

「独占禁止法審査手続に関する論点整理」に対する意見・情報の提出状況(概要)

第6回独占禁止法審査手続についての懇談会(平成26年6月30日開催)において整理した今後懇談会として検討すべき事項を「論点整理」として公表し、6月12日から7月11日までの30日間にわたって意見募集を実施した結果、計71通の意見・情報が寄せられた(7月11日時点)。

【内訳(個々の名称は受付順に記載、敬称略)】

○経済団体・個別事業者 30通(団体・団体連名14、個別事業者16)

＜団体・団体連名＞群馬県中小企業団体中央会、関西経済連合会、日本経済団体連合会、日本商工会議所・東京商工会議所、中部経済連合会、全国段ボール工業組合連合会、新潟市ハイヤータクシー協会、経済同友会、全国中小企業団体中央会、電子情報技術産業協会、経営法友会、和歌山県中小企業団体中央会、在日米国商工会議所、提出者名非公開1

＜個別事業者＞(株)トーシンパッケージ、大一コンテナ(株)、旭紙業(株)、コバシ(株)、レンゴー(株)、サムスン電子ジャパン(株)・日本サムスン(株)・サムスン電機ジャパン(株)・サムスン Cheil Industries ジャパン(株)、提出者名非公開10

○学識経験者 7通

＜学識経験者＞根岸哲(甲南大学)、厚谷襄児(北海道大学名誉教授)、横田直和(関西大学法学部教授)、副田将之(大阪市立大学大学院)、伊従寛(競争法研究協会会長)、鈴木恭蔵(東海大学法科大学院教授)、小畑徳彦(流通科学大学商学部教授)

○弁護士団体・弁護士 25通(団体8、弁護士事務所7、弁護士事務所・個人連名1、個人・個人連名9)

＜団体＞横浜弁護士会独占禁止法研究会、フランス全国弁護士会、全米法曹協会の国際部会及び反トラスト法部会、競争法フォーラム、欧州弁護士会評議会、国際法曹協会訴訟委員会、カナダ・ローソサエティ連合会、日本組織内弁護士協会

＜弁護士事務所＞ジェナー&ブロック法律事務所、岩田合同法律事務所、渥美坂井法律事務所・外国法共同事業、森・濱田松本法律事務所、アレン・アンド・オーヴェリーLLPグローバル独占禁止法チーム、フレッシュフィールドズブルックハウスデリンガー法律事務所、ホーガン・ロヴェルズ法律事務所外国法共同事業

＜弁護士事務所・個人連名＞ホワイト&ケース法律事務所・田村次朗(慶應義塾大学教授・弁護士)

＜個人・個人連名＞野中高広(西川シドリーオースティン法律事務所・外国法共同事業)、川合弘造・中島和穂(西村あさひ法律事務所)、出井直樹(小島

国際法律事務所)、市川充(東京)・岩本安昭(大阪)・大貫裕仁(第二東京)・片山達(第二東京)・坂田均(京都)・苗村博子(大阪)・成瀬裕(福岡県)・向宣明(第一東京)・本多広高(東京)・矢吹公敏(東京)・矢部耕三(第一東京)・山本晋平(第二東京)・渡邊新矢(第二東京)、シティユウワ法律事務所有志一同、島津圭吾(R&G 横浜法律事務所)、向宣明(桃尾・松尾・難波法律事務所)、江崎滋恒・中野雄介・バシリ ムシス・原悦子・青柳良則・田中勇氣・矢上浄子・大内麻子(アンダーソン・毛利・友常法律事務所)、フレデリック ルイ・杉本武重(ウィルマーヘイル法律事務所ブリュッセルオフィス)

○消費者関係団体・個人 2通(団体1、個人1)

<団体>全国消費者団体連絡会

<個人>土田あつ子(日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会消費生活研究所)

○その他個人 7通

小森谷和信、高橋武秀、提出者名非公表5

○参考(期限後に提出されたもの)

