

独占禁止法研究会（第7回会合）議事概要

平成28年10月11日
公正取引委員会

- 1 日時 平成28年9月30日（金）10:00～12:30
- 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) 各論の検討
 - (3) 閉会
- 4 議事概要
 - (1) 冒頭、座長から、阿部会員が退任し、井上会員が就任する旨の紹介があり、井上会員から就任の挨拶が行われた。
 - (2) 「課徴金制度の在り方に関する論点整理」に係る意見募集に対して寄せられた意見の概要について、資料1及び資料2に基づき事務局から説明を行った。
 - (3) 各論検討資料（資料3）及び参考資料（資料4）について、事務局から説明を行った後、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以下のとおり。

ア 課徴金の算定基礎とする売上額の範囲について

- 課徴金制度の見直しに当たっては、大陸法の行政制裁金をモデルにすべきである。それは、課徴金の上限及び課徴金の算定に当たっての主要な考慮要素を法定した上で、具体的な算定方法は、公正取引委員会の裁量を前提として、規則で定める制度である。その際に最も重要な議論は上限の定め方である。上限は、違反期間における最終事業年度の違反行為者全体の売上高を基準とする方式と、違反行為と関連性のある売上額を基準とする方式がある。前者であれば、売上額がない場合でも課徴金を課すことに問題はないが、後者であれば、売上額がない場合には課徴金を課せないことになる。したがって、課徴金の算定基礎とする売上額の範囲は、いずれの上限方式を用いるかによって変わってくるので、まず、この点を検討すべきである。

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

- 中小企業の経営は、取引先に大きく影響されるため、年度によって売上高が大きく変動する場合がある。したがって、違反行為者の違反期間の最終事業年度の売上高を算定基礎とすべきではない。
- 今回の課徴金制度の見直しについては論点が多く、産業界としては、目指している制度の全体像が分からないので不安に感じている。各論の検討を進めていく上で、全体像を示してもらいたい。
- 課徴金制度の見直しの論点は、全てが相互に関連するので、検討スケジュールが後ろ倒しになったとしても、十分時間を掛けて検討することが必要ではないか。現行課徴金制度は必要な範囲で見直す余地はあると考えているが、これまでの運用実績を踏まえると、基本的には現行制度を踏襲すべきであり、大きな改正を行う必要はないと思われる。
- 現行課徴金制度で算定基礎とされている「当該商品又は役務」の売上額は、違反行為の対象となっただけでは足りず、違反行為の拘束を受けたか、具体的な競争制限効果が発生したかといった要件が必要となっており、特に入札談合事案においては、個別の受注調整の経緯等の認定に公正取引委員会は膨大な時間と手間を掛けている。このような解釈・運用は、不当利得の剥奪という課徴金制度の趣旨から導かれたものであるが、平成17年改正により、課徴金制度は不当利得の剥奪にとどまらない制度になったので、私的独占の規定を参考として見直すべきではないか。個別の受注調整の経緯といった詳細な認定を要する解釈・運用は、細部の事実関係の確認を要するため、事業者の従業員等に対する供述聴取を必要とする一因となっていることから、こうした解釈・運用を改めれば、行政コストのみならず、事業者の負担も減り、報告命令中心の審査手法への移行にも資すると思われる。
- 課徴金の趣旨は不当利得の剥奪にあるので、専ら行政コストを削減することを目的として違反行為に関連のない売上額を算定基礎とする改正には、賛成しかねる。
- 外国企業にも課徴金を課せるよう国際市場分割カルテルには対応していただきたい。一方で、複数の外国当局から重複する売上額を基に制裁金等を課されることのないよう手当てをすべきである。
- 課徴金の算定基礎とする売上額の認定についても、透明性が確保されなければならないので、可能な限り法定すべきである。企業グループの問題については、支配関係を考慮して算定基礎となる売上額を認定する制度が考えられる。
- 特に不当利得の剥奪という課徴金制度の性格に鑑みると、現行制度の「当該商品又は役務」の解釈・運用には一定の合理性がある。合意の対象商品という基準だけでは、課徴金の算定基礎とすべきでない事情が取りこぼされて

