

参考資料 1

※意見募集対象ではありません。

独占禁止法審査手続についての懇談会 「論点整理」の参考資料集

平成26年6月12日

内閣府 大臣官房

独占禁止法審査手続検討室

目 次

資料 1	独占禁止法と審査手続の概要	1
資料 2	私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律抄	9
資料 3	私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議抄	1 0
資料 4	独占禁止法、金融商品取引法及び国税通則法における行政調査手続の比較	1 1
資料 5	刑事手続における弁護士 ¹ の立会い等（第 4 回懇談会における法務省からのヒアリング結果に基づく）	1 5
資料 6	日米欧の調査手続における弁護士の立会い及び弁護士・依頼者間秘匿特権の取扱い	1 6
資料 7	海外の競争当局及び日本国内の他省庁における、手続に関する事項のウェブサイト上での掲載状況	1 9
資料 8－1	独占禁止法基本問題懇談会（平成 1 7 年 7 月～平成 1 9 年 6 月）における審査手続に関する議論の概要	2 0
資料 8－2	独占禁止法基本問題懇談会報告書（平成 1 9 年 6 月 2 6 日）※関連部分のみ抜粋	2 3
資料 8－3	独占禁止法基本問題懇談会（平成 1 7 年 7 月～平成 1 9 年 6 月）以降における独占禁止法改正の概要	2 6
資料 9	独占禁止法審査手続についての懇談会の開催について（抄）	2 9

¹ 刑事手続においては、行政手続等における「弁護士」とは異なり、憲法及び刑事訴訟法に根拠を有する「弁護士」が被疑者又は被告人の正当な利益を保護する役割を担っていることから、「弁護士」と記載している。

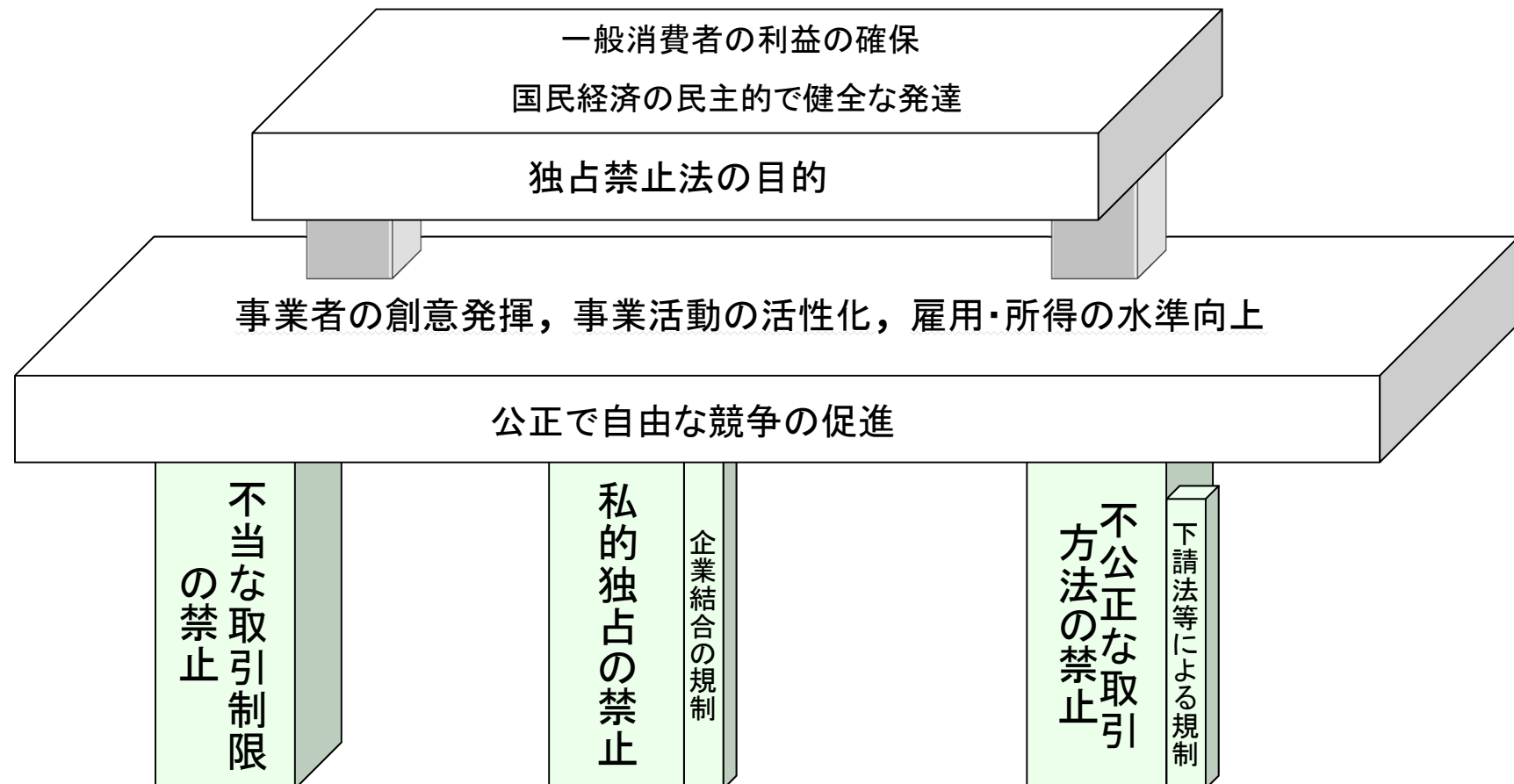
独占禁止法と審査手続の概要

(第1回会合資料5を編集)

独占禁止法の目的

法第1条

この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする。



独占禁止法における主な禁止規定

- 不当な取引制限(カルテル) …… 価格や生産・販売数量などを制限する協定, 合意により市場における競争を実質的に制限すること。その制限しようとする内容によって, 価格カルテル, 数量カルテル, 市場分割カルテル, 入札談合などがある。
- 私的独占
 - 支配型 …… 市場における有力な事業者が, 同業者や流通事業者などの事業活動を支配することで, その市場の価格や数量を制限して, 市場における競争を実質的に制限すること。
 - 排除型 …… 市場における有力な事業者が, 不当廉売, 排他条件付取引などによって, 新規参入事業者や既存の事業者を市場から排除することで, 市場における競争を実質的に制限すること。
- 不公正な取引方法 …… 共同の取引拒絶, 差別対価, 不当廉売, 再販売価格の拘束, 優越的地位の濫用のほか, 公正な競争を阻害するおそれがある行為のうち, 公正取引委員会が指定するもの。
- 競争制限的な企業結合 …… 会社の株式取得, 合併, 分割, 共同株式移転, 事業の譲受けなどによって, 競争を実質的に制限することとなるもの。

