

ISSUE BRIEF

独占禁止法改正案

- その概要と各方面の意見・評価 -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 458(NOV.1.2004)

独占禁止法改正の背景

改正案の内容

- 1 課徴金制度の見直し
- 2 課徴金と刑事罰の調整規定
- 3 犯則調査権限の導入
- 4 措置減免制度の導入
- 5 審判手続きの見直し

各方面の意見・評価

- 1 日本経団連
- 2 経済同友会
- 3 日本弁護士連合会
- 4 OECD（経済協力開発機構）
- 5 識者の意見

改正案の問題点と今後の課題

経済産業課

まつばら ゆみこ
(松原 由美子)

調査と情報

第458号

独占禁止法改正の背景

我が国の経済構造改革は、市場原理・自己責任原則を中心理念としながら、各種の規制緩和を積極的に推し進めている。こうした規制緩和措置が結実するためには、公正な市場環境が整備されている必要がある。また、企業の国際競争力が強化されるためには、まず国内の競争が十分に行われる条件が整っている必要がある。しかし、我が国の現状を顧みると、未だに談合体質やカルテル行為が残っていることは否定できない。

競争秩序の基本となる「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。以下「独禁法」という。)は、昭和52年の改正(カルテル規制を目的として課徴金制度が導入された。)以後、大幅な改正は行われていない。そのため、経済情勢や社会構造の変化に対応しきれなくなっている面があった。こうした点からも、独禁法の強化・見直しの必要性が高まってきた。

政府は、「規制改革推進3ヵ年計画(改定)」¹において、「現在の独占禁止法の措置体系及び公正取引委員会に付与されるべき権限のあり方についての一体的な検討を行う。」とした。さらに、自由民主党は、平成15年の衆議院総選挙の政権公約の一つとして、「自由な経済活動を保証し、企業の国際競争力を強化する観点から、強制調査権限の付与等、公正取引委員会の権限強化や課徴金の大幅引き上げ等を行う独占禁止法改正案を2004年中に国会に提出する」²ことを掲げた。

公正取引委員会(以下、「公取委」とする。)はこうした動きを受け、平成14年10月以降、同委員会内の独占禁止法研究会で検討を重ね、平成15年10月に「独占禁止法研究会最終報告書」³をまとめた。その後、公取委は各方面との意見調整を経た上で、平成16年4月1日に「独占禁止法(案)の概要」⁴を公表した。

当初、公取委は、平成16年春の第159回国会(常会)への法案提出を予定していたが、課徴金引上げ等に対する経済界の強い反発もあって、提出を断念した。平成16年10月5日に自由民主党独禁法調査会において「独占禁止法見直しに関する取りまとめ」が了承された。これにより、独禁法改正案は第161回国会(臨時)での成立に向けて大きく前進したと報じられている⁵。

以下では、まず、今回の独禁法改正案(第161回国会閣法第19号)の概要を述べ、次に経済界の意見・評価を紹介し、最後に問題点等にふれる。

¹ 平成14年3月29日閣議決定

² 自由民主党ホームページ「小泉改革宣言2003 三．行政の役割を変える」
<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen_syu43/sengen/03.html>

³ 公取委ホームページ「独占禁止法研究会最終報告書」
<<http://www2.jftc.go.jp/kaisei.htm>>

⁴ 公取委ホームページ「独占禁止法(案)の概要」<<http://www2.jftc.go.jp/sisyou2.pdf>>

⁵ 「課徴金10%自民了承/政府、臨時国会に提出へ」『読売新聞』2004.10.6など

II 改正案の内容

今回の主な改正点としては、課徴金制度に係る変更、課徴金と刑事罰の調整規定、犯則調査権限の導入、措置減免制度の導入、審判手続の見直しが挙げられる。なお、独占禁止法研究会の「最終報告書」が提案した、不可欠施設（例えば電力の送配電網、ガスの導管など）を有する事業者による参入阻止行為の排除に関する規定は、今回の改正案には盛り込まれなかった。

