

独占禁止法基本問題懇談会
第 17 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 それでは時間前でございますけれども、第 17 回「独占禁止法基本問題懇談会」を開催させていただきます。

本日はパブリックコメントに寄せられた意見の紹介と、公正取引委員会からの意見聴取、それから第 3 番目として今後の進め方についての御相談を議題として予定しております。

また、新内閣発足に伴いまして、新たに就任された塩崎官房長官から、後ほどごあいさつをいただく予定でございます。おいでになる時間は大体何時ごろですか。

別府次長 記者会見が終わり次第ということですので、10 時 10 分ほどだと思います。

塩野座長 なお、官房長官はお忙しいのでごあいさつの後に退室されるということでございます。それでは、まずパブリックコメントに寄せられました意見の概要を事務局から紹介していただきたいと思います。官房長官がいらっしやったら、その間は中断させていただきます。

東出参事官 おはようございます。それでは、縦長の資料 1 に基づきまして御説明をさせていただきます。

1 枚めくっていただきますと上の方に「募集期間」がありますが、9 月 8 日締切りということでございましたけれども、その締切りまでに寄せられました意見の数は 69 通でございます。内訳は のところでございますが、経済団体・個別事業者が 37 通、学識経験者の関係が 9 通、弁護士団体・弁護士の関係が 8 通、消費者の関係が 8 通、内外政府機関 2 通、労働組合 1 通、その他個人 4 通という内訳になっております。

それぞれのところにアルファベットで略語が付してありますけれども、上の方からビジネスの B、学者の関係はスカラーの S、弁護士の関係はローヤーの L、消費者の関係はコンシューマーの C、内外政府機関につきましては経済産業省がガバメントの G、米国司法省・連邦取引委員会はフォーリンガバメントということで F G、労働組合はユニオンの U、その他個人はインディビジュアルの I という略語が付してございます。これは後ほど御説明いたします意見の概要のところ、この意見はどこの分野の方から出てきたかということを含弧書きで付してございますので、それを参照していただければと思います。

それから 2 ページの一番下ですけれども、この資料は事務局の方で適宜要約・分類したということ、それから詳細については資料 2 の方の詳細版を参照してほしいということを注書きで加えてございます。

3 ページ目にまいりまして意見の概要の方に移ります。まず最初の「検討の際の視点・留意点」ということですが、抑止力の確保につきましては弊害の程度に見合った措置にすべきである、処分を厳しくするだけでは一面的に

すぎる。制裁が行き過ぎたものにならないようにすべきという御意見をいただいております。

次の実効的な法執行につきましては、厳正かつ迅速に運用できるようにすべきという御意見、Cの適正手続につきましては、行政指導を含む行政処分以外の措置全般においても適正手続が確保される必要がある、規定の明確性、行為と処分の均衡、謙抑主義的な考え方というところが大事だという御意見をいただいております。

Dの国内の他の制度や外国制度との比較という点につきましては、外国企業に対する法適用も念頭に置いて、あるいは他の国の公共調達法制を含めた検討をすべきという御意見がございました。

1枚めくっていただきまして4ページでございます。「論点整理」に挙げました以外の視点・留意点ということでは、予見可能性、効率性・合理性のある違反抑止制度とすべき、あるいは、現行の制度が違反抑止のために十分かということを検討すべき、抑止制度の在り方だけではなくて禁止行為類型の見直しなど、総合的に検討することが必要である、一般消費者の保護の観点から検討すべき、競争至上主義的な観点からはとらえられない市場があることにも留意すべきというような視点があるという御意見をいただいております。

5ページ目にまいりまして、2の「違反抑止制度の在り方」です。

最初に(1)の法執行手段の多様性につきましてはaですけれども、さまざまな法執行手段があり、それぞれの改善・充実を図ることが効果的だという御意見がまずございます。この中には、現行法の措置体系はおおむね適切だという御意見もございます。

bの方ですけれども、全体として整合的で悪質性・重大性に応じた制度とすべきという御意見がございます。主なものとしたしましては、的確性・信頼性、納得感、あるいは罪刑均衡の原則に配慮すべきというような御意見、違約金と課徴金の調整が必要という御意見などがございます。

その他の意見といたしまして、長期間の指名停止を義務付けるようにすべきだという御意見もあります。

下の方にいきまして(2)の課徴金制度についてですけれども、まず算定率等の改正につきましてはAの「課徴金の水準について」で、高くすべきという意見がまずございます。1枚めくっていただきまして、主な意見としまして、他の先進諸国と比べて、あるいは不当利得に比べて低い、違反が繰り返されている、十分なレベルの課徴金を課して指名停止を廃止するのが本筋であるというような御意見がございます。

他方、利益率の実態ですとか他の措置も踏まえれば十分な水準にあるという御意見もございまして、課徴金に加えて他の制裁措置を合わせると抑止力は十

二分である、あるいは、過大であるというような御意見がございます。この中には算定率の算出根拠の妥当性に疑問があるですとか、二重処罰の問題というものを指摘する御意見がございました。

そのほかdですが、施行後の状況を見極めるべきだという御意見もございません。

Bですけれども、事業規模・業種によって別途低い算定率が設けられたことにつきましては、まず中小企業と大企業の算定率に倍以上の差を設けるだけの合理的な根拠がない、あるいは、公共工事依存度が相対的に高い中小企業の算定率を抑えるということは入札談合の抑止の観点と首尾一貫しない、業種によって差を設ける合理的な理由がないということで、別途低い算定率を設けることは適当ではないという意見がございます。

他方、事業規模が小さい企業につきましては競争秩序に与える影響が小さいあるいは利益が低い、業種によって利益率が大きく異なるということから、別途低い算定率とすべきだという御意見もございません。

7ページ目へまいりまして、Cの算定期間の問題です。これは3年に限定すべきではないという意見がございます。

主な意見といたしましては、3年を超える場合はやり得となってしまう、長期間続いたものについてはより重くすべきである、帳簿の保存期間等の点は算定方法の異なる対応は可能であるというような御意見がございます。

他方、取引の安定性ですとか公訴時効とのバランスあるいは証拠保全の観点からの負担ということで、現行の3年が適当であるという意見もございません。

算定率等に関してその他の意見といたしましては、違反を繰り返した場合の加算、逆に早期離脱の場合の減算措置についての御指摘がございました。

下の方にまいりまして、イの課徴金納付命令の対象となる独占禁止法違反行為類型の範囲についてですけれども、まずAの排除型の私的独占につきましては対象とすべきという意見がございます。

主な意見といたしましては、対象としなければ抑止効果がない、支配型・排除型を区別する根拠はない、次のページにまいりまして、排除行為というものを正当な競争行為から区別可能だというような御意見がございます。

次に、排除型の私的独占は納付命令の対象とすべきではないという御意見がございまして、主な意見といたしましては適法とされる行為との区別が明確ではないので事業活動を萎縮させてしまう、課徴金を課する根拠が説得的でない、価格カルテルのような性格の行為ではないというような御意見がございます。

不公正な取引方法につきましては4の「不公正な取引方法に対する措置の在り方」というところでまとめて整理してありますので、そちらの方で御説明をするようにいたします。

次に「ウ．課徴金減免制度について」でございます。

まずAの減免対象者数につきましては事実解明の促進ですとか欧州とのバランス、あるいは違反行為からの離脱促進ということで、減免対象者数を拡大すべきという御意見がございます。

他方、申請をより積極的に行わせるためには本来は1社がよい、せいぜい2社にすべきであるということで、3社を縮小すべきという御意見もございます。

Bの調査開始後の減額申請につきましては、9ページにまいりますけれども、減額を認める必要はないという意見と、制限すべきではないということで減額を維持すべきだという御意見と両方ございました。

そのほか、課徴金減免制度は導入されたばかりである、機能し始めているということで、当面は運用を見守るべきだという御意見もございます。

その他の意見といたしましては、情報提供の重要さに応じた減免の制度にすべき、支配型私的独占を対象に含めるべき、申請不受理に対する不服申立制度を整備すべき、親子会社などの企業集団による申請ですとか、弱い立場にある事業者の共同申請を認めるべき、申請者が公正取引委員会に提出した資料の非開示を保障すべきというような意見がございました。

下の方にまいりますエの課徴金の法的性格ですとか算定方法についてです。まず課徴金の法的性格につきましては、10ページにまいりますけれども、「不当な利得の剥奪」から「制裁」へと変わった、あるいは「行政上の制裁」であるということの位置付けを明確にすべきであるというような御意見がまずあります。他方、不当な利得と無関係に賦課される行政制裁金とは、まだいえないという御意見、「不当利得相当額の返還」に「抑止力効果」を加えたものだという御意見、また、別に不当利得の徴収としての性格を維持すべきだという御意見、いろいろな立場からの御意見がございます。

算定の根拠につきましてですけれども、違反行為抑止のための制度と位置付けるのであれば不当利得相当額に言及することは適当ではない、不当利得相当額を算定の根拠とすると課徴金減免制度と不整合になる、あるいは、不公正な取引方法に対する課徴金の賦課の妥当性という問題が出るというような御意見がございます。また、不当利得相当額に拘泥する必要はないけれども、不当利得相当額は考慮要因の一つとなる、あるいは、違反事業者における利益率を上回るという限度で不当利得を勘案することが必要である、ほかには、違反抑止に必要な額を課すべきであるけれども、算定方法には合理的な根拠が必要であるというような御意見がございました。

11ページにまいります、課徴金の賦課ですとか額の算定について、事案の実情に応じて対応できる制度とすることはどうかということにつきましては、aのところ肯定的な意見がございます。

主な意見といたしましては、実質的な公平の確保ですとか競争秩序への影響の程度を考慮することが大事であるという御意見、課徴金が制裁としての性格を持つのであれば刑事罰と同様に裁量が認められるようにするのが望ましい、調査への協力の程度ですとかコンプライアンス体制の整備を軽減要因とすると執行力の強化につながる、あるいは、一律の課徴金ということでは企業の努力ですとか公正取引委員会への協力のインセンティブが失われてしまう、ほかに、当局の説明義務が明確化して適格性・妥当性が担保されるようになる、あるいは、課徴金減免制度と整合的になるというような御意見がございました。

逆に否定的な意見もございまして、主な意見といたしましては、迅速性・機動性を損なう、行政措置としてなじまない、あるいは、争う余地を増やして執行力が低下してしまう、算定基準が一義的に明確であることによってリーニエンシー制度が有効に機能するというような御意見がございまして。

次のページにまいりますけれども、事案の実情に応じて対応できる制度というものを採用するときの留意点ということで、予見可能性・透明性、恣意的な裁量の余地の排除、あるいは裁量はできるだけ少なくということで、算定基準を法令あるいはガイドラインで規定すべきであるという意見がございまして。そうすることによって課徴金額自体が争いになることが避けられて公正取引委員会の負担が減るというような御意見もございまして。

その他といたしましては、事案の悪質性・重大性に応じた抑止力というのは課徴金だけではなくて抑止力全体の観点から検討すべきだという御意見、裁量が適切に行使できるように公正取引委員会の体制ですとか準司法作用を強化すべきだという御意見、裁判所への不服申立の手続を容易にすべきというような御意見がございまして。

課徴金算定に関しましては、その他に上限を設けるべき、あるいは消費税を除外した売上高を算定の根拠とすべきというような御意見がございまして。

下のオですけれども、法令遵守の取り組みを課徴金の算定に当たって考慮する仕組みとすべきかどうかという点につきましては、まず考慮すべきという御意見がございまして。主なものといたしましては、コンプライアンス体制の充実・活性化につながる、あるいは、米国の量刑ガイドラインでも減算要素となっている、違反行為があったことをもって減額としないことは適切ではないというような御意見がございまして。また、どういうものを対象にするかということについて、違反後に遵守体制の整備を行うことも対象としてはどうかという意見がありました一方、形式的な取り組みを行っていただけで考慮するのは適当ではないので例外的な場合に限るべきであるという御意見もございまして。そのほか基準につきまして、基準は事前に公表すべき、あるいは法定化すべきという御意見、それから、内部統制システム構築に対する監査役の監査報告等が評価

基準になるのではないかというような御意見がございます。

逆に考慮すべきではないという御意見もございまして、主な意見といたしましては、コンプライアンス体制が機能していないので違反が起こっているのである、迅速な法執行を阻害する、諸外国においてもコンプライアンス規則を置いていただだけでは減額事由とされていない、真に取り組んでいた企業と形式的に取り組んでいた企業を一律に扱うのは不公平、あるいは、形式的な導入を助長してしまうというような御意見がございます。

(3)の刑事罰につきましては、まず二重処罰の関係ですけれども、二重処罰に当たらないという御意見がございます。

次のページにまいりますけれども、主な意見といたしましては、現状の算定率程度では二重処罰の問題は生じない、あるいは、刑事罰と同一視し得るほど例外的に過酷な場合を除いて二重処罰の問題にはならないというような御意見、課徴金と刑事罰は目的において異なる、併科は合憲とする最高裁判決が存在する、米国では民事罰、刑事罰の併科は原則として二重処罰に当たるとはされていない、深刻な人権問題が起きるようなケースは想定し難い、比例原則にも反していないというような御意見がございます。

逆に二重処罰に当たる疑義があるという御意見もございまして、主なものといたしましては17年改正によりまして課徴金の性格が刑事罰と類似するようなものになった、あるいは、最高裁判例ではなぜ二重処罰に当たらないのか十分な説明を行っていない、17年改正がありましたので最高裁判例が引き続き妥当するかどうかには疑問があるという御意見、課徴金の水準が上がれば二重処罰の問題が出てくる可能性があるというような御意見がございます。

