

審判制度の在り方について

審判制度の在り方については、不服審査型審判方式（現行法型）、事前審査型審判方式（旧法型）、通常の行政処分方式という選択肢があるが、懇談会において、公正取引委員会の審判機能を維持（その際、審級省略（審決取消訴訟は東京高裁の専属管轄）、実質的証拠法則も維持）することを前提とした場合について、不服審査方式と事前審査型審判方式の比較、証拠開示の在り方、審判官の在り方を検討・整理することとされたところである。

本資料は、これを受けてワーキング・グループで行われた作業結果を取りまとめたものである。

1 不服審査型審判方式と事前審査型審判方式の特色及び問題点

不服審査型審判方式と事前審査型審判方式については、それぞれ以下のような特色及び問題点の指摘がある。

（1）不服審査型審判方式

特色としては、公正取引委員会の調査の結果、違反行為があると認められる場合には、事前手続を経て、排除措置を命じることにより、早期に競争状態を回復できる、併せて違反金納付を命じ、審判手続中に延滞金を付加することにより、違反金納付先送りのために審判請求をするインセンティブが生じない、公正取引委員会の処分に伴って、発注官庁による指名停止が行われることが多いところ、命令に不服がある場合に審判請求できる仕組としたことにより、指名停止を受ける時期をコントロールしようというインセンティブが生じない、といった点が挙げられる。

一方、適正手続の確保の観点からは、排除措置や課徴金納付を命じる前に対審構造の下での審判手続を行うべきであり、現行の事前手続では不十分、公正取引委員会として処分を決定した後の不服審査としての審判で判断が覆ることは考えにくく、審判をする意義に疑問がある、不服審査を担う機関については第三者性が重要、といった問題点の指摘がある。

（2）事前審査型審判方式

これに対して、事前審査型審判方式の場合には、（事業者が望めば）対審構造の下での審判手続を経て、審決の形で処分がなされるため、不服審査型審判方式よりも適正手続が保障される、真相の解明により適しているという特色がある。

一方、審決がでるまで排除措置を命じられない（早期に競争状態を回復できない）、違反金納付先送りのために審判請求をするインセンティブが生じ得る、公正取引委員会の処分に伴って、発注官庁による指名停止が行われることが多いところ、指名停止を受ける時期をコントロールするために争う（旧法でいえば、勧告を応諾しない）

インセンティブが生じ得る、といった問題点の指摘がある。

2 事前審査型審判方式について指摘される問題点についての検討

(1) 早期に競争を回復することが困難

継続している違反行為を差し止める手段としては、排除措置命令のほか、裁判所による緊急停止命令がある。しかし、緊急停止命令については、緊急性が要件なので常に使えるわけではないという制約があり、また、違反行為を差し止めるだけでは競争の回復が十分ではないケースも生じ得る（例えば、自己の競争者と取引した場合には取引を拒絶するとして、取引先に自己の競争者と取引させないことによって新規参入を阻止する事案の場合、自己の競争者と取引しても取引を拒絶しないことが取引先に周知されなければ新規参入が困難な状況は改善されない。）ので、違反行為の一時停止だけでは、早期に競争状態を回復するには不十分とも考えられる。事前審査型審判方式をとる場合には、継続している違反行為の差し止めを実効的に行うため、一定の要件を満たす場合には、審判手続中であっても、公正取引委員会が違反行為の差し止めその他競争を回復するために必要な措置を命じることができる制度を導入することが考えられる。

一方、公正取引委員会が調査を開始すれば、違反行為は中止されることが多いであろうから、そもそも緊急停止命令の活用を検討する機会はそれほど多くはないのではないか（上記のような改善策を講じなければ事前審査型審判方式を選択できないというほどのものではないのではないか）との考え方もあり得る¹。

(2) 違反金納付先送りのために審判請求をするインセンティブ

ア 旧法の前審査型審判においては違反金納付先送りのために審判請求をするインセンティブが生じ得たが、事前審査型審判方式の下でこうしたインセンティブが生じない仕組み（例えば、独占禁止法違反行為を民法上の不法行為類似のものとして取り扱い、審判開始などの一定の時期から違反金の延滞が生じていると整理することはできるか）を設けることが考えられる。

イ 一方、違反金納付先送りのために審判で争うということは、現下の金利情勢や争うためにも費用がかかることから、実際には考えにくく、違反金納付先送りのために審判で争われる可能性を排除できないからといって、事前審査型審判方式を選択できないということはない、との考え方もある。