以下で、今回の改正点の個々の内容について説明する。

1 課徴金制度の見直し

課徴金制度の見直しとしては、(1)算定率の引上げ及び加算・減算制度の導入、(2)法的性格の変更、(3)対象行為の拡大が挙げられる。

(1) 算定率の引上げ及び加算・減算制度の導入

業種・企業規模に応じて当該商品売上高の1～6%となっている現行の課徴金算定率を、2倍程度に引上げるとともに、過去10年以内に違反行為をしていた再犯の場合は、算定率を5割加算する。ただし、カルテル開始から2年以内に離脱をした場合には、2割減免するとしている。

課徴金引上げの背景には、談合・カルテルなどの再犯が後を絶たないことや、現行の算定率が低すぎ、カルテルの「やり得」になっているのではないかと、との指摘がある。2倍程度とされる根拠としては、過去の事件における不当利得の平均が16.5%と試算されていることや、海外の課徴金の水準⁶と比べても高すぎないことなどが示されている。また、再犯の場合の5割加算については、重加算税など他法令ですでに類似の制度があることや、繰返し違反の場合の不当利得の平均が24%であり、カルテル・入札談合の単純平均の16.5%を大きく上回っていることを公取委は根拠としている。課徴金水準引上げの内容は、表1のとおりである。なお、公取委「独占禁止法改正(案)の概要」では、課徴金の算出期間については、4年に延長することとされていたが、現行の3年に据え置かれた⁷。

⁶ 海外の制度については、巻末の表3「G7諸国等におけるカルテルに対する措置」を参照。

⁷ 算定期間を長く取れば、算定率を引き上げなくても課徴金の総額は増えることとなる。自由民主党独占禁止法調査会の柳沢伯夫会長代行は、「公取委に2ヶタを、反対派には総額抑制を示すことで同意を取り付けた」と報じられている(「課徴金上げ幅縮小・算定期間据え置き / 公取委と経済界“妥協”」『朝日新聞』2004.10.6.)

表 1 課徴金水準の引上げの内容

	大 企 業	中 小 企 業
製 造 業 等	10% (6 %)	4% (3 %)
卸 売 業	2% (1 %)	1% (1 %)
小 売 業	3% (2 %)	1.2% (1 %)

(注) 括弧内は現行の算定率

(出典) 公取委ホームページ「『私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案』の国会提出について」
<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/04.october/041014-1.pdf>> より作成。

(2) 課徴金の法的性格の変更

従来から、公取委は、課徴金を「不当な経済的利得の剥奪」であって「制裁」ではない、と説明してきた。昭和 52 年の課徴金制度の導入時に、独禁法違反行為に対する制裁として、すでに刑事罰が設けられていたこともあって、刑事罰と課徴金の併科は憲法上禁止されている二重処罰に当たる、という批判があった。そこで公取委は、刑事罰と課徴金の性格の違いを明確にし、二重処罰問題を回避する目的で、不当な経済的利得の剥奪という概念を導入することとした。

しかし、課徴金制度の導入時から、「不当利得の剥奪」という概念に基づいた制度設計については見直しの余地があるものとされていた⁸。さらに平成 3 年の独禁法改正で、課徴金の算定率が 2%から最大で 6%に上げられると、課徴金の制裁的側面が一層強調されることとなり、不当利得の剥奪という性格付けでは理論上限界ではないかという意見が、国会でも出された⁹。なお、最高裁の判例では、課徴金は、制裁としての機能をも有する複合的な性質のものであると既に認められている¹⁰。

今回の改正案提出に際し、公取委は、課徴金の性格を「不当利得の剥奪」ではなく「行政上の制裁」とであると認めた¹¹。その上で、課徴金と刑事罰の二重処罰問題については、趣旨、目的、性質、内容が異なることから、憲法上問題はないと

⁸ 衆議院商工委員会での改正法案可決に際し、「課徴金は違法カルテルにより取得した不当利得であるため、国庫に納入された課徴金を消費者に還元する措置を検討する」ことを求める付帯決議が可決された（第 80 回国会衆議院商工委員会会議録第 21 号 昭和 52 年 5 月 12 日 pp.14-15.）

⁹ 第 120 回国会衆議院商工委員会議録第 8 号 平成 3 年 3 月 13 日 p.2.

¹⁰ たとえば、最高裁判例平成 10 年 10 月 13 日 『判例時報』1662 号,1999.3.11 , p.83.

