

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

4 和解制度

- EUのように、違反行為を認めた事業者との間での合意により、行政処分に係る手続を簡略化し、課徴金を減額する制度（いわゆる和解制度）を我が国にも導入する必要性及び許容性はあるのか。導入する場合、当該合意及び当該減額はいかなる性格のものと位置づけられるのか。
- 仮に和解制度を導入する場合、和解制度の対象とする行為、協議開始や合意の時期、制度の適用要件、手続、効果等をどのように整備するのか。

（注）枠内は論点整理において論点として記載したものの。

【主な問題点等】

- EUの和解制度は、カルテルに係る処分前手続の簡略化により手続の効率化を図ることを目的として、2008年に欧州委員会が導入した制度であり、事業者がカルテルへの関与及びその責任を認めた場合、異議告知書及び最終決定書の記載が簡略化された形で違反行為が認定された上、制裁金を10%減額する制度である（参考8-1参照）。
- 「独占禁止法審査手続についての懇談会報告書」（平成26年12月24日公表）（40頁）では、「いわゆるEUの和解手続・確約手続のような仕組みについては、必ずしも実態解明プロセスにおける調査に協力するインセンティブをもたらすとはいえないかもしれないが、競争上の懸念を効率的かつ効果的に解消することが可能となる仕組みであることから、このような仕組みの導入についても検討を進めていくことが適当」とされている。このうち、確約手続については、第190回通常国会に提出された環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案には、確約手続の導入を内容とする独占禁止法の一部改正が含まれている（参考8-2参照）。
- EUでは、カルテル事案における処分前手続の期間（異議告知書の送付から最終処分までの期間）は平均で約20か月となっているのに対し（参考8-1参照）、我が国の意見聴取手続の期間（意見聴取の通知から意見聴取手続終了までの期間）は、長くとも2か月程度で行うこととされている（参考8-3参照）。
- EU以外の諸外国でも、英国、米国、豪州等において、EUと同様の和解制度又はこれに類似する手続が採用されている（参考8-4参照）。

【研究会での主な意見】

- EUにおける和解の場合、そもそも本来違法行為でもないだろうと事業者側は思っているにもかかわらず、裁量によってどこまで制裁金が巨額になるか分からないという事情から、仕方がないから認めて和解をしようというケースがそれなりにあるのではないか。
- EUにおいて、なぜ和解制度や制裁金減免申請を利用しなくてはならないのかという点、制裁金が最高額として前年度のグループ売上高の10%がかかってしまうリ

スクがあるからであり、そのような事情は、上層部に和解制度や制裁金減免を利用する必要性を説得するために使われたり、手続の予測可能性を高めたり、リスクを算定しやすくしたりする点で、企業側の利益としても使われている。

- 減免申請、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。

【意見募集での主な意見】

- EUで和解制度が導入されたのは、裁判所で争われる事件が多く、そちらに多大の資源をとられていることから、事件審査により多くの資源を振り向けるため、争わないことを条件に制裁金を減額することにより制裁金に関する争いを減らそうとしたものと承知。我が国には現在、和解制度の導入を必要とするような事情は存在しないのではないだろうか。
- 我が国の公取委の審査手続においては、排除措置命令案は、EUの異議告知書と比して大幅に簡略化された内容であり、また、EUのように証拠へのフルアクセスも認められていないため、EU型和解制度を導入すべき立法事実、必要性が認められない。また、EUでは当局が和解協議を行うか否か、最終的に和解を行うか否かに関して、広範な裁量を有しており、手続の透明性・予見可能性に問題がある。
- 和解制度は、実態解明が阻害される可能性、和解の先例が事業者の正当な競争行為を制約する可能性があるため、制度の必要性も含めて慎重に検討すべきであり、まずは、審判制度の廃止により、直ちに司法審査にすすむこととなった現行の不服申立手続の運用を見た上で、必要に応じて検討することが適当。
- 多数の事業者が関係し、親子関係が複雑で、20数カ国語への文書の翻訳が必要である等の事情を背景とするEUの和解制度が日本で必要であるかは疑問である。多数の事業者が参加したカルテル事件で、1社でも和解に応じなければ、公取委の負担は少なくとも質的には同じ。
- 日本には、EUのカルテル和解制度に相当するものはないので、喫緊の課題とはいえないが、EUの和解のやり方には多くの課題がある。2008年に導入されて以来、ある意味でブラックボックスの中で、当局側の示す事実認定を受け入れる代わりに制裁金の減額を受けるという形で運用されているという問題指摘がされている。これは、審査への協力に対する減額制度に関して指摘した問題と同じ問題であるが、和解の場合には、後日裁判所がその判断の妥当性を検討する途は一切閉ざされており、判例法が形成される機会も失われているので、EUでもこの現状に疑問を呈する声が少なくない。
- 競争上の懸念を効率的・効果的に解消することを可能とし、国際的に標準的な制度とも整合的なものであるため、和解・確約制度の導入に賛成。
- 違反行為を認めた法人のために和解制度を確立すべきと考えるが、和解は、当局が乏しいリソースを節約することを可能にする一方、和解は独占禁止法執行の福利増進の目標を弱めることにもなり得るため、和解制度が福利を増進することを保証する適切な措