(3) 指名停止を受ける時期をコントロールするために争われる可能性

指名停止は発注者が契約の一方当事者としての判断で行うものであり、独占禁止法

¹ 過去3年度に出された法的措置についてみると、課徴金が課される事案についてはほとんどの事案で排除措置命令時まで（通常は調査開始時）に違反行為が終了しているが、そうでない事案については逆に排除措置命令時においてもほとんどの事案で違反行為が継続している。

違反行為については、命令が出た段階で指名停止を行うという運用が一般的である現状においては、事前審査型審判方式を採用しつつ、指名停止を受ける時期をコントロールするために争うインセンティブが生じない仕組みとすることは不可能と考えられる。

この点については、独占禁止法の運用とは別の次元の問題であり、審判制度の設計に当たって考慮する必要はないという考え方もあるが、一方で、他の制度によって独占禁止法の執行に悪影響が及ぶ可能性はできるだけ排除すべきである、公正取引委員会のリソースは限られている中で、審査官の審判対応の負担が増大することになれば、違反事件の審査活動に支障を生じ、厳正・実効的な法執行を阻害することになるため看過できないという考え方もある。

3 不服審査型審判方式について指摘される問題点についての検討

(1) 現行の事前手続では適正手続の観点からは不十分

ア 現行の事前手続と事前審査型審判を比較すると、前者は審査官側と事業者側の二者による手続きであるのに対し、後者はこれに審判官が加わった対審構造の下での手続であること、審判では相手方の主張・立証に対する反論・反証の提出を繰り返すことが可能であるのに対し、事前手続は比較的短期間に終了するものとして設けられた手続であること、事前手続における証拠開示は、審判における証拠開示に比較して狭くなる可能性があること（審判手続においては、違反行為の存在を立証するための証拠が審査官側から提出されるし、審判官による文書提出命令によりその他の証拠が開示される場合があるのに対して、事前手続では、違反行為の存在の認定を基礎付ける証拠の説明を行うとされている）、が挙げられる。

イ このうち、 について、事前手続を聴聞官の下での三者構造になるようにすることにより、聴聞相当のものとするなど適正手続の確保を図るべきである、という考え方があり得る。また、 について、審判請求を受けて審判が開始されれば提出する証拠であれば、事前手続の時点でも提出することに支障はないはずなので、事前手続における証拠開示の範囲は審判手続における証拠提出と同様にすべきであるとの考え方があり得る。

ウ しかしながら、事前手続の制度は、手続を迅速に進めることを前提とするものであり、事前の手続と事後の審判を類似したものとし、手続を重複させることは避けるべきであること、事前手続だけで適正手続の確保を論じるのではなく、処分後の審判を含めて総合的に判断すればよいこと、から、事前手続を聴聞官を設けて聴聞相当のものとしたり、事前手続における証拠開示の範囲を審判手続における証拠提出と同じにしたりすることは適当でないと考えられる（結局は、事前審査型審判とするか、事前手続は現行のものを基本的に維持して不服審査型審判とするかの選択ということになる。 ）。

(2) 命令の後に不服審査としての審判を行う意義についての疑義

ア 事前審査型審判と不服審査型審判の相違は、前者が審判を行った上で処分をする（処分をすべきかどうか判断するために審判をする）ものであるのに対して、後者は、すでに出された処分に対して不服がある場合に審判を行う（処分が適法か否か、処分の当不当について判断するために審判をする）ものである。

イ この点については、適正手続の確保の観点からは、排除措置命令・違反金納付命令という重い処分をするかどうかを慎重に判断するために審判を行うべきであり、公正取引委員会として処分をするという判断をした後に審判をすることには意味がないという考え方があり得る。これに対して、現行の不服審査型審判方式は、2(2)で挙げられているような、旧法の下での事前審査型審判制度における問題点を解消するために導入されたものであり、審判手続における現行法の排除措置命令の位置づけは旧法の勧告と実質的には変わらない（勧告と異なる審決が出るのと同じ程度に排除措置命令と異なる審決が出ることが期待できる）という考え方もあり得る。

ウ 不服審査型審判方式を維持しつつ、こうした問題点の指摘に対応する方策としては、審判官による審判手続の第三者性を高めることが考えられる。²³

具体的には、審判官の構成について、現状では、公正取引委員会のプロパー職員ではない法曹資格者を相当数含んでいるが、非プロパー職員の数を一定数以上とすること、審判官の審決案と実質的に異なる審決をしようとするときには、その理由を説明するものとする、委員会による審判手続を経てするものとする、といった方策が考えられる。