公正取引委員会による独占禁止法違反行為に対する措置

禁 止 規 定		措 置	行 政 処 分			刑事罰 (対法人:5 億円以下の 罰金)	
			排除措置 命令	課徴金納付命令 (注1, 3)			
				製造業等	小売業		卸売業
不当な取引制限		○	10% (4%)	3% (1.2%)	2% (1%)	○	
私的独占	支配型	○	10%	3%	2%	○	
	排除型		6%	2%	1%		
不公正な 取引方法	共同の取引拒絶, 差別対価, 不当廉売, 再販売価格拘束 (注2)	○	3%	2%	1%	×	
	優越的地位の濫用		1%				
	告示で指定するもの		×				

(参考)

■ EU

EUにおける制裁金は、違反事業者の全世界売上高の10%を上限として、その範囲内で、違反行為の重大性、繰り返しの有無、調査協力(非協力)の状況など、様々な要素を勘案して、裁量的に制裁金の額を算定している(欧州委員会制裁金ガイドライン)。

■ 米国

カルテル・入札談合に対する罰金は、法人では1億ドル又は違法行為によって得た利益の2倍の額若しくは違法行為によって与えた損害額の2倍の額を上限として、調査協力の状況や違反行為の重大性など、様々な要素を勘案して、裁量的に罰金額を算定している(連邦量刑ガイドライン)。

■ 課徴金の算定方法

$$\begin{array}{c} \text{課徴金の額} \end{array} = \begin{array}{c} \text{違反行為に係る期間中(最長3年間)の対象} \\ \text{商品又は役務の売上額又は購入額(注4)} \end{array} \times \begin{array}{c} \text{課徴金算定率} \end{array}$$

個別事業者ごとに対象商品等の売上額等を認定
事業者の規模、業種等を認定

(注1) 表中の数字は算定率(括弧内の数字は中小事業者に対するもの)。

(注2) 同類型の違反行為を繰り返した場合(公正取引委員会による調査開始日から遡り10年以内に同類型の違反行為について、排除措置命令又は課徴金納付命令等を受けたことがある場合)に課徴金の対象となる。

(注3) 10年以内に違反行為を繰り返した事業者(不当な取引制限及び私的独占)、主導的役割を果たした事業者(不当な取引制限)、早期離脱した事業者(不当な取引制限)に対しては、上記と異なる算定率が適用される。

(注4) 優越的地位の濫用の場合は、違反行為に係る期間(最長3年間)における違反行為の相手方との取引額。

課徴金減免制度

カルテル等の発見・解明を容易にするために、違反事業者が自らの違反事実を報告すれば、一定の要件の下で課徴金を減免する制度が平成17年独占禁止法改正法により導入され、平成21年独占禁止法改正法により対象事業者数が拡大された。これまでのところ、年間100件前後の申請がある。

○ 立入検査前

- 1番目の申請者 ⇒ 課徴金を**免除**
- 2番目の申請者 ⇒ 課徴金を**50%減額**
- 3～5番目の申請者 ⇒ 課徴金を**30%減額**

○ 立入検査後20営業日以内

- 5番目までの申請者 ⇒ 課徴金を**30%減額**

立入検査前と検査後で併せて5社（立入検査後は最大3社）まで課徴金が免除又は減額される。
（同一企業グループ内の複数の企業による共同申請も可能）

（参考）

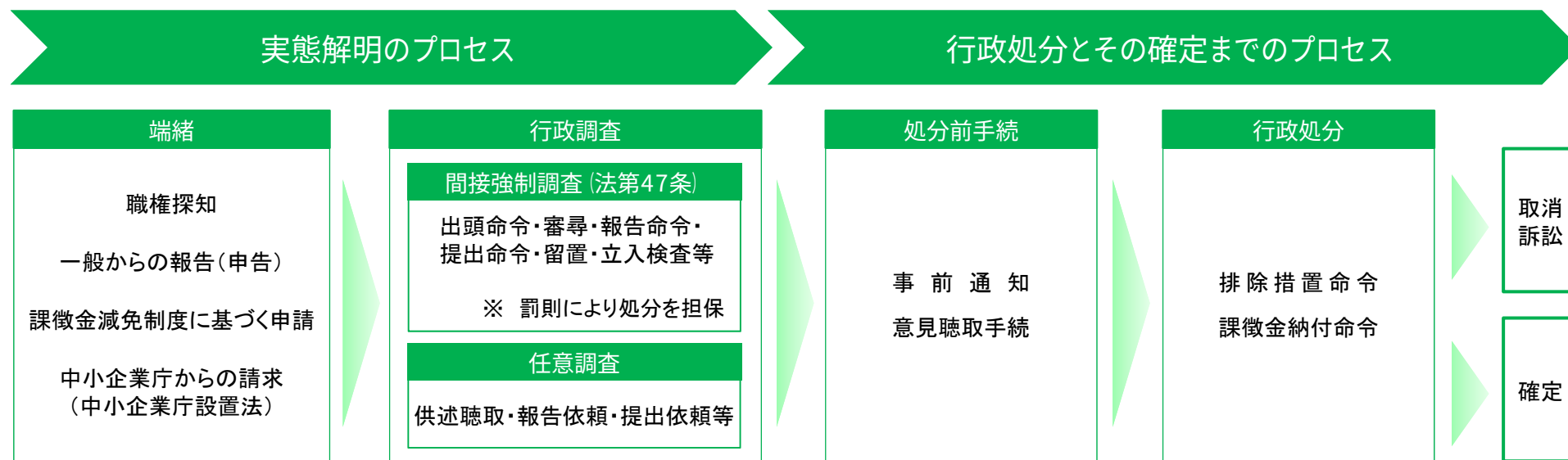
■ EU

- 調査開始前又は調査開始後（調査開始前に免除者がいない場合に限る。）の1番目の申請者に対しては制裁金を全額免除。
- 全額免除された申請者を除き、1番目の申請者であれば30%～50%、2番目の申請者であれば20%～30%、3番目以降の申請者であれば20%以下で裁量的に減額（申請者数の制限なし。）。
- 欧州委員会の調査に対して、全面的かつ継続的な協力が必要。

■ 米国

- 捜査開始前又は捜査開始後の1番目の申請者に対しては刑事訴追を免除。米国司法省反トラスト局の捜査の間、全面的かつ継続的な協力が必要。
- 2番目以降の申請者であっても、調査に協力し有罪答弁を行うなどの司法取引により、罰金額の減額等が行われている。

