

※本資料は、平成26年5月30日時点の未定稿版であり、意見募集の対象である平成26年6月12日付け公表資料とは異なりますので、御注意ください。

独占禁止法審査手続に関する 論点整理（案）

（独占禁止法審査手続についての懇談会での
ヒアリング結果を踏まえて）

平成26年〇月〇日

内閣府 大臣官房

独占禁止法審査手続検討室

目次

1. はじめに	1
(1) 検討の背景	1
(2) 平成 25 年独占禁止法改正法の成立	1
(3) 独占禁止法審査手続についての懇談会の開催	2
(4) 「論点整理」についての意見募集（パブリックコメント）	3
2. 基本的な考え方	4
(1) 事件関係人の十分な防御の確保	4
(2) 実態解明機能の確保	5
(3) 国内の他の行政調査手続との整合性	7
(4) 海外の制度・仕組みや実務との比較	8
(5) 行政調査に係る制度・運用についての知識の共有	9
3. 論点	10
(1) 立入検査時の弁護士の立会い	10
(2) 弁護士・依頼者間秘匿特権	11
(3) 供述聴取時の弁護士の立会い	13
(4) 供述聴取過程の検証可能性の確保	15
(5) 適切な主張反論のための情報の開示	16
(6) 行政調査手続の適正性及び透明性の確保	18
別紙 1 独占禁止法審査手続についての懇談会	委員名簿
別紙 2 独占禁止法審査手続についての懇談会	ヒアリング対象者

1. はじめに

(1) 検討の背景

近年、事業者の事業活動の範囲がますますグローバル化し、それに伴い、経済活動も一層多様かつ複雑になってきている。

我が国は、競争の舞台はオープンな世界であるとの認識の下、「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指すことを明らかにしているところである¹。そうしたグローバル化の流れの中で、我が国市場において、公正かつ自由な競争を通じて国内外の事業者が創意工夫を発揮できるような環境が維持されることは、我が国市場が国内のみならず海外からも信任を得る上で、極めて重要である。

このような競争環境を維持する上で、経済活動の基本ルールを定める独占禁止法の厳正な執行を確保することは不可欠であり、それを担う公正取引委員会の役割は、一層重要なものとなってきている。このため、近年、独占禁止法の執行力の強化という観点から、課徴金制度の拡充、課徴金減免制度の導入、犯則調査権限の導入等の独占禁止法の改正が行われてきた。

また、このような役割ゆえに、公正取引委員会と独占禁止法の執行・運用には、公正性・透明性も強く要請される場所である。平成 25 年には、公正さの外観に欠けるのではないかと指摘がなされてきた公正取引委員会が行う審判制度を廃止し、公正取引委員会が行う行政処分に対する不服審査を裁判所に委ねるとともに、公正取引委員会が行政処分を行うに当たっての事前手続について、より一層の充実・透明化を図ることを主な内容とする独占禁止法の改正が行われた。他方、公正取引委員会による独占禁止法違反被疑事件の審査手続（いわゆる実態解明のプロセス）については、まずは審判制度の廃止を速やかに実現することが重要であるとの観点から改正法には盛り込まれず、「政府は、公正取引委員会が事件について必要な調査を行う手続について、我が国における他の行政手続との整合性を確保しつつ、事件関係人が十分な防御を行うことを確保する観点から検討を行い、この法律の公布後一年を目途に結論を得て、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずるものとする」ことが附則第 16 条に規定された。

(2) 平成 25 年独占禁止法改正法の成立

前記(1)の公正取引委員会が行う審判制度の廃止等を内容とする独占禁止法の一部改正法（以下「改正法」という。）は、第 185 回国会（臨時国会）

¹ 第 183 回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説（平成 25 年 2 月 28 日）、第 185 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説（平成 25 年 10 月 15 日）。

における審議を経て、平成 25 年 12 月 7 日に成立し、同月 13 日に公布された（平成 25 年法律第 100 号）。

なお、改正法附則第 16 条の規定に関しては、衆議院経済産業委員会における改正法案の審議の際、「公正取引委員会が行う審尋や任意の事情聴取等において、事業者側の十分な防御権の行使を可能とするため、諸外国の事例を参考にしつつ、代理人の立会いや供述調書の写しの交付等の実施について、我が国における刑事手続や他の行政手続との整合性を確保しつつ前向きに検討すること」との附帯決議がなされている（平成 25 年 11 月 20 日）。

（3）独占禁止法審査手続についての懇談会の開催

平成 26 年 2 月 12 日、改正法附則の規定に鑑み、稲田朋美内閣府特命担当大臣が高い識見を有する人々の参集を求め、意見を聴くことを目的として「独占禁止法審査手続についての懇談会」（以下単に「懇談会」という。）の開催が決定された。そして、稲田内閣府特命担当大臣の指名により、宇賀克也・東京大学大学院法学政治学研究科教授が懇談会の座長に、また、宇賀座長の指名により、舟田正之・立教大学名誉教授が座長代理にそれぞれ就任した（懇談会の委員名簿については別紙 1 参照）。

懇談会の主宰者である稲田内閣府特命担当大臣からは、懇談会において今後検討を進めるに当たって、

ア 公正取引委員会の行政調査手続においては、調査を受ける者の防御権の確保が重要であると同時に、公正取引委員会における独占禁止法の厳正な執行が確保されることも重要である、

