公正取引委員会の審判制度

― 審判制度の在り方をめぐる議論 ―

経済産業委員会調査室　　安藤　利昭

１．はじめに

内閣は、2013（平成25）年５月、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号、以下「独占禁止法」という。）の改正案を国会に提出した。同法案は、公正取引委員会の審判制度の廃止を主な内容とするものである。

現行、公正取引委員会の「排除措置命令」や「課徴金納付命令」に不服のある者は、公正取引委員会に審判を請求して争い、さらに審判手続を経た審決に不服のある場合には、審決取消訴訟として東京高裁で争うこととなっている。この公正取引委員会の審決を経て争わなければならない点に関し、意見の相違がある。「審判制度を擁護する側は、結局のところ、公取委の専門性と、公取委が職権行使の独立性を保持するためには審判制度の存置が不可欠であるとの信念とを、その根拠としている。それに対し、審判制度の全部または一部を廃止して命令を直ちに地方裁判所で争えるようにすべきだとする側は、実際の審判事件で発揮されている「専門性」などほとんどなく、また、審判制度を廃止しても公取委は命令をするか否かについて職権行使の独立性を保持し得るはずだ、と主張する[1]。」

この相対する意見を包含した現在の審判制度は、2005（平成17）年の法改正により、行政処分を課すための事前手続であったものを、処分後に不服があれば、事後的に審判で争う手続へと変更されたものである。この制度改正が審判廃止議論の端緒との指摘[2]があることから、本稿では、審判制度の改正経緯について確認した後、廃止議論を含む審判制度の在り方を取り上げることとする。

２．行政審判の意義

行政審判とは「行政手続の一部を成し、行政委員会又はそれに準ずる行政機関が行政処分を行うための事前手続又はその事後の審査手続としての準司法手続をいう[3]」とされている。このように行政審判は、行政機関がある種の行政行為を行うに先立ち、行為の必要性、妥当性を判断するため、行政委員会など独立性を有する機関により司法手続類似の特別の手続（準司法的手続）によって行われるものと、行政不服審査と同様に行政上の不服申立てについて、準司法的手続により行われるものとがある。前者を事前審査型、後者を不服審査型とした場合、主な行政審判は（図表１）のように区分することができる[4]。

---

[1] 白石忠志『独禁法講義第４版』（有斐閣2009）249頁
[2] 根岸哲「独禁法執行手続の改正の行方」『自由と正義』（2011.11月号Vol.62）９頁
[3] 厚谷襄児「行政審判の法理」『現代行政法体系第４巻』（有斐閣1983）71頁
[4] 他に「人事院又は人事委員会・公平委員会」の公平審査などがある。「準司法的手続に関する調査研究報告書」（行政管理研究センター2007.10）５～８頁

図表1　主な審判手続

事前審査型	金融庁	課徴金納付命令の事前審査
	地方海難審判庁	海技士等への懲戒処分の事前審査
不服審査型	公正取引委員会	排除措置命令、課徴金納付命令の不服申立て
	電波管理審議会	免許の取消し等の不服申立て
	公害等調整委員会	鉱物の採掘等に関する許認可の不服申立て
	特許庁	特許拒絶審定の不服申立て
	高等海難審判庁	地方海難審判庁審判官の裁決の不服申立て
	国税不服審判所	国税に関する法律に基づく処分に対する不服申立て
	中央労働委員会	不当労働行為の救済

（出所）独占禁止法基本問題懇談会報告書中の資料集より抜粋して作成

しかし、このように行政審判を他の行政手続の概念から区別して整理できるとしても、行政審判について通則法的に定めた法律はなく、その対象や手続等は個々の法律に委ねられている。

行政審判は戦前の日本にも存在していたが（海難審判、特許審判）、その多くは戦後、占領政策の一環として、行政委員会制度の導入に伴い取り入れられたものである。戦前の我が国においては、違法な行政作用に対しては事後的救済で足りるとし、そうした行政作用が行われないよう事前の手続を整備するという考えはほとんど存在しなかった[5]。また、事後的な救済手続についても、1890（明治23）年に制定された訴願法が一般法として十分機能せず、訴願制度全体として不備・不統一との問題を抱えたまま戦後も存続していた[6]。これらを踏まえると、行政における事前・事後の手続を、一般法を先取りし、より高度な手続保障として行政審判を整備した意義は認められるものである。

