



原始課徴金減免制度における趣旨と協力

能勢, 弘章

(Degree)

博士 (法学)

(Date of Degree)

2022-03-25

(Date of Publication)

2023-03-01

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8253号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1008253>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士學位論文

内容の要旨および審査結果の要旨

氏 名	のせ ひろあき 能勢 弘章
学位の種類	博士(法学)
学位授与の要件	神戸大学学位規程第5条第1項該当
学位論文の題目	原始課徴金減免制度における趣旨と協力
審査委員	主査 教授 泉水文雄 教授 池田千鶴 教授 川島富士雄

本稿は、原始課徴金減免制度に関して、制度導入の経緯、制度導入後の審決及び判決等を踏まえて、制度趣旨の明確化及び構造化を行うとともに、具体的な規定や要件について、公正取引委員会の調査への協力の観点に着目しつつ、制度趣旨の実現に対する影響及び課題を分析するものである。

カルテル、入札談合等の不当な取引制限については、独占禁止法により禁止され、当該規定に違反した事業者に対しては、公正取引委員会から、違反行為を排除するために必要な措置とともに、違反行為に係る売上額の10%等の課徴金の納付が命じられる。しかし、違反行為者が、自身の関与するカルテル、入札談合等の違反行為の内容を、公正取引委員会に自主的に報告等した場合、公正取引委員会の調査開始日前か以後かというタイミングや申請順位に応じて、課徴金の免除又は一定割合の減額がなされる制度が存在する。これが「課徴金減免制度」である。課徴金減免制度は、平成17年独占禁止法改正法によって導入された。

その後、令和元年独占禁止法改正法は、事業者が公正取引委員会の調査に協力するインセンティブを高める観点から、調査協力減算制度を導入した。調査協力減算制度とは、申請順位に応じた減免率を適用する従来の課徴金減免制度に加えて、事業者の実態解明への協力度合いに応じて、課徴金額の減算率を付加する仕組みである。令和元年独占禁止法改正法の施行後においては、広義の課徴金減免制度の中に2階建ての制度の枠組みが存在し、1階部分が申請順位に応じた減免率を適用する課徴金減免制度となり、2階部分が協力度合いに応じた

減算率を適用する調査協力減算制度となる。本稿が主に論じる対象は、「原始課徴金減免制度」、つまり令和元年独占禁止法改正法による改正前の課徴金減免制度である。

第1章において、令和元年独占禁止法改正法によって調査協力減算制度が導入された後も、原始課徴金減免制度の趣旨と協力に着目する意義が存在することを指摘する。その理由は、①制度趣旨に変更は加えられておらず、また、引き続き、文理解釈のみならず目的論解釈により、制度趣旨を適切に踏まえて、法適用を行うことが重要であること、②原始課徴金減免制度の要件は、令和元年改正後の課徴金減免制度においても共通する部分があり、原始課徴金減免制度の規定に係る解釈は、令和元年改正後の課徴金減免制度の運用においても指針となり得ること、及び③原始課徴金減免制度における協力の明確化は、令和元年独占禁止法改正法の背景となった「非協力」の相対化につながることに照らすと、原始課徴金減免制度は、令和元年改正後の課徴金減免制度の基礎をなすためである。

第2章において、原始課徴金減免制度の概要とその変遷を述べるとともに、制度の全般的な特徴として、独占禁止法による法定を基本として、適用の透明性が高い点を指摘する。そして、透明性は、それ自体が目的ではなく、また、高ければ常に適切となるものでもないため、透明性のバランスが重要であることを論じる。