独占禁止法違反事件処理手続の流れ



※ 平成25年独占禁止法改正法による改正後の手続

(参考) 独占禁止法 抜粋

法第47条第1項

第四十七条 公正取引委員会は、事件について必要な調査をするため、次に掲げる処分をすることができる。

- 一 事件関係人又は参考人に出頭を命じて審尋し、又はこれらの者から意見若しくは報告を徴すること。
- 二 鑑定人に出頭を命じて鑑定させること。
- 三 帳簿書類その他の物件の所持者に対し、当該物件の提出を命じ、又は提出物件を留めて置くこと。
- 四 事件関係人の営業所その他必要な場所に立ち入り、業務及び財産の状況、帳簿書類その他の物件を検査すること。

公正取引委員会による行政調査手続の流れ

実態解明のプロセス

立入検査・提出命令・留置

■ 実施方法

⇒ 物件等の検査は、被疑事実の要旨、関係法条等を記載した告知書を交付して説明し、相手方の責任者の同意を得て、当該責任者等の立会いの下、審査官が自ら営業所にある机、書庫等を検査する。

⇒ 必要と認められた資料については、提出を命ずるとともに原本を留置する。

⇒ 資料の提出を命じられた者は、事件審査に特に支障が生じない限り、当該物件を閲覧・謄写することができる。

審尋・供述聴取

聴取に当たっては、審尋（違反被疑事業者等の従業員等に出頭命令を行った上で聴取を行うもの）と任意の供述聴取とがあり、多くの場合は、審尋ではなく任意の供述聴取が行われている。

■ 実施方法

⇒ **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、1事件につき数十名に聴取を行うこともある。

⇒ **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。

⇒ **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。

⇒ **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。

報告命令・依頼

■ 実施方法

⇒ 公正取引委員会が必要な情報（個々の入札事案における落札金額等）について報告書の回答様式を作成の上、違反被疑事業者等に対し、一定の期限内に報告を求める。

排除措置命令（案）・課徴金納付命令（案）の作成

調査権限の必要性・重要性

競争環境の確保の必要性

- 市場における公正かつ自由な競争環境を確保することは、我が国における経済の活性化と消費者利益の増進を図る上で極めて重要な基盤。
- 市場における基本ルールである独占禁止法に違反する行為を調査・立証し、競争秩序を早期に回復させるための行政処分を行うことが公正取引委員会に求められている。

実態解明の困難性

- 独占禁止法違反行為のほとんど（特にカルテル等）は、秘密裡に行われるものであることに加え、違反行為を行っている事業者は、当該行為の存在を示すような資料は極力作成しない傾向にあることから、そもそも物証が乏しい。
- 違反被疑事業者は調査に協力するインセンティブが働かないことから、事業者側から自発的に証拠（違反行為の存在を示す物証や陳述書等）が提出されることはない。

立入検査・供述聴取等を駆使して証拠を収集し、違反行為を立証していく必要があり、そのためには、立入検査等の調査権限が十分に機能することが不可欠。

立入検査

- 公正取引委員会が調査を開始したことが分かれば、違反行為を示す物証・電子データは直ちに処分されてしまう。
 - ⇒ 公正取引委員会は、調査を開始するに当たっては、事業者への予告なしに立入検査を行って、物証を収集することが必要不可欠。
 - ⇒ 直接的な証拠でなくとも、違反行為に関連する資料は、他の資料と関連付けることにより、立証に資することから、関連資料も立入検査の際に収集することが必要不可欠。

審尋・供述聴取

- 立入検査や報告命令・依頼のみでは、断片的な事実を示すに過ぎない物証しか収集できず、違反行為に係る事実関係や物証が示す意味や位置づけを判断することはできない。
 - ⇒ 被疑事業者の従業員等から自らの経験等の具体的な供述を得て、事実関係を明らかにしたり、物証に事実の意味付けを行うことが**違反行為を立証するためには必要不可欠**。

報告命令・依頼

- **課徴金の算定等**には、客観的な情報（個々の入札事案における落札金額、値上げの実施状況等）も入手する必要がある。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 100 号）抄

附 則

（検討）

第 16 条 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。

（第 1 回会合資料 2 を再掲）

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆議院経済産業委員会、平成 25 年 11 月 20 日）抄

四 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。

（第 1 回会合資料 3 を再掲）

独占禁止法、金融商品取引法及び国税通則法における行政調査手続の比較

	独占禁止法	金融商品取引法〔取引調査〕	国税通則法
調査機関	公正取引委員会	証券取引等監視委員会	税務署等
調査の趣旨・目的	独占禁止法違反の有無を明らかにするために行う調査	内部者取引や相場操縦等の金融商品取引法違反の有無を明らかにするために行う調査	特定の納税義務者の課税標準等又は税額等を認定するために行う調査
調査形態	間接強制調査（罰則規定：法第 94 条）	間接強制調査（罰則規定：法第 205 条及び第 205 条の 3）	間接強制調査（罰則規定：法第 127 条）
立入検査・実地調査	事件関係人の営業所等に立ち入り帳簿書類その他の物件を検査（法第 47 条第 1 項第 4 号）	事件関係人の営業所等に立ち入り帳簿書類その他の物件を検査（法第 177 条第 1 項第 3 号）	帳簿書類その他の物件を検査（法第 74 条の 2 ほか）
・ 予告又は事前通知の有無	・ 予告を行わない。	・ 予告を行わない。	・ 原則として事前通知を行う。ただし、違法又は不当な行為を容易にし、正確な課税標準等又は税額等の把握を困難にするおそれがある場合などには、事前通知を要しない（法第 74 条の 9、10）。
・ 身分証明書等の提示等	・ 身分証明書〔審査官証〕を携帯し、提示（法第 47 条第 3 項及び公正取引委員会の審査に関する規則第 8 条）	・ 検査証票を携帯し、提示（法第 190 条第 1 項）	・ 身分証明書を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示（法第 74 条の 13）