下の方でイにまいりまして、併科の関係につきましては併科を見直すべきだという御意見がございます。

次のページにまいりますけれども、主な意見といたしましては、課徴金も罰金も機能・性格が類似している、あるいは、17年改正において課徴金と刑事罰の役割分担が不明確になっている、併科すると過重になる、手続を重ねて行うと効率的ではない、事件関係者にとって負担である、諸外国にも例がないというような御意見、それから、現行の調整規定は不徹底だという御意見、不当な取引制限の中に、課徴金は課せるけれども刑事罰は科せないケースがあるということが一般におかしいという感じを与えることが問題だというような御意見がございます。

逆に、bのところですが、併科を維持すべき、あるいは刑事罰を廃止すべきではないという御意見もございまして、課徴金の抑止効果というものをスティグマ効果で補う必要がある、刑事罰と課徴金では制裁目的が異なる、カルテルですとか談合というものは犯罪であるということを明確にすることが大事であ

る、併科自体に理論的な問題はないので調整規定は不要であるというような御意見がございます。

刑事罰を廃止することにつきましては、法人自体の責任が厳しく問われるようになってきている時代の流れに逆行する、あるいは、法人処罰を廃止すると従業員が刑事罰ということになりますと会社は課徴金のみになってしまうので、社会的意識と整合するか疑問だというような御意見、それから、法人が刑事罰の対象にならないことになると法人の役員、個人が有罪になる可能性が強くなるというような御意見、課徴金減免制度への申請の関係で問題があるというような御意見がございます。

下の方のcですけれども、課徴金と刑事罰の併科を見直す場合にどういう方向性かはいろいろ御意見がございます、まず課徴金に一本化すべきだという御意見がございます。1ページめくっていただきまして、主なものといたしましては、課徴金の方が高額である、あるいは機動的・効率的に運用ができる、感銘力というものが問題になるのであれば課徴金の名称を変えればよいという御意見がございます。それから、法人についての刑事罰を廃止するということについては、個人の刑事罰を廃止すべきという御意見と、維持すべきという御意見と両方ございます。

2)ですけれども、刑事罰に一本化すべきだという御意見について、主なものといたしましては、課徴金相当額を科すこと等が可能であれば刑事罰の一本化が適当である、身体的・金銭的制裁については、司法手続に基づく刑事罰にやる方がよいというような御意見がございます。

3つ目といたしまして、控除制あるいは選択制というような御意見がございます。二重制裁ですとか、過剰な処罰を回避するためには控除制がよい、裁量的課徴金制度を導入するのであれば減額要素として刑事罰を考慮すべきである、あるいは、悪質性というのは量刑に反映させるべきである、現行の金額調整規定がよいというような御意見がございます。下の方で(4)の法人の代表者に対する制裁につきましては、取締役の欠格事由とすべき、過失犯としても罰金を科せるようにすべき、あるいは、罰金刑のみでよいかということで強化すべきという御意見がございます。

他方、次のページにまいりますけれども、現状の制度を変更する必要はないという御意見もございまして、主なものといたしましては、共犯規定や三罰規定あるいは代表訴訟が活用されているので制度を変更する必要はない、あるいは、それらの制度が不十分かどうかを検討することが先であろうという御意見、コンプライアンスの向上のための体制整備を義務付ける方が効果的だという御意見、重疊的な制裁の問題あるは法体系上の問題として慎重に検討すべきという御意見、刑事罰の適用に当たっては捜査の困難が指摘されるけれども権限が

強化されたところなので当面様子を見るべきだという御意見、実際に罰せられるのは中小企業の代表者のみとなってしまうのではないかという御意見、取締役の欠格事由として会社の人事権にまで介入すること、会社法と同等の措置とすることは適当ではないというような御意見がございます。

その他の意見といたしまして、個人に刑事罰を科す場合には管理者や代表者に限定すべき、あるいは95条の2は私的独占も対象としていますけれども、カルテル・談合に限定すべきというような意見がございます。

下の(5)の民事訴訟の活用につきましては、次のページですけれども、被害者救済の観点、違反抑止の観点ということで損害賠償ですとか差止請求を活用しやすくするようにすべきというような御意見がございました。この主なものといたしましては、まず差止請求について不公正な取引方法に限定する合理的な理由がない、あるいは、「著しい」という損害要件を削除すべき、団体訴訟制度は有効であるというような御意見がございました。損害賠償制度につきましては、団体訴訟、クラス・アクション、父権訴訟、懲罰的損害賠償制度というものを導入してはどうかというような御意見がございましたし、文書提出命令など証拠収集の強化・整備や損害額ですとか因果関係の推定規定を設けるべきというような御意見がございました。

反対に否定的な御意見というものもございまして、主な意見といたしましては、現行法の機能あるいは公正取引委員会の役割がしっかり果たされることが重要であるという御意見、濫訴の問題、あるいは外国の事例でも企業が訴訟対応で疲弊しているというような御意見、それから、我が国の法体系を踏まえた議論が必要であるというような御意見がございました。

次のページにまいりまして、不公正な取引方法につきまして「著しい」という要件を緩和すべきではない、団体訴訟導入の必要はないというような御意見、団体訴訟につきましては、独占禁止法との直接的な関連に欠ける、一般の民事訴訟全体の問題として議論すべき、適格団体の認定が困難だというような御意見がございました。

Bですけれども、課徴金を被害者救済の原資とする仕組みにつきましては、これを検討すべきという御意見と、被害者の救済は別の体系で論じられるべきという御意見と、両方からの御意見がございます。

Cですけれども、消費者が解約できる権利につきましては再販売価格維持、優越的地位の濫用、ぎまんの顧客誘因の3類型について検討されるべきという御意見がございます。

1枚めくっていただきまして審査・審判の在り方についてです。まず審判官ですけれども、審判官の資格の関係につきましては法曹資格を必要とすべき、あるいは、合議体の過半数は法曹資格を必要とすべきというような御意見、逆

に、経済の実態に精通した者とすべきだという御意見、法曹資格を有していて、かつ独占禁止法とか経済の実態に精通した者とすべきというような御意見、専門性の点につきましては、独占禁止法というのは他の法分野に比べて格段に専門性が必要なものではないというような御意見もございます。他方、現状のままで差し支えないという御意見もございます。

Bにまいりまして、審判官の独立性・中立性につきましては、確保されるべき、あるいは、審判官制度を公正取引委員会から完全に独立させるべき、審判官は委員会の直属にすべき、委員会からの審判官の独立を法律で明記すべきというような御意見、それから、米国の行政法判事のような制度を検討すべきという御意見、審判官は公正取引委員会以外から派遣された者、あるいは法曹出向者を当てるべきだというような御意見、人事の在り方に対する考慮が必要である、審判官の事務総局職員の再任を禁止すべきだという御意見、ほかに、委員会から審判官への指示はすべて記録にとどめるべきである、あるいは、審判廷外での情報伝達を禁止すべき、除斥・忌避制度を設けるべきというような御意見がございます。そのほか、審決案というものを委員会は破棄することができるので、審判官の独立性といってもその限りにおいてである、米国、EUでもその点は同じであるということを指摘する御意見もございました。

21ページの(2)の事前審判か事後審判かという点につきましては、まず事前審判にすべきだという御意見がございまして、主な意見といたしましては、高額になる課徴金を課すには現行の事前手続が十分ではない、あるいは、行政手続法上の「弁明の機会の付与」程度の事前手続では適正手続の観点から問題がある、処分後の審判というのは国際基準から逸脱している、独占禁止法の特徴にかんがみると、処分を行う前に被処分者の意見を十分に聞くことが大事である、あるいは、審判を経ずに命令の効力が生じますと指名停止等の不利益を受けることになるので、適正手続の保障の観点から問題であるという御意見がございました。このほか、事前手続と事後手続を統合して全体的に評価すべきという御意見に対して反対する御意見、緊急停止命令を活用すれば迅速処理は可能というような御意見がございます。

1ページめくっていただきまして、事前審判であると被審人の時間稼ぎになるというのは経験的には言えないという御意見、あるいは、勧告手続を復活させるべきだというような御意見もございます。

真ん中辺りのbですけれども、処分後の審判というものに肯定的な意見もございまして、現行の手続でもほかの行政手続と比較すると遜色がないし、改善もされている、迅速な処分が可能になったというようなことが主な意見としてございます。

そのほかには、実際の運用を見てからでない正確な判断は難しいという御

意見、審判開始請求があった場合には排除措置命令、課徴金納付命令の効力を失効させるのが適当だという御意見、審判を経て処分という手続を行うことに変える場合に留意点をいろいろ挙げてある御意見というものがございます。

次のページにまいりまして、Bの事前手続と処分後の審判が重複しているかどうかという点につきましては、重複している部分が多いので負担の増加につながっているという御意見、重複はあるけれども、それはある意味当然でやむを得ないという御意見、デュー・プロセスとして必要な手続である、あるいは、手続自体の簡易性ということで、重複するものとは評価できないというようにいろいろな御意見がございまして。

(3)の不服審査の在り方ですけれども、まず審判を経ないで直接取消訴訟で争えるようにすべきだという御意見がございまして。主なものといたしましては、処分の当否を自ら審判することは世界的にも例がない、あるいは公正な判断への信頼を持ちにくい。事後判断になったので公正取引委員会の審判をやらせる必要性・合理性がない、委員会の心証を審判によって覆すのは極めて困難である、制裁的要素が濃くなったので裁判への要請が大きい、裁判所で処理した方が効率的な事件もあるというような御意見です。

次のページにまいりまして、疑義のある立証活動が審判でなされているというような御意見、裁判官を審判官に採用するというようなことをするよりは、裁判所で初めから審理すればよいのではないかという御意見、司法の判断基準が明確化される、公正取引委員会にとっても処分の適正性を裁判所によって保障され得るということでよいのではないかというような御意見もございまして。専門性の点につきましては、専門性が必要なことがあれば経済専門家の鑑定意見を求めれば足りるのではないか、差止訴訟でもう認められているのではないか、判例も近年蓄積されているので、現行制度にはもはや合理性が認められないのではないかというような御意見があります。

ほかに、審査局の職員の制度というのは専門性があるといえるようなものにはなっていないのではないか、公正取引委員会の専門性は、排除措置命令が発せられるまでに発揮されているのでよいのではないかというような御意見がございまして。また、事業者が望む場合ですとか移行措置として裁判と審判を選択制とすべきという御意見、それから、選択制は労働法の分野ですとか韓国では既に採用されているというような御意見がございまして。そのほか、排除措置命令を単独で行えるので、専門的行政機関を置いているという趣旨はもう損なわれないのではないか、あるいは、他の制度の存在をもって独占禁止法でも審判必置と説明する理由にはならないのではないか、長期的に見れば司法部門における独占禁止法の専門家を増大させることになってよいのではないかという御意見、企業結合については一定の措置を講じた上で直ちに取消訴訟ができるよう

にすべきという御意見もございます。

逆に 25 ページの b のところですが、審判を経てから訴訟とすべきという御意見もございまして、主な意見といたしましては、従来活用されているとは言えないけれども、審判制度には多くのメリットがあるという御意見、それから、自庁審判であることを理由に審判制度を否定するのであれば、すべての行政機関内部の内部的不服申立制度の廃止が検討されるということになるが、それは疑問であるという御意見、専門性の高い事件について裁判所が直接判断するというところになると不適切な結果が導かれる、あるいは、行政処分を安易に追認することになる可能性があるのではないか、公正取引委員会という専門独立の行政機関の存在意義を否定することになってしまうのではないかというような御意見、次のページにまいりますけれども、不服申立が裁判所に持ち込まれると公正取引委員会の大幅な負担増につながって執行力の低下につながるのではないかというような御意見もございまして。

審判官の独立の点につきましては、裁判官の独立とは異なるので、現行の審判では問題ないという御意見、審判の公正さの確保というのは法曹資格者を審判官に任命することによって確保できるという御意見、裁判所で直接争うことにすると、違反に係る情報の公開や民事訴訟の救済の支援という機能が損なわれてしまうのではないかというような御意見もございました。

(塩崎官房長官入室)

塩野座長 参事官から説明の途中でございますけれども、ただいま塩崎官房長官にお越しいただきましたのでごあいさつをいただきたいと思っております。よろしく願いいたします。

塩崎官房長官 この度、内閣官房長官を拝命いたしました塩崎恭久でございます。独占禁止法基本問題懇談会の先生方には大変お忙しい中、この基本問題という大変重要な問題について御議論いただいておりますことを改めて感謝申し上げます。

私はこの立場になる 1 年くらい前まで、自民党の中の独禁法調査会の事務局長を務めておりました。前回の大きな改正の際に大変もみくちゃにされたわけですが、しかし、言ってみれば新しい日本の経済のルールを決める、あるいは文化を決めると言ってもいいのかもわかりませんが、独占禁止法、あるいは広く言えば競争政策というものを本当に確立するためには何が必要なのかということをつくづく考えさせられた法改正でございました。

この中でも我が調査会においでをいただいた先生もおられるわけですが、特に今回皆様方をお願いをしている中で課徴金制度の在り方、あるいは審

査・審判手続の在り方、不公正な取引方法に対する措置の在り方という3つの課題については、今までの霞ヶ関の文化と日本の経済界との関わりの本質に切り込むような問題であり、また日本のスタイルでの競争政策のエンフォースの仕方と他の国々でのやり方というものとの融合とオリジナリティをどうつくっていくのか。そういう非常に難しい問題であり、しかしながらこれからの日本の経済の体質というか、そういうものを決める大事な問題点を先生方に御議論いただいているのだらうということで、私は大いなる期待を持っているところでございます。

2年間の見直し期間というものがございまして、だんだん時間的に切迫をしてきているところでございますので、先生方には今後ともひとつ鋭意御検討いただき、これからの日本の経済が発展をするためのインフラとしての競争政策の在り方について、日本の独自性というものももちろん考えながらでありますけれども、是非ともいい御提言をいただければありがたいと思っております。

やや地味な問題であります、実は恐らくこの日本の将来を決める大事な問題だと私は認識をしておりますので、先生方には鋭意御議論を賜って国民の議論に供していただければ大変ありがたいと思っております。

