

独占禁止法研究会（第2回会合）議事概要

平成28年3月28日
公正取引委員会

- 1 日時 平成28年3月18日（金）13：00～15：00
- 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) 大阪大学大学院 法学研究科 佐久間修教授からのヒアリング
 - (3) 関西学院大学 司法研究科 曽和俊文教授からのヒアリング
 - (4) 閉会

4 議事概要

- (1) 佐久間修教授からのヒアリング
 - ア 佐久間修教授から、裁量型課徴金制度をめぐる諸問題について説明が行われた。
 - 英米法では二重の危険（double jeopardy）と二重処罰（cumulative penalties）は異なる概念とされている。二重の危険は「二重起訴の禁止」「一事不再理」と解されているのに対し、二重処罰は重複した責任評価（非難）と解されている。日本の憲法第39条は二重の危険と二重処罰の双方を禁止しているものと考えられる。
 - 課徴金にも制裁の性質はあり、その点で刑罰と重複しないものではないが、刑罰の中核は応報にあり、過去の犯罪事実に対する回顧的判断が行われる。これに対し、課徴金制度の中核は違反行為の抑止にあり、将来の違反行為を抑止するための展望的判断が行われるものであることから、刑罰とは異なるものである。
 - すなわち、課徴金制度における裁量の導入が、直ちに刑罰への近接を生じさせるものではない。ただし、責任主義に基づく評価により課徴金の算定・賦課を行う場合には、刑罰への近接を否定できないため、課徴金の算定・賦課は将来の違反行為の予防の観点から行われるべきである。

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企画室

電話 03-3581-5485（直通）

ホームページ <http://www.jftc.go.jp/>

イ 会員から出された主な意見・質疑とそれに対する佐久間教授の発言の概要は次のとおり。

- 従前は課徴金は不当利得を剥奪する制度なので刑罰ではないと説明されていたと思うが、御説明によれば、不当利得を超えて裁量的に課徴金を算定・賦課する制度としても課徴金が直ちに実質的な刑罰になるわけではなく、二重処罰の問題も生じないという理解でよいか。
→ 然り。
- 課徴金制度に行政制裁の性質があるとすると、制裁である以上多少なりとも非難の意味が含まれるのではないか。
→ 一般的に使用される「制裁」という言葉の語義に非難の意味が含まれることは否定できないが、不利益処分にはおよそ何らかの制裁性が含まれるところ、法律上は、制裁を応報という回顧的判断と将来の違反行為の抑止という展望的判断に分けて考えることが適当である。前者は刑罰が担う領域であり、後者は行政処分が担う領域である。課徴金制度も一般的な意味では制裁といえるが、法律上は、道義的非難を含まなければ刑罰には当たらないと解される。
- 課徴金制度が不当利得の剥奪であって制裁の性質を持たないとすると、繰返し違反や主導的役割の認定が行われた際に算定率が上昇することが説明できない。
- 責任主義に基づくと刑罰に近接することであるが、具体的に、どのような要素を考慮すると責任を問うことになると考えられるか。
→ 責任主義の射程については定説はなく、様々な議論があるが、共通認識として、刑罰は故意犯を処罰するものであることがある。よって、例えば故意によって違反行為を行ったことを課徴金の加算に直結させることは適当ではないであろう。しかし、故意が刑罰において考慮される事情であるからといって、その要素を即座に全面排除する必要はない。例えば、繰返し違反等に対する加算も、再発の可能性が高いから、あるいは不当利得が多いから、違反行為の抑止のために必要であるといったように、間接的に考慮することは可能であると考えられる。
- 罰金と課徴金に評価の違いがあるにせよ、金銭の剥奪を行うという点では同じである。両者を切り分けることができるのか。何らかの調整を行うべきではないか。
→ 例えば、民事的な賠償についても金銭の剥奪を行うという点では同じであり、金銭の剥奪という点のみを取って二重処罰であると評価すべきではない。ある同一行為に対して、刑事制裁、行政制裁、民事的制裁がそれぞれあり得るのであり、どのように役割分担をするかという問題であろう。

