

アスファルト合材価格カルテル課徴金納付命令取消請求事件

- 【文献種別】 判決／東京地方裁判所
【裁判年月日】 令和3年8月5日
【事件番号】 令和2年（行ウ）第32号
【事件名】 課徴金納付命令取消請求事件
【裁判結果】 原告の請求棄却
【参照法令】 独占禁止法2条6項・3条後段・7条の2第1項、行政事件訴訟法7条、
民事訴訟法61条
【掲載誌】 公正取引委員会審決等データベースシステム
◆ LEX/DB 文献番号 25590561

北星学園大学教授 萩原浩太

事実の概要

1 本件は、アスファルト合材（以下「合材」という）の製造販売業者である原告（世紀東急工業株式会社）ら9社又はそのいずれかを構成員とする共同企業体が、その販売する合材の販売価格の引き上げを共同して行っていく旨の合意をし、公共の利益に反して、日本国内におけるアスファルト合材の販売分野における競争を実質的に制限したものであり、かかる行為が「不当な取引制限」（独禁法2条6項）に該当し、独禁法3条後段に違反するとして、原告を含む7社に対し排除措置命令がされるとともに、課徴金納付命令（以下「納付命令」という）がなされた案件である。

原告は排除措置命令については争わなかったものの、納付命令については、課徴金算定の対象とならない商品の対価を含めて算定の基礎とした点で誤りがあり、その対象とならない売上額を控除して算定した課徴金の額は18億3417万円であるから、この額を超える部分については違法に納付を命じられたものであるとして、その取消しを求める訴えを提起した。

2 本件については以下の事情が認められる。

①9社は9社会を開催するなどして、原料である石油アスファルトの価格動向、各社における合材の価格引き上げや時期について情報交換を行っていた。

②合材は、それぞれの合材工場から供給できる地理的範囲は、工場からダンプカーによって1時間ないし2時間以内に到着できる範囲（概ね半径30km程度の区域）に限られる。

③合材メーカーの中には自社で舗装工事の受注及び施工を行っている事業者があり、そのような事業者が舗装工事を施工するため自社及び他の事業者が製造した合材を自社の工事部門で施工することもある（以下「自家使用」という）。9社に占める自家使用の割合は約30%である。

④合材を供給できる地理的範囲に制約があるため、本件9社は納入場所の付近に自己の工場がない場合に、付近にある同業他社の合材工場から合材の供給を受ける取引を相互に行っている（同業者間取引）。

⑤原告は、全額出資子会社を有しており、その子会社が地方自治体等から道路舗装工事を受注しており、原告はそれらの子会社に対して自己の合材を販売している。

⑥原告ら9社は、合材の効率的な製造・販売を図るため、9社以外を含む複数の合材メーカーとともに出資して合材工場を運営しており（以下「JV工場」という）、JV工場が当該JVの構成員に販売する際には「協定価格」が、それ以外に販売する際には「顧客価格」が用いられ、協定価格は顧客価格より低く設定される。なお、最も出資比率の大きい出資者をスポンサーという。

⑦平成23年度から26年度までの我が国合材の製造数量における9社の市場シェアは約66%であった。

3 本件で原告は、主に以下の点を争った。

(1)争点1 4工場が販売した合材

4工場は、供給できる地理的範囲内に他に競争する合材の工場がなく、その商圏内に競争はない以上、かかる商圏を含む日本全国を「一定の取引

分野」と画定することはできず、4工場の売上額は課徴金算定基礎から除かれるべきである。仮に「一定の取引分野」が日本全国と画定されたとしても、個別地域において競争の実質的制限がされていないことが立証されれば、そこでの売上は課徴金の対象から除かれるべきである。

(2) 争点2 同業者間取引により供給した合材

原告は、同業者間取引による合材は委託生産によるものであり、本件合意の対象外である。仮に「販売」に該当するとしても、事実上の営業活動を需要者との間で行ったものではなく、本件の「違反行為の実行としての事業活動」に該当しないので、課徴金の対象から除かれるべきである。