どうぞひとつ今後とも御指導のほどをよろしくお願い申し上げますとさせていただきます。ありがとうございました。

塩野座長 大変専門的なコメントをいただきまして、どうもありがとうございました。これから2年間のうちの残り少なくなってまいりました段階でこういうコメントをいただくのは大変なことでございますけれども、御期待に沿うべく努力したいと思っております。よろしくお願いいたします。

長官はこれから公務多忙ということで退席されます。

塩崎官房長官 どうぞよろしくお願いいたします。

(塩崎官房長官退室)

塩野座長 それでは、説明の続きをお願いします。

東出参事官 それでは、26ページの上から3分の1辺りでございます。審判を経てから取消訴訟をすべきという御意見の中の主なものの御紹介の続きということですが、入札談合だけ直ちに裁判所で争えるようにするというのは妥当ではない、あるいは、執行停止が困難になってしまうのではないかと、裁判所が処分前の状態から公平な審理を行うことを期待するのは困難ではないかというような御意見がございまして。また、選択制につきましては税金の無駄遣いという批判があるのではないかと、あるいは、諸外国に被疑者の方が被害者より手厚く保護されるというような印象を与えてしまうのではないかと、それから、

1 事件で複数の事業者が別個に取消訴訟や審判請求を行う場合については事件処理上の混乱が生じるので選択制は適切な方法ではないというような御意見がございます。

cのところですが、その他の御意見といたしまして、選択制にする場合には事件が裁判所と公正取引委員会に分属しないように手当てする必要があるという御意見、審判を廃止した場合には専門部を裁判所に置くことも検討してはどうかという御意見、27 ページにまいりますが、審判制度を存続させた場合には審級省略の廃止と実質的証拠法則の廃止というものを検討する必要があるのではないかという御意見、審判制度の本来の利点を生かすために、例えば1年以内に審判が終結しない場合には地裁に申し立てることを認めてはどうかというような御意見がございます。

(4)の排除措置命令と課徴金納付命令の在り方についてですが、まずAの違反行為が終了している場合の排除措置命令の必要性につきましては、違反事実がなくなっていると認定できる要件あるいは排除措置が特に必要な場合を具体的に示すべきだという御意見がありました一方、現行法上も特に必要があるという場合に限定されているので、法改正の必要はないという御意見がございました。また、すべてのカルテルは調査開始によって崩壊するわけではないという御意見がありましたし、逆に排除措置命令の発出は慎重にすべきだというような御意見もございました。

Bにまいりまして、排除措置命令と課徴金納付命令の一体化につきましては、手続の効率性を考えれば一体化すべきという御意見、事実認定と法的判断の免除は共通しているという御意見がありました一方、意見陳述手続という簡易な手続の中で両者を統合することには反対であるという御意見、一体化するに当たっては質に応じて排除措置命令を先行できるような制度にすべきという御意見、逆に違反行為自体を認めても課徴金の評価を争うという事案があるので、両者は別の手続とせざるを得ないという御意見、次のページにまいりまして、別の手続にすると企業としては二重の対応を要求されることになるので、一定の調整が必要だというような御意見がございました。

その他の意見といたしまして、排除措置命令においてどのような範囲の措置を命じ得るか、ルールを定めるべきだという御意見、あるいは、「事実」を詳細かつ具体的に示すことが必要であるという御意見がございます。

(5)の審査・審判手続と適正手続の保障の関係ですが、一般的な御意見といたしまして、当局と企業側の協力関係の円滑な構築のためには欧米並みの適正手続の保障が必要であるという御意見、適正手続の保障は課される不利益ですとか制裁の大きさに比例すべきという御意見、重要な手続については法定すべきというような御意見がございます。また、犯則調査と行政調査のフ

アイアー・ウォールを法定すべきという御意見もございます。他方、独占禁止法の事前手続については日本の他の行政不服審査制度と比較すると圧倒的に手厚いという御意見もございます。

個別の問題につきましては、まず1)の立入検査については個人の自宅については令状を要するものとすべきという御意見、次のページにまいりますけれども、立入検査の際に行使できる調査権限に関するルールを改善すべきという御意見がありました。

文書提出命令ですとか留置の関係につきましては、提出資料は原則として写しとすべきだという御意見、また、審査官手持資料を開示させるべきだという御意見がありました一方、そのようなことは他の行政手続や刑事手続においても認められるような事柄ではないというような御意見もありました。そのほか、弁護士秘匿特権を認めるべきだというような御意見もあります。

審尋や供述の関係につきましては、弁護士の同席を認めるべきという御意見がありました一方、そのようなことは他の行政手続や刑事手続においても認められるような事柄ではないという御意見がございます。また、取り調べのときのビデオの導入を検討すべき、供述調書の写しを提供すべきというような御意見もあります。

次のページにまいりますけれども、供述録取について間接強制が認められていることは疑問だという御意見、犯則調査については供述拒否権の告知を法定すべきだという御意見、任意の供述についても調書を必ずつくるべきだというような御意見がございます。

立証の関係につきましては、立証責任、立証水準、証拠法則について法定すべきだという御意見がありました。そのほか、事前手続の関係等につきましては事前手続を充実させるべきだという御意見、それから、名宛人が執行停止を申し立てることができるようにすべきだというような御意見がございました。

31 ページにまいりまして、不公正な取引方法に対する措置の関係ですけれども、まず課徴金や刑事罰の対象とすべきだという御意見がございます。主なものといたしましては、「やり得」と言える状況を改善すべき、保護法益の点につきましては、公正競争阻害性の存在自体が既に保護法益を侵害している、あるいは、課徴金の対象とすべきものを選び出せばよい、あるいは、ぎまんの顧客誘因、再販売価格維持、優越的地位の濫用については検討してよいのではないかというような御意見もございます。構成要件の点につきましては、より明確なものとするように努めればよいという御意見、既に課徴金の対象となっています支配型の私的独占よりもはるかに不公正な取引方法の方が構成要件が明確であるというような御意見もございます。罪刑法定主義の観点につきましては、一般指定を法定化すればいいという御意見、あるいは、罪刑法定主義はそれほ

ど厳密である必要はないという御意見がございます。

b ですが、逆に課徴金や刑事罰の対象とすべきではないという御意見もございまして、主なものといたしましては、正常な事業活動と明確に区分できないので自由な営業活動を阻害してしまうおそれがある、あるいは、競争に与える影響が軽微で、課徴金や刑事罰の対象とすることになじまない、不公正な取引方法に対する制裁は、下請法等ほかでも定められているというような御意見がございます。

次のページにまいりまして、不公正な取引方法について排除措置のみでは不十分だとする根拠が明確ではないというような御意見もございまして。

c で、不公正な取引方法を課徴金の対象とする場合の留意点についてですけれども、課徴金の算定基準と根拠は明確でなければならない、売上高などに応じて課徴金を算定することは可能であるというような御意見がございました。それから、不公正な取引方法というのは違法性が一律ではないので、課徴金を課すのならば仕分けが必要であるというような御意見がございました。

そのほかの御意見といたしましては、ガイドラインを充実させるべきという御意見、公共調達に関する不当廉売についてガイドラインを策定すべきという御意見、独占禁止法上の「特殊指定」や景品表示法上の「指定制度」、公正競争規約の活用が重要であるという御意見、優越的地位の濫用については、損害額を返還させる措置がとられるべきであるという御意見、不公正な取引方法の構成要件自体を見直す必要があるという御意見、安値入札の問題に関しては、警告が多数出されているのは問題であるという御意見、現行の抑止力が十分かどうかを議論した上で検討すべきだというような御意見、次のページにまいりまされども、ぎまんの顧客誘因についてはむしろ景品表示法で対応するのがよいという御意見、不公正な取引方法を課徴金の対象とすることには反対しないけれども、そのほかに報復措置を根絶するような仕組みの導入や公正取引委員会の体制強化というものを合わせて検討すべきという御意見、景品表示法、下請法の違反行為類型の一部については罰則規定を設けてはどうかというような御意見がございました。

1 枚めくっていただきまして 34 ページの「5 その他」というところですが、まず(1)の公共調達における入札談合問題につきましては構造的な問題を解消する必要がある、あるいは、国民的議論の深まりを期待すべきである、省庁横断的な臨時組織を設置すべきである、喫緊の課題として検討すべき、速やかに議論が行われるべきというような御意見がございます。このほか、課徴金減免制度の関係で指名停止や監督処分というものを免除できるようにしたらよいではないかというような御意見もございまして。

(2)の公正取引委員会の警告、注意の関係につきましては、まず警告、注

意について現行の在り方を変更すべきだという御意見がございまして、主なものとしたしましては、警告には法律上明文の根拠がない、行為と不利益のバランスが欠ける、法律的に争う手段がない、主要諸外国には例がないということで、公表はやめるべきだというような御意見がございまして。ほかに、あえて公表しなくても違反行為の防止の効果は得られる、警告・注意について一定の基準を作成・公表すべきである、あるいは、警告・注意については法的根拠を設けて、警告を公表する場合には名宛人の承諾を得なければならないようにすべきという御意見、それから、排除措置を採らないで警告にとどめた理由が明らかにされていないので一般予防には役立っていないのではないかと御意見、企業に弁明、反論の機会を設けるべきだというような御意見がございまして。

35 ページの b ですけれども、現行の運用で問題がない、あるいは強化すべきという意見もございまして、主なものとしたしましては、警告を争う手段がないということについては警告に対して事実上争うことは可能ではないかというような御意見、それから、違反行為の抑止のためには警告と公表あるいは注意というものを維持強化すべきというような御意見がございまして。

そのほか、警告・注意を公表する場合にはなぜ法的措置を取らずに警告・注意としたのか。その理由を明確に記載するようにすべきだというような御意見、公正取引委員会の行政指導について法律で規定すべきであるというような御意見、警告につきまして、調査前の警告も必要ではないかというような御意見、警告の公表を廃止したという場合でも、必要なときには対象事業者の了解を得ることを条件にして公表できるようにすべきではないかというような御意見もございまして。このほか、事前相談制度の拡充が望まれるという御意見もございまして。

36 ページの「その他」ですが、これは論点整理に挙げておりました論点とはちょっと別の御意見ということで、いろいろ寄せられたものを並べたものでございまして。主なものとしたしましては、公正取引委員会が集めた資料の閲覧謄写請求を拒否できるような仕組みを検討すべきではないか、それから、発注官庁の「不当利得」請求については発注側の関与が疑われるケースについては適切ではないのではないかと御意見、公正取引委員会が出しております「流通指針」についても見直しが必要であるという御意見、独占禁止法の権限につきまして地方公共団体に権限委任してはどうか、あるいは、公正取引委員会の申告について、その結果がフィードバックされるような仕組みを検討する必要があるのではないかと御意見、

それから、公正取引委員会の体制強化ですとか、会計検査院と公正取引委員会による研修を強化すべきだというような御意見、刑事罰が科される事案をもっと増やすべきだというような御意見、「一定の取引分野」の判断基準を明確に

すべき、独占禁止法やその運用について周知が大事なのではないかというような御意見がございます。その他、国際カルテルへの取り組みの強化策、あるいは、グループを対象とした運用というものについて検討すべきということを指摘する御意見もございましたし、正式処分前の違反被疑者の情報開示の禁止とすることを明示すべきという御意見もございました。また、指名停止について不透明・不適切な運用が見られるということを指摘する御意見もございました。あとは、最終報告につきましていま一度パブリックコメントを求めたいという御意見もございました。

早口になりましたけれども、意見概要につきましては以上でございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。資料2の方については特に説明はないんですね。

東出参事官 資料2につきましては詳細になりますので説明は省略させていただきますけれども、資料1の方は概要版ということでしたが、資料2の方はそれぞれの項目につきまして意見として寄せられたもとの文章をそのまま張り付けて整理をしております。ですので、若干重複している記述も多いのですが、正確なところはこちらの方を参照していただければということをお願いしたいと思います。

塩野座長 御意見を寄せられた方の団体名も出ているということですね。

東出参事官 資料2の方にはそれぞれの意見について具体的にどの団体かとか、個人の方から出たかということが括弧書きで網かけにして明記しております。

塩野座長 ただ個人とあるのは匿名希望ですか。

東出参事官 個人とか団体とかというのは、匿名を希望される方については、固有名詞は付けておらないというのが資料2の方の整理になってございます。

塩野座長 この資料のつくり方でございますけれども、特に資料1の方はこの意見については何人とかという数を入れてございません。それはパブコメの性質上、アンケート調査をしているわけではありませんので、今の段階では数を議論する必要はないということだろうと思ひましてそういう形で整理をしたということでございます。

ただ、今後この資料をしょっちゅう使うことになると思いますので、この資料のつくり方等について今の段階で御質問等があればお伺いしたいと思います。いかがでございましょうか。自分の関係の団体の意見がうまく要約されていないなどということがあれば、それは一個人としてまたコメントいただければ結構でございますけれども、そういう点も含めましてこちらと、それからこの詳しいものと、更にお手元に届いているものを比べてみて、ちょっとここは問題ではないかという点がありましたら、いつでもどうぞ御指摘いただければ

と思います。今の段階で何かございますか。

では、村田委員どうぞ。

村田委員 今、塩野先生がおっしゃいました数の問題ですけれども、同じような意見がどの程度の数で出ているのかということについても、只今、御説明いただきました概要版に書いていただくと、参考情報のひとつとして役に立つのではないかという気がいたします。

塩野座長 参考になるかどうかは随分私も考えたんですけれども、パブコメをやる度にこの意見は多数でございますとか、この御意見は1つしかございませんとか、そういうことが時々話題になるんですが、パブコメの趣旨は先ほど申しましたようにアンケート調査、数の問題ではありませんで、我々が検討していくときにどういうポイントがあるか、あるいはどういう情報があるかということがまず重要なポイントになります。

