

独占禁止法研究会（第13回会合）議事概要

平成29年2月22日

公正取引委員会

- 1 日時 平成29年2月10日（金）10:00～12:15
- 2 場所 中央合同庁舎第6号館B棟11階公正取引委員会大会議室
- 3 議事次第
 - (1) 開会
 - (2) 独占禁止法研究会報告書（案）の検討
 - (3) 閉会

4 議事概要

- (1) 独占禁止法研究会報告書（案）（以下「報告書（案）」という。）に基づき、第3の8「調査協カインセンティブを高める制度」から第3の13「調査妨害行為に対するペナルティー」（34頁～50頁）までの検討が行われた。会員から出された主な意見の概要は次のとおり。

なお、報告書（案）の検討は、「第3の9～12」, 「第3の8及び13」の順で行われた。

ア 和解制度について

- 和解制度の導入自体には賛成であるが、今回の課徴金制度の見直しにおける導入は見送り、今後の検討課題とすることに反対はしない。
- 個人的には、EU型の和解制度を導入すべきと考えているが、多数意見が今後の検討課題とすべきということであれば、それを研究会の結論とすることに反対はしない。

イ 賦課方式について

- 確約制度が導入されれば、排除型私的独占や優越的地位の濫用などの単独行為については、確約制度で効率的に処理できるようになると思う。他方、TPP協定の発効は厳しい状況となっており、このままではTPP協定整備法において規定されている確約制度の施行も不透明な状況である。したがって、確約制度については、TPP協定とは切り離し、何らかの方策で別途我が国への導入を目指していくべきであり、報告書（案）はその

問い合わせ先 公正取引委員会事務総局経済取引局企画室 電話 03-3581-5477（直通） ホームページ http://www.jftc.go.jp/

ような方向性を示す記載に修正してはどうか。

- 確約制度の導入に賛成。確約制度は、違反行為が認定されないために違法性が明確化されないという側面はあるものの、事案によって上手く利用できるのではないかと。ただし、確約制度が導入されたからといって単独行為に対する裁量的な行政制裁金の導入の必要性がなくなるものではない。
- 今後は協力型審査手法への移行が期待されること、当局と事業者が協調的に事件処理を行う領域の拡大に資する観点や中小企業のコンプライアンスを促進する観点からも、確約制度を導入することは重要である。TPP協定と切り離れた施行方法を別途検討することにも賛成。

ウ 行為類型の相違について

- 優越的地位の濫用規制は、その規制の在り方又は運用方法によっては、中小企業と大企業の取引条件の改善効果も期待できることから、報告書（案）43頁の【研究会としての結論】について、「現行制度を維持する」という消極的な記載にとどめるのではなく、報告書（案）45頁の（3）イの末尾と合わせて、「見直しの必要性を検討することが適当」という積極的な記載にすべきではないか。
- 現行の課徴金制度から行政制裁金制度へ突如変更することは政治的にも難しいであろうから、今回の見直しでは、他の行為類型についてはこのまま維持するという結論でもよい。ただし、アジアの競争法にも既に裁量的な行政制裁金制度が導入され、再販売価格の拘束行為等の垂直的競争制限行為等に対しても課徴金が課されているため、行政制裁金の導入は将来的な検討課題とすべきである。今回の報告書（案）では将来の検討の足かせとなるような記載をすべきではない。
- 報告書（案）43頁の【本研究会の結論】では、不当な取引制限におけるいくつかの改正事項については、私的独占及び不公正な取引方法についても同様に見直しの必要性があると考えられることから、不当な取引制限の見直しに併せて所要の改正を行うことと記載されている。しかしながら、例えば、報告書（案）の23頁～25頁で記載されているような算定期間を延長又は撤廃すべきとする根拠が、私的独占等の他の行為類型にも妥当するかについては、これまでの研究会で十分な議論がなされたとは言い難いので、別途立法事実も踏まえた検討が必要ではないか。
- 少なくとも支配型私的独占は、経済実態としては、カルテルが行われた場合と同様の競争制限効果をもたらすとされていることから、不当な取引制限の課徴金制度の見直しに併せて所要の改正を行うことは合理的であると考えられる。また、排除型私的独占は、公正取引委員会が早急に違反行為を探知できれば違反行為は短い期間で終了することもあるが、特に契約形

