

独占禁止法審査手続についての懇談会（第8回）議事録

1 日時 平成26年7月30日（水）10:00～12:05

2 場所 中央合同庁舎第8号館8階特別中会議室

3 出席者

稲田 朋美 内閣府特命担当大臣

（懇談会委員）

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

委員 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

（その他）

公正取引委員会 松尾経済取引局長、山口審査局企画室長

（事務局）

内閣府 独占禁止法審査手続検討室 井内室長、品川参事官等

4 会議次第

（1）開会

（2）論点に関する検討（自由討議）

（3）閉会

5 議事録

○宇賀座長 それでは、定刻でございますので、ただいまより、第8回「独占禁止法審査手続についての懇談会」を開催させていただきます。

委員の皆様方には、御多忙のところ、お集まりいただきありがとうございます。

最初に、本日は、稲田内閣府特命担当大臣に御出席いただいておりますので、稲田大臣から一言御挨拶をいただきたいと思っております。

○稲田大臣 皆さん、おはようございます。

委員の先生方におかれましては、御多忙のところ、お集まりいただきましてありがとうございます。

前回第7回の懇談会では、今後は、審査手続の流れに沿って御検討を進めていただくこととされ、その後、立入検査に関連する論点について御議論いただき、大まかな方向性について意見の一致がみられたと事務方から報告を受けているところです。また、本日は、供述聴取に関連する論点について、委員の皆様方で御議論をいただくこととなっております。

先生方におかれましては、懇談会としての意見の取りまとめに向けて活発な御議論をいただきますよう、よろしくお願い申し上げます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

議題に入る前に、論点整理の意見募集に関して事務局から報告がございます。

○品川独占禁止法審査手続検討室参事官 それでは、事務局から1点御報告でございます。

前回の懇談会の際に、論点整理の意見募集に関しまして、意見提出先のファックス番号の記載が誤っていたものですから、誤った番号に提出された方については、7月25日までに御提出いただければ期限内に提出されたものとして扱うことといたしておりますということで申し上げましたけれども、7月25日までの間に、弁護士の方1名からファックスのエラーレポートの写しを添えて意見が提出されておりますので、最終的な意見募集の結果につきましては、意見提出は72通ということになってございます。

その関係で、本日お配りの資料1-1と1-2でございますが、これは前回の懇談会で1度御提出させていただいたものを、それを踏まえて修正したものでございます。例えば資料1-1であれば、「計71」と書いてあったところが「計72」になってございます。あと、御提出者が弁護士の方ですので、弁護士団体・弁護士のところが「26通」になってございます。それ以下の内容につきましても、個別の論点についての御意見を踏まえて記載を修正させていただいております。

以上でございます。

○宇賀座長 それでは、議題に入ります。

前回の第7回懇談会では、今後は、基本的に独占禁止法審査手続の時系列に沿って検討を進めていくこととされました。前回の懇談会では、立入検査に関連する論点について議論いたしましたところ、本日は、供述聴取に関連する論点について議論してまいりたいと

存じます。

本日議論いたします論点に関しまして、事務局に資料を用意してもらっていますので、まず、事務局から説明をお願いいたします。

○品川独占禁止法審査手続検討室参事官 それでは、お手元の資料2と書いてございますものに基づきまして御説明させていただきます。

前回の懇談会において、今日の懇談会におきましては供述聴取に関連する論点について御議論いただくということになりましたので、資料2は供述聴取に関連する論点について、論点ごとに表の左側から、項目、導入を求める目的・理由、それから懸念事項、考慮・検討すべき事項というものを記載させていただいております。内容については、これまでの懇談会の場で御提示いただいた内容に加えまして、パブリックコメント募集の結果寄せられた意見も反映して作成させていただいております。

例えば供述聴取時の弁護士の立会いにつきましては、求める目的・理由として、例えばでございますが、被調査者たる供述人が、供述聴取において、自ら有する権利でありますとか供述内容の法的効果でありますとか法的な疑問について、弁護士に確認し法的助言を求めることができるようにすることでありまして、あるいは3つ目でございますが、審査官が準備したストーリーに沿うような誘導的質問等の不当な取調べがなされることを防ぐことというような理由を挙げさせていただいております。

それから、懸念事項といたしましては、例えば一番上でございますが、事業者を弁護するための弁護士が立ち会うこととした場合、萎縮効果があるのではないかというような問題、あるいは、3番目でございますが、弁護士が不当に介入することによって、円滑な聴取が妨げられてしまうおそれはないのかという懸念を挙げさせていただいております。

考慮・検討すべき事項といたしましては、一つ目は、会社と供述人の間で利益相反が生じるのではないかという問題、それが生じる場合にどういう解消策があるのかというような点でございます。それから、中小企業や個人事業主について不公平になるのではないかというような問題、あるいは、その指摘される懸念が解消されない場合の方策、あるいはその方策の実現可能性というような問題、あるいは、他の行政手続において弁護士の立会いを認めていないこととの整合性、あるいは米欧との比較、それから、立会いを認める場合に、どういう範囲で認めるのか、あるいは弁護士の立場はどういう立場の弁護士であるのか、あるいは立ち会う弁護士はどういう役割を果たすのかというような話でございます。それから、仮に認める場合に、その弁護士の立会いが可能であることを告知する必要があるのかどうかという問題、あるいは、任意の供述聴取と審尋がございますので、その両者に差異があるのかどうかという点でございます。

任意の供述聴取と審尋につきましては、任意の供述聴取という場合でありましても、任意の供述聴取に応じられない場合には、任意の供述聴取が当然できないわけでございますので、その場合は、審尋が行われる可能性があるということかと思っておりますので、そういうことを念頭に置いて御議論いただくのがよろしいのではないかと考えてございます。

それ以外の論点といたしましては、2ページ目でございますが、2つ目が可視化の話でございます。それから、3つ目が供述調書作成時における写しの交付、それから、その次が、供述聴取時のメモの録取という話、それから、立入検査当日は供述聴取を行わないでほしいという話、それから、供述聴取の仕方、長時間にわたるでありますとか、ストーリーをなぞるといって問題でございます。それから、黙秘権・自己負罪拒否特権を認めてほしいという話、それから、公取委におけるチェック体制を構築すべきではないかという話、それから、任意の供述聴取における審査官の対応に対する異議申立手続を整備すべきではないかという話、それから、供述聴取に関する制度・運用についての知識を広く共有すべきではないかという話、こういった論点を挙げさせていただいてございます。

一応、順番としては、懇談会の場合あるいは意見募集において関心が高かったと見られるものをできるだけ上のほうに並べたつもりでございます。

事務局の説明は以上でございます。

○宇賀座長 続いて、榊原委員と村上委員から資料が提出されておりますので、まずは、榊原委員から、資料の説明を簡潔にお願いしたいと存じます。

○榊原委員 ありがとうございます。資料は、前回お配りいただいた資料と基本的に同じでございますので、修正した点に絞って御説明させていただきます。

資料番号、右上に番号が入っておりますけれども、最初、1、2、3と飛ばしていただいて、4ページ目からが本日の事情聴取の論点で、4、5、6、7までとなります。

4、5ですけれども、私の資料は任意と強制を分けてございます。この問題は、事業者が強制処分であり断れないと誤解して、それに乗じて取調べが行われて、後からいろいろ誘導されたとか訂正を申し立てたけれども直してもらえなかったということが問題の根幹だろうと思います。そこで、現場の認識が事業者と公取委とで随分異なるということだと思いますので、やはり任意と強制ということはきっちり分けて議論いただくのがいいのではないかということで、法律の議論ということで、強制処分から議論いただければどうかということをお提案したいと思います。

資料としましては4ページ目、簡単に追記したところだけ申し上げますと、右端の欄で「見直しの方向性」と書いてございます。任意のほうの右端の縦1列ですけれども、これは任意なので、立会いとか録音・録画とか、いずれにしても、事業者が、こういう条件であれば応じますと言えば本当はいい話なんですけれども、何となく誤解をされていてということも言い出せないとか、言っても断られているとかということのようなので、任意なので、それは合意できれば原則自由のはずだということで、任意であるということ、何ができるかということをお前の立入りのときと同様に、やはり明記して、告知していただく方がいいのではないかということで、「明記及び告げる」ということを各項目のところに追記しました。

それから、一番上の「弁護士の立会い」と書いているところに「弁護士への相談」というものも追加してございます。立会いというのは、そばにずっといるのでなかなか供述調

書が取りにくいというような御意見もあるようなので、相談というものも追記しています。これは任意と強制の両者に加えております。

4 ページ目の任意はこれでいいとしまして、5 ページ目の強制のほうだけ御覧いただきますと、追記しているのは「弁護士への相談」というところだけなのですけれども、やはり身柄拘束をされて、出頭命令をかけられてという状況ですので、立会の重要性が非常に高いです。法的助言の必要性が高いということで、立会いがやりにくいということであれば、オプションとして、弁護士への相談、いわゆる接見交通権と似たようなものを考えていただきたいという意見でございます。

それから、6 ページに行きまして録音・録画、この6 ページ目のスライドは、前回なかった新しいスライドを挿入していますけれども、録音・録画について、やるかやらないかというだけではなくて、非常にグラデーションがあるだろうと思います。記録手段で、例えばコストがかかるということであれば録音だけだったら対応できるのではないとか、記録時間、ずっと録音される、録画されることがやりにくいということであれば、例えば読み聞け／署名捺印時だけを録音・録画するということです。任意性の争いは、全部録音・録画されていると任意性の争いというのは起きないと思います。検察庁などもそう考えて、かえって検察庁にとっても、争われないからいいのだという前向きな考え方もあるようなのですけれども、公取委についてはこの点をどう考えるのかという意味で、任意性を完全に担保するという意味で、全時間録音・録画するか、それとも読み聞けのときだけでも十分だと考えるか、ここはほかの方の御意見もお聞きしたいと思います。

あと、記録の対象として、検察庁は裁判員裁判対象事件であるということで、事件数が多いからということなので、これは公取委、独禁法では当たらないと思いますけれども、例えば、組織犯罪なので、それは例外に当たるというようなことが検察庁のほうで言われているわけですが、公取委の方から、それと同じだというような御指摘があったのですけれども、私は、組織犯罪で検察庁などが言っているのは、多分、生命・身体の危険があるような場面を想定されていると思うので、ここで組織犯罪と言ってしまうと経済事犯全部になってしまうので、そもそもできないとなります。やはり、どうしてもできないと困るというような合理的な理由があれば、記録対象についても絞るという御提案があってもいいと思うのですけれども、基本的には全件必要ではないかと思っております。

7 ページのスライド、これが最後のスライドになりますが、前回とほとんど同じですけれども、真ん中の図の一番上に「弁護士に相談」というものを加えてございます。これは、介入の程度が①、②、③と左から右に介入の程度は強くなるという、弁護士立会いに加えて、相談であれば、接見交通権と同じような考え方なので、弁護士が来て、そのときということなので、介入の程度という概念はないと思いましたが、全体にかけて記載してございます。

それから、一番下のところに、弁護士の立会の場面について、ずっといるのか、ある時点だけかということの場合分けができるかなと思いましたが、場合分けをしてありま

す。

以上でございます。

○宇賀座長 それでは、続きまして、村上委員から資料の説明を簡潔にお願いしたいと存じます。

○村上委員 それでは、お手元に配ってある資料につきまして、基本的にこの順に沿ってポイントだけ御説明させてもらいたいと思います。私が今日の一番大事なテーマだと思いますのと、正確さを期したいというので文書を提出させてもらいました。

