

独占禁止法研究会（第8回会合）議事概要

平成28年11月8日

公正取引委員会

- 1 日時 平成28年10月28日（金）10：00～12：35
- 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）各論検討資料（資料1）、参考資料（資料2及び資料3）及び井上会員から提出された意見について、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次のとおり。

ア 課徴金の算定率について

（ア） 基本算定率

- 課徴金の水準を引き上げることは重要であるが、今回の見直しでは、行政制裁金制度を確立することを優先すべきである。そのため、基本算定率は現行制度の下での最大の算定率である20%を維持した上で、①課徴金制度が導入された40年前は不当利得を剥奪する制度として設計されていたが、これを本来の行政制裁金制度として再設計すること、②行政制裁金である以上、当局の裁量が前提になること、③法人格単位ではなく、企業グループ単位で課徴金の算定・賦課要件を設定することの3点に注力して検討すべき。
- 現行制度の基本算定率は堅持すべきである。事務局から提出された不当利得の推計データ（第7回資料4の参考3-1）を見ると、サンプルとなった事件数が一桁のデータもあるため、実態をより詳細に調査した上で議論すべき。
- 現行制度では、不当利得の擬制部分が8%であるのに対して、違反行為の抑止のための上乗せ部分が2%となっており、抑止部分が低すぎる。米国の罰金額の水準は不当利得：抑止＝1：1の割合で設定されている。また、現在でも不当利得は平均で13.7%生じており、この不当利得すら取りきれていない状況は是正すべき。我が国の他法

問い合わせ先	公正取引委員会事務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/

令には不当利得を相当程度上回る金銭的不利益処分を課す制度もあることを踏まえても、基本算定率は引き上げるべき。

- カルテルが行われた場合、違反行為者が得る不当利得とは別に、デッドウェイト・ロスが生じるため、課徴金額はデッドウェイト・ロスの補償を含めた水準とすべき。また、不当利得の推計値の平均が13.7%であることを踏まえれば、現行の10%の算定率の下でもなお不当利得が生じているため、基本算定率は引き上げるべき。
- 抑止に必要十分か否かは、違反行為者に賦課される最終的な課徴金額の水準により判断すべきであって、基本算定率の水準だけを議論して判断すべきではない。また、我が国では、刑事罰も併科され得るため、抑止に必要な課徴金額の水準を検討する際には、刑事罰も含めた水準で検討すべき。
- 課徴金は違反行為の抑止のための制裁であり、不当利得は一つの基準にすぎない。刑事罰や損害賠償も含めて水準の妥当性を考えるべきとの意見もあるが、刑事罰が併科される事案は稀であって、罰金は小さく、課徴金は算定率も額も小さいため、刑事罰が併科された事案における課徴金と罰金を合計しても、なお制裁の水準は諸外国に比して低い。更なる検証は必要かもしれないが、方向としては課徴金額の水準を引き上げるべき。
- 現行の基本算定率は不当利得の推計値と比べてかなり謙抑的に設定されているため、基本算定率を不当利得の推計値の平均値程度にしてもよいのではないか。現行の基本算定率の下でも繰り返し違反がみられるということは、現行の基本算定率は抑止の観点から不十分ということを示している。また、調査協力インセンティブを高める制度を導入するにしても、そもそもの課徴金額が低いと、うまく機能しないのではないか。
- 基本算定率の引上げに賛成。企業はそもそも違反行為を行わなければよいのであって、違反行為を行うことを前提に基本算定率の引上げに反対という議論は国民目線では納得できない。

(イ) 業種別算定率

- 課徴金は行政制裁金であるから、不当利得の剥奪という側面が色濃く残る業種別算定率を維持することには疑問がある。
- 第7回資料の参考4-2「卸売・小売業算定率の適用事例」を見ると、一般的には卸売業者とは考えられていない事業者に卸売業の軽減算定率が適用されている事例が多いため、実態に合うような手当てが必要ではないか。

