

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	独占禁止法に係る課徴金制度の見直し
他言語論題 Title in other language	Review of the Surcharge System of the Antimonopoly Act
著者 / 所属 Author(s)	高品 盛也 (Takashina, Seiya) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 経済産業課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	801
刊行日 Issue Date	2017-10-20
ページ Pages	59-80
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	課徴金制度開始から約 40 年が経過し、見直しの動向がある。見直しの柱として、課徴金算定に公正取引委員会の裁量を取り入れる検討が進んでいる。一方、経済界等関係者から異論もある。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

独占禁止法に係る課徴金制度の見直し

国立国会図書館 調査及び立法考査局
経済産業課長 高品 盛也

目 次

はじめに

I カルテルと課徴金制度

- 1 カルテル
- 2 課徴金制度

II 課徴金減免制度

- 1 制定の背景
- 2 概要
- 3 制度の運用状況

III 企業の競争法コンプライアンス体制

- 1 課徴金減免制度の活用と企業の競争法コンプライアンス体制
- 2 企業の競争法コンプライアンス体制の現状と課題

IV 課徴金制度の見直し

- 1 見直しをめぐる背景
- 2 米国及び EU の制度との比較
- 3 独占禁止法研究会報告書が示す見直し点とその背景議論
- 4 裁量型課徴金制度をめぐる関係者の見解

おわりに

要 旨

- ① 企業同士が話し合っ価格等を調整する行為をカルテルといい、反競争的行為として独占禁止法で規制されている。課徴金制度は、カルテルなどの独占禁止法違反行為者に金銭的な不利益を課す行政上の措置として、昭和 52（1977）年に導入された。
- ② 平成 18（2006）年には、独占禁止法違反行為摘発の実効性を高めるため、課徴金減免制度が導入された。課徴金減免制度とは、カルテルや入札談合に関わった企業が、自発的に違反事実に係る情報を公正取引委員会に提供すれば、課徴金の全額を免除又はその一部の額を減額する制度である。当初、課徴金減免制度は密告や裏切りを奨励する制度として、協調的な行動を重視する日本企業に合わず、日本に根付かないのではないかと懸念されていた。しかし、課徴金減免制度が導入された時期は、公正取引委員会が独占禁止法の執行力と違反行為に対する抑止力の強化に力を入れていた時期でもあり、予想以上に利用が多く、カルテルや入札談合事件の摘発に結びついている。
- ③ 課徴金減免制度の活発な利用の背景には、企業の内部統制が高まり、競争法に係るコンプライアンス（法令遵守）体制が企業内に構築されてきたことが挙げられる。一方、公正取引委員会が行った調査では、カルテル等の温床になりやすい事業者団体においては競争法コンプライアンスの取組に、改善の余地があることが報告されている。
- ④ 課徴金制度導入から約 40 年、課徴金減免制度導入から約 10 年が経過し、制度見直しの動向が見られる。経済活動のグローバル化等に鑑みると、現状の課徴金制度は硬直的であるなど課題が指摘されている。経済・社会環境に即した制度の在り方を検討するため、公正取引委員会に有識者から成る独占禁止法研究会が設けられ、平成 29（2017）年 4 月に報告書が発表された。
- ⑤ 独占禁止法研究会の報告書では、裁量型課徴金制度の導入が、見直しの大きな柱となっている。執行機関の裁量が行使されることに、事業者側は反対し、防御権の拡充を求めている。公正かつ自由な競争が可能な社会を実現するには、公正取引委員会と事業者との協力が不可欠である。今後、各関係者のさらなる議論が必要となろう。

はじめに

独占禁止法（「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」昭和 22 年法律第 54 号）が規定する制度の 1 つに、課徴金制度がある。課徴金制度は、独占禁止法に係る違反行為を抑止するため、違反行為者に対して、金銭的な不利益を課す行政上の措置である。さらに、違反行為を全体として縮減するため、課徴金減免制度が設けられている。これは、違反行為に関わった事業者が、事件化する前に違反行為の事実を公正取引委員会に報告すれば課徴金が減免される制度である。課徴金制度及び課徴金減免制度の運用を重ねる中で、その問題点や課題を指摘する声が高まってきている。そうした中、これらの制度見直しに関し、有識者から成る独占禁止法研究会（公正取引委員会が事務局）が設置され、同研究会は検討の結果を平成 29（2017）年 4 月に報告書としてまとめた。

見直しの大きな柱となっている裁量型課徴金制度の導入については、経済界から反対の意見が多い。独占禁止法研究会での見直しの議論を踏まえると、裁量型課徴金制度は、裁量の運用基準が明示され、課徴金減免制度を利用する事業者が、減免後の課徴金額を予見できる制度に落ち着くことが想定される。一方、裁量型課徴金制度に対し、事業者と事業者側弁護士が必要とする防御権が十分でないという指摘もされている。今後、独占禁止法研究会の報告書を基に、独占禁止法改正案が検討され、まとめられる中で、さらに各関係者の議論が必要となろう。

本稿では、Ⅰでカルテルと課徴金制度、Ⅱで課徴金減免制度を概観し、Ⅲで事業者の競争法コンプライアンス体制の整備と浸透の状況を見た上で、Ⅳで導入から約 40 年を経つ課徴金制度、約 10 年を経つ課徴金減免制度の見直しに関する動向をまとめた。

Ⅰ カルテルと課徴金制度

1 カルテル

各企業がそれぞれ決めべき商品の価格や生産数量などについて、複数の企業が連絡を取り合い、共同で取り決めることをカルテルという。カルテルは、価格が不当に高く設定される、供給量が減少するといったデメリットを消費者に与えるため、不当な取引制限の 1 つとして、独占禁止法で規制されている。中でも価格協定を始めとする競争への弊害が強いとされるものは「ハードコアカルテル」とも呼ばれる。⁽¹⁾

もともと「カルテル」（独：Kartell）は、同一産業又は市場を共通にする企業間での価格、生産数量、技術、品質などの制限を内容とする協定に基づく結合を指す概念であり、1873 年の世界大不況⁽²⁾時に、特にドイツにおいて石炭、鉄鋼、製紙などの部門で広く形成された⁽³⁾。

カルテルは、非効率な企業を温存し、経済を停滞させるため、公正かつ自由な競争を前提とする経済を目指す世界中の国々で規制されている。しかし、急激な経済環境の変化により市場

* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は平成 29（2017）年 9 月 9 日である。

(1) 「不当な取引制限（カルテル）」公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/ippan/part2/act_02.html>; 白石忠志『独禁法講義 第 7 版』有斐閣, 2014, pp.78, 92.

(2) 欧州や米国での金融危機を端緒とする恐慌。その後、20 年ほど経済停滞が続いた。

(3) 「カルテル」大阪市立大学経済研究所編『経済学辞典 第 3 版』岩波書店, 1992, pp.176-177.

のバランスが崩れ、生産事業者の大量の倒産が見込まれるなど経済恐慌となる事態を防ぐための必要限度内の措置として、事業者や事業者団体による生産数量、販売数量などの制限に係る共同行為を行うことが認められる場合がある。戦後の日本では、旧通商産業省が主導する官民一体となった産業政策において、不況対策や合理化を目的としたカルテルを認めるなど、独占禁止法の適用除外が積極的に運用された。ただし、現在ではそうした不況対策や合理化を目的とした適用除外運用はほとんどなくなっている。⁽⁴⁾

2 課徴金制度

(1) 概要

課徴金制度は、カルテルや入札談合⁽⁵⁾等の違反行為を抑止するため、違反行為者に対して、金銭的な不利益を課す行政上の措置である。対象となる独占禁止法違反行為を事業者等が行っていた場合、公正取引委員会は当該違反事業者等に課徴金を国庫に納付することを命じる（課徴金納付命令）。課徴金の額は、法定の率により算定され、カルテル実行期間中（上限3年間）の対象売上高から、業種ごと一定の法定率で算定される（後述）。⁽⁶⁾

(2) 制定の背景

課徴金制度は、昭和 52（1977）年に導入された。当時、違法カルテル⁽⁷⁾が多く発生し、累犯も多かったが、制裁措置として独占禁止法に規定される刑事罰や損害賠償請求は、その適用例が乏しかった。当時の実質的な措置は、カルテルの破棄等を命ずる排除措置だけであった。しかし、排除措置命令だけではカルテル実施者に不当利得が残ってしまうため、その剥奪が可能となるよう課徴金制度が導入された。⁽⁸⁾

(3) 対象行為及び課徴金算定方法

課徴金の対象となる独占禁止法違反行為の類型及び課徴金算定方法は、表 1 のとおりである。算定方法は、カルテル実行期間中の対象売上高から業種ごと一定の法定の率により算定される。また、中小企業については軽減率が設定されているほか、違反行為を繰り返した場合や主導的な役割を果たした場合には加算される仕組みとなっている。

(4) 岸井大太郎ほか『経済法—独占禁止法と競争政策— 第 8 版』有斐閣, 2016, pp.1-3; 長澤哲也編著『平成 21 年改正独禁法の解説と分析』商事法務, 2009, p.11.

(5) 国、地方公共団体等の工事、物品、役務の公共調達に関する入札の際、参加する事業者同士が事前に相談して、受注事業者や受注金額等を決めてしまうこと。文脈によっては「カルテル」という言葉に入札談合を含めて使われることも多い。本稿では「カルテルや入札談合」として、不当な取引制限を表す行為を示す。

(6) 「課徴金制度」公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/dk/seido/katyokin.html>>

(7) 当時はまだ合法の不況カルテル（短繊維紡績糸や塩化ビニル樹脂の業界等）が存在したが、それにも該当しない非合法のいわゆる「ヤミカルテル」を指す。

(8) 村上政博『独占禁止法—国際標準の競争法へ— 新版』（岩波新書）岩波書店, 2017, p.96; 伊永大輔「課徴金制度における基本的考え方（第 1 回）課徴金制度の性格」『公正取引』769 号, 2014.11, p.66.

