

委員の個別意見

及川勝委員

(1) 総論

報告書は、各論点の懇談会としての整理及びそのポイントにおいて、お互い議論を尽くしても最後まで全委員の合意が得られなかった事項について「結論に至った」として結論づけており、客観性の点で疑問である。平成17年以降の度重なる課徴金の引上げに伴う事業者の防御権は、被害者とされる消費者との関係でなく、対峙する国家権力である公正取引委員会との関係で論じられるべき権利の問題である。中小企業から具体的な苦情が一向に減ることのない現状にある一方で、実態解明機能を損ねるおそれや文化がないといった抽象的な理由を基に防御権導入に反対意見が述べられ、寧ろ調査権限の強化が提言されているが、中小企業が直面している問題が速やかに解決に至るよう建設的な議論をすべきであった。

(2) 事業者への周知事項及び方法（報告書第4の1、第4の3関連）

報告書は、立入検査及び供述聴取での現場での事業者への周知について提言している。中小企業の苦情の原因の多くが、不意打ちの行政調査で事業者の防御として何ができるかが不透明で、事業者・供述人に認識されていないことに依拠する。その趣旨に鑑みれば、当事者に確実に周知する観点から、懇談会としての整理の掲載事項はすべて周知対象であると共に、書面にて明確に伝えられるべき事項である。書面以外の方法により伝えたか否かの無用の争いを防ぐべきである。書面により当該事業者に何ができ何ができないかについて一覧化して一律に配布することは、審査官にとっての負担も少なく、現場の円滑な検査にも資する。

(3) 供述聴取過程の適正化（録音及びメモの録取）（報告書第4の3関連）

報告書は、供述聴取過程の録音及びメモの録取の導入について、実態解明機能の懸念があるとして否定している。しかしながら、これまでも供述調書に誤りがある際は訂正できるとの審査規則の定めに対し、供述人の発言の意に沿わない調書が審査官の調書として作成及び証拠化されている実態が問題の所在であり、議論の出発点である。よって、不当な供述聴取を防止し事後の検証を可能にするため、中小企業にとってより費用のかからない録音を早急に認めるべきである。供述人本人の希望に応じた録音・開示等、工夫次第で供述人萎縮の効果にも対処可能である。現在、正当な聴取が行われているのであれば、録音の導入に支障はないはずである。また、苦情申立て制度が設けられた場合、供述人が申立事項をメモする必要性も増すところ、他の手段と比較し、メモの録取によりどれだけ実態解明機能が阻害されるか検証されないまま、導入が否定されるのは不合理である。

(4) 今後のフォローアップの主体（報告書第4の4関連）

本懇談会を踏まえたフォローアップについては、中立の観点から、公正取引委員会以外の立場による者の検証が必要である。

河野康子委員

本報告書の結論に賛意を申し上げるとともに、一部意見を申し添えます。

企業の独占禁止法違反行為により被害を受けるのは消費者・国民です。企業側の防御権のみ強化し、公正取引委員会の実態解明機能が低下することは、消費者・国民の権利が保障されなくなることと同じです。欧米と比べ日本の独占禁止法の制裁の水準は低く、公正取引委員会の調査権限も強いとは言えません。手続保障は大切ですが、談合カルテルなど秘密裏に行われる違反行為に対する実態解明機能を現状より後退させるべきではありません。企業は違反をしないこと、違反を発見した場合は公正取引委員会の調査に協力することが求められます。不必要な防御権を導入し違反被疑企業を過剰に保護することは、実態解明を阻害します。公正取引委員会の調査で暴行・威迫のような人権侵害があり、その防止に防御権が必要というなら別ですが、そのような問題は指摘されていません。企業は供述調書の内容に不満があるようですが、企業に不利な事実を従業員が供述すれば企業が不満を持つのは当然とも言え、審判・訴訟で争うべき問題とも思われます。