３．公正取引委員会の審判制度

（１）2005（平成17）年改正以前の審判

公正取引委員会の審判制度は、独占禁止法の成立時より、いくつかの変遷を経ながら今日まで存置されている。1947（昭和22）年に独占禁止法が施行された当初、公正取引委員会と被審人とが対峙する二面構造であった。その後、1949（昭和24）年及び1953（昭和28）年の改正により、公正取引委員会が審判手続の主宰を委任する審判官の制度と被審人に相対する審査官の制度が設けられ、対審的な構造[7]が取り入れられた。この背景には、糾問型の手続を対審的に作り上げることにより、審判を広く受け入れられるようにしようとする意図があったとされている[8]。

公正取引委員会は、独占禁止法違反行為があると認めたときは、違反行為を行っている者について勧告（排除措置）を行い、相手方が勧告に不応諾の場合、審判手続が開始され

---

[5] 宇賀克也『行政法概説Ⅰ　行政法総論[第４版]』（有斐閣2011）399～401頁

[6]「座談会　訴願制度の改正をめぐる諸問題」『ジュリストNo.221』（有斐閣1961.3.1）6～10頁　なお、訴願法を廃止し行政不服審査法が制定されたのは1962（昭和37）年である。

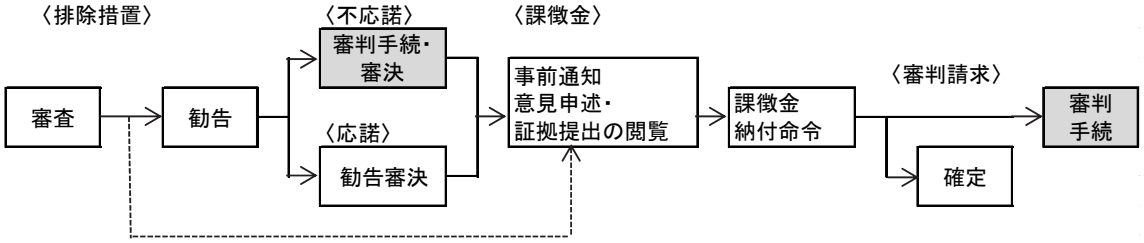
[7] 公正取引委員会は、審判手続開始前に自ら調査し、また審査官に調査させる立場も有しているため、被審人・審査官・委員会の三者において十分な分離対立の構造とはなっていないとされている。小早川光郎『行政法講義[下Ⅰ]』（弘文堂2002）106頁

[8]「回想編７　審判手続の整備」『独占禁止政策30年史』（公正取引委員会事務局編1977）481頁

る。審判手続を経て違反行為があると認めたときは、審決をもって排除措置が命じられる。審判は公正取引委員会又は審判官のもとで行われ、調査を行った審査官が証拠の申出等を行い、被審人は反証のための証拠の提出など防御する機会が与えられる。この手続における特色は、事実の認定は審判手続において取り調べた証拠によること、証拠を採用しない場合に公正取引委員会は理由を開示しなければならないこと、審判は公開しなければならないことなど、裁判類似の手法が採られている点である。これらはとりもなおさず法執行の公正性や透明性を確保しようとするものであり、被審人の利益を保護するものでもあった。また、このような準司法的手続を経て権限を行使することが、公正取引委員会の権限行使の独立性の根拠とも言われてきた[9]。

このように、2005（平成17）年に独占禁止法が改正される以前は、事前審査型の審判が行われており（図表２）、排除措置や課徴金納付を命ずるに当たっての手続の適正確保として機能してきたのである[10]。

図表2 2005年改正前の審査・審判手続図



（出所）公正取引委員会資料

（２）2005（平成17）年改正の経緯

2005年の独占禁止法改正により、処分前手続であった審判が処分後の事後審査手続に変更された。審判制度が改められるに至ったのは、競争政策の執行強化に伴い審判の見直しも必要とされたからである。カルテル、入札談合、新規参入事業者の排除といった独占禁止法違反行為に対する執行力を強化する観点から、当時「ぬえ的[11]」と表現されていた課徴金を見直し、算定率の引上げ、加算制度及び減免制度の導入など措置体系の見直しが必要とされていた。ただし執行力の強化は、それ以前から審判件数の急増や審理の長期化が指摘されていた審判において、更なる件数増と長期化をもたらしかねないことが予想された[12]。また、課徴金の社会的制裁としての機能が強まることに伴い、審判手続全体についての適正手続にも配慮する必要性が生じることとなった。そこで、これらの点を踏まえた審判の在り方として、行政処分として排除措置命令、課徴金納付命令を行い、不服がある

