

第百二十三回国会 衆議院 商工委員會議録第十三号

平成四年六月二日(火曜日)

午前十時開議

出席委員

委員長 武藤 山治君

理事 達沢 一郎君

理事 自見庄三郎君

理事 山本 拓君

理事 和田 貞夫君

理事 岩屋 毅君

理事 浦野 休興君

理事 奥田 幹生君

理事 佐藤 信二君

理事 斎藤斗志二君

理事 谷川 和穂君

理事 増田 敏男君

理事 岡田 利春君

理事 小岩井 清君

理事 安田 修三君

理事 吉田 和子君

理事 川端 達夫君

出席政府委員

公正取引委員会事務局長 官 植松 勲君

委員外の出席者

参考人 (上智大学法学部教授) 正田 彬君

参考人 (東京大学法学部教授) 芝原 邦爾君

参考人 (東京大学法学部教授) 山下 弘文君

参考人 室長 山下 弘文君

委員の異動

六月二日 辞任

補欠選任

第一類第九号

商工委員會議録第十三号

平成四年六月二日

中山 太郎君 細田 博之君
仲村 正治君 佐田玄一郎君
鈴木 久君 小岩井 清君

同日 補欠選任

辞任 佐田玄一郎君 仲村 正治君

細田 博之君 中山 太郎君

小岩井 清君 鈴木 久君

本日の會議に付した案件

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(内閣提出第八〇号)

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(竹村幸雄君外十名提出、衆法第七号)

○武藤委員長 これより會議を開きます。

内閣提出、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並びに竹村幸雄君外十名提出、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の両案を一括して議題といたします。

本日は、参考人として上智大学法学部教授正田彬君及び東京大学法学部教授芝原邦爾君、お二人の御出席をいただいております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用中のところを御出席いただきまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、ただいま議題となつております両案につきまして、それぞれのお立場から忌憚のない御意見を述べたいと思っております。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

次に、議事の順序について申し上げます。

まず、参考人から御意見をそれぞれ十分程度お述べいただき、次に、委員の質疑に対してお答えをいただきたいと思います。

それでは、まず正田参考人にお願ひいたします。

○正田参考人 正田でございます。

私は、この独禁法の政府提出の改正案の前提になります独禁法についての刑事罰研究会で座長を務めておりましたので、その研究会の報告書を中心にして意見を述べさせていただきますと思っております。

この独禁法違反行為についての刑事罰に關しましては、独禁法で、それぞれの違反行為についての刑罰を定めると同時に、両罰規定によりまして、行為者である従業者等に加えて、その事業者に対しても制裁を科することができるという定めが設けられているわけでありまして、従来この両罰規定におきましては、本条で定める刑事罰のうち罰金を科するという形で、そのまゝ行為者に対する刑事罰が、その行為者が業務等に関して犯罪を犯した法人または自然人である事業者に対して同じ形、同じ額で科される、こういう仕組みがとられていたのが一般であります。こういうことから、事業者の独禁法違反行為に対して、事業者に対する刑事罰が従業者等に対する刑事罰と同額である、独禁法違反行為の場合ですと最高額で五百万、こういうことになっていたわけでありまして、

しかしながら、この犯罪行為というのは、言うまでもなく企業としての犯罪行為の典型であり、また、その行為は現在の我が国のいわゆる市場経済体制の基本をなす秩序に対する重大な侵害であつて、国民生活に与える影響も極めて大きい、こういうところから、事業者に対する刑事罰を引き上げることが必要であるというふうに考えたわけ

であります。

その引き上げに關しまして最大の問題になりましたのが、従来、行為者と事業者あるいは法人、この両者に対する罰金額が同額である、連動している、これを一切切り離すことができるのか、この点が私どもが検討いたしました研究会の最大の論点でありまして、この点について非常に集中的に、また突っ込んだ検討を加えたわけでありまして、この点につきましては、後でお話をさせていただきます。

芝原教授が刑事法の専門でいらっしゃる方ですので、芝原教授にお述べいただいた方が的確であろうと思つて、結論といたしましては、どういふ考え方を、立場に立つても、行為者に対する罰金額の上限とその法人または自然人事業者に対する罰金額の上限を切り離すことが可能である、こういう結論に達したわけでありまして、したがつて、刑事罰が一定の行為者に対して科される場合に、それがいわゆる感銘力のある額であることが必要だ、現在の大企業、巨大企業が極めて多いこの経済情勢のもとで五百万円の罰金というのはほとんど効果を持たないのではないか、したがつて、かなり大幅に思い切つて引き上げることが必要である、こういうことが結論として出てきたわけでありまして、

どういふ法条について刑事罰を引き上げるべきかということに關して検討を加えたわけでありまして、すけれども、独禁法の八十九条で定めてある犯罪行為の種類は、これは、直接かつ極めて重大な影響を競争秩序に対して与えるという性格のものであり、この行為がいわゆる現在の独禁法制の基本をなしている、この行為に違反した場合の罰金額を引き上げるといふことを進めるべきである、こういう結論になりました。したがつて、八十九条違反に關して、事業者に対する罰金額の上限を引き上げるといふことにはしたわけでありまして、

この引き上げる額につきまして、どの程度の額が妥当なのかという点についても種々検討いたしました。検討いたしました時点では、申し上げるまでもないことであるけれども、この両者を切り離して、事業者に対する刑事罰を大幅に引き上げる場合、その格差が非常に大きいという立法例が我が国ではまだ行われておりませんでしたので、現在でもそうだと思いますが、何を根拠にこの両者を、行為者と事業者の違いを整理していったらいいかということが問題になったわけであり、そこで種々議論をいたしまして、資産の違いというところに着目をいたしまして、いわゆるフローとストックの資産の違いという点を基準にして、これは当然罰金刑でありますから、その影響を考えると、資産を手がかりにすることが妥当であろうというふうに考えたわけでありました。その結果、種々の数字が出てまいりました。その数字を念頭に置きながら、独禁法違反に對しましては、全く性格の異なるものではありますけれども、一方では課徴金の制度がございます。したがって、そのことも考慮に入れてということで整理をいたしまして、一応数億円のレベルに上げるということを提言をいたしたわけでありました。

それで、その後公正取引委員会から研究会に對しまして再び意見を聞きたいということでございます。そして、そのときの御意見は、現在のさまざまな条件を考慮すると一億円に引き上げることがにせざるを得ない、あるいは一億円ということが限界である、こういう御意見でありました。それについてどう考えるかという意見を求められたわけでありました。

それで、私ももちろん一億円が数億円とは違うということも重々認識をいたしまして、数億円でないことについては残念であるということを感じたわけでありましたけれども、少なくとも基本的な考え方、先ほど申し上げた切り離しであるとかあるいはかなり大幅な引き上げ、こういう方向については研究会の意向、趣旨を体したものであるという点、さらに、一億円ならば五百万円を維

持した方がいいという判断をすることは全く会員が考えていなかったということもございまして、将来また改めて提案の趣旨に沿った検討をしていただくことを希望して了承をし、現在の政府案になつていくということだというふうに考えております。

そういう経緯で、研究会としては現在の政府提案の一億円という金額について若干のちゅうちょを感じながら、しかしながら基本的な方向として我々の提言に沿ったものである、こういう認識を持っております。

以上で終わらせていただきます。
○武藤委員長 ありがとうございます。
次に、芝原参考人にお願いたします。

○芝原参考人 芝原でございます。
独占禁止法に関する刑事罰研究会の座長代理を務めさせていただきまして、本改正案について意見を述べさせていただきます。

カルテル等の処罰を規定しました独占禁止法八十九条、これの違反の罪で法人事業者を処罰するときは九十五条の罰金規定が適用され、結局五百万円以下の罰金を科すこととなります。しかし、これは違反行為を抑制するに足りる経済的苦痛を与えないことにはなりません。そこで、法人に對しては罰金の上限を大幅に引き上げる必要があるということになりました。

現行法で法人を処罰するためには必ず罰金規定を適用して行わなければならない。そして、現行の罰金規定は法人と自然人であるその従業者に對する罰金刑の上限をいわば連動させて、これを常に同額としているわけである。そのために、法人処罰のために罰金の上限を大幅に引き上げるといふことになる、今度は自然人である従業者にとつて過酷な結果になるわけである。

このために、これまでは当然のように扱われてきましたこの罰金規定におけるいわゆる連動といふものを改めて、少なくとも一定の犯罪については、法人事業者あるいは自然人事業者を含めて、これに對する罰金刑の上限とそれから従業者に對

する罰金刑の上限を切り離すことが必要であるという結論に達しました。
ところで、罰金規定というのは、従業者が業務に關して違反行為を行った場合にその業務主に責任を負わせてこれを処罰するための業務主処罰規定であります。これは、初期においては業務主と従業者の両方を処罰する罰金規定ではなくて、違反行為をした従業者に對する罰金刑のものを処罰するかわりに、これを業務主に転嫁する転嫁罰金規定であつたわけである。そして、昭和に入りまして、その処罰の実効性を上げるためには、その業務主だけを処罰するのでは十分ではなくて同時に違反従業者自身も処罰しなければならぬということになつて、その従業者が違反行為を行ったときはその従業者の雇い主である自然人、法人も両方処罰する、そういう罰金規定があらわれるに至りました。これは昭和七年の資本逃避防止法、これが初めてであります。そして、この法律に定められた罰金規定には既に今言つた連動が存在してまいりまして、その規定が現在でもほぼその原形が維持されて多くの行政法規等の現行法となつてい

それでは、この連動というものを切り離して、法人事業者に對する罰金刑の上限と、それから違反従業者に對する罰金刑の上限を異にするということは果たして理論的に可能かということが研究会の主な論点になつたわけである。

それでは、この点について若干申し上げますと、まず最高裁判例との関係で見ますと、罰金規定による法人事業者の処罰については過失推定説によつて罰金を科す判決は、最高裁判昭和四十年三月二十六日判決、この判決は、法人処罰が代表者でない従業者の行為に基づく場合には、自然人業者主を罰金規定で処罰すると同様、要するに従業者の選任、監督、その他違反行為を防止するために必要な注意を尽くさなかつた過失がその処罰根拠であるとしております。

これによると、従業者は本来の違反行為をしたことを理由に処罰されるわけですが、業務主は、この違反行為をしたことを理由に処罰するわけではなくて、そのような違反行為をした従業者を十分に監督していなかつたことを理由に処罰されるということになります。そうしますと、このようにその両者の処罰する根拠が異なるわけですから、それに対する罰金刑の法定刑が異なるわけである。

それから、法人に犯罪能力があるかという議論が講学上ございまして、これを認める説でも、それから否定する説、両方ありますが、そのいずれの立場に立つても、いづれにしても現行法では罰金規定で法人が処罰されているという現実には変わりないわけで、それならばその罰金が自然人と、従業者と法人でそれぞれに十分な抑止力を発揮するためにはどのくらいの額の法定刑を定めたいかということになって、ここでもその切り離しということとは可能である、あるいは切り離して考える必要があるということになるわけである。