(3) 争点3 全額出資子会社に販売した合材

原告が全額を出資する子会社に対して合材を供給するのは同一企業内における資材の移動に過ぎないから、本件の違反行為による相互拘束から除外される。原告が施工部門を子会社化したのは、入札において施工業者が管轄地域内に本店を有することが受注要件とされることが多いからに過ぎず、子会社の実態は原告の施工部門と同じである。そして、全額出資子会社に対する販売では、親会社は自由に価格を決められるのであり、それは本件合意の対象ではない。

(4) 争点4 本件6工場が販売した合材

本件9社以外の合材メーカーがスポンサーである本件JV6工場は、価格決定権はスポンサーにあるうえ、9社から合意に従った値上げの方針が伝わることはなかったから、6工場が販売した合材は本件合意の対象外であり、違反行為の相互拘束が及んでいない。本件6工場が9社の値上げ方針を知りそれに沿った値上げをしたとしても、それは自らの判断によるものであり、合意に基づく値上げではない。

(5) 争点5 JV工場が構成員に対し協定価格で販売した合材

JVが供給可能な地理的範囲で9社が施工する工事に対しては、特別な事情がある場合を除き協定価格によりアスファルト合材が提供されており、協定価格で販売された合材は、本件合意の対象ではない。

判決の要旨

1 本判決は、まず、課徴金算定の対象となる

当該「商品」について、概ね次の通り判示した。

課徴金制度を適正に運用するうえで要請される算定基準の明確性や算定の容易性といった……趣旨を踏まえれば、独禁法7条の2第1項1号にいう「当該商品」とは、違反行為である相互拘束の対象である商品、すなわち、違反行為の対象商品の範ちゅうに属する商品であって、違反行為による拘束を受けたものと解される。そして、違反行為の対象商品の範ちゅうに属する商品については、一定の商品につき、違反行為を行った事業者又は事業者団体が、明示的又は黙示的に当該商品から除外されていることを示す特段の事情が認められない限り、違反行為による拘束が及んでいるものと推定し、課徴金算定の対象となる当該商品に該当する。そして、9社の会合において、特定の種類、地域、流通経路に限定し、また除外することなく、合材一般について話し合いがされたことに照らし、日本国内において販売される全ての合材が本件合意の対象に含まれ、本件違反行為の範ちゅうに含まれる。

2 次に、争点1ないし5について、以下の通り判示したうえ、問題となる合材の販売はいずれも、本件違反行為による相互拘束から除外されていることを示す特段の事情があるとは認められない、とした。

(1) 争点1について

独禁法2条6項の「一定の取引分野」とは、そこにおける競争が共同行為によって実質的に制限されているか否かを判断するために画定されるものであるが、価格カルテル等の不当な取引制限における共同行為が特定の取引分野における競争の実質的制限をもたらすことを目的としていることや、行政処分として必要な範囲で市場を画定するという観点からは共同行為の対象外の商品との代替性や対象である商品の相互の代替性について厳密な検証を行う必要性が乏しいことからすれば、通常の場合は、その共同行為が対象としている取引及びそれによる影響を受ける範囲を検討して、一定の取引分野を画定すれば足り……、9社間で本件合意の対象とされた取引は、日本全国における全ての合材の販売取引であり、平成23年度から26年度までの我が国合材の製造数量における9社の市場シェアは約66%であること、などから日本国内における全ての合材の販売分野を「一定の取引分野」と画定するのが相当である。

また、4工場の区域で合意に沿った値上げが行われ、4工場のうち3つの区域で、合材の販売で競合や価格調整が行われていること、などから4工場の区域を含む日本国内で競争が存在し、競争の実質的制限が生じた。各地における市場シェアを維持できたのも本件合意によるところがあり、4工場の値上げが本件合意と無関係であったとはいえない。