まず、前段であります。それは問題意識で、前回もお話ししましたように、私は、刑事罰を科すための刑事捜査と、それから基本的に排除措置を命じるための行政調査というものは分けて考えるべきであろうと思っています。問題点は、むしろ日本は、独占禁止法の行政調査に対しても、戦後制定したときに刑事捜査の手法をそのまま取り入れた形になります。当然、日本独自の精密司法と言われている形ですので、審査官が全面自供した供述調書を取ろうとする、そういう形の実務が行われてきた感じになります。ただ、この手法というのは、実際には刑事捜査ですから、被疑者の身柄拘束ができて非常に効果を発揮する、そういう手法であります。それで、2006年の課徴金減免制度の導入前であっても、従業員を呼び出して、密室で取調べを行うという調査手法というのは、実際に行われたわけですが、その有効性は非常に乏しかったのです。当然、従業員だけではなくて、法人も、違反を認めても何ら利益がないため徹底抗戦することが通例で、多くのカルテル事件では、立証できないで終了した事件が多かったのです。現在、公正取引委員会がカルテルを立証できているのは、2005年改正で課徴金減免制度が導入されているというのが、大きく立証の促進に役立ったので、決して審査官による密室での取調べが有効に維持されているから立証できているわけではない、まずこれが第1点です。ただ、そこまで厳密な立証が行政調査の場合に必要なのかについては、かねてから疑問があるところになります。

それで、私は基本的に弁護士立会いを認めてやるべきだという立場ですけれども、それでは、弁護士立会いを認めることの意味がどこにあるのかというと、欧州におけるような行政調査として純化した形であるべきと考えています。これは、別に欧州委員会だけではありません。イギリス、フランス、ドイツとも全部、行政調査を私がこれから言うような形でやっています。そうすると、今、弁護士が立ち会って何をすべきか、何ができるかという議論が中心で議論していますけれども、実際には、審査官が同一従業員を何十回も呼び出して自白調書を取っていく実務というのは、やらなくなるようになるであろう。ではどうするかというと、まさしく欧州でやられているように、法人事業者からの報告書、従業員からの供述書を任意で出させて、それに基づいてカルテルの違反を立証していく。そうすると、供述録取の意味がどこにあるかということ、今申し上げたように、法人からの報告書とか従業員からの供述書を出すとんでも、全部同じというわけにはいかない、食い違いは結構あるのであって、供述録取というのは、むしろその食い違いについて説明を求めて立証していく、そういうために使われるという形の話になろうと思います。

ただ、それで弁護士立会いを認めた場合でも、そういうふうやって、現実には欧州でやられている方式ですから日本でやれない話ではないのであって、やれる実務ではありません。ただ、前提条件があるので、それが可能になるためには、やはり上限方式の裁量型課徴金というものが要するだろう。それから、今の欧州のように、何度も出ていますように、課徴金減免制度を有効に活用するためにも、やはり基本的には裁量型の課徴金が必要になるであろうという感じになります。

それで、そういうシステムがいいのかどうかというと、やはり欠陥もあるのであって、弊害は、ここに書いてあるように、当局に迎合した供述がなされるということです。これは、行政調査よりも刑事捜査の司法取引のほうがはるかに大きなリスクはあるわけですが、そういう意味で、無実の者を巻き込むというようなことは懸念としては言われるが、競争法違反ではこういう冤罪のような事件は生じたことがないのであって、基本的には、裁量型課徴金を入れて立証していくべきであろう。そういう意味で、欧州流の行政調査に移行すべきであるというのが私の意見になります。

裁量型課徴金といっても、どの程度のものが要するのかなど、その次に書いてありますように、実現可能性を優先しなければならないので、基本的には、今の課徴金額を上限として裁量性を導入する、その程度で十分だと思います。それで違反事実の解明には足りるものだと思います。

具体的には、書きましたように、カルテルに対しては、上限算定率20%を乗じた金額を上限金額とする裁量型課徴金を設ける。それから、課徴金額算定方式は、原則として現行のままという形で、決して課徴金額を上げる必要はないのであって、現行のままで裁量性を導入すればいい。そのほかに、今の制度の下では、カルテル以外の不当な取引制限及び私的独占については、売上高に算定率6%を乗じた額が今の上限ですので、このぐらいの上限金額とする裁量型課徴金を設ければ足りると書いております。

あと書いてあるのは、不当な取引制限にも、ここに書いてありますように、カルテル以外に、共同の取引拒絶とか共同研究開発、パテント・プールによる規格設定とか、様々なものがある。それから、排除型私的独占についても多種多様な行為が含まれている。中には、一番代表的なものが、今、JASRACで争われている放送事業者への包括許諾、包括徴収という行為があります。3ページ目に移ります。そういう行為になると、国際的にも広く容認されている行為なので、例えば違反にするとしても課徴金は課すべきではないという行為になります。実際には、そういう行為というのは随分多い形になります。

したがって、カルテル以外の不当な取引制限と私的独占については、上限算定率の課徴金算定のための判断要素は一応列挙しなければなりません。それにとどめて、基本的に公取委の裁量を認めると。それから、今以上に多分その裁量権は慎重に行使するようにすべきであるというのが妥当であろうと思います。基本的には、裁量性を有しない現行の課徴金制度は、実際には世界のどの国にも存在しない制度であって、制裁金の本質に反するものであって、様々な弊害をもたらしている。今回の問題がなくても、基本的には裁

量型課徴金に移行することが望ましい制度となります。

あと1分ばかり、可視化の問題だけちょっと触れさせてください。

録音・録画の問題ですけれども、これは、私は一切考える必要はないと思っています。今回の懇談会の目的は、先進国並みに適正手続の保障とか防御権を保障する、そこに目的があったのだと思います。私は、先進国を始め世界の競争当局をほとんど回っていますけれども、世界で競争法の調査で、いわゆる録音・録画をしながら供述録取をするということを実施している国なり当局というのは一つもありません。これは、あると言う人がいれば説明してもらえばいいので、実際の競争当局が行う競争法違反もしくは行政法調査一般で、供述録取時に録音・録画までやっているということは、実務としては一切ありません。

それともう一つは、今、法制審議会で行われている録音・録画の議論というのは、逮捕勾留されている被疑者の供述聴取に適用されるものであって、いわゆる身柄拘束が行われている場合の被疑者です。身柄拘束のない行政調査には、私は、基本的には当てはまる話ではないと考えています。したがって、基本的に弁護士立会いを認めれば、その議論で十分なのであって、あえて日本でだけ録音・録画を認めるというような世界のどこにも存在しないような奇妙な制度は作るべきではないというのが、私の録音・録画に対する非常に単純な意見であります。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、ただいま説明いただきました事務局作成資料と委員提出資料を参考にさせていただき議論に入りたいと存じます。御意見のある委員は、どなたからでもどうぞお願いします。今井委員、どうぞ。

○今井委員 今日は2名の委員から新たに資料を出していただきまして、大変参考になります。ありがとうございます。

これから、榊原委員の資料、4ページ、5ページ等を使って議論がなされると思うのですけれども、その前に1つ、気付いた点を指摘させていただきたいと思います。

5ページの強制の審尋というところでありまして、必要性の欄で、今回、接見交通権の保障が必要だという御主張をなさっております。ここについては、概念を正確に使ったほうがよいかと思えます。今、村上委員からの御発言にもあったところですが、接見交通権は、あくまで刑事訴訟法で認められている、逮捕勾留されている被疑者、被告人に関する権利であります。今回、この懇談会で話しているのは、行政調査の対象者に係る弁護権の実質的保障ですので、1日中身柄を拘束されている刑事事件の被疑者、被告人に係る接見交通権の話をごここに持ってくるのは、そもそもの場面設定が異なると思われま。この会議には、法律家でない方も参加されておられますから、接見交通権という特定の内容を持った概念を持ち出されては、かなり誤解を招くのではないかと懸念しております。

あわせて、同じ観点からですが、取調べ対象者の権利の実質的な保護という観点は、もちろん考慮すべき点ですが、形だけを見て、刑事手続にはこういう権利があるから、こ

ちらも同様という議論、例えば可視化の話もそうなのですけれども、そういった議論の仕方には、注意が必要ではないかと感じました。

それから、村上委員の資料3-2も大変貴重なものでして、御意見も拝聴しておりました。今申しましたように、この1の第3段落のところで、刑事捜査のような逮捕勾留というものを持っていない行政手続に関する御指摘をされているのは、正当だと思いました。ただ、村上委員は、現在の課徴金が制裁金であることを強調されていますが、これにも留意が必要だと思います。榊原委員も、課徴金には制裁的側面があるという点を踏まえて、刑事手続の対象者との実質的な類似性を求めておられるわけですが、課徴金に、どのような意味での制裁的要素があるのか、特に、刑事手続における制裁と同様の性質が認められるのかは、それ自体がとてもここで扱えない重大な問題です。恐らく、これは、ここでの議論の対象外になっていると思いますので、この懇談会では、現状を踏まえ、行政手続の対象者に対する実質的な権利保護のためにでき得る範囲で議論するというのが、私たちに課された仕事だろうと思います。

以上です。

○村上委員 確かに今の課徴金の性格がどうであるかという議論というものはあります。ただ、昔は不当利得剥奪で、それでよかったのだと思います。ところが、2005年の改正以降は、公正取引委員会自ら、不当利得を上回る金額を課徴金額で課するという形で宣言しています。それで、そのときに累犯、2度やったときの加重が出ていますし、それから、首謀者に対する加重を入れてあると。その後、当然早期にやめたときには減額を認めると。それと、御承知のとおり、課徴金減免制度というので、最初に来て申告したものについては、全額、一切罪を問わないとかという形の制度を全部入れております。したがって、実態から見て、これを制裁、刑事の制裁とは違いますから当然行政上の制裁という使い分けはしますけれども、これを制裁と言わないで行政上の制裁というものは多分ないのかなという感じはいたします。

以上です。

○宇賀座長 青柳委員、どうぞ。

○青柳委員 供述聴取に関する論点を考えるに当たっては、違反行為の立証において供述調書の占める地位を考慮しなければいけないと思います。談合、カルテル等の不当な取引制限は秘密裏に行われるものが多いこと、違反調査への協力のインセンティブが低いこと、談合、カルテル等の立証について、立証水準が非常に高いことなどから、我が国では、供述調書が違反行為の立証において重要な地位を占めており、その現状は当分変わらないものと思います。

そこで、供述聴取時に弁護士の立会いを認めるべきかどうかということですが、論点をまとめた資料2の懸念事項にあるとおり、供述聴取時の弁護士の立会いは、調査の実態解明機能を阻害する面が大きいと考えられます。実態解明機能と手続保障のバランスを取るという観点からは、実態解明機能というものを犠牲にしてもなお、弁護士の立会いを認め

るべき必要性というものがどこにあるのかということが問題になりますが、ヒアリングやこれまでの議論における様々な御指摘を考慮に入れても、供述聴取のときに立会いを認めなければならない必要性というのは、そんなに高くないのではないかという気がいたします。

もつとも、取調べを受ける従業員等の方々が、1人で取調べ対象になる場合、不安に思うこととか疑問に思うこと、それから不当だと思ふことがあると思います。そういうときに適切に相談できる人がいるということは、手続的には大切なことではないかと感じます。しかし、そのような手続上の利益は、弁護士の立会いを認めなければ保護されないというものではなく、例えば休憩時間を適切に取り、その間に弁護士等と相談ができる状況を作っていたことで保護されるのではないかと考えます。

また、不当な取調べ、すなわち、訂正を申し入れても聞き入れないとか、精神的に非常に過酷な取調べを受けるというようなことがあったときに、その是正、中止を求めるためにはどうしたらいいかという点に関しては、前にも議論が出ていたと思いますが、苦情申立てというものを、もう少し制度的にはっきりしたものにしていただくということにして解決したらいいのではないかと考えます。

休憩時間を適切に取って弁護士等と相談する機会をきちんと設けてもらうということに関しては、ガイドライン等でその点を明確にして、公表していただく必要があるのではないかと考えております。

私は以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、川出委員、どうぞ。

○川出委員 まず、榊原委員から提出された資料に関して、任意の供述聴取と強制の審尋を分けて議論したほうがよいのではないかという点につきましては、私もそのとおりだと思います。といいますのは、例えば弁護士の立会いにしる録音・録画にしる、これらを制度として導入するべきかということはこの場で議論しようとしているのだと思います。そのような前提で考えた場合、任意聴取と審尋は、本日事務局から配布していただいた資料で言いますと、それを求める目的とか、それを認めた場合の懸念事項という点は共通だと思うのですが、その上で、任意聴取の場合は、要は、ここで挙がっているような懸念があることを理由として、弁護士の立会いや録音・録画を認めない形での聴取を公取委の側から申入れをしたときに、事件関係人側が、それを受け入れるかどうかという問題であって、それを制度化するかどうかという話ではないだろうと思います。もちろん、例えば弁護士の立会いがなければ任意聴取も一律にできないという制度を作るのであれば、話が違ってくると思いますが、弁護士の立会いを主張される方も、恐らくそこまでのことを求めておられるわけではないと思います。

