

独禁法における 課徴金制度の見直しについて

遊 田 純 一

(法学専攻 ビジネス・ロー・コース)

はじめに

独禁法における課徴金制度の変遷

- 1 課徴金制度の導入
- 2 課徴金制度の改正
- 3 2005年改正前の課徴金制度の問題点

2005年独占禁止法改正

- 1 改正の経緯
- 2 改正の必要性和方向性
- 3 改正の概要

改正の意義と残された課題

- 1 課徴金制度の法的性格の変更
- 2 憲法上の二重処罰の問題
- 3 今後に残された課題

おわりに

はじめに

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律は、カルテル・入札談合等を禁止し、公正かつ自由な競争を促進することによって、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする法律である。

2004年10月15日、「公正かつ自由な経済社会を実現するために競争政策の積極的展開を図ることが必要であることにかんがみ、不当な取引制限等に対する課徴金の額の引上げ、課徴金の減免制度の創設、審判手続等の見

直し、犯則調査権限の導入等の所要の措置を講ずる必要がある¹⁾との理由から、第161回臨時国会に提出された「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案」が、2005年4月20日、参議院本会議において可決・成立し、2006年1月4日から施行されている²⁾。

今回の独禁法改正は、1977年に課徴金制度が導入されて以来、実に28年ぶりとなる大幅な改正であり、公取委事務総局経済取引局企画室長として立法作業に従事された諏訪園貞明氏は、「これまでカルテル・入札談合は、同一企業、同一業界内、同一地域内で繰り返し行われ、跡を絶たない状況にあり、日本経済の横並び・談合体質という負の側面を根治できないでいたが、改正法の施行に伴い、ようやく公正取引委員会はこのような体質に対する有効なツールを得ることができる³⁾」として、その歴史的転換を強調する。しかし、その一方で、今回の改正では、当初予定されていた課徴金と刑事罰の在り方の見直しなど、独禁法における措置体系の根本に係わる抜本的な改正論議は、今後先送りされる結果となった⁴⁾。改正法の附則13条には、「政府は、この法律の施行後二年以内に、新法の施行の状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金に係る制度の在り方、違反行為を排除するために必要な措置を命ずるための手続の在り方、審判手続の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」という施行後2年以内の見直し規定⁵⁾が設けられており、今回の改正も依然として暫定的なものであることが示されている。そして、現在は、この附則規定を受けて内閣府に「独占禁止法基本問題懇談会」が設置され、2005年7月8日から検討作業が進められており、その中でも課徴金制度の在り方見直しについては、刑事罰との関係をどう整理するのかという問題も含めて、特に激しい議論が続けられている状況にある⁶⁾。

そこで、本稿では、これまでの課徴金制度の変遷と議論の経緯を概観したうえで、今回の改正の意義と残された課題について考察することを通して、課徴金制度に1年後どのような見直しを講ずることが望ましいのか議論の基本的な視点を提示することとしたい。

独禁法における課徴金制度の変遷

1 課徴金制度の導入

課徴金制度は、独禁法における抑止力強化のための最初の立法として、1977年改正によって導入された。その内容は、事業者が不当な取引制限のうち、商品又は役務の対価に係るものと、実質的に商品又は役務の供給量を制限することによりその対価に影響があるものをしたとき、公取委はその事業者に対して、実行期間中の売上額に一定の算定率（原則として3%）を乗じた金額の二分の一に相当する額の課徴金を国庫に納付するよう命じなければならないというものである。

導入の背景

1947年制定の原始独禁法は、違反行為に対する措置・制裁として、排除措置命令、刑事罰、損害賠償の制度を定めていた。これら行政、刑事、民事上の3つの措置・制裁は、それぞれ異なった役割を担うことが制定当初から期待されていた。すなわち、排除措置命令は、違法なカルテル行為を排除して競争秩序を回復すること、刑事罰は、違反行為者を倫理的に非難することによって、カルテル行為が繰り返されないようにすること、損害賠償制度は、カルテル行為によって被害を受けた者の損害を補填することである⁷⁾。

しかし、刑事罰に関しては、企業組織体内の個人を違反行為の実行行為者として具体的に特定する必要があることや、厳格な証拠法則に従う必要があることなどから、犯罪の証明が実際上困難な場合が多く、経済的制裁として十分機能していなかった。また、損害賠償制度に関しても、カルテル行為の存在、因果関係及び損害額の私人による立証が非常に困難であること、さらには、訴訟経済上の問題もあることなどからほとんど機能していなかった⁸⁾。

その結果、違反行為に対する措置として有効に機能していたのは、公取

委による排除措置命令だけであった。しかし、同命令による原状回復のみでは、カルテル協定を破棄しさえすれば命令には従ったことになり、カルテル行為から得た経済的利得はそのまま違反事業者にとどまることで、「カルテルのやり得」となっていた。

課徴金制度は、そのような状況に対処する必要性を背景に、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として、違反事業者からカルテル行為による経済的利得を剥奪し、カルテル行為のやり得をなくすために導入が検討されたのである⁹⁾。

課徴金制度の導入経緯と法的性格

課徴金制度は、公取委の私的諮問機関として設置された独占禁止法研究会が、1974年7月26日に公表した中間とりまとめの中で、初めてその導入が提案された。これを受けて、公取委は同年9月18日に「独占禁止法改正試案」(以下、「公取委試案」という)を公表した。この試案が1977年改正の直接の契機となる。改正法の成立に至るまでには相当の時間を要し、法案は何度か作り直されたが、課徴金制度の導入は必ず盛り込まれていた。公取委試案においてカルテル対策として課徴金制度の導入が提案されて以来、制度それ自体に対する産業界や他官庁からの抵抗は、同試案の他の提案項目、例えば企業分割制度、原価公表制度、価格の原状回復命令制度などと比較すれば弱かったといわれている¹⁰⁾。

しかし、課徴金制度に対する反対論がなかったわけではなく、その法的性格を巡っては議論がたたかわされた。課徴金制度の法的性格は、特に刑事罰との関係(憲法39条の二重処罰の禁止)で今日においてもなお見解の対立がみられる重要な論点である。そこで、以下では、課徴金制度の導入に至る議論の経緯を整理しながら、その法的性格がどのように説明されていたのか確認しておく。

公取委独占禁止法研究会「中間とりまとめ」

独占禁止法研究会の中間とりまとめでは、課徴金制度の趣旨と必要性について、「独禁法違反行為に対する制裁をより実効あらしめ、また、不当

な利得を放置しておくことは社会的公正に反するとの観点から、公正取引委員会が、直接、課徴金を課す制度を設ける必要がある。このことは、企業に対し、独禁法違反行為を行うことは損であるとの認識を与えることによる予防効果も大きいと考えられる。なお、課徴金の額は違反行為による超過利得を基準として算出されることになろう¹¹⁾という説明がなされていた。前半部分に見られるように、課徴金制度は、当初一定の制裁的效果をも狙って構想されていたのである¹²⁾。

公取委試案

続く公取委試案は、「カルテルのやり得を防止するために、カルテルによる不当な利得に対して、行政処分として課徴金を課する」という趣旨に基づき、次のような内容の課徴金制度を提案した。