調査を受ける従業員の不安感を軽減すべく、公正取引委員会が指針等を作成し手続の透明性を確保することは、本懇談会の大きな成果だと思います。しかし、指針等が公正取引委員会の調査を制約し実態解明機能を損なうことは、適切ではありません。現行の供述聴取の進め方に問題はないと思われ、報告書は、聴取時間・回数の数値的な制約や、現状より長時間又は頻繁な休憩を求めるものではなく、指針等において現状の運用の明確化を求めるものと理解しています。

裁量型課徴金制度や確約・和解制度の導入により、企業側と公正取引委員会の間に対立構造を解消し、両者が協調的に事件処理を進めることは、競争の効果的かつ早期の回復に資するとともに、手続保障の観点からも望ましいと考えます。

今後、防御権の強化を検討するならば、制度変更により十分な協力インセンティブ等が確保されることが、前提条件として必要だと思います。また、裁量型課徴金制度が導入されれば当然に防御権も導入するというものでもないと思います。本懇談会では、各種の防御権を導入する必要性の有無や程度も検討し、現行制度下で導入する必要性は低く、実態解明機能に支障を生じてまで認める相当性はないと結論されたと認識しています。供述聴取時の弁護士立会いは、供述人の刑事責任を問う調査ではなく経験した事実を記憶通りに供述すればよいこと、録音・録画は、無関係の者が巻き込まれる冤罪のような事例はないこと、弁護士・依頼者間秘匿特権は、法制度全体で議論すべき課題であることなどもあり、導入の必要性は低いと判断されたと思います。調書の写しの交付は、適正な主張・反論が目的ならば処分前手続の証拠開示で足りること、メモ録取は、経験した事実を記憶通りに供述する上でメモを取る必要はないこと、自己負罪拒否特権は、供述人の刑事責任を問う調査ではないことなどから、必要性を否定ないし疑問視する意見が多かったものと思います。今後、前提条件が満たされ、防御権を導入する必要性と実態解明機能への影響を再検討する場合にも、これらの視点は重要なものと考えられ、慎重な検討がなされることを期待します。

榊原美紀委員

総論

平成 25 年独禁法改正法の附則及び附帯決議に照らせば、防御権の拡充に向けた検討が本懇談会に課された課題である。また、ヒアリングを含む懇談会での審議及びパブリック・コメントでは、経済界や日米欧の弁護士からも、防御権の拡充が強く求められている。にもかかわらず、本懇談会では、不当な調査が問題であるという前提の認識が確認もされないままに複数の反対意見があるとして防御権拡充のための重要論点について、いずれも認めない方向で取りまとめられ、妥協的な提案すら採用されていない。

(1) 弁護士・依頼者間秘匿特権の導入（報告書第 4 の 2 関連）

欧米等では認められている秘匿特権につき、我が国においても制度として早急に導入すべきである。依頼者の秘密が保障されることの必要性については懇談会でも大きな異論はなく、実態解明機能を阻害するとの懸念については、制度設計次第で十分に解決できる。実態解明機能の担保と両立する具体的制度設計についての議論に速やかに着手し、制度導入までの間は、公取委は秘匿特権対象文書の留置につき一定の配慮をすべきである。

(2) 供述録取過程の適正化（報告書第 4 の 3 関連）

経済界は従前より供述聴取における公取委によるストーリー聴取等不当な調査の実態や供述録取過程を事後検証できないことを指摘し、弁護士の立会い、録音・録画の導入等を要望してきたが、本懇談会ではいずれも部分的にすら採用されず、問題は何ら解決されていない。

不当な調査に対する防御を図り、供述内容が正確に調書に記載されるためには、弁護士が立ち会い、適切な法的助言を行う必要がある。また、不当な調査を抑止し、供述調書の任意性・信用性を確保するためには、供述録取過程を録音・録画し、事後的な検証可能性が必要である。議論があった従業員の萎縮のおそれについては、従業員個人の弁護士が立ち会うことや録音・録画の記録の保管、開示方法等の制度設計を工夫することにより解決できる。公取委は、一般国民の感覚では「任意」とは受け取れないような密室での供述聴取の歴史に終止符をうち、新たな制度の導入により適正な供述聴取の実施及び供述調書の任意性・信用性を担保する方向へと舵を切るべきである。