第3章において、原始課徴金減免制度の趣旨に関して、制度の検討の際の議論、制度を

導入した平成 17 年独占禁止法改正法の成立前後の議論、制度導入後の審決及び判決の判示等を確認するとともに、それらの共通点と相違点を論じる。具体的には、原始課徴金減免制度の趣旨として、①発見、②解明、③違法状態の解消及び④違反行為の防止の四要素が、概ね共通する。また、減免申請者による「協力」や「全面的な協力」は、制度検討の経緯において、制度の位置付けの一端を担うものであったが、平成 17 年独占禁止法改正法の成立後、公正取引委員会の側から積極的に言及されなくなった。しかし、愛知電線事件高裁判決は、趣旨の解釈において、原始課徴金減免制度が全面的な協力を前提とすることを再度明確化した。そして、これらを論じた上で、原始課徴金減免制度の趣旨は、令和元年独占禁止法改正法によって調査協力減算制度が導入された後も、広義の課徴金減免制度、つまり 1 階部分の申請順位に応じた減免率を適用する課徴金減免制度と 2 階部分の協力度合いに応じた減算率を適用する調査協力減算制度を合わせた制度において、継続されていることを指摘する。

第 4 章において、原始課徴金減免制度の趣旨の四要素は、それぞれ、個別の違反行為の是正・解消の効果としての、①違反行為の端緒の発見の容易化、②具体的な調査における違反行為の解明の容易化、及び③違反行為の排除による競争秩序の回復の早期化、並びに、④違反行為の一般的抑止効果に具体化して、分類可能であることを示すとともに、原始課徴金減免制度の各要件が趣旨のどの要素に貢献するのかを整理する。

第 5 章から第 7 章において、趣旨の四要素のうち、①発見、②解明及び③違法状態の解消の各機能の要件と解釈を、公正取引委員会の調査への協力の要素と関連付けつつ、分析する。第 5 章においては、端緒発見の機能について、減免申請における自認や虚偽の報告を含む質的側面、課徴金減免対象事業者数という量的側面、提出期限という時間的側面に分けて、調査開始日前の減免申請の要件を中心に論ずる。例えば、減免申請は、独占禁止法において「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」との抽象的な文言であるが、単なる「協力」ではなく、「全面的な協力」という網羅性のある協力が趣旨に明示されているため、把握した情報や資料の中から、報告する情報や提出する資料を限定した減免申請を、制度の適用対象から除外することが可能となる。そして、実務上、公正取引委員会が、減免申請の内容とともに、減免申請者が限られた時間で最善の努力を尽くしたという状況を個別具体的に確認の上で、制度趣旨も踏まえつつ課徴金減免の要件の該当性を認定することが、現実的な運用となる。また、虚偽の報告等による失格には、虚偽の実質性と主観的認識ないし主観的要件が必要とされているところ、減免申請者の認識や立場の考慮は、独占禁止法に明記されておらず、公正取引委員会の一般的な解釈あるいは運用によるものにすぎない。仮に、減免申請者からの報告が、事案の解明に貢献せず、かつ、公正取引委員会の認定との間に実質的な齟齬のある内容であるにもかかわらず、減免申請者の認識等を理由として、虚偽の報告による失格と認定されないのであれば、減免申請者から十分な解明への協力を得られないまま課徴金の減免がなされることから、そのような運用は原始課徴金減免制度の趣旨に合致しない結論となりかねない。

第 6 章においては、解明機能について、調査開始日以後の減免申請の新規性要件等の論

点や減免申請後の協力を検討する。新規性要件については、審判や裁判において具体的に判示されておらず、これまで専ら公正取引委員会の認定によって判断されているところ、事案の解明という原始課徴金減免制度の趣旨や独占禁止法の予定するところよりも、公正取引委員会が、新規性要件を緩やかに認定し、調査開始日以後の減免申請による課徴金の減額を過大に適用している可能性がある。減免申請後の協力に関しては、原始課徴金減免制度は、全面的な協力や積極的・自発的な協力を具体的な要件として義務付けるのではなく、公正取引委員会の追加報告等の求めに係る対応といった、受動的協力を規定するにすぎない。また、公正取引委員会は、独占禁止法の規定に基づく追加報告等の求めを必ずしも利用せず、任意の要請を基本とする運用を行ってきた模様である。しかし、追加報告等の求めは原始課徴金減免制度に基づく協力の中心的役割を担うものであり、十分な協力が必ずしも得られていないという状況があったとすれば、むしろ積極的に、任意の要請ではなく、独占禁止法の規定に基づく手続を活用する選択もあり得た。

