

# 公正取引委員会における審判制度の廃止

## ～独占禁止法の一部を改正する法律案～

経済産業委員会調査室      うちだ ひろずみ ささい  
内田 衡純・笹井 かおり

### 1. はじめに

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。）の一部を改正する法律案（以下「本法律案」という。）は、2010 年 3 月 12 日に閣議決定され、第 174 回国会に提出された。

本法律案の主な内容は、①公正取引委員会が行う審判制度を廃止し、公正取引委員会の行政処分に対する不服審査については、東京地方裁判所の専属管轄とすること、②公正取引委員会が行政処分を行う際の事前手続（以下「処分前手続」という。）として、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）上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とすることである。以下、本稿ではこの 2 つの改正点を中心に解説する。

### 2. 審判制度の廃止

#### （1）現在の審判制度

公正取引委員会の準司法的機能<sup>1</sup>とされる審判制度は、公正取引委員会が独立性を保ちながら専門性を発揮して法執行に当たるための重要な根拠であるとされる<sup>2</sup>。

現在の審判手続は、公正取引委員会が指定する審判官<sup>3</sup>が主宰し、排除措置命令<sup>4</sup>や課徴金納付命令<sup>5</sup>など公正取引委員会の行政処分に不服がある者（被審人）が違反事実の存否等について争い、当該事件を担当する審査官が違反事実を立証し、審決を出す事後的な不服申立手続として行われている。（図表 1）

公正取引委員会の審決に不服がある場合には、専属管轄となる東京高等裁判所に審決取消訴訟を提起することになるが、裁判所においては、実質的証拠法則<sup>6</sup>と新証拠提出制限<sup>7</sup>に基づき、公正取引委員会の事実認定を尊重した審理及び裁判が行われる。実質的証拠法則とは、準司法手続（審判）により事実認定がなされた場合、その判断を尊重して、裁判所は、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みを審査し、当該事実認定に合理性があれば裁判所はそれに拘束されるとする法理である。

<sup>1</sup> ほかに海難審判法（昭和 22 年法律第 135 号）に定める審判の手続、公害紛争処理法（昭和 45 年法律第 108 号）に定める裁定の手続等がある。

<sup>2</sup> 根岸哲編『注釈 独占禁止法』（有斐閣 2009.12）671 頁

<sup>3</sup> 現在、審判官の定数は 7 人である。通常、審判は 3 人の審判官から成る合議体で行われている。

<sup>4</sup> 排除措置命令とは、違反事業者に対して、当該違反行為の取りやめや、その再発を防止するための措置を講じること等を命じ、競争制限状態の除去及びその後の競争秩序の回復・維持を目的とする行政上の措置である。