置を講じるべき。また、和解が事案解決の中心的方法になる時、和解の可能性が事案選定の基準になり、競争制限的慣行を停止することによる消費者の利益など他の関連した基準にとって代わる可能性があることにも留意すべき。

- EUの和解手続において、全面的な証拠の開示とともに委員会側の考え方が示され、検討する機会と意見を述べる機会が与えられることは、参考にされるべきものと考えられる。特に、法執行の本質が競争秩序の回復という点にあると考えれば、両者の納得する範囲で違反認定をするという手続として有効であり、効率化という意味で減額することにも合理性が認められる。米国の制度、現行の運用は、当該違反行為の悪性よりもその後の協力の方が桁違いと言って良いほど量刑に影響を与えており、極めて不合理、不公平であり、到底参考にはならない。和解制度の要件・手続等については、EUの手続のように証拠の開示を伴うものであること、当事者の全員もしくは大半が参加する制度とすべきであり、いつでも手続から離脱できるような手続とすべき。
- 和解制度の在り方を検討するにあたっては、前述のような、行政上の措置である課徴金と刑事罰が併存するわが国特有の法体系や、民事上の損害賠償責任をも視野に入れながら、和解制度の位置づけや法的性格、具体的な制度内容を検討すべきである。
- 民事法における「和解」を想定する場合、損害を被った当事者間という関係性は公正取引員会と違反者との間では成立しえないのではないかと考える。

【検討のポイント】

- 我が国でEUのような和解制度を導入すべき必要性は認められるか。我が国では、カルテル事案における処分前手続の期間はEUと比較して短く、処分前手続の簡略化により手続の効率化を図る目的からEU型の和解制度を導入すべき必要性は認められないのではないか。
- 抗告訴訟を提起しないことを条件に課徴金を一定率減額する制度であれば、カルテル事案の事件処理全体に係る行政コストの削減につながる効果が期待され、導入する必要性が認められるのではないか。一方、そのような制度が我が国法制度の下で認められるか。
- 仮に、和解制度を導入する場合、意見聴取手続の簡素化や抗告訴訟を提起しないことを条件に課徴金を減額するような制度は、いかなる性格のものとして位置づけられるのか。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、違反行為の抑止を高めるために必要な制度として、独占禁止法の行政手続にこのような制度の導入は許容されるのか。
- 仮に、和解制度を導入する場合、EUでは和解制度の適用対象がカルテル事案に限定されているが、我が国ではどのような行為を和解制度の対象とすべきか。我が国でも確約制度（参考8-2参照）の導入が見込まれており、価格カルテル事案等以外では、事業者と公正取引委員会との間で競争上の懸念を効率的かつ効果的に解消することが可能となる領域が一定程度開けることを踏まえて、和解制度を導入するとしても、価格カルテルや入札談合事案以外を対象とする必要性は認められないのではないか。
- その他、協議開始や合意の時期、制度の適用要件、手続等を設計する際に留意すべき点はあるか。

【参考資料】

- 参考 8 - 1 E U 型和解制度の概要
- 参考 8 - 2 環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案の概要（独占禁止法関係）
- 参考 8 - 3 意見聴取手続の概要
- 参考 8 - 4 諸外国における和解制度等の概要

5 課徴金の賦課方式

(1) 課徴金の基本的な算定方式

- 以上で検討した課徴金の算定方式をどこまで法定化する必要があるのか。
- 経済・社会環境の不断の変化に対応してより適正な課徴金を算定・賦課する観点から、算定方式の基本的枠組みを法定化した上で、具体的な算定方式の詳細を政令や規則等により柔軟に設定する制度とする必要性及び許容性はあるのか。仮にそのような制度とする場合、どのような点に留意すべきか。