- 企業形態や取引実態が変化している中で、業種を一律に類型化することには合理性がないのではないか。
 - 業種により利益率が異なるという制度導入当時の立法事実が現時点で劇的に変わったのか疑問である。現行制度で生じている不都合は、企業グループ単位で課徴金の算定・賦課要件を設定することで解決できるのではないか。それでも解決できないケースがあるとしても、事例ごとに業種を認定することのコストを考えれば、一律・一定率の業種別算定率を維持したほうが機動的・効率的な課徴金制度の運用に資するのではないか。
 - 企業グループ単位でみれば製造業者といえるような事業者が卸売業と認定されて低い算定率が適用されることを問題視するのであれば、その点のみを見直せばよく、業種別算定率自体を撤廃するか否かは、企業グループ単位でみれば製造業といえるような事業者を除いてみた実態を検証した上で検討すべき。
- (ウ) 中小企業算定率
- 中小企業についても、企業グループ単位で課徴金の算定・賦課要件を設定すれば、大企業の子会社に中小企業算定率を適用するといった現行制度の不都合は解消されるため、あとは純粋な中小企業に対する算定率をどうするかという問題となる。純粋な中小企業に対しては、他の政策においても負担を軽減するような制度があることも踏まえて政策的な観点から決定すればよいのではないか。
 - 中小企業の中にも利益率が高い企業があることなどを踏まえると、現行制度のように一律に類型化して中小企業算定率を適用する制度には合理性はないのではないか。課徴金が高額すぎて中小企業にとってダメージが大きいというケースがあれば、個別に対応すればよいのではないか。
 - 現行制度の不都合が、大企業グループに属する事業者が中小企業算定率を適用されている点にあるのであれば、その点のみを見直せばよく、中小企業算定率自体を撤廃して全ての中小企業に原則の算定率を適用するような制度には賛成できない。

イ 課徴金の加減算について

- 繰り返し違反や主導的役割に対する割増算定率は、有責性の程度を勘案して課徴金額を増額させる制度であって、不当利得から説明すべき制度ではない。繰り返し違反については、企業グループ単位でカウントすべき。

- 現行制度の課徴金の割増算定率を不当利得の観点から説明するのは難しいのではないかと。課徴金は違反行為の抑止のための制裁措置であると正面から認めて制度設計すべき。その場合、同じ繰り返しでも繰り返した回数や繰り返すまでの期間などにより、その悪質性は異なるため、一定の上限の範囲内で公正取引委員会の裁量により具体的な割増率を決定する制度もあり得るのではないかと。
- 立法当時、繰り返し違反や主導的役割が認められた事案では、そうではない事案に比して不当利得が高いと説明されている。課徴金を制裁と位置付けることと、課徴金と不当利得を関連付けることは必ずしも矛盾しないのではないかと。
- 早期離脱に対する軽減算定率は、違反行為を自発的にやめた場合に限定してもよいし、課徴金減免制度に吸収させてしまってもよい。
- 早期離脱に対する軽減算定率は、ある意味課徴金減免制度の効果を減殺する制度といえなくもないので、現行制度を廃止した上で、課徴金減免制度に取り込むべきではないかと。
- コンプライアンス体制が整備されていることを理由に課徴金を減算すべきとの意見もあるが、コンプライアンス体制が有効に機能していれば、違反行為は起きないはずであるから、コンプライアンス体制が整備されていたこと自体を評価して課徴金を減算することには疑問がある。
- コンプライアンス体制をどんなに整備しても、一部の従業員が社内規定に反して違反行為を行ってしまうことがある。また、当局が違反行為を発見することが困難であると同様に、社内調査で違反行為を発見することもまた困難を伴う。そのような場合であっても、十分なコンプライアンス体制を整備していたことを評価して課徴金を減額する制度とすれば、企業に対してコンプライアンス体制を整備するインセンティブを与えることができるのではないかと。
- 企業が違反行為を発見できなかったのであれば、それはコンプライアンス体制の実効性がなかったということであるから、コンプライアンス体制が整備されていることをもって課徴金が減額されるということは一般的な感覚からすると疑問である。
- コンプライアンス体制を評価するとしても、その基準を緩いものとしてしまうと、企業に対し、コンプライアンス体制を整備してさえいれば違反行為を防ぐことができなかつたとしても仕方がないというメッセージを与えかねない。したがって、コンプライアンス体制を評価して課徴金を減額する制度の導入は反対である。
- 中小企業算定率を撤廃した上で、支払能力がない企業について課徴金