公取委は、カルテルにより不当な価格引上げが行われた場合には、事業者に対し、課徴金の納付を命ずることができる。

課徴金の額は、カルテルによる引上げ額に、カルテルの実行期間における商品等の販売数量を乗じた額を限度額とする。

公取委試案は、課徴金制度がカルテルによる不当な利得を徴収する行政上の措置であること、その徴収は公取委の裁量によること、及びその賦課対象行為は価格引上げカルテルに限定されることを明らかにした¹³⁾。

この公取委試案に対しては、法務省などから次のような問題点の指摘がなされた。「試案で考えられている課徴金の法律的性格が明確ではないが、もし違反企業に対する制裁の制度であるならば、その違反行為には罰則規定が設けられていることとの関連で問題がある。もし企業の違反による利得を剥奪するものとして考えられているのであるならば、そのような利得は本来消費者に返還されるべきものであり、そのための制度として現行独禁法には企業の被害者に対する損害賠償の規定が設けられている。このような損害賠償制度の他に、更に課徴金の制度を設けることは問題があり、慎重に取り扱うべきものであると考える」。たしかに、公取委試案では、対象となるカルテルを価格引上げカルテルに限定し、公取委に徴収を義務

づけていない等、課徴金制度は、限られた違反行為に対し公取委の裁量的判断で課せられるという意味で、一種の制裁的性格を帯びていたことは否定できなかった¹⁴⁾。

しかし、課徴金制度の法的性格は次のように理解され、刑事罰や損害賠償制度との関係は問題にならないとする見解が、当時の議論では優勢を占めた。すなわち、刑事罰は、違反行為を行った者に対して倫理的な非難を加える制裁であり、損害賠償は、違反行為の被害者を救済する民事上の措置であるのに対し、課徴金制度は、違反行為による不当な利得を国が剥奪することによってカルテルの発生を防止するという目的を実現するための行政上の措置であり、前二者とはその目的ないし性格を異にするものである¹⁵⁾。

第一次政府案以降

こうした議論を経て、1975年4月25日、第一次政府案が第75回通常国会に提出された。第一次政府案は、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として、概ね次のような内容の課徴金制度の導入を提案した。

対価に係るカルテル又は実質的に供給量を制限することにより対価に影響があるカルテルを、課徴金賦課対象行為とする。

課徴金の徴収を公取委に義務づける。

課徴金の額は、カルテル実行期間中の平均利得の二分の一をカルテルによる不当利得と擬制するという考え方に基づいて、法人企業統計の売上高経常利益率を参考に、カルテル実行期間中の売上額の3%（小売業の場合には2%、卸売業の場合には1%）を平均利得とみなし、その二分の一を課徴金の額とする。ただし、当該事業者の過去3年間の売上高経常利益率が上記の比率を下回っている場合には減額調整措置を行う。

この第一次政府案は、課徴金賦課の対象となるカルテルを拡大するとともに、徴収を公取委に義務づけ、課徴金の額を売上高の一定比率とし、ま

た、過去の業績如何による減額措置制度を採用した点で、前記の公取委試案と重大な相違があった¹⁶⁾。

国会審議では、の内容に批判が集中したが、第一に、法人企業統計による製造業の売上高経常利益率が平均4.4%であったことを考慮して、製造業の場合には、カルテル実行期間中の売上額の4%を平均利得とみなす、第二に、過去の業績とカルテルによる不当利得とは無関係であり、また、対象事業者の過去3年間の売上高経常利益率を調査することは実務上困難であることから、減額措置制度については削除するという内容の修正が行われた。この修正案が、そのまま第二次政府案及び第三次政府案に引き継がれて、1977年5月27日第80回通常国会で成立し、課徴金制度は導入されることとなったのである。

改正法の施行後、公取委は、課徴金制度の法的性格を次のように説明している。「課徴金は、カルテル行為者から、違反行為による不当な経済的利得を剥奪することによって、社会的公正を確保するとともに、違反行為の抑止を図るための行政上の措置である」¹⁷⁾。

2 課徴金制度の改正

課徴金制度は、導入から14年後の1991年に、その抑止力を高めることを目的として改正が加えられた。改正作業を促した直接の契機は、1990年の日米構造問題協議において、わが国が「独禁法及びその運用の強化」を約束したことにある¹⁸⁾。すなわち、日米構造問題協議における米国政府側からの、「独禁法によるカルテル規制の甘さが、米国企業の日本市場への参入障壁となっている」との主張に対して、日本政府は、次の措置を講ずることを約束した。「違法行為に対する執行を強化するためにカルテルに係る課徴金が独禁法違反を効果的に抑止するようにその引上げについての独禁法改正案を次期通常国会に提出する」¹⁹⁾。

この約束を受けて、1990年7月、内閣官房長官の下に「課徴金に関する独占禁止法改正問題懇談会」が設置され、同懇談会は、同年12月21日、改

正の基本的な考え方を示す報告書(以下、「懇談会報告書」という)を公表する²⁰⁾。その後、公取委が、この報告書を踏まえて改正法案を取りまとめ、第120回通常国会に提出、1991年4月19日に成立し課徴金制度は改正された。

1991年改正の内容は、大きく分けて 課徴金算定率の引上げ、 課徴金算定上のカルテル実行期間の限定の2点であるが、改正に当たっての考え方は懇談会報告書をそのまま踏襲したものであった。そこで、以下では、懇談会報告書に拠りながら、改正の内容と理由について説明する²¹⁾。

改正の必要性

懇談会報告書は、次に述べる3つの観点から、課徴金制度の見直しが必要であると指摘した。まず、第一に、わが国の経済力が世界的にも高い水準に達した今日、公正かつ自由な競争を一層促進し、消費者利益の確保を図ることにより国民生活の真の豊かさを実現することの重要性が高まってきていること。第二に、わが国企業の体質が全体として強化される中で、課徴金が課されることによる経済的負担の程度が制度導入時に比べ相対的に低下してきていること。そして、第三に、経済のグローバル化の進展の下で、先進諸国において独禁法違反行為に対する抑止措置が強化される傾向にあり、特にカルテルに対する抑止措置について、国際的調和に観点からバランスをとる必要があること、である。

改正の内容

課徴金算定率の引上げ

懇談会報告書は、従前の算定方式による課徴金の水準では、カルテルによる経済的利得を十分に反映しておらず、社会的公正を確保し違反行為の抑止を図るという目的を十分に達成できていないという認識を示したうえで、カルテル実行期間中の売上額に売上高営業利益率を基にした一定率を乗じた額を(その二分の一ではなく、そのまま)カルテルによる利得とみなして課徴金の額とする算定方式を提言した。懇談会報告書が、カルテルによる経済的利得の指標として従前の売上高経常利益率に代えて売上高営

業利益率を採用したのは、売上高経常利益率が事業活動による収支に加え金融収支等を調整したものであり、本来、企業全体の収支状況を見る指標であるのに対し、売上高営業利益率は、仕入れ、生産、販売等の企業本来の事業活動の実態を直接に反映するものであることから、カルテルの実行としての事業活動に係る利益を直接に反映する指標としてより適切であると考えられたからである。

また、従前のように二分の一を乗じない理由としては、課徴金の対象となったカルテル事件の実態に照らして、カルテルによる経済的利得は旧制度による課徴金額をかなり上回っているものが多数あること、カルテルはその対象商品に係る事業活動から生じる利益の増加・維持を目的とするものであり、一般的にカルテルの経済的利得として少なくとも営業利益相当額は得ていると考えられることを挙げている。