(注) 枠内は論点整理において論点として記載したものの。

【主な問題点等】

- 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であり、法定された客観的な算定要件・算定方式に従って、カルテル等の違反行為の対象商品又は役務の売上額等に一律に一定率を乗ずる方法により一律かつ画一的に算定される額を義務的に賦課する制度となっている。
- 課徴金制度は、行政上の措置であるため、算定基準は明確なものであることが望ましく、また、制度の積極的かつ効率的な運用・簡明かつ迅速な処理により抑止効果を確保するためには算定が容易であることが必要であるため、一律かつ画一的に算定する売上額に一定率を乗ずる算定方式が採られているものと解される（参考1-2参照）。
- しかし、画一性が重視されている結果、現行の不当な取引制限（カルテル・談合）に対する課徴金の算定・賦課方式を規定する独占禁止法第7条の2は27項にも及んでいるなど、かえって制度が複雑化している一方、経済・社会環境の不断の変化に対応して、課徴金制度の趣旨・目的に照らして適正な課徴金を算定することが困難となっており、現実には、画一的な規定による不合理な結果が生じている（参考1-5～参考1-8参照）。
- 諸外国では、制裁金等の算定に係る基本的な枠組みや考慮要素のみが法定化されており（参考9-1参照）、具体的な算定方式の詳細は行政庁がガイドラインで定める制度が一般的である。さらに、例えばEUでは、制裁金の算定を取り巻く様々な事実関係を事前に全て想定することは困難との観点から、特殊な事案においてはガイドラインに従う必要がないこととされている（参考1-11参照）。

【研究会での主な意見】

- 一律かつ画一的な現行課徴金制度の問題点は、必ずしも一足飛びに裁量を入れないと解決できないかは疑問があり、むしろ、一個々々の問題点について、それぞれ、現行法制度をベースに、穴をふさいでいくことによる対処をまずは考えるべきなのではないのか。
- 裁量を導入する場合、裁量の逸脱濫用や不透明性を除去する制度設計が必要であり、法律で白紙委任とならないよう、きちんと明確な裁量の枠組みを作り、司法審査を有効にさせる必要がある。
- 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と思われる。

- 課徴金が行政上の措置だからといって、例えば現在の非裁量型課徴金制度のように、画一的な処理を定めるということは、法律の留保原則から必然的な要請ではないと考えるべき。独占禁止法によるエンフォースメントの実効性の確保、その対象の複雑さ等全体を勘案すると、行政の恣意が実体的要件、手続等によって排除される限り、あるいは規則・ガイドライン等により事業者の予見可能性が確保される限り、法律の留保原則に反しないと解すべき。

【意見募集での主な意見】

- 課徴金は重大な不利益処分であるため、比例原則、透明性、平等原則、予見可能性に照らして基本的には全て法定化すべき。経済・社会環境の不断の変化を理由として課徴金の算定方式を政令や規則等に委ねる制度を設ける必要性や許容性は認められない。
- 罪刑法定主義に準じて明確に法定化すべきであり、少なくとも適正手続きの保障の観点から、「上限」は法定すべき。
- 算定式は法律により明確に定めるべきであり、また、裁量により加減算を行う際の重要な要素は法律で明示されるべきである。
- 少なくとも算定方式の基本的枠組を法定化した上で、政令、ガイドライン等において詳細な判断要素を明確に規定し、公取委の裁量の幅を限定する等して、予測可能性を担保すべき。
- 算定の方式としては、まず基本額を決め、それを調整する要素として、加算要素と減算要素を設け、それに該当する場合の加算の程度および減算の程度を明確な数字で示す方式が望ましいと考えられる。ただし、最後の点については、EUの算定告示は欧州企業から不十分な内容と受け止められている。

【検討のポイント】

- 課徴金の算定方式は全て法定化されなければならないのか。最判平成18年3月1日（参考9-2参照）に照らし、憲法第84条（租税法律主義）の趣旨は課徴金制度にも及ぶのか。及ぶとすれば、これによりどの程度明確に算定・賦課要件を法律に定めることが求められるのか。その他、課徴金の算定・賦課方式を規定するに当たり、憲法・行政法等の法律上の要請はあるか。
- 現行の課徴金制度において発生する問題を抜本的・効果的に解消できる具体的な課徴金の算定・賦課方式を全て法律に規定することは可能か。例えば、違反對象商品又は役務の売上額がない事案において、課徴金の基礎となるものについて法定化するとしても、事業者の経済活動や企業形態のグローバル化・多様化・複雑化が一層進展している中で、全ての事案を予め想定した規定を設けることは困難であり、経済・社会環境の不断の変化に機動的に対応するために、具体的な内容や追加事項は政令・規則等に委任する必要があるのではないか。また、調査協カインセンティブを高める観点か