それでは、このように罰金規定における連動の切り離しというのは理論的には問題はないわけですが、それでも、今申しましたように昭和の初めから例外なく行われてきた立法形式であるので、これを変更するということは実務上は大変な大きな変革になるわけである。

また、そのために、法制審議会の刑事法部会はこれと並行してこの問題を検討しまして、罰金規定における罰金額の連動の切り離しについてと題する平成三年十二月二日の法制審議会刑事法部会了承という文書を公表いたしました。この内容は、要するに現行の罰金規定の罰金額の連動というのは理論的に切り離すことができる、それから切り離した場合の罰金額を定めるに当たつてどういふ要素を考慮すればいいかという一般的な基準を示したものであります。それで、この刑事罰研究会の最終報告書の内容もこの法制審議会了承の内容と基本的に合致するものであります。

それから、次に、ここでその罰金の上限を引き

上げるということとの関連で、我が国の独禁法は刑事罰とそれから課徴金制度が併存しているの、その課徴金の対象となるカルテルには刑事罰と課徴金と両方科される、先般課徴金の引き上げがなされたのにさらに今回刑事罰を強化することは実質的に見て二重処罰にならないかという問題があるわけです。それで、その課徴金制度というのは、カルテルによる経済的利得を国が徴収する制度だというふうに理解されておりますが、この刑事罰と課徴金の併科というものを刑法の側面から見ますと、課徴金の性格を不当利得の剝奪と見る限り、これはわかりやすくするために若干大まかな言い方になりますけれども、それは刑事の方から見れば、いわばこの課徴金というのは没収に相当するものである、その部分を行政官庁が剝奪しているというふうに見られないわけではないわけです。そう考えますと、一般に罰金などの刑罰とそれから没収とを同時に科すということは何ら差し支えないことですから、これは、刑事罰と課徴金を同時に科しても、実質的に二重処罰になるという問題は起きてこないわけでは

ありません。それで最後に、その両罰規定によつて引き上げられる業務主に対する罰金刑の上限についてですが、今回の政府案においてはこれが一億円ということになっております。刑事罰研究会の報告書によると、この点は「数億円程度の水準に引き上げることが必要である。」ということになっていくわけですが、私の個人的見解とすれば、さきに述べたその両罰規定における連動の切り離しを実現すること自体、これは、昭和の初めからの立法形式を根本的に変えるということで大変大きな変革である、それから、それが実現した場合には、今後の経済犯罪に対する刑事罰の強化という点から、極めて効果的である、画期的なことであるというふうな考えが出来ると思つておられます。そして、この独禁法において最も重大な犯罪類型である私的独占及び不当な取引制限の罪についてこの切り離しが実現する、その法定刑の上限がとにかく億単位にまで達していることを考えます

と、今回の政府案が成立すれば、独禁法における刑事罰の強化という、当初意図された目的のかなりの部分が実現されたと思つておられると思つておられます。社会党案は、この政府による提案を含み、かつ、それ以上の強化策を提案してありますので、両案ともに含まれている部分については、ぜひ国会で実現することを希望いたします。(拍手)

○武藤委員長 ありがとうございます。以上で参考人の意見の開陳は終わりました。

○武藤委員長 これより参考人に対する質疑に入ります。

質疑者にはあらかじめ申し上げます。

なお、念のため参考人各位に申し上げますが、発言の際は委員長に許可を得ることとなっております。また、参考人は委員に対して質疑をすることはできないことになっておりますので、あらかじめ御承知おきを願います。また、時間の制約がございますので、お答えはなるべく簡潔にお願いいたします。

それは、質疑の申し出がありますので、順次これを許します。額賀福志郎君。

○額賀委員 自民党の額賀福志郎であります。きょうは、正田先生には大変お忙しいところおいでいただきまして御意見を聞かせていただき、心から御礼を申し上げます。

ただいま正田先生からお話がございますけれども、時間も限られておりますから端的に御質問をさせていただきます。正田先生、座長を務めておられました刑事罰研究会におきましては、当初数億円という刑事罰の強化を御答申なされましたが、これを受けた公取では、大方の賛成を得るために一億円というところで政府案を提案なされたわけでありまして、この点につきまして今正田先生は、将来、刑事罰研究会で答申をした数億円という趣旨に沿って検討をしてい

ただければいいのではないかとというような御発言でございましたが、しかし、若干のちゅうちよきも感じておられることとございましたが、率直に言つて今どういふ感想なのか、お聞かせ願いたいと思つておられます。

○正田参考人 先ほど申し上げましたように、研究会の結論は数億円ということとございまして、政府提案が一億円ということ、この金額については、やはり研究会の意見との間に違いがあるのが残念であるというふうな考えをしております。

ただ、基本的な考え方というものが取り入れられていること、及び、少なくともかなり大幅な引き上げが実現したという点については、これは評価できるというふうには思つておりますので、非常にはつきりしないお答えかもしれませんが、現状においてはやむを得ないのではないかとこのように考えております。

○額賀委員 正田先生の御認識は我々自民党内でもいろいろと議論をしております。日本の独禁法の特徴というものは、昭和二十八年の改正で、大変、中小企業というか、事業規模を考慮した制度になりました。いろいろと中小企業対策等にも配慮をしながら運営がなされてきたところに特色があるのかと思つております。そういうことを考えてみますと、一足飛びに数億円という単位よりは、まずは五百万円から一億円にしてその抑止力の効果を見定めるといふのは、適切な判断ではないかというふうな考えをしております。

○額賀委員 正田先生にもう一問お尋ねをしたいと思います。これは、独占禁止法の抑止力の強化策というものは、いろいろと審査体制の強化とか、あるいは昨年は課徴金の引き上げとか、そしてまたこれは罰金の引き上げ等が行われているわけでありまして、なおかつこれは、世界的に独禁法の強化あるいは独禁法の再評価というものが行われている中で、新しい経済秩序をつくるために、世界の共通のルールづくりをしていこうというところとどう思つておられます。そういういたしますと、アメリカ型の刑事訴追型の抑止力あるいはヨーロッパ型の

行政的な側面を備えた制裁金による抑止力、そしてまた日本の場合には、課徴金と罰金と併存型の抑止力強化という選択をしたわけでありまして、本来ならば、共通のルールづくりをしていこうということであれば、世界からわかりやすく、刑事訴追型にしようとか、制裁金型にしようとかした方が日本の経済の仕組みとしてはわかりやすい側面があるのではないかな、これから、もともとそれだけでなく、日本の国民性が集团的、協同的、排他的とか言われているさなかでありますから、そういう意味では世界の流れと同じようにした方がいいんじゃないかなという気がしないでもないわけでありまして、その中でこういうふうな罰金を上げて課徴金と罰金の併存型を強化していく形をとつたわけでありまして、先生としては、本日は日本はどういう選択をした方がよかつたのか、あるいはこのまま様子を見た方がいいのか、あるいはまた、将来はこうすべきではないか、私見も交えて我々に御教示をいただければありがたいというふうな思つておられます。

○正田参考人 世界と申しますか、いわゆる一般に言われております独禁法を持つておられます先進諸国の違反行為に対する措置というものは、かなり大きく割れているといふことが、今おっしゃいましたアメリカの刑事罰中心型と、それから、ヨーロッパの場合には、これはそれぞれの国の法制度によりまして、刑事責任を経済犯罪に対して問うということをしなさいかわりに、制裁金、これは罰料といつていいのでしよいか、一種の罰金であります。それを科す、こういう分け方でそれぞれの国が整理をしております。

れているわけでございます。日本はたまたまそれを分けてあるわけですが、やはり昭和五十二年の課徴金導入の経緯等も考えまして、日本の場合にはこの両方の組み合わせで展開していくのが最も素直な展開の仕方ではないかというふうな考えております。

○額賀委員 正田先生、ありがとうございます。今正田先生がおっしゃったように、行政的には併存型で進んでおられるわけですから、この点については今後世界各国に我が国はこういう方式で努力をしているということをもうちょっとよく説明をしてわかっていただかなければ誤解を受けるおそれがあるのじゃないかというふうな危惧をしております。

続きまして、芝原先生に御質問をさせていただきます。芝原先生に御質問をさせていただきます。

ちょうどこの刑事罰強化の独禁法改正が行われようとしているさなかに、埼玉県におきまして談合事件に一応決着を見たと、告発をしないという形になったわけであり、公取側の説明によりますと、要するに違反行為については行為者が特定することができなかった、だから告発に至らなかったというところでございますが、刑法の専門家である芝原先生におかれましては、素直に言って、この談合事件を見ておられまして、また独禁法改正に携わった者として、どういう御感想をお持ちか、お聞かせいただければありがたい。

○芝原参考人 埼玉の談合事件についての個人的な感想ということでございますけれども、これは生の事件でありまして、公取の調査の具体的な内容についてはもちろん知りませんが、証拠の評価の問題となりますので、まことに申しわけございませんけれども個人的に感想を申す立場にはございませんので、御容赦いただきたいと思っております。

ただ、企業犯罪の訴追についてその実行をした個人をどのくらい特定しなければならぬのかというふうな問題の一般論でありましたら、私の立場からお答えすることができるとかと思っております。

○額賀委員 今最後に芝原先生がお触れになっていただきましたが、企業犯罪というか、企業の違反行為というのは、行なうのは個人、自然人でありますけれども、大企業であればあるほどこれは大体的組織的に行われるし、あるいは二年や三年で人事異動もあるし、しかもなおかつその行為者が行った利益というものは、個人のものに、懐に入ってくるものではなくて企業に所属するものである。企業の利益のために行っているものであるというふうなことからすれば、特定の人を絞る切れないから企業犯罪が追求できないということになるといういたしましたならば、今のよう行政調査あるいは強制捜査との兼ね合いとかいろいろ新しい理論武装をしていかなければならないのではないかとというような感じがするのであります。芝原先生の専門家としての御教示をいただければありがたいと思っております。

○芝原参考人 ただいまの額賀先生の御指摘で、企業ぐるみの犯罪の社会的実態を見れば、違反行為者を特定しなくても企業自体を処罰するべきだということをお考え、確かに傾聴に値するお考えだと思います。

ただ、刑事責任の追及ということを純理論的に考えますと、これは例えば排除措置とか課徴金の徴収とかそういう行政措置と違ふ面がございます。刑事責任の追及というのは、結局ある人間を非難するという要素がどうしても必要になるわけです。例えば、公害犯罪などで、ある企業が有害物質を排出している、だからこれを処罰すべきだということになりますけれども、一方で、場合によってはそれが不可抗力によって生じているということもあるわけで、それはただ違法状態があるということとを排除するのではなくて、その人、その会社を非難するということになるかとすれば、やはりこれは不可抗力でないということをはっきりさせなければならぬわけですね。そうしますと、どうしても客観的な行為ということだけでなくて、その内面、人の内面、すなわち故意過失があったかということをお考えなければならぬわけですね。