そうしますと、本質的な問題は審尋のほうにあることになります。つまり、審尋に応じなければならない義務があるという状況で、事件関係人に対してどのような手続保障をす

べきなのかという枠組みで議論したほうが、議論としてはすっきりするのではないかと思います。そのような枠組みで考えるとしますと、前提として、事件関係人のほうで、自分が受けている聴取の法的意味を分かっている必要がありますので、それが任意聴取なのか、それとも審尋なのかを、公取委が事件関係人にあらかじめ告知するということが必要になってくるのではないかと思います。

それが議論の枠組みの話です。その上で、個別の論点のうち、弁護士の立会いと録音・録画について意見を申し上げたいと思います。まず、弁護士の立会いですが、今、青柳委員がおっしゃったように、現状では、事件関係人による供述が、公取委による違反事実の立証のために重要な位置を占めているわけですから、それに代わり得る制度、例えば村上委員がおっしゃった裁量的な課徴金を前提に、非協力に対しては金額を増やすといった制度がない状態で、弁護士の立会いを認めるということになると、やはり事実解明に困難を来すことになると思いますので、何らかの手当てをしないままに弁護士の立会いを制度化するのは妥当ではないだろうと思います。

加えて、立会いを仮に権利として認めるということになりますと、事件関係人が立会いを求めれば、弁護士が立ち会わない以上は審尋はできないということになるわけですから、それは調査の実効性を著しく害するということになると思いますので、その点からも妥当ではないと思います。

他方で、これも青柳委員がおっしゃったことの繰り返しになるのですが、弁護士の立会いを求める目的、特に弁護士から法的な助言を得る必要があるという点は、そうであろうと思いますので、そうだとすれば、事件関係人が審尋の際に弁護士の助言を求めたいという場合には、審尋の機能を害しない範囲内で、休憩を取るなりして一旦審尋を中断し、弁護士と相談する機会を保障するという制度が考えられるのではないかと思います。現在の運用でも、任意聴取の際に休憩を取って、その際に弁護士と連絡をすることは認めているということですから、それと同様の形で、審尋の場合に、休憩を取って相談することを認めたとしても、それが著しい弊害をもたらすことはないだろうと思います。

その場合、事件関係人から希望があればすぐに審尋を中断して弁護士と相談する機会を与えなければならないかという点、必ずしもそれはそうではないと思います。先ほど接見交通権の話が出ていましたけれども、弁護士と相談する機会を与えるという意味では、今問題とされている場面と接見交通は共通の面を持っています。その接見交通の場合も、弁護人から接見の申出があった際に取調べがなされている場合については、直ちに接見を認める必要はなく、捜査に顕著な支障が生じない時期に接見を指定することが認められています。ここでも、それと同じような発想で、弁護士と相談する機会を与えるということが考えられていいのではないかと思います。

次に、録音・録画ですが、村上委員から御指摘のあったように、弁護士の立会いを認めれば、録音・録画を認める必要はないというのは、そのとおりだと思うのですが、そうではなく、立会いを認めないとした場合に、それに代わり得る手段として録音・録画制度を

導入すべきなのかということが問題になるのだらうと思います。その上で、どう考えたらよいかなのですが、録音・録画制度を導入した場合の懸念事項は、配布資料に書かれているとおりに思います。また、刑事事件と比較しますと、やはりそれを制度化する必要性の程度も違います。刑事の場合は、裁判員裁判が出発点になっており、そこでの任意性立証を容易にすることがそもそもの目的であったということがありますし、それに加えて、実際に捜査段階での自白の任意性や信用性が否定されるような事例が少なからずあったという前提の下で、裁判員裁判については、基本的に取調べの全過程を録音・録画するという方向に固まったという経緯があります。

そのような前提の下で、ここで挙げられている懸念事項を回避しつつ、録音・録画の必要性ということにも配慮した制度設計を考える必要があります。そのための一つの方策としては、前にも一度申し上げたのですが、経済界からは、調書の記載につき訂正を申し入れても全然聞いてもらえないといった意見が出ておりましたし、調書が証拠となる点が最も問題なわけですから、例えば、読み聞かせの部分に限って、かつ、公取委が供述の任意性や信用性の立証に必要だと考える事件において、裁量的に録音・録画をするという制度があり得るのではないかと思います。もっとも、そういった限定された範囲での録音・録画であっても、弊害が生じ、それを回避できないということであれば、話は変わってきますので、その点については、公取委の側からそうした事情があるのであれば示していただければと思います。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、泉水委員、どうぞ。

○泉水委員 今日の問題は結構難しい問題だと思いましたがいろいろ考えたのですが、2点気になっている点がありますので、まず申し上げます。

いずれも既に申し上げたことでもあるのですが、第1点は、先ほど村上委員もおっしゃったように、裁量型課徴金とか、あるいは和解・確約制度のようなもの、そういう調査に協力するインセンティブを与えるシステム、あるいは協力しないことに対するディスインセンティブを与える制度というものが日本にはないというのが、やはり大きな問題だと思います。そういうことで、裁量型課徴金制度あるいは、そこまではいかないけれども、より簡単に一定程度実現する制度としてコミットメントとかセトルメントというような制度、あるいは和解・確約制度といったようなものを考えて、協力する仕組みを作っていくことが必要ではないかと思っております。先ほど、裁量型課徴金というのは随分先の話なのでここでは議論の対象外というお話がありましたが、必ずしもそうではなくて、やはり議論の前提だと思いますし、特に、和解・確約制度というのは、12月までに制度ができるかどうかはともかく、制度を検討することは十分できるのではないかと思っております。とりわけ、ちょっと話がずれますけれども、景品表示法について、消費者委員会が課徴金制度について検討しておりますので、結果、報告書が出されておりますが、その中

では、被害者に対して一定の金銭的補償をしたというような場合については、課徴金からその金額を控除するという制度が提案されています。これも、景品表示法で提案されている制度では違反事実が認定されるという違い等がありますけれど、一種のコミットメントのような制度ではないかと思います。このように、景品表示法で現実に提案されているような制度に近いものでありますので、二番煎じになるということかもしれませんが、十分検討し得る、数か月の間に少なくとも制度の提案前の段階までは提案、検討できることではないかと思っております。これが第1点であります。

それから、第2点は、とりわけ供述調書の即時の交付等について考えてみたのですけれども、独禁法の特徴が1つ指摘できると思います。というのは、独禁法で中心になるのは入札談合とかカルテルの問題ですね。入札談合とかカルテルの問題については、もちろん先ほどから出ていますように立証水準の問題とかいろいろな問題はあるのですが、入札談合やカルテルについては、意思の連絡というのが立証の中心ということになります。意思の連絡というのは、つまり、当事者間で相互に認識・認容して価格を引き上げたか、相互に認識・認容して談合をしたかということですね。この意思の連絡、相互の認識・認容という点が立証の中心です。この点については、当事者間、それは、供述調書を即時に当事者に与えて、会社を与えて、あるいは更に他の事業者や他の実行行為者に渡してしまったら、正にそここのところの口裏合わせとか供述調整というものが起こることがやはり懸念されるような気がします。この点が、他の刑事事件と独禁法上のカルテル、入札談合事件との大きな違いではないかと思います。独禁法においては、とりわけ口裏合わせとか供述調整について、やはり私の気持ちの中ではなお懸念されていて、刑事事件とは違う重要な側面といえるのではないかと思っております。

それから、1点言い忘れていました。裁量型課徴金について、村上委員は、現行の制度を、現行の課徴金水準を前提としてそれを課徴金額の上限と捉えるのが妥当だというお話でしたが、私としては、この点についてだけは異論がありまして、欧米に比べたら、価格としては、水準としてはやはり低いと思うので、現行の課徴金の水準を前提とする、上限とするというのは、この点についてはどうかと思っております。

それから、この2点から考えましてどういうふうに考えたらいいのかなのですが、その前にもう一点、中川委員から前回、御指摘がありましたけれども、当事者の防御方法、攻撃防御方法を確保するという観点からは事前手続というものがあるわけですが、そこで基本的には保障されるべきものだと思いますので、この供述聴取の段階では、やはり取締りを受ける者に対する人権問題、人権侵害のようなものがあるのかどうかをまずは検討して、その上で防御方法について検討するのがいいのではないかと思っております。

長くなって申し訳ありません。それで、では、供述聴取時の弁護士の立会いなどについてであります。これはもう既にいろいろな方がおっしゃっておりますとおり、例えば休憩時間を一定の範囲で取る、例えば平均すれば2時間、2時間がいいのかどうか、1時間半がいいのか分かりませんが、平均2時間あるいは1時間半程度ごとに必ず取る。それで

15分間休憩するというような、ルールとまでは言わないけれども、一種の準則というものを作ってしまう。そしてその上で、休憩時間においては弁護士に相談できる、あるいは、場合によっては弁護士が別室で控えていることもできる、あるいは電話ができるような制度にしておくというような形によって、これまで提案された、懸念されたいろいろな問題がある程度解決するのではないかと思います。

それから、今言ったような休憩時間を必ず取る、弁護士が相談できるというようなことについて、指針等について書いて、多分事前に当事者に対して告知するといった制度を確保する。それで、そういう問題点が解決できないのかどうかという点をまずは検討すべきではないかと思っております。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、矢吹委員、どうぞ。

○矢吹委員 弁護士に対する不信感が高いことについては、私も弁護士の一員として考えなければいけないことだと思っています。私が参加している日弁連の独占禁止法に関する改正ワーキングですけれども、消費者委員会からの委員とビジネス系と両方の委員が出て議論しています。弁護士でも消費者の委員の方は事業者の弁護士に不信感があると思ふときもあります。ただ、よく話せば、やはりこれは真実発見、実態解明と、それから防御権の保護をバランスよく考えることではいつも両者一致をしているわけです。

今回は、やはり実態解明と防御権の保護をどうしようかということでありまして、私は前回、立入検査については、もう十分に公取委が立入りできるようにしなければいけないと申し上げたのは、やはり客観証拠を十分に取得できる機会が公正取引委員会には大切だろうと考えるからです。そのために立入りが強制的には必要だし、リニエンシー制度をもっと拡大して、例えば先ほどのリニエンシーの減額を裁量的にして、協力しなければリニエンシーを与えない、ないしは協力をフルにすれば減額率が高くなるというような制度をして、喜んで客観証拠を出すような制度設計をすべきであると思っています。これが、その他の国で行われているグローバルスタンダードで、ヨーロッパでも米国でもシンガポールでも韓国でも行われています。中国でも最近は裁量型になっています。EUの場合はその協力義務も本当に厳しいので、その協力をするほうがよほど弁護士費用がかかるというほど協力しないとリニエンシーの減額を認めてもらえないということになりますので、そのような方法で客観証拠の発見するほうが、むしろ実態解明には資するのではないかと思います。

他方、例えば談合で全員がリニエンシーをしないで非常に固い談合をするようなときもあろうかと思ふますから、そういうときには何をすべきかということは、立入り等で、その場合もメモを残さないといった顕著な事例もあるかもしれませんが、しかし、例えば国際カルテルだとそういうことはほとんどなく、多くの客観証拠が出ていますし、喜んで協力する事業者も多いということです。