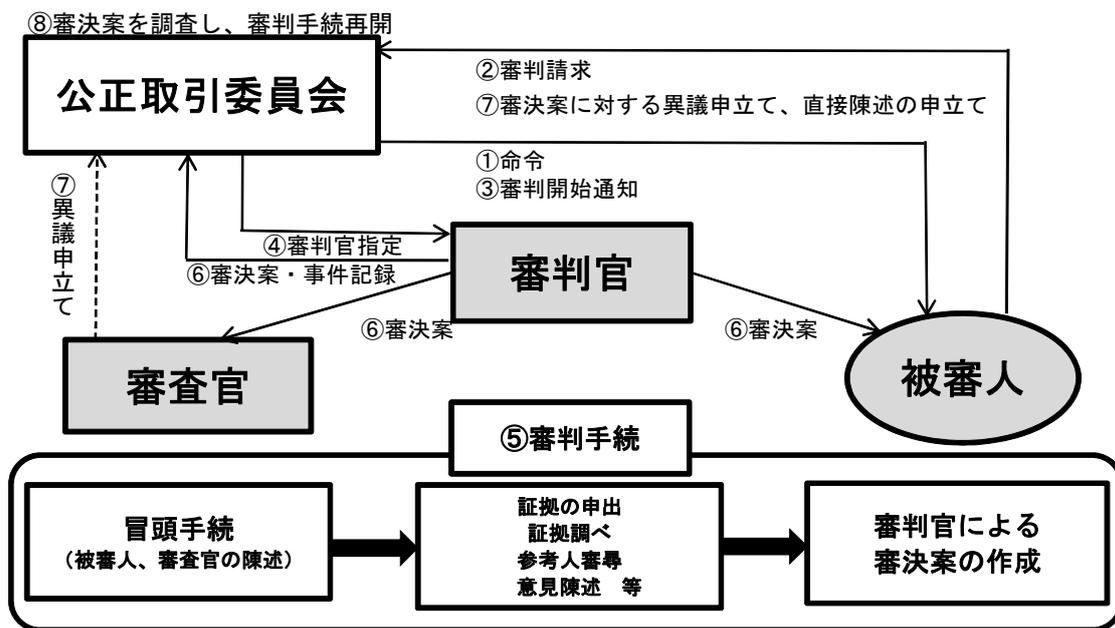
<sup>5</sup> 課徴金納付命令とは、違反事業者に対して金銭の納付を命じる行政上の措置である。課徴金の額は違反行為に関連する商品等の売上高に法定の算定率を乗じて得られ、業種・規模により異なる算定率が設けられている。

<sup>6</sup> 独占禁止法第 80 条

<sup>7</sup> 独占禁止法第 81 条

また、新証拠提出制限とは、公正取引委員会が認定した事実については、当事者は審判で取り調べられなかった新しい証拠を訴訟において提出することが制限され、裁判所が新たな証拠を取り調べる必要があると認めるときは、公正取引委員会に差し戻すとされている。審判手続において提出できたはずの証拠を提出せず、訴訟において新証拠を提出することを自由に認めれば、公正取引委員会の事実認定が覆る可能性が高まるため実質的証拠法則が形骸化することになってしまう。つまり、実質的証拠法則を認める以上、新証拠提出制限はその当然の帰結として認められることになる<sup>8</sup>。

図表 1 審判手続の流れ



(出所)『平成 20 年度公正取引委員会年次報告』等より作成

## (2) 審判制度をめぐるこれまでの議論

### ア 2005 年改正における審判制度の見直し

2005 年の独占禁止法改正（以下「2005 年改正」という。）以前の審判制度は、公正取引委員会の審判手続を経て、審決で排除措置命令や課徴金納付命令などの処分を行うという仕組み（事前審査型審判方式）であった。具体的には、事業者に対して措置を採るよう勧告を行い、当該勧告を応諾する場合には審判手続を省略して審決し、他方、応諾しない場合には、公正取引委員会が審判開始決定を行い、審判を経た後に審決を行うものである。

しかし、事前審査型審判方式では審理が長期化し審決までに時間がかかるため、競争状態を早期に回復できないこと、また、課徴金納付や談合事案における指名停止の先送りを主たる目的として、本来の制度の趣旨に沿わない審判が増加するという問題

<sup>8</sup> 前掲脚注 2 根岸（2009）781 頁

が生じたため、2005年改正において現行の事後審判手続へ変更された。つまり、勧告や審判手続を経ることなく排除措置命令や課徴金納付命令などの行政処分を行い、当該処分に不服がある場合には、事業者が審判請求をし、審判において当該処分の当否を判断する仕組み（不服審査型審判方式）となった。

## イ 2005年改正法の附則を受けた議論

2005年改正に対しては、経済界などから、「我が国経済全般に大きな影響を与える重要なものであり2年以内に抜本的な改革を行うこと」が求められ、附則第13条に審判手続の在り方等残された課題について施行後2年以内に見直しを行う規定が盛り込まれた<sup>9</sup>。

