

「独占禁止法改正に関する意見」について

関西経済連合会はこのたび、「独占禁止法改正に関する意見」を取りまとめ、本日付で政府・与党に建議しました。

現在、公正取引委員会においては「独占禁止法研究会報告書」(2017年4月)に基づき、独占禁止法改正に向けた議論が行われています。

当会としては、公正で自由な競争環境を確保するためには、わが国の独占禁止法において適正手続の保障や、運用の透明性、予見可能性が確保されることが重要であり、この独占禁止法の見直しの動きは、企業活動に大きな影響を与えると考えています。

そこで、競争政策に対する基本的な考え方を示した上で、同法改正に関する当会の意見を取りまとめ、広く発信することとしました。

当会では今後も、企業の競争力・基盤強化に資する法制度の改善に向け、積極的に取り組んでまいります。

<本提言のポイント>

◇競争政策に対する基本的考え方

- ・公正かつ自由な競争を促進する競争政策は、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにするものでなければならず、公正取引委員会による調査方法や課徴金制度等の法制度の執行においては、事業者の正常な経済活動を萎縮させてはならない。
- ・そのためには、公正取引委員会が行う立入検査や事情聴取等の法執行に対して、事業者において適切に防御することができること、すなわち適正手続の保障が不可欠。

◇独占禁止法の改正に関する意見

(早急に適正手続の保障を実現すべき)

- ・公正取引委員会の執行力強化に見合う手続保障の水準が必要であり、単に公正取引委員会が運用方針を示すだけでなく、法に明記する形で保障すべき。
- ・とりわけ、事業者が弁護士からの適切な法的意見を受けられる環境の整備が必要であり、諸外国と同様に、弁護士・依頼者間秘匿特権の確保は必須。

(課徴金の水準を引き上げるべきではない)

- ・ひとたび課徴金納付命令を受けると、企業にかかる負担は大きい。過度に高額な課徴金は、結果として寡占化が進む可能性があり、十分な検討が必要。

(課徴金減免の判定にあたっては公平性・透明性を確保すべき)

- ・可能な限り具体的かつ明確な基準を定め、公正取引委員会の裁量的運用を排すべき。
- ・調査協力義務については、経営資源の乏しい中小企業に配慮し、過度な負担を強いるものではなく、範囲を限定的にすべき。

以上

独占禁止法改正に関する意見

～わが国経済の健全な発展に向けて～

公益社団法人 関西経済連合会

経済活動のグローバル化、AIやIoTに代表される技術イノベーションの急激な進展により、企業を取り巻く競争環境は大きく変化している。わが国経済の健全な発展に向けては、これまで以上に、公正かつ自由な競争を確保することが不可欠であり、その意味で、市場経済の基本ルールを定める独占禁止法の重要性はますます高まっている。

競争法（わが国においては独占禁止法）においては、適正手続の保障や、運用の透明性、予見可能性が確保されなければ、調査を受ける者の基本的権利を侵害することになるばかりか、誤った事実認定を導き、さらには、グローバル化のもとにおいては事業者に予期せぬ不利益がおよぶ可能性もある。

さらに近年、米国及びEU諸国は、「属地主義」を拡張した「効果理論」の考え方にもとづき、自国競争法の「域外適用」を進めている。わが国においては、適正手続の未整備など、欧米競争法などとの差異が存在することから、この問題の帰趨は、わが国産業の競争力に大きな影響をおよぼすものとする。

現在、公正取引委員会においては「独占禁止法研究会報告書」（2017年4月）に基づき、独占禁止法改正に向けた議論が行われているところであるが、本意見書では、当会の競争政策に対する考え方を示したうえで、同法改正に対する意見を述べるものである。

1. 競争政策に対する基本的考え方

独占禁止法第1条にあるとおり、公正かつ自由な競争を促進する競争政策は、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにするものでなければならず、公正取引委員会による調査手法や課徴金制度等の法制度および執行においては、事業者の正常な経済活動を萎縮させることがあってはならない。適正な水準を超えた金銭的不利益等により抑止力を強化することは、正常な経済活動をも萎縮させる懸念を増大させるものである。また、調査協力へのインセンティブを設けることは、その趣旨自体は許容されるものであっても、その判断において主観的要素を必然的に内包するものであり、法令等でどれだけ詳細な基準を定めても、実態として公正取引委員会の裁量的運用を避けることはできず、そのことが事業活動の萎縮に繋がることになる。

事業者の正常な経済活動を萎縮させないようにするためには、公正取引委員会が行う立入検査や事情聴取等の法執行に対して、事業者において適切に防御することができる

こと、すなわち適正手続の保障がなされていることが不可欠である。とりわけ、わが国の競争法システムが適正手続の保障の観点で国際水準に劣る状況が続くことは、わが国において秘密性が確保されるという前提の下で各事業者が適切な法的助言を受けて積極的な競争戦略を構築することに支障を来しかねず、市場として本来備えておくべきインフラのひとつを欠くものであり、ひいては、経済活動のグローバル化の中で、わが国の市場としての魅力を削ぐこととなり、その健全な発展を阻害するものともなりかねない。

