

カルテル・入札談合に対する課徴金減免制度の新設の効果と課題

《ポイント》

- ・ 独占禁止法の違反行為を抑止するために、平成17年の法改正により、課徴金減免制度が導入された。導入時に多様な議論があったものの、施行後の状況を見ると、新制度導入の効果は現れている。
- ・ カルテル・入札談合を抑止する最も望ましい姿は、その未然防止であり、違反行為が発見された場合に課せられる不利益措置の引上げや事業者におけるコンプライアンスの徹底が重要。しかし、望ましい不利益措置の大きさについての意見が対立している状況や事業者のコンプライアンス体制が不十分な状況等の下では、課徴金減免制度の果たすべき役割は大きい。
- ・ 課徴金減免制度が、今後も有効に機能していくためには、①事業者の公正取引委員会の摘発能力に対する評価を維持していくこと、②事業者が、申請によってどの程度の減免を受けられるかについての予見可能性を上げていくこと、③独占禁止法以外の不利益措置についても減免措置を拡充していくこと、④事業者におけるコンプライアンス体制の整備を一層進めることが課題。

1. はじめに

わが国経済が低迷を脱し、持続的な成長と国際競争力の強化を図るためには、市場を活性化し、事業者の創意工夫が発揮できる環境を整備することが不可欠であり、近年、構造改革や競争政策の推進が強く求められてきている。

このような中で、平成17年に、独占禁止法違反行為に対する抑止力を強化するため、①違反行為に対して課せられる課徴金の引き上げ、②刑事告発を目的とする犯則調査権限の導入、③違反行為を自ら報告してきた事業者に対し、課徴金の納付を免除又は減額する制度（課徴金減免制度）の新設等を内容とする独占禁止法の改正が行われ、平成18年1月から施行された。

このうち、課徴金減免制度については、他の法律分野を含めて全く新しい制度であり、導入時に様々な議論があったところであるが、施行後の状況を見ると、事業者から平成19年度末で累計179件の申請が行われており、また、申請に基づく事件処理も多く見られている。

違反行為の摘発や事業者のコンプライアンス体制の整備に関わりが大きい、課徴金減免制度について、その概要と利用状況を整理するとともに、今後の課題について取りまとめた。

2. 課徴金減免制度とは

(1) カルテル・入札談合に対する課徴金について

独占禁止法は、特定の違反行為を対象に、公正取引委員会が違反行為者等に対し、国庫に課徴金の納

付を命じる制度を設けている。

カルテル・入札談合に対する現行の課徴金の額は、カルテルの対象となった商品・役務の違反行為期間中の売上高(3年間で限度)に、①カルテル・入札談合の対象となった事業の業種(製造業か、卸売業か、小売業か等)、②違反行為者の企業規模(大企業か、中小企業か)、③違反行為者が累犯事業者か否か等に応じてあらかじめ定められた一定率を乗じた額となる。例えば、製造業に属する大企業の課徴金額は、違反期間中の当該商品・役務の売上高に10%を乗じたものとなり、違反行為者が累犯の場合(10年以内に別の事件で課徴金納付命令を受けたことがある場合等)は、15%となる。

(2) 課徴金減免制度の目的・内容

カルテル・入札談合は、その性質からして密室において行われる行為であり、事案の発見・解明が困難な面がある。課徴金減免制度は、そうした事情を踏まえて、事業者に対し、違反事実を報告することによるインセンティブを与えることによって、カルテル・入札談合の摘発を容易にするとともに、カルテル・入札談合の仲間が公正取引委員会に報告することのリスクを高め、カルテル・入札談合の実施・継続を未然に防止することを目的としている。

課徴金の減免率は、事業者が申請を行った時期・順位を基準に、公正取引委員会の調査開始日前における第1位の申請者は全額免除、第2位の申請者は50%の免除、第3位の申請者は30%の免除、調査開始日以後の申請者は30%の免除となっている(ただし、適用が受けられる事業者は最大3社)。

また、事業者が課徴金減免制度を活用しやすくするため、公正取引委員会は、調査開始日前に最初に申請した事業者及びその従業員については、刑事告発を行わない方針を明らかにしている。また、入札談合が行われた場合、発注者は一定期間、違反行為者に対し指名停止の措置を講じるが、政府の申し合わせにより、申請者に対し指名停止期間を短縮化する措置が採られている。