	独占禁止法	金融商品取引法〔取引調査〕	国税通則法
・調査事項、被疑事実等の告知	・事件名、法の規定に違反する被疑事実の要旨及び関係法条を記載した文書を交付（公正取引委員会の審査に関する規則第20条）	・検査の権限及び目的等を説明（取引調査に関する基本指針Ⅱ-2(1)①）	・事前通知の際には、調査開始日時、場所、目的、調査対象税目等を通知（法第74条の9第1項及び法施行令第30条の4）。
・弁護士の立会い	・規定はないが、実務上認めている。	・規定はなく、実務上も原則として認めていない。	・税務代理（税理士法第2条第1項第1号）を委任された税理士（税理士登録した弁護士等を含む。）の立会いは認めている。 （注）税理士登録をせずに、国税局長に通知することにより税理士業務を行うことができる弁護士にも立会いを認めている（税理士法第51条第1項）。
提出命令・留置等	提出命令及び留置（法第47条第1項第3号）	提出命令及び留置（法第177条第1項第2号）	提出された物件を留め置くことができる（法第74条の7）
・提出物件の閲覧・謄写	・可（公正取引委員会の審査に関する規則第18条）	・規定はない。	・規定はない。
弁護士・依頼者間秘匿特権	規定はなく、実務上も認めていない。	規定はなく、実務上も認めていない。	規定はなく、実務上も認めていない。

	独占禁止法	金融商品取引法〔取引調査〕	国税通則法
出頭命令	出頭命令（法第 47 条第 1 項第 1 号）	出頭を求める処分（法第 177 条第 1 項第 1 号）	規定はない。
質問・審尋	審尋（法第 47 条第 1 項第 1 号）のほか、任意の事情聴取（規定なし）	質問調査（法第 177 条第 1 項第 1 号）	質問（法第 74 条の 2 ほか）
・ 供述調書等の作成	・ 審尋調書の作成（公正取引委員会の審査に関する規則第 11 条） ・ 任意の事情聴取の際には必要があると認めるときに供述調書の作成（同規則第 13 条）	・ 必要に応じ、質問調書の作成	・ 必要に応じ、質問応答記録書の作成
・ 弁護士の立会い	・ 規定はなく、実務上も認めていない。	・ 規定はなく、実務上も認めていない。	・ 税務代理（税理士法第 2 条第 1 項第 1 号）を委任された税理士（税理士登録した弁護士等を含む。）の立会いは認めている。 （注）税理士登録をせずに、国税局長に通知することにより税理士業務を行うことができる弁護士にも立会いを認めている（税理士法第 51 条第 1 項）。

	独占禁止法	金融商品取引法〔取引調査〕	国税通則法
・ 供述調書等の 写しの交付	・ 規定はなく、実務上も認めていない。 ・ なお、意見聴取手続において、公正取引委員会が違反事実を立証する証拠である供述調書については、閲覧可となる。自社従業員のものについては謄写も可となる（改正法第 52 条第 1 項）。	・ 規定はなく、実務上も認めていない。 ・ なお、審判手続において、被審人は、証券取引等監視委員会が違反事実等を証する資料の閲覧・謄写を求めることができる（金融商品取引法第六章の二の規定による課徴金に関する内閣府令第 30 条第 4 項）。	・ 規定はなく、実務上も認めていない。
報告徴収	報告命令（法第 47 条第 1 項第 1 号）	意見又は報告を徴する処分（法第 177 条第 1 項第 1 号）	規定はない。
行政調査手続に関して公表されているもの	・ 公正取引委員会の審査に関する規則（平成 17 年 10 月 19 日）等	・ 「取引調査に関する基本指針」（平成 25 年 8 月策定・公表）	・ 「調査手続の実施に当たっての基本的な考え方等について（事務運営指針）」（平成 24 年 9 月策定・公表） ・ 「税務手続について～国税通則法等の改正～」、「税務調査に関する F A Q（一般納税者向け、税理士向け）」（平成 24 年 9 月公表）

注 「弁護士」と記載のある項目については、国税通則法に関しては「税理士」について記載している。

（内閣府大臣官房独占禁止法審査手続検討室において作成）

刑事手続における弁護人の立会い等（第4回懇談会における法務省からのヒアリング結果に基づく）

刑事手続における弁護人の立会い等に関し、現行制度及び法制審議会新時代の刑事司法制度特別部会（以下「法制審」という。）における議論の状況については、下表のとおり。

	現行制度	法制審での議論
取調べ時における弁護人の立会い（同席）	・ 関連する規定は置かれていない。 ・ 実務上、検察官において、取調べの機能を損なうおそれ、捜査の秘密が害されるおそれ等を考慮して、<u>事案に応じて適切に判断</u>^{※1}。	・ 弁護人の立会いを認めるべきとの意見と認めるべきではないとの意見があり、<u>一定の方向性を得るには至らなかった</u>。
搜索差押え時の弁護人の立会い	・ 関連する規定は置かれていない。 ・ 実務上、<u>弁護人からの要請があり、搜索差押えに支障がないときには、立会いを認めている</u>^{※2}。	・ <u>論点として取り上げられていない</u>。
弁護士・依頼者間秘匿特権	・ 関連する規定は置かれていない。	・ <u>論点として取り上げられていない</u>。
供述調書作成時の調書の写しの交付	・ 関連する規定は置かれていない。 ・ 実務上、<u>被疑者等に供述調書の写しを交付するという取扱い</u>はされていない。	・ <u>論点として取り上げられていない</u>。
取調べの録音・録画	・ 関連する規定は置かれていない。 ・ 現在、検察当局では、身柄拘束事件の一部について、<u>録音・録画の試行を実施</u>^{※3}。	・ 身柄拘束事件について、2つの制度案^{※4}を前提に、<u>その採否や対象事件の範囲等について議論</u>がなされているところである。

※1 法務省においては、弁護人を立ち会わせて取調べを実施した具体的な事例については把握していない。

※2 ただし、弁護人が立ち会わない限り搜索差押えに着手しないといった運用ではない。

※3 具体的には、①裁判員裁判対象事件、②知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等に係る事件、③精神の障害等により責任能力の減退・喪失が疑われる被疑者に係る事件、④いわゆる独自捜査事件であって、検察官が被疑者を逮捕した事件について、公判請求が見込まれない場合であるなどの一定の事情がある場合を除き、全過程を含め、できる限り広範囲の録音・録画の試行を行っている。

※4 具体的には、①「一定の例外事由を定めつつ、原則として、被疑者取調べの全過程について録音・録画を義務付ける」制度案と、②「録音・録画の対象とする範囲は、取調官の一定の裁量に委ねるものとする」制度案の2つである。

日本、米国及び欧州の競争法違反(主にカルテル規制)に対する調査手続における弁護士の立会い(立入検査時・供述聴取時)、弁護士・依頼者間秘匿特権の取扱いは、下表のとおり。