懇談会報告書は、以上のような考え方にに基づき、課徴金の水準と算定方式について、次のように提言した。

規模の大きい企業によってカルテルが行われた場合に国民経済に与える影響が特に広くかつ重大であることや、これまで課徴金の対象となった違反事件の実態も踏まえると、一定規模以上の企業の利益率を用いることが妥当であることから、原則の一定率については、卸・小売業を除いた資本金一億円以上の企業の営業利益率の平均値を基に、6%に設定すべきである。

規模の小さい企業については、カルテルを実行した場合、その経済的利得も相対的に小さくなる傾向があり、また、一般に企業の規模に応じて営業利益率にかなりの幅があることを踏まえ、小規模の企業について適切な措置を講ずることが妥当である。

業種区分については卸・小売業に係る取引がその他の業種のそれと大きく異なることを勘案しつつ、簡明かつ合理的に設定すべきである。改正法は、以上のような懇談会報告書の提言に基づき、下表の通り、原則の課徴金算定率を6%に上げるとともに、卸売業・小売業についても、

それぞれ1%・2%に引上げ、中小企業については別の算定率を新たに設定した。

【図表1】 課徴金算定率一覧(1991年改正前後)

	1991年改正以前	1991年改正以後	
		大企業	中小企業
原則	1.5%	6%	3%
製造業	2%		
卸売業	0.5%	1%	1%
小売業	1%	2%	1%

課徴金算定上のカルテル実行期間の限定

課徴金算定の基礎となるカルテルの実行期間について、従前は限度を定めておらず、理論的には制度導入時の1977年まで遡ることができるようになっていた。この点、懇談会報告書は、法律関係の社会的安定を確保するとともに、過去何年にも遡って売上高を把握することにより事業者等に過剰な負担が生じないようにする趣旨から、限度を附すことが適当であるとした。改正法は、このような観点から、課徴金算定の基礎となるカルテル実行期間を、カルテルの実行としての事業活動がなくなる日(終期)から起算して3年に限定した。

課徴金制度の法的性格の維持

1991年改正は、課徴金制度の抑止力強化を目的に、算定率を最大で4倍に引上げるものであった。そのため、この改正は、「カルテルによる不当利得の剥奪」という課徴金制度の法的性格を変容させ、制裁としての色彩を強める結果となったのではないかという疑問を生み²²⁾、再び刑事罰との関係(憲法39条の二重処罰の禁止)で法的性格を巡る議論を引き起こした²³⁾。

しかし、懇談会報告書は、「課徴金制度は、カルテルによる経済的利得を国が徴収することにより違反行為者がそれを保持し得ないようにするこ

とによって、社会的公正を確保すると同時に、違反行為の抑止を図り、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を定めた制度である」と捉え、1991年改正に当たっても、このような法的性格の理解に変更はないとした。

国会審議においても、課徴金制度の「法的性格は何か、また、今回の改正でその性格が変更されたことになるのかどうか」という質問に対して、「カルテルに課されず課徴金は、カルテルによる経済的利得を徴収することによって公正を確保するとともに、違反行為の抑止を目的とする行政措置であります。（中略）課徴金のこのような性格、すなわち、カルテルによる利得を徴収するという、合理的な範囲内においてこの水準を設定するというにされておるわけであります。したがって、御指摘のように五十二年に創設されました現在の課徴金の法的性格は、今回の改正案においてもいささかも変わっていないということを申し上げたいと思います。」²⁴⁾という答弁が政府側からなされており、法的性格は変化していないということが強調された。

3 2005年改正前の課徴金制度の問題点

以上、1977年独禁法改正による課徴金制度の導入から1991年改正までの議論の経緯を概観した。

課徴金制度については、1977年の導入当初からその法的性格が議論の対象となり、「課徴金と刑事罰の併科は、憲法39条が禁止する二重処罰に該当するのではないか」という疑問が指摘されていた。このような指摘に対しては、「課徴金制度は、カルテルによる経済的利得を国が徴収することにより違反行為者がそれをそのまま保持し得ないようにすることによって、社会的公正を確保すると同時に、違反行為の抑止を図り、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」²⁵⁾として創設されたものであり、課徴金は単なる「不当利得の剥奪」であるから刑事罰と併科しても二重処罰の問題は生じないとこれまで説明されてきた²⁶⁾。すなわち、課徴金

制度の法的性格は、「不当利得の剥奪」であって、その趣旨・目的は「社会的公正の確保」及び「違反行為の抑止」にある²⁷⁾と説明することで、刑事罰との併科は二重処罰の禁止の対象にならないとされてきたのである。

しかし、制度趣旨のひとつである「違反行為の抑止」という観点から見た場合、課徴金制度の法的性格を「不当利得の剥奪」とすることには種々の限界や問題があったと考えられる。以下では、2005年改正の意義と今後に残された課題について考察する上での準備作業として必要な範囲内で、2005年改正以前の課徴金制度の問題点を指摘しておくこととする。

課徴金制度の抑止力

人が経済的な利得の獲得を目的として特定の行動をとる場合にその利益を事後的にすべて剥奪する措置が必ずとられると分かっているならば、合理的な経済人はそのような行動をしない²⁸⁾。したがって、「不当利得の剥奪」と性格づけられた課徴金制度によって違反行為の抑止を図るためには、行われたカルテルのすべてに対して課徴金が徴収されなければならないはずである。

しかし、理論上はこのようにいえるとしても、現実にはそれを制度化することは不可能であり、実際には摘発されずに課徴金を免れるカルテルがあり得る。また、賦課の対象となるのはすべてのカルテルではなく、さらに、支払いが命じられるのは3年間の利得分に限られる。課徴金制度の抑止力とは、以上の限りにおいて期待されるものであって、将来の違反行為を思いとどまらせる抑止効果の点でそもそも限界があるという問題が2005年改正前の課徴金制度にはあったと考えられる²⁹⁾。

課徴金制度の硬直性

また、2005年改正前の課徴金制度には、違反行為に対する抑止力の不十分さとは別に、その「硬直性」という問題点が指摘されていた³⁰⁾。

一括りに課徴金賦課の対象となる独禁法違反行為といっても、悪質性の程度や不当利得の程度は千差万別であり、重大性も個々の事案によって様々なはずである。やむをえない事情がある場合もあれば、弁解の余地が

まったくない場合もあるといえる。しかし、既に述べたように、課徴金の徴収が公取委に義務づけられたことで、公取委には、個別の事案ごとに課徴金を課すか課さないかについての裁量はなく、また、課徴金を課す場合に、その金額について加算・軽減する裁量も認められていなかった。その結果として、2005年改正前の課徴金制度には、課徴金額を違反行為の悪質性・重大性に応じたものとするのができないという「硬直性」の問題があったのである。

2005年独占禁止法改正

1 改正の経緯

今回の独禁法改正は、一連の規制改革の流れの中で進められてきた経済政策の一環ではあるが、より直接的には、2001年5月7日、小泉前首相がその内閣総理大臣就任所信表明演説において、公取委の体制強化と21世紀にふさわしい競争政策の確立を、経済構造改革の大きな柱のひとつに掲げたことを契機とするものである³¹⁾。その後、独禁法の措置体系の在り方については、「規制改革推進3ヵ年計画（改定）」において、「現在の独占禁止法の措置体系及び公正取引委員会に付与されるべき権限の在り方についての一体的な検討を行う」とされたほか、2002年4月の独禁法改正法案に係る衆議院経済産業委員会の付帯決議においても、「措置体系全体について早急に見直すこと」とされていた³²⁾。