(2) 争点2

同業者間取引も本件合意の範ちゅうに含まれ、これを合意から除外したとする証拠はない。「実行としての事業活動」は、課徴金算定における実行期間の始期と終期を定める概念にすぎない。

(3) 争点3

原告の全額出資子会社に対する販売も、本件合意の範ちゅうに属する。原告の全額出資子会社は、原告とは別個の法人格を有し、法律上、独立の取引主体として活動しうる者である以上、各子会社が原告の全額出資子会社であることのみを理由として本件各子会社に対する合材の販売が本件違反行為による相互拘束から除外されていることを示す特段の事情があるとは直ちに認められない。もっとも、全額出資子会社に対する商品の販売が同一企業内における製造部門から施工部門への資材の移動と同視しうるような事情が存在する場合には、……特段の事情があるものとして、課徴金算定の対象から除外される余地はある。

しかし、本件各子会社は……地方自治体や原告以外の事業者等から独自に道路舗装工事を受注して施工し、原告の自社工場以外……から合材を購入することがあったか、……購入することが可能であったことに照らせば、独立の取引主体として活動していたもので、原告の施工部門と同視することは困難である。原告が価格を本件各子会社に対する販売価格を自由に設定していたことは内部事情に過ぎず、各子会社が独立の取引主体として活動していたことを否定するものではない。

(4) 争点4

本件6工場からの販売も本件合意の範ちゅうに属する。9社にとって、日本全国における違反行為を継続するにあたり、合材の値上げがされないJV工場が存在することは不都合で、9社以外のメーカーにとっても、他の合材工場と足並みをそろえて値上げができることは利益の拡大につながる望ましい事態である。6工場では、9社から

値上げの指示があるか、スポンサーが地域会合に出席して本件合意の内容を把握し、あるいは原告から派遣された従業員がスポンサーの代表者の承諾を得て合意に沿った活動を行っていた。

(5) 争点5

JV工場からの協定価格による販売も本件合意の範ちゅうに属する。顧客価格を値上げするのに協定価格の値上げを要する場合があること、9社の複数の合材工場について、協定価格についても本店からの指示に基づく値上げが実際に行われていたことなどの事情から、原告のJV工場においても、本件合意に基づいて、協定価格の値上げが顧客価格の値上げと一定程度連動しながら行われていたと推認できる。

判例の解説

一 総論

1 本判決が示す当該「商品」の考え方は、公取委実務において伝統的に採用されてきたものであり（東京都無線タクシー協同組合事件審判審決（平成11年11月10日））、裁判例においても認められてきた（ポリプロピレンカルテル課徴金事件（東京高判平22・11・26））。本判決は、これを前提として、原告が主張している争点1ないし5について、問題とされる取引が合意の範ちゅうに含まれるかどうかを判断し、含まれるとした場合、違反行為の相互拘束が及ばない特段の事情が認められるかを判断するという枠組をとった。

しかしながら、まず、合意の存在範囲、加えて、争点1の合意が競争の実質的制限を及ぼす一定の取引分野の範囲といった点は、本来、違反行為の存否（一部の存否を含む）の問題である。

平成25年改正前の独占禁止法では、排除措置命令に対する審判請求をすることなく同命令を確定させた場合には、納付命令に対する審判において違反行為の存否について争うことはできない、旨が規定されていた（平成25年改正前の独禁法59条2項）。しかるに、同改正において独占禁止法上の審判制度が廃止されるとこの規定も廃止され、納付命令取消訴訟において同様の規定は置かれなかった。そこで、取消訴訟が排除措置命令に対して提起されず、納付命令に対してのみ提起され、排除措置命令が確定した場合、納付命令に対する取消訴訟の中で、排除措置命令が排除の対