¹¹ 公取委ホームページ「独占禁止法改正（案）の考え方」p.1.

<<http://www2.jftc.go.jp/sisyou3.pdf>>

の見解をとっている¹²。

(3)対象行為の拡大

対象行為の拡大現行の制度では、課徴金の対象となる違反行為は、入札談合及び販売に係る価格カルテルに限定されている。これを、価格、数量、シェア、取引先を制限するカルテル及び私的独占に拡大するとともに、さらに新たに購入カルテルも対象とする。

2 課徴金と刑事罰の調整規定

法人に対し、刑事罰（罰金）と課徴金が併科された場合、罰金相当額の半分を課徴金額から控除するという規定が設けられた。

上記「1 (2)課徴金の法的性格の変更」で述べたように、公取委は基本的には、課徴金と刑事罰の二重処罰の問題はないものとしている。しかし、課徴金と刑事罰の両者とも、違反行為の抑止という側面を共通して持っていることは否定できない、との理由からこの調整規定が設けられた¹³。

3 犯則調査権限の導入

犯則調査権限とは、「行政庁が、その所轄する特定の法律に関する特定の種類の違反事件を、刑事法的に処理することを目的として、調査する権限のこと」¹⁴である。具体的には、例えば、国税庁などに与えられている強制的な立ち入り・捜索・差し押さえ等を含めた調査権限のことである。犯則調査権限に基づく調査においては、その目的が刑事告発にあることから、被調査人の権利保護が重視され、司法機関による事前許可が必要（令状主義）とされている。

犯則調査権限導入の目的は、刑事告発の活発化である。刑事罰は、法人に対する罰金にとどまらず、違反を行った個人に対しても罰金・禁固刑を科すものであり、行政制裁（課徴金）よりも格段に高い抑止力を有するとされている。独禁法違反行為の告発権限は、公取委だけに専属するものであるが、現在のところ、刑事告発制度が有効に機能しているとは言い難い状況にある¹⁵。

刑事告発が低調な理由としては、次のような点が指摘されている。現行法において公取委が行う調査は、行政処分のための調査であり、与えられた調査権限は「犯罪捜

¹² 公取委ホームページ「独占禁止法改正（案）の概要及び独占禁止法改正（案）の考え方に対して寄せられた意見について」p.8.

<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/04.august/040804.pdf>>

¹³ 公正取引委員会「独占禁止法改正（案）の考え方」p.2.

¹⁴ 佐藤英明「犯則調査権限導入に関する若干の論点整理」『ジュリスト』1270号，2004.6.15，pp.47-52.

¹⁵ 日米構造協議での独禁法運用強化の要求を受け、刑事告発方針が平成2年に発表されたが、その後の13年間においても刑事告発件数は7件に留まっている（郷原信郎『独占禁止法の日本の構造』清文社2004p.64.）

査のために認められたものと解してはならない」とされている。このため、調査結果や証拠を事件の刑事法的処理に用いることができず、検察庁により再度の調査が必要となる¹⁶。

犯則調査権限を導入することで、検察庁へ調査結果を直接引き継ぐことができるようになり、この問題は解決される。また、調査権限が強化されることから、カルテル・談合の立証を促進することも期待できることや、令状主義の適用により、適正手続の保証につながることも利点としてあげられている¹⁷。

4 措置減免制度の導入

措置減免制度とは、カルテルから自発的に離脱し、その内容について公取委に告発・報告した事業者については、報告の順番などに応じて課徴金を減免する制度のことである。

措置減免制度の導入目的は、事業者に離脱インセンティブを与えることによって、その発見の可能性を高めることにある。また、同制度はEU（欧州連合）や米国などのOECD（経済協力開発機構）諸国で既に導入されており¹⁸、カルテル規制に高い効果を持つことが確認されている。改正案における措置減免制度の内容は表2のとおりである。

表2：措置減免制度の内容

申請の区分	課徴金減免額
立入検査前の1番目の報告者	課徴金全額免除
立入検査前の2番目の報告者	課徴金を50%減額
立入検査前の3番目の報告者	課徴金を30%減額
立入検査後の報告者	課徴金を30%減額

（注）減免対象となるのは、立入検査前・後を問わず合計3社まで。

（出典）前掲『『私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案』の国会提出について』より作成。

5 審判手続の見直し

現行制度の下では、課徴金の対象となる違反行為に対する措置は、排除措置勧告（または命令）が出されたのち、課徴金納付命令が下される、という2段階になっている。さらに、排除措置勧告、課徴金納付命令は、独立した別々の行政行為とみなされているため、排除措置に関する審判手続と、課徴金納付命令に対する審判手続は、それぞれ

¹⁶ 公取委「独占禁止法研究会報告書」p.27.

