

独占禁止法研究会（第5回会合）議事概要

平成28年6月6日
公正取引委員会

- 1 日時 平成28年5月27日（金）14：00～15：57
- 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) 全国消費者団体連絡会からのヒアリング
- (3) 日本労働組合総連合会からのヒアリング
- (4) 宍戸常寿教授からのヒアリング
- (5) 閉会

4 議事概要

(1) 全国消費者団体連絡会からのヒアリング

ア 全国消費者団体連絡会を代表して、同連絡会の河野康子事務局長から、課徴金制度の在り方に関する意見が述べられた。意見の概要は以下のとおり。

- 企業が独占禁止法違反行為を行うことは国民の権利を侵害することであり、これに対する厳正な対応を求める。違反行為の防止や、違反行為の被害の速やかな回復のために適切な額の課徴金を課すべきであり、課徴金逃れは許すべきではない。
- 国際標準の制度に近づけるべきであり、諸外国で標準的な制度となっている裁量型課徴金制度の導入には賛成である。企業側と公正取引委員会の間での対立構造を解消し、両者が協調的に事件処理を進めることができるような制度を構築することは、国民の立場からも歓迎できる。
- 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。
- 独占禁止法の審査過程において調査妨害行為は少なからずあるものと認識しているところ、これに対する有効な対応策を講じてほしい。
- 裁量型課徴金制度の導入は賛成するが、その導入に伴い、公正取引委員会の実態解明機能を今より後退させることとなるような防御権の強化には反対である。新制度を一定期間運用した後、各種防御権を導入する必要性の有無や程度を慎重に検討した上で判断すべきである。

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河野康子事務局長の発言の概要は以下のとおり。

○ 違反行為から生じた被害の回復手段として、課徴金の賦課のほかにも、被害者に対する損害賠償・損害補填といった方策も考えられる。例えば、景品表示法では被害者に返金を行った分については課徴金額から減額する仕組みが採用されているが、被害回復の手段についてどのようなお考えをお持ちか。

→ 御指摘のあった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。

○ 資料1の11頁において、課徴金の実質的な引下げとなるような減額は不適切であるとの御意見があったが、どのような減額を想定しているのか。

→ 御指摘の意見は、単に資料を提出した等の行為について全て減額を行うことは不適切であり、きちんと公正取引委員会の違反行為の実態解明に資した協力行為に限って減額を行うべきという趣旨である。

○ 現行の課徴金減免制度も課徴金額の減額を行うこととなるが、これについてはどのように評価しているのか。

→ 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し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。

○ 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冤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。これについて、どのように対応すべきとお考えか。

→ 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。

○ コンプライアンスを整備している企業とそうでない企業を同様に取り扱うことはコンプライアンスの整備の促進の観点からは適切ではないといった御意見があったが、コンプライアンスを整備している企業とそうでない企業をどのように区別するのか。

→ 具体的な案を持っているわけではないが、例えば、企業のCSR報告書、

IR報告書を拝見させていただくと、独占禁止法に関する学習会・研究会等を行っている企業があることが確認できるが、そのような行動を採っているかが国民・消費者からの評価の方法かと思う。そうした独占禁止法を遵守するための方策を講じていない企業には、法令軽視の疑いを抱くを得ない。

○ 企業が調査協力を円滑に行うためにも、課徴金制度の見直しと防御権の導入は同時に行うべきではないか。

→ 審査手続と防御権は最終的には両立すべきものではあるが、やはり順番はある。独占禁止法審査手続についての懇談会に会員として参加させていただいた経験からすると、やはり、最も優先すべきは独占禁止法の円滑な執行であり、それを補完する形で防御権の導入が行われるべきという考えを持っている。

(2) 日本労働組合総連合会からのヒアリング

ア 日本労働組合総連合会を代表して、同連合会の川島千裕総合政策局総局長から、課徴金制度の見直しに対する考え方に関する意見が述べられた。意見の概要は以下のとおり。

○ 公正取引を確保するための法律・制度の整備を進めるべきである。特に、実態解明機能の向上が重要であるが、一方で、事業者・従業員の防御権が適切に確保される必要がある。

○ 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のみに公正取引委員会の裁量を認める制度とすべきである。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してほしい。

○ 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、不利益取扱いの禁止について、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である。

