

独占禁止法基本問題懇談会（第18回）議事概要

平成18年11月6日

- 1 日時 平成18年10月31日（火）9：30～12：30
 - 2 場所 内閣府 本府庁舎 3階 特別会議室
 - 3 出席者
 - 座長 塩野 宏 東京大学名誉教授
 - 座長代理 金子 晃 慶応義塾大学名誉教授
 - 委員 石井 卓爾 三和電気工業株式会社代表取締役社長
 - 宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授
 - 榎野 信治 読売新聞東京本社論説委員
 - 神田 敏子 全国消費者団体連絡会事務局長
 - 小林 いずみ メリルリンチ日本証券株式会社代表取締役社長
 - 佐野 真理子 主婦連合会事務局長
 - 根岸 哲 甲南大学法科大学院教授
 - 浜田 道代 名古屋大学大学院法学研究科教授
 - 日野 正晴 駿河台大学法科大学院研究科長
 - 増井 和男 慶應義塾大学大学院法務研究科客員教授
 - 松井 彰彦 東京大学大学院経済学研究科教授
 - 村上 政博 一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
 - 村田 恒子 松下電器産業株式会社パナソニックシステムソリューションズ社法務グループマネージャー
 - 諸石 光熙 住友化学株式会社特別顧問
 - 山本 孝宏 弁護士
- （専門調査員） 今井 法政大学教授、中川 神戸大学教授
- （その他） 公正取引委員会 松山 経済取引局長
- （事務局） 内閣府大臣官房 独占禁止法基本問題検討室 土肥原 室長、別府 次長、東出 参事官

4 議事次第

- (1) 開会
- (2) 違反抑止のための行政上の措置について
- (3) 行政上の措置と刑事罰との関係について
- (4) 違反行為に対する金銭的不利益処分の在り方について
- (5) 閉会

5 討議

違反抑止のための行政上の措置、行政上の措置と刑事罰との関係及び違反行為に対する金銭的不利益処分の在り方について討議を行った。出された意見の概要は以下のとおり。

(1) 行政上の措置と刑事罰との関係

- ・ 将来的に課徴金と刑事罰がともに高額になれば、憲法の二重処罰禁止規定に抵触する可能性を否定できない。どちらか一方であればいくら高くなってもよいと考えるが、少なくとも政策的には、違反行為に対して高額の行政上の金銭的不利益処分と高額 of 刑事罰金を科(課)することができる制度は避けた方がよい。
- ・ 課徴金と刑事罰を併科しても両者に不当利得相当額が含まれる訳ではなく、これらは異なる性質を持つ制裁であり、高額であるということだけで問題とする必要はない。
- ・ 法人に対する刑事罰が必要な論拠として、刑事罰にはスティグマ効果があるとの議論がなされるが、その内容は必ずしも明確ではないのではないか。刑事罰が科されるとマスコミにより大きく報道がなされるというが、刑罰の本来の効果は、罰金を科すことそのものにあるのであって、マスコミによる報道を刑事罰の効果と考えるのはいかなものか。法人に対する刑事罰を廃止しても、個人に対する刑事罰を残せば、法人の代表者に刑事罰を科すことでスティグマ効果は残せる。また、課徴金も多額になれば、法人が破産することもある。さらに、行政処分であっても、例えば重加算税を課されることは悪いことであるとの認識は広まっており、課徴金にもスティグマ効果はあるのではないか。
- ・ 刑事罰のスティグマ効果とは、それを破ると強い非難を受けるようなルールを犯した者(自然犯)に対し、「タブーを犯した者」という烙印を押す