ら、調査協力度合いに応じた減額率の決定要素に応じ、一定の幅の間で具体的な減額率を決定する場合など、公正取引委員会の専門的な判断に委ねるべきものはあるか。

- 課徴金制度の性格が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であるとすると、経済・社会環境の不断の変化に対応して当該目的に照らしてより適正な課徴金を算定・賦課する観点から、算定方式の基本的枠組みを法定化した上で、具体的な算定方式の詳細を政令、規則又はガイドライン等により柔軟に設定する制度は許容されるか。そのような制度の下でも、公正取引委員会の処分は司法判断に服するため、政令、規則、ガイドライン等に従うのみならず、平等原則や比例原則等の行政の一般的原則に従って当該制度の運用がなされる必要があることから、公正取引委員会による当該制度の適正な運用は確保されるのではないか。
- 仮に、法律には課徴金の算定・賦課方式に係る基本的な考慮要素と枠組みのみを規定し、具体的な算定方式の詳細は政令・規則で定めるような制度とする場合、どのような点に留意する必要があるか。

- 参考 9-1 諸外国における制裁金等の賦課規定
- 参考 9-2 最高裁平成18年3月1日判決（抜粋）
- 参考 1-2 課徴金制度の性格に関する裁判例
- 参考 1-5 「当該商品又は役務」の認定に係る行政コスト
- 参考 1-6 課徴金の算定基礎となる「当該商品又は役務」の売上額が生じない事例
- 参考 1-7 課徴金額が課徴金制度の目的に照らして必要な範囲を超え得る事例
- 参考 1-8 課徴金の算定基礎とし得る売上額のパターン
- 参考 1-11 欧州委員会の制裁金算定ガイドライン

(2) 課徴金の賦課要件

- 課徴金を義務的に賦課しなければいけない必要性はあるのか。より適正な課徴金を算定・賦課する観点から、公正取引委員会の専門的知見により事案に応じて一定の場合には課徴金を賦課しない方式と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。
- 主観的要件を課徴金の賦課要件とするのか。その他、賦課要件とする事項（裾切り等）はあるのか。

(注) 枠内は論点整理において論点として記載したもの。

【主な問題点等】

- 独占禁止法第7条の2第1項には、違反行為があるときは「課徴金を…納付することを命じなければならない」と規定されており、命じない裁量を認めていない。これは、課徴金制度が導入された昭和52年当時、①類似の制度として、国民生活安定緊急措置法における課徴金制度や税法上の重加算税があったが、これらはいずれも一定の要件があれば当然課される制度となっていたこと、②課徴金制度が行政上の措置であり、行為に伴うあらゆる事情を斟酌して運用されるような刑事罰とは性格を異にするという考え方にに基づき、一定の方式で金額が算出された場合に、これを個別の事情を斟酌して、裁量的に減免するということが、制度として適切でないと考えられていたことによる。
- 近年では、公認会計士法の課徴金制度において、個別の違反行為ごとに、必要かつ適切と考えられる処分を過不足なく課することが行政処分の実効性・相当性の観点から重要として、一定の場合（違反の態様が軽微な場合等）に課徴金の納付を命じないことができる規定（公認会計士法第31条の2第2項等）が設けられている。また、景品表示法の課徴金制度においては、表示を行うに当たりどのような注意を払ったかにかかわらず課徴金が課される制度とすれば、事業者が表示内容の真実性について確認を行う（注意を払う）インセンティブが損なわれ、課徴金制度による不当表示防止の目的を果たせないおそれがあるとの観点から、事業者が自らが行った表示が不当表示であることを知らず、かつ、知らないことについて相当の注意を怠った者でないと認められるときは、課徴金の納付を命じることができないこととされている（景品表示法第8条第1項）。
- 諸外国においては、故意・過失の存在が制裁金等の賦課要件とされている一方、制裁金の賦課の判断について広範な裁量が認められていることが一般的であり（参考1-9参照）、違反行為を認定しつつ、制裁金を課さない事例も存在する（参考9-3参照）。なお、カルテル事案における故意・過失の要件については、例えばEUでは厳格に解釈されているわけではなく（参考9-4参照）、カルテル事案において制裁金を課さないケースはほとんどない。
- 現行制度の義務的賦課制度の下では、例えば、排除等の意図が全くない新たなビジネスモデルであって、これまでの審判決例や公取委の公表資料等に照らして、独占禁止法に違反するとはおよそ認識し得ないような行為が排除型私的独占等と認定された場合であっても、課徴金を課さなければならない。しかしながら、自らのビジネスモデ

ルが独占禁止法に違反しないかにつき、事業者がどのような注意を払ったかにかかわらず課徴金が課される制度の下では、事業者の事業活動を過度に萎縮させ、独占禁止法の目的である事業者の創意の発揮を阻害するおそれがあるとも考えられる。