イ 懇談会では、公正取引委員会の実態解明機能の確保と調査を受ける者の防御権の確保のバランスに留意しつつ、我が国における他の行政手続、また、諸外国の例も参考にしながら検討を進めてもらいたい、

との視点・着眼点が示され（第 2 回懇談会）、懇談会は、このような視点・着眼点に留意し、これまでに計 6 回の会合を重ねてきた。

第 1 回懇談会では、懇談会委員が各自の問題意識等を述べたほか、懇談会の今後の進め方等について議論を行った。第 2 回から第 5 回までの懇談会では、今後、公正取引委員会の行政調査手続について具体的な検討を行うに当たり、公正取引委員会の行政調査手続に関して指摘される問題点や意見の把握、国内の他の行政調査手続や諸外国の実態に関する情報収集等の観点から、経済団体（日本経済団体連合会、全国中小企業団体中央会及び在日米商工会議所）、弁護士（独占禁止法違反被疑事件の関係人の代理人を多く務めた経験のある弁護士や欧米の競争法の実務に詳しい弁護士計 4 名）、関係省庁（証券取引等監視委員会、国税庁及び法務省）、そして公正取引委員会から

順次ヒアリングを実施した（懇談会のヒアリング対象者については別紙2参照）。

なお、第2回懇談会では、第1回懇談会において、本懇談会の検討対象に犯則調査が含まれるかについて問題提起がなされたことを受け、宇賀座長から、検討対象は犯則調査を含まない「行政調査手続」としつつ、検討に際しては、行政調査がその過程で犯則調査に移行する可能性があることを念頭に置いて議論していくこととする整理案が示され、了承された。

そして、第6回懇談会では、これまでのヒアリングにおいて出された要望等を踏まえて今後懇談会として検討すべき事項を整理した。

（4）「論点整理」についての意見募集（パブリックコメント）

第6回懇談会において整理した今後懇談会として検討すべき事項については、これを「論点整理」（文責・内閣府大臣官房独占禁止法審査手続検討室）として公表し、広く意見を募集することとした。

今回の意見募集は、示された論点に対する意見や今後の検討に際して参考となる情報等を広く求めるものである。

なお、この「論点整理」は、公正取引委員会の行政調査手続に関してどのような論点があるか、各論点について主にどのような意見や指摘が出されているか等を整理したものであって、今後の議論を取りまとめていく上で一定の方向性を示すものではない。また、引用する意見の多寡が議論の優劣を示しているものではない。

今後、懇談会では、寄せられた意見等を踏まえつつ引き続き検討を行い、年内を目途に検討結果を取りまとめるべく鋭意作業を進めることとしている。

2. 基本的な考え方

【議論の前提】

(独占禁止法の目的と手段)

独占禁止法は、市場における公正かつ自由な競争を確保・促進することによって、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の健全な発達を促進することを目的としている。

こうした法目的を達成するため、独占禁止法では、カルテルなどの競争制限的な行為を違反行為として禁止し、その実効性を確保するため、違反行為を行った事業者等に対する行政処分、刑事処分等が設けられ、違反被疑事業者等に対する調査権限が公正取引委員会に与えられている。

懇談会では、公正取引委員会の行政調査手続について検討することとされているところ、独占禁止法が前記のような法律であることから、その検討に際して必要な視点・留意点として、以下のものが挙げられる。

なお、各項目においては、これまでの懇談会において委員又はヒアリング対象者から出された主な意見のうち、視点・留意点をより具体的に示した意見と検討に当たって考慮すべき事項を併せて整理した(意見及び考慮事項のうち、稲田内閣府特命担当大臣又は委員からのものについては○を、公正取引委員会を除くヒアリング出席者のものについては□を、公正取引委員会のものについては■を、それぞれ文頭に表記している。)

(1) 事件関係人の十分な防御の確保

【視点・留意点】

公正取引委員会の行政調査手続について、事件関係人が十分な防御を行うことを確保する観点から検討を行う。

(意見)

- 適正手続が十分に確保され、事業者に必要な防御権が保障されるようにすることは、被調査者に与えられるべき基本的権利である。
- 審査手続の全過程において、弁護士による弁護を受ける権利が保障されるべきである。
- 公正取引委員会の行政調査手続において、事業者の権利を保障する法的措置を講じるべきである。
- 平成17年以降、リニエンシー制度等の導入により公正取引委員会が実態解明のための武器を揃え、課徴金額も引き上げられており、事業者側には、それらに見合った防御権が必要である。

(考慮事項)

- 外国では、調査を受ける側の防御権が保障されているからこそ競争当局に対する信頼が確保されており、競争当局と弁護士との間で事件の処理に向けた協働作業が成り立っている。
- 競争当局と弁護士の間に信頼関係が成立するためには、両者に共通の目的か、司法取引等の共通の利益が必要ではないか。
- 要望が出されている個々の防御権について、その目的や意図（例えば、供述聴取時の弁護士の立会いであれば、何を目的として弁護士が立ち会うのか、弁護士・依頼者間秘匿特権であれば、誰の何を守るのか）を明確にする必要がある。
- 事業者の防御権を考える際には、事業者とその従業員の間で利益相反（従業員は事実をありのまま話したいと考えているが、それが事業者の意向と異なる場合等）が生じ得ることに留意する必要がある。
- 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問題は、事実を供述することについて事業者と従業員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ものである。
- 供述聴取時に供述人が調書案の記載の修正を求めても審査官がこれに応じないなど、供述聴取や供述調書に対する不信感がある。

