

課徴金制度の当面の立法的課題

村上 政博

もくじ

- I 課徴金制度の長期的課題
- II 課徴金制度の体系
- III 課徴金制度に関する個別改善事項
- IV あるべき課徴金制度へ

I 課徴金制度の長期的課題

最終目標は、上限金額まで課徴金を課すことができるという上限金額方式の裁量型課徴金制度（行政制裁金制度）を導入し、私的独占、不当取引制限に該当する行為について、①関連商品売上額に基本算定率20%を乗じた金額を上限金額として課徴金を課すことができる、または、②カルテルについて関連商品売上額に基本算定率20%を乗じた金額を、カルテル以外の行為について関連商品売上額に基本算定率6%を乗じた金額を上限金額として課徴金を課すことができると法改正することである。

内閣法制局が、令和元（2019）年独占禁止法改正で課徴金制度への裁量性の導入に否定的な見解を明らかにしたため、行政制裁金制度が実現するまでにはさらに時間がかかると評価されている。

競争法の課徴金制度は、ドイツの準刑事罰制度に由来して、EU競争法の行政制裁金制度として大きく発展し、大陸法系の諸国の競争法に共通の制裁金制度となっている。そこで、日本でも、他の法律とは別に、独占禁止法に独自の行政制裁金制度として導入されるべきものであった。ところが、内閣法制局の対応の結果、日本法の

課徴金制度全体について統一的な内容のものとするなど、各課徴金制度間の整合性を確保する必要性が生じている。

そこで、現実的な課題として、行政制裁金制度が実現するまで、独占禁止法上の課徴金制度、とりわけ、適用が期待されるカルテルに係る課徴金制度と排除型私的独占に係る課徴金制度について、法律改正により、できる限りEU競争法の行政制裁金の内容・実務に一步一步近づけていくことが課題となる。

II 課徴金制度の体系

1 現行課徴金制度の体系

現行課徴金制度は、最初の違反行為から課せられる直罰方式の課徴金と、10年間に2回同一違反行為をした事業者に課せられるという、現実には適用の想定されない課徴金とに大別される。

後者の課徴金制度として、法定不当廉売、法定差別対価、再販売価格の拘束、供給に関する共同の取引拒絶に係る課徴金制度がある。それらの課徴金は、制定当初から、それまで事業者が同一違反行為について10年間に2回排除措置が命じられた事例はないため、現実に適用されるとは想定されないものであった。現実にもそれらの課徴金制度はその制定後10年以上経過した今日まで適用されたことはない。今後ともそれらの課徴金制度が適用されるとは想定されない。

そこで、法定不当廉売、法定差別対価、再販売価格の拘束、供給に関する共同の取引拒絶に係る課徴金制度は直ちに廃止することが相当である。

平成21（2009）年改正時に、自民党を中心に、

量販店から中小小売業者を保護するために、不当廉売、差別対価を直罰方式の課徴金制度の対象行為とすべきであるという声が強かった。その当時はその主張が議員立法で実現しかねない情勢であった。そこで、政治的妥協の産物として、10年間に同一違反行為を2度（繰り返し）行った事業者に課すものとして法定不当廉売、法定差別対価に係る課徴金制度を新設した。その当時はやむを得ない政治的妥協による改正と評価されるが、今日その内容を維持する必要はない。

そもそも、不公正な取引方法の禁止については「おそれ」の段階で違法とするものであるうえ、将来的には全面的に見直すべき禁止行為であって、課徴金の対象行為とすることにふさわしい違反行為ではない。

2 直罰方式の課徴金の見直し

直罰方式の課徴金制度は、カルテルに係る課徴金、排除型私的独占に係る課徴金、支配型私的独占に係る課徴金、優越的地位の濫用に係る課徴金である。

このうち、優越的地位の濫用に係る課徴金については、今日では優越的地位の濫用規制は日本固有の規制かつ民事上の規制であることが確立しており、行政上の制裁である課徴金の対象とすることは相当でないことが明らかになっている。そこで、優越的地位の濫用に係る課徴金は速やかに廃止すべきものである。

