

改正独占禁止法の審判手続に関するコメント 日米比較

2006年12月14日
神戸大学 中川丈久

・日本独占禁止法における審判手続の特徴

(A) 改正法による「事後審判」制度の導入

公正取引委員会による命令(排除措置命令・課徴金納付命令)の発出(=発効)
=簡易な事前手続である「意見申述・証拠提出の機会」がとられる

公正取引委員会への不服申立て(異議申立て)
=準司法的手続である「審判手続」がとられる

(B) 審理手続としての「審判制度」のあり方(審判官制度を含む)

審判官・審査官・被審人の構造。
審判官7名は事件ごとに指名
審判官ポストは、公正取引委員会内職員の人事ローテーションに含まれる。

(C) ふたつの視点

なぜ、「事後審判」か？

排除措置・課徴金納付のような重大な権利侵害的処分については、「事前審判」が原則的形態と考えられる。

「審判請求」は、行審法にいう異議申立てにあたる。しかし、行政機関が、自らの正式決定を見直す方式については、バイアスがある以上、公正中立さ(第三者性)に劣る。

「審判」制度に期待される高度の公正中立さが、異議申立てという文脈におかれることによって減殺され、ひいては「審判」に対する信頼度が落ち、公取委決定への国民・企業の納得度が低下するのではないか。

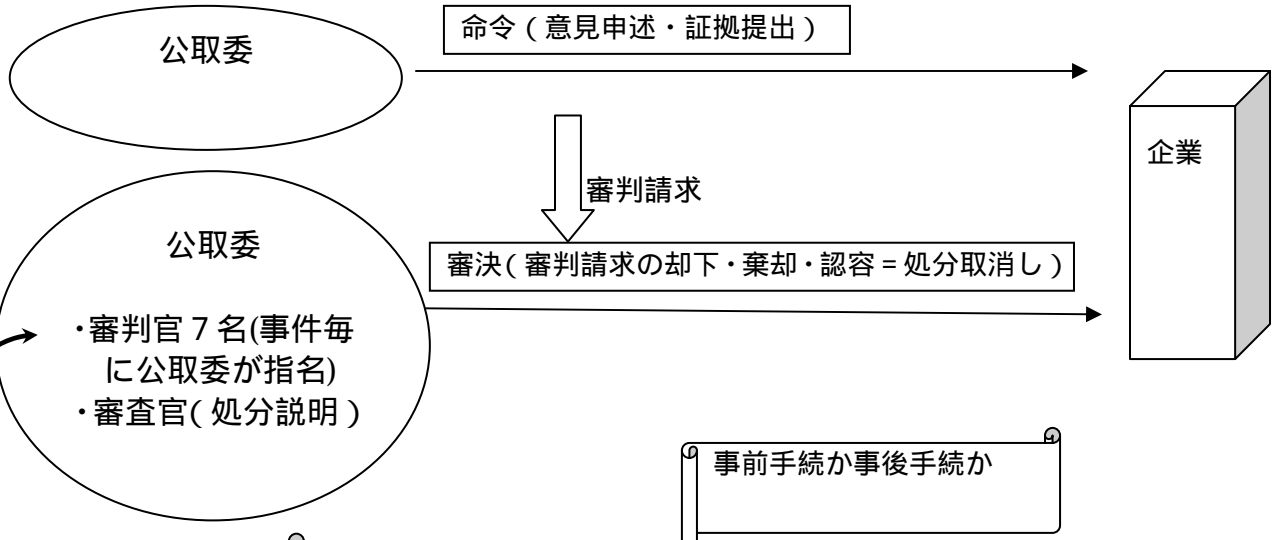
「審判」制度の特徴はなにか？

「審判制度」の審理手続は、準司法的手続といわれるだけの特徴をもつのか。たとえば行政手続法の「聴聞」とは質的に異なり、裁判審理により近いのか。

例：審査官と審判官の間のファイアウォールは、聴聞主宰者と処分説明をする行政庁職員との間と比べて、どの程度高いか、証拠法則への意識はどうか、当事者間の武器平等がどの程度担保されているか、等。

