

意見書

～課徴金減免制度の見直しに対して～

〒541-0041

大阪府中央区北浜2-1-3 北浜清友会館8階

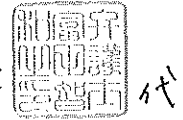
由良・塚田法律事務所

電話：06-6201-5111

FAX：06-6201-5122

株主の権利弁護団

パブリックコメント担当 弁護士 由良尚文



〒650-0015

神戸府中央区多聞通2-5-16 三江ビル4階

神戸そよかぜ法律事務所

電話：078-360-3655

FAX：078-360-3656

株主の権利弁護団

パブリックコメント担当 弁護士 富田智和



〒541-0041

大阪府中央区北浜2丁目1番5号平和不動産北浜ビル4階

あさひパートナーズ法律事務所

電話：06-6226-8995

FAX：06-6223-5202

株主の権利弁護団

パブリックコメント担当 弁護士 矢吹保博



第1 課徴金の算定基礎とする売上額の範囲について

1 「課徴金の算定基礎となる売上額について、機動的・効率的運用という課徴金制度本来の在り方を踏まえ、売上額ごとに相互拘束や具体的な競争制限効果の有無についての検証を要する現行の「当該商品又は役務」の規定を見直し、違反行為の対象商品の売上額の全て（以下「基礎売上額」という。）を課徴金の算定基礎とするよう、所要の改正を行う。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

カルテルや談合といった独占禁止法違反行為によって得られた利益を剥奪するという課徴金制度の目的を果たすためには、課徴金制度の適用される要件が明確である必要がある。仮にこれが明確でなければ、課徴金制度が独占禁止法違反行為への誘因を断ち切る契機にはなり難いからである。したがって、上記改正方針は、課徴金制度の適用要件を明確にするものであるといえることから、これに賛成である。

また、売上額ごとに相互拘束や具体的な競争制限効果の有無を検証した上で課徴金額を算定する現行法では、その検証作業に膨大な時間及び労力を要することとなり、課徴金制度の適用に至るまでに相当な時間を要することとなる。かかる状況では、実務上、課徴金制度の適用に至る事案が限られてしまい、一部の独占禁止法違反事例が「逃げ得」となる可能性も否定できない。

よって、かかる観点からも、上記改正方針は、課徴金制度をより実効的にするために有効であるといえることから、賛成である。

2 「基礎売上額がない場合は、違反行為により得られる又は期待される経済的利得が一般的・抽象的に想定できる類型について、課徴金の算定基礎とする金額（以下「基礎利得額」という。）を類型別に法定した上で、事前に想定し切れない類型に対応できるよう、当該法定した類型に該当しない行為について、当該法定した類型に準ずる類型及びその基礎利得額を一般的に定めた

規定や、当該法定した類型に準ずる類型及びその基礎利得額を政令等で追加できる規定を法定する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

基礎売上額がない場合、課徴金額の算定ができず、課徴金制度の適用がないという事態になる。しかも、基礎売上額の有無は、独占禁止法違反行為の時期や市場等、偶然の事情によって決まる場合もある。こういった対象事業者の行為によってではなく偶然の事情によって課徴金制度の適用の有無がきまることになれば、課徴金制度が独占禁止法違反手続への誘因を断ち切る契機になりえない。

したがって、かかる偶然の事情によって課徴金制度の適用がないという事態を防止する観点から、上記改正方針には賛成である。

- 3 「基礎売上額が課徴金制度の趣旨・性格に照らして必要な範囲を超えると認められる場合、公正取引委員会の判断により必要と認める範囲で一定の基礎売上額を控除できる規定を法定する。」との部分及び「課徴金の算定基礎の範囲を可能な限り明らかにするため、基礎売上額がない場合や一定の基礎売上額を控除する場合について、必要な運用基準を策定・公表する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

基礎売上額が課徴金制度の趣旨・性格に照らして必要な範囲を超えると認められる場合に、基礎売上額を基準として課徴金を算定すると、対象事業者に過大な負担を生じさせることとなり、ひいては事業活動そのものに対する萎縮を生じさせかねない。また、課徴金制度そのものに対する国民的信頼を失う可能性もある。したがって、適切な範囲において、一定の基礎売上額を控除する規定を法定することには賛成である。

ただし、控除される要件や基礎売上額について、公正取引委員会による

恣意的運用がなされれば、やはり課徴金制度に対する国民的信頼を失う可能性がある。そこで、控除がされる場合の要件や基礎売上額について、予め定めた上で公表されるべきである。

