

独占禁止法基本問題懇談会
第 22 回議事録

内閣府大臣官房
独占禁止法基本問題検討室

塩野座長 それでは、ただいまから始めさせていただきたいと思います。

本日は、前回の会合に引き続きまして「審査・審判手続、司法審査の在り方について」の検討を行いたいと思います。

まず、事務局から資料の説明をお願いいたします。

東出参事官 まず資料1から御説明をします。これは、前回お配りをした資料と同じようなものですが、前回の御意見を入れまして多少の修正を加えております。

まず1ページ目の一番下の*印のところですが、村上委員から御指摘がありましたので現行の事前手続を聴聞レベルとした上で不服審査・司法審査の在り方を検討することも考えられるということを加えております。

それから、2枚めくっていただきまして3ページでございます。表の中の左下の箱の部分の最初の丸の括弧書きですが、「処分の引き延ばしに対応するため、現行法も含め、課徴金納付の延滞金の水準・算定の始点の在り方を検討すべきではないか」との記述を、増井委員の御意見がありましたので加えております。修正した点は以上でございます、ほかは前回と同じとなっております。

それから、資料2にまいりまして、前回御指摘、御質問をいただいたところについて資料をつくっております。

まず課徴金の延滞金の関係です。増井委員から、審判になった場合に課徴金の延滞金の率が半分以下になることの趣旨ということについて御質問がございましたので資料を用意いたしました。

1ページ目の上の方に書いてありますけれども、濫訴的な審判請求の抑止と同時に被審人の争う権利の保護という観点から行っておるということです。具体的には条文を下の方に付けてありますけれども、課徴金を納付しないときには納期限の翌日から納付の日までの日数に応じて14.5%の割合で延滞金がかかるということになっておるのですが、審判を請求した場合には、その審判書が送達されるまでは基本的に半分の7.25%以下、具体的には7.25%か、「公定歩合プラス4%」のいずれかの低い方という意味で延滞金の割合が軽減されるようになっております。

審判請求いたしましても課徴金を納付することは可能でして、納付した場合には当然延滞金がかからないということになっておるのですが、資料の真ん中辺りにありますように納付した上で審判で争って勝った、つまり課徴金納付命令の全部または一部が取消しをされたというときには、その半分以下、7.25%以下の方の率で課徴金の還付の際に加算がされるという手当てがされております。

これは国税の例にならったということになっておりますので、資料2ページ

目に国税の方の例がどうなっているかということを書いております。国税の方ですと条文が資料4ページにありますけれども、普通、延滞金は法定の納期限から納付の日まで14.6%の延滞税がかかるということになっております。それで、資料2ページの上の方にありますように、徴収が猶予された場合には半分、7.3%の率の延滞税になる。これも租税特別措置法で公定歩合プラス4%か7.3%のいずれか低い方というような手当てがされております。

この徴収が猶予された場合は延滞税を半分にするという理由ですけれども、資料の真ん中よりちょっと上の辺りにありますが、徴収を猶予しながら早期納付を強制するというのは矛盾があるので半分にするということだそうです。

どういう場合に徴収が猶予されるかということが真ん中よりちょっと下辺りに6つ並べてありますけれども、この不服申立てがされた場合、これが独占禁止法でいいます審判請求の場合と似たようなものと考えられます。

不服申立てがされた場合にどうなるかということが、国税通則法105条と見出しを打ってあるところの下にございまして、不服申立てがあった場合に直ちに処分の執行停止ということになると行政の運営を不当に阻害する、または濫訴の弊を生じるというおそれがあるかもしれない、反面、執行停止を全く認めないということになると、せっかく審判に勝っても回復されないということがあるかもしれないのでバランスを取ったということで、不服申立てがあった場合には資料3ページ目にまいりますが、国税不服審判所長等が必要があると認めるときには徴収を猶予することができるということになっております。

それで、どういうときに徴収の猶予を認めるかというのは国税庁の通達で決まっておるわけですけれども、資料の真ん中辺りにありますが、不服申立てに係る国税の全部または一部について取消しが見込まれるときですとか、不服申立てで徴収の猶予を認めても資力から見て徴収不足を生じるおそれがないと認められたときに認められるというようなことになっております。

5ページにまいりまして参考ということで、不法行為に基づく損害賠償の場合に遅延利息がどうなるか、始点はどうなるかということですが、これは判例がございまして、損害の発生と同時に何らの催告を要することなく遅滞に陥る、ですから、損害の発生から遅延率が起算されるというのが判例として定着している解釈になっておるようございまして。

次に6ページですけれども、日野委員の方から委員会の直接審判について御指摘がありましたのでちょっと数字を拾ってみたものです。委員会の直接審判、件数的には左上の表にありますとおりでございまして、昭和44年度の1件を最後といたしまして、その後、委員会の直接審判というのはないという状況になっております。

代わりと言っては何ですけれども、昭和52年の改正の際に審判官が審判手続

を行った場合に委員会に対して直接に陳述をすることができるという制度が設けられておりまして、そちらの方の数字を拾ってみたのが右上の表でございます。最近 10 年間の数字を拾っておりますけれども、年数件ということです。

ただし、委員会に対する直接審判が認められますのは、いわゆる本案についての審判と課徴金納付命令に関して審決が出ていない場合の課徴金納付命令に関する審判、いわゆる一発課徴金の審判ということになっておりまして、真ん中の列の括弧の中の数字が本案の審判の件数です。大体、毎年 1 けたですので、これは勘定してみますと一発課徴金の審決というのは数字が把握できなかったもので若干誤差がありますけれども、直接陳述ができる審判について半分弱くらいは直接陳述がなされているという関係になっております。

参考といたしまして、右側に毎年度、年度末における継続の事件数を掲げていますが、最近ですと 100 件を超えるようになっております。それから審判の開催件数、これは課徴金納付命令に関する審判ですと 1 人 1 件という計算をするのですが、カルテルとしては何人か分まとめて事件になりますので、併合して審判が行われますから、平成 14 年度のように継続件数の方が審判開催件数より多くなっている例もございます。審判開催件数についても最近ですと 100 件を超える、年によっては 200 回を超えるというような状況になっております。補足につきましては以上でございます。

それから、参考ということで「審判制度等の在り方に関して検討すべき事項」という資料を参考資料として用意してあります。これは、宇賀委員から具体的に考えてみるのがいいのではないかと御指摘がありましたので用意をさせていただいた資料です。

最初にありますように「検討の視点・留意点」ということで、論点整理の際にまとめていただきました検討の視点・留意点の中から手続の関係ということと公正で透明な手続の確保ということと、実効的な法執行の確保ということの 2 つを挙げております。

最初の問題意識といたしまして、処分前後を通じて公正取引委員会の役割はどうあるべきかということも挙げておられます。

一つには、独占禁止法の執行機関として独立行政委員会である公正取引委員会が、設置された趣旨との関係でありまして、被処分者の意見ですとか、反論ですとか、反証というものを準司法的な手続によって公正取引委員会が聞いて、すべての情報を公正取引委員会の判断の基礎とするということが行政委員会という形をとった趣旨にかなうか、それとも、普通の行政処分と同じ程度に公正取引委員会で聞けばよくて、基本的には裁判所で判断してもらえば十分か、これが最初の問題意識としてあろうかと思えます。

審判を行う場合には審判官の独立性・中立性の確保という問題もございます

し、通常の裁判所にいくという方の手続にいたしますと、判断の専門性とか統一性の確保という問題が出てこようかと考えております。

次のページにまいりまして、審判方式を維持する場合にどうするかということについてまとめたものです。「以下の手続は」ということで幾つか並べてありますけれども、事後審判型についていわゆる事前手続とするか、処分前に審判手続とするか、どちらを選ぶかという問題があるかと思っております。

なお、通常の行政処分の方式を採る場合には聴聞類似の手続ということになるかということでございます。

手続に関して、まず最初は被疑事実とか予定する処分内容の通知の問題があります。これは書面ですればいいのか、口頭で補足が要るか。それから、処分内容等の通知に加えまして証拠の開示とか証拠調べはどうするのか。証拠開示を行う場合に、開示する証拠の範囲というものはどうか。企業秘密ですとかプライバシー情報などの秘密の確保に要する時間の問題と、手続の迅速性の確保のバランスというような問題もあろうかと考えております。それから、事前審査型の審判方式という場合、正式処分以前の措置を工夫するというのもあるのではないかとということもございます。

2つ目の手続といたしまして、処分対象者の意見申述の機会ということですが、意見の申述を書面でするのか、それとも口頭による陳述を認めることが必須になるのか。意見を聞く場合ですけれども、聞く者の中立性・独立性はどの程度必要か、事件審査の担当官でいいのか、それとも公正取引委員会の事務総局などの別の部門の者にする必要があるか、あるいは、法曹資格等を求める必要があるかというようなところかと思えます。

3つ目の手続といたしまして、処分対象者の意見申述に対する対応をどうするか、寄せられた意見に対して公正取引委員会ですとか、あるいは審査担当官の判断を示す返事をする必要があるかどうかということがあろうかと思えます。

3ページ目にまいりまして、留意事項的なことといたしまして、処分前の手続の慎重さの程度と事件処理の迅速性の確保のバランスというものも留意していただく必要があると思えます。

それから、執行力ですとか執行停止の問題というものがあろうかと思えます。被審人の争う権利の確保というものと迅速性の確保のバランスという問題で、排除措置命令の執行をどうするか、以前、弁護士の方からヒアリングをしたときにありましたが、審判請求の期限の前の執行の問題をどうするか、具体的にはそういうような論点でございます。それから、課徴金の強制徴収ですとか、延滞金の発生を開始時点というものをどう考えるか。これにつきましては、緊急停止命令を活用すれば執行停止ということでもいいのではないかと御意見がありましたし、他方、課徴金の問題によって争うと得になるという制度がい

いかどうかという御意見がございました。

緊急停止命令につきましては、箱の中に条文を引いてございます。

参考といたしまして、4ページ以降に行政手続法の関係と独占禁止法の手続の関係を図解で示してございます。4ページ目が聴聞と弁明ということで、行政手続法の手続になっております。聴聞の方ですと、被処分者というか、名あて人の方は処分に関係する文書の閲覧の申請ができるということと、聴聞を受けられる。聴聞については非公開ということのようでございます。

5ページ目にまいりまして独占禁止法の手続ですけれども、事前手続で意見の申述とか証拠の提出ができる。行政手続法の弁明の手続とちょっと違いますところは、証拠の説明も含めた事前説明が受けられるということで、行政手続法の弁明より少し手厚くなっております。

審判ですけれども、委員会直接審判、審判官審判と両方ありますが、審判については公開ということになっておりますのと、参考人審尋と真ん中辺りの吹き出しに書いてありますけれども、当事者以外の第三者のいわゆる証人尋問ができるというところ、それから、右端の方に審決と書いてあります吹き出しのところですが、事実認定については審判廷に出された証拠によって行わなければいけないというところが、行政手続法の聴聞とちょっと違っているところかと思えます。

資料についての御説明は以上ですけれども、3点補足がございまして、資料番号を振っていないペーパーを3種類用意しております。

1つ目は判決の写しでございますけれども、諸石委員から御要請がありまして、公正取引委員会の審判手続に出された事件記録を第三者が閲覧・謄写の請求をしたということに対して、公正取引委員会が不許可処分をしたということが争われた事件の判決を配布しております。これについては、秘密情報の関係での争いについて判断が示されたという判決でございます。

2枚目は「米国およびEUにおける最近の課徴金賦課事件等」ということで、金子座長代理から前々回でしょうか、御提供いただきました外国のカルテル事件等についての処理の状況についての資料で、最新の追加の部分を配布させていただきます。

3つ目はちょっと厚目の資料ですけれども、金融審議会の公認会計士制度部会の報告でございます。増井委員から御指摘もありまして、報告書の - 多分「案」が取れていると思えますけれども - 写しを用意してございます。監査法人の被疑行為に対して課徴金納付制度を前向きに検討すべきだというような記載がございまして、補足資料の関係につきましては以上です。

それから、横長の紙で「不公正な取引方法に対する措置の在り方(論点メモ)」あるいは「その他の論点について」という資料をお配りしておりますけれども、

これは次回以降御議論をいただくための資料として用意したものでして、なるべくあらかじめお目通しいただけるようにということで用意したものですので、説明の方は省略をさせていただきます。以上です。

塩野座長 どうもありがとうございました。まず資料についてでございますけれども、増井委員からの御質問について一応用意をしてみましたが、いかがでございましょうか。なおこういう点ということがあれば御指摘いただければと思いますが。

増井委員 お手元に「公認会計士・監査法人制度の充実・強化について」という報告書が資料として出ております。これは、私が事務局側にお願いして取り寄せてもらいました。この資料は、二重処罰の関係で御検討いただいておりますかという趣旨です。

つまり、この金融審議会の公認会計士制度部会の事務局は、金融庁が務めているわけですが、12月18日に提示され、19日に報道された金融庁の原案によりますと、監査法人に対する課徴金納付命令が新設されている、それと同時に、課徴金と刑事罰とを同時に課することについて金融庁としては難色を示したという報道がされている。

その理由として、これは日経新聞によると、「二重処罰を禁じる憲法に抵触するおそれがあるため」という記述があります。一昨日の新聞報道を見ても、刑事罰の導入は、今後の検討課題にして、今回は見送ったという記載があり、そのときに併わせて、金融庁が今月18日の部会では、「刑事罰というのは法技術的に難しい。」と表明をしたという記事がありました。それは、恐らく二重処罰との関係で、刑事罰と課徴金を併科することは難しいという趣旨だろうと私は理解しています。しかし、何せ新聞報道だけではわからない。