表1 課徴金の対象となる独占禁止法違反行為及び課徴金算定率

違反行為		説明	算定率：対象売上高に対する料率		
			製造業等	小売業	卸売業
不当な取引制限 ^(注2)		カルテルや入札談合	10% (4%)	3% (1.2%)	2% (1%)
私的独占 ^(注3)	支配型私的独占	事業者が単独又は他の事業者と共同し、株式取得などにより、別の事業者の事業活動に制約を与え、市場を支配しようとする行為	10%	3%	2%
	排除型私的独占	事業者が単独又は他の事業者と共同し、不当な低価格販売などの手段を用い、競争相手を市場から排除し、新規参入者を妨害して市場を独占しようとする行為	6%	2%	1%
不公正な取引方法	共同の取引拒絶 ^(注5)	正当な理由がないのに、同業他社と共同し、特定の事業者に供給を拒絶する行為	3%	2%	1%
	差別対価 ^(注5)	市場支配力を持った事業者が、競争相手のいる地域でのみ不当に安価な販売を行い、競争相手を排除するような行為で、継続して行われるもの			
	不当廉売 ^(注5)	正当な理由がないのに、商品又は役務を、その供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給する行為であり、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあるもの			
	再販売価格の拘束 ^(注5)	事業者が自己の供給する商品又は役務を購入する相手方に対して、正当な理由がないのに、相手方を拘束する条件を付けて供給する行為			
	優越的地位の濫用	押し付け販売、協賛金の強要、受領拒否、不当返品、支払遅延、不当減額などに当たる行為を継続して行うこと			

(注1) 算定率記載箇所の()内は、中小企業について軽減した率
 (注2) 不当な取引制限では、早期に違反をやめた場合、基準の算定率を20%軽減(例：製造業等10%→8%)して計算した額となる。ただし、(注3)及び(注4)の場合を除く。
 (注3) 違反行為を繰り返した場合又は主導的な役割を果たした場合は、基準の算定率を50%加算(例：製造業等10%→15%)して計算した額となる。私的独占においても、違反行為を繰り返した場合、同様に加算される。
 (注4) 不当な取引制限では、違反行為を繰り返しかつ主導的な役割を果たした場合は、基準の算定率を2倍(例：製造業等10%→20%)にして計算した額となる。
 (注5) 過去10年以内に同一の違反行為で処分を受けたことがある場合に限り、課徴金が課される。
 (出典)「課徴金制度」公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/dk/seido/katyokin.html>>等を基に筆者作成。

(4) 課徴金の法的性格

課徴金は違反の抑止を目的とし、違反があれば必ず課される行政上の措置であると位置付けられている。独占禁止法の中に刑事罰も並存するため、制定当初、課徴金は憲法39条で禁ずる二重処罰に該当するのではないかと議論になった。現在も二重処罰の問題は、折に触れて議論されるが、過去の判例⁽⁹⁾に鑑みて、反社会性や反道徳性に着目し制裁として科す刑事罰と、課徴金とは性格を異にし、課徴金と刑事罰とを併科した場合であっても二重処罰には当たらない

(9) 追徴税や過少申告加算税、重加算税は制裁として賦課されるが、罰金と併科しても趣旨・性質が異なるため憲法の禁ずる二重処罰には当たらないとされた判例がある(最高裁判所大法廷昭和33年4月30日判決;最高裁判所第一小法廷昭和58年10月27日判決)。

と解釈されている。⁽¹⁰⁾

課徴金の法的性格は、制定当初から改正を経て変遷している。制定当初、二重処罰の議論の際は、課徴金が制裁という法的性格を持つならば、二重処罰に該当するとの議論になり、その結果、課徴金は不当利得の剥奪という位置付けであるため、制裁ではないとされた⁽¹¹⁾。その後の独占禁止法改正の際、課徴金算定に加重や軽減の仕組みを導入したため、不当利得の剥奪という位置付けは変更され、現在の法的性格である行政上の措置と位置付けられた。

多くの識者は、加重算定の導入から、課徴金は制裁という法的性格を強めていると指摘する⁽¹²⁾。その一面として、課徴金の半額控除制（確定した罰金額の半額相当額を控除した額を最終的な課徴金とする）がある。これは、刑事罰金も課徴金も違反行為を防止するという機能面で共通する部分があるため、併科する場合は共通部分の調整として、課徴金額から罰金額の半額控除が適当と政策的に判断されたことによる⁽¹³⁾。実際の運用では、課徴金と罰金が併科される例は、社会的影響の大きい悪質な事案等に限られており⁽¹⁴⁾、二重処罰が懸念される併科事例は多くはない⁽¹⁵⁾。

II 課徴金減免制度

1 制定の背景

平成 14（2002）年独占禁止法改正⁽¹⁶⁾の国会審議の際、衆議院経済産業委員会は附帯決議において「独占禁止法違反行為に対する抑止力の強化の観点から、課徴金、刑事罰や公正取引委員会の調査権限の在り方を含めた違反行為に対する措置体系全体について早急に見直すこと」を求めた⁽¹⁷⁾。これを受けて、公正取引委員会は有識者から成る独占禁止法研究会⁽¹⁸⁾を立ち上げ、独占禁止法の措置体系の見直し等に関する報告書をまとめ、平成 15（2003）年 10 月に公表した⁽¹⁹⁾。

報告書では、違反行為を繰り返す事業者が少なくないため、カルテルや入札談合の禁止規定に係る実効性を十分に確保すべきである点、違反事業者がカルテルから自発的に離脱するイン

(10) 白石 前掲注(1), p.104.

(11) 同上

(12) 宇賀克也『行政法概説 I 第 5 版』有斐閣, 2013, p.258; 村上政博『独占禁止法 第 7 版』弘文堂, 2016, p.436; 越知保見「市場法と行政法・刑事法の交錯 (1) 経済事件についてのサンクションのあり方—刑事罰への過度の依存と裁量的課徴金ドグマの克服 (上) —」『国際商事法務』599 号, 2012, p.670.

(13) 細田博之内閣官房長官 (当時) の答弁 (第 161 回国会衆議院会議録第 8 号 平成 16 年 11 月 4 日 pp.4-5.)。

(14) 公正取引委員会「独占禁止法違反に対する刑事告発及び犯則事件の調査に関する公正取引委員会の方針」2005.10.7. (2009.10.23 改正) <https://www.jftc.go.jp/dk/dk_qa.files/kokuhatsuhoushin.pdf>

(15) 併科となる刑事告発案件は、平成 2（1990）年 6 月以降 16 件（平成 29（2017）年 4 月時点）である（公正取引委員会事務総局「公正取引委員会の最近の活動状況」2017.4, p.14. <http://www.jftc.go.jp/houdou/panfu.files/katudou_h29_04.pdf>）。併科事例の中で二重処罰が争点になった判例として「社会保険庁シール入札談合事件」（最高裁判所第三小法廷平成 10 年 10 月 13 日判決）がある。当該判例においても、憲法 39 条で禁ずる二重処罰に違反しないことが確認されている。

(16) 大規模会社の株式保有総額の制限に係る規定の廃止や私的独占、不当な取引制限等の違反に係る法人等に対する罰金上限額の引上げ等に係る改正。

(17) 第 154 回国会衆議院経済産業委員会議録第 10 号 平成 14 年 4 月 17 日 p.26. 当時は官製談合事件が社会問題となり、平成 14（2002）年 6 月 24 日には「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」（平成 14 年法律第 101 号）が成立した。

(18) 公正取引委員会の私的な諮問機関ではあるが、有識者の議論によりまとめられた報告書は、独占禁止法改正案の基となった。なお、後述（IV の 1）の検討においても設けられた。

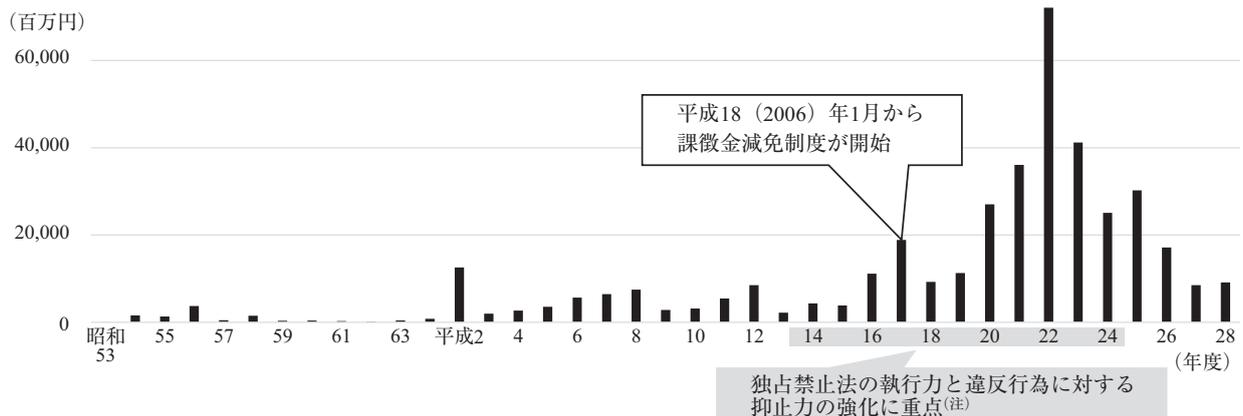
(19) 『独占禁止法研究会報告書』独占禁止法研究会, 2003; 「特集 独占禁止法研究会報告書」『公正取引』637 号, 2003.11, pp.2-25.

