

審査・審判手続、司法審査の在り方（論点メモ）

1 処分についての事前手続、不服審査及び司法審査はどう在るべきか。

- A 不服審査型審判(現行法)方式：意見申述・証拠提出の機会を経て処分(排除措置命令、違反金納付命令)を行い、当該処分に不服の場合には被処分者は不服審査として審判請求でき、審判の結果に不服の場合には東京高等裁判所に取消訴訟を提起できるものとする(取消訴訟の前には審判を経なければならないものとする)。
- B 事前審査型審判(旧法)方式：審判を経て処分を行い、当該処分に不服の場合には、被処分者は、東京高等裁判所に取消訴訟を提起できるものとする。
- C 通常の行政処分(審判廃止)方式：現行法と同様、意見申述・証拠提出の機会を経て処分を行うが、不服審査としての審判は廃止し、当該処分に不服の場合には被処分者は地方裁判所に取消訴訟を提起できるものとする。

上記A、Cの選択制も考えられる。

また、現行の事前手続(意見申述・証拠提出の機会)を行政手続法の聴聞レベルとしたうえで、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。

<p>A 不服審査型 審判(現行法) 方式</p>	<p>(意義)</p> <p>執行力を伴う命令を早期に行うことができるため迅速な事件処理が可能となる。</p> <p>処分に不服の場合に、公正取引委員会による審判を行うことにより、専門的知見を活かした判断が行えるとともに、独占禁止法に関する統一的な判断が可能となる。</p> <p>処分に不服の場合に、公正取引委員会による審判を行うことにより、全体として適正手続が確保される。</p>	
	<p>(問題点の指摘)</p> <p>被処分者に重大な不利益を与えることがあるにも関わらず、審判を経ずに執行力を伴う命令を行うことは、適正手続の観点から問題がある(被処分者の主張を十分聴く機会がないことにより、適切な判断がなされない。)</p> <p>審判の現状を踏まえると、公正取引委員会が行った処分について、自ら不服審査を行うことについて不信感をぬぐえない。</p> <p>独占禁止法事案の判断が、医療過誤や知的財産権の事案と比較して、特段高い専門性が必要とは言えない。</p> <p>立入検査によって違反は終了しているのが通例であり、緊急停止命令を活用すれば事件の迅速処理は可能である。</p>	<p>(問題点の指摘に対する反論)</p> <p>事前手続と命令後の審判を総体として捉えれば、適正手続の観点からは、問題はない。</p> <p>審判請求が行われた時点で、命令の執行が停止する仕組みとすることも考えられるのではないか。</p> <p>審決が取消訴訟で覆ることは稀であり、公正な判断が行われている。</p> <p>自庁審判であることを理由に審判制度を否定するのであれば、すべての行政手続における行政機関の内部的不服申立制度の廃止が検討されねばならない。</p> <p>医療過誤や知的財産権侵害の事案で求められる専門性と独占禁止法事案で求められる専門性は異なっており、経済実態について必ずしも専門知識のない裁判官では、適切な判断がなされないおそれがある。</p>

<p>B 事前審査型 審判(旧法)方式</p>	<p>(意義)</p> <p>処分の前に、公正取引委員会による審判を行うことにより、専門的知見を活かした判断が行えるとともに、独占禁止法に関する統一的な判断が可能となる。</p> <p>多様な産業に適用され規定が抽象的で判断が困難な独占禁止法事案では、被審人の主張を十分踏まえた判断を行うことにより、適切な判断を行うことができる。</p> <p>慎重な手続である審判を経て命令を行うことにより、適正手続が確保される。</p>	
	<p>(問題点の指摘)</p> <p>審判が終わり命令が出されるまで執行が行われないことから、迅速な処理ができない(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)。</p> <p>公正取引委員会が審査機能と審判機能を兼ねることについて、不信感をぬぐえない。</p>	<p>(問題点の指摘に対する反論)</p> <p>処分を引き延ばすために審判が請求されることはないのではないか。</p> <p>違反行為を迅速に差し止める必要があるのであれば緊急停止命令の申立を活用すればよい。</p> <p>審決が取消訴訟で覆ることは稀であり、公正な判断が行われている。</p> <p>処分前に審判を行うのであるから同一の機関によって行われることはむしろ当然である。</p>

