減免申請をしながら違反を否認する事例や、事業者の代理人の弁護士が「報告内容が不十分だとしても虚偽の報告ではないから減免失格になることはない」、「報告した内容以外は情報提供を行う必要はなく、否認すべき」といった助言を行った事例も生じている（[参考7-4](#)参照）。
- このように、現行制度の下では、効率的・効果的な実態解明や事件処理が困難となるケースもあり、違反行為の摘発率の低下＝抑止力の低下につながるおそれがある。
- 我が国の課徴金額の水準が欧米に比して低いこと（[参考3-3](#)参照）、国際市場分割カルテルでは、そもそも課徴金が課せない場合があること等もあいまって、特に外国企業において、外国当局の調査への協力が優先され、減免申請を含め、我が国の調査への協力が軽視されるおそれがある。

## 2 調査妨害ディスインセンティブの欠如

- 事業者による調査妨害を抑止する制度は、独占禁止法第47条の権限行使に対する検査妨害等への罰則（独占禁止法第94条。以下「検査妨害罪」という。）が存在する。しかしながら、検査妨害罪の適用に当たっては、①故意の認定など立証水準が高いと考えられること、②刑事告発相当の悪質性や具体的な被害・影響等が認められる必要があると考えられること等を踏まえると、検査妨害罪のみでは、機動的・効率的に検査妨害行為を抑止・排除することは困難と考えられる。
- 実際に、検査妨害行為に相当し得る事例は、確認できるだけでも多数発生しており（[参考7-5](#)参照）、効率的・効果的な実態解明や事件処理が妨げられているケースもある。
- 検査妨害罪の対象は独占禁止法第47条の調査権限に反した場合に限定されることから、同調査権限の枠外での証拠隠滅行為や任意調査手続での虚偽報告・虚偽供述に対するディスインセンティブを確保する仕組みは、現行制度上全く存在せず、これが[参考7-3](#)のような調査非協力行為を助長しているとも考えられる。
- 諸外国（特に欧米）では、調査妨害が認められた場合の制裁金・罰金の増額、調査妨害行為そのものに対する罰金や履行強制金といった有効な制度が存在し、かつ、機能している（[参考7-6](#)参照）が、我が国ではそうした制度や環境も整備されて

いないことから、特に外国企業において、外国当局の調査への協力が優先され、我が国の調査への協力が軽視されるおそれがある。

### 3 調査手法との関係

- 我が国では、立入検査と事業者の従業員等への事情聴取が主たる調査手法として用いられている一方、諸外国（特に欧米）では、立入検査と事業者への資料提出要請が主たる調査手法として用いられており、我が国でも、特に事情聴取への負担から、諸外国と同様に事業者への資料提出要請中心の審査手法を用いるべきとの指摘がある。
- 公共入札において、独占禁止法違反があれば、発注者の地方公共団体等は受注者に違約金を請求することを契約条項としていることがある。このような場合であっても、発注者の地方公共団体等から独占禁止法違反行為の疑いに係る事情聴取を受けた際に、独占禁止法違反行為を行っていない旨を説明し、その旨の誓約書を提出しながら、その後も違反行為を継続していたことが認定された事例等も存在する（参考7-7参照）。このような現状を踏まえると、調査協カインセンティブや虚偽報告等の調査妨害行為に対するディスインセンティブが十分に確保されていない現行制度の下では、事業者が自主的に自己に不利益な事実を報告することは期待しにくいと考えられ、これらのインセンティブ・ディスインセンティブの十分な確保なしに、事業者への資料提出要請中心の審査手法を実施することは、違反行為の実態解明を阻害するおそれがある。
- 特に事情聴取を主たる調査手法とせざるを得ないのは、
  - ① カルテルや談合等の独占禁止法違反行為は、その性質からして基本的に密室において行われる行為であるため、証拠も残りにくく、発見・解明が困難であるにもかかわらず、諸外国と異なり、課徴金の算定基礎とする売上額について競争制限効果等の仔細な認定を必要とする制度となっている（独占禁止法研究会第7回会合資料3の1～7頁参照）
  - ② カルテル事案について、米国では、当然違法とされており、どの市場で競争が制限されたのかを立証する必要はないほか、並行行為とともに共謀の推論を支える状況証拠（会合、情報交換等）により共謀行為を認定することが許されており、EUでは、競争制限の目的のみを立証すればよく、具体的な競争制限効果を立証する必要はないが、こうした諸外国と比較して、我が国では、共同行為の存在に加えて、一定の取引分野や競争の実質的制限について立証が必要であって、共同行為の存在についても、「高度の蓋然性」という高い立証水準が要求されており、状況証拠からの推定がほとんど認められておらず、限定的・断片的な物証のみで違反行為を立証することは極めて困難であって、限定的・断片的な物証をつなぐ供述調書が重要・不可欠となっている（参考7-8参照）といった要因も大きいと考えられる。

### 【研究会での主な意見】

(調査協力度合いに応じて課徴金額を加減算する必要性)

- 諸外国においても調査非協力に対する増額は先例が豊富ではなく、運用が固まっている段階ではないため、調査非協力について厳しい措置を採る方向に進む必要はない。
- 審査協カインセンティブは、課徴金減免制度の改正で確保は可能。審査協力を課徴金減免制度とは別に裁量型課徴金制度の中で減額要因として持ち込まなくてはならない理由・必要性が明確でない。
- 現行制度は、課徴金の減免は申請の順位のみによって自動的に定まり、提出された証拠がその後の調査にどれだけ貢献したか、事業者がどれほど調査に協力したかは考慮できないようになっておりと認識している。違反行為の実態解明にどれだけ貢献したかを評価して減額すべきではないか。
- 取締型の法執行に対し、調査協力や違反の自主的是正など、規制対象となる企業の協力を得て法執行を進める手法として「協調的法的執行」という考え方がある。独占禁止法の分野でもこのような手法を課徴金制度に導入することは違反行為の抑止に有効。
- 外国企業からは、日本の課徴金制度は協力するメリットも明白でなければ非協力のデメリットも決定的ではないため、協カインセンティブがないと評価されている。このため、現行制度のままでは外国企業に対する有効な調査を行うことは困難。
- EUの制度は、企業の調査協力を得ることを前提としているため、当局にとっては供述聴取に偏重する必要がなく、企業から提出される資料をベースとした調査が中心となり、当局の行政コストが大幅に削減される。また、抑止力が大きい、行為の悪性が評価できるといったメリットがある。一方、企業にとっても、事情聴取に対応する必要がないし、算定基準が一定程度示されているため、裁判所において争うことができる。さらに、企業が積極的に内部調査を行うことで、一方的に取調べを受けるといった被害者意識よりも調査への参加意識が自然と生まれ、当局との間に信頼関係が形成されていく。
- 制裁金減免制度は導入済みで活発に利用されており、確約、和解制度の導入も検討中であるが、これらの制度は当局に裁量が広く認められているだけでなく、高額課徴金を課す権限を有する場合に効果的（そうでないと企業側に協力のインセンティブが少なく、最小限の協力しか得られないおそれ）。

(調査協力度合いに応じて課徴金額を加減算する許容性)

- 悪質な調査妨害行為を抑止するために、調査妨害行為自体に課徴金を課す制度については、行政調査の実効性を確保する制度は我が国では脆弱であり、調査に応じない場合は刑罰で対処する制度が一般的であるが、刑罰は検察官の起訴も必要であり、機能していない。利得が計算できない違反行為に対しても金銭的不利益処分は有効であるため、証拠の隠蔽等の行為に対して課徴金制度を設けるといったことも考えられる。
- 調査協力においては協力を行えば課徴金を減額されるだけであれば、調査協力が義務的・強制的なものとなることはないのではないかと。
- 実際には、経営者には企業の損害をできるだけ小さくする責任があり、これを怠ると株主代表訴訟の対象となること等も考えれば、一概に協力は義務的ではないとは言え