センティブ（誘引）を与える制度を設けるべきである点が指摘された。特に欧米での近年のカルテル事件摘発に課徴金減免制度が大きく寄与している点、経済協力開発機構（OECD）も課徴金減免制度の有効性に着目し、加盟国政府に導入を推奨している点を踏まえ、日本にも課徴金減免制度を導入することが措置体系見直しの1つの柱として示された。

その後、報告書に寄せられた意見等を踏まえ、課徴金減免制度の導入等を内容とする独占禁止法改正案がまとめられ、平成16（2004）年の第161回臨時国会に提出された。この法案は同国会では継続審議となったが、第162回通常国会において平成17（2005）年4月20日に成立した⁽²⁰⁾。

課徴金減免制度導入の前後、平成14（2002）年7月から平成24（2012）年9月までの竹島一彦公正取引委員長時代の約10年間は、独占禁止法の執行力と違反行為に対する抑止力の強化に重点が置かれた時期であった。公正取引委員会は「吠えない番犬」から「吠える番犬」に変容したと評価されている⁽²¹⁾。平成13（2001）年度と平成24（2012）年度の公正取引委員会の定員数及び予算額を比べるといずれも約1.4倍（定員数571人→799人、予算額約60億円→約87億円）に増加し、課徴金総額の推移を見ても、昭和52（1977）年の制度開始当初と比べ、平成20（2008）年度から平成23（2011）年度までの4年間の金額規模が大きく、執行力が強化されていたことがうかがわれる（図1）⁽²²⁾。

図1 課徴金総額の推移



(注) 平成14（2002）年7月から平成24（2012）年9月まで（竹島一彦公正取引委員長時代）。

(出典) 「平成24年7月18日付 事務総長定例会見記録」公正取引委員会ウェブサイト <https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/h24/07_09/kaikenkiroku120718.html>; 「平成27年度公正取引委員会年次報告（資料データ集）」第6表 同 <<http://www.jftc.go.jp/soshiki/nenpou/h27shiryou.html>> 等を基に筆者作成。

⁽²⁰⁾ 課徴金減免制度の導入等が規定された独占禁止法改正案が審議された平成16（2004）年から平成17（2005）年にかけての国会審議の際、政府案とともに民主党（当時）から提出された独占禁止法改正案が審議された。同法案では、政府案よりも大きな見直しを方向性として掲げていた。その内容は、①性格のあいまいな現行の課徴金を改め、制裁措置であることを明確にした行政制裁金とする、②減免制度では調査への実質的な協力、企業の競争法コンプライアンスへの取組が評価される制度とする、③刑罰との関係では行政制裁金から罰金額の全体を控除し、将来的には事業者に対する制裁は行政制裁金に一本化し、刑罰は行為者個人のみを対象とする、としたものであった。

⁽²¹⁾ 「特集 競争政策この10年」『公正取引』744号、2012.10、pp.2-35; 「第2特集 公正取引委員会 日本経済の番犬吠える」『日経ビジネス』1318号、2005.11.28、pp.50-57。課徴金減免制度を導入した平成17（2005）年改正について、竹島前委員長は「吠えない番犬だなどと言われない公正取引委員会にするためには、武器をちゃんとしなければいけません。当時の法律ではだめだと。法改正の眼目は課徴金の引き上げとリニエンシーの導入の2つです」、「これをしないことには先進国の独禁当局になれない」と回想している（竹島一彦ほか『回想独占禁止法改正—平成17年・21年・25年改正をたどる—』商事法務、2016、p.198.）。

⁽²²⁾ 「平成24年7月18日付 事務総長定例会見記録」公正取引委員会ウェブサイト <https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/h24/07_09/kaikenkiroku120718.html>

2 概要

課徴金減免制度とは、カルテルや入札談合の不当な取引制限に関わった企業が、あらかじめ定められた要件に基づき、自発的に違反事実に係る情報を公正取引委員会に提供すれば、課徴金について全額免除又はその一部を減額する制度であり、俗にリーニエンシー（英：leniency）⁽²³⁾と呼ばれる。この制度の狙いは、違反行為の摘発が難しい企業間の結託した不当行為に離脱インセンティブを持ち込む、すなわち「抜け駆け」を奨励し、不当行為を総体的に縮減していくことにある。

公正取引委員会が調査を開始する前に、違反事実に係る情報を提供した最初の者は課徴金を全額免除され、2番目の者は課徴金を5割減額、3番目から5番目の者は3割減額となる。公正取引委員会の調査開始前後合わせて5者までに当該制度が適用される。ただし、4番目から5番目の者は、公正取引委員会が既に把握している事実以外の事実を報告しなければ適用の対象にならない。また、公正取引委員会の調査開始後は、20営業日以内に最大3者まで（調査開始前の者と合わせて計5者の上限はあり）3割減額が認められるが、公正取引委員会が既に把握している事実以外の事実を報告しなければならない。⁽²⁴⁾

課徴金減免制度導入時には、事業者が刑事罰を受けることを懸念し、課徴金減免制度の利用を控えるのではという懸念が示された。こうした懸念を回避するため、公正取引委員会は最初の情報提供者である課徴金免除対象者等には、「事業者、役員、従業員等に対する刑事告発（独占禁止法第74条第1項及び第96条）」を行わないこととしている。また、検察庁も公正取引委員会があえて刑事告発を行わなかった事実を十分考慮することになるため、事業者、役員、従業員等に対する検察庁の公訴提起は行われぬ。⁽²⁵⁾

課徴金減免制度は、外国の司法取引に類似し、不当な取引制限等違反した事実がありながら課徴金の全額又は一部の納付を免れることができるものである。そのため、制度導入時は、日本の国民感情に反する、密告や裏切りを奨励するものであり日本の文化に合わないといった批判や協調的な行動を重視する日本企業に対し実効性があるのか疑問視する声もあった⁽²⁶⁾。

3 制度の運用状況

課徴金減免制度は平成18（2006）年1月から運用が開始されたが、上記の疑問に反して、開始当初から予想を上回る利用が見られた。図2に事業者からの報告数を示しているが、開始当初の平成17（2005）年度は平成18（2006）年1月から3月までの3か月分のみにもかかわらず26件の利用があった。その後、年度によっては100を超える利用報告があり、制度は順調に活用されている。公正取引委員会によれば、課徴金減免制度の導入後の平成18（2006）年度から平成28（2016）年度まで、課徴金制度の対象となるカルテル、入札談合等の事件は145件あり、そのうち118件、8割強の事件で課徴金減免制度が利用された⁽²⁷⁾。

また、課徴金減免制度の効果として、情報提供した案件と類似のものについても、「芋づる式」

⁽²³⁾ leniency は「寛大」の意味。

⁽²⁴⁾ 独占禁止法第7条の2第10項から第12項の規定

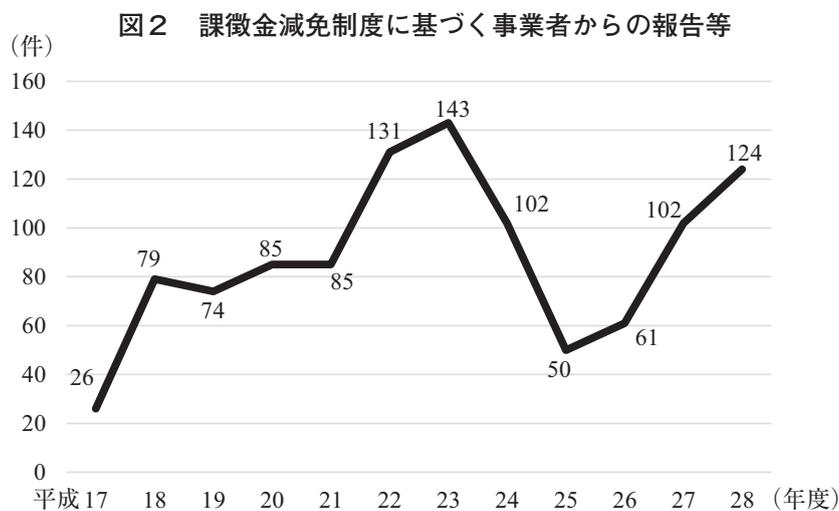
⁽²⁵⁾ 村上 前掲注(8), p.104; 村上 前掲注(12), pp.443-444; 公正取引委員会 前掲注(14)

⁽²⁶⁾ 村上 前掲注(8), p.106; 品川武・岩成博夫『課徴金減免制度等の解説』公正取引協会, 2005, pp.15-16.

⁽²⁷⁾ 「別添1 課徴金減免制度導入後の運用状況」2017.6.7, p.1. 公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/jun/170607_1.files/betten1.pdf> 等。

に摘発が続くことが挙げられる。前述のとおり課徴金減免制度適用の公表事件数は計 118 件であるが、うち 75 件は同一の事業者による複数案件の申請に係る数であり、全体の約 64% を占める⁽²⁸⁾。課徴金の免除を受けた事業者は、類似の複数案件についても申請していることがうかがわれる。また、申請者が直接関わっていない類似案件についても公正取引委員会はカルテルや入札談合の疑いを推察し、重点的な調査の対象にすることができる。さらに、同種のカルテルや談合に関わった事業者が摘発の可能性を推測して、申請することもある。

こうしたことから課徴金減免制度は、カルテルや談合事件調査の端緒として十分に機能し、発見率を高めていると評価されている⁽²⁹⁾。前掲の図 1 は課徴金制度開始後の課徴金総額の推移を示しているが、近年の課徴金総額の増勢が明らかであり、課徴金減免制度導入の効果が現れ、摘発が活性化していることがうかがわれる⁽³⁰⁾。



(注) 平成 17 (2005) 年度は、課徴金減免制度を開始した平成 18 (2006) 年 1 月から 3 月までの数。
 (出典) 『公正取引委員会年次報告』各年度版; 「課徴金減免制度の適用事業者の公表」公正取引委員会ウェブサイト
 <<http://www.jftc.go.jp/dk/seido/genmen/kouhyou/index.html>> 等を基に筆者作成。

Ⅲ 企業の競争法コンプライアンス体制

1 課徴金減免制度の活用と企業の競争法コンプライアンス体制

会社法 (平成 17 年法律第 86 号) の整備を契機として、企業の内部統制への意識が高まり、多く

(28) 公正取引委員会「平成 28 年度における独占禁止法違反事件の処理状況について」2017.6.7, p.4. <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/jun/170607_1.files/honbun.pdf> 等。

(29) 鈴木満「摘発相次ぐ大型談合・カルテル事件—課徴金減免制度の効果と課題—」『ノモス』32 号, 2013.6, p.7. <<http://www.kansai-u.ac.jp/ILS/publication/asset/nomos/32/nomos32-01.pdf>>; 泉水文雄「課徴金減免制度 10 年の評価と課題」『公正取引』787 号, 2016.5, p.15. その一方で、課徴金減免制度に頼りすぎると、公正取引委員会の事件発見の調査力が低下すると懸念する声もある (「独占禁止懇話会第 205 回会合議事録」2016.12.22, p.47. 公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/dk-kondan/kaisai_h26_h28.files/dokkinkon_205.pdf> 独占禁止懇話会は、公正取引委員会が有識者の意見を求め、意見交換を行う場であり、行政運営上の懇話会に当たる)。

