

独占禁止法基本問題懇談会
第 10 回議事録

内閣府大臣官房
独占禁止法基本問題検討室

塩野座長 それでは、時間となりましたので、ただいまから第10回の「独占禁止法基本問題懇談会」を開催させていただきます。

議題に入ります前に、参考配付資料の確認をいたします。

お手元に山本委員から出された資料がございます。これは山本委員の所属しております日本弁護士連合会において違反行為抑止のための制度の在り方について整理されたものとのことでございますので、御参考にしていただければと思います。

また、村田委員から第8回会合において、独占禁止法違反に係る株主代表訴訟についての御発言がありました。その参考となる事例の紹介ということで、資料提供がございますので、参考にしていただきたいと思えます。

本日は、まず最初に前回に引き続きまして「2 課徴金に係る制度の在り方について」検討いたしまして、その後、次のテーマである公正取引委員会の「3 審査・審判の在り方について」に入ることにしたいと思います。

前回の会合では、改正された独占禁止法の課徴金制度の見直しの趣旨や、これまでの法人処罰に関する議論について、改めて公正取引委員会から説明をしてもらってはどうかという御指摘がございました。そこで、本日は、まず公正取引委員会からこういった点についての御説明を伺いまして、その後で先ほど申しました課徴金に関する討議に入ったらどうかと思えます。

なお、前回の会合では証券取引法も同様の課徴金制度を設けているので、その辺の事情についても説明してもらってはどうかという御指摘がございました。ごもっともな御指摘だと思えましたので、事務的に折衝をいたしまして、結果的には現在国会開会中ということもございませぬので、今日ではございませぬ、5月の次々回の会合で説明を伺う方向で金融庁と調整をしております。金融庁としても、勿論対応する用意はあるということでございます。その点は御了解いただきたいと思います。

それでは、まず公正取引委員会から御説明をお願いいたしましょう。どうぞ。

伊東経済取引局長 それでは、前回御指示のありました件につきまして、資料1に基づきまして、御説明させていただきます。

1ページ目は「課徴金算定率の引上げ」ということですが、不当利得の平均が16.5%なのに、なぜ原則10%なのかと。抑止になっていないのではないかという御指摘がございました。

改めて御説明を申し上げます。

課徴金算定率の引き上げにつきましては、一番左の囲みでございますが「過去のカルテル・入札談合事件における不当利得の推計」をしたところ、約九割の事件で8%であって、平均で16.5%ということでございます。

こういうことから、少なくとも8%の不当利得はあるということを前提に「他法令の制度」、重加算税等につきましては、脱税額の4割増の重加算税を課するというような制度もございます。

そういうことも考慮いたしまして、一番下の囲みでございますけれども、従来6%でありました製造業等の大企業につきましては10%。中小企業については4%。更に「繰返し違反行為を行った場合」につきましては、5割加算、大企業でございますと15%、「違反行為に早期にやめた場合」には、2割軽減の8%という形にしたわけでございます。

なお、早期にやめた場合に2割軽減するというのは、甘いのではないかというような御指摘も前回いただきました。早期にやめた場合というのは、公正取引委員会が調査を開始する前に、そういう意味では自発的に2年未満にやめた場合ということでございまして、そういう場合には2割軽減した率を設けるということによりまして、一旦違反行為を開始した場合でも、早期にやめるインセンティブを与えるということで設けたものでございます。基本的には違反しないというのが一番いいわけでございますけれども、カルテルをやってしまった場合でも、社内の法令遵守体制の一環としていろいろ調査した結果、違反があったという場合にはそこでやめてもらうというインセンティブを与えると。そのことによって、カルテル全体が弱くなる、あるいは消滅するというようなことも狙っておるものでございます。

次の2ページ目は、過去の事件における不当な利得の推計の資料でございます。繰返しですが、平均では前回御指摘いただきましたように、16.5%ということでございます。

この点につきまして、資料には載せてございませんが、前回、10%以上の事件で見るとどうなるかという御指摘がございました。8%以上が9割ということで、これを基準に扱ったということを申し上げましたが、10%以上の割合を見ますと7割が10%以上ということでございます。

なお、平均が16.5%ということでございますから、新しい基準の10%は低過ぎるのではないか。抑止になるのかという御指摘も前回いただいたところでございます。いろいろ御議論はあろうかと思っておりますけれども、私どもとしましては、従来6%を10%に引き上げた。更に繰返しの違反ということについては、15%の率を適用するというので、改正法は相

当程度の抑止力になっておるのではないかと考えておるところでございます。

次は3ページでございますが、これも前回、どうして中小企業の軽減算定率が設けられているのかという御指摘がございました。

3ページの上の囲みに書いてございますように、平成3年の改正のときに、大企業と中小企業を分けまして、中小企業の算定率というのが設けられたわけでございますけれども、そのときの理由はここに書いておるとおりでございます。「企業の価格交渉力はその企業の規模に左右され、カルテルによる経済的利得も企業の価格交渉力に応じて変化することから、中小企業の場合は、利得の水準が低いと考えられる」ことから、低い率を設けたということでございます。

今回の改正に当たりましては、基本的には同様の事情にあると考えまして、大企業につきましては、6%から10%に引き上げたわけでございますけれども、中小企業につきましては、従来3%であったのを4%に引き上げたということでございます。

4ページ目ですが、これも前回1%~10%までいろんな算定率があると。その理由は、ということでございます。具体的には、卸売業あるいは小売業につきましては、低い率を設けておるものですから、最終的には確かに1%~10%というようなことになるわけでございます。

上の囲みでございますけれども「大企業の卸売業・小売業に対する算定率」につきましては、従来小売業2%、卸売業1%だったわけでございますけれども、これにつきましては、大企業の製造業等と同様の引き上げ率、大企業につきましては6%から10%に引き上げたということでございます。その引き上げ率と同様の引き上げ率で大企業の小売業、卸売業の率を算定したということでございます。

下の「中小企業の卸売業・小売業に対する算定率」につきましては、製造業等の大企業と中小企業の算定率の差に比例してといいますか、そういう形での引き上げを図ったということございまして、一番低いのは中小企業の卸売業1%ということになっておるところでございます。

以上が改正法の算定率の考え方でございます。

なお、資料は特に用意しませんでした。前回の御指摘の中で、改正法も同じでございますけれども、3年以上違反行為をやっていた場合の課徴金は3年間をとるということでございますが、これにつきましては、どうして3年しかとらないのか、もっと長期間やっていたら、さかのぼればいいのではないかと、というような御指摘がございました。これにつきましては、3年間に限るとしておるのは、企業にはいろんな関係書類の保存義務がご

ざいます。これも法律で決められておるわけでございますけれども、そういう書類の保存義務の期間、あるいは実際の違反行為の実施期間等々を考慮しまして、従来から3年ということにしておるわけでございます。

確かに今回の改正に当たりまして、基本的には3年ということではございますが、3年を超える事件もあるというようなこと、一方でそういう書類の保存期間というものもございますから、私どもも4年に延長したかどうかということで法案の立案過程ではいろいろ検討はさせていただきましたが、最終的に各方面との調整の結果等々もございまして、とりあえず改正法も従来どおり3年ということにさせていただいておるところでございます。

次に、「課徴金減免制度の導入」につきまして、特に調査開始後まで3割を認めるとするのは、そこまでする必要はあるのかという御意見をいただきました。5ページは、新しい改正法の課徴金減免制度の全体像ということでございますが、具体的には右上の囲みでございます。

立入検査前の1番目の申請者は課徴金を免除、立入検査前の2番目の申請者が50%減額。検査前の3番目の申請者は30%減額ということでございますが、例えば立入検査前の申請者が2社でありますと、立入検査後の申請者も1社認め、合計で3社ということになりますから、立入検査後も1社について3割の減額を認めるということになるわけでございます。

そもそも減免制度は、5ページの表の左側に書いてございますように、なかなかカルテルを発見しても当局へ申告するインセンティブがないと、あるいは、これが特に重要なわけですけれども「カルテルは秘密裏に行われるため発見される可能性が低く、また、物証を残さないため、解明が困難」というようなことから、こういう減免制度、いわゆるリーニエンシーというものを導入したわけでございます。

こういう趣旨からいって、我々の従来の運用経験から3社までの情報があれば何とか事件に取りかかり、かつ全容解明できるというようなことから、3社に限定したわけでございます。そういう意味では調査開始後であっても、これは調査開始前と要件が異なっておりまして、調査開始後は公正取引委員会が把握していない事実の報告というものに限定されておりますが、そういうものの提供というのは、やはり事件の全容解明に資するということでございますし、やはり違反事件を実際に摘発できるということが非常に重要でございますから、そういう趣旨から立入検査後につきましても認めたとということでございます。

あと課徴金減免制度につきましては、これも前回の御意見の中でリーニエンシー、課徴金減免制度の申請があるのかないのか。半年後なり1年後

に件数だけでも公表すべきではないかという御指摘をいただいています。この点につきましては、私どもの今後の基本的な方針としては、例えば年次報告でその状況を報告すると。

ただ、当然のことでございますが、これは端緒に関わる情報でございますから、具体的な内容というわけにはまいりません。年次報告ですから、1年間に何件の申請があったというようなことは公表することを考えています。

また当然のことながら、この懇談会で改正法の実施状況について御報告しろということでございますと、その場におきまして、やはりこれも件数になるかと思えますけれども、御報告はさせていただくつもりでございます。

次に刑事罰の関係でございます。

両罰規定の状況ということでございますが、6ページでございます。独占禁止法上の刑事罰の体系としてでございますが、基本的には「事業者」は「自然人」と「法人」と分かれておりますが、ほとんどの事業者は法人ということになるわけでございます。

一方で実際に違反行為、カルテルなり談合を行なうのは、それぞれの担当者、通常は従業員が多く、下の「非事業者」ということになるわけでございます。そういう意味では89条が基本的な規定ということになります。実際問題としましては95条1項の両罰規定が適用されて、法人なり従業員、役員の場合もございまして、自然人が処罰されると。これが独占禁止法上の刑事罰の体系、そのうちの両罰規定ということになるわけでございます。

両罰規定に関しましては、7ページに書いてございます。まず上の囲みでございますが「両罰規定の沿革」でございます。昭和7年法律第17号としまして、資本逃避防止法というのが両罰規定を設けたのが最初のございまして、そこで行為者を処罰するほか、法人等業務主に対し各本条の罰金刑を科す旨規定したと。これが最初のございまして、この規定の方式がその後の他の法令にも一律に踏襲されて、現在に至っておるということのございまして、当然独占禁止法もその1つということで、先ほど御紹介した体系というのは、他の両罰規定の書きぶりとは基本的には全く同じだということのございまして。

両罰規定につきまして、業務主処罰と言われております法人を処罰する根拠につきましては、下に御紹介させていただいておりますが、従来の最高裁判所の判例等によりまして「従業者等の違反行為に対し、業務主として、これら行為者の選任・監督その他違反行為を防止するために必要な措

置を採らなかったことについて、少なくとも過失を必要とすること、及び、当該過失は推定され、反証のない限りその存在が認められることにあると解される」というような最高裁の判例がございまして、これが確立されておるといふことでございます。

8 ページにその判例を御紹介させていただいておりますが、昭和 32 年の最高裁判例と 40 年の最高裁判例が代表的のようでございます。いずれも責任主義に反するのではないかというような点についての判決ということでございます。32 年の判例は要するに過失を推定した規定と、先ほど御紹介した内容のものが判示されておりました。昭和 40 年はそれが法人の場合も同様だとされた事例でございます。

