

企業取引研究会報告書

- 役務の委託取引の公正化を目指して -

平成 1 4 年 1 1 月

目 次

はじめに	1
第1 役務の委託取引の公正化の必要性	3
1 問題の所在	3
2 下請法の概要及びその評価	5
(1) 下請法の制定趣旨	5
(2) 下請法の評価	6
3 役務の委託取引の公正化の枠組み	7
(1) 概要	7
(2) 役務の委託取引の公正化のための現行の枠組みの評価	7
4 役務の委託取引の公正化のための新たな枠組みの確立	8
第2 経済環境の変化に即応した下請法の規制の在り方	10
1 下請法の対象範囲	10
(1) 下請法の対象とすべき役務の委託取引	10
(2) 親事業者と下請事業者を画する基準	11
(3) 下請法の対象範囲の拡大に伴う支払期日等の規定の整理	12
(4) 金型の製造委託	13
2 親事業者の禁止行為	13
3 違反行為に対する勧告の公表	14
4 書面不交付等に対する罰金の上限額	15
第3 経済環境の変化に即応した下請法の運用の在り方	16
1 下請法の厳正な運用	16
2 取引実態に応じた運用基準の見直し	17
3 下請法の対象範囲拡大に対応した運用及び執行体制	18
第4 独占禁止法による対応	19
1 役務の成果物に係る権利等の一方的取扱い	19
2 下請法の対象とならない役務の委託取引	19
結語	21

附属資料目次

資料 1	下請代金支払遅延等防止法（概要）	1
資料 2	主要な役務の委託取引における取引実態	2
資料 3	企業取引研究会による関係業界のヒアリング結果	1 8
資料 4	独占禁止法（抄）及び不公正な取引方法（抄）	2 4

はじめに

経済のソフト化・サービス化，IT化，規制緩和の進展などの環境変化が進む中で，役務の委託取引において，事業者間の取引の公正化を図り，中小企業が活躍できるフェアな競争環境を整備することが一層重要な課題となっている。

下請代金支払遅延等防止法（昭和31年法律第120号。以下「下請法」という。）は，製造業を中心とする下請取引を対象として制定されたものであり，その規制対象は，制定以来約45年を経た今日に至るまで変更されていない。しかしながら，我が国においては，近年，経済のソフト化・サービス化，IT化，規制緩和の進展等に伴い，役務についての取引の比重が増大しているところ，役務の委託取引における優越的地位の濫用の問題が指摘されている。また，ITの発展に伴う電子受発注，サプライチェーン・マネジメント（SCM）による受発注の採用などにより，下請取引をめぐる環境も大きく変化してきている。かかる経済環境の変化等に即応するため，下請法の制度や運用について見直す必要性が高まっているところである。

企業取引研究会は，このような認識の下で，役務の委託取引の公正化等，経済環境の変化に即応した優越的地位の濫用規制について，下請法の在り方等を中心に検討することを目的として，公正取引委員会事務総局において，中小企業庁の参画を得て，開催された。

本研究会においては，平成14年9月以降，主要な関係業界団体からのヒアリングを通じて把握した取引の実態や要望等も踏まえつつ，経済環境の変化に即応した優越的地位の濫用規制について下請法の規制・運用の在り方等を中心に検討を行ってきたところであり，今般，その検討結果を報告書として取りまとめた。

1 企業取引研究会メンバー

座長	清成 忠男	法政大学総長
座長代理	淡路 剛久	立教大学法学部教授
	鵜飼 信一	早稲田大学商学部教授
	遠藤 博志	日本経済団体連合会経済本部長
	鈴木 恭蔵	東海大学法学部教授
	高橋 岩和	明治大学法学部教授
	高橋 美樹	慶応義塾大学商学部助教授
	田中 道夫	株式会社日立製作所調達戦略室部長代理（日本経済団体連合会）
	土井 教之	関西学院大学経済学部教授
	土橋 和則	日本商工会議所中小企業振興部長
	野尻 俊明	流通経済大学法学部教授

橋本 一美 全国中小企業団体中央会企画部長
 本阿弥光俊 全国商工会連合会振興部長
 松島 茂 法政大学経営学部教授
 吉田 正夫 弁護士（三木・吉田法律特許事務所）

（50音順，敬称略）

2 検討の経緯

	開催日	議題
第1回	9月 2日	下請代金支払遅延等防止法の概要・評価及び今後の検討課題
第2回	9月18日	経済環境の変化に即応した下請法の規制の在り方(1) (対象範囲)
第3回	10月 3日	経済環境の変化に即応した下請法の規制の在り方(2) (親事業者の禁止行為，違反行為に対する措置等) 経済環境の変化に即応した下請法の運用の在り方 独占禁止法による対応
第4回	10月17日	論点整理
第5回	10月31日	企業取引研究会報告書(案)について

3 ヒアリング対象事業者団体等（実施時期：平成14年9月26日～10月9日）

業種等	名称
運送	社団法人全日本トラック協会，社団法人日本内航海運組合総連合会
ソフトウェア作成	社団法人電子情報技術産業協会，社団法人情報サービス産業協会，社団法人日本ソフトウェア産業協会，首都圏ソフトウェア技術者協同組合
広告制作	社団法人日本テレビコマーシャル制作社連盟，社団法人日本広告業協会
ビルメンテナンス	社団法人全国ビルメンテナンス協会
放送番組制作	日本放送協会，社団法人日本民間放送連盟，社団法人全日本テレビ番組製作社連盟，中間法人日本動画協会
金型製造	社団法人日本金型工業会

第1 役務の委託取引の公正化の必要性

1 問題の所在

(1) 我が国の経済社会は、経済のグローバル化、IT革命など、大きな環境変化のただ中にあり、それに対応して、経済の構造改革を進め、民間事業者による自由な活動と創意工夫を通じて競争力ある経済を実現することが現下の最重要課題となっている。経済の構造改革は、自己責任原則と市場原理に立脚し、国際的にも開かれた公正で自由な経済社会を実現することを通じて達成されることが求められており、そのためには、市場における公正で自由な競争のルールの実現を目指す競争政策が果たすべき役割が極めて重要となっている。

このような中で、公正取引委員会においては、平成13年に「21世紀における競争政策のグランド・デザイン - 市場の番人としての機能の十全な発揮のために - 」が公表され、「構造改革の流れに即した法運用」、「競争環境の積極的な創造」及び「ルールある競争社会の推進」という3つの政策運営の基本方針が掲げられたところである。