まず、それでも企業の故意過失ということは考えられるではないか、一定の、公害などの防止措置をしたかどうかということがそれに関係するではないかというふうなことは一応言えるわけですね。けれども、それもぎりぎり詰めてみますと、やはり企業の中のある人があるいはある自然人の集団でもいいのですけれども、だれかがこれを決定したためにそういうような企業としての決定というのがなされた。そうしますと、その企業の中の個人を特定して、どういう違反行為をしたか、そのときにそれは不可抗力ではなかったのかというところから積み重ねていかなければ、刑事責任というものは追及できないわけですね。

ただいま申しましたように、排除措置の場合には一定の違法状態が客観的に存在することが認定できればこれを排除すればいいし、それから課徴金の場合でもカルテルによって違法な利益が客観的に生じていればそれを徴収すればいいというふうになりますけれども、やはり刑事責任を追及するということとはそれに比べますと大変なことでありまして、非難という要素がどうしても必要であるということから、やはり個人を特定してからかからなければならぬということにどうしても理論的になるということになるとも思います。

それから、では現在の公取委の体制あるいは権限でもってそういう調査ができないかと申しますと、私の個人的な判断では、現在の間接強制による行政調査というものを最大限これを用いければ、今申しましたことについても調査が可能である。これは具体的な事案によるわけですが、それよりも告発ということも可能であると思っております。ただ、将来にわたって公取委の権限がどうあるべきかということは別でありまして、現在の段階で、現在の公取委の権限では告発はできないのだというのではないというふうには私自身は判断しております。

○額賀委員 両先生には、大変貴重な御意見を聞かせいただきまして、ありがとうございます。

時間が参りましたので、以上で終わります。

○武藤委員長 和田貞夫君。

○和田(員)委員 参考人の両先生、お忙しい中出席いただきまして、ありがとうございます。また、刑事罰研究会で私たちの望んでおいた結論を出していただいて貴重な提言をいただいたことについて敬意を表したいと思います。

ただ、先生方がせっかくそのような議論の中で提言をしていただいておりますが、今回この国会に出してまいりました独禁法の改正案、正田先生も先ほど、全く全面的に賛意を表するということではなくて、ちゅうちょする面があつて、将来さらに引き上げを検討してほしいという言葉があつたわけですが、私たちの立場からいいますならば、極めて不満であります。果たしてこのことによつて、先生方の御努力がこの改正で全うすることができるといふか、いわゆる不正な競争を抑制する力になるだろうか。そのことを通じて経済に及ぼす影響、国民の利益を確保するという点について極めて疑問な点があるわけですね。しかも私たちが推測するところでは、この国会が招集されました段階では、去年の年末に先生方の研究会の報告ができておりながら、国会の冒頭ではその報告の内容をつまびらかにしない、公表を要求しても公表しない、しかも今提案されております独禁法の改正案が出てくるのか出てこないのか、これもつまびらかでなかつた情勢であります。私たちが社会党の提案いたしましたのは、政府が出してきたことに対するところの対案として出したんじゃないのです。どうしてもこの場面に及んで先生方の提言を生かした改正案を出してほしい、いわばその水差しの意味で、私たちの方が早く勉強いたしましたので、不十分ではございますけれども、その水差しの役目を果たさしてもらおうということで提案させていただいたわけですね。したがって、提案の時期を見ていただきまして、私たちが提案の方が先に国会に提出してあるわけですね。そういうことを一つ私は考えたときに、この間の本会議でも私は政府に言ったわけでございます。

が、いわゆる埼玉県の公共工事入札談合事件、この談合事件が、当初は、公正取引委員会が非常に力んでおった、非常に力んで、これこそが告発するところの最たる事件だ、こういうふうな裏話しておいた。それが結果的には告発を見送る、排除勧告で事を済ませる、こういうことになったことを、ずっと私たちは推測をいたしますと、どうやらどこかの場所、独占禁止法の改正案を出せという各般の情勢の中で、その法律を出させるかわりにこの公共事業入札談合の告発をやらぬというふうな条件と何か取りかえをしたような気がしてならないわけでありまして、このことをこの間の本会議で総理に追及いたしましたところが、そんなことはない—そんなことがあるというこ

とは言うはずがない—そんなことはない、こういうふうな答えておるわけですが、これは先生に、非常に酷いかわりませんが、私たちが同じような考え方に立っておられるかどうか、非常に酷い質問でございますが、刑事問題について非常に熱心に取り組んでいただいております芝原先生、ひとつ個人的なお考え方も結構でございますので、どんなものでしょう。

○芝原参考人 どのようにお答えしてよいかかわからないのですが、私どもの独占禁止法に関する刑事研究会は、以前に申しましたように両罰規定の連動というのを切り離す、これを理論的に徹底して、どこから批判されてもそれにたえ得るだけの理論的な検討を行うということを第一の目的にしてまいりました。しかも私は刑事法を勉強する立場にありますので、その点に最も関心があったわけですが、その意味では、この研究会の結果というものはこういう形の法案において実現しましたので、これは満足しているわけです。

それから法定刑の問題につきましては、これは確かに数億円程度というのと一億円というのは違います、一億円、ともかく億単位にまで達しているというところで、個人的に申しますと、それは確かに数億円程度と一億円というのは違うという意味では残念なことではあります、ともかく億

単位に達しているということで、基本的には、少なくともこれが実現可能性があるのであればこの点についてはぜひ実現していただきたいというふうに思っています。

それで、私どもはそのように理論的な立場からこの最終報告書をまとめたわけですが、ですから、その後でどういふ政治的な問題がありましたかというところは報告書が我々の手を離れてからの問題でありまして、それについては感想としては今申しましたとおりであります。

最後にもう一度私どもがそれについて補充的な見解を出しましたが、その趣旨は、これは確かに今言った程度の点では十分ではないけれども、基本的には、それでもここで我々の提案というものを法律の形で実現していただければ、それはやはり画期的なことであり、経済犯罪に対する刑事罰の強化としては大変意味があるということからやむを得ないという判断をしたわけでございます。

○和田(真)委員 先生方、先ほどから正田先生も冒頭にお話簡単にあつたわけですが、この報告書の提言内容として、刑事罰の上限を八十九条を対象にして五百万円を数億円にするという結論に達するに当たっていろいろな角度から研究されて議論をされて検討されてきた。独占禁止政策の国際水準に達するために国際的な平準化を目指して考えたということ、あるいは、とはいふものの課徴金と罰金刑が併存するという日本の特殊事情の中で考慮し勘案したということでありまして、

ところが、この数億円を一億円に圧縮した理由に、公取がこの議論の中であるいは政府が答弁の中で、依然といたしまして課徴金と罰金刑が併存をしておるといふことを挙げたり、あるいは事業者に過度の負担になつてはいけない、こういうふうなことを言つてきたり、あるいは中小企業の支払い能力を超える限界といふことを考えたとか、国民の各層に広く理解を得るためにだとか、先生方が議論をされて、そして数億円という結論に達した。にもかかわらず、なおその数億円を一億円に引き下げるその理由に、せっかく先生方が議論をされ

ておったことをまた挙げています。そして、この一億円に達したということを経理も答弁いたします。公正取引委員会もそういうようなことを言うわけなのです。これじゃ先生方のせっかくの提言というものを軽視したというようにとらえるしか道がないと私は思うのですが、正田先生、どうですか。

○正田参考人 先ほど芝原教授もおっしゃいましたように、私どもの提言の一つの基本的な流れというのは、両罰規定を通して連動していた罰金刑、これはもう全部の法律がそういう形になつていたわけでありまして、それを切り離して、そして事業者に対して罰金額を引き上げるといふところに非常に重点を置き、議論をしてきたわけでありまして、そういうことについてはこの政府案も明白にその考え方を採用している、こういうことではあります。

なお、数億円という数字であります、数億円というのは極めて漠然としているわけでありまして、けれども、この罰金額の上限といふのは、いろいろ議論はいたしましたけれども、ある一定の方程式でもって整理をいたしまして、そうして、その結果びしと数字が出てくるというふうな性格のものであるとは考えていないわけでありまして。したがって、数億円といふことについても、それぞれの方々の間では、思っておられる数字は若干の違いがあるかもしれないというふうな考えております。

一億円が数億円でないという点はおっしゃるとおりでありまして、その点は私も残念だといふふうなことでございまして、基本的な方向といふことと、私ども研究会に対する公正取引委員会の説明で、一億円なら可能という、一億円が限度ではないか、こういう御説明があつたわけでありまして、そのときに、一億円では趣旨に全く反するからそれならやらない方がいいという判断はいたしません、少なくとも億の単位に乗つてかなり大幅に上がるということ自体は実は評価をしたわけでありまして、ただ、研究会としては、第一段

階として一億円、さらにこれを検討して引き上げてもらうということをご希望としてつけ加えたといふことと、これは、基本的には研究会の意見と違ふといふふうには認識しております。この結論の数字に食い違いが出たという点は御指摘のとおりでありまして、私もその点は残念だと思っております。

(委員長退席、竹村委員長代理着席)
○和田(真)委員 先生、しつこいようでございますが、先生の今の御答弁に難癖をつけたりどうするといふ意味じゃないのですが、この結論を数億円といふことに出されたときに、先生方の研究会とそれから公正取引委員会と、これは内々であります、極めて抽象的なこの数億円という数字は、大体三億円程度から五億円程度のことを意味するのだという認識で当初一致しておつたのではないですか。

○正田参考人 私、座長として研究会の取りまとめをしておりましたもので、具体的にどういふ意見がどういふ委員の方から出たということについては記憶も正確ではございませんし、ちょっと今申し上げられないのです。ただ、そういうことでもって一応の約束をしていたというふうなことは、研究会の方の意見をまとめる過程ではございませぬ。ですから、委員のみんなからいろいろな意見が出てきたことはもう事実でございますし、さつき申し上げたように、それぞれの委員が幾らを念頭に置いていたかということもこれは恐らくあるだろうと思つております。ただ、その数字が、さつき申し上げたように数式でびしと出してくるような性格のものではございませんので、したがって、それぞれの考えといふのもまあそれぞれもつともなものであるということになつてしまふので、そういうことから数億円といふことでまとめたというのが経緯でございます。

○和田(真)委員 私、言つておきますのは、先生方の研究会が数億円という結論を出された。その数億円という結論が出された直後、直後といふか、この法案作成の作業に入る前に、その数億円

というのは、皆さん方の認識と公正取引委員会の認識が、大体数億とは三億ないし五億やなという事で、これは約束事できちつとしたというのじやなくて、認識として大体そういう方向で一致をされておたつたのではないですかということをお尋ねしているのです。

○正田参考人 今御指摘の三億ないし五億で、大体この線だということに一致していたということはいけません。そういうことはございません。三億ないし五億ということで一致していたのじやないかということ、私どもの研究会の場ではございせん。

○和田(眞)委員 いやいや、研究会の場ではなくて、研究会と公正取引委員会と話し合いをしてこれだということになったという事を言うているのじやないのですよ。大体、言う、言わぬにかかわらず、それを受けた公正取引委員会としては、先生方御苦労さんでございましてと言言中で、認識として、皆さん方に御苦労さんと言言葉の中で、認識として大体数億というのは一じやないのですから、だから大体三億ないし五億程度だなどという様な、そういう認識で一致をしておたつたのじやなからうかというように推測するのですが、どうですか。