	日本 (公正取引委員会)	米国※1 (司法省)	欧州 (欧州委員会)
立入検査時の弁護士の立会い	・権利としては認められていないが、実務上認められている。 ・弁護士の到着まで検査を開始しないとの運用ではない。	・権利としては認められていないが、実務上認められている。 ・弁護士の到着まで搜索を開始しないとの運用ではない。	・権利としては認められていないが、実務上認められている。 ・欧州委による注釈書(explanatory note)によれば、検査の間、事業者は弁護士に相談することが可能であるが、弁護士の立会いが検査が有効であることの法的条件とはされていない(the presence of a lawyer is not a legal condition for the validity of the inspection)。
供述聴取時の弁護士の立会い	・権利としても、実務上も認められていない。	・(身柄拘束下の場合)判例※2により認められている。 ・(身柄拘束下でない場合)権利としては認められていないが、実務上認められている。※3	・権利としては認められていないが、実務上認められている(欧州委の審査手続マニュアルには、供述人が選任する弁護士等の同席が可能である旨の記述あり)。※4
弁護士・依頼者間秘匿特権	・認められていない(競争法以外の分野でも認められていない。)	・判例※5により認められている(競争法以外の分野でも認められている。)	・判例※5により認められている(競争法以外の分野でも認められている。)

※1 米国のカルテル規制は、刑事手続により行われることを前提としている。

※2 いわゆるミランダ判決(Miranda v. Arizona連邦最高裁判所判決(1966年6月13日))。

※3 任意の聴取手続においては、弁護士が立ち会うのが通例。ただし、率直な供述に影響が出ると判断された場合には、会社の弁護士の立会いが許されないこともある。なお、捜査対象企業の役員・従業員である個人に弁護士が付く際は、会社の弁護士が付くことが多いが、個人に訴追の可能性が生じた場合には、当該弁護士とは別の弁護士が付く。

※4 立ち会う弁護士は、基本的には会社の弁護士である。

日米欧の調査手続における弁護士の立会い及び弁護士・依頼者間秘匿特権の取扱い②

※5 米国及び欧州における弁護士・依頼者間秘匿特権の概要は以下のとおり。

	米国	欧州
趣旨	秘匿特権の目的は、弁護士とその依頼者との間の完全かつ率直な交信を促し、もって法と司法行政の遵守という点においてより広範な公共の利益を促進することである(Its purpose is to encourage full and frank communications between attorneys and their clients and thereby promote broader public interests in the observance of law and the administration of justice.)。 【Upjohn Co. v. United States連邦最高裁判所判決(1981年1月13日)】	(弁護士と依頼者との間の交信に関する)秘密は、何人も、制約を受けることなく、必要とする全ての者に対して独立した法的助言を与えることを職業とする弁護士に相談することができなければならない(any person must be able, without constraint, to consult a lawyer whose profession entails the giving of independent legal advice to all those in need of it)、という要請に応えるものである。また、この要請の重要性は、加盟国の全てにおいて認められている。 一部の加盟国においては、弁護士と依頼者との間の書面による交信に与えられている開示に対する保護は、それが法の支配の維持に寄与しているため、主に法律専門職の本質に係る認識に基づいている。他方、他の加盟国においては、同様の保護は、防御の権利が尊重されなければならないという、より具体的な要求(これは、むしろ、前記の加盟国においても認められている)によって正当化されている。 【AM & S Europe Ltd. v. Commission欧州司法裁判所判決(1982年5月18日)】
保護の対象	米国では、判例の蓄積を踏まえ、例えば、ABA Section of Antitrust, “Antitrust Discovery Handbook Third Edition” では、弁護士・依頼者間秘匿特権を行使する(involve)ためには、次の4つの要件を立証する必要があるとされている。 ① 当該特権の保有を主張する者が依頼者又は依頼者になろうとする者であること。 ② 交信(communications)の相手方が、裁判所法曹会員(a member of the bar of a court)又はその部下であって、当該交信に関連して弁護士(lawyer)として活動している者であること。 ③ 当該交信が、法的意見、法的助言又は法的手続における支援のいずれかを確保することを主要な目的として、依頼者により、第三者が介在することなく弁護士に知らされた事実に関するものであって、犯罪又は不法行為への関与を目的とするものではないこと。 ④ 当該特権が依頼者によって主張(claim)されており、放棄されていないこと。 また、弁護士・依頼者間秘匿特権を失わない(preserve)ためには、当該交信が秘密裏になされ、当該秘密が保持されていなければならない(a communication must be made in confidence and must be kept confidential)とされている。	欧州レベルでは、AM & S Europe Ltd. v. Commission欧州司法裁判所判決(1982年5月18日)によれば、弁護士と依頼者との間の書面による交信(written communications)については、次の2つの要件を満たす場合にその秘密が保護されるとされている。 ① 当該交信が、依頼者の防御権の観点からなされたものであること(such communications are made for the purposes and in the interests of the client’s rights of defence)。 ② 当該交信が、独立した弁護士、すなわち依頼者と雇用関係によってつながれていない弁護士からなされたものであること(they [such communications] emanate from independent lawyers, that is to say, lawyers who are not bound to the client by a relationship of employment)。

日米欧の調査手続における弁護士の立会い及び弁護士・依頼者間秘匿特権の取扱い③

	米国	欧州
弁護士の社内・社外の別	・社内弁護士と社外弁護士で区別されない。 ・なお、弁護士・依頼者間秘匿特権は、依頼者と弁護士の部下との間の交信 (client communications with subordinates of a lawyer) に対しても同等の効力が及ぶ (ABA Section of Antitrust, “Antitrust Discovery Handbook Third Edition”)。	・前記AM&S判決のとおり、社外弁護士との交信に限られる (Akzo Nobel Chemicals Ltd. v. Commission 欧州司法裁判所判決 [2010年9月14日] に同旨。)。 ・なお、欧州連合加盟国において、弁護士の社内・社外の別が異なる。例えば、英国においては、社内弁護士との交信も保護されるが、仏国においては、社内弁護士との関係では認められない (独占禁止法基本問題懇談会第21回会合資料16)。
秘匿特権が認められる時期	(確認できず)	・前記AM&S判決では、秘匿特権の保護は、条約第85条及び第86条 (注: 現行の欧州連合機能条約第101条及び第102条) の適用に関する決定又は事業者への金銭的制裁を課す決定につながり得る理事会規則第17号 (注: 現行の理事会規則第1/2003号) の下での行政手続が開始された後にやり取りがなされた全ての書面による交信に及ぶが、当該手続の対象と関連性を有する、それ以前の書面による交信にも及び得るものでなければならない (such protection must ... be recognized as covering all written communications exchanged after the initiation of the administrative procedure under Regulation No 17 which may lead to a decision on the application of Articles 85 and 86 of the Treaty or to a decision imposing a pecuniary sanction on the undertaking. It must also be possible to extend it to earlier written communications which have a relationship to the subject-matter of that procedure.) とされている。