○ 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る。

○ 特に談合事案等において、他の事業者を陥れるような虚偽供述がなされることにより、調査が妨害されることのないよう留意してほしい。

○ 専ら事業者からの調査協力を頼るようになることにより、公正取引委員会の調査能力が衰えることのないようにすべきである。

○ 従業員の刑事告発については免除する対応も検討すべきである。

イ 会員から出された主な意見・質疑とそれに対する川島千裕総局長の発言の概要は以下のとおり。

○ 従業員の保護の方策として、例えば公益通報制度の保護要件の緩和などを提案されていたが、具体的にはどのような御提案か。

- 企業内部における通報制度と外部に対する通報制度における保護要件の違いが従業員の萎縮を招いているという声がある。現在、消費者庁において公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会が開催されているが、これらの検討も参照してほしい。
- 従業員に対する刑事告発の免除を御提案されていたが、どのような場合に刑事告発を免除すべきという御意見か。
- 社内通報制度等を利用した従業員の保護に限らず、およそ一般的に、役員の指示に従って違反行為に関与した従業員については刑事告発を免除すべきではないかという提案である。そのような従業員に過酷な処分が行われることについての問題意識がある。
- 例えば従業員に対する事情聴取の際は、企業ではなく従業員の利益を確保する立場の弁護士を立ち合わせるべきという御提案があったが、従業員が個人の費用で弁護士を雇うことは困難ではないか。例えば、連合において従業員が弁護士を雇えるように支援する考えはないか。
- 現時点で具体的な考えはないが、例えば、企業が従業員の費用負担のみを肩代わりするといった工夫もできるのではないか。このような費用負担の問題もあるので、防御権の確保の中では、供述聴取の際の弁護士の立会いよりも、録音・録画の優先度が高いというのが我々の立場である。

(3) 宍戸常寿教授からのヒアリング

- ア 東京大学大学院法学政治学研究科宍戸常寿教授から、憲法からみた裁量的課徴金制度に関する意見が述べられた。意見の概要は以下のとおり。
- 課徴金制度を巡る憲法問題については、これまで、第39条（二重の危険又は二重処罰の禁止）の問題に過剰に引き寄せられてきた印象を受ける。課徴金制度に対する裁量の導入に第39条が無関係であるわけではないが、極端に重視する必要もないと考えている。
- 行政制裁が刑罰に該当するのは、明らかに①趣旨・目的が刑罰と同一であるもの、②意味・効果が刑罰と同一であるもの、③その賦課が刑事裁判権の機能を著しく阻害するものに限られる。カルテル禁止等の実効性の確保を目的とする裁量型課徴金制度は刑罰に当たらず、憲法第39条には抵触しないと解される。
- 行政の恣意が実体的要件・手続により排除され、規則・ガイドライン等により事業者の予測可能性が確保される限り、裁量型課徴金は法律の留保に違反しない。また、規則・ガイドライン等が合理的なものとして定められ、それに従って裁量権が合理的に行使される限り、平等原則に違反しない。
- 独占禁止法の課徴金制度への裁量の導入については、規制の実効性をより高める点で、目的達成手段としての合理性が認められる。また、必要性については、既に営業の自由の合憲的制限であるカルテル等に対して事後的な制

裁を課すものにすぎず、営業停止処分等の手段と比べて過剰な規制であるともいえないため、裁量的な課徴金制度は立法裁量の範囲内であると考えられる。

- 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。

イ 会員から出された主な意見・質疑とそれに対する宍戸常寿教授の発言の概要は以下のとおり。

- 今更憲法第39条の問題を指摘するつもりはないが、比例原則との関係では課徴金の水準はどの範囲まで許容されると考えるか。例えば、課徴金の賦課により企業の経営が困難になることも考えられる。また、手続保障についてはどうか。

→ 明白な基準を立てるのは困難な問題であるが、悪質な行為を行ったときに相応の課徴金を算定し、その結果企業の経営が困難になるような課徴金を課すこととなることは否定されないと考える。翻っていえば、大要、比例原則は、行為の悪質性や重大性から測るべきであって企業の負担から測るべきではないということになる。

→ 憲法第31条の手続保障は事柄の性質に応じて行政手続にも及ぶべきものである。現行制度に関しては、手続保障はむしろよく整備・運用されているのではないかと思うが、裁量が導入されて新たな制度となった場合に、問題がないか検証する必要はあると考えられる。独占禁止法のエンフォースメントの実効性を損なわない範囲で手続保障を整備すべきである。

- 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、課徴金額をいくら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。これについて、司法審査が担保されるような考慮要素等の定め方はどのようなものが考えられるか。

→ 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。

○ 制裁を目的とした処分は裁判所しか行うことができないという考え方もあるようであるが、憲法上、制裁を目的とした処分については裁判所の専権に属さなければならないといった要請はあるのか。

→ 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ようにも思う。

○ 資料３の１頁の（２）の①から④で御指摘されているような憲法問題は、全て個別に解決されなければならないのか。例えば、司法統制のためには調査協力の評価基準を明らかにしておかなければならないといった場合に、これを全て明らかにすると、事業者は必要最小限の協力しか行わず、かえって制度目的を阻害するといった状況が考えられるように、ある憲法上の要請と別の憲法上の要請が二律背反の状態に置かれることもあり得ると考えられるところ、ある問題を解決するために別の憲法上の要請を後退させてもよいといった解決はあり得るのか。

→ 提案させていただいた憲法問題は、全て解決されなければならないものであると考えており、ある憲法上の要請が別の憲法上の要請を後退させてよいといったものではない。ただし、本検討についていえば、そもそも全ての憲法上の要請がそれほど強いものではないと考えており、これらの憲法上の要請と調和する範囲で裁量型課徴金制度を設計することの立法裁量はかなり広範に認められると考えられる。

（４）第６回会合は６月２８日（火）１０：００から開催し、論点整理を行う予定である。

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。）