ないのではないか。

- リニエンシー制度の柔軟化や和解制度の導入は、刑事法においては「司法取引」として問題となり得るが、再発防止目的に特化した課徴金制度にあっては、現行法上も許容されるのではないか。また、行政処分としては、事業者の調査協力・非協力の程度を勘案しつつ、課徴金の減免を決定する仕組みも導入可能。これに対して、刑事手続の一種とみるならば、二重処罰の問題が生じるのはもちろん、弁護士立会い権や証拠物件の取り扱いなどをめぐって、各種の手続上の保障が必要となる。
- EUのような調査協力を要請されても、書面を大量に提出する負担、内部調査を行う能力や負担等を考えると、中小企業が適切に対応できるかという問題がある。

(調査協力度合いの評価基準)

- 調査への協力という意味が、決して違反の嫌疑をそのまま認める方向での協力ということだけを意味するものではないということがまず前提なのではないか。違反の内容や範囲などが当初の時点で当局側が抱いていた嫌疑とは異なるということもあり得ることが留意されるべき。
- 消費者の立場からは、調査協力による課徴金の減額は、あくまで違反行為の実態解明に資する場合のみ例外的に許容してもよいと考えるものであって、単に大量に書類を提出したこと等をもって減額を認めるべきではない。
- 検査妨害等の罪の規定に列挙されている行為には至らずとも、調査の妨げになるような行為が行われた場合、当該行為を課徴金の増額要因にするという選択肢も理屈の上ではあり得る。問題は、当該非協力をどのように定義するかである。例えば、事業者が「知っていることだけを話せ」と従業員に命じ、従業員が乏しい供述しかなかった場合に、これは非協力になるのか、判断が難しい場面が多いと思う。
- 欧米の競争当局による調査において、調査への協力を行った結果として、その嫌疑が完全に晴れて、一切の処分を受けることなく調査が終了された観点からは、調査への協力という意味が、決して違反の嫌疑をそのまま認める方向での協力ということだけを意味するものではないということがまず前提なのではないか。違反の内容や範囲などが当初の時点で当局側が抱いていた嫌疑とは異なるということもあり得ることが留意されるべきではないか。

(減額率等の決定方法について)

- 当局にとって裁量が大きいため、裁判所の審査に備えて大量の証拠をそろえる必要があることから手続に時間がかかる、制度として事例ごとのぶれが生じやすいといったデメリットがある。また、企業にとっても、裁量による協力・非協力の評価を盾に過大な協力を強いられたり、裁量による制裁金の高額化をおそれて和解を選択せざるを得なくなったりするというデメリットがある。
- 増額要因となる調査非協力の範囲が明確にされるのであれば、課徴金の増額要因とすることに反対するものではない。予見可能性の確保の観点から、調査非協力による増額に裁量を導入すべきではないという趣旨の意見である。
- 協調的法執行は、悪くいえば、企業との裏取引であるという批判を生み出しかねない。企業との交渉過程をオープンにして、裁量の行使基準も明確にして、国民の目に

見えるような形にすべき。これは憲法原則ではないかもしれないが、こういう協調的法執行を、ある程度酌み取った制度を作る場合に、考えなければならない重要な視点になるのではないか。

- 当局に裁量を与える目的が正当であることを鑑み、裁量の範囲、行使の方法が恣意的な行為を充分回避できるように明確であれば法的予見可能性を害するものではない。事業者が事前に違法行為により得られる利益と制裁金のリスクとを比較衡量することができると、制裁金の抑止効果を害することがあり、効果的な執行という観点からは事業者によって制裁金額が簡単に予見できないようにすることも重要。

(弊害について)

- 中小企業の間では、公正取引委員会の裁量により調査協力に応じた課徴金の加減算が行われるような制度が導入されると、事情聴取等において、かかる制度を盾に公正取引委員会の調査手法がより強引になるのではないかと危惧する声が上がっている。そうした弊害が生じないように、裁量の導入を検討する際は、調査に対する防御権の確保についても並行して検討すべきである。
- 調査協力には、事案解明に資するという正の効果ももちろんあるが、違反行為を行っていない事業者について違反行為の認定がされかねないという負の側面もあることに留意が必要である。そのような負の側面から事業者をどのように守るかといった広い意味での手続保障の確保も併せて検討すべきである。
- 協調的事件処理を行うためには、被疑事業者及びその従業員が安心して調査に協力できる環境を形成する防御権が必要である。例えば、外資企業の外国所在従業員は弁護士の立会いのない状態では事情聴取には応じないと考えられる。また、事業者が公正取引委員会への協力を検討するために事業者と弁護士の間の通信が増大すると考えられるところ、依頼者秘匿特権を認めることは協調的事件処理に非常に親和的である。
- 課徴金額の算定・賦課において、調査への協力の程度を勘案するという制度が導入されることにより、談合等、他社が関係するケースにおける虚偽の供述等による調査妨害が起りやすくなることも懸念される。それらを回避するよう対策を講じるとともに、引き続き調査能力の維持・向上をはかる。
- 調査協力による課徴金の減額には、減額を受けるために誤った供述を行い結果としてえん罪を生みかねないなど、司法取引におけるものと同様の問題が生じるおそれがあるとの懸念に対しては、公正取引委員会による減額の裁量について基準を定め、公正取引委員会の認定と判断理由を公表することによって、制度の適切な運用を維持することができるのではないか。消費者の立場からは公正取引委員会が企業側の不当な要求を呑んで課徴金を減額することは望んでいない。
- 調査協力をしたことやその供述内容等により、従業員が不当な扱いを受けることのないよう、不利益取扱の禁止について、確実に担保されなければならない。また、違反行為を行えという指示を拒否した場合についても、従業員が企業から制裁を受けない仕組みが必要。
- 通常、刑事事件における利益誘導においては、供述者本人の利益が問題になるが、独占禁止法事件においては事業者の利益と従業員の利益がどう関わるのか整理する必要があるのではないか。

- 独占禁止法違反行為に対する課徴金の対象は事業者である一方、供述録取の対象は通常は従業員であると考えられることから、事業者が従業員に虚偽供述を強制したような場合でなければ、課徴金の対象とはならない従業員が自らの判断で供述を拒んだとしても、それをもって事業者の非協力と捉えることはそもそもできないのではないか。
- 事実上、事業者と従業員はほぼ一体なのではないか。課徴金を減額されるのは事業者であるから従業員に対する利益誘導は問題ではないとの整理には違和感がある。

#### 【意見募集で寄せられた主な意見】

(調査協力度合いに応じて課徴金額を加減算する必要性)

- 日本の非裁量型課徴金減額制度は、事業者に対して、申請によって得られる結果について他の法域に比べて相対的に高い透明性と予見可能性を与えるものであるが、公正取引委員会の調査に対する完全な協力を行うインセンティブを相対的に失わせる。また、当該制度は、重要な証拠を提供した事業者と提供しなかった事業者とを区別できない。現在の運用では、事業者が公取委の調査に対して全面的に協力することに積極的ではないことも理解できる。競争当局によるカルテル調査に対して協力することは、事業者にとって非常に多額のコストと時間を要する。日本の現行法は、協力によって得られる潜在的な利益が多くの場合に十分ではないために、事業者に対して当該コストを負担させるインセンティブを与えられていない。
- 「調査協カインセンティブの欠如」について、国際的価格カルテルの場合、調査に協力しなくても同じという理由で、どの程度、公取委軽視があるのか不明であるが、あるとすれば、調査協力を促すような裁量型課徴金制度は有効。調査協力せざるを得ないほどの水準の課徴金を課すことができる制度であることが前提。
- 「課徴金制度の見直しの留意点・手順」において述べられていることは、基本的に妥当である。「調査協カインセンティブが存在しないことによる問題点」は、既に審査手続懇談会報告書でも提示されているところであり、この点でも調査協カインセンティブを確保する制度の導入が望まれるため、調査協力のインセンティブを確保する制度の導入という基本的方向に賛成。現在、課徴金制度について、独占禁止法の執行力の中身ないし質を向上させることが重要。そのために、裁量型課徴金制度をより合理的な設計とすることが求められている。すなわち、より公平な制裁、違反の実態に見合った課徴金、証拠が出にくいことが理由で違反とし難い行為も、事業者・従業員等の協力を得て違反とすることを可能にすることを目的とすべき。
- 調査協力へのインセンティブ、非協力・妨害へのディスインセンティブについて、違反行為を抑止し、効率的に取り締まる目的での制度の適正化・運用強化に対しては特に反対しない。ただし、どのような場合に「非協力」とみなされ課徴金が増額されるのかについて、予見可能性を確保するためにも、該当要件等を指針や業務取扱要領等を公表すべきである。
- 調査協力による減算については、調査協力によって公取委は、新たに情報を収集でき、他の違反事業者に対する更なる調査に活用できるので、迅速的、効率的な事件処理が期待でき、執行力の強化に資する。さらに、課徴金減免申請をしていない事業者に対しても、調査協力のインセンティブを与えることとなる。このように、調査協力