こうした中で公取委は、2002年10月、独占禁止法研究会に「措置体系見直し検討部会」を設置して、法改正に向けた検討に入り、以下のような経緯を経て今日に至っている³³⁾。

2003年10月28日 「独占禁止法研究会報告書」

2003年12月24日 「独占禁止法改正の基本的考え方」

2004年4月1日 「独占禁止法改正（案）の概要」「独占禁止法改正（案）の考え方」

- 2004年5月19日 「独占禁止法見直しに対する指摘及び公正取引委員会の考え方」
- 2004年8月4日 「独占禁止法改正(案)の概要及び独占禁止法改正(案)の考え方に対して寄せられた主な意見と公正取引委員会の考え方」
- 2004年10月15日 第161回臨時国会に改正法案を提出 / 審議未了・継続審議
- 2005年3月15日 衆議院本会議にて可決
- 2005年4月20日 参議院本会議にて可決・成立 / 同月27日公布
- 2006年1月4日より施行

2 改正の必要性和方向性

今回の独禁法改正に当たって、どのような観点から措置体系を見直す必要があるのか、見直すとした場合、どのような方向で見直すことが適当かなどの論点について検討するために、独占禁止法研究会「措置体系見直し検討部会」が設置された。

同検討部会は、2003年10月に公表した独占禁止法研究会報告書(以下、「独禁研報告書」という)の中で、最近の違反行為の状況等を踏まえた措置体系見直しの必要性(措置体系の問題点)について、次のように述べている。違反行為を繰り返す事業者が少なくなく、カルテル・入札談合禁止規定に係る実効性は、必ずしも十分に確保されているとはいえない。また、国際的にみても、我が国の措置体系の抑止力は、相対的にみて低水準にとどまっているものとみられる。複雑・巧妙化する事件や国際カルテル事件への対応が十分でなく、また、違反事業者にカルテルから自発的に離脱するインセンティブ(誘因又は懲罰するもの)を与える制度がない。規制改革・IT(情報技術)革命の進展等に伴い違反行為類型が多様化しているが、価格カルテル等以外の重大な違反行為(私的独占等)に対する措置について実効性が十分であるとはいえない。

そして、独禁研報告書は、違反行為に対する措置体系全体を見直すに当たっては、以下の4つの要素を勘案し、刑事罰と行政処分の機能分担を検討する必要があるとしている。すなわち、密室で行われる「組織の行為」であるカルテル・入札談合等という違反行為の特質性と個人の実行行為を特定することが不可欠であることによる刑事立証に要する膨大な費用・時間の要素の存在、経済活動のスピード化・情報化に伴う事案の迅速処理の必要性の増大、実質的証拠法則が認められ準司法手続であるとされている審判手続を通じて、事案を審理し行政処分を行う専門行政機関である公正取引委員会が設置されている趣旨を踏まえて、刑罰の謙抑性・補充制の原則を勘案することが必要である、と。その上で、これらの要素を勘案すると、従業員等個人に対する刑事罰中心の措置体系とすることは適当ではなく、望ましい措置体系としては、「従来どおり、公正取引委員会による行政処分中心の措置体系とする。一方、行政処分だけでは十分でないと考えられる悪質かつ重大な事案については、積極的に刑事告発を行うことが適当」であると提言している。

3 改正の概要³⁴⁾

課徴金算定率の引上げ等

今回の改正では、課徴金算定率が、従来の原則6%から10%に引上げられた（7条の2第1項）。算定率引上げの根拠については、以下の点があげられている。過去の事件における不当利得の水準（過去の事例を分析するとカルテル・入札談合による不当利得の平均値は16.5%程度であるとみられ、そのうち約9割の事例において8%以上の不当利得があるとみられる）、他法令の規定（重加算税や医療保険等の不正受給の加算金等において不当利得の4割増の金銭を徴収する制度が存在）、違反行為を繰り返す事業者が跡を絶たない状況、海外の状況（米国：1億ドル以下又は違反期間中の当該商品の売上高の15%～80%（20%が基準）、EU：総売上高の10%以下）。

また、算定率の引上げとあわせて、今回の改正では、違反行為を繰り返す事業者は過去に課徴金を支払っているにもかかわらず違反行為を行うものであるから、このような事業者に対して、通常の課徴金の水準では違反行為の防止を十分図れないと考えられるため、過去の事例における不当利得の状況等も踏まえ、違反行為防止のために必要な水準として割増し率を適用する制度が導入されている。具体的には、公取委の調査を開始した日（立入調査や犯則調査に基づく臨検等の処分が最初に行われた日。以下、「調査開始日」という。）等から遡って10年以内に課徴金納付命令を受けたことのある事業者に対して、通常の5割増しの算定率が適用されることとなった。

その一方で、違反状態の早期解消を図り、違反行為を早くやめるインセンティブを高める観点から、公取委の調査開始日前において、違反行為を早期にやめた事業者に対して軽減率を適用する制度も導入されている。具体的には、違反行為に係る実行期間が2年未満である場合において、公取委の調査開始日の1ヶ月前までに違反行為をやめていた場合、課徴金算定率が2割軽減されることとなった。

よって、改正後の課徴金算定率について整理すると、下表の通りとなる。

【図表2】 課徴金算定率一覧（2005年改正前後）

	大企業（括弧内：改正前算定率）		中小企業（括弧内：改正前算定率）	
原則 〔製造業等〕	10% (6%)	累犯 15%	4% (3%)	累犯 6%
		早期離脱 8%		早期離脱 3.2%
小売業	3% (2%)	累犯 4.5%	1.2% (1%)	累犯 1.8%
		早期離脱 2.4%		早期離脱 1%
卸売業	2% (1%)	累犯 3%	1% (1%)	累犯 1.5%
		早期離脱 1.6%		早期離脱 0.8%

課徴金と罰金との調整規定の新設

今回の改正によって、課徴金と罰金の両者を併科する場合には、罰金額

の二分の一に相当する金額が課徴金から控除されることとなった。このような調整規定を新たに設けた趣旨については、「課徴金と刑事罰の併科は、基本的には二重処罰の問題は生じることはないと考えますが、両者は違反行為を防止するという機能面で共通する部分があるため、併科する場合には、この共通する部分に係る調整として、罰金相当額の二分の一を課徴金額から控除することが政策的に適切であると判断したもの」³⁵⁾であるとの説明がなされている。

課徴金賦課対象行為の拡大

課徴金賦課の対象となる違反行為について、従前は、「不当な取引制限のうち、商品又は役務の対価に係るものと、実質的に商品又は役務の供給量を制限することによりその対価に影響があるもの」に限定されていた。

これに対して、改正法は、不当な取引制限のうち、商品又は役務の対価に係るものと、商品又は役務の供給量、購入量、市場占有率、取引の相手方のいずれかを実質的に制限することによりその対価に影響することとなるものを、課徴金賦課の対象とした。

また、今回の改正では、私的独占の一部に対しても課徴金を課すこととした。新たに対象となるのは、私的独占の支配行為であって、商品又は役務の対価に係るものと、商品又は役務の供給量、市場占有率、取引の相手方のいずれかを実質的に制限することによりその対価に影響することとなるものである。