---

[9] 実方謙二『独占禁止法』（有斐閣1987）376～379頁

[10] 審判制度の変遷については、鈴木孝之「公正取引委員会と審判制度」『独禁法執行のための行政手続と司法審査－公取委の審判制度廃止論との関連において－』（日本経済法学会年報第31号2010）13～17頁、『独占禁止政策20年史』（公正取引委員会事務局編1968）429～431頁を参照。なお、1953年以降の手続改正は省略。

[11] 郷原信郎『独占禁止法の日本的構造 制裁・措置の座標軸的分析』（清文社2004）、第162回国会参議院経済産業委員会会議録第11号４～５頁（平17.4.18）における郷原参考人の発言。

[12] 事前審査型審判において、違反金納付先送りのため、あるいは指名停止時期をコントロールするため審判で争うという誘因が生じるとの指摘がある。「独占禁止法基本問題懇談会報告書」（平19.6）27頁

場合には、審判開始決定を行う制度とすることが適当[13]とされたのである。こうして審判手続は事前手続ではなく、当初命令に対する再審査の手続と位置付けられることになった。なお2005年の改正では、手続保障の観点から、審判指揮などの審判手続における審判官の権限の明確化、審判における被審人に不利益となる審査官の主張変更の禁止、規則を定めるに当たっては、手続の適正の確保が図られるよう留意する旨の規定の追加も行われている。

（３）2005（平成17）年改正後の審判

審判手続の位置付けが、行政課程における事前手続から事後手続へと変更され(図表３)、同じ審判ではあってもその性格は異なるが、手続が準司法的に行われる点については変わりない。

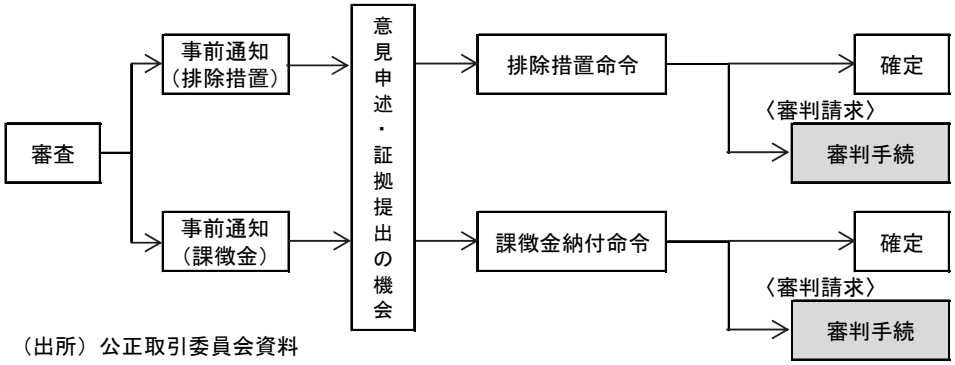
審判は、公正取引委員会又は審判官が主宰し、公正取引委員会の排除措置命令、課徴金納付命令に不服がある者（被審人）が違反事実の存否等について争い、審査官が違反事実を立証するという裁判に似た手続の仕組みが確保されている。

公正取引委員会は、独占禁止法違反行為を認めた場合に、意見陳述等の事前手続を経て必要な措置（排除措置命令、課徴金納付命令）を行い、これに不服のある者の請求により審判が開始される。

審判は原則として公開され（法61条)、また、審判手続において取り調べられた証拠によって事実を認定しなければならないとされており（法68条)、被審人には、違反事実がないことを立証するため、資料の提出のほか、参考人の審尋などを求めることができるなどの防御権が認められている（法59条)。また、審査官が審判において被審人に不利益となるような主張変更を行うことは禁止されている（法58条２項ただし書)。

審判に関する事務は公正取引委員会事務総長の指揮監督から外れ(法35条３項)、また、審判官は審査手続に係る事務を指揮し（法56条２項)、独立して職務を行わなければならないとされている（審判規則13条)。また、審判で争われる事件に関与したことがある者は、審判官として当該事件を担当できないこととされている（法56条１項ただし書)。