による減算をする必要性は認められる。他方、加減算のうち加算は課徴金制度のそもそもの趣旨に反するし、調査において一種の脅迫的なものとなる可能性が高く、極めて弊害が多く、認めるべきではない。加算を必要とするというのであれば、単なる協力のインセンティブを超えた合理的な説明が必要。

- 調査非協力には調査妨害等の罪(独占禁止法第94条)やリニエンシーの取り消し(独占禁止法第7条の2第17項2号)が適用できるはずである。これらの措置の問題点の検証や活用を検討すべきである。
- 調査妨害による加算に対しては、明確なガイドラインが存在し、司法審査が利用可能であるのであれば、これを支持する。

(調査協力度合いに応じて課徴金を加減算する許容性及び協力の性格)

- 調査協力は、公正取引委員会に対する協力業務を広範囲の企業に行わせることとなる。協力業務を行う必要が生じた中小企業は、書類作成等の負担を増加させるおそれがある。資料提供者からすれば、どのような事実がどのように認定に使用され、どの程度役立つのか見極めることは困難。したがって、実際に立証等に役立つ資料に限定すると、調査協力したにも拘らず課徴金が減算されないという事態が多発することが考えられるので、極めて慎重な議論が必要。とりわけ、小規模事業者には、提出資料の作成等に伴う負担については、明確な軽減措置を講ずるべき。
- 調査協力によって課徴金を減算することは、課徴金の基本的な法的性格を不当利得の剥奪とする考え方とも矛盾しない。すなわち、事業者側は調査協力のためコストを費やすことになるため、そこで利得を剥奪されたことが擬制できるので、その分、一定範囲で課徴金を減算することは許容される。また、公取委側から見ても、本来調査すべき範囲・対象についての調査コストがセーブできるので、当該コスト部分については事業者から利得を剥奪したと擬制することも可能である。他方で、非協力による加算については、利得の剥奪という点からの説明は困難。しかし、課徴金の基本的な法的性格を違法行為による利得の剥奪とする我が国においても、証拠を隠滅したり隠したりする審査妨害行為には課徴金を加算する形で制裁を課してもよい。ただし、単なる非協力に対して加算することは、事業者の防御権を侵害するものであるから、許容されない。
- 日本の場合、従業員から何回でも供述聴取が行われる可能性があり、この点で、内部調査結果を提出し、コーポレート・ステートメント(事務局注：公正取引委員会が主体となって作成された供述調書等ではなく、事業者が口頭又は書面によって、カルテルの詳細な内容及び他の参加事業者名等を明らかにする報告書等のこと。)で補足するEUの実務とは大きく異なっている。したがって、公取委がこの審査手法を今後とも使い続けるとすると、外国企業はリニエンシー申請を躊躇するようになると考えられ、国際カルテル規制上の支障になる可能性が高い。審査への非協力・協力に対する加算・減算制度を導入する際には、審査方法の違いという問題は放置できない。

(調査協力度合いの評価基準)

- 具体的に「調査協力」「調査非協力」とは何を示すのかが明確ではない。また、我が国の調査方式は、関係者の供述録取が中心であるため、「調査協力」とは当局の調査方

針に迎合した「供述協力」になるのではないかという懸念がある。

○ どのような場合に「協力的」あるいは「非協力的」とされるのか、またその増減にどの程度の影響度を持たせるのか、増減要素とその増減率の基準や範囲等をできる限り明確にし、企業側においてもある程度予測可能とすることが重要。そのため、こうした要素や条件、基準等を示した指針や要領等を策定し、公表するなどして、恣意性を排除し、公平性と予測可能性及び透明性を確保すべき。

○ 「調査協力度合いに応じた加減算の必要性」を議論する場合には、「調査協力」とは何かという点が最も重要な点であり、公正取引委員会として、現行の法運用において、事業者が調査協力をするインセンティブがないという理由として、具体的にどのようなことを念頭に置いているのかが必ずしも明らかではなく、まず、公正取引委員会として、その点を明らかにした上で議論を進める必要がある。

また、調査協力における自認については、また、調査協力とは事実の発見に有意義な情報、資料を提供することであるとすれば、必ずしも自認とは結びつかないが、自認したことを調査協力として考慮すること自体は、自認した部分について、調査を簡素化できるという意味で、不合理ではないと考える。ただし、違反事実の全部について自認しない限り減額の対象としないということは、合理性を欠き、許されない。そうでないと、認める部分の減額を人質にとって、争う余地のある部分についてその権利を放棄させるような運用になってしまい著しく合理性を欠くことになる。

○ 調査に与える価値を評価するためには、協力を開始した時期で会社をランク付けするよりも実質的な判断が必要。この判断を行う際、執行当局は、協力の質を評価する際と同様の基準を設定してきている。典型的な協力には、すべての文書証拠を提出すること、当該会社の職員を当局取調べ及び法的手続に協力させること、和解の範囲に含まれる元従業員を取調べ又は証言に協力させるために「最善の努力」をすることなどが含まれる。協力はまた、正直、完全、そして信用性があるものでなければならない。そして、協力によって調査が進行しなければならない。EUでは、「重大な付加価値」を与える必要があるとされている。また、協力は、調査が終了するまでの間継続しなければならない。

○ 我が国の調査方式は、関係者の供述録取が中心であるため、「調査協力」とは当局の調査方針に迎合した「供述協力」になるのではないかという懸念がある。こうした弊害の防止という観点からも、後述の弁護士依頼者間秘匿特権や供述録取時の弁護士の立会いなどの手続保障の導入が必須。

○ 調査妨害には、調査を妨害する積極的な行為(例えば、文書証拠を破棄したり、隠したり、提出を控えたりした場合、及び証人に虚偽の証言をするよう仕向ける行為)も含まれるべきである。

○ 加算の対象となる調査非協力の内容については、公取委が考慮できる対象事由を限定すべきである。具体的には、事業者の積極的な作為によって、公取委の調査が妨害される等といった限定的な場合にのみ、非協力と評価すべきである。供述調書を中心とするわが国の調査手法の下では、事情聴取に応じる以外に何もしないこと自体が非協力和と認定されることは望ましくない。

(減額率等の決定方法について)

- 調査協力度合いに応じて課徴金の加減算を決定する裁量を公正取引委員会に付与する場合においても、課徴金賦課手続の明確化・透明性の確保と手続保障（供述聴取時の弁護士立会い、秘匿特権、全面的な証拠開示など）も併せて考慮すべき。特に、供述調書中心主義の現在の審査方法から提出命令等を利用した客観証拠中心主義への転換がはからなければならない。公正取引委員会の専門的知見により事案に応じて個別に決定せざるを得ない部分もあるが、加減算が恣意的になることを防ぐため、公正取引委員会が考慮できる加減算の対象事由を法律又は規則等で明確に定め、公正取引委員会の裁量に一定の制約をかけることで、予測可能性を担保する必要がある。
- 調査に対する協力の度合いに応じて課徴金額を調整する方向で独占禁止法を改正し、公取に事案に応じた裁量を与えることを支持。これによって、現在の日本のシステムよりも、公正取引委員会による調査がより早期に終結し、会社もより早期かつ効率的に当局調査と決別できる。諸外国の標準的なリニエンシー制度のように事業者が提出した証拠の価値や提出時期に応じて競争当局の裁量により減額率を定めることができるようにすべき。また、どのようなレベルの協力が課徴金減額を正当化するかについての明確なガイドラインを策定することを推奨する。協力の程度を評価する際に特に重要な二つの基準として、当事者による協力の適時性と調査に与える価値がある。適時性は分かりやすい基準であり、早期の協力はより価値が高く、後に行われた同等の協力より大きな減額幅で報いられるべきである。
- 現行の一律かつ画一的な義務的課徴金制度は、独占禁止法の適正な執行にとり弊害が多い。調査妨害行為自体に対する裁量型課徴金の導入も検討が必要。調査妨害行為自体を抑止する制度としては、現行の刑事罰では機動性に欠け不適當。

