

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際①

立入検査の法的性質

- 公正取引委員会が行う独占禁止法第47条の規定に基づく調査(立入検査)は、罰則(法第94条)によって担保されているという意味で間接強制力を持ったもの。
 - ⇒ 調査を受忍すること自体は義務であり、違反被疑事業者が「任意」で判断できるという性質のものではない。

立入検査開始時の手続

- 立入検査に当たっては、立入検査先の責任者等に対し、必ず以下の説明等を行い、了承を得た上で開始している(事件調査に必要と考えられる範囲で検査を実施)。
 - ・ 身分を示す審査官証の提示(法第47条)
 - ・ 事件名、被疑事実の要旨(対象商品・役務、違反被疑行為等)、関係法条等が記載された告知書の交付(審査規則第20条)
 - ・ 立入検査の根拠条文(法第47条)、具体的な検査内容、検査に応じない場合等に法律上の制裁(法第94条)が科せられることがある旨の説明

立入検査の範囲

- 違反被疑事実に関係する部署等に対し立入検査を実施しており、関係がないと判断した部署を検査の対象とはしていない。
- 社内の法律問題が集約される法務部には、独占禁止法違反被疑事実に関する資料や情報が存在する可能性があることから、法務部を検査の対象とすることもあり得る(出張の状況等を把握する必要があるれば、経理部を検査の対象とすることもある。)

提出命令の対象

- 立入検査においては、事件調査に必要と考えられる範囲で物件の提出を命じており、当該事件調査に関係がないと判断した物件については提出を命じていない。
- 個人の所有物のように、一般にプライバシー性の高い物件(アドレス帳、手帳等)であっても、業務に関する情報が含まれていることが想定されるため、事件調査に必要な物件として提出を命じる場合がある。

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際②

提出命令に係る目録

- 物件の提出を命じる際には、提出命令書に対象物件を記載した品目録を必ず添付しており、当該品目録にファイル名等や保存されていた場所を記載して、所有者がみれば把握できるように可能な限り具体的に特定して記載している。
- 審査官と検査先の責任者等との間で、当該物件が特定できるように作成している(責任者等の面前で物件を一点ずつ提示し、品目録との照合を全件について確認する)ため、違反被疑事業者が留置された物件を把握できないということはない。

物件の閲覧・謄写

- 立入検査当日は、検査先の業務に支障が生じることのないよう、立入検査の円滑な遂行が妨げられない範囲で物件の閲覧・謄写の求めに応じている(特に、日々の営業活動に必要な物件は、当日に謄写の求めがあれば、原則として応じている。)
- 立入検査の後日であっても、事件審査に特に支障が生じる場合を除き、留置物の閲覧・謄写の求めに応じている(審査規則第18条)。ただし、予算の適正執行の観点から、少量の場合を除き、請求者の費用負担(コピー機・用紙)で謄写に応じている。
- 閲覧・謄写の求めに応じる旨は、立入検査の際に検査先の責任者等に対して説明している。

立入検査に関する情報

- 公正取引委員会は、立入検査に際し、証拠保全等の観点から違反被疑事業者に対する事前告知を行っていない。同様の観点から、違反被疑事業者以外のマスコミ等に対して立入検査に関する情報を知らせるようなことはしていない(事後における事実確認の取材には応じている。)

立入検査当日の担当者への供述聴取

- 立入検査当日の供述聴取は、純粋に供述人の記憶に基づく供述を期待できる極めて重要な機会であり、供述人に業務上他の予定が入っている場合であっても、できる限り当委員会の調査に協力してもらうように要請しているが、これは、本人の同意を得て行っているものである。
- そもそもリニエンシー申請は、社内調査で違反行為を見つけた段階で事前に申請すべきものであり、リニエンシー申請の便宜を図るために当委員会の調査を制約することは適当ではない(なお、一定の配慮はしている。)