態そのものが違反行為の対象となる場合等は違反行為が長期間継続されやすい。したがって、別途検討するまでもないのではないか。

エ 課徴金と刑事罰及び民事損害賠償等との調整について

- 報告書（案）の【本研究会としての結論】に異論はない。しかし、今後、課徴金減免制度を有効に機能させた上で、十分な調査協力を得る必要性は、調査開始日前に最初に課徴金減免申請をした事業者（以下「事前1位の減免申請者」という。）だけでなく、2位以下の減免申請者にも妥当するはずであり、個人に対する刑事罰の存在が従業員の調査協力インセンティブを萎縮させる効果を有することは否定できない。報告書（案）では犯則調査手続において供述拒否権があること等を理由として、「2位以下の減免申請者について……刑事告発のおそれを考慮する必要はない」と断言しているが、今回の見直しに合わせた手当ては難しいとしても、2位以下の減免申請者に対する刑事告発への手当てが今後検討すべき課題となること分かるような記載に修正してもらえないか。

オ 調査協力インセンティブを高める制度について

- 前回も同様の質問をしたが、現行の課徴金減免制度では、事前の第4位、第5位及び調査開始日以後の減免申請者は、公正取引委員会が把握していない事実に係る資料を提出することが減免申請を認める要件とされているところ、公正取引委員会が当該要件への該当性をどのように判断しているのか知りたい。法律の規定をみると、公正取引委員会は減免申請者の提出資料を既に把握している事実と評価して減免申請を認めないことができるし、その場合に減免申請を認めなかった理由を説明する義務もない制度となっていると考えている。そのような制度はEUのリニエンシー制度に近いものであり、公正取引委員会の裁量を意味すると考えている。先ほど事務局から「今までに公正取引委員会が把握していない事実に係る資料の提出がないとして減免申請を認めなかった事例はない」という回答があったが、本来は証拠価値を評価して減免申請を認めないこともできるはずである。
- EUのリニエンシー制度では「重大な付加価値を持つ証拠を提出すること」等を申請要件としている。他方、現行の課徴金減免制度では公正取引委員会が既に把握している事実か否かという点から要件該当性を判断しているだけであり、独占禁止法の規定をみても、公正取引委員会が事業者が提出する報告及び資料の証拠価値を評価する制度と解釈することはできないのではないか。
- 現行の課徴金減免制度は、非裁量的性格であることを前提としているた

め、公正取引委員会による証拠価値の評価は行われていないと理解している。また、「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」という要件の該当性を厳しく判断すると、そもそも課徴金の減免を受けられるか否かが不透明となり、減免申請自体のインセンティブが損なわれてしまう懸念もある。