課徴金減免制度の導入

今回の改正によって、課徴金減免制度が導入されることとなった。同制度は、カルテル・入札談合等が密室の行為であり、発見解明が困難であることを踏まえ、違反事実を自ら報告してきた事業者に対して課徴金を減免することにより、カルテル・入札談合の摘発、事案の真相究明、違反状態の解消及び違反行為の防止を十分に図るために導入されたものであり、その概要は以下の通りである。

単独で自らの違反行為に係る事実の報告及び資料の提出を行った場

合、調査開始日前の最初の申請事業者であれば課徴金が全額免除され、2番目であれば50%減額、3番目であれば30%減額される。

調査開始日前の申請事業者が三事業者に満たない場合には、満たない分の事業者数だけ調査開始日以後の申請事業者も30%減額される。

ただし、以下の項目のいずれかに該当した場合には、課徴金の減免は行われない。

-) 報告または提出した資料に虚偽の内容が含まれていた場合。
-) 公取委から追加して求められた報告または資料の提出をせず、または虚偽の報告もしくは資料の提出をした場合。
-) 他の事業者に対し違反行為をすることを強要し、または他の事業者が違反行為をやめることを妨害していた場合。

改正の意義と残された課題

1 課徴金制度の法的性格の変更

既に本稿の 3 で述べたように、課徴金制度の法的性格を「不当利得の剥奪」とすることには、違反行為に対する抑止効果の観点から問題があったと考えられる。

これに対して、今回の改正では、「カルテル・入札談合等の違反行為防止という行政目的を達成するため、行政上の措置として、違反行為による経済的利得相当額を国が徴収する現行の仕組みを改め、不当利得相当額以上の金銭を徴収する仕組みとする」³⁶⁾との考え方に立って検討が重ねられた結果、これまでの「不当な経済的利得の剥奪による社会的公正の確保」という課徴金制度の趣旨・目的は明確に否定され、「違反行為の抑止」に一本化されることとなった³⁷⁾。そして、これに伴って課徴金制度の法的性格も、「不当利得の剥奪」から「不当利得相当額以上の金銭を徴収する措置（行政上の制裁）」³⁸⁾に変更されることになった。

このような変更は、課徴金制度の法的性格を不当利得の剥奪と位置づけ

たままでは、算定率の引上げや加算制度の導入、課徴金減免制度の新設等の改正を実現することが困難であったと考えられること³⁹⁾からして、不可避なものであったといわれており⁴⁰⁾、独禁法の実効性を大きく向上させる意義があったと肯定的に評価することができる。

なお、この点、公取委が推計した過去の事例における不当利得の水準（カルテル事件・入札談合事件36例の平均で16.5%（カルテル：平均12% / 入札談合：平均19%））を根拠に、課徴金制度の法的性格について従来どおり「不当利得の剥奪」という説明を維持したままでも、算定率の引上げや加算制度の導入は可能であるとする見解⁴¹⁾が一部で主張されていた。しかし、これらの見解は、それ自体が誤った認識に基づくものであるとまではいえないものの、今回の改正による法的性格変更の意義を踏まえていないように思われる。

2 憲法上の二重処罰の問題

問題の所在

しかし、今回の改正によって課徴金制度の法的性格が「不当利得相当額以上の金銭を徴収する措置（行政上の制裁）」に変更されることになると、単なる「不当利得の剥奪」である課徴金と刑事罰とを併科しても二重処罰の問題は生じないとしてきた従来の説明は、その前提を失うことになる。

今般の独占禁止法基本問題懇談会において、「従来課徴金は不当利得の剥奪で制裁ではないから違反しないとされてきたが、05年改正により課徴金の性格は制裁に変わったのであるから憲法違反の疑いは強くなっている」⁴²⁾とか、「課徴金が行政上の制裁としての性格を強めたと（中略）すると、改正法の課徴金に係る二重処罰は、問題が決して、過去の判例の延長線上にすんなり乗るとは言い難い。」⁴³⁾といった指摘がなされているのも、この点を疑問視してのことであると考えられる。

そこで、以下では二重処罰に関するわが国の判例と学説上の議論を確認したうえで、改正後の課徴金と刑事罰との併科が、憲法39条の禁止する二

重処罰に当たるか否かについて検討する⁴⁴⁾。

二重処罰に関する判例

改正前の課徴金と刑事罰との併科が、二重処罰の禁止を規定する憲法39条に違反するかどうかについて直接判示した最高裁判決は、これまで存在しない。しかし、シール談合課徴金審決取消請求事件⁴⁵⁾において、最高裁は追徴税と刑事罰との併科が問題となった昭和33年の大法廷判決⁴⁶⁾を引用する形で、次のように判示し課徴金と刑事罰との併科は憲法39条に違反しないとした。

「本件カルテル行為について、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律違反被告事件において上告人に対する罰金刑が確定し、かつ、国から上告人に対し不当利得の返還を求める民事訴訟が提起されている場合において、本件カルテル行為を理由に上告人に対し同法7条の2第1項の規定に基づき課徴金の納付を命ずることが、憲法39条、29条、31条に違反しないことは、最高裁昭和29年(オ)第236号同33年4月30日大法廷判決・民集12巻6号938頁の趣旨に徴して明らかである。これと同旨の原審の判断は、正当として是認することができる。」

この判決は、課徴金制度と不当利得返還請求が両立することを認めている点で、課徴金制度が単なる「不当利得の剥奪」のための制度にとどまるものではないこと、及び課徴金制度が不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課す行政上の制裁としての法的性格を有するものとなったとしても、刑事罰との併科が直ちに憲法39条に違反することになるわけではないことの2点を認めたものと解しえる判決であるとされている⁴⁷⁾。

また、下級審の判決には、改正前の課徴金と刑事罰との併科について直接判示したものがいくつか存在する。

例えば、ラップ価格カルテル刑事事件東京高裁判決⁴⁸⁾は、「課徴金は、一定のカルテルによる経済的利得を国が徴収し、違反行為者がそれを保持し得ないようにすることによって、社会的公正を確保するとともに、違反

行為の抑止を図り、カルテル禁止規定の実効性を確保するために執られる行政上の措置であって、カルテルの反社会性ないし反道徳性に着目しこれに対する制裁として科される刑事罰とは、その趣旨、目的、手続等を異にするものであり、課徴金と刑事罰を併科することが、二重処罰を禁止する憲法39条に違反するものでないことは明らかである」とする。

また、シール談合課徴金事件東京高裁判決⁴⁹⁾は、「課徴金制度にはカルテル行為に対する一定の抑止効果が期待されているという側面があり、それは社会的には一種の制裁としての機能をもつことを否定できないが、課徴金の基本的な性格が社会的公正を確保するためのカルテル行為による不当な経済的利得の剥奪という点にあることは明らかである。したがって、課徴金は、カルテル行為の反社会性ないし反道徳性に着目し、これに対する制裁として、刑事訴訟手続によって科せられる刑事罰とは、その趣旨・目的・性質等を異にするものであるから、本件カルテル行為に関して、原告らに対し刑事罰としての罰金を科すほか、さらに、被告において、独占禁止法第7条の2、54条の2等の規定に基づいて課徴金の納付を命ずるとしても、それが二重処罰を禁止する憲法39条に違反することになるものでない」と判示している。