独占禁止法上の刑事罰あるいは両罰規定はそういう状況でございます。具体的な運用に当たりましては以前も御紹介させていただいたかと思っておりますが、基本的に公正取引委員会としましては、専属告発ということになっております。公正取引委員会が告発しないと刑事責任を問えないという体系になっておるわけです。

ちょっと資料は用意しておりませんが、その告発基準というものを公正取引委員会は公表しております。その中で悪質重大なもの、あるいは行政措置では十分効果がない、具体的に言えば繰り返し行うものについては、行政措置に加えまして、行政措置というのは、具体的には排除措置命令、あるいは課徴金の対象となるものであれば課徴金納付命令ですが、そういう行政措置に加えて、刑事責任を問うという形で運用しておるところでございます。

以上でございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。

今の御説明について、すぐここで議論をするつもりはございませんが、何かこの点についてもう少し解説をというようなことがあれば承ります。どうぞ。

神田委員 先回の質問に答えていただいたということだと思いますけれども、一番最初の算定率が 16.5% 云々ということの説明については、再三これまでもお聞きしております。ですから、そういうことをお聞きしたのではなくて、今回の改正は、抑止力をつけようということで行ったのだと思います。そこで本当に 10% で抑止力になっているのかどうかということをお聞きしたかったわけです。

今日の御説明ですと、本当に今までお聞きしてきた中身だったかなということでも少し残念に思いますが、今、時間をとらないといたんですが、私はこの場はそういった現行法についても抑止力になっているのかどう

かということを検討するという場ではないかと思っていたものですから、そこは是非時間をとっていただきたいなと思っておりますし、またメインのテーマではないかなと思っておりましたので、先回お聞きいたしました。中小企業だとか大企業の差につきましても、本当に中小企業のところで、これで抑止力になるのかという視点で話し合いをしたかったわけです。大企業と中小企業の違いは何なのかと。私たち素人からすると、その辺もちょっとどうなのかなと思います。中小企業になっていた方が得だなというような感じがいたします。

先ほど3年間と4年間のお話がありました。3年間に限ると結果的にはなったんですが、今の御説明を伺いますと4年ということも検討したと。しかし、調整の結果3年にしたということで「調整の結果」という一言で終わってしまったわけですが、実はそこが問題なのではないかと思っておりますので、その辺はもう少しお聞きしたいと思っております。

合計3社までということですが合計3社を優先しているということですね。でも、それはそうすることによって手に入らない情報が手に入るの、それなりのメリットがあるという御説明だったかと思っておりますけれども、もう一つ立入前と立入後のラインというものは大きいと思うんですが、そこをなくしても3社にこだわる理由というのがよくわかりません。

それと立入後も立入前も30%というのは変わりませんね。その辺が変わらなくてもいいものなのかというのは、ちょっと気持ち悪さというのが残りました。

以上です。

塩野座長 今の最初の2点は、この検討会でもう議論をやめようということでは毛頭ありませんで、この前に一応御質問がありましたので、御説明をお伺いするということですので、その点について、もう少し今後検討を進めなければならないという御発言だと承ります。また私もそれは当然のことだと思っております。そのときに改めて公正取引委員会に御説明を伺うこともあるべしということでございます。

3番目の点は、ちょっと制度的なことでございますので、公正取引委員会から何か説明ありますか。

伊東経済取引局長 やや繰り返しになって恐縮でございますが、私どもは事件の調査をしまして、最終的に法的措置をとるために、いろいろ証拠収集等をやるわけでございますが、カルテル事件というのは、措置を厳しくすればするほど、どんどん秘密裏に行われる、書類は残さなくなるというような調査に当たって非常に難しい点もございます。そういうことから、こういう制度を設けたと。これは、国際的に見ると非常に遅れてこの1月

から導入しておるわけでございます。

そういう場合に何社までを認めるかと。これはいろいろ立法過程でも、要するに全社認めてもいいのではないか、認めるべきではないかというような御意見もございましたけれども、全員が免除を受けられる、あるいは軽減措置を受けられるというのは、一方でやはり課徴金制度等を両立するかということもございまして、調査、審査に必要最低限ということで、過去の事例も経験もいろいろ踏まえた結果、3社からの情報が必要だなということで3社に限定したわけでございます。

その中で調査開始後にどうしてということでございますけれども、これも若干重複になって申し訳ございませんが、調査開始後でもやはり我々が把握していない事実を報告してもらうということは、事件の全容を解明するのに非常に重要なことございまして、そういう意味では、開始前と全く同じ要件ではございません。若干要件を付加して、開始後も認めたということでございます。

3割がいいか悪いかというのは、またいろいろ御議論があろうかと思えますけれども、やはりインセンティブになるためには、それ相当の率ということが必要であろうと思えますし、国際的に見ても3割というのが特に甘いということにはなっていないと考えています。

塩野座長 どうもありがとうございました。

ほかにございますか。小林委員どうぞ。

小林委員 今、議論する必要事ではないかもしれませんが、今後またこの議論を継続するとき、証券取引法などの他の行政罰において、独占禁止法と同じように企業規模に応じて異なる課徴金の算定率ないしは、段階性をつけている行政罰というのがあるのか確認していただきたい。もしそれが無いのであるならば、企業規模によって異なる算定率を認める独占禁止法の行為における特殊性というのは何なのかということを知りたいと思います。

塩野座長 どうもありがとうございました。

それは今度金融庁が来ますので、そのときに伺いましょう。そして金融庁が証券取引法はないということになると、「独占禁止法ではなぜか」ということにねりますね。

諸石委員どうぞ。

諸石委員 ただいまの神田委員の御質問に関連しまして、2ページの「不当利得の推計」という表は、ある意味では画期的なものでございます。1970年の改正以来、公正取引委員会としましては、個別の不当利得の算定はできないということを繰り返し国会でも答えられる。個別の算定はでき

ないのだから、業界平均の数値をとるのだということで30何年こられました、ここに初めて個別の不当利得を算定したという結果をお示しになりました。

私どもとしては、できるのだったら個別という選択肢があり得るはずで、この30何件の基礎データを明らかにしていただいて、本当に16.5%ということなのかどうか検証をさせていただきたいということを繰り返しお願いしました。けれども、これについては法的評価に耐え得るような数値ではないというような御説明だったかと思いますが、この算定根拠といたしますか、基礎データを公表してということは、最後までなさらなかった。

そこで公正取引委員会発表によれば16.5%ということがずっと独り歩きして、さも絶対的真実であるかようになって、それと比べて10%が高いか低いかという議論がされるわけであります。本当に16.5%というのが客観的事実を反映しているのだろうかということについては、引き続き疑問があるといえますか、それについての根拠データは開示されないままでの結論なんだということを申し上げておきたいと思います。

塩野座長 それは御発言でよろしゅうございますね。

諸石委員 はい。

塩野座長 どうもありがとうございました。

まだありますか。

神田委員 細かく出すとかという話は、独禁法は抑止ということ言えば、大まか、という用語弊があるかもしれませんが、大体大まかにわかれば抑止になる範囲を決めていくと私は思っております。よくわかりませんが、出るものなら出せばいいと思いますが、余り細かいところにこだわる必要もないのではないかと思います。すみません。私はそんな感想を持っています。

諸石委員 私が申ししたのは、ここを出してくれということをお願いしているのではなくて、ある数値を出されるからには、根拠を示してお出しになる方がいいのではないかとということが、立法過程で随分問題になったということを申し上げたわけです。

塩野座長 今の点ですか。どうぞ。

伊東経済取引局長 何か根拠がないのに数字を出しているようにも受け取られかねますので。2ページの資料には(注)で具体的にどういうふうに算定したというのを書いておるところでございまして、我々は十分な根拠があって、こういう全体の数字を出しておることとございまして。

更にこれはあくまで全体を見て、全体の動向と申しますか状況と申しますか、それを把握するためにこういう推計をしたと。これは十分立法をす

るに当たっての根拠資料となり得ると考えておるものでございます。繰り返しですが、この数字を出した根拠もはっきりさせておるつもりでございます。ただ、ここから更に個別の事件について不当な利得の推計が可能かという、やや飛躍があるんだらうと思います。

これは以前損害賠償の民事事件の紹介のときにも御報告させていただきましたが、個々の事件では具体的に損害額を推定するのはなかなか難しいというようなことから、民事訴訟法 248 条を活用した損害額の認定が行われておるということでございます。個別具体的な損害額の認定がなかなか難しいというのは、各国の共通の認識ということでございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。

議論を先延ばしするつもりはございませんけれども、現在はできるだけ 6 月中に論点整理をやるということでございます。今のような問題については、最終的に我々の態度を決めるときに、またいろんな角度から、あるいは事実問題も含めて議論をする。その場合にこういった資料が必要だというときには、また公正取引委員会には、資料提供等をお願いすることもあり得るということで、今日はそれで済ませさせていただきたいと思えます。どうもありがとうございました。

ほかはよろしいですか。

それでは、今日の本題でございますけれども、課徴金につきまして、事務局から関連する意見をまとめた参考資料を紹介していただき、その後、質疑、討議に入りたいと思えます。参事官、どうぞ。

寺川参事官 お手元でございます参考資料は、これまでの議論をまとめたものでございますので、これをご覧いただければと思えます。お手元の資料の後半にあると思えますが、これは既に御紹介している部分がかかなり多いものですので、前回の会合で御指摘のあった点だけ改めて簡単に紹介させていただきます。

2 ページ目ですが、前回は課徴金についての議論をして頂きましたが、その議論が「違反行為抑止のための制度の在り方」にも関わる御意見もございましたので、そういったものについてはそこに入れさせていただきます。

1 つの意見としましては、独占禁止法における法人に対する刑事処罰については、両罰規定の規定ぶりですとか、刑事手続における立証の困難性など幾つかの問題がある。二重処罰の議論というものも払拭されているわけではないから、法人に対しては課徴金、個人に対しては刑事罰による抑止を図るべきという意見がございました。

3 ページ目ですが、前回は刑事罰をめぐる問題についての議論がござい

ましたので、一番上のところに線を引っ張っておりますが、既にこれまでも刑事罰引き上げの際には公正取引委員会の中の研究会などでも議論が行われて、このときの議論を整理すべきだと。これを受けて、本日、公正取引委員会からも御報告をいただいております。

3 ページ目の中段ですが、刑事罰については、やはり最終的な手段としての性格が強いので、そういう意味での必要性というものを意識して議論すべきではないかという点がございました。

4 ページ目ですが、これは、今日、神田委員からお話がありましたが、減免制度としては、その活用状況を公表すべきではないかという御意見がありました。今日は公正取引委員会からの一部回答がございました。

5 ページ目は、事務方で課徴金に入るものとして入れております。本日も御議論がありましたが、10%で抑止力が十分と言えるのかということ。また算定期間については、3年以上ということで見直す必要があるのではないかという御意見がございました。

5 ページ目の一番下についてですが、これは課徴金ではなくて行政制裁金を導入する必要があるということ強く主張する意見としまして、課徴金のような画一的な算定方法より、実情に応じた算定の方が抑止力を適切に確保できる。また競争法違反には、さまざまな類型があるから、算定は個別に判断する必要があるということなどが意見として出されております。