法改正を目指して、違った懇談会なり審議会で同じような検討をしているので、金融審議会における課徴金と刑事罰との関係の議論の経過や過程の資料を取り寄せていただくことに御尽力いただけないだろうか、ということです。

無理をお願いするつもりはありませんけれども、結構役に立つのではないかと考えてお願いした次第です。

塩野座長 ということは、つまりここにある、できた経緯についての資料があればそれを出してもらいたいというお話でございますね。

増井委員 委員の名前などはマスクしてあってもいいと思います。ともかく、どういう議論の経過を経たか、ということ最低限知りたいという趣旨です。

塩野座長 この懇談会はすごくオープンで何でもわかってしまうということになってはいるわけですが、そちらの部会の方のやり方は今ちょうど座長代理が関係もしておられますので、今の点について御説明いただけますか。

金子座長代理 公開でやっていますので、議事録はウェブサイトで全員名前

入りで発言が出ています。

刑事罰の関係ですが、実質的には二重処罰の問題は、この懇談会で議論されているように本質的な形で議論されたということはなかったと私は理解しております。刑事罰の導入については、消費者側とか、一部の委員の方々から非常に強い要請として出ておりましたけれども、公認会計士協会の方からエンロン事件を見てもわかるように、刑事罰の対象にされると監査法人それ自体が崩壊してしまう可能性が非常に強いということで、刑事罰導入については非常に強い反対がありました。むしろ刑事罰よりは課徴金の導入ということを業界としては望むという方向であったと思います。

しかしながら、最近の日興コーディアルの事件とか、その他がありましたので、消費者団体の方からはかなりまた強い意見も出ていたようで、刑事罰の問題は、引き続き議論をするという形で報告書には取りまとめられたというように私自身としては理解しています。以上です。

塩野座長 どうもありがとうございました。しかし、御要望もございましたので、全部はあれですが、当該部分について記録を用意しておいていただきたいと思います。

それから増井委員、延滞金の方はよろしゅうございますね。

増井委員 はい。議論していただくということで。

塩野座長 それから、今日の資料の中で諸石委員の方から説明をしたいという御要望がございますので、まずその辺をお伺いいたしましょうか。

諸石委員 お手元でございます東京高裁の今年9月27日の判決です。事案としては、函館新聞社が北海道新聞に対して独占禁止法違反を理由とする損害賠償請求を起こしました。その中で、独占禁止法69条に基づいて審判記録の閲覧謄写を公正取引委員会に請求したけれども、公正取引委員会がその審判記録の一部、営業秘密に関わる部分をマスクして出した。それに対して争った事案でございます。

その営業秘密とか個人情報というようなものを開示されると回復し難い損害を生ずるおそれがあり、更にはそうなると審判でそれを提出することを躊躇することになって、審判の円滑な進行の妨げになるということが公正取引委員会が一部不開示とした理由であります。

これにつきまして東京高裁の判断は、同じような開示に関して民事訴訟法、刑事訴訟法、情報公開法等ではそれぞれの法律の中にどういう場合に不開示していいかという根拠規定があるけれども、独占禁止法69条は利害関係人に示すというだけで、情報の範囲についてそれを限定していいという根拠がない。したがって、その条文上の根拠がなくて公正取引委員会の判断で一部不開示をすることは法律上、許されない。

それで不都合があるのだったらということで、5ページの下線部分をごらんいただきたいのですが、現行法の下においては審判制度の運営に支障を生ずる実態があるのであれば、すべからく法改正により支障を取り除くべきものであるという指摘がありまして、立法の不備ではないかというようなことが言われている。

これに関しまして学説、判例評釈としまして、『公正取引』の673号で渡辺弁護士、更に『NBL』の832号で雨宮弁護士、それから『自治研究』82巻10号で学習院大学の常岡孝好教授がそれぞれ立法上の根拠をつくって、一部不開示についての規定を設けるべきではないかという論評がされているかと存じます。

そういうことで、立法の必要があるのではないかという指摘があったということで、そうなりますとこの検討会で検討すべき課題になってくるのかなということで御紹介をいたしました。

塩野座長 どうもありがとうございます。今後のこういった問題も当然審議の対象になると思いますので、審議の材料とさせていただきます。

以上、資料の説明でございますけれども、何か資料の点について御質問等がございますか。

村田委員 資料2の最後のページの「委員会審判及び委員会への直接陳述について」という資料に関して教えていただきたいと思います。先ほど昭和52年の改正で委員会への直接陳述が設けられたというお話だったかと思いますが、現行法上も、本来、委員会審判が基本であって、しかし、審判手続を委員会が審判官に委任した場合には、委員会への直接陳述ができるという条文と理解しましたが、なぜ昭和45年以降、委員会審判が行われていないのかということと、審判が増えることを予想してこのような制度が設けられたのかどうかということが1つ目の質問です。

それから、委員会への直接陳述の件数がこの表に記載されておりますが、審判手続の中では当然、審判官が職権で質問されることはありますし、それは一般の民事の裁判においても、裁判官から直接の質疑、補充尋問がなされることも多々あるわけですが、この委員会への直接陳述に際して、委員の方々から被審人に対して直接の質疑が、この表に記載された件数の中で実際にあったのかどうかについて教えていただけますか。

東出参事官 まず現行法で委員会が直接審判できるかどうかということについては、これはできます。

それから、直接陳述についての規定は現行法でもございます。

それから、この制度が設けられた趣旨というのは審判会審判の方ですか。それとも、直接陳述の方でしょうか。

村田委員 直接陳述をやるというのは審判官審判のときだけということですよ。

か。

東出参事官 そうです。委員会に対する直接陳述が52年改正のときに設けられましたのは、委員会が審決を下すので、直接主義との関係でなるべく手当てを厚くしようということだったようです。

それから、委員会の直接陳述の際に委員との間で応答があったかどうかについては、すみませんが、わかりません。把握しておりません。

村田委員 では、その点は調べていただけますでしょうか。つまり、前々回の弁護士からのヒアリングの際に、お二人の弁護士いずれからも、公正取引委員会の手続が、結局、言いつ放し、聞きつ放しになっているのではないかという問題指摘がありましたように、せっかくこのような制度があったとしても、それがどの程度実際に機能しているのかという観点からも、実際に委員の方からの質疑がなされるのかどうかということについては実績として教えていただきたいと思います。

塩野座長 それでは、資料についての質疑は以上で終わらせていただきまして、次に今日の本来の議題であります事前手続不服審査、司法審査の在り方について議論を進めていきたいと思えます。

資料は、先ほど御紹介がありましたように2つございます。資料1として論点メモという「審査・審判手続、司法審査の在り方(論点メモ)」というものがございます。これは前からお示しし、逐次補充をしている資料でございます。

それからもう一つは、今日御説明がありました参考という資料でございます。これは先ほど事務局から御説明がありましたように、前回宇賀委員の方から最初から事前、事後というふうに議論を進めるよりは、全体として公正取引委員会の役割をこの独占禁止法の行政過程の中でどういうふうに考えていくべきか。その場合には司法過程のところにもらんでのお話だと思えますけれども、そういうことをまずよく議論する必要があるのではないかということのお話がありました。私もその点について考えてみますというふうに御返答申しまして、そういう経緯に基づきまして私もその意見に賛成をしてここに資料としてお出ししているところでございます。

そこで、今日は資料1と参考の両方をにらみながらの御議論ということで、多少ややこしいところはございますけれども、司会進行の役目をしております者から申しますと、まず参考のページの最初のところをごらんいただきまして、公正取引委員会に何を期待するか。あるいは、現在何を期待しているか。将来何を期待するかということについての大概の御議論をいただいた方がいいのではないかと。

つまり、前回もお話がありましたように、公正取引委員会は通常の行政機関に徹する。通常の行政処分でき、場合によっては行政救済を取り外して地裁

に直接いくようにという、まさに通常の行政手続でいいのではないかというような御議論もございましたし、そういった点についていつまでもこれを引っ張っていたのでは後々の議論ができませんので、結論までとは申しませんが、大体どういう気持ちでこれから議論をしていった方がいいかということでございます。

この点について、どなたからでも結構でございますけれども、やはり従来こういった問題を研究しておられた方の御意見というものを聴取するのが順序かとも思いますので、根岸委員あるいは金子代理辺りから議論を賜われればと思います。どうぞ。

根岸委員 私といたしましては、公正取引委員会が独立の行政委員会であるということが非常に大事である。それを前提として、手続の在り方も考えるということは基本的な考え方です。

前にもお話をしたと思いますけれども、今日では競争のルールというのはそれなりに社会的に定着してきたと思いますが、しかし、これはかなり紆余曲折があり、途中で消えそうになったようなこともある。しかし、この競争のルールがそれなりに社会的に定着してきた一つの大きな理由は、公正取引委員会が独立の行政委員会であったということで非常に力があつたというふうに思います。

したがって、今回この審判制度の在り方を見直す上で独立行政委員会の存立根拠を危うくするような改正には基本的には反対である。それは事後にするか、事前にするかはともかくといたしまして、やはり独立の行政委員会の制度というものは日本における競争のルールがうまく機能するかどうかにおいて決定的な存在だと思います。

それで、独立行政委員会というのはなぜ設けられたかということでもありますけれども、それは一般に言われていることで、1つは法律、経済等の専門性ということの発揮であり、それからもう一つはやはり準司法的手続ということ、そして競争のルールというのは市場経済の基本的なルールなんだから、例えば政権が変わる度に何かそれが揺らぐというようなことはやはり問題がある。このような根拠があるというふうに我々は理解してきたわけです。

もちろん公正取引委員会が本当に専門性を発揮しているかとか、あるいは準司法手続というのは本当にあるべき姿になっているかということについてはここで議論していただき、そしてそれはそのような形に持っていくということについては私も賛成でありますけれども、基本的に今、申し上げましたような独立の行政委員会というものが日本の競争のルールにとって決定的に重要であつて、その根拠としてやはり専門性あるいは準司法的手続、ここで言えば審判方式ということでもありますので、これはどうしても維持しなければならないとい

うことで、通常の行政機関になるというようなことについては、これは将来に非常に大きな禍根を残すと考えております。

とりあえずこのような考えを持っております。

金子座長代理 根岸委員が今、言われましたことに付け加えるとすれば、戦後、昭和22年に成立し、非常に長い歴史の中で公正取引委員会はその意義を実現し、また経験を踏んで現在までできていると私は認識します。

戦後、ドイツよりも若干日本の方が早く独占禁止法を制定し、そして競争政策を導入する。イギリス、ECは、それより遅れて導入しています。日本の公正取引委員会による我が国における独禁政策は日本の考え方に基づいて、もちろんアメリカの影響はありますけれども、今日まで形成されてきています。その意義は否定できません。また、諸外国と違うからということも公正取引委員会の存在を否定する理由にならない。我が国が育ててきたこの制度を、やはり直すべきところを直しながら維持していくことが必要であると思います。

それから、公正取引委員会の役割というのは私は何回かここで申し上げてきていますけれども、市場を常時ウォッチし、競争を阻害する行為を発見し、それを取り除いて市場の機能を確保していくことです。その点の重要性は、ほかの機関ではできないところです。これは行政的な機能というふうに言えるかもわかりませんが、同時に違反行為を認定して排除する、そのために適正な判断をしていくことは、単なる行政を超えた司法的な性格を持つこととなります。その点についても、私は公正取引委員会は今までの経験の中で十分その機能を実現してきていると考えます。

第2点目として、審査・審判は一体の手續として、今日、参考資料が出されていますが、私も資料と同じに考えています。事件を解決するための手續として審査があり、また審判がある。これを一体として考えていく必要がある。一体として考えていく上で重要なことはデュープロセス、適正手續をこの中でどのように実現していくかということと、それから判断の適切性をいかに確保するかということです。それからもう一つは、早急に競争状態を回復しなければいけませんので、事件解決の迅速性をいかに実現するか。この3つが実現できるシステムをつくっていく必要があるのではないかと思います。

3点目に、必ずしも専門的な人たちによって物事が処理されるということではなくて、国民の意思が反映される形で処理されることが重要です。また独占禁止法の場合には、法律専門だけではなくて経済的知識も非常に重要になってくるので、事件の解決の適正性という点から言えば、法律的な知識と合わせて経済的知識が必要になってくる。この2つをいかにうまく実現していくか。そういうシステムをいかにつくるかということにあると思います。

準司法的、司法的ということだけで必ず司法の専門家に抛らなければならな

いとは必ずしも言えません。いかに経済的知識も合わせながら適切な判断を実現する制度にしていくのが重要です。現在の制度の中に手続の面で、また判断の点で、それから迅速性の点で問題があるとすれば、それを改善して、より優れた形に持っていくことが妥当ではないかと思っております。

塩野座長 どうもありがとうございました。

しかし、この問題についてはパブリックコメントでもさまざまな意見が出ておりましたし、あるいは既にこの懇談会の中で違った角度からの御意見もあったように私は記憶をしております。そういうことでございますので、どうぞ御自由に御判断をいただきたいと思えます。

経済界の方としては、どういう感触を持って公正取引委員会をごらんになっていたか。また、今後どうあってほしいかということについて率直な御意見を承れればと思えます。

諸石委員 今、両委員からお話ございましたように、独立行政委員会としての公正取引委員会の形がいいだろう。準司法というのは、ピュア司法でもない、ピュア行政でもない。そのいいところを取り入れた制度であればいいという両委員の御意見かと思えますが、その辺の基本的な考え方については全く異論はないと思えます。

ただ、今の制度がどうなのか。更にそういう理念、そういう目的を持っていくために、独立行政委員会ということと審判ということとが論理必然的に結び付くものなのか。もう少し違った形、例えば事前聴聞の充実とかというような形であってもいいのではないか。特に今の制度で申しますと、公正取引委員会が事件の着手のときにまずクロという判断をする。それから、処分案を決める段階でクロという判断をする。それから処分と申しますか、行政措置を命ずるところでクロという判断をする。3回にわたってクロという判断をして、その上にもう一遍審判で4回目のクロと、4回目にシロになる可能性があり得るわけですが、本当にそれが期待できるだろうか。あるいは、公正さの外観というふうなことから言ってそれでいいのだろうかという問題意識でございます。

