

独占禁止法基本問題懇談会
第 27 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、ただいまから第 27 回独占禁止法基本問題懇談会を開催させていただきます。

前日も御説明申し上げているところでございますけれども、改めて今日の議題であります「審判制度の在り方について」、資料 1 に基づきまして事務局から説明をお願いいたします。

東出参事官 では、資料 1 を御説明いたします。前日も御説明しておりますので、かいつまんでの御説明とさせていただきますので、よろしく願いをいたします。

審判制度の在り方につきましては、A 案、B 案、C 案の 3 案ということで整理をいたしまして御議論いただくように用意をしております。

1 ページ目の上の方の箱にありますのが A 案でございます、「不服審査型審判方式」という名前を付けております。基本的に排除措置命令、課徴金納付命令に不服がある場合に審判を行うという現行法の枠組みは維持するけれども、適正手続の観点から所要の措置を講じるというのが A 案の中身でございます。

「基本的な考え方」としましては、執行力のある命令を迅速に出す、これにより、競争秩序を早期に回復するということと、審判のいたずらな増加・長期化を防いで法執行の実効性を確保するということが眼目になっておりまして、適正手続に関しましては事前の手続と事後の審判ということで、全体として適正手続を確保する、それから、専門的判断・判断の統一性というものを、審判を行うことによって確保するということが基本的な考え方でございます。

「補足説明」のところにありますけれども、事後審判ということですが、命令の当不当も含めまして審判で精査するということに事後審判を行うということの意義があるのではないかとしています。

それから、審判を行いますので審判官の在り方ということが 2 として挙げてございまして、審判官につきましては法曹専門家にするというような御意見もございまして、法律的知識、事実認定、経済実態等に精通した者が全体としてそろっているようにするということが適当ではないかということが審判官の関係でございます。

「補足説明」で書いてあるところですが、審判官の独立性について、公正取引委員会規則ではなく法律に格上げするか、個々の審判事件を担当する担当審判官には法曹資格者が含まれるようにしていくとか、そういう改善というか、措置を講ずることも適当ではないかということで挙げております。

1 枚めくっていただきまして、3 のところです。事前手続の証拠開示の関係につきましては a 案、b 案の 2 つを挙げてございます。行政手続法上の聴聞相当ということで審査官手持ち証拠を開示するというものが a 案でございまして、排除措置命令、課徴金納付命令は重大な不利益を課すものでありますので、行

政手続法上の聴聞相当という事前手続が必要ではないか。それから、企業秘密などの問題もあるわけですが、それはマスキング等に対応できるし、文書提出命令を活用すればよいではないかという御意見もあるわけですが、文書提出命令を申し立てるに当たって証拠特定の困難さということもあるので、審査官手持ち証拠の開示というのは必要ではないか。これがa案でございます。

b案の方は逆でございます。事前手続においては違反の存在を基礎づけるために必要な証拠の説明を行うということと、処分対象者に証拠提出や意見提出の機会を与えるということで対応すればよくて、審査官手持ち証拠を全部開示する必要まではないということでございます。

排除措置命令につきましては、仮に行政手続法の適用がある場合でも聴聞ということがスタンダードになっている手続ではない、また、金銭的不利益処分については、行政手続法は適用除外になっておりまして、個別法にゆだねられているということですので、行政手続法の聴聞相当の事前手続をすべきということは必然的な話ではない。それから、事前手続において証拠の説明が行われますし、文書提出命令で必要な証拠の提出を求めることもできるということでも十分ではないか。独占禁止法違反事件についての証拠は自社の証拠というよりは他社の証拠、取引先の証拠というものが結構数が多いので、競争者や取引先の同意がないのに処分対象者に証拠を開示してしまっただけなのか。企業秘密などの問題はマスキングで対処するというところもあるわけですが、それは多大なコストがかかるので、審査官にも処分対象者ではない競争者や取引先に対しても負担をかけることになるのではないかとというのがb案でございます。

もう1枚おめくりいただきまして、審判の在り方についてのB案には「事前審査型審判方式」と名前を付けております。旧法の方式でありまして、まず審判を行って主張と証拠を尽くした上で排除措置命令、課徴金納付命令をする。ただし、法執行の実効性の確保の観点から、審判のいたずらな増加・長期化を防止するための所要の措置を講ずるというものでございます。

「基本的な考え方」といたしましては、対審構造で審判をして適正手続を確保するというのと、それから独占禁止法の執行機関として公正取引委員会がつくられているので、事前に審判で事実関係を精査した上で命令を出すことが適当であろうということと、判断の専門性・統一性を確保しようというものでございます。

「補足説明」の2つ目、3つ目でございますけれども、審判のいたずらな増加・長期化を防ぐための施策として緊急停止命令の改善とか、審決前に課徴金納付義務が成立する仕組みを導入する、延滞金が発生するようにするというようなことで、法執行の実効性を確保することが必要であるということが付け加えてあります。

それから、審判の迅速化・合理化というのは運用も含めていろいろ手を打つ必要があるということもあります。

審判官の在り方につきましてはA案と同じですので省略をいたします。

4 ページ目は証拠開示の関係でありまして、これも a 案、b 案と 2 つございます。a 案は行政手続法上の聴聞類似ということで、審査官手持ち証拠を開示する。b 案の方は、審判において文書提出命令で必要な証拠の提出を求めることができるので、審査官手持ち証拠すべての開示まで行う必要はないというものです。

解説してありますところは先ほどのA案と共通するところが多いので、詳細は省略をさせていただきます。

5 ページ目にまいりまして、審判の在り方についてのC案でございます。「通常の行政処分方式」という名前を付けていますが、排除措置命令、課徴金納付命令につきましては原則として行政手続法にのっとり行政処分をしまい、不服がある場合には、審判を経ずに直接裁判所の方に取消訴訟を提起できるようにするというものでございます。

「基本的な考え方」のところにあります。早目に司法審査を求めることができるようにするというのと、迅速に執行力のある命令を出して法執行の実効性を確保する。この2つでございます。

「補足説明」のところですが、事前手続については証拠の説明とか意見申述、証拠の提出の機会の付与ということで適正措置を確保すればよいではないか。それから、公正取引委員会が独立行政委員会として設けられているということと、審判をしなければいけないことは論理必然的に結びつくものではないので、そこは切り離して考えてよいのではないか。それからもう一点、判断の専門性、統一性という話がありますけれども、その点については管轄の特例をつくる、特定の裁判所に専属管轄を持たせるとか、審級省略をすることかそのような手段で対応できるのではないかとございます。

事前手続における証拠の開示につきましては、先ほどのA案と同じですので詳細は省略をいたします。これも a 案、b 案と 2 案設けてございます。こちらは審判の関係はございませんので、審判官の話というのは挙げておりません。

資料 1 につきましては以上でございます。残りの資料を御紹介だけさせていただきます。

資料 2 は、公正取引委員会に用意していただいた資料で、後ほど御説明があると思います。

それから、今回も意見書を幾つかいただいておりまして、神田委員、佐野委員、角田委員連名で意見書をいただいております。

それから、山本委員からも審判制度のやり方について意見書をいただいております。

りますので、参考資料ということで配布をさせていただいております。

補足ですけれども、前回村上委員から意見書の御提出がありました。その中に「行政手続についての意見」ということで今回の審判手続に関連した意見書もいただいております。こちらのファイルの中にとじ込んでございますので、必要に応じて御参照いただければと思います。

それからもう一つ、論文のコピーを参考資料として配布していますが、平成17年改正の独占禁止法の施行後1年ちょっとたちましたので、改正法施行1年の評価ということで根岸委員が論文を書いていらっしゃいましたので、参考資料として配布をいたしております。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。特に御質問がなければ先に進ませていただきますが、今お話がございましたように前回会合で委員から審判に関連しての御質問がございました。こうした点も含めまして、審判制度につきまして公正取引委員会の松山局長から御説明をよろしくお願いいたします。

松山局長 それでは、御説明させていただきます。お手元の資料2に沿って御説明させていただきます。

1枚おめくりいただきまして、「審判官審判制度における審判官と委員会との関係」ということでございます。前回、村田委員からその点についての説明をというお話がございましたので、簡単に資料にまとめさせていただいております。

まず関連の規定でございますが、公正取引委員会は審判手続を開始した後、事件ごとに審判官の指定をするということで、規則で定めるところによりまして調査の囑託あるいは独占禁止法47条の処分のほか、その後の審判手続、審決を除くものにつきまして、その全部または一部を行わせることができるということでございます。委員会の委任を受けて審判を行うということでございますが、ただし、その当該事件について審査官の職務を行ったことのある者、その他当該事件の審査に関与したことのある者については指定することができないということが法律で規定されております。

それから、事務総長は事務総局の事務全部を統理するわけでございますが、その際に委員会が審判官を指定して行わせることとした事務を除く、審判官が行う事務に関しては事務総長の事務の統理から外れているということでございます。

また、審判官は審判規則によりまして職務を公正・迅速かつ独立して行わねばならないということが規定されております。

具体的にどういう形で行われているかということがその次の欄に書いてございまして、審判官は公正取引委員会から委任を受けて審判を行っているという形であります。

それから、審判官の独立性ということではありますが、これは被審人と審査官から独立して審判手続を行うということでもあります。

公正取引委員会は審判手続を審判官に委任しておりますので、個々の審判事件の動向について一々の指示を行うということはありません。ただし、その委員会に進行状況の報告あるいは審判官が必要と判断をすれば、委員会に法解釈や手続等について確認、相談と申しましょうか、そういったことを行うことがあるようでございます。

審判官は審判に提出された証拠、主張を踏まえて最終的に自らの責任の下で審決案の作成をして、署名、押印をした上で委員会、被審人、審査官に提出し、それを踏まえて委員会で最終的な審決が出されるということでございます。

こうした運用になっておりまして、審判官制度自身は適切に運用されていると考えております。原処分、旧法でいえば勧告あるいは課徴金納付命令、それから新法になりましてからは排除措置命令あるいは課徴金納付命令という原処分を委員会が判断、議決をして行われるわけでありまして、その後、審判手続を経ても最終的な審決は委員会で行い、同じものが原処分の判断をし、かつまた審判を経た上での判断、審決も行うということであるから結論は変わらないではないか、そういう面で意味がないのではないかという御批判もあろうかと思いますが、実態はどうなっているかということ、そこに記載されておりますように、当初の委員会の判断とは異なる審決案が作成される場合もございます。2ページ以下に幾つか例が書いてございます。

それから、当然のことながら審決案における審判官の判断と、最終的な審決における委員会の判断が異なる場合もございます。

1枚おめくりいただきまして「様々な審決の例」ということで書いてございます。当初はもちろん違反行為ありという形で審判開始決定を行うわけですが、審判を継続して審議をしている過程を踏まえて、最終的に違反行為なしという形で審決が出されるケースもございます。

比較的最近の例として、技研システムの事例、それからアイジー会、三菱電機ビルテクノサービスほか5名に対する件ということで、1番目の技研システム、これは千葉の談合事案でございますが、それと3番目のビルテクノサービス、これはビルメンテナンスの価格カルテル事案でございますが、この2件については違反事実なしという形での白審決が出ております。

2番目のアイジー会に対する件ということでございますが、これは談合を行っていた団体が途中で解散をしてしまいまして、審判開始をしようとしている段階で既にその実態がなくなってしまうと審判開始の取消決定をした事案でございます。

それから、当初の排除勧告等を行った時点における判断と異なる審決を出し

たという例は数多くございまして、認定の法適用の変更をする、あるいは課徴金の減額をしているという事例は数多くございます。

それから、審判官が審決案を策定いたしまして、その審決案をそのまま普通は引用して委員会が判断を行うケースも多いわけで、所要の修正を行った上で審決とするということも多いわけですが、場合によってはその審決案を引用しないで独自に法の適用や事実認定、証拠の評価等を行う事例もあるということでございます。

1枚おめくりいただきまして、当初の排除勧告の判断と異なる審決が出された例というものを幾つか書いてございます。

一番上に書いてございます大阪バス協会の事件、それから2つ目の日本冷蔵倉庫協会に対する事件は排除勧告を行った段階では独占禁止法8条1項1号の課徴金相当事案であるということを前提に審判開始決定をしたわけですが、審判における双方の主張を踏まえて、最終的には8条1項1号の成立は認められないという形で、大阪バスについては一部の行為のみ8条1項4号、その他の行為には白、冷蔵倉庫協会の事案に関しましては、8条1項4号には該当するけれども、1項1号には該当しないという判断をしております。それから、ソニー・コンピュータエンタテインメントに関する件ということで、これは一般指定の13項の拘束条件付取引に該当するという形で審判を開始したわけですが、幾つかの種類のうちの一つの中古品の取扱制限についてはその制限自身を単独で違反行為とは認定していないということで勧告時、審判開始決定時とは違う判断をしているということでございます。

それから、ミツワ自動車に対する件、ニプロに対する件というのは取引妨害あるいは私的独占の事案でございますが、いずれも審判をやっている最中に既に違反行為がなくなっているということで、違法宣言審決ということで、違法な行為はあったけれども、格別の措置を命じないという形で内容が変更されております。

その次が、課徴金の減額をしている審決です。これも数多くございまして、ここに書いてございます東芝ケミカルですとか東京無線タクシー、水田電工等々の事案について、課徴金の一部の減額をしている審決がございまして。