- 現行課徴金制度がどうであれ、今回の見直しによって公正取引委員会は証拠価値を評価した上で、課徴金の減額率を決定すべきであろう。
- 報告書（案）の【本研究会としての結論】に異論はない。また、調査協力度合いに応じた課徴金の減算率の決定方法及び調査妨害による加算の対象行為について、運用基準を策定・公表する旨明記されていることは評価できる。運用基準の策定に当たっては、外部の意見や実態を踏まえた上、具体的な事例を挙げながら策定していくことが望ましい。
- 報告書（案）38頁の（2）ア（ウ）では、事実と反する供述調書が作成されるおそれがあることを理由に「供述調書は減算率を決定する際の評価対象とはしないことが適当」と記載されている。その一方で、報告書（案）39頁の（2）イ（ア）では、継続協力義務の1つとして「供述聴取に従業員等を応じさせること」が例示されており、供述聴取に応じないと継続協力義務違反として減免失格とするというのは整合性が取れていないのではないか。
- 継続協力義務は、飽くまで公正取引委員会が行う「調査に応じること」であり、虚偽等の場合は別として、その内容の有益性まで問うことは考えていない。一方、調査協力度合いに応じた減算率の決定は、事業者が提出する「証拠価値の内容」の有益性を問うことになるので、協力義務と減算評価では、求められる協力の対象や性質が異なる。したがって、両者の記載が不整合であるようには思われぬ。
- 継続協力義務は減免申請者に課せられるところ、そもそも減免申請者は公正取引委員会の調査に協力する状況であるといえる。そのような状況にあるにもかかわらず、「供述聴取に従業員等を応じさせること」をあえて義務として課す必要性があるかは疑問である。また、例えば、公正取引委員会から供述聴取の呼出しが何度も続いた場合、従業員はその呼出しがプレッシャーとなって、事実と反する供述調書に署名せざるを得ないと感じてしまうという指摘がなされているところである。したがって、供述調書を減算の評価対象としなかったとしても、従業員が供述聴取に応じる義務が課されるとなると、事実と反する供述調書が作成されるおそれは払拭できないと考えている。
- 新制度では公正取引委員会と事業者との協力型審査手法に移行し、事業者が必要十分な証拠を提出すれば、供述聴取の機会自体が減ることも予想

されるので、御指摘のようなおそれは払拭できるのではないか。仮にそのようなおそれが現実に生じた場合であっても、苦情申立制度が存在しているので、供述聴取の仕方に問題がある場合は、まず当該制度の利用を検討すべきであろう。

- 新制度で供述聴取の機会が減り、立証における比重が下がるのであれば、なおさら「供述聴取に従業員等を応じさせること」を義務として課す必要性はないと思われる。
- 結局、「供述聴取に従業員等を応じさせること」が具体的にどの程度の義務となるかが重要であって、それは運用基準の策定の際に議論すべき問題ではないか。
- 調査妨害行為に対する課徴金の加算は、調査妨害行為自体を抑止するための課徴金を、独占禁止法違反行為を抑止するための課徴金に上乘せするという考え方の方が、理に適った無理のない制度になると考えている。しかし、報告書（案）のように、飽くまで独占禁止法違反行為を抑止するためにその課徴金を割り増すという制度設計もあり得ると考える。後者の方が実現性が高いというのであれば、報告書（案）の考え方に賛成する。報告書（案）の考え方を補強する意味で、次の2点を提案したい。報告書（案）35頁のエにおいて、前半は一般抑止の観点から、後半は個別の事業者に対する特別抑止の観点から、調査妨害行為に対する加算の相当性・正当性について記載されている。このうち前半部分、つまり、事件処理の効率化により摘発率を向上させ、独占禁止法違反行為を抑止するという考え方は、既に現行課徴金減免制度に取り入れられている。調査協力を促進することと調査妨害を抑止することは表裏一体の関係にあるので、調査妨害加算は、現行制度でも既に許容されている考え方を延長したものすぎないことを明記してはどうか。また、後半部分では、公認会計士法の例が挙げられているが、その趣旨は、不当利得の増加とは無関係な理由で課徴金の加重が認められている例が我が国にも存在するということであろうから、その旨も明記してはどうか。
- 大陸型の制裁金制度では、①繰り返し違反、主導的役割及び調査妨害等や②違反の重大性による加算が行われた上で、③調査協力による減算が行われて最終的な課徴金額が決定される。我が国の課徴金制度も大陸型の行政制裁金制度に倣った見直しをすべきである。
- 報告書（案）37頁～38頁において、「調査協力度合いの判断基準」が詳細に記載されているが、具体的な減額率の幅は明記されていない。イメージしやすいように申請順位に応じて得られる減額率の幅を一例として明記するか、諸外国の減額率の例を参考資料集に追加してはどうか。
- 新制度でも事前1位の減免申請者は、失格事由に該当しない限り、課徴

金が免除されるため、それ以上の調査協力インセンティブは生じないのではないか。したがって、当該申請者が減免失格にならない程度の消極的な調査協力しか行わないケースも考えられる。事前1位の減免申請者にも調査協力インセンティブが生じるように、何かしら積極的に手当てをする必要はないか。