それから、今の審判制度の中で同意審決という、申立人の方がわかりましたと言って途中で取り下げてと申しますか、審決に至る制度はあっても、公正取引委員会の方が審判の最中で、その主張ももっともであるから当初の判断を変えて一種の和解的審決をするということは認められない制度になっていると思えます。そういう意味では、もう少し柔軟にできないだろうか。今、審判の件数が随分増えているというお話ございましたけれども、全面的に争っている事件がどれだけかということ、公正取引委員会の判断の一部について問題がある。それについて、この部分については認識が違うから、そこをもっと聞いて判断を変えてほしいという事案が極めて多いと理解をしております。

今の事前聴取の中では、前回の弁護士の意見にもございましたように、そこで実質的に聞く体制になっていない。一応言わせるけれども、その後、1週間も経てば措置命令が出る。ガス抜きにしかっていないのではないか。その辺でもう少し公正取引委員会が最終決断をする前にお互いに争点をはっきりさせ、証拠も出し合って、そこで議論をして、その言い分も聞いた上で当初の考えを公正取引委員会が一部変えて、それだったら当事者の方も納得する。そういうふうな行政のよさのようなものをもっと生かした制度ができないだろうか。

具体的に申しますと、聴聞のところを証拠開示を含めて、あるいはもっと実質的に議論をするというようなことで、その中で公正取引委員会が自由度を持った状態でそういう議論をして、そこで当事者と公正取引委員会とで判断をつくり上げていくというようなことが行政委員会というもののよさではないかと思えます。

それから申しますと、やはり4回目の判断も審判でやらなくてはいけないということが行政委員会と論理必然的に結び付くわけではないと考えております。

塩野座長 ちょっと確認ですが、行政過程の中で、言葉の使い方は審判でも何でもいいんですけれども、丁寧な手続を取るということについては御賛成といたしますか、そういう必要性を認めてもらえるわけですね。

諸石委員 今の制度では、調査の段階で被疑者としての取調べがある。そこで公正取引委員会がある判断をしたら、その判断に対して議論をする場というのは審判しかない。そうではなくて、例えば今の聴聞というものを、もう少し実質的に充実させて議論をして、フレキシビリティを持ったことをやっていけば、多分そこで大抵の事案は合意に達するというふうな意味でございます。

塩野座長 では、審判は要らないというわけではないんですね。

諸石委員 現行の審判でございますと、同じ人の判断を4回やるという議論と、それから以前の事前審判でありまして公正取引委員会が議論をしている最中に、これはそうだと思うとなかなか柔軟に対応ができない制度で、審判というよりももう少し実質的な議論をそこでやってしまう。そうすると、そこを尽くしてあとはもう司法に直接いくのでいいのではないか。

塩野座長 その前の方の手続をそれほど丁寧にやるのが、言葉の使い方でもございますけれども、一種の審判手続であると言えばそれまでという言葉の使い方の問題になりますが、普通の行政処分ですと処分があつて弁明手続を取る。あるいは取らない場合、すぐ処分をしてしまう。そして、文句があれば異議申立てという行政不服審査法にいてもいいし、裁判所に直接訴えてもいいという自由選択主義を原則として取っておりますが、先ほど来のお話で公正取引委員会という独立の行政委員会があつて、それが一つの行政的な決定をするという場合に、その行政過程の中できちんとした審理、判断をする必要があるのでは

はないかということで根岸委員、金子代理のお話も聞いたわけです。

その場合、制度設計で細かなところはいろいろあり得るわけですが、その基本的な精神、考え方については異論がないということだと思いますね。

諸石委員 では、事前審判しかないのかということ、それを審判と呼ぶかどうかということかと思えますけれども、そこで入念で、かつ柔軟な手続をとればいいのか。

塩野座長 入念かつ柔軟というのはなかなか難しいお話だと思いますけれども、大体気持ちはわかりました。

同じ経済界の方から何かございますか。

村田委員 諸石先生がおっしゃったことに付け加えさせていただくとすれば、先ほど根岸先生、金子先生がおっしゃったように、競争ルールがここまで日本で定着してきたことに、公正取引委員会が非常に尽力してこられたことはまさしくそのとおりだと思います。

ただ、公正取引委員会の力だけでここまで定着してきたのかと言えば決してそうではないだろうということですが、アメリカからの圧力が日米構造協議で表面化したことが今の独占禁止法の定着に非常に大きな追い風となったと思いますし、その後の法改正による罰則強化と、それから何と言いましても社会の成熟度といいますか、社会の見る目が非常に厳しくなっていることに伴って、独占禁止法はもちろんのこと、それ以外の法律も含めたコンプライアンスの重要性の認識がどの企業においても高まって、それも競争ルールの着実な定着に貢献してきているのではないかと考えております。

ですから、デュープロセスとして適正手続を確保して、しかも違反に対して競争状態を早期に回復できるシステムを確保していかなければならないということはまさしくそのとおりだと思いますし、独占禁止法第1条の目的でもある公正・自由な競争を促進することによって消費者利益を確保して国民経済の健全な発達を促進するという、この独占禁止法の目的を達成するための公正取引委員会の役割は引き続き非常に重要だということは十分理解しておりますが、そのために公正取引委員会の組織が、今と同じ独立行政委員会であり続けなければならないのか、審判制度や準司法手続の維持が、独立行政委員会であることと論理必然的な因果関係にあるのかどうかということについてはよくわからないところですが、例えば、審判制度を廃止し、準司法的な手続を公正取引委員会の機能としてなくすことによって、公正取引委員会としての現在の組織が独立行政委員会から公正取引省あるいは公正取引庁に変わったからといって、それによって現在の日本での独占禁止法の定着度が果たして下がるようなことになるのかと言えば、決してそうとは考えられないのですけれども、

その辺については更にもっとよく議論をしていく必要があるのではないかと
思っております。

塩野座長 ありがとうございます。ただ、今の村田委員のお話はなかなか
難しいんですね。歴史的に語る、あるいは比較法的に語るということはできま
すけれども、公正取引委員会をつぶすと言っても今と変わらないのではないかと
言われても、それは将来はわからないと言わざるを得ないわけですから、材
料としては先ほどから申しておりますように歴史的な経緯と、比較的な制度と、
それから理念と、そういったことで押していく以外にはないですね。

では、諸石委員どうぞ。

諸石委員 今、村田委員がおっしゃった中で、独占禁止法が定着してきた理
由がいろいろあって、公正取引委員会の存在だけではないという点は、これは
事実かと思いますが、だからと言って公正取引委員会をなくしてもいいだろ
うとか、これを変えなくてはいけないということにはならないと思います。

私は、公正取引委員会という独立行政委員会がそれに当たるという制度は十
分尊重するに値すると思っております。ただ、それが審判という言葉で呼ばれ
る制度と論理必然的に結び付くのかということ、必ずしもそうとは限らないと思
います。

塩野座長 しかし、中川調査員、それから宇賀委員からまた別の機会に時間
をかけてお話を伺ってもいいんですけれども、歴史的にはつながっているわけ
です。歴史的にそれを切り離そうというのは、やはり日本人でなければできな
い話だと思います。日本人は法律論をやるときも歴史から離れて抽象的にやり
ますけれども、外国人がやっている法律論というのは歴史の積み重ねの上で議
論をするといったことをございまして、それは私はやはり重要なことではない
かと思います。これから日本が外国に打って出て、これが普遍的な制度である
ということをしてできるだけ主張していかなければならないときには、やはり歴史
というものを離れてはなかなか議論できにくいのではないかと思います。

ただ、頭の体操としては十分あり得るわけですので、村田委員の御発言も十
分ありますので、これからそういう発言は一切認めないなどとは言いませんけ
れども、今のお話だけでは今の諸石委員のお話もありましたように、なかなか
ここでそれを直ちに正面から取り上げるわけにはいかないと思います。

それから、審判との関係についてはまたこれから言葉の使い方の問題も含め
て十分深めていきたいと思っております。

では、どうぞ村田委員。

村田委員 誤解を避けるためにもう一度申し上げますが、私は何も今の公正
取引委員会の組織が不要であるかのような趣旨で申し上げたのではなくて、あ
くまでも先ほど諸石先生がおっしゃったように、いかに丁寧に、かつ実質的な

審査手続の中で、被審人の側の主張をきちんと理解した上で判断するための制度を確保するためには、今の審査・審判手続における現実的な問題点をどうすれば解決できるのかについて真剣に考える必要があるという趣旨で申し上げたわけです。

併せて、外国の競争当局の組織も、必ずしもすべてが独立行政委員会の形という形態をとっているわけではないということと既存の組織形態が不変のものではないということ指摘したかっただけでございますので、誤解のないようをお願いいたします。

塩野座長 どうもありがとうございました。ほかにどうぞ。

では、小林委員。

小林委員 諸石委員の御意見とかなり重なるとは思いますが、やはり企業、経済を民間の立場からの疑問は、審査というものがどういう性質のものなのか、という事です。単純に証拠集めあるいは被疑者が独占禁止法違反であったかどうかということの一方的な審査をするのではなくて、やはり議論の場でお互いが納得できるような議論の要素というものをもう少し取り入れていただきたい。この点をよく突き詰めていけば、おのずと審判のあるべき性格というものが、おのずと明確になってくるのではないかと思います。

そうなりますと、審査における審判の最終的に出てきた審決に対する内容についてに限らず、審査プロセスの在り方について意見を言える制度というものがあってもいいのではないかと。例えば今のSESC、証券取引等監視委員会の検査では、検査モニター制度というものがあります。それは、検査での問題点について異議を唱える場ではなく、検査のプロセスについて意見を申し立てる機会です。この制度は有効に働いているのではないかと思います。けれども、審査の過程においても、審査プロセスの在り方について被疑者が意見を言えるような独立した場というものと、審査が一方的なものではないというような印象を与えることに少し役立つのではないかと思います。

塩野座長 どうもありがとうございました。ひと当たり御意見を承ってまいりたいと思いますので、ほかにどうぞ。

宇賀委員は行政法の方から言うところの辺、それから中川委員もこの前お話を伺いましたけれども、今まで御発言を聴取した上での中川委員の専門的な意見を申し上げます。

宇賀委員 公正取引委員会の機能については、先ほど根岸委員、金子委員がおっしゃられたことに基本的に私も賛成でございます。競争政策の分野で職権行使の独立性が保障されている委員からなる公正取引委員会がこれを担当するという事は、政治的中立性を確保するという観点からも重要ではないかと思っております。

手続に関してはこれまでもいろいろ意見が出ております。実際に公正取引委員会で審判手続等を経験された弁護士の方からもヒアリングをしましたが、審判手続もさることながら審査の手続ですね、これが非常に實際上、重要な意味を持っているというお話がありました。私もそれはそのとおりだろうと思っておりますので、審判手続の在り方を議論するだけでなく審査手続の在り方も合わせて議論していく必要があるだろうと思っております。

それから、手続全般を通して、一方において公正性・透明性を確保するということは非常に重要である。また、他方において法執行の実効性を確保していくということも非常に重要であると考えています。その両方の要請を調和した手続の在り方を考えていく必要があるだろうと思っております。

従前のいわゆる事前審判と言われるものが先般の改正で事後審判型になったわけですがけれども、その背景として、従前の事前審判制度というものが余りにも時間がかかり過ぎて法執行の実効性という面で問題があった。それが立法事実として認識されていたということだろうと思えます。

その立法事実が正しいかどうかということについては恐らく議論のあるところだと思いますが、私は事前審判か、あるいは事後審判かという二者択一的な観点で考えていくよりも、今の事前手続で一体何が問題なのか、何が欠けているのかということをも具体的に考えていく方が生産的ではないかと思っております。今回の手続の改正についてはいろいろと批判的な意見も論文等で出ておりますが、そこでも具体的にこういうものがあればいいんだという提案、例えば執行停止制度について、執行停止申立てが認められるような制度であればいいとか、そうした具体的な提案が出ていますので、それが本当に可能なのかどうかを検討する必要があると思えます。

それから、緊急停止命令制度については今日の資料にも出ておりますけれども、迅速性の要請は緊急停止命令制度があれば実現できるんだという意見も少なからず拝見しております。ただ、それも本当にそうなのかどうか。その実効性についてやはり確認していく必要があるだろうと思えます。

そういう観点から、今の事前手続についてどういう点が問題であり、どこを改善できるかということを中心に私は柔軟に考えていけるのではないかと考えています。特にこの審査・審判手続、これは行政手続法の適用除外ということですから、別に行政手続法の類型にとらわれる必要もありませんし、また必ずしも法律改正をしなくても相当程度、規則のレベルでも対応できる仕組みになっております。今の手続は行政手続法の分類を基準にしますと弁明の機会の付与の手続と聴聞手続との中間的な形の手続になっておりますけれども、聴聞手続をむしろモデルとして、それに何かを付加するとか、そういったような選択も非常に柔軟にできる。

しかも、それが規則レベルでも柔軟にできる仕組みになっていると思いますので、具体的に問題点として指摘されている点について、本当にそれが問題点なのか、あるいはそれについて改善策が可能なのかどうかということを実体的に詰めていくことが生産的ではないかと考えております。