しまうので、裁判所もそうした事情が考慮されるべきとの考えを支持し、現行の解釈・運用が定着していったのではないか。仮に現行の解釈・運用を変更するとしても、課徴金の算定基礎とすべきでない事情がある場合は、例えばそもそも違反行為の対象商品に含まれないといった争いは回避できないと思われる。そのための行政コストが生じることはやむを得ないのではないか。

- カルテル事案では、合意の対象となっていれば、結果として全く値上げができなかった商品又は役務の売上額であっても課徴金の算定基礎となる一方、入札談合事案では、受注調整の成否という結果が求められるという差異を設ける合理的な根拠はない。少なくとも入札談合に係る従前の法執行は誤りであったと考える。
- 現行の「当該商品又は役務」の売上額に係る解釈・運用は、不当利得の剥奪という考え方を重視した結果であり、違反行為の抑止に重点を置いた課徴金制度において、基本合意の対象となったことに加えて、さらに競争制限効果が生じたか否かを個別に認定する仕組みに合理性はなく、もう少し抽象的な認定を許容するルールに変更すべきではないかという問題意識がある。意見募集では、現行の、個別物件における競争制限効果を認定することで、違反行為の競争制限効果を推認する判断の枠組みは合理的であるとの意見もあったが、推認は覆すことができるため、結局は個別物件の緻密な認定が必要となるので、過剰な行政コストと事業者への負担が生じているのではないか。
- 「当該商品又は役務」の売上額が生じない場合については、改善の必要があると考える。具体的な解決策についてのアイデアはないが、不当利得の剥奪という現行課徴金制度の法的性格から離れることのないようにしつつ、売上額を擬制して、一定の算定基礎を導き出すことが望ましい。
- 平成17年改正で課徴金の性格は不当利得の剥奪にとどまらない違反抑止のための制度となった。違反抑止の観点から違反行為により得られる経済的利得の意味を考えると、最低でも当該利得を剥奪しなければ違反を抑止することはできないという関係にある。そのような関係を本質とすれば、現実に得た経済的利得の剥奪にとどまらず、違反行為により想定できる利得や、違反行為に着手する段階で得ようとする利益に着目し、それ以上のものを剥奪しなければ抑止に十分でない。そうすると、国際市場分割カルテルでは、日本の市場に参入しないとされた外国企業は、当該カルテルにより外国市場で経済的利得を得ることを想定しているはずであり、当該利得に着目して課徴金の算定基礎を導いて然るべきと考えられる。我が国の法執行のために外国での売上額を考慮してよいのかという意見もあるようであるが、違反行為か

ら日本市場を守るという法目的を達成するため、「抑止に何が必要か」を考えて制度設計をすればよいのであり、外国での売上額を算定基礎に用いることに障害はない。外国当局が課す制裁金等の基礎と重複する売上額を除く理由も同様であり、日本市場を守るという法益を保護するために必要な範囲で売上額を認定すればよく、それを超える範囲の売上額を除くことには合理性が認められると考える。

- 競争制限効果を必要とする現行の「当該商品又は役務」の解釈は累次の判例により確立しているため、法改正による対応が必要である。同様に、ブラウン管事件高裁判決によれば、現行制度の下では、課徴金賦課要件を満たす売上額については、たとえ日本市場を守るという法目的に必要な範囲を超える売上額が含まれていたとしても、それを除くことはできないため、やはり立法措置による対応が必要である。
- 国際市場分割カルテルを抑止しようとした場合、日本国内において売上額のない事業者に課徴金を課せなければ抑止にならない。不当利得の剥奪という課徴金の性格から少し離れてみることであれば、新たな可能性が出てくるのではないか。
- 国際市場分割カルテルに対する課徴金の賦課は慎重に検討すべきである。昭和40年代後半に排除措置が採られた化学繊維の輸出カルテルに係る国際協定事件のように、外形的には典型的な国際市場分割カルテルに該当し得るが、世界市場で複数の日本メーカーが圧倒的な力を有していたので、外国メーカーが日本市場には参入できず、また、日本メーカー同士は日本市場では競争していたといった事件は、どのように扱うのか。このような場合は、私は、日本メーカーに対してさえ、課徴金を課すべきではないのではないかと考えている。国際市場分割カルテルで我が国において売上げのない事業者はどう対処するかという問題は、我が国における唯一の国際市場分割カルテルであるマリノース事件を念頭に置いた議論であると思うが、同事件では、日本企業2社が日本市場でも受注調整していたため、課徴金が課されている。仮に、日本には1社しか存在しなかった場合や、当該2社が日本市場で競争していた場合には、課徴金を課すべきではないと思われる。このように、同じ国際市場分割カルテルでも、事案によって態様や事情は様々であることから、やはり課徴金制度には裁量が必要と考える。
- 今回の検討の目的がどこにあるかを念頭に置いて議論すべきでないか。国民生活に悪影響を及ぼすカルテル行為をいかに排除・抑止すべきかという視点で議論を進めるべきと考える。その点、前半の「当該商品又は役務」の要件に関する議論は、専門的すぎて国民には理解しにくい。行政コストの問題であれば、それは公正取引委員会の仕事であるからしっかりと