(30) 特に平成 20 (2008) 年度から平成 25 (2013) 年度の課徴金総額は、毎年度 250 億円以上に上る。これは、平成 21 (2009) 年の独占禁止法改正 (平成 22 (2010) 年 1 月施行) による課徴金適用範囲拡大の影響もあるが、課徴金減免制度が利用された結果、ケーブル・電線関連の事件から自動車部品関連の事件へ「芋づる式」に連鎖的なつながりのある大きな案件の摘発が相次いだことにもよる。

の企業は内部統制システムを構築することとなった。独占禁止法の遵守についても企業の義務の1つとして大きく意識されている。法令遵守の意識が高い企業ほど、カルテル等独占禁止法違反行為を行う可能性が低くなり、違反行為が発生した場合においても速やかに対処し、課徴金減免制度を積極的に活用することとなる。課徴金減免制度は、企業の法令遵守や内部統制が活性化することで、より効果が発揮される制度である⁽³¹⁾。

企業の競争法⁽³²⁾コンプライアンス（法令遵守）⁽³³⁾に関する意識が高まる中で、カルテル等の事実を知りながら課徴金の減免に向けた努力を企業が行わなかった場合、株主から訴訟を提起される可能性も生じる⁽³⁴⁾。その代表事例として、住友電工カルテル株主代表訴訟が挙げられる。

東日本電信電話株式会社等が発注する光ファイバケーブル製品の販売価格に関し、カルテルを結んでいた件で、平成22（2010）年に住友電気工業株式会社（以下「住友電工」）を含む複数の企業に対し、公正取引委員会は排除措置⁽³⁵⁾及び課徴金納付（住友電工には67億6272万円）を命じた⁽³⁶⁾。また、トヨタ自動車等が発注する自動車用電線「ワイヤーハーネス」の受注予定者を決める等、競争を制限していた件で、平成24（2012）年に住友電工を含む複数の企業に対し、公正取引委員会は排除措置及び課徴金納付（住友電工には21億222万円）を命じた⁽³⁷⁾。

前者について住友電工は課徴金減免制度を利用せず、後者については住友電工も他の事業者と並んで課徴金減免制度を利用したが、2番目の申請者であったため、課徴金の全額免除はされず5割の減額にとどまった。

これら独占禁止法違反で合計約89億円の課徴金納付に至った件について、平成22（2010）年12月に株主代表訴訟が提起された。経営陣がカルテルの防止義務を怠り、課徴金減免制度を十分に利用せず住友電工に損害を与えたとして、当時の役員等22名に対し課徴金と同額の損害賠償が求められた。最終的には、平成26（2014）年5月に大阪地方裁判所で和解が成立し、役員等が住友電工に5億2000万円の解決金を支払い、解決金はコンプライアンス体制の推進に充

(31) 岸井ほか 前掲注(4), pp.73-74, 149.

(32) 日本の独占禁止法のように市場における公正で自由な競争の実現を目指す法律を一般に「競争法（Competition Law）」と呼ぶ（「世界の競争法」公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/kokusai/worldcom/>>; 神戸大学経済経営学会編『ハンドブック経営学 改訂版』ミネルヴァ書房, 2016, p.206.）。

(33) 経済取引に公正な競争が求められることは、国際的に共通している。日本の独占禁止法をはじめ各国の競争法を遵守することは、グローバル化の進む企業活動において必須となっている。公正取引委員会は、企業等における独占禁止法のコンプライアンスの向上に対する支援を重要な施策の1つとして推進している（「企業コンプライアンス」公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/dk/konpura.html>>）。

(34) 後藤晃『独占禁止法と日本経済』NTT出版, 2013, p.21; 入江源太・松嶋隆弘編著『カルテル規制とリエンシー—課徴金減免制度の考察と活用—』三協法規出版, 2014, p.54.

(35) 排除措置命令では、価格協定の場合、価格引上げ等の決定の破棄とその周知、再発防止のための対策（例えば、独占禁止法遵守のための行動指針の作成、営業担当者に対する研修）などが命じられる（「Q27 排除措置命令ではどのようなことが命じられるのですか。法的措置ではない警告や注意とはどのようなものですか。」公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/dk/dk_qa.html#cmsQ27>）。本件では、同様の違反行為を行わず、自主的に販売活動を行う旨を取締役会において決議すること等を命令している。

(36) 公正取引委員会「（平成22年5月21日）光ファイバケーブル製品の製造業者に対する排除措置命令及び課徴金納付命令について」<<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h22/may/10052103.html>>

(37) 公正取引委員会「（平成24年1月19日）自動車メーカーが発注する自動車用ワイヤーハーネス及び同関連製品の見積り合わせの参加業者らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令について」<<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h24/jan/120119.html>> 本件では、同様の違反行為を行わず、自主的に受注活動を行う旨を取締役会において決議すること等を命令している。

てられることとなった。また、外部調査委員会による原因究明や再発防止策の策定も行われることとなった。⁽³⁸⁾

この事例は、自社がカルテル等に関与していたことが内部調査で明らかになった場合、課徴金減免制度を利用して企業の損害を回避する等、企業の競争法コンプライアンス対応をとることが、経営陣の責務であることが強く印象付けられた事例である。

その後、住友電工では、競争法コンプライアンスが経営の最重要課題として位置付けられ、「競争法コンプライアンス規程」の制定、「コンプライアンス委員会」の設置など、関係施策の推進が同社のウェブサイトを示されている⁽³⁹⁾。

2 企業の競争法コンプライアンス体制の現状と課題

公正取引委員会は、平成 24 (2012) 年 11 月に東証一部上場企業を対象としたアンケート等に基づき「企業における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について」という報告を公表している⁽⁴⁰⁾。これによれば、競争法コンプライアンス体制の整備は、平成 22 (2010) 年 3 月末時点で、マニュアル策定企業 66.4%、研修実施企業 73.9%、監査実施企業 57.0% と全体として平成 18 (2006) 年 1 月時点と比較して進んでいる。その一方、平成 18 (2006) 年から平成 23 (2011) 年の 6 年間に独占禁止法違反行為を行っていた東証一部上場企業は 78 社⁽⁴¹⁾あったが、そのうち 48 社 (61.5%) はコンプライアンス・マニュアルを策定済であった。

同報告では、競争法コンプライアンスに関する取組は、単なる「法令遵守ツール」にとどまらず、企業が独占禁止法違反行為に伴う課徴金や損害賠償金等の金銭的不利益や企業イメージ悪化等のリスクを回避するための「リスク管理・回避ツール」として積極的に活用すべきとしている。なお、同報告では各企業の取組の成功例、失敗例、参考となる事例も紹介している。⁽⁴²⁾

一方、事業者団体⁽⁴³⁾における競争法コンプライアンスに関する取組についての報告も、公正取引委員会は平成 28 (2016) 年 12 月に公表しているが、半数以上の事業者団体が取組を行っていなかった⁽⁴⁴⁾。価格協定では、同業種の企業からなる事業者団体の会合の場が利用された事例もあり、事業者団体における競争法コンプライアンスに関する取組は重要度や効果が高いと考

(38) 「住友電工株主訴訟が和解 カルテル巡り 解決金 5 億円」『日本経済新聞』2014.5.8; 「住友電工 株主訴訟で和解 カルテル 役員にもリスク」『日本経済新聞』2014.5.26.

(39) 「コンプライアンス」住友電工ウェブサイト <<http://www.sei.co.jp/csr/compliance.html>>

(40) 公正取引委員会「企業における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について」2012.11. <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h24/nov/121128.files/12112801honbun_2.pdf>

(41) 以前の調査では、平成 7 (1995) 年度から平成 16 (2004) 年度の 10 年間で東証一部上場企業の 123 社が課徴金納付命令を受け、そのうち 17 社 (13.8%) が繰り返し違反行為を行っていた (公正取引委員会「企業におけるコンプライアンス体制について—独占禁止法を中心とした整備状況と課題—」2006.5, p.8. <<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/cyosa/cyosa-sonota/h18/06052402.files/06052402-02-hontai.pdf>>).

(42) 繁澤良・乙坂美佑「企業における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について (報告書)」『公正取引』747号, 2013.1, pp.42-49.

(43) 「事業者団体とは、独占禁止法第 2 条第 2 項の規定により、「事業者としての共通の利益を増進することを主たる目的とする二以上の事業者の結合体又はその連合体」と定義されており、具体的には、〇〇工業会、〇〇協会、〇〇協議会、〇〇組合といった団体や〇〇連合体といったこれら団体の連合体が事業者団体に当たる。」(公正取引委員会「事業者団体における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について」2016.12, p.1 (注 1). <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h28/dec/161221.files/161221_03houkokusyo.pdf>)

(44) 同上; 杉山幸成「事業者団体における独占禁止法コンプライアンスに関する取組状況について」『公正取引』799号, 2017.5, pp.2-9.