ことによってもたらされる犯罪予防効果である。違反自体の性質がどれだけ悪質な行為なのかによって、それに対する制裁が刑罰となったり非刑罰となったりするのではないか。

- ・ スティグマ効果が生じるような刑事罰は、いくら金額を高くしても単に金銭を徴収するという行政措置とは決定的に違うのではないか。個人に対する刑事罰を残せばスティグマ効果は維持できるというが、組織のために違反行為を行った個人について、個人だけ罰することは「トカゲのしっぽ切り」となるし、法人の代表者に対する刑事罰については、その適用のハードルを下げた安易に行うことは好ましくない。
- ・ 報道における扱いにおいては、民事、行政、刑事の順に扱いが大きくなるという実態があることは事実であり、そうしたことも頭に置いて議論すべきである。
- ・ 制度を運用する中でスティグマ効果が出てくるということもあるかもしれないが、もともと制度に付与された趣旨がある。刑事罰には抑止だけでなく、応報の趣旨があるのではないか。
- ・ 欧州では、一般に、競争法違反に対して刑事罰が科されていないが、競争法違反が悪いことではないと考えられているわけではない。懇談会で併科方式、一本化方式のいずれがよいかを議論する中でも一本化方式の場合に、独占禁止法違反が悪いことではないとしている訳ではないことを念頭に置いて議論すべきである。
- ・ 刑事罰と行政上の措置は趣旨、目的が違うというが、科(課)す主体と手続が違うというだけで、本質的な違いはないのではないか。課徴金は迅速・効率的に対応できることが違いということかもしれないが、立証の程度が低くて済むということに過ぎないのではないか。
- ・ 刑事罰には道義的非難という目的がある点が、課徴金との違いではないか。
- ・ 刑事罰金には道義的非難の目的があるなら、課徴金に比べて、金額が高くなっていなければおかしいが、実際にはそのようになっていない。
- ・ 刑事罰には道義的非難の目的があるというが、課徴金にも道義的非難が伴っているのではないか。
- ・ 課徴金のような行政処分に道義的非難があるということになると憲法違反になる。刑事罰には道義的非難の目的があるという議論の背景には、そ

のように判断した最高裁判決の存在がある。最高裁判例を踏まえて議論することが現実的ではないか。

- ・ 最高裁判例は、独占禁止法改正前のものであり、課徴金額が増加していること、刑事罰金との調整規定が置かれたことを踏まえると、従前の最高裁判決の射程を広く捉えることは疑問がある。
- ・ 最高裁の判決は、出された時期は改正法施行前であるが、不当な利得にとらわれずに課徴金を課してよいと判断しており、改正法施行後の課徴金を認識しながら出されたものであるといえる。
- ・ 欧米と比べて、違法行為に科(課)される金銭的不利益の額が少ないことを念頭に現実的な議論をする必要がある。課徴金は不当利得相当額以上のものを課すと説明されているが、現実には不当な利得の水準にも達していないことが多いのではないか。
- ・ 公共入札における独占禁止法違反においては、課徴金等に加え、違約金請求により不当利得相当額を別途徴収しており、こうしたことを含めて評価すべき。
- ・ 人権保障規定たる憲法の二重処罰禁止規定に抵触するかどうか、立法者の意思や説明ぶりで判断されるという考え方は、再検討する必要がある。
- ・ 刑事罰を廃止し、行政上の措置に一本化するとすると、独占禁止法違反を自然犯と同様に悪質なものとする最近の風潮に逆行することとなるので、現状のとおり、課徴金と刑事罰金の両方を科(課)しうる制度が望ましいのではないか。刑事罰と行政処分は何が違うのかという意見もあったが、社会の受け止めとして違っているのは事実であり、2つの道具を使い分けることが効果的である。
- ・ 独占禁止法違反行為については、不当な利得の算定が難しいので、刑事罰として没収・追徴規定を設けられていない一方、課徴金がそれを補ってきたということではないかと考えられる。なぜ独占禁止法に没収、追徴規定がないのかということを考えながら議論すべきである。
- ・ 一本化方式を採用した場合に、行政処分と刑事罰の目的、機能を調和的に達成できるかは疑問であり、併科方式が望ましいと考える。
- ・ 刑事罰が十分機能していないから課徴金が導入されたという経緯、課徴金納付命令に比べ刑事告発は圧倒的に少ないこと、を踏まえた議論をすべきである。

- ・ 刑事告発が少ないという現状を踏まえると、違反事業者からすれば、課徴金さえ払えばよいということとなっており、違反行為抑止のためには、課徴金の水準を引き上げることが必要になる。しかし、刑事罰と課徴金の両方を科(課)しうる制度を維持すると、刑事罰を現状の水準に維持したまま、課徴金の水準を引き上げることが可能か、という問題がある。課徴金に一本化したからといって抑止力が後退することが前提になるわけではなく、全体を踏まえた緻密な議論が必要である。
- ・ 刑事罰との金額調整については、現状、半額調整となっているが、これを全額調整とする一方、悪質な違反行為については算定率を柔軟に設定することとしてはどうか。