塩野座長 どうもありがとうございました。

では、増井委員どうぞ。

増井委員 私は、制度というのは余り複雑なものにしない方がいいと思います。独立行政委員会たる公正取引委員会の存在意義があることを認めた上で、公正取引委員会は、独占禁止法1条の一般消費者の利益と国民経済の発展とを追求するために行政委員会としては審判をする。その審判の中心は、やはり「告知」と「聴聞」にあると思います。その告知と聴聞を中心とした手続をすることによって、公正な処分をするということと、被審人の権利利益を擁護するという2つの目的を迫及する、逆に余り複雑な周辺の問題をこと細かに取り上げていくと運用もうまくいかないし、制度としても硬直化してどうしようもないということを申し上げたいと思います。

塩野座長 どうもありがとうございました。

中川さん、何かあればどうぞ。

中川専門調査員 前回の報告と関係することで2点だけ申し上げます。

1つはなぜ審判かということで、歴史的な経緯とも関係あるという座長のお話もございましたので、その点を一言申し上げます。日本でなぜ審判が必要なのかというのは、正直言ってよくわからないところがあるんですけども、アメリカからの導入であるということを加味して考えますと、恐らく独占禁止法の性格の特殊性、あるいは言葉としては逆になりますが、一般性と言ってもいいかもしれませんが、それが理由だろうと思います。言ってみれば民法みたいなもので、一般的な競争ルールであるから、それは政治的に中立でなければいけない。そこで中立な判断を担保できるような手続でしましようという感覚ではないかと思います。そういう意味で、審判が必要であるというふうに説明するんだろうと思います。これが第1点です。

もう一つは、では具体的に日本の手続で何が悪いのか。今、宇賀先生がおっしゃったところで、これも前回申し上げたことですが、今日出てきた言葉を使って申しますと、恐らく審査と審判の関係をどうとらえるかということだと思っております。審査と審判は一体的なのか、それともむしろ分離すべきなのかということで、審査が検察で審判は裁判でありますので、それを両方とも委員会が深く関わる形でやると不適切ではないかという問題だと思っております。

その方法として、アメリカでどういう工夫をしたかということ、それがまさにALJでありまして、訴追の方は非常に政策的な判断が入ってきますので、委

員会がそういう意味では正面に立ってやる。それが、つまり日本法でいう審査ですね。しかし、審判の方は、委員会はもちろん最終的には関わりを持つわけですが、まずは中立な人に判断してもらって、その人から見ても大丈夫である。これはALJの判断でありまして、イニシャル・デシジョンとして一回決定します。それを委員会が引っくり返すというのはやはりそれなりの理屈がなければいけない。

そういう形で、審判の方を委員会と、完全には切り離しはしませんが、ワンクッション置くという形で中立性を持たせるというのがアメリカの工夫です。日本はそこが少し違うかなという感じがいたしました。

塩野座長 ほかに何かこの関係で御発言がございましたらどうぞ。

榎野委員 今の中川調査員の意見に私は基本的に賛成なんですけれども、もちろん公正取引委員会の独立委員会制を否定するつもりは全然ないですし、今回の法改正で審査が事後審査に移ったということも基本的には賛成なんです。

ただ、審判というものが公正取引委員会の中で完結しているということについてはちょっと疑問を持つということがあります。我々ジャーナリストとしていろいろな組織を取材しておりますと、大体組織というのは自分の都合のいいように基本的に行動するという性格を持っておりまして、一度自分たちが出した結論は最後まで正当化して弁護して守っていくというような性格があると思って私たちはやっています。そういう性格のある組織が出した処分について、不服を争った問題に関してまで最終的に同じ組織が結論を出せるというのはどうなのかと今も感じております。

ですから、中川調査員がレポートを出していただいたようですが、アメリカみたいにももちろん処分は公正取引委員会がやっていいんでしょうけれども、審判については客観性を導入するということでしょうか。もう少し外の目を入れて結論を出すという制度の方がやはりいいのかなと今、私は感じております。

塩野座長 ありがとうございます。

古賀委員 関連しますけれども、大変専門的知識もなくして乱暴なことを言うかも知れませんが、言葉の使い方は別にしても、やはり処分する機関と、その処分がどうであるかということを検討する機関が同一であるというのは、何となく客観性とか、あるいは独立性とか、中立性とか、そういう疑問はあると思います。

したがって今のような議論になっていると思うんですけれども、そういう意味では問題点の指摘にも記載されている経済実態についての専門性などというものが、どこまでどう本当にそのことだけで公正取引委員会の中だということが言えるのかどうか。あるいは独立性とか中立性、それからともに実効性という観点からどこをどういうふうに変革しなければならないかというふうなこと

から見ると、私も先回出ましたけれども、中川さんのレポートなどというのは興味深く関心を持って見たということをお伝えしておきたいと思います。以上でございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。

では、山本委員どうぞ。

山本委員 私どもの方で選択制を取ってはどうかというふうな御意見を申し上げたことがあるんですけども、やはり何よりの理由というのは訴追者と判断者が組織として一体になっているではないかというような制度に対して、その制度を利用したくないんだ、やはり制度として公正な制度、裁判所のような公平な組織による判断を求めたいと思う人がどんどん増えるだろう。そういう人たちの道を閉ざす必要はないのではないかとということで、もちろん審判の必要性というのがありますし、見直していく必要のあるところではありますが、多くの道は残してもいいんじゃないかということから申し上げていたわけでございます。

塩野座長 その問題もこれから取り上げていきたいと思います。

ただ、一言だけ付け加えますと、自由選択制がむしろ行政法の場合は基本でございます。しかし、裁決前置主義も幾つかの分野では取り上げられているということでございます。

それで、選択制というのは基本的には相手方の権利を守る、利益を守ることが主眼でございますので、自分が好きな方がいいじゃないかということになるんですけども、裁決主義を取る場合にはそれにプラスアルファをして、そこに公益という問題が入ってくるわけですね。この議論にも少し出ておりますように、公正取引委員会の審決を経ることによって統一性を保つという問題もありますし、これからの議論になりますけれども、公正取引委員会の判断についての専門性をどういうふうに見るかということで、この専門性の判断というのは個人の問題と関係すると同時に全体の公益の問題に関係してまいりますので、選択制の問題はもちろんありますが、通常の場合の選択制の問題とちょっと違うということを一言だけ付け加えさせていただきたいと思います。

(休憩)

塩野座長 それでは、大体皆様おそろいのようにございますので会議を再開させていただきます。

先ほどの御議論は、資料1で申しますと最初の四角のところを中心にお話をいただいていたと思います。それから、参考資料の方でいうと、公正取引委員会の役割ということを中心にお話をいただいたということになるかと思えます。

すべての方に御発言をいただくということはいたしませんでしたので、この際、今までの議論について自分はこういうふうな意見であるということを、多少時間もごさいますのでお述べいただくことは可能だと思いますけれども、いかがでございましょうか。

では、佐野委員、西田委員とどうぞ。

佐野委員 先ほどに続いてなのですが、私は根岸委員、金子委員のおっしゃったことに全く賛成で、特に公正取引委員会はほかの機関にはできないことをやっていらっしゃると思っています。それで、公正取引委員会の中で完結するのが、というお話もありますが、私は公正取引委員会の中できちんとした専門性を維持しているので、特に今の形で反対はありません。公正取引委員会の中で完結していてもそこで終わってしまうのではなくて、次に高等裁判所とか、ほかにもまだ機会はあるわけですから、最初の段階ではこの専門性を十分意識した公正取引委員会でいいのではないかと思います。

それから、私たち消費者にしてみると、公正取引委員会は市場を常にウォッチしていらっしゃるはずなのですが、十分できていないと思っています。もう少し機敏に動いていただきたいと思いますし、また先ほど諸石委員がおっしゃった4つのクロというのは私たちにしてみると公正取引委員会は余りにも橋をたたき過ぎて、完璧にクロでないと動かない。そういうところをもう少し機敏に動いていただきたいと考えています。

塩野座長 では、西田委員どうぞ。

西田委員 私は基本的には諸石委員のお考えに賛成なのですが、2つ問題があると思うんです。

1つは、行政手続の中で和解のような制度を設けることによって、一部争うというような事件がどんどん落ちてくるという可能性は十分あると思うんです。それは結局、今の刑事司法で言うと精密司法という考え方でいくか、ラフジャスティスという考え方でいくかということで、どちらかという公正取引委員会の考え方も今は精密司法できちんとクロなんだ。クロと決めたからには絶対頑張るというやり方を取っておられるような気がするんです。そこをもう少しラフジャスティスに持って行って、もっと迅速に取り締まって摘発する。

しかし、その中で言葉は悪いですが、司法取引的な手法というものをもう少し取り入れて、そこで被審人との間のやり取りによって落ちるものは落ちていく。その上で、これはどうしても公正取引委員会も譲れない、被審人も譲れないというものについては、私は今の事後審判制の後にくるべきものとしてはやはり司法による判断の方が国民の目から見ると、あるいは裁かれる者の目から見ると、昔の町奉行所と同じで捕まえる者と裁判をする者が結局同じ主体じゃないかということへの根本的な不信感というのは制度的には拭えないのではないかと。

そのことと、根岸委員や金子委員の言われた公正取引委員会が独立行政委員会であるということの意義は、私は必ずしも矛盾するものではないと考えておりまして、それは時の政府の意向等にとらわれずに競争政策をきちんと守っていくという公正取引委員会の役割と、それから処分をどうしていくかというものとは、私は論理的には諸石先生のおっしゃるとおり必ずしも結び付いていないのではないかと考えております。

塩野座長 ほかにどうぞ。

では、まず浜田委員どうぞ。そして浜田委員の意見についても、どうぞ根岸さんはコメントしてください。

浜田委員 私も基本的に諸石委員や西田委員のおっしゃったことに賛成です。いろいろと考えていきますと、今の方式よりも事前審査型審判の旧法の方式の方がよかったのではないかという感想になってきます。せっかく改めたばかりなのにまた元に戻す改正というのはやりにくい面があるとは思っています。しかし、事前審査型審判方式の問題点とされたところ、時間がかかってしまうとかいった問題点については迅速性が損なわれないようにする別の方法を考えてみてもよいのではないのでしょうか。それからやはり事実関係を調査し、調べていく過程で多少交渉的なことを入れていくのは重要なことであると思います。事実関係を調査すると更にほかにいろいろ問題がでてくるかもしれない。そういうことについての情報もきちんと出していただくというような捜査協力とか、それから今後は絶対にもうやらないことにしますという決意表明をしていたとか、重要な事件であればあるほどそういうやり取りの機会がきちんとあった方が、将来的に体制がきちんと整うということにもつながるでしょうし、その事件自身の決着としても皆の納得のいくものが得られるのではないかと思いますので、少し大変ではありますが、旧法時代の事前審査型審判方式をもう一度見直すような検討をここでしてもよいのではないかと思います。

根岸委員 1つは、日本の公正取引委員会の制度というのはアメリカの連邦取引委員会をそれなりにモデルにしたわけですが、現在アメリカの連邦取引委員会の事件の処理はどうなっているかというのを中川さんが調査されたわけですが、私なりにもう一度お話をしますと、ここに一つの事件で委員会がどういう役割を果たすかということがわかります。

Rambus 事件というのは非常に有名な最近の事件なのですが、これはまず委員会はコンプレイントを出します。コンプレイントということは結局、審査をして、こういう違反がありますということを5人の委員が述べるわけですね。ですから、何か違う人が述べるのではなくて委員会がまさに審査をしているわけです。

それがコンプレイントと言いまして、その次にコンセント・オーダーという

制度もありまして、これはある種の和解ですね。こういうやり方で終わっているものもかなりあります。それで争われますと、いわゆるアドミニストラティブ・ロー・ジャッジという日本でいう審判官が審判をやる。それで、これはだれが任命するかというのは、やはり連邦取引委員会が任命するわけですね。この人たちは連邦取引委員会の中にいるわけで、宇賀先生がおっしゃったように他のどこかから派遣されるのではなくて基本的には連邦取引委員会のALJとして職務をずっと遂行している。

それはそれで問題が私はあると思います。ずっとそんな人が同じところにいるということ自体、人事のローテーションや士気とかという点で問題がありますが、これはまた論点が別になりますので。

それで、審判官が最終的にイニシャル・デシジョンというものをやります。これが、日本でいう審決案ですね。そして、審決案が出た後、連邦取引委員会がRambus事件では引っくり返しました。このイニシャル・デシジョンを引っくり返して、そして基本的にはコンプレイントと同じような考え方を審決として命じたものがあります。その比率はよくわかりません。イニシャル・デシジョンと実際のファイナル・デシジョンとどれぐらい同じなのか。推測では、イニシャル・デシジョンがそのまま維持されることが多いのかもしれませんが、しかし、かなり重要な事件でイニシャル・デシジョンを引っくり返して、コンプレイントとほとんど同じようなファイナル・デシジョンが下されることも珍しくはないというわけです。

したがって、この制度を日本は導入したわけですので、そういう意味では基本的には審査と審判というのは同じ人がやっているわけです。コンプレイントを出して最終的にファイナル・デシジョンというものを委員会自身が行うという制度を日本は導入したわけです。

ただ、違いますのは、1つは審判官の独立性というのが違うわけですね。アメリカのアドミニストラティブ・ロー・ジャッジの独立性は日本の審判官の独立性よりも強いものがある。これは日本でどうするかという問題がありますが、アメリカと同じようにするのはなかなか難しそうではありますが、しかし、何か工夫があるかもしれない。

それからもう一つは今お話をしましたし、浜田先生もおっしゃったように、コンプレイントを出しまして、そしてイニシャル・デシジョンというか、審判官がやりますから、最終的にはファイナル・デシジョンが出るわけです。これが日本でいえば行政処分ということになりますので、事前の審理手続というものを経ているというわけです。したがって、その意味では事前の審理手続を採っているということと、審判官の独立性という点で日本は劣るというのか、違うと言うべきかもしれませんけれども、そういう点で違うと思います。