(3) 今後の検討に向けての留意点（報告書第 4 の 5 関連）

本懇談会は、不当な調査を防止するために防御権の強化を目的とする場として設置されたものであり、調査権限の強化についての議論や防御権を強化するのであれば調査権限を強化せよとの整理は、国会からの付託の趣旨を逸脱するものである。今後については、リニエンシー制度の導入等、既に調査権限が強化されてきた経緯を踏まえ、まずは現在の公取委の強い調査権限に見合った防御権の確保に向けて十分な検討が行われるべきである。

泉水文雄委員

(1) 全体及び「5. 今後の検討に向けて」について

本懇談会において、弁護士・依頼者間秘匿特権や供述聴取時の弁護士の立会いなどについて、現行の制度のもとではこれらを認めるべきとの結論には至らなかった。これは、現行の制度のもとでは、実態解明機能への影響が懸念されることを主な理由とし、各手続保障の必要性の有無やその程度と対比しつつ、これらを認めるべきとの結論には至らなかったものであり、この結論には賛同する。

現行の制度に欠けるのは、調査に協力するインセンティブ（非協力のディスインセンティブ）に係る仕組みであり、これらの仕組みの導入はわが国独占禁止法の喫緊の課題である。裁量型課徴金制度や和解・確約制度を導入することによって事業者と公正取引委員会との協力関係のもとに事件が処理される環境が作り出されることは、手続保障の観点からも望ましく、強く賛同する。

裁量型課徴金制度の導入については、わが国の課徴金の水準が欧米より低く、算定期間も短いことなどから、現行の課徴金額を上限とすることでは不十分であり、EUのように十分に高い上限のもとで導入すべきである。そのような制度が導入され、調査協力への十分なインセンティブが確保されることになれば、今回導入が見送られることとなった防御権について再検討することができると思う。

なお、和解・確約制度は、裁量型課徴金制度よりも導入が容易であり、事業者にとって大きなメリットがあることから、直ちに導入を検討すべきである。

また、リニエンシー制度についても、提出される証拠の価値をより評価して順位を決めるなど調査に協力しやすい制度にすべきである。

(2) 「3. 供述聴取に関連する論点」について

供述聴取の透明性を図る観点から、指針等を作成・周知させることは手続保障の観点からも望ましく、賛同する。ただし、報告書では1事件や1日あたりの聴取時間・回数の制限を設けるべきとの意見があり、報告書でも「聴取時間の目安を示す」などとされているが、現在でも長時間の聴取は行われておらず適時休憩が確保されており、また関係者の事件における役割や物件の数によって聴取に必要な時間や回数は様々であり、指針等に、たとえば具体的な数字をもって聴取時間や聴取回数の制限を書くことは実態解明機能に支障を生じるおそれがあり、行うべきでない。あわせて、通常、勤務時間内で実施する、やむなく延長する場合は同意を必ずとるなどの法運用も示すべきである。

村上政博委員

独占禁止法の執行について、上限方式の裁量型課徴金制度の導入は喫緊の課題である。そこで、実現可能性を優先させて、現行課徴金額を上限額とする裁量型課徴金制度を導入すべきである。すなわち、カルテルに対しては、売上高算定率 20% を乗じた金額を上限金額とする裁量型課徴金を設けて、現行課徴金額の賦課水準を維持して課徴金額算定方法を定めた規則を制定すること、カルテル以外の不当な取引制限および私的独占（排除型私的独占および支配型私的独占）に対しては売上高算定率 6% を乗じた金額を上限金額とする裁量型課徴金を設けて、課徴金額算定に関する判断要素を列挙した規則を制定することが相当である。このほか、優越的地位の濫用についても、上限方式の裁量型課徴金制度の対象行為とすることが望ましい。

なお、事業者団体への課徴金制度は、事業者団体の違反行為に対して構成事業者に課徴金納付を命じるものであって、違反行為者に制裁を課すという制裁金の本質に反するものであるため、現行課徴金制度を廃止するか、事業者団体に対して（その資産を担保として）課徴金納付を命じる制度を創るべきである。