これらの下級審判決は、課徴金がカルテルによる経済的利得を剥奪するための制度であることを前提とした判示となっているものの、課徴金が単なる「不当利得の剥奪」であることを理由に刑事罰との併科が憲法39条に反しないとしているのではなく、両者の趣旨・目的・手続等が異なることに着目して併科は憲法39条に違反しないとしているものである。

以上のことから明らかなように、判例は、課徴金が単なる「不当利得の剥奪」であるから刑事罰と併科しても二重処罰の問題は生じないとしているのではなく、たとえ課徴金が不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課す行政上の制裁であっても、それだけで直ちに刑事罰との併科が憲法39条に違反することになるわけではないと解しえるものと思われる⁵⁰⁾。

考 察

しかし、こうした判例の理解に対しては、刑事罰が科せられるための要件と課徴金が課せられるための要件とが同一またはほぼ重なる場合、制裁としては一つで足りるはずであり、倫理的非難の有無、目的が異なることを理由に併科を肯定する議論は説得的ではなく⁵¹⁾、「法律に罰則の定めのあることはその義務の不履行に対して加えられる害悪の限度を示したものである⁵²⁾」という批判が予想される。そして、このような立場からは、課徴金が不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課す行政上の制裁としての性格を持つならば、刑事罰との併科は憲法39条に違反する⁵³⁾ということになるものと考えられる。

しかし、国家が課す行政上の不利益処分すべてを、憲法39条の「刑事上の責任」と解釈することには無理があると思われる⁵⁴⁾。おそらく、このような見解は、二重処罰の禁止という憲法論を過度に意識し、不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課すという意味での制裁的機能は刑法が専管的に担うべきであるとの思い込みからきた、「刑事罰でないならば不当利得の剥奪を超えてはならない」という民事法的発想に依拠しているのであろうが、そのような考え方に根拠がないことは既に正当に指摘されている通りである⁵⁵⁾。すなわち、行政法システムが社会統制機能の相当部分を担っている今日において、制裁的機能は刑法の専管するところではありえないということである。

そもそも、このような見解が、実際上どこまで主張されていたのかには疑問がある。確かに、課徴金制度の合憲性については、課徴金は単なる「不当利得の剥奪」であるから刑事罰と併科しても二重処罰の問題は生じないとする説明が、公取委を含めて多くの論者によってなされてきたが、これらの論者が、不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課す課徴金は常に「刑事上の責任」にあたるかと考えていたのかは、必ずしも明らかでないからである。課徴金が不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課す行政上の制裁としての性格を持つならば、刑事罰との併科は憲法39条に違反する

と主張する見解に十分な根拠はなく、憲法上の二重処罰の問題を回避するために、課徴金制度の法的性格を「不当利得の剥奪」と説明する必要はなかったと考える⁵⁶⁾。

既に述べたように、今回の改正によって、課徴金制度の趣旨・目的は「違反行為の抑止」に一本化されることになった。しかし、違反行為の反社会性ないし反道徳性に着目しこれに対する制裁として科される刑事罰とは、その趣旨・目的を異にするという点では、改正前と変わりはない。したがって、改正後の課徴金と刑事罰との併科が、憲法39条の禁止する二重処罰に当たるおそれは基本的にないと考えられる⁵⁷⁾。

ただし、刑事罰を「違反行為の反社会性ないし反道徳性に着目して科される制裁」として理解する判例や公取委の考え方は、道義的責任論に基づく伝統的な応報刑論に立つものとして整理することができるであろう⁵⁸⁾。よって、刑事罰の目的を「犯罪行為の抑止による法益の保護」に求める目的刑論（一般予防と特別予防）の考え方が概ね一般的になってきている今日において、判例や公取委のような刑事罰の捉え方が果たして妥当かということは問題にならざるを得ないと考える⁵⁹⁾。

この点で佐伯仁志教授は、「刑罰制度の最終的な目的が、国民の利益（法益）の保護にあるとしても、その実現のために刑罰を用いることの意味が、違反行為を犯罪と烙印づけて強い社会倫理的非難を加える点にあるとすれば、それを刑罰の目的と呼ぶことは可能である。」⁶⁰⁾として、近時の刑罰論に照らしても判例や公取委のような刑事罰の理解は正当化しうると主張されている。

しかし、意思や人格・態度が社会倫理的非難の対象となる自然人とは異なり、意思も肉体も有しない法人に対して刑事罰を科すことに一体いかなる意味があるのか⁶¹⁾、そもそも刑事罰を科すことによって社会倫理的非難を法人に加えることなど本当に可能なのか、疑問の余地がないわけではない。近年の法人処罰論をめぐる学説上の議論では、法人に対する刑事罰の意義という根本問題への省察がなされており、その一部には法人に対する

制裁それ自体を否定的に評価する見解さえ存在する⁶²⁾。こうした議論の状況下において、刑事罰を「違反行為の反社会性ないし反道徳性に着目して科される制裁」として理解する判例や公取委の考え方が今後もその正当性を維持しうるのか、法人処罰制度の存在意義や刑事罰に固有の性質・目的とは何なのかという法の根源に関わる問題として検証される必要があると考える。ただ残念ながら筆者には、これ以上刑罰論の本質に立ち入った議論を現時点で行う能力がない。本稿では問題意識の提示にとどめ、さらなる考察は後日の研究課題としたい。

3 今後に残された課題

次に、今回の改正によって、前記 3 で指摘した課徴金制度の硬直性は解消されたのかについて検討する。

今回の改正は、課徴金制度の法的性格を「不当利得の剥奪」から「不当利得相当額以上の金銭を徴収する措置（行政上の制裁）」に変更して、これまでにはなかった算定率の加算制度（同一の事業者が10年以内に、課徴金の対象となる違反行為を繰り返した場合に、算定率を5割加算する制度）を新たに導入した。

改正法について書かれた論文の中には、この点に着目して、加算制度は、課徴金額の算定にあたって違反行為の悪質性（犯情の悪性）を考慮するものであり、課徴金制度の硬直性を実質的に一部減じる効果があると説明しているもの⁶³⁾が存在する。もし仮に、このような説明が正当であるならば、今回の改正によって課徴金制度の硬直性は部分的に解消されたと評価することができそうである。

しかしながら、公取委は加算制度について次のように説明をしており、違反行為の悪質性を考慮したものではないとしている。すなわち、加算制度は、「一般の違反行為よりも不当利得の水準が高いと見られること等を勘案」したものであり、「繰り返し違反行為を行った事業者が、より悪質であるということの評価したものでない⁶⁴⁾」。公取委がなぜこのような説

明をするのかは、必ずしも明らかではないが、おそらく課徴金制度と刑事罰との違いが曖昧になることを問題視してのことと考えられる。

しかし、なぜ悪質性を考慮すれば刑事罰との区別が曖昧になるのか、という疑問がある。この点で岸井大太郎教授は、課徴金の算定にあたって悪質性を考慮することは、「行為者の態度や主観的意思を問題にするものであるから、行為に対する倫理的な非難の色彩を帯びる可能性があり、行政措置としての課徴金と刑事罰の区別が曖昧となるおそれがある。」⁶⁵⁾と指摘されているが、果たしてこのような見解は妥当であろうか。学説上においてもこれまで明示的には議論されたことのない隠れた論点であるため、問題点の指摘にとどめざるを得ないが、悪質性の高い違反行為に対して、違反行為の抑止の観点から課徴金の額を高くする制度設計は、刑事罰との区別を維持したままで十分可能なように思われる⁶⁶⁾。