図表３　現行法の審査・審判手続図



（出所）公正取引委員会資料

（４）審判制度の検討

2005（平成17）年の改正による不服審査型の審判制度の導入は、「全国に蔓延する入札

[13]「独占禁止法研究会報告書」（平15.10）33頁

談合に対する処分の迅速化による抑止効果を狙った緊急措置[14]」であるとされ、改正法の附則には検討条項[15]が置かれていた。そこで、附則の規定に鑑み必要な検討を行うため、内閣官房長官の懇談会として「独占禁止法基本問題懇談会」が設けられ、約２年の検討の後、2007（平成19）年６月に報告書が取りまとめられた。報告書では審判制度の在り方として、立法政策上の選択肢として考えられる①不服審査型審判方式、②事前審査型審判方式、③地方裁判所に直接取消訴訟を提起する方式の３つについて検討を加え、「審判の迅速化や制度の趣旨に沿わない審判の増加を防止するための措置を講じた上で、独占禁止法違反事件の大部分を占める入札談合事案に関する実効的予防策の実施状況を踏まえつつ、事前審査型審判方式を改めて採用することが適当である[16]」との方向性が示された。

しかし、2009（平成21）年６月に成立した改正独占禁止法は、審判手続を全面的に見直す旨の規定[17]が附則に盛り込まれるとともに、同法を審査した衆、参の経済産業委員会において、現行の審判制度の存続や事前審判制度への復帰を否定する旨の附帯決議[18]が付された。さらに、同年12月には、行政処分を行った機関が自ら当該行政処分の適否を判断する仕組みでは、事業者側の不信感が払拭できないとの理由から、審判制度を廃止する方針が打ち出された[19]。これらを踏まえ、処分に対する不服審査については、抗告訴訟として東京地裁において審理することとし、審判制度は廃止とする独占禁止法改正案が、2010（平成22）年３月、第174回国会に提出された。同法案は第181回国会において衆議院解散に伴い審査未了となったが、第二次安倍内閣発足後、内容を同じくする「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」（閣法第72号）が2013（平成25）年５月、第183回国会に提出され、衆議院において継続審査となっている。

４．独占禁止法改正案

2013年５月に国会へ提出された改正案の概要は、次のとおりである。

（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

ア　審判制度の廃止

・公正取引委員会が行う審判制度を廃止し、審判廃止に伴い実質的証拠法則[20]及び新

---

[14] 前掲注２　根岸哲　９頁

[15] 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17年法律第35号）附則第13条「政府は、この法律の施行後２年以内に、新法の施行の状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金に係る制度の在り方、違反行為を排除するために必要な措置を命ずるための手続の在り方、審判手続の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」

[16]「独占禁止法基本問題懇談会報告書」（平19.6.26）23～30頁

[17] 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21年法律第51号）附則第20条「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21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。」

[18]「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21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17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。」（平21.4.2衆議院経済産業委員会、平21.6.2参議院経済産業委員会）

[19]「独占禁止法の改正等に係る基本方針」（平21.12.9公正取引委員会担当政務三役）

[20] 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。「裁判所は、審決の認定事実については、独自の立場で新たに認定をやり直すのではなく、審判で取り調べられた証拠から当該事実を認定することが合理的であるかどうかの点のみを審査する」とされている。

証拠提出制限[21]を廃止する。

イ　排除措置命令等に係る訴訟手続の整備

・審判制度の廃止に伴い、公正取引委員会の行政処分（排除措置命令等）に対する不服審査（抗告訴訟）については、その第一審機能を地方裁判所に委ねる。

・独占禁止法違反事件は、複雑な経済事案を対象とし、法律と経済の融合した分野における専門性の高いものであるという特色があることを踏まえ、公正取引委員会の行政処分（排除措置命令等）に係る抗告訴訟については、東京地方裁判所の専属管轄とし、判断の合一性を確保するとともに裁判所における専門的知見の蓄積を図る。

・東京地方裁判所（第一審）においては、排除措置命令等に係る抗告訴訟については、３人の裁判官の合議体により審理及び裁判を行うこととする。また、５人の裁判官の合議体により審理及び裁判を行うこともできることとする。

・東京高等裁判所（控訴審）においては、５人の裁判官の合議体により審理及び裁判を行うことができることとする。

（２）排除措置命令等に係る意見聴取手続の整備

処分前手続として、行政手続法（平成５年法律第 88 号、以下「手続法」という。）の聴聞手続における手続保障の水準を基本とした意見聴取手続を行うこととする（図表４）。