○正田参考人 具体的に三ないし五ということ公正取引委員会が認識していたというふうには考えておりません。まだそこは、いわば、何というのか、こちらの考え方はもちろん聞いていらつしやるわけでありまして、いろいろな意見があることももちろん公正取引委員会は御承知だつたと思ひます。ただ、数億円ということ、あと公正取引委員会がどこをとるかということについては、私どもとしては、さつき申し上げたように、それぞれがのくらしいだろつたということを考えてはいたと思ひますが、はつきりした形で幾つということをおんなが同じように考えていたということはないと思ひます。

○和田(眞)委員 先生方、公正取引委員会は、この改正案作成に当たつて、当初この数億というのは大体三億というのを考えておたつた、大体三億という様なことを原案にしておたつたのです。ところが、何かがあつたのですよ。何かがあつて一億になつたのですよ。そのために、先生方の報告書を公表しなさいと何ば言うても公表しない。その公表しない理由というものは、きよは今来ておりませんが、私たちの委員が質問いたしましたら、これは議会の方と相談をまだできていないので、ということも出てきたのですよ。私は知らぬのですよ、これは。そういうような言葉も出てきたのですよ。極めて、一億になつたという事は、やはりどこかに何かがあつた。私は、不純という言葉をあえて言ひたいわけなんです。

そういうようなことで、せつかく先生方が、確かに五億であるが三億であるが一億であるが、今の五百万円をこの一億の水準に上げた。両罰規定の個人と事業者と分離をしたということをお苦勞いだけだつた結論は、私ばかりです。けれども、やはりそういうような結論を出すに至つての目的というのは、何としても不正な競争、談合、カルテル、そういうような行為が抑止をするということですね。抑止をするという事、抑止をしないのです。抑止をする目的じやなくして抑止をしないという目的から、先生方、御苦勞いだけだつたのでしよう。

そうすると、その結果、この一億という金額で言われるところの先生方の研究会の報告書の中にうたわれているように、十分な金銭的苦痛を与えらるに足る額であるかどうか、あるいは果たして犯罪の重大性、犯情に見合つた制裁に足る水準の額であるかどうか。あるいは、これに懸りて、今後一切そのような犯罪を起こさない、こういうような認識に事業者が立つに足る上限の水準であるかどうかということをお考えなさい、果たしてこの一億というのは、この三つが十分に足る、抑止の力になる、こういうようにお考えにならるかどうかということ、今度は芝原先生、ひとつお答えいただきたいと思ひます。

〔竹村委員長代理退席、委員長着席〕

○芝原参考人 今の最後の点の一億円で抑止力になるかという点ですけれども、これは抑止力があるかどうかという事は、ある程度幅のある考えであると思ひます。それで、従来の五百万で抑止力があるかということであれば、それはやはりないと言わざるを得ないわけですが、それは一億と三億でどのくらい違ふかということ、実は法定刑がそれだけ違つた場合にどのくらいの抑止力があるかということ、複雑な要因が絡みますので、実証的には判断できないわけですが、五百万から比べれば、たとえ三億でなくても一億でもかなりの抑止力があるという事は言えると思ひます。

それで、先ほど国際的水準の問題も出ましたけれども、これは正田教授が既に述べられたことですけれども、アメリカなどでは刑罰という形で不法利益の徴収と懲罰的なものをして、それからE.C.などでは、むしろ行政的な行政罰という形で、これも不法利益の徴収と懲罰、それから懲罰的な制裁というのを行つて、日本は不法利益の徴収と懲罰というのを行つて、日本は不法利益の徴収と懲罰というのを行つて、懲罰的な意味での刑罰というのを刑罰でやつて二本立てになつていますが、今までは課徴金という不法利益の徴収と、かなりの点で国際的水準になつて、そこで、そうなつてみますと一番弱いところ、国際的な水準として弱いところというのは法人に五百万しか罰金が科せないと、これを、それを大幅に引き上げようということでありまして、私個人としては、これは一億になつたということ、かなりの抑止力があるというふうにお考えしております。もしこの研究会の最後の答申というのが一億を下回つたのであれば、私は到底納得できなかつたと思ひます。ともかく、いろいろな状況があつたところで億単位に上がったということは、これは罰規定の連動の切り離しと並んで画期的なことでありまして、しかも億単位ということでの抑止力ということはある、それで国際的な水準に

もある程度達したのではないかと思つております。ただ、抑止力ということをお申しますと、これは法定刑の上限を一億に上げるとか三億に上げるとか数億に上げるといふことも大事ですが、けれども、少なくとも億単位にまで上がったのなら、これからは、幾ら法律ができて実際に違反に対する告発が行われなくて、実際にその刑罰が適用されなければ威嚇力、抑止力という事は余りないことになるわけ、恐らくいろいろな状況から考えますと法定刑の引き上げということではある程度一億ということでは我慢ができる、あとはやはり実際の告発を行つて、そういう意味での抑止力を高めたいと思ひます。

もつとも刑事法の立場でいいますと、何か経済刑法でも、経済犯罪でもこれを罰すればよいといふふうにお考えのようにとらえがちですけれども、むしろ刑事法の研究者というのは、刑罰というのは非常に悪質な、重大な犯罪にのみ適用すべきである。しかし、そういうものについてはやはり確実に刑罰というの適用されなければ抑止力がないんだ。ですから、それ以外のものについてはむしろ課徴金でもつて利益の徴収を行つて、そういう振り分けということが必要だと思ひます。そういうこと全体を考慮して抑止力ということをお考えますと、立法の段階ではこのぐらいでまあまあかなと思ひます。

○和田(眞)委員 これは国民から見ましたら、消費者から見ましたら、この課徴金というのは罰金刑と併存しておるけれども、課徴金というのはやはり八十九条に違反すれば、これはいわゆる懲罰です。利益を没収するといふ性格のものでしよう。事によればその額よりも、一億という精神的に苦痛を与える刑事罰、あるいはもう二度とそのような不正行為はやらなうといふような、そういう企業に反省を与える額の方が、事によればこの五分の一あるいは十分の一といふような額になりかねない類なんですね、これ、一億という。そういうようなことで果たして抑止力になるだろう

もつとも刑事法の立場でいいますと、何か経済刑法でも、経済犯罪でもこれを罰すればよいといふふうにお考えのようにとらえがちですけれども、むしろ刑事法の研究者というのは、刑罰というのは非常に悪質な、重大な犯罪にのみ適用すべきである。しかし、そういうものについてはやはり確実に刑罰というの適用されなければ抑止力がないんだ。ですから、それ以外のものについてはむしろ課徴金でもつて利益の徴収を行つて、そういう振り分けということが必要だと思ひます。そういうこと全体を考慮して抑止力ということをお考えますと、立法の段階ではこのぐらいでまあまあかなと思ひます。

かということをおぼえもう一度お尋ねしたいので

す。

○芝原参考人 確かに御指摘の点は私自身もわかないではありませんが、これまでの現行法での法人に対して科された罰金の法定刑の上限は、今回の証券取引法の改正は別として、それまではせいぜい最高で一千万円だったわけですね。それで、これは薬物犯罪とか一定の犯罪は一千万円が最高で、脱税の場合には上限五百万円ということ、それはいわゆるスライド制で、場合によっては億単位の罰金刑というのが科されていまして、これはそういうスライド制をとっているということからの例外であります。そういう意味で、これまでのことを考えますと、法人に対する罰金刑の上限というのはいくら低かったわけですね。ですから、我々はそういう状況から出発したということ、そうしますと、この切り離しが実現して、それで億単位の罰金が科せられるようになったということはやはりかなり画期的なことだということに私は思います。

ですから、いろいろな御意見があると思えますけれども、やはり刑事法の立場から見た場合には、今申しましたように今までは非常に低過ぎたのだ。だから少なくともこれからは億単位の法人に対する罰金というものを引き上げて、それで実際にそれを契機に適用してほしいというのが私の願いであります。

○和田(真)委員 仮に一億でもいい、仮に社会党案の五億円であってもいい、こういうことですね。いかがですか。

○芝原参考人 それに直接お答えできるかどうかわかりませんが、我々は研究会の報告は数億円ということをおっしゃいます。それは現在でも変わりないわけ、最後の報告書においてもそれが実現しなかったということは残念だということとは明記しております。

○和田(真)委員 残念であるというお言葉、両先生方にいただきましたので、一億ということでも五百万円よりも引き上げたという努力をひとつ買

ってほしいということですが、これは三億であつても五億であつても私はいいと思うのですがね。そういうように理解されておるといふように解釈しておきます。

ただ、芝原先生が言われたように、額が一億であるが五億であるが、仮に十億であるが二十億であるが、要は告発をしないということであればこれは何の役にも立たぬですね。先生方のせつかくの提言というのは無にするということになりま

すね、これは。それは今日の公正取引委員会の委員長を初めとする委員あるいは公正取引委員会全体のいわゆる正義感というか、これを告発するよう

に持つていこうというふうな、そういう意思を持つたか、持たぬかという、そういういわゆる公正取引委員会の意思決定のこととあわせて、今のこの法律の中では告発できないんだということをお

おわすわけですね、これは。そうすると、法律を改正に持つていくか方法がないわけでしょう。具体的に申し上げますと、今埼玉の談合事件、告発しなかった。排除勧告にとどまった。告発できなかったという理由、この埼玉談合事件というのはルール談合だ、こういうことを言うてお

るのです。一つは、ルール談合を形成したという、いわゆるルールづくりに関与したということ、それから個別受注予定者の決定ということに連動させて考

えているわけですね。一人の自然人がルールづくりから個別受注の予定者の決定まで、そういう行為が一連して関与したかを検討した。その結果、これは個人的に関与してきたという、そういう証拠をつかむことができなかった、だからこれは告発しなかったんだというように一つは言うておるわけですね。

もう一つは、公正取引委員会が九〇年の六月に告発方針を公表しているんですね。ところがこのルールづくりが行われてきたということ、だからだめなんだという二つの理由を挙げて今回告発しなかったというように公正取引委員会は言つて

いるわけですね。そうすると、そういうふうな解釈であるならば、これからこの種の告発ということ

は一切できなくなってしまう、そういうことにも

思います。

一体今日の独禁法のどこに欠陥があるのか、あるいは今日の独禁法の、現行の法律の中でも先生方が御検討いただいた提言どおりに告発しようと思つたら告発ができるというようにお考えになられるのか、いずれかひとつお答えいただきたいと思

います。

○芝原参考人 ただいまの御質問の中で、いわゆる埼玉談合事件につきましては、前に申しましたように、具体的な事案についてはこれは証拠の評価の問題だと思つておられます。私は、どういう証拠があるというふうなことに、それに接する