しかし、いずれにせよ、今回の改正によって、課徴金制度の硬直性が解消されたと評価することは到底できないのであって、今後に残された課題であると考ええる。

お わ り に

本稿の冒頭にて述べたように、改正法の成立後、内閣府には「独占禁止法基本問題懇談会」（以下、「懇談会」という）が設置されており、1年後の見直しに向けた検討作業が現在も進められている。懇談会での議論は、課徴金制度の問題に限っても多岐にわたっていることから、ここでその詳細を説明することはできないが、必ずしも論点が適切に整理された形で議論できていないという問題があることを最後に指摘しておきたい。

課徴金制度に1年後どのような見直しを講ずることが望ましいのかということを検討するためには、本稿が行ってきたように、これまでの制度の変遷と議論の経緯を整理したうえで、今回の改正の意義・到達点はどこにあるのか、残された課題は何なのかという点を分析して、その結果を最低

限踏まえなければならないはずである。

本稿における考察の結果として明らかとなった今回の改正による到達点とは、課徴金制度の法的性格から「不当利得の剥奪」という制約要素を取り除いたことであると筆者は考えている。無論、今回の改正による法的性格の変更を、肯定的に捉えるのか、否定的に評価するのかについても、今後さらに議論していく必要があるかもしれない。しかし、否定的な見解に立つにしても、なぜ否定する必要があるのかということの論拠がこれまでの議論を踏まえた上で積極的に主張されなければならないはずである。このような議論の前提に立った上で、課徴金制度の抑止力をさらに高めるためにはどのような見直しが必要なのか考えるという視点が、現在の懇談会における検討作業には欠けているように思われるのである。

また、公表されている議事録によると、これまで懇談会では、課徴金制度の抑止力水準の妥当性、各種の算定率軽減制度の妥当性、憲法上の二重処罰の問題、刑事罰との併科の必要性、課徴金賦課対象範囲をさらに拡大することの必要性、課徴金算定率の設定基準（参照枠）の妥当性といったことが、フリーディスカッション形式で並列的に、互いの連関性があまり意識されることなく議論されてきたようである。しかし、これらの論点の中には、課徴金制度の根幹に関わる論点と枝葉末節にあたる論点とでもいえるものが混在しており、論点を整理したうえでの議論が必要であると考える。すなわち、制度趣旨の根本に関わる論点とは、本稿の前記 3 で指摘した「硬直性」の問題と関わって公取委の賦課裁量性をどこまで認めるのかという論点と、課徴金制度が「違反行為の抑止」という目的に純粹化されたこととの関わりで刑事罰との併科を認める措置体系を今後も維持すべきかという点であろう。この2つの論点は、いずれも憲法39条の二重処罰の問題としてではなく、いかに課徴金制度を実効的に運用して違反行為の抑止を図っていくのかという立法政策の問題として、今後議論される必要があると考える。

独禁法における課徴金制度の見直しについて（遊田）

- 1) 内閣法制局ホームページ（http://www.clb.go.jp/bk_law/161/text/019.htm）
- 2) 平成17年法律第35号。
- 3) 諏訪園貞明「改正独占禁止法の解説」商事法務通号1733号（2005年）4頁。
- 4) 金井貴嗣「総論・課徴金制度の改正」日本経済法学会年報第26号（2005年）1頁，土田和博「行政制裁金制度」日本経済法学会年報第26号（2005年）65頁参照。
- 5) 附則13条を規定した理由については，国会審議の中で次のような説明がなされている。「改正法案の提出に当たり，刑事罰と課徴金の一本化等を要望する意見も聞かれましたが，こうした制度は我が国の現行法制度の枠組みの根本にかかわる問題であり，内閣府に検討の場を置いて二年掛けて議論することとしたものであります。」（2005年4月6日参議院本会議における細田博之内閣官房長官答弁）
- 6) 独占禁止法基本問題懇談会の委員名簿，開催状況，議事録，配布資料等については，内閣府ホームページ（<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/index.html>）を参照。なお，上田雄介「企業の視点から見た独占禁止法の審査・審判」法律のひろば58巻12号（2005年）49頁は，独占禁止法基本問題懇談会が設置され，課徴金制度の在り方等についての根本的な検討が行われることとなったのは，経団連などによる精力的な取組みの成果であるとする。
- 7) 金井・前掲注4）1頁参照。
- 8) 根岸哲「違法カルテルに対する課徴金制度」法律時報49巻11号（1977年）51頁，和田健夫「課徴金制度について」日本経済法学会年報第8号（1987年）73頁参照。
- 9) 相場照美「課徴金の納付と徴収の手続」ジュリスト656号（1978年）108頁参照。
- 10) 根岸・前掲注8）52頁参照。
- 11) 独占禁止法研究会中間とりまとめ，公取委試案，法務省見解については，いずれも「独禁法改正関係資料」法律時報47巻2号（1975年）80頁以下を参照。
- 12) 和田健夫「独禁法違反と課徴金・刑事制裁」日本経済法学会編『独禁法の理論と展開2』（三省堂，2002年）321頁参照。
- 13) 根岸・前掲注8）51頁参照。
- 14) 和田・前掲注12）321～322頁参照。
- 15) 根岸・前掲注8）52頁，和田・前掲注8）69～70頁参照。
- 16) 根岸・前掲注8）52頁参照。
- 17) 公正取引委員会事務局編『別冊公正取引・改正独占禁止法の知識』（公正取引協会，1978年）32頁。
- 18) 根岸哲「カルテルに対する課徴金制度の改正」ジュリスト977号（1991年）31～32頁参照。
- 19) 通商産業調査会編『日米構造問題協議最終報告 日米新時代のシナリオ』（通商産業調査会，1990年）86頁。
- 20) 「課徴金に関する独占禁止法改正問題懇談会報告書」については，公正取引特報989号（1990年）を参照。その概要は，公正取引483号（1991年）63頁を参照。
- 21) 加藤秀樹「課徴金の引上げに係る独占禁止法の改正について」公正取引487号（1991年）16～18頁参照。