オーストラリア弁護士連合会、日本弁護士連合会

【パブコメに寄せられた主な意見】

（各意見末尾の【 】内の数字は、内閣府大臣官房独占禁止法審査手続検討室において集計した、同趣旨の意見の数を表している。）

2. 基本的な考え方

（1）事件関係人の十分な防御の確保

- 公取委による独占禁止法の執行力強化に応じた防御権が確保されるべき。【19】

近年の独占禁止法改正により、課徴金減免制度の導入、課徴金制度の拡充、犯則調査権限の導入等、公取委の調査権限及び法執行機能は大幅に強化されてきたが、一方、事業者側の防御権については、十分な充実が図られていない。
- 審査手続において不利益な処分を受ける可能性のある事件関係人の適正な防御権を確保することは、適正手続の保障の観点から検討されるべき。
- 改正法附則の趣旨は、防御権の導入を前提とし、どのような内容の防御権とすべきかを検討することにある。
- 防御権とは、①不当な調査・取調べがなされないようにする権利、②違反事実の認定に当たって裏付けとなる証拠を開示され反論の機会を与えられる権利である。
- 適正手続の保障のない競争法の下で事業者が重い制裁を受けることは不当かつ不公平であると捉えられ、社会全体での競争法の受容を妨げてしまう。
- 防御権がどのような問題を解決するために必要なのか、そのような問題は存在するのか、問題の解決策として本当に有効か等の観点から、まずは必要性を個別に検討しなければならない。
- 真実を明らかにすることに資するのか、支障となるか、より支障の小さい別の方策はないのか等の観点から、論点に上げられている防御権を導入した場合の影響についても個々に慎重に検討されるべき。

（2）実態解明機能の確保

- 実態解明機能の確保は、事件関係人の十分な防御権を確保した適正手続を前提として追求されるべき。【5】
- 防御権と実態解明機能は相反する概念ではなく、むしろ被調査者の防御権を確保し適正手続を確保することは、実態解明に資する。【5】
- 海外の当局の調査手法との違いに鑑みると、公取委による案件処理の効率化や実態解明機能の強化を図るためには、事業者が公取委の調査に協力しやすい体制の整備が必要。【4】

独占禁止法の適切な運用と適用を実現するには実態解明機能の確保が重要。実態解明機能強化の一つの方法として、現行の課徴金制度に裁量制を導入し、審査に協力した事業者の協力度合いを反映する制度にすべき。
- 国際的なイコールフットイングを求めるのであれば、少なくとも競争当局による調査の非協力に対する制裁とセットでなければならない。
- 供述証拠に頼った立証方法を見直す必要がある。【4】

競争制限効果は客観的なものであり、立証において供述証拠に頼る必要はないところ、供述証拠に頼った立証活動を維持するために、事件関係人に認められるべき防御権を犠牲にすべきではない。

(3) 国内の他の行政調査手続及び刑事手続との整合性

- 公取委の審査手続の特殊性に鑑みると、刑事手続及び他の行政手続との整合性は過度に強調されるべきではない。【7】

独占禁止法は、課徴金減免制度を他の手続に先んじて導入したほか、執行力強化の面で特殊性があり、他の手続にはない保障を他の手続との整合性を理由に一概に否定することは妥当ではない。
- 公取委には、行政調査において刑事手続における身体拘束による取調べに匹敵する権限が与えられていることから、弁護士立会いなどの他の制度にない手続を導入することは、手続間の実質的な整合性を確保するためにむしろ必要なことである。
- 他の行政調査手続に定められていないとの理由で、事件関係人の防御権確保が何ら前進しないようなことがあってはならない。
- 刑事手続、行政手続との整合性が図られるべきである。【3】
- それぞれの行政手続には、それぞれ対象とする事案の特徴に応じて異なる部分もあるものの、論点にあるような防御権が導入されていないことで、独占禁止法の手続が整合性を欠いている現状にあるとは思われない。
- 刑事手続でも保障されていないような防御権を、刑事手続の逮捕、勾留のような強い権限もない独占禁止法に導入することは、実質的に法執行が機能しなくなることが懸念され、行うべきではない。
- 刑事手続においても検討されていない弁護士の立会いを求めるのであれば、特段の理由・根拠を明確にすべきである。
- 国際的なカルテル案件や企業結合案件のように世界各国の当局が同一案件を同時に調査する手続は他の法律では珍しく、その意味で独占禁止法以外の行政調査手続と同様の考え方で対応することは適切ではない。

(4) 海外の制度・仕組みや実務との比較

- 欧米諸国で認められているような、国際水準に適う適正手続が十分に確保されるべき【16】

国境をまたいだ経済活動が当たり前になっているところ、公取委だけでなく外国の競争当局も審査を実施する事例が増えている。しかし、外国の審査手続において保障されている事項が日本の審査手続において保障されていない結果、日本で活動する事業者のみが不利益を被ったり、外国会社への調査への協力が得られないなどの不都合が生じている。
- 他国の制度の一部だけを比較し、防御権のみを強化しようとすることは、公正さを欠き、意味のないものである。【2】