4 審判方式についての当面の整理

上記2、3を踏まえると、以下のように整理するのが適当ではないか。

（審級省略、実質的証拠法則を備えた）審判方式は、もともと、行政過程において準司法的手続を採用して被処分者に十分主張立証の機会を与えることにより適正手続を保障するとともに、裁判過程、行政過程全体を通して見た場合に、紛争の専門的早期的解決を図るものとして構想されるものである。

しかし、現実的には、事前審査型審判方式は手続の遅延を招きがちであり、競争秩序の回復の遅れ、審判請求事案の非合理的増大が生じてきたので、審判方式を維持し

² 事前審査型審判方式、不服審査型審判方式のいずれを採用する場合においても、審決における事実認定には実質的証拠法則が働くため、審判官による手続の第三者性を高めることは、事前審査型審判方式を採る場合においても重要である。

³ ただし、制度上は委員会がすべての審判手続を行うことも可能であり、審判官は審決案作成までの手続を委任されているに過ぎないのであり、審判官による審判手続の第三者性を高めるというのは制度上の対応というよりは、審判手続の審判官に対する委任が行われるのが通常であるという実態を踏まえた運用上の対応ということになる。

た上で、このような欠陥を是正すべく不服審査方式が導入されたものである。新方式の施行後、早期に処分がなされるとともに、処分に対する不服申立ての数は減少しているところから、新方式導入は所期の目的を達成しているといえることができるのではないか。これは、独占禁止法違反の行為に対する効果的抑止力の充実という基本的政策目標にも対応するものである。また、不服審査型方式が直ちに憲法の要請する適正手続に反するともいえないのではないか。

このような事情からすれば、現行法の施行後1年あまりしか経っていない現段階で、この制度の存廃について、直ちに判断を下すだけの材料に乏しいのではないか。

一方、違反金制度の強化・充実にかかる本懇談会報告を前提とするならば、処分手続の適正化が一層要請されることになるが、現行法のもとでこの要請に応えようとするれば、早期の処分発動を期する不服審査型審判方式導入の目的に反することになるし、処分庁に対する異議申し立て制度に対する疑念（処分庁の自己反省の期待可能性）を益々増大させることになるのではないか。引いては、審判制度全体に対する消極的評価と直結することになりかねない。

更に、不服審査型審判方式の効果は、主として公共調達における入札談合事案で、指名停止を受ける時期をコントロールしようというインセンティブを生じさせない点にあることにも注意しなければならないのではないか。

以上の点からすれば、不服審査型審判方式は、当面維持するとしても、恒久的制度として位置づけることには疑義があるし、事前審査型審判方式においては、処分（命令）に至るまでに時間がかかるということであれば、本来、審判の迅速化を図ることにより解決すべきである。入札談合事案に関する実効的・総合的予防策が講ぜられるに至った時点で、先に指摘した、事前審査型審判方式に随伴する欠点の是正策を講ずることによって、事前審査型審判方式を改めて採用することとすべきではないか。その際、手続の効率化の観点から、（旧法とは異なり）排除措置と課徴金納付は同時化できるようにし、職権による審判手続の併合・分離（独占禁止法第64条）については、併合を原則とし、必要な場合に分離を行うものとするべきであるとの考え方もある。

5 審判における証拠開示について

審判においては、公正取引委員会の審判に関する規則第39条により、「事件の審判に必要と認める証拠」が審査官側から提出され、同規則第46条に基づく被審人の申立を受けた審判官による文書提出命令によりその他の証拠が開示される場合があるが、審査官がどのような証拠を保有しているかは被審人側では分からないので、文書提出命令の活用にも限界があり、審査官手持ち証拠を含めた開示が必要ではないか、排除措置命令や課徴金納付命令は重大な不利益を課すものであるから、行政手続法上の聴聞相当の証拠開示をすべき、との考え方がある。

この点については、違反行為の存在の立証責任は公正取引委員会にあること、企業秘密等についてマスキングして開示するため、すべての関係人との調整が必要になるが、このような膨大なコストをかけてまで開示する必要があるとはいえないこと、そ

もそも、行政手続法の聴聞手続で求められている証拠開示も「当該事案についてした調査の結果に係る調書その他の当該不利益処分の原因となる事実を証する資料」であり、審査官が違反行為の存在等を立証するために提出する証拠と同程度であると考えられること、他にもそのような証拠開示を行っている例はないこと、からすべての証拠を開示するという事になると過剰手続になると考えられ、現行の審判規則に基づく運用で問題はないと考えられる。