一方で6 ページ目ですけれども、欧州における行政制裁金については、透明性・予測可能性などについての批判もあるというような意見がございました。

平成 17 年の機械保険連盟によるカルテル事件に対する最高裁判決の中では、改正法の課徴金制度というものも意識された上で、執行の迅速さを確保するため制度が簡易的であることが望ましいという考え方が述べられたのではないかと、という指摘がございました。

課徴金算定方法は簡易である必要性は認められるが、社会状況の変化の中で明確性・透明性の要請もあり、国民の理解を得る必要があるという指摘がありました。

前回の御意見は、以上でございます。

塩野座長 続く資料は、御案内のように今までに出た御意見を主要な論点ごとにとりまとめたもので、下線の部分が前回出た御意見をこういう形で表記してあるということでございます。

これをご覧になりまして、前回述べたのに書いていないと思われる方は、また同じ御意見をお述べいただいても結構だと思います。他方まだこうい

った論点があるのではないかというような点、あるいは課徴金制度について、論点というよりもこういうふうに自分は考えるという御意見があれば、この段階で承ることは当然でございます。

そして、先ほどから申しておりますように、ここに出た意見を更にパブリック・コメントに付すことができるような形でまとめていくということでございますので、そういう点も含めて、頭の中に入れた上で御意見をいただきたいと思います。どなたからでも結構でございます。

古賀委員どうぞ。

古賀委員 いろいろ今までの議論とか論点、意見というものを振り返ってみますと、課徴金の性格というんですか、もっと言えば「制裁金」という言葉も出でくるんですけども、現行の課徴金と制裁金との本質的な違いは何だろうか。法的性格の違いとか、それぞれにメリット、デメリットがあるのではないだろうかと思います。そういう意味では、そのことの整理というのが必要ではないかと思います。

例えば、現行の課徴金から何がどのように変化すると「行政制裁金」になるのか、つまり、両者は算定方法の違いというような外形的な差にすぎないのか、それとも根本的に法的性格が異なるものなのかどうか。これらについて、整理しておく必要があるのではないかということが1点目です。

2点目は、類似するんですけども、例えば行政による「制裁金」を導入するにしても、メリットとデメリットが当然あるだろうと。したがって、現行の課徴金のメリット、デメリットが何であるのか。更にどちらの方がまさに違反行為抑止に役立つのか。こんなことの比較整理というのがそろそろ必要ではないのかということでございます。

3点目は、全体の流れでは8月以降の議論になるかもしれませんがけれども、これまでも幾つか紹介がありました証券取引法における課徴金とか、あるいは税法における重加算税とか、こういうものは独占禁止法と同じ金銭的不利益処分であると理解しています。そして、どちらも一律的な算定方法により賦課されているということだと思っておりますけれども、例えば意見の中にもありますように、行政庁が自らの裁量によって賦課する額を加算、あるいは減算する仕組みを採用するということについては、何らかの制約があるのかどうか。例えば日本の根本的な制約があるのか、それともこれまでの歴史の中で、単にそうした制度は導入をたまたましてこなかったのかどうか。こんなことについて、最後は確認できればありがたいと思っております。

以上でございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。大変重要な御指摘だと思い

ます。確かにパブリック・コメントで国民の意見を伺う場合にも、ただ課徴金、「制裁金」をどう思うか、これについて何か意見を述べよといっても、課徴金はちょっとお調べくださいと言えばわかるとして、「行政制裁金」なるものは、実は私の教科書にも書いていないものでございまして、この検討会で一番議論をしているものではないかなと思います。それに先行する競争法関係の先生方の間でやっておられるものにとどまると思います。

そこで、「行政制裁金」ということについて、場合によってはもう少し考えさせていただきませうけれども、外国ではこういうパターンであるということが出せばいいんですけれども、中間とりまとめの段階では、正式な報告書として外国の制裁金の制度というのは出てきましたか。

事務局 出せるものについては、御報告させていただきたいと思います。

塩野座長 そうですか。

だから、外国では制裁金、これも翻訳が勝手に「制裁金」とやっているわけで、それぞれお国を反映して言葉は違うものですから、日本で課徴金に対応するような形で、しかし「制裁金」と呼んだ方がいいようなものは、こういうものかということはお説明できると思います。

ですから、どのようにパブコメに付すかということについては、もう少し材料を整えてからにさせていただきたいと思っておりますし、特に課徴金と「行政制裁金」の整理、比較になりますと、「行政制裁金」がわかってこない、やはり決めないと比較対象にならないということがございまして、大変重要な御指摘ではございます。特に第3の点はやや行政法の根本にも関わりますので、この点はきっちりと議論させていただきたいと思っております。

今の説明で宇賀委員どうですか。

宇賀委員 今、非常に重要な御質問があったと思っています。そもそも今の御質問に答えるとなると、「行政制裁とは何か」という問題に結局は帰着してしまって、また「制裁」という言葉の使い方自身が学者の間でも必ずしも一致していなくて、例えば従前のような不当利得を剥奪するような課徴金は、不当利得を剥奪するだけだから「制裁」ではないんだと言われている方もいますし、やはり少なくとも現状よりも相手方を不利益にしているんだから、それも「制裁」に含めるというように、言葉の使い方自身が実は必ずしも一致していなくて、今もし「行政制裁金」という議論をするのであれば、まず「制裁」は何なのかというところについてのコンセンサスができないと、議論もまとまらないかなという気はいたしております。

塩野座長 いずれにせよ、ポンと課徴金と「行政制裁金」とを投げ出して、御意見あるいは情報提供といっても無理なことだと思います。御指摘どうもありがとうございました。

村上委員、どうぞ。

村上委員 今の御意見はそのとおりだと思います。私は最初に、前回の最後の方の議論から続けさせていただきたいと思います。反論する機会を失ったので、ここでさせてもらいたいと思っています。根岸先生から言われた、欧州の行政制裁金に裁定の裁量性があることについて、透明性・予測可能性の観点から問題だとの批判もあるという点について、これは議論としてはあり得る話だと思います。画一的な制度をつくった方が使い勝手はいいのではないかという議論はあり得ると思います。

確かに日本では、課徴金というか行政制裁金というか、制裁金額は一律に決める算定方式を採用すべきであるとか、もしくは画一的な制裁金額を定める方が使い勝手がよいと、日本では今までそういうふうに認識されてきたのも事実であろうと思います。

ただ、私は国際的にその議論というのは、もう決着がついていることではないかと思います。中国の競争法草案でも、日本と同じような独占禁止法制を採用した韓国などでも、裁量型行政制裁金を導入しているわけです。海外調査でいろんな国を調べてもらいましたけれども、基本的に競争法違反については、裁量型行政制裁金で違反抑止を図るとというのが世界の大勢です。

そういう意味で、もし日本的な本当に画一的な行政制裁金というか、課徴金制度がそれほど優れているものならば、むしろ各国が採用しているはずなのですが、今、国際的に見ると、日本的な硬直的な制度を採用している国はない。行政制裁金というか、裁量型行政制裁金でやるのが世界の流れであるし、そこは国際的に見るとやはりそちらの方がいいという形で、ある意味で合意があるというか、決着がついている問題ではないかと思っております。

もう一点は、行政制裁金というのと、日本での受け取り方は行政庁に非常に大きな権力を与えることになるので、それが不安だという声は強いわけですがけれども、前回私が申し上げたのもそうではないので、行政制裁金といっても制裁金額算定のためには、一定のルールというものはあるわけです。しかも金額に不満のある者は、取消訴訟を提起して裁判所の判決を求められる。そういう意味で一定のルールがある上に、司法審査はきちんと効くというわけなので、決して行政制裁金を設けたからといって、行政当局とか、もしくは競争当局に恣意的な裁量権を与えるようなものではないとい

う、そこだけは制度の枠組みとして、理解しておいた方がいいかと思いません。

以上でございます。

塩野座長 根岸委員どうですか。

根岸委員 2人で議論する場ではないと思いますけれども、1つは勿論裁量性といいますが、「これはまさに裁量性であって程度の問題です」。勿論日本でも「一律に、画一的、機械的にやっている」というのでは必ずしもなくて、それなりに裁量を認めている部分もあるわけです。ですから、どの程度認めるかという問題だと思います。したがって、それほど村上先生と違うというわけではないと思います。

ただ、私はECが本当にモデルになるかと言われると、そういうふうには思っていません。もっとも私も余り国際性がございませんけれども「それが世界水準だ」と言われましても、やはりECでかなり裁量性があることには勿論批判もあるわけです。そして、訴訟にいくと必ず争い種が非常に増えて、必ず一定の減額があるとか、そういうことがあるわけです。

したがって、迅速性という観点から見ると、そんなにモデルになっているのかと。裁判所で争われることになり、裁判所で争うのに時間がかかって、という問題もあるわけでありまして、やはり裁量性の程度の問題であって、ECの場合には、私は裁量性の程度は高過ぎるのではと思います。ECはもともとそういう制度として導入しているわけですから当然なので、したがって、ECも何とか裁量性の幅を少しずつ小さくしようという努力はしているわけで、今おっしゃったように一定の基準などを出していくということになるかと思えます。

しかし、これを話しますと、また論点が拡散してしまうのですが、例えばコンプライアンスの体制について、ちゃんとやっているところには何か裁量で減額しろとか、そういうようなことになってきますと、一体コンプライアンス体制をどこまでやっていけばいいのかという、非常に細かい話になりまして、通り一遍なことをやっているなら余り意味がないわけです。もしそうするのであれば、かなり立ち入ってやらなければならないということになる。行政の調査でそのようなことをやるのは、実効性という観点から問題があると思っております。

2つ言われましたでしょうか。今のでちゃんと反論になっていきますでしょうか。

塩野座長 その反論については、また反論があるかと思いますが、この段階では繰り返すつもりはございません。

そこで、今井さんはもうECへ行かれましたか。

今井専門調査員 イギリスだけでございます。

塩野座長 これからまた行かれるわけですね。今のやりとりをちゃんと踏まえて、聞いてみていただきたいと思います。

今井専門調査員 了解いたしました。

塩野座長 西田委員、それから角田委員どうぞお願いします。

西田委員 先ほど宇賀委員が御指摘のように、確かに現状回復というものも、また金を取られる以上は「制裁」だという考え方も当然あるかと思いますが、私は基本的には現状回復、すなわち不当利得の剥奪というものは元通りになっただけであって、これを「制裁」と呼ぶのはやはり紛らわしいというのが、まず第1点です。したがって、それを越えたものが「制裁」であると考えべきであろうと。

昭和52年に課徴金の制度が導入されたときは、一貫してこれは不当利得の剥奪でありますと、国会の答弁でも何でも「制裁」という言葉は一言一句使っておられないわけです。その考え方、説明をずっと通してこられて、平成3年の改正のときでも、やはりそれは不当利得の剥奪であると。やっと今回5割増し、2割減というようなものが入ってきたときに、やっと少し制裁という方向に公正取引委員会もかじを切られたと思うんですが、私はそのところで「制裁」という考え方をお取り入れになったのは、それはそれでいいと思うんですが、今般の改正もまだ不当利得というものにこだわった立法であったと。それはこの10%というパーセンテージ、かつ定額主義です。必ず義務的に定額を取るという考え方の中に表れている。そういうところが不当利得の剥奪という考え方をずっと引きずっている。