を減額することで解決するという考えもあるが、諸外国の例をみると、このような解決には多大な時間と労力を要するため、適当ではない。

- 支払能力がない企業について課徴金を減額することに積極的に賛成するものではないが、支払能力が問題となるケースはそれほど多くなく、そのためのコストをそれほど気にする必要はないのではないか。
- そもそも違反行為をしなければよいのであるから、違反をしておきながら企業の支払能力を理由に減額するということが一般的な感覚からすると疑問である。
- 中小企業の軽減算定率については、これを廃止すると中小企業の経済的負担が大きくなるから廃止すべきではないと説明するよりも、違反行為の抑止の観点から軽減算定率による課徴金でも十分に抑止効果があると整理すべきではないか。
- 中小企業にとっては、課徴金を課されることによって、風評被害に遭ったり、取引停止となったり、資金調達が難しくなったりするなど、付加的な制裁が伴うため、その点に配慮した制度設計が必要ではないか。
- 中小企業は、カルテルに参加する場合、そのような付加的な制裁を受けるリスクがあることも踏まえて参加しているのではないか。

ウ 調査協力度合いを高める制度について

(ア) 調査協力度合いに応じた加減算の必要性

- 自認を減算事由に含めることについて、自認が手続の迅速化に寄与することにより、多くの事件を取り扱うことが可能となるため、個別の制裁が多少弱まったとしても、全体として違反行為の抑止につながるのであれば、許容されるのではないか。
- 調査妨害に対する加算の水準について、資料1では、重加算税の最大50%加重が参考として引用されているが、この加算水準はかなり重いのではないか。
- 独占禁止法第94条に規定する検査妨害等の罪はこれまで適用実績がなく、実質的には機能していないし、今後も機能しないと思われる。そのため、事業者の調査妨害行為をなくすためには、検査妨害等の罪以外に、より実効性のある新たな措置を検討する必要がある。
- 我が国では、行政調査の実効性を確保する手段は刑罰のみであり、一般的に、刑罰が適用されるのは悪質・重大な場合に限られるため、事業者が自己に不利な証拠を行政庁に自主的に提出するインセンティブが生じていない。そのため、調査協力度合いに応じた減算制度の導

入には賛成である。ただし、調査妨害に対する加算は制裁的要素が強くなるため、基本的な課徴金額の水準をもっと引き上げた上で調査協力した場合は減額するという制度により調査協カインセンティブを高める方が望ましいと思われる。

- 調査協力に応じた課徴金の減算と調査妨害による課徴金の加算は両方必要と考える。検査妨害等の罪の要件を見直した上で、積極的に適用していくべきであるという意見もあり、確かに独占禁止法の検査妨害等の罪には法人重科がない点は見直すべきであるが、刑法には謙抑主義の原則があり、検査妨害等の罪もあくまで悪質・重大なケースで例外的に適用されるべきものであるため、刑事罰が存在することをもって調査妨害行為に対する行政制裁がなくてよいということにはならない。
- 現行の検査妨害等の罪の対象は独占禁止法第47条の調査権限に反した場合に限定されており、同調査権限の枠外での調査妨害に対する措置は存在していないので、そうした調査妨害も含めて効果的な抑止を図るためには課徴金を加算する制度を導入する必要がある。
- 調査妨害に対する加算は、繰り返し違反や主導的役割といった違反行為自体の抑止に向けた措置ではなく、調査妨害行為自体の抑止に向けた措置と考えざるを得ないのではないか。そうすると、加算額が億単位になる場合には、正当化できないようにも思われる。調査妨害による課徴金の加算額の水準については、この点を留意して検討すべき。
- 確かに、調査妨害行為自体の抑止を目的とした課徴金の加算となれば、限界があろう。ただし、「違反行為自体の抑止」の観点から説明することができれば、繰り返し違反や主導的役割に対する割増算定率と同様の制度設計も許容され得るのではないか。
- 調査妨害に対する課徴金については、本体の違反行為（カルテル、談合等）に対する課徴金とは別個の制裁と考えれば、課徴金納付命令の対象から外れた事業者が調査妨害行為をした場合に、これらの者に対しても課し得る。
- 行政が事業者に課す金銭的不利益処分の例としては、課徴金のほかに、過料、道路交通法の反則金等がある。これらは一般的に、刑罰に比べて軽微な措置とされてきた。金額の大小が両者を区分する要素となるとの考え方もあるようだが、最近では、10数億円もの過料が課されるケースが存在するなど、行政処分と刑罰の関係は実態上必ずしも明確とはいえない。