このうち、「ルールある競争社会」とは、例えば、事業規模の小さい企業が取引上の地位が劣位であるが故に不当な不利益を受けることなく、大企業に伍して競争を行っていくことができる市場環境を指し、これを実現するためには、中小企業に不当な不利益を与える優越的地位の濫用等の不公正な取引方法に対し、公正取引委員会が厳正かつ積極的に対処することが不可欠である。そして、この旨は規制改革推進3か年計画等の累次の閣議決定においても明記されているところである。

(2) 中小企業は「我が国経済のダイナミズムの源泉」である（平成11年中小企業政策審議会答申）。市場の圧倒的多数を占める中小企業が、自立した経済主体としてその機動性や柔軟性を発揮し成長・発展していくことは、競争を促進し、経済活動に創造的変革をもたらすものであると考えられる。

とりわけ、近年の規制緩和の進展により、事業者が自らのイニシアティブで事業活動を展開できる可能性が一層高まっている。また、ITをはじめとする技術の進歩は、新たなビジネスチャンスや取引手法、経営手法の革新をもたらしている。このような環境変化の中で、中小企業が自立した競争の担い手として活躍することが強く期待されている。

中小企業が自立した経済主体として活動していくためには、その取引が自由かつ自主的な判断に基づいて行われることが重要であり、そのような環境が整備されていることが必要である。したがって、優越的地位の濫用等の不公正な取引方法を規制し、中小企業の取引環境を公正なものとしていくことが、競争政策上の重要課題となっている。

(3) 我が国の産業構造は、次第に製造業からサービス業をはじめとする第3次産業へとその重心を移行させてきており、このようなサービス化の傾向は、とりわけ近年

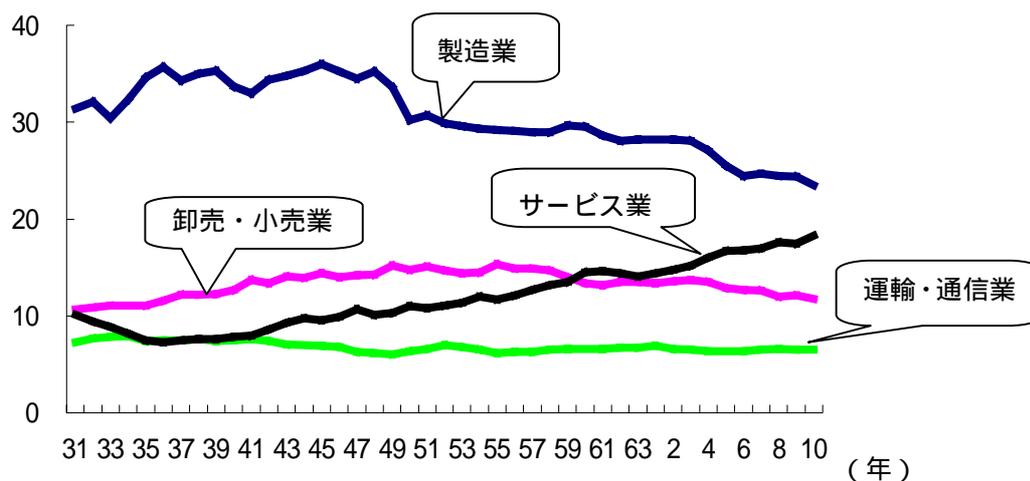
の規制緩和の進展やITの発展等を契機とする新たなサービス市場の発展等によって、更に加速されている。

我が国経済のサービス化に伴って、事業者間の取引において、部品、製品等といった物品の取引だけではなく、役務についての取引が増加し、特に、提供される役務の仕様等の具体的な内容が役務の提供を委託した事業者の指図により決定される取引（以下「役務の委託取引」という。）が、事業者間の取引において重要なものとなってきている。したがって、「ルールある競争社会」を実現するためには、物品の製造又は修理委託取引と同様に、役務の委託取引の分野についても、優越的地位の濫用行為に対して適切に対処し、取引の公正化を図ることが求められている。

(4) 優越的地位の濫用行為は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。）とその補完法である下請法によって規制されてきた。物品の製造又は修理委託における優越的地位の濫用行為に関しては、下請法が適用され、製造業を中心とする下請取引の公正化という役割を果たしてきたところである。一方で、役務の委託取引については、一般に下請法の対象ではなく、独占禁止法の優越的地位の濫用規制により対処されてきたところである。

以下では、まず、物品の製造又は修理委託の取引の公正化の枠組みとしての下請法の概要とその評価について述べ、次に、役務の委託取引の公正化の枠組みについて述べる。

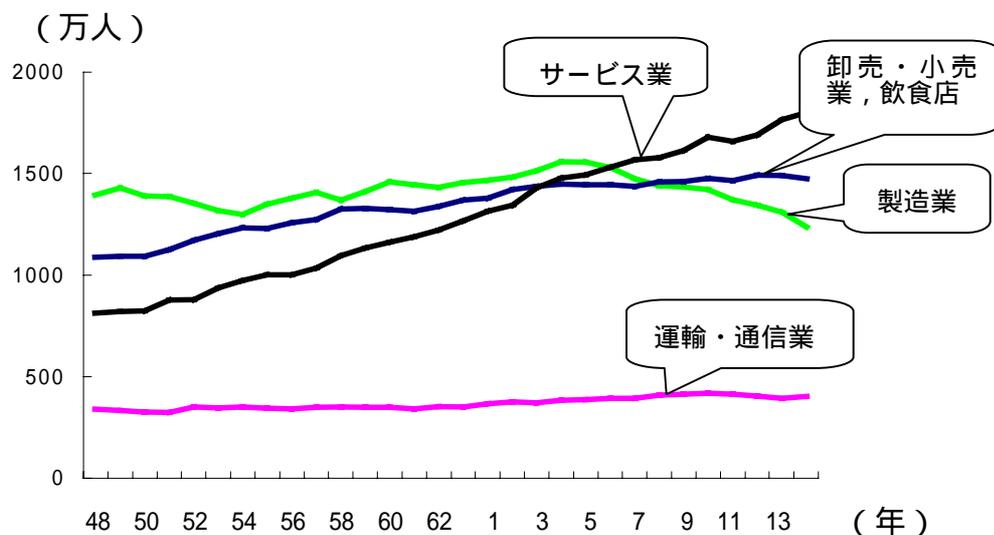
(参考1) 経済活動別国内総生産の比率の推移（出典：内閣府「国民経済計算年報」）
（%）