(3) 事業者のコンプライアンス向上に果たす役割

課徴金減免制度は、違反行為の摘発を容易にするばかりでなく、事業者のコンプライアンスを推進する機能を持っている。すなわち、独占禁止法違反行為に対する不利益措置が重くなる一方で、課徴金減免制度が新設された状況の下では、課徴金減免申請の制度を利用せずに、違反行為を放置することのデメリットがより大きくなってきた。このため、事業者にとっては、違反行為が行われていないか自ら監視・情報収集する体制を整備するなど、コンプライアンスの推進が一層重要となる。

3. 課徴金減免申請の現状

公正取引委員会によれば、事業者からの減免申請の件数は、施行後、平成19年度末までに179件の申請が行われている。また、公正取引委員会は、事業者が公表を希望する場合には、原則的に違反行為を認定し法的措置を採った段階で、課徴金減免制度の適用を受けた事業者名をホームページで公表している。その内容も踏まえて検討すれば、今までのところ、制度の導入の効果は一定程度現れていることがうかがえる。

- ① 施行後、平成20年8月現在で公正取引委員会が違反行為を認定して、法的措置を採ったものうち、課徴金減免制度の対象となり得た事件(課徴金減免制度の施行日である平成18年1月以降に調査を開始(立入検査等)したカルテル・入札談合事件をいう。)は27件あり、このうち、少な

くとも24件(全体の89%)において、申請が行われている。

- ② 申請を行った事業者数は、少なくとも延べ59社、実数ベースで31社となっており、24件について平均すると、1事件当たり少なくとも2.46社の申請が行われている。申請者の中には、わが国を代表する大企業も含まれており、また、複数の事件について申請している事業者も見られる。
- ③ 違反行為の摘発という観点からは、公正取引委員会の調査開始日前に申請が行われることが最も望ましいところであるが、上記の24件のうち、少なくとも20件については調査開始日前に申請が行われている。
- ④ カルテル・入札談合に対し、公正取引委員会が法的措置を採った件数の推移をみると、平成17年度17件、18年度9件、19年度20件となっている。

3 事業者の減免申請のインセンティブは何か

(1) 減免申請のインセンティブについて

現在実施している、又はすでに終了したカルテル・入札談合について、事業者が減免申請を行うか否かについては、基本的には申請する場合の利得と申請しない場合の利得の差によって判断されると考えられる。

これをモデル化すると以下のようなになる。

$\begin{aligned} & \text{企業体質の改善(競争的な企業体質)による利益の大きさ} \\ & - \text{カルテル・入札談合を継続することによる利益の大きさ} \\ & + \text{独占禁止法上の不利益措置の大きさ (注1)} \times (\text{減免率 A (注2)} - 1 + \text{発見率(注3)}) \\ & + \text{独占禁止法以外の不利益措置の大きさ (注4)} \times (\text{減免率 B (注5)} - 1 + \text{発見率}) \\ & > 0 \end{aligned}$

(注1) 違反行為に対し課せられる独占禁止法に規定された不利益措置としては、課徴金の納付、刑事罰の適用がある。

(注2) 独占禁止法上の不利益措置についての減免の率で、 $0 \leq \text{減免率 A} \leq 1$ となる。

(注3) 違反行為が発見され、最終的に違反として認定される確率で、 $0 \leq \text{発見率} \leq 1$ となる。この発見率の評価は、公正取引委員会の審査能力、他の事業者による減免申請の利用状況に対する評価に依存する。

(注4) 独占禁止法に規定されたもの以外の不利益措置としては、入札における指名停止、営業停止等の処分、発注者に対する違約金の支払い、被害者等からの損害賠償請求等がある。

(注5) 独占禁止法以外の不利益措置についての減免率も、 $0 \leq \text{減免率 B} \leq 1$ となる。

現行では、入札の指名停止期間が短縮されたり、違約金の支払いが減額されている事例もどうかがあるが、発注者ごとにすべて対応が統一されているわけではない。

上記の式が成り立つ場合には、事業者は申請を行うこととなる。この利得の評価は、カルテル・入札談合の個々の参加者によってそれぞれ異なるが、1事業者でもプラスの評価をすれば、申請が行われ、