- 裾切りは、昭和52年の課徴金制度導入当時から設けられている制度であり、課徴金額が一定額に満たない場合は、課徴金の納付を命じることができないとする制度である。その趣旨は、①少額の課徴金では課徴金の抑止効果という観点からはあまり意味がないこと、②公正取引委員会の事務負担を軽減すること、③中小零細企業に対して配慮することなどである。昭和52年の導入当時は、裾切り額は20万円であったが、平成3年改正で、名目GDPが大幅に上昇したこと等から50万円に引き上げられた。また、平成17年改正では、課徴金の基本算定率が10%に引き上げられることに伴い、裾切り額が据え置かれると、従来と同じ売上額であっても課徴金納付命令の対象となる場合が生じることとなったため、行政コストを必要最小限に止める観点から、裾切り額は100万円に引き上げられている。

【研究会での主な意見】

- 課徴金額の適正水準の確保については、やはり将来の違反行為の抑止ということが非常に大事だと思うが、場合によっては課徴金よりも排除措置のような行動的な措置を求める方が、抑止の観点からは有効である場合もあると思うので、違反行為があったとしても、例えば課徴金を課さない選択肢というものも確保すべき。
- 故意が原則で過失は例外という非常に重要なルールが責任主義の基本であるため、例えば故意犯であるとか犯人の悪性のように、将来の違反行為の予防である課徴金制度からみて決定的な要素ではないものを考慮し始めると、応報としての刑罰に沿ったものになる。したがって、そうした要素は付随的要素として考慮すべきであり、責任主義をストレートに入れなければ、予防という基準により、故意と似た考慮要素を入れることはあり得る。
- 中小企業は支払能力に乏しいことから、中小企業の経営実態を十分反映した課徴金額の算定がなされることが望ましいため、現行100万円となっている裾切り金額の拡大を図るべき。

【意見募集での主な意見】

(義務的賦課制度)

- 課徴金を義務的に課す必要がないものについて、基準は法的に明確化すべきであって、公取委の専門的知見に委ねるべきでない。

(主観的要件)

- 主観的要件を課徴金の賦課要件とする点については立証に時間を要するようになり、一部故意、一部過失の場合をどのように考えるのかといった問題が多数生じてくると考えられる。
- 日本で主観的要件(故意や過失)が問題となるのは私的独占や不公正な取引方法の一部であろうから、確約命令にするか排除措置命令のみとする方向に傾く要素と考えるべきであって、賦課要件とする必要はない。

- 落ち度のない事業者に対して課徴金を課すべきかは、課徴金の性格を不当利得の剥奪と捉えるか違反の抑止と捉えるかによる。
- EUの制度では、それほど悪質ではないが調査をして将来の類似の違反行為を防ぐ必要があるような行為類型については、当局の裁量で制裁金の額を低く抑えるというようなメリハリの利いた対応が可能である。

【検討のポイント】

- 現行の課徴金制度は、課徴金納付命令の対象となる違反行為に対して、法定化された要件を満たせば義務的に賦課する制度となっているが、課徴金制度の性格が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であるとすると、あらゆる違反行為に対して必ず課徴金を賦課しなければならないとする理由はないのではないか。
- ただし、現行制度において課徴金の対象となる不当な取引制限（カルテル・談合）について、課徴金減免制度の免除に該当する場合又は裾切り要件に該当する場合以外に、課徴金賦課の必要がない場合は想定できるか。違法性が明確なカルテル・談合について、それが違反であることを事前に認識し得ない場合は想定できないのではないか。全てのカルテル・談合に課徴金を賦課する制度であることにより、事業活動を萎縮させたり、事業者の創意の発揮を阻害させたりするおそれはないのではないか。したがって、少なくともカルテル・談合に対する課徴金については、故意・過失といった賦課要件を規定したり、課徴金を課さない場合を規定したりする必要性はないのではないか。
- 一方、行為類型によっては、課徴金制度の目的に照らして必ずしも課徴金を賦課する必要のないケースがあり得るのではないか。
- 現在、裾切り額を見直すべき立法事実は存在するか。①平成17年の名目GDP（503.9兆円）に対し、平成27年の名目GDP（499.2兆円）はほぼ同水準となっていること、②最近5年間（平成22年度～26年度）で見ると、課徴金納付命令の対象となった事業者数の約7.5%に相当する数の事業者に裾切りが適用されており、公正取引委員会の事務負担・行政コスト軽減の役割を十分に果たしていることを踏まえると、裾切り額を見直すべき特段の必要性は認められないのではないか。

【参考資料】

- 参考9-3 EUにおける単独行為に対する主要な決定事例
- 参考9-4 EUにおけるカルテル事案の「故意・過失」に係る解釈
- 参考1-9 諸外国における制裁金等の制度の概要