ちょっと前提が長くなりましたけれども、そこで、なぜこの供述調書の問題が出てくるかという、私は、やはり今までの実務で公取委の審判でも裁判でも供述調書というのは非常に重要視されているからではないかと思います。これが民事訴訟になりますと、直接口頭主義ですから、証人が来て、当事者の代理人・裁判官が尋問して、その上で裁判官が自由心証で何が真実かということを見出すことになります。私も審判廷で一度、裁判官出身の審判官が、参考人に「あなたに聞いている。」とおっしゃって直接口頭主義に言及されたときは胸がすっとしましたけれども、やはり自分で審判官、裁判官が聞いて、それが自分の心証に与えるということが私は一番大切なのではないかと思います。やはり調べる公取委の職員複数名と1名の事業者従業員が密室でいる状況で、果たして本当に正確で、自分の記憶に基づいたことを述べるのがまずできるか、皆さん自身が想像していただきたいのです。自分の記憶に基づいて述べたとしても、それが、例えば審尋調書のように一問一答式に書いてくれば分かります。ですから、先ほど強制と分けると川出委員がおっしゃったのは、現在ほとんど行われていない出頭命令で、強制であれば全て一問一答式、全部を書かなければいけないので、これは先ほどの供述調書の問題は生じないのでよいのですが、任意の事情聴取では公正取引委員会の審査官が作成する供述調書で、審査官自身の供述調書としてお作りになる、聞いて、まとめるのは審査官ですから、必ずしも事業者の従業員の正確な記憶に基づく供述がそのまま反映されているわけではないと思います。それは、ここにきた複数の参考人が何回も事例を挙げておっしゃっていることだろうと思います。

ですから、私は、供述調書は、そういった来られる方が正確な記憶に基づいて、きちっと供述調書になるということ、ないしは米国のように供述調書をもう作らないで、公正取引委員会の審査官のメモにして、それを利用して審判廷で、ないしは裁判所で証人尋問するということができるのであれば、それが一番よいのではないかと考えています。

以上のことで、私自身は、弁護士が立ち会うことが真実発見に資さない何人もの方がおっしゃいますが、では、世界で行われている取調べが、事情聴取が、ほとんど弁護士が参加していますから、では、全部真実発見が阻害されているか、ということになるわけですが、そんなことになったら米国司法省もEUの委員会もみんな大笑いですよ。ですから、そういうことをおっしゃることを前提にして意見がここで出されることについては、私は懇談会の一員として慙愧の念に堪えないと思います。私も米国、シンガポール、韓国で参加しましたが、そういうところでも、参加することで、むしろ真実発見ができると感じました。そして、弁護士が協力することで審査官、捜査官に感謝されるというほうがよほど多いわけですから、そういう事例をよく調査した上で、ここで何が真実発見に必要かということ議論したほうがよいのではないかと思います。

最後に、そのために会社の弁護士でなく個人の弁護士がいいとか、弁護士が不当に介入してきたら、それはもう退席してもらおう等の措置はもちろん必要ですから、そういうところも制度化することも前提とした上で申し上げているということをお願いしたいと思います。

す。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、舟田座長代理、どうぞ。

○舟田座長代理 今回の矢吹委員のお話はよく分かるところがあり、日本も、やはり供述調書偏重型から少しずつ変わるべきだろうと私も思います。しかし、今まで日本の裁判官が証拠をどういうふうに扱ってきたかということを見ると、私は、公取委が今そこまで一気に行って、供述調書をきちんと作らないようになると裁判で負けるのではないかという気がします。方向性としては、客観証拠を中心として、供述調書はむしろ従にするという方向自体は正しいと思います。しかし、現状ではそういうことで、私は、そこまでドラスティックに考えて、では、供述調書をやめて、全部審尋1本で、客観証拠だけで裁判に持っていけるかという、それはちょっと難しいので、そういう意味では、従来の考え方に一応乗りつつも、しかし、やはり供述聴取の問題点を再検討することが大事だと思います。

今までいろいろな、青柳委員から、ほかの方のお話になったことに大体私も賛成なのですが、1つ、結局刑事の身柄拘束と違うということをまず出発点にしないと、これは話がこんがらがってくるという点を指摘したい。刑事の場合、全部で何日間ですか、10日、10日で最長何日間かこれは身柄を留め置かれるわけですね。それに対して公取委の場合は、例えば1日8時間で、夕方になったからもう帰りますとなるわけですね。それで、また連絡して何月何日に会いましょうということですから、それを身柄拘束と言っては困るわけで、取調べの進行については、やはり基本的には供述者との合意で決めている。それが、先ほどの村上委員の説明にも連日何とかとありましたけれども、繰り返しで執拗に同じことを責め立てるといって、行き過ぎた問題はあるかもしれませんが、それに対しては、ほかの皆さんの御示唆があるように何らかのルール化というものはないかと思っておりますけれども、ただ、一部、私も漏れ聞くところでは、特殊な事件では、談合の参加者が70社、80社、全部合わせると百何社に上って、一人一人がぼろぼろ言うものですから、そういう調書が出てきたら、もう一回戻って、「誰々がどう言っている、それはどうですか」と聞かざるを得ない、そういう点はやはりあるのではないかという気がいたしますね。

ともかく、身柄拘束ではないということを前提で考えますと、1番目の弁護士立会いの必要はないし、2番目の録音・録画も私は必要ないと思います。その改善点については、もう既に幾つか提案が出ていますので、その方向で進めて結構ではないかと思えます。

もう一つ、村上委員のペーパーで、例えば1ページの真ん中で、「しかし」というところですけども、連日呼び出して密室で取調べを行う……「有効性は極めて乏しかった」とあります。私は、これは言い過ぎで、今までも独禁法はもう70年近くやってきて、それなりの事件を挙げているわけですから、それはもう課徴金制度が入る前から審査をしてきたわけですね。あるいはリニエンシーがある前から審査はあって、公取委はそれなりの努力をして事実認定をしているわけですから、ちょっとこれは言い過ぎではないかと思えますね。

裁量型課徴金制度の有効性の議論が妥当しない領域というのは現在でもあるわけで、例えば不公正な取引方法で拘束条件付取引とか排他条件付取引とか、私は、不当妨害が最近ちょっと増えているので勉強しているわけですが、それらについては私は必ずしも課徴金は必要ないと思います。村上委員が最後にJASRACのことを言いましたが、それはそのとおりで、排除型私的独占について課徴金を課す必要はなかったと私は思っているのですけれども、そのような類型は幾つかあるわけですね。そういうものについては、実は、この裁量型にしたからといって何の解決にもならないわけで、やはり従来型の供述調書をきちんと取るということをやらざるを得ない。

そういう意味では、ここで裁量型課徴金制度の導入より、私はむしろ和解なり確約制度のほうがいいのではないかと思いますけれども、そういう別の捜査手法、審査手法を考えるということが、もしこの懇談会でできるなら、別にまとめる必要はないですけれども、そういう意見があったということを出るならば、それが将来につながる1つのいい点ではないかと思えます。

長くなるので、この辺で止めておきます。

○村上委員 せっかくなので1つよろしいですか。今の最後の舟田委員が言われたことは、「しかし」のところは評価が分かれると思いますけれども、実際問題はこうです。事実でどうかというと、例えば国際カルテル事件などは、2006年以前、公正取引委員会が正式調査をやった事件は何件もありますが、一件も立証できませんでした。それが、2006年からは、やはり相手が情報を出してきますから、域外適用ができた事例がそのときから何件か出てきています。

それから、もう一つが、大きなカルテルで有名な事件は幾つもあるので、例えば橋梁談合みたいな談合事件というのは、公正取引委員会が調査をやっている間は誰もしゃべっていない。当たり前なので、会社にとっても企業にしても、しゃべっていいことは何もないわけなので、ペナルティーを受けるだけですから、それで徹底抗戦をやる。

ではなぜしゃべったかということ、刑事告発です。刑事告発されて検察庁で身柄拘束されるようになるということになるとしゃべり出す、そういう形の実務がむしろ当たりの形になった。それが、リニエンシーがあるとさすがにそうではないですから。最初に来た場合なり、遅れていった場合でも減免をやりますから、しゃべるメリットがあるというのでしゃべる形になる。私は、そこは評価の問題ですけれども、やはりリニエンシーを入れてから今のように執行できたので、それまでは、実際には調査を開始した事件でカルテルがあったとしても摘発できなかった事例が随分多いのだと思います。

あと2点ばかり追加させてください。1つは、全体の意見を聞いて、我々競争法学者の場合には、どうしても独禁法全体を考えるわけですが。そうすると、行政調査としてどうあるべきかといった場合に、ここの議論は、どうしても一番重い罪の、先ほど出ていたカルテルであり価格協定、入札談合に対する対応をどうするかという形の調査権の話ですが、独占禁止法違反は決してそんなものばかりではないのであって、いわゆる単独企業で、さ

っきのJASRACの事件もあれば垂直的制限もあって、もっといわゆる違法度の低い事件も共通の行政調査で処理している話なので、行政調査というのは、その独占禁止法全体の実体法についての違反について、違反調査権というのはどの程度のレベルが相当かという、そのレベルの話になる。

それと、もう一点だけ、最後ですが、先ほど出てきた川出委員の言った任意か強制かという議論、これも昔からやっている議論の話です。それで、任意と強制でどう違うのか、強制で審尋で呼び出します。審尋で呼び出して、それで真実を話してくれるなら意味がある。それで今は、ほとんどやったことのない事例です、審尋というのはやったことがないのですが、何が起ころかという、審尋で呼び出すと、来なければならぬし、答える義務があります。そうすると、一問一答方式の調書ができるという感じの話になります。聞いて、それに対して単純に答えることをそのまま記録して一問一答方式の審尋調書ができます。それで必ず真実を話してくれるという保証があればいいのですけれども、それをするためにはどうするかというと、アメリカ型の実務になるなら可能性がある。何を言っているかという、そこで調書を作って、後でその言っていることが嘘だとばれた場合に、検査妨害罪に問えますから、審尋調書の場合に対する違反については、刑事告発できて刑事罰まで科せますから、そこまで実務がやるならば審尋調書にする意味がある、審尋手続に付していく意味がある。

公正取引委員会も、それを受ける検察庁のほうも、それから、ほかの周辺の利害関係者も、従業員が多少真実を話さなかったからといって、それに一々刑事告発して刑事罰を科そうという、そこまでやろうという発想はないし、また、実務もすぐそこに移すのは無理であろうというところがあるので、任意と強制の審尋の手続のそのところを余り強く区別しなかったという理由は、そんな感じのところの話だと思います。理屈では確かに任意か審尋かは随分大きな話になりますけれども、実はそんなに変わらないのかなという感じはしています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、川島委員、どうぞ。

○川島委員 少し違った観点から3点ほど意見を申し上げたいと思います。

まず、1点目は、録音・録画についてであります。これも含めて弁護士の立会いですとか供述調書の写しの交付ですとか、いろいろと論点が示されております。いずれも適正手続を保障するという観点から意義はあるものの、供述人の萎縮ですとか供述調整などの懸念について指摘がされているところでありまして、慎重に検討する必要があるというのが、まず基本的な立場です。

その中で、この録音・録画について申し上げますと、これまでのヒアリングあるいはパブリックコメントの中でも、この供述聴取を受けている際に、受けた側からは、圧迫的な聴取が行われたですとか、あるいは調書の訂正を求めても認められなかったですとか、一言で言うと、相当ひどい目に遭ったというような声も出されています。一方で、調査当局

からしますと、いや、そういった不適切なことはないはずだと。思い当たるところを調べてもそういうことはないのだということもあって、本当に真実はどこにあるのかが分からないというのが正直なところ。これは、やはり密室で供述聴取が行われている、そのところが1つ課題として残るのではないかと考えております。

従業員、働く者の立場からしますと、そういった場において、透明性が確保されて、不適切な、不適正な聴取が行われないうことが重要だと思っております、今申し上げたような観点ですとか、また、あるいは何か問題が起きたときに後々検証できるようなものとして、こうした録音・録画というのは有効ではないかと考えております。

確かに、供述人の萎縮ですとか供述調整に使われるなど、他の方法と同じような懸念があるわけですが、例えばこの開示の在り方ですとか、あるいは録音・録画の例外的な取扱いについて、供述人の希望ですとか同意ですとか、そういうものを要件にすることも検討が必要かというように思っております。