象としている違反行為の存否（一部の存否を含む）を争えるか、について疑問が残った。

しかしながら、行政処分取消訴訟の訴訟物は当該処分の違法性一般である¹⁾。納付命令が前提とする違反行為についても、仮に違反行為が存在しなければそもそも納付命令が成立しないという意味において、違反行為の（一部）不存在が納付命令自体の違法性を基礎づけることになる。それゆえ、主張を制限する特別の規定がない以上、納付命令に対する取消訴訟の中でも、違反行為の存否（一部の存否を含む）を争えるというべきである。本件で原告は、「合意の対象範囲」や「一定の取引分野」の範囲について積極的に争っているが、その主張の性質は、違反行為の一部不存在と捉えられる。今後は、納付命令に対する取消訴訟において、違反行為の存否や存在範囲が争われることは、一般的な事象とならう。

2) ところで、本判決のような一定の取引分野の画定に対しては、一般論として、まず需要の代替性等により市場を画定し、そこでの競争が制限されるかを判断することが順序であるから、論理が逆であるとの指摘が考えられる²⁾。この点、本判決は、価格カルテル等の共同行為の目的が競争の実質的制限をもたらすことであること、行政処分として必要な範囲で市場を画定すればよいこと等を理由に、本件にはそうした指摘が当たらないことを示している。

二 争点 1

判決は「一定の取引分野」を「日本国内における全ての合材の販売分野」と画定し、本件合意がそこでの競争を実質的に制限するとし、4工場の販売について、本件違反行為の相互拘束が及ばないとする特段の事情がないとするが、妥当である。

三 争点 3

全額出資子会社に対する合材販売の売上額について、判決は、全額出資子会社であっても独立の取引主体として活動しうる者である以上、これに対する合材の販売は相互拘束の対象から除外されたことを示す特段の事情には原則として当たらない、とする。この判断は、前掲ポリプロピレン課徴金判決でも示されたものである。また、「全額出資子会社に対する商品の販売が同一企業内における製造部門から施工部門への資材の移動と同視

し得るような事情」がある場合を例外とする点でも、同判決を承継している。ただ、どのような場合がこの例外に当たるかは明らかではなく、実質的判断を伴うものであれば、課徴金計算の簡明性・迅速性にそぐわない。

令和元年改正独禁法では、全額出資子会社については、それ自体が違反行為をするものではなく、かつ同子会社が違反行為者から商品・役務の提供について指示又は情報を受ける場合、「特定非違反供給子会社」として、そこへの売上額は課徴金算定の対象とはならず、当該特定非違反供給子会社の売上額が課徴金算定の対象とされる（7条の2第1項第2号）。今後は改正法同条項によって処理されることにならう。

四 争点 4

本件JV6工場については、判決の認定にもある通り、1社を除けばスポンサーの出資比率が50%を上回る。JVのような組合においては、組合業務は組合員の過半数により決定されるが（民法670条1項）、本件JV6工場ではスポンサーが代表者に選出され、スポンサーが販売価格等を決定していたようである³⁾。本件JV6工場が本件合意内容と同じ行動をとっていたり、そうすることがスポンサーなど9社以外の利益にもかかわることだけで、それが違反行為による相互拘束が及んだ結果と見ることができるとはやや疑問が残る。9社からの値上げの指示や9社従業員らが参加する地区会合等にスポンサーも参加するなどして合意内容を受け入れたのであれば、JV6工場の合材の販売も違反行為による相互拘束を受けたものと見られるかもしれないが、より詳しい説明が必要と思われる。

五 争点 2 及び 5

これらの点については、判決は従前の実務に従ったものであり、特に加えるべき点はない。

●—注

- 1) 最判昭49・7・9民集28巻5号897頁。
- 2) 最判解66巻11号317頁、古田孝夫・多摩談合事件解説参照。
- 3) 世紀東急工業株式会社アスファルト合材に関する価格カルテル調査委員会「調査報告書」（令和元年12月9日）8頁。