(2) 実態解明機能の確保

【視点・留意点】

事件関係人の防御について議論する際には、公正取引委員会による実態解明機能が損なわれないようにすることに留意する。

また、必要に応じて、公正取引委員会による実態解明機能に影響を及ぼすことがないように、調査権限の強化についても検討を行う。

(意見)

- 公正取引委員会の行政調査手続の改善が調査の有効性・実効性を高めることに結びつくようにすべきである。
- 防御権の強化は、実態解明機能と対立するものではなく、防御権を強化することで執行に対する協力を生み出すことにもなる。米国では防御権が強化されていても日本より厳しい執行が行われている。
- 米国で防御権と実態解明が矛盾していないとすれば、事業者側に調査に協力するインセンティブがあるからではないか。そのような仕組みのない日本で防御権を導入すれば、実態解明はワークしないのではないか。

- 公正取引委員会に実態解明のための武器を与えることなく、現在認められていない防御権を認めるということでは、実態解明機能が大幅に低下してしまわないか。
- 防御権の制度を導入するためには、審査権限もある意味では強化しなければならない。
- 防御権を強化した場合には公正取引委員会の調査権限の強化として裁量型課徴金制度の導入や、立証の程度や水準の緩和の議論が不可避となる。
- 行政調査手続の問題は、事件関係人の適切な防御権と違反被疑行為に対する当局の実態解明機能との間のバランスが重要である。
- 実態解明機能に支障が生じるような防御権を認めることは、我が国市場における独占禁止法違反行為の排除・抑止による我が国競争秩序についての信任の維持に困難を来す。

(考慮事項)

- カルテルを立証するには意思の連絡という主観的要素の立証が必要であるため、公正取引委員会の調査では、供述聴取が重要なウェイトを占めている。したがって、供述聴取の任意性や信用性の確保が課題である。
- 客観的な証拠を積み上げていくことによりカルテルの合意の有無といった主観的要素を立証できるということであれば、違反行為の立証において供述調書に頼る必要はないとも考えられる。
- 物証は限定的・断片的であり、それらをつなぐ供述は重要・不可欠なものである。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。
- 公正取引委員会に対する協力へのインセンティブの確保及び事業者と従業員間の利益相反回避の観点から、課徴金減免制度が適用された場合に従業員の刑事訴追が行われないようにすべきである。
- 調査開始前に最初に課徴金減免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。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。

(3) 国内の他の行政調査手続との整合性

【視点・留意点】

公正取引委員会の行政調査手続について、我が国における他の行政手続と

の整合性を確保しつつ検討を行う。

(意見)

- 米国では秘匿特権が反トラスト法分野だけでなく様々な分野に関わっており、日本における他の分野との整合性を踏まえれば、独占禁止法の分野にだけ導入することは問題が大きい。
- 事実に基づいて不利益処分を課するという行政手続は、日本国内に多数あり、公正取引委員会の行政調査手続の在り方については、不利益処分一般の前提事実の問題として、整合性を取って検討していく必要性が高い。
- 他の行政調査手続との関係では、基本的にそれぞれ違反行為の内容が全く異なっており、それほど整合性を確保する必要はない。刑事手続との関係でも、別個に独立して検討することが適当である。
- 独占禁止法には、リニエンシー制度など他の分野にない仕組みが先行して導入されている。必要と考えられるものは導入していくことが考えられる。
- 国内の他の行政手続において、現在議論されている防御権を認める規定は基本的にはない。一部の他の行政手続において独占禁止法の行政調査手続と異なる部分もあるが、それらは、対象とする事案の特徴等の違いに対応しているものである。
- より高い防御権が求められる刑事手続においても認められない防御権を独占禁止法審査手続に導入することは、当然に日本の法体系の在り方にも波及することとなる。

(考慮事項)

- 他の行政手続や刑事手続との整合性に関しては、独占禁止法ではリニエンシー制度がかなり利用され、審査事件の処理に相当役立っているという特殊性をどのように考えるかという問題がある。
- 日本のリニエンシー制度は、違反事件の端緒を得るためのツールとしては機能しているが、それ以上の協力を促す効果、非協力を抑止する効果はない。

(4) 海外の制度・仕組みや実務との比較

【視点・留意点】

公正取引委員会の行政調査手続について、諸外国の事例、すなわち諸外国の法制度、競争当局による調査手続や調査の実態等を参考にしつつ検討を行う。

(意見)

- 競争政策を論じる中で、世界のハーモナイゼーションをいかに図るかという視点を考えなければいけない。
- 独占禁止法のルールは非常に国際的となっており、国際的な整合性も必要である。
- 司法取引の有無や当局の調査に協力するインセンティブの有無など、日本と欧米では制度や仕組みが違うことを踏まえる必要がある。
- 欧米では、事業者側に当局の調査に協力するインセンティブがあるが、日本にはないのではないか。
- 検討に際しては、日本と欧米との法制度の相違、すなわち①調査協力のインセンティブの相違、②調査非協力、妨害を行うことのデメリットの相違、③違反行為の立証水準等の相違、④供述調書の重要性の相違などを考慮する必要がある。
- 日本には、既にリニエンシー制度がある。後順位の申請者について、新たな証拠を提出しなければ減額を認めない、新たな証拠かどうかをより厳格に解釈するなどにより、協力のインセンティブはより高められるのではないか。
- 日本のリニエンシー制度は、申請の早さが過度に重視されており、提出される証拠の質及び量が重視されていないなど、順位の決定・維持の仕組みが機械的すぎる。
- 欧米の制裁金・罰金制度は水準が高く、裁量的に額を決定できる。欧米のリニエンシー制度等は、申請後の調査への協力の程度、証拠の付加価値等を勘案して、減額率を裁量的に決定できることなどにより、違反事件の端緒を得るだけでなく、その後の調査活動において事業者の協力を得て効率的に事件を処理するためのツールとしても機能している。他方、日本の課徴金制度は、水準が低く、非裁量的であり、日本のリニエンシー制度も非裁量的である。