2点目は、今日は話題に出ておりませんが、メモの録取についてであります。これについては、供述人が適正な供述を行う際の一助になるというように考えております。これまでの議論ですと、供述人が、自分が何をしゃべったのかということのメモを取るという例が出されたように思いますが、一方で、その場で供述人が何を聞かれたのか、半日ですとか1日の聴取を行う中で、そのことをたどることができるのか、それとの整合などをこの供述聴取において供述者本人が確認することができる手段として、そうしたメモを取るというのは有効なのではないかと考えております。当然、これについても供述調整などの懸念もありますので、そうした手だても打つということ、また、そのことによって供述聴取の円滑な遂行が妨げられないといった前提で検討いただけたらと思っております。

最後、3点目ですが、公正取引委員会におけるチェック体制の構築、異議申立手続の整備について論点として挙げられております。これらについては意義あるものとして賛同いたします。特に大切なことは、このチェックの結果ですとか、異議申立てに対してどのような対応がなされたのか、このことを事後、公表することだと思っております。実効性の確保、こうした仕組みを形骸化させないためにも、そうした観点からの検討もお願いしたいと思っております。

また、同様に、この制度運用について、知識の共有という観点からマニュアルの開示ということも論点として挙げられております。この点については、いかにも公正取引委員会の手の内を明かすような印象を受けるところですけれども、そういうことではなくて、行政調査に関する指針の整備とともに、標準的な行政調査手続の内容や流れを公表する、そういった手段から導入してはどうかと考えております。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、河野委員、どうぞ。

○河野委員 今まで多くの委員の先生方からいろいろな御意見をお伺いしておりまして、

今回、弁護士さんの立会い等についてどう考えるかということなのですが、まず、私は消費者、国民として改めて申し上げておきたいのは、公正取引委員会の実態説明機能の向上というのは、公正取引委員会の御都合でやられているわけではなくて、本当に広く国民が求めているものであり、私たちの権利であると。ですから、防御権ということが全面に取り上げられて話はされていますけれども、何か違反行為を隠匿するための手段の話をしているのかなと私自身は受け止めるところがございます。まずは、やはり公正な市場を確保する、そここのところで何がやられているかということが非常に重要なところだと思っておりますので、それをまず最初にお話しさせていただきたいと思えます。

確かに、供述聴取に対して経済界の皆さんが不満を持っているというのは、これまでのヒアリング等を伺っていても分かるところでございます。でも、その不満が事実かどうかというのは、やはりそれもよく分からない問題でして、事実関係はよく分からないのだけれども、不満があるから、その手続に対して何らかの防御権を入れる保障をすべきだという意見に対しては、何度も申し上げますが、私自身はなかなか理解ができないところでございます。

それで、ここの弁護士立会いを入れるところで、法的助言が必要だということも必要性の中に書かれていますが、供述聴取といいましょうか、その場では何が行われるかというと、関係した従業員の方が、御自分が実際に経験した事実をお話すると。何ら法的な知識がなかったとしても、自分は何月何日に、どこで、どういうことをしました、そのことだけをお伝えすればいいと私自身は受け止めておりますので、そこに何らか、例えば独占禁法は解釈がすごく困難で、よく理解しないままに回答してしまった。そういったことが何か不利な証拠として使われるのではないか、そんなことはそもそも行き過ぎた懸念であると思っております。ですから、私自身は、今回の検討の一番の中心である弁護士さんの立会いというのは、今の日本のこの制度の中では必要がないと思っております。

もう一点お願いしたいのは、先ほどから、法的制度が言葉としてすごく、皆さんは非常に法的知識がある方で、私自身は主婦ですので、ほとんどそういった知識がないのですね。背景が刑事事件なのか行政調査なのかというところの整理もないままに、一覧表として防御権の言葉が羅列されている、そのあたりは、ここで、済みません、皆さんで意見交換をする際に、ちょっと私自身は混乱するかなと思っております。今日の御意見で私も大分整理されてきましたので、次回以降は、本当に独占禁止法は行政調査、行政処分を行うためにということで、その背景において、今、日本の法制度の中で検討すべきという形で資料を整理していただきたいと思います。今、背景が非常に分かりづらいと思っております。

それから、欧米と比較して、欧米は必ず弁護士さんが立ち会っているというのは、これは最初から、先ほどほかの委員の先生方からも何度も御指摘がありましたとおり、そもそもの制度設計が違っていると。村上委員がおっしゃったように、裁量型の課徴金制度といったものがあれば、当然のことながら、当局の調査に協力するインセンティブ等が働くと

と思いますが、現状では、まずは覚えていないという形で否認するのが一番で、次に、リニエンシーが導入されたら、3番目までは多少なりともメリットがあるので、早く申告したほうが勝ちみたいな、そんなふうな状況で幾らこういった制度を検討しても、それはそれでなかなか公正取引委員会が行おうとしている実態解明がスムーズに行えるとは思えません。

ですから、法的知識がない私からしますと、まず、次回以降は、もう少し背景を整理して提案していただきたいということと、それから、供述聴取時の弁護士さんの立会いというのは、私自身は、先ほどから多くの委員の先生方がおっしゃっているように、必要ないと強く思っております。

それから、ただし、当事者になった方は様々不安に思っているということであれば、少し先ほども御意見がありましたとおり、異議申立ての制度ですとか、何らかの形、もう少し違う形で、あと、供述聴取のおおよそこんなふうな形というガイドラインといいましょうか指針の整備ですとか、そういったことを改めて整理した上で全体像を検討していただければと思っています。

それからもう一点、弁護士さんの立会い以外に、本日は、録音・録画、メモの録取、それから供述調書作成時における供述人への調書の写しの交付と幾つか検討課題があります。あと、メモの録取ですね。こちらも、私自身この資料もよく読ませていただきましたし、これまでの様々な方のヒアリング等、それから、今回出されていたパブリックコメント等も見せていただきました。ただ、今の日本の公正取引委員会の供述聴取の中で、こういったものを認める必然性というか必要性というものは、どれもないと。どれを入れても当然のことながら矛盾が生じると感じておりますので、このあたりも、本当に背景をしっかりと押さえた上で、丁寧なというか慎重な検討をされるべきだと感じています。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

中川委員、どうぞ。

○中川委員 河野委員がおっしゃった背景が分かりにくいというのは、実は私も一緒に、その最大の原因が、村上委員のおっしゃった、やはり任意と強制が区別されていないことにあるのではないかと思います。任意調査と言いつつ、つまり供述聴取と言いつつ、実質的には審尋っぽい感じで少なくとも事業者側が受け取っている、そのため経済界から不満が出てくるというところだと思います。

今後どうしようかということを考えるためには、やはり任意と強制、つまり供述聴取なのか、それとも審尋なのかというのは、やはり分けて考えないと論点が違ってきますね。供述聴取の場合は、これが本当に任意の供述聴取だということがはっきりしているのならば、事業者の側として、調査を受ける、協力するメリットがあるのは、唯一、リニエンシーとか、あるいは裁量型課徴金制度が導入されたならば裁量のところで調査協力したことを考慮してほしいということです。経済法の先生がおっしゃったリニエンシーをもつ

と拡大しろ、あるいは裁量型課徴金を導入せよというのは、任意である供述聴取をもっと機能するためにはどうすればいいかという文脈の話だと思うのですね。

他方で、現在機能しておりませんが、強制的な調査である審尋だと全く別の論点になる。現在のようにほとんど刑罰が機能していないというのではそもそもだめで、これがアメリカのサピーナのように、刑罰ないしは裁判所侮辱罪という形で、質問されたらしゃべらざるを得ないという強制性が本当にある調査にするかどうかということを考えなければいけません。仮にそこら辺が少し改正なされるということになりますと、弁護士の立会いというのは何をやるかが問題になります。これは河野委員の心配されている実態解明権限を阻害するようなものではなくて、例えば嫌疑と関係ない調査ではないかということとや、何時間も不当に拘束されているとか、聞き方が非常にトリッキー過ぎるとかなどを問題にするのだらうと思います。あと、これは先の話ですけども、もし秘匿特権などが入るようであれば、それは秘匿特権だからしゃべらないということも含まれるでしょう。いずれにせよ弁護士が入ってもこの程度のことでありまして、不当な調査かどうかを防御するという事しかないはずで、事実をしゃべるなというのは、これは弁護士としてはやり過ぎですから、そのような弁護士の立会いを認める必要はなく、出て行けと言って当然の話だと思います。

不当な調査というのは常にあり得る話です。公取委が、いくら我々はきちんとやっていますとおっしゃったからといって、不当調査がないという証拠にはなりません。いつであれあり得ることですから、弁護士の別室待機なのか立会いなのか、そこら辺はいろいろあると思いますけれども、弁護士の助言あるいは助けを、調査されているその場で、あるいはその場の近くで得ることを否定するということには、審尋の場合にはなりにくいのではないかと思います。

調査に対する異議申立てという制度も、これは審尋というか強制的なものだから作る意味があるわけで、任意でやる供述聴取に異議申立ての制度を作るという発想は、私には非常に違和感があると言わざるを得ません。異議があるのであれば、そもそも調査に応じなければいいわけですので。

まとめると、審尋が強制力を実質的に持った調査としてももう少し使われるようなものになった場合に、不当調査そのものに対する防御権に限定した形で立ち会う弁護士はどういう役割があるのかという話と、それとは別に、本当に任意の供述調書について、その機能強化するためにはリニエンシーの拡大、裁量的課徴金の導入が必要なのかと、何かそこは全然議論が違うのではないかと思います。

以上でございます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

三村委員、どうぞ。

○三村委員 既に何人かの委員のお話ということでもありますけれども、基本的に協力へのインセンティブはないという現状の中での改善策ということからしますと、やはり弁護士

立会いに代わる手段が当然あっていいと思っております。それは、先ほどのお話がありましたように、休憩時間を使うとか、事前事後における弁護士のサポートとか関与がある、そういったものを認める、あるいはそれが有効であるということを指針とかガイドラインで明記することでよい。また、録音・録画というのも確かに一つの方法であると思うのですが、これは村上委員が御指摘のように、私も今ちょうど移行期にあるような感じがいたします。制度が移行期にある段階で、そういう特殊なものを入れることは、望ましいことではないと思います。

ただ、聴取を受ける方の例えば不安感とかといったものに対して対応というのは必要ですので、それに向けてどういう改善があるか、メモぐらいいいのではないかという気はしているのですけれども、何か聴取される側の方たちに対して、若干の便宜があってもいいかもしれないし、あるいは先ほどありましたように、例えば苦情あるいは不服の申立てを、できるだけ第三者的、中立的な体制を取ってそれに対応してくださるというのが、やはり今のところ適切ではないかという感じがしています。

そしてもう一つ、この供述調書の位置づけが非常に大きいということを前提としたときに、それを修正したいとか、それに対して疑問があるとかということに対しては、やはり企業側として申立てをしたいということが当然あると思います。処分前手続に移行する段階で、何かそういうことを受けるような、中間的な段階があればいいのかなど。そこで少し企業側とのやり取りとか、当然そこでは弁護士の方が関与していいと思うのですが、まだ今の制度設計ではそこがちょっと分断しているように見えていますので、そこに何らかの工夫があってもいいのではないかと考えています。

その話と前後いたしますが、やはり村上委員が指摘されましたように、私も、独禁法事件は非常に多様であるということを前提としながらも、国際カルテル事件とか、そういう非常に難しい案件が増えてきている。そしてその中で、日本の公正取引委員会の調査が、供述調書にかなり偏ったとか、それが極めて重要であるという位置づけの中で行われることにおける矛盾とか、あるいは問題というのは、今後も残っていただろうと考えています。

そうしますと、そういった非常に複雑でかなり高度な案件に対しては、どのような調査手続とか調査手段があり得るのか、例えば協力に対するインセンティブを発揮しやすいような、そういったようなやり方があるのか、それから、和解とか確約手続というように第3の道を見せていくことも有効でありますので、今回の検討会では、現状の中でどこまで改善できるかというところがまず第1段階としてあって、しかし、残された問題、村上委員が提示されているような大きな問題に対して基本的にどういうふうに制度を設計していくか、そして、そこではどのような弁護士の関与の在り方があるのかについての議論を更に深めていく必要があるという感じがしています。