これは事実の話でありまして、今、浜田先生もおっしゃいましたが、この参考に書いていただいておりますように、私は結局は「検討の視点・留意点」をどういうふうに調和的に実現できるかという問題であると思います。したがって、私ももちろん今回の独占禁止法改正に関わったわけではありますけれども、しかし、先ほども申しましたが、私としては独立の行政委員会としての公正取引委員会をどうしても維持しなければならない。しかし、具体的な手続として事前の審理手続にするのか、改正法のように事後の審査手続にするのか。これは、何か論理必然的に「絶対これである」ということではないと思います。それで、結局この「検討の視点・留意点」をどういうふうに調和的に実現するかという一つの方法として今回の改正が行われたというふうに理解しております。

したがって、この実効的な法執行の確保というものが、例えば事前の審理手続という方式をとったとしても、何らかの手当てができるのであれば、あるいはそれは元に戻すことももちろんあり得ると思います。したがって、事前審理手続か、事後審査手続かというのは二者択一で絶対どちらでなければならないということはない。結局のところ、利害得失で判断をするということになるかと思えます。

したがって、そう言いながらこういう議論をするのはせっかく根本的な議論をしているときに非常に具合が悪いかもしれませんが、今回の改正は一応この2つの要請の調和として出てきました。そして、現在運用中である。したがって、現在のやり方で一体どういう問題が実際に起こっているかというようなことについてある程度わからないと、すぐに理屈だけでこちらというふうには言えないところがある。これもちょっと短絡的な印象かもしれませんが、少なくとも今回の改正がいわゆる談合問題といいますが、これに決定的に大きな影響を与えたと思えます。

その一つとしてももちろん課徴金制度の改正が大きかったと思いますが、しかし、今回のまさに効率的に事件を処理する。まず事前手続をして命令があるということも、談合問題が大きく展開する一つの要因であったと私は理解しております。

この点はもちろん検証しなければなりませんけれども、そういうことで結局は絶対にどちらでなければならないとは私は思いませんが、利害得失を十分に検討する。利害得失を十分に検討する上では、少しまだ時間がかかるのではないかというのが私の意見です。

塩野座長 どうもありがとうございました。

ひと当たり御意見を伺いましたが、そういうことで皆さん方それぞれ大変ニュアンスは違いますけれども、一般的に言いますと公正取引委員会という独立

行政委員会を置く。そして、その下における手続を経て行政の最終的な判断とする。そこは御議論が一致しているというふうに思います。

しからは、その中の手続の在り方はどうするか、あるいは事前・事後ということについてはどうするかという点についてはいろいろ御議論のあるところかと思っております。

ただ、私もよくわからないんですけども、このような御議論はこの懇談会を立ち上げるときにもあったはずなんです。では、なぜこれを立ち上げたかということの1つは例の併科方式か、二重処罰かという問題についてもう少し幅広く議論してほしいということ。それからもう一つは、やはりやってみただけでも立法者としてもどこかもう少し議論をしてほしいということがあったと思うんです。あるいは、その前の改正のときに、いろいろ問題があつてとにかくこういうものをつくったんだけど、しかし2年間様子を見て何かしら問題があれば指摘してほしいということではないかと思うんです。この前の改正のときには一つの政策目的といいますか、行政目的があつて、それに沿って考えたというところがありますので、それについてもう少し幅広い意見を聞いてみたらどうだろうかということが審判制度のところにあるかと思っております。その意味で、私は今のような御議論が出ることは承知の上で皆様方にいろいろな御意見を承っているところでございます。

そこで、この検討すべき点の公正取引委員会の役割のところについては一応の御議論をいただいたということで、個別の問題に少し今日も入りたいと思っております。つまり、審判はどうあるべきかということでございます。その中で、審判官はどう在るべきかというようなことで、もう既にこの辺についてもお話ししているところかと思っております。

この点でもう既に独立性、中立性はどういうふうに確保したらいいかということで、先ほどの根岸委員の御発言ですと、もう少し何か工夫はないだろうかということでございます。実際にいろいろな形で接触しておられた場合、どうも公正さといいますか、独立性というものには不安感があるとお感じですか。率直なところはいかがですか。

村田委員 私もそのように感じております。先ほど根岸先生からのお話にもありましたように、アメリカのように審判官を全員法曹資格者にして、例えば法務省から派遣するというような構成が、なぜ日本ではできないということになるのかはよくわかりません。そのような構成を取ることも十分可能ではないかと思っておりますし、こちらの方が独立性、中立性、公正性が保たれると考えます。

塩野座長 一つのアイデアとして承りまして、だんだんこちらのこの点についても考えてまいりたいと思っておりますが、遠い将来を見ますと審判官適格者は山ほど出てくるんですね。それまでの間どうしのぐかが問題だと私も思いますの

で、そう日本はだめだ、だめだというふうに縮こまって考える必要はないと思います。

ただ、そうは言ってもそれではそれで本当に大丈夫かというのは、中川委員は向こうに行って調査しておられますけれども、どうですか。

中川専門調査員 余りはっきりしたことは言いづらいような感じです。ただ、機能していないという感じではなくて、それはもちろん委員会としては面白くないことがあるかと、政策と合致しないということであって、それは外部からすると、「だからいいんだ」ということで、それは陪審制がなぜいいのか悪いのかという議論と同じで、似たような感じを受けました。

塩野座長 こういう問題を考える場合の一番の問題は、どこが人事権を持つかということです。それがなかなか今の日本の行政の人事ですと難しいところがあるかもしれませんが、どういうふうにすれば今の点を改善する余地があるかという点については、今、村田委員からも御発言がございましたけれども、これからもまたいろいろ御意見を伺うことにしてみたいと思っております。

根岸委員 村田委員がおっしゃったことも一つの案だと思いますが、審判官は単に法律の専門家というだけではまた困ることがあるんです。法律の専門家かもしれないけれども、独占禁止法の問題だから結局はもう少し広いというか、経済とか、そういうものについてもそれなりの専門家でないと、村田委員がおっしゃるようになかなか信頼できないことになるんです。だから、法務省というのも一つの案だけれども、ちょっとそれだけではという気がします。

しかし、ではほかに何か方法があるかという今、塩野先生がおっしゃっていただいたように何か工夫があるのではないかという気はしますけれども、やはり法律と経済の専門家ということで、1人で全部やる必要はないかもしれませんが、何人かいるわけだから、その中でだれかがエコノミストとか、あるいはそういうことでもいいのかもしれませんが、できたら本当は1人で法律もわかるし、経済もわかる人が一番いいとは思いますが。

村田委員 1人でというお話がございましたが、基本は3人の合議体ではないでしょうか。

根岸委員 そういう意味ではなくて、例えば本人がただ法律家だけであるというのではちょっとどうでしょうかということで、それなり独占禁止法というか、競争のルールについてやはり精通していただかないと、ただ法律だけで審判官がやるのではまずいのではないかという意味です。

塩野座長 では、山本委員どうぞ。

山本委員 合議体で審査をされ、審判をされると思うのですが、事実認定との絡みがありますので、合議体の過半数を法曹資格者とするというような規則化をしていったらどうなんだろうかと思っております。別に法曹資格者だけで

なくてもいいけれども、過半数と。

塩野座長 わかりました。

村田委員、何かございますか。

村田委員 先ほど私がなぜそういうことを申し上げたのかと言いますと、現在も、3人の合議体であっても、首席審判官は公正取引委員会の事務総局の職員がなっておられるという中で、訴訟であれば裁判官が当事者の一方に味方するような発言をするということはありませんが、審判官が審査官の発言の不十分なところを補充するような場面が実際の審判の中であるということです。ですから、現在の審判の公正性・中立性に対して被審人である企業側としてはなかなか信頼を持ってないというのが審判に対する問題意識の原点にあるということをお聞きしたいと思っております。

それから、審判官の独立性・中立性を確保するための具体的な施策ということでは、先ほどの人事権ということはもちろん、それ以外にも、例えば審判外での情報伝達を禁止するとか、あるいは委員会からの指示がもしあるとすればそれは記録にとどめるとか、そのような方法も必要ではないかということも申し上げておきたいと思っております。

塩野座長 最初の点をちょっと聞き漏らしましたが、どういうことでしたか。審判官と審査官で、補充...ということですが。

村田委員 被審人の指摘に対する審査官の主張が不適切であった場合に、審査官の主張が不十分なところを審判官が補充するような場面が実際の審判の中であるということです。

塩野座長 それはドイツだとごく当たり前の話ですね。職権主義で、裁判官がどんどんやっています。

村田委員 そうでしょうか。審判官が審査官をサポートするような誘導が現実に行われているということです。このようなことが起きるのも、ひとつには同じ公正取引委員会の職員だからではないかと思っております。

松山局長 今の御指摘は村田さん御自身の御意見だと思っておりますので、感触で受け止められたということかと思っておりますけれども、審判官の審判指揮で行われる過程で、審査官の主張はこういうことではなかったのかということを確認するために審判官が発言されることはよくあるわけで、その場合に法曹資格者の審判官であれば裁判や何かで行われる過程のものであるから当たり前であるけれども、公正取引委員会のプロパーの審判官の発言であると、それはプロパー同士でつながっているのではないかという疑念からの御発言かと思っております。

審判指揮の過程でいろいろと御主張なり、不十分というのかどうか、補充という形でお話になりましたけれども、そこで御発言されることは通常ではあり得ることではないかと思っております。

塩野座長 私もそう思いました。どうぞ。

諸石委員 私は公正取引委員会の審判官も審査官も非常に忠実にその職務をやっておられるのだと思いますが、正直申しまして任用の際の条件というのは普通の公務員で、配置の中の一環として審査にいたり審判にいたりする。

したがって、その任用条件だとか、あるいは教育だとか、その辺がもちろん自分で研修をしておられるというのはわかりますが、目に見える形でそういう資格要件等が決まっていない。それと、これは個別のことを言えば水掛け論になりますが、基礎的な法律的な知識をお持ちなのかと疑うような場面があるやにも聞きます。あるとは決して申しませんが、そういうふうなことからして、ある種の公正取引委員会の専門性というものがあってほしいという点においては全くそのとおりなのですが、現実にあるのかどうかということ。あるいは経済実態についても、例えばアメリカでは業界ごとに1人ずつ張り付いてずっとその業界をウォッチしている。したがって、その業界についてはよく知っている。なかなか日本ではそういうふうになっていない。

ですから、公正取引委員会の中に長くおられるということはわかりますが、少し基礎的なところでの資格要件みたいなものが何かもう少しあった方が信頼できる。信頼の外観を備えられるかと思えます。そういうふうな点で、公正取引委員会の専門性というものが、公正取引委員会という組織の専門性はもちろんなのですが、その中での個人の専門性というものがどうやって担保される仕掛けになっているのかが見えにくいということです。

塩野座長 なかなかいい素材を得るとというのは難しい話だと思いますけれども、病院だって同じことなので、初めは素人なんです。そこにいる間にだんだん自己研鑽をしていくということで一人前になっていくわけですので、公正取引委員会の中での自己トレーニングということも必要でしょうし、自己研鑽もしていただかなければいけないと思いますので、その点は大変重要な御指摘だと思います。だんだんに育てていくという考え方で進みませんと、優れた人たちだけを集めようと言っても、それはなかなか無理なお話だと思います。

どうもありがとうございました。ほかに何かございますか。

金子座長代理 諸石委員、それから村田委員のお話もよくわかります。実務に当たってみますと、その裏側の問題もあるんですね。私、この場では経済、経済と言いますけれども、実際の職務のところでは法律的な考え方をきちんと持ってデュープロセスに従って検査をしてほしいといっています。これは会計検査院の場合も、現在の金融庁の場合も、検査官が必ずしも法律的な知識を持っているとは限りません。理工の出身であったり、経済の出身であったり、文学部の出身であったり、極端な話をしますけれども、デュープロセスとか適正手続と言っても全然通じない場合があるわけです。

そういうところではきちんとした法律的知識を持っていないし、また他方で今度は法律的知識を持っているが経済的知識を持っているかどうかということもあります。現在会計、監査、それに関わる問題を取り扱っていますが、従来の裁判所の判決をもう一度見直してみる、あるいは金融庁における判断を見たときに、本当に会計を知っているのか。監査について監査基準をきちんと勉強しているのかが疑われるような例があります。

私は、個人レベルで法律的知識と経済的あるいはその他の専門的な知識の両方を備えるということは難しいと思います。トータルで見たときに両方の知識がうまくバランスして、そして適正な判断が出るということが必要だと思います。そういう意味で、法曹資格を必ず持つていなくてはいけないとか、あるいは経済的知識がなくてはいけないとか、そういうことではなくてやはり両方がうまくバランスを取れていて、適切な判断がなされるかたちになっていることが必要と考えます。行政委員会ですからそういうことが可能になるようなことが社会の発展につながっていくと思います。両面あってコインの両側であるということは御理解いただきたいと思います。

塩野座長 どうもありがとうございました。この辺も細かな議論をし出すときりがございませんので、今日のところは第2読会ということで先に進ませていただきたいと思います。次は、論点メモの方で申しますと、審判における適正手続はどう在るべきかということにも関係をしてまいりますが、この点についても今日最初に諸石委員から資料提供もございました。それぞれ個別にいろいろな問題がございますけれども、まず基本的なところについて御意見をいただきたいという点がございます。

つまり、先ほど来出ておりますように審判手続というか、要するに公正取引委員会の手続をもう少し丁寧にするんだけれども柔軟にしてほしい、そうすべきである。場合によっては、例の和解ということについてももっと柔軟に取り組むべきではないかというような御意見がございました。

ただ、この点はなかなか悩ましいところなんですけれども、行政訴訟には和解はあり得ないというのが行政法の一般的考えで、法律に根拠があればいいじゃないかという点はあるわけですが、やはり行政処分となりますと事実を法に照らして処断すべきものは処断すべきということになりますので、話し合いで、ということ正面から認めることはなかなか困難なところがございます。