他国との比較において、それらの国の法制度全体及び証拠評価、立証水準、事実認定等を含む制度の運用実態から判断されるべきものである。
- 海外の防御権のみを導入すると、実質的に法執行が機能しなくなることが懸念される。

(5) 行政調査手続の適正性及び透明性の確保

- 適正性及び透明性が確保されるべき【2】
- 競争ルールの周知・教育・啓発について検討されるべき

3. 論点

(1) 立入検査時の弁護士の立会い

- ・ 弁護士の到着まで立入検査の開始を待つべき【24】

弁護士が到着するまでに証拠隠滅が行われるとの指摘があるが、そのような例外的事態に対しては、別途制裁が用意されており、そちらで対応すべき問題である。

- ・ 弁護士の到着まで立入検査の開始を待つ必要はない【6】

EUでも弁護士の到着を待たずに立入検査が行われている。待つのは弁護士と連絡を取るための最小限の時間だけである。

弁護士の到着を待って立入検査を着手するとした場合、証拠の隠滅が図られるおそれが高く、実態解明にはほど遠いものになると思われる。

- ・ 告知義務に関する規定を設けるべき【19】

事件関係人の中には、弁護士の立会いが認められることを知らない者も多くいるため、現実には弁護士の立会いを得ないままに立入検査を受ける事業者が多数を占める。

(2) 弁護士・依頼者間秘匿特権

- ・ 認めるべき【40】

外国で秘匿特権の対象となる文書であっても、公取委に提出されると、外国において秘匿特権が放棄されたとみなされるおそれがある。米国では、他国における資料の提出の問題について国際礼譲の観点から検討されている事例があるものの、上級審の先例を欠き、礼譲による分析の性質が裁量的であることから、必ずしも秘匿特権として保護されるかは不確かなものとなっている。

弁護士との交信が保護されることにより、企業のコンプライアンスの強化、事前の相談による違反行為の減少や当局への違反申告を促す効果がある。

公取委の相談窓口においても「秘密厳守」が強調されていることから分かります。およそ外部に相談内容が漏洩し、自己に不利に使われる可能性のあるところで、相談者は真実の相談はできない。

欧州人権裁判所は、依頼者と弁護士間の通信を差し押さえることは民主社会の法が保障する最低限のプライバシーの権利を侵害するものである、と判示している。

- ・ 秘匿特権による秘密保護の範囲の明確化、秘匿特権の及ぶ範囲について事件関係人と公取委の間で見解の相違がある場合にこれを判定する仕組み、組織内弁護士や外国法曹等との間の協議・通信をどう考えるか等について検討すべき。

- ・ 欧州委員会は「ベストプラクティス」を公表して保護の対象範囲及び権利主張手続を示し、事業者が保護対象範囲や手続について具体的に理解した上で権利行使を行うことができるよう

措置することで、手続の誤解等に基づく権利濫用行為が生じることを未然に防いでいる。

・ 認めるべきでない【2】

秘匿特権の名目で秘匿特権とは関係のない資料の提出拒否が行われる等の弊害が考えられる。

・ 独占禁止法に特有の問題ではなく、刑事諸法、行政調査諸法に関わるものであるから、独占禁止法に特段の事情がない限り総合的に検討すべき。

(3) 供述聴取時の弁護士の立会い

・ 認めるべき【40】

供述の任意性・信用性を確保するためには、自らの供述がどのような法的効果を持つか理解した上で、真に同人の供述が証拠化される状況が確保されることが重要である。弁護士が立ち会うことの一番の意義は、不当な供述聴取に対する時宜に応じた防御を行うことである。

弁護士が立ち会うことにより、供述の任意性・信用性がその後の手続において争点となることは有り得ず、効率的な法執行にとっても有意義であるほか、事件関係人は、自己の防御権が確保されていることについて安心を得て、公取委に対して協力的な態度を取ることが可能であり、実態解明につながる。

・ 認めるべきでない【5】

供述聴取は身体を拘束せず、昼食のための休憩時間は与えられ、外出も認められ、夕方までの間に行われ帰宅させる方法が採られており、警察・検察の取調べに比べてはるかに穏当である。そのような事情にもかかわらず弁護士を立ち合わせることは、事業者からの圧力を感じて真実を供述できなくしたり、弁護士が供述を知ることによって他の従業員との間で口裏合わせを行うことにもなりかねず、実態解明機能に支障を来たすものである。