(考慮事項)

- 外国企業による日本市場への参入が活発化する中で、我が国の独占禁止法の運用をめぐるっては、適正手続の保障や運用の透明性、予見可能性の向上に対する強い期待が内外から寄せられている。
- 諸外国では、以下に挙げるように、事業者の調査協力を促す仕組みがあるほか、事業者との協調関係の下に競争上の懸念を早期に是正したり、事件処理スピードを短縮化する制度についても重要なものと位置づけられ

ている。

- ・ EU の制裁金制度のように、事業者の調査への協力・非協力の程度等も勘案して金額を決定する、裁量型課徴金制度
 - ・ 米国や EU のように、課徴金減免制度において、証拠の提出時期や付加価値、調査への貢献度等を勘案して減額率を決定する制度
 - ・ EU の確約手続（commitment procedure）及び和解手続（settlement procedure）並びに米国の同意判決（consent degree）、同意命令（consent order）のように、事業者と当局が任意に合意して競争上の懸念を効率的かつ効果的に解消する仕組み
- カルテル事件において、公正取引委員会と事業者が任意に合意する和解手続により課徴金を減額するというような仕組みや、違反認定を行わずに競争を回復する措置を確保する仕組みが良いと考える。

（５）行政調査に係る制度・運用についての知識の共有

【視点・留意点】

行政調査手続に係る制度やそれに係る運用について、幅広く知識が共有される必要があることに留意する。
--

（意見）

- 公正取引委員会の手続の透明性を向上させることは、防御権の強化に資するものと考えられる。
- 公正取引委員会の調査への対応や独占禁止法上の用語が持つ意味などが分かる、あるいはきちんと調べることができるようになっていることが重要である。
- 立入調査において、間接強制の調査である旨の説明がなく、強制の調査だと誤認してしまうため、審査官の権限として間接強制でどこまで調査できるのかを明らかにすべきである。

3. 論点

以下では、公正取引委員会の行政調査手続における事件関係人の防御権に関する論点のうち、今後当懇談会で検討を行っていくことが適当と考えられる主要なものについて、それぞれの規定及び実務の現状等を示した上で、これまでの懇談会において委員又はヒアリング対象者から出された主な意見等のうち、当該論点についての方向性を述べた意見及び検討に当たって考慮すべき事項を整理した（意見及び考慮事項のうち、稲田内閣府特命担当大臣又は委員からのものについては○を、公正取引委員会を除くヒアリング出席者のものについては□を、公正取引委員会のものについては■を、それぞれ文頭に表記している。）。

(1) 立入検査時の弁護士の立会い

【規定及び実務の現状等】

(立入検査時の弁護士の立会い)

公正取引委員会による立入検査（公正取引委員会が、独占禁止法第47条第1項第4号の規定に基づき、事件関係人の営業所等に立ち入って検査を行うことをいう。以下同じ。）において、事件関係人からの要請に基づき弁護士が立ち会うことについて、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、円滑な立入検査の実施に支障が生じない限り、弁護士が立ち会うことを特に拒否しておらず、実務上許容しているが、この場合であっても、弁護士の到着を待たずに立入検査を開始している。

(意見)

- 立入検査に当たっては、公正取引委員会が、事件関係人に対して弁護士の選任・立会いができる旨を告知するとともに、弁護士が検査場所に到着するまでは立入検査の実施を待つことを規定すべきである。
- 立入検査において、公正取引委員会がどのような書類を留置するのか、必要以上のものを留置することがないかを弁護士が立ち会って確認していくことが重要である。
- 弁護士が到着するまで立入検査を開始できないとすると、弁護士の到着を待つ間に従業員等による証拠隠滅が行われるおそれがあるほか、他の検査先（違反被疑事業者）との連絡が行われることにより、証拠隠滅が容易になる。
- 弁護士が到着するまで立入検査の実施を待つ必要はないとしても、少なくとも、弁護士を呼んでも差し支えない旨を事件関係人に告知する義務を

審査官に負わせることを検討すべきである。

- 立入検査は密室で行われるものではなく、弁護士の専門知識が必要なものでもないため、弁護士が立ち会う必要はなく、呼んでも差し支えない旨の告知の必要はない。

(考慮事項)

- 独占禁止法に精通した弁護士が不足する状況で、弁護士が到着するまで立入調査を開始しないことを認めても、果たしてうまく機能するのか疑問がある。
- 立入検査時に弁護士の到着を待つこととした場合、検査の開始前に証拠隠滅といった調査妨害が行われるおそれもあるため、立入検査の実効性と弁護士が検査の場にいることとのバランスを取る必要がある。

(2) 弁護士・依頼者間秘匿特権

【規定及び実務の現状等】

(秘匿特権)