そこで、この辺は競争政策というものはそういうものだ、あるいはやや民法の不法行為に近いものなんだからそういったものは認められるんだという何か理屈を言っていたかかないと、私はそのままでのみ込めないところがございますので、根岸委員辺りから理屈を言っていたきたいと思います。

根岸委員 それは難しいですね。前の手続ですと勧告というのがあって、勧

告審決というのは法的には一種の和解だと。それから、途中で同意審決というのも実際のところ和解だというのが最高裁の考え方ですので、そういう意味では前もあったわけで、あり得たんです。ただ、それを本当に交渉して、「ここは目をつぶってやるがこちらは」と、こういうことは非常に難しいことだと思うんです。

諸石委員や村田委員は多分そういうことではなくて、十分意見を聞いて、公正取引委員会としてなるほどそうだと思うれば、それは落とすとか、そういうことをおっしゃっているのだから、そういう意味ではこの手続の中でもそういうことは可能かもしれないと思いますけれども、具体的にどうするかということはもう少し考えたいと思います。

金子座長代理 この分野での和解というのは、やはり理論的に難しいのではないかと考えています。それは、独占禁止法というのは経済秩序あるいはルールに関わる事柄なので、和解とか取引とかは適切ではない。例えば損害賠償であるとか、私人間の権利義務関係の調整の問題であるとか、そういう場合にはある意味で和解というのはいり得るとは思いますが。

経済の基本的ルールについて、違反は違反として処理しないといけないのではないか。そういう意味では、公正取引委員会の措置を認めてということが条件になって勧告を応諾すると勧告審決ができます。同意審決の場合には公正取引委員会の審判開始決定書で指摘している事実を認めていることが条件です。私は、ここは基本的なところなんだと思います。

ただ、合併等になってきますと、合併それ自体は認めて欲しい、その代わりに、競争秩序に影響を与える事業部分は処分する、という取引はあり得ると思います。アメリカのように、独占禁止法違反行為に対して規制機関が損害賠償を請求する方法があるところでは、和解もあり得るかもわかりませんが、日本ではそういう形になっていません。理屈をつけるとすれば、そういう形になると考えます。

塩野座長 理屈をつけるとだめだということになるのは困ったものですね。

では、諸石委員どうぞ。

諸石委員 和解という言葉を使うとちょっと誤解を招くというか、混乱を招いたかと思います。必ずしも司法取引的なこちらを認めるからこちらを落とせとか、そういうことではなくて、例えば従来の事前審判の中でも勧告審決があり、応諾審決、同意審決ですね。しかし、それは被審人の側がわかりましたということであって、公正取引委員会の側が前に出した勧告ではこうだったけれども、その後よく聞いていたらここは違っていた。だからその勧告をこう変えるけれどもどうだと、そういうことは許されないのです。そういう意味で、公正取引委員会が例えば途中でああそうか、そこはちょっと違っていたなと思っ

ても、最後までそれを変えられない仕組みであると思います。

今の制度で言いますと、審査の段階では被審人である会社、行為者というのは取調べの客体であって、そこで当事者として主体的に主張をし、議論を闘わせというようなことになっていない。今の意見申述というものがそれであるわけなのですが、現実にはそこで意見申述をしようと思ってもどんな証拠があるかもわからない。示された証拠しかわからない。かつそこで意見を言っても、そこで変わるとは余り期待できない。

そういうことから言えば、そのこのところでもう少しやり取りがあって、証拠についてもお互いに同じものを持って証拠についての議論もできる。そういうふうな中で公正取引委員会が過ちを改むるにはばかるなかれというか、当初思っていたことと少し違うなということを自ら認めたときに、最初に言っていたこととは違っていいという柔軟性を持ってないかという趣旨で申しました。

根岸委員 従来から例えば審査をして、審査をするわけだから何か疑いがあるとやりますね。しかし、審査打切りというのはもちろん幾つかあるわけですね。それから、改正前だと審判をやっていて審判打切りというものもあったのです。

今回の改正では、途中で被審人の不利益にならなくて事実が同一であれば変更できるというようなことがありまして、それが今おっしゃったことにぴったりとはいわゆる当てはまっていますけれども、しかしそういうことは一応あり得る。今も事後審査にはなっていますけれども、そういうことは一応あり得るんですね。認められている。ですから、今までそういう処理をしたこともあるわけですね。だから、ある程度対応はやり方によってできると思います。

金子座長代理 諸石委員の言われることは私はよくわかりまして、私も1年間ですけれども事件を取り扱いました。それは旧法の時代ですけれども、公正取引委員会の立入検査があった。立入検査になって弁護を引き受けるということになったわけですが、独占禁止法違反で審査を調査するというだけで、一体3条なのか、事業者団体の8条なのか、全くわからない。これがずっと手続の中でいくわけで、最後に勧告になるのか、警告になるのかわかりませんが、そこまでいかないといふと何条違反で立入検査があり、そして何条で勧告あるいは警告になるのかということが全くわからない状況でいったんです。

そのうちに取調べを受けている方の話を聞くと、どうも3条あるいは8条のカルテルの疑いがあるというようなことになってきて、そしてその段階で相手方といろいろ打合せをしながら、こちらからも必要なものがあれば証拠を出します。我々の方でも意見書を出したいから出させてくれますか。それができて、最終的には警告という形になったわけですが、そこまでいかないとかなかわからない。

今回その点は大分改正が行われたという話ですけれども、この間、話を聞いたところでは、どうも一方的に考え方を決めて、そして聞き置くだけというような形になっているので、実態的にはまだ問題がある。もう少し審査の段階でいろいろやり取りができて、どこが争点であり、被審人の側からどういう証拠が出せてというような機会というのはもう少し実質的に保障されてくる必要があるだろう。

前にも私はアメリカの独占禁止法のものを皆さん方にお渡ししたのですが、あの中で弁護士の役割で非常に重要なこととして、相手方とその辺を詰め、そして、審査の段階からきちんと対応していくことが重要なんだということを言っているわけで、まさにそうなんだろうというような経験を私はいたしました。

塩野座長 ありがとうございます。

宇賀さん、何かございましたらどうぞ。

宇賀委員 審判における適正手続の保障はどうあるべきかという問題を論じるときに、まずもってこの委員の間で「審判」ということについてのイメージがそもそも共有されているのかという点が最初から不安でした。つまり、行政審判ということについて特に統一的な手続が我が国で法定されているわけでもありませんし、講学上の概念ですから何か法律に「行政審判」ということの定義があるわけではないんです。

では、審判のエッセンスは何かということなんですけれども、相手方に事前に通知をして相手の意見を聞くというのは審判手続のエッセンスというよりも不利益処分の手続一般のエッセンスということだと思います。行政手続法の弁明の機会の付与も聴聞もそれをやっているわけです。

ですから、審判手続のエッセンスは何かということになると、それは1つは対審構造ということで、訴追をする側と、それに対して判断をする側とが分かれており、裁判のような対審構造で行われるということ。ただ、それだけですと行政手続法で言っている聴聞でも聴聞主宰者がいまして、そこは一応対審構造と言えど対審構造で聴聞主宰者についても除斥事由などは法定されていますから、それだけではなくて手続そのものが通常の行政手続と比べて手厚いということも審判手続のエッセンスといえると思います。どの程度手厚いかも、必ずしも一致しないわけですが、その2つの要素が審判手続と言われるもののエッセンスであって、まずそのイメージについて全体で共有していないと事前審判とか事後審判という議論をするときに、それぞれの方が必ずしも同じものをイメージしないで議論することになってしまうのではないかという点を懸念しております。

塩野座長 どうもありがとうございます。今いろいろ御指摘いただきましたが、私も先ほどちょっと整理しましたように、通常処分型だと行政手続法の

聴聞に多少色を付けるかということは、特別法ですからそういうことはあるかと思えますけれども、その構造に基本的な変革をもたらすものではありません。私どもも、手続法の聴聞は行政審判というほど丁寧なものではないということではあります。

1つの大きな問題は聴聞のときに聴聞官がいますけれども、そのときは行政庁が自分でもできるし、あるいは行政庁が任命するものということでまず自己の部下をやらせるということもございいますので、その独立性という点でも非常に違う、あるいは専門性という点でも違うということはあるかと思えます。

それからもう一つは今、宇賀さんのいわれたような手続の違いということがあります。先ほどから御質問あるいは御確認申し上げているように、これから議論をするときに公正取引委員会という独立性を持った合議体の機関と、そこにおける手続が通常の行政処分よりは丁寧な手続であってほしい、あるいはあるべきだという御議論を前提にして、これからも議論を進めていただきたいと思えます。では、小林委員どうぞ。

小林委員 ちょっと戻りまして、先ほどの金子座長代理の御意見に関連しますが、違反行為と疑われる問題点の論点を被疑者に対して明確に伝えて審査手続を行うということのもう一つの利点は、やはり企業の側、被疑者の側で内部の調査をするに当たってどこが論点なのかということが早く明確にわかることによって、むしろ調査に協力できるという大きなメリットがあると思えます。これは審査の手続の時間短縮において大きく役立つと思えますので、その論点を明確に伝えるということと、伝えないということの pros and cons というものはきちんと考えていくべきだと思えます。

村田委員 先ほど宇賀先生からもお話がございましたように、対審構造は非常に大事な問題だと思っております。それが今、審判の中では確保されていますが、先ほど金子先生や諸石先生もおっしゃいましたように、審査段階では全くそういう扱いになっていないことが問題だと考えています。審判段階での被審人の防禦権は独禁法第59条でも明示されていますが、審判段階での防禦権を実効性あるものとするためには、審査段階でも同様に防禦権が確保されていなければ意味がないことになると思います。そのためにも、やはり審査の段階でも企業側が一当事者として意見申述の機会を、前々回の弁護士からのヒアリングでも出ましたように、排除措置命令案が既につくってあって、意見申述の5日後に同じ内容の排除措置命令が出るというようなことではなくて、意見申述の機会が実質的に議論できる場として、対等な立場で証拠も追加で出せば、それもきちんと審査の対象として判断していただける。そういう段階を踏まえて正式な排除措置命令が出るという手続にさせていただくことがやはり不可欠なのではないかと思えます。

塩野座長 そうすると、もう一度やりますか。先ほど4回もやるのは大変だというのが諸石さんの御意見ですが、村田委員は4回も大変なことをやるわけですか。

村田委員 いいえ、違います。そうではなく、審査段階で、先ほど述べたような手続の上で排除措置命令が出れば、その排除措置命令が既に正式な行政処分になりますので、次のステップは直接、裁判所で争えばよいということですから、審判制度は不要と申し上げているわけです。

塩野座長 前の方が一種の審判制度になってしまうんですね。その対審構造でやるなどということになりますとね。

村田委員 そうですね。今の審判と同じレベルの対審構造とまでは言いませんが、事前審査型審判に戻さない以上は、審査段階で、簡易型でもよいので対審構造の中で、排除措置命令が出される前に、企業が一当事者として、意見を対等に言えるようにしていただきたいと思います。今でも上申書というような形で意見を申し上げることはできるわけですが、それを真正面からなかなか取り上げていただけないという今の審査の実態を改めていただければと思います。

塩野座長 割合簡易な手続でもいいというお話なんですね。そうすると、公正取引委員会の専門性や独立性というものとのバランスはどういうふうに取りますか。

村田委員 実質がどこまで確保されるかが非常に重要なのではないかと思います。簡易な対審構造ではなく、精緻な対審構造を事前に置くということでは、改正法の前の制度に戻すということになるのではないかと思います。

塩野座長 そうですね。それは言葉の使い方になりますが、実質をきちんとやってくださいということで、事前・事後というところとちょっとややこしいんですけども、要するに2度丁寧な手続をやるのか。それとも1度プラスアルファで、そのアルファが前に付くか、後ろに付くかという両方の選択がありますけれども、アメリカはどうもアルファが前に付くみたいです。日本もプラスアルファが前に付いたのですが、このアルファが少し重くなってしまったので今のような議論が起こっている。法効果は同じものを2度もやって、一方は軽い手続でやり、一方では重い手続でやるというのはいかがなものかというお話だと思います。

では、村田さんの御意見は、前の方を充実すればあとは要らないということになりますか。

村田委員 そういうことになります。

諸石委員 今おっしゃったのは、前の方を今より充実してほしい。それが今まで審判と言われていた旧法の審判のところまで、つまり事前審判に戻せと言っているわけではなくて、もう少し客体としてではなくて主体として主張をし、

意見交換をし、真実を見出していくというプロセスを事前にもう少しつくってほしい。それを審判と言うかどうか。別に審判と言わなくていい。

ただ、取調べの客体として何か意見があったら言えと言うけれども、それについては聞いているのか聞いていないのかはわからない。そういうことではなくてもうちょっと実のある、ある種の事前手続があればそれでいいのではないか。

塩野座長 事後審判は要らないという御主張でございますか。

諸石委員 はい。

塩野座長 それはそんなに丁寧にやらなくても裁判所でやってくれるという御判断です。しかし、裁判所はそれだけの専門的な判断あるいは政策的な判断もできるという前提でのお話ですか。

諸石委員 その辺について、例えば合併の可否というふうなことについての専門性もあるでしょうが、普通のカルテル談合ということについての専門性ということから言えば、それが裁判所ではできないとは思わない。特に裁判所の方が専門部を設けるような、あるいは事実上どこかの特定の部にかかってくるのであれば、それで十分ではないか。

塩野座長 もう一つ、裁判の場合に裁量的判断はできませんから、具体的な問題で課徴金の額をどうするかとか、その辺を弱めるかどうか、少し安くするかどうかというような点については行政段階で終わりますから、それが割合簡単な手続で終わってもいいわけですね。