現行 47 条および 94 条の解釈について、弁護士立会いを認めざるを得ないものと解釈される。すなわち、任意の呼び出しに応じてまたは出頭命令に従い、出頭した参考人が、弁護士を立ち合わせない限り供述聴取に応じない、または弁護士立会いの下で真実を供述すると主張すると（さらに審査官の説得に同意しない場合）、審査官は密室での取調べ方式の供述聴取を強制・強行することはできない。したがって、その場合、審査官は、当該参考人に対して供述聴取を行おうとする場合には、弁護士立会いを認めざるを得ない。また、仮に審尋のもとでの陳述拒絶に対して刑事罰を科すことが可能であるとしても、参考人の上記行為は、94 条の陳述拒絶（「陳述をせず」）に該当しないと解釈されるため、公取委は当該参考人に対して 94 条の刑事罰を科すことはできない。

したがって、独占禁止法違反事件の行政調査については、裁量型課徴金制度および供述録取時の弁護士立会いを実現することによって、刑事捜査をまねた供述調書偏重の現行行政調査から、事業者に対する報告命令を中心とする大陸法系（欧州型）の行政調査に移行すべきである。

矢吹公敏委員

(1) 総論

報告書では、弁護士・依頼者間秘匿特権、弁護士の事情聴取への立会い及び録音・録画という今回の懇談会の主要な論点となった制度を導入しないとする検討結果には反対であり、報告書に賛成できない。今後、国会等の場でこれらの制度が早急に実現されることを希望する。その理由は、①平成25年改正法附則、国会の委員会附帯決議で、国民の代表機関から、政府が「所要の措置を講ずるものとする。」「前向きに検討すること。」を指示されていることに反していること、②内閣府でパブリックコメントに付し、多くの意見が現行制度の問題を具体的に指摘した上で新たな制度の策定を要望しており、複数の参考人が現在の実務の問題点を指摘し改善を求める意見が出されていることに応えていないこと、③グローバルスタンダードとして認知された制度を導入しないとすることで我が国の独占禁止法実務の発展を遅らせる危惧感があること、④審査機関のストーリー聴取の問題等を解決できず実態解明に却って支障を生じる虞があることである（第12回懇談会提出資料）。個別論点への意見は以下の通りである。

(2) 弁護士・依頼者間秘匿特権の導入（報告書第4の2）

パブコメに対して日本弁護士連合会が提出した意見書及び同会から提出した各国の制度説明（第9回懇談会配布資料）にあるように、多くの国で認知している上記制度を今回の制度改正で導入すべきである。その制度は、懇談会からの依頼で榊原委員と共に作成し提出した指針案（第11回懇談会提出資料）が参考にできる。但し、当初は弁護士・依頼者間秘匿特権に配慮して公正取引委員会の裁量で運用することでよいと考える。

(3) 供述録取過程の適正化（報告書第4の3関連）

弁護士の事情聴取への立会い及び録音・録画は、村木事件の経験から刑事手続でも指摘されるような審査機関のストーリー聴取の問題等があり、現状では却って実態解明に支障を生じる虞があることから今回の制度改正で導入すべきである。萎縮効果に対する懸念もあるが、事情聴取に立ち会うことの出来る弁護士は従業員等の個人の弁護士に限ること、録音・録画の範囲を読み聞かせ時に限ることなどの工夫をすることで十分に対処できると考える。

また、少なくとも任意の事情聴取でメモを取ることを禁止する法的根拠はないのであるから、事情聴取に支障を生じることがない範囲でメモ取りを認めるべきである。

(4) 今後の検討に向けての留意点（報告書第4の5関連）

報告書では、裁量型課徴金制度等の導入について検討されているが、本来の懇談会が審議して検討すべき事件関係人の防御権の保護を図る制度の検討を先送りにして、その理由としてこれらの制度の導入と同時に検討しなければならないという点には反対である。両制度は別に議論すべきであり、懇談会が期待された上記制度を現行法のもとで工夫して制度化しなかったことは真に残念である。