それから関東造園に対する件、これは協業組合等に関しましてカンセイの最高裁判決というものが出たものですので、一般の率の6%を用いるのではなくて中小企業の3%の率を用いるということで算定率の変更をしているという事案でございます。

以上が資料の説明でございますが、先ほどお話をさせていただきましたように、当初の委員会の判断と審判官の審決案が異なるというのは現実に数多くございまして、どうして同じ公正取引委員会という大きな組織の下において判断

が異なるのかという疑問があるかと思えます。

当然のことながら、公正取引委員会の組織として、審判開始を行うまでの時点、それから審査活動ということで、公正取引委員会の審査局という部門での調査の結果に基づいての判断ということでありまして、それも審判になりますと審判に提出されました証拠から、それぞれの主張を審査官側、被審人側双方がするわけでありまして、それを踏まえた上で審判官は自らの責任の下で審決案の作成を行うということでもありますので、当然審査官側の主張どおりということもございますが、違う結論が出ることもあるという実態でございます。

資料の説明は以上でございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。村田委員、何か御質問はございますか。今のことで一応よろしゅうございますか。

村田委員 はい。

塩野座長 どうもありがとうございました。それでは、今日は「審判制度の在り方について」ということで、資料1に沿いながら御議論いただきたいと思えます。議論の仕方は既に取りまとめの方向に向けまして前回、前々回議論を進めてまいりました。大体同じようなやり方でいきたいと思えますが、よろしゅうございますか。

前回と同じように神田委員、佐野委員、角田委員での連名での意見書、それから先ほど御案内にありましたように村上委員からの前回出していた意見書、それから山本委員からの意見書が提出されていると思えますので御確認をお願いしたいと思います。

そこで、神田、佐野、角田の3委員、今日はどなたがされますか。お願いします。

角田委員 本日神田委員は欠席でございますが、今回も佐野委員、神田委員、私の3名の意見をまとめさせていただきました。今回は、私がお手元にありますペーパーを基に3名分の意見を述べさせていただきますと思えます。

審判制度については、公正取引委員会による厳正・迅速な法執行が重要であると考えております。適正手続の要請があることについて理解できないわけはありませんけれども、そうした要請に傾き過ぎる余り、厳正・迅速な法執行が阻害されるということは問題があると考えられ、そのような基本的な立場から、審判制度については現行法の枠組みを維持して適正手続の観点から所要の整備を行うというA案に賛成するということでございます。

B案は、旧法と同様の事前審査型の審判方式を採用しつつ、「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ずる」ということを付け加えております。審判の増加、長期化防止の必要性については、現実的に考えると、「適正手続の観点から、対審構造のもとで審決の形で命令を行う」立場を取りつつ、

「審決前に課徴金納付義務が成立する仕組み」を講ずることは困難ではないかと思われま。B案を採用した上で審判の増加・長期化防止措置が法制的に困難として見送られてしまえば、結局単に旧法の方式に戻るだけとなってしまう、審判の増加・長期化によって人的リソースの面からも厳正・迅速な法執行が阻害されるということが懸念されます。

また、前々回の懇談会の議論では、違反金の基本設計に関しては併科方式を原則とする旨が確認されました。併科方式は、簡明・客観的な要件に基づく迅速・効率的な行政処分と、悪質・重大性に対する刑事罰とで役割分担を行うという方式です。そうした役割分担を基本に位置付ける以上、厳正・迅速な法執行の阻害というリスクを侵してまで審判を事前手続化する必要は薄いのではないかと考えました。

なお、独立行政委員会である公正取引委員会の専門性を重視するという立場から、C案については賛成できないということでございます。

次に証拠開示手続についてですが、事前手続、審判手続ともにこれまでの懇談会におけるヒアリングを含めた議論からしまして、全証拠の開示を基本とする必要性までは感じられないということでございます。

他方、全証拠の開示を基本とした場合には、全証拠の中でほかの企業の企業秘密など、開示が適当でない部分を選別して、その部分をマスキングする作業が必要になりますけれども、そうした作業が多大な手間とコストを要することは事務局ペーパーでも述べられていたとおりということでございます。また、多大なコストと手間がかかることから、手続の遅延によって迅速な処理が阻害されることも懸念されるということがございます。

消費者保護の観点、または市民の立場ということから、そうしたマイナス面を甘受してまで、全証拠の開示を基本とする制度に移行する必要は薄いと考えたということです。

以上です。

塩野座長 ありがとうございます。佐野委員、特に付け加えることはございませんね。

佐野委員 はい。

塩野座長 どうもありがとうございました。それでは、次に村上委員どうぞ。

村上委員 私の意見書はこの冊子の一番上にとじてもらっているようですので、基本的にはこの意見書に沿って少し長目ですが、話させてもらいたいと思います。

C案の意見の論陣を代弁する形になろうかと思ひます。私は、事前聴聞制と取消訴訟とを組み合わせた手続を採用すべきという意見であります。事後行政審判は現行手続、事前行政審判は改正前の手続でありますので、具体的な姿が

明らかになっています。

それで、取消訴訟にいく手続についてはどのように制度設計すべきかということですが、判断の統一性を確保するために東京地裁が専属管轄権を持つべきであると考えております。現在でも独占禁止法違反の差止請求訴訟が提訴されると、会社法関係の事案を担当する東京地裁商事部に配分されることになっております。そこで、東京地裁が審決取消訴訟の専属管轄権を持つことになりますと、東京都地裁商事部が受け皿になって事実上、専門部として機能することになります。そういう意味で、日本の裁判官の中でもビジネスに通じ、かつ最も優秀と評価されている裁判官が担当することになるのであって、十分信頼に足る司法審査ができるものと確信しております。

最初の第1点目が、行政審判の論拠への批判というか、それでいいのかという意見になります。行政審判を維持すべきと主張する論拠というのは、第1に組織形態としての独立行政委員会と行政審判とは歴史的に結び付いていること。第2に、独立性、専門性を発揮する独立行政委員会制度を存続させるために行政審判が必要である。この2点にあると考えております。

独立行政委員会という制度と行政審判が歴史的に結び付いているということは事実であります。ただ、既に韓国を始めとしてアジアの幾つかの国では、独立行政委員会と行政審判とを切り離して、独立行政委員会という組織と大陸法的な行政手続とを組み合わせた制度をとっています。そういう意味で、今日では独立行政委員会と行政審判とを結び付けるというのは絶対的な要請ではなくなっていると考えています。

それから、競争法の手続を国際的に見た場合、これは既に海外調査の結果から明らかになっていますように、大陸法の国では競争当局が行政処分を下し、不服のある者は裁判所に行政処分の取消訴訟を提起するという日本と同じ行政手続を採っているわけです。

英米法の国ではどうかといいますと、競争当局は基本的に訴追機関として機能しておりまして、裁判所または類似の機能を持つ審判所に対して排除措置命令の発行を求めて民事提訴をするという手続を採用しております。

それと比べて、行政審判制度というのは競争法の世界では今日では採用する国は少なく、極めて例外的にしか存在しない手続となっているわけです。しかも、新規に競争法を制定する国で行政審判という制度を採る国はないわけで、ほぼ過去の遺物といっても過言でないような手続になっていると評価されます。そういう意味で、日本に見られる事前であれ、事後であれ、行政審判に対する過大な評価というのは改めるべき時期にきているのではないかというのが第1点でございます。それから、今のような議論で行政審判の廃止というのは必ずしも公正取引委員会という独立行政委員会制度の廃止と結びつくものではない

ということになります。

第2点目が、専ら現行の事後審判制度に対する批判になります。私は行政審判のエッセンスというのは独立した審判官、公開制、実質的証拠法則の3点にあると考えています。中でも行政審判が不服申立てや処分庁への異議申立てと異なるのは、実質的証拠法則及びそれに伴う提出証拠の制限がかかっているところにあると考えています。実質的証拠法則というのは、実質的な証拠があれば、審決の事実認定は裁判所の事実認定を拘束することを言いますし、提出証拠の制限とは、高等裁判所の訴訟において行政審判で提出しなかった証拠の提出は禁止されるというルールを言います。

そういう意味で、行政審判手続の下では裁判所も公正取引委員会というか、専門行政機関の事実認定を尊重せざるを得ない制度であり、その分だけ裁判所の司法審査が制約を受けている手続になっているわけです。

それで、なぜその場合に事後行政審判は事前行政審判と違って非常に適正手続上問題があるか。これは、事例で考えてみればすぐわかる形になります。前の前の意見書に書いた事例ですけれども、例えば、私が何か不埒な行為をしたという事実関係に基づいて懲戒免職手続の調査が開始されたと仮定します。それで、調査の結果、やはり担当処分庁が不埒な行為を働いたので免職処分を行うことを考えているという通知がきます。それで、反論するならば反論しろと言われれば当然反論します。それが、いわゆる事前通知に対する申述手続になります。

それで、そんなことはしていないと言って反論するわけですが、やはり処分庁は不埒な行為をしていたと認められるとして行政処分である懲戒処分を下すことになる。今の手続は、懲戒処分を下した場合にはそこで効力が発生しますから、そこで懲戒処分の効力が発生し、私が相手方ならばそこで職を失う形になるわけです。

それで、納得できないと言って、不埒な行為を現実にしたかどうかという事実関係を争おうと思った場合に、事後行政審判制度ではその処分庁に審判請求を申し立てる以外の手続はないということになるわけです。委員長の言葉でもありませんが、おれたちは自信を持って処分しているのだという、そこへもう一回審査請求を申し立てざるを得ない。処分庁に不服申立て、再審査を申し立てる以外の道はないということで、審判請求を申し立てても覆ることは期待できないという形になっています。

しかも、先ほど申しましたように、実質的証拠法則と新証拠の提出制限がかかっていますから、一番大事な不埒な行為をしたかどうかという事実認定については、高等裁判所に上訴して争う道も事実上閉ざされているという制度になるわけです。そういう意味では、裁判を受ける権利を失わせるに近く、これは

私は憲法上の適正手続、デュープロセスの原理からいっても、事後審判制度というのは非常に不公平な手続であると思っております。

次にまた本論に戻りますけれども、いずれにしろ効力が発生してしまってから不服申立てをどこにするかというのが事後審判の一番の問題点でありまして、この点については行政処分に対して執行停止を簡単に認めることによって事後制をなくしたらどうかという主張もあるわけです。

ただ、そもそも行政処分というのは専門行政庁が違反行為を認定して排除措置が相当であると判断した上で下すものであって、効力を持つと直ちに執行されるべきものであって、執行停止が認められるのは、争って結論が覆る可能性があるとか、相手方に回復困難な損害を与えるような極めてまれな事例に限られるべきであります。また、そういう形で簡単に執行停止を認めるのでは、何のために前回の改正で迅速に法執行を図るために執行力を持つ行政処分を先の下ろすことにしたかという、その改正の目的も達成できないことになるので、簡単に執行停止を認めることによって事後制をなくすということはありません。

そういう意味で、事後行政審判というのは世界中のどこにも存在しない手続でありますし、憲法上の適正手続の保障に反するような制度であって、基本的には日本だからといって存在が許されるような制度ではないと考えております。

次は、専ら事後よりも事前の話になります。その点、事前審判というのはまだ命令の効力が発しない、執行力を持つ命令を下す前の段階の審判ですから、まだこちらの方は論理的には存在する価値があるというか、正当性はあるだろうと思っております。ただ、事前審判の致命的な欠陥というのは、かかる時間の長さにあります。通常2年とか3年の時間はかかります。

なぜかかるかということ、審判官が証人尋問等の事実審理を尽くして、審判に提出された証拠から違反事実を認定し、更に相手方に反論があった場合はそれに対する回答を記載した判決と同じ審決案というものを作成しなければならないわけです。これは一般の訴訟手続と同じことなので2年、3年は簡単にかかるという形になります。

それから、事前審判を支持する方の意見で、カルテルとか談合は違反事実の認定が重要であるけれども、企業結合のような公正取引委員会のいわゆる専門性が発揮される事件、合併事件のようなものが行政審判にふさわしい。こう主張されることが多いわけです。

これも、明白な誤りであります。日本では事例がなくアメリカの例しかありませんけれども、アメリカでも連邦取引委員会、同じ独立行政委員会の行政審判がそういう事件で使われるということはありません。実際にはどうやっているかといいますと、専ら連邦取引委員会が地方裁判所に対して審決が確定す

るまで企業結合、合併の発生を差し止めるというプリミナリーインジャクション、予備的差止命令の勝ち負けで勝負がつくという実務になっています。

なぜそういう実務になるかといいますと、プリミナリーインジャクションというのは日本でいう仮処分手続を思い描いてもらえばいいわけなので、とりあえず止めるか止めないか、6か月くらいでけりがつく。そこで勝負がついて、審判手続は開始されない。なぜかという理由がそこに書いてあります。

事業者としては、合併を仮にしてはならないという差止めの命令が認められた場合、裁判所の仮処分でもそういう命令が出たら合併できませんから、それを更に争って4年後、5年後に自分が勝ったとしても、そのときにできなかった合併が4年後に同じ状況で実現できるということは絶対にあり得ない。裁判所からとりあえず合併してはだめだという命令が出たら、その合併はあきらめるとというのが事実になります。