ア　指定職員が主宰する意見聴取手続の制度を整備

・意見聴取は、公正取引委員会が事件ごとに指定するその職員(指定職員:手続管理官(仮称))が主宰することとする。

・指定職員は、審査官その他の当該事件の調査に関する事務に従事した職員に、予定される排除措置命令の内容等（予定される排除措置命令の内容、公正取引委員会の認定した事実、法令の適用、主要な証拠）を、意見聴取の期日に出頭した当事者（排除措置命令の名宛人となるべき者）に対して説明させなければならないこととする。

・当事者は、意見聴取手続に当たり、代理人を選任することができる。

・当事者は、意見聴取の期日に出頭して、意見を述べ、及び証拠を提出し、並びに指定職員の許可を得て審査官等に対して質問を発することができることとする（当事者は、期日への出頭に代えて、陳述書及び証拠を提出することもできる。）。

・指定職員は意見聴取の期日における当事者の意見陳述等の経過を記載した調書、当該意見聴取に係る事件の論点を整理して記載した報告書を作成し、公正取引委員会に提出することとする。公正取引委員会は、排除措置命令に係る議決をするときは、指定職員から提出された調書及び報告書を十分に参酌しなければならないこととする。

イ　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

・当事者は、意見聴取の通知を受けた時から意見聴取が終結するまでの間、意見聴取に係る事件について公正取引委員会の認定した事実を立証する証拠の閲覧を求めることができることとする。

---

[21] 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限り、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。事実認定は審判手続で行うことを前提としているため、法律に定められた事情がない限り、新しい証拠を裁判所の段階で申し出ることは許されない。

・当事者は、閲覧の対象となる証拠のうち、自社が提出した物証及び自社従業員の供述調書については、謄写を求めることができることとする。

・排除措置命令に係る意見聴取手続は、課徴金納付命令及び独占的状態に係る競争回復措置命令について準用することとする。

図表4 審判廃止後における意見聴取手続と行政手続法の聴聞手続との比較

適正手続の仕組み	独占禁止法改正案における意見聴取手続	行政手続法の聴聞手続
(1) 事前通知	・処分内容等を通知(50条)	・同左(15条)
(2) 代理人の選任	・代理人の選任が可能(51条)	・同左(16条)
(3) 証拠の閲覧・謄写	・証拠の閲覧 ・自社留置物の謄写 ・自社従業員調書の謄写 が可能(52条)	・証拠の閲覧のみが可能(18条)
(4) 主宰者の指定	・意見聴取を主宰する職員(手続管理官)を指定(事件担当者は指定できない)(53条)	・聴聞を主宰する職員を指定(事件担当者についての除斥規定はない)(19条)
(5) 処分内容等の説明	審査官等が、意見聴取の期日において、 ・処分内容 ・認定事実等 ・主要な証拠 等を口頭で説明(54条1項)	行政庁の職員が、聴聞の期日において、 ・処分内容 ・認定事実 等を口頭で説明(20条1項)
(6) 意見陳述の方法	・被処分者は、意見聴取の期日において、質問を発し、口頭により意見陳述(54条2項)	・同左(20条2項)
(7) 調書・報告書の作成	・書面による意見陳述(陳述書の提出)も可能(55条) ・必要な場合には期日を続行して意見陳述(56条) 指定職員(手続管理官)が、 ・意見陳述等の経過を記載した調書 ・事件の論点を記載した報告書 を作成し、委員会に提出(58条)	・同左(21条) ・同左(22条) 聴聞の主宰者が、 ・審理の経過を記載した調書 ・被処分者等の主張に理由があるかどうかについての主宰者の意見を記載した報告書 を作成し、行政庁に提出(24条)
(8) 処分の決定方法	・公取委が、被処分者の意見、指定職員(手続管理官)の報告等を参酌して、合議により、処分を決定(60条)	・処分権者が、被処分者の意見、聴聞の主宰者の報告等を参酌して処分を決定(26条)