(弊害について)

- 調査協力による程度によって課徴金額が加減されるような制度設計がなされた場合、人員等に余裕のない中小事業者については、当局の協力要請に十分に応じられないことをもって、大企業に比べ不利益を受けることがないようにすべき。また、どのようなことが調査協力で該当し、どのようなことが非協力で該当するかについては、詳細なガイドライン等により事前に明確にすべき。
- 調査協カインセンティブを高めることにより、談合等、複数の企業が関係する事案において、虚偽の供述を行うことで他社を貶めるような調査妨害が起こりやすくなる懸念される。また、供述内容を誘導されることにより、真実と認定事実の乖離が助長されることも懸念される。これらを回避するべく対策を講じるとともに、調査官の調査能力の維持・向上を図ることが重要。
- 調査協力した内容が、米国のディスカバリー制度及びその他国・地域の類似制度による請求の対象とならないような方策を検討すべき。
- 事後に作成されたのではない物的証拠については、証拠としての価値も高く、供述での迎合という問題はない。ただ、供述以外の調査協力を考える場合には、違法行為の中心にいればいるほど様々な情報、証拠が存在し、有効な協力が可能であり、周辺部にいたに過ぎない行為者は、調査にとって有意義ある協力ができないという矛盾が存在することを忘れてはならず、違法行為への関与度の強さと言う違法行為本来への非

難の程度の基準が後の協力という事実で変更されることがないようにする必要がある。

- 非協力に対する加算を行う場合、特に調査妨害を理由とする場合、検査妨害罪（法94条）との関係で、二重処罰の禁止に抵触しないように配慮する必要がある。

### 【検討のポイント】

#### 1 調査協力に応じた加減算の制度の導入の必要性・許容性について

##### (1) 必要性

- 課徴金減免制度の適用事業者数の枠内（最大5社以内）に入れなかった事業者又は申請期限まで（調査開始日から20日を経過するまで）に申請できなかった事業者からすれば、調査に協力するインセンティブは全く生じないのではないか。
- 現行の減免制度は、追加の報告・資料提出要請はあるものの、諸外国のように、完全協力義務を課し、また、提出する証拠の付加価値等が減額率等に反映される制度となっておらず、基本的には申請期限内・5位以内に違反行為に係る事実の報告及び資料の提出を行えば画一的に適用されるため、減額を得るための最低限の情報は提出するが、それ以上の協力は行わなくなるのではないか。
- 調査妨害行為は、効率的・効果的な実態説明・事件処理を最も阻害する行為と考えられるが、現行の検査妨害罪では、機動的・効率的にこれを排除・防止することは困難と考えられることを踏まえると、調査妨害行為に対するディスインセンティブを確保できるような実効性ある制度が別途必要ではないか。
- 独占禁止法違反行為は、その性質からして基本的に密室で行われる行為であること等から証拠が残りやすく、事業者の調査協力がなければ事件の摘発・説明が困難と考えられる。このため、効率的・効果的な実態説明・事件処理を行うことにより摘発率を上げ、独占禁止法違反行為の抑止を高めるためには、調査協力インセンティブや調査妨害行為に対するディスインセンティブを高める制度の導入が必要ではないか。そのための方策としては、諸外国のように、調査協力や調査妨害の有無やその内容に応じて課徴金を加減算する制度（以下「調査協力度合いに応じた課徴金の加減算」という。）が有効ではないか。
- 特に、海外企業に対しては、外国当局の調査への協力が優先され、我が国の調査への協力が軽視されることのないように、諸外国の制度に倣って、調査協力度合いに応じた課徴金の加減算により、企業側から積極的に証拠が提出されるようにすることが必要ではないか。

##### (2) 許容性

- 現行課徴金制度は、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されており（第7回研究会資料・資料3の1頁参照）、課徴金算定率はいずれも不当利得を基準に設定されているため（第7回研究会資料・資料3の12、16、19及び22頁参照）、調査協力度合いに応じた課徴金の加減算を導入するためには、調査協力度合いと不当利得の間に関連性が認められる必要があるのではないか。
- 課徴金制度は不当利得の剥奪を直接の目的とするものではなく、あくまで違反抑

止のための措置であり（参考1-2参照）、金融商品取引法や景品表示法における自主申告による課徴金減額制度や公認会計士法における故意による虚偽証明に対する課徴金増額制度など、不当利得と関連づけることなく、専ら違反抑止等の観点から課徴金を増減する制度も導入されている（参考1-12参照）ことも踏まえると、調査協力度合いと不当利得の間に関連性が認められなくとも、調査協力度合いに応じた課徴金の加減算は認められるのではないか。

- 仮に、両者に直接の関連性が必要であるとしても、調査協力を行う事業者は調査協力を行わない事業者よりも調査協力のためのコストを費やすこととなるので、その分利得を保持し得なくなるという意味で、また、行政コストの削減に資するという意味で、不当利得の徴収という観点からも許容されるのではないか。
- 制度設計上、不当利得相当額との関連性が求められるとしても、例えば、調査協力に応じた減算率を20%（現行制度でいえば原則10%の算定率に対して8%の算定率となる。）とすれば、現行の課徴金の基本算定率の設定のベースとなった不当利得相当額である8%は徴収できるため、十分許容されるのではないか。調査妨害行為に対する加算についても、平成28年度の重加算税制度の改正により重加算税が最大50%まで加重されることとなったこと（参考3-5参照）を踏まえると、課徴金制度の趣旨・目的を没却することなく、最大50%の加算は制度設計上十分許容されるのではないか。

## 2 調査協力度合いの判断基準について

- 調査協力度合いに応じた課徴金額の加減算を行う場合、調査協力度合いを測る基準は、加減算を行う目的・法的位置づけに沿ったものとすべきではないか。その場合、調査に対する態度等が単に協力的か・非協力的かといった主観的な基準ではなく、効率的・効果的な実態解明及び事件処理に資するか否かという客観的な基準とすべきではないか。具体的には、事業者の提出する証拠が違反行為の立証に寄与した場合を減額対象とすべきではないか。例えば、EUでは事業者が提出する「証拠の価値」によってリニエンシーの適用の可否や減額率を判断している（参考7-2参照）。
- 違反行為の不存在の立証に寄与する資料の提出をした場合についても、課徴金の減額事由に該当する調査協力として認めるべき旨の指摘（独占禁止法研究会第1回会合議事録23～25頁における向会員の意見参照）もある。他方、①事業者は一般的に違反行為の不存在を証明するインセンティブを有していること、②一般的に事業者が自主的に自己に不利益な事実を報告することは期待しにくいこと（参考7-7参照）から、調査協力インセンティブを高める制度が必要と考えられるため、違反行為の不存在の立証に寄与する資料の提出を減額事由とする必要性は認められないのではないか。
- 調査協力による減算においては、効率的・効果的な実態解明及び事件処理を行うことにより摘発率を上げ、独占禁止法違反行為の抑止を高めることをその目的とすれば、違反行為に対する自認の有無を考慮して減算率に差を設けたりすることに一定の合理性が認められるのではないか。例えば、減免申請者が意見聴取の通知で示される「公正取引委員会の認定した事実」を認める場合に、減額率に一定率を上乗