	製造業	サービス業 ¹ , 運輸・通信業
昭和31年	31.4%	17.4%
平成10年	23.5%	24.8%

¹ ここでは、「サービス業」とは、電気・ガス・水道業、金融・保険業等を除いた狭義のサービス業をいう。

(参考2) 産業別就業者数の推移 (出典: 総務省「労働力調査」)



2 下請法の概要及びその評価

(1) 下請法の制定趣旨

中小企業に不当な不利益を与える優越的地位の濫用行為は、事業者の自由かつ自主的な判断による取引を阻害し、また、正当な条件で取引しようとする者や、行為者の競争者を競争上不利にさせるものとして、独占禁止法第19条において禁止されている不公正な取引方法の一類型と位置付けられている。

このような優越的地位の濫用行為は、一般的には、「不公正な取引方法」(昭和57年公正取引委員会告示第15号)の第14項(優越的地位の濫用)によって規制されることとなるが、その中でも、特に、物品の製造又は修理委託に係る親事業者と下請事業者の取引における優越的地位の濫用行為を簡易・迅速に規制するための補完法として、昭和31年に下請法が制定されている。

下請法は、親事業者の下請代金の支払遅延、受領拒否、下請代金の減額等の行為を禁止している。これらの行為は、独占禁止法で禁止している優越的地位の濫用に該当するおそれのある行為であるが、独占禁止法に基づき、このような行為を規制しようとする場合には、取引当事者間において取引条件が書面化されていないことが多く、判断に時間を要し、問題解決の時機を逸するおそれがあること、下請取引という特殊性から、下請事業者側からの情報提供があまり期待できず、違反行為の発見が困難であること等の問題がある。

下請法は、このような問題を解消して、下請取引における親事業者の優越的地位の濫用行為の未然防止及びその迅速な排除を行うことができるよう、独占禁止法の補完法として制定されたものである。

下請法の概要（昭和31年制定）

位置付け

独占禁止法の不公正な取引方法（優越的地位の濫用）の規制に係る

補完法

目的

下請取引の公正化及び下請事業者の利益の保護

制度の特徴

- ・ 規制対象となる事業者の明確化（取引内容及び資本金区分で画定）
- ・ 取引条件の明確化（親事業者に対する発注書面の交付の義務付け）
- ・ 公正な取引条件の設定（親事業者の禁止行為の明確化）
- ・ 迅速かつ積極的な調査及び措置（公正取引委員会・中小企業庁による定期調査，親事業者に対する勧告による迅速処理）

(2) 下請法の評価

ア 下請取引は，一般的に，下請事業者は小規模事業者であって資金調達力に乏しい，下請取引の対象となる物品は他に販売することが困難である，下請事業者は特定の親事業者への取引依存度が高い場合が多く，取引交渉力が弱いといった特徴を有している。

このため，下請代金の支払遅延，不当な返品，下請代金の減額，長期手形の交付等の行為が発生しやすく，また，これらの行為は，下請事業者の経営に多大な影響を与え，事業経営の継続を困難にするおそれがある。また，取引当事者間で取り決めた条件が履行されなければ，企業間における自由な契約交渉を基礎とする市場メカニズムの機能が十分には発揮されないおそれがある。

イ 下請法は，最小限の取引ルールを設定し（発注書面の交付の義務付け〔取引条件の明確化〕，親事業者の禁止行為の明確化等），下請取引における中小企業に不当な不利益を与える優越的地位の濫用行為の未然防止の役割を果たすとともに，公正取引委員会及び中小企業庁が積極的に違反行為を探知し，違反行為に対して厳正・迅速に対処することを通じて，下請取引における問題の解決や，下請事業者の経営の安定化と企業としての成長に貢献してきた。また，下請法は，製造業における企業間の分業構造を専門化・効率化させることを通じた我が国製造業の発展に一定の貢献をしてきたと評価できる。

また，平成11年に改正された中小企業基本法（昭和38年法律第154号）は，中小企業を独立・自立した経済主体と位置付け，中小企業の「強み」が発揮されるような施策を講じる方向へと基本理念²を転換したところであるが，新し

²中小企業基本法第3条（基本理念） 中小企業については，多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い，多様な就業の機会を提供し，個人がその能力を發揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているものであり，特に，多数の中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図るための事業活動を行うことを通じて，新たな産業を創出し，就業の機会を増大させ，市場における競争を促進し，地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ，独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし，その経営の革新及び創業が促進され，その経営基盤が強化され，並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより，その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。

い基本理念の下においても、同法第20条において「国は、中小企業に関する取引の適正化を図るため、下請代金の支払遅延の防止、取引条件の明確化の促進その他の必要な施策を講ずるものとする」とされているとおり、下請法は、引き続き、独立・自立した中小企業が活躍できるフェアな競争環境を整備するための重要な法律である。

ウ 他方で、下請法の対象は、主に製造業を中心とする下請取引に限定されており、制定以来約45年を経た今日に至るまで変更されておらず、我が国経済の環境変化に十分対応したものとなっているとはいえない。

3 役務の委託取引の公正化の枠組み

(1) 概要

役務の委託取引における取引の公正化については、物品の製造又は修理委託を対象として規制する下請法のような特別の法律による規制はなく、独占禁止法に基づき対処されており、公正取引委員会は、平成10年に、どのような行為が独占禁止法上問題となるのかを明らかにし、事業者の独占禁止法違反行為の未然防止とその適切な活動の展開に役立てることを目的として「役務の委託取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の指針」(以下「役務ガイドライン」という。)を策定・公表している。

公正取引委員会は、独占禁止法違反行為の未然防止の観点から、関係業界に対して役務ガイドラインの周知徹底を図るとともに、主要な役務の委託取引の実態把握に努めている。

(2) 役務の委託取引の公正化のための現行の枠組みの評価

ア 前記の役務ガイドラインは、どのような行為が独占禁止法上問題となるのかを明らかにし、一部の業界においては、取引の公正化への意識が高まり、取引条件の書面化が進行するなど一定の効果があったと評価することができる。