ところが、昭和52年ごろ問題になったのはカルテルの類型でして、個々の被害者に被害が及んでも、個々の被害者が損害賠償請求をするなどということはなかったわけです。ところが、現状のように入札談合になりますと、違約金という形、あるいは不当利得、あるいは損害賠償という形で、もろに企業に対して財産的な現状回復、あるいは損害賠償ということが行われるようになりますので、そこに不当利得の剥奪という考え方を引きずった課徴金というのが一緒になりますと、同じ行為に同じような性質の金銭的な制裁を2回かけるというのは、やはりおかしいのではないかと。私はこれは二重処罰だとは全然思いませんが、同じ性質の金銭的な負担、制裁を2回かけるというのはおかしいのではないかとというのは、私は素直な疑問だと思います。

そこで何を言いたいかといいますと、むしろ徹底してこれは「制裁」であると。現状回復は違う手段に委ねましょうと。そうだとすると、これは定額主義である必要はないわけであって、言わば上限主義。例えば15%な

ら 15%、20%なら 20%を上限として、下限は 5%とか何か決めてもよろしいですけれども、その間で行政官庁が透明性のある加重事由、減輕事由、これを言うとまた根岸先生にそんなのはいけないと言われるかもしれませんが、一応根岸先生も納得なさるような計算方式を国民に公表した上で量定なさるという方が、私は制度論としてはすっきりするし、行政制裁金という性格にも合うのではないかと。いつまでも現状回復、不当利得の剥奪というものにこだわるので、どうも議論がすっきりしないという感じがしております。

以上です。

塩野座長 どうもありがとうございました。

今の点は、立法者の考え方も聞いておきたいんですけれども、現在の法律の説明、不当利得の剥奪というとき不当利得は、計算の根拠の説明はしていないんですか。つまり幾ら課すかというときの計算の根拠です。税の重加算税、例えば過少申告加算税等は税額を前提にしていますね。

あと不公正な取引方法の方になると、なかなかそういった問題は出てこないかと思いますが、カルテルの課徴金の場合は、もともと不当利得の剥奪ということだったんですけれども、今回それを上回ることになりました。1つの説明の仕方として、その計算の根拠。その辺はどういうふうに説明しておられましたか。

伊東経済取引局長 基本的には不当利得相当額以上のものを取ると。それはどうしてかということ、違反行為を抑止するためにとということでございまして、あえて法的性格で言えば、違反行為抑止のための経済上の不利益を及ぼす行政上の措置ということでございまして、その算定基準として座長がおっしゃるとおり、不当利得を1つの基準として率を決めたということでございます。

塩野座長 やはり、確かに基準としたところで尾を引っ張っているのです、それをどうするかというのは、今後の重要な課題だと思います。

西田委員 それを全額取らなければいけないというかたちは、裁量がないわけです。5割増しなり何なりというのは、それはもう要件が決まっているわけですが、結局それは不当利益の考え方を引きずっている証拠ではないかという気がするんです。

諸外国で定額主義、何%は必ず取るというところはあるですか。何%以下なんでしょう。要するに上限主義です。韓国ですら上限主義だし、その点はどうなんでしょう。

塩野座長 どうぞ。

根岸委員 それはおっしゃるとおりだと思いますけれども、しかし、そ

うなると今度は上限という場合の「上限」は、いかなる根拠でつくるかということとは難しいですね。

西田委員 それは罰金でも同じで、罰金 5 億円以下というのは、なぜ 5 億円かと。

根岸委員 ですから、勿論それはそういう形で検討するべきだと思います。

それで今回のものは、結局、基本的な考え方としては、カルテルだけではありませんが、一応カルテルを代表にすると、「カルテル禁止規定の実効性を確保するための行政上の措置」なわけです。そして、今回は「不当利得相当額以上取る」といっているわけです。ここが「行政上の制裁」ということで、説明は明確にそうしているわけです。

ただ、そうすると算定する場合、何を合理的な根拠として選ぶかという問題ですね。合理的な根拠でないといけない。ただ、ECのように売上高の全世界の 10%などと、こんなのはむちゃくちゃです。ですから、そういうようなことは言えないはずで、では、どういう合理的な根拠があるかということをごここで検討していくのは非常に重要なことだと思います。

我々が改正に少し関わったときには、合理的な根拠ということで、「社会的損失」というような言葉も出てきたわけですが、必ずしも合意は得られなかったわけですが、今、言いましたように、皆さんが納得できるような合理的な算定のベースというか、そういうものが何かということをごここで議論していただきたいと思います。

今、それぞれの先生方がおっしゃったように、やはり現行課徴金は不当利得をベースにはしていると私は思います。算定するときには、はっきりとした不当利得が幾らあるかはわかりませんが、一応不当利得をベースにした上で、この課徴金額が出てきていると。

したがって、もしこれを取らないというのであれば、全く新しいものを取ると。皆が納得できるような合理的ベースがあるのかということだと思います。それは行政上の措置であり刑罰はないので、それをどうするかという問題です。

西田委員 更に言わせていただければ、それはそれで実際に個別に計算して課すということも、理屈の上では可能だと思います。

根岸委員 勿論理屈の上では可能です。

西田委員 しかし、実際にはそれがなかなか難しいということで、こういう擬制すること、それ自体は最高裁自身が認めているわけです。そうすると、結局課徴金に合理的な根拠があるかと、それはないんではないかということになる。それは「十分な抑止力を持ち得るか」ということが、一応の基

準になります。

そうすると、例えばこの表によれば、平均 16.5%であるとするならば、現時点では 20%を上限にしましょうと。その中で状況、事情に応じて違法性や有責性に応じて量定しましょうということになるので、およそ金銭的な制裁が民事上立証すべきものでないような金銭的制裁には、それは一応の目安はあるかもしれませんが、合理的根拠というのはいり得ない。それはやはり抑止力があるかどうかということが、唯一最終的な決定基準であると私は考えます。

塩野座長 パブリック・コメントをできるだけ豊富にしようと思いますので、多少司会者がよけいなことを言うかもしれませんが、抑止力というときに、今までの議論の経過は、「もうけたものを取る、それで抑止力がある」ということで、一応の説明はしてきたと思います。今までも抑止力を全然無視して議論していたわけではないと思います。

だけれども、それでは足りないというので、その上にどのくらい上乘せをするかという議論が、今回の改正でも行われたと私は理解しております。

ただ、西田委員の考え方によると、もう「抑止力の確保」だけでいくから、不当利得で幾ら稼いだなどということも全然要らないと。つまり制限速度が 100km のところを 130km で突っ走った者から幾ら取るかというときに、130 km で走ったから幾ら得しただろうという計算はないんだと。だから、倍々に課していけば抑止力はあるというお考えだと思います。それは 1つの考え方だとは思いますが、それで皆さんが納得するかどうかというのは、今後の検討課題だということになるかと思えます。

西田委員 当然そこには比例原則という制約はかかるわけですから、同じ行為に対して不当利得の返還請求もくる、違約金もくるということを考えたときに、トータルとしてはやはり何%以下というのが合理的であると。それはやはりあり得ると。抑止力があるなら全部死刑にすればいいという議論は、刑法学者といえども、誰も言いはしないわけであります。

塩野座長 比例原則という場合は、行政法の場合ですと、これは日本語で比例と言っているからちょっと紛らわしいんですけども、ドイツ語ではもともと、「そういった状況に対応しているかどうか」という意味です。

そうすると、今度は不当利得だけ取ったのでは、状況に対応していないのではないかという問題が起きてきて、他方で不当利得を全然忘れていいかどうかということが 1つのポイントだと思います。不当利得の水準を上回ったということが 1つレベルを通過したことだと思いますが、それをどのくらいまで上げるかということになると、やはり不当利得の額が一つの「状況」として問題になるということはあるかと思えます。ただ、勿論

そういうのは考えなくてもいいという立法政策は当然あり得るところです。どうぞ。

村上委員 1点だけです。カルテルの場合は、日本みたいに一定の金額であろうと、前年度売上額の何%であろうと、ある程度不当利得というのを観念して、制裁金額というのを決めることができます。

ただ、独占禁止法違反の場合に、これから先の議論として私的独占の排除行為とか、もしくは優越的地位の濫用とか、そのほかの行為まで「行政制裁金」の対象範囲に入れようという議論をする場合には、西田委員の言われたように、そういう不当利得をどうこうというのはとても計算できない感じになりますから、ある程度いろんな要因を考慮する裁量性を認めた制裁金額を定めるという制度にしないと、多分動かないのではないかという感じがいたします。カルテル以外の方まで対象とする場合になります。

塩野座長 ほかにいかがですか。

村田委員 どうぞ。

村田委員 先ほど西田先生がおっしゃったような考え方でいきました場合には、例えば入札談合の場合に、発注官庁からの損害賠償なり不当利得請求があって、それを支払った場合には、それらも考慮した上で課徴金の金額が決められるという理解でよろしいのでしょうか。

西田委員 それは理論的な可能性としては、あり得ると思います。

村田委員 だから、トータルの制裁として考えていくということになるわけですね。

西田委員 はい。

村田委員 わかりました。

あともう一点は、3ページ目についてですが、3ページ目の5つ目の御指摘で、これは前回もお話があったと思いますが、「違反行為の排除や不当利得の剥奪は迅速に行う必要がある」という御意見があったことは事実だと思います。しかし、確かこれに対して諸石先生の方から、違反行為の排除はわかるけれども、不当利得の剥奪を迅速に行う必要があるかどうかについては、別ではないかという御意見があったと思いますので、この点につきましても、この論点整理の中に両論併記の形で書いておいていただいた方がよいのではないかと思います。

塩野座長 それは村田委員の御意見としてですね。

村田委員 はい。

塩野座長 諸石さんが言っているからという話ではないですね。

村田委員 そうではなくて、私も前回申し上げようと思ったのですが、先に諸石先生がこの点をおっしゃったものですから、そのときは申し上げ

ませんでした。そういう次第ですので、よろしく申し上げます。

塩野座長 御意見がございましたので、事務局は追加をお願いします。
角田さんどうぞ。

角田委員 課徴金の対象となる行為についての意見です。不公正な取引方法については、また別途議論するということだと思っておりますが、私的独占の支配型だけが対象になっているものを、排除型についても対象にすべきだと思います。

排除型の私的独占についての具体的な摘発事案もありますが、これも競争を実質的に制限するものであり、抑止力を確保することが必要であると思われま。今のままですと事業者が得た利益が温存され、やり得になってしまいます。そこで、排除型の私的独占についても課徴金の対象にすべきではないかというのが1点目です。

もう1点は、先ほどお話がありましたパブリック・コメントについてです。そろそろパブリック・コメントに向けてとりまとめというような方向になっているのだと思われま。パブリック・コメントを求める場合に、非常に専門性の高い内容のとりまとめで、パブリック・コメントを求めるというようなことが行われ、一般の人々などが意見を言うというのが、とても難しいというような実態があるのではないかとと思われま。

特に経済法の分野は、わかりにくく難しい分野です。そして、この懇談会の議論は、非常に基礎的で高度な議論になっていきますので、そのままの形でまとめられてしまうと、専門家だけしか理解できず、一般の消費者などは意見が言えないといったようなことになってしまうのではないかと懸念があります。

公正取引委員会から出されている資料などは比較的わかりやすいと思うのですが、とりまとめに当たっては、できるだけ広く一般に意見を求めるという趣旨で、わかりやすいとりまとめの仕方をしていただけたらと思われま。