第 7 章においては、違反行為排除機能と減免申請の関係性に関して、違反行為排除・競争秩序の回復という制度趣旨への貢献という観点からすると、減免申請者による違反行為の取りやめの要件の効果は不明確であることを指摘する。第一に、違反行為の取りやめの要件は、減免申請者に対して、必ずしも早期の違反行為の取りやめを求めるものとはなっていない。例えば、全ての調査開始日前の減免申請について、立入検査等により調査が開始されるとは限らず、減免申請者やその代理人が、立入検査等の可能性がないことを察知できた場合、違反行為を取りやめる必要性も生じない。第二に、減免申請者によるカルテルからの離脱が違法状態の解消、つまりカルテルそのものの崩壊に繋がるか否かは、明らかではない。第三に、減免申請を契機として違反行為が終了したからといって、競争秩序が回復されるとも限らない。これらを論じた上で、原始課徴金減免制度においては、相当数の減免申請があったにもかかわらず、公正取引委員会の調査・措置の件数との乖離が見られたことに関する懸念を指摘する。すなわち、原始課徴金減免制度の違反行為の取りやめの要件の下においては、調査開始日前の最初の減免申請者は、公正取引委員会の調査開始がなされないことを推測できた場合、減免申請の上で、カルテルを継続し、カルテルからの利益を享受しつつ、仮に公正取引委員会の調査開始の兆候がある場合に違反行為を取りやめることで、課徴金の免除を受けることが可能である。このため、減免申請件数と措置件数の乖離について、特に調査が開始されなかったカルテルにおける減免申請者のカルテルからの離脱の有無や時期、離脱によるカルテル全体への影響、カルテル全体が終了した場合の競争秩序の回復の程度の観点を含めて、何らかの課題が生じているのかを検証することが、違反行為排除機能の実現において重要となる。

第 8 章において、第 7 章までで得られた結論を基に、原始課徴金減免制度に関する運用面の改善策を指摘する。まず、個別具体的な改善策を論じるに先立って、全般的な枠組みについて、制度の解釈や実際の制度の適用に当たっては、制度趣旨を適切に考慮することが重要であること、制度適用の透明性を一定程度低下させることも含めて、制度趣旨や運用実態を踏まえて、常に適切な透明性のバランスを模索すべきであることを述べる。次に、

原始課徴金減免制度の個別具体的な改善策としては、①「当該違反行為に係る事実の報告及び資料の提出」との課徴金減免の要件を厳格に解釈すること、②虚偽の報告等について、制度趣旨及び法律の規定に基づき解釈し、失格事由を適切に認定すること、③新規性要件を厳格に解釈すること、並びに④独占禁止法の規定に基づく追加報告等の求めを積極的に利用することを提言した。そして、当該改善策を含めて、本稿の結論については、令和元年改正後の課徴金減免制度においても、その制度趣旨の一層の発揮を促進する観点から、参照に値することを指摘した。なぜならば、調査協力減算制度の失格事由等は、原始課徴金減免制度の規定や要件と共通、通底するほか、調査協力減算制度において調査協力へ誘導する構造が不十分であるおそれがあり、運用や解釈面で、2階建ての課徴金減免制度の1階部分である申請順位に応じた減免率を適用する課徴金減免制度、つまり原始課徴金減免制度に相当する制度にも活躍の機会が生じるからである。

論文審査の結果の要旨

本論文は、令和元年度改正前の課徴金減免制度（原始課徴金減免制度）について、その制度趣旨、立法目的等を検討するとともに、その運用について詳細に検証をし、具体的な政策提言を行うものである。