第2 課徴金の算定基礎とする売上額の算定期間について

1 「『3年間』という課徴金の算定期間の上限を撤廃し、例えば『調査開始日から遡って10年』までの売上額を課徴金の算定基礎とする規定を法定する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

課徴金制度の趣旨は、カルテルや談合による不当な利得を剥脱し、それとともにカルテルを行う経済的誘引を小さくして予防効果をもたらすことを目的としている。現在、課徴金の算定期間は3年に限定されているが、長期間にわたる違反行為では不当利得すら徴収できずに「やり得」を許すことになり、しかも違反行為を長期間にわたって継続すればするほど「やり得」が増加するという不合理な結果となる。そのため、現行法の3年の上限は撤廃するべきである。

また、もともと昭和52年に課徴金制度導入時には算定期間の上限は定められていなかったこと、諸外国でも制裁金等の算定に上限を設けている例はほとんど見られないこと、不当な利得（やり得）を剥脱するためにはむしろ上限を撤廃することが相当であることから、課徴金の算定期間の上限は一切撤廃するのが相当である。

2 「算定期間に係る実行としての事業活動の規定を廃止し、他の行為類型と同様に、違反行為をした日から違反行為がなくなる日を算定期間とする。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

現行制度では、排除型私的独占や不公正な取引方法については違反行為をした日から違反行為がなくなる日まで、不当な取引制限及び支配型私的独占については違反行為の実行としての事業活動がなくなるまでの期間(実行期間)が算定期間とされているが、このような区別をする合理性が低いので、「違反行為をした日から違反行為がなくなる日まで」と統一してもかまわないと考える。

第3 課徴金の基本算定率について

「現行の基本算定率や算定期間の上限が設定されている下では平均的な不当利得も徴収できていないこと、現行の基本算定率が適用されて以降も繰り返し違反がみられること、諸外国においては高額な制裁金等の賦課など競争法の厳正な執行が推進される傾向にあること等に鑑みると、現行の課徴金額の水準は、違反抑止に必要十分とはいえない。」「課徴金の算定基礎となる売上額の算定期間の上限の撤廃又は延長など課徴金制度全体としての課徴金額の水準を引き上げることとし、その中で必要に応じて基本算定率を見直す。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

違反行為抑止という行政目的を達成するためには基本算定率の引き上げにより課徴金額の水準を引き上げる方向で検討されるべきである。

第4 業種別算定率について

「業種別算定率は、過去の事件における適用実績や、昨今の経済実態を踏まえると、その必要性は認められないことから廃止する。」「仮に、業種別算定率を維持するとしても、一律かつ画一的な要件に基づく業種別算定率の適用と制度趣旨に合致した適用との両立を可能とする制度設計は困難と考えられるため、現行制度と同様の問題やその他の問題が生じないように、各業種への該当要件、各業種の算定率等について、慎重かつ抜本的に見直す必要がある。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

「事業活動の多様化により業種認定の困難さが増していることや例えば企業グループとして一体的に事業活動を行っている場合、製造の機能を有しない企業グループ内の販売子会社をカルテルに参加させることによって、容易に基本算定率（10%）の適用を免れ、命じられる課徴金額を引き下げる（2%）ことができる制度となっている。」との改正理由は合理性を認めることができる。そのため、制度改正の方向性自体は賛成である。

第5 中小企業算定率について

「中小企業算定率は、過去の事件における適用実績や、昨今の経済実態を踏まえると、必ずしも必要とはいえないものの、課徴金納付命令の対象となった事業者の総売上高に占める課徴金額の割合は、大企業に比べて中小企業の方が高くなっているため、軽減された中小企業算定率による課徴金であっても、中小企業に対する違反抑止効果は相対的にみて十分働いているといえると考えられること、中小企業を取り巻く厳しい経済環境に配慮すべきであるとの意見があること等を踏まえて維持する。」「他方で、大企業の子会社など、実質的に中小企業とはいえない事業者にまで中小企業算定率が適用される現状は、課徴金制度の趣旨・目的を損なうため、中小企業算定率を適用する事業者を制度の趣旨・目的に合致する範囲に限定する規定を法定する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

「①中小企業算定率が適用される現行制度下であっても、課徴金納付命令の対象となった事業者の総売上高に占める課徴金額の割合は、大企業に比べて中小企業の方が高くなっていることから、軽減された中小企業算定率による課徴金であっても、中小企業に対する違反抑止効果は相対的にみて十分働いているといえると考えられること、②中小企業を取り巻く経済

