

独占禁止法基本問題懇談会（第22回）議事概要

平成19年1月10日

- 1 日時 平成18年12月26日（火）9：30～12：30
 - 2 場所 内閣府 本府庁舎 5階 特別会議室
 - 3 出席者
 - 座長 塩野 宏 東京大学名誉教授
 - 座長代理 金子 晃 慶応義塾大学名誉教授
 - 委員 宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授
 - 梶野 信治 読売新聞東京本社論説委員
 - 古賀 伸明 日本労働組合総連合会事務局長
 - 小林 いずみ メリルリンチ日本証券株式会社代表取締役社長
 - 佐野 真理子 主婦連合会事務局長
 - 角田 真理子 明治学院大学法学部助教授
 - 西田 典之 東京大学大学院法学政治学研究科教授
 - 根岸 哲 甲南大学法科大学院教授
 - 浜田 道代 名古屋大学大学院法学研究科教授
 - 増井 和男 慶應義塾大学大学院法務研究科客員教授
 - 村田 恒子 松下電器産業株式会社パナソニックシステムソリューションズ社法務グループマネージャー
 - 諸石 光熙 住友化学株式会社特別顧問
 - 山本 孝宏 弁護士
- （専門調査員） 中川 神戸大学教授
- （その他） 公正取引委員会 松山 経済取引局長
- （事務局） 内閣府大臣官房 独占禁止法基本問題検討室 土肥原 室長、別府次長、東出 参事官

4 議事次第

(1) 開会

(2) 審査・審判手続、司法審査の在り方について

(3) 閉会

5 審査・審判手続、司法審査の在り方について

前回に引き続き、審査・審判手続、司法審査の在り方について討議を行った。出された意見は以下のとおり。

(1) 処分についての事前手続、不服審査及び司法審査の在り方

- ・ 公正取引委員会が独立行政委員会として存在してきたことが、我が国への独占禁止法・競争ルールの定着に貢献してきたのであり、独立行政委員会としての性格を危うくする改正は将来に禍根を残す。法律・経済の専門性の確保、準司法手続の存在、政治状況に法運用が左右されないことが重要であることが、独立行政委員会である必要性の根拠である。
- ・ 歴史的に公正取引委員会は市場を常時監視し、違反行為の発見・除去を行ってきたが、それには、デュープロセス・判断の適切さ・迅速性の確保が必要であり、審査機能と審判機能は一体として考えるべきである。また、独占禁止法の運用は、法律的知識だけでなく経済等の他の知識も必要であり、国民の声も踏まえて行う必要があることから、司法手続ではなく準司法手続によることとされたものと考えられる。
- ・ 独立行政委員会であることと審判機能を有することとは論理必然的に結びつくのか疑問である。
- ・ 運用機関を独立行政委員会としなくても独占禁止法の目的は達成しうるのではないか。諸外国の独占禁止法・競争法の運用機関がすべて独立行政委員会となっているわけではなく、公正取引委員会の審判機能がなくなつたとしても、我が国における独占禁止法の定着が阻害されるとはいえないのではないか。
- ・ 独立行政委員会であることと審判機能を有することとは歴史的には結びついてきた。
- ・ 独占禁止法は競争の一般ルールであり、中立的な判断が必要とされるので、公正取引委員会には審判機能が必要だとされるのであろう。
- ・ 審査と審判の関係については、米国では、行政法判事（ALJ）の存在

など訴追機能(審査機能)と審判機能がより分離している点が日本と異なる。

- 米国でも、行政法判事の仮決定を連邦取引委員会が覆した例は珍しくなく、日本の制度との違いがあるとすれば、行政法判事の独立性が高いことと審判を処分の前に行っていることではないか。
- 独占禁止法の運用が独立行政委員会である公正取引委員会によって行われることや準司法的手続をとることに異論はないが、審判は処分の前に行うことが適当である。
- 独占禁止法の運用が独立行政委員会である公正取引委員会によって行われることや排除措置命令などの処分の後に審判が行われること自体に異論はないが、処分の是非について、判断がその処分を行った公正取引委員会の内部で完結することは疑問であり、客観性の観点から、審判には外部の目が必要なのではないか。
- 審判制度があっても、公正取引委員会の判断で処分が完結するわけではなく、高等裁判所で争うこともできるので、まずは専門機関としての公正取引委員会が審判を行う現在の制度が望ましいのではないか。
- 審判が必要であるとしても、希望する者は、訴追する者と判断する者が組織上一体となっている審判ではなく、裁判を選択することもできるようにすべきではないか。
- 行政救済の一般法では、被処分者の利益保護に着目して行政不服審査と取消訴訟の選択制となっているが、公益の観点から不服審査前置としている制度も個々にある。独占禁止法の場合には、判断の統一性、専門性といった観点から、審判前置とすることが必要ではないか。
- 訴追機能と審判機能が分離していないという点については、独立行政委員会が行うものである以上、避けられないのではないか。
- 制度は複雑にしない方がよいという観点から、審判を中心に考えるべきではないか。処分対象者の権利・利益の確保の観点からは、簡単な事前手続は適当かという問題があるので、審判を処分の前に行う方がよい。課税処分のように大量の処理が必要なものではないので処分の前に審判を行うことが可能であり、その方が米国やEUの取扱いとも整合する。