<p>C 処分(通常) (審判廃止)方式</p>	<p>(意義) 処分機関から独立した機関が処分の審査を行うことにより、公正な判断を行うことができる。 <u>審級省略が行われず、一審からの裁判の機会が保障される。</u></p>	
	<p>(問題点の指摘)</p> <p>独占禁止法や経済実態について必ずしも専門知識のない裁判官では、適切な判断がなされないおそれがある。</p> <p>独占禁止法に関する統一的な判断が行われなくなり、法的安定性を損なう。</p> <p>裁判所における取消訴訟では、迅速な処理が期待できないのではないか。</p> <p>違反に係る情報の公表・民事救済の支援という審判が果たしてきた機能が損なわれる。</p> <p><u>専門の裁判所を置く場合には、地裁からの三審制は当然の前提とは言えないのではないか。欧州委、フランス、ドイツ、韓国では二審制となっている。</u></p>	<p>(問題点の指摘に対する反論)</p> <p>独占禁止法事案が、医療過誤や知的財産権の事案と比較して、特段高い専門性が必要とは言えず、また、現状でも、不法行為に基づく損害賠償請求や不公正な取引方法に係る差止請求は、裁判所に提起されている。</p> <p>東京地裁の専属管轄とするといった措置を講じれば問題ないのではないか。</p> <p>司法制度改革も行われており、むしろ、審判よりも迅速な処理が期待できるケースもあるのではないか。</p>

選択制に肯定的な意見	選択制に否定的な意見
<p data-bbox="188 264 1099 352">事案に応じ、被処分者が、専門的知見を有する公正取引委員会の審判を受ける権利を確保できる。</p> <p data-bbox="188 376 1099 464">独占禁止法の専門知識を有する裁判官が十分確保・養成されるまでの移行措置として有効である。</p> <p data-bbox="188 715 1099 858">労働法の分野では、中央労働委員会における審判と裁判所の選択が可能とされており、我が国と類似した独占禁止法制下にある韓国では選択制方式が採用されている。</p>	<p data-bbox="1167 264 2063 520">カルテルや入札談合のように、複数の事業者が関与している場合に、事業者がそれぞれ裁判所と公正取引委員会に取消訴訟は審判請求を行うと、同一事案について異なる判断が示され得るという問題、公正取引委員会が審判と裁判の両方に対応する負担が大きいという問題が生じる。</p> <p data-bbox="1167 544 2063 687">2つの制度を用意することは、無駄であるとともに、諸外国から、被害者より、被疑者の保護が手厚いとの誤解を招きかねない。</p> <p data-bbox="1167 711 2063 911"><u>労働委員会は、私人間の紛争解決機関であるので単純には比較できず、審判を経ても経なくても地裁からの審理となること、また、韓国公正取引委員会の処分については、審判を経ても経なくても高裁からの審理であることに留意が必要。</u></p>

2 審判はどう在るべきか。

以下の項目については、A 不服審査型審判(現行法)方式とするか、B 事前審査型審判(旧法)方式とするかを念頭に置いて検討する必要。

(1) 審判官はどうあるべきか。

ア．審判官の独立性・中立性はどう在るべきか。

独立性・中立性を確保するために、制度上どのような手当てが適切か。

独立性・中立性を確保するために、運用上どのような手当てが適切か。

独立性・中立性を強化すべきとの意見	問題点の指摘
<p>[委員会からの独立性・中立性を強化すべきとの意見]</p> <p>審判官について、審査官、委員会からの独立を法律で明記すべき。</p> <p>審判官の事務総局職員への再任を禁止する等人事の在り方に考慮が必要。</p> <p>委員会からの審判官への指示をすべて記録にとどめる措置を講ずるべき。</p> <p>[審査官との関係での独立性・中立性を強化すべきとの意見]</p> <p>審判官は委員会の直属の機関とすべき。</p> <p>審判官は、公正取引委員会事務総局職員以外から派遣され</p>	<p>審判官は、委員会の排除措置命令等と異なる審決案を提案することはできるが、委員会はそれを破棄することができる。審判官に制度的に保障されているのは、その限りにおける独立性である。</p> <p>審判の結果が取消訴訟において覆ったことは稀であり、現行審判の信頼性は高いといえる。</p> <p>現行法上、事務総長の職務から「公正取引委員会が審判官をして行わせることとした事務」の統理は除かれている。</p>