(出所)公正取引委員会資料

5．審判制度廃止等に係る議論

(1) 審判廃止

審判制度の在り方をめぐっては、廃止すべきとする立場と存続させるべきとする立場において、意見の隔たりが大きい。行政処分を課される事業者側は、経済団体を中心に審判を廃止すべきと主張する[22]。その柱の1つは、処分を下した公正取引委員会が、その処分に対する不服申立制度を主宰する構造は、いわば検察官と裁判官を兼ねたものであり、公正性・中立性を欠いているとするものである[23]。また、審決取消訴訟において実質的証拠法則（法80条）と新証拠提出制限（法81条）が採用されているが、公正取引委員会の調査で収集された証拠に基づく公正取引委員会による事実認定に、裁判においても拘束され

[22] 日本経済団体連合会「独占禁止法の抜本改正に向けた提言－審査・不服申立ての国際的イコールフッティングの実現を－」(2007.11.20)、同「公正取引委員会による審判制度の廃止及び審査手続の適正化に向けて（2009.10.20)、同「公正取引委員会審判制度の早期廃止を再び求める（2011.10.18)、同「独占禁止法改正案（審判廃止）の早期再提出・成立を求める」(2013.4.10）など。

[23]「審判機関と訴追機関を完全に分離しない限り、問題の根本的解決にはならないが、完全分離では、専門的行政委員会を置いて規制行政を行わしめるという趣旨に適合的でないことがあり、２つの要請を同時に完全に満足させることは困難」との指摘がある。塩野宏『行政法Ⅱ[第４版]行政救済法』(有斐閣2008）43頁

ることへの批判が強い[24]。独占禁止法違反事件の多くは違反事実の有無が争点となるものであるから、その判断は裁判所に委ねることが適切であると主張している。

（２）審判存続

一方、経済法の研究者の一部は、審判は維持すべきと主張する[25]。そもそも審判は、処分を受ける者の主張に十分耳を傾け、証拠に基づいて認定された事実によって法的判断を行うという慎重な行政手続であることから、自ら取り上げた事件について最終的な判断を行うのは当然であるとする。また、審判制度は、公正取引委員会を独立行政委員会として組織させる重要な根拠であって、その廃止は第三者機関としての役割を低下させ、ひいては政治的影響から逃れ得なくなると警鐘を鳴らす。さらに、内閣府の懇談会は各方面の識者を集めて２年間にわたる議論の後、事前審査型審判方式へ戻す案をまとめたのであり、再検討に当たってはオープンな場で広く意見を聞くべきであるとも主張している。

（３）その他

次いで審判制度の廃止・存続とは異なる視点の意見を確認してみたい。

まず、廃止か否かを論ずる際に、独占禁止法の目的と、その施行管理のために置かれた公正取引委員会との関連性を考慮に入れるべきとする意見である。「わが国の健全で頑健な市場経済運営を確保するという長期的かつ大局的視野に立って、独禁法案件について、適正手続を保障しつつ、専門性の高い政治的影響から独立した判断をいかに確保するかという観点から評価される必要がある[26]」とし、審判制度廃止論は、公正取引委員会と反公正取引委員会という対立軸で論じられるべきものではなく、公正取引委員会と産業界との利害調整によって決せられるべきものでもないとしている。

次に、公正取引委員会の専門性についてである。冒頭引用した「実際の審判事件で発揮されている専門性などほとんどない」との意見は、専門行政機関である公正取引委員会にとって重いものである。委員会を支える事務方に、日本の公務員制度が抱える共通の問題点（キャリアシステム、ジェネラリスト養成中心の人事など）を指摘する意見がある[27]。

次に、審判制度を廃止した場合の手続法との関係である。現行の独占禁止法は手続法が適用除外とされており[28]、改正案では処分前手続として、手続法の聴聞手続と同水準の意見聴取手続が措置されることとなっている。手続法によって行政の事前手続が法規範として確立していることを踏まえると、原則の適用を免れる個別性・特殊性をことさら強調するのではなく、その必要性を合理的に説明することが不可欠との主張がある[29]。

最後に行政審判制度全体の見直しの観点である。今般の改正は公正取引委員会の審判制度のみを廃止とするものであるが、他の行政審判が、現状のままでよいというわけではな

---

[24]「審判手続を残せば、たとえそれが事前審判であったとしても、実質的証拠法則の適用や新証拠の提出制限により、司法審査が制約され、司法的救済も困難になることが懸念された」。前掲注５ 宇賀克也 442～443 頁