これを受けて、内閣官房長官の私的懇談会である独占禁止法基本問題懇談会（以下「懇談会」という。）が設置され、2005年から2007年にかけて35回にわたる議論が行われた。懇談会では、審判制度の在り方をめぐって主に、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つに分類され、比較検討が行われた。（図表2）

図表2 審判制度の在り方をめぐる主な考え方

類型	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
概要	公正取引委員会の処分に不服のある場合に審判請求ができる。審判結果に不服の場合には、東京高等裁判所に取消訴訟を提起できる。	審判を経て措置を行い、公正取引委員会の処分に不服のある場合には、東京高等裁判所に取消訴訟を提起することができる。	審判制度を廃止し、公正取引委員会の処分に不服のある場合には、地方裁判所に直接取消訴訟を提起できる。
特長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・早期に競争状態を回復できる。</li> <li>・違反金納付を先送りするために審判で争うという誘因が生じない。</li> <li>・談合事案の場合に、指名停止を受ける時期をコントロールするために審判で争うという誘因が生じない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不服審査型審判方式よりも適正手続が保障されるとともに、真相の解明により適している。</li> <li>・行政過程、裁判過程全体を通して見た場合に、紛争の専門的早期解決を図るという審判の本来機能により即している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・処分機関である公正取引委員会から独立した裁判所が処分を行うことにより公正かつ透明な判断が確保される。</li> </ul>
問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・簡易な事前手続であり、適正手続の面で十分とはいえない。</li> <li>・処分機関である公正取引委員会が審判を行っても判断が覆ることは考えにくく、中立公正さに欠ける。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審決が出るまで排除措置を命じることができず、早期に競争状態を回復できない。</li> <li>・違反金納付先送りのために審判で争うという誘因が生じる。</li> <li>・談合事案の場合に、指名停止を受ける時期をコントロールするために審判で争うという誘因が生じる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・独占禁止法に係る専門知識のない裁判官による判断について懸念が生じる。</li> <li>・独占禁止法に関する統一的な判断がなされなくなるおそれがある。</li> <li>・裁判所の負担が大きくなる。</li> </ul>
支持団体	日本弁護士連合会 全国消費者団体連絡会	経済同友会 競争法研究協会 独占禁止法を専門とする有志学者	日本経済団体連合会 日本商工会議所

（出所）公正取引委員会資料等より作成

<sup>9</sup> 改正法の施行後2年以内に、新法の施行状況、社会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旨規定された。なお、参議院経済産業委員会における附帯決議において、この見直し検討に対して「審判部門の分離・独立の在り方等について、明確な対応を示すこと」が明記された。

その議論を踏まえて2007年6月に取りまとめられた「独占禁止法基本問題懇談会報告書（以下「報告書」という。）」では、「平成17年（2005年）改正により導入された不服審査型審判方式は、処分の早期化・審判件数の減少等一定の成果を上げていると考えられることから、当面は、これを維持することが適当である。しかしながら、行政審判は、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、紛争の専門的早期的解決を図るものであることから、一定の条件が整った段階で、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」と審判制度を維持・活用する旨結論付けられた。

なお、審判制度の在り方に対しては、これまで各方面から様々な意見が出されてきた。日本弁護士連合会<sup>10</sup>や全国消費者団体連絡会<sup>11</sup>は、審判を経ずに行政処分を迅速に発することができることから、早期に競争状態を回復できる現行の不服審査型審判方式を支持する。また、経済同友会<sup>12</sup>や競争法研究協会<sup>13</sup>は、対審構造の下での主張・立証等による審判を経て処分を行うことから、適正手続が保障されるとともに、真相の解明により適しているとして事前審査型審判方式を支持する。独占禁止法を専門とする有志学者は、独立行政委員会としての公正取引委員会の廃止につながるおそれがあるため、審判制度の廃止には反対し、事前審査型審判方式に復帰して改善策を講じることが本筋と主張する<sup>14</sup>。さらに、日本経済団体連合会<sup>15</sup>や日本商工会議所<sup>16</sup>は、公正かつ透明な判断が確保されるため、審判制度を廃止し、行政処分に不服のある場合に地方裁判所に直接取消訴訟を提起する方式を支持する。（図表2）