<p>た者をあてるべき。例えば、審判官の過半数を法曹出向者とし、審判官の合議体（3名）の構成においても2名を法曹出向者にすべき。</p> <p>審判官と審査官の人事を別系列にする等人事の在り方に考慮が必要。</p> <p>事件の審査に関与した者と審判官との審判廷外での情報伝達を禁止するといった措置を講ずるべき。</p> <p>[その他]</p> <p>除斥・忌避手続の創設といった措置を講ずるべき。</p>	<p><u>事務総局以外に委員会の事務（審判事務）を担当する組織を作るというのは非現実的ではないか。</u></p> <p>審判の結果が取消訴訟において覆ったことは稀であり、現行審判の信頼性は高いといえる。</p> <p>改正法及びこれに伴う規則改正により審判官に関する規定は整備されており、その成果を見極める必要もあるのではないか。</p> <p>現行法上、審判官は審査官として扱った事件を担当できないこととされている。</p>
--	---

イ．審判官の資格・能力はどうあるべきか。

審判官の資格を制限すべきであるとの意見	問題点の指摘
<p>審判官の役割では証拠に基づく事実認定が重要であり、審判官全員を法曹資格者とするか、少なくとも、個別事案の審判にあたり、審判官の過半数は法曹資格者とし、かつ、審判長は法曹資格者に限定すべき。</p> <p>審判官は、経済の実態に精通した者とすべき。</p> <p>審判官は、法曹資格を有し、かつ、独占禁止法や経済の実態に精通した者とすべき。</p>	<p>法曹資格者であっても直ちに事実認定に優れているとは言えない。</p> <p>我が国では法曹資格者の数が限られていることも考慮すべき。</p> <p>審判の結果が取消訴訟において覆ったことは稀であり、現行審判の信頼性は高い。</p>

(2) 審判における適正手続の保障はどう在るべきか。

審判手続に対する指摘	左の指摘に否定的な意見
<p>審査官の手持ち資料の閲覧・謄写を認めるべきである。</p> <p>関連性があると認められれば、伝聞証拠もマスキング調書と呼ばれる供述者が明示されていない調書も採用されている現状があり、伝聞証拠や違法収集証拠の排除等の証拠法則を採用すべきである。</p>	<p>独占禁止法の審判に限らず、行政審判一般の問題として検討すべきではないか。</p> <p>行政手続で伝聞証拠を否定する理由はないのではないか。</p> <p>違法収集証拠が採用された事例はないのではないか。</p> <p>供述人が被審人の取引先であり、供述人名が明らかになると取引上不利益が生じるおそれがあるなど、供述人名を被審人に明らかにすることが適当ではない場合もあるのではないか。</p> <p>証明力の問題として処理すればよいのではないか。</p>

(3) (不服審査型審判方式を維持した場合)事前手続(意見申述・証拠提出の機会)と、事後の審判手続が重複しているか。重複していると考えられる場合には、どのような措置を講ずるべきか。

重複しているとの意見	問題ないとの意見
<p>事前手続と事後の審判手続は重複する部分が多く、審決までの期間の長期化、公正取引委員会及び被審人の負担の増加につながるおそれがある。</p>	<p>事前手続は意見申述・証拠提出の機会を与える簡易な手続であり、事後の審判手続とは重複しないのではないか。</p> <p>事前手続・事後手続という二層構造の手続を定めた以上、重複はある意味当然である。</p>