(2) 曽和俊文教授からのヒアリング

- ア 曽和俊文教授から、裁量型課徴金制度の導入の是非、制度設計の在り方等について説明が行われた。
- 違反行為のは是正に係る法執行としての行政処分には、一般的に裁量が認められるため、ことさら課徴金制度に裁量を導入するための検討を行わなければならぬこと自体、行政法学の観点からは違和感がある。裁量が認められる根拠は、限られた資源の下で効果的な法執行を行う必要性があること、相手方の事情等を考慮して法執行手段を選択することにより違反行為のは是正が効果的に図られること等である。課徴金制度も、独占禁止法違反行為の抑止・是正を目的とする法執行手段のひとつであるところ、行政法学の立場からは裁量の導入に法理論上の障害はないと考えられる。ただし、行政機関に裁量を認める場合には、それが適正かつ有効に行使されるための条件や基準を明確にする必要がある。
 - 違反行為に対して経済的負担を課す制度は、近年各国で登場している新たな法執行手段である。例えば米国では、導入当初は法的性質や刑罰との関係等が活発に議論されたが、今日では民事上の損害賠償制度と刑罰の中間に位置する制度として、その必要性が正面から認められている。日本の課徴金制度も同様に、正面からその必要性を認めるべきである。
 - 課徴金額の設定や行政裁量の範囲は、制度目的である違反行為の抑止の観点から考えるべきである。例えば、課徴金額は抑止のために十分な水準であるべきところ、違反行為によって得た利益を剥奪するだけでは「ばれて元々」になるため、それを上回る経済的不利益を課す必要がある。
 - 利得が計算できない違反行為に対しても、違反行為を抑止する観点から金銭的不利益処分を行うことが必要な場合はあり、課徴金賦課の正当性として不当利得の剥奪という説明は不可欠ではないのではないか。
 - 取締型の法執行に対し、調査協力や違反の自主的は是正など、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であると考えられる。

- イ 会員から出された主な意見・質疑とそれに対する曽和教授の発言の概要是次のとおり。
- 事業者が民事的な損害賠償を行った場合、課徴金との間で調整が必要ではないか。
 - 例えば、景品表示法の課徴金制度における返金措置のような制度を設けたり、政策的な調整を行うことはあり得ると考えられる。ただし、課徴金

制度と損害賠償制度は理論的には別の制度であるため、重複を考慮することが不可欠とはいえない。

- 行政法の観点から、他の法分野との整合性との関係で、独占禁止法の分野における制度の設計においてどのような制約があり得るのか。
 - 一般的に、憲法違反にならない限り立法裁量が認められると考えられるところ、憲法第31条（適正手続の保障）や憲法第39条（二重処罰の禁止）に反する立法はできないであろう。適正手続の観点からは、既に行政手続法という一般法があるところ、これに照らして、課徴金制度についてはどの程度の手続保障が必要かという検討をすることになる。
- 行政手続法によれば金銭的不利益処分には事前手続が不要となるが、これに照らすと課徴金では事前手続が不要ということにならないか。
 - 行政手続法は、金銭的不利益処分に事前手続が不要であると考えたものではなく、処分のパターンが様々あるために一般的な規定を置くことができなかつたものと考える。米国では、高額な金銭的不利益処分は基本的に聴聞手続によって課しており、行政手続法も重大な不利益処分については聴聞手続を要求しているため、課徴金制度においても少なくともそれに類する手続の整備が望ましいと考えている。
- 事情聴取における弁護士立会いや弁護士依頼者間秘匿特権を、独占禁止法の分野のみに認めることは許容されるか。
 - 例えば、弁護士依頼者間秘匿特権は我が国においてはどの分野でも認められていないと考えられるが、個人的には、医師と患者との間で認められている職業的秘密の保護と同様に、弁護士と依頼者の関係においても秘匿特権を認めてよいと考えている。ただし、調査に真に必要な資料は当局がきちんと取得できるような仕組みを確保しておくことが肝要である。
- 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ではないか。
 - 私も御指摘のとおりと考えている。そのような手続は企業におけるコンプライアンス整備の推進にも資するものである。
- 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もあり得るのか。
 - 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る。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。

- 課徴金制度に罰金との調整規定が導入された趣旨は、違反行為の抑止という効果が刑罰と重複する部分があるからではないか。
→ 刑罰と課徴金の予防の対象は異なって然るべきであり、それぞれ制度の目的との間でどのような抑止が必要か評価されるべきである。調整が行われるということは、抑止の効果が同性質のものであることが前提であろうという意見もあり得るが、金銭の剥奪という点が重なることから政策的に調整規定を置いたと説明することもできよう。

(3) 第1回会合で了承された研究会の進め方について、座長から、ヒアリングの対象を拡大し、ヒアリングのための会合を3回から4回に増やし、全体の研究会のスケジュールも後ろ倒しとする旨の提案が行われ、了承された。

(4) 第3回会合は4月22日（金）午後に開催する予定。

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。）