(第3回懇談会におけるヒアリング対象者提出資料等を参考にして、内閣府大臣官房独占禁止法審査手続検討室において作成)

海外の競争当局

○ 欧州(欧州委員会)

欧州委員会のウェブサイトでは、審査手続マニュアル(「Antitrust Manual of Procedures」)、検査通知書の様式(「Sample inspection authorisation」)等が掲載されている。

(URL)

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/antitrust_manproc_3_2012_en.pdf

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/inspection_authorisation.pdf

○ 米国(司法省)

司法省のウェブサイトでは、捜査手続に関するマニュアル(「Antitrust Division Manual」Chapter III. Investigation and Case Development)が掲載されている。

(URL)

<http://www.justice.gov/atr/public/divisionmanual/atrdvman.pdf>

日本国内の他省庁

○ 金融庁

金融庁のウェブサイトでは、「預金等受入金融機関に係る検査マニュアル」等が掲載されている。

(URL)

<http://www.fsa.go.jp/common/law/>

○ 証券取引等監視委員会

証券取引等監視委員会のウェブサイトでは、「取引調査に関する基本指針」等が掲載されている。

(URL)

http://www.fsa.go.jp/sesc/news/c_2014/2014/20140401-1/01.pdf

○ 国税庁

国税庁のウェブサイトでは、「調査手続の実施に当たっての基本的な考え方等について(事務運営指針)」等が掲載されている。

(URL)

<https://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/jimu-unei/sonota/120912/index.htm>

独占禁止法基本問題懇談会（平成 17 年 7 月～平成 19 年 6 月）における審査手続に関する議論の概要¹

1. 第 6 回会合（平成 17 年 12 月 15 日 議事概要から抜粋）

事務局より、委員等からこれまでに出了された意見（資料 2²参照）を紹介した後、自由討議を行った。出された意見の概要は以下の通り。

- ・ 審査手続に関しては、その制裁の賦課における適正手続は、先進諸国における水準を確保すべきであり、立法上・運用上の改善をどう実現すべきかという視点が必要である。

2. 第 11 回会合（平成 18 年 4 月 21 日 議事概要から抜粋）

前回に引き続き、審査・審判の在り方について、討議を行った。出された意見の概要は以下のとおり。

- ・ 審判において供述の内容が争われることを防ぐという意味でも、取調べにおける弁護士の立会いは認めてはどうか。刑事手続においては認められていないということであるが、刑事手続は、供述調書の証拠採用について一定の要件がある。公正取引委員会の審判ではそれが無いのではないかと。また、刑事手続においても弁護士の立会いを認めるべきとの議論もある。
- ・ 公正取引委員会の審査・審判手続は、多くが公正取引委員会規則に委ねられており、弁護士の立会いや証拠開示については、運用や規則の問題である。

3. 第 22 回会合（平成 18 年 12 月 26 日 議事概要から抜粋）

前回に引き続き、審査・審判手続、司法審査の在り方について討議を行った。出された意見は以下のとおり。

- ・ 資料 1³の 9 頁に列挙されたような事項の積み重ねが適正手続の確保につながる。
- ・ 審査のプロセスについて意見が言えるような制度を導入すれば、審査が一方的なものとなることを防ぐことができるのではないかと。

¹ 本資料の記載は議事概要からの抜粋であるため、詳細については以下リンク先に掲示されている各会合の議事録を御参照ください。

<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/archive/kaisaijokyo/list.html>

² http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/archive/kaisaijokyo/mtng_6th/mtng_6-2.pdf

³ http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/archive/kaisaijokyo/mtng_22nd/mtng_22-1.pdf

- ・ これまでのヒアリングを踏まえれば、審判のみならず、審査の在り方の検討も重要なのではないか。
- ・ 争点を事業者側に伝えることにより、事業者の側で内部調査を行い、公正取引委員会の調査に協力しやすくなるのではないか。
- ・ 事情聴取を行った場合には、必ず調書を作成すべきではないか。
- ・ 公正取引委員会の行政調査について、直接強制権限が必要ではないのかとの論点がある。

4. 第28回会合（平成19年3月29日 議事概要から抜粋）

行政調査(審査)手続について、資料1⁴に基づき討議を行った。出された意見は概ね以下の通り。

- ・ 行政調査(審査)手続を考えるにあたっては、法執行の実効性と権利保護のバランスが重要なのではないか。また、他の制度との平仄を合わせることが重要であるということも当然のことだと思う。法律、規則、運用のそれぞれのレベルで改善を進めるべきである。特に日本の場合には、運用のレベルで適正手続の保障に関する問題が多いと感じている。
- ・ 行政調査の手続については、一部を変更すると、全体に支障が生じることが考えられる。例えば、司法妨害罪がある米国の制度をそのまま日本に導入することは適切ではない。また、所得税法において供述録取の際に税理士の同席が認められている場合があると言うが、これは、税理士が本人に代わって税務申告を行っているからであって、独占禁止法における場合の弁護士を同様に考えることはできない。
- ・ 供述録取の際の弁護士同席や供述書の写しの提供、弁護士秘匿特権が認められないからといって、憲法上の問題が生じるとは考えられず、認めるかどうかは、立法裁量の問題である。立法裁量の問題と考える場合に、刑事よりも厚く権利を認める必要はなく、また、他の行政手続と比較してもこれらの3つの権利を認める必要はないのではないか。
- ・ 調査に協力的な事件関係人ばかりではないので、証拠隠滅や口裏合わせが行えない制度とする必要がある。また、不意打ち的な主張が行われる可能性があるとの点については、処分の前に、認定した事実を基礎付けるための必要な証拠の説明が行われており、また、必要に応じて、審判期日の延期も申し立てることができるので、現状で十分である。
- ・ 行政調査と刑事の捜査では、当局に与えられている権限の強さが異なるので、これに対応する権利保障も行政手続と刑事手続とは別個に議論することができるのではないか。長期的には、行政調査の権限や調査対象者の権利保障も含め欧州主要国並みのものが認められるべきである。
- ・ 米国で弁護士秘匿特権が認められている背景には、厳しい法曹倫理と裁判所による弁護士の監督、司法妨害罪の存在があり、日本とは事情が異なる。また、弁護士秘匿特権の範囲については、膨大な判例の蓄積があり、日本への導入は容易ではない。他方、供述録取の際の弁護士の同席については、弁