逆に、連邦取引委員会の方としても、その仮処分の命令で却下されてそれが阻止できなかった場合には当然2つの企業は合併しますから、それをわざわざその後、審判開始決定をやって、何年後にその合併はやはり違法であったから元に戻せという命令が出たとしても、それこそ合併して一つの組織体になったものをもう一回2つに元に戻すなどということは実際には不可能なわけです。

そういう意味で、合併事件その他の事件についても裁判所がその仮処分手続でどちらに判断したかによって決着がつくので、審判というのは開始されないというのが実務になるわけです。審判期間の長さというのは致命的で、そういう専門性の高い事件においても行政審判というのは、結局は使われるものではない。

それは、市場支配的事業者による排除措置命令でも同様であるわけなので、実際には日本でいうならば緊急停止命令の申立てに対する裁判所の決定で勝負がつくことが多くなるという実務になろうかと思えます。そういう意味で、事前審判制は専門性の高い事件でさえ活用されるというのは期待できるものではないということになります。

そういう意味では公正取引委員会が時間のかかる審判手続を嫌い、迅速性を重視して事前審判制を廃止したこと自体は、前回の改正というのは非常に賢明な選択だろうと思っています。ただ、それが事後にいったのがまずいということになると思います。

それから、実際に最近のアメリカの例ですけれども、連邦取引委員会の行政審判で、審判官が違反行為がないという審決案を作成して書いたのを連邦取引委員会が、いやそうではない、やはり違反だというふうに覆した事件が3件ばかり続いて、評判というか、話題になっているわけです。

逆に言えば、審判官の独立性が強いといってもしよせんその程度であって、

最後は公正取引委員会が簡単に引っ繰り返すものであるというか、審判制の独立性を変に強くすると奇妙な結果をもたらすというべきなのか。そういう意味で、私は行政審判というのはその時間の点からいっても、システムから言っても、本質的に欠陥の多い制度だと思っております。

最後は、それではどうするかというところで、専門性の高い事件については事前手続を重視、整備しろというのが正論だと思います。そのために、意見申述手続という今の手続では必ずしも十分ではないので、むしろ正式な聴聞手続として事前手続を重視する。つまり、現実にあるものではEU競争法上の事前手続と同じような聴聞官制度というものを設けるのが望ましいと考えております。

実際にどうやるかといいますと、EU競争法上の聴聞官というのは聴聞において司会進行を務めるほか、事業者の営業秘密の秘匿とか報復措置がとられるおそれがあるという観点から、開示証拠の範囲を決定するのが実際の役目となります。それから、聴聞の結果を聴聞官は直接委員会に報告できるという権限を持っております。

そういう意味で、審判手続は2、3年はかかりますけれども、聴聞というのは基本的に書面手続であって、審決案のようなものを作成する必要もないために、普通は2、3か月で終わることができるシステムであります。それから、実務上、行政審判というのと、どうしても立会審査官は審判開始決定書違反の違反事実の存否に焦点を絞るし、それを維持しようという形で一生懸命、審判活動を行います。しかし、聴聞手続というのはもっと弾力的な手続であって、公正取引委員会が聴聞における命令案に対する反論などを聞いて、変更することがもっと柔軟にできる形になります。ましてや、こういう形で事前手続として事前聴聞を整備していけば、重複して同じ手続を繰り返す必要はないのであって、事前行政審判も不要であることは明らかであろうかと思っております。

それから次が証拠の話ですが、事前聴聞手続を整備する場合には違反事実を立証する証拠については公正取引委員会が事前に証拠整理を行い、当然営業秘密や機密性のある証拠は除きますけれども、そのほかの違反事実を立証する証拠については名宛人に閲覧、謄写できるようにすべきであろうと考えています。現行の手続では、他社から立入検査で入手した文書とか、他社の従業員の供述調書については閲覧・謄写までは認めていないわけですが、そこは改めるべきであって、少なくとも公正取引委員会は訴訟とか審判において違反事実を立証する責任はあるわけなので、その手続を少し早目に進めるということは実務上簡単にできる話であろうかと思っております。

これで最後ですか、いずれにせよ独占禁止法違反に対するペナルティというのは、カルテルにしろ、私的独占にしろ、だんだん重くなっていくのだろうと

思います。それだけに、適正手続とか相手方の裁判における手続というのは十分に保障される手続を取るべきであろうと考えております。

長くなりましたが、これで言いたいことは申し上げました。

塩野座長 どうもありがとうございます。

ただ、国際的に標準的なものと、それから日本法の特色とが混在して、これが眞理であるというふうに発言しておられるので、そこは皆さんも注意をしていただきたいと思います。

1つだけ申しますと、皆さんにお配りした2ページのところですけれども、行政処分というのは当然に効力を持つと執行されるべきものであるとされております。これは日本ではそうなのですけれども、アメリカでは基本的にはそれを本当に執行する場合にはむしろ行政機関が裁判所に訴えなければいけない。行政の自力執行力というのは基本的にはアメリカ法ではないという原則だというふうに私は理解しています。間違っていれば、中川さんから御訂正ください。

それから、ドイツは確かに執行ができますが、不服審査あるいは訴訟を提起しますと執行力は原則として停止されます。原則停止です。日本は原則不停止で、要件を満たせば、それは裁判所の決定によって執行停止になるということですけれども、ドイツの場合には訴えを提起することによって原則は停止する。しかし、執行する必要がある場合には今度は逆にその執行をしなさい、執行してもいいといったことになっているわけですし、全体的な国際的な標準でいきますと、日本は行政処分の効力あるいはそれを早期に実現するというところに非常に意を用いてといたしますか、そちらの方向に傾斜している国であるということをおし上げておきたいと思います。

しかし、他方、国際的には大体、今こういうものが標準ですよというのが村上さんの御指摘です。それは私も本当かなというところもありますけれども、私には反論する力はありません。日本法としてはそういう点もございまして、また今の行政審判手続の事後審査手続は憲法違反で裁判を受ける権利を奪うというようなお話もございましたけれども、それも少なくとも国会を通過しておりますので、政府あるいは国会としては違憲ではないということですし、立法政策上の当否は別として、学説上もそれが直ちに違憲であるという意見は余り聞いておりません。そういう議論はもちろんありますけれども、それは必ずしも一般的な通説ではないということでございます。

それからもう一つ、外国のことで申しますと、EUのときは裁判所は何審制ですか。

村上委員 事実審は一審で、二審制で、第一審裁判所とEC裁判所の2つがあります。

塩野座長 二審制ですね。

村上委員 二審制です。

塩野座長 そうすると、日本も現在も二審制ですね。今度、あなたの場合だと三審制にするということですね。

村上委員 私は別に二審制であって悪いと言っているつもりはありません。

塩野座長 では、二審制でもいいわけですね。

村上委員 二審制でも構いません。

塩野座長 そうすると、あとは実質的証拠法則の問題ということですね。

村上委員 ただ、そうすると行政審判というのはそもそも何者かという議論が出てくるのだろうと思います。

塩野座長 それは何度も申し上げておりますように、行政審判とはこういうものであるという定義規定はございません。村上さんとの対話はこの程度にいたしまして、次に進ませていただきたいと思います。

それでは、次に山本委員からの意見書が提出されておりますので、お願いします。

山本委員 意見を全般にわたって述べさせていただきますが、まず審判制度の在り方につきましては司法審査を重視しております。C案の趣旨に賛成をいたします。それから、裁判所による裁判との選択制を採ることが可能なのであれば、A案をそのように修正していかれるべきだと思います。B案には賛成できないということであります。

理由の第1点でございますが、現行法上、排除措置命令・課徴金納付命令というのは「直ちに効力を生じる」ということになっております。特に課徴金が制裁金である色彩が強くなっております。現行法の下では、これに対する名宛人の防御権というものを充実確保するためにも適正手続が要求されるのではないかと思います。攻撃防御方法の公平性とか「適正手続」ということになれば、裁判所の司法審査というのはまず欠かせないと思います。

第2点目は、公正取引委員会が「訴追機能」と「審判機能」の両方を持つ制度というのは「手続の公正さ」・「攻撃防御の公平性を保障する」という観点から問題が残るのではないかと考えております。

第3点目は、「知的財産権」や「医療過誤」等の「特殊事件」も裁判所で審査されております。これに対して、カルテルや談合事件の主要な争点というのは主として「事実認定」の問題になっておりますので、その特殊性というものも現行制度の根拠とはなり得ないだろうと考えております。現に多くの談合事件が民事、刑事、両面で裁判所で審理されておりますが、格別不合理な判決が出ているようなことはないと考えております。

第4点目が少し問題なのでありますが、不服審査を裁判所で行うことによりまして、同一事件の「多数当事者」がそれぞれ違う裁判所に提訴することにな

ることもある、いわゆるまた割き論によって混乱を来すのではないかという疑問も出てくるかと思えます。それは、例えば東京地方裁判所、大阪地方裁判所に管轄を集合させることで解決できる問題であると思っております。第二審は東京高裁だけ、あるいは東京高裁・大阪高裁併存ということでもよからうかと考えております。最終的な法解釈の統一はもとより、最高裁判所で解決される仕組みに変わりがないということでもよからうと考えております。

したがいまして、司法審査を重視しますC案に賛成いたしますけれども、裁判手続と審判手続とを選択できる制度が可能であれば、A案を修正する形でもよからうかと考えております。B案の方は、少し賛成できないと考えております。

それから、事前手続における証拠開示についての問題であります。これはA案に賛成をいたします。その理由というのは、公正取引委員会の手元には争う側に有利な証拠も存在するはずなのであります。しかし、争う側にとりましてはそれが存在するかどうか、存在するののかしないのかということすらわからない状況にある。特にカルテル談合などの場合には、公正取引委員会は争っている会社以外の会社の証言や書証を証拠として利用することが多いと思われまますけれども、この場合、審査官は審査官の主張に沿う部分だけを証拠として提出するにすぎないと思われまます。

ところが、処分対象者が他の会社について調査することは事実上、不可能な状況にあります。このことを考えますと、少なくとも処分対象者に有利な証拠については、法律上審査官にこれを提出する義務を負わせることが必要なのでありまして、審査官側の証拠開示を実効性あるものとすべきものだと考えております。

特に、今後はいつ違法行為をやめたのか、違法行為からの離脱と認められるのかなどというように、非常に複雑な事件が増大することが予測されるのですけれども、争う側の証拠収集能力には限度がありますから、審査官には積極的かつ幅広い証拠を提出する義務を負わせるべきではなかろうかと考えております。したがって、a案に賛成いたします。

それから、審判官の在り方を簡単に申し上げますと、審判制度が維持されるといたしました場合、事件担当の審判官には独占禁止法の知識、経験を持った弁護士など、法曹資格者を指定して公平性、専門性を高める方策をとるのが妥当だろうと思えます。審判官の構成であります。特に3人の合議体の場合には裁判所の合議体構成にできるだけ近付けまして、2名は法曹資格者を充てるのが望ましいのではないかと考えております。

審判官の独立性につきましては、第1に法律で審判官の独立性を定めること、現在は政令規則のようでございます。

第2に、審判官の作成した審決案を委員会が変更する場合もあるという御説明でございましたが、その場合、委員会はその理由を説明しなければならないようにする必要があると思います。

審判官の大幅な増員につきましては政令で7名と今はされているようですが、もう少し大幅な増員をしてはどう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。あらかじめ御意見をいただいている方々は以上でございますので、どうぞこれからはどなたからでも結構でございますから御自由に御発言いただきたいと思います。

それではまず諸石委員、それから根岸委員とお願いいたします。どうぞ。

諸石委員 私の意見を申し上げる前に今、神田委員、佐野委員、角田委員から御意見をいただきました。それについての御質問を非常に簡単にしますので、また簡単にお答えいただいたらと思います。

この御意見書の最初のパラグラフでございます。適正手続の要請があることについては理解できないわけではないけれども、そうした要請に傾き過ぎる余り、厳正・迅速な法執行が阻害されることには問題がある。これがすべての大前提だと思います。迅速というのはわかります。スピーディーにということですが、厳正というのは一方で制度の適正手続を犠牲にしてもということから言えば、この厳正というのは適正手続のことをおっしゃっているわけではない。

そうすると、厳正というのは何なのだろうか。厳重、重いということの意味しているのであればわかりますけれども、厳正という言葉は普通は厳罰に処すということと適正手続というようなことを意味するかと思いますけれども、適正手続ではなくて厳正にというのはどういう意味なのか、ちょっとよくわかりません。

それから、2枚目の最後のところで、今までの議論からは全証拠の開示を基本とする必要性までは感じられません。結局、マスキングをするのは手間とコストがかかるから手続が遅延する。したがって、全証拠の開示は必要ない。これもやはり迅速ということだろうと思います。この場合に、つまり相手方として全証拠の開示を経なくて、そういうことでやりますと、開示をしないということと迅速とがどう結び付くのだろうか。

例えば、刑事訴訟法で刑事手続を迅速化するために新たに法改正をして事前手続をつくって、それによって争点の証拠をあらかじめ出して、それで全体の手続を早くしようというふうな動きがなされました。