塩野座長 どうもありがとうございました。

パブリック・コメントにつきましては、この検討委員会にも労働代表、消費者代表の方も入っておられますので、その方に十分チェックをしていただいて、できるだけ多くの皆様方にお答えいただけるような形でのパブリック・コメントをまとめたいと思われま。特に消費者代表の方よろしくお願いいたします。

神田委員 はい。

塩野座長 労働の方もよろしくお願いいたします。

事務局、先ほど言われた排除型の私的独占は、もともと課徴金の対象に

入っていないということでもよろしかったですか。

事務局 入っていません。

塩野座長 そうですか。その点は、今まではどういうふうにしていましたか。議論の蓄積はありましたか。

金子座長代理 根岸さんの方でいろいろ議論されていきましたね。

根岸委員 それは先ほどの課徴金の性格とも関係すると思います。それから歴史的経緯というものもあります。これまではいわゆるカルテル、談合というものを問題にしたわけです。そして、課徴金の性格などについて議論があります。例えばECであれば、EC競争法違反のすべてがいわゆる行政制裁金の対象になっているのです。やはりそれとの兼ね合いもあるわけでありまして。議論はあって、そういう意見も当然あり得ると思います。1つの大きな意見は、とにかく全部の行為を対象にするべしという意見もあります。

今回は、ちょっと我々の言葉というか、よく国際的に使われているハードコア・カルテルと呼んでいるもの。いわゆる価格カルテル、談合とか、競争制限的な効果を狙う目的以外に目的がないものに対しては、厳しくやるんだという考え方があります。これは多分後で村上先生に国際性の問題について批判されるかも知れませんが、私としてはその点は多分間違いないと思います。いわゆるハードコア・カルテルへの対応は非常に難しいので、課徴金とか行政制裁金の制度そしてリーニエンシーというものが入ってきたわけです。

では、それをどこまで拡大するかというときに、日本における立法過程の議論は、ハードコア・カルテルとほぼ同一の効果というか、そういうものに限定すべきだという議論になりまして、そして私的独占の場合にどれがハードコア・カルテルと同じようなことになるのかということで絞りをかけ、排除型は除いたということになります。

とりわけ排除型は、確かに、今、角田委員がおっしゃったとおりでして、事業者が他の事業者の事業活動を排除し、一定の取引分野における競争を実質的に制限する行為、これは違法なのです。

しかし、排除というのは、ある意味で競争に必然的に伴うことなんです。したがって、排除の概念を明確にしないとなかなか難しいわけです。そして、ある場合には、やはり違法にならない、ある場合には違法になる、というようなことで、この点についてもそれこそ国際的に多分議論があって、なかなか難しい問題であります。確かに悪らつな排除というのは明らかにあるのですけれども、排除は競争に必然的に伴うわけですから、正常な競争活動との区別が非常に難しい。したがってそういうものを課徴金なり刑

罰の対象にするのは、非常に難しいということであるわけです。これは勿論一つの考え方なので、これから議論していただきたいと思いますが、やはり課徴金なり行政制裁金なり等を考える場合には、どのような行為を対象にするかということと密接に関係しているということであると思います。

立法過程の議論は、今、申し上げましたように、ハードコア・カルテルということ念頭に置き、それと同等のものに絞ったということ、そして他のものに入れるとなかなか正常な競争活動と区別ができにくいような行為類型については、除こうという考え方というように整理した、少なくとも私個人はそう思っています。

塩野座長 どうもありがとうございました。整理していただきまして、ありがとうございました。しかし、この点はこの検討会では最初から排除されている領域ではないですね。

事務局 はい。

塩野座長 ですから、今後、課徴金の制度の在り方、あるいは全体としての抑止性の在り方を考えていくときに、ハードコア以外のものについては、どういうふうに整理をしていくか。宿題とするか、あるいはハードコア並みではないけれども、ほかの方法もあるのではないかというようなことで議論を進めていくかということにしていきたいと思います。

角田委員、御指摘 どうもありがとうございました。

ほかに何かございますか。どうぞ。

神田委員 今、国際的という話があちこちで出ておりまして、そこを今更お聞きするのは恥ずかしいんですが、各国のいろいろな調査をお聞きしても、それぞれ共通性がどこにあるんだろうか。むしろグローバルスタンダードを確立するという意見も出ておりましたけれども、本当にできるんだろうかと思います。そして、今、根岸委員がおっしゃったように、いろいろな発展の歴史だとか、その国々によって背景が違う、状況が違うという中で、国際性ということにこだわらなければいけない理由というのが、回を重ねてきているんですが、いま一つわからないんです。

ですから、例えばパブリック・コメントを求めているときに、そういった言葉が入ってきても、なぜそんな言葉が必要なのかという辺りがわかりませんと、話についていけないということと、私自身はやはり日本に合った背景、事情の下に、それに合ったものをまず考えるべきだと思っているものですから、ちょっと理解ができない点であります。

塩野座長 日本に合ったものを考えるときに、材料を日本文化だけで考えていくと、今までどおりになってしまう。そこで文化の違うということ

を踏まえたところで、どういう制度があるかということを見ることは非常に重要でして、違うゆえんが単なる文化の違いなのか、やはり日本法が少しおかしいと見るかという、いろんな尺度があります。外国法に追いつけばいいやという人もいるんですけども、それはおかしいではないかというのも一つの意見だと思います。

ですから、今のは、国際的に標準をとるのは非常に難しいという御指摘だと思います。我々としても、この前関係した行政事件訴訟法の改正でも、外国法をどう見るかということは大変難しいところでしたが、他方外国法を見ないで日本が考えていたことだけで考えていきますと、まさに日本的になってしまうんです。

今の独占禁止法もやや日本的ではないかというのが私の率直な実感でして、もう少しいろんなところの制度を見ておくことがやはり必要ではないか。ただ、それを取り入れるときに、今の神田委員の御指摘のように、十分考慮をさせていただきたいと思います。

村上さん、簡単にまとまりますか。

村上委員 簡単にです。独占禁止法と証券取引法などが他の法分野と違うのは、例えば民法の分野と違うのは、今は国際的に先進国市場というのはほぼ統一の市場になって、例えば北米であろうとヨーロッパであろうと、日本市場であろうと、多国籍企業は1つの市場として行動しているし、そこでの企業活動のルールというのは、基本的に統一された同じルールでなければならないというのが、少なくともほかの法分野と違う経済法なり証券取引法の特性となるので、そういう意味でルールも執行もできる限り、少なくとも先進国間の調整なり、ハーモナイゼーションは、きちんとすべきであるという議論が強いんだと思います。

塩野座長 そうですか。アメリカとECは随分違うんですね。だから、そこが面白いと思うんですね。

それでは、10分間休憩させていただきます。

午後3時から開会させていただきますが、最初に課徴金について御質問、御意見があれば休みの間に考えていただくとして、その後はできれば審判手続の問題に入らせていただきます。

それでは、10分間休といたします。

(休 憩)

塩野座長 それでは、会議を再開します。

課徴金について、いろいろな角度からの御意見もございましたが、なお

多少時間をとっておりますので、課徴金について御発言いただければと思います。今日の段階で、一応パブコメに付す場合の御意見については伺ったということで、今日の御意見までを一応の締めくくりといたしまして、事務局の方で、課徴金制度でパブリック・コメントに付すべきものを整理して、いつかの段階でお目にかかるということになるかと思えます。

勿論その間に文書等で、実はこういう点があったのではないかということもお受けいたします。今日御発言がなければシャットアウトするというつもりは毛頭ございません。ただ、一応は整理ということもございまして、そういうふうにさせていただきたいと思えます。そういうことを前提にして、何か御意見があれば承りたいと思えます。

浜田委員どうぞ。

浜田委員 先ほど西田委員の御発言を伺いました後に、発言させていただこうと思っておりました。その後他の話題に移ってしまいましたので、今更ながらということになるかもしれませんが、少しだけ発言させていただこうと思えます。このところ根岸先生のお話を伺うとその通りだと思い、村上先生のお話を伺うとそれももつともだと思ひまして、困っておりますのですけれども、結局のところ、やはり西田委員がおっしゃいますように、最後はやはり抑止力ということを中心に据えるべきであって、不当利得の剥奪だということへのこだわりを乗り越えないと、前に進めないのではないかと私も思えます。

しかし、西田委員もおっしゃいましたように、カルテルの時代から入札談合がメインとなる時代になったために、やはり様相が変わってきている。民事の訴訟もいろいろ起きてきています。ですから、不当利得ということから離れるのではなくて、不当利得と強い関わりがあるということを再認識することも必要なのではないかと。つまり不当利得プラス制裁である。制裁なのですが、その中に不当利得の要素がしっかりと入っていることを、むしろ正面から認めた方がよいのではないかと。

そうしますと、先ほど村田委員も触れられていましたけれども、不当利得を民事的にきちんと返還した事業者については、課徴金をその分ディスカウントするとか、課徴金として多額のものを取り上げたことにより事業者が倒産してしまうような場合には、民事的な請求権を有する者との間で調整をするとか、かねてから私が申し上げている問題も、制裁の中に不当利得の要素が入っていることを枠組みとして明確にしておきますと、整理がしやすくなるのではないかと。制裁ということに賛成しながら、なおかつ、やはり不当利得の要素が入っているということで整理したらいいのではないかと考えたのが1つです。

もう一つは、基準が明確になっていて、余り裁量が効かない場合には、日本人は生まれじめにきちんと対応する傾向があり、したがって物事が迅速に進むということは、これまでいろいろな分野で見られたように思います。例えば交通事故の処理にしても、東京地裁の方で、当てはめると数字がはじき出される一覧表のようなものをつくり出されて以来、スムーズに処理されるようになったと聞きますし、相続税の支払い等に関わる局面で株価を算定する場合にも、該当する個所に裁量の余地の少ない所定の数値を入れるだけで答えが導かれるような画一的な算定式ができると、関係者は皆生まれじめにそれに従うというところがあります。したがって、根岸先生がおっしゃいますように、裁量の余地を少なくすることは、迅速性につながり、それが結局は実効性につながるという意味からも、私はそれを日本ではとりわけ重視していくべきだと思います。

しかし、根岸先生がおっしゃいましたような、コンプライアンスといったものを入れると、なかなか判断が難しいがゆえにうまくいかないのではないか、行政が立ち入ってそれを調査するのは大変なのではないかということにつきましては、課徴金は比較的画一的に決まっている、あるいは機械的に決まってくるけれども、コンプライアンス体制がきちんとしていたことが企業の側から主張立証される場合、あるいは今後このように改善するということをしっかりと約束する場合に、減額をしてもらえらるということであれば、減額をしてもらおうための交渉は確かに大変かもしれませんが、交渉を進めるためにも社内の体制を整えるべく努力しなければならなりません。そのための苦勞が、結局、今後の法令遵守体制を強くすることにつながります。そういう苦勞であれば、少ししてもいいのではないか。つまり、企業がきちんとして立証できた場合には一定の範囲で減額するという形で、コンプライアンス体制の確立を要素に取り入れたスキームをつくり上げるということは、意味があるのではないかと思う次第です。

塩野座長 どうもありがとうございました。

今の御発言で、特に裁量の問題は、要件の明確性ということだと思えますね。要件裁量はよろしくないというお話だと、行政法の方では受け止めます。

佐野委員どうぞ。

佐野委員 コンプライアンスの件について。コンプライアンスとは法令遵守、自主基準などを守るという意味で、いろんな企業がコンプライアンス、コンプライアンスと叫んでいます。でも、これだけ企業の不祥事があるわけですが、コンプライアンス遵守を実行しているところが、まさに独占禁止法違反で捕まるなどということは、あり得ません。コンプライアンス