⁴ http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/archive/kaisai_jokyo/mtng_28th/mtng_28-1.pdf

護士の助けを求める人に対してそのような権利はないとすることは疑問であるし、事前に弁護士が指導を行うこととさほど違いがないのではないか。供述調書の写しの提供については、認められないとすれば、自らしゃべったことの内容の提供を受けるとどういう行政上の支障があるのかももう少し説明が必要ではないか。

- ・ 供述録取の際の弁護士同席や供述書の写しの提供、弁護士秘匿特権はいずれも認める必要はないと考える。ただ、①欧米では認められている弁護士秘匿特権について、日本では認められていないことについて、日本企業に不利になることはないか、②行政調査において間接強制で供述を強制することについて問題はないか、といった点は気になる。
- ・ 供述録取の透明性の確保の観点から、録音・録画を行うことが考えられるのではないか。他の行政手続で行っていないから行わないとすると、結局何の変化もないこととなる。また、供述調書の写しの提供については、提供の時期を工夫した上で、提供してよいのではないか。弁護士秘匿特権については、制度全体の在り方を検討する中で、今後の検討課題としてよいのではないか。
- ・ 供述録取の際の弁護士同席や供述書の写しの提供、弁護士秘匿特権以外でも、刑事で認められているものは認めるべきである。違法収集証拠や伝聞証拠の排除といった証拠法則、供述拒否権の告知を取り入れるべきである。また、供述調書の写しの提供が口裏合わせに使われるというが、課徴金減免制度の導入により、他の事業者よりも早く申告を行い課徴金の減免を受けようという事業者が多いのではないか。供述調書の写しの提供を受けることにより、早期に状況を把握し、争うべきものは争い、争うべきでないことは争わないということを事業者が早期に判断できるようになり、事件処理の迅速化につながるのではないか。
- ・ 海外との比較も必要だが、現状以上に権利保護を厚くすることは、過剰保護となるのではないか。

5. 第31回会合（平成19年5月15日 議事概要から抜粋）

行政調査（審査）手続について、資料2⁵に基づき討議を行った。出された意見は概ね以下のとおり。

- ・ 違反金と刑事罰を併科するかどうかの場面や違反金の水準、行政調査手続で、それぞれ、外国法制との整合性に配慮している部分がある一方、そうでない部分もあり、一貫性に欠けるのではないか。
- ・ 刑事との比較については、刑事手続では厳格な証拠法則がある一方、行政調査ではなく、それを別の手続的保障で補う必要があるのではないか。
- ・ 行政調査手続は、最初から最後まで一貫したものであり、部分的に異質なものに変わるべきではない。
- ・ 供述調書の写しの提供や供述録取の際の弁護士の同席以外にも検討すべき点があるのではないか。

⁵ http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/archive/kaisai_jokyo/mtng_31st/mtng_31-2.pdf

独占禁止法基本問題懇談会報告書（平成 19 年 6 月 26 日）※関連部分のみ抜粋

4 行政調査（審査）手続の在り方

行政調査（審査）手続の在り方に関しては、基本的には現行制度を維持するが、事業者の手続上の保護にも配慮した運用がなされるべきである。

調査手続に関する独占禁止法の定めは、所得税法や証券取引法と比較した場合、審尋調書や供述調書の作成などに特色はあるが、基本的には我が国の行政調査手続の在り方と共通している（資料 16 参照〔略〕）。

なお、行政調査法制に関しては、所得税法の質問検査権について、行政調査の必要性和相手方の私的利益との衡量を要請した最高裁判所判決²²がある。このような要請は、一般論として、独占禁止法の行政調査権の行使にも妥当するのみならず、立法政策としても参照されるべきものと考えられる。

本懇談会においては、日本における以上の行政調査手続法制の全般的状況及び外国法制の在り方等を参考にして、独占禁止法上の調査手続の在り方についても検討を進めてきた。その間に提出された多くの論点のうち、行政調査と犯則調査の関係及び犯則調査の在り方自体については、犯則調査権の導入後まだ日が浅いことから、立ち入った検討を差し控え、行政調査自体に関し、とりわけ問題とされている、供述調書作成時における写しの提供、供述録取の際の弁護士の同席、弁護士秘匿特権の導入の 3 つの点を取り上げて検討を加えるとともに、行政調査手続一般についての運用上の留意点を指摘することとした。

（1）供述調書作成時における写しの提供

供述調書については、①自ら供述した内容が記載された調書の写しを提供しても特段の弊害は考えにくい、②従業員の供述内容について事業者が知ることができれば、事業者と公正取引委員会の間における事実認識に関する無用な争いを避けることができる、③米国、EU でも認められている、ことから、供述調書作成の際に求めがあれば、供述調書の写しを供述人に提供すべきであるという考え方がある。

²² 「質問検査の範囲、程度、時期、場所等実定法上特段の定めのない実施の細目については、・・・質問検査の必要があり、かつ、これと相手方の私的利益との衡量において社会通念上相当な限度にとどまるかぎり、権限ある税務職員の合理的な選択に委ねられているものと解す」る（最高裁・昭和 48 年 7 月 10 日判決 刑集第 27 巻 7 号 1205 頁）。

この点については、以下の理由から、現行の制度・運用で問題はないとの結論に至った。

- ① 我が国の刑事手続においては、刑事訴訟法 47 条による訴訟記録の非公開の原則に基づき、捜査段階において供述調書の写しを提供することは原則として認められず、また、他の行政調査でも供述調書の写しの提供は認められていない。
- ② 供述録取は、物的証拠との齟齬や供述の矛盾点等を追及するなどして行われ、その際様々な調査により得た情報等を供述人に示したりすることもあり、供述調書の写しの提供が、関係事業者間の口裏合わせ等による証拠隠滅を容易にし、真相解明の妨げとなる可能性がある。
- ③ 供述調書の写しの提供を受けることができるようにした場合、事業者と従業員等との関係を考えると、供述内容が事業者(会社)に知られることを恐れ、供述人(従業員等)が真実を供述することに消極的となり、真相解明の妨げとなる可能性がある。
- ④ 米国や EU と我が国では、行政調査を含む行政制度や捜査の権限・手法を含む司法制度の在り方全体が異なっており、供述調書作成時における写しの提供のみを取り出して我が国で採用することには慎重であるべきである(このような観点は、後述の供述録取の際の弁護士の同席や弁護士秘匿特権を認めるかどうかの検討の際にも当てはまる。)

(2) 供述録取の際の弁護士の同席

供述録取の際の弁護士の同席については、①審判において供述内容の信用性が争いとなることを防ぐことができる、②供述録取の透明性を確保することができる、③米国、EU においても認められている、ことから、認めるべきであるとの考え方がある。