一方で、こういうことで事前には証拠は見せないということだったら、それを受ける側としてはそれを見せてもらって争おうと思ったら審判をするしかない。結局、そうすると証拠を見せないということが、見せる手間を惜しむということは、しかし、後で手続が長くなるということにつながるのではないかと

いう心配があるのですが、その辺のところを犠牲にしてまでマスキングをする手間を省くことが大事だろうという御趣旨なのか。質問でございます。

塩野座長 どうもありがとうございました。ついでに諸石委員、最後まで御自分の意見をおっしゃっていただいて、それから改めてお2方のどちらかに今日お伺いするか、または別の機会にお伺いするか、どうかその辺はよろしくお願いいたします。

諸石委員 私の意見としましては、C案ということで考えております。

今の山本委員の御指摘、あるいは村上委員の御指摘とほぼ一致いたしますので、その辺のところはそちらに譲るということで、迅速ということがA案の基本になっているものだろうと理解するのですが、競争秩序を回復するという面と、制裁を加えるという面とを考えまして、競争秩序の回復というのは迅速性を要する。それに対してはインジャンクションとか、そういう対応があり得ると思います。

制裁を科すのに、迅速であるということがそれほど必要なのだろうか。あるいは今、審判が増えているのは争って、その間の支払いを延ばして資金繰りを楽にする。そういうものが審判が増えている原因だと、たしか委員長の御発言でもそうだったと思いますが、果たしてそういうものだろうか。早く金を払いたくないから審判にかけてやっているのだという基本の御認識が少し違うのではないか。ほかの刑事手続だとか、あるいは諸外国のケースを見ましても、起訴官庁がといいますか、行政機関が起訴をした時点から罰金に金利を付けるという制度を採っている例というのは、私の知る限りでは世界中でない。その金利をかけることによって争う権利を抑制しようという発想はおかしいのではないか。そうしますと、そもそもこの間の法改正のときに事後審判にしたという理由は、争い得にして支払いを延ばさせるのを防ぐというのがほとんど唯一おっしゃった目的だと思いますが、その基本のところがおかしいのではないかと思います。

事後審判ということになりますと、それまでのところではほとんど証拠の対象としての対象物という扱いであって、当事者としてというのは意見陳述くらいしかない。そういう程度で、前にも申しましたけれども、極端な場合には数千億から1兆という課徴金があり得る。そういうものを課するのに、意見陳述を聞いただけでそういうことができるという手続が妥当なのだろうかということを考えております。

審判という事前手続を充実させるということについては、C案であってもやはりそういうことはしていただきたいと思うし、それが公開だとか対審構造だとか、あるいは証拠開示だとか、そういうことと結び付くと考えておりますが、それによって、それだけの手続で実質証拠法則によって裁判所がその判断に拘

束される。あるいは、村上先生は審級省略はいいとおっしゃいましたけれども、私はやはり通常の審級で、審級の利益はあってしかるべきだと思います。

そういうことから言いますとC案で、事前の聴聞手続というものをできるだけ実質化していただきたい。審判に時間がかかっているというのも理由はさまざまあると思いますが、主として証拠の開示がされない、あるいは主張もなかなか出てこない。いわば冒頭陳述のままの状態で、しかも期日がなかなか入らない。そういったことが今の長期化の原因になって、そこら辺は争点整理、証拠開示、事前手続、準備手続的なものを充実して、その上でやっていけば幾らでも早くできる。そんなふうを考えておりまして、結論としましてC案ということをお願いしたいと思います。

塩野座長 どうもありがとうございます。いつも諸石さんに同じ質問をして申し訳ないのですが、それだとB案とどこが違うのか。つまり、審級の問題と実質的証拠法則はやめてほしい。それはなぜやめてほしいのですか。

諸石委員 実質証拠法則ということで、今の審判でなぜ時間がかかるかというと、実質証拠法則があるために審決取消訴訟で出すかもしれない主張は全部審判で出しておかななくてはいけない。それが時間がかかるというのが実務の感覚です。それから言いますと、実質証拠法則をとることはいわば一審、審級省略以上に強い効力を持つわけでございます。そのためには、よほどしっかりしたものでなくてはならない。そこまでの独立性を保った、一審相当のものができるかどうかということでございます。

塩野座長 わかりました。先ほどの御主張をどんどん詰めていくと、やはり今の審判制度をもう少し効率的にしっかりやればいいということに尽きると思います。ただ、やはり地裁から始めたいということなのですね。

諸石委員 はい。地裁と、審級と実質証拠法則は……。

塩野座長 やめてほしいと。またなぜなのかというのはまたお伺いすることがあるかもしれません。どうもありがとうございました。

では、角田委員お答えをどうぞ。

角田委員 諸石委員の2つの質問うちの、第1の「厳正・迅速な」というところの「厳正」ということにつきましては、厳正かつ迅速な執行が望ましいということです。事前審判制になりますとやはり争い得を招くことになるということで、争い得を招かない実効的な防止策が確実に講じられるならばB案という選択肢も場合によってはあるのではないかという意見です。厳正かつ迅速な法執行という両方の目的が担保されるためには、やはりA案ではないかというのが3人の意見ですので、先ほど諸石委員がおっしゃった重いというようなことになるのかなということでございます。

証拠開示の方も含めまして、今日は神田委員が欠席ですので、もう一度取り

まとめまして次回に御説明できるようにさせていただきたいと思います。

塩野座長 次回までにとちょっと遅くなりますし、今日これに基づいてワーキンググループがそろそろ動き出しますので、次回にももちろん御披露いただくことになると思いますけれども、それまでにできれば早目にお願いします。

角田委員 それでは、早目に事務局の方に御連絡させていただきます。

塩野座長 どうもありがとうございます。

それでは、根岸委員どうぞ。

根岸委員 この審判制度の在り方について議論するときに、A案、B案、C案とあるのですが、私の考えではA・Bというのが1つのくくりで、C案というのは別のくくりになっていると思います。これは私の考えでは非常に重い選択であって、今までC案という御意見も出ておりますけれども、私の考えでは歴史を逆転させるような非常に重いお話であったと思います。それは結局のところ、公正取引委員会という行政機関を通常の行政機関にしてしまう。少なくとも長期的にはしてしまうということにつながるというので、私は大反対であります。

今日は確かに競争政策というか、競争というものに対して、言葉が悪いですが、追い風というか、あるいは社会的に評価されてそれなりに定着していると思いますけれども、しかし、歴史を振り返ってみれば、私の感じでは途中でもし公正取引委員会が独立性を持った委員会制度でなければ、独占禁止法も公正取引委員会もなくなっていた時代があったと思います。そういうことをやはり十分認識しなければならないと思います。

競争というものに対する日本の社会の規範意識というか、そういうものが談合に典型的に現れておりますけれども、常に談合というものに揺れたわけですね。必要悪であるということで常に揺れ、場合によっては建設業界を適用除外にすべきだなどという議論まで比較的近い段階でもあったわけで、そういうことを十分認識する必要があると思います。

したがって、もしC案ということになりますと、これまで独占禁止法とか、あるいは競争政策というものが社会にそれなりに根付いてきた。公正取引委員会があったから根付いたというだけではもちろんない。外圧とか、さまざまな理由がありますけれども、しかし、その一つの大きな理由は公正取引委員会という日本では必ずしも普通のあれではなかったということがあずかって大きな力になったと私は思います。

そして、村上先生がおっしゃったことに少し関連しますが、どこの国でもやはり独立性に非常に意を尽くしているわけですね。だけど、なかなかその独立性というものは行政機関の中で難しいわけであって、別に通常の行政機関にな

ろうなどということはどの競争官庁も考えていないわけです。どこの国でもそれなりに独立性をどういう形で維持しようかと考えているということで、独立性を持ったこういう委員会制度が何か過去の遺物であるというような評価はちょっとできないと思います。

そういうことで、基本的には私はA案、B案というのが1つのくくりで、C案とは全く違うものだとして理解しております。その意味で、A案、B案というのは絶対的にどちらがいいという問題ではないと思います。私はA案に賛成ではありませんけれども、しかし、例えばA案を採用としても、今までいろいろ議論が出ておりますように、あるいは何回か前に弁護士の方がおっしゃったように、やはりもう少し事前手続に何か工夫がないかということはあるのです。私は技術的にどうするのかなかなかわからないところがありますけれども、事前手続にもう少し工夫が必要だと思しますので、そうであればA案でそれをやっていくということでございます。もちろんそれが難しいのであればB案ということもあるかもしれません。

ただ、B案になったときには、やはりそれなりにまさに迅速な処理ということを別に考えなければならない。結局のところ、迅速・効率的な事件処理と適正手続をどうバランスを取るかという問題であって、それはA案でなければならない、B案でなければならないとは私は思いませんで、今のように工夫をしていただければどちらもあり得ると思っています。

それから、いつも誤解と言うのも僭越ですが、自分で取り上げて自分で判断するというのがどうもけしからぬという意識がずっと多くの人にあったと思うのですが、釈迦に説法で恐縮ですが、これは行政処分なわけです。行政処分を慎重な手続でやるというわけだから、それは行政機関が取り上げて判断するのは当たり前のことなわけであります。それで、日本の公正取引委員会がモデルにしたF T C、連邦取引委員会ですね。これはまさにそのとおりであって、連邦取引委員会がコンプレイン、事件を取り上げて、まさに審判開始決定をする。そして、最後のファイナルデシジョンというのも委員会がやる。ですから、自分で取り上げて、最後に自分で決定をするわけであります。これはもちろん行政処分を慎重な手続でやる。それで、審級制度とも関わって、それは慎重にやるのだから審級制度を二審制にする。そういう仕組みになって、実質的証拠の原則というものもそれに付いているわけです。したがって、自分が取り上げて自分で判断するというのはそういう意味では当然のことである。

次に、両方の批判があると思いますけれども、自分で取り上げておいて簡単に引っくり返すのか。それはまた問題があって、それなりに調べて取り上げるわけですね。したがって、審判手続を経たからと言って簡単にころころ初めの判断が引っくり返るのも、これまた非常に問題があるわけです。

しかし、取り上げたものは絶対に変わらない。これまた問題があって、それはまさにその中間が多分あるべき姿であって、日本でも先ほど紹介がありましたように取り上げたものがそれなりに修正を加えられて最終的な判断になることもある。それなりにあるわけで、そんなものがしょっちゅうあると、何でこれを取り上げたのだという問題が起こるわけです。

それから、アメリカの場合は先ほど村上委員から御指摘があったとおりでありまして、私も前に御紹介したことがあると思いますけれども、審判官というのは日本よりは独立していると思います。イニシャルデシジョン等もやります。しかし、そもそもイニシャルデシジョンがコンプレインと違う判断をしたということはあり得るわけです。それで、違う判断をしてももちろん最後の委員会がそのイニシャルデシジョンどおりのファイナルデシジョンをすることもある。しかし、イニシャルデシジョンを引っ張り返してファイナルデシジョンでは違う判断をすることもあるということであって、行政処分を慎重な手続でやるということからそれは生じた問題であって、自分で取り上げて自分で判断するのはけしからぬというのは理由がないと私は思います。

それで、最終的にちょっと細かいところは私もわからないところがありますけれども、C案とA・B案というのはひとくくりだというふうに私は考えております。

塩野座長 わかりました。どうもありがとうございました。

ただ、今アメリカの例を出されましたけれども、日本の現行法は2度やるのですよね。結局3度判断したのですよね。2度か3度かでちょっと違うと思うのです。

根岸委員 FTCと今の違うところはおっしゃったとおりです。2つ違うということは前にも私は申し上げたかと思いますが、処分の事前審理手続になっているということと、審判官の特性という点ではアメリカとは違うところがある。それは日本の現状というか、それに日本の社会の競争に対する規範意識とか、あるいは他の行政機関の手続とか、いろいろ総合的にそうなっているということで、おっしゃるとおり違います。

村上委員 論点だけ一度確認させていただきたいのですが、私は根岸先生と変わらないところは変わらないわけです。

第1点は、行政処分を下すまでにある程度慎重な手続が必要だろう。そこは全く同意見です。それが何できちんとしたいいわゆる行政聴聞制度、対審的な行政聴聞制度では足りなくて、第一審と類似な行政審判でなければならないのかということです。もう一回それを見直す場合に、自分で一回執行力を持たせたものを何で自分のところでもう一回見直さなければならないのか。それはしかるべき第三者の本来の日本の司法制度ならば、きちんと裁判官がもう一回見直

して司法審査を行う制度になっているので、それで足りないのか、論点は大きく変わらないと思います。

それから、組織論の話は議論があって、私は組織論と行政審判の話は切り離すべきだと思います。私がもう古い制度だと言ったのは、行政審判制度が今や過去の遺物に近い古い制度だといっているのであり、組織論として競争当局がどういう姿であるべきかというのは、全く違う議論だと思います。

それは今日、独立行政委員会がいいという意見もありますし、例えば公正取引庁のように大臣がいるような独任制行政庁がいいという意見もあって、そこは議論があるわけです。例えばアメリカならば競争政策をやっている一番の司法省の司法長官というのはキャビネット、内閣のメンバーでありますし、欧州委員会は競争総局を担当する委員というのは欧州委員会という執行機関の一員なわけです。