諸石委員 いわゆる羈束裁量で加減算があって、その適用条件が決まっています、その適用を誤ったとなれば、これは裁判でも可能だ。ただ、純然たる行政裁量については裁判所はこれを左右できない。これは当然のこととして、その分は事前の手続の中で実質的に、それを端的に言えばそれはもう事前審判にしてくださいというのと似たようなものかもしれません。ただ、政策的に考えますと、2年前に変えたものをまた元へ戻すというのではなくて、ちょっと衣を新しくしたものでやればいいのか。

塩野座長 裁量的な判断を簡単な手続でやっていいということはなかなか納得できないですね。裁量的判断を支えるのは、例えば入管手続の法務大臣の特別な裁量は大変の政策的な判断だからというようなことをいいますね。それなりの権威あるいは手続があって裁量というものの統制をしっかりとやっていこうということなのですが、今のお話の簡単なものでいいということになりますと、裁量統制というものはもうやめていいというお話にまで突き進んでしまいますから。

諸石委員 事後審判であればその事後審判の中で、同じ公正取引委員会で判断するわけですから行政処分ですら裁量を改めるということが本当にあり得

るのか。やはりそこではこの行政処分の当否を争うだけで、その点では裁判と同じようなものではないかと思っております。

ですから、事前の行政処分に至る前にもう少し当事者として意見を言い、より納得性の高いものをつくり上げていくような手続があれば、それについて完全な行政裁量であれば公正取引委員会が裁量をする。これは、そういうことしかあり得ないと思っております。

塩野座長 公正取引委員会が裁量権を行使するに際して手続をどうしたらいいかというのがここでの問題でございまして、公正取引委員会が裁量権を行使するのに対して簡単でいいというのはどうもなかなか行政法の頭には入らない。むしろ手続をきちんとやりますから裁量権についてはお任せくださいということなんですね。

諸石委員 簡単とおっしゃるのが聴聞手続プラスアルファくらいのもものという、これは審判と一緒にかもしれませんが。

塩野座長 どうもありがとうございました。

では、増井委員どうぞ。

増井委員 先ほど「大人の判断」とか、「政策的に、2年前に決めたものをすぐ変えるのはどうか。」というお話もありました。しかし、一方で例えば罰金と課徴金との調整や延滞金の審判申立てによる半減のように、なかなか理論的に説明の難しい部分も改正法は含んでいる。しかも、この懇談会の趣旨は、基本問題について検討して欲しいということですから、検討すべき事柄によって違うのではないのでしょうか。

さらに、先ほど1プラスアルファというような趣旨の発言があり、事前か事後かに必ずプラスアルファは残るということが前提になっているような整理がされていた。私は、これまで事前に審判をもってくるのか、事後に審判をもってくるのかという問題については、改めて話をする機会があるだろうと思っていたので、あえて先ほど途中で話を切ってしまったのですが、それは後で議論をするという趣旨に伺っておけばよろしいですか。

塩野座長 後というか、今日できれば伺っても結構だと思います。

ただ、先に少し進まない、前回事項を抽象的にやっても意味がないのではないかということ。

増井委員 それでは、追加して話をさせていただこうと思います。

私は先ほど、制度は余り複雑なものではない方がいいということを行いました。その趣旨は、別に審判の内容を変えるとか、対審構造を崩すということを行っているのではなくて、基本的には改正法の事前の意見申述とか証拠提出の機会はやめて、事前の審判手続をやり、それで足りるということかどうかと思っています。

その理由なのですが、一番大きいのは、やはり排除措置命令も課徴金納付命令も被審人の権利利益に重大な侵害を加えるものですから、適正手続を保障する必要があるということです。その適正手続としては、事前の審判手続をすることが恐らく憲法 31 条辺りの趣旨にも沿うし、資料 13 に載っていたアメリカやEUの取扱いなどにも沿うものです。ドイツもたしかそうだったと思います。ですから、権利利益の侵害という面から見ても事前の審判手続が必要であると考えます。

それから、私自身もそう思っていますが、排除措置命令や課徴金納付命令は、課税処分のような大量な処分とは違って、事前の審判手続を取ることが可能な手続だと思いますし、現に旧法時代には可能であったと思います。

更に、事前の審判手続を採用すれば、行政手続法よりは手厚い手続を採用することになり、先ほどお話をしたように処分の公正と被審人の権利利益の保護も図ることができる。

しかも、事前の審判手続を取って公正取引委員会の専門的知見を活かせば、一審の地方裁判所に代わるものとして、取消訴訟の審級は一審を省略して、高裁からという説明もつきやすいという感じもしているわけです。

更にもう一つ加えると、先ほどから出ている公正取引委員会が行政委員会として訴追手続、つまり審査手続と審判手続とを併せて担当し、融合させて予断をもって判断をすることになるのではないかと、という問題も、事前の審判手続の方がいわばより白紙に近い状態でやれる。そういう意味で、事前の審判手続の方がやや優れている。

ただ、この訴追手続と審判手続の融合という問題は、最後には公正取引委員会というでトップのところにいけば必ず両者が融合し、一緒になってしまう。だから、どんな制度を採用しても裁判所と検察庁とに分けるような制度を取らない限りは、程度の問題にすぎない。現行法を踏まえると、行政委員会の手続としては、この融合の問題は避けられない運命にあると思うわけです。

最後の理由としては、現行法は、事前の意見申述、証拠提出の機会と事後の審判手続を設けている。

しかし、もし意見申述なり証拠提出の機会、つまり事前の手続が十分であれば事後の審判は要らない。もし事前の意見申述や証拠提出の機会が不十分ということになれば、そのような不十分な手続で課徴金等を課する、あるいは排除措置命令を出すことができるのか、という問題がある。これはおかしいではないか。

しかも、事件処理という面から見ると、そういう中途半端な手続を事前にも事後にもやることになり、極めて非能率的です。私は、事件処理というのは迅速であるべきだと考えますから、とても現行法の施行を見てからということ

ではなくてやはり問題として検討した方がよい。運用を見てからでなければ手をつけられないというようなことではなくて、問題によっては、きちんと基本問題として取り組むべきだと思っています。

ですから、私は事前の審判手続という場合、その中身は対審構造で、ある意味では告知聴聞をして、被審人の防御は尽くさせるということを前提にしておりますけれども、しかし、事前の審判手続が迅速性あるいは処分の公正さということの兼ね合い、それから被審人の権利利益の保護という観点から見ても望ましいだろうと思っています。

ただ、事前の審判手続のみにすると、前回申し上げた延滞金の問題が出てきます。とにかく審判請求すれば延滞金を払わないで済むということでは、まずい。そこは直さなければいけない。しかし、排除措置命令の手続と課徴金納付命令の手続を分けるとか、事前と事後に審判手続を分けてしまうと、余り複雑な形にはしない方がいいのではないかと。

あとは運用の問題です。先ほどの和解の問題も公正取引委員会が中止する手続があるというお話がありましたけれども、審査請求の一部棄却というような形で処理することもできる。ですから、運用に任せる部分は運用の方に任せて、制度の設計について議論していただきたいと思います。意見の陳述とお願いとを兼ねてお話をしました。

塩野座長 どうもありがとうございます。私が先ほど、プラスアルファが前にくるか後ろにくるかといったことを申しましたのは、今おっしゃったように手続をきちんとやるとすると、きちんと手続を2つやる必要はなかろう。しかし、それだけで済むかという点が少し気になっていまして、やはり審判手続を最初からやりますと結構腰が重い。それで、先ほど来、根岸委員からの御説明もありましたように、割合ソフトな私たちでまず公正取引委員会が態度を示す、処分ではない形で公正取引委員会の具体的な事件についての考え方を示す工夫が必要かどうか。それがアルファの問題だということです。

増井委員 そこは基本的に制度の問題が前提となると思います。まず制度の構築を考えて、その後それをこういう運用はどうか、ああいうふうな形ではどうかということで議論があるのは私はわかりますし、それはそれで必要だと思います。けれども、一番大事な骨組みというか制度のところが決まらないのに、後の運用の問題を先に話すというところが私は理解できなかったのです。

塩野座長 運用の問題を今すぐやれということではなくて、もう一つ大事なものはその根幹だけ決めていけばいいじゃないかということ、では前の方、後の方のいろいろな行政指導を中心として動いてきた日本の行政の在り方がそれでいいかどうか。現に警告や何かはおかしいじゃないか。あれを制度化すべきだ、あるいは廃止すべきだという議論がパブコメなどに出ていますので、そこは

私は避けて通れないだろうと思うんです。

行政処分をやっていくときにも、最初是一種のサインというものをやっているわけなんですね。そのサインというものは、実際に今まで行政の大方のものはこんなところでいいじゃないかとか、日本的な多少いい加減なやり方でやっているわけですね。それがネゴであるとか何とかで批判をされ、だんだんそれが透明性を要求されるということになってまいりますと、それは一種の制度として仕組むべきなのかどうかという議論が出てきますので、私がアルファと申しましたのも制度として議論をすべきかどうか。もし制度をつくるとしたらどういう制度をつくるのかというふうなことを提案しているわけでごさいます、一番大事なところはおろそかにしていいというわけでは毛頭ございせん。

以上、釈明になりましたけれども、そういうことでごさいます。増井委員の御意見はよくわかりました。

そこで、この点についてなかなか難しいところだと思いますけれども、大体の御意見として行政審判を2度重いものをやれという御意見はないわけですね。そうすると、事前・事後かというときに、結局諸石委員の御意見もそうやれば事後は要らないというお話に結局なるわけですか。

諸石委員 そうでございます。

塩野座長 そうしますと、もっと心配なのは相手方と一種の取引をやっていて見えない。それが一番国民にとっては心配なんです。審判手続は公開でやりますから見えるんですね。そうすると、今のお話は公開ではなくていろいろな話し合いなどのやり取りは非公開のところで行うということになりますか。

諸石委員 公開までやっていただけると一番いいです。ということは、結局事前審判が一番それを徹底した形ということになるかと思ひます。

塩野座長 そこは、よほどのことがない限りは公開が原則だと思います。行政手続法はいろいろなことがありまして非公開原則で、聴聞官が必要と認めるときか、あるいは行政庁が認めるときか、どちらかに逆にしてしまったので大分不評を買ったところなんですけれども、今のような競争法に関する国民の目が非常に厳しいときに、よほどの事情がない限りこれを非公開で行うということはちょっと考えられない。そういうことを前提にお考えいただきたいと思ひます。

そこで、2度やるべきだという御議論は余りないですか。そうすると、事前・事後でどういうふうにするか。事前の場合は簡単なものにならざるを得ないということ、増井委員のお話のような形で、それが一体手続として適正かどうかという問題は残ろうかと思ひます。

今は何とかもっているのは、事前にもそれなりの手続があるからもっているということですが、これから課徴金の額を引き上げるといふ含みもあって、そ

うということもあり得るといことで議論をしていく場合には、最初の処分の手続はもう少し重くならざるを得ないというようなことも前提にお考えいただきたいと思います。

大分時間も経ちましたが、基本的なところをまず押さえていただきたいということがありますので、細かな点は余り入ることをいたしませんでしたけれども、特に審査手続等につきましてせっかくの御要望があって裁判判決も御披露になりましたが、この辺について何か具体的にこういった点について審判手続としては考えてほしいという点があればどうぞおっしゃってください。

では、山本委員どうぞ。

山本委員 審判手続につきまして、書証とか証拠書類の取扱いが非常に重要になってくる手続なのでありますけれども、そこら辺りの規則整備というものが遅れているのではないだろうかということで、審査官の手持ち証拠の開示ということについていろいろな議論がなされましたが、民事訴訟法 220 条に文書提出義務の規定が定められているわけですけれども、こういったものを審判手続にも準用するようにしていけば、手続の適正さというのは確保されるかと考えております。

塩野座長 ありがとうございます。ほかにどうぞ。

何か諸石さんの方で用意しておられることはございますか。

諸石委員 今は審判手続の方ですか。審判につきましては今、証人と供述調書とが軽重の差なくといたしますか、刑事訴訟法的に言えば証人が原則で、それに補充的に調書がある。その辺が全く同列に現在運用されている。それは通常の民事訴訟だったらあり得ると思うのですが、制裁的な意味でのデュープロセスということになれば、少しでも刑事訴訟に近付くような、その辺の証拠能力というふうなことにしてももう少し何かあっていいのではないかと考えております。

塩野座長 その点は、この前刑事課長の方からもお話がありましたように、精密司法的にやってほしいというふうにはお話になりませんでしたね。行政は行政の在り方としてということで、それは前回もお話になりましたように非常に時間とコストのかかる事柄ですので、一方でこの手続については先ほど増井委員も言及されましたように、実効的な法執行の確保の中にはやはり早いということもございますので、そういった迅速性というものをどういうふうに確保していくかという問題もあります。この点はかなり専門的なこととなりますので、事務局等々でも検討していただきたいと思っております。どうもありがとうございました。

ほかに何か手続で用意しておられることはありますか。

村田委員 このまとめの資料の 8 ページに書いていただいておりますけれど

も、やはり伝聞証拠や違法収集証拠の排除についての証拠法則は明確にしてい
ただきたいと考えております。

塩野座長 御意見は承りましたけれども、今の意見はどうなりますか。だ
んだん刑事に近付きますと、2つ刑事が進むというのはいかなるものかという議
論が出てくるんですね。やはり行政は行政なりの特色で動いていかないと何の
ために手続があるかわかりませんので、そこはまた場合によっては事務方の行
政としてどういうふうに考えるかという点についても御意見を承る機会があ
ろうかと思えます。