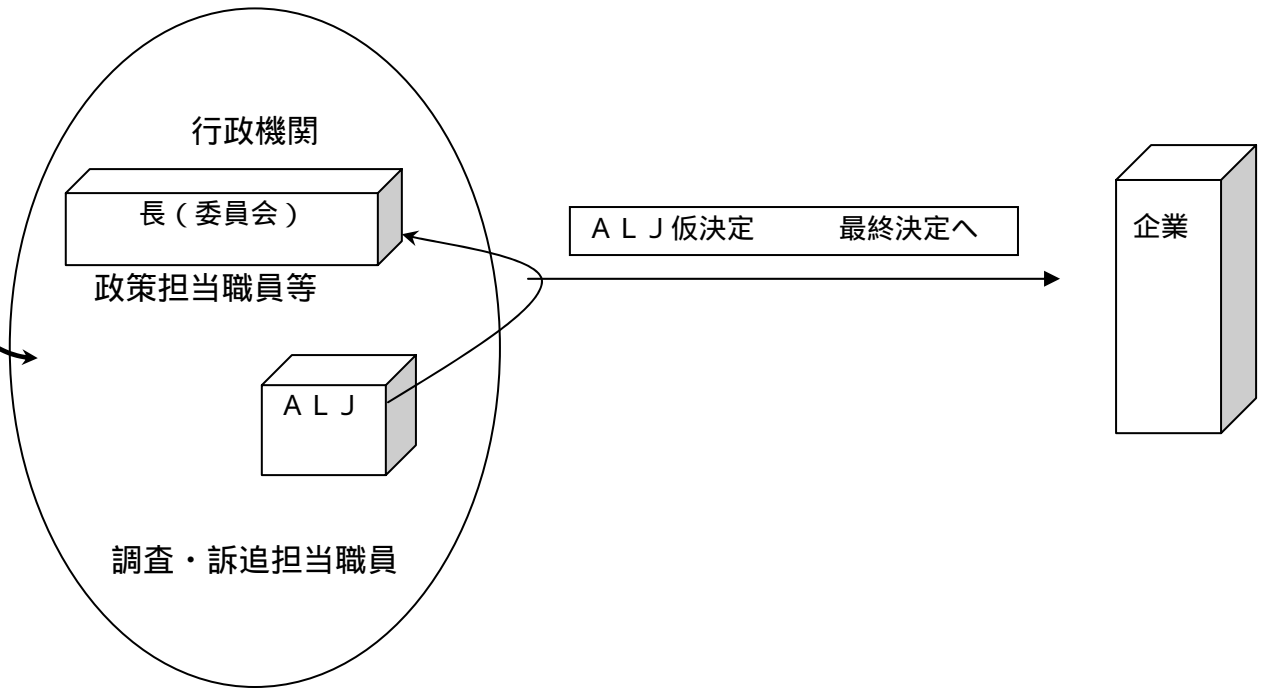
(図解 独禁法の「審判」制度と、APAの「正式手続」制度の比較)

改正独禁法 「事後審判制度」



審理手続としての違い

APAの正式手続 「事前の正式手続」



・アメリカ法における「正式手続」(formal procedure)の特徴と、日本法への示唆

(A)「正式手続」の共通イメージ（日本の審判手続よりさらに裁判に近い）

1. 行政手続法(APA) § 554・§ 556・§ 557が「正式手続」の標準的な内容を規定。
FTCの手続はその一典型である。

「正式手続」を義務付けるかどうかは、個別法次第。個別法に、「正式手続」の要素を示す言葉があれば、APAの「正式手続」規定に則った手続がなされると解釈する。

2. 「正式手続」とは、要するに、裁判型の審理手続を指す。

「記録に基づく審理」
「中立な裁定」(「職能分離」など)
「適切な証拠法則の採用」
「当事者の公平な取扱い」(片面的(一方的)通信の禁止など)

3. APAは、なぜ、「正式手続」を重視したか。

行政過程における適正手続(デュープロセス)の実現という観点に加え¹(むしろそれ以上に)、紛争を効果的に解決する手段としての手続整備という観点が強く打ち出されている。

そのため、当事者対立(対峙)型の紛争解決手続である「正式手続」と、当事者和合(交渉)型の紛争解決手続である「和解手続」とを、使い分けることを重視。「正式手続」は、「和解手続」では解決しきれなかった、紛争性の高い場面について、まさに「正式性」によって正面突破して解決する最終手段との位置づけ。

4. APAでは「事前の正式手続」を、原則的形態として想定している。 3からの帰結である。

おそらくそのため、個別法が「正式手続」を義務付けるときは、「事前の正式手続」が原則。とくに、制裁的処分、不利益処分の場合は、この原則がほぼ貫徹されているのではないか。