そういう意味では、完全に独立した組織がいいのか、それともいわゆる独任制行政庁がいいのかというのは根本的な組織論として大きな議論があるところで、私はそこは切り離すべきですし、日本ではまだ公正取引委員会は、独立行政委員会的方式でやるべきだということについてはだれも今のところ反対する人はいないので、そこは切り離して議論していいのではないかと思います。

塩野座長 では、増井委員どうぞ。

増井委員 私は、審判制度の在り方についてはB案に賛成をしたいと考えています。

そして、審判による引き延ばしを防ぐために、課徴金に対する延滞金は、理論的には違法行為があったときから徴収できるとは思いますけれども、現行法のような取扱いを尊重すると、例えば審判開始決定の通知書の謄本が送達された日から徴収するというのも考えられると思います。

それから、法の70条の9の3項の括弧書きにあるように、審判請求があるとその課徴金の延滞金の割合が半減するということは大いに検討を要するところであると思います。

最後に、これは後で議論をしていただきたいと思っていますけれども、排除措置命令の審判手続と課徴金納付命令の審判手続とは、原則併合として併合し、例外的に分離することができるという形で事件の迅速処理を図ることを御検討いただきたいと思います。

まずB案を採用の理由の一番大きなものは、排除措置命令も、課徴金納付命令も、被審人、即ち、事業者の権利利益を侵害するし、場合によったら企業の死命を制することもある。そういうことを考えると、適正手続を保障する必要がある、ということをお重視するわけです。

極端な言い方をしますと、何も事前の手続がないと、まず「懲役3年」と制

裁を科しておいて、後から「おまえに言い分があるならば聞いてやろう。」ということになってしまう。

現行法の場合は、確かに意見の陳述と証拠の提出の機会があるわけですがけれども、もしそれでは不十分であるとすると、適正手続の保障という観点から見て、これは問題がある。もし意見の陳述なり、証拠のケースが十分なものであるということになりますと、事後の審判は要らないということになってしまう。したがって、現行のA案というのはいわば重複部分がどうしても生じてくる。それは、避けたい。

ただ、B案の一番のネックは先ほど神田委員等からもお話があるように、実際に引き延ばしにあってどんどん迅速な命令の発付なり、その執行が遅れてしまう。そこで延滞金の問題が出てくる。

この延滞金の問題は非常に難しい問題です。穿って考えると、A案というのは法の70条の9にある延滞金を早期に付けるための苦心の案とも考えられます。一応、事前の意見の陳述なり証拠の提出の機会を与えて、いったんはとにかく行政処分を出す。そして、そこから延滞金を付けるという趣旨で苦心の策だろうと思うのですが、やはり無駄があるし、被審人の防御権、真実の発見等の適正手続の保障から見ると問題がある。

そこで、延滞金をどうするかということが問題になります。私は前にも申し上げたのですがけれども、独占禁止法に違反する行為というのは、広い意味で不法行為に属する。その不法行為について民法はどういう考え方を採っているかということ、最高裁の昭和37年の9月の判例は、不法行為のときから当然に遅滞になる。それから、於保さんの本を引用しましたがけれども、ローマの法のことわざで、「盗人は常に遅滞をなすとみなされる」という考え方があります。これは法の一般原則を示したものと考えることができる。この考え方に従うと、理論的には、本来、独占禁止法違反の行為をした日から延滞金を徴収することができるということになるはずですが、現行法との連続性とか、延滞金の額が余りにも大きくなり過ぎるというようなことを考えるとすれば、先ほどいったように延滞金は審判開始決定通知書の謄本の送達の日翌日から起算するということにして妥当なところに収めることができる。

このような考え方は、一言で言えば、審判で争うのならば自分の責任で争いなさい、争って違反行為がなかったとなれば、それはもともとの課徴金も課されないし、もちろん延滞金も課されない、もし審判の結果、やはり違反行為があったとなれば、課徴金とそれに対する審判開始決定の送達の日翌日からの延滞金を払え、ということです。つまり、審判を請求して争う側は自分のリスクで争うのが望ましいということです。

この延滞金の利率は、現行法では年14.5%、審判請求をすると7.25%になり

ますけれども、かなり高い率でそのリスクを負わせています。そういうリスクを持ってくれば、いたずらに審判請求をするということはありませんと考えるわけです。

次に、法の70条の9の3項の括弧書きで、事業者側が審判請求すると延滞金の利率が半分になっています。しかも、その半減については、何の制限も付いていない。これは非常に問題です。

私がそれを問題としたとき、これは実は国税通則法の規定に倣ったという説明がありました。

そこで、国税通則法の規定を見ますと、「必要があると認めるとき」には異議審理庁は徴収を猶予する、そして、徴収を猶予した場合には延滞税は2分の1になるという規定になっています。

その「必要があると認めるとき」ということの内容は、異議通達の105条によれば、国税の取消しが見込まれるとか、ある程度合理的な理由がある場合に限っているわけです。

そうすると、この70条の9の3項の括弧書きは、その審判請求に理由があるときに見えるときというような条件を付けなくて、無制限で、審判請求さえすれば延滞金の利率を半減させるというのですから、不合理な規定だろうと思っているわけです。

結論としては、B案を採って、そして審判で争うときはその審判の開始を求めた事業者、被審人のリスク、責任で争ってもらおう。そして、もし違反行為をしたと認定されれば、審判開始決定をしたとき以降の延滞金も14.5%で取ってもらう、このことによって、この迅速性を保持し、徒な審判請求を阻止したいと考えているわけです。

次に、審判官の在り方の問題についてですが、私はB案を採ると訴追する者と審判をする者が同一であるという色が薄れるという点も利点になると考えます。しかし、その一方で、この問題はトップのところでは、つまり公正取引委員会というところでは、必ずその問題は生じる、独立行政委員会のいわば宿命であると思います。そういうことを考えると、余りここに重点を置いて考えなくてよいのではないかと考えているわけです。

最後に、この問題の3つ目にありますのが証拠開示の問題です。行政手続法の18条の規定に拠れば、違反行為の存在を証明する証拠について閲覧を求めることができるようになっていたと思います。確かに、改正法では行政手続法の規定を適用しないとなっているわけですが、実質的には同じように考えてよいのではないかと。

資料1の4ページを見ますと、独占禁止法違反事件では被審人の競争者や取引先の資料が審査官手持ち資料の大部分を占める。そこからこれこれの問題が生

ずると書いてあります。これが実質的に一番問題だと考えます。この点をどう考えるかが問題ですが、この処分の事由については主張責任、立証責任は公正取引委員会がすべて負うということが大前提になっているかと思います。そうすると、a案のようなところまで考えなければいけないのか。むしろ参考になるのは、行政不服審査法 33 条のような規定も参考にしていけないのではないかと考えています。

塩野座長 ありがとうございます。先ほど来、根岸委員からの御指摘もありましたように、このA案、B案、C案の区分けのところは、似たものをやるといういろいろ似たものの組合せがあって、審判手続という点から言うとA、Bが付くのですけれども、A、Cの組合せというのももちろん考えようによってはあるわけです。ただ、普通の考え方から言うと審判手続をどう処理するかということでA、Bと、それからCの対立というものが対立軸としては議論する際には一番重要なポイントではないかと思っておりますので、御発言もそういう趣旨でいただきたいと思います。

では、石井委員どうぞ。

石井委員 ちょっと風邪を引いておりまして声が出なくて申し訳ありません。いろいろ過去において迅速性がないとか、ごね得だとか、そういう意味で法律が改正されたわけでございますけれども、しかし、よく考えてみると今回の改正はやはり弊害があるのではないかと思っております。何をもって独占禁止法に違反しているかということについて、独占禁止法の規定は抽象的な要素が多いと思うのですね。

例えば、競争の実質的制限や公正競争の阻害などは基本的なところで抽象的であいまいなところがあるわけでございますので、個別の事件ごとに、これは違反しているか、違反していないかということが争われるわけでございます。したがって、その段階で事実認定あるいは証拠の評価、判断が難しいケースが多々あると思うのです。

そういう意味で、事前審査が十分になされないことは問題があるのではないかと。今回の改正においても、先ほど根岸委員が言われたようにペナルティというものが非常に高いわけでございますので、もしも誤審があった場合、企業の存続が危ぶまれる。実際に新聞に出たというだけで企業の倒産する例というのが、特に中小企業の場合などには絡んできます。体力が弱いだけに対応できない。取引が全然成立しなくなってしまう。そういうこともあるわけでございますので、公正取引委員会が一方的な審査で処分を行っていくことは不適切なのではないかと思っております。

被処分者の防御権というのは是非考えていただきたいと思えますし、処分を行う前に被処分者の意見というものを十分に慎重に聞いていただく事前聴聞手

続というものをないがしろにはいけないと考えております。そういう意味で、B案を支持したいと思っています。それからもう一つ、審判手続における証拠開示でございますけれども、審査審判における適正手続の確保というのは大変重要だと考えております。しかも、中でも資料の閲覧、謄写制度の充実、秘密保持の徹底を図っていくべきだと思いますので、a案がよいと思います。以上でございます。

塩野座長 ありがとうございます。いろいろな角度からの御意見もございますけれども、ちょっと整理しておいた方がいいと思いますのは、迅速ということを言われているのですけれども、先ほどちょっと諸石委員でしたか、課徴金の場合の迅速とは一体何だろうかということで、私もどうせ取るものは取るのですから別に早目にとるとか何とかという問題はない。延滞金の問題はちょっと別にしまして。

そうすると、課徴金の問題よりは排除措置命令の方の迅速性が問題となるのではないかと。つまり、それこそ行政処分の早期執行ということがあるのですけれども、それはどういう命令であると迅速性が非常に重要かという点だと思います。その点について、企業結合のことについて村上委員が多少おっしゃったかと思っておりますけれども、あれも違法宣伝が出れば後からでもそれで一つの大きな効果になると思うのです。

ほかに何かあるとするとしたら、先ほど配られた根岸委員の論文を見ておりましたら指名停止が非常に効果があるということなんですが、そのほかに何か実務的にいって指名停止以外で、指名停止というのは一種の間接的な効果ですね。よそがやっていることですから直接的な効果ではないですね。ただ、そのほかに排除措置命令でそれを迅速に執行しなければいけないという具体的な例を出していただくと議論がもう少し深まると思います。事務局の方から、あるいは公正取引委員会の方から何か適切な例を出していただけますか。あるいは次回でも結構ですけれども。

松山局長 次回にさせていただければと思います。

村上委員 よろしければ典型例として、私はカルテルの事件より一番大事なのは略奪的価格設定とか何とかの事件の場合には、命令はやめろという命令です。それが出てすぐに執行できないとまずいというのは、それが続くとそれこそ数か月のうちに競争相手が皆、市場から排除されて、何か月後かにやめろという命令があってももう市場の状況は完全に変わっている話になる。

それから、大きな事業者がやる排他的取引みたいな、おれとだけ取引するというのをやった場合で、それで小さな事業者というのはその時点で例えば並売店から排除されて市場からはじき出されるという話になりますので、まさしく排除措置命令でそういう命令というのは迅速に執行しないと、時間がかかって

は市場の状況が変わってしまって回復不可能な状況になる。まさしくそういう事例になるかと思います。

塩野座長 そうすると、排除措置命令のすべてが迅速性が必要である。あるいは、課徴金は迅速は私は要らないと思うんですけども、排除措置命令がすべてが迅速性が必要であるということにはならない。むしろ談合はもう終わっているわけですね。迅速も何も無いわけですから。だからカルテルも大体終わって、あるいは公正取引委員会が動き出したらそんなことは相当な自信がないと続けられませんか。そうすると、今のような例で、それこそ不当廉売や何かはここで取り上げていいかどうか。独占禁止法の守備範囲かどうかという、その辺のお話なのです。

ですから、よく皆さんがおっしゃっている独占禁止法のコアではない部分について迅速性が必要である。しかし、それは消費者にとって大変重要なお話だということがありますと、それは別の考え方で、既に日本法でも裁判所に緊急の停止命令を出してくれるというルートがあるわけで、先ほどのお話のようにアメリカ人はそれを使っているのです。なぜ日本人がそれを使えないのかということもひとつ議論をしていただきたいと思います。

つまり、私が言いたかったのは、迅速、迅速という場合の迅速というのは何か。それから、遅延すると何がいけないかということ、当事者は自分で争っているわけですから、そうするとマクロの問題として考えて公正取引委員会のスタッフ等々のいろいろなコストが非常にかかる。皆がとにかく不服申立てをしてみようなどということになる。そうすると、それはマクロの問題であって、個別の救済の問題、事件処理の問題ではないということになりますので、その辺のやや前提としている事実問題ですね。迅速性とか、コストがかかるとか、そういった点についてもう少し細かな議論、論点を出していただくと、ワーキンググループの方でいろいろ議論をする可能性があります。

増井委員、どうぞ。

増井委員 今の座長のお話でちょっと理解ができにくかったのは、課徴金納付命令については遅延、迅速性の問題がないという点は本当にそうなのだろうかという気がします。

というのは、課徴金の納付命令を現実に事業者が課された場合には、納付命令書の謄本から3か月以内に納付しなければならないと決められているわけで、いつその課徴金納付命令がなされるか、要するに、何億という課徴金をいつ払わなければいけないのかというのは非常に大事な問題で、やはり迅速にやってもらわなければ困る。それが今日あるのか、1年先にやるのか、3年先にやるのかというところは関係者にとって非常に大きな影響があると思います。それに加えて延滞金の問題も付け加わってくる。