環境は依然として厳しい状態にあるため、中小企業に対する課徴金は特に配慮すべき」との意見には合理性が認められる。

その一方において大企業の子会社など、実質的に中小企業とはいえない事業者にまで上記配慮は不要であると考えられることからすれば、かかる中小企業を中小企業算定率の適用対象から除外するとの方向性には賛成できる。

第6 課徴金の加減算について

「一定の場合に、企業グループ単位で繰り返し違反の割増算定率を適用する規定を導入することを検討する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

グループ会社を利用した割増算定率の適用潜脱防止に資するといえることから賛成である。

第7 調査協力インセンティブを高める制度について

- 1 「調査協力インセンティブを高める制度として、違反被疑事業者が自主的に提出した証拠の価値等に応じて、課徴金を減算する制度を設ける。」「具体的な方法としては、現行の課徴金減免制度の適用事業者数の限定(最大5社)を撤廃するとともに、申請期限(調査開始日から20営業日を経過するまで)を延長した上、減算率に一定程度の幅を持たせ、減免申請者が自主的に提出した証拠の価値等に応じて、公正取引委員会が具体的な減算率を決定する制度に改正する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である

(2) 意見の理由

重要な証拠が提出される可能性が高まり、真相究明に資することから賛成である。

2 「減免申請者による公正取引委員会の調査への継続的な協力インセンティブを確保するため、減免申請者には、申請時点から行政調査終了時まで継続して調査に協力する義務を法定し、義務違反があった場合は減免を受ける資格を失うこととする。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

継続かつ真摯な協力を期待でき、真相究明に資するといえることから賛成である。

3 「事業者、その役員、従業員、代理人等が、検査妨害罪と同様の行為その他の調査妨害行為を行った場合には、当該事業者の実体規定違反行為に関して算定する課徴金を一定率で加算する制度を導入する。加算の対象とする調査妨害行為はできる限り法定した上で、あらかじめ想定することが困難な調査妨害行為に対応するために、法定する行為に準ずるものを政令で定めることができる制度を法定する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

実効性ある調査が期待でき、真相究明に資するといえることから賛成である。

4 「課徴金の加減算対象となる調査協力行為・調査妨害行為の範囲及び減算率の決定方法を明らかにするため、必要な運用基準を策定・公表する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

実効性ある調査が期待でき、真相究明に資するといえることから賛成である。

第8 和解制度について

1 「今回の見直しではEU型和解制度の導入は見送り、新制度の運用状況を踏まえて、今後の検討課題とする。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

ア EUの制度について

EUでは、カルテル事件について、競争法の執行機関である欧州委員会が和解に適する事案であるかの判断をしたうえで協議を開始し、事業者が違反行為に係る事実認定及び処分内容を争わないことを申し出て、当局が合意した場合には、行政処分に係る手続を簡略化するとともに、制裁金の減額が行われる制度が2008年に導入され、運用されている。

当該和解制度は、処分前手続を簡略化することで、手続の効率化を図り、欧州委員会のリソースを他の事件に投入することで、摘発率を増大させ、欧州委員会の競争法執行全体の効率性を高めようとするものである。欧州委員会では、カルテル事件における通常の手続の場合、処分案の送付から処分時までの期間は平均21ヶ月程度を要しているが、和解制度が適用された場合、当該機関は平均2.3ヶ月に短縮されている。

和解制度には、①違反行為を認定したうえで、制裁金を10%減額する②異議告知書及び最終決定に和解の提案の内容が反映されている場合、事業者は、通常処分前手続で行われる事件記録の開示及び意見聴取を要請することができない③異議告知書及び最終決定文の記載が簡略化されるという効果がある。

欧州委員会にとってのメリットとしては、上記手続の効率化によるリソースの節約、リソースを他の事件に投入することによる抑止力の向上と法執行全体の効率化及び訴訟回避が挙げられる。一方、事業者側のメリットとしては、制裁金の10%減額、手続迅速化によるリソースの節約及び最終決定文の情報量減少による私訴リスクの軽減が挙げられている。

イ 和解制度と課徴金減免制度との関係

和解手続は、当該手続を利用した関係人が等しく制裁金の減額を受けられる

手続であり、事件発掘や証拠収集を目的とし、制裁金の減額率に差異を設ける課徴金減免制度とは性格が異なるとされている。

ウ 日本の現状と和解制度を取り入れる必要性

日本の場合、独占禁止法違反事件に係る事前手続（意見聴取手続）は通常2ヶ月程度で行うこととされており、国際的に見て迅速な事件処理が行われているということができ、これを更に迅速化させることを目的として新しい制度を導入する喫緊の必要性があるとはいえない。

