

独占禁止法基本問題懇談会（第27回）議事概要

平成19年3月26日

- 1 日時 平成19年3月16日（金）9：30～12：30
- 2 場所 内閣府 本府庁舎 3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	石井 卓爾	三和電気工業株式会社代表取締役社長
	宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	榎野 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
	日野 正晴	駿河台大学法科大学院研究科長
	増井 和男	慶應義塾大学大学院法務研究科客員教授
	松井 彰彦	東京大学大学院経済学研究科教授
	村上 政博	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授
	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） 今井 法政大学教授、川出 東京大学教授、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) 審判制度の在り方について
- (3) 閉会

5 審判制度の在り方について

(1) 公正取引委員会説明

審判官審判制度における審判官と公正取引委員会との関係について、公正取引委員会から、資料2に基づき説明があった。

(2) 討議

審判制度の在り方等について、資料1に基づき討議を行った。出された意見は概ね以下のとおり。

(ア) 審判制度の在り方について

- ・ 厳正・迅速な法執行の確保の観点から、公正取引委員会の排除措置命令、課徴金納付命令に不服がある場合に、被処分者の請求により審判を行うというA案(不服審査型審判方式)に賛成である。

処分の前に審判を行うというB案(事前審査型審判方式)については、審判の徒な増加・長期化を防止するための所要の措置を講じることが法制的な観点から困難とされた場合に、審判の増加・長期化が阻止できず厳正・迅速な法執行が阻害されることが懸念される。

- ・ 独立行政委員会であるからといって公正取引委員会が必ず行政審判の機能を有しなければならないというわけではないこと、行政審判のエッセンスの一つである実質的証拠法則は、裁判所の司法審査を制約するものであり適当ではないこと、事前行政審判は時間がかかること、専門的な事件の適正な処理という観点からは、事前手続を重視することが望ましいこと、から、現行の事前手続を充実させ聴聞手続とし、処分に不服の場合には取消訴訟を提起できるようにすべきである。
- ・ 改正前には、審決が出るまでは課徴金納付命令等の効力は生じなかったことを踏まえれば、名宛人の防御権は弱くなっており、また、審判においては、公正取引委員会が「訴追機能」と「審判機能」を併有しており、問題がある。そこで、排除措置命令等の処分に不服がある場合には、

地方裁判所に取消訴訟を提起できるようにするC案(通常の行政処分方式)の趣旨に賛成である。

ただし、司法審査と審判を選択できる制度とするのであれば、その方向で不服審査型審判方式を修正する形でもよい。

事前の審判により、審査官及び被審人が、それぞれの主張及び証拠の提出を尽くした上で、審決により排除措置、課徴金納付を命じるという事前審査型審判方式は、独占禁止法の執行力強化のために、事後審判を採用した平成17年の独占禁止法改正の趣旨に逆行するもので賛成できない。

- ・ 審判官に関しては、担当審判官の内2名は法曹資格者とし、独立性を法律で定めるとともに、審判官の審決案と異なった審決を公正取引委員会が行う場合には、その理由を説明しなければならないこととしてはどうか。また、審判官の大幅な増員を検討してはどうか。
- ・ 排除措置命令は迅速に行い、早期に競争秩序を回復させる必要があるが、課徴金納付命令のような制裁を課すことについて、どの程度迅速に行う必要があるのか。起訴の時点から、金銭的不利益に金利を発生させ争う権利を制限するという制度は、刑事でも他の国でも見られないのではないか。不服審査型審判方式については、意見申述という手続のみで、多額の課徴金が課されこととなる事案もあり、妥当ではないのではないか。課徴金の支払時期を引き延ばすために審判で争う事案があるということが先の独占禁止法改正の理由であるが、その事実認識が妥当ではないのではないか。
- ・ 不服審査型審判方式、事前審査型審判方式、通常の行政処分方式の3案が示されているが、審判を維持する案(不服審査型審判方式、事前審査型審判方式)が一方の大きな選択肢であり、審判を廃止する案(通常の行政処分方式)が他方の大きな選択肢であると考えられる。我が国に独占禁止法が定着するために公正取引委員会の独立性が大きな役割を果たしてきたが、審判を廃止する案(通常の行政処分方式)は、公正取引委員会を通常の行政官庁とすることにつながるものであり、歴史を逆行させることとなる。

自ら事件として取り上げ自ら審判を行うことは、公正さに欠け手続が重複しているのではないかとこの指摘については、行政内部の手続である以

上自ら取り上げ自ら審判を行うのは当然のことであり、また、審判ではより慎重な判断を行うのであるから手続が重複することとなるのも当たり前である。

不服審査型審判方式、事前審査型審判方式については、不服審査型審判方式に関して、もう少し事前手続を工夫できないかと思う一方、事前審査型審判方式については、審判の徒な増加・長期化を防止するための措置が必要であると考えます。

- ・ 排除措置命令・課徴金納付命令は、被処分者の利益を侵害するものであり、適正手続を保障することが必要であり、事前審査型審判方式を採用すべきである。この際、迅速な事件処理を促進し、事件処理の徒な引き延ばしを防止するため、審判開始決定から課徴金に対する延滞金が発生することとし、課徴金額に乗じる延滞金計算のための率は、14.5%とし、現行の様に審判開始により半減すべきではない。