3 審査手続等はどう在るべきか。

(1) 審査等における適正手続の保障はどう在るべきか。

手続保障の強化を求める意見	問題点の指摘
<p>審査・審判の重要な手続については、審査・審判の主体となる公正取引委員会に規則ではなく、法律に定めるべき。</p> <p>犯則調査と行政調査の間のファイア・ウォールを法定すべきである。</p> <p>個人の自宅はプライバシーの保護が最も必要な場所であり、個人の自宅に対する立入検査においては、裁判所の令状を要するものとすべきである。</p> <p>処分時における審査官手持資料の閲覧・謄写(開示)を認めるべきである。</p> <p>国際カルテル事件において、他国の手続に支障をきたすケースもあり、弁護士秘匿特権を認め、同特権の告知を受ける権利を導入すべきである。</p> <p>事情聴取の適法性・透明性を確保し、供述内容に係る争いを回避する観点から審査官による事情聴取の際の弁護士等の同席やビデオ撮影の導入といった措置を講じるべきである。</p> <p>被調査者の請求があれば、供述調書の写しを被調査者に提供すべきである(それによる弊害があるとは考えにくい)。</p> <p>犯則調査手続における供述拒否権の告知義務を法定すべきである。</p> <p>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にすべきである。</p> <p>立証責任が公正取引委員会にあること及び立証水準を法定すべきである。</p> <p>聴聞手続を設ける等事前手続を充実すべきである。</p> <p>行政処分の名宛人による執行停止の申立が行えるようにすべきである。</p>	<p><u>規則の制定は法律の授權の範囲内で行われており問題はないのではないか。</u></p> <p>事情聴取における弁護士同席や審判手続に使用されない証拠の開示は、他の行政手続や刑事手続においても認められるような事柄ではない。</p> <p><u>行政調査の実務は我が国の制度や実態など様々な関連する要素の影響を受けて現在の形になっているとも考えられ、単に個々の手続のみを諸外国と比較して論じるのは適当ではないのではないか。</u> 独占禁止法違反行為に対する審査だけでなく、我が国の行政調査全体の問題として検討すべきでないか</p>

(2) 違反金に一本化(法人処罰廃止)する場合の調査権限はどう在るべきか(間接強制権限で十分といえるか)

ア. 刑事罰が廃止され、公正取引委員会の犯則調査権限がなくなった場合はどうか。

直接強制を行うことができる権限がなくなると、違反行為の審査に支障が生じることはないか。

イ. 個人処罰が維持され、引き続き公正取引委員会に犯則調査権限が付与された場合はどうか。

個人処罰のために犯則調査権限が認められていても、事業者・法人の違反行為を審査する際には行使されず、直接強制を行えないために違反行為の審査に支障が生じることはないか。

(公正取引委員会の犯則調査権限と通常の行政調査権限)

		裁判所の許可状	手段
犯則調査権限	犯則事件を調査するために臨検・捜索・差押えを行うことができる権限	要	直接強制(被調査者が拒否した場合でも、実力を行使して直接的に調査を強制できるもの。)
通常の行政調査権限	事件について必要な調査をするため、審尋・報告徴収・立入検査を行い、提出命令を出すことができる権限。	不要	間接強制(被調査者が拒否した場合には、実力を行使して調査を行うことはできず、当該拒否に対して刑事罰を科すことにより間接的に調査に応じることを強制するもの。)

(国税徴収法における滞納処分のための調査)

		裁判所の許可状	手段
質問・検査権限	滞納処分(差押え等)のため財産を調査する必要があるときは、質問・検査を行うことができる。	不要	間接強制(被調査者が拒否した場合には、実力を行使して調査を行うことはできず、当該拒否に対して刑事罰を科すことにより間接的に調査に応じることを強制するもの。)
捜索権限	滞納処分のために必要があるときは、捜索を行うことができる。	不要	直接強制(被調査者が拒否した場合でも、実力を行使して直接的に調査を強制できるもの。)

4 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。

一体化すべきとの意見	別個の手続とすべきとの意見
<p>両命令の手続は、事実の認定と当該行為が独占禁止法違反行為であるかどうかの法的判断の面で共通しており、手続の効率性を考えれば一体化すべき。</p> <p>一体化するにあたり、課徴金の算定に時間がかかる場合には、排除措置命令を先に行える制度とすべき。</p>	<p><u>事実の認定・法的判断が共通である場合は、審判を併合することにより、手続を効率化することは可能である。</u></p> <p>違反行為自体は認めても、課徴金の評価に対しては争うという事案が多いことに鑑み、両者は別の手続とせざるを得ない。</p> <p>課徴金納付命令に係る審判では、売上額など個別具体的な問題を扱うことから、排除措置命令と完全に一体化することは難しいのではないかと。</p> <p>両命令について、違反行為の程度、態様に応じて使い分けることは一定の意義がある。ただし、別の手続とすると、同一案件について事業者が二重の対応を要求されることとなるため、一定の調整が必要。</p>