¹⁷ 同上。

¹⁸ G7諸国における措置減免制度の有無については、巻末の表3「G7諸国におけるカルテルに対する措置」を参照。

れ個別に行われている。これを今回の改正案において、排除措置勧告と課徴金納付命令を連続した一つの行政行為とみなし、それに係る審判手続も一本化することにした。

この理由としては、第一に、審判手続を迅速化する狙いがある。今後、審判件数の増加や、加算制度の導入によって審理の長期化が予想される。排除措置勧告に係る調査と課徴金納付命令のための調査は、互いに密接に関係する場合が多く、両手続の一体化を図ることは、調査・審判の合理化につながる。第二に、適正手続の保証がある。従来、排除措置勧告は行政指導という位置づけであり、事前手続の機会とは与えられていなかった。これを行政処分である課徴金納付命令に統一することにより、命令に先立つ事前通知、意見申述、証拠提出の機会を設けることができるようになる¹⁹。

III 各方面の意見・評価

1 日本経団連

日本経団連は、早くから独禁法改正について批判的な立場から発言を行い、独自の代替案も提案していた。課徴金の引上げに対する反対意見の他、審判手続や現行の措置体系そのものについても、疑問を提起した。

課徴金算定率については、一定率を賦課する形式は硬直的であること、現行の6%でも実際の不当利得の金額を超える事例が多いことなどをあげ、批判した。その上で、一定率の基準額を設定した上で、個々の事例ごとに加算・減算要素を考慮して課徴金額を決定する仕組みを提案している。

日本経団連は、今回の改正事項以外についても、現行制度の不備を指摘している。審判手続において、検察官役の審査官と裁判官役の審判官が共に公取委の官僚であり、公正な審判が確保されていないのではないかと、という疑問を出している。また、行政上の制裁である課徴金と、同じく制裁という目的を有する刑事罰が併科されることを特に問題視し、事業者に対する制裁は課徴金に一本化し、刑事罰は行為者個人のみを対象とするべきである、としている。このほかにも、官製談合に対しての措置が不十分であり、官製談合防止法の強化を優先すべきであるとの意見も出している²⁰。

日本経団連は、独禁法改正案に反対し続けてきたが、最終的には公取委案に同意した。この理由としては、制裁のあり方などで二年以内に抜本的な改正を行うことが改正法の附則で明文化されたこと、公取委が審判・審査体制について改正法の施行までに規則を見直すとしたこと等があると報じられている²¹。

¹⁹ 公取委「独占禁止法研究会報告書」pp.32-34.

²⁰ 日本経団連ホームページ「『独占禁止法改正（案）の概要』に対するコメント」
<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/056.html>>、「21世紀にふさわしい独占禁止法改正に向けた提言」

<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/061.html>>

²¹ 「公取委VS建設族の攻防劇 / 独禁法改正の決着の真相」『週刊ダイヤモンド』
2004.10.16. pp.14-15.

2 経済同友会

同じ経済団体であっても、経済同友会は、経団連とは対照的に、課徴金制度をはじめとして、今回の改正案をおおむね支持している。

課徴金の引上げについては、算定根拠は説得力があるし、また諸外国の水準から見ても適当であるとしている。課徴金減免制度や犯則調査権の導入についても賛成の立場を取っている。

その一方で、措置体系の在り方や審判手続の見直しを求めている点では、経団連と主張を一にしている。審判手続の公正化・透明性の確保、官製談合防止法強化、「行政上の制裁」と性格を改めた課徴金制度の在り方などを、将来的な検討課題として指摘している²²。