スをきちんと謳って、きちんと行っている企業は、法律違反などせず、正しい企業と私たち消費者は思いたいわけです。

ですから、この時点でコンプライアンスが議論されること自体が、私たちにはちょっと理解できません。

塩野座長 独占禁止法違反事件をやっておきながら、「コンプライアンスがちゃんとしているから負けましょう」などという話はありません、という点について、実務的にも説明できますか。

伊東経済取引局長 そこは考慮しないことになっています。ただ諸外国の例をいろいろ調べてみますと、制度としては確かにそういうのを考慮することになっているんだけど、コンプライアンスあるいは法令遵守体制をしっかりとしているから、減額するというのが実際に適用されるということは余りないと聞いております。逆にしっかりといて、違反したということであれば、なおさら悪いというような意見もあると聞いております。

塩野座長 どうもありがとうございました。

どうぞ。

金子座長代理 今のコンプライアンスの問題は、私が前に申し上げたことですが、コンプライアンスがきちっとされている、機能していれば、私は佐野さんが言われたように、実際に違反は起こらないはずなんです。起こっているということは、システムとしてつくっていながら、実は機能していないという問題だと思います。

ですから、減免を申し出たときに、私はコンプライアンスをより充実させるとか、あるいはコンプライアンスが全然できていないところについては、コンプライアンスをきちっと確立するということを条件にして、リーニエンシーを認めるべきです。今、出ているような形の減免ではなくて、リーニエンシーを認めるかどうかというところで考慮すべきだと考えます。私も根岸委員と同じように、減額するという方向で、要因として使うということについては賛成ではありません。

次に不当利得、不当利得という言葉が使われますけれども、民法の不当利得と非常に紛らわしいと思います。最初に制度設計したときには、違法な行為によって得た利益、不当な利益という形で「な」を入れて表現していたんです。それがだんだん不当利得、不当利得という形になってきますので、いわゆる民法上の不当利得の請求をした場合に、課徴金との関係はどうなるかという議論の関係もありますので、不当利得という言葉は、違法な行為によって得た利益を課徴金の対象にするという形で、整理をして、この制度を発足させたと思います。

簡単にもう一つ申し上げますと、制度を設計した段階のときに、課徴金

の性格について行政措置、行政処分の1つという性格づけはしましたけれども、制裁的な性格にするのかどうかということについては、私は必ずしも明確に決めてなかったと思います。

課徴金の額の算定のところについては、先ほど申し上げましたように、カルテルによって得た利益を徴収するという形での取扱いにした。これに対しては、財界から反対もありますので、なるべくそのところは触れずに、むしろ違法な行為によって得た利益を徴収するという形で説明をしてきたというのが実態ではないか。今回それを上回るわけですから、性格づけが問題になると思います。

それから次回、証券取引法の説明があると思いますけれども、証券取引法では、不当な利得を課徴金の性格づけにはしていないと思います。

塩野座長 どうもありがとうございました。ほかにございますか。

村田委員どうぞ。

村田委員 今もコンプライアンスのお話がございましたけれども、コンプライアンス以前に、結局、独占禁止法違反で排除勧告を応諾して、審決として確定している企業が、同種の違反を二度、三度と繰り返しているケースがどんどん明るみに出てきています。前々回も申し上げましたように、繰り返し違反している企業こそ、本来はより責められるべきであると考えますし、それを抑止するために、今回、課徴金は厳しくなったわけです。

一方で、刑事罰はどうかということになりますと、前々回も申しましたとおり、89条の条文（3年間の懲役か個人は500万円・法人は5億円以下の罰金）よりも、90条の3項の確定審決違反罪（2年以下の懲役か個人は300万円・法人は3億円以下の罰金）の方が罰則が軽いということで、二度と同じ違反をやりませんという不作為命令を公取委から命じられた企業が、また同種の違反を行っていても、カルテルに関しては、刑事罰上は新規の違反よりも厳しく問われないというのが、現行の制度だと思えます。

この確定審決違反罪は、過去も景表法違反で、1件しか問われたことがないということですから、そういう意味でも、制度論としては、繰り返し違反を行っている企業に対して、どうすれば抑止力をより一層、強化することができるのかという観点で考えていく必要はあるように思います。

塩野座長 どうもありがとうございました。

西田委員 もう一点だけ課徴金に関してですが、今度の改正法で罰金額の2分の1相当分を課徴金から減ずる、あるいは返還する、これはどうも筋違いな立法であって、司法権が罰金、例えば2億円に処すといったものを、公正取引委員会が1億円は私が払ってやると言っているようなもので、

これはある意味では行政権による司法判断への侵害行為だというふうにすらいえるのではないかという気が私はしております。

したがって、今度の新しい制度には、その点では根本的な疑問があると。むしろ脱税の訴訟のように、刑事罰において重加算税等を考慮して、罰金額の量定をするということは許されると思いますけれども、裁判所が罰金2億円に処すといったものを、公正取引委員会が1億円は私が払ってやるというのは、刑罰の感銘力を行政権が侵害するという意味で、これは基本的にはもう一回見直して、むしろ刑事裁判における罰金額の量定において、課徴金を考慮するというふうに改めるべきではないかと基本的に思っているということを、一言つけ加えさせていただきます。

塩野座長 理由がなく決めているわけではないと思いますから。

根岸委員どうぞ。

根岸委員 私も基本的に今の西田委員のおっしゃるとおりだと思います。合理的な理由は基本的にはないと思います。説明は結局のところ、やはり二重処罰の禁止という重い制約があって、そして何とか調整しようとするために非常に議論があったわけです。だから、どちらから見ても中途半端な制度になって、どちらからも叱られているという制度になってしまっていると思います。やはりすっきりさせるべきで、そういう調整規定は、私は要らないと考えます。二重処罰の問題があるから、そのような調整規定を設けるべきだという議論は、今やもうない、あるべきではないと思います。ですから、結論的には西田委員に賛成です。

塩野座長 国会でつくった立法が、全然理由のない立法であるということとはあり得ないわけです。

伊東経済取引局長 調整の趣旨は、前にも御説明させていただいたかもしれませんが、機能面でやや重複する部分もあるので、政策的に調整することにしたということでございますし、それは罰金分、例えば2億円であれば、その罰金の2億円という事実は厳にあるわけでございますして、課徴金を調整するということですから、司法権を侵害するとは全く思っていないわけでございますけれども、またいろいろ御検討をいただきたいと思っております。

塩野座長 どうもありがとうございました。

ほかに御意見ございますか。松井委員、経済学の方から、何か今までのことで御発言、注意をするべき点があればお願いいたします。

松井委員 今まで聞いていて、まず一言非常に勉強になっております。感謝しております。

経済学の方から、多分これは経済学者のかなり多く方が言われるのでは

ないかと思いますが、それほどこの性格、要するにこれが不当利得の剥奪なのか制裁金なのか、多分余りこだわりません。一番重要なところはやはり抑止力として効くかどうか、その1点が多分気になるところなのではないかなと思っています。

ほかの国でどういうシステムが取られているという神田委員のお話がありましたけれども、これは非常に重要な点で、村上委員がいろいろな国で今グローバル化が進んでいるとおっしゃいましたが、同じような基準の下で競争している。そういう部分も当然あります。

例えば価格競争は、どこへ行っても安い方が売れるというのは当たり前の話で、物の移動もどんどん簡単になっていくという部分もありますが、やはり制度上、実際に取引のされ方ということに関しては、例えば日本とアメリカは全然違いますし、よくアメリカだけ特殊だというような議論もされるように、かなり違う部分もあると。その中で法律をどう組んでいくか。

特に私の目からすると、多分一番重要な点は日本は特に高度成長期等を通じて、やはり合法的なカルテルが非常に多くて、ある意味で負の遺産をずっと引きずっている。その中でのカルテルをある意味で撲滅するための努力ということなので、ある種法律の整備と同時に規範といいますか人々の考え方を、やはりカルテルはアメリカのように *per se illegal* なんだと考えていく。そういうのを根づかせるための制度づくりが恐らく必要なのではないかなと思っています。

そういう違いを踏まえた上で、私個人的には日本は、とりあえずは、例えばアメリカとかヨーロッパよりも厳しい法律をつくってもいいのではないかと個人的には思っております。ただ、やはり1つに合わせるのが重要なのは、今、国際活動が盛んですので、特に国際カルテルや何かが起こったときに、ある程度制度が合っていないと、ヨーロッパやアメリカでは罰せられるけれども、日本だとしり抜けだということになってしまうと困る。あるいは片方でむちゃくちゃ厳しいと、それはそれでまた困ってしまうというところがありますので、ある程度の国際協調というのにも必要になってくるのではないかという気がしております。

あと1つお聞きしたいのは、公正取引委員会の方にお聞きしたい点なんです。個別の算定は難しいということで、先ほどの表は私もちょっと疑問があって、何でこういう分布の図が描けるんだというところは、御説明いただければありがたいかなと若干思った次第です。

伊東経済取引局長 先ほどの推計の資料についてでございますが、そもそも論からいきまして、御案内のとおりでございますが、不当な利得とい

うのは、カルテルであれば、価格カルテルの場合、カルテル価格とカルテルが無なりせばの場合の価格、その価格差ということになるわけですが、それをどういうふうに出すか。理屈はそのとおりですが、当然御案内のようにカルテルがなかった場合の価格、いわゆる競争価格の算定がカルテル以外の要因が全くないという場合は別ですけれども、いろんな状況が当然絡んできますから、そういうカルテルがなかった場合の価格というのが、なかなか算定しにくいということで、個別の民事事件ではそこら辺は、ある意味、割り切りの世界で、248条でやっておると、こういうこととございます。

ただ、我々としては、例えば入札談合などでいきますと、談合を行っていたときと、談合がなくなったときの落札率の差で一応不当な利得を推計させていただいているわけとございます。ただ、これも場合によっては、カルテル、談合のあるなし以外に、いろんな要因が関係しているということも言えるかもしれませんが、談合の要因以外の要因というのは、プラスに働く場合もマイナスに働く場合もあり得るだろうと思います。そういう趣旨から、かなりの件数の平均をとれば、そこら辺はある程度相殺されて、繰り返しですが立法の資料としては使えると判断したものでございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。

松井委員の御意見は、大変貴重な御意見として承りました。

そこでほかに特に御発言がなければ、次の議題に入りたいと思いますが、よろしゅうございますか。

(「はい」と声あり)

塩野座長 どうもありがとうございました。

それでは、次に今日2番目の次第として出ております「審査・審判の在り方について」に入りたいと思います。

まず、それでは、参事官の方から資料について御説明いただけますでしょうか。

寺川参事官 それでは、「審査・審判の在り方」について資料としましては、お手元に資料2から資料7までつくっております。これらについて簡単に説明させていただきます。

最初に資料2です。これは独占禁止法における審査・審判手続の流れについて全体像として御紹介しております。

1枚目ですが、これは既に公正取引委員会から出されている資料でも同じような説明があったと思いますので、簡単に説明させていただきます。

新しい改正法では排除措置命令、課徴金納付命令、必ずしも絶対ではありませんが、これが同時進行的に行うということも可能なように規定としてはなっております。

仕組みとしては非常によく似た仕組みになっていまして、審査が行われた上で措置を行おうとする段階になったところで、事業者に対して事前の通知が行われます。その上で相手の事業者に対して事前説明、証拠の説明が行われます。このときその説明に対して事業者側が求めるならば証拠の提出の機会などが与えられたり、または意見陳述ができるようになっていくということがございます。