イ 他方で、公正取引委員会の実態調査(資料2参照)や関係業界団体からのヒアリング(資料3参照)によれば、役務の委託取引においては、

(ア) 事業者間の取引の公正化のために重要な取引条件の書面化が十分進展していないこと

(イ) 代金の支払遅延、代金の減額、商品の購入強制など中小企業に不当な不利益を与える行為が行われていること

等の実態が指摘されており、このことは、特に他人から依頼された業務の全部又は一部を他の事業者に再び委託する取引であって、取引当事者間の事業規模に格差のある取引において相対的に多くみられた。

このような取引においては、下請法が対象としている物品の製造又は修理委託

に関する取引と同様に，委託事業者と受託事業者の関係は継続的な取引関係となりやすく，また，委託事業者に対する受託事業者の取引依存度が高くなる傾向にある。さらには，このような取引においては，関係業界団体からのヒアリングによれば，受託事業者は，委託事業者との今後の取引の継続に配慮して，不当な不利益となる要請であっても従わざるを得ず，公正取引委員会に情報提供することは困難であるという指摘もあった。

このように役務の委託取引における個別の事業者間の取引においては，優越的地位の濫用行為が行われやすく，また，仮に存在しても，それが顕在化しにくいという問題がある。このような優越的地位の濫用行為について，有効に対処していくためには，取引当事者間の取引条件の書面化の義務付け，積極的な調査及び違反行為に対する簡易・迅速な処理を備えた規制の枠組みが求められる。

4 役務の委託取引の公正化のための新たな枠組みの確立

(1) 前記2(2)のとおり，下請法は，事業者間の取引の公正化を図り，中小企業が活躍できるフェアな競争環境を整備する上で有効な枠組みであるが，その対象範囲は，昭和31年の制定当時から製造を中心とする下請取引に限定されている。また，役務の委託取引の公正化を図るためには，前記3(2)のとおり，現行の独占禁止法に基づく対応のみでは十分とはいえず，下請法のように，取引条件を明確化するための発注書面の交付を促進し，かつ，積極的な調査及び違反行為に対する簡易・迅速な処理を備えた規制の枠組みが求められている。

したがって，物品の製造又は修理委託を対象としている現行の下請法の対象範囲を見直し，一定の役務の委託取引を下請法の対象とするとともに，下請法の対象とならない役務の委託取引に対しては，独占禁止法の規制の実効性を高める措置を講じることによって，独占禁止法と下請法が相互に補完しあいながら，役務の委託取引の公正化のために有効に機能するような枠組みを確立することが必要であると考えられる。

(2) 役務の委託取引を対象とするように下請法を見直す際には，主として製造業の下請取引を対象としている現行の下請法の規定及び運用について，役務の委託取引の実態にも適合するようにするとともに，併せて，親事業者の違反行為類型の追加，違反行為の公表，書面不交付等に対する罰金額の引上げなど下請法の規制の実効性を向上させるよう，所要の見直しを図ることが必要である。また，現行の下請法の運用についても，下請取引の多様化，ITを活用した新しい取引手法の出現等の経済環境の変化に即応したものとなるよう，不断に見直しを図ることが必要である。

(3) なお，役務の委託取引を下請法の対象とすることについては，下請取引における親事業者の負担が重くなるために下請事業者との取引を避け，例えば，親事業

者は海外の事業者との取引を加速するため、下請事業者の取引機会が減少するのではないかとの指摘がある。

下請法は、事業者が通常の事業活動を営む上で、遵守すべき最低限のルールを規定しているものであり、いわば「取引の基本ルール」であり、物品の製造又は修理委託における下請取引と同様に、役務の委託取引を下請法の対象とすることにより取引の公正化を図ることが重要であるが、下請法の見直しに当たっては、このような指摘もあることに十分留意することが必要である。

- (4) 以下では、前記のような認識の下に、役務の委託取引における取引の公正化を図るための枠組みの在り方について検討を行い、研究会の考え方を示すこととする。

第2 経済環境の変化に即応した下請法の規制の在り方

1 下請法の対象範囲

(1) 下請法の対象とすべき役務の委託取引

ア 現行の下請法が対象としている取引は、委託事業者が業として行う行為（販売、請負製造、修理及び自己使用・消費物品の製造）の目的物たる物品の製造又は修理を他の事業者に委託する取引である。

これらの取引は、事業者が、自ら業として行う行為、すなわち自らの事業活動として反復継続的に行っている行為を他の事業者に委託する取引であることから、それを受託する事業者との取引は反復継続的となる蓋然性が高く、委託事業者に対する受託事業者の取引依存度が高くなるという特徴を傾向的に有しており、この結果、委託事業者は受託事業者に対して、取引上、優越的地位に立つことが多い。下請法はこの点に着目して、他の取引類型とは区別して規制を行っている。

イ 役務の委託取引においても、業として役務を提供する事業者がその役務を更に他の事業者に委託する取引については、前記アで述べたような下請法の対象となっている物品の製造又は修理委託取引と同様の取引構造にあるため、優越的地位の濫用行為が行われやすい。つまり、現行の下請法の対象である物品の製造又は修理委託と同様に、委託事業者に対する受託事業者の取引依存度が高くなるという特徴を傾向的に有しており、この結果、委託事業者は受託事業者に対して、取引上、優越的地位に立つことが多い。また、実態としても、このような類型の取引において優越的地位の濫用行為が行われやすい（第1の3（2）参照）。

したがって、現行の下請法の対象となっている物品の製造又は修理委託と同様に、業として役務を提供する事業者が、その役務を更に他の事業者に委託する取引を下請法の対象とするべきである。

ウ 役務の委託取引は多様な取引形態があるが、大別すると

(ア) 運輸、ビルメンテナンス等の委託取引のように、役務の提供を受託した事業者が役務を提供すること自体で債務の履行が完了する取引

(イ) ソフトウェア開発、放送番組制作等の委託取引のように、受託者が役務を提供して得られる成果物を引き渡すことで債務の履行が完了する取引

があり、前記イを踏まえると、役務の委託取引については、以下の取引を中心に下請法の対象とすることが適当であると考えられる。

[役務提供委託]

事業者が業として提供する役務について、その役務の全部又は一部を他の事業者に委託すること（事業者が自ら利用する役務を業として行う場合に、その役務の一部を他の事業者に委託することを含む。）

[成果物作成委託]

事業者が業として行う成果物の作成又はその成果物を構成する成果物の作成を他の事業者に委託すること（事業者が自ら使用する成果物の作成を業として行う場合に、その成果物又はそれを構成する成果物の作成を他の事業者に委託することを含む。）