塩野座長 私は、国庫にとって特に侵害ではないと。

増井委員 国庫というよりは、私の言っているのは当該被審人といいますが、事業者にとっては、いつ課徴金納付命令が出されるかということは非常に大きな影響があるのではないかと。先ほど石井委員が言われたこととも関連するんですけども、やはりそういう課徴金納付命令を早く出すことが企業、事業者にとって非常な負担にもなり、そしてそれが独占禁止法違反行為の抑止力にもつながってくる。こういうことだろうと思いますので、課徴金納付命令について迅速性の問題がないとは私は言えないのではないかと思います。

塩野座長 その辺はちょうどいいので詰めていただきます。では、諸石委員どうぞ。

諸石委員 今おっしゃった議論の執行力と遅滞の問題としますと、現在でも審判請求をしたらたしか執行力は停止されるんですね。ですから、それから言いますと迅速性の話は遅滞の議論と、宣言的な意味は別にしまして、執行力から言えば今でも審判をしたら直ちに執行するとは言わないで……。

松山局長 強制徴収をしないというだけであって、課徴金納付命令自身が旧法のように失効するものではもちろんございませんので、当然その納付期限から延滞金が付いていくというのが現行法の……。

諸石委員 延滞金はそうなんですけれども、いわゆる執行力は今……。

松山局長 強制徴収をしないという形になります。ですから、自分で審判請求はするけれども、延滞金が付くのが嫌であれば納付をした上で争うということは可能であるということです。

諸石委員 今の話は、遅延利息の問題ではないかと。

増井委員 それもあるのでしょうかけれども、事業者は3億ならば3億という課徴金を納付しなければならぬ、債務を背負い込んでいる。その効力自体は失われない。そこを言っているわけです。そのことは無視できないのじゃないかということです。

塩野座長 そこはどの程度無視できないかはわからないのですが、要するにそれは企業サイドからすれば債務は負うけれども、いつ支払うかという問題だとしますと、そこが問題だということになると、今、申立てをすれば執行は止まりますから、債務は負っているけれどもということになる。

増井委員 その限度で言われるのでしたら、おっしゃる趣旨はわかりました。

塩野座長 あとは、延滞金の問題はまた別の問題ということになります。

それから、私の理解では、基本的には私は不法行為論で割り切っていることは法制的にも可能だとは思いますが、その辺はまたもう少しワーキンググループ辺りで詰めませんと法制上の問題がありますということです。

西田委員、どうぞ。

西田委員 私は基本的には増井委員のお考えに賛成なので、確かに迅速性ということから言えば略奪的な不当廉売のようなものが対象になるのかもしれませんが。そういう意味では、迅速性という切り口で言うと対象行為を区分して規制のやり方を変えるということは十分あり得ることだと思います。

しかし、この懇談会の基本的なスタンスは独占禁止法のエンフォースメント、執行力を強化するにはどうしたらいいか。そのための多様な手段ということなので、迅速性と抑止力というのは違う問題であるということはいくつもわかりますけれども、しかし、抑止力という観点から見たときには増井委員のおっしゃるとおりではないかと思うわけです。

私も基本的にA・B案とC案というのはやはり対立軸になっておりまして、B案を採っても増井委員の言われるような制度が可能ならば、それはそれで一つの考え方だろうと思いますが、私は基本的にはA案を支持するわけですが、根岸先生の御論文などを読んで、これだけの新制度の下で劇的とまで言っているのかわかりませんが、変化が生じているということは、独占禁止法の執行力の強化にとって今度の改正は十分意味があったという気がしております。

それと同時に、確かに指名停止等は国交省とか他の官庁がやることではありますけれども、我々で言ういわゆる起訴休職制度みたいな、起訴されると休職するというふうな制度は採れないわけでしょうから、恐らく行政処分として排除措置命令とか納付金命令等を出している。だから、成立しているということを前提にしないと、他の官庁も動けないということになりますと、総合的な抑止力という観点からはやはりA案の方が私はいいのではないかと。

ただ、最終的に、ではC案をどうするかというところで、そこが私も悩ましいところですが、私はやはり少なくとも現行法の理念は公正取引委員会の高度の専門性、それから私は行政処分としての柔軟性という観点がもうちょっと入っていいのではないかと。この専門性と柔軟性という2つの観点が入ることによって、私は現在の行政審判としての意義というのはなお存続していると考えております。

塩野座長 確認ですけれども、指名停止は談合の問題ですね。それ以外に何か迅速性ということで行政処分として出しておかなければいけない例というのはないですか。

西田委員 それはないと思います。

根岸委員 排除措置命令について迅速性ということがどういうふうによ請されるかということですが、それは独占禁止法違反の行為全部に私は当たると思います。たまたま今は立入検査をしたらやめるとか、そういうことはありますが、しかしそれは事実上やめるわけで、それはやめないこともあるわけです。もしやめなければずっとカルテルや談合はずっと続くわけで、これは競争秩序を

ずっと侵害することになります。

また、排除措置命令というのも終わっても既往の違反行為として措置を命じて、前に村田委員が問題だとおっしゃったような取締役会の決議だの、営業職員を配置しろとか、そういうようなことも命じているわけですね。それをもし命じたらそこで効力を発生するわけで、したがって排除措置命令の迅速性は全般的に私はあるのであって、略奪的価格設定のような場合にだけそれがあるということではないと思います。

塩野座長 その議論をやってきますと難しい問題は、担保措置は刑事罰ですね。執行力はないわけですから。

根岸委員 建て前は、それ自身で効力を発して過料があって次に刑事罰ですね。そういう仕組みになって、それが出ることによって指名停止でなくても社会的にそれはやはり大きなあれがあるわけで、それは早くやらないと、もしやらないですっといけばカルテルの談合もずっと続いてしまうわけですから非常に大きな損害だと思いますので、やはり排除措置命令は迅速にやらなければならないというのが基本だと思います。

それから、課徴金についても塩野先生のおっしゃることはわかりますが、増井委員と西田委員のおっしゃっているような面もあるということで、こちらは全然迅速性に関係ないということではない。やはり抑止力との関係で、関係があると私は思います。

村上委員 そこは逆に実態からいうと、カルテルで公正取引委員会が立入検査なり検察庁が捜査に入って、その後カルテルが続いているという事案は私は聞きませんし、これはヨーロッパでもないの、その時点でカルテルは崩壊するというのが実態だろうと思います。それこそ検察庁が捜査で入って、公正取引委員会は立入検査でやって、それでもなおかつ続いているカルテルというのではないと思います。

したがって、私はカルテルはその時点で崩壊すると言ったらおかしいですが、実態はなくなっているの、もちろんその後、念のためにそういう組織を解散しろとか、再犯がないようにするような措置を決めるというものはあり得ますし、それからペナルティの金を科すというのがありますけれども、実際の命令もそういう形で出ているというように認識しています。

根岸委員 でも、それは公正取引委員会が放っておくのですか。

村上委員 ただ、時間は急がないという意味で言っているわけです。

塩野座長 今のお話でちょっと気になりますのは、そのときの手続をどうするかという問題があって、今のことは公益だけの御発言なのですね。公正取引委員会というのは公益のためにやっておられるわけですがけれども、その公益を振りかざして処分によって侵害を受けている人をどうするか。あるいは、侵害

を受けそうな人をどうするかという問題です。

ただ、私もちょっと聞いたところではアメリカの適正手続で、しかしその原則を破ってもいいのはどういう場合かということ、非常に単純にクイックネスだとのことです。ただ、その場合のクイックネスというのは、行政処分はすべてクイックネスであるということではなくて、やはり特別のクイックネスということを要求しているのだと私は理解いたしました。

先ほどから迅速性ということをしつこく聞いているのはそういう趣旨なので、適正手続ということ振りかざす以上は、一般的なクイックネスではなくてこういう点のクイックネスということと言わないといけないと思ひまして、今のお話では御時世によって指名停止などというのは確かにそうだとも思いますが、そうでないところでどの程度のクイックネスが必要なのかということをお聞きしているわけです。

私のアメリカの理解がおかしければ、中川さんあるいは宇賀さんからどうぞ。続いて、今のところを行政法学者の点から見てお話をいただければと思います。

宇賀委員 審判制度の手続の在り方についていろいろな方の御意見を伺ってまして、それぞれもっともだなというところはございます。

私もA案、B案、C案の3つの中で、A・B案と、それからC案というのは基本的な対立軸になっているだろうと考えております。C案の考え方も、立法政策としてはあり得るだろうと思ひますが、やはりC案を採るときに1つ考えなければいけない問題があると思ひます。確かに裁判所はそれなりの体制を整えれば専門的な判断は十分可能だと思ひます。その面ではC案がいうように、裁判所で対応できる問題もあると思ひますけれども、訴訟の場合には適法、違法の問題に審査の範囲が限定されるのに対して、行政上の不服申立てであれば不当の問題も含めた審理ができます。

したがって、どういった排除措置が適当なのかということについて、適法、違法の問題に限らず、不当の問題も含めて専門機関である公正取引委員会が審理をするということには意味があるのではないかと考えております。

A案とB案との関係というのは、私はかなり相対的な問題だと思っております。ただし、このまま何もせずにB案という選択は問題かなと考えています。A案は、従前の制度の下でいろいろな問題が生じていたという立法事実を踏まえた改正ですので、B案を採るということになれば、B案の下で生じていた問題を解消するような措置が講じられるかどうか。法制的にも実務的にもそれが可能かどうかという点の検討が必要になってきて、それが可能ならばあり得る選択肢だろうと思ひます。

それから、A案を採る場合であっても、現行の事前手続がこのままでいいというふうには必ずしも考えておりませんで、現在の手続は行政手続法の類型で

言いますと聴聞の手續と弁明の機会の付与の手續の中間的な部分がありますけれども、もう少しそのところについて手續面で事前の手續を充実するという事は考えていいのではないかと考えていますので、その意味ではA案もB案も私はそれほど根本的な差があるものではないのではないかと考えています。

塩野座長 どうもありがとうございました。

では、松井委員、それから浜田委員どうぞ。

松井委員 私は法律は全く素人なので、全然別な観点から述べさせていただきたいと思います。

今回、この懇談会で議論しているものとして、審判制度ということが一要素であって、1つは違反金というのを重くしていこうとか、あるいは違反金を課する行為類型を拡大していこうという議論がなされている中で、企業がやや疑心暗鬼になる。何でも公正取引委員会がいいと言ってしまうと取り締まられるのではないかということで、ある意味で萎縮効果が出てくる可能性がある。それをある意味で和らげるためにも、適正手續というのを目に見える形で打ち出すというのは効果のあることなのではないかと考えておまして、そういう意味ではC案というのも一つ考えられる方向なのかなと。

ただ、これはC案だけを取り上げて、A案B案もやめてC案の方に移行しようというのではなくて、行為類型の拡大とか厳罰化というものとセットという中での条件付きの意見ということで、簡単ですが、以上です。

塩野座長 どうもありがとうございました。

では、浜田委員どうぞ。

浜田委員 適正手續と迅速性をどのように両立させ得るのかはなかなか難しい問題で、私も本当のところは迷ってばかりというところが実情です。基本的には、根岸委員がおっしゃったようにA B案か、C案かと分けた場合に、現段階ではA B案を基本として考えた方がいいのではないかと考えております。

なかなか微妙な問題であるだけに、今までなかったすっきりとした制度に大幅に変えたら、すぐにうまくいくという保障は全然ないというのが事実なのではないか。やはりこういう問題についてはひとつひとつ試行錯誤を重ねていかなるをえません。一步一步ここを変えてみた、あちらも変えてみたということの積み重ねの中で日本的な微妙なバランスを取っていくというプロセスが今、進行中であるわけですから、現在は、大きなモデルチェンジをするよりは、もう少し更にいろいろな工夫を地道に積み重ねていくということによろしいのではないかと思います。遠い将来には、大体うまく動くようになってきたからもう少し制度をすっきりさせる改変をしようということはあるかと思えますけれども、現段階ではA B案の中でさらに工夫していったらいいのではないかと思います。

多くの皆様がおっしゃっていますように、B案にそのまま戻るという選択はあり得ません。今回の改正はそれなりに大きな意味を持っているわけですから、元のままに戻るということはあり得ない。それから、A案においても、やはり事前手続にもう少し工夫の余地はないものかというのが衆目の一致するところだと思います。

具体的にどうするのかということを考えるときに、なかなかよい知恵も浮かばないのですけれども、1つ気になっておりますのが、増井委員がご指摘になられた延滞金の問題です。これはやはりA案、B案を採るかどうかと別には、少し考え直してよい話なのではないか。基本的に不法行為と同じような発想でもってとらえるということは十分あり得る。ただし、その場合には、違法な行為があった時点から14.5%ではなくてせいぜい5%、6%のどちらにするかというくらいの話だとは思いますが、一度そういうことを考えてみてよいと思います。