ような立場にございませんで、具体的な事案についてこれはどういうことは申せないわけです。

ただ、今お話がありました、一つは平成二年、一九九〇年六月に刑事告発に関する方針というのが公表されたこととの関係でございますが、これは確かにその前から罰則の規定はありますので新しい刑事立法がなされたというわけではありませ

んが、もし告発が従来よりもかなり活発に行われるというふうなことになるならば、それは事業者の事業活動に大きな影響を与えるということになります。ですから、これは新しい刑事立法というわけではありませ

んけれども、やはり公取委の方針が大きく変わったということになりますので、その公表以前のものは一応別にして公表以後の行為について告発をするという方針自身は妥当なこと

とどう思うのです。

そうしますとどういふことになるかと申しますと、今のお話は、それより前から長期にわたって続いているようなカルテルなどは刑事告発ができなくなるのではないかと申すお考えだと思つておられます。それは要するに九〇年六月以降に不当な取引制限行為、すなわち相互に事業活動を拘束する

ような場合があるというこ

と、これは九〇年六月以前からやつておるのです。いまだに続いているのです。一切だめとい

うことに、先生、なるのですよ。しかも第一点のルールづくり、あるいはいわゆる落札で受注する

という場合はその行為者が、個人の関与したという具体的な事実の証拠がつかめないというふうなことは、これは公正取引委員会がそんなこと言

うべきじゃないでしょう。公正取引委員会がもと

と、その捜査権はないんだから、それは検察に任せ

て検察が個人的に行つたかどうかという

ことを立件したらいいわけでしょう。公正取引

委員会がそこまでやつていたら、この二つのこと

では一切、せつかく先生方に御努力いただきまし

たけれども、刑事告発はできないということにな

つてしまいますよ。どうですか。

○芝原参考人 先ほど申しましたことの繰り返

しに、だからそういうことは捜査機関に任せれば

よいではないかということですが、これは大変難しい問題だと思ひますし、それはそういうお考えもよくわかります。私の意見としましては、これはこういうことです。告発ということとは、これはやはり告発された事業者にとっては大変な影響のあることなわけですね。それで、告発されたけれども検察庁の方でこれを不起訴にしたということになっていいから、ともかく公取の方は告発をしるということになりますと、それがその事業者等に与える影響というのは非常に大きいと思うのです。これは独禁法の問題とちよつと離れますけれども、一般の刑事事件でもそれは実際に有罪になるとか、有罪が確定するということがなくとも検察官によって公訴が提起されただけでかなり社会的にその者には影響があるわけですね。それと一応パラレルに考えても、告発というのは、特に公取の場合には専属告発でありますので、これはある程度の、やはり有罪判決の見通しということを考えて、それで告発するというのが望ましいと私自身は考えております。

それから、その点では公取委は確かに調査権限というのが、捜査機関のようなものはございませんけれども、それでも間接強制を伴った行政調査ということではある程度検査当局と相談するということも、これは必要だと思ふのです。そういう見通しを立てたものを告発するということにならないと、告発がたくなさなされた、しかし事件はほとんど不起訴になっているというようなことでは、独禁法の刑罰の規定の抑止力というのはいささか薄れるのではないかと。

ですから、私の考えを繰り返しますが、刑罰というのには必要以上に適用するということはかえつて弊害がある、しかし、非常に重大な悪質な経済犯罪については的確に適用すべきである、そのためにはやはり十分証拠のそろつたものについて告発を行うということが必要であらうと思ひます。それで、これも繰り返しになりますが、公取委

の現在の調査権限というのは、ある意味では限られておられますけれども、じゃ、それでここまで、私の申しましたような形で告発まで持つていけなかつたということではないと思ふのです。それはスタッフの問題とかいろいろありますけれども、法的な権限としてこれだけしかないから告発に、今私が申しました意味での告発には持つていけないということはないのではないかと思ひます。あとは、これは個別的な事案についての証拠の評価の問題になるのではないかと私自身は思つております。

○和田(貞)委員 時間が参りましたからやめますが、先生方本日に御苦勞さまでございました。しかし、大蔵で審議をいたしました証券取引法ですね、もう成立いたしました七月一日から実施になる。これは株の操作、そういう事案の法人の最高上の限の罰金が三億なんです。これと比べたら、本日に皆さん方の御提言を無視したこの法案の内容であるということ、私は非常に残念でならないわけでありまして、これからもどうぞひとつ先生方、頑張つていただきたいと思ひます。御苦勞さまでございました。

○武藤委員長 森本昂司君。○森本委員 正田先生、そして芝原先生、研究会の報告をいろいろとおまとめいただきまして、御提言いただきまして、大変御苦勞さまでございました。また、本日は参考人として御足労いただきましたこと、大変ありがたく思つておるところでございます。

そこで、今回の罰金刑の問題と、それから談合が告発できなかったこと、埼玉談合ですね、こういつたことに対して世論が大変厳しい視点で今回見ておられることは、先生方もよく御承知のことかと思ひます。そういった点で教点、私の持ち時間二十分でございますが、お伺いをさせていただきますかと思ひます。

先ほど来、研究会報告の数値に対する考え方、それが一億になったということに対して先生方、それその御意見を伺つておりまして、わかる部

分もあるわけでございますが、もう一度私の方からお尋ねをさせていただきますと思ひます。

そこで、先ほど正田先生から、数億から一億になつたということは残念であり、将来に託すという御意見を賜りました。率直なお気持ちではないかと思ひます。国際的にはアメリカの最高限度額十三億円という状況から比較して非常に少なくなつたのではないかと聞かれておられる点、それからもう一つ、これは先生方、非常に答えにくいかわかりませんが、巷間、大変な政治的圧力があつたのではないかと、いろいろとマスコミ等々あるいは国民の中から上がつておられる声に対して、先生方はどのように今受けとめておられるかという点をお伺いしたいと思います。

それから、先ほど正田先生のお話の中で、数億円を提言した後、公取より意見を聞きたいということがあつて、先生方がそれぞれ御意見を述べたこと、先方がそれぞれ御意見を述べたこと、一億にせざるを得ない、一億が限界であると公取からお話があつたというふうな伺ひました。このときのやりとり、先生方は一億と言われたときにどうお答えいただいたのか、これは大変お答えにくい質問ではあるかと思ひますが、もし聞かしていただくことができれば大変ありがたいと思つておるところでございます。両先生、よろしくお願ひ申し上げます。

○正田参考人 先ほど申し上げましたように、数億から一億にということで研究会の意見よりも低いという点に関しては残念であるということをお申し上げたわけでありまして、この数字が果たして国際的にどういう評価を受けるかということにつきましては、我が国は我が国なりのもつとあるわけでありまして、やはり五百万から億単位に罰金刑を上げるといふかなり思い切つた案が提案されておられるわけでありまして、また、課徴金も引き上げる、こういう形で国際水準に合わせるべく努力をしていくということは、一応国際的にも理解されるのではないかと、このように思つております。

それから、いろいろ新聞報道等々で書かれておられることは私も読んでおりますし、そのことにつきまして、実態を的確に私自身研究者として調査してはどうかと思ひます。その点に研究としてお答えするということになりますと、正確な認識を持つていないということをお答えざるを得ないわけでありまして、それから、これは公正取引委員会から、数億という提言であるけれども一億というところに諸般の事情からせざるを得ないという話を聞きました。これは、これは先ほどの繰り返しでありますけれども、公正取引委員会が積極的にいろいろ努力をされておられるものと理解をした上で、現状においては実現しないとは具体化するために、現状において判断であるかというふうな考えをたわけでありまして、

○芝原参考人 最後の点だけをお答えいたします。それ以外には以前に申しましたとおりでございます。

この数億円という報告書に対して一億という話がありましたときに、私はこれがもし一億より以下であつたらば明確にこれでは適当でないと思ひましたと思ひます。億単位に上がったという意味で、ある意味で象徴的な意味がありますし、まあまあというふうな感じで、結局はそれはやむを得ないというふうな思つたわけですね。

それは、これは繰り返しになりますけれども、両罰規定の運動の切り離しということ、理論的にはできるということ、幾ら、論文に書くことは易しいことですが、それを現実に実現すること、これはやはり大変なことなわけですね。特に、刑事立法を改正するといふことはいろいろ意味で国民の生活に重大な影響を与えますので、いろいろ大変なことです。それはともかく、その基本が実現しそうだということから、しかもこれは億単位にまで上がったこと、だからまあやむを得ないのではないかと、このように感じたと、このように、私の率直なそのときの印象でございます。

それから、これは繰り返しになりますが、刑罰というのには必要以上に適用するということはかえつて弊害がある、しかし、非常に重大な悪質な経済犯罪については的確に適用すべきである、そのためにはやはり十分証拠のそろつたものについて告発を行うということが必要であらうと思ひます。それで、これも繰り返しになりますが、公取委

○森本委員 次に、芝原先生にお伺いいたします。

従業員と事業主との罰金の比較が、証取法では百倍になりました。今回独禁法二十倍という政府案のアンバランスについてどのように考えておられるか、その見解をお伺いしたいと思います。

それから、事業主に対する罰金強化の他の経済法への適用の可能性とその範囲についての考え方を伺いたいと思います。

○芝原参考人 罰金刑の上限を幾らにするということは、ある程度の目安はありますけれども、必ずこの額にしなければならぬことを実証的に主張するということはなかなか難しいわけであらう。ある程度の幅というのはどうしてもあるわけであらう。ですから、まず、二つの法律の改正案、刑事立法法に関する改正案が出て、それでその法定刑にアンバランスがあるということは、その性質上ある程度やむを得ないということが言えると思います。しかも、それでは、そういう意味で証取法と独禁法とどちらの方が妥当だったのかということも、これはどちらとどうに決めることとはできないことなのだと思います。

それで、そういう意味で、先ほど私申しました法制審の刑事法部会の了承事項というものの中でも、ではどの程度の罰金を設定するかということについては、抑止力としてどのくらいのことが期待できるかということ、それから具体的に法人と自然人の資力の格差を基礎として、その法令の趣旨・目的、違反行為の性質、対象としている業務主の規模、諸外国における同種の行為に対する刑事罰・制裁金の内容を総合的に考慮すべきだということになって、これはいろいろなのことの総合的な評価ということになると思います。証取法の方は、これは主な適用の対象になるのは証券会社ということになりますし、独禁法の方は、それに限らず非常に広い範囲でのいろいろな規模の事業者ということになります。それを一つとつても法律の性格は大分違うわけで、一概に片方の方が妥当だということはないのではないかと考えています。

に思います。

それから、次の御質問で、ではこういう問題ほどの程度ほかの経済罰則に及ぼすべきかというところの御質問ですが、これは大変難しい問題でありまして、私自身もこれから具体的な勉強をしていかなければならないと思っておりますけれども、一般的な基準でいえば、法人に対して高額な罰金を科すわけですから、会社ぐるみというか、会社の事業活動の一端として犯罪行為が行われるとか、それからそれによって法人が得ている利益というのは、不正利益が非常に大きいとか、それから規制の対象となる法人の規模というのが比較的大きいとか、こういうようなものについて規制するような法律、それについては今後も切り離しということとは可能であるというふうに考えております。