#### ウ 2009年改正法の附則及び衆参経済産業委員会における附帯決議等を受けた議論

その後、審判制度の見直しを含む法改正を行うべく、当時の政権与党内において検討が進められてきたが、審判制度の在り方に関しては多くの論点が残され意見の集約に至らず、更に検討を深める必要があるとの判断から、2009年の独占禁止法改正<sup>17</sup>（以

<sup>10</sup> 日本弁護士連合会『日本弁護士連合会基本政策集』（2009年12月）

（[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/base\\_policy/data/091211.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/base_policy/data/091211.pdf)）15頁。なお、課徴金が課される重大事件については、公正取引委員会による審判手続と裁判での取消訴訟の選択制も可能であるとしている。

<sup>11</sup> 全国消費者団体連絡会『独占禁止法に対する意見』（2008年2月）

（<http://www.shodanren.gr.jp/database/177.htm>）

<sup>12</sup> 経済同友会『独占禁止法における審判制度についての意見』（2008年11月27日）

（<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2008/pdf/081127a.pdf>）4～6頁。なお、司法判断を仰ぐことを望む場合には、一定の条件を付した上で地方裁判所に直接取消訴訟を提起し得る途を拓くことが考えられるとしている。

<sup>13</sup> 競争法研究協会『独占禁止法違反事件処理手続意見書』（2008年10月20日）

（<http://jcl.gr.jp/colum009.html>）

<sup>14</sup> 独占禁止法を専門とする有志学者『独占禁止法等の改正案に関する意見』（2008年4月14日）

（<http://www.pluto.dti.ne.jp/~funada/0804HP-ikensho-kakuteiban.pdf>）

<sup>15</sup> 日本経済団体連合会『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年10月）

（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/086.html>）

<sup>16</sup> 日本商工会議所『平成21年度中小企業関係施策に関する要望』（2008年6月19日）

（<http://www.jcci.or.jp/nisshyo/iken/0806-21chushoyobo.pdf>）6頁

<sup>17</sup> 2008年の第169回国会に独占禁止法部分については2009年改正とほぼ同内容の独占禁止法・景品表示法改正案（閣法第73号）が提出されたが、衆議院経済産業委員会において継続審査とされ、その後の第170回国会において廃案となった。

下「2009年改正」という。)では先送りとされた<sup>18</sup>。なお、2009年改正法附則第20条第1項において、「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(2009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」と規定された。また、2009年改正における衆議院及び参議院の経済産業委員会の附帯決議において「現行の審判制度を現状のまま存続することや、平成17年(2005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」が明記された。

2009年夏の政権交代により、これまで審判制度の廃止を一貫して主張してきた民主党<sup>19</sup>を中心とする政権が誕生したことを受けて、公正取引委員会では政務三役において審判制度の廃止を前提とした検討が進められた。しかし、前述した2007年の報告書については考慮せず、2009年12月9日の政策会議において、公正取引委員会が検察官と裁判官を兼ねているとの批判を解消するため、審判制度を廃止することが示された。そして、2010年3月10日及び11日の政策会議において具体的な改正内容について了承を得た後、本法律案は第174回国会に提出された。

### (3) 審判制度廃止後の不服申立手続とその課題

#### ア 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、公正取引委員会の排除措置命令等<sup>20</sup>の行政処分に対する不服審査は、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)上の抗告訴訟として裁判所において審理されることになる。そして実質的証拠法則及び新証拠提出制限に係る規定も廃止されるため、裁判所では法解釈のみならず当該事案に関する事実認定も行われることになり、当事者においては訴訟に関して新たな証拠を提出することの制限がなくなることになる。ただし、独占禁止法違反事件は、複雑な経済事案を対象としており、専門性の高いものであるという特殊性を踏まえ、第一審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こととされている<sup>21</sup>。また、裁判所における慎重な審理を確保するため、東京地方裁判所においては、排除措置命令等に係る訴訟については、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<sup>22</sup>。そして、控訴審となる東京高等裁判所に