ただ、こういった情報あるいはこういう御意見は非常に多いというのは、どの段階かには、我々の調査検討対象になるかと思えますけれども、今の段階ではこの意見が多いからこれをどうしようかという問題では私はないのではないかと思いますし、当初事務局の方は丁寧に数を拾ってくれたんですけれども、それは従来の私のパブコメの扱い方に反するところもございますし、またこの懇談会でもそれと違ったやり方をする必要はないと思いました。

ただし、今のような数も情報の一つだという御意見も昔からあるわけでございますし、それはいつかの段階ではお示しすることもありますし、またもしどうしても知りたければ事務局にお問合せになればその情報は持っておりますけれども、今この席といたしますか、これからの御議論のときにこの意見がどうも多いからこちらの方を取るべきではないかという議論は、私は今の段階ではすべきではないと思っておりますので御了承いただきたいと思えます。ほかにいかがでしょうか。よろしゅうございますか。

それでは、この資料は常々ここに置いておきますか。それとも、持ってきていただくことになるんですか。

東出参事官 今までも懇談会の資料はファイルでここに置いてございますので、その中に入れる形で準備をするようにしたいと思います。

それから、個々の御意見の原文も全員分ということではありませんが、数は幾つか用意いたしまして必要な場合には参照できるような準備をしておくようにいたします。

塩野座長 そういうことでございます。

それでは、この問題は以上で終わることにいたしまして、委員長がお見えになるまでに時間の関係もございまして、参考資料1の検討の進め方につきまして御説明を伺うことにしたいと思います。これも東出さんの方から説明をし

ていただくことになるかと思えます。よろしく申し上げます。

東出参事官 参考資料の1と参考資料の2という縦長の資料でございます。前回、座長からお話のあった今後の検討の進め方というものについて事務局の方で案をつくってみたものでございます。

まず参考資料1の方で、1ページ目の一番上の「検討の視点」と四角で囲ってありますところは論点整理で挙げました検討の視点をそのまま引用してあります。

1のところからですが、まず「違反抑止のための行政上の措置」としてどのようなものがあるかということを総ざらえで復習をしまして、それから2の「行政上の措置と刑事罰との関係」について議論を進めていただくという順番はどうかと考えております。

「行政上の措置と刑事罰との関係」につきましても、どのようなものであれば刑事罰と併科した場合に二重処罰の禁止に当たるのか当たらないのかという点、それから、行政上の措置と刑事罰の併科が二重処罰の禁止に当たらないとして政策論としてどうすべきか、併科の意義と問題点はどのようなものがあるか、金銭的不利益、課徴金と言いますと議論に混乱が生じますので、とりあえず違反金という名前を付けてあるわけですが、違反金へ一本化した場合にどういう意義があるか、あるいはどういう問題点があるか、そのようなことを御議論いただくのがよいのではないかと、ただ、併科にするか、一本化にするかについては、次のページにあります3、4の検討を終わってからまた戻ってきて検討していただくのはどうかと思っております。

次のページにまいりまして、3の「違反金の在り方」ですが、まず違反金の性格はどのようなものとするのがよいか、不当利得ですとか、制裁ですとか、そういう関係をイメージしております。それから、違反金の算定方法、考慮要素、裁量性、不当利得との関連というものはどうあるべきか。違反金の対象となる行為類型、排除型の私的独占ですとか不公正な取引方法の関係。それから、(1)から(3)までの問題につきましても併科にする場合と一本化にする場合で違ってくるのかどうか。

4といたしまして、違反金とその他のサンクション、ほかの法律に基づく行政処分ですとか損害賠償との関係というようなものを御議論していただいて、先ほど申しましたようにまた併科の問題に戻って検討していただく、課徴金ですとか刑事罰の関係につきましても、この1から4までというような順番で御議論いただくのがよいのではないかと考えております。

それから、5のところは審査・審判手続とか司法審査の関係ですが、(1)の強制調査というものにつきましても現行では行政調査の方の間接強制によるもの、犯則調査で直接強制によるものと公正取引委員会の権限は2つあ

るわけですが、仮に刑事罰が廃止ということになりますと直接強制の方がなくなってしまうだろうということが予想されるわけですが、それでよいのかどうかというような問題意識でございます。

それから、(2)のところは処分のときの事前手続、処分に対する不服審査、審判でいくのか、それとも直接司法審査の方でいくのか、選択制かというような論点です。それから、審判制度が維持される場合に審判官はどうあるべきか、あるいは、審査・審判の適正手続の関係、排除措置命令と課徴金納付命令が別個の手続になっていることをどうするかというようなところについて御議論いただき、それから、(1)から(5)について併科と一本化で違ってくるのかどうかという点についても御議論いただき必要があるかと考えております。

6番は不公正な取引方法の関係でありまして、刑事罰の対象とすべきかどうか、違反金あるいは刑事罰の対象とする場合に不公正な取引方法の規定の仕方というものを見直す必要があるのかどうかということが論点になるかと考えております。

7番でその他の論点といたしましては、独占禁止法上の消費者政策の位置付け、民事訴訟ですとか違反事業者の代表者に対する処分等、その他の抑止制度はどうあるべきか、それから、公正取引委員会の警告・注意の問題、公共調達の問題、あるいはその他の問題というものを議論していただくということで事務局としてはどうかと思っております。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。この点につきましては、前回お話しいただきましたように私の方で事務局と相談しながら、こういう進め方で、論点の拾い方でどうかということで一応まとめて案として御提示しているものでございますので、また後ほど御議論といたしますか、御検討いただきたいと思っております。今、お目にかけるばかりでございますので、そうしたいと思っております。

本日は、公正取引委員会委員長からのお話は11時からということでございます。それまで、5分間ばかり休憩をいたします。

(休憩)

塩野座長 それでは、会議を再開させていただきます。御案内いたしましたように、公正取引委員会からの意見聴取を行いたいと思っております。本日は竹島委員長にお越しいただいております。委員長、どうも御苦勞様ですが、よろしくお願ひいたします。

竹島公正取引委員会委員長 御紹介いただきました公正取引委員会委員長の竹島でございます。私の任期は5年間と法律で決まっております、もう既

に4年が経っております。もともとは独占禁止法とは関係のない仕事を役人としてずっとやってまいりました。そういう意味では素人でございますが、4年間やってまだ素人だと思っておりますが、今日はそれなりに4年間の私の経験を踏まえて、また、昨年大変大きな独占禁止法の改正ということをしていただいたわけですが、そのときの議論等も踏まえて今日はお話をさせていただきたいと思っております。

いずれにいたしましても、大変お忙しい中、非常に難しいというか、わかりにくい法律といわれている独占禁止法の基本問題について、この懇談会でもう既に十数回御議論をいただいたということで、塩野座長をはじめ各委員の方々から感謝と敬意の念を表させていただきたいと思っております。

それでは、早速、今日の内容についてお話をさせていただきたいと思っております。お手元に独占禁止法基本問題懇談会資料という公正取引委員会の紙があるかと思っております。これに沿いましてお話をさせていただきたいと思っております。

その前に、本日初めにお話があったように伺いましたが、検討の進め方という紙が参考資料1で配られております。パブリックコメントのときにもまさに基本的な論点として、この黒い枠の中に検討の視点ということが書かれておまして、これについては、私を含め公正取引委員会は疑いなく全く同じ問題意識を持っております。

端的に申し上げますと、十分な抑止力については、日本の経済取引の実態を踏まえながら、要するに談合やカルテルという違反行為がなくなるような、少なくとも画期的に減るような力を持った制度である必要があるということです。外国との関係もございますが、一足飛びに外国並みということは無理にしても、実効が日本において上がるということ、そのための十分な抑止力というのは非常に大事な点です。

もう一つは、適正手続云々という話も当然大事な話としてございますが、何と言っても我が国において現実にワークする制度でなければならない。幾ら立派な制度を作っても画に描いた餅では困る。この現実を踏まえてワークする、要するに、十分に迅速性、的確性をもって執行できる制度である必要があると思っております。

この2点の視点から、この懇談会においてももろもろの御意見が出ていることを伺っております。それからパブリックコメントでも出ているわけですが、いろいろな御意見、アイデアというのはこの2点を物差しにしてスクリーニングできると思っております。そうすると、おのずと答えが出てくる。ほかの政策分野と違ひまして、利害調整とかそういう話では私はないと思っておりますので、難しいと言われる法律でありますけれども、基本はこの2つにあると思っております。

そういう前置きを申し上げた上で、各論でございますが、私の認識するところはこの基本問題懇談会は3つの課題を抱えておられる。これは改正法の附則第13条に2つは書いてありまして、3つ目は明示的には書いてございませんが、3つ目が不公正な取引方法に対して今のままでいいのかという話でございます。これを入れました3つが課題になっておるわけでございます。今日はその3つについて基本的な考え方、私の希望を申し上げさせていただきたいと思えます。

まず最初に金銭的不利益処分と書いていますが、要するに課徴金とか制裁金とかという話でございます。この在り方をどう考えるか。今、申し上げたように十分な抑止力が求められるということでございまして、では具体的にはどうすればいいのか。

最初のマルにございまして、不当利得の剥奪にとどまらず、違反抑止に十分な水準を賦課する「行政上の制裁」と明確に位置付ける。上限を法定し、比例原則の範囲内で賦課水準を設定する。裁量的でない加減算要因を設定（事業者規模、業種、早期離脱、繰り返し違反行為等）。対象行為の拡大（排除型私的独占を追加）と書いてございまして。まず最初のマルが質的な問題として大変大きな問題だと思えます。

御案内のとおり、従来、課徴金を昭和52年に導入しましたときには不当な利得の剥奪にとどまるものでありました。これは古今東西で言われているわけでございますが、その不当な利得というのは個別に判定することが非常に難しいので、それを擬制したものを「不当な利得」と観念して、これを剥奪するものでした。したがって、二重処罰の問題などはもちろん起きない。こういう説明がなされてきました。国会答弁ではもう少し丁寧な言い方をしておりますが、世の中に広がった考え方はそういうことでございまして、従来の課徴金というのは不当な利得を徴収するにとどまるものであった。したがって、前回の改正法のときもこの辺をめぐって大変苦労いたしました。

しかし、そうではなく、これはあくまでも行政処分を実効あらしめるために必要な抑止力として、要するに、違反行為をしないようにしてもらうために課すものです。したがって、それはここにカギ括弧であります、「行政上の制裁」ということを言いまして、よって不当利得相当額以上を課す必要がある。そういうふうに物の考え方に変えたつもりでございますが、これはまだ正直、今の段階では奥歯に物の挟まったような形でクリアにはなっていないということだと私は思っています。

したがって、これからの制度を考える場合にはこの点についてまず明確にすることが必要であると考えております。ネーミングはともかくとして、単なる不当利得相当額の剥奪にとどまるという考え方からは完全に離脱すべきである

ということが求められているのではないかと考えております。

そうすれば、形として若干技術論になりますが、法令上、上限を定め、その範囲内で、加減算の考慮に行いまして具体的な算定をする。これはできれば政令以下にゆだねることができないのかという考え方でございます。また当然、比例原則の範囲内で賦課水準を設定するということです。上限については、加減算考慮をする際、特に加算したときに上限を飛び出る場合にはその上限に止めるという構成です。「行政上の制裁」ということになった場合には、このような制度が、よりなじむのではないかと考えております。

さりとて、EUの行政制裁金のような非常に裁量性の強い大きなものを想定するのは非現実的ではないかと考えております。EUがどうしてもあのような制度でワークしているのか、私も個人的には不思議でございまして、スーパーガバメントみたいなのところがあるのかなという気さえするのでございますが、全世界における売上高の10%を上限とし、仮に1兆円の売上げであれば、1,000億円までは上限として課し得るということでございます。ビタミンカルテル事件や、最近のマイクロソフトに対する件では、日本円にして500億円、600億円という制裁金が課されています。大変高いと思いますが、毎年何兆円という営業利益を上げている会社にしてみれば大したことはないという話かもしれません。いずれにしても大変強い裁量性を持っている。

私は、そういう裁量性は想定すべきではない。むしろ予測可能性とか、企業の方々がこういうことをやればどうなるんだということが見えるということも必要でございまして、ブラックボックス的に金額の多寡が決まるということは好ましくないし、そういうことをやればトラブルを招く。要らぬ議論を防止しなければならず、法の執行の安定性を欠くおそれがあるという側面がありますので、上限は定めてもできるだけ裁量性の少ない形が望ましいのではないかと考えております。

したがって、今でも大企業、中小企業で差を付けておりますが、だれにでも分かる事業者規模、製造業等、卸、小売の区分である業種、それから、今回の改正で導入した早期離脱・10年以内の累犯、こういったことは引き続き加減算の要因にする。また、資料には書いてはございませんが、加えて、経験に照らしていうと、特に談合でもカルテルでもそうでございますが、皆が共謀して一緒にやっているというわけでございますけれども、その中で必ず主導的役割を果たす企業がある。入札談合でいえば、幹事会社というもので、その中の有力企業が3社か4社かが、持ち回りで談合の幹事を務める。複数ではなくて1社に集中する場合もございまして、いずれにしてもそういう幹事会社の役回りをしている企業に対しては、やはり主導的役割を果たしていることについて、加算要因にすべきではないかという考え方もあり得ると思っております。

逆に、「皆に追従していった企業については額をまけるべき」という議論もあるようにございますが、これは私はほとんどでもない話であると考えており、違反行為をした者は違反行為をした者であって、まけてくれという発想はどこから出てくるのか、まったく理由がない、と考えています。

さて、実効性を高めるという場合に念頭にあるのは、基本的にはいわゆるハードコアカルテル、カルテルとか談合とかというものが典型でございます。制裁金なり課徴金を課す、罰金を科すというのが基本的な考え方ですが、個別に見ますとその対象となる違反行為というものは若干違っております。