○宇賀座長 ありがとうございます。

それでは、及川委員、どうぞ。

○及川委員 被疑者の立場になる中小企業は、決して違反行為を隠匿するために防御権を

確保したいと申ししているわけではなくて、中小企業もきっちり真実を述べたいのだ、供述調書の内容が真実ではないのだという叫びから、このような声が各地から出てくるということをして是非改めて申し上げたいと思っています。

まず、強制と任意ということで分けて議論というのは私も賛成です。その上で、任意の中での供述聴取時の弁護士の立会い、あるいは供述聴取時の随時の弁護士に相談できる体制、これは、法的な素養がない中小企業の経営者にとって、独禁法のプロ中のプロの公取委の調査官が入ってくるわけですので、やはり弁護士に立ち会っていただきたいという声は切実な声だと思っています。単なる不安があるとかということではなくて、きっちり真実解明のために協力するためにも、是非弁護士の立会いということをお願いしたいと思います。

もしこの弁護士の立会いが難しいのであれば、仮の話ですが、先ほど先生方から、2時間の休憩時間を適切にするとかという御提案はいただいたのですが、こういった具体的なガイドラインなり方針を早く出していただいて、メモも、是非自分たちの記憶の確保のために必要だと思っていますけれども、セットで全体的にどうなのだとすることで判断せざるを得なくなってしまうと思っています。是非、休憩時間の設定が具体的にどのぐらいで、例えば2時間であって、そうであれば中小企業にとって今の多く寄せられている声は解消されるのかどうかという判断にもつながりますので、是非ガイドラインを早くお示しいただきたいと思っています。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

大沢委員、どうぞ。

○大沢委員 今回の論点の中で、弁護士の立会い、それから可視化の点についてちょっと考えているところを述べさせていただきたいと思うのですが、この弁護士の立会いについては、何のために立ち会うのかということなのだと思うのですね。それで、今これから申し上げることは、中小企業というよりも、どちらかという大企業をイメージしたことで聞いていただければと思うのですが、基本的に従業員が聴取を受けるときに、公取委のこの行政処分の場合は、刑事責任とかそういったことを従業員個人は問われないわけですね。問われるのは企業であるわけですね。そうすると、従業員が刑事責任を問われる犯則調査のようなものにつながるということがあれば、その従業員のために弁護士が付くというのは割と理解しやすいのですが、そうではない場合だと、なぜ付かなければいけないのかなというようなことは、素朴な疑問としてはやはりあるわけです。仮に、今度は会社側の弁護士が付いてしまう場合は、要するに真実を従業員が話すということよりも、会社に不利なことを言うのではありませんよというプレッシャーのほうが強くなってしまわないのかということはどうしても感じるわけです。

弁護士の立会いというのは、もちろんいろいろな意義もあるとは思いますが、それは、先ほど委員のどなたかがおっしゃったとおり、会社側の弁護士さんが、公取委と

一緒に協力して真相を解明するのだ、それで全部今回うみを出し切って再発防止策につなげていくのだということがあれば、それは効果もあるのではないかと思います。ただ、逆に、会社側が何とか課徴金を安くしてもらおう、あるいは、あわよくば責任そのものを免れたいということで弁護士を付けるとなると、それはマイナスのほうが大きいのではないかと思います。

もちろん矢吹委員のようにしっかりした弁護士さんがいらっしゃるということは分かります。ただ、これまでの摘発事例とかをずっと見ていますと、何度も同じ業界が談合やカルテルで摘発されているという状況を見てきた身としては、やはり会社側が真相解明に積極的に協力するといった企業文化が、まだ日本にはないのではないかとどうしても思わざるを得なくて、そういう状況を考えると、やはり弁護士の立会いというのは弊害のほうが大きいのではないかとというのが私の今考えているところです。

それと、可視化については、これは刑事のほうでは、冤罪の防止と、それから、供述調書の任意性、信用性が分かりやすく立証される、そこが目的だったのではないと思うのですね。ただ、それが公取委のこういった調査の中で、いわゆる完全な冤罪がどれぐらいあったのか、それからあと、公取委の今までの、例えば処分取消しの訴訟とかといったところで、任意性が争いになって、延々と法廷に審判官の方が来られて、双方が、不当な調査をやった、やらないという水掛け論になって裁判が延々と続く、そういう刑事裁判であったような風景がどれぐらいあったのかということを考えると、そこは前提が違うのではないかと考えています。

刑事裁判の場合は、先ほど川出委員もおっしゃっていたとおり、裁判員裁判という要素があって、それで、国民がジャッジに加わるという状況があったので、やはり分かりやすい立証をしなければいけないという要請が高まったことが大きな背景だったと思うのですね。それで、検察も警察も、もう可視化の試行をずっと重ねてきた、そういった積み重ねの中で、今回、法制審でも制度設計の議論があったと思うのですけれども、公取委はそういう前提がないので、これを一緒にしていくというのは、私はちょっと違和感を感じます。

ただ、やはり聴取状況とかといったことにこれだけ不満が出ているということは、先ほどの不満が事実かどうか分からないということは確かだと思うのですけれども、やはりこれだけ不満があるということも調査当局としては真摯に受け止めるべきことだと思うのですね。ですから、少なくとも、録音・録画をしないにしても、聴取状況とかといったものをこまめに記録して、休憩を何分取ったとか、聴取を合計何時間行ったとか、そういう記録をきちんと付けておくことを例えば義務づけて、そういったものは、企業側から不満があればきちんとそれを開示する。そういう調査が適正に行われているかどうかを確認する手段は検討されてもいいのではないかと思います。

長くなって申し訳ありませんが、あと、今いろいろな委員のお話を伺って改めて感じたのは、日本の調査の在り方で供述調書に余りにも重きを置き過ぎているという状況があって、これが今、本当にこのままでいいのだろうかということは、私はどうしても疑問に思

うのですね。せっかくリニエンシーのような制度が入っても、以前と同じような、いわゆる精密司法のような詳細な調書がないと立証ができないという現実が、果たして今のままでいいのだろうかということはありません。先ほど三村委員もおっしゃっていましたが、中長期的にこの供述調書に依存しなくても実態解明ができるという方向に、やはりその部分は検討する道筋というのを考えるべきではないかと思います。

最後に、調書のコピー、供述調書を即日交付するとかといった問題も議論としてあるのですけれども、やはりまだ調査の全体像が出ていない途中段階で一つ一つそういったものを開示していくのはいかがなものかというのは、正直言って思います。できれば処分前手続とか、それから、処分取消訴訟などの場できちんと企業側が反論できるように、そこに至るまでの間の証拠開示を充実していく方向のほうがいいのではないかと思います。例えば法制審でも、公判前整理手続で検察側が手持ち証拠のリストを開示することが今回盛り込まれましたけれども、それに似たような形で、企業側に有利な証言が記録された調書の存在というものをきちんと処分前手続あるいは裁判の前にきちんとその企業側に開示するような、そういったことで保障していくということも考えてもいいのではないかと感じました。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

矢吹委員、どうぞ。

○矢吹委員 済みません、2度目になって申し訳ありません。舟田委員のおっしゃることは、私もそのとおりで、将来的にはそうあるべきで、今は供述調書がある以上、これに対して対応していかなければいけないというふうにここで議論しているということは理解しています。

供述調書ですけれども、したがって、供述調書がきちっと真実がそこに記載されて、それが評価されるということをいかに確保するかということだと思いますけれども、その真実というのは、あくまで供述をしている従業員の正確な記憶に基づいて記載されているかということ、記憶に基づいた事実が、先ほど河野委員がおっしゃったように、事実がそこに記載されているかということが重要な点だと思います。

しかしながら、現実には、私、持ってこいと言えは持つてくることできるかもしれませんが、第三者の参考人が審判廷で、公正取引委員会の審査官から供述聴取時に、「これはあなたの調書ではないのだ。」だから、こういう記載ぶりで幾らそう変えてくれと言ってもそれはできないと言われたということを審判廷で審判官の前で第三者の参考人もおっしゃっていますし、事業者の従業員で何回も、そこは私の記憶に基づいたこの表現で書いてくれと言っても書いてくれないというのは、もう何回も私は聞いています。したがって、少なくともそういったことが言われたら、調書の中に、本人はこう言っているけれども、審査官としてはこういうふうを書くべきだとか、そういうふう調書を作らなければ、本人の記憶に基づいた記載にならないのではないかと私は思います。

したがって、本当に全部強制にするのであれば審尋調書でよいのですが、やはり強制にしないのは、公正取引委員会にとって便利だからだと思います。来れば一問一答方式で全部審尋調書を作らなければいけない、これは大変なことなのでありまして、やはり任意のほうが行政調査としてはやりやすいということです。もし本当に全部出頭命令するというのであれば、事業者もそれを理解していますので、行って、一問一答方式で全部書かれたものであれば、少なくとも先ほど言ったようなことは起きないと思います。

それから、弁護士の立会いについては、先ほど中川委員がおっしゃったように、客観的な事実が述べられているかということだけではなくて、やはりその対象になった事実に関係するかどうか、それから、そういった不当なとか本人の記憶に基づかないようなことを言われぬかどうかという確認を取るために行くということでありまして、実際、法的助言というのは、その場で本人にすることはほぼあり得ませんし、通常、ほぼ黙っていますから、隣にいて話を聞いて、休憩時間等に審査官のほうにちょっと話をするというものでありまして、そこに何か割って入っていろいろするということは一切私の経験ではありません。

したがって、弁護士の立会いは、先ほどの真実発見、供述調書にきちっと事実が書かれるということの保障と、それから、審査が適正になされるかということの確保だと思います。もちろん、ですから、会社の弁護士ではなくて個人の弁護士がいいと私も思います。

最後に、私は全体のことについてまだ意見を申し上げていないので申し上げますと、私は、弁護士の立会いについては、少なくとも現在、もう裁量的に行われている事件もありますし、審査官と話をし、立ち会うほうがいい、真実発見にいいということであれば、裁量的に立ち会うことを審査規則ないしはマニュアルに記載することも1つではないかと考えています。私の主張は「権」と書いていますけれども、少なくともその程度はここで結論を出していただきたいと思います。

録音・録画についても、最後の読み聞かせのところは、録音・録画が必要なときには、事情聴取を受けている方の求めに応じて裁量的に公正取引委員会がすることがあるということは、少なくとも審査規則ないしはマニュアルに書いておいたほうがよいのではないかと思います。韓国のKFTCに録音設備がありまして、私もそのカメラを見ながら事情聴取を受けていましたけれども、そういうこともあるところもあります。ただ、村上先生がおっしゃっているように、ほとんど供述調書は重要視されていないので、重要視されていないところは、そういうことは一切していません。

それから、調書の写しも、先ほどどなたかがおっしゃったように、処分前手続が充実して、そこで供述調書の信用性を争う、任意性は、行政手続なので争うということとはできないのですけれども、やはり真実発見のために、そこは違うのだということをきちっと述べることができる手続があれば、一つの選択肢ではないかと思います。

メモの録取については、任意の手続ですから、メモを取って、すぐ帰って自分の記憶と照らして、ここは違うということを反論書のような形で出すためには、やはり終日続いた

ところに、全部頭の中に入れておくことは無理ですから、それはメモを用意していただくことがよいのではないかと思います。

以上です。済みません、長くなりまして。

○宇賀座長 ありがとうございます。

舟田座長代理、どうぞ。

○舟田座長代理 一言だけ。今の矢吹委員のお話で、弁護士立会いを認めるという場合の弁護士は従業員の弁護士ですね。会社の弁護士ではなくて。

○矢吹委員 もちろん公正取引委員会が会社の弁護士のほうが真実発見にはいいということであれば、公正取引委員会の要請で会社の弁護士として立ち会ったこともありますが、基本的には個人の弁護士です。