独立行政委員会の審査・審判の分離は程度の問題であるが、事前審判とした方が、予断排除の点でもよいのではないか。

ただし、課徴金の問題のように審判をすると得になるという点は改善す

る必要がある。

- ・ 事前審判とすると処分を行うまでに時間を要するという点については、別途解決する方法を模索すればよいのではないか。
- ・ 今回の法改正で、手続の公正と実効性の調和の一応の答として、審判を不服審査とし、迅速な処理を可能としたことが、談合問題の解消に大きな役割を果たしているのではないか。
- ・ 処分の前に審判を行うのではなくても、事前の手続を相当程度充実させた上で、処分に不服がある場合には直接裁判所の判断を仰げるようにすることも考えられるのではないか。
- ・ 処分前の手続を充実させ、当事者の意見を聞き、それを踏まえ、実質的な解決ができるような柔軟な判断ができる制度が望ましいのではないか。
- ・ 独占禁止法違反に関する判断は私人間の紛争と異なり、競争ルールの形成にも影響を及ぼすので、当事者と執行機関が交渉して事件処理をするような制度は望ましくない。
- ・ 手続の公正性・透明性と法執行の実効性の調和を図る必要がある。かつての事前審判は処分までに時間がかかりすぎ、法執行の実効性に欠けていたが、現在の手続に何が欠けているかを検討し、柔軟に制度を設計すべきではないか。

(2) 審判の在り方

- ・ 合議体で審判を行う場合に審判官の過半数を法曹資格者とするのが考えられるのではないか。
- ・ 法曹資格者であるというだけでは必ずしも十分ではなく、審判官には経済や独占禁止法に関する知識が求められるのではないか。
- ・ 一人の人間が法律的素養と経済的素養の両方を備えることは難しいので、制度全体でみて、それらが備わるようにすることが適当ではないか。
- ・ 審判官について、一定の資格要件を定めることにより、外観的な信頼性が確保できるのではないか。

(3) 審判における適正手続の在り方

- ・ 審査官の手持ち資料の開示は重要である。制度を考えるにあたっては、民事訴訟法の文書提出命令制度が参考になるのではないか。
- ・ 刑事罰金より高額となり得る課徴金を課す以上、刑事訴訟手続に近づける形にすべきではないか。例えば、審判廷における証言と供述調書は同等

の扱いとなっているが、それでよいか。また、伝聞証拠の排除や違法収集証拠の排除といった証拠法則を明確化すべきではないか。

- ・ 刑事手続とは異なり、審判はあくまでも行政手続であり、迅速性の確保等といった行政の特色がある。伝聞証拠は採用できないという取扱いにはならない。

(4) 審査手続等の在り方

- ・ 資料1の3頁に列挙されたような事項の積み重ねが適正手続の確保につながる。
- ・ 審査のプロセスについて意見が言えるような制度を導入すれば、審査が一方的なものとなることを防ぐことができるのではないか。
- ・ これまでのヒアリングを踏まえれば、審判のみならず、審査の在り方の検討も重要なのではないか。
- ・ 争点を事業者側に伝えることにより、事業者の側で内部調査を行い、公正取引委員会の調査に協力しやすくなるのではないか。
- ・ 事情聴取を行った場合には、必ず調書を作成すべきではないか。
- ・ 公正取引委員会の行政調査について、直接強制権限が必要ではないのかとの論点がある。

(5) 排除措置命令と課徴金納付命令が別個の手続となっていることについて

- ・ 排除措置命令と課徴金納付命令は、事実認定と法の適用という観点では同じであり、手続の効率化等の観点から一つの手続とすることが考えられる。
- ・ 課徴金のみ争われるケースも多く、完全に一つの手続とすることは難しいのではないか。

7 今後の予定

次回会合は、1月18日に行う。

(文責： 内閣府大臣官房独占禁止法基本問題検討室)