エ 建設業における建設工事請負については、建設業法（昭和24年法律第100号）により、建設業の特殊性を踏まえ、下請負契約の締結の義務付けや、下請代金の支払遅延、下請代金の減額等の行為を禁止するなど、工事契約の適正化を図る観点から、下請法と類似の規制が行われていることを踏まえると、これに重ねて規制を加える必要性に乏しく、下請法の対象とすることは適当ではないと考えられる。

オ 役務の委託取引においては、「下請」という用語はほとんど使用されておらず、下請法の対象とすべき取引と「下請」という用語で示される取引のイメージとは乖離しており、実際の取引を的確に表しているとはいえないという指摘がある。また、製造業においても、最近では「下請」という用語は使用されていないと指摘されている。したがって、「下請」という用語について、ほかの適当な用語があれば、これに置き換えることも一つの考え方である。

他方で、下請法が対象としている取引においては、親事業者の下請事業者に対する優越的地位の濫用等の不公正な取引方法が行われやすいという傾向を踏まえて、特に、下請法のような規制をすることが認められているものであると考えられる。そのことが「下請」という用語によって示されているのであれば、「下請」という用語を残しておくことにも理由があるのではないかと考えられるため、用語の在り方については、引き続き慎重に検討を行っていくべきである。

(2) 親事業者と下請事業者を画する基準

ア 現行の下請法では親事業者と下請事業者を画する基準として、資本金の額を用いており、その水準は、中小企業基本法における製造業に属する中小企業者の定義である資本金基準（3億円）と同じ水準に設定しているが、役務の委託取引を追加する場合、どのような基準を設定することが適当であるのかを検討する必要がある。

イ 取引上の地位の優劣を判断するには、資本金の額では不十分であり、他の基準（例えば、取引依存度、従業員数、純資産等）を導入する必要があるという指摘がある。

下請法の対象となる取引は日常的に行われるものであるため、事業者が下請法の適用の有無を容易に判断できるようにすることが必要であり、また、簡易・迅速に

違反行為を処理することが求められている下請法の役割を考慮すると、親事業者と下請事業者を画する基準は分かりやすく、安定的であることが求められる。

取引依存度、従業員数、純資産等の基準は比較的変動しやすいが、資本金の額は、前記のような条件を満たし、また、主要なサービス業における委託取引の実態をみると、委託事業者の資本金の額は受託事業者のそれを上回ることが多い。(資料2参照)したがって、取引上の地位の優劣を判断する基準としては必ずしも十分とはいえないものの、ほかに特段の明確な基準がない限り、役務の委託取引についても、現行の下請法の規定と同様に、引き続き、資本金の額を基準として親事業者と下請事業者を画することが適当であると考えられる。

ウ 親事業者と下請事業者を画する資本金の具体的な水準については、役務の委託取引に係る業種における中小企業基本法等関係法令の中小企業の定義等を参考にし、て画定することが適当であると考えられる。

(3) 下請法の対象範囲の拡大に伴う支払期日等の規定の整理

ア 現行の下請法の規定は、主に製造業における委託取引を前提としているが、下請法の対象範囲を拡大し、役務の委託取引を対象とする場合には、規制の内容を役務の委託取引における取引の実態にふさわしいものとする必要がある。

イ 下請法第3条第1項は、「親事業者は、下請事業者に対し製造委託又は修理委託をした場合は、直ちに、公正取引委員会規則で定めるところにより下請事業者の給付の内容、下請代金の額、支払期日及び支払方法その他の事項を記載した書面を下請事業者に交付しなければならない」とされているところ、ソフトウェア開発、放送番組等制作のような成果物作成委託取引においては、受託事業者が作業に着手する段階では明確な仕様、委託代金等が確定しないこともある。

下請法が親事業者に対して発注書面の交付を義務付けている趣旨は、取引当事者間の取引条件の明確化と当該取引条件を記録に残すことにあることを踏まえ、書面の記載事項については、取引形態に応じて一定の範囲で柔軟に対応できるよう、規定の整備を行うことが必要であると考えられる。

ウ 親事業者は支払期日の設定については、下請法第2条の2において、「下請代金の支払期日は、親事業者が下請事業者の給付の内容について検査をするかどうかを問わず、親事業者が下請事業者の給付を受領した日から起算して、60日の期間内において、かつ、できる限り短い期間内において、定められなければならない」とされている。また、親事業者は、下請法第4条第1項第2号において、「下請代金をその支払期日の経過後なお支払わないこと」が禁止されている。

この点に関し、例えば、ソフトウェア開発においては、委託事業者が給付に係る

成果物を受領した後、一定期間の検査を要することがある。このような場合、支払期日を受領日から60日以内に定めなければならない現行の下請法においては、委託の仕様通り作成していないなど債務を履行していない場合や成果物に瑕疵が残ったままである場合であっても、下請法第4条第1項第2号の規定との関係で、親事業者は支払期日までに、代金の支払を強いられるおそれがあるなど、事業活動に支障を来すこともあり得るのではないかと考えられる。その一方で、取引の公正化を期するためには、支払期日を明確に定める必要もあるので、給付を受領した日を基準として支払期日を定めることにも一定の合理性が見いだせる。

よって、支払期日の明確化の要請も踏まえつつ、委託事業者の正当な事業活動の遂行に支障を来すことがないように、関連する規定等の見直しを検討する必要がある。

(4) 金型の製造委託

金型は、特定の部品、製品等の製造を行うために使用する物品であり、金型の製造を委託する事業者は、特定の部品、製品等を製造するために当該金型を使用したり、他の事業者にこれを使用した部品等の製造を委託することが一般的である³。現行の下請法では、金型の製造委託は、委託事業者が自ら使用する金型の製造を「業として行う」場合が対象となる。従来は、委託事業者は、自らも金型の製造を業として行い下請法の対象となることが大半であったが、最近では、自らは金型の製造を業として行わないため、下請法の対象とならない金型の製造委託が増加していると指摘されている。下請法の対象とならない取引においては、下請代金の額が記載された発注書面が交付されなかったり、割引困難な手形による支払が行われるなど下請法第4条で禁止されている行為に該当する行為が行われていることが関係業界から指摘されている。