また、独占禁止法改正により調査協力インセンティブを高める制度が導入されれば、事業者からの自主的な協力が得られることにより、公正取引委員会の実態解明・事件処理の効率化・迅速化が図られると考えられる。

このため、和解制度については、今後、調査協力インセンティブを高める制度が実際に導入された場合に、その運用状況を踏まえて必要に応じて今後の検討課題とするべきである。

エ 結論

上記制度において問題となるのは、和解手続をとることによって調査手続等が簡略化されるため、公正取引委員会が保持する調査資料が減少することである。これは、後の私訴を極めて制限する可能性を秘めており、場合によっては、課徴金減免制度を利用せずに和解手続だけを利用することが経営判断として合理的とされかねない。手続の迅速化というメリットも、現在の日本の運用の中では、特に大きなものではなく、導入すべきではない制度である。今回の独占禁止法改正で導入が見送られたことは評価できる。

第9 行為類型による相違について

- 1 「現行の課徴金制度の対象となっていない行為類型（対価性のない不当な取引制限及び不公正な取引方法の一部等）は、従来と同様、課徴金の対象とするための立法事実がないことから、課徴金制度の対象としない。」との部分について

- (1) 意見の趣旨
賛成である。
- (2) 意見の理由

我が国の課徴金制度の制度趣旨として、違反者が得た不当利得の剥奪及び違反行為を抑止する点がある。現行の課徴金制度の対象となっていない行為類型（対価性のない不当な取引制限及び不公正な取引方法の一部等）に対し、課徴金を課すことは、不当利得の剥奪という課徴金制度の制度趣旨になじまない。

2 「優越的地位の濫用については多くの事案が審判係属中であること、他の不公正な取引方法（4類型）及び私的独占については課徴金納付命令の実績もないことから、原則として不当な取引制限の見直しに合わせて所要の改正を行うほかは、現行制度を維持する。」「ただし、優越的地位の濫用については、現行課徴金制度の運用・解釈を巡って多大な審査・争訟コストが費やされているため、優越的地位の濫用行為をより迅速に排除できるよう、多様な解決策を整備する必要があるとも考えられることから、今後、審判・裁判の結果や、確約制度の導入後の運用状況を踏まえ、見直しの必要性を検討する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

確約制度は、独占禁止法違反について、公取委が法的な問題点を指摘し、それに対して企業が自ら解決案を提示するなど自主的に解決することを約束した場合に公取委が本格的な調査に入らず、また違反認定も行わない制度であるが、確約制度が導入されれば、優越的な地位の濫用行為について、課徴金が課される事例が大幅に減少される可能性もあり、その運用実績をみて、優越的な地位の濫用に対する課徴金についても検討すべきである。

3 「現行制度の下で課徴金減免制度の対象とされていない行為類型に対する調査協力度合いに応じた課徴金の減算は、確約制度の運用状況を踏まえ、見直しの必要性を検討する。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

現行制度の下で、課徴金減免制度の対象とされていない行為類型についても、確約制度が導入後、その運用実績をみて、調査協力インセンティブを高めるために課徴金の減免を認めるべきか検討すべきである。

第10 課徴金と刑事罰及び民事損害賠償金等との関係について

- 1 「新制度は現行課徴金制度の趣旨・性格の範囲内で制度設計することとし、両罰規定、自然人に対する刑事罰など現行の刑事罰に係る制度は改正しない。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

我が国の課徴金制度において、違反行為の被害者が損害賠償請求が可能であるにもかかわらず、違反者が得た利益を課徴金として、納付させていることから、課徴金が制裁手段としての法的な性格を有することも否定できない。このような、課徴金の法的な性格からすれば、制裁手段としての性格が強い新制度を設計するとすれば、二重処罰禁止の憲法上の問題が生じる。

また、課徴金制度の制度趣旨として、違反者が得た不当利得の剥奪及び違反行為を抑止する点にある以上、従業員に対し、別個の刑事処罰を科する必要性はない。

- 2 「課徴金と民事損害賠償金等とを調整する規定は設けない。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