3 日本弁護士連合会

日本弁護士連合会は、今回の改正内容をほぼ全面的に支持しているが、課徴金の引上げ額、刑事罰との調整については意見を出している。

課徴金については、更なる引上げを要求している。談合・カルテルの抑止のためには、課徴金額を違反行為が割に合わないくらいの高額に設定する必要があり、独禁法違反行為による利得は、一般に10%を下回ることはないと考えられることから、最低でも20%程度への引上げが必要であると主張している。

また、課徴金と刑事罰の併科に係る調整規定は不要であるとしている。その理由として以下の2点をあげている。第一に、当該規定は、憲法39条の二重処罰禁止の規定違反を意識したものと思われるが、憲法39条は刑事罰と行政罰の併科を禁止しておらず、そもそも調整の必要はないこと。第二に、仮に併科されることによって、重きに失する場合があるとしても、刑事裁判で量刑判断を考慮すれば足りることである²³。

4 OECD (経済協力開発機構)

OECDは、「対日規制改革審査報告書」(平成16年7月19日)²⁴のなかで、今回の独禁法改正については基本的には支持しながらも、より一層の強化が必要であると指摘している。

²² 経済同友会ホームページ「『独占禁止法改正案の概要』に対する意見」

<<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2004/040624a.html>>

²³ 日本弁護士連合会ホームページ「『独占禁止法改正(案)の概要及び独占禁止法改正(案)の考え方』に対する意見書」

<http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/04/2004_37.html>

²⁴ OECD東京ホームページ「対日規制改革審査報告書、発表」

<<http://www.oecdtkyoo.org/theme/regreform/2004/20040719japanreview.html>>

課徴金の引上げについては、国際的水準に近づくものではあるが、未だ低すぎるとの評価である。刑事制裁を活用するためには、公取委の権限強化と検察当局との連携が必要であることも指摘している。措置減免制度については、海外でも多く実施されており、法の実効性を高めるものであるし、また国際カルテルの対処に際しても他国の競争当局との協力が容易になるとしている。

5 識者の意見

学者のなかには、措置体系の歪みを問題視し、課徴金と刑事罰の一本化やEU型の行政制裁金を導入するべきであるという意見²⁵が多い。しかし、カルテル・入札談合が繰り返されている現状を考慮すると、独禁法の強化改正は喫緊の課題であり、早期に法の執行力を高める必要があるとして、今回の改正を評価する意見もある²⁶。神戸大学の泉水文雄教授は、「今回の改正案は現行の法体系が許す枠内でカルテルの抑止力を最大限高めようとする現実的かつ十分に慎重な見直し提案である」として評価している。また、措置体系全体を適正化させる必要性は認めるものの、そうした抜本改正は、独禁法だけではなく刑法・行政法を含む改革が必要であると、将来的な検討課題と位置づけるべきとしている²⁷。

IV 改正案の問題点と今後の課題

今回の独禁法改正は、約30年ぶりの抜本改正と言われながらも、法案の確定に至るまでに、財界からの批判や与党内の意見の相違があり、その経過は順調ではなかった。最終的には、措置減免制度や犯則調査権の導入などの成果はあったものの、最大の争点となった課徴金額は10%で決着した。そのため、新聞等では財界との妥協に終わったとする論調が支配的である²⁸。法案の改正作業に着手した時点で公取委が予定していた現行の3倍はおろか、4月の改正案で目標とした現行の2倍の12%にも届かなかった。しかし、再犯企業の場合は、5割増しの15%となるので、昨年まで公取委が目指していた20%に近づいたのではないかと、という見方もある²⁹。今回の改正により、独禁法がカルテル・談合に対して十分な抑止力を持つのかどうかに関しては、疑問視

²⁵ 郷原信郎「独禁法改正論議に欠けている本質的な視点」『エコノミスト』2004.9.21. pp.46 - 47；村上政博「独占禁止法上の制裁措置の現状と課題 - 刑事罰への犯則調査権限と行政制裁金制度の導入を」『NBL』770号，2003.10.1, pp.9-15

²⁶ 経済法の専門家を中心に、大学教授34名が公取委の改正案に賛同する声明を発表している（「独禁法改正案／学者ら賛同声明」『朝日新聞』2004.9.20；「措置体系に関する独占禁止法改正（案）について」『法律時報』76(11), 2004.10, pp.96-98.）。

²⁷ 泉水文雄「経済教室／独禁法改正を問う／公取委案、慎重で現実的」『日本経済新聞』2004.9.3.