その中で一番大きな問題は、例を挙げて申し上げて何ですが、マイクロソフトやインテルというようないわゆるドミナント、市場支配的地位にある企業により、排他的取引ないしは拘束条件付取引、要するに新規参入を排除する、又は既存の業者を排除しようという意図の下に価格設定をしたり、又はリベート等を使うということが起きてきておりまして、この問題というのは実は今、日米欧の独禁当局においては一番大きなイシューでございます。

具体的にはEU条約の82条というものがございまして、市場支配的地位の濫用を取り締まるものでございますが、これについて今EUはガイドラインを示して、これに基づいて厳格に法律を運用していこうという動きに出ております。アメリカも同様に大変な関心を持っておりまして、アメリカは国内において公聴会等が頻繁に開かれております。

ところが、この排除型の私的独占につきましては日本では課徴金の対象になっていません。この前の改正では支配型の私的独占については課徴金の対象にいたしましたけれども、排除型の私的独占についてはそこまでは至りませんでした。

今後の改正においては今、申し上げたような国際的な議論ということもございまして、実態においても日本においてこういう支配的地位にある事業者による排除行為というのは起きておりまして、公正取引委員会といたしましても最近も熱心に取り上げているという実態もございまして、少なくともこれについては行政制裁的な課徴金の対象に加える必要があると思っております。

それから、もう一つの大きなポイントは、刑事罰との併科についてでございます。これにつきましても昨年の改正のときに侃々諤々の議論がありまして、それを経て、今のような姿に落ち着いているわけでございます。御案内のとおりでございますが、私どもは橋梁談合事件というものを昨年刑事告発いたしました。その前には、ステンレスの価格カルテルという事件も取り上げました。このステンレスの価格カルテルにつきましても行政処分だけで終えざるを得なかったわけでございます。橋梁談合事件につきましても、行政処分だけでは十分ではなく、国民経済に与える影響が大変大きいし、そういう意味で重大・悪

質であるという判断から刑事告発をいたしました。

その結果どうなったかといいますと、ステンレスの件の場合には通常の行政処分ということで課徴金納付命令等々は当然ありましたけれども、企業側、当時会社の受け止め方というのはその程度でございました。

ところが、橋梁談合事件につきましては、当事会社において社長が辞任をする等々で、企業における対応が大変明確に違うわけでございます。社内処分についても、橋梁談合事件の場合にはそれなりの厳しい社内処分が行われている。経団連における対応も、起訴された会員企業については3か月の活動自粛処分ということが行われている。ステンレスの場合にはそういうことはなかったということでございまして、この刑事処分についての日本国内における受け止め方は、行政処分で代替できるようなものではないと考えております。これが現実の日本の国民、企業人の受け止め方であると思います。私どもも実務をやってまいりまして実際にそう思います。行政処分だけ、課徴金を幾ら高くしても、それで法人処罰、刑事罰に取って代われるというものではないと思っています。いわゆるスティグマ効果、烙印効果というのは幸か不幸か非常に大きなものがあると思っています。この併科の問題については今、申し上げたようなことも含めて御議論いただければ大変ありがたいと思っております。

もう一つこの関係で申し上げたいことは、ここにはそれぞれ学界、司法界、経済界で大変高い知見をお持ちの方がいらっしゃるわけですが、今、申し上げた点に関して、この二重処罰問題については、私どもも勉強しましたけれども、今の制度である限り、または今の10%が仮に20%になった場合にしろ、それで憲法違反問題が発生するののかということについては、是非世の中にわかりやすいメッセージを出していただければ大変ありがたい。いつまでたっても二重処罰だと言い張る方もいらっしゃいますし、いやそうではないという方もいらっしゃる。このことについて、いつまでも抽象的な議論が行われるのは、私は好ましくないと思っております。

次に、不公正な取引方法について申し上げます。これは実は正直申し上げまして頭の痛い問題でございます。昨年法律改正に至る国会審議におきましても、カルテル・談合もさることながらこの不公正な取引方法、具体的には不当廉売、優越的地位の濫用、こういう行為について公正取引委員会是对応してはいるけれども不十分であるとの指摘がありました。更に、不当廉売に対する警告等を行い、それを公表するというのは、ただ単にこの企業が安売りをしていることを天下にPRしているようなものであるという指摘もありました。課徴金の対象にも、罰金の対象にもなっていないということでは、抑止力として十分ではないので、この点をしっかりやれという議論が与野党を通じてたくさんございました。分量からいうと半分以上そういう議論が国会では行われており

まして、附帯決議にもそういう旨が盛り込まれております。

実は今、申し上げた不当廉売、優越的地位の濫用というものは端的に申し上げますと個別判断を要するので、一概にこれは違法だとか合法だとかいえない。よってペナルティの対象にするというのは非常に難しいということで、改正法のとくにも、私ども、内閣法制局を含めて大いに議論したわけですが、それは無理ということになって今のままになっておる。今回の改正では、直接的ではございませんが、確定排除措置命令違反に対する刑事罰の引上げを行いました。例えば、不当廉売、それから優越的地位の濫用を犯した事業者に対しては排除措置命令を出します。これが確定したにもかかわらず、同じ行為を行ったときには確定排除措置命令違反ということで罰金の対象になるということで、従来は上限が300万円だったところを3億円に上げたという経緯があります。

しかしながら、まだ正面から不公正な取引方法についてペナルティを強化せよという御議論があることは御案内のとおりでございます。しかしながら、これはどういうふうに整理できるのかということは、まだ私どもも答えが出ていません。少なくとも、その中の1つ、最初に申し上げましたし、ここにも書いてあります排除型私的独占への課徴金なり制裁金の導入というのは必要になる。このことによってドミナントなポジションにある者が略奪的価格設定を行うことによって新規参入なり既存の業者の排除にかかるといった場合には、競争の実質的制限を十分に証明できると思われまますので、このようなときについては制裁金の対象にできるし、すべきである。しかしながら、申し上げた以外の場合、平らく申し上げますとある狭い地域、たとえば町の酒屋さんと大手ディスカウンターとの関係で、「あんな値段だと自分たちが仕入れる値段よりも安い。そこに行って買って来て売った方が、自分たちに示された卸値よりも末端価格が安い。それはかなわぬ。」という件や、また同じような話がガソリンスタンドにおいてもありまして、日本では酒、特にビール、それからガソリンについて安値販売が大変盛んでございますが、この種のものについてどこまで金銭的不利益処分を課することができるのかというのは私どももなかなか難しい問題です。

ただ、今、申し上げたような社会的ニーズと申しますか、国会その他関係業界からは中小企業を含め、大変強い意見がございます。この辺についてどうするかは私も今、答えを持ち合わせておりません。簡単に構成要件が書けるものだとも思っておりません。さりとてどうするのかということが残る問題としてございます。

それから、審判の話に入る前にもう一つ、団体訴権の導入、原状回復措置について検討というものがございます。この団体訴権等は、民事的救済制度の拡充という大きな柱であり、その中の2つの具体策であるかと思えます。

1つ目が、団体訴権でございます。これは消費者契約法においては、既に内

閣府の方で手当てをされまして、消費者団体についての団体訴権の付与、これは差止請求だけで損害賠償までは至っていないと承知しておりますが、導入されております。そういう動きもございまして、改正独占禁止法のときも消費者団体や事業者団体について団体訴権を独占禁止法にも導入するように検討せよという話になっておりまして、これは政府として既に宿題になっております。私どももこれについては次回の改正のときにはきちんと条件を定めて導入する方向で今、既に勉強をしております。

もう一点は文書提出命令です。これもちょっと技術的になって恐縮でございますが、堅いことを申し上げますと民事訴訟法の文書提出命令の特則という形で、例えば特許法にはその特則があるわけですが、同じような特則を独占禁止法にも入れて、消費者なり事業者について配慮すべきではないかという視点からのものです。一方的に加害者側に被疑事実に関する情報が偏っている。例えば不当廉売の場合に原価は幾らだ、幾らで仕入れたんだという情報は、その安売りをした方からの提出がないとわからないということがありまして、そのような状態のままで一生懸命に民事的救済制度の充実、といってもワークしないではないか。せめて必要な文書は出させるようにしてやるべきであるという議論です。これも私どもは大事なポイントであると思っております、前向きに勉強をしております。ただし、導入の範囲が損害賠償までいくかどうかは制度横断的に関わる大きな問題であると思っております。

それから原状回復、これは先ほど申し上げました優越的地位の濫用とも関係するのですが、現在では例えば大規模小売業者が数百とある納入業者に対しまして、自分の思うような利益が上がらないということになりますと、協賛金を持ってこいということをしてノルマ的に課すわけで、「嫌だったら明日からの契約のことは分からぬぞ」というようなことまでやって、不当な協賛金を取っている場合があります。同じように新規開店、店内改装、棚替え、棚卸しを行う場合に、納入業者から従業員をただ働きで派遣させる、それも深夜にまで及ぶこともあるようなそういうことが行われている。しかも東京の業者が九州まで行って手伝わなければならないにもかかわらず、旅費も出さないし、日当も出さないというようなことが行われているわけでございます。私どもはこういったことがあってはならないということで、昨年大規模小売業者に関する特殊指定というものを設けまして、これは一定の行為にはまった場合には一々詮索せずにアウト、違法だということにして、厳正に取り締まっているわけですが、残念ながらこれについて「協賛金等を元に戻せ」ということまで法令上、いうことができるか、いえないか。現状は「やめなさい」と命令し、公表する、ということだけでございます。

それでも聞いてみますと、去年の11月から施行している大規模小売業者の特

殊指定のお陰で大分よくなりましたという声も聞こえてきていますということ
でそれなりに効果があったと思っていますが、やはり中には確信犯もおりまし
て、争っているところもあるわけですが、本当を言えば不当な協賛金
なり、不当なただ働きというものに対しまして、原状回復措置というのはでき
ないのかという問題意識を持っております。これは、独占禁止法の20条に書い
てある必要な措置を命じることができるという中で読めるのか、読めないのか。
これは内閣法制局とまだ相談もしておりませんが、この原状回復措置と
いうのは課徴金の対象に入れるよりはもっとちゃんと患部に手当てが至るとい
うことから意味があると思っております。

それから、最後のページでございますが、大きなテーマの「不服審査の在り
方」についてです。これについても、前々から御議論がありまして、一旦、公
正取引委員会が命令した事件に関しては、予見を持っているはずであり、同じ
公正取引委員会が審判までするとはいかなものか、初めから答えはわかって
いるようなものではないか、と言われることもあり、審判は分離せよ、などと
いろいろな御議論をいただいております。

結論的には資料の一番下でございますように、基本的に現行の行政審判制度
というものを維持するのは、私は現実的にも妥当であると思っております。こ
れはもう既にお耳に入っているかもしれませんが、卑しくも私どもは独立行政
委員会である。大臣庁ではないということございまして、その実を果たして
いるかどうかは我々5人の責任でございますけれども、少なくともそういう趣
旨でつくられた準司法機関である。それを単なる行政機関にして、全体として
の独占禁止法の抑止力というものが維持できるのかということについて私は心
配をしております。心配がある限りは、その心配がより増えるような制度改正
というのは好ましくないと思っております。

その証拠に、過去平成7年から10年ちょっとの間、公正取引委員会が下しま
した審決が裁判所に行って覆されたというのは1件しかございません。その1
件も非常に特殊でございまして、これは談合をやっていないとか、カルテルを
やっていないとかという事実認定についての話ではございまして、協業組合
に対して何%の課徴金を課けるべきかという点で争われた件です。

これはいろいろ悩んだわけですが、時の公正取引委員会としては、協業組合
は法律で3%を適用する対象となっていないし、そうは読めない、そうであ
れば、その他に当たるものはすべて6%だ、ということで6%を課すという判
断を採りました。ところが、これが最高裁まで争われたのですが、負けました。
これはやはり実態にかんがみ、実質的に中小企業であるのであれば、中小企業
並みでよろしいんだ、ということになりました。この1点だけでございまして、
実体面の判断において公正取引委員会が負けたことは1回もないわけござい

ます。

審査官と審判官、要するに判事と検事を一緒にやっているような形は問題だ、という話がございますが、公正取引委員会の判断に対する司法審査の実績は申し上げたとおりでございます。私はEUとかアメリカに比べて日本の公正取引委員会というのは少なくとも日本の司法界から十分に評価を受けているものと考えています。EUにおいては、負け率はもっと高いわけでございます。そういう意味では、現行の審判制度を含めた公正取引委員会の在り方というのは、もちろん実力をこれから高めていくとか、法曹資格者を増やしていくとかいうことは必要でございますけれども、制度としては十分にワークしていると思っております。

このことについて1点申し上げたいと思いますが、いろいろな御議論の中に行政審判と裁判所による司法審査とを両立てにしたらいけないか、それらの選択制を認めたらいいのではないかという御議論もあります。私はこれは中途半端な御議論であり、混乱の元になると考えます。例えば、談合の場合では50社、100社と関係する場合がありますが、あるものは公正取引委員会に来た、その他の企業はそれぞれの地裁に行ったということになりますと、両方の事務に追われることになり、またその結果、地裁ごとに判断もばらばらになることがあり得る。現に1つの談合事案につき、損害賠償に関し地裁の判断が分かれているケースもあるわけございまして、何のためにそんな事態をつくらなければいけないのか、と思うわけです。

世の中は効率性、合理性、迅速性、的確性ということが求められているわけで、余計な手間暇をかけるのはよくないと私は思っております。選択制というのはそういう意味で結果も異なることを許容し、並行的に進行している場合には、それらを同時にフォローしなければならず、実務上ワークしない、混乱があるということで、適当ではないと思っております。