えられる。当該報告では、少数企業が市場規模の大部分を占める業界の事業者団体やこれまで独占禁止法違反行為が多く発生している業界の事業者団体において研修実施やマニュアルの策定などの取組が不十分であることから、取組の強化が喫緊の課題としている。

IV 課徴金制度の見直し

1 見直しをめぐる背景

平成 14 (2002) 年から平成 24 (2012) 年までの約 10 年間に、独占禁止法の執行力と違反行為に対する抑止力の強化が進む一方、独占禁止法の執行と運用に公正性・透明性を求める声も従来に増して大きくなってきた。そのため、独占禁止法違反の疑いのある事案を公正取引委員会が調査する際、違反を疑われている事業者が十分な防御を行うことができるか否かという観点も重視されるようになった。平成 25 (2013) 年には、公正さの観点から議論のあった⁽⁴⁵⁾公正取引委員会が行う審判制度を廃止し、公正取引委員会が行う行政処分に対する不服審査を裁判所に委ねるとともに、公正取引委員会が行政処分を行うに当たっての処分前手続について、より一層の充実・透明化を図ることを主な内容とする独占禁止法の改正が行われた。この改正の際、事業者側の防御権確保を求める旨の附則条項⁽⁴⁶⁾や衆議院経済産業委員会の附帯決議(平成 25 (2013) 年)⁽⁴⁷⁾を踏まえ、内閣府特命担当大臣の懇談会として、有識者から成る「独占禁止法審査手続についての懇談会」が設けられ、平成 26 (2014) 年 12 月に「独占禁止法審査手続についての懇談会報告書」が公表された。

同報告書では今後の検討課題として、事業者の防御権の強化をさらに検討するのであれば、事業者が公正取引委員会の調査に協力する動機付けとなる仕組みや調査への非協力・妨害を抑制する仕組みの導入を併せて検討すべきとした⁽⁴⁸⁾。そこでは、欧米の制度を参考に、課徴金の増減に関し執行機関の裁量を取り入れる検討の必要性が示されている。

こうした背景に加え、課徴金制度導入から約 40 年、課徴金減免制度導入から約 10 年が経過し、制度の見直しを検討すべきとの公正取引委員会や有識者の声も高まってきている⁽⁴⁹⁾。そこで、公正取引委員会は課徴金制度をめぐる問題点や課題を整理、検討し、課徴金制度の在り方について専門的知見から検討を行うため、各界の有識者からなる「独占禁止法研究会」を開催

(45) 独占禁止法違反の疑いに異を唱える事業者と違反事実の有無を争う審判で、法曹資格のない公正取引委員会の職員が、裁判官に当たる審査官を務めていた(「節度なき咆哮への反抗」『日経ビジネス』1318号, 2005.11.28, pp.54-57.)。

(46) 独占禁止法附則第 16 条「政府は、公正取引委員会が事件について必要な調査を行う手続について、我が国における他の行政手続との整合性を確保しつつ、事件関係人が十分な防御を行うことを確保する観点から検討を行い、この法律の公布後一年を目途に結論を得て、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずるものとする。」

(47) 「四 公正取引委員会が行う審尋や任意の事情聴取等において、事業者側の十分な防御権の行使を可能とするため、諸外国の事例を参考にしつつ、代理人の立会いや供述調書の写しの交付等の実施について、我が国における刑事手続や他の行政手続との整合性を確保しつつ前向きに検討すること。」(第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 8 号 平成 25 年 11 月 20 日 p.19.)

(48) 独占禁止法審査手続についての懇談会「独占禁止法審査手続についての懇談会報告書」2014.12.24, p.37. <<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/finalreport/body.pdf>>

(49) 岸井大太郎「変わる独禁法「課徴金制度」改革への期待」『ビジネス法務』17(7), 2017.7, p.1; 泉水文雄「課徴金制度のあり方について」『公正取引』800号, 2017.6, p.22; 若林亜理砂「課徴金制度をめぐる問題点と独占禁止法研究会報告書」『NBL』1101号, 2017.7.1. p.36.

した⁽⁵⁰⁾。独占禁止法研究会は平成 28 (2016) 年 2 月から平成 29 (2017) 年 3 月まで 15 回開催され、平成 29 (2017) 年 4 月に報告書がまとまった。この報告書は、現行の課徴金制度の課題を次の 3 点に大別している⁽⁵¹⁾。

①硬直的な算定・賦課方式

近年、事業者の経済活動や企業形態のグローバル化・多様化・複雑化が進み、硬直的な現行の課徴金制度では事業活動の実態が反映されず、適切な対応ができていない面があるため、経済・社会環境の不断の変化にも対応できる制度の在り方について検討する必要がある。

②調査協力への動機付けの欠如

課徴金減免制度が存在するものの、諸外国に比して、事業者が当局の調査に協力する動機付けとなる仕組みや調査への非協力・妨害を抑止する仕組みが不十分である。

③国際標準制度からのかい離

経済のグローバル化が進展する中、同一の違反行為で課徴金に大きな差異が生ずること等がないよう、諸外国の制度との国際的整合性を向上させる必要がある。

こうした課題への対処として、裁量型課徴金制度⁽⁵²⁾の導入が提唱されている。

2 米国及び EU の制度との比較

上記のとおり課徴金額や罰金等の決定の際に、米国及び EU の競争法制度で用いられる執行機関の裁量制度の導入が検討されている。以下、米国及び EU の制度を概観し、日本との比較から主な論点を確認する。

(1) 米国

米国の競争法は反トラスト法と総称される 3 つの法体系から成り⁽⁵³⁾、執行は司法省反トラ

⁽⁵⁰⁾ 公正取引委員会「独占禁止法研究会の開催について」2016.2.10. <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h28/feb/160210_3.files/160210dokkinken-kaisai.pdf> によれば、「裁量型課徴金制度を含む課徴金制度の在り方について検討を行うため」、独占禁止法研究会を開催するとある。

⁽⁵¹⁾ 独占禁止法研究会「独占禁止法研究会報告書」2017.4, pp.2-4. 公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/apr/170425_1.files/170425_1houkokusyosyo.pdf>

⁽⁵²⁾ 公正取引委員会 前掲注⁽⁵⁰⁾では、裁量型課徴金制度に注記が付き、「独占禁止法違反行為に対して、事業者の調査への協力・非協力の程度等を勘案して、当局の裁量により課徴金額を決定する仕組みであり、同様の制度は、EU、欧州諸国、アジア諸国等、数多くの国・地域においても採用されている」としている。

⁽⁵³⁾ シャーマン法 (Sherman Act, July 2, 1890, 26 Stat. 209, 15 U.S.C. 1 et seq.)、クレイトン法 (Clayton Act (Antitrust), October 15, 1914, 38 Stat. 730, 15 U.S.C. 12 et seq.) 及び連邦取引委員会法 (Federal Trade Commission Act, September 26, 1914, 38 Stat. 717, 15 U.S.C. 41 et seq.)、またこれらの修正法や補完法から成る。シャーマン法はカルテルや独占行為を禁止し、差止めや刑事罰等を規定する基本法である。クレイトン法はシャーマン法を補完する法律であり、シャーマン法で抽象的に規定されている行為について、価格差別、排他的取引等違法となる行為を類型化・明確化することを規定しており、予防的規制の性質がある。連邦取引委員会法は、不公正な競争方法を禁止し、連邦取引委員会の権限、手続等を規定する。〔「米国 (United States)」公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/kokusai/worldcom/kakkoku/abc/allabc/u/america.html>>; 松下満雄・渡邊泰秀編『アメリカ独占禁止法 第 2 版』東京大学出版会, 2012, pp.5-8; 村上政博『アメリカ独占禁止法—アメリカ反トラスト法— 第 2 版』弘文堂, 2002, pp.1-3, 8-9, 22-23, 31-32; 佐藤一雄『アメリカ反トラスト法—独占禁止法の理論と実践—』青林書院, 1998, pp.3-9.)

ト局（Antitrust division, Department of Justice）及び連邦取引委員会（Federal Trade Commission）の2機関が行う。司法省反トラスト局は、価格協定や入札談合等の明白かつ意図的な違反に該当する行為について刑事訴追する権限を持っている。一方、刑事訴追の過程で調査に協力した事業者又は個人については、一定の要件の下、刑事訴追を免除する方針としている。連邦取引委員会は、違反に対する手続として民事訴追や行政的排除措置を行うが、刑事訴追はできない。⁽⁵⁴⁾

米国の場合、カルテルや入札談合等の違反行為には、刑事罰として罰金刑や禁固刑が科される。事業者の場合、1億ドル（約112億円）⁽⁵⁵⁾以下の罰金となる。免責については、事業者の場合、「事業者向けリーニエンシー方針」が1993年に公表され、要件が定められている⁽⁵⁶⁾。

刑事訴追が免除される要件としては、司法省反トラスト局の調査開始前の時点で、①報告内容が司法省反トラスト局にとって未知の情報であること、②報告者が違反行為への関与を終結するため迅速かつ効果的な行動をとっていること、③報告者は調査に全面的かつ継続的な協力を行うこと、④事業者の意思としての報告であること、⑤報告者は可能な限り被害者に損害賠償を行うこと、⑥報告者が違反行為の指導者又は発案者でないことが挙げられる。

また、上の6要件全てを満たさない場合においても、調査開始の前後を問わず、上の②から⑤の要件及び次の3つの要件を充足すれば刑事訴追が免除される。a) 最初の報告者であること、b) 報告時点で司法省反トラスト局が報告者を有罪にできる有力な証拠を持っていないこと、c) 司法省反トラスト局が違反行為の程度等に鑑み、また他の違反者とのバランスから免責することが不公平でないと判断すること。特に最後のc)については裁量的な判断が行われる。⁽⁵⁷⁾

刑事訴追の免除は、最初の報告者のみであるが、第2順位以降の調査協力者も司法省反トラスト局の裁量により、罰金刑の減額や起訴される役職員数の削減という恩恵を得ることができる。⁽⁵⁸⁾

(2) EU

EUの競争法とは、EU運営条約⁽⁵⁹⁾の第101条（競争制限的協定・協調的行為の規制）、第102条（市場支配的地位の濫用行為の規制）等を指す。執行は欧州委員会競争総局が担い、違反行為を調査し、違反行為に対する排除措置及び制裁金賦課に関する決定を行う。制裁金は行政罰であり、

⁽⁵⁴⁾ 「米国（United States）」同上

⁽⁵⁵⁾ 1ドルは112円（平成29年9月分報告省令レート）。

⁽⁵⁶⁾ United States Department of Justice, “Corporate Leniency Policy,” August 10, 1993. <<https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2007/08/14/0091.pdf>> 米国は1978年からリーニエンシー制度を導入していたが、この「事業者向けリーニエンシー方針」により企業が罰則の減免を受ける要件の明確化が図られた（岩成博夫ほか「国際カルテルに対するリーニエンシー制度の国際協調問題」『RIETI Discussion Paper Series』06-J-014, 2006.3, p.1. <<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/06j014.pdf>>）。

⁽⁵⁷⁾ 入江・松嶋編著 前掲注34, pp.74-76; 丹野忠晋ほか『リーニエンシー制度の経済分析』（競争政策研究センター共同研究）Competition Policy Research Center, Fair Trade Commission of Japan, 2006, pp.3-7; 松下・渡邊編 前掲注53, pp.38-42; 泉水文雄「米国反トラスト法における刑罰減免制度」『公正取引』629号, 2003.3, pp.33-41.