第2 行為類型による相違

- 行為類型ごとに、逐一、課徴金の賦課要件や算定方式を定める必要性や合理性等はあるのか。
- 不当な取引制限及び支配型私的独占のみに規定されている対価要件を残す必要性や合理性等はあるのか。
- 課徴金の対象となる行為類型を見直す必要はないか。
- 対価に影響する不当な取引制限以外の行為類型について、例えば以下のような点など、前記1で検討した算定・賦課方式と異なる制度とする必要がある点はあるのか。
 - ・ 優越的地位の濫用事案における課徴金の算定基礎の範囲をどのように設定するのか（現行制度を変更する必要があるのか）
 - ・ 不当な取引制限を対象とした課徴金減免制度に相応する制度として、その他の行為類型を対象に、景品表示法や金融商品取引法のような自主申告による課徴金の減額制度は必要ないか
 - ・ 現行の事業者団体の構成事業者に対する課徴金の目的や枠組みを維持できるか、できないとすればどのように変更する必要があるか 等

（注）枠内は論点整理において論点として記載したものの。

【主な問題点等】

- 現行制度において、課徴金の対象となっている行為類型、当該行為類型が課徴金の対象とされている趣旨、課徴金算定規定等の概要は参考10-1のとおり。
- 課徴金の対象となる不当な取引制限は、昭和52年の課徴金制度導入時において、カルテル等のやり得をなくすという趣旨から、直接対価に係るカルテルを課徴金の対象とするため、「対価に係るもの」又は「対価に影響することとなるもの」（以下「対価要件」という。）に限定されている。支配型私的独占は、経済実態としてはカルテル等が行われた場合と同様の違法な経済的利得を得ていることになるとの観点から、対価要件を含め、不当な取引制限と同様の規定が用いられている。他方、排除型の私的独占については、他の事業者を排除することによって不当な利得を得るものであり、その方法のいかんにかかわらず、他の事業者を排除することが問題とされているため、対価要件は規定されていない。また、課徴金の対象となる不公正な取引方法についても、対価要件は規定されていない。
- 米国やEUを始めとする諸外国の制度では、全ての行為類型に共通する算定方式が採用されており、行為類型ごとに算定方式を法定化している例はみられない。
- 平成元年以降の行為類型別の法的措置件数は参考10-2のとおりである。なお、優越的地位の濫用を除く不公正な取引方法及び私的独占に対する課徴金納付命令の実績はない。
- 優越的地位の濫用については、課徴金制度導入前はほとんど審判となっていなかったが、課徴金制度導入後に課徴金の納付を命じた5件全てについて審判手続が開始され（参考10-3参照）、さらに審判手続において、「当該行為の相手方」の該当性をめぐって被濫用事業者ごとの子細な認定が求められており、多大な審査・訴訟コストが

費やされている状況にある。

- 我が国では、景品表示法や金融商品取引法において、企業のコンプライアンス体制の構築に係るインセンティブを高める観点から、自主申告による課徴金の減額制度（以下「自主申告制度」という。）が設けられている（景品表示法第9条，金融商品取引法第185条の7第14項）が、独占禁止法にはかかる制度は存在しない。独占禁止法には課徴金減免制度が存在するが、これは、カルテル・入札談合が密室の行為であり、発見・解明が困難であることを踏まえ、カルテル・入札談合のみを対象として、その摘発や事案の真相究明を十分に図るために導入された制度となっているため、他の行為類型においては、自主的に違反行為を発見して公正取引委員会に対して報告するインセンティブが存在しない。
- 現行課徴金制度では、第8条第1号又は第2号の規定に違反する事業者団体の違反行為に対する課徴金の賦課対象者は、違反行為をした事業者団体ではなく、その構成事業者となる（独占禁止法第8条の3）。これは、①構成事業者は当該違反行為による利益を享受すること、②違反行為の結果が帰属する構成事業者に課徴金を課すことは違反行為の抑止の観点から効果的であることによる。