²⁸ 「財界反発 妥協の決着／独禁法抜本改革先送り」『朝日新聞』2004.10.6.；「課徴金、欧米水準に遠く」『日本経済新聞』2004.10.6.

²⁹ 前掲『週刊ダイヤモンド』2004.10.16. pp.14-15.

する向きが依然として多い³⁰。

経団連など財界には、公取委の審判手続や行政審査の手法に対する不満・不信がある。これを反映する形で、施行後2年以内に、課徴金制度、違反行為の排除を命令する手続、審判手続のあり方を検討し、必要な措置をとることが、自由民主党独禁法調査会で確認された³¹。この他にも、公取委の独占禁止法研究会では課徴金の引上げと並ぶ二本柱とされながら、今回の法案に盛り込むことが見送られた電気・ガス事業等における独占・寡占規制の見直しも、今後の大きな検討課題になるものと思われる。

この他にも、課徴金引上げの一方で、中小企業等に不当な不利益を与える不当廉売、大規模小売店による優越的地位の濫用等に対し、十分な対策が取られていないという指摘もある³²。2年以内に行うことになっている見直し作業で検討すべき項目は多そうである。

³⁰「社説 独禁法改正 ルール破りにまだ甘い」『朝日新聞』2004.10.7;「社説 独禁法決着 これではカルテル・談合が続く」『毎日新聞』2004.10.7. など。

³¹ 「独占禁止法の見直しに関する取りまとめ」自由民主党独禁法調査会 2004.10.5.

³² 全国石油商業組合連合会ホームページ「『独占禁止法研究会報告書』に対する意見」p.3.
<<http://www.zensekiren.or.jp/12library/031125.pdf>>

表 3 : G7 諸国等におけるカルテルに対する措置

	刑事罰 (法人、 個人)	行政措置 (排除措置を除く)	措置減免 制度の有無
日本 (現行法)	5 億円以下の罰金 3 年以下の懲役または 500 万円以下の罰金	(カルテル対象商品の売上 額) × (1 ~ 6%) の課徴金	×
日本 (改正案)	同上	(カルテル対象商品の売上 額) × (1 ~ 10%) の課徴金	
アメリカ	1000 万ドル以下の罰金 (注 2) 3 年以下の自由刑又は 35 万ドル以下の罰金	-	
カナダ	1000 万カナダドル以下の 罰金 5 年以下の自由刑又は 1000 万カナダドル以下の罰 金	-	
イギリス	5 年以下の自由刑又は罰金	総売上高の 10% 以下の制裁 金	
フランス	4 年以下の自由刑又は 7 万 5 千 EUR 以下の罰金	総売上高の 10% 以下の制裁 金	
ドイツ	5 年以下の自由刑又は罰金 (入札談合のみ)	50 万ユーロ以下又は違反行 為による超過売上高の 3 倍 以下の額の過料	
イタリア	-	総売上高の 10% 以下の制裁 金	× (注 3)
(参考) 韓 国	2 億ウォン以下の罰金 3 年以下の自由刑又は 2 億 ウォン以下の罰金	総売上高に一定率を乗じた 額以下の課徴金	
(参考) EU	-	100 万ユーロ以下又は総売 上高の 10% 以下の制裁金	

(注 1) 上記は、カルテル等の主要な違反行為に関するもの。

(注 2) 上記法定刑については、1984 年量刑改善法により、違反行為により獲得した利益又は与えた損害額の 2 倍まで引き上げることが可能 (実際の罰金額は量刑ガイドラインによって算定され、違反行為によって影響を受けた取引額の 15% ~ 80% の範囲で決定されている)。

(注 3) 制裁金の額は当局の最良で決まるため、制度として公表されたものはないが、運用上一定の場合に処分の軽減が行われている。

(出典) 『独占禁止法研究会報告書』公正取引委員会独占禁止法研究会 2003.10, p.16. をもとに作成。