米国及び欧州においては、依頼者が弁護士との間で行ったコミュニケーション（交信）について、行政当局の調査手続又は裁判上の証拠開示手続における開示の対象から除外されるとの特権（privilege）が認められている（このような特権を以下「秘匿特権」という。）。

日本においては、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、これを認める取扱いを行っておらず、他の情報と同様に提出命令等の対象としている。

(意見)

- 日本において秘匿特権が認められていない中で、公正取引委員会からの報告命令・提出命令に応じて情報を提供した場合、外国の競争当局から、秘匿特権を放棄したとみなされるおそれがあることから、日本においても秘匿特権が認められるべきである。
- 企業が違反行為の有無について確認するために、弁護士を起用して行った社内調査の結果や法的評価について、公正取引委員会に留置され企業にとって不利な証拠として使用される可能性があるとする、企業としては、弁護士に対して相談することを躊躇せざるを得ない。防御権の確保のみならず、企業のコンプライアンス向上のためにも、秘匿特権が認められるべきである。

- 秘匿特権の対象は、あくまでも弁護士と依頼人間の法的助言に関する交信に限定されていることから、秘匿特権を認めたとしても、公正取引委員会が行う調査に支障は生じない。
- 秘匿特権が認められなければ、企業のコンプライアンス確保を目的とした社内調査を行うことが難しいと考えており、経済界やヒアリングに出席した複数の弁護士からも同様の見解が示されている。
- 秘匿特権の対象となり得るような文書が違反行為を立証する証拠となり得るにもかかわらず、当該文書を証拠として使用できなくなることは、違反行為の立証を困難にするなど具体的な弊害が生じる。
- 現在でも、減免申請を行う場合には当局に報告するという前提で社内調査をしているはずであり、秘匿特権がないために当局に留置されることを恐れて社内調査が進まないとは考えられず、現状において、秘匿特権が認められていないことにより、事業者が弁護士とのコミュニケーションができないなどの具体的な問題は生じていない。
- 我が国では、調査協力へのインセンティブ（調査非協力のディスインセンティブ）が不十分であることから、秘匿特権の濫用の懸念が高い。
- 日本では、裁量型課徴金制度や調査妨害に対する強力なサンクション（制裁）がないことから、事業者側に調査に協力するインセンティブが余りないため、秘匿特権を認めると、公正取引委員会の調査に支障が生じることにならないか。
- 日本において秘匿特権を導入する場合には、判例形成がないため立法上の手当てが必要と考えられるところ、秘匿特権は様々な分野でこれを認めるべきかを検討すべき課題であることから、独占禁止法においてのみ立法することは問題が大きいのではないか。
- 日本で接見交通権が認められている趣旨が、欧米で秘匿特権が認められている趣旨とほとんど重なっており、同じ理は、身柄拘束されていない人にも及ぶと考えられる。
- 身柄拘束されている刑事の被疑者又は被告人に係る接見交通権を、行政手続の段階での秘匿特権の導入可能性の議論に持ち込むことは、大きな飛躍がある。

(考慮事項)

- 秘匿特権について議論するに当たっては、当該特権の定義や当該特権の及ぶ範囲について明確にする必要がある。

- 欧州では、秘匿特権に係る社内弁護士と社外弁護士についての取扱いが国によって異なっており、如何なる立場の弁護士に秘匿特権を認めるのかは、各国の自主的な判断に任されている。
- 少なくとも米国においては、一部の判決において、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ないとの考えが示されているところであり、また、公正取引委員会は、これまでに、収集した証拠物件等を海外当局に対して提供した事実はない。

(3) 供述聴取時の弁護士の立会い

【規定及び実務の現状等】

(供述聴取時の弁護士の立会い)

公正取引委員会による審尋²及び任意の供述聴取（以下これらを総称して「供述聴取」という。）において、供述人からの要請に基づき弁護士が立ち会うことについて、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、これを認めていない。ただし、聴取中以外であれば、供述人が弁護士と相談し、又は供述聴取の内容を弁護士に報告してアドバイスを受けることが可能である。

(意見)

- 供述聴取において供述人が有する権利の確認、供述内容の法的効果、誘導的な質問への防御、法的な疑問に対する的確な対応等のために、弁護士の立会いが必要である。
- 供述人が供述調書の修正を求めても審査官が応じてくれないといった問題があり、その後の審判手続において、供述調書が、供述人が任意に供述したことを正確に反映しているかどうかの検証に時間が費やされるのは非効率である。弁護士立会いを認めることは、防御権の確保だけでなく、法執行の効率性の向上にも繋がる。
- 法的知識の補充の観点から、供述人に供述調書の位置づけなどを助言する必要がある、少なくとも供述調書の作成時に弁護士が立ち会うことに意味がある。
- 供述聴取過程の適正さが担保されるためには、第三者が供述聴取の過程と供述調書の整合性を検証できるよう、弁護士の立会いが必要である。