- 減算率の決定要素について、実態解明に寄与する証拠価値を公正取引委員会が評価すると認識している。事業者が提出した資料の証拠価値については比較的評価しやすいと思われるが、供述調書の証拠価値は客観的な評価が難しいのではないか。
 - 供述調書を減算率の決定要素にしないという案には賛成する。課徴金の減額を求める事業者が自主的に公正取引委員会に価値のある証拠を提出するようになり、結果として、審査手法の中心が供述聴取から事業者による自主的な報告に移るという意味でも望ましいのではないか。
 - 事業者は他社を巻き込む悪意がなくても、公正取引委員会に情報提供した結果、意図せずに違反行為者ではない事業者を巻き込んでしまう可能性がある。公正取引委員会の思い描いたストーリーと実態が異なるケースもあるため、減免申請者の提出証拠によって違反行為を行っていなかったと認定を受ける事業者がいた場合、当該提出証拠が実態解明に寄与したことになるので、その証拠価値も減算率を決定する際に評価されるべき。
 - 本論点についても多くの会員がEUの制裁金制度を念頭に議論を進めているのではないか。EUの制裁金制度については批判もあるが、十分な成果を挙げており、総合的にみて決して否定すべき制度ではないので、今後も参考とすべき。
- (イ) 課徴金減免制度と調査協力度合いに応じた課徴金の減算との関係
- 現行の課徴金減免制度の下では独占禁止法違反という法的評価の自認は要件とされていないものと理解している。自認は、課徴金減免制度の趣旨である効率的な実態解明への寄与と関係のない行為といえるので、自認を減算事由とする意味は見出せないのではないか。自認を減算事由とすると、むしろEUの和解制度に近くなると思われる。
 - 課徴金減免制度と調査協力度合いに応じて課徴金を減額する制度を併置する場合は、前者は画一的な制度のままとし、後者は公正取引委員会の裁量を認める制度としなければ併置の意味がない。つまり、後者について、いかなる場合に加減算を行うかをあまりに明確化すると、併置させる意味がなくなる。したがって、調査協力度合いの評価基準を可能な限り明確化し、減算幅もあらかじめ一定の範囲に限定すべきというのであれば、課徴金減免制度の拡充により対応したほうが、分かりやすい制度になるのではないか。
 - どのような行為が減算事由となる調査協力とみなされるのか、どのような行為が加算事由となる調査妨害とみなされるのか等は課徴金減

免制度を利用する事業者にも分かりやすいように明確化すべき。

- 調査協力度合いに応じた減算を行う場合、その根拠について公正取引委員会は説明義務を負うことになる。例えば、同じ減算を受ける事業者において、片方の事業者が10%、もう片方の事業者が5%の減算率を適用された場合、その減算率の差が争点になる可能性が高い。そのため、証拠価値の評価基準を可能な限り明確化することは、公正取引委員会が課徴金制度を機動的・効率的に運用するためにも重要ではないか。
- 現行の課徴金減免制度を拡充させて、調査協力に応じた減算制度を導入する案に反対ではない。ただし、課徴金減免管理官が減免申請者の提出する証拠の価値を全て把握することは困難と思われるため、減免申請者による証拠提出の窓口を課徴金減免管理官にしたとしても、調査協力度合いの評価は事件担当課室が行うなど、制度を利用する事業者にとって使いやすい制度となるよう配慮すべき。
- 現行の課徴金減免制度を拡充させて、調査協力に応じた課徴金の減算制度を導入する場合、その目的は減免申請者からの自主的な証拠の提出を促すことにあると思われる。そのため、減免申請者からの自主的な証拠提出を促しておきながら、他方で、減免申請者に完全協力義務を課すことは整合しないのではないか。

エ 自由討議の結果

調査協カインセンティブを高める制度のうち、調査協力度合いに応じた課徴金の減算制度を導入する必要性があることについてはおおむね意見が一致し、残った論点は次回の冒頭で改めて議論することとされ、課徴金の算定率及び課徴金の加減算については、報告書を作成する段階で再度検討することとされた。

- (2) 第9回会合は11月11日(金)午前を開催することとし、本日検討が終わらなかった「調査協カインセンティブを高める制度」のほか、「和解」、「課徴金の賦課要件」及び「行為類型別検討」の各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。)