支配型私的独占に係る課徴金については、他の事業者カルテルをさせる行為を主たる対象行為として基本算定率10%の課徴金とした。ところが、想定事例であるパラマウント事件の行為については、傘下の販売業者間の入札談合行為が不当な取引制限に該当し、落札業者に対してカルテルに係る課徴金が課すというカルテル規制により処理される。

支配型私的独占は本来（EU競争法の搾取型濫用行為に対応する）搾取型単独行為を規制対象とすることが相当である。従って、搾取型単独行為を対象とするものとし、排除型私的独占に係る課徴金と同様に、基本算定率6%とすることが相当である。もっとも、EU競争法でも搾取型濫用行為は近年あまり適用事例もなくなって

いる。今後それほど活発に適用されることはないものと予想される。

したがって、今日では、カルテルに係る課徴金、排除型私的独占に係る課徴金が最初の違反行為から適用される課徴金である。独占禁止法の体系上はカルテルがもっとも違法度の高い行為類型であって、カルテルが最優先で課徴金を課して違反抑止を図るべき行為である。実際にも、カルテルに係る課徴金については、違法度の高い、当然違法型の水平的制限であるカルテルを対象とし、制裁として違反抑止効果を発揮している。

独占禁止法の体系上、排除型私的独占がカルテルに次いで違法度の高い行為である。今後排除型単独行為について行為類型ごとのルールを形成していくためにも、さらに違法度の高い排除型単独行為に対し違反抑止効果を上げるためにも積極的に活用していくことが期待される。

3 共同の取引拒絶および垂直的価格制限に係る課徴金

次に、共同の取引拒絶と垂直的価格制限について、不当な取引制限に該当するとして、カルテルに加えて、直罰方式で課徴金の対象行為とすることが検討課題となる。

確定金額算定方式の現行義務的課徴金制度のもとでも、共同の取引拒絶および垂直的価格制限について、不当な取引制限の相互拘束に該当すると解して、直罰方式で、不当な取引制限のうち、共同の取引拒絶（または供給に係る共同の取引拒絶）、垂直的価格制限について、関連商品売上額に基本算定率6%（または3%）を乗じた金額を課さなければならないと規定する課徴金制度を新設することが検討課題となる¹。

内閣府基本問題懇談会報告書は、「一定の取引分野において競争を実質的に制限すること」を要件としている違反行為はすべて直罰方式で課徴金の対象行為とすべきであるとした。現時点で考えれば、共同の取引拒絶、垂直的価格制限も、不当な取引制限の相互拘束に該当する行為であり、「一定の取引分野において競争を実質的に制限すること」を要件としていることから、直罰方式で課徴金の対象行為とすることが考えられ

るが、その当時は、公取委提出資料でも不当な取引制限の相互拘束に該当する行為はカルテルに限定されていた。

なお、制裁としての課徴金制度については、第75回において、また、平成29（2009）年改正における課徴金制度全体の取扱いについては、第77回において詳しく解説したとおりである。

Ⅲ 課徴金制度に関する個別改善事項

1 対象となる課徴金制度

行政制裁金制度が実現するまでは、確定金額算定方式の義務的課徴金制度の下で、以下の4項目について、法改正により、できる限り行政制裁金の制度・実務に近づけていくことが課題となる。このことは、カルテルに係る課徴金制度と排除型私的独占に係る課徴金制度が対象となる。

2 調査協力度合いによる減算率についての裁量性の導入

(1) 令和元（2019）年改正の目標

令和元（2019）年改正で、公取委は、EUの行政制裁金減免制度をモデルとして、減免申請事業者の数および申請時期の制限をなくし、申請順位に応じた上限減算率と下限減算率の範囲を設けて、その範囲内で公取委が専門的知見に基づき申請事業者ごとの調査協力度合いを評価して最終減算率を裁量で決定する制度を設けようとした。調査協力による最終減算率は、公取委が、審査終了時点（命令発行時点）で、確定した違反事実を照らして、当該減免申請事業者の報告等についての真相の解明に資する程度を勘案して決定することになる。このことは、司法関係者の間では当然の考え方である。