この点については、以下の理由から、現行の制度・運用で問題はないとの結論に至った。

- ① 供述録取の際の弁護士の同席は、我が国の刑事手続や他の行政調査手続でも認められていない。
- ② 供述録取の際に同席を認める弁護士が、会社から依頼されたか個人から依頼されたかを問わないこととした場合には、会社から依頼された弁護士が同席すると、従業員等に萎縮効果が生じ、真相解明に支障が生じる可能性がある。

(3) 弁護士秘匿特権 (attorney-client privilege)²³

弁護士秘匿特権については、①これを認めることにより、弁護士が真実を踏まえて法的助言を行えるようになる、②米国、EU でも認められており、制度の違いが、国際的事件において具体的な不都合を生じさせる可能性がある、ことから、独占禁止法の行政調査手続においても弁護士秘匿特権を導入するべきであるという考え方がある。

²³ 弁護士に対して法的な助言を求めるにあたり、弁護士と依頼人の間のやりとりについては、それに関する証拠の提出や開示手続 (discovery) での開示を拒否できるという特権。

この点については、以下の理由から、現状における導入は適当ではないとの結論に至った。

- ① 弁護士秘匿特権は、我が国の刑事手続や他の行政調査手続でも認められていない。
- ② 米国や EU では、多くの判例の蓄積によって弁護士秘匿特権が認められ、その範囲の明確化が図られてきた経緯がある中で、これをすぐに我が国に取り入れることは困難である。

（４）行政調査（審査）手続における運用面での配慮

行政調査（審査）手続は、事業者が適切に防御権を行使できるよう、運用面においても配慮することが望ましい（例えば、犯則調査か間接強制による行政調査か任意調査かについて事業者に誤解を生じさせないように留意する、事前手続において初めて証拠説明が行われることも踏まえて、事業者が検討に必要な時間を確保できるよう意見提出の期限を適切に設定する、事前手続における命令案の説明は詳細に行う、意見提出の機会で提出された重要な意見に対しては、これを十分考慮の上、命令書の理由提示部分を具体的に記載する、など）。

独占禁止法基本問題懇談会（平成 17 年 7 月～平成 19 年 6 月）以降における独占禁止法改正の概要

1. 平成 21 年独占禁止法改正の主なポイント

（1）課徴金制度等の見直し

- ・ 課徴金の適用範囲の拡大（排除型私的独占、不当廉売・差別対価等、優越的地位の濫用を追加）
- ・ 主導的事業者に対する課徴金を割増し（5割増し）
- ・ 課徴金減免制度の拡充（最大5社、グループ申請可）
- ・ 命令に係る除斥期間の延長（3年→5年）

（2）その他の改正

- ・ 不当な取引制限等の罪に対する懲役刑の引上げ（3年以下→5年以下）
- ・ 海外当局との情報交換に関する規定の導入
- ・ 職員等の秘密保持義務違反に係る罰則の引上げ

【参考】

○ 平成 21 年独占禁止法改正法附則（抜粋）
（検討）

第二十条第一項 政府は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の審判手続に係る規定について、全面にわたって見直すものとし、平成二十一年度中に検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

○ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 21 年 4 月 24 日衆議院経済産業委員会、同年 6 月 2 日参議院経済産業委員会）（抜粋）

一 審判手続に係る規定については、本法附則において、全面にわたって見直すものとし、平成二十一年度中に行う検討の結果所要の

措置を講ずることとされているが、検討の結果として、現行の審判制度を現状のまま存続することや、平成十七年改正以前の事前審判制度へ戻すことのないよう、審判制度の抜本的な制度変更を行うこと。

二 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、代理人の選任・立会い・供述調書の写しの交付等について、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。

2. 平成25年独占禁止法改正の主なポイント

(1) 審判制度の廃止・排除措置命令等に係る訴訟手続の整備

- ・ 公正取引委員会が行う審判制度の廃止
- ・ 実質的証拠法則^{※1}及び新証拠提出制限^{※2}の廃止

※1 公正取引委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときには、裁判所を拘束する旨の規定

※2 公正取引委員会が審判手続において正当な理由なく当該証拠を採用しなかった場合等に関し、被処分者は裁判所に対して新たな証拠の申出をすることができる旨の規定

(2) 排除措置命令等に係る意見聴取手続の整備

- ・ 指定職員が主宰する意見聴取手続の制度の整備
- ・ 公正取引委員会の認定した事実を立証する証拠の閲覧・謄写

【参考】

○ 平成25年独占禁止法改正法附則（抜粋）

（検討）

第十六条 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。

○ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成25年11月20日衆議院経済産

業委員会）（抜粋）

四 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。

（参考）平成１７年独占禁止法改正の主なポイント

（１）課徴金減免（リニエンスー）制度の導入

- ・ 法定要件（違反事業者が自ら単独で違反事実を申告等）に該当すれば、課徴金を減免

（２）課徴金制度の見直し

- ・ 課徴金算定率の見直し（最大６％→１０％）
- ・ 違反行為を早期にやめた場合、算定率を２割軽減した率
- ・ 繰り返し違反行為を行った場合、算定率を５割加算した率

（３）犯則調査権限の導入等

- ・ 刑事告発のための犯則調査権限の導入

（４）審判手続等の見直し

- ・ 意見申述等の事前手続を設けた上で排除措置命令を行い、不服がある場合には審判を開始（勧告制度を廃止し、いわゆる事前審判制度から事後審判制度へ変更）

（公正取引委員会公表資料を参考にして、内閣府大臣官房独占禁止法審査手続検討室において作成）

独占禁止法審査手続についての懇談会の開催について（抄）

平成 26 年 2 月 12 日
内閣府特命担当大臣決定

1. 趣旨

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 100 号）の附則の規定に鑑み、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必要な検討を行うため、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「懇談会」という。）を開催する。

2. 構成員

- （１）懇談会は、別紙（略）に掲げる有識者により構成し、内閣府特命担当大臣が開催する。
- （２）内閣府特命担当大臣は、有識者の中から懇談会の座長を依頼する。
- （３）懇談会は、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。

3. 懇談会における議事の公表

座長は、懇談会の終了後、速やかに、当該懇談会の議事要旨を作成し、これを公表する。また、一定期間を経過した後に、当該懇談会の議事録を作成し、これを公表する。

4. 庶務

懇談会の庶務は、独占禁止法審査手続検討室において処理する。

5. その他

前各項に定めるもののほか、懇談会の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

（第 1 回会合資料 1 を編集）