

その他の論点について

(1 ~ 4 はこれまでの懇談会における議論を踏まえて整理したもの、 5 ~ 11 は前回会合資料を前回会合における議論を踏まえて修正したものである。)

1 独占禁止政策（競争政策）と消費者政策の関係について

独占禁止政策（競争政策）と消費者政策との関係をどのように整理すべきか、という論点がある。

独占禁止法は、その直接の目的である公正かつ自由な競争の維持・促進を通じて、直接的には、価格引上げのための事業者間のカルテルや消費者を欺まんするような取引等を防止することにより、また、根本的には、消費者のニーズに的確に対応できる事業者が生き残り、それができない事業者は淘汰されるという市場メカニズムの活用によって良質で安価、そして多様な商品やサービスの供給を確保することにより、消費者の利益の擁護・増進を図るものである。したがって、消費者政策(消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策)の観点からみれば、独占禁止政策(競争政策)は、その大きな一翼を担っていると整理することができる。とりわけ、独占禁止法は、「市場における公正かつ自由な競争を確保する」ことを通じて消費者の利益を確保するという点で手段の制約はあるものの、業法等による消費者保護規制とは異なり業種横断的に適用されることから特に重要であると考えられ、消費者政策の観点からも、独占禁止法違反に対する抑止力を確保することが必要である。

「一般消費者の利益を確保する」という独占禁止法の目的を達成するためには、消費者に良質で安価、そして多様な商品・サービスが十分に供給されていることに加え、供給されている商品・サービスの選択について消費者が主体的・合理的に意思決定できなければならない。この両条件が整って初めて消費者は自分のニーズに合った商品・サービスを購入することによりその効用を最大限に高めることが可能となる。消費者が主体的・合理的に意思決定できる環境を創出・確保する消費者政策は、独占禁止法の目的である「一般消費者の利益を確保する」ことを実現するために不可欠である。さらに、消費者が主体的・合理的に意思決定できる環境を創出・確保するという意味での消費者政策は、市場メカニズムをより有効に機能させるという点で、独占禁止政策（競争政策）と密接に関係している。

このため、市場メカニズムを有効に機能させる独占禁止政策（競争政策）と消費者が主体的・合理的に意思決定できる環境を創出・確保するという消

費者政策を一体的に推進するという視点が重要である。

なお、独占禁止法は「市場における公正かつ自由な競争を確保する」ことを目的とするものであるから、競争への影響とは関係なく消費者を保護するための規制を独占禁止法に設けることは適当ではないのではないか。

2 独占禁止法違反行為に係る民事訴訟制度の在り方について

独占禁止法違反行為に係る民事訴訟制度を一層活用しやすくすべきではないか、という論点がある。

民事訴訟が機能することにより、被害者等の救済に資するとともに、公正取引委員会による法執行を補完し違反行為の抑止に資することにもつながる。したがって、民事訴訟の適切な活用を阻害する要因があるのであれば、これを除去することが必要である。

特に独占禁止法上の差止請求制度は、平成12年の法改正により導入されたものであるが、訴訟提起件数は少なく、訴訟の経済的・時間的負担が、私人（特に消費者）が個人で訴訟を提起することの障害になっている可能性がある。これに対する具体的な方策として、団体訴訟制度の導入、特許法等で設けられているような文書提出命令の特則の導入が考えられる。また、差止請求訴訟の対象となる行為類型を不公正な取引方法からその他の行為類型にも拡大することが考えられる。

団体訴訟制度については、平成17年4月に閣議決定された消費者基本計画に基づき、すでに、公正取引委員会において団体訴権導入の是非について検討が開始されているところであり、文書提出命令の特則の導入も含め、被害者等の適切な救済、独占禁止法違反行為に対する抑止力強化の観点を踏まえた結論を出すことが望まれる。

差止請求訴訟の対象となる行為類型を広げるかどうかについては、不公正な取引方法が私人による差止請求訴訟になじみやすいという整理の下で制度を導入したところ、現時点で私人による提訴件数が少ないことから、当面は上記の方策について検討し、その経過をみるべきではないか。