(2) 明白な立法ミス

ところが、令和元年改正法7条の5第1項と第2項の合意は、審査の途中段階において（違反事実が未確定のまま）、公取委と減免申請事業者との間で協議の上、調査協力による最終減算率を決定するものとなっている。要するに、改正法7条の5第1項と第2項は、内閣法制局が公取委による減算率決定における裁量権の付与に反対したことによる明白な立法ミスである。

(3) 運用指針による事実上の法改正

そこで、7条の5第1項・第2項の合意について、公取委による運用指針において、減算率に係る上限および加減を定める合意としたうえ、公取委と違反事業者が合意した一定の範囲内において調査協力による最終減算率を決定することにした。

協議の申出の期限は、減免申請が調査開始前か後かを問わず、減免申請に係る通知を公取委から受けた日から起算して10日以内とした。上限または下限の合意について、公取委が提示する減算率の上限は、通常、調査開始前に減免申請をした事業者について40%、調査開始後に減免申請した事業者について20%になるとしている。公取委は、この合意後、審査終了時点で、定めた上限および下限の範囲内で減算率を決定する。調査開始日以降の減免申請の期限は、改正前と同じ、調査開始日から起算して20日以内とされた。

公取委は、この減算率について、真相の解明に資する程度に関する3要素である、①具体的かつ詳細であるか、②網羅的であるか、③提出資料により裏付けられているか、という考慮要素について、①すべての要素を満たす、②二つの要素を満たす、③一つの要素を満たすという3段階に分けて、①の場合に上限の減算率を、②の場合の上限の半分の減算率を、③の場合に下限の減算率を付与するとした。

すなわち、7条の5第1項・第2項の法制的誤りを是正するため、運用指針において減免申請者数の制限は取り除いたが、減免申請の時期について審査終了時とすること、および、報告順位に基づく上限と下限の範囲内で協力度合いにより裁量で最終減算率を決定する制度の実現を断念し、減免申請時期をあるべき期間よりも短期間とし、最終減算率の決定について一定の制約を受ける仕組みを採用した。この制度のもとで、公取委は、これまで最終減算率について上限減算率を付与している。

(4) 現行制度の欠点

現行制度の欠点は、①減免申請の時期について審査終了時とすること、②公取委は減免申請事業者に対して上限減算率を獲得できるように

社内調査を尽くして報告するように心理的圧力を加えること、が実現できていないことである。この点を次の改正で当初想定していたように改善すると、カルテル審査の効率性を向上させるとともに、カルテル審査における防御権の保障の実現にも寄与することになる。

3 算定基礎金額の簡素化

平成17（2005）年改正前、課徴金制度の法的性格は不当利得のはく奪であった。関係事業者の得た不当利得の金額を特に減額する理由もないことから、関係事業者が得た不当利得をすべてはく奪するという考え方にに基づき制度設計がなされた。

現在では、課徴金制度の法的性格は行政上の制裁である。カルテルの場合は、首謀者に高額な課徴金を課して違反抑止を図ることである。その点から、関係事業者から不当利得をすべてはく奪するという不当利得のはく奪の考え方に基づく事項はすべて廃止することが相当である。そのような事項として、カルテルに係る課徴金についての①違反の対象となる商品または役務に「密接に関連する業務」の対価に相当する額、すなわち、下請受注等によって生じた売上額、②対象商品・役務を供給しないことの見返りとして受けた経済的利得（談合協力金等）あげられている。それらの項目は（義務的な）課徴金額算定の基礎金額からは外すべきである²。

また、令和元（2019）年改正による課徴金制度の欠陥は、すべての関連事項を法律に規定するという変え方に基づいて法改正したため、関連事業者の定義や別表方式の採用など通常の間が条文を読んでも理解できない難解な制度となっていることである。このことは、制裁金制度として致命的な欠陥と言わざるを得ない。当然な法解釈についてまでいちいち法文化する必要があるのであるについては疑問がある。

4 課徴金の違反行為期間の終期と司法審査

現在排除型私的独占に係る課徴金の課徴金額算定のための違反行為期間の終期は、当該違反行為をやめた日である。公取委が排除措置命令を発出した日において違反行為が継続している