○宇賀座長 今井委員、どうぞ。

○今井委員 今の両先生のお話と大沢委員の御発言に関連してですが、私も今、舟田委員と同じ質問をしようと思ったところです。すなわち、従業員の方が取調べに呼ばれて話す際に、不当な圧迫等を受けないために弁護士を付けたいという御要望があることは、分かるわけですけれども、その際には、河野委員もおっしゃったように、自分の体験したことを述べるにとどまっていた、それ以上のことは要求されていないと思うわけです。とはいえ、会社の命令に従う等で談合等をやってしまったという事実を述べると、会社に帰って不利益を被るかもしれないという不安があるので、取調べに対して圧迫的対応をされたというコメントが出てくるのではないかとも思うのですが、その際には、会社と利害が異なってくることが明らかですから、舟田委員も含意されていたと思うのですが、どちらの立場の弁護士を付けるのかということを確認にしないといけません。そうすると、制度的に考えると、常に2当事者の弁護士を同席させることを考えておかないと、供述に対する回答が自分の身にかかってくるのか会社の身にかかってくるのかということで複雑になってくると思います。果たしてそういうことができるのか、どこまでの供述が、誰にとって不利益なのかを整理できるのかということが、最初に申し上げたい点です。

それから、今、コンプライアンスという話が、前回もそうでしたが、出ておりました。現状において、事業者におかれては、談合等はしないよという意識改革を随分図られておりますので、取調べを受けた従業員が、実は談合をやってしまったということを供述してしまったときには、以後、会社、事業者からの援助は期待できなくなると思います。そうすると、以後は、会社から離れた一人の従業員としての立場で取調べに対応していくこととなります。この問題は、次の段階における問題かとは思いますが、その点をも踏まえて弁護士の立会いの可否を検討した方がよいと思いました。

あと1点、供述調書の役割が今後下がっていくのではないかという御意見があったところですが、御参考までに、経済法事件のような複雑な事実認定を要する刑事事件の処理の趨勢について申し上げます。日本の裁判員制度が念頭に置いていた英米のジュリーシステムにおいてどういうことが起こっているかということですが、約10年ぐらい前から、複雑

な経済事犯では、口頭の直接主義による事実認定、立証は不可能に近いということが認識されつつありまして、そうした事案においてはジュリーシステムの適用範囲を絞るという方向も、顕著になっております。日本の独占禁止法は、自然人に対する刑罰の賦課を主たる目的とするものではありませんが、事案の複雑性が特徴的ですので、事業者に行政制裁を課す際にも、供述調書の役割が直ちに低くなるのではないと個人的に思っております。以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

村上委員、どうぞ。

○村上委員 私の書いてきたことと多少の違いがあるところは、まず1つは、弁護士立会いを認めた後どうなるかという、そのイメージだと思います。私は、弁護士立会いを認めた場合には、行政調査の場合ですが、結局は供述調書の役割は減っていくし、基本的にはEUとか、イギリス、フランス、ドイツのやっているような、会社から報告命令による報告書を出させて、それに従って立証していく、それから、もちろん従業員からも任意の供述調書を出させるという形でやっていくと。したがって、供述調書の役割は、その食い違いをチェックして立証していくという話です。

それと、2つ目のもう一点の違いは、やはり行政調査と刑事捜査の話はどう違いをはっきり区別するか。私は、中川委員が言ったように、刑事で個人の責任を追及するなら、まさしくそれでいいと思います。というのは、アメリカは刑事手続で全部動いているから、調書を作って、それで、後から偽証なりがばれた場合には、その偽証した人間に対して制裁を科す、それは刑事手続であって、その個人、自然人に対して制裁を科すための手続をそれでやるというのはもっともだと思うので、私はそれで一向に構わないし、日本でも、刑事手続なら当然そうやるべきだと思います。

ただ、今、我々が議論しているのはそうではないので、あくまで公正取引委員会が事業者に対して排除措置を命じるための立証のための行政調査のためにどの程度の手続が必要かという話です。もちろん刑事罰を科す必要があると考えた場合には、刑事告発をすれば刑事手続になりますから、それはもう純粹の自然人に刑事罰を科す手続ということで、供述調書の役割も含めて全部を刑事手続の刑事捜査の論理で固めてもらえば十分な話なわけです。ただ、今ここで議論しているのは、刑事告発までやらないで、とりあえず会社に排除措置命令を出して終了するという行政調査、そこまでのレベルの行政調査でどこまで公正取引委員会はやらなければならないか、どこまでで十分かという、そこの話の議論なので、ちょっとその感覚は、刑事捜査と行政調査を分けて考えないと非常に議論がおかしな話になるという感じはいたします。

○宇賀座長 ありがとうございます。

中川委員、どうぞ。

○中川委員 それはそうなのですが、私が申し上げているのは審尋です。審尋をきちんと使う、ないしは法改正により少し強化するといった場合には、そこで偽証した者に対して

制裁強化を図ると。調査を受けた当該個人に対してですね。そういう形で行政調査権限を強化するのであれば、そこには、正に不当調査に対する防御権というのは当然出てくるわけです。ですから、行政処分のための調査ではあるけれども、処分の一つではあるけれども、調査権限として個人に対する刑罰を図るという形では考えているわけです。

○村上委員 その議論はいつもやる議論なので、私も、その呼び出した自然人である従業員に、いざとなって刑事罰を科す、禁固刑、懲役、それから刑事罰金を科すための手続で手続を進めるならば、もちろんそのぐらいの手続が必要です。ただ、今、日本でやるのは、そのための手続をやっているわけではないので、あくまで会社に排除措置命令を出すための手続で、いわゆる行政調査ですから、そのために行政処分のために、個人に対して、従業員にぎりぎりした手続でやって、多少実態と違うことを言ったのが、後で偽証だと分かった場合に、その後、その個人に対して刑事罰まで科すというような、そこまでの手続は、行政処分をやるための立証水準なり違反行為の立証としては多分必要ないと、そういう意味ですけれども。

それは、立証するためには、別にその1人の人間の供述から立証しているわけではない、様々な立入検査で上がってきた証拠とか、その他、ほかの人間、それから関係者、様々な証拠でカルテルがあって、その事業者が参加しているとなったら、それで、その会社に対しては行政処分を命じることができるわけですから、それと、そこまで供述調書でぎりぎり固めてやるというのは、それはその人間に対して刑事罰を科すつもりなら、それは当然必要な話だし、そこまでやるべきだと思いますけれども、そこまでは必要ない手続ではないかと思えます。

○宇賀座長 中川委員、どうぞ。

○中川委員 これは今後の議論の仕方に関わると思うのですけれども、2つ選択肢があると思えます。

1つは、現状の、すなわち強制調査であるはずの審尋権限は基本的には使わない、あるいはこれの強化とかも考えないという前提を置くという議論の進め方です。供述聴取を実質的に審尋に近い形で、ちょっと言葉は悪いですがけれども、半強制的な感じで使うという現状をそのままにして、このグッドプラクティスとして非強制的な括弧付きの任意調査である供述聴取手続をどうやって構築していくかという方向で議論するという方向です。

もう1つは、いや、それではやはり議論しようがないので、任意と強制を分けていないことがおかしい、そこを分けて議論しようという方向です。法律には、強制的調査権限である審尋しか書いていないわけですから、審尋をもう少し使えるためにはどうすればいいか、制裁強化も辞さないという形で作っておいて、他方で、しかし、供述聴取という任意調査では、弁護士の同席権も含めて、お互いに同意できる態様で聴取を受けるというやり方も付随的に作っていくのか。

この2つのどちらで議論するかによって全然違うのですね。前者のほうが、どうも多くの方がそういうイメージのような気がするのです。しかし、半強制的な、半任意的な供述

聴取って、どういうふうに手続を構築するのかというのは議論のしようがありません。少なくとも研究者としては何も発言することがないということは御注意いただきたいと思います。議論するための出掛かりがないのですね。

私は、だから後者のほうの、任意と強制は分けて考えるべきだと思います。強制的な権限がどうなっているのかということとペアで考えないといけないのではないかと思うのです。

○村上委員 いや、理屈を聞くと非常によく分かるのです。それで、そこまで言うと、逆に、今ヨーロッパとか欧州でやっているような、会社から違反を認めた報告書が、リニエンシーとか裁量型課徴金というので、会社から社内調査を尽くして、こういう違反を確かにやりましたという報告書が出てきて、それだけでその会社に対して行政処分する上で十分な証拠があると言えるのだと思います。一々その担当者個人それぞれに対して、全部違反をきめ細かく認めたという供述調書を残さなければ会社に対する処分はできないのかというと、私は、行政調査というのはそういうものではないし、実際にも、欧州でやっているのは、一々個人の供述調書にそんなに頼らずに、会社に対する排除措置命令とか行政制裁金を含めてやっているのです。私はその程度でほかの諸国がやれているなら、別に日本でもそのぐらいの方法でやれて当然ではないかという感じはいたします。

これは刑事の手続で、何度も繰り返して恐縮ですけれども、個人に対して懲役、それから刑事罰金を科すという手続なら全然違うのであって、それなりのがっちりした供述調書を取るのが当たり前の話なので、それでやりますけれども、そのためには、日本の場合は、刑事告発して個人責任を問う手続に移ればいいのだという感じですか。

○宇賀座長 川出委員、どうぞ。

○川出委員 事務局提出資料の論点のうち、黙秘権・自己負罪拒否特権を認めるかどうかという問題についての議論がまだありませんので、一言だけ申し上げたいと思います。このことが問題になるのは、審尋で供述義務を課す場合です。確か、第1回の懇談会の際にこのことが取り上げられていたと思いますが、憲法第38条の問題として言えば、これは、刑事責任を問われるおそれのある事項について供述を拒否できるという話ですから、課徴金が課されるおそれがあるということを根拠に、憲法上、自己負罪拒否特権が保障されるということはないということは確認しておく必要があるだろうと思います。

その上で、政策的に、黙秘権なり自己負罪拒否特権を保障すべきなのかということが、次に問題になります。確かに、EUでは刑事制裁が科されない場合にも、自己負罪拒否特権的なものが認められており、そこからこの議論が出てきているのだと思います。しかし、ここに書かれているように、課徴金が準刑事的な性質を持っており、金額も大きいから、黙秘権なり自己負罪拒否特権を認めるべきだということを言い出しますと、他の行政制裁、例えば税法上の重加算税などは、非常に重い制裁なわけですから、それについても、どうするのかという議論が必然的に出てきます。恐らく、独禁法だけに認めるということは、整合的な説明はできないと思いますので、この場合に自己負罪拒否特権を政策的な判断と

して認めるのは難しいと思います。

それから、もう一点の犯則調査に移行する可能性があるから、自己負罪拒否特権を認めるべきだという点については、審尋において供述義務を認めた上で、それによって得られた供述及びそれに由来する証拠を刑事裁判で使えないという保障をしておけば、回避できる話ですので、それが保障されるのであれば、自己負罪拒否特権を認めることは必要ないと思いますし、妥当でもないだろうと思います。

○村上委員 今のところだけ補足しておきます。

念のために、今、審尋の後で刑事手続に移行した場合には、必ず検察庁がもう一回調書を取り直しています。というのは、刑事裁判で被告人が同意しないとそれが使えないですから、したがって、審尋でやった調書が刑事裁判に使われるということは絶対にあり得ないのであって、刑事手続に入った場合には、必ず検察庁がもう一回、同じことでも、刑事向けの調書は取り直して、それを刑事裁判の証拠としているのが事実です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、榊原委員、どうぞ。

○榊原委員 大体、委員の先生方の御意見が出そろいましたので、もう一度発言させていただきます。

まず、これまでヒアリングを随分やってきて、パブリックコメントの意見も出てきて、そこでは、事実関係が分からないとか水掛け論だという話が随分出ていたと思うのですけれども、やはり元公取委の方がはっきりと、訂正には応じなかったと。それは何十件とやられた御経験のお話、直接の御経験なので、その点は事実なのだと思うのですね。それで、訂正に応じないし、自白をするまで何度も何度も執拗に呼び出すと。執拗にという言葉も御自身で確かお使いになったと思うので、そういうことが一定限度あるというのは、私は事実だろうと思います。ですから、そこを、密室の取調べで改善をいただく、その方法はグラデーションがあると思いますけれども、何らかのものが要るだろうと思います。それが立会いなのか、弁護士相談権、録音・録画といろいろなものがあって、どれか1個があればいいというものなのかちょっと分かりませんが、先ほど立会いなり相談権なりというものを、録音・録画ですか、裁量でという話がありましたけれども、任意であれば余り問題にならないと思うのですね。そういう条件に応じる、応じないの話なので、やはりちょっと議論の仕方としては、強制とに分けないと私もちょっと分からないので、分けて発言をしますけれども、強制の場合には、やはりそういうものが要るだろうなと思います。