せする制度とすることが考えられるのではないか。

- 調査妨害による加算についても、効率的・効果的な実態解明・事件処理を行うことにより摘発率を上げ、独占禁止法違反行為の抑止を高めることを目的とすれば、検査妨害罪に該当する行為のみならず、任意調査手続における虚偽報告や虚偽供述、独占禁止法第47条の調査権限の範囲外における証拠隠滅・破棄行為、口裏合わせ及びこれらの行為を従業員に指示、依頼、教唆する行為等も対象とすべきではないか。例えば、EUでも、欧州委員会の決定によらない報告や資料提出の要請であっても、提出資料に虚偽があった場合等は制裁金の加算対象とされている。
- 独占禁止法違反事件調査は違反の疑いがある場合に行うものであって、違反行為が存在することを前提とするものではないため、単に違反行為の立証に寄与しないことをもって増額対象とすることは事業者の権利・利益を損なうので、積極的な妨害行為が認められる場合のみを増額対象とすべきではないか。
- 調査協力度合いに応じた加減算を行う場合、透明性・予測可能性の観点から、可能な限り基準を明確化する必要があると考えられるが、あまりに画一的な基準では、現行の課徴金減免制度と同様に必要最小限の調査協力や不十分な調査協力インセンティブしか確保できなくなるのではないか。
- 事業者の調査協力をより促すためには、減額率に一定の幅をもたせ、その間で公正取引委員会が個別の事案に応じて減額率を決定する仕組みの導入が適当ではないか。
- このような制度の下でも、例えば、調査に対する態度等が単に協力的か・非協力的かといった主観的な基準ではなく、事業者の提出した証拠が違反行為の立証に寄与したか否かといった客観的な基準により減額を行うこととすれば、公正取引委員会がいかなる証拠から違反行為を認定したかを意見聴取手続以降に提示することにより事後的に検証が可能であり、透明性及び予測可能性は確保されるのではないか。
- 司法取引は、特定の情報提供等の見返りとして、当局と相手方が合意して、取引的に刑事処分が軽減される制度であるのに対し、例えば、事業者と何らかの合意や協議を前提とせず、事業者の提出した証拠が違反行為の立証に寄与したか否かといった客観的な基準により減額を行う制度とすれば、司法取引には該当しないのではないか。

### 3 調査協力度合いに応じた課徴金の加減算を行う場合の弊害への対応について

#### (1) 公正取引委員会の審査方針への迎合・えん罪が生じるおそれ

- 調査協力度合いに応じた課徴金の加減算制度の導入により、審査官の審査方針に迎合するおそれや、それによるえん罪が生じるおそれが指摘されているが、そのような迎合やえん罪とは具体的にどのような内容が想定され、具体的にどのような場面で生じ得るのか。
- これまでの審決取消訴訟において供述調書の任意性が否定された事例は存在せず、公正取引委員会は、平成27年12月25日、行政調査手続の適正性をより一層確保する観点から、「独占禁止法審査手続に関する指針」を公表するとともに任意の供述聴取時に係る苦情申立制度を導入することにより、事情聴取の適正性を含んだ行政調査手続の適正性を確保している。また、平成17年改正後の独占禁止法が適用

された事件についてみると、審判や取消訴訟によって独占禁止法違反行為が存在しないとの判断に至った案件は存在しない（参考7-9参照）。したがって、現行制度の下では、審査官の審査方針への迎合のおそれや冤罪のおそれについては立法事実が存在せず、対処の必要性はないのではないかと考えられる。

- 調査協カインセンティブを高める制度の導入に応じて、審査官の審査方針への迎合・えん罪のおそれに対処する必要があるとすれば、新制度に応じた措置を検討すべきではないか。例えば、事業者の提出する証拠価値等に応じて課徴金の減算率を決定する制度を導入する場合、審査官が作成する従業員の供述調書は、そもそも事業者の協力と評価することは適当でないと考えられること等も踏まえ、減額率の決定要素に含めないことが考えられるのではないかと考えられる。また、調査妨害をした場合に課徴金を増額する制度を導入する場合、他社を巻き込むような虚偽報告や虚偽陳述について、罰則を重くしたり、課徴金の増額事由となる調査妨害行為に該当することを明確化したりするといった方法が考えられるのではないかと考えられる。

## （2）事業者と従業員の利益相反について

- 事業者が減額を求めて従業員に調査協力を強いる可能性が高まる一方、従業員はその結果として刑事告発されたり、社内処分を受けたりするおそれがあるのではないかと考えられる。そのために、従業員は調査協力を躊躇するおそれがあるのではないかと考えられる。
- 公正取引委員会の実務では、行政調査段階で作成された調書は犯則調査で証拠として使用されておらず、犯則調査手続において別途調書を取っているところ、犯則調査においては、自己負罪拒否特権が保障されていることから（平成25年12月「独占禁止法審査手続についての懇談会報告書」29頁）、行政調査における協力（特に違反行為の供述・陳述）の場面で刑事告発のおそれを考慮する必要はないのではないかと考えられる。
- 以上を考慮すると、調査協力に対応した従業員に対する適切な取扱いを定める社内リニエンシー制度等を設けることにより、問題は解決できるのではないかと考えられる。

## （3）検査妨害罪（独占禁止法第94条）との関係について

- 同一の検査妨害行為に対し、課徴金の増額と併せて検査妨害罪が適用される場合、二重処罰（憲法第39条）の問題が生じ得るのではないかと考えられる。二重処罰の問題が生じないとしても、同一の検査妨害行為に対し、課徴金の増額と併せて検査妨害罪を適用するのは過剰な処分となり得るのではないかと考えられる。
- 検査妨害罪は刑事罰であって、違反行為の反社会性・反道徳性に着目し、違反行為に対する応報の観点から、違反行為者に対して道義的非難を加えることを本旨としている。他方、調査妨害行為に対する課徴金の加算は、効率的・効果的な実態解明・事件処理を行うことにより、摘発率を上げ、独占禁止法違反行為の抑止を高めるための行政上の措置であって、金銭的不利益を課す行政上の措置である課徴金納付命令の機動的な発動を確保するためのものであり、趣旨、目的及び手続等を異にするものであるため、二重処罰の問題は生じないのではないかと考えられる。

※ 新制度に見合った手続保障については、後の会合で検討予定。

## 【参考資料】

- 参考 7-1 我が国の課徴金減免制度の概要
- 参考 7-2 諸外国におけるリニエーション制度等の概要
- 参考 7-3 円滑な調査協力が得られなかった事例
- 参考 7-4 課徴金減免申請者から円滑な調査協力が得られなかった事例
- 参考 7-5 検査妨害罪の罪に相当する事例
- 参考 7-6 諸外国における調査妨害に対する制裁制度及びその運用状況
- 参考 7-7 排除措置命令又は審決において違反行為の虚偽報告等を認定している事例
- 参考 7-8 不当な取引制限の立証要件・水準の国際比較
- 参考 7-9 審決が覆され、独占禁止法違反行為が存在しないとの判決に至った事例
- 参考 1-2 課徴金制度の性格に関する裁判例
- 参考 1-9 諸外国における制裁金等の制度の概要
- 参考 1-1 2 我が国の他の課徴金制度の概要
- 参考 3-3 金銭的不利益処分 of 国際水準比較
- 参考 3-5 重加算制度等の改正の概要

## (2) 課徴金減免制度と調査協力度合いに応じた課徴金の減算との関係

- 調査協力度合いに応じた課徴金の減算を導入する場合、課徴金減免制度との適用関係をどのように整理するのか。  
例えば、
  - ・ 課徴金減免制度における調査開始後の申請による減額を廃止し、全て調査協力度合いに応じた減算で対応する
  - ・ 調査協力度合いに応じた減算の適用は、課徴金減免制度が適用されない事業者に限定する
  - ・ 調査協力度合いに応じた減算は全て課徴金減免制度の枠組みで行う（課徴金減免制度の適用枠を無制限とする等）  
といった方法が考えられるのではないか。
- 調査協力度合いに応じた課徴金の減算と課徴金減免制度を併存させる場合に考慮すべき事項はあるのか。  
例えば、
  - ・ 課徴金減免制度の枠外の調査協力度合いに応じた減算の水準は、課徴金減免制度の実効性を損なわないよう、当該制度による水準を下回るものとするか
  - ・ 課徴金減免制度の欠格事由に該当しても、別途有効な調査協力をした場合は調査協力度合いに応じた減算の対象とするか  
等について検討する必要があるのではないか。