その上で最終的な判断として、やはり措置をとることが必要だと公正取引委員会が判断した場合には、排除措置命令が行われ、課徴金については、課徴金納付命令が行われるということになります。

新しい制度では、この命令について相手方から特に審判の請求がなければ、それはそのまま確定するということになります。他方命令に対して審判の請求があれば、審判手続に入ることになります。

点線で「請求却下」ということも書いていますが、これは法律の要件では、例えば期限内に請求がなされなかった場合など、非常に限定的なときで、いわゆる機械的に判断した上で出てくるというものだと考えていただければいいかと思えます。審判手続が行われて、その後審決が行われます。この審決については、また次のページで詳しく説明いたします。審決に対して相手方が不満であれば、これは従来と同じことになりますが、東京高裁で審理するということになります。

2ページ目で、これは実際の審判構造を説明しております。審判につきましては、委員会から排除措置命令なり課徴金納付命令が下され、それに対して、被審人から審判の請求が行われずと委員会の方から審判の開始の通知が行われます。それと並行して委員会からは審判官の指定があり、この審判官と審査官、そして被審人との間での審判手続が行われるということになります。

審判手続につきましては、お手元のところの右側の方に、冒頭の手続が行われた上で、証拠の申し出、証拠調べ、参考人審尋、意見陳述という一連の作業がなされて、審判官による審決案の作成が行われるというような流れというものを紹介しております。

その上で、審決案について審判官は委員会に上げる。これについて委員会でどうするかという判断を、この審決案については委員会だけではなくて審査官、被審人本人にも渡されるので、被審人の方からそれに対する意義申し立て、陳述申し立てが出てくるという場合が一般的ですけれども、

審査官からも出てくるという可能性もございます。

それで委員会で最終的な判断をした上で、最終的な決断としてはその審決案と同じ審決を下すということもありますし、それと異なる審決を下す、または自ら審判手続を再開するということがありますし、更に審判官に審議を係属するようという、審判手続の再開を指示するという事となる、という流れになります。

3ページ目は、審判官に関する規定として、どういうものが独占禁止法、またはそれに基づく組織令、規則で定められているかということをお紹介したものです。

審判官については、法35条、事務総長は事務総局全体を見るわけですが、審判官の指定に関しては除かれているということで、審判官は事務総局全体からは独立した形で動くことができるということです。

審判官の資格については、事務総局の職員のうち、審判手続を行うについて必要な法律、経済に関する知識経験を有し、かつ、公正な判断をすることができる者と認められる者について、公正取引委員会が定めるとなっております。

56条については、審判官の指定についての規定がありますが、「ただし」ということで、実際に審判を行う事件について、審査官の職務を行ったことのある者というものについては、指定することができないということで、その事件に関連した人間が携わることはできないということは明確に法律上規定されております。

一方組織令の方ですが、法律では組織令で審判官の定数を決めることになっております。組織令では現在7人の定数というものを決めております。「公正取引委員会の審判に関する規則」の中でいいますと、審判のやり方ということで、合議体で行うということなどの規定がここに入っております。

次のページを見ていただきますと、審判官につきましても、審判手続に関しては委員会の有する権限を行使するという事と、その職務を公正迅速に、かつ、独立して行わなければならないという規定になっております。

ちょっと補足して説明しますと、先ほど説明しましたとおり、3ページ目のところで、審判官は公正取引委員会の職員の中からは、事務総局の職員のうちとなっておりますが、現在実際に選ばれている中では、事務総局の職員であるということには変わりありませんが、裁判所から法務省を通じて出向して来られている方とか、または任期付きで弁護士の資格のある方を採用した上で、審判官に就いていただいているという例もございます。

審判の件数について、これは委員の方々に、事前に資料を説明した際に、

こういう資料もあった方がいいという御指摘があったので、最近の件数の動きを入れております。特に細かいので、各年度について「年度末における審判係属中の事件」というところを見ていただきますと、この本案というのは、従来でいうと勧告を行ったのに対して、それを応諾しないということで審判に移行する。今後であれば、排除措置命令に対して審判を請求するというケースはこれに当たると思いますが、これについては14年度が8件であったのが、15年度は17件、16年度は29件と急に増えております。

課徴金についても75件から123件、101件となっております。課徴金については、個々の事業者ごとに審判の件数が出てきますので、年度ごとの変動はかなり大きいかと思えます。

参考までに、過去3年間で審決がなされたということが前提の上で、審理日数が最も長いものということで御紹介しております。ただ、過去に言えば、かなりこれを超える長いものもありますし、今、係属中のものでもこれを超えるものがございます。

最後の5ページ目のところですが、これは事件処理過程における手続保障ということについて、今回の法改正などに伴って、後に明記されたことなどを御紹介しております。

例えば立入調査に関して言えば、被疑事実の要旨等を告知する。またはそういう要旨を記載した文書を交付するということが決められております。

調査終了までの間に、必要において事件審査に、特に支障を生じることにならない場合には、閲覧・謄写が可能だということになっております。

排除措置命令についての事前手続ができたということは、これまでもちょっと御紹介したとおりでございます。

審判手続においての証拠開示につきましては、審査官より提出された証拠は、被審人に開示されるといった規定や、被審人は、審判官に対して審査官が所持する資料の提出を命じることを申し立てることができるということなどの規定が入っております。

以上が資料2でございます。

次に「我が国における主要な行政調査」ということで、資料3を出しております。調査権限を持っているものは、ここに挙げているもの以外にも数が限りなくありますが、公正取引委員会の調査とかなり似た性格があるかなと思えるものについて金融庁、税関、国税庁について出しております。

この後に実際の規定を紹介しておりますが、かなり細かい規定ぶりのものもあれば、そうでないものもあります。このように審尋・質問・報告徴

収の権限、または立入検査の権限、提出命令などの権限については、同じような規定を持っているものが多いということが言えます。

提出命令については、一部規定のないものもありますが、実際の検査時においては、もともとこれはすべて間接強制権限ですので、相手方のそれぞれの合意を得た上でできることですので、実質的には提出を受けているというケースもあると思います。

それから、資料4は、今度は審判の制度について、我が国の国内における同種の制度について紹介しています。

1ページ目をご覧いただきたいと思いますが、ここは大きく2つに分かれておりまして、実際に処分を下された後で、その処分に不服がある場合に請求して行われる「不服審査型」と、処分する前に行われる「事前審査型」の審判ということで分けてあります。「事前審査型」としては金融庁の課徴金納付命令が事前審査、地方海難審判庁の審判の例などを御紹介しております。

「不服審査型」としては「公正取引委員会」以外にも「電波監理審議会」「公害等調整委員会」「特許庁」などがございます。「高等海難審判庁」については、これは地方海難審判庁の審判と連動していますので、ちょっと性格は違うことになってきますが、こういうものなどがあるというのを紹介しています。

細かいのは省略させていただいて、次の幾つかの代表的な例での審判の構造を簡単に説明させていただきます。

次に2ページ目をご覧いただきたいと思いますが、証券取引法で行われる場合に、課徴金納付命令の審判ですが、これは証券取引等監視委員会で課徴金納付命令について金融庁長官に対して課徴金納付命令をするよう勧告が行われます。その上で金融庁が直ちに審判開始決定を行うという構造になっています。その上でここにありますように審判官の指定が行われて、審判官と監視委員会の指定職員、被審人との間での審判手続が行われるということになっています。

審判手続決定案作成等を審判官が行いまして、これについて金融庁長官の方で判断した上で、最終的に課徴金納付命令が行われるか、行われないうかの判断をなさるという手続になっているということになります。

3ページ目ですが、国税庁の場合です。これはまず処分は3ページ目のところですが、税務署長、国税局長が処分を行いまして、これに対して不服がある場合には、不服申し立てを経て行われることもありますが、ここでは直接的に審査請求されるケースを紹介します。審査請求が行われると審判は国税不服審判所の方で行われます。税務署長または国税局長に対し

て、答弁書の提出命令、答弁書の提出が行われ、その上で審判官の指名が行われて、審判手続に入るとなっています。

先ほどの話と変わってくるのは、国税不服審判所は、同じ国税庁の中に特別の機関として置かれている組織ですけれども、財務省の中ではありませんが審判所と税務署、国税局が機構上分かれているというところが、先ほどの公正取引委員会の形態とは違うという点になるかと思えます。

4 ページ目ですが、これは公害等調整委員会のうちの、鉦物権についての許認可に係る件についての裁定の申請があった場合の対応を紹介いたします。裁定委員会というのは、公害等調整委員会のメンバーの中から事件ごとに指名されて行うとなっております。その構造の中でいいますと、当事者となるのは経済産業局や各都道府県知事ということで、裁定委員会と他の行政機関は全く別の機関である点がこれまでかなり説明してきたものと性格が変わってくるということになるかと思えます。

電波法についてですが、これは公正取引委員会と基本的に性格は似ていると言えるかと思えます。総務大臣からなされた処分に対して意義申し立てがあったところで、総務大臣が電波管理審議会に付議するということになっています。その上で審議会の方では審理官を指名するということを通じて審判手続が行われるというような仕組みになっています。

以上、法律または制度の仕組みが変わってくると、審判官の体制、審判の手続面でもそれぞれの立場で変わってくる側面があるということを経つか代表例で紹介させていただきました。

資料5、6、7というのは、諸外国との手続の違いということで御紹介しております。諸外国の場合は、先ほどの課徴金や制裁金の議論でもありましたように、それぞれの国で行われている処分の仕方というのが変わってきますので、一緒に比べるとということは難しいかもしれませんが、そういう点を考慮の上で見ただけならばと思えます。

資料5の「主要国競争法における手続の流れ」について。「事前手続」というところについていいますと、それで行政審判が行われるというのは、アメリカの例だけです。

ただ、ここでちょっと補足しておきますと、アメリカの行政審判の例は連邦取引委員会です。アメリカでは特にカルテル事件はほとんど司法手続、刑事手続で行われていますので、この対象になりませんので、あくまで似たような例ということで連邦取引委員会行政審判の例を紹介しております。

そのほかでは、EU、イギリス、フランス以下、原語がここに書いてありますとおり「聴聞の機会の付与」または「意見陳述の機会の付与」があ

ります。細かい点につきましては、今後調べていただいた専門調査員の方からも説明を別の機会に受けることができると思っています。

「事後手続」としては、公正取引委員会による審判の、今回の法改正では資料にあるような位置づけになります。

イギリスは、従来から「競争控訴審判所審判官による審判」となっています。イギリスの審判につきましては、これは全く競争当局とは別の組織があって、そこで審判が行われるという形になっております。

その上「司法審査」についていいますと、おおよそ控訴審から始まって、最高裁のようなところまで上がっていくという仕組みになっております。

資料6については、これは調査権限、日本でいう立入検査というようなものが行われる場合の権限についてと、調査が進められる場合の被疑者といえますか、相手方の事業者側の権利関係について代表的なものを御紹介しています。立入検査権限についていいますと、公正取引委員会が持つのは間接強制権限であり、許可状等は不要ということです。