金型は、それ自体は親事業者の販売等の目的たる物品を物理的に構成するものではないが、半製品、部品、附属品、原材料と同様に、当該物品の製造のために使用され、かつ、他の物品の製造のために使用することができない。このように当該物品との密接不可分な関連性があり、また、転用可能性もないことは、部品等と同様であるので、物品を構成する部品等の製造委託と同様に、金型の製造委託全般を下請法の対象とすることが適当であると考えられる。

2 親事業者の禁止行為

- (1) 下請法第4条で規定している親事業者の禁止行為は、昭和31年の制定後、昭和40年までの累次の下請法改正において、下請取引の実態に応じて追加されてきたが、役務の委託取引を下請法の対象とする場合においては、親事業者の禁止行為が

³ 金型の製造については、CAD/CAMの進歩によるコンピュータ化、技能・ノウハウのデータ化、ソフト化が進んできており、金型のソフトの部分の重要性に対する認識が高まっているところである。

役務の委託取引の実態にも合致したものとなるよう検討が必要である。

(2) 公正取引委員会の実態調査や本研究会が行った関係業界からのヒアリングでは、現行の親事業者の禁止行為以外に、委託事業者が受託事業者に対して、自ら指定するサービスの利用強制（例：保険契約の強制、プロバイダとの契約の強制等）、労務提供の強制（例：荷役作業、荷物の仕分作業等の強制等）、協賛金の要請（例：決算対策のための協賛金の要請等）が行われていることが指摘されている。したがって、「自己のために金銭、役務その他の経済上の利益の提供を強制すること」や「自己の指定する役務の利用を強制すること」を親事業者の禁止行為とするよう、現行の規定を見直したり、規定を整備することが適当であると考えられる。

(3) また、実態調査やヒアリングでは、役務の成果物に関する不当なやり直し（例：ソフトウェア、放送番組、テレビCM等の作成・制作の不当なやり直し等）、成果物に係る権利等の一方的取扱い（例：放送番組の著作権の一方的な委託者への帰属等）等が行われているとの指摘もある。

不当なやり直しについては、例えば、受託事業者の責に帰すべき理由がないのに、委託事業者が、成果物の受領後にやり直しを求め、かつ、その費用を負担しない行為は、現行の下請法第4条のいずれかの規定を適用することによって、その行為を規制することが可能である（第3号〔不当な代金の減額〕、第4号〔不当な返品〕又は第5号〔買ったたき〕等）

役務の成果物の権利帰属に係る問題については、受託事業者に権利が生じる場合に、委託事業者が権利の帰属に係る対価の交渉をせず、一方的に無償で帰属させる行為は、下請法第4条第1項第5号（買ったたき）に該当するおそれがあり、現行の下請法での対応が可能な場合もある。しかしながら、このような行為については、取引当事者間の個別具体的な状況を踏まえて対処することが必要であり、下請法の違反行為類型として規制するのではなく、基本的には独占禁止法で個々に対処していくことが適当である。

3 違反行為に対する勧告の公表

(1) 現行の下請法では、親事業者が、下請法第4条に違反する行為を行った場合、公正取引委員会が原状回復措置を勧告することとなっており、これまで勧告に親事業者が従わなかったケースはない。他方、公正取引委員会及び中小企業庁は、それぞれ、毎年1,000件を超える事案について、勧告及び警告等の行政指導を行っているところであるが、この中には、違反行為を繰り返す親事業者も少なからず存在する。

(2) 現行の下請法第7条第4項において「公正取引委員会は、前3項の規定による勧告をした場合において親事業者がその勧告に従わなかつたときは、その旨を公表す

るものとする」とされており、これまで、違反事業者の名称及び違反行為の内容の公表は事業者が勧告に従わなかった場合のみに限定して運用されている。しかし、違反行為の再発を防止し、また、法運用の透明性を高め、違反行為の一般予防に資するため、これらを公表することが有効であると考えられる。他方、従来、親事業者が勧告に従わなかった場合に違反事業者の名称及び違反行為の内容の公表を行うこととすることによって、親事業者が勧告に従うことを促してきており、勧告に従ったかどうかにかかわらず、これらを公表することとすると、親事業者の勧告に従うインセンティブが損なわれるのではないかとの懸念もある。

しかしながら、親事業者が勧告に従わない場合には、独占禁止法に基づき措置を講じることにより、当該親事業者の違反行為を排除することができる。また、違反行為を公表することによって、親事業者の遵法意識は高まり、違反行為の未然防止及び再発防止に資すると考えられるので、違反事業者の名称及び違反行為の内容を公表することができるようにすることが適当である。

4 書面不交付等に対する罰金の上限額

- (1) 現行の下請法は、書面の交付義務（第3条）及び書類の作成・保存義務（第5条）を規定している。

書面の交付の義務付けは、取引条件の明確化を図り、下請代金の減額等に係る下請法第4条の親事業者の禁止行為に対する規制を迅速かつ実効性あるものとするために規定されているものである。また、書類の作成・保存義務は、書面の交付義務と同様に公正取引委員会、中小企業庁等がこれらの書類を検査することにより迅速かつ実効性のある規制を行うことを可能とするとともに、親事業者に対し、下請事業者との取引に注意を払うよう促すことを、その趣旨としている。

これらの規定の違反に対して、下請法では3万円以下の罰金（第10条）を科すことを規定しているが、これらの罰金の上限額については、昭和31年の下請法の制定以来、引き上げられておらず（書面交付義務違反に対する罰金は昭和40年改正で新設。）、書面交付義務等を課している他法令の罰金の上限額と比較すると低い水準である。下請法におけるこれらの規定の重要性にかんがみて、違反行為に対する抑止力を向上させるためには、罰金の上限額を引き上げる必要がある。

- (2) 下請法第9条第3項では、公正取引委員会及び中小企業庁に加え、業種を所管する主務大臣に対し、調査の権限（親事業者及び下請事業者に対する報告徴収・立入検査）を付与している。

前記の規定による調査に関する検査妨害、虚偽報告等に対して、下請法は3万円以下の罰金（第11条）を科すことを規定しているが、罰金の上限額は、昭和31年の下請法の制定以来、引き上げられておらず、違反行為に対する抑止力を向上させるためには、罰金の上限額を引き上げる必要がある。