村田委員 今の部分につきまして、結局、伝聞証拠や違法収集証拠ではない
かというふうに思われるような事実でもって、刑事の罰金よりも高い課徴金が
課されるといふ不利益を実際に被るわけですから、やはり違反の認定というこ
とについては明確な証拠、まさしく適正手続に則ったかたちでの証拠であるべ
きではないかと考えております。

塩野座長 わかりました。一般的には行政処分はそうまいことはいきませ
んの、あらゆる証拠を含めて、しかし最後は裁判所でいきますから、その証
拠はおかしいじゃないかという、そちらの方の心証の問題はありますけれども、
最初から伝聞証拠だけはだめだという割り切り方はしません。そこはやはり刑
事としてある人ならば人、あるいは法人を刑罰に処するかどうかという、そこ
のところとの証拠の認定の在り方というのは恐らく違うところがあるだろうと
思うんです。そういうことを前提にして前回は刑事課長がお話になったと思っ
ております。

しかし、そういう御意見が重ねて表明されたということは理解をしておきたい
と思えます。

そこで、あとは審査手続等はどう在るべきかというところで、ここはかなり
細かい問題がございますが、この点について何かございますか。

諸石委員 9ページに細かい問題がたくさんあると思いますが、しかし、そ
の辺の積み重ねがデュープロセスにつながるという意味で、それぞれ一つひと
つを取ったら大事な問題なんだろうと思っております。ただ、ここに書いてあ
りますことはごらんいただくと、何をいいたいのかがわかることが多いと思
うんです。

1点、下から4つ目の丸のところ、「事情聴取を行った場合には、任意の供
述であっても、必ず調書を作成するようすべしである」という点の指摘がご
ざいですが、この点だけちょっと趣旨がわかりにくいかなと思いますので、若干
説明といたしますが、もう少し議論をさせていただきたいと思えます。

というのは、現在の運用が法律上問題があるのではないかという指摘につな
がるわけがございます。法の47条が調査のための行政処分を規定しております。

しかし、立入検査はそれに基づいてされるとしましても、実際に出頭命令、審尋ということで出頭命令書を出して審尋手続を取るということは比較的少なく、それ以前の関係者に公正取引委員会が任意に出頭を求めて審尋とは言わない事情聴取をするということがほとんどでございます。しかし、それは行政処分ではないにしても、これは調査の一環であろうと思います。調査の一環であれば、48条で公正取引委員会はその要旨を調書に記載することが必要であると規定されておるわけでございます。

一方で、審査規則13条が、事件関係人が任意に供述した場合において必要と認めるときはこれを録取した供述調書を作成するというので、調書の作成を公正取引委員会の裁量にゆだねているという点がございませう。

では、これをどう整合的に読むのかといいますと、関係人の供述を求めることが調査の一環として行われたのであれば、それは任意の供述の審尋でなくても調書を作成するということが法48条の趣旨ではないかと思ひます。そうすると、現実になぜなっているかといいますと、審査規則13条との関連になりますと、関係人の方が自分の意思で公正取引委員会に申し出て弁解を聞いてほしいという場合が任意の供述であると理解すべきではないか。公正取引委員会が調査の一環として出頭を求めて、そこで質問を受けて答える。自分が自発的にでなくて、一種の尋問をずっと受けながらやっていく。しかも、その期間が20日とか30日ということがまある。それについては、断つたらどうせ出頭命令を出されるからということで応じているというのが実態だと思ひます。

そこで、調書の作成が公正取引委員会の裁量にゆだねられているということから、現実には公正取引委員会が抱いている予断といいますか、ある事件の筋に合致する供述でなければ、いわゆる否認については幾ら言っても調書は取らないという扱ひが普通である。そうしますと、例えば20日間呼んで、19日否認していたけれども20日目に自白したとすると、20日目の調書だけができる。そうすると、例えば証拠の開示を求めても今、開示をしないということが問題なわけで、たとえ開示をされてもそこで出てくる調書は20日目の調書、公正取引委員会が必要と認めて録取した調書しか出てこない。それだったら、供述の変遷とか、どういう経緯でどうだったかとか、当初はどう主張したかという辺りがわからない。

実際の事例で弁護士2人から聞きますと、多数の関係人の調書が皆、同文である。つまり、それぞれが自分の知識、経験に基づいて話したんだたらそれぞれ違うはずだけれども、現実になそこにある調書はどれを見てもほとんど同文であるということは、要するにそれを認めましたという一言に尽きるような調書です。実際に認定というのは供述によるところが大きいわけですので、その供述の信憑性を争おうと思つたらやはりその経過が明らかでないに困る。

それから言えば、公正取引委員会が調査の一環として出頭要請をして聞いた場合には、要旨であってもやはり本則に基づいた調書の作成が必要ではないか。もしそれも要らないというのなら、現在の審査規則が法と矛盾するということになります。それを整合的に理解しようと思ったら、審査規則 13 条は被審人の方から積極的に供述したという場合に限られるべきではないか。その辺が現実の運用と極めて乖離しておりますので、その実態を踏まえてこの意見が出てきているということをお知らせさせていただきます。

松山局長 今の御指摘は、供述の経過を否認の調書も含めて全部録取すべきではないかということかと思えます。当然のことなのですが、現在の審査規則 13 条というのは審査官が必要と認めて録取した内容を作成するというものであって、当然その過程において必要性がない、あるいは全く 1 日無言のままという形で供述の経過が行われることもあるわけで、そういう経過も含めて聴取のしようもないという状況もあり得るんだと思えます。

それで、当然否認の調書も含めて御主張なりがあるのであれば、それは任意で幾らでも陳述書なり上申書なりという形で、現実にも数多く弁護士さんから私どもがいただくことは当然あるわけで、そういう経過が記録に残らないから審判の際に最終的な 20 日目の調書しかわからない。1 日から 19 日までの否認の経過がわからないから遺憾であるという御指摘であるとすれば、それはその経過の主張を現実にされているケースは数多くあると思えますが、こういう話の経過があったんだということを記録書なり陳述書なりで御主張されることは十分可能であるということだろうと思えます。

塩野座長 そういう御指摘があったことはきちんと受け止めましたので、どうもありがとうございました。

この問題は法律問題としてここで議論すべきかどうか、なかなか難しいところがございます。アメリカやドイツだったらこれはどんどん訴えて、手続がどうあるべきかというのは、本当はこれは適正手続ですから裁判所でどんどん判断が出るはずのものなのですが、日本はなかなか出ないのでできるだけ立法段階で、ということになると思えます。

ただ、立法段階で法律で抽象的に決めたことが果たして運用の足かせにならないかどうかという問題もありますので、御要望の次第は承りますけれども、これは逐一ここで議論をして報告書の中に書き込むかどうかという点についてはちょっと考えさせていただきませんか。こういう御要望があったことは事実でございますので。

諸石委員 今の公正取引委員会の御説明の中で、いわゆる調査の一環としてなされた任意供述についても公正取引委員会の裁量で、公正取引委員会がこれは要らないと、黙っているものを取れとは言わないわけで、るる 20 日間にわた

って言っても否認というか、公正取引委員会の意見と合致しないときには調書に取ってくれないという場合を問題にしているわけなのですが、そのことについては公正取引委員会の判断で、これは取るに値しない、聞くに値しないと判断すれば、それは調書に取らなくていいんだという御趣旨の発言かと思います。その辺は今の法と規則との関係で、法では公正取引委員会が必要と認めたらという要件はなくて、調査をしたら調書を取れと書いてある。その調書の詳しさがどれくらいかということについては、逐語的な調書を取れということではないかと思いますが……。

塩野座長 任意調査と言って行政はいろいろなことができるわけで、調査したら全部それを記録しろという趣旨では法 47 条は読めないですね。

ですから、そこは任意調査というものをどういうふうにか考えるかということとも関係いたしております、すべての任意調査にこの法 47 条がダブるというふうには恐らく公正取引委員会の方では読んでいないのではないかと思います。これは解釈問題ですので、場合によっては次回に公正取引委員会の解釈を聞かせていただこうかと思っております。

諸石委員 それから言いますと、例えば犯則調査の場合の黙秘権というか、供述拒否権の告知ですが、これは告知が必要であるのかどうかということについては判例もいろいろあることは承知しておりますが、自己負罪のおそれがあるからそれについては供述しませんと言った場合、それは供述拒否として罰則の適用があるのかどうかということについて、国税の判例で言えば告知までは必要ないけれども、それは黙秘をしてもいいのだということだと思っております。この場合にそれは自己負罪のおそれがあるから、行政調査であっても、あるいは犯則調査であってもそれについては供述しませんといった場合、罰則の適用があるのかどうかということはいまひとつ定かでないと思っております。

塩野座長 一般的には、行政の場合、国税を含めて質問検査権が作用法にいろいろあります。不答弁罪もあります。しかし、それはなぜかということ、行政調査を経た資料は直接刑事には使わないということで壁をつくっているということなんです。その限りにおいては、憲法の黙秘権の条項は適用にならないというのが最高裁の判例でございます。犯則調査になりますと、これはすぐに犯則調査につながりますので、そこは刑事の基本的な形が出てくるということなんです。

ですから、この法 47 条も犯罪調査ではなくて行政調査でございますので、通常の質問検査権についての不答弁罪という形で処理されるということになると思いますが、この点についても今日は時間がありませんし、今日いろいろ御議論もございましたので、次回に公正取引委員会の従来解釈を教えてくださいませんか。

村田委員 今の関係でもう1点ですが、先ほど自分の主張はこうなので調書に記録にとどめてほしいということを本人が求めても調書に取っただけないケースがあるということと、それから審査規則の中で本人が加除訂正を申し出たときには加除訂正しなければならないという義務規定になっているかと思えますけれども、これについても必ずしも実際の運用がそのとおりにはなされていないということも聞いたことがございますので、それについても一緒に次回御見解をお願いいたします。

塩野座長 大分時間が経ちましたし、あとは審査あるいは調査のところでは現在通常の行政調査のレベルでは本当の強制的な調査はできないということになっておりまして、犯則調査その他の場合にだけ強制調査ができる。あとは間接強制という形になっておりますけれども、それで本当に大丈夫かというのが私の前からの疑問で、調査もろくにできないでよく1億円、10億円課すことができるちょっと心配なところがございますけれども、この点は今日はそういう問題の指摘にとどめまして次回に譲ることにしたい。次のステップのときにお話をいただくことになると思います。

最後に御意見があれば承りたいと思えますけれども、資料1の11ページです。「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をどう考えるか」ということで、一体化すべきという御意見と別個の手続とすべきとの意見に分かれております。この点について、今日意見を述べるということで御用意されておられれば是非伺いたいと思えますけれども、いかがでしょうか。何か特にございますか。

事務局の方に伺いますが、この一体化すべきという御意見は主に経済界の方から出たわけですか。

増井委員 私が述べた意見です。一言だけ申し上げます。

この「一体化すべき意見」という左側に書いてありますように、基本的に私は排除措置命令と課徴金納付命令については、当該違反行為があったかどうかという事実認定の面と、それに対してどういう対応をするかという評価ないし法的判断の面とがある。そうすると、両者の審理の大部分は共通化する。

仮に、その課徴金の算定のところが時間がかかるのであれば、排除措置命令だけ分離して先にやったらどうかということですが。

反論として右側に書いてある部分を見ますと、これまた運用の問題が記載してあるように思います。しかし、むしろ運用が全部そうなのであれば制度化してもおかしくないし、もしそうしていなければ審理、審判の迅速化、効率化のために、つまり審判官の人数上の制限を考え、記録の作成の重複を回避し、被審人の防御をやりやすくするとかということを見ると、両者の審理手続きを一体化すべきで、これによって事件の迅速処理に実際上はこれは少し

よい影響があるだろうと考えます。

先ほど言った発想と同じで、手続で簡素化できるところはなるべく簡素化して、充実するところは充実させる。そういう趣旨で、別個の手続になっている理由がないのではないか。いわば、労働組合に不当労働行為があった場合、バックペイとかポスト・ノティスが一緒に審理され、発出されているというのが参考になります。

塩野座長 この点について今の意見は反対という御意見があれば、後でもいいんですけれども。

私も2つやらなくてもいいじゃないかという気はするんですけれども、実際にやっているのと2つまとめるとやりにくいですか。

松山局長 この別個にすべきという意見に書かれているようなことだと思いますが、いずれにしても、課徴金だけ争うという事案はかなり多いということなり、それからもともと課徴金の対象にならない不公正取引ですとか、現行の排除型私的独占とか、そういったものですと排除措置命令だけについて争う点も当然残るわけですから、それはそれで残さざるを得ないわけですので、課徴金にかかるものについては一緒にやるという形かとは思いますが、争点的には別々に争うことも実際に起きているので、実務的には完全に一体化ということはなかなか難しいのではないかと御意見もそれなりに理屈があるのではないかと考えております。

塩野座長 この点はまた改めて、もし実務的に見てこれはやはり別個の手続にしないと非常に支障が起こるといような御指摘があればまた意見としてお出しただいて結構だと思いますけれども、すらっと考えると1本しかないものは1本なので、2本出てきたときにどうするかというお話ですので、よくお考えいただきたいと思います。

今日のところで審査・審判手続、司法審査の在り方についての基本的な問題は、必ずしも十分掘り下げてはおりませんけれども、大体皆様方の御意見の分布と申しますか、御関心のあり場所は伺ったようなつもりでございます。これをどういうふうに料理していくかというのはまた皆様方と御相談して決めていきたいと思っております。

そこで、次回ということになりますが、次回会合では引き続き個別論点についての検討を行うことにいたします。

次回以降の日程について、事務局からお願いいたします。

別府次長 次回の会合は来年1月18日木曜日、同じ時間で9時半から3時間の予定でございます。

場所は、今回は3階の特別会議室の方でございますのでよろしくお願いたします。以上です。

塩野座長 本日はどうもありがとうございました。

(了)