- 事前1位の減免申請者にも継続協力義務を課し、継続協力義務違反が認定された場合には、課徴金の免除が適用されないことにすれば、事前1位の減免申請者の調査協力インセンティブは、この義務によって担保されると考えられる。
- 報告書（案）39頁の（2）イ（ア）の④で継続協力義務の1つとして「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」が例示されているが、当局の承認がなければ情報を公開できないというような規定は他法令でも見たことがない。原案では、例えば、事業者から取材を受けるためには、当局の承認を得る必要があるという制度にもなりかねない。そのため、現行の減免規則第8条を参考として、「正当な理由なく、その旨を明らかにしてはならない」という規定方法が望ましいと考える。
- 報告書（案）40頁の8（4）の「運用実績を事後に広く国民に明らかにする必要がある」という記載は評価できる。ただし、「事後」といっても、1年後に統計資料として公表するという対応では国民が理解できないので、できるだけ速やかに個別に公表することが重要である。
- 協力型審査手法への移行に伴って、事件処理期間が現行より長くなることも想定されるので、排除措置命令や課徴金納付命令の除斥期間の延長も検討すべきではないか。
- 調査妨害行為に対する課徴金の加算が導入されたとしても、現状では検査妨害罪が機能していないことを踏まえると、破棄・隠蔽によって事実を隠し通した結果、違反行為が認定されなかった事業者に対しては、何のペナルティーも課されないことになる。したがって、検査妨害罪を機能させていくことも重要であるし、また、調査妨害行為に対する独自の課徴金について、今回の見直しで導入することが難しいとしても、今後の検討課題とすべきである旨は報告書（案）に明記してもらいたい。

（2）第3の14「新制度に見合った手続保障」に関して、「任意の供述聴取に係る苦情申立制度の運用状況」（資料1）に基づき、事務局から説明が行われた。また、資料2及び資料3-1～3-4について、井上会員及び向会員から説明が行われた。続けて、報告書（案）の50頁～58頁及び当該資料に基づき検討が行われた。会員から出された主な意見の概要は次のとおり。

- 資料2のスライド5に記載されている、弁護士依頼者間秘匿特権（以下「秘匿特権」という。）について、秘匿対象か否かを判断する「中立的な第三者」とは、秘匿特権を法定化するのであれば、裁判所となり、運用での配慮となれば、公正取引委員会の職員ということになるだろう。
- 新制度において、課徴金減免制度を有効に機能させるためには、弁護士に相談するために作成した社内調査報告書も秘匿対象とすべき。それらの資料が秘匿対象でなければ、弁護士に相談するインセンティブ自体が削がれてしまい、結果として、事業者が減免申請自体を行わない可能性も生じるからである。
- 弁護士に相談する前提で事業者が作成した社内調査報告書を秘匿対象に含める場合、実質的に社内で調査した資料全てが秘匿対象となるおそれもある。違反行為を探知した場合には社内調査を行うのが一般的であるので、これらの資料を秘匿対象とすることは慎重に検討すべき。
- 弁護士に相談する前に社内調査を行うことが一般的であるとは必ずしも言えないのではないか。
- 弁護士との相談メールに一次証拠の内容が引用されていた場合はどのように扱うべきか。例えば、一次証拠が紛失して、一次証拠の記載内容が残っている唯一の証拠が、当該弁護士との相談メールに引用されていた部分だけという状況も考えられる。このような状況では、当該弁護士との相談メールが実態解明に寄与する証拠となるケースも考えられるのではないか。

（3）自由討議の結果

- 本日の検討結果を踏まえ、第3の8から13について、必要に応じて報告書（案）を修正することとし、今後、修正案について検討することとされた。

- （4）第14回会合は3月1日（水）午後を開催することとし、本日検討が終わらなかった第3の14「新制度に見合った手続保障」について引き続き検討を行った後、報告書（案）第3の15「制度全体でみた場合の体系的な検証」（58頁）の検討まで終えることとされた。

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。）