² 独占禁止法第47条第1項第1号の規定に基づく事件関係人又は参考人に対する審尋をいう。

- 弁護士が供述聴取に同席し、審査官の質問等に介入することとなり、円滑な供述聴取が妨害されるおそれがある。弁護士が違反被疑事業者に対して非協力的な対応を指導していた例もある。
- 従業員にとって、社内処分を回避するために法違反に係る事実を供述しないことが利益となる現状では、弁護士もそのように助言することになることから、事業者の弁護士であるとしても、従業員の弁護士であるとしても、弁護士が立ち会うことにより、従業員等から自らの経験等の具体的な供述を得ることができなくなる。
- 従業員の供述聴取に、従業員の弁護を行う弁護士ではなく企業の弁護を行う弁護士が立ち会うこととした場合、当該従業員が供述した内容がその弁護士を通じて企業に筒抜けになるため、当該従業員に萎縮効果が生じてしまい、実態解明が阻害されるのではないかと。また、刑事手続においては、自己負罪拒否特権が認められているから弁護士立会いの意義があると思うが、行政手続において弁護士立会いを認める意義があるか疑問がある。
- 米国では司法取引制度があり、欧州では制裁金の額について競争当局に裁量が認められるなど、事件関係人に競争当局の調査に協力するインセンティブがある一方、日本ではこのようなインセンティブがないため、弁護士立会いを認めることが実態解明につながるか疑問がある。
- 供述聴取過程の検証として、客観的に供述聴取のありのままを記録するのであれば、客観的な第三者が立ち会えばよく、立ち会うのは必ずしも弁護士である必要はないのではないかと。
- 課徴金減免申請者については、違反行為を認めているのであり、供述聴取時に弁護士の立会いを認めたとしても支障は生じないのではないかと。
- 国内企業か外国企業かを問わず、事業者が公正取引委員会に課徴金減免申請を行う際には、ケース・バイ・ケースで弁護士の同席を認める場合がある。一方、申請の順位を確保した事業者にとってはそれ以上協力するインセンティブはなく、当該事業者の従業員からの供述聴取においては、減免申請の案件であったとしても、必ずしも事実を供述するとは限らないため、弁護士の立会いを認めていない。

(考慮事項)

- 米国においては、立会時に弁護士が当局の質問を中断させるようなことがあると法廷侮辱罪になるが、これと同様の制度があつて初めて、弁護士の立会いが認められるのではないかと。
- 法制審議会での議論においても、被疑者取調べへの弁護人の立会いを認めるべきという意見もあつた一方、取調べという供述収集方法の在り方を

根本的に変質させて、その機能を大幅に減退させるおそれがあるなどの反対意見もあり、一定の方向性を得るには至らなかった。

- 聴取中以外であれば弁護士と相談することが可能となっており、現状において、弁護士が立ち会っていない供述聴取であっても、不当な聴取は行われていない。また、これまで、判決・審決において不当な聴取が行われたとして公正取引委員会の供述調書の任意性・信用性が否定されたことはない。
- これまで、公正取引委員会の供述調書の任意性・信用性が否定されたことはないとのことであるが、供述聴取の録音・録画がされておらず、かつ密室で行われる以上、供述調書の任意性・信用性について検証のしようがないのではないのか。
- 供述人は、公正取引委員会の審査官が作成した供述調書の正確性について修正、確認又は訂正する機会を十分に与えられずに署名押印することを求められている。
- 供述調書は、供述人自身が任意に供述した内容をまとめたものであり、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おり、ストーリーを押しつけることはない。

(4) 供述聴取過程の検証可能性の確保

【規定及び実務の現状等】

(供述聴取過程の検証可能性の確保)

公正取引委員会による供述聴取において、その過程を録音・録画することについて、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、これを認めていない。

(意見)

- 第三者が供述聴取の過程と供述調書の整合性を検証する必要がある、供述聴取の録音・録画は、その有効な手段の一つである。
- 密室で行われる取調べにおいて、欧米の制度に倣い、取調べの全過程の録音・録画を行うことは、審査の透明性・適正性を確保する上で有効な手段であり、早急に検討を進めるべきである。
- 供述調書の任意性に関する争いを生じさせない方法として、供述聴取の一部を録音・録画する制度を導入することは考えられないか。
- 法制審議会における取調べの可視化の議論の対象は、身柄拘束事件が中心であると認識しているが、公正取引委員会の調査で身柄拘束を行うこと

は一切なく、監視の必要性は低く、任意性の立証を容易にする必要性も低い。

(考慮事項)

- 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。
- 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、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。
- 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、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おそれて供述しづらくなることなど、可視化により供述人が委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等の影響があり得る。

(5) 適切な主張反論のための情報の開示

【規定及び実務の現状等】

(立入検査時における提出資料の謄写)

事件関係人が立入検査時に提出対象となる資料を謄写することについては、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、立入検査の円滑な遂行が妨げられない範囲で提出資料の閲覧・謄写に応じている。また、留置された物の閲覧・謄写ができることについて、公正取引委員会規則に定めがある(審査規則³第18条)。

(供述調書作成時における供述人への供述調書の写しの交付)

供述調書作成時に供述人に対して供述調書の写しを交付することについては、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、これを認めていない。ただし、平成25年独占禁止法改正法(未施行)により、処分前手続において、自社の供述調書のうち一定のものが謄写の対象となっている。

³ 公正取引委員会の審査に関する規則(平成17年公正取引委員会規則第5号)

(供述聴取時における供述人による供述内容のメモの録取)

供述人が供述聴取の内容を記録することについては、法令上、これを認める、又は認めないとする明文の規定はない。公正取引委員会では、実務上、原則としてこれを認めていない。

(意見)