⁽⁵⁸⁾ 松下・渡邊編 同上, p.40.

⁽⁵⁹⁾ EU運営条約（欧州経済共同体（EEC）条約として1957年3月25日署名、1958年1月1日発効。EU条約により欧州共同体（EC）設立条約に改称された後、2009年12月1日に発効したリスボン条約によりEU運営条約に改称された。）はEUの機能を定める。同条約と、EUの創設を定めたEU条約（1992年2月7日署名、1993年11月1日発効）の2つを総称して「EU基本条約」と呼ぶ。現行のEU基本条約は2009年12月1日に発効したリスボン条約による改正を受けたもの。“Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal of the European Union: Information and Notices*, Volume 59, C 202/01, 7 June 2016. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>>

刑事罰ではない⁽⁶⁰⁾。EU 競争法の目的は、違反行為の防止にあり、防止できなかった場合、抑止効果を目的とした制裁金が課される。制裁金額は、事業者の直近の事業年度総売上高の 10% までと定められ、その範囲内において欧州委員会競争総局は金額設定の裁量を持つ。欧州委員会競争総局は、制裁金の設定に関するガイドライン⁽⁶¹⁾を公表し、透明性の確保に努めている。制裁金は、抑止効果を高めるため、高額化される傾向にある。⁽⁶²⁾

EU では、1996 年からカルテル事案に関し、制裁金を免除又は軽減するリーニエンシー制度が導入されている。制裁金の全額免除は、①欧州委員会競争総局が十分な証拠を持っていない時点で、調査決定を可能にする証拠等を最初に提出した事業者、又は②当該違反認定を可能にする証拠等を最初に提出した事業者に認められる。当該事業者は、報告後直ちに当該カルテルへの関与を終了させること、欧州委員会競争総局の調査に全面的に協力し、全ての証拠を提供することが必要となる。

制裁金の減額資格を得るためには、報告者は重要な追加的価値を加える証拠を提供し、報告後直ちに当該カルテルへの関与を終了させなければならない。この要件を最初に満たした事業者に 50～30% の減額、2 番目に要件を満たした事業者には 30～20% の減額、それ以降に要件を満たした事業者には 20% までの減額が認められる。

(3) 制度比較

これまで見た米国及び EU について、日本と制度比較すると表 2 のとおりである。また、先に取り上げた独占禁止法研究会の 3 点の課題 (Ⅳの 1) ①硬直的な算定・賦課方式、②調査協力への動機付けの欠如、③国際標準制度からのかい離に即して、米国及び EU の制度から参考になる点は次のとおりである。

表 2 カルテル等競争法違反に係る米国及び EU の制度との比較

	日本	米国	EU
制裁の手法	課徴金 (行政上の措置) 刑事罰 (罰金・懲役) : 悪質な場合適用	刑事罰 (罰金・禁固)	行政制裁金
違反行為に対する制裁への裁量	なし	あり	あり
制裁の	全額免除	1 位の減免報告者	1 位の減免報告者
	一部減額	2 位から 5 位までの減免報告者	制限なし
裁量に係るガイドライン	—	あり	あり
加減算に係る算定率	固定化	一定の算定原則の上に、裁量を加味	一定の算定原則の上に、裁量を加味

(出典) 各種資料を基に筆者作成。

(60) 刑事罰を与える権限は加盟国にあり、EU にはない (入江・松嶋編著 前掲注34, p.77.)。

(61) “Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003,” *Official Journal of the European Union: Information and Notices*, Volume 49, C 210/02, 1 September 2006. <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0901\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0901(01)&from=EN)>

(62) 以下、EU の制度については「EU (European Union)」公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/kokusai/worldcom/kakkoku/abc/allabc/e/eu.html>>; 亀岡悦子「競争法違反に対する EU の制裁金制度 (1)」『NBL』1090 号, 2017.1.15, pp.54-60; 入江・松嶋編著 前掲注34, pp.77-79.

(i) 執行機関の裁量がない算定・賦課方式、事業者の調査協力への動機付け

上記のとおり米国や EU は罰金や制裁金の水準が日本に比べて著しく高いが、調査協力の状況を勘案し、減額することができる執行機関の裁量を認めている。日本は米国や EU と比較すると、課徴金の水準が低く、調査協力の度合いに応じた減額措置がないため、違反事件の解明への協力が十分に得られず、事件処理の効率性が阻害されることに懸念が示されている。また、日本市場で水準の低い課徴金を払ってもカルテルを結んで利得を得た方が総体として利潤がある場合、違反行為が生じやすい。独占禁止法研究会報告書では、こうした点から日本市場は、国際的に信認が得られなくなると指摘している。⁽⁶³⁾

(ii) 国際標準制度との不整合

課徴金制度は米国では刑事罰制度、EU では行政制裁制度として運用されているが、日本はその両方を取り入れた制度である。経済界の中には、日本の課徴金制度について、米国と EU の制度を「接木」した制度であるため、米国の刑事罰と EU の行政制裁との両方が適用される過剰な制裁体系であると批判し、制度全体の体系を見直すべきとする意見もある⁽⁶⁴⁾。

国際カルテル事例では、米国及び EU においても課徴金制度が適用される。しかし、日本では、カルテル当事者であるにもかかわらず国内売上げがない外国企業に課徴金を課すことができなかった事例があり、経済のグローバル化に課徴金制度が対応できていないと指摘されている。これは課題のうち「③国際標準制度からのかい離」に該当するものである。当該事例としてマリンホース国際カルテル事件が引き合いに出されることが多い⁽⁶⁵⁾。これは欧米と比べると課徴金の水準が低い実例でもある。

マリンホース国際カルテル事件は、タンカーと石油備蓄基地施設等との間の送油に用いられるゴム製ホース（マリンホース）に関する国際入札で談合が行われ、価格や市場占有率の協定を行い、競争を制限・停止した事件である。日米英仏伊の 5 か国の企業が直接情報交換するのではなく、業界関係のコンサルタントを介して談合に関するやり取りが行われていた。平成 18（2006）年 11 月、横浜ゴム株式会社が日本だけでなく、米国及び EU の競争法執行機関に自主申告したことから調査が始まった。⁽⁶⁶⁾

横浜ゴム株式会社には課徴金減免制度が適用され、排除措置命令及び課徴金納付命令の対象外となった。それ以外の日英仏伊 4 か国の 5 社に対し、公正取引委員会は排除措置命令を行っ

⁽⁶³⁾ 独占禁止法研究会 前掲注(51), p.4. 独占禁止法研究会による欧州ビジネス協会（欧州各国の在日商工会議所の通商政策部門を担い、在日欧州企業を代表する立場）からのヒアリングでは「外国企業からは、日本の課徴金制度は協力するメリットも明白でなければ非協力のデメリットも決定的でないため、協力インセンティブがないと評価されている。このため、現行制度のままでは外国企業に対する有効な〔事件摘発〕調査を行うことは困難であろう」という旨を同協会の関係弁護士が述べている（公正取引委員会「独占禁止法研究会（第 3 回会合）議事概要」2016.5.9, pp.3-4. <<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/dkkyukai/dokkinken-kaisai.files/gaiyou-3.pdf>>〔 〕内は筆者補記）。

⁽⁶⁴⁾ 日本経済団体連合会「独占禁止法の審査手続・課徴金制度に関する意見」2016.9.20, pp.2-3. <https://www.keidanren.or.jp/policy/2016/080_honbun.pdf>; 経済同友会「「独占禁止法研究会報告書」に対する意見（パブリック・コメント）」2017.6.21, p.2. <<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/170621a.pdf>> 同意見の中では、株主代表訴訟のように民事上の損害賠償請求訴訟の可能性が第三の抑止力としてあり、日本ではなぜ課徴金と刑事罰という二重の抑止力が必要なのか、疑問が示されている。

⁽⁶⁵⁾ 「独禁法の課徴金 裁量制で柔軟に 減免率固定せず 国際案件に対応」『日本経済新聞』2016.8.8.

⁽⁶⁶⁾ 村上 前掲注(8), pp.120-123; 長縄友明「マリンホースの入札談合ケース—日米欧+英の競争法当局が同時調査—」『大阪経大論集』310号, 2009.5, pp.179-188.

た。しかし、公正取引委員会が課徴金納付を命じることができたのは、日本の株式会社ブリヂストンのみ⁽⁶⁷⁾であり、他の外国企業にはカルテル当事者であるにもかかわらず国内売上げがないため、課徴金を課すことができなかった。⁽⁶⁸⁾

また、株式会社ブリヂストンに公正取引委員会が納付を命じた課徴金は 238 万円であったが、米国司法省が同社に科した罰金は 2800 万ドル（当時の円換算で約 22 億円）⁽⁶⁹⁾であり、欧州委員会が同社に命じた制裁金は 5850 万ユーロ（約 58.5 億円）⁽⁷⁰⁾と高額であった。

3 独占禁止法研究会報告書が示す見直し点とその背景議論

公正取引委員会の「独占禁止法研究会」は、各種意見を提示している団体等からのヒアリングを行うなど、1 年余の検討を踏まえ、平成 29(2017)年 4 月 25 日に報告書をまとめ公表した⁽⁷¹⁾。以下、報告書で示された見直し点とその背景となる議論を概観する。

先に見たとおり独占禁止法研究会は、3 点の課題（Ⅳの 1）①硬直的な算定・賦課方式、②調査協力への動機付けの欠如、③国際標準制度からのかい離を挙げていた。これらの課題への対応として、米国及び EU の制度との比較で参考になる点を踏まえ、独占禁止法執行機関である公正取引委員会の裁量を伴う課徴金の算定・賦課方式を導入し、事業者の調査協力への動機付けを高めようとしている。また、算定方式を全体的に見直す中で、国際カルテル事件において日本では課徴金が課されなかったり、課徴金の水準が低かったりする問題を改めようとしている。課題の「①硬直的な算定・賦課方式」及び「②調査協力への動機付けの欠如」への対応として表 3 にある「事業者の協力・非協力度合いの課徴金額への勘案」が、「③国際標準制度からのかい離」への対応として同表「算定基礎となる売上高」に関する見直しが提言されている。