前述のとおり、課徴金には、制裁的な性格を有することから、課徴金の額を違反行為により実際に得られた利益の額に調整することは必要とは考えられない。

なお、判例においても次のとおり、考えており、従来の判例の考えに賛成である。「独占禁止法の定める課徴金の制度は、昭和52年法律第63号による独占禁止法改正において、カルテルの摘発に伴う不利益を増大させてその経済的誘因を小さくし、カルテルの予防効果を強化することを目的として、既存の刑事罰の定め（独占禁止法89条）やカルテルによる損害を回復するための損害賠償制度（独占禁止法25条）に加えて設けられたものであり、カルテル禁止の実効性確保のための行政上の措置として機動的に発動できるようにしたものである。また、課徴金の額の算定方式は、実行期間のカルテル対象商品又は役務の売上額に一定率を乗ずる方式を採用しているが、これは、課徴金制度が行政上の措置であるため、算定基準も明確なものであることが望ましく、また、制度の積極的かつ効率的な運営により抑止効果を確保するためには算定が容易であることが必要であるからであって、個々の事案ごとに経済的利益を算定することは適切ではないとして、そのような算定方式が採用され、維持されているものと解される。そうすると、課徴金の額はカルテルによって実際に得られた不当な利得の額と一致しなければならないものではないというべきである。」（最高裁平成17年9月13日判決）。

第11 調査妨害行為に対するペナルティー

1 「検査妨害罪については、法人に対する罰金刑が他の経済法令に比して著しく低い水準にとどまっており、調査権の実効性を担保するために不十分と考えられること等を踏まえ、法人に対する罰金刑を他の経済法令と同水準まで引き上げる。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

調査権の実効性を担保するために、他の経済法令の水準まで引き上げる必要があると考えるため賛成である。

2 「公正取引委員会において、検査妨害罪を積極的に活用することを検討す

る。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

調査権の実効性を担保するために、積極的に刑事告発を行うべきである。

第12 新制度の下での手続保障について

1 事前手続（「調査協力インセンティブを高める制度を導入したとしても、現行の意見聴取手続は、基本的には、当事者の権利保護を図る観点から必要十分な制度であり、見直しを行う必要性が認められないことから、現行の意見聴取手続を見直す必要はない。」との部分について

(1) 意見の趣旨

賛成である。

(2) 意見の理由

行政手続法の聴聞等と比較して、より手厚い手続保障である。

2 弁護士・依頼者間秘匿特権（「弁護士とその依頼者との間における一定のコミュニケーションについて、当該依頼者が調査当局に対する開示を拒むこと等ができるという、いわゆる弁護士・依頼者間秘匿特権（以下「秘匿特権」という。）が認められていないことにより、事業者には現実に不利益が発生しているという具体的事実は確認できなかった。」「一方、今回の見直しにより、課徴金減免制度が拡充された場合には、課徴金減免申請を行うために弁護士に相談するニーズがより高まると考えられるため、新たな課徴金減免制度をより機能させる観点から、公正取引委員会は、運用において、新たな課徴金減免制度の利用に係る弁護士とその依頼者（事業者）との間のコミュニケーションに限定して、実態解明機能を損なわない範囲において、証拠隠滅等の弊害防止措置を併せて整備することを前提に、秘匿特権に配慮することが適当である。」「その場合でも、我が国の現行法体系上秘匿特権が認められていないこと等に十分留意する必要がある。」との部分について

(1) 意見の趣旨

弁護士・依頼者間秘匿特権は認めるべきである。

(2) 意見の理由

依頼者と弁護士との自由闊達な相談等が阻害される，外国でディスカバリーの対象になる可能性がある，証拠隠滅等の行為をする弁護士については，告発及び懲戒請求等によって対処すれば足りると考えることから弁護士・依頼者間秘匿特権は認めるべきである。

3 供述聴取手続における防御権（「調査協力度合いに応じた加減算制度の導入により生じ得る公正取引委員会の審査方針への迎合やそれによるえん罪への懸念に対処するため，従業員等から録取する供述調書は課徴金減免制度における減算率を決定する際の評価対象とはしない。」「供述聴取手続における防御権については，供述聴取の休憩時間内に，弁護士と連絡を取ることや記憶に基づいてメモを取ることは可能であることが明らかにされているなど，現行制度において十分保障されており，これ以上の拡充は必要性を超える防御権となって実態解明機能を損ねるおそれがあるため，今回の見直しに併せて拡充する必要はない。」との部分について）

(1) 意見の趣旨

反対である。

(2) 意見の理由

公正取引委員会の審査方針への迎合やそれによるえん罪への懸念には，①供述聴取への弁護士の立会い，②供述聴取の録音・録画及び③供述聴取時における聴取対象者によるメモ取り等を認めるなど，防御権の強化により対処すべきである。

また，供述を録取するための手続が適正に行われることを確保するためには，現行制度では不十分であり，上記①～③を認めるべきである。

以 上