(2) 違反行為に対する金銭的不利益処分の在り方

- ・ 「行政上の制裁」の定義については、行政手続の下で課せられる金銭の支払命令というような形で広く定義してはどうか。
- ・ 課徴金と刑事罰金の両方を科(課)しうる制度とする場合には、課徴金の方は画一的なルールの下で非裁量的なものが望ましいのではないかと。
- ・ 事業者は、違反行為によって得られる利益より、違反行為の摘発によって被る不利益の方が大きければ、違反行為を行わない。その観点からは、課徴金の額が不当な利得を超える必要があるとともに、課徴金の額の算定方法について予見可能性があることが重要である。
- ・ 予見可能性・透明性については、処分を課する行政庁で、処分の基準を作ることとなるので、それによって担保されるのではないかと。
- ・ 課徴金が高額となってきた中ではその算定にあたって、迅速性・効率性に重きを置くより、事案の実態に応じたものとするのが望ましいのではないかと。
- ・ 課徴金算定にあたっての考慮要素を多くすればするほど、事業者に争われる余地が増え、課徴金納付命令が難しくなる。裁量は極力狭め、機動性・予見可能性を確保すべきである。現行では、業種、規模、違反行為からの早期離脱、違反行為の繰り返し、課徴金減免の申請が、課徴金の算定に反映される仕組みとなっており、それで十分ではないかと。
- ・ 法令遵守体制の整備を条件に課徴金を減額することとし、それにも関わらず将来違反行為があった場合には、通常よりも増額した課徴金を徴収す

るという制度としてはどうか。

- ・ 法令遵守の徹底は、事業者として最低限行わなければならないことであり、課徴金算定にあたっての考慮要素とする必要はない。将来どうするかよりも、違反行為を行ったことに着目して課徴金を課すべきである。
- ・ 違反行為を行ったことに着目して、それが道義的非難に値するとして不利益を科するのは、刑事罰の発想である。行政的な措置の特徴は政策的に事業者の行動を誘導できることにある。
- ・ 法令遵守体制が整備されていなかったから違反行為があったということでは必ずしもなく、トップの意向を聞かない現場の論理があつて法令遵守が浸透しない場合もある。
- ・ 個々の企業の法令遵守体制の整備状況まで精査して課徴金を算定することは、行政措置としては不適切なのではないか。
- ・ 行政上の制裁や道義的非難として課徴金を位置づける場合には、法令遵守体制の整備状況を考慮する必要がある出てくる一方、そのように位置付けなければ考慮する必要はない。
- ・ 行政措置だから考慮要素が多くなってはいけないということではなく、交通違反や租税のように、事案が大量の場合には、算定方法が簡潔な方が望ましいということではないか。営業停止や公務員の懲戒免職処分では、諸般の事情を考慮することとなっている。
- ・ 売上高、違反期間、公正取引委員会の調査に対する協力を考慮要素としてはどうか。
- ・ 各国とも、違反期間の売上高に、一定の算定率を乗じており、その算定率は、不当利得を念頭に設定されているのではないか。
- ・ 課徴金の算定にあたり不当利得相当額を根拠とするかどうかについては、対象となる行為類型を不当利得を容易に観念できないものにまで広げるかどうかの議論と関連する問題である。
- ・ 違反行為を抑止するためには、最低限不当利得相当額を徴収する必要があるが、摘発率を考えるとそれだけでは不十分であり、それ以上徴収する必要がある。不当利得相当額に加えてさらにどの程度の額を徴収するかについては、他の違反抑止につながる措置も踏まえて考えるべきである。
- ・ 先の独占禁止法改正によって違反行為の抑止効果は出てきているのではないか。競争が激化しコスト増を価格に転嫁できない現実がある中で、公

正な競争を実現することが重要なのではないか。

6 今後の予定

次回会合は、11月9日に行う。

(文責： 内閣府大臣官房独占禁止法基本問題検討室)