(1) 課徴金算定方式の見直し

報告書は、課徴金算定方式の見直しについて、a) 算定のための基礎額となる売上額について、日本は厳密・精緻に過ぎるので、推計算定も可能にすべきである、b) 算定期間について、日本は 3 年という上限を設けているが、上限がある国は少数派であり不合理である、c) 算定率は行為類型や調査協力の度合いなどで加減算調整ができることが、世界の主要国の標準的な制度でもあり合理的である、といった見直し点を挙げていた。

図 3 は現行の課徴金額の算定方式を基にした見直し点を示したものである。また、表 3 は図 3 を基に見直し内容やその背景となる議論をまとめたものである。

(67) 「平成 24 年 1 月 18 日付 事務総長定例会見記録」公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/h24/01_03/kaikenkiroku120118.html>

(68) 大川進・平山賢太郎「マリンホースの製造販売業者に対する排除措置命令及び課徴金納付命令について」『公正取引』693 号、2008.7、pp.69-72。排除措置命令については、外国事業者への適用を阻害する要件はない。

(69) 株式会社ブリヂストン広報部「マリンホース等の工業用品に係わる米国司法省との有罪答弁合意について」2011.9.16。<<http://www.bridgestone.co.jp/corporate/news/2011091601.pdf>>

(70) 「金銭的不利益処分の国際水準比較」独占禁止法研究会 前掲注(5)、p.99（参考資料集）。2011 年当時の 1 ユーロ=100 円で換算した。

(71) 独占禁止法研究会 前掲注(5)

図3 課徴金算定方式の見直し点

$$\text{現行の課徴金額} = \text{算定基礎額} \times \text{算定率} - \text{減免額}$$

要件に該当する場合軽減又は割増後の算定率

当該商品・役務の売上額 算定期間：最長3年間	業種別 中小企業	課徴金減免制度の適用順位 による
---------------------------	-------------	---------------------

(出典) 公正取引委員会「現行制度とそれに対する報告書の結論」『独占禁止法研究会報告書の概要』2017.4, p.3. <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/apr/170425_1.files/170425_1besshi2-1.pdf> を基に筆者作成。

表3 課徴金算定方式の見直し内容

項目	現行	見直し内容	見直し内容の背景となる議論
算定基礎となる売上額	国内市場で売上額がない場合、算定対象外	国内市場で売上額がない企業においても、利得を想定算定できる類型を法定化する。	・国際カルテル事案について、国内売上げがない外国企業に課徴金を課すことができなかった点を踏まえ見直す。
算定期間	3年間の上限あり	3年間の上限の撤廃又は延長	・算定期間3年間の上限は、制定当初の課徴金対象違反行為の実行期間の平均が約1年2か月で、3年を超えるものがほとんどなかったことに基づく。 ・現在の課徴金対象違反行為の実行期間は平均4年。長いものでは10年に近いものもあり、3年の上限では「やり得」が生じてしまう。
業種別算定率	製造業・卸売業・小売業別に算定率が異なる	廃止する方向	・導入時は卸・小売業は利益率が低いことを理由に、業種別に分けて算定率が設けられた。 ・現在では不当利得の平均は、業種による差はなく、むしろ業種の適用区分に際して複雑な認定事務が生じ、コストが多くなっている。 ・企業グループで製造から販売まで一体的に事業活動を行っている場合、算定率の低い販売会社の業種で算定され、不公平感がある。
中小企業に係る算定率	中小企業の軽減率あり	軽減率は維持される方向	・過去の適用実績等から算定した不当利得の平均を踏まえると、大企業・中小企業を含めた全体で余り違いはなく、必ずしも軽減率が必要とはいえない。 ・大企業と比べると中小企業の置かれた立場は厳しく、軽減率は維持すべき。 ・大企業の子会社等、実質的に中小企業といえない事業者にまで適用することは適切でない。
事業者の協力・非協力度合いの課徴金額への勘案	課徴金減免制度の適用順位による	<ul style="list-style-type: none"> ・減免適用事業者数の最大5社という限定を撤廃し、減免申請期限を延長した上で、減免申請者の自主的に提出した証拠の価値等に応じ公正取引委員会が具体的な算定率を決定する。 ・申請時点から調査終了までの減免申請者の継続調査協力の義務を法定し、義務違反の場合は減免資格を失うこととする。 ・協力とは逆に調査を妨害する行為があった場合、課徴金を加算する制度も導入する。 ・必要となる運用の基準を策定し、公表する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの先着順方式だけでなく、事業者の協力度合いにより減免額算定率を高めるなどし、課徴金額を決めるべき。 ・裁量型課徴金制度は、諸外国では広く導入されている。 ・課徴金減免に係る裁量について、裁量の範囲や内容を明確化し、事業者が申請前に予見できるよう、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算定率の決定方法を明らかにすべき（経済界からの指摘）。 ・裁量型という点、公正取引委員会の執行がブラックボックス化するのではと懸念されるため、制度の透明性を増す必要性がある。 ・必要となる運用の基準を策定し、公表すべき。

(出典) 独占禁止法研究会「独占禁止法研究会報告書」2017.4. 公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/apr/170425_1.files/170425_1houkokusyo.pdf>; 「独占禁止法研究会第12回会合議事録」2017.1.27. 同 <<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/dkkenkyukai/dokkinken-kaisai.files/gjijiroku-12.pdf>> を基に筆者作成。

(2) 裁量型課徴金の法的性格

課徴金算定方式の見直し点の1つである「事業者の協力・非協力度合いの課徴金額への勘案」は、裁量型課徴金制度に変更することを意味する。現行の課徴金制度は、前述（Iの2（4））のとおり違反行為を抑止するため、違反行為者に対し、不当利得相当額以上の金銭的不利益を課す行政上の措置であり、秩序維持の観点から応報（報い）という制裁の性質を持つ刑罰とは異なり、課徴金と刑事罰が併科された場合であっても憲法39条「二重処罰の禁止」に当てはまらないとされてきた⁽⁷²⁾。これまでは非裁量を前提として議論が整理されていたため、裁量型の課徴金を導入する場合については、改めて法的性格の検討が必要となった。

報告書では次の3点の原則を満たす限り、裁量型課徴金制度であっても現行の課徴金制度の趣旨・目的の範囲内であると結論付けている⁽⁷³⁾。

- ①過去の違反行為に対する道義的責任・非難ではなく、将来の違反行為の抑止という展望的な行政目的を達成するため合理的であること
- ②違反行為に対し刑事罰に加え、課徴金を賦課することが著しく均衡を失し過重とならないこと
- ③行政の恣意性が実体要件と手続により排除されていること

報告書の結論は、裁量型課徴金といえども、この3点の原則内にとどまる限り、現行の非裁量型課徴金の法的性格から逸脱しない程度の裁量の範囲内であるというものであった。特に③によって、恣意性が排除されるため、限定された範囲の裁量にとどまるとした。その一方で、経済界からの意見に見られるように二重処罰でないかという疑念も引き続き示されている⁽⁷⁴⁾。

(3) 新たな制度を導入した場合の手続保障

これまで見てきた見直しを実現する場合、課徴金算定に裁量が加わり、公正取引委員会の権限が増すこととなる。それに対する事業者側の対応として、事業者が制度利用に関し弁護士と相談する際、制度利用に係る弁護士と事業者との間のコミュニケーションに限定し、調査当局への開示を拒むことができる等の秘匿特権（事業者と弁護士との間のやり取りに関する秘密の保護）への配慮が検討された。報告書では秘匿特権への配慮という手続保障で制度のバランスを図ることが提言されている。一方、経済界からは、裁量型に対抗する事業者の防御権を求める声が強くなる。

4 裁量型課徴金制度をめぐる関係者の見解

これまで見たとおり独占禁止法研究会報告書で示す見直しの柱は、裁量型課徴金制度の導入である。ここでは、各関係者からどのような見解が示されているか概括する。

経済界の見解の前提として、そもそも課徴金減免制度の申請手続は、事業者にとって申請を行いやすいことが重要であり、それが制度の活用につながる点がある。現在、公正取引委員会は制度運用に当たり、窓口を設け、課徴金減免管理官と申請者とのコミュニケーションを重視

⁽⁷²⁾ 白石 前掲注(1), pp.103-105; 伊永大輔「課徴金制度における基本的考え方(第2回)課徴金算定率の加減算(1)『公正取引』771号, 2015.1, pp.53-57; 宍戸常寿「憲法学から見た裁量型課徴金制度」宇賀克也・交告尚史編『現代行政法の構造と展開』有斐閣, 2016, pp.775-786; 「課徴金制度の概要と見直しの視点(資料編)」(独占禁止法研究会第1回会合資料4)2016.2.23, pp.37-48. 公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/dkkenkyukai/dokkinken-1.files/siryoku.pdf>>

⁽⁷³⁾ 独占禁止法研究会 前掲注(51), p.4.

⁽⁷⁴⁾ 経済同友会 前掲注(64), pp.1-2.