(注) 枠内は論点整理において論点として記載したものの。

### 【主な問題点】

- 現行の課徴金減免制度が導入された趣旨は、談合等の行為はその性質から密室で行われる行為であり、事案の発見・解明が困難であることから、こうした違反行為を自ら報告してきた事業者に対して課徴金を減免することにより、摘発、事案の真相解明、違反状態の解消及び違反行為の防止を図ることにある。また、課徴金制度の不当利得の徴収という性格を踏まえても、長期間にわたって違反行為が摘発されないままカルテル等の参加者が「やり得」を続けることができる確率を大幅に引き下げ、違反行為の発見・解明をすすめることができれば、限られた減免対象者に課徴金の減免を認めたとしても社会全体の利益が大きいと考えられ、本制度は導入の一定の合理性を有しているとされている（参考7-10参照）。
- 課徴金減免制度の適用事業者数について、課徴金制度は本来、違反行為を行った事業者に対しては一律・一定率の課徴金を課すことで違反行為の防止を図ろうとする制度であるところ、カルテル・入札談合等の違反行為の密室性を踏まえて、事件の解明に資する範囲内で減免を認めるものであり、事業者数の限定なく相当程度の減免を認めるとすれば、不当利得相当額以上の課徴金を課す制度の趣旨が没却されることとなるため、平成17年の課徴金減免制度導入時には、申請事業者数を調査開始前と開始後で合わせて3社に限定した。その後、平成21年改正によって課徴金減免対象事業者数を5社に拡大することによって、更に違反事実解明の容易化、迅速化を図るとともに、調査開始日前の4番目及び5番目の申請者には、公正取引

委員会がまだ把握していない情報の提供を要件とし、調査開始後の減免申請は3社までに限定することによって、違反事業者が公正取引委員会に対して積極的にいち早く情報提供するインセンティブを損なわないようにしている（参考7-10参照）。

- 過去の課徴金減免制度の対象事件をみると、違反行為者数が課徴金減免制度適用者数を超えている事件も多数存在する（参考7-11参照）。
- 減免申請は、報告書をファクシミリを利用して送信することにより提出する必要があるため、当該書面は外国の民事訴訟におけるディスカバリー等の対象となることから、そのリスクを回避するために、事業者は課徴金減免申請を利用しない場合があり得る。

#### 【研究会での主な意見】

- 裁量型を導入する一つの理由として審査協力のインセンティブを高めるということが考えられるが、何も裁量型を導入しなくても、課徴金減免制度の改正によってかなりの部分で対応できるのではないか。例えば適用事業者数の限定というものを廃止したり、緩和したり、一番大きいのは、課徴金減免の要件として新規情報をきちんと求めることが挙げられる。新規情報についての認定を厳格にしていくと、企業の方としては、少なくともこの新規条件が課徴金減免の要件とされている場合には、必ず全ての情報を出し切らなければならないため、全ての情報を出し切った上で初めて新規性を確保できるのではないかということになる。この新規性の条件というものをきちんと運用、認定していくことで、審査協力のインセンティブは確保できるのではないか。また、課徴金制度の中で完全協力義務を課すことも考えられる。
- 課徴金制度そのものを見直すという方向とともに、現在あるリニエンシー制度を調査協力のインセンティブをより高めるという方向で見直すということも、方向性としては両方あるのではないか。その上で、むしろ現行存在するリニエンシー制度を発展させていくというほうが、より改正が円滑に進むことにもなるのではないか。現在は基本的に順番だけで判定される非常に簡便な制度となっているが、①証拠の中身、②新規性というメルクマールや③人数を絞る、順番を絞るという方向を少し緩めるという方法もあるのではないか。
- リニエンシーの枠外の場合には、リニエンシーのように、一定の課徴金減免告示に基づく基準がないため、調査協力の勘案の程度は非常に不透明である。
- 留意点として一つあるのが、調査への協力のインセンティブをいかに高めるかというところが一つ大きなポイントになる。今の課徴金減免手続について、まだまだ見直す余地がある。すなわち、最初に様式をファックスで送って順番を確保し、その後追加報告要求には答えなければいけないが、欧米と比べると企業側が積極的に、資料や証拠を出していくインセンティブが足りない部分があるため、ここをまずは見直すということが一つあるのではないか。課徴金のみならず、減免制度の手続として、そこを見直していくということが一つある。
- 調査への協力の度合いについては、リニエンシー制度との兼ね合いについても十分に検討されるべきである。

### 【意見募集での主な意見】

- 課徴金減免制度の外で調査協力度合いに応じた課徴金の加減算については、反対。課徴金減免制度により調査協カインセンティブを付与すれば足りる。違反行為を自認していない事業者による調査協力・非協力とは何かは明確ではない。調査非協力については、課徴金減免制度を通じた調査協力を行わなければ課徴金額の減免を受けられないという意味で、ディスインセンティブが十分に確保される。また、現行の罰則適用で十分。
- 調査協力に基づく軽減算定率を設けるのは、立法上のハードルが高いだけでなく、法運用の予見可能性を高めるのが難しく、新たに導入される確約制度の運用状況等を十分に分析してからでも遅くない。他方、公取委に対する調査協力のインセンティブを確保するためには、現行課徴金減免制度を修正し、立入検査後の課徴金減免規定（独占禁止法第7条の2第12項）において違反行為を立証するに足る実質的付加価値のある情報提供をさせるインセンティブを確保する方向性で、規定を厳格運用するか、条件を付加するかたちで法改正を行うのが適当である。なお、事後の減免申請を活用する場合には、現行の課徴金減額率（30%）は適切なのか、減免適用数（最大5社）は適切なのかなども、併せて検討する必要がある。
- なぜ現行の課徴金減免制度では調査協力のインセンティブを確保する仕組みとして不十分なのか、調査協力のインセンティブを高める制度として裁量型課徴金制度の導入の必要性が明確とは言えない。
- リニエンシー制度はカルテルとの闘いにおいて、きわめて実効性の高い道具である。かかる制度は、違反を認めて違反行為を発見・確証する手段として機能する有益な情報を提供した企業に対する制裁を減額することで競争当局に協力するインセンティブを創出している。リニエンシーの枠組みは、企業が競争当局に全面的に協力するインセンティブを的確に持つように、うまく構成されなければならない。
- 課徴金減免制度における調査開始後の申請による減額を廃止し、全て調査協力度合いに応じた減算で対応する方法について、減額申請してもそれが認められるかすら不明、認められてもどの程度の減額なのか最後まで判らないような状況となれば、調査協力をすることのインセンティブを欠くことにならないか。特に、課徴金減免申請は、違反行為を認めることが前提であり、現行法では、減額を受けられるメリットと争えないことのデメリットを比較することが可能であるが、それが出来なくなる。
- 減算の適用を課徴金減免制度が適用されない事業者に限定する理由が必ずしも明確ではないが、課徴金減免制度で要求される情報、証拠の提供を超える協力がある場合に減算を否定する必要はないと考えられる。
- 調査協力度合いに応じた減算は全て課徴金減免制度の枠組みで行う（課徴金減免制度の適用枠を無制限とする等）方法については、課徴金減免申請は要件が明確であることが好ましい。さらに、課徴金減免制度は違法行為を認めることが条件となる。一部の行為の違法性を否認しながら、その余については重要な証拠を提出するという場合もあり得ると考えられ、両者は別の制度とする方が良いと考えられる。
- 課徴金減免制度の枠外の調査協力の減算の水準は、課徴金減免制度の実効性を損なわないよう、当該制度による水準を下回るものとする方法が合理的。そうでないと、な