[25]「独占禁止法等の改正案に関する意見」（2008.4.14）、「審判制度廃止に改めて反対する」（経済法研究者有志 2010.1）

[26] 前掲注６ 根岸哲 12 頁

[27] 村上政博『独占禁止法－公正な競争のためのルール－』（岩波新書 2005）194 頁

[28] 個別の法律の事前手続を優先的に適用させるため行政手続法の適用を除外するものとして、いわゆる準司法的な手続により行われる処分はその典型とされていた。仲正『行政手続法のすべて』（良書普及会 1995）86 頁

[29] 前掲注 28 仲正 22 頁

い。行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号、以下「審査法」という。）の見直し[30]と歩調を合わせつつ（図表５）、量的、質的に未発達な行政審判法制を見直し、統一的な行政審判手続法の制定を検討すべきとの指摘がある[31]。

図表5 行政における事前・事後手続と公正取引委員会の審判制度の検討の経緯

1947(昭和22)年4月	独占禁止法成立(事前審査型の審判を整備)
1962(昭和37)年9月	行政不服審査法成立(事後手続の一般法、訴願制度の廃止)
1993(平成5)年11月	行政手続法成立(事前手続の一般法、聴聞手続などを整備)
2003(平成15)年10月	「独占禁止法研究会報告書」(措置体系の見直しに伴い審判制度の見直しを提言)
2005(平成17)年4月	独占禁止法改正(事前審査型審判から不服審査型審判に変更)
2007(平成19)年6月	「独占禁止法基本問題懇談会報告書」(改めて事前審査型審判を採用する旨を提言)
2008(平成20)年4月	行政不服審査法改正案提出(審理員の整備など、2009年の衆議院解散に伴い審査未了)
2009(平成21)年6月	独占禁止法改正(衆、参の経産委が現状維持や事前審査型審判に戻すことのないよう附帯決議)
2009(平成21)年12月	「独占禁止法の改正等に係る基本方針」(審判制度の廃止)
2010(平成22)年3月	独占禁止法改正案を提出(審判制度の廃止、2012年の衆議院解散に伴い審査未了)
2013(平成25)年5月	独占禁止法改正案を提出(審判制度の廃止、継続審査)
2013(平成25)年6月	行政不服審査制度の見直し方針公表(総務省)

６．おわりに

以上のように、公正取引委員会の審判制度は、2005 年の法改正を境に事前手続から事後手続へと変更されたものである。この事後手続への変更が審判制度廃止議論の契機となったが、事前手続としての審判であっても、訴訟と完全に同等でないことから制度の公正性に対する疑問は以前から存在していた[32]。審判は行政手続として、事業者側の防御権の向上と公正取引委員会の説明責任の遂行が実質面で工夫された制度である、と評価されるに至らなかったのである[33]。事後審査型への変更は、処分の適切性を争うという観点から、裁判と同等でないとする不満をより際立たせるとともに、準司法的手続と司法手続との関係が不明瞭となり、存在意義が問われることになったものと推測される。

また、審判制度は、審査法の制定過程において、「一般法に対する特別法的なものとして幾らかの関連をつけて考慮するにしても、それはまた別の機会にというような考え方で整理」[34]される一方、手続法の制定過程においても、「一般法の例外として特段の見直しを加えられることなく[35]」今日に至っている。その結果、行政審判全体として、独自に存続させることの検証や独自の機能を発揮するための制度改革の在り方など、制度の見直しと再点検の必要性が指摘されている[36]。国会の審査を通じて、審判制度の意義、制度全体の今後の在り方等、広く議論されることが期待される。

（あんどう　としあき）

---

[30]「行政不服審査制度の見直し方針」（平 25.6.21 総務省）
[31] 前掲注 23 塩野宏 48 頁
[32] 吉川大二郎「公正取引委員会の審判手続」『民商法雑誌 60 巻６号』（有斐閣 1969） ３頁
[33] 前掲注 10 鈴木孝之 16 頁
[34] 前掲注６「座談会 訴願制度の改正をめぐる諸問題」11 頁
[35] 前掲注４「準司法的手続に関する調査研究報告書」３頁
[36] 前掲注４「準司法的手続に関する調査研究報告書」２～４頁　なお、2008 年に提出された「行政不服審査法改正案」（2009 年に審査未了）の手続規定に照らし、不服審査型の準司法手続については、不備のある部分を整備することとされていた。前掲注５ 宇賀克也 441 頁