なお、事件を迅速に処理するため、排除措置命令と課徴金納付命令の審判を一括して行うことを検討すべきである。

審判官の独立性については、審判制度を維持する限り、どのような制度としても事件を取り上げた公正取引委員会自らが判断を行うこととなること、現行を変更し事前審査型審判方式とすれば、自ら行った処分について自ら審査を行うというものではなくなることから、現状のままでよいのではないかと。

- ・ 延滞金の発生時期については、理論的には、民法の不法行為と同様、違反行為時とすることも可能である。
- ・ 独占禁止法は、競争の実質的制限や公正な競争の阻害といった抽象的な規定が多く、違反かどうかの認定が難しいケースが多々ある。こうした中で、事前の審判を経ずしていきなり処分とすることは問題がある。課徴金が高額となり、公正取引委員会の行政処分が報道されただけで会社が倒産する場合も考えられる中では、事前審査型審判方式が望ましい。
- ・ 先の独占禁止法改正で不服審査型審判方式を採用したことにより、公正取引委員会の執行力や独占禁止法違反の抑止力の強化について、効果が出ていることから、不服審査型審判方式が妥当ではないかと。
- ・ 通常の行政処分方式では、処分について、審判を経ず、直接裁判所が判断することになるが、裁判所は行政処分の違法・適法を判断すること

はできても、当・不当を判断することはできない。行政審判においては、当・不当も含め公正取引委員会が判断することに意味がある。

- ・ 課徴金の引き上げや課徴金の対象となる行為類型の拡大を行うのであれば、事業者の疑心暗鬼を取り除くため、処分者と不服審査者が異なる通常の行政処分方式を採用することも一案である。ただし、課徴金の引き上げや対象行為類型の拡大とセットであり、課徴金の水準や対象となる行為類型を現状のままにして、単に通常の行政処分方式だけを採用すべきではない。
- ・ 処分のタイミングについて、駆け引きの余地があるような制度は望ましくなく、不服審査型審判方式が望ましいのではないかと。なお、不服審査型審判方式の場合には、審判官の独立性を法律に明記し、法曹資格を有する審判官が担当審判官に含まれるような運用をさらに強化することが望ましい。
- ・ 公正取引委員会は、行政処分や勧告の段階ですでに判断を下しており、その公正取引委員会がさらに判断を行う行政審判は望ましくなく、通常の行政処分方式を採用すべきである。
- ・ 排除措置命令や課徴金納付命令は、刑事処分ではなく、行政処分に過ぎないので、不服審査型審判方式でよいのではないかと。審判の在り方については、現在7人の審判官のうち3人が法曹資格者ではなく公正取引委員会事務総局出身者となっているが、これらについて、学識経験者が審判官となることとしてはどうか。
- ・ 先の独占禁止法改正によって、事件処理の迅速性が向上したことを踏まえれば、不服審査型審判方式を採用した上で、事前手続を充実させてはどうか。ただ、審判官の独立性に対する懸念を払拭することは困難であり、審判の途中であっても裁判所に取消訴訟を申し立てる選択肢を与えてはどうか。
- ・ 課徴金に関する証券取引法の制度も踏まえれば、事前審査型審判方式が妥当ではないかと。

(イ) 審判官の手持ち証拠の開示について

- ・ 他の企業の企業秘密のマスキングに多大なコストを要し、迅速な事件処理が阻害されることが懸念される。そのようなマイナス面を甘受して

まで全証拠を開示する必要性は薄い。

- ・ 公正取引委員会の手元には、処分対象者に有利な証拠も存在することもあるはずであるが、処分対象者側にはその存在はわからず、また、処分対象者が独自に調査を行うことは事実上不可能である。そこで、少なくとも、処分対象者に有利な証拠については、審査官にこれを提出する義務を負わせるべきである。
- ・ 通常の行政処分方式を採用し、証拠開示等の事前の聴聞手続を充実させることが望ましい。証拠開示の充実によって早期に争点整理が行われる等により事件処理の迅速化も期待できる。
- ・ 証拠開示の在り方については、行政不服審査法 33 条に準じ、「処分の理由となった事実を証する書類その他の物件」を開示させることで足りるのではないか。
- ・ 適正手続の確保の観点から、審査官の手持ち証拠を開示させることが望ましい。
- ・ 審査官の手持ち証拠の開示を行えば、どの事件について審査が進んでいるか事業者が知ることとなり、審査が進んでいない事件について供述するインセンティブを削ぐこととなる。したがって、審査官の手持ち証拠の開示は望ましくない。
- ・ 審査官の手持ち証拠は、審判で開示すればよいのではないか。
- ・ 審査官の手持ち証拠を開示することとした場合に、マスキングしたとしても関係者の特定が可能であり、その結果、関係者が調査への積極的な協力を行わないことが懸念される。

6 今後の予定

次回会合は、3月29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)