るべく最初に提出する証拠は最小限度にして、後から有力な証拠を提出して減額を加算しようとするのではないか。

- 現行の課徴金減免制度は、適用事業者が限られていることなどにより、一定の範囲でしか調査協力インセンティブが付与できていない。そこで、現行の新規性要件を課す範囲や課徴金額減免の程度を工夫したうえで、適用事業者数の上限を撤廃し、違反行為を認めている事業者に対して広く調査協力のインセンティブを付与すべき。なお、課徴金減免制度の外で調査協力度合いに応じた課徴金の加減算については、反対である。違反行為を認めている事業者には、上記の課徴金減免制度により調査協力インセンティブを付与すれば足りる。
- 調査への協力の度合いについては、全体のバランスをみて考慮すべきであり、リニエンシー制度との兼ね合いについても十分に検討されるべきである。
- 課徴金減免制度は減算のみしか考慮できないことを考慮すると、調査協力度合いに応じた課徴金の（加）減算の制度は、全事業者に対して適用される一般規定とし、課徴金減免制度は、申請した事業者に対する減算に関する特別規定と解するのが望ましい。
- 課徴金減免制度の欠格事由に該当しても、別途有効な調査協力をした場合には、調査協力度合いに応じた減算の対象とすることも認めるべきである。
- 課徴金減免制度の欠格事由に該当しても、別途有効な調査協力をした場合は調査協力度合いに応じた減算の対象とする方法が検討されてもおかしくはないが、どの程度の減算を認めるかという点と関連して検討されるべき問題。
- EUの経験に照らせば、カルテルにおける審査協力に対する減額制度としては、現行リニエンシー制度を拡充し、リニエンシー制度を申請者全てが減額の恩恵を受けられる制度に改めるなどの改善を加えることが好ましいと考えられるが、それ以外の事件もある上、リニエンシー申請に伴う民事訴訟への影響などを懸念する企業も存在するので、これらのものが利用できるよう、審査への協力に対する減額制度をリニエンシー制度とは別途に用意しておくことが好ましい。

### 【検討のポイント】

- 調査協力度合いに応じた減算制度は、①現行の課徴金減免制度と事業者の調査協力を促すという機能において共通し、その目的も効率的・効果的な実態解明・事件処理を行うとともに、摘発率を上げて独占禁止法違反行為の抑止を高めるという点で一致すること、②制度の透明性を確保する必要があること、③制度の複雑化を回避する必要があることを踏まえると、課徴金減免制度と別の制度として導入するのではなく、現行の課徴金減免制度を拡充することが望ましいのではないか。
- 仮に、現行の課徴金減免制度を拡充することとした場合、可能な限り多くの事業者の調査協力インセンティブを確保することにより、より効率的・効果的な実態解明・事件処理が期待されること、違反行為者数が減免申請適用事業者数の上限を超える事件も多数存在すること等を踏まえると、最大5社とする現行の課徴金減免制度の適用対象事業者数の上限を撤廃すべきではないか。
- 他方、適用事業者数の上限の撤廃は、事業者数の限定なく相当程度の減免を認めるとすれば、不当利得相当額以上の課徴金を課すという課徴金制度の趣旨・目的が

没却されるおそれがある。しかし、前記（１）の【検討のポイント】（１３頁）に記載のとおり、例えば、現行制度で見た場合、拡充される減免制度を適用する際の減額率を最大２０％とすれば、基本算定率は１０％であるため、不当利得相当額である８％は徴収でき、課徴金制度の趣旨・目的を没却することなく、許容されるのではないか。

- 外国の民事訴訟でのディスカバリー等をおそれて、課徴金減免申請を行えないという懸念があるため、課徴金減免制度とは別に、調査協力度合いに応じた制度の導入を求める意見がある。しかし、公正取引委員会では既に当該懸念に配慮し、①一部の事項（報告者及び他の違反事業者の担当者名、違反行為の態様の詳細等）については、他国のディスカバリー制度が問題となる場合は、口頭による報告をもって代えることができるとしていること、②課徴金減免制度が積極的に活用されるように、公正取引委員会としては、裁判所等に対して課徴金減免に係る報告の内容は開示しないこととしているため、かかる懸念は当たらないのではないか。また、減免制度と別の制度を導入したとしても、調査協力により減算した事実と理由は、課徴金納付命令書において公表せざるを得ないと考えられるところ、当該減算の根拠となった事業者からの提出資料等（の写し）は、外国の民事訴訟のディスカバリー等の対象となるおそれは解消し切れないのではないか。
- 課徴金減免制度と別に調査協力度合いに応じた減算制度を導入する場合、上記で検討した他にも問題や弊害は生じないか。そうした問題や弊害をどのように解決するのか。

#### 【参考資料】

参考７－１０ 課徴金減免制度に関する国会答弁等

参考７－１１ 事件ごとの違反行為者数と減免適用事業者数

### (3) 課徴金減免制度

#### ア 課徴金減免制度の性格

- 調査協力度合いに応じた減算と課徴金減免制度を併存させる場合、課徴金減免制度はいかなる性格のものとして位置づけられるのか。

#### イ 減免要件

- 事業者からより有益な証拠提出・調査協力を促すため、公正取引委員会の専門的知見により提出された証拠の内容や提出時期など、証拠の付加価値に応じて個別に減免資格を付与する方式を導入する必要性及び許容性はあるのか。仮にそのような方式を導入する場合、どのような点に留意すべきか。
- 減免資格の欠格事由を見直す必要はないか。

#### ウ 減額率

- 事業者からより有益な証拠提出・調査協力を促すため、公正取引委員会の専門的知見により提出された証拠の内容や提出時期など、証拠の付加価値に応じて個別に減額率を決定する方式を導入する必要性及び許容性はあるのか。仮にそのような方式を導入する場合、どのような点に留意すべきか。

#### エ 協力義務

- 減免申請者に対し、審査期間を通じて一定の調査協力義務を課し、当該義務に反した場合は減免資格を剥奪する制度は必要か。
- 一定の調査協力義務を課す場合、いかなる期間にいかなる義務を課すのか。

(注) 枠内は論点整理において論点として記載したものの。

### 【主な問題点】

- 現行の課徴金減免制度は、前記(1)及び(2)(1～20頁)で述べたような問題点が存在し、全ての事業者に自主的かつ積極的な調査協力を継続して行うインセンティブを確保するには不十分となっている。
- 現行の課徴金減免制度では、追加の報告・資料提出要請(独占禁止法第7条の2第16項)はあるものの、欧米のような、減免申請者に対し、審査期間を通じて調査協力義務を課し、当該義務に反した場合は欠格事由となる完全協力義務が存在せず、追加の報告・資料提出要請がない限り、自発的に証拠を提出するインセンティブに欠ける制度となっている。
- 減免欠格事由と認められる場面が、減免申請に係る資料に虚偽等の内容が含まれていた場合に限定されており(独占禁止法第7条の2第17項)、検査妨害罪が適用されたとしても減免資格を失わないなど、課徴金減免制度を利用する事業者に対してすら、調査妨害行為や調査非協力的行為を行うディスインセンティブを十分に確保できる制度となっていない。

### 【研究会での主な意見】

- 現行制度は、課徴金の減免は申請の順位のみによって自動的に定まり、提出された証拠がその後の調査にどれだけ貢献したか、事業者がどれほど調査に協力したかは考慮できないようになってきていると認識している。違反行為の実態解明にどれだけ貢献したかを評価して減額すべきではないかと考えている。
- 日本の場合は課徴金算定には一定率が定められており硬直的。深刻な違反を行った事業者、非協力者の場合でも、減免申請を取り消すことができる以外、当局には企業の審査協力への質を評価する権限が無いというのはかなり硬直的なやり方である。ただ、その一方で、制裁金減免制度は既に導入済みで、しかもかなり活発に利用されていると理解。その他に確約だとか、和解制度の導入も検討しているが、これらの制度は当局の裁量が広く認められていて、かつ、高額制裁金を課す権限を有する場合に効果的。逆に、そうでないと企業への協力のインセンティブが少なく、最小限の協力や制度への参加しか得られないおそれがある。減免申請、それから和解制度、確約制度などのEUの制度を効果的に使うためには、課徴金制度に裁量を持たせる必要がある。
- 【再掲】裁量型を導入する一つの理由として審査協力のインセンティブを高めるといふことが考えられるが、何も裁量型を導入しなくても、課徴金減免制度の改正によってかなりの部分で対応できるのではないかと。例えば適用事業者数の限定というものを廃止したり、緩和したり、一番大きいのは、課徴金減免の要件として新規情報をきちんと求めることが挙げられる。新規情報についての認定を厳格にしていくと、企業の方としては、少なくともこの新規条件が課徴金減免の要件とされている場合には、必ず全ての情報を出し切るため、全ての情報を出し切った上で初めて新規性を確保できるのではないかとということになる。この新規性の条件というものをきちんと運用、認定していくことで、審査協力のインセンティブは確保できるのではないかと。また、課徴金制度の中で完全協力義務を課すことも考えられる。
- 課徴金減免制度について企業側の自主的・積極的な資料提出インセンティブを高める観点から見直す余地がある。ただし、調査協力インセンティブを促すためにも、しっかりとした手続保障の確保や、裁量についての予見可能性・透明性の確保が必要。
- 課徴金減免制度の枠の撤廃を提案されているが、枠を廃止した場合、全ての事業者に減免を与えるといった事態を回避するために減免資格を限定する何らかの基準を設けざるを得ないと思う。このような基準を判断するために一定の裁量の導入は不可欠とも考えられる。
- 減免資格を限定する基準に該当するかを判断する際に裁量の導入が許容されるかについては難しい問題であるが、できる限り基準が明確になり、妥当性の検討もできる制度を目指すということであろう。
- 例えば、国際カルテルがあるときに、グローバル企業では、リニエンシー申請を出す当局を選ぶ際に、企業もリニエンシーを出すとかかなり費用がかかるため、どこの当局に出すかという判断をするときに、やはり怖い当局から出していくといった、競争当局間の競争みたいなことが起こる。企業としては、EUに対しては、EUに違反行為の効果が及べば、あるいは及ばなくても、絶対にジャストインケースで出すが、日本