以上のようなことを申し上げましたが、とにかく名前のとおり基本問題でございまして、何十年間か議論をしてまだ決着のつかないことを、塩野座長を始め皆様方をお願いしているわけで、虫がいいというふうにおしかりをいただくかもしれませんが、私はこの独占禁止法というものが日本の経済取引の本当の意味での基本で、基本ということは日常ちゃんと守られる必要があるということでございまして、コンプライアンスとか何とか口では言っているけれども、実際は独占禁止法のことを研修している企業などというのはごくわずかしかないのでございます。今も北から南までPRをしておりますけれども、幾らガイドラインをつくって説明してもわからないものはわからない。関心を持ってくれない。そういう中であって、これは欧米と遜色のないようなものに持っていくこと、また、それは国内においてもいわゆる構造改革、これは中身はいろいろあ

り得るわけですが、殊、経済取引、企業間取引において競争原理、市場原理が貫徹するということは絶対に必要なことで、どんな世の中になっても私はこれ以上ベターなものはだれも想定できていないと思っております。

最近の政権交代を機に、いろいろそういうことで議論も起こっておりますが、個人に対する社会保障とは違って、企業間取引においてはきちんとした独占禁止法の徹底ということはどうしても大事です。そのためには、残念ながらただただ説教をしているだけではだめで、抑止力として十分なものを持って、そういう事案に接した場合にはきちんと迅速・的確に処理するという能力も持たなければいけないということで、冒頭に申し上げました2点について重ねてお願い申し上げます、私の説明を終わらせていただきます。

御静聴ありがとうございました。これからも何かありましたらお手伝いさせていただきますので、よろしく御指導のほどをお願い申し上げます。

塩野座長 どうもありがとうございました。ただいま公正取引委員会委員長から実務の知見を十分踏まえた上でのお話を伺いました。我々の今後の審議に当たっても参考になることが多いかと思えます。

しかし、そう毎回委員長にお出でいただくわけにはまいりませんし、今日はまだ多少時間がございますので、本日の説明について、委員の方々から御質問、御意見があれば承りますし、またこの機会に公正取引委員会の方からこういう資料もいただきたいというような御要望も結構だと思います。どなたからでも結構でございますから、どうぞ。

増井委員 1枚目の「金銭的不利益処分の在り方」の裁量の問題について御意見を伺おうと思えます。

先ほど委員長から指摘がありましたように、課徴金というのは「行政上の制裁」だという理解がかなり強いと思えますし、私も基本的にそう思っています。そのように、「行政上の制裁」と考えた場合、普通は事案の重大性、あるいは悪質性に応じて、どれぐらいの額を納付させるかについて適切に裁量権を行使するということが必要なわけで、むしろそれが自然だろう、本来の原則はそういうことにあるのではないかと思うわけです。つまり、課徴金の額が違反行為に見合うことが必要であって、課された納付金の額が本来課されるべき額よりも多いとか、あるいは本来課されるべき額より少ないと、被審人や国民の納得を得ることができないのではないかと思えます。

課徴金については、昔は、不当利得という説明をし、経験則上、売上高の数%を不当利得と擬制したので余りそういう問題は起きなかったと思うのですが、最近のように「行政上の制裁」という性質が強くなってくれば、やはり課徴金は事案の重大性、悪質性に応じて課すべきだということを考えざるを得ないのではないかと。ですから、法律でも、先ほど委員長から指摘があったように、あ

る程度、加算、減算の要因を取り込んでいると思います。

その反面、課徴金について裁量がない制度を採用した方が、審判手続が迅速に進むとか、透明性が高いとか、あるいは関係者の負担が少なく、総体として適正で迅速な事件処理も期待されるとか、いいところもあると思います。

なかなか難しいところだと思うのですが、原則が先ほど言いましたように「行政上の制裁」ということになると、事案の性質に応じた額を納付させるというのが自然だと思います。これに加えて、公正取引委員会委員会自体も専門的な知見をもっておられ、これを強調もなさっておられる。したがって、公正取引委員会は第一審の裁判所並みの審理、判決もできるから、その審決に対する不服申立は高裁にもっていくというようなことを目指し、準司法機関としての存在意義を高めようとしておられる。そうすると、裁量制を持つということについて積極的な考え方も相当あり得るのではないかと。

EUの例を挙げられましたけれども、これは額が大きいというところに問題があるとしても、それ以外はどこにどのような問題があるかということころはもうひとつ私にはわかりにくい。

それから、ブラックボックスということもお話の中に出たのですが、先例、実例が出てくることによって徐々に課徴金を課する裁量の在り方は決まっていくということが普通の理解だろうし、独占禁止法分野に限らず、どの分野でもそういうことはあり得ると思うわけです。

ただ、こういう裁量制を採用すると審判手続が著しく遅滞するとか、あるいは事件処理の引き延ばしに使われるおそれもあるのではないかとすることは、私も危惧をしているわけで、その辺のバランスをどう取るか、苦慮もしているわけですが、例えばこのペーパーにもありましたように、公正取引委員会が課徴金を課するに当たって、上限あるいは下限も設けるとか、必要な予算だとか人員の手当てをする、必要であればある程度施行期日を先送りするとか、いろいろな工夫をすることによって本来の在り方である裁量権の行使ということも十分考え得るのではないかと考えています。その辺の委員長のお考えを伺わせていただきたいと思います。

竹島委員長 今、増井委員のおっしゃった考え方は私どもも共通なのですが、実務をやっている立場からしますと、要するに日本の司法、検察、裁判所がなさっているのと同じように悪質性等を考慮するのは現実問題として難しいと考えています。また、行政処分をする場合にそこまでハードルを上げなければいけないのか、そうであれば刑事罰とともに処分が2つある必要もないんじゃないか、行政処分は行政処分のいいところがあってしかるべきである、と私は思っております。

そうすると、悪質だとか、責任がある・なしとか、調査に協力したかどうか

とか、そういうところまで見て課徴金の額を決めていくというような形になりますと、これはまさに検察庁、裁判所がやっておられるようなことに近付いてくるわけでございまして、私は裁量がそういう場合だったらあり過ぎると率直に思っております。かといって、今と同じような10%というのはいかがか。

裁量なんですけれども、非常に裁量の幅の広い裁量から制限された羈束裁量、つまり外からも見やすい裁量もあり、裁量による制裁といっても幅があるんだろうと思います。私はそういう意味では羈束的な、外からもよくわかるという制度がいいだろう、という理想を持っているということでございます。

先生がおっしゃったようなことはいずれ先にいけば不可能ではないかもしれませんが、今の体制では、私はそれは無理で、検察庁を2つ作るようなことになりかねないのではないかと思います。

塩野座長 では、村田委員どうぞ。

村田委員 2点ございます。

先ほど、3枚目の「不服審査の在り方」に関して、現在の行政審判制度による不服審査が今後とも適当であることの理由として、平成7年度以降確定審決が出た13件のうち公取委の判断が覆ったのは1件だけだということで、協業組合の事件の御紹介がございましたが、第10回目のこの会合の場でも紹介されましたように、東芝、NECに対する郵便番号区分機の談合事件が、公取委の審査開始以来5年半もかかって、東京高裁で公正取引委員会の判断が覆っている事例もございます。

このケースはもちろん今、最高裁に係属中ということで、ご紹介いただいた確定審決の中にカウントされていないと思うのですが、ほかにも現在、最高裁で争われているケースがあるのかどうかはわかりませんが、「実態判断において公正取引委員会が負けたことは一回もない」というのは少し言葉が過ぎているように思いますし、また平成7年で切られていることが、逆に情報の正確性という観点からも、公正取引委員会の今の御説明を根拠付ける立場からは都合のよいデータなのかもしれませんが、必ずしも公正な判断材料にはならないのではないかという印象を持っています。平成7年で区切らずに、実際に過去、審決が裁判で覆ったケースが何件あるかも御説明いただきたいと思います。

また、併せまして、公正取引委員会の審査・審判に要した時間ということについても考えていただく必要があると思っております。最終的に、裁判所の判決で勝てばいいということではなくて、その結果を導き出すまでの時間を考えた場合、企業にとって現行の審判制度は迅速な解決とは程遠い関係にあるのではないかという観点も、審判制度を廃止して、直接、裁判所の取消訴訟で争える方がいいという御意見がパブコメでたくさん出された背景にあるのではないかと受け止めています。

それから、最後にコメントとしておっしゃいましたコンプライアンスに関して、幾らコンプライアンスが大事だと口では言っているけれども企業内での研修が不十分だとのお話がございましたが、その原因の1つは独占禁止法のわかりにくさ、抽象性も関係していると思っています。例えば、談合が独占禁止法違反になるといいましても、談合という言葉・用語は独占禁止法の条文の中には全然出てきません。しかし、独占禁止法は、結局現場の担当者に守らせる必要があるわけですから、企業の法務は、それぞれの会社で現場の人にわかりやすく解説し、理解させるために一生懸命苦勞しているわけですが、実際に素人が自分で読んですぐにわかる法律ではないということが独占禁止法の徹底のしにくさの一つにあるのではないかと思います。各社の法務はそれぞれ工夫を凝らして、努力していると思いますが、やはり法律があって、告示があって、各種の指針があって、それを全部理解した上でないと、現場に本当にわかりやすく徹底することができないということが、今の独占禁止法で求められている難しさだと思います。

従いまして、最初におっしゃいました違反行為に対する十分な抑止力を持った法律でなければならないということはそのとおりだと思いますが、今後はさらにどれだけわかりやすい法律にしていくのかということについても、非常に重要な課題ではないかと受け止めております。

塩野座長 今のは、御意見ということでよろしいですか。

村田委員 はい。

塩野座長 では、ほかにどうぞ。

権野委員 先ほどの資料の1枚目の最後のところで、二重処罰に問題はないと委員長はおっしゃっていました。それはわからないでもないんですが、もう一度その根拠を説明していただくと我々ももっと理解が進むのかなと思いますので、そこだけお願いします。

竹島委員長 これは、偉い先生が言っておられることを繰り返し申し上げるわけですが、要するに刑事罰の場合はその犯した罪に関する反社会性、反道徳性、そういうものにかんがみて懲罰として科するものです。合わせて、「そういうことをやったらこういうことになる。」「だから皆さんやってはいけませんよ。」という予防的な機能もあるといわれています。いずれにしてもそういう反社会性、反道徳性に起因する懲罰であるということですね。したがって、手続も大変厳しいといえますか、厳格なものがある。

それに対して行政処分というのは、独占禁止法ならば独占禁止法が求めている行政目的を持つ規制を実効性あらしめるためのものであり、その規制に違反する者に対しては相応の処分をするというもので、営業停止だとか、そういうものもありますが、殊、独占禁止法に関してはそういう手当てがありませんの

で金銭的不利益で課徴金ということになっているわけです。これはあくまでも行政目的の達成のために必要な措置であって、それは責任の要否であるとか、社会的にけしからぬものだとか、懲らしめ目的だとか、そういったことを第一義にしたものではありません。したがって、手続も違うということになります。

行政処分は、刑事処分とその趣旨、目的、手続が異なっております。実質的にどうかという御議論、二重賦課は問題ないのかという御議論もありますが、少なくとも今、我々が持っている制度、そういった行政処分である限り、これから改正したところでどこまで上がるか、現実的には、欧米に比べればまだまだずっと下のような水準でもあるわけですが、その趣旨、目的、手続が違うんだという御意見が学説的にもありますし、私はそういう勉強もさせていただいております、そういうことだと思っております。

塩野座長 ありがとうございます。これは憲法問題でして、先ほど委員長がおっしゃったようにこの懇談会で決めてくれと言ってもそうはなかなかいかない。ただし、今、委員長から御紹介のあったようないろいろな意見を我々としても吟味しつつ、懇談会でも検討の視点として今日皆様方にお示ししている参考資料1の5で問題として整理をしたいと思っておりますが、何はともあれ最高裁にいかねばならないということは御承知いただきたいと思っております。どうぞ、ほかに何かございますか。

経済法の先生方は皆、賛成したということですか。何かコメントはありますか。

根岸委員 これからの議論のところで再度申し上げたいと思っておりますけれども、例えば不服審査の在り方の点について、先ほどのパブリックコメントでさまざまな意見があったということなのです。いろいろ御意見があるということは私も十分理解できるし、そのような考え方もあり得ると思えます。

しかし、もしこういう問題を取り上げるということであれば、やはり公正取引委員会の存在そのものというか、在り方そのものを全体の中で議論していただきたいということでもあります。これは委員長に言うことではないんですけども、つまり私としては独立性というのが一番重要なところで、その独立性の根拠というものがあるわけですね。独立性の根拠というのは専門性と準司法権限というわけです。それをないがしろにしてしまえばそもそも公正取引委員会の存立にかかわる問題であって、それは独占禁止法そのものの存立に関わる問題であると理解しております。

ここで整理されていることは私が今、申し上げたことと同じかわかりません。けれども、議論はもちろん十分していただきたいと思えます。独占禁止法が何とか曲がりなりに定着してきたのはいろいろな要因がありますがけれども、やはり独立性ということが非常に大きくて、これを揺るがすようなことに

なると非常に問題がある。まさにそれは基本的にかかわる問題であって、そういうことも全体として議論をお願いしたいと思っております。これは私の意見でございます。

金子座長代理 座長の方から今、経済法学者の方はという御意見がありましたので、基本的なスタンスについて委員長にお伺いしたいと思います。

今回の改正の大きな点として、1つは審判手続について事前手続から事後手続に変わりました。大きな性格の変更だという意見もあります。これに伴って、審判手続の機能が変わるのか、変わらないのか。

他方、マクロ的に事件の処理の流れを考えてみますと、今までどういう形で処理がされていたかという、審査手続が行われ、その中で独占禁止法違反があると公正取引委員会が考える場合には勧告し、そして相手方の同意があれば勧告審決という形で事件が処理され、同意しない場合に審判手続が開始される。

制度的には勧告という簡易な制度と、それから審判手続を開始した方が公益に合致するという場合には審判を開始するという道がありますが、これまでの運用では、まず勧告をし、そして勧告が応諾されれば事件解決、応諾されなければ審判開始手続が行われるという形になっていたわけですね。

