

審判制度に関する意見

2010.1.28

競争法フォーラム

審判制度・事前手続タスクフォース

競争法フォーラムでは、独占禁止法手続改正問題について現在検討中であるが、当面、公正取引委員会担当政務三役の平成 21 年 12 月 9 日の「独占禁止法の改正等に係る基本方針」に関連し、当フォーラムの意見を次のとおり述べる。

1. 事後審判手続の廃止（上記基本方針 第 1）について

公正取引委員会が行う審判制度を廃止するという改正方針について、基本的に、異論はない。

なお事後審判手続を廃止した場合には、独占禁止法における行政手続法の適用除外規定（法 70 条の 21）は廃止され、行政手続法の原則が適用される必要がある。ただし、これに伴う処分前手続の設置に関しては、下記の通り、行政手続法上の内容に付加した手続保障が必要とされる。

2. 処分前手続の充実化・透明化（上記基本方針 第 2）について

独占禁止法は経済活動の根幹にかかわる基本法であって、規制対象である市場では関係事業者及び消費者の利害が複雑に錯綜しているため、その審査には慎重を要し、処分前手続において公正取引委員会の専門的知見が十分に発揮され、それが手続記録として残され、その記録が必要に応じて被処分者の閲覧を可能とするための市場関係者にとって透明な制度的な担保を設けた上で処分が行われ、裁判所による公正中立な立場からの判断を仰ぐという仕組みが必要である。また、公正取引委員会による処分は通常の行政の不利益処分とは異なる強い制裁的性格（課徴金制度）を有する。したがって、行政手続法上の内容に付加した手続保障が必要とされ、特に被処分者の意見に対して、少なくとも 1 回、公正取引委員会からの説明を受けるための期日が設けられるべきである。ただし、処分前の手続が事実上審判制度と同等の機能を果たすことになり審判制度廃止の趣旨が没却されるという事態に至らないように、期限を定める、あるいは不当に期日が増加しないための手当てを講じる必要がある。また、公益上の緊急の必要のある場合には、緊急停止命令（法 70 条の 13）を活用し、事前手続中に有効な措置を採ることで対応できる。

(1) 聴聞手続について

現状では、公正取引委員会は、排除措置命令案等において一方的に認定の結論を説明し、調査対象事業者側は、それに対する意見を申述することができるのみであるが、違反被疑事実の説明(告知)後、調査対象事業者からの意見（反論）に対する公正取引委員会としての見解（再反論）が示され、上記「処分前手続の充実化・透明化」の趣旨に従って、聴聞手続が行われるようにす

べきである。

行政手続法においてさえ、主宰者は、行政庁の職員に対し説明を求めることができる（同法 20 条 4 項）。調査対象事業者からの意見のための期日と公正取引委員会からの見解のための期日を、事案によっては、原則各 1 回のみ開催とすることで、処分前手続を半年程度で終了させることも可能である。

(2) 証拠の積極的な開示と閲覧・謄写について

現状では、事前説明を通じての関係証拠の閲覧の範囲は「公正取引委員会が認定した事実を基礎付けるために必要な証拠」とされている（公正取引委員会審査規則 25 条）が、その範囲は、「公正取引委員会が事実を認定するために関連する証拠」とされるべきである。

そもそも公正取引委員会は、専門的知見を有する機関として、ある事実を認定する際に、違反事実の存在を直接裏付ける証拠だけでなく、それを否定する（かの如く見える）証拠についても、十分に参酌し、両者を総合的に評価することによって事実認定を行う必要がある。そして、事前手続における関係証拠の開示の範囲についても、それらのいわゆる消極証拠、反対証拠まで含めて開示の対象とされることにより、初めて、聴聞手続が充実し、またこれを踏まえて取消訴訟の審理がなされることにより、初めて、裁判所における専門的知見の蓄積が図られうる（ひいては、公正取引委員会としての専門的知見についても、更なる向上が図られうる）。行政手続法における閲覧対象文書（同法 18 条）についてさえ、「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」との文言により、立法の過程で「当事者等にとって有利となるような資料」も閲覧対象に含まれる余地が残されたとの説明がなされている。複雑な市場における経済事象を取り扱う独占禁止法の分野においては特にこの点が留意されなければならない。

また、証拠を閲覧した被処分者が同意命令を申し立てたときは、同意命令で速やかに行政上の措置がとれるようにする必要がある（欧米において広く用いられている）。

(3) 手続管理官の設置について

事前手続を管理する手続管理官の機能として、事前説明手続を監督し経過を公正取引委員会に報告するに留まらず、証拠開示の要否や範囲に関する事項等について、中立性・独立性をもって自ら主体的に同手続を主宰するものとし、手続管理官の中立性・独立性を保障する規定をおく必要がある。

3. 行政調査手続における手続保障の在り方

事前手続の前段階に当たる公正取引委員会の審査手続については、任意の供述調書の採り方等を中心に問題点があり、弁護士立会権、弁護士秘匿特権

等が認められる必要がある。この点について、当フォーラムは平成 21 年 11 月 10 日に、別添文書のとおり提言を行っている。

以上