アメリカは連邦取引委員会の例がありますが、法制上は一応間接強制権限があるということです。

EUについては、間接強制権限がありますが、これはEU域内の各国の事業所に直接立入検査を行っていくために、直接権限が必要だという場合には、それぞれの国における管轄している裁判所の許可が必要になるということになっているようです。

イギリスについては、一般的な間接強制権限のほかに、特に個人の家などを含むところについては、同じ間接強制権限ですが許可を受けた上で行うという仕組みがあるということです。

フランスについては、事業所に限れば間接強制権限があり、すべての場所について可能だというためには、直接権限として裁判所からの許可を得る必要があるということです。

ドイツの場合は、そもそも直接権限を持って行うということと、必ずそれぞれの地域の裁判所に許可を得るという仕組みになっておるといふことのように思います。

次の自己負罪拒否特権というのは、調べたときに相手方が自己に不利益になるようなことについて、証言しないという権利があるかないかということですが、行政調査という範囲内におきましては、日本、アメリカについてはないということになっています。

EUについては、ここにあるように、行政権限を用いた違反認定に直結する質問に対しては、事業者に対して自己負罪拒否特権を保障するとなっています。

イギリス、フランスでも同様でありまして、ドイツにおいても自然人については黙秘権を保障するとなっています。

もう一つ、最後に資料7で「審判官の資格要件」ということで、審判制度のあるアメリカ、イギリス、日本、特にこれまで日本について説明してきましたので、アメリカ、イギリスについて紹介しております。

アメリカについては、アメリカ国内における7年間以上の弁護士資格を有する、実務経験があるということも要件になっております。

イギリスについては、審判所長については10年以上の判事経験、または弁護士資格ということです。審判長については、7年以上の判事の経験、または弁護士資格を有するということ。一方、通常のメンバーについては、特に資格要件がないということ。

アメリカの行政審判につきましては、いわゆる行政法審判官の資格について2ページ目で紹介しております。これは宇賀先生の本を基に概要を紹介させていただいております。

3ページ目につきましては、F T Cにおける行政法審判官の制度の運用について簡単に紹介しております。

資料の説明は以上です。

塩野座長 どうもありがとうございました。

今日は時間の関係もございまして、直ちに議論に入るという時間的な余裕はどうもございません。司会の不手際で申し訳ございませんでした。

ただ、次回に中身について御議論をいただくわけですけれども、資料について、この資料はどうもおかしいからもう一度再調査とか、そんなことがあればおっしゃっていただければと思います。

村上さん、どうぞ。

村上委員 1点質問と1点要望だけです。私は、資料4の我が国における審判手続の概要、比較というのは大事なポイントだと思います。

資料4の1ページ目に「我が国における主な審判手続の概要」というタイトルになっているわけですけれども、これは日本における行政審判手続を採用している手続というのは、ほぼこの程度という意味なのか、これはほんの一部だけだということなのか、という質問であります。ここにリストで挙げてあるのが、日本における行政審判はこんなものだという趣旨なのか、これはごくほんの一部という趣旨でリストアップしているのか、それが第1点の質問であります。

寺川参事官 幾つか主要なものと思われるものについて、ここでは御紹介しているということで、これ以外の制度も当然ございます。

村上委員 ほかにいっぱいあるという趣旨なのか、大体こんなものか

という、どっちの方の趣旨ですか。

塩野座長 私がお答えしますが、そんなにたくさんないです。ただし、人事院の不利益審査とか、もうちょっと国民の間を広げますと労働委員会、そういったものもございませぬ。それは概念の規定の話ということになります。ただ、学説上はもっと一般に、アメリカみたいに広げると。審判手続を広げるといふようなことで、今回の中央省庁等の改革においても問題になりました。しかし、アメリカに比べれば非常に少ないということです。

村上委員 わかりました。

それを前提にして1点だけ希望ですが、事後の不服審査型で、事後審判を使われている手続については、私は日本の手続というのは、やはり行政事件訴訟法に従って行政処分については、地方裁判所に取消訴訟を提起するという、それが日本の手続の一番基礎的な手続だと思っているわけです。

そうすると、それに対して事後審判を使うというのは、その例外に当たるわけなので、それぞれ審判制度を設けた理由があると思うので、例えば国税不服審判ならば、大量の課税処分が行われるので、大量の苦情が出てくるから、それを処理するために設置されたとか、それぞれ事後の行政審判を設けた理由というのがあるはずだと思っておりますので、それを教えてもらえればありがたいということです。

もう一つは電波監理審議会とか、公害等調整委員会、高等海難審判庁の審判事例が、私はそれほど多く行われているとは思われないので、それぞれの活用状況、すなわち毎年何件ぐらいが審判開始になっているかという数字、その2点がわかれば教えておいてもらえれば参考になるのではないかと思います。

塩野座長 時間があれば、お願いします。

寺川参事官 今、御指摘の点につきましても、調べた上で次回御報告したいと思っております。1点いいますと、例えば国税不服審判所の場合ですと、ここにも書いていますが、取消訴訟について言えば、審級省略がありませんので、その位置づけの見方は、場合によって違うかと思っております。そのほかに、今、国税不服審判所以外については審級省略がありますので、また位置づけはちょっと違って来るかと思っております。

塩野座長 増井委員どうぞ。

増井委員 資料2の4枚目の「審判件数」の関係で若干お願いというか、お尋ねをしたいと思っております。

審査・審判を行う場合には、一方ではその措置が適正にされるということが大事だと思っておりますし、その中には被審人の権利利益を適切に保護する

という要請もあるでしょうし、比例原則という要請もあると思いますが、もう一方で、迅速さというのが非常に大事だと思います。したがって、そういう迅速さと適正さのせめぎ合いの上で制度も設計されるし、実際上の運用もされるだろうと思いますから、特にこの「審判件数」のところでついてお尋ねをしたいわけです。

この「審判件数」のうち、平成 16 年度中の審判開始決定の事件数は 12 件、ところが年度末における事件数は 101 件という数字になっています。

これは一番極端な部分ですが、単純にこの部分だけを取り上げると、その年に受けた事件の 8 年半分のいわば在庫がある。全体を見れば必ずしもそうではないと思いますが、一方で先ほどいいましたように、制度設計においても、審査・審判を迅速にすることができる体制になっているということは、かなり大事な要請だと思っております。しかし、この資料だけでは、ちょっとわかりにくい。

そういう意味で、お願いをしたいのは 3 つほどあります。

1 つはこの 16 年度までの年度は、旧法時代の件数ということになるんでしょうから、勧告審決とか同意審決といったものを除いて、審査の開始から排除措置命令までの平均的な審査・審判の期間というものがどれだけか、あるいは審査の開始から課徴金納付命令までの平均的な審査・審判期間というものがどれだけかということをお話していただきたいと思っております。

2 つ目は、公正取引委員会としては、法の執行機関といえますか、運用機関として、旧法に基づく事件処理にいろいろ御苦勞がおありだったと思いますので、一番問題となっていた点をお話いただいて、それについてどのように考えておられたのかについても教えていただきたい。

そして 3 番目になりますけれども、新法との関係では、余り施行後の時間がないので、實際上難しいとは思いますが、平均審理期間や運用上の問題点等がどう変わっていくと考えておられるのか。あるいはどう運用していこうと思っておられるのか、要するに平均審理期間にどういう影響を及ぼすのかということをお話していただきたいと思っております。

塩野座長 これは次回までに公正取引委員会の方にお問い合わせできますか、それとも参事官の方で、公正取引委員会に調査をかけますか。

伊東経済取引局長 調整して、当方でも当然用意をさせていただきます。

塩野座長 ここは重要な御指摘ですので、対応してください。

村田委員どうぞ。

村田委員 今も御質問がございました資料 2 の 4 ページ目で、審決の件数が書かれております。この 3 年間で同意審決を除きますと、合計で審決の数が 57 件ということになると思いますが、この 57 件のうち、資料 2 の

2 ページに戻りまして、 の部分に関して、審決案と同じ審決のもの、審決案と異なる審決の結果になったもの、あるいは自ら審判を開き、審判手続再開、審判官での審判手続再開の4種類のいずれの結論で、この57件が処理されているのかということについて、更に詳細の資料を教えてくださいませんか。また、労働審判については、以前にも御紹介がありました。不当労働行為に対して、労働委員会への審判手続も求められるし、直接、裁判所への民事救済を求めることができると、その両方の道が開けているということで、この懇談会でも、独禁法違反の審決に対して、このような方法も、今後検討に値するという御意見があったと思います。そういう意味で労働法の審判手続についても、先ほどの資料4の行政審判制度の御紹介の中に入れていただくと、比較がしやすいのではないかと思いますので、それもお願いしたいと思います。

最後に資料6につきまして、立入検査のときに原本を押収するのは、基本的に日本だけと理解しておりますが、それ以外の国の場合に、その事件に関する他社の資料も含めた資料の閲覧ができるのかどうか、あるいは事情聴取に際して、弁護士の立ち会いが認められているのかどうか、また違法収集証拠について、どのような扱いになっているのかということについても、各国の比較の中に入れていただければ、更に議論が深まるのではないかと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

塩野座長 どうもありがとうございました。

最後の点は外国調査との関係ですが、外国調査の方の負担が余り重くなってもあれでございますので、全部取るのが一番いいんですけども、そこは適時取捨選択を、多少無理だと思われるところは制御しておいていただきたいと思います。

前の労働審判の関係は、あとで村田さんにどういう資料が必要なのか、もう少しよくお聞きしてください。

寺川参事官 どの程度可能かどうかは、ちょっと検討します。

塩野座長 どうもありがとうございました。

大体時間がまいりましたので、今日のところは資料説明と資料に対する質問、あるいは追加要求ということにしたいと思います。

そこで、次回におきましては、審査・審判の在り方について御意見をいただきたいと思います。その場合にも、現行法のままで、つまり課徴金制度が現在のままで、なおかつ審判制度は新しい改正法のような審判制度でいいのかどうかという、事前処分の在り方も含めて、そういうことでいいのかどうかという論点もございませう。

もう一つは、課徴金制度が見直されて、行政制裁金というかどうかはと

もかく一本にまとめて、課徴金自体の性格が非常に変わってきた場合に、今の現行法のような事後審査という形でいいのかどうかという両方の筋がございます。

ただ、そのときにも自分はもう絶対に変わるものだということで、そういう変わった後での審査・審判手続はこうあるべきだということだけをお述べになったときに、実は課徴金が変わらなかったということもございませぬので、課徴金制度が変わらないという場合も、この審査・審判手続をどうするかということも併せてお考えおいた上での御発言をいただければ、大変ありがたいと思います。

そういうことで、今回は集中的には、審査・審判の在り方について議論をしたいと思いますが、更にもし時間がありますと、不公正な取引方法に対する措置の在り方について資料の説明、場合によっては議論をしていきたいと考えております。よろしくお願いいたします。

なお、今回の会合をもって岩橋専門調査員は任期を終えることになりまして、今後は中川専門調査員とよく連絡をとって、遺漏なきようにしていただきたいと思います。今までどうもありがとうございました。

岩橋専門調査員 どうもありがとうございました。

塩野座長 それでは、次回の会合の日程について、事務局からお願いいたします。

別府次長 次回の会合は、4月21日金曜日、午前9時半ということで、この会議室で開催させていただきたいと思います。

塩野座長 9時半でございますので、よろしくお願いいたします。

どうも今日はありがとうございました。

(了)