場合には、違反行為期間の終期は排除措置命令時後の現実に違反行為をやめた日であるとされている³。

改正事項は、違反行為期間の終期を排除措置命令時点とし、排除措置命令と課徴金納付命令を同時に発行するものとするものである⁴。この点は、カルテルに係る課徴金では事実上実現しているのであり、排除型私的独占に係る課徴金について課題となる。

課徴金が制裁であるからには、排除措置命令および課徴金納付命令の妥当性について、一括して早期に裁判所による司法審査に受ける制度とすることが望ましい⁵。このようにして裁判所が、排除措置命令の内容となっている違反行為と当該課徴金との関連性や課徴金額の妥当性などについて早期に司法審査を行える。相手方事業者が当該行為は排除型私的独占に該当するかなどを争う場合にその権利は保障されるべきであり、それによる判例法の形成を促進することが相当である。

EU競争法の行政制裁金制度では、行政制裁金納付命令と排除措置命令は単一の決定で（同時に）行われる⁶。

独占禁止法の課徴金制度は、将来的は「上限金額まで課すことができる」という規定方式の行政制裁金にすべきものである。その点からの、EU競争法上の行政制裁金制度の終期と同様な考え方・算定方法を採用することが望ましい。さらに、排除措置命令日以降もやめた日まで課徴金が課せられるとして、人質司法のように、当該事業者が違反の有無を争う限り、課徴金額が増大し高額になることを「てこ」として違反の自認を強いるような制度は望ましくない。課徴金の算定のための違反行為期間が終期から3年間に限定された2019年前の課徴金制度と比べ、課徴金の算定のための違反行為期間が終期から10年間遡れるようになった2019年改正後の課徴金制度において改善する必要性が強まる。

4 主観的要件の導入

(1) 近時の動き

近年、日本特有の確定金額算定方式の課徴金制度の下でも、その基本的性格を行政上の制裁と

位置付けたことから、課徴金納付を命じる行為については、排除措置を命じる行為と区別して、主観的要件（相当な注意義務、有責性など）⁷を設けてそれを満たさないときは課徴金納付を命じられないとする法制が採用されるようになっている。

ちなみに、EU競争法の行政制裁金制度では、主観的要件として「intentionally or negligently」（故意または過失）と規定している。

(2) 景品表示法の課徴金制度

景表法の課徴金制度は、違反行為に「該当することを知らず、かつ、知らないことにつき相当な注意を怠った者でない」という主観的要件を必要とし、不当表示をした事業者に対して、優良誤認表示、有利誤認表示に該当するとして措置命令を行うことが相当であっても、景品表示法第8条第1項ただし書に規定する主観的要件を満たさない場合に課徴金納付命令を行うことはできないとしている。現実には、優良誤認表示・有利誤認表示に係る事例の担当官解説では「景品表示法第8条第1項ただし書の『相当の注意を怠った者ではないと認められる』か否かについて」と題して、対象会社は、当該課徴金対象行為をした期間を通じて当該課徴金対象行為に係る表示が法8条第1項第1号に該当することを知らず、かつ、知らないことにつき相当な注意を怠った者でないとして認められる者に該当しないことを認定している。

(3) 公認会計士法上の課徴金制度

公認会計士法上、内閣総理大臣は、当該公認会計士に対して2年以内の業務の停止または登録の抹消の処分をすることができる。

同法は、相当な注意を怠って重大な虚偽等のある財務書類を重大な虚偽等のないものとして証明した場合に、当該公認会計士に対して監査報酬相当額の課徴金の納付を命じなければならないとしている。また、故意に虚偽等の財務書類を虚偽等がないものとして証明した場合、当該公認会計士に対して監査報酬相当額の1.5倍の課徴金の納付を命じなければならないとしている。すなわち、主観的要件を相当の注意を怠った場合と故意が認められる場合に分けて、少なくとも相当な注意を怠ったことが認められない

と課徴金を課することができないとしている。

(4) 個人情報保護法の課徴金制度

個人情報保護法のいわゆる3年ごとの見直しに関する検討会報告書案（令和6（2024）年12月）は、課徴金納付命令の対象となる違反行為について、主観的要件（相当の注意義務）により限定するとともに、勧告の対象となりうる違反行為の範囲とは別のものとして区別することを提言している⁸。