もちろん違法な行為がいつ行われたかについては、たとえば交通事故であれば時点がはっきりしますけれども、独占禁止法の違反行為の場合には難しいでしょう。どこからスタートさせるのか、何か技術的な仕組みを設けておかないと動かないと思いますが、起訴をした時点から罰金刑に延滞金が付くよりは、不法行為時点からという発想をベースに組み立て直すことも検討してみてもよいのではないかと思います。

ただ、それさえ手当てすればB案でいいのかといいますと、なかなかそうでもないのではないかと。排除措置命令の問題もございまして、指名停止も談合などについては、実はこれは附随的とか副産物とは言いながら実際には大きな意味を持ちます。防御する権利はしっかり認めていかなければならず、不当な処分であってはいけないけれども、駆け引きをしやすい仕組みではない方がいいのではないかと。企業にとって、タイミングが重要になることは多いと思います。延滞金の問題ももちろんありますけれども、どの時点で排除命令が出るのか。どの時点で指名停止処分を受けるのか。そのタイミングについて、駆け引きの余地の大きい仕組みではないようにする方がよいでしょう。その意味でも、迅速性は重要になるわけですから、せっかく今回変えましたA案をベースにしながら、事前手続の工夫をもう少ししてみたらどうかと思います。

2番目の論点の審判官の在り方については、A案であればなおさらのこと、公正・中立な事実認定判断についての信頼性を向上させるために、独立性について、現在は規則に書いてあることとございましてけれども、法律に規定したらよいのではないかと思います。それから法曹資格者が担当審判官に含まれるような運用を更に強化していただくことは是非お願いしたいところです。

事前手続における証拠開示の問題も、基本的にはやはりa案的な形でもう少し

し慎重な手続にして、もう少し防御の余地の大きいものにすることがよいと思います。

もっとも、審査官にしてみますと、手持ち証拠を全部開示していくというのでは、なかなかこれまた大変なのではないか。企業に有利な証拠も持っているのに審査官が隠しているのではないかと思って、企業がそれを知りたいということもあるでしょうけれども、企業の方からしますと、あのことはばれているけれども、このことはまだばれていないことが分かった。ばれていないことについては、この際ずっと口をつぐんだままの形で最後までいこうというような駆け引きの余地が出てくるとすれば、これは余り望ましいことではありません。

例えばアメリカなどでは、アムネスティブラスという制度が有効に機能していると聞いています。社内調査でいろいろと調べていくと、ずるずるといろいろ出てくることもあるでしょう。そこで、当初の案件の調査中に、ほかにもないかを調べて早く言うてくるのであれば特典を与えるが、隠していたものが後でわかると制裁が強くなるという仕組みにしておく。そういう制度が役立っていると聞いておりますので、a案を採るとなればなおさらのこと、公正取引委員会の方の手持ち資料もしっかりと見せていただく代わりに、企業側も駆け引きでもっていろいろ隠していたら、後で課徴金が更に加重されるというような制度を考えるなど、何らかの工夫が必要なのではないかと思えます。

塩野座長 どうもありがとうございました。村田委員、榎野委員、小林委員とお願いいたします。どうぞ。

村田委員 先ほどからの迅速性に関する議論の中で、指名停止が迅速性の効果として適切だというお話がございましたけれども、私はそうではなく、全く別の次元の話だと思っております。

要するに、指名停止というのは、発注者である官庁あるいは自治体が、公正取引委員会の処分を受けた企業に対して、この企業は入札業者として不適切だということで、指名停止なり営業停止という措置を課すわけですから、それが別にどのタイミングで行われたとしても、発注者自らが適切と判断される時期に課せばよいことであって、それが公正取引委員会の処分に伴う迅速性のために必要不可欠な効果とは考えられないと思っております。

それから、指名停止は、あくまでも発注官庁と企業、つまりB to Gの話であって、これまたB to Cの対消費者との関係で何か問題になるかということ、それも問題にはならないのではないかと考えております。

先ほど村上先生からも、普通は立ち入りがあれば企業はその時点で違反行為をやめるといってお話ございましたけれども、私も同じ見解でございます。唯一の非常に数少ない例外に当たるのが橋梁談合の事件で、12月の刑事課長からのヒアリングの御説明のときの資料にもございましたように、立入り後も依然

談合を継続していたということで、非常にその悪質性が問われたわけですがけれども、普通は立入りの時点で、企業は、カルテル談合だけではなくて、例えば再販売価格維持の事件についても、その時点でやめることが殆どだと理解しております。だからこそ公正取引委員会の従来であれば排除勧告、現在であれば排除措置命令の主文の中にも、「いついつまでに取りやめていることを確認する」という形で、表現されていることが多いということだと思います。

審判制度の在り方に関するA案、B案、C案いずれがよいかということにつきまして、私はやはりC案がいいのではないかと考えております。現在の審判制度については、今日、冒頭に松山局長の方から、審判制度は適切に運用されているということで御説明がございましたが、当初の委員会の判断とは異なる審決案が作成される場合があるとか、審決案における審判官の判断と、審決における公正取引委員会の判断が異なる場合もあるということで、実例が示されておりましたけれども、これは結局全体の審判審決の中ではごく一部にしかすぎないわけですし、やはり審判官の独立性という観点からは、被審人と審査官から独立していればそれでいいということではなくて、もしこの審判制度を維持するのであれば、実質的にも委員会自体からの独立性が保障されていなければ審判を行う意味がないのではないかと考えております。

やはり委員会は一度その違反の存在を認定しているわけですから、そういう心象と予断を持ってその事案を検討するということになるわけで、そのような委員会が審判官に対していろいろな指示をしたり、関与するということが適正・公正であるという保障は残念ながらないのではないかと懸念しております。そういう意味で、委員会に対する審判官の独立性を保障しないまま審判制度を維持するのは非常に困難なのではないかということで、C案という意見でございます。

あとは、証拠開示につきましてはやはりa案で、実際に審判官の手持ち証拠をすべて開示した上で企業側の防御権を保障すべきであると考えます。

塩野座長 どうもありがとうございました。指名停止の件は、根岸論文をお読みになってもいいと思うのですがけれども、大変な効果があったというふうに書いてあったりいたしますので、いろいろな議論はあるようですね。

村田委員 指名停止の問題点につきましては、特に自治体の指名停止が非常に安易に、また恣意的になされているという実態を、この懇談会でも何度か、申し上げたことがあります。排除勧告の時点と、課徴金納付命令と、審判開始決定の公表時点、そして審決時点と、同じ事案について何度も指名停止がなされるということが常態化しておりますし、警告に対しても指名停止がなされることがあるということでございます。これらの指名停止の処分の在り方自体が見直される必要があると考えております。

塩野座長 どうもありがとうございました。

それでは榎野委員、小林委員お願いします。

榎野委員 私の意見としてはいろいろ迷うところもあるのですが、基本的にはA案ということです。

理由は根岸委員が言われたこととかなりダブりますので省略しますが、付け加えるとすれば独占禁止法違反の重大な事案は今後、かなり刑事告発されて司法当局の手にゆだねられる。そうなれば、当然起訴されて地裁に行くわけですので、重大事案はそうやって処理されるであろう。審判に係るのは、あくまでも行政処分の場合ですので、行政処分が軽いとは言いませんけれども、公正取引委員会の中の審判制度をやってもいいのではないかという感じがいたします。

ただ、先ほどから議論が出ていますように、自分で取り上げて自分で判断を下すということに関してはやはり抵抗感を感じております。ですから、審判官の在り方に関することなのですが、現在7人審判官がいて4人が法曹資格を持っているということですね。それで、残り3人は公正取引委員会のフロパーの職員がついているという状況だと思うのですが、基本的に法曹資格者を全員にするのが一番望ましいのでしょうか。ただ、そういかなくても残り3人を公正取引委員会職員のプロパーではなくて、例えばここにいらっしゃるような学識経験者とか、そういう方を任命することで、かなりの中立性が保てるのではないかと私は思います。

それから、結局は公正取引委員会の中で出る結論でしょうと言われればそれまでなのですが、審判官を中立にすればその方たちが、委員会がこうだからといって自分たちの意見を曲げるといえることはないのではないかと思いますので、とにかく、その結論を出していただく。それを更に公正取引委員会の委員会が違うという結論を出せば、当然これは公表されるわけですから、審決案と審決がなぜこんなに違ったのかということを経世間にさらすというのでしょうか、どちらが正しいのかということを経社会的に見てもらうことも、審判制度を正に作用させる要素になるかと思っておりますので、基本的には私はA案でいいと思います。

それから証拠開示ですが、これは私はB案でいいのではないかと。こんな平たい言葉を言っただけでは何かもしれませんが、摘発する当局が最初から手の内をさらす必要もないのじゃないか。それは審判の中でやっていけばいいと私は思います。

塩野座長 A案とB案のところで、A案がいいというのは……。

榎野委員 B案ですとかなり改正前に戻るといった感じがありますし、私は改正案の方が正当性があると思っておりますので、A案の方がいいということです。

塩野座長 ありがとうございました。

大きな問題になっている一つの原因かと思っております。

私は、全体的な我が国の法体系の中で課徴金制度がどういう位置を占めるべきかということについては、いつも証券取引法の話を出して恐縮ですが、証券取引法の課徴金の納付命令と同じような手続にすべきである。少なくとも課徴金の納付命令についてはですね。つまり、証券取引法上は内閣総理大臣が開始決定をすることになっているわけです。それは、事前に国家行政組織法上の8条機関である監視委員会からの勧告を受けて内閣総理大臣が開始決定をすることになっているわけです。

組織論的に言いますと、もう御説明するまでもないと思いますが、公正取引委員会の委員長というのは内閣総理大臣によって任命されているわけです。その内閣総理大臣ですら自らA案のようなことはやらない。B案でやっているわけです。ですから、少なくとも内閣総理大臣によって任命されている公正取引委員会の委員長や委員であれば、当然のことながらやはりA案でなくてB案のようなやり方を課徴金制度においてはとるべきではないかと思っております。

迅速性も、課徴金についてはそれほど重要だとは考えておりません。むしろ迅速性は排除措置命令のポイントであり、迅速性を重んじるとすればA案のような方法でもってやるべきではないかと考えております。

先ほどカルテルについて立入検査があると消えてしまうようなことを言っておられますけれども、私はそうだとは思いません。これは雲散霧消するものではなくて、例えばゴルフの会であるとか、あるいは飲み会であるとか、何もわざわざカルテルを結ぶという名目で集まるわけではありませんで、ばい菌のようなものです。ゴルフ会であったり、飲み会であったり、いろいろな名目で集まることができるわけですから、名目さえ違えばカルテルが解消してしまったのかということ私はそうではないと思います。立入検査があったからカルテルが自動的に解消すると事実認定するのは誤りであると思います。

そういったことからしますと、私は少なくとも排除措置についてはA案で、課徴金についてはB案のような分離的な手続をとることができないかと考えているということを申し上げておきたいと思っております。

それから、ディスクロージャーの問題についてはA案の方がベターかと考えております。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、古賀委員どうぞ。

古賀委員 私もこれまで、処分機関と処分の審査をする機関が同一であることに対する不信感という発言をしてきたわけですが、独立行政委員会である公正取引委員会の設置の趣旨や、現在の役割あるいは判断の統一性みたいなことは片一方では尊重すべきではないか。根岸先生の言われるA、

B、Cということであれば、やはりA、Bの側での改革が必要ではないかと今、議論をいろいろお聞きして思っております。

最終的にA、BどちらかということからすればやはりB案、特に審判のいたずらな増加・長期化を防止するための所要の措置を講ずる。これがどこまで具体的にできるかがポイントであると思いますし、そういう意味では例示もありますし、先ほどの議論みたいなことがどこまで具体的に深掘りができるかというところにかかっているのではないかとこのことを申し上げておきたいと思えます。以上です。

塩野座長 どうもありがとうございます。

村田委員 先ほど小林委員から御説明があった証拠開示に関する御意見で、b案の方がいい、なぜならば、a案でいけば出てくるべき証拠が出てこなくなる可能性があるからおっしゃった趣旨がよくわからなかったのでお伺いしたいと思えます。といいますのは、あくまでも議論の前提になっている証拠というのは、公正取引委員会が立入りなどをして実際に公正取引委員会の手元にある資料のことを言っているわけですね。ですから、a案で進めた場合に、追加で出てくるべき証拠が出てこなくなる懸念というようなことはないのではないかと考えております。

小林委員 出てくるべき証拠はその1件の件ではなくて、それ以降に同じような企業に関わるような事件があった場合、例として一度証拠として何か出ました。それがほかの自分たちが一緒に談合なり違反を行った人たちにマスキング等をして見えたとしても、実際に一緒にやっていた人たちにしてみれば、これはどこから出たのだなということはかなり想像がつくと思えます。人間関係ですから、そこで何らかのプレッシャーがあり、あるいは逆の立場になったときのことを考えて、もちろん公正取引委員会が入って押収していったものとはもかくとして、やはり自分たちで積極的に証拠を出していくというような姿勢の逆にマイナスになるのではないかとこの意味で申し上げました。

村田委員 しかし、そういう意味では、あくまでも1つひとつの事件の中で、公正取引委員会が立入りをしたときに押収した書類の議論だけを今行っていると思えますが。

小林委員 はい。ただ、リーニエンシーとかもろもろありますから、公正取引委員会に対してどれだけ協力をしていくかということが今回全体の問題ですから、その中で逆にマイナスになる可能性があるのではないかと。私もa案、b案で、b案がいいと言っているわけではなくて、これは非常に難しい問題です。ただ、そういった視点もあるのではないかとこのことで申し上げました。