第3 経済環境の変化に即応した下請法の運用の在り方

1 下請法の厳正な運用

下請取引においては、下請事業者が不利益を被っていても、今後の取引への影響を考慮して、公正取引委員会に積極的に情報提供することは期待できない。そこで、公正取引委員会及び中小企業庁は、親事業者及び下請事業者に対し、毎年定期的に書面調査を実施するとともに必要に応じ立入検査を実施し、違反被疑行為の発見に努めているところであるが、今後とも下請法違反行為に対して厳正・迅速に対処することが必要である。

また、下請法違反事件は、そのほとんどが警告として処理されており、法的な措置である勧告は少ない。今後は、運用の透明性を向上させるため勧告を積極的に行っていくことが重要であると考えられる。

(参考3) 公正取引委員会における運用状況

定期調査票の発送件数[単位：社]

	親事業者調査	下請事業者調査
平成11年度	14,453	70,554
平成12年度	15,964	75,859
平成13年度	18,090	94,486

違反事件処理件数[単位：件]

	新規発生 件数	処 理 件 数			
		勧告	警告	不問	計
平成11年度	1,161	3	1,101	66	1,170
平成12年度	1,206	6	1,134	50	1,190
平成13年度	1,367	3	1,311	44	1,358

(参考4) 中小企業庁における運用状況

定期調査票の発送件数[単位：事業所]

	親事業者調査	下請事業者調査
平成11年度	38,157	29,702
平成12年度	39,105	38,816
平成13年度	39,289	34,607

違反容疑事業所処理件数 [単位：件]

	検 査 件 数	措 置 件 数	
		即時改善等	公正取引委員会 への措置請求
平成 11 年度	2,835	1,988	0
平成 12 年度	2,624	1,696	1
平成 13 年度	2,413	1,402	0

2 取引実態に応じた運用基準の見直し

(1) 公正取引委員会は、下請法運用を明確化し、違反行為の未然防止にも資するため、運用基準等を策定・公表し、取引実態・経済環境の変化に応じてその見直しを行ってきた（最近では、平成 11 年に規則、運用基準等を改正。）ところであるが、このような運用の見直しを今後も不断に実施し、明確化を図っていくことが必要である。運用の明確化を要するものの例として、サプライチェーン・マネジメント（SCM）⁴がある。SCMの下では、例えば、親事業者が提示した製品の需要予想に基づき、下請事業者は自主的な判断によって部品等を製造し、倉庫に納入し、親事業者は必要に応じて倉庫から部品等を搬出・使用する。この場合、下請法上、「下請法で規定する発注書面はどのように記載し、いつ交付すればよいか」、「部品が倉庫に納入された日を受領日と考えると、部品の使用後に支払が行われる場合には支払遅延が生じる可能性があるがどのように考えるか」といった問題が生じる。新たに開発された取引手法が、下請事業者に不利益を与えないにもかかわらず、下請法上の取扱いが明確でないために、親事業者が違反を恐れて、当該取引手法の採用を断念したり、下請法の適用のない大企業とのみ取引をすることになれば、下請法本来の趣旨に反することになる。SCMにも様々な形態があるが、その実態を踏まえつつ、どのような条件を満たせば下請法上の問題が生じないのかを明確化することが必要である。

また、下請事業者は、親事業者からの単価引下げの要請に対し、発注書面上の単価は従前どおりとし、支払時に値引きとして処理することを希望することがある。これに応じて親事業者が値引き処理をした場合、形式的には不当な減額とみられるが、実質的には価格交渉における単価改訂と変わるところがない場合もあると考えられる。どのような要件が満たされれば、単価改訂とみることができるかを明確化することが必要である。

これらの運用の見直しに当たっては、親事業者と下請事業者との間の取引実態を踏まえ、かつ、下請事業者の意見に十分配慮して、対応していくことが必要である。

⁴ SCMとは、部品会社、最終製品製造会社、卸売業者、小売業者等をネットワークで統合して、各段階の事業者がリアルタイムで研究開発、生産、物流等事業の全工程の現状について情報を共有し、在庫管理等の事業効率の改善に役立てる手法である。SCMの下では、例えば、親事業者が提示した製品の最終予想に基づき、下請事業者の自主的な判断によって部品等を製造し、親事業者の求めに応じて部品等を供給するといった取引が行われる。

(2) 以上は、親事業者、下請事業者等から具体的に指摘されているものであるが、これに限らず、下請法の制度の趣旨（取引当事者間の取引条件の設定、当該取引条件の記録保存及びその履行の確保）と下請取引の実態（例えば、発注書面以外の書面における契約事項や業界における商慣習、ITを利用した新しい取引手法の出現等）を十分踏まえて、運用基準の明確化に努めていく必要がある。

3 下請法の対象範囲拡大に対応した運用及び執行体制

(1) 公正取引委員会は、前記のとおり、これまで、下請法の運用基準等を策定・公表し、必要に応じて見直しを行ってきたところである。下請法の対象が役務の委託取引に拡大された場合、その取引実態・特性を踏まえた新しい運用基準を策定し、運用の明確化を図るとともに、これを周知徹底し、下請法違反行為の未然防止に努めることが必要である。

また、下請法第3条に基づく規則で定める発注書面の記載事項は役務の委託取引の実態・特性を踏まえたものとする必要がある。

なお、役務の委託取引は多種多様であり、また、取引環境の変化が激しいこと等を踏まえ、その取引の実態により即応した規制の枠組みとするよう、下請法の対象が役務の委託取引に拡大された場合には、改正法の施行から一定の期間経過後、その運用を踏まえて見直す必要がある。

(2) 役務の委託取引に下請法の対象を拡大した場合、調査対象事業者数は、飛躍的に増大することとなると考えられる。また、役務の委託取引が行われる業種は多岐にわたるが、下請法違反行為の調査を円滑・効果的に実施し、調査の対象となる事業者の負担を最小限とするためには、調査対象役務に係る業種についての知識が不可欠である。したがって、調査に当たる人員⁵の拡充とその調査能力の向上（職員の研修やマニュアルの策定等）についても、従来にも増した取組が必要である。

下請法の運用は、これまでおおむね公正取引委員会と中小企業庁によって担われてきた。しかし、下請法の対象が役務の委託取引に拡大された場合には、広範な業種における取引を対象とすることになるのであるから、その運用体制も、これにふさわしいものとする必要がある。下請法第9条第3項は、中小企業庁長官の調査に協力するため特に必要があると認めるときは、親事業者又は下請事業者の営む事業を所管する主務大臣の調査権限を規定しているが、主務大臣が所管する業界について必要に応じ調査を行うこととするなど、関係省庁が協力して下請法を執行する体制を整備していく必要がある。