3 独占禁止法違反行為に基づく契約の被害者側からの解約権について

欺まんの顧客誘引や景品表示法違反行為等に基づいてなされた役務や商品の取引について、被害者（特に消費者）側から解約・返品できることとすべきではないか、という論点がある。

現状では被害者が直接当該事業者と交渉するか、民事訴訟を提起しなければならないことも多いと考えられ、このような権利を設けることができれば、消費者の利益が保護されやすくなると考えられる。一方、このような取引に

おける消費者の保護については、本来、無効・取消といった民法の一般原則で対応すべき事項であるところ、独占禁止法においてのみ特別の手当てを行うべきといえるかという問題があり、手当てを行う場合の独占禁止法違反行為の私法上の効力の扱い、消費者契約法等の消費者保護法の私法規定との関係等、さらに検討を要する点・クリアすべき問題点も多いと考えられる。

4 違反金(課徴金)債権に対する被害者の損害賠償債権の優先について

消費者など独占禁止法違反行為の被害者が損害賠償を請求しようとしても、当該違反事業者が課徴金(違反金)を支払ったことにより、損害賠償する余力がなくなっていることもあり得る。消費者、被害者保護の観点からは、このような場合には(損害賠償額と違反金額を調整しないとしても)被害者への損害賠償に優先権を与えるべきではないか、という論点がある。

これについては、違反金は不当利得を徴収するものではなく、実態として消費者が損害賠償を得られないという状況が生じているわけではない状況において、なぜ損害賠償債権を優先するかという理由付けが不明確であること、違反金(課徴金)債権を被害者の損害賠償債権よりも劣後するものとしたとしても、被害者の損害賠償債権と他の同列の債権との関係において、損害賠償債権を優先することが困難と考えられること、から、更に検討を要するものと考えられる。

5 独占禁止法の法執行と他の措置等との関係

違反行為を行った事業者に対しては、独占禁止法の法執行(特に、違反金(課徴金)賦課による金銭的不利益)に加えて、違反行為により損害を受けた者等による損害賠償請求・不当利得返還請求、発注者による違約金請求といった金銭的不利益を受ける可能性があり、更に、発注者による指名停止、監督官庁による監督処分も行われ得るが、こうしたことをどう考えるか、という論点がある。

これについては、個々の措置等はそれぞれ趣旨・目的が異なっており、独占禁止法に違反した事業者が不利益を受ける点において共通するものの、そのために、これらの措置等の中で当然に調整が必要(例えば、損害賠償をした場合には違反金(課徴金)はその分減額するなど)ということにはならないと考えられる。

違反金(課徴金)の水準を見直す際には、その時点における諸事情(違約金の水準や実際の請求・支払状況、損害賠償請求訴訟の活用状況、指名停止の運用状況等を含む)も考慮されることになると考えられるが、違反金(課徴金)は違反行為抑止のための行政措置であり、違反行為による不当利得等を

被害者に代わって徴収するものではないことから、違反金の水準を検討するに当たっては、主として抑止力の確保の観点から検討を行うことになると考えられる。

6 排除措置命令の手續と違反金(課徴金)納付命令の手續の一体化

排除措置命令の手續と違反金(課徴金)納付命令の手續は、事実認定と、当該認定された事実が独占禁止法違反行為であるかどうかの法的判断の面で共通しているので、手續の効率性の観点から一体化すべきではないか、という論点がある。

これについては、違反行為が継続しているため排除措置命令は出せても課徴金納付命令は出せない場合があること、違反行為自体には争いが無いが、課徴金額については争いがあるという事案が多いこと、から排除措置命令と課徴金納付命令の手續を一体化できない、又は一体化することを事業者が望まないということがある。

このような場合を除けば、行政手續の効率性、被審人の負担軽減の観点から、可能な限り手續を一本化し同時期に命令を行うことが望ましく、すでに、平成17年の独占禁止法改正により、排除措置命令の手續と違反金(課徴金)納付命令の手續を必要に応じて同時に行うことが可能となっている。

7 排除措置命令の内容について

排除措置命令の内容については、公正取引委員会の裁量に委ねられているが、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、どのような事案に対してどのような措置を講じるか等について明確なルールを設けるべきではないか、という論点がある。