違反行為の摘発につながる。

なお、上記の式の3項、4項は、減免申請することによって回避することができる不利益措置の大きさ（申請せずに違反行為が発見された場合に課せられる不利益措置の大きさ－申請することにより課せられる不利益措置の大きさ）を示している。

上記の式をみると、他の条件を同じにすれば、カルテル・入札談合を継続することによる利益が小さいほど、また、企業体質の改善による利益への評価（事業者の法令順守に対する評価とみなすこともできる。）が大きいほど、申請が行われる。

また、独占禁止法上の減免率Aは、調査開始日前の申請の場合1となるので、独占禁止法上の不利益措置及び発見率がそれぞれ大きいほど、調査開始日前の申請が行われる。

一方、独占禁止法以外の不利益措置に係る減免率Bが低く、違反行為の発見率が十分高くない場合（（減免率B＋発見率）< 1）には、独占禁止法以外の不利益措置が大きいほど、調査開始日前の申請にマイナスの効果を持つことになる。

なお、業界毎の競争環境・体質の違いは、上記の式の1項、2項の大きさに影響を与える。

（2）現行の申請状況に対する評価

2の減免申請の状況を、（1）の考え方を踏まえると、次のように評価できる。

まず、減免申請が行われ、また、調査開始日前の減免申請も多く見られている。これについて、排除措置命令の内容を見ると、24件の半数近くは、過去の違反行為について申請が行われたものとみることでもでき、このような場合には、上記の式の2項が0となるので、継続中の事案と比べれば申請のインセンティブは高くなると考えられる。

また、平成17年の改正により、独占禁止法の不利益措置が大きくなっている。また、課徴金減免制度の導入、公正取引委員会の体制強化、これらに基づく事件の摘発実績により、違反行為の発見率に対する事業者の評価が高まってきたこと、法改正などを契機に、事業活動の在り方を見直し、コンプライアンスの徹底を図るなど、企業体質の改善による利益を重視する事業者が増えたことが指摘できる。これらは、すべて上記の式を成立しやすくする要素であり、申請のインセンティブを高める効果を持ったと考えられる。

さらに、調査開始日以後の申請など30%の免除を受ける事業者も多い（不明なものを除いて18件延べ29事業者）。立入検査が行われた場合、その段階で、違反行為の発見率についての事業者の評価は高まることが予想され、上記の式の発見率が1に近くなる。また、カルテル・入札談合を継続することによる利益も0になる。これらを踏まえると、調査開始日以後の申請については、独占禁止法及び独占禁止法以外の不利益措置の減免率が高くない場合でも、適用対象の枠内であることが明らかであれば、申請するメリットがある。

4 今後の課題

カルテル・入札談合の抑止のもっとも望ましい姿は、その未然防止であり、カルテル・入札談合に対する不利益措置の大きさ×発見率＋競争的な企業体質による利益の大きさが、カルテル・入札談合の実施による利益を上回るような、制度の設計、すなわち、違反行為に対して課せられる不利益措置の引き上げや事業者におけるコンプライアンスの徹底が重要となる。例えば、独占禁止法上の不利益措置の大

きさを見ると、米国、EUと比べて、わが国においては、その水準が低いことがうかがえる（平成19年度における課徴金納付命令の額は、1事業者当たり約7000万円となっているが、2007年のEUにおける制裁金は、1事業者当たり81百万ユーロ、2007年度の米国における刑事判決は、1事業者当たり51百万ドルの罰金、1個人当たり0.6百万ドルの罰金、1個人当たり923日の禁固刑が科されている。）。

しかし、望ましい不利益措置の大きさについて意見が対立しやすい状況や事業者全体としてのコンプライアンス体制が不十分な状況の下において、また、すべての違反行為の発見が困難な状況の下では、課徴金減免制度の役割は大きい。

また、カルテル・入札談合が一度実施されたとしても、事業環境の変化や事業者のコンプライアンスが進展する中で、カルテル・入札談合を途中でやめるインセンティブを生じさせる課徴金減免制度の役割は重要である。

現在のところ、課徴金減免制度について、事業者による利用も多くみられ、違反行為摘発の効果も出ている。引き続き、課徴金減免制度（特に、違反行為の摘発という観点からは、調査開始日前の申請や継続中のカルテル・入札談合に係る申請が行われることがより重要と考えられる。）が有効に機能するためには、上記3の考え方も踏まえると、次の点が課題になると考える。