今回簡易手続の方がなくなり、今度は排除措置命令あるいは課徴金納付命令がまず行われ、それに不服がある場合に審判手続という流れになるわけですが、大きな流れで見た場合に従来の事件処理と違うのかどうか。この辺りが今回の改正によってどうなっていくのか。公正取引委員会の委員長として、この審判手続をどのように今後運用されていくのか。その辺りは、従来と変わらないということなのか。そうではなくて性格の違いに応じて違いが出てくるのか。

その辺りは議論をされる方の間でいろいろ違ってきて、被審人の側の利益についての議論もあります。その辺りを運用する立場にある者としてどういうふうに認識されているのか、お聞かせいただければと思います。

竹島委員長 これは、要するに不服というものをどういう制度で取り扱って答えを出していくかという制度論と、実務面と申しますか、実態面と2つあるかと思えます。

制度的には今、金子先生がお話いただいたとおり、勧告制度は廃止しまして命令をするということに変えましたが、トータルとしてはそれで審判に、なお不服がある場合には東京高等裁判所、最後は最高裁までいくということが担保されております。私は制度論としては被審人側の利益にも十分配慮し、適正手続上も問題のないものだと考えております。

むしろ強調したいのは実務面であり、過去の実態でございます。私も来て驚いたのですが、裁判でも最近では2年間でやらなければいけないということになって迅速化法も出ているのに、審判では4年も5年もかかっている、これは一

体何をやってきたんだという話でございます。審査官側も十分な審査ができなかった。それは、彼らに言わせれば十分に強力な武器がないからできなかったんだと言うかもしれませんが、いずれにしてもそういう面が全くないとは私は言えません。

ところが、被審人側の対応において問題のあることもたくさんあるわけでございます。要するに引き延ばし。その間、本案が決着がつかない限り課徴金は課せられない。したがって、仮に最後に負けたとしても、利子も払わなくてよろしい。要するに、引き延ばし作戦というものが許される制度であり、それが十分に行われていたといわざるを得ない点があります。肝心なのは、こういう流れの早い経済取引において、これが黒か白かというのを4年も5年も経って決めて何の意味があるんだと私は思っておりまして、そういう悪用がされていた。

しかしながら、実態としては、公正取引委員会が勧告というものを出す以上は十分な自信を持って勧告をしているわけです。企業に対して社会的影響もある事件について、簡単に、どうですかというようなつもりで軽く手を出しているわけではありません。

ですから、こちらが調べて、これは違反であると判断し、証拠もそろえてから違反として取り上げます。そうした上で、命令として出している。しかし、改正前の制度では、一方的に、全く丸腰的な事業者いきなり勧告する、不服があれば後でじっくり審判でやりましょう、という制度でした。それもオール・オア・ナッシングという面もあり、部分的に「この課徴金のこの物件はフリー物件だから何とかしてほしい」という点が争点だったとしても、とにかく全部不服審判に持っていくという制度だったわけで、極めて不合理でした。

したがって、今回の改正で、事前説明を行い、不服があれば意見の申述をさせ、公正取引委員会から必要な範囲で証拠の説明も行います。何でもかんでも出すというわけにはいきませんが、相手がしようがないとか、なるほどこういう問題意識を持っているのかということが分かる程度の証拠なり説明をこちらからします。それでも、なお不服があれば審判にってください、そのような制度です。

その結果として何が起きているかといいますと、沖縄の談合事件以来そうなのですが、まず審判における争点がはっきりする。何のためにあなたは審判に持ってきたんですかということがはっきりする。したがって、それに集中して議論をすればそれで解けるわけございまして、そういう形でもって迅速に処理できる。

加えて、今までは本案をやる場所は審査官、課徴金をかけるのは考査室と、別でした。2つの処分ですから別々だったわけです。しかし、審判では、いろ

いろなことでダブることもありました。だから今回の改正で、一挙にできるようにすることにより、一定の取引分野の画定がより十分な証拠に基づいてできるし、作業も早くすることができます。つまり、本案の排除命令と課徴金納付命令というものを同時化することによって事件をもっと迅速に処理できるようになったし、その結果として企業側にもメリットがある。先ほど村田委員からお話がありましたけれども、余計な時間はどちらもかけたくない。企業側もかけたくないという意味で、今度の改正の審判を事後手続化したことは、双方にとって大変大きな効果があったと考えます。それによって私は適正手続上、何ら企業側の権利、利益を毀損していることはないと思っております。

塩野座長 ありがとうございます。松井委員、どうぞ。

松井委員 2点だけお伺いしたいと思います。

特に国際的な問題で、数年来あるいはもっと前かもしれませんが、各国ないしは日米EUの競争政策当局間の連携の必要性ということがずっと言われ続けております。それに関して既に何らかの具体的な取り組みがなされているのか。あるいは、数年前から状況は変わっていないのかということが1点です。

それからもう一つが、EUとかアメリカのケースだと、競争政策当局というものがEUであればEUと各国にあって、アメリカであればDOJ、FTC、それから州レベルでも当局がある。その間でいい意味での緊張関係と協調、競争というものが競争当局の中である。そういうことに関して、日本でそういうものを今後考えていく必要性等についてどういうことをお考えか、お聞かせいただきたいと思います。

竹島委員長 最初のお話ですが、国際的な連携というのはそんなに多くございませんが、やっております。国際カルテルの事件について日米欧共同で立入調査について協力してやったことはございます。これだけの世の中になっています。国際カルテルに対処していく場面が大いにあり得るわけでございまして、加えてリーニエンシーも入りましたので、そのリーニエンシーを使って解明されることが圧倒的に多くなるわけでございます。したがって、リーニエンシーも国際的にちゃんと整合性のあるものにしてあるつもりですが、それによって、より情報が入ってき得る。そうすると国際連携の問題というのはこれからますます起こってきますので、それについては我々も取り組みたいと思っております。

EPAなどで東アジアの連携もあるわけですし、東アジアの競争当局というものも大分できてきていますので、何も欧米だけではなくて、そういう方面でも対応していかなければいけないし、十分に対応していくつもりであります。

2番目の連邦当局と州当局との関係というようなことについてでございますが、日本の場合は景品表示法を2、3年前に改正しまして、都道府県知事にも

公正取引委員会と同様の措置ができるように権限を与えています。県によっては大変熱心で、東京都などは非常に熱心にいろいろなことをやっておられます。

他方、独占禁止法については、カルテル・談合の類いはすべて公正取引委員会だけでやっています。それが欧米と違うところです。不公正な取引方法に相当する規制については、欧米当局では、「そんなことは、おれたちは関心がない。そんなことをやっているとなれば州か何かがやっているんだらう。」と言っているわけですが、日本はそうはいかないので全部やっている。全部やっていることがいいかどうかというのはもっと大きな行政の枠組みとの関係で、将来的には地方のことは地方がちゃんとできるようにするというのの一つの長期的な方向性かもしれませんが、現状はそうになっていないわけです。EUではもちろんやりませんし、アメリカもそうなんです。州がありますから。EUは加盟国当局との関係では、若干規制の守備範囲が違うこともございますが。

私どもとしてはなるべく大きなインパクトのある事件を集中的に公正取引委員会はやるという方向であるべきだと思っております。

塩野座長 ありがとうございます。委員長にお話を伺う機会はそうめったにないと思いますので、村田委員、小林委員、諸石委員ということで、とにかく簡単に全部御質問を出し切ってください。それで、ちょっと委員長には御負担が多いかとも思いますけれども、まとめてお話をいただいた方がよろしいかとも思いますので。では、なるべく簡単にやってください。

村田委員 先ほどの金子先生からの審判手続の御質問に対して、勧告の出し方について公正取引委員会は十分な自信を持って、適正手続に則り、きちんとやっているというお話がございましたけれども、本当にそう言い切れるのでしょうか。実際に、審査の事情聴取の中で、公正取引委員会の担当官が、言ったことを言ったとおり供述調書に書いてくれないという話は、実態として結構よくあるようにお聞きしています。このような審査の実態についても御認識いただきたいと思います。

また、その後審判になって、高裁で覆っているケースが現に存在していることはもちろん、たとえ審判で結論は覆らず、排除勧告と同じ結果の審決で終結しているケースの中にも、事実認定の中では、審査が証拠として提出した供述調書の一部が審決で否定されている事例が最近でもあったということで、審査の手続の中での行き過ぎや無理な調書のとり方が審判でも問題になっている事例が現実にあることを是非御認識いただきたいと思います。

塩野座長 それは御意見として承ります。

では、小林委員どうぞ。

小林委員 ちょっと漠然とした質問ですが、この機会に是非お伺いしたいのは、今後我々は具体的な検討をしていくに当たって実効的な法執行が可能な制

度であるというのは我々にとって非常に大きな課題だと思えます。公正取引委員会にとって現状の制度あるいは今後議論されていく制度が実効的な法執行や、法執行が実際に可能であるために我々が議論の中で留意すべき点がもしございましたら、この機会に教えていただきたいと思います。

塩野座長 では、諸石委員どうぞ。

諸石委員 適正手続の関係でお伺いしたいのですが、制裁を強化する、あるいは運用を強化するということは、その反面として適正手続の保障のニーズが高まっている。そして、諸外国との連携ということになりますと、日本のプラクティスが欧米のプラクティスと違う。そういうものが妨げになる場合があるかと思えます。

その適正手続ということに関しまして、今回の法改正の中でもいろいろと改善をしていただいた点があるかと思いますが、なお改善すべき点があるのではないかという意見があるわけでございまして、その辺は大体现行法での運用はこれで固まったので、これ以上変えるのだったら次の法改正を待つのだということなのか。あるいは、現行の運用の中でも更にいろいろと変えるべき点があれば変えていくのだというお考えなのか。その辺をお伺いしたいと思います。

塩野座長 それでは、角田委員どうぞ。

角田委員 団体訴権についてお伺いします。消費者団体訴訟制度については、消費者契約法が改正されて制度が導入されましたが、それは消費者保護基本法が消費者基本法に改正されるという消費者政策の転換の流れの中でつくられたというようなことであるわけです。消費者基本法を具体化する消費者基本計画の中では、独占禁止法、景品表示法における消費者団体訴訟制度の導入については、検討して平成 19 年までに一定の結論を出すということが書かれております。このことはいわゆる「骨太の方針」にも書かれており、公正取引委員会でも御検討されていると認識しております。

そうしましたら、本日のペーパーの「不公正な取引方法等に対する措置の在り方」という 2 枚目のぎまんの顧客誘引等の差止請求の活性化というところに団体訴権の導入につき検討という図式として出てきました。私も、少なくとも景表法等につきましては団体訴権の導入が非常にふさわしいと思うので、それは是非導入してほしいと考えているのですけれども、もっと広く、カルテルや私的独占も含めて導入するということも考えられるのではないかと思われるわけです。今後消費者が基本法の理念を実現していく上での中核的な制度ということで非常に期待がある中で、今の段階で不公正な取引方法の辺りに限定して設計をしようとしているのかなというような懸念を持ってしまいます。それは私の思い過ごしかもしれませんが、その点についてどのようなお考えをお持ちなのか、説明をしていただければと思います。

塩野座長 では、3人の方から御質問があったと思いますが。

竹島委員長 順番は逆になるかもしれませんが、最後のお話から申し上げます。

私どもは消費者団体訴権については、景品表示法への導入についてはもちろん考えております。それに加えて事業者団体、これは例としていいかどうかわかりませんが、具体的には石油、ガソリンの組合から事業者団体が不当廉売について団体訴訟に争えるようにしてほしいという話が出ています。そういう意味で、消費者団体だけに限らず団体訴権を検討しております。

それから適正手続についてのお話ですが、私どもは諸石さんとは侃々諤々の御議論をして、法制的なことはできるだけのことをし、運用上も変えるべきことは変えますということを申し上げたスタンスに何ら変わりはありません。ですから、法律改正の機会はまだ先として、具体的に規則とかそれ以下のレベルでこういうことを改善すべきではないかということがあれば、いつもドアは開けてございますので御指摘いただければ対応させていただきます。

それから、実効性を上げるためにどういうことが基本的に大事か。これはやはり制度と人材ということになるんだろうと思います。幾ら制度が立派でも人材がいなければ動きませんし、人材がいても制度がだめだったら指をくわえて待っていなければいかぬということになりますので、結局両方です。そういう意味で、日本のロースクール開設以来、法曹人口が倍以上に増えていくということがいわれているわけですが、残念ながら現状は、日本はアメリカやヨーロッパとは違うということは率直に見ていただきませんと、いない人をいるがごとくいわれましても、これは対応ができない。

任期付任用というものがございまして、公正取引委員会もそういうことをやっています。ここにも書いていますように、7人増やした審判官のうち今3人は法曹資格者になっているわけで、これからもっと増やすべきものは増やしていく。ところが、任期付きで来ていただくためには幾ら我々一般の職員よりは高いお給料といっても民間で活躍される方に比べるとがくんと落ちるので、そういう制約がある中で努力しています。要は、増えていくことが必要だと思えます。

それから、村田さんの御指摘は個別具体的なということでおっしゃるとおりです。我々も一回命令で出したり勧告で出したことは事実関係も法の適用も変えないとか、外部からは石頭のように見られているところはありますがそんなことはないので、やはりだめならばだめでこれは無理だというものは変えています。ですから、中身も見ていただく必要がある。

区分機のお話をさっきおっしゃいましたが、これは私どもとしては異論がありますので最高裁にお願いしているということでございまして、まだ負けたわ

けではございません。

塩野座長 まだいろいろ御質問があろうかと思えますけれども、大分時間が経ちましたので、委員長に対しての質問はこれで終わらせていただきたいと思います。最後に私からちょっと念押しのために申し上げておきます。

我々の検討の視点について、基本的なことはこれで結構だということで御賛同いただきましてありがとうございました。ただ、我々としては1、2だけが重要なのではなくて、3、4も大変重要な問題である。理屈から申しますと、1、2は実定法で、3、4が手続法の観点からでして、1、2が目的点・到達点で、3、4はそこにたどり着くまでの留意すべき点を書いております。独占禁止法の場合も手続法も是非大事にお考えいただきたいと思えます。