○森本委員 次に、談合の問題でお尋ねしたいわけですが、今度の埼玉談合が告発できなかったという点に對して、先ほど申し上げましたように、いろいろな徳測が生まれているわけでありまして、公取が方針転換をいたしましたので、そしていよいよ本気で告発に踏み切るといふふうになるかという期待をしております。そして、ラップ事件がございまして、それが告発に踏み切った。しかし一方、セメントやあるいはインキに対する告発は見送られた、それなりの理由はあるわけがございまして、さらにまた、今回の埼玉談合、これはほとんどの人々が告発できるのではないだろうかと思っております。同時に先般委員会が質問をいたしましたら、四千点に及ぶ証拠書類を採取することができたということに對して、大変国民は疑問を持っているわけがございまして、

告発について、独禁法第七十三条で、公取は告発の義務を負っております。七十三條の二項で、告発を受けた検察側が、捜査の後、起訴するに値しないとした場合には、その旨の手續まで規定してあるわけでありまして、告発の段階で公取委が、検察側が起訴できるかどうかまで考えて自己

規制する必要はないのではないだろうか。もし自粛するとするならば、七十三條の二項を形骸化することにつながるのではないかと考えている方があられるわけがございまして、その点についてどのようにお考えいただいているのか。

また、独禁法というのは、そもそも企業の組織的な犯罪を対象とした法律であります。幾ら刑事責任を問うからといって、刑法の基本的な考え方である個人の特定や個人行為の特定ができないからということも理由に挙げ過ぎて、本来の企業の違法が確認されているにもかかわらずそれを見逃すような行為は公取委のすべき立場ではないというふうにお考えいただけますが、それに対する見解を芝原先生にお伺いしたいと思います。

○芝原参考人 一つは、公正取引委員会の告発の件ですが、これも繰り返しになりますけれども、確かに七十三條二項では、公訴を提起しない場合の規定がございまして、しかし私の考えでは、運用上は、これはやはりごく例外なものにして運用する方が、結局は独禁法の刑事罰の運用にとつて望ましいのではないかとお伺いしたいと思います。というのは、前にも申しましたように、告発されるといふことは、やはり関係の事業者にとつて大変な社会的影響のあるものである、しかし、それが刑事裁判の場で有罪かどうかということが明らかにならないままそれが終わるといふことが続発しますと、これは社会的には極めて大きな問題となります。それから、公取委の専属告発を持つて起きていることについては、むしろ批判が起こつてくるのではないかとお伺いするわけがございまして、やはりこれは公取委が十分検察と事前に協議をされて、これはある程度有罪判決の見込みがある、無論公取委だけで捜査をするわけがないので、それは告発を受けてからは、むしろ公取委は調査をするわけがけれども、それだけで刑事裁判の証拠を収集するわけではもちろんないんで、それに引き続き当然検察の捜査ということが行われるわけですが、やはりその告発の段階である程度の見通しというのがあるものについて

のみ告発することを守ることが、結局は運用上妥当な結果が生じるのではないかとお伺いしたいのでございます。

○森本委員 引き続き芝原先生にお伺いしたいわけがございまして、談合問題に対する独禁法、これでは適用できないのではないだろうか、今後談合については告発はできないのじゃないだろうか、今後談合については非常に多く聞かれるわけがございまして、そういった意味で、独禁法適用の限界の有無があるのかどうか、それからもう一つは、刑法第九十六条の第三項適用の可能性についてどのように考えておられるか、お伺いしたいと思います。

○芝原参考人 このままでは、今後独禁法違反についての告発ができないのではないかとお伺いするわけがございまして、これも繰り返しになりますが、私は、現在の公正取引委員会の権限のままでも、それを十分活用した場合には、今申ししたような意味での告発まで持つていけるというふうにお伺いしております。

では、今度の場合がどうかと申しますと、これはやはり証拠の評価の問題なので、本当のところ、なぜそれが告発できなかったかということについては私自身もわかりません。それは推測を交えて言うということとは、私の立場としては許されないとだと思っておりますので、御容赦いただきたいというふうにお伺いいたします。

それから、刑法の談合罪との関係の問題ですが、これも、これは非常に似たような犯罪類型であります。独禁法の方は、一定の取引分野における競争の実質的制限ということが要件になっていないわけが、談合罪の場合にはその要件が必要ではないわけが、それから、刑法の談合罪の場合には公の取柄に限定されるけれども、独禁法の方にはそういうことがないとか、それから、刑法の方の談合では、公正な価格を害したは不正の利益を得る目的というのが必要だ、ところが、独禁法の方ではそういう目的は必要でないとか、それから、独禁法の方は法人の処罰ができますけれども

も、談合罪は刑法犯でありますので法人の処罰という事はできないとか、いろいろ似ておりますけれども違つたところもあるわけですから、事案によつて両方を重なつて適用される場合もありますし、一方しか成立しないこともあるというふうに思ひます。ですから、それはやはり事案によつてということになるのではないと思ひます。

○森本委員 時間が参りました。両先生には、大変貴重な御意見、ありがとうございます。

○武藤委員長 小沢和秋君。

○小沢(和)委員 両先生には、大変御苦勞さんでございませう。

まず、正田先生に幾つかお尋ねをしたいと思ひます。

報告書が昨年末に提出された段階で直ちに公表するのが当然だつたと私は思ひますけれども、御存じのとおり公表されませんでした。このとき研究会としては、公表しないことについて連絡や相談を受け、了解をされたのか。私は、当然公表を求められたのではないと思ひますが、いかがだつたでしょうか。

○正田参考人、その公表されなかつたことについて、私が連絡を受けたかな、とにかく、知つてゐるんですから受けたのだと思ひます。

ただ、その点については、私どもは報告書を提出したわけでありまして、その後の扱いは公正取引委員会にいわば一任されているというか、そういうふうな理解をしておりますので、公正取引委員会が公表をすることが適当でないという判断をして公表しなかつたということに対して、特に抗議はいたしませんでした。

○小沢(和)委員 次に、一億円という罰金の水準が低過ぎるのではないかとお尋ねをいたしたいと思ひます。

私は、罰金である以上、企業に実際に打撃になる重さを持たなければ余り意味がないのではないかと思ひます。ところが、この場での先日の議論でも、余り過酷で企業経営に響くようなことではないかぬという配慮もあつて数億円を一億円にし

たというお話がありました。しかし、これは根本的に罰金についての考え方が間違つてゐるのではないかと、特に、巨大な企業にとつては一億円などというのはほとんどたえも何もしないのじやないかと私は思ひますが、いかがでしょうか。

○正田参考人 お説のとおり、非常に巨大な企業にとつてどの程度の感銘力があるか、こういうことは必ずしもそうではないという御意見もあり得るだらうと思ひます。

ただ、一億円というところで私も了承いたしましたのは、五百万円というレベルの罰金額を億単位に乘せて、とにかく一億円というところまで引き上げる、しかも、これを事業者に対して行為者と切り離して引き上げること、それから、五百万円が一億になるという事は、それ相当の影響を与え得るものというふうな考へております。

ただ、先ほど申し上げましたように、私どもは数億円というところを考へていたわけでありまして、数億円に達していないという点は残念だけれども、とにかく、一億円であればやらない方がいいのじやないか、五百万のまま残しておいた方がいいという判断はしなかつたということでありませう。

○小沢(和)委員 日本の独禁法上の制裁が課徴金と罰金という二本立てになつてゐることは先ほどから言われております。私も、この両方を総合的に考へるのが当然だと思ひます。しかし、課徴金は昨年強化されたといつても六割という低い水準です。ですから、これでは不当な利益がなお手元に残ることが多いのではないかと私は思ひます。

これに今回、罰金も数億円というのが一億円というふうな低く抑えられるという事になりまして、課徴金と罰金両方とも低く抑えられ、両方払つてもなお不当な利益が手元に残るというふうなケースが多いのではないのでしょうか。そうすると、これは実際上はカルテルなどの不当なことをやつた方が得と、やり得というふうな結果になりはせぬでしょうか。

○正田参考人 課徴金は不当な利得を一応六割という形でみなして、この六割という数字が具体的な事案との関係で果たして全部かあるいは全部じやないかという問題は依然として残るだらうと思ひますけれども、少なくとも不当な利得と判断できる部分のかなり部分については六割の課徴金でもつて徴収ができるということが言えると考へております。

それから、確かに金額という面で、一億という数字が果たしてどれだけそれに乗せられた、まあこれはカルテルの場合であります。課徴金に乗せられたことによつて経済的な損失、損失といふますか支出になるのかということとは、これは具體的なケースによつて違ふこととはもちろんあり得ることだと思ひますが、少なくとも刑事制裁という形で一定のかなり高額な罰金刑が科されるという事自体は、やはり十分な意味を持つてゐるというふうな考へられると思ひます。

○小沢(和)委員 私も、今回二十倍、一億円に引き上げたということはこれはもうそれで十分意味のあることだと思ひます。ただ、今も申し上げたように課徴金も低く抑えられた、今度も一億円というところで低く抑えられたということになると、それは社会的には名前が出たりして企業としてはダメージを受けるにしても、経済的にはペイをするという事になれば、厚かましい企業はやはりやるのじやないか、歯どめが十分ではないんじやないかということを感じておるということでありませう。

次に、芝原先生にもひとつお尋ねをいたしたいと思ひます。

先ほど来問題になつておりますように、罰金を引き上げても告発をしなければ絵にかいたもちになつてしまつておられます。埼玉の土木工事をめぐる談合事件につきましては、私も告発を期待しておりましたので裏切られたような気持ちでおります。過日のこの公取委の説明では、だれがどういふことをやつたかを特定できなかったのが告発できなかった、こういう話であり

ますけれども、私どもは、捜査権がない、体制も十分でない公取委がそこまで証拠をそろえなければ告発できないということになれば、今後ともほとんど告発できないのではないかと、先ほどその答弁で心配をいたしました。ところが、先ほど来芝原先生のお話を伺つておりますと、間接強制ではあるけれども公取委はかなりの権限を持つておる、権限の不足ということはいささか、さう思ひませんが、こういうお話だつたように思ひます。そうすると結局、公取委の姿勢次第だ、問題は公取委の姿勢にあるのだ、こういうふうな私にはその答弁が受け取れたのですが、そう理解してよろしいでしょうか。

○芝原参考人 私が公取委の現在の権限でもつて告発ができないということはないではないかという事を申しましたのは、公取委の法的な権限は間接強制に限られてゐるけれども、それを十二分に使えばある程度の告発ができるだけの証拠を集めることができるのではないかと、このように申しました。

ただ、この事情はわからないのですけれども、もう一つは権限だけの問題ではなくて、スタッフ、マンパワーとかそういうものを含めての問題があると思ひます。ですから、それは単に公取委にやる気があるのかどうかということよりも、そこら辺はどうなのか私にはわかりませんけれども、もしその点に問題があるのであれば、その強化は必要であらうと思ひます。ですから、その法的な問題と実質的なスタッフの充実という問題は、一応別に分けて考へることができるとはな