- 22) 沢田克己「課徴金制度の再検討」森本滋ほか編『企業の健全性確保と取締役の責任』(有斐閣, 1997年)543頁以下参照。
- 23) 和田・前掲注12)325頁参照。
- 24) 1991年3月13日衆議院商工委員会における林義郎委員の質問に対する梅澤節男公正取引委員会委員長答弁。
- 25) 「独占禁止法研究会報告書」(2003年10月28日)。この他に、公正取引委員会事務局編『別冊公正取引・改正独占禁止法の知識』(公正取引協会, 1978年)32頁、「課徴金に関する独占禁止法改正問題懇談会報告書」(1990年12月21日)参照。
- 26) 諏訪園・前掲注3)5頁参照。
- 27) 金井貴嗣「課徴金制度の見直しについて」ジュリスト1270号(2004年)18頁参照。なお、岸井大太郎「課徴金制度の強化」日本経済法学会年報第26号(2005年)26頁も参照。
- 28) 来生新「排除措置と課徴金」日本経済法学会年報第13号(1992年)39~40頁参照。
- 29) 和田・前掲注12)328頁参照。
- 30) 郷原信郎「独禁法の制裁・措置体系を考える 横浜桐蔭大学公開討論会の議論を参考にして」NBL 通号775号(2003年)8~9頁、郷原信郎「課徴金と刑事罰の関係をめぐる問題と今後の課題」ジュリスト1270号(2004年)24頁参照。
- 31) 諏訪園・前掲注3)4頁、松本博明・堀江美早子「改正独占禁止法の概要について」公正取引657号(2005年)18頁参照。
- 32) 「独占禁止法研究会報告書」(2003年10月28日)参照。本稿で用いる「独禁研報告書」、「独占禁止法改正の基本的考え方」等の公取委公表資料については、いずれも公取委ホームページ(<http://www.jftc.go.jp/kaiseikei/kaisei.html>)から入手したものである。
- 33) 改正までの経緯については、桐茂樹「独禁法措置体系改革について 回顧と展望」産大法学39巻1号(2005年)3~19頁が詳細に論じている。他に、根岸哲「独占禁止法の改正と議論の経緯」ジュリスト1270号(2004年)6頁以下、金井・前掲注27)15頁以下なども参照。
- 34) 改正法の概要については、諏訪園・前掲注3)4頁以下、松本・堀江・前掲注31)18頁以下、山田裕司「改正独占禁止法の概要 抑止力・執行力の強化と今後の運用方針」經理情報1086号(2005年)38頁以下、諏訪園貞明「改正独占禁止法の概要」ジュリスト1294号(2005年)2頁以下、田辺治「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律の概要について」NBL 810号(2005年)34頁以下を参照。
- 35) 2004年11月4日衆議院本会議改正法案趣旨説明時の質疑における細田博之官房長官答弁。
- 36) 公取委「独占禁止法改正の基本的考え方」(2003年12月24日)。
- 37) 岸井・前掲注27)26頁、川濱昇「平成17年独占禁止法改正の意義と展望」公正取引通号657号(2005年)29頁参照。
- 38) 公取委「独占禁止法改正(案)の考え方」(2004年5月19日)。「[座談会]改正独占禁止法をめぐって」公正取引通号657号(2005年)5頁(宇賀克也教授発言)参照。
- 39) 例えば、課徴金制度の法的性格を「不当利得の剥奪」と維持したまま減免制度を導入すれば、本来徴収すべき不当利得を違反事業者の手元に残す不当な結果となる。違反事業者が公取委に情報提供した途端に違反行為による不当利得が減るはずはないからである。

独禁法における課徴金制度の見直しについて（遊田）

- 「企業犯罪研究会報告書」法律のひろば54巻5号（2002年）49頁以下、郷原信郎「独占禁止法の制裁・措置体系の見直しについて」ジュリスト1249号（2003年）128頁以下、白石忠志『独禁法講義〔第3版〕』（有斐閣、2005年）176頁参照。
- 40) 佐伯仁志「独禁法改正と二重処罰の問題」日本経済法学会年報第26号（2005年）47頁、岸井・前掲注27）26頁参照。
- 41) 正田彬「独占禁止法改正案と課徴金制度の考え方」ジュリスト1274号（2004年）186頁以下、金井・前掲注27）19頁参照。
- 42) 伊従寛「改正独禁法の基本問題」（独占禁止法基本問題懇談会第5回配布資料）6頁。
- 43) 独占禁止法基本問題懇談会第8回における増井和男委員発言。
- 44) なお、課徴金制度の法的性格を巡っては、改正法案の国会審議において「見直し後の課徴金制度は、不当利得相当額以上の金銭を徴収する仕組みとすることで行政上の制裁としての機能をより強めたものではありませんが、これまでもその法的性格は、違反行為を防止するために行政が違反事業者等に対して金銭的不利益を課すというものであり、この点は今回の見直し後も変わり」がないという説明が政府委員よりなされている（2004年11月4日衆議院本会議における鈴木康友議員の質問に対する細田博之内閣官房長官答弁）。これは、課徴金制度の法的性格が、改正後も「行政上の措置」であることに変わりはないことを理由に、刑事罰との併科は二重処罰にあたらぬとするものであるが、課徴金は不当利得の剥奪を超えた金銭的不利益を課す「行政上の制裁」とされたのであるから、法的性格に変更がないと理解することはできないと思われる。
- 45) 最判平成10年10月13日判時1662号83頁。
- 46) 最大判昭和33年4月30日民集12巻6号938頁。
- 47) 佐伯・前掲注40）52頁参照。
- 48) 東京高裁平成5年5月21日高刑集46巻2号108頁。
- 49) 東京高裁平成9年6月6日判時1621号98頁。
- 50) 佐伯・前掲注40）53頁参照。
- 51) 田中利幸「行政制裁と刑罰との併科」平場安治ほか編『団藤重光博士論文古希祝賀集第3巻』（有斐閣、1984年）121頁参照。
- 52) 田中・前掲注51）117頁。
- 53) (社)日本経済団体連合会経済法規委員会「「独占禁止法研究会報告書」に対する意見」（2003年11月28日）、(社)日本経済団体連合会「「独占禁止法改正（案）の概要」に対する日本経団連意見」（2004年4月15日）参照。(社)日本経済団体連合会ホームページ（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/news/index.html>）。
- 54) 島田聡一郎「今後2年間の見直しにおける課題 刑事法学の視点から」法律のひろば58巻12号（2005年）24頁参照。
- 55) 高木光「独占禁止法の課徴金制度の根拠づけ」NBL 通号774号（2003年）21頁以下参照。
- 56) 佐伯・前掲注40）55頁参照。
- 57) 改正後の課徴金と刑事罰の併科について、公取委は次のように説明している。「見直し後の課徴金は、カルテル・入札談合等の違反行為防止という行政目的を達成するため、不当利得相当額以上の金銭を徴収する行政上の措置である。他方、刑事罰は、過去の違反行

為の反社会性・反道徳性に着目し、違反行為に対する応報の観点から、違反行為者に対して道義的・社会的非難を加えることを本旨とし、これに伴い違反行為の抑止(一般予防)効果も期待するものである。したがって、課徴金制度と刑事罰について、その趣旨・目的・性質・内容を比較した場合、基本的に異なるものと考えられ、二重処罰の問題はない(公取委「独占禁止法改正(案)の概要及び独占禁止法改正(案)の考え方」に対して寄せられた主な意見と公正取引委員会の考え方(2004年8月4日))。

- 58) 来生新「課徴金の性格と独占法改正」エコノミア41巻4号(1991年)37頁、佐伯・前掲注40)58頁参照。
- 59) 佐伯・前掲注40)58頁参照。
- 60) 佐伯・前掲注40)58頁。
- 61) 郷原・前掲注30)27頁参照。
- 62) 山佳奈子「法人処罰」ジュリスト1270号(2002年)71頁以下、楠茂樹「独占法における違反事業者に対する制裁・措置について」産大法学38巻3・4号(2005年)65頁参照。
- 63) 鈴木孝之「課徴金制度の見直し」ジュリスト1294号(2005年)12頁参照。
- 64) 公取委「独占禁止法改正(案)の考え方」(2004年5月19日)。
- 65) 岸井大太郎「平成17年改正の評価と、2年後の見直しに向けた課題」(独占禁止法基本問題懇談会第5回配布資料)3頁。
- 66) 中川寛子「「独占禁止法改正」平成17年度シンポジウムの記録」日本経済法学会年報第26号(2005年)141頁(佐伯仁志教授発言)参照。