している。申請者からの事前相談の際は、課徴金減免管理官が、実際に申請が適用可能か等の具体的な情報のやり取りを行った上で、減免度合いの基準となる申請の先着順番見込みの回答も行い、事業者が申請した場合、何%の減免率になるかなども伝えている。課徴金減免制度導入を契機に、公正取引委員会と事業者の関係が、対立関係から、協力して問題解決に取り組む関係に転換してきたことも課徴金減免制度導入による1つの効果として挙げられている。⁽⁷⁵⁾

現在の課徴金制度は非裁量型であり、減免適用条件が客観的で簡明であり、さらに上記のとおり事業者が申請しやすい形で運用されていると評価されている⁽⁷⁶⁾。しかし、裁量型の導入については、どのような場合に課徴金額が加算・減算されるか不透明になり、申請事業者の予見可能性が損なわれるおそれが指摘されるなど、経済界からは反対する声が多い。「独占禁止法研究会」は報告書を取りまとめる過程において、平成28(2016)年7月に「課徴金制度の在り方に関する論点整理」⁽⁷⁷⁾を公表し、意見を公募した。また、平成29(2017)年4月に公表した報告書への意見も募集した。その際、各経済団体は、公正取引委員会が裁量型をとることに反対し、事業者側の防御権の整備等を主張している(表4)。

また、日本弁護士連合会は、見直し内容について、被疑事業者が弁護士に依頼し適切な防御を行う手続が不十分であると捉え、前述のⅣの3(3)で触れた裁量型課徴金制度における手続保障は不適切・不十分としている。同会は、そうした観点から弁護士とその依頼者(事業者)の権利や透明性が確保された手続を求めて、報告書への各種意見を公表している。⁽⁷⁸⁾

労働者の立場からは、日本労働組合総連合会(以下「連合」)⁽⁷⁹⁾の総合政策局総合局長が「独占禁止法研究会」ヒアリングの場で意見を述べている⁽⁸⁰⁾。連合は、制度の見直しにおける留意点・要望事項として、①調査協力をした従業員が不当な扱いを受けることのないよう保護される方策を検討すべき、②事業者・従業員双方を対象に防御権を確保できるよう検討すべき、③公正取引委員会の裁量の行使における公平性・透明性・客観性の担保が必要であり、法令・ガイドライン等で運用基準を定めて公表すべき、などを挙げている。

一方、消費者の立場からは、全国消費者団体連絡会⁽⁸¹⁾の事務局長が、「独占禁止法研究会」のヒアリングの場で意見を述べ⁽⁸²⁾、実態が見えにくい独占禁止法違反行為から消費者の利益を確保するため、痛みを伴う効果的な課徴金を課すことが必要とし、裁量型課徴金制度の導入に賛成している。

裁量型課徴金制度の導入が、「事業者と公正取引委員会が協力して実態解明・事件処理を行う

⁽⁷⁵⁾ 高居良平「課徴金減免制度の概要・利用状況と今後の課題」『自由と正義』804号、2015.12、p.38; 同「課徴金減免制度の現状と課題」『公正取引』787号、2016.5、pp.2-9; 「独占禁止懇話会第205回会合議事録」前掲注⁽²⁹⁾、pp.46-50。

⁽⁷⁶⁾ 「カルテル・入札談合に対する課徴金減免制度の新設の効果と課題」『政策観測』5号、2009.9.2、p.5。<<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/policy/pdf/2543.pdf>>

⁽⁷⁷⁾ 独占禁止法研究会「課徴金制度の在り方に関する論点整理」2016.7.13。公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h28/jul/1607013_3.files/160713rontenseiri.pdf>

⁽⁷⁸⁾ 日本弁護士連合会「公正取引委員会「独占禁止法研究会報告書」のうち、「第3-14(新制度の下での手続保障)」に対する意見書」2017.6.15。<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2017/opinion_170615_02.pdf>

⁽⁷⁹⁾ 日本最大の労働組合全国中央組織。

⁽⁸⁰⁾ 「独占禁止法研究会第5回会合議事録」2016.5.27。公正取引委員会ウェブサイト <<http://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/dkkenkyukai/dokinken-kaisai.files/gijiroku-5.pdf>>

⁽⁸¹⁾ 消費者団体の全国的な連絡組織であり、消費者の権利の実現や消費者団体活動の活性化、消費者運動の発展に寄与すること等を目的として活動している。

⁽⁸²⁾ 「独占禁止法研究会第5回会合議事録」前掲注⁽⁸⁰⁾

領域を拡大するものであり、事業者のコンプライアンス推進にも資するもの⁽⁸³⁾であるためには、運用に透明性があり、事業者にとって予見可能性が確保されている必要がある。その点に関して、独占禁止法研究会報告書では、裁量型課徴金制度の運用の基準を策定し公表するとし、裁量型課徴金の法的性格は、現行の非裁量型課徴金の範囲を逸脱するものではなく、恣意性が排除されるものとしている。

表4 裁量型課徴金制度に対する経済界の意見

団体名	団体概要	内容
日本経済団体連合会(経団連)	日本の代表的な企業や業種別・地方別の主要な経済団体等から構成される。経済界の意見を取りまとめ、政界に働き掛けを行う等、大きな影響力を持つ	<ul style="list-style-type: none"> ・企業の防御権を始めとする適正手続の確保の実現の優先 ・導入が検討されている裁量型課徴金制度を必要とする立法事実の十分な検証を行うこと ・法執行の予見可能性・透明性・公平性、行政権力の濫用防止の確保が企業にとり重要であり、それらが不透明になるおそれが高い裁量制の導入に反対 ・海外事業者への厳正な執行が検討されているが、現行制度のきめ細やかな見直しで可能である
経済同友会	企業経営者が個人として参加し、国内外の経済に関する諸問題について政策提言を行う団体	<ul style="list-style-type: none"> ・課徴金制度の法的位置付けについて、裁量型課徴金制度の導入により課徴金の法的性格が制裁へと変容していくことに懸念 ・裁量型課徴金制度の導入の必要性や立法事実を明確にすべき ・和解制度の位置付けや法的性格、具体的な内容を検討すべき ・企業の防御権など手続保障の在り方を考えるべき
日本商工会議所	商工会議所法(昭和28年法律第143号)に基づく特別認可法人で、主として中小企業の意見を取りまとめ、各界に各種働き掛けを行う経済団体	<ul style="list-style-type: none"> ・裁量型課徴金制度の導入に当たっては課徴金額を決定する基準を明確にし、定性的でない分かりやすい指針や業務取扱要領等を公表すべき ・中小企業に関する算定率については裁量型が導入された場合でも軽減する制度は維持すべき ・行政権限が強化される裁量型が導入される場合、企業の適正な防御権との均衡を考慮する必要があり、審査を受ける側の権利も保障されるよう検討すべき
全国中小企業団体中央会	「中小企業等協同組合法」(昭和24年法律第181号)及び「中小企業団体の組織に関する法律」(昭和32年法律第185号)に基づいて設立された特別民間法人で、中小企業組合等を構成メンバーとし、中小企業の振興を目的としている	<ul style="list-style-type: none"> ・裁量型課徴金制度の導入は中小企業にとり、予見可能性と公平性が十分でない ・優先すべき検討事項は事業者の防御権を始めとする適正手続の確保である ・課徴金算定基準は明確であることが望ましい ・画一的・機械的であるという課徴金制度の改善に当たっては立法事実の十分な実態把握とその検証が必要である ・中小企業の軽減算定率は今後も維持されるべき

(注1) 経団連は、平成29(2017)年4月に公表された報告書について提出した意見では、見直しについて総論的には賛意を示しつつ、公正取引委員会の裁量を限定的に認める部分について、事前に具体的かつ明確な運用基準を策定・公表することを必須としている(「別添 課徴金制度の見直しに係る意見募集に対して寄せられた意見」2017.8.8, p.9. 公正取引委員会ウェブサイト <http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/aug/170808.files/170808_betten.pdf>)。

(注2) 日本商工会議所は、平成29(2017)年4月に公表された報告書についても同じ意見を提出している(「課徴金制度の見直しに係る意見の提出について」2017.6.27. 日本商工会議所ウェブサイト <<http://www.jcci.or.jp/news/2017/0627182147.html>>)。

(出典) 次の各団体の意見文書を基に筆者作成。

日本経済団体連合会「独占禁止法の審査手続・課徴金制度に関する意見」2016.9.20. <https://www.keidanren.or.jp/policy/2016/080_honbun.pdf>; 経済同友会「「独占禁止法研究会報告書」に対する意見(パブリック・コメント)」2017.6.21. <<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/170621a.pdf>>; 日本商工会議所・東京商工会議所「独占禁止法研究会における課徴金制度の在り方検討に関する意見」2016.6.20. <http://www.jcci.or.jp/sangyo/160620_honbun_final.pdf>; 全国中小企業団体中央会「「課徴金制度の在り方に関する論点整理」に係る意見」2016.8.30. <<http://chuokai.or.jp/hotinfo/teigen20160830.pdf>>

83) 独占禁止法研究会 前掲注(51), p.1.

おわりに

独占禁止法研究会報告書で示された方向で独占禁止法改正案がまとめられた場合、裁量の範囲は限定的なものになることが想定される⁽⁸⁴⁾。しかし、その場合であっても前述のとおり裁量型については経済界等の関係者の懸念が強い。独占禁止法研究会報告書の内容は、各関係者の見解を踏まえて取りまとめられてきたが、依然として隔たりは存在する。裁量型課徴金制度を導入する場合は、執行機関の裁量と事業者の防御とが明確な対立項として焦点になると見られる。今後、独占禁止法改正案として制度変更がまとめられる過程や国会での審議において、引き続き各関係者の議論が行われることとなろう。多くの議論が交わされ、制度変更に工夫が施されることが、円滑な運用をもたらし、カルテル等の防止や健全な競争環境の整備につながることを期待したい。

(たかしな せいや)

84) 平成 28 (2016) 年 3 月 18 日開催の独占禁止法研究会でヒアリング対象者となった曾和俊文氏(関西学院大学司法研究科教授)は、「協調的法的執行」という考え方にに基づき、裁量型について行使基準を明確にし、国民の目に見える形にする必要性を述べている。国内外の競争法実務経験に富んだ弁護士等実務家から成る「競争法フォーラム」は「裁量型課徴金制度研究会」を設け、独占禁止法研究会の検討内容を吟味し、意見を公表している。その意見の中で EU や米国の裁量型課徴金制度を参考にするより、裁量に合理的かつ客観的な制約を課している韓国の制度が、日本の制度構築の参考になるとしている(競争法フォーラム「課徴金制度の在り方に関する論点整理」に対する意見」2016.8.31, pp.13-14. <<http://www.jclf.jp/taskforce20160831.pdf>>)。また、舟田正之ほか「独占禁止法研究会報告書に対する意見」2017.7.23. Mr. 舟田の経済法ルームウェブサイト <<http://www.pluto.dti.ne.jp/~funada/1707dokkinhoukenkyukaihoukokushonitaisuruiken.doc>> によれば、公正取引委員会の課徴金算定の判断について、裁判所が裁量権の逸脱・濫用がないか審査できるようにすることが重要とし、裁量の範囲を適正に制度化することを求めている。