受け取られるのではないか。一方、国際市場分割カルテルについては、日本市場に悪影響を与えていながら課徴金が一切掛からないというのは、一般的な国民感覚として、誰もがおかしいと思うのではないか。もっとも、これに対処するために具体的にどのような制度とするかについては技術的な問題なので、別途、専門家の中で検討してもらえばよい。

- その場合であっても、何を課徴金の算定基礎とするかについては、できる限り法定化すべきである。
- 現在でも、課徴金について定めている独占禁止法第7条の2は非常に長いものとなっている。今後、さらに個別に規定を加えていった場合、非常に複雑な条文になり、簡明迅速さを求められる制度としてそれでよいのかという疑問がある。
- 課徴金の上限と課徴金の算定・賦課に当たっての主要な考慮要素を法定すれば、課徴金の減免や算定方法については規則で規定してもよい。ただし、規則にしてもよいというのは、不都合や弊害が生じた場合に修正できるようにという意味であるので、規則であるからといって簡易に記載してもよいということではない。

イ 課徴金の算定基礎とする売上額の算定期間について

- 3年間という算定期間の上限を撤廃しない合理的な理由はないはずである。事務局作成の資料を見ると、過去の違反行為期間の平均は約3年11か月であるし、海外の制度で算定期間の上限を設定している国もほとんど存在しない。また、意見募集の結果をみても、算定期間の上限撤廃に対する有意な反対意見はあまりないようである。

違反を認定する期間が延びると、それだけ公正取引委員会と事業者の負担が増えるとの懸念も示されているが、公正取引委員会はそれが仕事であるから覚悟を決めればよいし、事業者は違反行為を行ったのであるからそれ相応の負担を強いられて当然であろう。

- 平成3年に算定期間の上限を制定した際と現在とでは状況が大きく変化しており、当時の立法事実が失われていることから、算定期間の上限を延長するか撤廃するかは別に議論するとしても、3年という上限を見直すことについては賛成である。
- 算定期間に上限を設けることは、課徴金制度の趣旨目的を不当利得の剥奪と捉えたとしても、違反行為の抑止と捉えたとしても、その趣旨に反するので、撤廃すべきである。算定期間に上限を設けることにより、長期間にわたって違反行為をする事業者ほど不当利得を保持することができてしまう。算定期間の撤廃によるコストの増加はあるとしても、それは事例によっても異なる