例外として、緊急・大量などの理由があるときには、「事後の正式手続」の立法例がある。

大量の申請拒否処分がある場合は、拒否処分をした行政機関に、異議申立てをする(再決定ないし再審の申立て = reconsideration)と、ALJを用いた正式手続をおこなうという制度がある。大量処理の案件では、「事前審判」をもって拒否処分することが時間的に無理である

¹ 「政府が国民の権利を侵害する決定をおこなうときはデュープロセスオブローによらなければならない」という憲法条文に由来する。

この「デュープロセスオブロー」は、「あらかじめ司法裁判所の判断を経ていること」を意味するが、20世紀以降の行政国家の進展を受け入れる形で変容し、「行政機関による権利侵害決定の場合には、事後の司法審査の機会があればよい。ただし、事案の性質に応じ、事前に裁判的な手続保障が必要である」というように、「正式手続」の保障へと意味が変化していった。

ことから、拒否処分に不服である者に限定して(スクリーニングして)、異議申立て(再審査)という形で、正式手続を行うという選択をしたのではないかと推測される。

5. APAでは「正式手続」の「正式性」を高める工夫のひとつとして、「職能分離」²の考え方を、ある程度、実現させている。

APAで課題となった「職能分離」問題は、行政過程における「調査・訴追機能」と「裁定機能」の分離(=別々の組織におこなわせること)である³。

「調査・訴追機能」と「裁定機能」は、ちょうど検察官と裁判官のように、まったく別の組織に与えるべきであるという、「外的職能分離」がその徹底形である。しかしAPAは、行政機関内部の「調査・訴追」部署と「裁定」部署との間で、適切なファイアウォールをたてればよいとする「内的職能分離」を一般的に「正式手続」に要求すればよいというスタンス。

(B)とくに、「正式手続」におけるALJ制度の意義

1. ALJ制度(の原型である「ヒアリング主宰者」)は、職能分離のために導入されたのではなく、「正式手続」実施上の便法として生まれたものである。

「正式手続」は、APA以前から個別法で義務付けられてきたが、行政機関の長(委員会であれば委員会そのもの)が常に、自ら「正式手続」を履践することは実際的でない。

そのため、APA立法以前からの慣行として、連邦政府においては、なんらかの「ヒアリング主宰者」(hearing officer, trial examiner, etc.)を指名してこれに「正式手続」を行わせ、決定案について長に助言させるという方法が広く採用されていた。これは、「正式手続」を常に長におこなわせることを回避するための、便法であった。

2. APAは、この慣行をふまえて、「ヒアリング主宰者」の制度を整備することとした。

すなわち、

行政機関は、自ら「正式手続」を履践することができるほか、「ヒアリング主宰者」を任命することができる。

「ヒアリング主宰者」は、原則として、「仮決定」(initial decision)をする権限を有する。「ヒアリング主宰者」による「仮決定」は、これを通知された相手方が行政機関の長に「見直しの申し出」(appeal)をするか、行政機関の長が「職権による見直し」をしない限りは、そのまま、当該行政機関の長による「最終決定」(final decision)となる⁴。

² 政府においては、隔離されるべき機能(権能・職能)があり、そのような職能を担当する組織を分離すべきだという考え方。たとえば、ルールの立法者とルールの執行者の分離、ルールの執行においても、訴追役(検察官)と裁定役(裁判官)とを分離せよ、ということである。

³ このほか、「訴追・調査」「裁定」をあわせた「法実現(法執行)機能」と、「法形成(政策形成)機能」との分離も語られることがあるが、APAではこちらはさほど議論されていない。

⁴ 言い換えれば、行政内部的な助言者(ヒアリング結果の報告や「決定案」の提示をおこなうだけの)存在にはとどめない、ということである。

「仮決定」は、当事者や長に異論なければ、そのまま「最終決定」になるものである。「決定案」

3.「ヒアリング主宰者」の利用は、職能分離を実現する観点からも有益であることから、より一層職能分離性を高めた現在のALJ制度へと発展していった。

APA立法過程では、「正式手続」の「職能分離」実現の一環として、「ヒアリング主宰者」を用いるならば、内的職能分離が進めやすいという意義が強調された。

この職能分離を徹底する方向での制度改革が、後に行われ、それが現在のALJ制度である。現在、連邦政府のALJは、人事管理局で一元採用され、その名簿から各行政機関がさらに採用するという方法をとる。また、給与保障、身分保障があり、人事権のみならず、日常の勤務形態も通常職員とは隔離され、文字通り、「行政機関内の判事」たる地位となっている。