これについては、違反態様がさまざまであり、事案によってとるべき措置が異なることを踏まえれば、排除措置として命じる内容について詳細かつ明確なルールを設けることは困難である。一方、排除措置命令については、一般論として、必要最小限の範囲とし事案毎の公平性や明確性が確保される必要があることは当然である(判例(昭32.12.25東京高判)も「それ(編注;違反行為の排除)に必要なものに限定されるとともに必要である限りその内容に制限はないのである」としている。)

8 違反金(課徴金)の算定における消費税の取扱い

現行課徴金は消費税込みの売上額に対して一定の算定率を乗じて算定されているが、このような仕組みだと消費税率が引き上げられれば自動的に違反金額が引き上げられることになるので、消費税を除外した売上額に対して算定

率を乗じる仕組とすべきではないか、という論点がある。

これについては、少なくとも現行制度については、消費税額込みの売上額を算定のベースとするものであると解釈され、かつ、判例でもその解釈が認められていること、そうした状況で違反金(課徴金)の水準の見直しが行われないのに、消費税の扱ただけ変えることは、実質的に水準の引き下げになることから適当ではないと考えられる。また、違反金(課徴金)の水準を見直すに際しては、取引の実態や免税事業者、他の間接税の扱い等を考慮して、どのような売上額をベースとして違反金(課徴金)を算定するのが適当かを検討することになる。

9 公正取引委員会が行う警告公表について

公正取引委員会は、警告(排除措置命令等の法的措置を採るに足る証拠が得られなかったが、違反の疑いのある行為が認められた場合、是正措置を採るよう指導するもの)について、事業者名を含めて公表しているところである。

警告は、行政指導の一種であるが、独占禁止法43条の規定(「公正取引委員会は、この法律の適正な運用を図るため、事業者の秘密を除いて、必要な事項を一般に公表することができる」)に基づき、公正取引委員会は、事業者名を含めて警告内容を公表して、具体的にどのような行為が独占禁止法上問題となる可能性があるかを明らかにすることにより違反行為の未然防止を図るとともに、当該事業者の行為に対する消費者や事業者の注意を喚起することとしている。

他方、警告の対象となる事業者からみれば、違反の疑いがあるに過ぎない事件につき事業者名が公表され、有形無形の不利益を被るおそれがあること、さらに、当該警告について争う手段が確保されていないこと、という問題がある。

警告・公表という行政手段は、違法行為の抑止の観点から、今後とも維持されるべきものと考えられるが、上記の懸念をできるだけ解消するために、独占禁止法制上、警告の主体、要件、形式、意見聴取等に関する規定を整備し、警告・公表の適正化を図るべきである。

なお、現在、総務省において、行政不服審査制度検討会が開催されており、同会議において行政指導を不服申立ての対象とする方向での検討がなされているところである(平成19年4月5日・行政不服審査制度検討会議中間報告)。

10 法人事業者の代表者等に対する措置

独占禁止法違反行為の実行行為者である個人や、法人が刑事罰金を科され

た場合の当該法人の代表者について、一定期間会社の取締役等の役職につくことができないようにすべき、という論点がある。

これについては、どのようなもの(行政処分か、刑事処分か等)と位置付けるか、仮に刑事処分として位置付ける場合には、刑事法の一般原則に従い責任主義を要件とするものでなければならぬと考えられること、同様に責任主義を要件としている現行のいわゆる三罰規定に加えて新たな規定を設ける必要があるとまでいえるかどうか等、更に詰めるべき点があると考えられる。

11 公共調達の内方について

我が国における独占禁止法違反事件の多くが公共調達に係る入札談合である(平成13年度～17年度の間は独占禁止法違反事件の7割強)。こうした現状を踏まえれば、独占禁止法違反行為を厳正に執行することと併せ、公共調達に係る入札談合を助長している要因を改善することも重要な課題である。近時の状況を踏まえ、いわゆる官製談合防止法の改正(刑事罰の導入等)が行われた他、一般競争入札の拡大等の発注方法の見直し、いわゆる官製談合の背景にあるとされる天下り問題に関連して公務員制度の内方について検討が進められているところである。こうした取組を通じて、公正で透明な調達が行われる環境が早急に整備されることが望まれる。