るであろうから、一律の上限を設定することは適当ではない。

- EUの制裁金制度のように、違反期間における最終事業年度の違反行為者全体の売上高を基準に課徴金の上限を設定する方式と、違反行為と関連性のある売上額を基準に課徴金の上限を設定する方式のいずれを採用するかによる。前者の場合は、算定期間の上限は不要である。後者の場合は、どの程度の関連売上額を上限とすべきかという政策判断として、算定期間に一定の上限を設ける判断はあり得る。
- 中小企業の立場からすると、算定期間の上限撤廃は、事務コストの大幅な増加につながるので、中小企業への配慮を検討していただきたい。なお、算定期間を変更すべき立法事実を詳しく知りたいので、長期間にわたって違反行為を行っている中小企業がどの程度存在するかというデータを示していただきたい。
- 公正取引委員会の違反事業者に対する措置件数は近年減少しているようである。そのため、算定期間の上限が3年では違反行為の抑止に不十分であるとの立法事実をもう少し丁寧に説明していただきたい。
- 算定期間の上限撤廃には賛成である。事務局作成資料では過去の違反行為期間の平均は約3年11か月となっているが、始期は「遅くとも」と認定されており、もっと以前から違反をしていた可能性が高いため、実際の違反行為期間はもう少し長いのではないか。また、措置件数については、単純に減少しているとはいえず、時期によって増減がある。例えば、リニエンシー制度が導入された後はしばらく措置件数が多かったし、自動車部品カルテルが摘発された時期には、同様の違反行為が続けて摘発され、措置件数が増加していた。
- 算定期間の上限について、見直すべきである立法事実があれば、見直しには反対しない。しかし、過去まで遡って調査する場合、あまり昔のこととなると、当時の担当者が会社を辞めている場合や資料が残っていないという可能性が増大する。調査協力インセンティブが高まる制度が導入されれば、より古い違反行為を報告しようとするインセンティブが高まるため、事業者が昔の資料を提出するようになる可能性がある。そうすると、公正取引委員会はどこまでも遡って調査してからでないと措置を採れなくなってしまう。一方で、協力したくても資料が残っていないために協力できない事業者も生じ得る。その結果、公正取引委員会が違反を認定しようとする全期間にわたって違反行為が継続的に行われていたことを直接的に示す証拠を収集することが困難になる可能性がある上、期間が延びれば談合参加者の顔ぶれも変化し得る。そうすると、EUで生じているような、どこからどこまでが一連一体の行為かという争点が生じるなどして、公正取引委員会の違反行為の立証

コストが増加し、措置に多大な時間を要することになるのではないか。そのような問題を回避し、目前の反競争的状況を早期に解決するという観点から、算定期間に上限があってもよく、その方が独占禁止法の法目的を迅速に達成できるのではないか。また、算定期間を見直すべきかは、課徴金制度が全体としてどのような制度になって、結果としてどの程度の抑止効果が期待できるかにもよる。後の論点となっている基本算定率を現行維持とするのか、引き上げるのかなどにもよる。そのため、このタイミングで、見直しに賛成とも反対ともいえない。

- 算定期間の上限を撤廃すべきか延長すべきかについては別途議論が必要であるかもしれないが、一般的な国民目線でみると、長期間違反行為をしていて3年間しか課徴金が掛からないというのは明らかにおかしいと感じる。独占禁止法違反事件では、毎回のように同じ企業が登場する。同じ企業が何度も違反行為を繰り返している現状をみると、脈々と続く企業文化のようなものが背景にあるのではないか。そうすると、企業は算定コスト云々を問題視するのではなく、きちんと過去まで遡って事実関係を調査し、違反体質を自浄する努力が求められているのではないか。認定すべき期間が長くなって公正取引委員会の認定コストが増えるという点については、それが公正取引委員会の仕事なのであるからしっかりやればよいし、事業者はそもそも違反しなければよいだけの話であるから、一般的な国民目線でみると、コストうんぬんは見直し反対の理由にはならない。
- 課徴金が義務的賦課であれば算定コストは大きくなるかもしれないが、どの期間まで遡って課徴金を課すかについて、公正取引委員会の裁量で判断できる仕組みがあれば、適切な範囲まで遡って認定すればよいだけであり、算定期間の上限を撤廃しても問題ない。
- 中小企業の魅力はスピーディーな事業展開ができるところにある。延々と単一の事業を行っているわけではなく、むしろ様々な事業を展開する傾向にある。特に、経営者の世代交代があれば、新しい世代の経営者はほぼ確実に新事業を開始する。そうすると、過去の事業に関する資料や事情を知る者も入れ替わってしまうため、過去の事実を長期に遡って調査することは困難な傾向にある。算定期間について検討するに際しては、そのような中小企業の特性を考慮していただきたい。

ウ 自由討議の結果

課徴金の算定基礎とする売上額の範囲及び算定期間について、報告書を作成する段階で再度検討することとされた。

(4) 第8回会合は10月28日(金)午前を開催することとし、本日検討に至らなかった「課徴金の基本算定率」、「業種別算定率」、「中小企業算定率」及び「課徴金の加減算」の各論点のほか、「調査協カインセンティブを高める制度」の論点について検討を行うこととされた。

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。)