なお、現在でも未解決の問題として、行政機関の長が、どこまでALJの仮決定に介入して「見直し」をしてよいのかという問題がある。長は、政策問題に限って「見直し」ができるなどといった議論がある。

(C) 日米比較からのコメント

アメリカ法との対比上、改正独占禁止法について、次の点を指摘することができる。

1. 「事後審判」制度について

異議申立ての文脈に置かれることで、「審判制度」を採用した理由である高度の公正中立さという、せっかくの特長を減殺してしまう点は、否めない。

他方、改正独禁法が、簡易な手続で迅速に排除措置・課徴金納付命令をおこなおうとするのは、政策的に、「違反に対する公取委の強いスタンス」を示すものであろう。

この点をどう考えるかは、次のような立法政策上の選択の問題であらう。

日本における排除措置の内容や、課徴金の額が、違反企業にとってさほど手痛くないという認識が前提であれば、「事前審判」制度が、手続遅延等のコストに見合うだけの効果を上げていないと考えてこれを廃止(事後審判への移行)、むしろ、「違反に対する強いスタンス」を示そうとすることは、合理的な選択肢として評価できるように思われる。

他方、今後、排除措置の内容や課徴金の額が、違反企業にとって、市場撤退も考えるようなシビアさを持つようになることが通例化していくのであれば、むしろ、そうしたシビアな公取委命令に対して、信頼度を高めて、違反企業側の納得を引き出すということが、重要な政策課題となるであらう。(これが、アメリカAPAの「正式手続」が議論された当時の課題認識であった。)

は、そのまま受けいられる場合でも、長において改めて「最終決定」を書かなければならないものである。当然ながら、前者のほうが、「ヒアリング主宰者」の責任が重い。

後者の認識を前提とするならば、「事前審判」制度への復帰を考える必要があるのではないか。

なお、迅速処理は、裁判所への緊急停止命令申立制度で対応できるはずであるが、これはアメリカ法の直輸入のようであり、日本で十分機能しているか。機能していないならば、この部分についての制度改革が必要である（裁判所を用いるか、行政上の仮命令のようなものを作り出すか、等）。

「審判制度の廃止」（意見申述・証拠提出機会のみ）という選択肢の是非も、に準じて考えられるべきことであろう。

2. 審理手続のあり方（審判官制度を含む）について

（事前審判であれ、事後審判であれ）「審判制度」の位置付けを、
ア) 行政手続法の「聴聞」の延長上とするのか（聴聞の厳格バージョン）、
イ) 第三者性を徹底する裁判審理類似の行政手続（準司法的手続）として位置付けるのか、
もうすこし方向性を明確にするべきではないか。

日本の場合、排除措置の内容や課徴金の額が今後きわめてシビアになり、公取委命令への信頼・納得度を高めることが、円滑な独禁法実施のために必要となるのであれば、イ)の、審判制度の裁判類似化の方向を求めることが、課題になるのではないか。「審判官」の中立性（公取委からの第三者性）をさらに向上させる工夫（人事上の工夫等）、裁判類似の証拠法則を採用する（そうすると「審判官」に法曹経験を求めることが合理的な選択肢になるであろう）、など。

もっともイ)の方向性をとるにあたっては、そもそも、「裁判類似の手続であれば信頼できる」という感覚が日本社会で共有されているのか、裁判類似手続に必然的に伴うコストに見合うだけの効果があると感じられているのかの見極めが重要である。

どこまで、審理手続の裁判化（職能分離など）を徹底するべきか。

裁判類似の手続化を進めるとした場合のこと。

「審判」の公正中立さをどこまで引き上げて、その信頼を通じての公取委命令への納得度合いを高めるべきか（その一手段として職能分離その他を進める）という問題と、それに伴うコスト（人件費のほか、審判官が足りないことによる事件処理の遅延等）との見合いで、具体的な度合いが決まる。

アメリカのALJ制度は、「正式手続」の「正式性」を高めるという選択をした結果、公正中立性を追求するべく、職能分離を徹底した例である。当然ながら、それに伴うコストは高い。州によっては、これ以上に徹底するところも、そこまできかないところも様々である。

（参考）

中川丈久「行政手続と行政指導」（有斐閣，2000年）72～73頁，76～78頁，96～100頁。