弁護士を同席させることができるのは大企業の一部であり、中小企業が弁護士を同席させることができないのであれば、大企業と中小企業を差別化するものである。

・ 供述者個人の弁護士を立ち合わせ、供述内容が会社に知られないようにすべき

(4) 供述聴取過程の検証可能性の確保

・ 認めるべき【29】

供述の任意性・信用性が問題となるのは、密室において供述聴取が行われているからであり、第三者が検証しようとしても決定的な証拠が欠けるためである。供述聴取過程の録音・録画は、これを容易に解決できる手段の一つであるから即時に採用されるべき。

・ 認めるべきでない【3】

関係事業者からの圧力により真実を供述させなくしたり、他の従業員との間で口裏を合わせることになりかねない。

(5) 適切な主張反論のための情報の開示

・ 立入検査時の資料の謄写を権利として認めるべき【21】

リニエンシー申請のためには、公取委が把握していない事実の報告又は資料の提出が求められているところ、公取委がいかなる事実を把握しているのかを知らなければリニエンシー申請を行うことは不可能となる。また、日常業務に使用する書類も含まれているため、即時に謄写できなければ業務運営に著しい支障が生じる。

・ 現在の求めがあればおおむね謄写が認められている。謄写しにくい事情があれば、謄写しやすくする方法を検討すべき。

・ 供述調書の写しの交付を認めるべき【30】

作成名義人が供述調書の写しを保有することは、むしろ当然のことである。誤り等があれば適時に修正する機会が保障されることになり、実態解明のために好ましいといえるほか、意見聴取手続において的確な証拠を提出することができるようにするため十分な検討時間を与えるためにも重要である。

・ 従業員が自身への社内処分を恐れて萎縮し事業者の不利益な供述をしなくなることについては、雇用関係を規律する労働法に委ねられるべき領域の問題である。

・ 供述聴取時のメモの録取を認めるべき【29】

任意で行われる供述聴取において、メモの録取が禁じられるのは不合理である。単に防御権を確保するだけではなく、誤りや不適切な点等があれば適時に是正することができるという意味で実態解明に資するものである。

・ 認めるべきでない【4】

供述調書の写しの交付も供述聴取時のメモの録取も、必要性が明確ではなく、かえって関係事業者に供述内容を監視する機能を持たせ、従業員が自由に真実を供述する妨げになるおそれが高い。

(6) 行政調査に係る制度・運用についての知識の共有等

・ 公取委の審査手続に関するマニュアルを公表すべき【14】

事業者が公取委による審査手続を十分に理解することができれば、審査手続の透明性が高まるだけでなく、事業者による審査への協力が促進され、事業者における独占禁止法のコンプライアンスの強化にもつながるものと考えられる。

法改正が難しい項目について、運用として対応することをマニュアルで確保することも検討の価値がある

・ 行政調査手続の制度・運用の知識の共有を図るため、講習会を実施すべき。【3】

・ 立入検査時の法的根拠と受忍限度の範囲の提示を徹底すべき。【12】

・ 公取委のストーリーをなぞったような調書が作成されており、公取委が希望する調書に署名しなければ何度でも呼び出されるという聴取は不適切である。【5】

・ 供述聴取は長時間・長期にわたり負担が大きいので、負担の少ない手続に改善されるべき。

【4】

- ・ 供述聴取において、弁護士に相談できる権利が明文上認められるべき。【6】
- ・ 不当な調査は行われていないとする公取委の見解は事実と反するとの指摘がある。

「指紋を取られ、『犯罪者扱いのようだ』という『そのとおりだ』と言われた」「立入検査の時期について連絡がないのに、立入りと同時にマスコミが押し寄せて報道され、弁明する機会が与えられないことは問題である」等

- ・ 行政手続においても刑事手続に準じて黙秘権、自己負罪拒否特権を認めるべき。【7】
- ・ 取調べで冤罪や人権侵害が行われているとは考えにくく、供述人の不安感を軽減するため、休憩時間を適切に確保し勤務時間内で終了するなどの手続の透明化を検討すれば足りる。
- ・ 供述聴取が長時間にわたる、供述の訂正・修正を求めても供述人の言うとおりに訂正・修正してくれないなどの審査官の供述聴取に対する不満は、審査官の教育・訓練によりおおむね是正できる。

以上