【研究会での主な意見】

（他の行為類型について）

- 現行の独占禁止法の執行において最も弊害が生じているのは、カルテルよりも私的独占と不公正な取引方法ではないか。私的独占と不公正な取引方法を効果的に規制するためのツールとしてこそ裁量型課徴金制度が必要なものであり、これらの類型について対処する視点から検討を行うべき。
- 課徴金額の適正水準の確保という点からは、将来の違反行為の抑止ということが非常に大事であり、場合によっては課徴金というよりも、やはり排除措置のような行動的な措置を求める方が、抑止の観点からは有効である場合もある。そのため、違反行為があったとしても、例えば課徴金を課さない選択肢というものも確保するか又は例えば、優越的地位の濫用行為のような課徴金の対象とされる行為類型について、もう一度見直すというようなことも必要ではないか。
- 優越的地位の濫用は国際的にみて特殊な規制であり、これらは確約制度を利用するなどして対処すべきであり、また、欧州企業の参入を阻むようなカルテルに対しては、措置を重くし、リソースをかけて排除していくべきである。
- 優越的地位の濫用行為は独占禁止法において厳正に対処し、根絶することが先決課題であるところ、裁量型課徴金制度を導入する場合はカルテルや談合に限らず優越的地位の濫用行為も適用対象とすべきである。

（自主申告制度等について）

- 違反事実の自主申告や違反の自主的是正がある場合に減額（ないし免除）することなどは、「法違反の抑止」目的に適合的な裁量であると思われる。
- 改正景品表示法の民・民同士の自主的な解決行為のような課徴金額が下がる規定の導入の検討を行うべきである。
- 景品表示法の返金制度は、返金のためには被害者及び被害額の特定を行う必要がある

ところ、各消費者の手元に契約書やレシート等の証拠が残っているとは限らず、返金の実効性について懸念もあるところである。独占禁止法違反行為に関して被害弁済を行うことは更に困難ではないかと思う。消費者の立場からは、例えば、消費者団体訴訟制度等に資する形で課徴金制度を運用していただくなど、広い視点で被害回復の設計を行ってほしい。

【意見募集で寄せられた主な意見】

(他の行為類型について)

- 課徴金対象行為の見直しは、十分な時間と検証が必要なことから、現行の課徴金対象行為に限定して新制度を適用し、その実施検証をした上で、その他の行為類型についてさらに検討することが適当。
- 不公正な取引方法のうち、繰り返し違反が課徴金賦課の条件となっている行為類型は、これまで一度も適用事例がないとともに、条文上も問題が多い、特に、不当廉売に対する課徴金では、不当利得が観念できないにもかかわらず課徴金の対象とされるなど、これまでの課徴金の理解とは異なる規定となっている。課徴金制度全体の見直しに当たっては、不公正な取引方法の課徴金や私的独占の課徴金を含めて、課徴金制度全体を整理して議論すべき。
- 課徴金は、経済的損害に比例すべきであり、優越的地位の濫用行為を含む不公正な取引方法や垂直的行為に対しては、課徴金を賦課すべきではない。
- 裁量型課徴金制度が導入され、優越的地位の濫用についての算定率1%の規定が廃止されるとすれば、フランチャイズ事業者にとってはペナルティーの予測可能性を奪われるというリスクだけが残る。裁量型課徴金制度の導入は不当な取引制限に関して議論されているものであるから、優越的地位の濫用について等の不公正な取引方法に同制度を導入する必要性は乏しい。
- 優越的地位の濫用は、日常の商取引において中小企業が不利益を受けることが多い代表的な行為類型であり、買ったときなど優越的地位の濫用に対する課徴金賦課を積極的に進めるため、課徴金の算定が効果的にいえるように制度設計を行い、算定基礎のさらなる明確化を図るべき。
- 優越的地位の濫用について、確約命令制度の導入に伴い、複数あり得る措置基準を整理するとともに、一連の一体的な行為と捉えて算定を容易化するなど、算定方式の合理化を行う方向で改正すべき。
- 優越的地位の濫用の課徴金算定は個々の取引先ごとに算定期間が認定されるべき。また、行為の悪性に着目して算定率を増加するといった裁量が検討されるとしても、個々の行為が制裁の対象とすべき悪質性（故意・重過失）を備えたものかを事実上即して評価した上で、課徴金算定の基礎となる期間・売上高を厳密に認定すべき。

(事業者団体の違反行為に係る課徴金)

- 事業者団体の決定による価格引上げの場合、違反行為者は事業者団体であるが、決定に従って価格を引き上げて不当な利得を得たのは構成事業者であるので、実行としての事業活動を行った構成事業者を課徴金対象とすることには何ら問題ない。
- 違反の抑止を趣旨・目的とする制度とする以上は事業者団体の構成員から課徴金を徴

収する制度は維持できないのではないか。事業者団体が支払不能の場合に限って、構成事業者が密接に違反行為に関係しており、かつ構成事業者に違反行為による利得が生じているときには、構成事業者に課徴金納付を命ずることとするなどの方策を検討すべき。

(対価要件)

- 不当利得の剥奪や違反行為の抑止という課徴金制度の趣旨から考えれば対価要件は必要かつ合理的。

(自主申告による減免制度)