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際③

供述聴取の性質・状況

- 物証は限定的・断片的であり、それらをつなぐ供述は重要・不可欠なもの。談合・カルテルだけでなく、それ以外の行為類型でも物証のみで全ての事実が明らかになるわけではない。
- 供述調書は、供述人自身が経験、体験した事実を記憶に基づいて任意に供述した内容をまとめたものであり、その内容が供述どおりであるかは供述人自身が判断するもの。最終的に、供述人が調書の正確性の確認をした上で、署名・押印を得て完成させている。また、供述人が供述調書の案について訂正を求めた場合には、その趣旨を確認した上で、これを反映させている(「ストーリー」を押し付けることはない。)
- 供述調書は、審査官が立証のために作成する証拠であり、速記録のように本人が供述したことを全て記載すべきものではなく、供述聴取中の供述を全て調書にするわけではない。関係人の主張については別途弁明書を提出することが可能。
- 供述聴取は身柄を拘束して行っているものではなく、供述人は供述聴取以外の時間に弁護士等に相談することができる。聴取期日についても、事前に供述人の都合を確認した上で、本人の同意を得て決定している。
- 個別の供述聴取の際に、減免申請事業者の従業員が、審査官から質問された内容について覚えていないと供述したことや、違反被疑事実について認めない内容の供述をしたことで、当該事業者が課徴金減免の規定の適用を受けられなくなることはなく(失格となるのは、課徴金減免申請事業者が独占禁止法に規定された失格事由〔法第7条の2第17項〕に該当する場合)、審査官がそのようなことがあるなどと誤導して供述を迫ることはない。

課徴金減免制度における事業者・従業員間の利益相反

- 課徴金減免制度が適用された事業者のうち、調査開始前に最初に申請を行った事業者及び当該事業者と同様に評価すべき事情が認められる役員、従業員等について刑事告発を行わない方針を示している(平成17年10月7日「独占禁止法違反に対する刑事告発及び犯則事件の調査に関する公正取引委員会の方針」)。調査開始前の2番目以降に申請を行った事業者及び当該事業者と同様に評価すべき事情が認められる役員、従業員等については、告発するか否かをケース・バイ・ケースで公正取引委員会が判断することとなる。
- 従業員の供述内容いかんによって、課徴金減免規定を不適用とすることは制度上できない(失格となるのは、課徴金減免申請事業者が独占禁止法に規定された失格事由〔法第7条の2第17項〕に該当する場合)。
- 課徴金減免申請事業者が違反行為を認めていても、従業員が社内処分を恐れて法違反に係る事実を話せないという場合には、事実を供述することについて事業者と従業員との間で社内処分の調整を行うなど、従業員が供述しやすい環境を社内で整備することにより解決を図るべき問題。

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際④

供述聴取の全過程の可視化(録音・録画)

- 供述聴取時において、録音・録画は行っていない。
- 刑事事件における取調べの可視化については、現在、法制審議会で議論されているところ。
 - ・ 検察庁が行った取調べの可視化の試行の結果において、いわゆる組織犯罪では共犯者について供述がしづらくなる、また、取調べ官が録音・録画を意識して十分な説得・追及ができなくなるなどの問題点も指摘されている(検察庁の報告書「特別捜査部・特別刑事部における被疑者取調べの録音・録画の試行について」)。
- 従業員個人に対しては、公正取引委員会の調査によって行政処分が行われることはないため、事業者にとって不利益となる内容であっても、真実を供述するよう説得して供述を得ており、また、必要に応じて休憩時間を確保するとともに、供述聴取の前後等に会社や弁護士に相談することができるため、任意性が疑われるような聴取は行われていない。
- 供述調書の案を作成した際には、供述人に読み聞かせ、閲読させて、その内容の正確性を確認させた上で署名・押印を求め、調書を完成させている。また、供述人が訂正を求めた場合には、その趣旨を確認した上で、これを反映させている。
- 複数の違反被疑事業者の従業員等から供述聴取を行うため、ごく少数の供述に依拠することはなく、(リニエーション申請時の情報を含む)端緒情報やその時点までに得られている証拠に照らしながら供述を録取していることから、ありもしない事実を供述調書に記載し、証拠化することはない。また、これまで判決・審決において当委員会の供述調書の任意性・信用性が否定されたことがない。【参考資料1】
- 企業が違反行為の主体である独占禁止法事件においても、例えば、供述人が会社や上司をかばって供述しなくなること、共同行為者等からの報復や将来の取引への影響等を恐れて供述しづらくなることなど、可視化により供述人が萎縮してしまい供述しなくなるといった支障が生じることや、記録しないことを条件に共同行為者等に関する事実の供述を引き出す等の手法が採れなくなることなど、刑事事件における組織犯罪と同様の影響があり得る。