課徴金減免制度は2005（平成17）年独禁法改正により導入されたものであり、欧米等のリニエンシー制度をモデルとし、違反行為をしていることを早期に公取委に申し出た事業者に対して、課徴金を免除し、または減額する制度である。カルテルや入札談合は、秘密裏に行われ発見が困難である。このため、カルテル等の参加者がカルテル等から離脱するインセンティブを高め、かつ公取委への情報提供を促そうとする制度とされている。違反行為者に対して経済的不利益を課し、違反行為を抑止する制度としての課徴金制度は独禁法に続き金融商品取引法等にも導入されているが、加えて、違反行為の報告・資料提供により課徴金を減額する制度は、景品表示法に類似の制度があるのみである。本課題は、わが国におけるこのような制度の運用状況を検証し、問題点を指摘し提言をするものといえる。

本論文は、課徴金減免制度の趣旨を、①違反行為の端緒の発見の容易化（発見）、②具体的な調査における違反行為の解明の容易化（解明）、③違反行為の排除による競争秩序の回復の早期化（違法状態の解消）、④違反行為の一般的抑止効果に類型化し、4要素がどの規定・制度に関するか、その規定・制度は機能しているのかを検討する。その際に、調査開始前と調査開始後ではこれらの機能が異なることを指摘し、それぞれについて検証していく。この4要素の分類自体は、東京高裁の一連の判決を参考にしているが、その位置づけを再整理し、本論文に特徴的な分類としている。審査委員からは、課徴金減免制度には、囚人のジレンマを利用したカルテル等の崩壊・結成のしにくさの機能と証拠の入手機能があり4

要素はこの観点からどう分類されるか問われたが、前者は④であり、後者は、①から③であり、具体的な事件の発見・端緒機能を含めて、後者と位置づけていることとその理由が説明された。

本論文の特徴は、弁護士等の実務家、研究者による膨大な数の論文を網羅的に検討対象とし、詳細に分析し、資料によって、その実態と問題点を客観的に明らかにしている点にある。とりわけ、原始課徴金減免制度においては、その多くの時期において、減免を受けた事業者名は当該事業者の同意がある場合にのみ公表されており、実態を把握することは困難である。その中で、本人自身も審査担当者としての経験をもつていながら、上記の網羅的な資料を駆使した客観的な分析に徹しており、その分析は精緻で鋭く、得られた問題点の指摘や提言も説得的である。そこでは、提出する資料の新規性要件、違反行為をしていないという要件、欠格事由（報告しないこと、虚偽の報告、追加報告要請（協力義務）、妨害等）、報告事実を明らかにしないこと等の要件を上記の要素の中で整理し、その要素の目的との関係で適切な要件となっているか、運用実態は適切かを具体的かつ緻密に検討している点は高く評価できる。

本論文に対しては、令和元年改正により課徴金減免制度と調査協力減算制度のいわば2階建てとなり、1階部分である課徴金減免制度は残ったものの、減額されるのは調査開始前の2番目で20%（改正前は50%）、3番目で10%（20%）、それ以外は5%にすぎず、1階部分の減免制度の意義は大きく減少したのではないかと等の指摘がなされた。これに対しては、提出すべき資料の意義・範囲、継続的協力義務（調査協力減算制度のそれを含む）の内容・求められる協力の程度等、調査妨害等による欠格事由等については、現行法でも同様の論点であり同様の指摘が妥当する等の回答がなされた。本論文は、実態の十分に明らかでなかった原始課徴金減免制度の運用実態と課題を明らかにすることによって、施行され始めたばかりの現行制度に対しても問題を提言するものとしても意義があると考えられる。

以上の理由により、審査委員は、本論文の著者である能勢弘章氏が博士(法学)の学位を授与されるのに十分な資格を有するものと判定する。

令和4年2月24日

審査委員 主査 教授 泉水文雄
教授 池田千鶴
教授 川島富士雄