（1）違反行為に対する発見率についての評価の維持・向上

減免申請のインセンティブについては、事業者の公正取引委員会の摘発能力に対する評価が関係している。

この観点からは、公正取引委員会が積極的な端緒活動を行い、減免申請に依存しない事件の発掘・解明の実績を示していくことが基本となる。また、減免申請に基づく事件処理は、違反行為発見率に対する評価を高め、他の事業者による次の減免申請を誘引する効果を持っている。この点からも、課徴金減免制度の適用の実態についての公表は意味が大きい。

現在国会に独占禁止法改正法案が提出されており、課徴金減免制度についても、①企業グループ内の事業者による複数の申請を同一順位の申請として、取り扱うようにする、②適用を受けることができる事業者数を、現行の最大3社から最大5社に拡大する（ただし、調査開始日以後の申請は、最大3社までの制限）という内容の改正案が示されている。

これらによる適用対象の枠の拡大は、調査開始日前及び以後の調査協力者を増やし、公正取引委員会の違反行為の発見率を高める効果を持っていると考えられる。

（2）課徴金減免制度の適用（減免率の大きさ）についての予見可能性の確保等

事業者が減免申請による利得を判断する上で、申請することによって、実際適用が受けられるのか（順位が適用対象内か、失格事由に該当しないか）、何番目の順位になるのか（何%の減免率になるのか）等について、事業者の予見可能性が高いことが重要となる。また、申請手続きにおいても、事業者にとって申請がしやすいことが重要となる。

わが国の課徴金減免制度は、減免の適用条件が比較的簡明であり、また、追加的な資料の提出や口頭の申請を許容するなど、事業者が申請しやすい措置が採られているが、今後とも、事業者からの事前相談への対応、広報活動等を通じて、予見可能性の確保等を図る必要がある。

なお、上記の企業グループの申請に関する改正案については、企業グループ内の事業者に適用される減免率が同一になるため、その予見可能性を高める効果を持っている。

(3) 独占禁止法上以外の不利益措置の軽減

カルテル・入札談合が判明した場合に、独占禁止法に規定されたもの以外の不利益措置が課せられ、近年、その不利益措置も重くなっている。これらの措置は、その内容が重ければ違反行為の未然防止という観点から効果が大きいと見られるが、減免申請者に対して、独占禁止法上の措置に合わせて、これらの措置についても減免する制度が整備されていない場合には、減免申請のインセンティブにマイナスの効果を持つ。

現状においては、指名停止措置の軽減以外、発注者において広く制度的に減免措置が整備されている状況にはないとみられる。また、調査開始日前の第1位の申請者に対し完全な免除措置を講じている発注者は少ない。

独占禁止法以外の不利益措置が大きいことが減免申請のインセンティブを削いでいる現状があれば（特に、発注者による不利益措置の影響が大きい、入札談合事案において生じやすい）、独占禁止法の課徴金減免制度との整合性を保つために、独占禁止法以外の不利益措置についても減免措置の拡充を図る必要がある、発注者等に対し課徴金減免制度についての理解を一層深める必要がある。

(4) 事業者によるコンプライアンス体制の整備

事業者の法令順守に対する意識の高さ（競争的な企業体質に対する評価の高さ）は、減免申請へのインセンティブを高める。

しかしながら、以下の事情を勘案すると、コンプライアンスの体制整備を意識的に進める必要がある。すなわち、カルテル・入札談合を継続することの利益については当該事業部門が特に関心を持つ一方、企業体質を改善することによる事業者としての利益や違反行為が摘発された場合の不利益措置についての評価は、管理・法務部門が関心を持っている。このため、組織全体で法令順守についての意識が統一されていなかったり、事業者内部における違反行為のチェック・内部からの有効な通報制度の整備が十分行われていない場合には、減免申請に関しても適切な判断をすることができず、結果として事業者としての不利益を被ることとなる。事業者がこの制度を有効利用する上でも、真に実効性のあるコンプライアンスの推進、体制整備が重要となる。

前記のとおり、課徴金減免制度及びその利用は、それ自体、コンプライアンスを推進する効果を持っており、今回の制度改正が事業者の体質改善、事業活動の在り方の見直しに結びつくことが期待される。

以上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 ビジネス戦略研究センター 山田（務）(Tel : 03-3288-4755)