特に1の十分な抑止力の確保ということは、私どもは大変重要な第一の課題と考えておりますけれども、これについてはやはり実体的なデュー・プロセスというものがあるわけですから、アメリカ流にいうと適正手続、ドイツ流にいうと比例原則という形になろうかと思えますけれども、これは万国共通のことでございます。

それとの関係で申しますと、日本の事情にかんがみてこういう制度が望ましいということはあるわけですが、先ほどからのお話のように国際的な取引が活発化して同じような事件が、特にカルテルのときに日本の制度は各国と比べてこういう点が違うんだということについてやはり説明が要ると思うんです。単に日本は違うんだということだけではまいりません。そこで4のところでは日本の法制度、更には根岸委員が問題を提起されておりますように公正取引委員会の不服審査というものも全体の中で位置付けないといけません。公正取引委員会は特別だ、特別だと言っていた時代はもう過ぎたというふうに私は認識しております。その辺を説明する必要があるということでございますので、手続法のことでも十分御認識をいただきたいと思えます。

どうも委員長、お忙しいところをありがとうございました。また何かあったときにもしかするとお願いすることがあろうかと思えますが、その際はよろしく願いいたします。どうもありがとうございました。

(竹島公正取引委員会委員長退室)

塩野座長 残された議題がございますので、先に進めさせていただきます。

さきほど、参考資料1は既に内容の御説明は終わりました。これを具体化していく工程表としてはどうなるかというのが参考資料2でございます。参事官の方で参考資料2についてまず説明をして、それから全体についての御議論をいただきましょう。どうぞ。

東出参事官 参考資料2でございます。先ほど御説明しました参考資料1の検討の進め方をどれぐらいのペースでやっていくかということをイメージ化したものでございます。次回会合は10月31日の予定ですが、それから来年の1月中旬ごろまで、右側にマルが幾つかありますが、これは5回ということでは必ずしもございませんで、課徴金とか刑事罰の関係について御議論をいただくというようなペースかなと。

それから、2月に審査・審判手続、あるいは司法審査の在り方、3月から4月の中旬にかけて不公正取引の関係、あるいはその他の論点を御議論していただいた後に総括的議論をしていただいて、4月下旬から報告書案の検討に入っていて、6月に取りまとめていただく。こういうようなペースかと想定をしております。

具体的には懇談会は月2回程度ということをお願いをしたいと思いますけれども、進み具合によりまして追加をお願いすることもあるかもしれないということで御理解いただきたいと思っております。以上でございます。

塩野座長 先ほど休憩の前に参考資料1について御説明をいたしまして、その後、引き続きその具体的なブレイクダウンの日程をお示したわけでございます。

私から付け加えることは特にございませぬけれども、2点だけ申しますと、課徴金とか制裁金の代わりにあえて「違反金」という言葉を使わせていただきました。課徴金というと今までの課徴金とどう違うかとか、そういう議論になります。制裁金というと、また刑事罰のものどう違うかということになるので、ここは抑止力を担保するためにはどういうことに金銭的不利益を課すかということをもろ更地で考えていただきたくためです。その方がいいのではないかと思ひまして、あえて「違反金」という言葉を使ったわけですが、これにこだわるつもりはございません。

しゃべっているとどうしても課徴金という言葉がぼんぼん出て、それを使わないと気持ちが出ないという方もありますので、それで制裁金という言葉は自分は使いたいということならばもちろん結構でございます。私の方ではそれを「違反金」というふうに頭の中で翻訳するだけでございますので、そこは御自由に。ただ、事柄の本質をつかまえて議論していただきたいという趣旨でございます。

それからもう一つは、懇談会は月2回程度というのはちょっと緩めの回数というふうに私は理解しております、最後のころになりますと場合によっては毎週ということになるかもしれません。ただし、これは事務局へのお願いでございますが、できるだけそういう日程は早目、早目に皆様に日程の詰め込み具合を見ながら調整させていただくことにしたいと思います。

そういうことでこちらからの説明は以上でございますが、参考資料1、参考資料2について何か御質問あるいは御意見等があれば伺いたいと思います。どうぞ。

村上委員 今の段階なので要望だけということになります。今までの議論をずっと聞いていまして、ポイントというものはあるので、座長が言われた違反金とか行政制裁金みたいなものをどう導入するかというようなことは非常に大きなテーマになると思いますし、それからパブリックコメントにも出ていましたように事後審判制を廃止するかどうかというようなことが大きな論点になるので、めりはりを付けると言ったらおかしいですが、そういう大きな論点についてはやはり時間をかけて是非お願いしたいというのが第1点です。

第2点目は、委員長が言われたように支配的地位を有する事業者による、いわゆる単独行為、競争制限的行為に対してペナルティを課すべきかどうかという議論というのは、実現するかどうかは別として議論の対象にはなると思っています。そういう意味で、排除型支配行為に対してどう対処するかという議論にはなる。

ただ、その場合に前回の改正で支配型私的独占については課徴金の対象になっているわけです。そこで、その論拠をもう一回検討対象としてほしい。3の3には排除型は載っていますが支配型は載っていませんので、前回の改正で同じ私的独占行為の中で支配型私的独占が課徴金の対象となった理由と、排除型私的独占の間にどのような異同差異があるのか。この辺は実際には国会審議でもほとんど議論しないままずっと推移してきた経緯があるので、そこはもう一回ここで議論の対象としてもらいたいということでもよろしくお願いします。

それからもう一点だけ、ここで大きな切り分けで、併科方式と一本化方式という概念が出ています。これは、法人に対する刑事罰金と課徴金の二重賦課の解消の議論とつながるという感じなのですが、これだけ読むと併科方式と一本化方式の内容がもうひとつはっきりしない気がします。

例えば全額控除制は、全額控除制であっても一応刑事罰の対象として最後にそれを差し引くという話で、私は全額控除制というのは併科制の一つの中に入るのだらうと思います。併科制というのがどういう意味を持つのか。その整理のところをよろしくお願いしたいと思います。

それから、一本化という場合にも同一違反行為に対して法人に課徴金を課す、刑事罰は一切科さないという整理と、もう一つが法人に対して課徴金を課し、個人に対しては刑事罰を科すという場合も一本化という言葉は使ってもいいわけです。併科方式と一本化の言葉の整理は、これから先の議論になると思うのでよろしくお願いしたいと思います。

塩野座長 それは可能ですけれども、そこは前の方では一本化とやって、括

弧をして法人処罰を廃止というふうに書いたんです。それを一本化というふう
に。

村上委員 その場合だけでよろしいでしょうか。

塩野座長 あとは全部お金を返すというものです。それはスティグマ効果
ということを考えておりますので、スティグマ効果だとそれはどうなるかとい
うことはお考えになればすぐわかることだと思います。お金を取るだけの話で
はないということですね。

ただし、これからの進め方でございますが、これを御議論いただく場合には
これだけで議論するのではなくてかなりの資料が出てくると思います。東出さ
ん、そう思っているわけですね。

東出参事官 それぞれの会合ごとにまた別にいろいろ資料を用意する予定
であります。

塩野座長 今までの御議論や、あるいは資料を踏まえた膨大な資料がそれぞ
れに用意されるという前提でございますので、今の村上委員の御要望は承りま
した。どうもありがとうございました。そのほかに何かございますか。

では、諸石委員どうぞ。

諸石委員 この進め方のイメージを拝見しておりますと、出口が見えてきた
というか、出口を視野に置いた議論がこれから具体的にされていくのだろうと
思いますが、この報告書をいずれにしても取りまとめることになると思います。
それがどんな形になるのだろうかというイメージでございます。

これは改正附則に基づいて制度を変えるべきかどうかという議論のための懇
談会であって、純粋学問的な検討ではないと理解しております。そうなります
と、普通ですとこういう報告書がありますと、次にその要綱があって、それを
主務官庁が法案化してとなっていくのだろうと思いますが、この報告書はパブ
コメを見ましても必ずしも意見が一つに集約されているわけではないし、この
懇談会の中でもいろいろな意見があって、最終的に皆さんが同じ意見になる
とも思えない。そういう中で、報告書というもののイメージをどういうふう
に思えばいいのだろうか。今の時点でお伺いするのが適切かどうかはわかりませ
んが、もし何かございましたらお願いしたいと思っております。

塩野座長 報告書をどうつくるかということもこの懇談会ではお考えいた
だくことになると思いますが、ただ、司会をしております私の方から申します
と、そんなに普通の報告書と違ったものをお考えしているわけではございませ
ん。

ただし、普通の報告書にもいろいろあるではないかと言われると、それはそ
のとおりでございますけれども、一番きれいな報告書は全部一つの意見として
まとまって論理的に一貫したものであるということになるかと思っております
ので、司会をしている者としてはそれを目指すのは当然の責務だと思っております。
最初

から今のお話のように、パブコメにもいろいろ意見があるのだから、最終報告書でも別に意見の羅列でいいではないかということをおっしゃろうと思っても、それは私としては受け入れるわけにはまいりません。それは努力をしてまいります。

ただし、努力をした結果が無惨にもだめになるということは世の中にあるわけでございますけれども、いろいろなことを議論してきますと、私はよく船着き場というふうに申しますが、今の段階で船着き場はそう多くはないと思います。ただし、その船着き場の距離がかなり幅が広いものがあるって、どこに着けるかということについては皆様方のいろいろな御意見を聴いて適切な着地点を見出すことになるかと思えます。着地点が3つも4つもあっては司会としてはどうかと思うところもございしますが、しかし、皆様方の御意見で船着き場は3つあってもいいではないかということでもとまれば、それはそれとして仕方のないところでございますけれども、できるだけ意見が集約できるように努めるのが私の司会役としての務めだとは思っておりますので、是非諸石さんも御協力をお願いいたします。ほかに何かございしますか。

では、神田委員どうぞ。

神田委員 スケジュール表を見ますと3月、4月のところでその他の論点ということになっております。その他の論点の中身を参考資料の1で見ますと(1)から(5)まであるわけですが、その1番目に消費者政策をどのように位置付けるのかということが出ております。

この問題については非常に基本的な問題、あるいは考え方だと思うわけですが、このことをはっきりさせて、それを踏まえて諸々の議論をすることかなと思うわけですが、時期的な問題と消費者政策をここにどう加味するのかということがこれだとちょっとよくわからないのですが、どういうふうに考えたらよろしいでしょうか。

塩野座長 ここは2つのアプローチがあると思えます。1つはまず独占禁止法と消費者政策を理論的、体系的にまず絵をかいて、それで我々は「消費者政策はここだ」というふうに決めるというやり方もあるかと思えます。

しかし、そういったドイツ的なやり方よりは、まず我々に与えられているのは独占禁止法の基本問題懇談会ということですから、独占禁止法のこういう点が問題となっているということやをずっと拾い上げて議論をアプローチしてまいります。しかし、その議論の中で消費者政策ということやを全く度外視して議論できるかどうかという点は今までも随分御議論のあったところでございますし、特に団体訴権などを1つ考えてもすぐそこの関係が出てくるということやでございます。

しかし、多少議論の進め方から申しますと、まず独占禁止法の方から入って

いって、姿が見えてきたときに消費者政策との接点をどういうふうに整理するかという問題としてはあるのではないかとここでここに書いてあります。ただし、その途中の段階でこの点について、独占禁止法はそうかもしれないけれども、消費者政策から考えるとこの点がむしろ問題なので、それを独占禁止法の中でも議論すべきだ。あるいは、制度として仕組むべきだという御議論は妨げませんので、どうぞ御意見をいただければと思っております。

佐野さん、それでよろしいですね。ポンチ絵はまだ完成しておりません。

佐野委員 宿題がそのままになっております。でき次第ご説明したいと思っておりますので、よろしくをお願いします。

塩野座長 ほかによろしゅうございますか。

どうもありがとうございます。それでは、この検討の進め方の「案」は一応取らせていただきますので、懇談会の進め方のイメージはいつまでたってもイメージだと思っておりますので、これはこのままにさせていただきます。

次回以降でございますけれども、1つは必要に応じてヒアリングを行うことも考えております。例えば今日、村田委員の方からも時々それを踏まえたお話があったかと思っておりますけれども、公正取引委員会の審判を経験された、あるいはもっと前から経験している弁護士の方で適切な方がおありならば審判の実態を伺ったり、もう一つは今日もお話が出ていましたけれども、外国企業との関係で外国企業が日本の独占禁止法をどう見ているか、あるいはどうありたいと思っているかを聞いてみることも重要なこと。

政府レベルではアメリカの司法省からも出ておりますが、この際は日本におります外国企業の団体で適切なところがあれば日本の競争法についての意見、感想を聞いたりすることも考えられるわけでございます。いつの段階でどなたにおいでいただくかということは皆様方からの情報も得ながら私の方で整理させていただきたいと思っておりますが、この点はいかがですか。よろしゅうございますか。

それから、今後順次検討を進めていく過程で、一般の方から寄せられる意見があれば引き続き委員の皆様へ配布するという御参考にも供したいと思いますし、委員の皆様方もこういう論文を書いたから見ろということであれば増し刷りはお引き受けいたしますので、どうぞ御提出いただければと思っております。

それでは次回会合ですが、これは事務局の方から説明した方がいいですか。次回の日程も含めて、それから検討の進め方のところで1の辺りからも資料が出てくるというふうに私は思っておりますけれども。

別府次長 準備を進めております。

次回は10月31日火曜日午前9時半から3時間ということで予定させていただいております。場所は内閣府本府のいつもの3階の特別会議室を予定してお

りますので、また近くになりましたら改めて御連絡いたしますが、よろしくお願いいいたします。

塩野座長 それでは、今日はこれで終わります。どうもありがとうございました。

(了)