いかと思ひます。

それから長期的な問題で申しますと、確かに今回の証券取引法の改正では証券取引等監視委員会ができて、これはいわゆる行政調査権のほかには国税犯則取締法と同様の裁判所の令状による調査権限というものが認められてゐるわけですが、こういうものが将来公取委にも、従来の行政調査権限のほかにこの租税犯則調査権限に対応する強制調査権、これも与えるべきであるという考へと

というのは、将来の問題としてはあり得ると思ひます。しかし、そういう権限がないから、現在その権限だけの問題で告発まで持つていけないというふうには思つておりません。そういう意味では、権限の付与だけではなくてスタッフの充実等々いろいろの問題があるかと思ひますが、これは将来の問題としての検討問題であるというふうには私自身も思つております。

○小沢(和)委員 もう一遍、正田先生に、二点お尋ねをしたいと思います。

一つは、損害賠償請求の問題であります。公的には罰金などによつて処罰をされるわけですが、それも、そういうカルテル行為などについて民間人によつて責任を追求する手段として損害賠償請求というものが認められておるわけですが、アメリカなどでは非常にこれは活発に活用されているように思ふけれども、我が国の場合には余り活用もされてない。実際、今まで一件も勝訴をしたことがないというふう聞いております。これはどこら辺の問題があるのか。公取委などのものと積極的な協力などが求められているのではないかとこのように私には考えますけれども、この機会に先生のお考え、お尋ねしたいと思います。

○正田参考人 確かに、日本で独禁法違反行為者に対する損害賠償請求訴訟というのが皆無に等しいと申しますか、極めて少ないということは事実であります。

原因がどこにあるかという点についていろいろ考へてみるのでありますが、やはり一つは、日本の社会的な風土の中で損害賠償を請求するということについて一般がふなれであるということも一つだろと思ひますし、あるいは、ほかの国では企業による損害賠償請求が非常に多いわけでありまして、日本の企業が独禁法違反行為者に対して損害賠償請求をするという行動に出る、こういうこともほとんどないという状況で、そういった裁判ないしは損害賠償請求ということについての一般的な権利意識と申しますか、こういうことが最大の原因だと思ひます。

ただ、公正取引委員会は独占禁止法に基づく損害賠償請求制度もあるわけでありまして、そういった訴訟が提起されたときにはどういふ形でそれに対応するかということについてはいろいろ検討を進めているようでありまして、いかにせん、その損害賠償請求訴訟が起らない、提起されないという、この問題が最大の問題点だといふふうな考へております。制度的にそれを阻害しているような決定的な要因というのは現状では認められないように私は思つております。

○小沢(和)委員 あと一言だけお尋ねをしたいのですが、公取委の勧告あるいは告発などの活動を積極的に今後行つていくようにしていくためには、公取委の委員をどう構成するかということも大きく影響するのではないかと私は思ふのです。

先日来、このことについてはここでも大分議論になつておるのですが、今のようにお役所出身のいわば法律実務に長く携つてきたような人たちが固められておるというふうな状況がベストなのか、やはり消費者運動などを長年やつてきたような人たちの新鮮な感覚をもつと取り入れていくような委員構成、これが、国民の期待にこたへるような、こういう刑事罰なども積極的に運用していくようなことを含めてやられていくことになる一つのポイントじゃなからうかというふうに私は考へるのですが、先生のお考えはいかがでしようか。

○正田参考人 具体的な委員構成の問題という点については、そのときそのときに最大限の努力をして適任者を選んでいただくということが必要だろというふうな思ひます。ただ、公正取引委員会の委員の場合には、法律の運用という一つのかなり基本的な役目がありまして、また、その法律は経済社会と密着してある、そういう意味では、いわば、かなり専門的な識見というものが要求されることであらうと思ひますので、そのときそのときに非常に広い範囲でもって委員を選出するような配慮をしていただくということは必要なことだと思ひます。

り、適任の方に委員になつていただく、こういうことは私も常に希望しているところであります。

○小沢(和)委員 ありがとうございます。

○武藤委員 川端達夫君。

○川端委員 参考人の両先生、大変御苦勞さまでございます。よろしくお願ひいたします。

今回国会で審議をしておりますのは、研究会の御答申を受けてのいわゆる罰則の強化ということを中心になつておるわけですが、先ほど来の議論にもありましたように、罰則を強化していくという前提は告発があるということでございます。今まで過去二件ということでございますが、告発がなければ、一億円であらうと五億円であらうと十億円であらうとほとんど意味がない、こういうことで告発という問題は非常に大きな問題であります。

かねがね、公正取引、独禁法の運用に關しての流れを振り返つてみますと、今まで、どちらかというところでは排除措置命令というものに中心を置かれた運用がずっとされてきた。これではやはりいけないうではないかという中で、平成二年六月ですが、公正取引委員会が「独占禁止法違反に対する刑事告発に關する公正取引委員会の方針」ということで、これからは悪質なものあるいは繰り返してやられるようなものには積極的に刑事処罰を求めて告発を行う方針である、こういう姿勢を打ち出されたというところで、それを受けてストレストチフィルムなんかもしぶりの告発が行われた。そういう流れを受けて告発がこれからは積極的にやられるというのを見て、刑事罰というものは今のままでもいいのか、それはもつときちつとした効果があるものにはなければならぬ、五百万円ではとてもじゃないかいけないというふうなセットとして、流れとして皆さんに御研究をいただき、今回の流れが来ておるというふうには思ひます。

そういう意味では、そこまでのストーリーというのですか、これは非常に地道であつたけれども着実に今日に至つたと私は思ひます。

そういう中で、残念ながらといひますか、埼玉の談合事件というのが明るみに出た、公取の手が入つたという中で、今日までの姿勢も含めて、かねがね談合というのはいろいろ言われてきた問題でありますし、先ほど御紹介しました平成二年の刑事告発に關する公取の方針の中にも「入札談合」、具体的にそういう項目まで入つておるということ非常に一般の関心も強かつたし、これは告発に至るのではないかと思つていたら告発されなかつたということ、先般の委員会でもいろいろな議論の中で、報道でもありますけれども、我々としては、最終的に告発見送りの理由の大きなものとして、個人の犯罪行為の立証という部分に非常に困難性があつたやに受けとめておるわけですが、公取の発表では「独占禁止法の規定に違反する犯罪ありと見做し告発を相当とする具体的事実を認めるに至らなかつた」という表現をされているわけですが。

そこで、この案件ということでお尋ねをする、個々の具体的なことというのとはなかなか難しい問題でございますので、そういう一連の流れの中で、刑事告発というのに対して障害といひますか壁が本当にあるのかないのかということについて少しお尋ねをしてみたいと思ひます。

一般論として、両罰規定の考え方の中で、個人の犯罪行為ということが明確に立証できないといふときに、これは法理論上の大きな壁があつて告発はできないものなのか、あるいは公取委の現状のいろんな権能をもつて、そして本来の独占禁止法の法の趣旨からいへば、ケースによつては、個人の犯罪行為の立証というものが万全でなくとも公取委の判断としては告発し得るものなのかどうかということに關して、両先生の御意見を伺ひたいと思ひます。

○芝原参考人 一般論として、独禁法違反の公取委による告発について個人の実行行為というのが認定されない限り告発ができないかどうかという御質問だと思いますが、まず、告発ができるかどうかということの前に、独禁法違反で法人を処罰

するために個人の実行行為というのが特定されなければならないという事は否定できないことだと思ふのです、その理由は前に申し上げましたので繰り返しません。それでは、公取委ではそこまで証拠が集まらなくても告発をすることが出来るかどうか、その後は検察の捜査に任せればいいではないかということかと思ふますけれども、それについては、有罪の見通しがまだそれではないわけですので、その段階で告発をするという事は適当ではないというふうに私は思ふます。ただ、公取委がすべての証拠を集めるということじゃなくて、その事件が検察に告発をされた、検察の捜査によって今言ったようなことが立証できる、そういうことを含めての見通し、それがあつた段階で告発をするべきではないかというふうには私は思つております。ですから、公取委が有罪判決に足るすべての証拠を集めなければ告発できないという意味ではありませんので、その点は、その二つのことは違うことではないかというふうに思ひます。

それから、若干条文の解釈なんですけれども、これは七十三条をどう解するかということではなかなか難しい問題ではありますけれども、これは、「公正取引委員会は、この法律の規定に違反する犯罪があると史料するときは検事総長に告発しなればならない。」とすると、この「犯罪があると史料するとき」の意味ですけれども、これは、個人の違反行為というのが立証できるかどうかからなないけれども、企業としてはそういうカルテル行為をやつていてというだけで犯罪があると思ふことができるか、そういうふうな説めるかどうかという問題がやはりあると思ふのです。それでこれを厳密に解しますと、やはりこれはある程度の証拠があつて公取委は犯罪があると史料するから告発するわけで、その場合に、個人の違反というこの事実についてほとんど証拠が集まつていないという段階で果して「この法律の規定に違反する犯罪があると史料するとき」と言えるかどうかということが問題になると思ひます。

○川端委員 正田先生のジュリストのことしの五月の論文を見せていただきました。そこで、今のことに関連して先生の御意見も賜りたいと思ふのですが、ここを引用させていただきまして、「独禁法は、事業者(場合によっては事業者団体)に対して一定の行為を禁じているのであつて、法人事業者の場合であつても、その従業者等は、直接は独禁法違反行為者とはならない。したがつて、刑事責任の追究については、従業者等の犯罪行為であることを起点とした構成をとることは、独禁法違反行為の実体に対応するとはいえないように思われる。独禁法違反行為者は、法人であるとして、然人であるを問はず事業者等がその違法行為を支えた責任を、あるいは代表者が事業者の違法行為についての責任を問われるとするのが、独禁法の仕組みに合致した捉え方といえる。」というふうにお書きになられています。

あといろいろ書いていただいておりますが、そういう観点で、今芝原先生がおつしやいました部分に関連するのですけれども、いわゆるこの独禁法の告発という部分、いわゆる刑事罰等の部分で罰則規定というのはいろいろ議論があるのは承知をしていますが、本来の趣旨としていつたときに、この告発というものがいわゆる個人の犯罪行為の立証ということに非常に大きく影響を受けてしまふということ自体、私は非常に、まあ解釈の問題と同時にそういう仕組み自体に非常に問題があるのではないかとこのように私は感じております、今回の一般的な批判というのにもやはりそこにあるのではないかと。排除命令が出ていたということはどういうことが実態としてあつたということとは事実でありまして、これが独禁法の趣旨に反した行為であることは事実だけれども、それがやつたかわからないから何もできないということでは本当におかしなことではないかというふうな思ふわけですが、

問題を芝原先生いろいろ言われたのは法理的には確かにそのとおりだという理解はするのですが、独禁法の実体運用という部分で今後どういふ問題をクリアしていくべきかとお考えなのか、その点について御意見を賜りたいというふうな思ひます。