(5) 独占禁止法上の課徴金制度

いずれの法制でも主観的要件を規定し、主観的要件を満たさない行為について、違反行為に該当するとしてそれをやめることを命じることはできるが、課徴金納付までは命じられないことを明らかにしている。このような主観的要件を設ける法制は課徴金の制裁という考え方と整合する。

多種多様な行為を含む排除型私的独占を対象行為とする、排除型私的独占に係る課徴金については、主観的要件を規定し、主観的要件を満たさない行為については、排除措置命令で違反行為に該当するとしてそれをやめることを命じることにとどめて、課徴金納付は命じない制度にすることが望ましい。

IV あるべき課徴金制度へ

まず、今日すでに不要であることが判明している課徴金制度を廃止することが、課徴金制度の大幅な改善につながる。

さらに、現行課徴金制度についての改善事項は、当面の間は、カルテルに係る課徴金制度と排除型私的独占に係る課徴金制度が問題となるが、将来的に、3条違反行為すべてが課徴金の対象行為となる場合に、共同の取引拒絶や垂直的価格制限に現実に課徴金を課す場合における課題を先行して論じていることにもなる。その意味で、3条違反に対する課徴金制度・行政制裁金制度の制度設計（関連規則内容）にも役立つことになる。

注

1 もっとも、確定金額算定方式の現行義務的課徴金制度のもとで、今日共同の取引拒絶および垂直的価格制限について不当な取引制限に該当するとして、

課徴金を課して違反抑止を図ることが妥当かについては意見が分かれるのであろう。

- 2 村上政博『独占禁止法の新たな地平Ⅱ』（弘文堂・2020）「第4章課徴金制度と適正手続」参照。
- 3 公取委課徴金納付命令令和3年2月19日審決集67巻396頁（マイナミ空港サービス事件）。
- 4 課徴金算定のための違反行為期間の終期が排除措置命令後に到来するとされていることについて、課徴金制度の性格を不当利得のはく奪と解したことの悪影響である。課徴金の法的性格が当初から制裁金であるのなら過去の違反行為に対する制裁として排除措置とともに命じることにしたものと考えられる。
- 5 このことが、行政制裁金制度を導入するために、

行政審判を廃止した理由の一つになる。

- 6 英米法系の諸国では、刑事罰、民事制裁金等の制裁を課す主体は裁判所等であり、競争当局は、裁判所への提訴機関となっている。この点でも、制裁金については司法審査を保障することが重要である。
- 7 主観的要件について、これまでも、故意または過失、有責性、違法性の意識、相当な注意義務、非難可能性など様々な用語が使用されてきたが、ここでは主観的要件という。
- 8 このほか、金融商品取引法上のインサイダー取引に係る課徴金制度も2026年に高額化の方向で見直す旨報じられている。

IBL

お知らせ

公開講演会・シンポジウムのご案内

- テーマ** ウィーン売買条約と紛争解決関連のUNCITRAL文書の手引き：UNCITRALアジア太平洋センターの紹介も兼ねて
- 講演者** アシータ・コミンドル（Athita Komindr）
国連国際商取引法委員会アジア太平洋センター（RCAP）所長
- コメンテーター** 志馬康紀・同志社大学講師
- 日時** 2026年1月10日（土）13：30～15：00
- 開催方法** オンライン（Zoom）事前登録不要・直接ご参加ください
- Zoom参加URL** <https://list-waseda-jp.zoom.us/j/98572329949?pwd=ydDsbm0WEP31ad99kVjQaKd8pXqSkk.1>
ミーティング ID: 985 7232 9949
パスコード: 495537



内容概要

- ・ウィーン売買条約（CISG）、UNCITRAL国際商事仲裁モデル法、シンガポール条約等の解説
- ・国際取引法の実務と理論における重要性の紹介
- ・国連国際商取引法委員会アジア太平洋センター（RCAP）の役割と活動紹介
- ・質疑応答を含め、日本側専門家との討論を実施

対象 学生・一般・教職員

使用言語 英語（通訳なし）

主催 早稲田大学比較法研究所

共催 国際商事法研究所、国際商事研究学会、国際取引法学会国際契約法制部会