- 不当な取引制限以外の行為類型を対象に、景品表示法や金融商品取引法のような自主申告による減額制度については、検討に値するが、緊急の課題とは考えられない。

【検討のポイント】

- 課徴金納付命令の対象となる行為類型の中には対価要件が規定されていないものもあるなど、現行制度は行為類型によって整合性に欠ける部分があるのではないか。そうした不整合を解消する等の観点から、現行制度を改正し、全ての行為類型に共通化した課徴金の賦課要件や算定方式を定める必要性はないか。
- 平成元年以降の行為類型別の措置件数をみると、現在の課徴金の対象となる行為類型以外の行為類型は多いとはいえないところ（参考10-2参照）、新たに課徴金制度の対象とする必要のある行為類型はあるのか。措置を採った例がない又は少ない行為類型について課徴金制度の対象とする立法事実はあるか。
- 優越的地位の濫用に対する課徴金制度においては、審判手続において、「当該行為の相手方」の該当性をめぐって被濫用事業者ごとの子細な認定が求められており、多大な審査・訴訟コストが費やされていることから、算定方式の簡素化・合理化を行う方向で改正すべきとの指摘がある。このような指摘等を踏まえて、現行制度を改正する必要性は認められるか。
- 優越的地位の濫用に対する課徴金は、適用事例の多くが審判手続中であり、算定の運用・解釈が十分に確立・定着していない中で法改正を行うことは、いたずらに混乱を招くおそれがあるとも考えられるが、少なくとも将来的には、審判・裁判の結果等を踏まえつつ、簡易な算定方式に改正する必要があるのではないか。
- 違反行為の早期発見・早期排除、コンプライアンスの向上等の観点から、下請法のような（参考10-4参照）、単独行為等を対象とした自主申告制度を創設する必要性はあるか。仮に、自主申告制度を認める場合は、どのような行為を対象とし、どのような要件とすべきか。
- 例えば、優越的地位の濫用について、違反事業者が自主申告し、「当該行為の相手方」に対して当該行為に関連して発生した金銭を自主的に提供するような場合には、課徴金納付命令を行わないことができるような制度の導入の必要性があるか。このような制度の導入の可否は前記4【主な問題点等】で述べた確約制度（参考8-2参照）の運用状況を踏まえた上で、慎重に検討すべきではないか。
- 事業者団体の違反行為に対する課徴金制度の見直しは必要か。課徴金制度の性格が違

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であるとすると、違反行為者である事業者団体に対して課徴金を賦課することが適当ではないか。特に、事業者団体が違法行為によって何らかの利益を得ている場合は、事業者団体に課徴金を課す必要があるのではないか。他方で、事業者団体の財務状況を踏まえると、課徴金の支払いが困難な場合が多いのではないか。

- 例えば独占禁止法に違反するとはおよそ認識し得ないような新たなビジネスモデルが排除型私的独占に該当する場合など、カルテル・談合以外の行為類型について、課徴金賦課の必要のない場合は考えられるか。仮に、一定の場合に課徴金を賦課しないような規定を導入する必要がある場合には、故意・過失といった賦課要件を設ける制度や、一定の場合に課徴金を課さない制度は許容されるか。その場合、公正取引委員会が専門的知見によって賦課の必要性を個別に判断する制度の必要性・許容性は認められるか。このような制度の導入の可否は前記4【主な問題点等】で述べた確約制度（参考8-2参照）の運用状況を踏まえた上で、慎重に検討すべきではないか。
- 不当な取引制限以外の行為類型にも調査協カインセンティブを高める制度として、調査協力度合いに応じた加減算を導入する必要はないか。不当な取引制限と同様の考え方により他の行為類型に調査協力度合いに応じた加減算を導入することができるか。特に減算については、制度の透明性や、違反抑止のために不当利得相当額以上の金銭的不利益を課す課徴金制度の趣旨を損ねることにはならないか。一方、調査妨害行為に対する加算については、他の行為類型についても、不当な取引制限と同様に、現行の調査妨害罪では機動的・効率的に調査妨害行為を排除・防止することは困難という点に変わりはないのではないか。
- その他、第1で検討した不当な取引制限に対する課徴金の算定・賦課方式の見直しとは異なる視点で見直す必要がある点・ない点等は存在するか（参考10-5参照）。

【参考資料】

- 参考10-1 行為類型ごとの課徴金規定の概要
- 参考10-2 行為類型別の法的措置件数
- 参考10-3 優越的地位の濫用事案における審判事件の概要
- 参考10-4 下請法違反行為を自発的に申し出た親事業者の取扱いについて
- 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
- 参考 8-2 環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案の概要（独占禁止法関係）