- 立入検査時にどのような書類が留置されたか把握できなければ、通常の業務のみならず、その後の手続における防御権の行使にも支障を来すため、立入検査当日の資料の謄写が認められるべきである。
- 被疑事実を確認し、十分な防御権を確保するために、供述人に対して供述調書作成時に供述調書の写しが交付されるべきである。
- 供述調書が供述人の供述内容を正確に反映したものであるか検証できることが必要であり、供述聴取直後の検証手段としては、供述調書の写しの交付が挙げられる。
- 供述聴取後に弁護士に相談して効果的に対応できるようにするため、供述人が供述聴取の内容を記録することを認めるべきである。
- 供述調書の写しを作成時に交付すると、供述調整(口裏合わせ)に利用されるおそれがあるほか、違反行為に関与していた従業員にとっては自身の供述内容が直ちに事業者に伝わることとなるから、自身への社内処分を恐れて萎縮してしまい、事業者に不利益となる供述をしなくなる。
- 供述人がメモを録取しようとする、メモの作成に気を取られて審査官の質問に真摯に対応しなくなるとともに、メモの作成のために供述聴取が頻繁に中断されることとなるほか、当該メモにより供述調整(口裏合わせ)が容易になるおそれがある。

(考慮事項)

- 公正取引委員会は、従業員の供述の内容が直ちに事業者に伝わることを懸念しているようであるが、事業者は、遅くとも処分前手続において供述調書を謄写できるのであるから、この点は、供述調書の写しの交付を認めない理由とはならないのではないか。
- 審査段階と事前手続段階では供述調書の写しの交付の意味が異なる。審査段階は真相解明の途中であり、供述調書の写しを交付すれば口裏合わせが行われるおそれが大きい。

(6) 行政調査手続の適正性及び透明性の確保

【規定及び実務の現状等】

（立入検査の実際）

公正取引委員会では、立入検査に関し、以下のとおり対応している。

- ・ 立入検査に当たっては、立入検査先の責任者等に対し、①身分を示す審査官証の提示（独占禁止法第 47 条第 3 項）、②事件名、被疑事実の要旨、関係法条等が記載された告知書の交付（審査規則第 20 条）、③立入検査の根拠条文、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が科せられる旨の説明等を行っている。
- ・ 立入検査の際には、事件調査に必要と考えられる物件の提出を命じており（独占禁止法第 47 条第 1 項第 3 号）、その際、提出命令書に対象物件を記載した品目録を添付している。
- ・ 立入検査当日の供述聴取は、本人の同意を得て行っている。

（供述聴取の実際）

公正取引委員会では、供述聴取に関し、以下のとおり対応している。

- ・ 供述聴取の対象者：違反被疑事業者等の従業員等のほか、取引先の従業員等、発注官庁の職員等を対象として行われることが多く、一事件につき数十名に聴取を行うこともある。
- ・ 供述聴取の場所：通常、違反被疑事業者等の従業員等に出頭を求め、庁舎内で聴取する。ただし、対象者が遠隔地に所在する場合等には、庁舎外（貸会議室、対象者の会議室等）で聴取を行うこともある。
- ・ 供述聴取の頻度・時間：同じ人物から複数回聴取を行うことが多い。また、通常、勤務時間内に聴取を終えるが、勤務時間を超える場合には供述人の同意を得ている。さらに、必要に応じて、休憩や食事時間を確保している。
- ・ 記録方法（供述聴取）：通常、任意に聴取した内容は独白形式の「供述調書」として取りまとめ、供述人に読み聞かせ、閲読させた上で署名・押印を求めている。ただし、聴取した内容を直ちに調書化せず、複数回の聴取内容をまとめて調書化することもある。
- ・ 記録方法（審尋）：通常、審尋の場合には問答形式の「審尋調書」として作成し、供述人に読み聞かせ、閲読させた上で署名・押印を求めている。

（行政調査手続の適正性及び透明性の担保の仕組み）

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、公正取引委員会に異議の申立てをすることができる（審査規則第 22 条）。

(独占禁止法の事件審査に係る制度や運用指針の公表)

公正取引委員会は、同委員会のウェブサイトにおいて、独占禁止法の規制内容等に関する一般的事項について掲載するとともに、公正取引委員会の審査に関する規則（平成17年公正取引委員会規則第5号）により、審査手続に関する主要な事項を規定しているが、審査手続に関する詳細（立入検査における弁護士との関与の可否といった事件関係人の防御権に関する事項、立入検査時に提出を求められる資料の範囲といった調査の内容に関する事項等）については掲載していない。

(意見)

- 立入検査において、法的根拠の提示を徹底すべきである。
- 提出命令目録の記載方法を項目ごとに定めるべきである。
- 提出命令目録は、審査官と検査先責任者との間で当該物件が特定できるように作成している。
- 提出を命じられる資料の範囲を「被疑事実に関連する文書」に限定すべきである。
- 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、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。一般的にプライバシー性の高い物件（手帳等）についても、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、提出を命じる場合がある。
- 事業者として課徴金減免制度の申請のために実態調査を行う必要があるところ、担当者の時間が拘束されてしまい支障が生じるため、立入検査当日の担当者への供述聴取を行わないこととすべきである。
- 立入検査当日の供述聴取は、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、供述人の同意を得て行っている。そもそも、課徴金減免制度の申請は、社内調査で違反行為を発見した段階で事前に申請すべきものであり、申請の便宜を図るために公正取引委員会の調査を制約することは適当ではない。なお、審査官も一定の配慮はしている。
- 供述聴取の任意性・透明性を担保する観点から、以下に挙げるような供述聴取手続の実態が改善されるべきである。
 - ・ 誘導尋問が行われる傾向が強く、聴取時間も長時間に及ぶ場合がある。
 - ・ 長時間の聴取に根負けし、公正取引委員会のストーリーに合った表現ぶりの調書が作成されてしまう。
- 現在の供述聴取は、長時間かつ長期間にわたり拘束され負担が大きいので、スピーディかつ負担の少ない手続に改善されるべきである。