塩野座長 聞き取り調査みたいなものですね。ほかの第三者の企業の聞き取り調査で、そのメモがこちらにある。それを出されるということになると、話

しませんということになる。その話は情報公開のときにもさんざんやったところなので、情報公開にもちょっと穴が空けてあるところがございますが、今の御議論もそういったところですので、十分踏まえてこれから考えていきたいと思えます。

金子座長代理 既にいろいろな議論が出て、もう出尽くしたような気もいたします。対立軸としてはやはり皆さんがおっしゃるようにA・BとCということであろう。その場合にどちらを採るかということ、今までの公正取引委員会の役割、それから機能ということを見るとAかBということになると考えます。

しかし、A、Bについて、Bはまったく前と同じかたちに戻るといふ形かといふとそうではなくて、幾つか改善をしてないといけない。A案の現行法制についても問題が指摘されていますので、どこをどういうふうに直すのか。その上でAとBを考量することになるのではないかと。

それから、公正取引委員会の調査、審査と、それから判断の問題ですけれども、現実にはどういう形で事件処理を指揮し、そして判断にどういう形で関わっているのかが必ずしも外から見えにくい形になっている。実際に今日お話を伺うと、必ずしも審判官に対して具体的に指揮をしているようでもなさそうです。その辺りの手続というのでしょうか、あるいは処理の仕方というのでしょうか、ある程度の透明性の確保が必要になってくるのではないのでしょうか。

行政組織で言いますと、金融庁等では銀行検査につきまして、検査手続に基づく判断、それから処分等について内部のルールをつくり、これを公開して一般から意見を聞いた上で確定し、それに従っておりますし、何らかの形での透明性の確保は図っていく。その上で、審判官の地位の信頼性の確保ということを図ることが必要だと考えます。

独立性の問題については被審人、企業、それから公正取引委員会の審査に当たった職員間の独立性ということがありますけれども、もう一つやはり審判官について委員会からの独立性もあり得るのではないかと考えます。ですから、委員会から独立に判断ができるようなシステムになっているのかを考えていく必要があるのではないかと思います。以上です。

塩野座長 どうもありがとうございました。

そこで、せっかくここでも外国法の話がいろいろ出てきましたので、取り分けこの審判制度はアメリカから入ってきた制度ですが、アメリカ人が今の議論を聞いていてどう思うだろうかというのを中川さんに質問していいですか。

中川専門調査員 1つ、アメリカ人ならば恐らく逆の議論をするのではないかと思います。緊急性という意味ではなくて、それなりの時間内で処理しなさいという意味での迅速性の観点からすると、恐らくC案は、むしろ問題があるのではないかと思います。処分が出て、争う企業は争うわけで

す。そしてC案であれば実質的証拠法則は制度上とり得ませんから、地裁はもちろん、高裁であっても理屈のうえでは新たな証拠が出せるのですね。そうしますと、5、6年は当然にかかるということになるかと思えます。

それに対してB案やA案の場合は、準司法的手続でありますので、先ほど諸石委員が嫌だとおっしゃった実質証拠法則が維持できますので、とにかく公正取引委員会に全部出さないと後からは出せない。そういった意味では、事実認定は一審制なのです。公正取引委員会で終わってしまう。だから早い。そういった意味で、準司法的手続と実質的証拠法則の組み合わせは、迅速性がある。1か月、2か月というほど早くはないかもしれませんが、公正取引委員会の後は裁判所で法律問題だけ扱うということになります。ほとんどの事件は、法律問題よりは事実問題が多いと思えますので、そうすると、A案やB案の方が迅速ではないかと思うのです。先ほど、C案のほうが早いという議論がありましたので、私は逆ではないかと思って聞いておりました。

塩野座長 それだけですか。

中川専門調査員 それではもう一つ申しあげます。A案・B案のグループ、対、C案の対立軸ですけれども、先ほど、準司法的手続と実質的証拠法則の組み合わせのある前者のほうが迅速だということを申しました。もう一点、重要なポイントは、立法政策として、競争法の問題は裁判所が中心的フォーラムになるべきなのか、公正取引委員会が中心的フォーラムになるべきなのかという、非常に根本的な問題があると思えます。ここは、私はよくわかりません。ただ、どの国でも必ずしも裁判所がなっているわけではないというのはどういうことなのか。まさに競争法の専門の方に伺いたいところですが、最後はそこから辺の非常に難しい問題に入ってくるのかなという気はします。

塩野座長 アメリカ人がA案のように2度やるというのは、感覚はどうですか。

中川専門調査員 行政処分を公正取引委員会の名前で出しているということは、日本的に言うと異議申立てですが、異議申立ては行政不服審査の検討会の方でも基本的には審査請求の方がいいじゃないかという議論があるようです。それと一緒に、実際には例えば審判官の独立性をもっと高めれば、審判請求は、形は異議申立てだけれども実質は違うという理屈はあり得ようかと思えます。

ただ、それはそこをかなり説明しないと、見たところは同じ行政機関が自らした決定を見直すわけですから、中立性という点では水準が下がると見られても仕方がないというところはあると思えます。

塩野座長 その点は常に増井委員が、そこはもう飲み込むということで私もそうだと思うのですけれども、今お伺いしたのはA案でいろいろ御議論のあるように整備しなさい。そうすると事前で整備して、それからまた審判という

ものについてアメリカ人はどういうふうに反応するか。

中川専門調査員 中途半端に前に処分前に1回手続をやって、もう1回審判手続をやるというのは、結局全体として迅速性に欠けると思うかもしれません。それならば、どちらか1回でいいのじゃないかというように反応するのではないのでしょうか。気を付けなければいけないのは緊急の場合で、緊急の場合は例外的ではあってもあり得る話ですから対応が必要です。裁判所への緊急停止命令を拡充するか、あるいは裁判所ではなくて行政上の仮決定みたいなものをつくってもいいのかもしれません。

塩野座長 専門調査員の御二方、フランス、イギリスの方で何かコメントがあればお願いいたします。あるいはEUということで、ではEUの方から聞いていきましょうか。

今井専門調査員 EUの方ですと、このA案、B案、C案というフォーマットによりますと、先ずB案に近いイメージがあります。ヒアリングオフィサーという人が関与して、最終的な処分を出す前に調整をした上で処分を出し、その後、また異議があると、ここで言うC案のように裁判所に申立てをするという形が採られておりまして、最終的には、先ほど小林委員がおっしゃったような、A案ないしB案にオプションとしてC案を乗せているというイメージを持たれるとわかりやすいかな、という気がしております。

そして、その際の良い点は、村上委員も今日強調されたところでありますし、前に私もお話をいたしました。ヒアリングオフィサーという人が組織的には日本で言うと公正取引委員会の職員ではあるのですが、中立性を担保しながら事業者言い分を聞く。そして、それを最終的な決定機関に上げているということでして、随分ガスの抜け方もよくなっておりますし、また証拠の開示もそこでなされておりますので、もちろん後で第一審裁判所に訴訟が提起されるのがほとんどなわけですが、そうでないものも存在するのでありまして、かなりこのA案、B案、C案のよいところを取っている制度ではないかと、個人的には思っております。

塩野座長 どうもありがとうございました。

イギリスは一遍御報告があったところでございますが。

今井専門調査員 これは、そもそも審判制度あるいは裁判所制度自体がかなり違っておりますので、当面は今日の村上先生の御説明で構わないと思いますが。

塩野座長 川出さんは何かありますか。

川出専門調査員 ドイツは、競争制限禁止法違反に対する行政処分についても、一般の行政処分と同じ扱いをしていますので、その点で、この議論の参考にはなりません。あえていうと、ドイツの発想からすれば、先ほどの話で、行

政処分である以上は、自分で取り上げて自分で判断するのはある意味で当然だということであれば、その中で手続を整備するにしても、どうして審判というかたちにしなければだめなのかということになるのではないかと思います。

村上委員 今、今井専門調査員が言ったEUのヒアリングオフィサーによるヒアリング手続というのはやはりC案だと思います。EC委員会でやっているのは間違いなく事前聴聞手続で、決定を出す事前手続を、しかも審判でない緩やかな形、書面手続でやっているということで事前聴聞になります。

それから、中川さんの言われたアメリカの行政審判に対する評価というのは実質的にいろいろ分かりますけれども、私も連邦取引委員会には数か月、実際に滞在にして審判を見せてもらいましたが、私の伺った話ではむしろアメリカ人の間でも行政審判というのは評価が高くないということでしたし、そういう印象を持ったもので、それが個人的な体験になります。

塩野座長 その点について、何か宇賀さんか中川さんからコメントはありますか。

要するに、アメリカ人の場合には基本的に歴史的に自分たちが培ってきたものを動かさないのですね。ドイツがこうやっている、フランスが、韓国がこんなだ。では、アメリカの今までのものはやめようなどという発想にはならない。そこが日本法との一番大きな違いで、その点で我々が戦後取り入れてきた公正取引委員会の60年の歴史で、組織も独立しているし、行政審判というものについてやってきたことをどういうふうに見るか。あれを失敗だったと見るのは、それはそれでまた一つだと思いますけれども、そのところの評価の点をアメリカ人はどう見るかと思ったのですが、アメリカ人はなかなか動かないですね。

中川専門調査員 陪審制などもそうで、なかなか動かないですね。FTCの権限も、もともと裁判所が持っていた権限ですから、それについての準司法的手続を廃止するというのは、やはりそう簡単にはできないということです。

塩野座長 そうですね。もともと裁判所の権限なものですから、そこが日本人がなかなか理解し難いところなんですけれども、公正取引委員会の独占禁止法のスキームはそれを前提にしないと緊急命令もそうですし、なかなか理解できないところがあるということも材料として申し上げておきたいと思います。

それからもう一つ、今まで出てこなかった行政手続法の27条で、聴聞を経てされた不利益処分については不服審査法により異議申立てをすることができないという基本的なルールがありますね。あれは、聴聞をやった以上は普通の処分とは違うので、行政不服審査法のようにもう一度異議申立てをするという道はありません。そういうのが基本ルールです。

ですから、今度の独占禁止法の改正はこの行政手続法の基本ルールとは違った独自のものと理解しております。

そこで、大分時間がたちましたので、何か御発言があればお伺いしますけれども、もし御発言がなければそろそろこういう形でワーキンググループで議論をさせていただきたいということを申しますが、いかがでございましょうか。

別に星取り表をしたわけではございませんけれども、このA、B、Cのスキームにおいて組合せでいくとやはりA、Bが1つの組合せでCはそれなりにかなり違うものではないかというのが一般的なお考えでした。もちろんCとBも、今EUの関係でもありましたように全く切り離されたものでもありませんし、それからなるべく早く裁判所という点では別の組合せももちろんあり得るかとも思いますけれども、大きく分けるとそういうことになります。

そうしますと、数を数えたわけではございませんけれども、どうもA・Bの組合せで1つ、Aの利点あるいはBの利点、同じく逆転、欠点とありますが、それを議論してみる必要があるのではないかと。しかし、Cは立法論として、あるいは今後の国際情勢の動向等から見て、決してこれはこの際すべて捨てるものではないであろうということについてもそう御反対はなかったと思います。

そこで、私の提案でございましてけれども、ワーキンググループにおきましてはA案、B案でそれぞれ出てきた問題について精査をし、その場合にAかBのどちらかということを決めることになるのか。それとも、精査した結果をここでお見せして取捨選択をしていただくか。これはワーキンググループでの議論の動向にもよるかと思いますが、そういう作業をまずさせていただいてよろしいかどうかということでございます。その際、今日言い残したこんな論点があったではないかという点があれば、どうぞワーキンググループの方に事務局を通じてお寄せいただければ、いつでも承らせていただきたいと思いますが、そういう形で進めさせていただいてよろしゅうございましょうか。

どうもありがとうございました。そこで、今日出た一番の心配は、やはりこれだけ議論をしておいてこの検討会に参加していない人から、この論点は抜けているんじゃないかと言われるのが一番頭の痛いところで、その論点の抜けがないようにひとつ皆様も御協力いただきたいし、公正取引委員会事務局の方からもこちらの事務局を通じて、抜けている論点があれば指摘していただきたいと思いますが、今日何かここだけは申し上げておきたいという点はあるでしょうか。

松山局長 特にございません。

塩野座長 どうもありがとうございました。ちょうどいい時間ではないかと思いますが、これでやめさせていただきませんが、事務局から次回の案内をお願いします。

別府次長 次回会合でございまして、3月29日木曜日でございます。時間も今日と同じ午前9時半から3時間の予定を取らせていただいております。場所も本日と同じこちらの内閣府本府3階特別会議室になります。

塩野座長 次回は何でしたか。

別府次長 次回は、もしかしたらワーキンググループでひとつ固まったものが出てくるかもしれませんが、その前にまだ残った問題がありますので、それを最優先でさせていただきます。

塩野座長 行政調査が主ですね。わかりました。お手元に前もって資料等は差し上げますので、よろしくをお願いします。

今日はどうもありがとうございました。

(了)