⁵ 下請法に係る検査専任者は、公正取引委員会29名、中小企業庁34名（平成14年度）

第4 独占禁止法による対応

下請法は、規制の対象を取引の種類と資本金という基準で画定し、具体的に類型化された行為を禁止するものである。下請法の対象を役務の委託取引に拡大した場合、対象となる取引類型や親事業者の禁止行為は前記第2で述べたとおりであるが、下請法の対象とならない取引や行為の中にも、優越的地位の濫用行為があり、これについては、独占禁止法により対応していく必要がある。

1 役務の成果物に係る権利等の一方的取扱い

最近、コンテンツのデジタル化により、ネットワークを通じた配信等、様々な二次利用の可能性が拡大しているところ、デジタルコンテンツに関する公正かつ自由な競争を促進する上で、二次利用に関する権利の帰属を巡る問題について適切に対応することが重要になってきている。e-Japan重点計画-2002（平成14年6月18日 IT戦略本部）においても、公正取引委員会は、「デジタルコンテンツに関する公正かつ自由な競争を促進するため、デジタルコンテンツの取引等について、競争政策の観点から実態を把握し、2002年度末を目途に競争政策上の課題と対応について取りまとめる」とされているところである。

成果物に係る知的財産権の帰属や二次利用に関する権利の帰属に関する問題の中には、役務の成果物に係る権利等の一方的取扱いなど優越的地位の濫用規制の観点から対応すべき問題があり、既に役務ガイドラインに考え方が示されているところである。これについては、下請法で対応すべきとの考え方もあるが、役務の成果物に関する権利の原始的帰属は知的財産権に関連する法律で一義的に決められるものであり、その権利の移転に関しては様々な取引形態があるため、下請法の親事業者の禁止行為類型そのものとして規制するのではなく、その権利移転の形態に応じて独占禁止法で個々に対処していくことが妥当であると考えられる。

コンテンツの権利の帰属に関する問題については、現在、公正取引委員会の「デジタルコンテンツと競争政策に関する研究会」（座長 根岸哲 神戸大学大学院法学研究科教授）において、競争政策の観点から検討が行われているところである。コンテンツに係る権利の帰属に関して、どのような行為が優越的地位の濫用に該当するかについて一層の明確化を図るため、研究会の検討を踏まえて、役務ガイドラインの改訂を検討すべきである。

2 下請法の対象とならない役務の委託取引

事業者が自ら業として行っていない役務を他の事業者に委託する取引は、取引類型として下請法の適用対象とはならないが、一連の取引の流れの中で、一部の取引のみが下請法の規制の対象となるのは公平を欠くとの指摘や、最上流の取引における優越的地位の濫用行為が下流の下請取引に波及しているのであり、上流の取引が公正化されない限り取引の全体的な公正化は困難との指摘がある。

下請法の適用のない取引においても、優越的地位の濫用行為を適切に規制していく

必要があることは当然のことである。これについては、今後とも独占禁止法で対処することとなるが、優越的地位の濫用行為が行われる蓋然性が高い特定の分野がある場合には、必要に応じて、独占禁止法第2条第9項の規定に基づき、特定の分野における不公正な取引方法を指定し告示すること（特殊指定の活用）も検討すべきである。

結 語

1 本研究会は、我が国経済の環境変化に伴い、役務の委託取引の公正化が重要課題となっていることにかんがみ、これに対応した新たな枠組みの確立に向けて前記のとおり検討を行い、その方向性を示した。これを要約すれば以下のとおりである。

(1) 現行の下請法の対象範囲を見直し、役務の委託取引を下請法の対象とすることとし、例えば、次のような役務の委託取引の類型を対象とすることが適当と考える。

事業者が業として提供する役務について、その役務の全部又は一部を他の事業者に委託すること（事業者が自ら利用する役務を業として行う場合に、その役務の一部を他の事業者に委託することを含む。）

事業者が業として行う成果物の作成又はその成果物を構成する成果物の作成を他の事業者に委託すること（事業者が自ら使用する成果物の作成を業として行う場合に、その成果物又はそれを構成する成果物の作成を他の事業者に委託することを含む。）

また、役務の委託取引を下請法の適用対象とするに当たっては、支払期日の設定など現行の下請法の規制内容について役務の委託取引の実態を踏まえて見直しを行うことが適当であると考ええる。

(2) 金型は、それをを用いて製造する物品と密接不可分な関連性があり、また、転用可能性がないので、物品を構成する部品等の製造委託と同様に、金型の製造委託全般を下請法の対象とすることが適当であると考ええる。

(3) 下請法の対象範囲の見直しに併せて、現行の下請法の実効性を高めるために、例えば、次のような事項を検討することが適当であると考ええる。

親事業者の禁止行為（第4条）の見直し

勧告（第7条）の内容の公表

書面の交付義務及び書類の作成・保存義務違反（第10条）や検査妨害・虚偽報告等（第11条）に対する罰金の上限額の引上げ

(4) 下請法の運用は、経済環境の変化に即応したものとし、また、役務の委託取引の拡大に対応したものとすよう、現行の運用基準等を見直しを図ることが適当であると考ええる。また、公正取引委員会及び中小企業庁による下請法の執行体制の整備・拡充を図るとともに、親事業者又は下請事業者の営む事業を所管する関係省庁が必要に応じ調査を行うなど、関係省庁が協力して下請法を執行する体制を整備していくことが適当であると考ええる。

(5) 下請法の対象とならない役務の委託取引における優越的地位の濫用行為に対しては、

ガイドライン等により，どのような行為が独占禁止法上問題となるのか明らかにすること等により，独占禁止法違反行為の未然防止及び厳正対処に努めるとともに，優越的地位の濫用行為が行われる蓋然性の高い特定の分野がある場合には，必要に応じて，独占禁止法第2条第9項の規定に基づき，不公正な取引方法として指定し告示すること（特殊指定の活用）を検討するなど，規制の実効性を確保するように所要の措置を講じることが適当であると考えます。

- 2 今後，我が国経済がその活力を維持し強化していくためには，多様で独立した中小企業の活躍が極めて重要である。本報告書を踏まえ，所要の措置が採られ，中小企業が活躍できるフェアな競争環境の整備が図られることを強く期待するものである。