- 行政調査に関するトラブルの指摘や改善要望が出されていることを踏まえ、公正取引委員会において、調査手続上の問題が発生することを防ぐためのチェック体制を整備することとしてはどうか。
- 任意の聴取手続に関して異議を申し立てることができる仕組みの構築を検討してはどうか。
- 審査官からの質問とそれに対する回答が結果的にどのような意味を持つのか調べられる体制が必要であり、Q&A方式での調査に関するマニュアルがあることが望ましい。
- 供述聴取は、供述人が経験した事実をありのままに聴取し、当該事実を基に違反行為の有無を判断していくものである。審査官からの質問に対して何を答えれば違反の認定につながるかといったことを公正取引委員会が周知することは、違反行為の秘匿にもつながり、適当ではない。
- 中小企業の自発的なコンプライアンスの向上を促し、結果的に中小企業の社会的信頼の向上に繋がるとの観点から、中小企業に対して公正取引委員会の調査手続について周知してほしい。
- 欧州と同様に、日本においても、公正取引委員会が使用しているマニュアルを公開することにより、手続の透明性が高まると考えられる。
- 調査手続に関する詳細（調査手法等）を開示することは、違反行為の秘匿につながり公正取引委員会の調査に支障が生じるおそれがあるので、適当ではない。
- マニュアルの開示は難しいとしても、公正取引委員会の標準的な手続について公表することは検討してもよいのではないか。
- 調査手続に関する基本的な指針を公表している省庁もあり、他の行政手続との整合性の観点からも、公正取引委員会において何らかの「見える化」をしていく必要があるのではないか。
- 公正取引委員会による行き過ぎた聴取を防ぎ、供述人の防御権を確保する観点から、供述人に黙秘権・自己負罪拒否特権が認められるべきである。
- 行政調査においては、従業員個人に刑事責任が問われることはなく、行政調査で作成された供述調書は犯則調査では証拠として使用されていないため、自己負罪拒否特権を保障する必要はない。
- 黙秘権・自己負罪拒否特権を行使したことをもって課徴金減免制度が不適用とならないとすべきである。
- 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によって、当該事業者が課徴金減免の規定の適用

を受けられないということはなく、また、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。

(考慮事項)

- 審査又は捜査の手續に関して、欧州委員会は Antitrust Manual of Procedure を、米国司法省は Antitrust Division Manual を、それぞれのウェブサイト上に掲載している。
- 欧米でも、マニュアルで審査の手のうちに関するようなことを開示しているわけではない。また、日本においても、審査の手順や、立入検査、事情聴取、守秘義務等については、法律、規則等に規定され、明らかとなっており、それ以上の内容についても、個別の事案において必要に応じて調査の相手方に説明している。
- 立入検査が行われた当日に、その事実が報道されている事案があることから、公正取引委員会での情報管理が適切に行われているか疑問がある。
- 公正取引委員会は、立入検査に際し、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。

以 上

独占禁止法審査手続についての懇談会 委員名簿

(平成 26 年 2 月 28 日現在)

座長	宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
座長代理	舟田 正之	立教大学名誉教授
	青柳 馨	日本大学大学院法務研究科教授
	今井 猛嘉	法政大学大学院法務研究科教授
	及川 勝	全国中小企業団体中央会政策推進部長
	大沢 陽一郎	株式会社読売新聞東京本社論説委員
	川出 敏裕	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	川島 千裕	日本労働組合総連合会総合政策局長
	河野 康子	全国消費者団体連絡会事務局長
	榊原 美紀	日本経済団体連合会経済法規委員会 競争法部会委員 弁護士
	泉水 文雄	神戸大学大学院法学研究科教授
	中川 丈久	神戸大学大学院法学研究科教授
	三村 優美子	青山学院大学経営学部教授
	村上 政博	成蹊大学大学院法務研究科教授
	矢吹 公敏	弁護士

独占禁止法審査手続についての懇談会 ヒアリング対象者

第2回会合（平成26年3月27日）

阿部 泰久 日本経済団体連合会経済基盤本部長
矢端 和之 前橋金属団地協同組合理事長（全国中小企業団体中央会）
ジェイ・ホッパキ 在日米国商工会議所会頭
宮川 裕光 在日米国商工会議所競争政策タスクフォース委員長

第3回会合（平成26年4月11日）

多田 敏明 弁護士
バシリ・ムシ 弁護士（外国法事務弁護士）
志田 至朗 弁護士

第4回会合（平成26年4月23日）

長澤 哲也 弁護士
其田 修一 証券取引等監視委員会事務局総務課長
重藤 哲郎 国税庁課税部課税総括課長
山元 裕史 法務省刑事局刑事課長
保坂 和人 法務省刑事局刑事法制管理官室参事官

第5回会合（平成26年5月14日）

松尾 勝 公正取引委員会事務総局経済取引局長
岩成 博夫 公正取引委員会事務総局官房参事官
山口 正行 公正取引委員会事務総局審査局企画室長
小室 尚彦 公正取引委員会事務総局審査局審査企画官