2. 独占禁止法改正に関する意見

(1) 早急に適正手続の保障を実現すべき

当会としては、かねてより、欧米諸国で認められている防御権をはじめとする適正手続が保障されるべきことを主張してきた。これまでの独占禁止法改正により、課徴金算定率の引き上げ、課徴金納付命令の対象行為拡大など、公正取引委員会の執行力が逐次強化されてきている。これに対応し、公正取引委員会の執行力強化に見合う適正手続の保障水準を早急に確保すべきである。そして、適正手続の保障を実効ならしめるためには、単に公正取引委員会が自ら運用方針を示すだけでは不十分であり、法に明記する形で保障を図ることが必要である。

とりわけ、弁護士・依頼者間秘匿特権については、減免申請を実施した事業者に限らず認められるべきである。公正取引委員会は、国内における他法令等との整合性が必要との見解を示すが、競争法分野においては、各国競争当局による域外適用が進むなど、グローバルな競争環境下での対応が必要となる。そのような中、弁護士・依頼者間秘匿特権が認められない場合、わが国で事業活動を行おうとする事業者は、事業基盤の拡大等に向けた様々な取り組みを行う前提として、弁護士より適切な法的助言を安心して受けることに支障を来すこととなる。そのことは、わが国企業の国際競争力を阻害し、また、市場としての誘因力を弱めかねないものである。わが国企業の保護のみならず諸外国との公正な競争環境の整備との観点からも、弁護士・依頼者間秘匿特権の確保は必須である。国際的に遜色のない、フェアな手続の保障を整備すべきである。

また万一、独占禁止法違反の調査を受けた場合であっても適正手続が確保されていることは、事業活動を行うインセンティブを確保する上で必要なインフラである。そのため、弁護士・依頼者間秘匿特権のみならず、欧米諸国で認められているものと同様の防御権が整備されるべきである。具体的に保障されるべき防御権は以下のとおりである。

＜保障すべき防御権＞

- ・ 弁護士・依頼者間秘匿特権
- ・ 供述聴取時の弁護士の立会い
- ・ 供述調書作成時における写しの交付
- ・ 自社証拠への十分なアクセスの確保

(証拠は原本ではなく、謄写物件での提出を可とするなど)

仮に、調査体制全体を抜本的に変革するのが困難であるとしても、(i) 供述聴取対象者等によるメモの録取、(ii) IC レコーダーの持ち込み、(iii) 供述聴取時の一問一答式調書の導入等の運用面の見直しは、実態解明に支障を来すことはありえず、すぐにでも見直しを行い、供述聴取過程における最低限の適正手続を確保すべきである。

(2) 課徴金の水準を引き上げるべきではない

課徴金額の水準について、抑止力が不足しているとの理由で、水準の引き上げが検討されているが、企業における抑止力の実効性との関連の合理的検証が不十分である。ひとたび課徴金納付命令を受けると、課徴金の納付に加え、取引先等からの損害賠償請求、集団訴訟の提起等もあり、企業にかかる負担は非常に大きい。多様化・複雑化する経済活動の中で、一般事業者にとって独占禁止法違反行為に対する予見可能性が乏しい場合もあり、過度に高額な課徴金は、企業が新たな事業活動を検討する際の前向きな意欲を萎縮させ、また、課徴金納付命令を受けた場合、再チャレンジする企業の体力を奪い、さらには事業の継続性にも影響を及ぼしかねず、結果として、より寡占化が進むこととなる可能性がある。したがって、算定期間や業種別算定率を含め、これ以上、合理的な根拠なく課徴金の水準は引き上げるべきでない。

(3) 課徴金減免の判定にあたっては公平性・透明性を確保すべき

調査協力による課徴金の減額については、事業者における予見可能性を確保し、公平性・透明性・協力の効率性を高めるため、可能な限り具体的かつ明確な基準を細かく定め、公正取引委員会の裁量的運用を排するべきである。加えて、当該基準の制定にあたっては、パブリックコメント等で幅広く意見・要望を汲み取る過程を経るべきである。

また、導入が検討されている減免申請を行った事業者の調査協力義務については、経営資源の乏しい中小企業への配慮が必要であり、過度な負担を強いるものではなく、その範囲は限定的にすべきである。

3. 今後の競争法のあり方について

現在、多くの国において競争法が施行されている。これらは「競争制限行為を規制して競争を促進する」という共通の目的を有しているものの、その規制内容・程度・方法・効果などは、その国の文化・社会・経済条件の違いから、かなりの差異がある。経済のグローバル化、技術イノベーションの発展などに伴い、これらを整合性のとれたものに調整していくことが、競争法に求められている。

今後は、かかる観点を踏まえながら、手続保障などについては、わが国法制度全体を視野に入れた分野横断的な議論とともに、競争法に関する国際的ルールのあるあり方についても検討されなければならない。これらの点については、引き続き、当会として検討を行っていく。

以 上