裁量でと言ったときには、やはり相談権がセットでないとなかなか難しいだろうと思います。あと、やはり密室で取調べをされるので、結局、苦情申立制度とかをやっても、第三者機関であればいいですけれども、公取委であれば、結局そこに行っても、やはりまた水掛け論になって、後からそういうことが、訂正してくれと幾ら言っても応じてくれなかったということを聞かされても、いや、きちんとそういうことはないかと公取委が否認をす

ると、やはり分からないと思うのですね。

だから、これは独禁法だけそういうものを入れるのですかという話については、これだけパブリックコメントとかヒアリングで苦情というかトラブルになっているのが独禁法だけだということところが、やはり経済界としては非常に特殊だろうなと思っています。だから、録音をして、何か本当に困ることがあるのかどうか。透明にして正々堂々記憶に基づいた発言を聞いていただければ、これは、消費者の方もおっしゃっていましたがけれども、それで済むので、その担保がいただきたいなと思います。

あと、公取委のほうでは聴取メモというものを取っておられると聞いています。実務です。それで、誰を何月何日何時から何時まで取り調べたということをやっておられるそうです。私の理解が間違っているのであれば、公取委の方がいらっしゃるので後で正していただければいいと思うのですけれども、そういうふうに聞いていますので、やはり何回も何回も同じ人を呼び出している。それで、黙秘をしているのか、例えば覚えていないと言っているのか分かりませんが、言うまで呼び出すというのは志田弁護士のヒアリングでの発言があって、それはやはり不当なのだと思うのです。覚えていないとか、否定されていけば、それはある程度合理的な回数で諦めるというか、それを吐くまで呼び出すということになると、結局その後もめるわけですね。任意性とか信用性でもめることになるので、早期解決という意味でも、真実発見という意味でも、そういう取調べを、制約はいただかないと、人権侵害みたいなものがあるのかという話がありましたけれども、そういう制度的な担保が要るだろうと思っています。

それをルール化いただくというのと、例えば聴取メモを匿名性を消していただいて見せていただくと、委員の方々ももう少し御理解が進むのではないかと。朝から晩まで、このパブリックコメントの中でも、北陸から何度も何度も呼び出されて、弁護士が苦情を申し立てたら、撤回されて、北陸のほうに公取委が赴くようになったというような代理人の意見が書かれていましたけれども、そういうものを見ても、やはり聴取メモなどをちょっと見せていただけないかなと思います。それでないと、なかなかその録音・録画の必要性とか弁護士立会の必要性というところが共感いただけないのかなと思います。

あと、今日は非常にいろいろな意見が出たので、今回だけでこの取調べについての審議は終われないのではないかとということで、できれば次の回も続けていただきたいというお願いをしたいと思います。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかにはいかがでしょうか。では、舟田座長代理、どうぞ。

○舟田座長代理 榊原委員にお願いがあるのですが、今日の議論でもありましたように、結局、審査官と供述者との、あるいはその背景にある会社との対立関係があるものですから、お互いにぎくしゃくしてくるわけですね。それを100%ではないですけれども、80%ぐらいは、実は裁量的な課徴金なり和解等の手続で協力型に持っていくことができるとい

うのが、今まで出てきた話。

私は、経団連のヒアリングのときに、阿部さんに、裁量的課徴金はどうお考えですかと言ったら、それはそれとしてと答えられ、きちんとした返答をいただかなかったのですが、もし経団連のほうでこういういろいろな要求があるとすれば、裁量的課徴金を入れるのに賛成されるのではないか。裁量的課徴金があれば、例えば立会いを、では、審査官と会社のほうで協力してどうやってやりましょうかとやるわけですから、では、弁護士と一緒に何とか真実を明らかにしましょうとなるわけですね。

ですから、何かこういう話を聞いていると、経団連は、榊原委員か経団連か、どっちに聞いていいのか私をはっきりしませんけれども、裁量的課徴金なりほかの審査方法を採用入れることについて、私の質問に対しては「さておき」と言ってきちんと返答いただかなかったのですけれども、賛成していただけるのではないかという気もあるのですね。もし反対なら、なぜ反対されるのか、その辺、いつでもいいですけれども、ちょっと教えていただければありがたいと思います。

○榊原委員 それにつきましては、経団連のほうで検討させていただきたいと思います。私のほうで勝手にいいのではないかと軽はずみに言ってしまいますと怒られますし。やはり裁量型といっても、例えば増減があるものとないものとで随分違いますし、ここで、では、裁量型にする代わりに必要だと言ったものが全部保障されるのか、それがどのぐらいになるのかによっても多分変わるのではないかと思いますので、意見は確認してきたいと思います。

○宇賀座長 河野委員、どうぞ。

○河野委員 次回も今回の論点に関して、先ほど榊原委員がおっしゃっていたように、まだ検討する時間があればなのですけれども、もしない場合は、先ほど供述人による聴取時のメモの作成、メモぐらいいいのではないかという御意見もあったかと思うのですが、今回、防御権として幾つか上げられているものの中で、メモも、お休み時間等に取りられることは別に構わないと思うのですけれども、いわゆる供述聴取のときに、つまり供述聴取が適正に行われているかどうかということを検証、担保する目的のために、可視化するために、従業員の方がメモを取ったところで、果たしてそれが本当に正確で公平な内容である保証ではないと受け止めますので、このメモも、メモぐらいはと考えると、全体の中で冷静に考えていただきたいというのが1点目です。

それから、本当にパブリックコメントを拝見しますと、いろいろな方が、こんな状況だったということが確かに書かれていて、消費者側からは、残念ながら2件しか意見が出せなくて、私たちはふだん本当によくこの独占禁止法に基本的には守られて、その恩恵を感じないで生活しているのだなとは思ったところなのですけれども、やはり残念ながら、違反行為として取り締まられること自体に何か御不満を持っていらっしゃるのかという、そのことが、取調べの不公平さというか、不当な取調べとすり変わって御意見が出されているような印象を受けます。実態のところは私も分かりませんので、そういう意見が多数あ

るというのは事実として受け止めたいとは思っているのですけれども、だからそのあたり、本当に不当なのか、不当と感ずるのはどこなのかというところをもう少し皆さんで知恵を出していく必要があるかと思ひます。だから、弁護士さんの立会いが即必要なのかとは、私行行ってほしくないと思ひています。

前回、私は欠席だったのですけれども、弁護士さんというのは、クライアントの利益を最優先、そして最大限に担保するというお仕事をされていると思ひます。多田弁護士さんから前回、ヒアリングでも述べられたことに対する御訂正の申出があったというのを確認しまして、私自身は出席できませんでしたが、訂正の申出はそのとおりだと思ひますが、議事録から削除するということに対しては不満を持ちましたし、こういった国の審議会の場で事実とは違ふものをヒアリングで文書として出すということに対して不信感を持ったというのは、改めてお伝えしておきたいと思ひています。だから、弁護士さんに立ち会ってほしくないというのは、全く、全然飛躍した考え方で、そうではないのですけれども、そういうところというのは、国民からするとやはり不審に思ってしまうところでござひます。

それから、先ほどからもう一点、私が申し上げたかったのは、中小企業の方は独占禁止法のことをほとんど知らないとおっしゃっていました。私は、経済産業省の経済産業政策局競争環境整備室が昨年5月に、中小企業における独占禁止法コンプライアンスに関する研究会というところで、これはカルテルなんだよ、気をつけなさいねという、非常に私にも読んで分かりやすい冊子を作られていて、ここには、多田弁護士もいらっしやいますし、それから、この委員でいらっしやる及川さんもここに委員でいらっしやいます。こういうものを作られていて、今回は手続の検討をしているわけですが、そもそも手続に行く前に、やはり日本の特に中小企業の皆さんは、御自分が関係して作られているので、こういったところで独占禁止法というのはどういうものなのかというところの大前提の部分でしっかりと理解と勉強していただきたいと思ひますし、それから、弁護士さんをお願いしたいのは、公正取引委員会に声を掛けられる前に弁護士さんが活躍する場というのが本当はあるべきではないかと思ひております。

全く議論とはかけ離れて申し訳ありませんが、前回欠席しておりましたので、思うところをちょっとお伝えさせていただきたいと思ひます。

○宇賀座長 ありがとうございます。

では、及川委員、どうぞ。

○及川委員 私どもも中小企業に独禁法の研修会、講習会をやらせていただひています。その中で、カルテルとは何なのかという啓蒙の中に、どうしたら違反になるのか、あるいは調査の手続はどういうことに事前になっているのでしょうかという御質問があります。そもそもどういうものがカルテルなのかという勉強をすると同時に、コンプライアンスをきっちりするために、企業としてどういう準備をしなければいけないかという問題のときに、今の行政調査の在り方がよく分からないというところがまず1つあるということです。

ですから、再三申し上げます、カルテルとは何なのかという普及啓発はしていますけれども、そういった中小企業からの一方の不満があるということです。

あと1点、資料の1番に中小企業という言葉が出てくるものがあります。懸念事項の下から2番目のポツですけれども、「弁護士の立会いは中小企業にとっては金銭的に難しく、大企業と中小企業を差別化するおそれ」ということなのですけれども、中小企業には法務部門がないものですから、そういった外部の専門機関の活用を遮断することが、逆に、中小企業と大企業を差別化するのか、むしろこれは逆でございまして、ほかにも大企業と中小企業の結果的な格差というのはあると思いますけれども、それでもいろいろな工夫で、中小企業団体が支援するとか、連携でいろいろな助け合いをするとか、いろいろなビジネスとか新しい工夫は出てきますので、この立会いをもって、懸念だから供述聴取のときの弁護士の立会いを認めないというのは、大変不満が私にはあります。

以上です。

○宇賀座長 ありがとうございます。

ほかにかがでしょうか。よろしいでしょうか。

今日の議論を整理いたしますと、聴取に当たって、きちんと休憩時間を取って、その休憩時間には、必要があれば弁護士と相談できるようなことを担保していくというあたりとか、それから、その聴取についての不満とか苦情なりについての申立ての機会について、現状よりももっと充実したしっかりしたものにしていくべきではないかというあたりは、特に御異論はないところだったかと思えます。

他方、権利として弁護士の立会権を求めるとか、あるいは録音・録画、それから黙秘権等々については慎重にという御意見がかなりございました。他方、それを認めるべきだという御意見もあって、ここは完全には一致しなかったところかと思えます。

今日大体供述聴取に関連する論点、御意見は一通り出たと思うのですが、もう少し議論したほうがよいと思われる点もあるかと思えます。ただ、全体の日程との関係で、今回は、前回の議論で積み残しとなっておりました弁護士・依頼者間秘匿特権について議論することとしたいと存じます。最後にまた積み残しの論点について詰める機会を持てればと思います。

この弁護士・依頼者間の秘匿特権につきましては、前回、具体的な制度のイメージが分かるような資料をという御要望がありましたので、事務局において資料を用意していただき、あらかじめ各委員に送付させていただきたいと思えますので、よろしく願いいたします。

では、最後に次回の日程について事務局から説明をお願いします。

○品川独占禁止法審査手続検討室参事官 次回第9回につきましては、9月2日火曜日の午後4時ということで、少し時間が変わりますので御注意いただければと思います。また、場所につきましても、建物はこの建物なのですけれども、5階の共用C会議室での開催を予定してございます。場所と時間がこれまでと変わりますので御留意をいただければ思い

ます。

以上でございます。

○**宇賀座長** ありがとうございました。

今日は、何度も村上委員からも御指摘ありましたような裁量型の課徴金制度の導入とか、あるいは泉水委員から御提案いただいた和解とかコミットメントの手續とか、そのあたりも、やはりこの懇談会での議論にとって重要な意味を持つかと思っておりますので、それについてももう少し詰める機会を持てればと思っております。

それでは、本日はお忙しいところ、どうもありがとうございました。これにて終了いたします。