は残念ながら、日本企業でない限り、後回しにされがちである。

### 【意見募集での主な意見】

- 課徴金減免制度は、導入後相当の期間が経過しており、その間に現行制度の問題が明らかになっているので、協力インセンティブ全体の問題と切り離して、より有効な制度とする方法を検討する必要があるであろう。
- 公取委は、カルテルを自主申告し、かつその他の課徴金減免申請制度に定める要件を満たした最初の申請者に対して課徴金の全額免除を与えている。しかしながら、公取委は、違反行為を認めた第2順位以降の申請者に対しては非裁量型減額手続を利用している点で、世界の先進的な競争当局の中で明らかにマイノリティとなっている。日本の非裁量型課徴金減額制度は、事業者に対して、申請によって得られる結果について他の法域に比べて相対的に高い透明性と予見可能性を与えるものであるが、公取委の調査に対する完全な協力を行うインセンティブを相対的に失わせるものである。カルテルに関しては、リニエンシー制度を利用できる事業者数に制限を設けない場合には、効果的な証拠を得られる可能性が高い。多数の事業者（多くの場合5社以上）が参加する国際カルテルを踏まえると、提供される証拠が競争当局にとって有益である限り、できる限り多数の事業者がリニエンシーを申請できるようにすることが望ましい。
- 日本ではリニエンシーの1号書面を提出した後、2週間から1か月程度の間には詳細な報告をまとめる必要があるが、当該期間を延長する等柔軟な対応を行った方が結果的に良質の情報が提供され、リニエンシーの目的に資するのではないかと。
- 「証拠の付加価値に応じて個別に減免資格を付与する方式」は、必要性も許容性もない。透明性、公平性、予測可能性など全ての点でも問題が大きく、弊害が大きい。「証拠の付加価値に応じて個別に減額率を決定する方式」を導入することは、証拠の調査協力を物の提出に限定してということであれば許容性があるが、その場合においても不公平感を生じない過大とならない一定率を上限とし、証拠の開示と減額の合理性についての説明をすべき。また、減免申請をしている以上、一定の調査協力義務を課すことは良い。ただし、個人の協力を協力義務に含めるべきではない。
- 現行の課徴金減免制度は、協力の程度・内容を問うことなく申告の順番によって形式的に減免割合が決まってしまうため、他国の競争当局に対する申告との比較において、事業者にとって協力に対するインセンティブに欠ける。そのため、調査協力度合いに応じた加減算をする制度の導入にあたっては、当該制度との平仄が取れるよう、課徴金減免制度においても、申告の順番のみならず、新事実、新証拠の提出、実質的な証拠価値などの協力の程度・内容も順位決定の考慮要素に入れた形にする必要がある。

### 【検討のポイント】

#### 1 適用事業者数及び申請期限の撤廃

- 前記（1）及び（2）（1～20頁）における検討を踏まえると、適用事業者数や適用期限の上限を撤廃することは、十分許容されるのではないかと。
- ①立入検査後の申請事業者数及び②適用期限の限定を撤廃することによる弊害は

あるか。あるとすれば、適用事業者数と期間をどのように限定すべきか。

## 2 減免要件について

- 前記（１）及び（２）（１～２０頁）における検討を踏まえると、提出された証拠の内容や提出時期などの個別事案に応じて、一定の幅の間で減額率を決定する方式を導入してはどうか。
- 他方、減免の適用の有無の予測可能性が低いと申請のインセンティブを削ぐおそれがあるため、減免資格の付与要件それ自体は、透明性を確保することを優先することが望ましいのではないか。
- 減額率を決定する要素として、証拠の価値や提出時期以外に考慮すべき要素はあるか。証拠価値を重視する場合には、違反行為の中心にいる事業者ほど重要な物的証拠が集中し、それ以外の事業者は調査協力による減算を受ける可能性が少なくなると考えられるが問題ないか。
- 審査官が事業者の従業員から供述聴取時に録取した供述調書は、減算率を決定する考慮要素に含めるべきか。当該供述調書を減額率の決定要素に含めるとなると、供述聴取の適正性がより争点となりやすくなることから、これは除外すべきではないか。
- その他前記（１）及び（２）（１～２０頁）において検討した事項以外に検討すべき点はあるか。

## 3 完全協力義務について

- 申請後にも継続的かつ有効な調査協力を行い、自主的な証拠提出を促すために、完全協力義務を導入すべきではないか。
- その場合、完全協力義務の内容はどのように定義づけるか。EUの制度（[参考7-12](#)参照）を参考にして、例えば、①公正取引委員会に対して速やかに違反行為に関係する全ての保有する情報及び入手可能な情報を提供すること、②公正取引委員会が行政処分を行うために必要な事実の立証に必要な情報の提供依頼（独占禁止法第47条の権限に基づくものか否かを問わない）に対して迅速に回答すること、③公正取引委員会による供述聴取（独占禁止法第47条の権限に基づくものか否かを問わない）に従業員及び役員を応じさせること、④公正取引委員会の承認なしに、減免申請した事実及びその内容を第三者に明らかにしないことを完全協力義務の内容としてはどうか。
- 課徴金減免制度の適用を受けるのは事業者であるため、完全協力義務の対象は事業者に限るべきではないか。一方、従業員が自らの意思でこれらの義務に反する行動を採った場合にはどのように対処すべきか。
- 完全協力義務の内容をどこまで法定化すべきか。透明性・予測可能性の観点から、可能な限り基準を明確化する必要があると考えられるが、あまりに画一的な基準では、現行の課徴金減免制度と同様に必要最小限の協力しか行わない結果を招くおそれがあるのではないか。

#### 4 減免欠格事由の拡大について

- 仮に、事業者の完全協力義務を認める制度を導入した場合には、完全協力義務違反は、減免欠格事由となるが、調査妨害による増額が適用される事業者は、減免欠格とすべきではないか。事業者の調査協力インセンティブの確保のためには、完全協力義務が減免資格付与要件の前提条件と考える必要があるではないか。
- 調査妨害による加算事由となる調査妨害行為を行うような事業者はコンプライアンス意識に欠けるため、違反行為の抑止効果を強化すべき必要性が高いことや、そのような調査妨害行為は、独占禁止法の執行の中心にある実態説明機能を著しく損なうおそれのあることを踏まえると、課徴金減免制度の申請者が調査妨害を行った場合には、減免欠格とした上で調査妨害による課徴金の加算を行うべきではないか。

#### 5 減免資格の付与・剥奪及び調査協力又は調査妨害行為の要件・効果の整理について

- ①減免資格の付与要件，②調査協力減算の考慮要素，③完全協力の内容・範囲，④減免欠格事由の内容・範囲，⑤調査妨害加算となる行為の内容・範囲，⑥検査妨害罪の内容・範囲を整理し，相互の重複や矛盾が生じないようにすべきではないか（[参考7-13](#)参照）。

#### 【参考資料】

- 参考7-12 EUのリニエンシー告示（仮訳）
- 参考7-13 調査協力インセンティブを高める制度の相互関係（例）