○正田参考人 たいだいまおつしやつたようなことを私が書きました趣旨は、現在日本の刑事法の最も基本的な前提というものは先ほど芝原教授がおつしやつたとおりでありまして、私もそういう考え方をとつたものが前提になるということに關しては、そういう考え方を改める必要があるということとまで述べているつもりはございません。ただ、今引用していただいたところに書きましたように、どうしても、企業の犯罪行為という性格を中心にして考えてそこから個人を引き出してくる、こういう形をとることが必要なのじゃないかというのがあることについては、企業をもとにして企業というところになると、どうも独禁法の規定の趣旨とどうも適合しない、どういふふうにしてそれをうまく組み合わせたらいいのだからかというところで若干考えていることを問題提起をしたということでありまして。

ですから、告発の問題については、やはり現在の法律制度のもとでは、これは個人を特定して、そして一定の材料、証拠というものがあつて個人の犯罪というところについてある程度の見通しが立つということが必要なのだろうというふうには思つております。それがどの程度かということについては、これが非常に、私も具体的にここで基準を申し上げることはできないと思ひますけれども、やはり個人の犯罪ということが特定できるという前提は必要だろう。

ということに加えて、もう一つつけ加えて申し上げますと、独占禁止法は、先ほど御指摘になりましたように、基本的にどうかその中心的な対応というのには、やはり排除措置命令が独禁法の構造の上ではいわば中心的な対応で、公正取引委員

会がそれを実施するわけでありまして。ですから、そういう意味で、刑事告発については公正取引委員会の方針に示されているような、ある意味ではその事の重大性あるいはその悪質性、こういう形でもつて、そういうことを基準にして処理するということが必要で、すべての独禁法違反事件は告発、カルテルは全部告発、こういうこととは予定してないというふうな考えをしております。

ですから、その告発する部分をどういふ形で具体的に判断していくかということとは公正取引委員会の運用にかかっているわけだけれども、やはりそういうところに、従来は皆無に等しいというところであつたのが、程度比重をかけていつて、そして排除措置と、カルテルの場合でしたら課徴金と、そしてそれに刑事告発、この三つをどういふふうな組み合わせで有効な独禁法の実施を進める必要がある点だろうと思つております。

○川端委員 時間が来てしまつたのですが、一連の独禁法の運用と強化、罰金強化という流れと、今の今度の罰則強化、罰金強化という流れと、今回の埼玉談合という部分が提起した問題は非常に大きいというふうな思ひます。

本来の趣旨を含めて、そして法理論的な問題、そして今回のような部分が逆に、例えば六十六社もあるという立証して全部というわけには、やると大変な労力もかかる、しかし一部だけというたらほかの人はいいのかという公平の問題もあるというふうなことで、何かみんな渡れば怖くないみたいなことが現認されるようなことになつてもいけないし、そういう部分でこの刑事告発に対する法的な部分と運用の部分というのは非常に大きな課題を具体的に提起をしたというふうな思ひます。

どうか先生方におかれましてはまたいろいろいいお知恵をお出しただくことを御期待申し上げます、終わりにしたいと思います。大変ありがとうございました。

○武蔵委員長 江田五月君。

○江田委員 両先生には大変貴重なお時間を我々のために割いてくださりまして、ありがとうございます。

同僚委員からいろいろ御質問がございまして論点はもう尽きているかと思うのですが、私の持ち時間十分ですので、告発の問題に限ってちよつと教えていただきたいと思ひます。

この埼玉の談合事件のことなんです、結局告発をしないという公取の決定になった。これは普通の国民から見ると、何ともまあおかしいことだということだと思ふのです。ここにこの独禁法違反があるじゃないか、それについて勧告まで出しているじゃないか、それなのになぜ告発できないんだと先日この委員会でも尋ねましたら、公正取引委員長は、行為者が特定できないんだ、したがって告発できないんだ、こういうことなんです。

告発、告発の法理論というのは、私も随分前ですが若干刑法も勉強したことがあるのですが、そのときの記憶を思い出すと、犯人というものを特定する必要があるんだ、犯罪事実を特定して、そして処罰を求めようと思ふに理解を訴も告発も成り立つんだ、こういうふうな理解をしていただのですが、独禁法の告発だけは違ふということも私はないんだらうと思ふのです。その点ではそれは同じことで、目の前に人が倒れている、死んでいる、しかも胸にナイフが刺さっている、だけれども、それがやつかかわらない、何月何日、それもちよつとわからない、そこで一〇番しないというのは、これはいかにもおかしな話で、しかも、公正取引委員会とこういふ談合という関係になりますと、これはその公正取引委員会にとっては、公正な競争が行われているということはいわば自分の子供みたいなもので、子供が刺されて胸にナイフが突き刺さっている、死んでいる、なのに親がだれがやつかかわらないから一〇番しないと言っているような、そんな感じを私は国民から見ると受けると思ふのです。

そこで、まあ具体的事実になりますとなかなか先生方も発言しにくいというのはよくわかります。

ので、一般論でお伺いしますが、公正取引委員会の言うように、行為者が特定できないんだということでは告発をしないということではないんだらうか。行為者が特定できないというのは、どうしてそんなことが必要なかと言うと、いやいややっばりという例の刑法理論、これはもう私もよくわかっていますから、それは言っていたことではないので、そして、その行為者について構成要件、違法性、責任、これをちゃんと判断しなければ犯罪があると思料できないんだ、こういうことなんだ、じゃ大きな矛盾に突き当たるんじゃないでしょうか。

この「勧告書」、これが手元にあるのですが、事実を認定して、「六六社は、共同して、埼玉県発注の特定土木工事について、受注予定者を決定し、公共の利益に反して、埼玉県発注の特定土木工事の取引分野における競争を事実的に制限していたものであつて、これは、独占禁止法第二条第六項の規定する不当な取引制限に該当し、同法第三条の規定に違反する」、こう言いつつ切っているわけですが、したがつて、こうなつていられるわけですね。じゃ一体公正取引委員会はさらに何を調べることがもももできるのかということですね。

独禁法の四十六条、四十条が「調査のための強制権限」ですが、四十六条に強制処分権があります、この強制処分権は「犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。」こうなつていられるわけですね。ここまで公正取引委員会が行政処分として排除の勧告ができて、それ以上さらに何かをするために公正取引委員会は調査をするところがもももできない、こうなつていられるわけですね。にもかかわらず、さらに調査をして告発をしない、資料を集めない、この法律と矛盾するんじゃないかと私は思ふのです。

既にもうあと五分前という紙が来るわけですから、これは一般論ですが、犯罪があると思料するということの意味なんですけれども、行為

者を特定する、その行為者について構成要件、違法性、責任まで判断するだけの資料を集め、そういう構成要件、該当性や違法性、責任、これがすべて認められる、こうなつて初めて犯罪があると思料するということになるのか、そうではなくて、普通の告訴、告発理論と同様、犯罪の事実が特定できて、これは処罰を求めなければならない、この判断すればそれで告発ということには成り立つものなのか、この点も明快に答えていただきたい。これは刑法理論ですので、芝原先生にお答えいただきたいと思ひます。

○芝原参考人 大変難しい問題で、私も、いろいろ考えてみなきゃならないことだと思ひます。ただ、今、排除措置はできるのにとつていことがありますが、それは排除措置は、前に申しましたが、そういう違法状態があればそれを排除することが行政措置としてはできると思ふのです。それから、同じ構成要件のように見えても、その意味というのは、行政措置の前提となる構成要件と犯罪処罰のための構成要件というのとはやはり違ふんだと思ふのです。

それでは、この七十三条一項にあるのは、これは明らかに「この法律の規定に違反する犯罪があると思料するとき」というふうになつておりますので、これは刑法上の処罰を前提とする意味での構成要件だと思ふのです。そうなりますと、これは行政措置の前提になると違つて、やはり個人の行為というのがある程度特定して、それから法人の刑事責任を問うという形になりますから、当然それをクリアして初めてその犯罪が存在したというふうには言えるんじゃないかと思ふのです。殺人なんかで、今の例ですと、それは見たところ明らかに殺人が行われている、あるいはらしというものがわかるわけですから、経済法規違反のような場合には、そもそも、その犯罪が成立しているかどうかということがある程度の証拠をもって立証するということが自身に難しいわけ

罪が成立しているではないかということはいふまでもないので、これは解釈として今の段階で私がか考えていまして、今のような設定での事例を前提とすると、これは、いまだこの法律の規定に違反する犯罪があると公正取引委員会は思料してない、厳密に考えたらそう考えざるを得ないわけですね。ですから、犯罪行為はあるんじゃないかというけれども、それは行政措置の前提となる構成要件は満たすとしても、その犯罪の処罰の前提となる構成要件を満たすということまでの心証を公取が収集した証拠では判断できない、そういうことになるのではないと思ひます。

それからその証拠の問題ですが、これは、その告発の段階ですべて有罪判決をたすだけの証拠を公取が集めなきゃならないというわけではありませんが、告発するには、今この独禁法における告発ということの意義を考えた場合には、ある程度その後の検察の捜査を含めて有罪判決の見通しがあるというのに限つて告発をすべきであるということになります。ですから、解釈論としても、この「犯罪があると思料する」というふうには言えるかどうかというところに問題があると私自身は思つております。

○江田委員 公取委の説明では、この「犯罪あり」と思料し告発を相当とする具体的事実を認めるに至らなかつた」と書いてあるのですけれども、具体的事実ですからそれはちよつと幅が広いのですが、ここで答えになつたときには、行為者を特定できなかったとお答えになつたので、行為者を特定できないから、だから告発できないというのには、理論として、理屈としてちよつとおかしいんじゃないかと私は思ふのですが、もう時間が来ましたというので、最後に、同じ質問なんです、正田先生、そういうことでのいいのか、つまり、行為者を特定できなかったというのか、抽象論として、本件特殊の事案じゃなくて、行為者が特定

できないから告発できないというのには、そういう

答案を学生が書いたらマルだということになるのですか、それともこれはだめだということになるのですか、そのことだけ最後にお伺いします。

○正田参考人 どちらでもマルをつける、パツをつけると思いますが、私は少なくとも現在の刑事法の仕組みの中で考えると、芝原教授がおっしゃるようなことになるのかと思っております。ただ、独禁法違反行為ができるのは事業者だという基本的なところの問題というのはこれからやはりよく刑法の先生方の御意見も伺いながら勉強しなければならぬと思っております、やはり常に個人にまず必ず結びつけなければいけないということについて、果たしてそれであるのだろうかという疑問は持っております。

○江田委員 どうもありがとうございます。

○武藤委員長 以上で参考人に対する質疑は終了いたしました。

参考人各位におかれましては、お忙しい中を長時間にわたり御出席を賜り、貴重な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございます。委員会を代表いたしまして厚く御礼を申し上げます。ありがとうございます。

次回は、公報をもってお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたします。

午後零時三十一分散会

第一類第九号

商工委員会議録第十三号

平成四年六月二日

平成四年六月十二日印刷

平成四年六月十五日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

K