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際⑤

ディスカバリー、弁護士・依頼者間秘匿特権への対応等

- これまでに、公正取引委員会に対し、米国の裁判所からディスカバリー要求がなされたことはない。また、当委員会に減免申請を行った国内の事業者に対し、当該事業者が保有する文書についてディスカバリー要求がなされた際に、当委員会は裁判所に意見書を提出して当該要求に反対する姿勢を表明している。
- 国際カルテルに参加した日本企業が米国の弁護士と相談した文書は米国当局との関係では秘匿特権が認められているところ、該当文書が日本の公正取引委員会に留置された場合は特権を放棄したとみなされる可能性があるとの指摘を受けることがあるが、少なくとも米国においては、一部の裁判所において、当局の命令を受けて提出する場合には秘匿特権が失われることはないとの判断が示されているところであり（他方で、放棄となる判決等は承知していない。）、必ずしも秘匿特権の放棄を意味するということではないと考えられる。
- 当委員会から米国当局に当該情報が提供されると、米国で保護されなくなる可能性があるとの指摘を受けることがあるが、当委員会がこれまで独占禁止法の調査権限に基づいて収集した証拠物件等を海外当局に提供した事実はない。

行政調査の公平性

- 行政調査手続において、事業者による代理人弁護士の選任の有無や、当該弁護士の独占禁止法に関する知識の多寡により異なる対応をすることはしない。
- 全ての審査官の対応が適切となるよう、当委員会の事件審査に関して、職員が留意すべき点等について文書で内部向けに周知しており、また、内部研修を随時実施し、審査手続の適正性の向上を図っている。

審査官の処分に対する異議の申立て

- 審査官の調査権限（独占禁止法第47条）による処分を受けた者が、当該処分に不服がある場合には、当委員会に異議の申立てをすることができることとなっている（審査規則第22条）。

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際⑥

処分前の十分な告知・防御の機会・証拠の開示(平成25年独占禁止法改正法の施行後)

- 平成25年独占禁止法改正法において、処分前手続として意見聴取手続を整備し、証拠を閲覧・謄写する機会が設けられるとともに、予定される処分の内容、公正取引委員会の認定した事実、主要な証拠、法令の適用等について審査官が説明を行い、事業者(処分の名宛人となるべき者)に意見陳述、発問、証拠提出を行う機会が設けられたところ(改正後の法第49条～60条)。
 - 公正取引委員会が認定した事実を立証する証拠の閲覧又は謄写(謄写については、当該証拠のうち、当該当事者若しくはその従業員が提出したもの又は当該当事者若しくはその従業員の供述を録取したものとして公正取引委員会規則で定めるものの謄写に限る。)を求める規定も設けられたところ(改正後の法第52条)。
 - 意見聴取を続行する必要があると認めるときは、更に新たな期日が定められることとなっている(改正後の法第56条)。
- ⇒ 意見聴取手続の詳細については、今後、公正取引委員会規則で定める予定。
- ⇒ そもそも意見聴取手続は、訴訟段階における手続とは異なり、双方が証拠を提出して主張を争わせる場ではなく、行政処分を行う前に、相手方に処分内容を知らせ、それに対する意見を聞くものであり、証拠の閲覧・謄写は当委員会が考える処分内容について、それがどのような証拠によって支えられているかを知ることによって意見聴取を実質化する趣旨で行われるもの(あくまで命令発出に際しての説明と意見聴取)。

公正取引委員会が行う行政調査手続の実際⑦

警告の性質・事前手続等

- 行政の透明化を確保し、抑止効果を一層高め、同様の違反行為の未然防止を図るとの観点から、違反のおそれがある行為が認められるときは、関係事業者等に対して、その行為を行わないよう警告しており、原則としてこれを公表することとしている。警告を行うに当たっては、公表を行うに足るだけの違反の疑いがあるかどうかを十分に調査している。
- 事前に意見申述や証拠提出等を行う機会が確保されており、提出された意見等を踏まえて警告が行われている（審査規則第31条、第32条）。
- 関係事業者等が警告・公表の内容を不当と考えるのであれば、例えば、自社のウェブサイトで反論することも可能であり、公正取引委員会が行う警告の公表文等に関係事業者等の主張を記載する必要性はない。

差止訴訟における文書提出命令の特則

- 文書提出命令の範囲（当該命令を拒む正当な理由の有無）については、営業秘密を開示することにより書類の所持者が受ける不利益と、書類が提出されないことより訴訟当事者が受ける不利益とを比較衡量して、インカメラ手続の下で裁判所が判断するものであり、不当に範囲が拡大されるものではない（法第83条の4）。
- さらに、文書提出命令により営業秘密が流出しないよう、当該訴訟の追行以外の目的への使用等の禁止、秘密保持命令を受けた者以外への開示の禁止を内容とする秘密保持命令に関する規定が整備されている（法第83条の5）。

事業者の秘密等に関する開示制限

- 現行の審判（取消訴訟）においても、違反行為の事実の立証に必要となる事実を除き、事業者の秘密等に係る部分はマスキングして証拠を提出しているなど、事業者の秘密等に係る部分については配慮している。