<sup>18</sup> 2009年改正では、2005年改正法の附則に記されたもののうち、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など審判手続以外のものについて見直しが行われた。

<sup>19</sup> 第170回国会において、審判制度の廃止について速やかに検討を加えること等を盛り込んだ対案(第170回国会参第5号)が民主党・新緑風会・国民新・日本より提出された。また、民主党は、政策集INDEX2009において審判制度を廃止することを明記している。

<sup>20</sup> 排除措置命令、課徴金納付命令、競争回復措置命令等をいう。以下同じ。

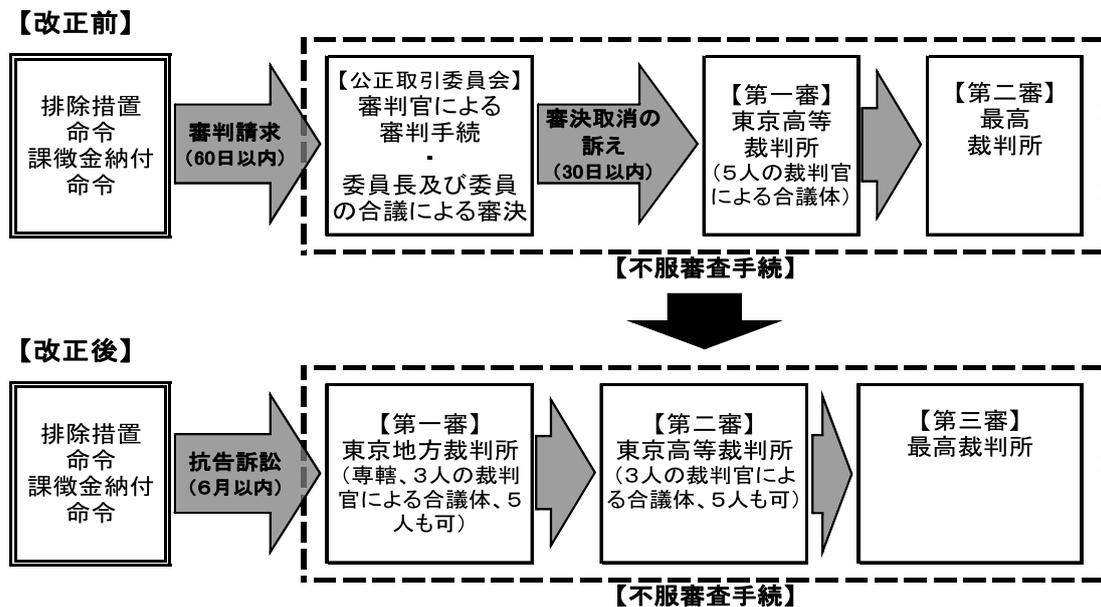
<sup>21</sup> 本法律案は公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するとされているが、これは、審判制度の廃止に従い不服審査の第一審を東京地方裁判所の専属管轄とするため、経済事案に詳しい人材を東京地方裁判所に集中させるなど裁判所内部での体制整備に必要な準備期間として設けられたものである。

<sup>22</sup> 地方裁判所においては、単独の裁判官により審理及び裁判が行われることが原則である。

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もできるとする<sup>23</sup>。  
 (図表3)

しかし、第一審を東京地方裁判所の専属管轄とすると、遠隔地の事業者は裁判のため東京まで出向く必要があり、利便性に反するとの指摘もある<sup>24</sup>。これについては、裁判所内部における専門的人材を育成・確保するとともに、法科大学院等の教育課程における独占禁止法等の競争政策関連科目の充実も併せて検討することにより<sup>25</sup>、各地方裁判所に専門性を有する裁判官を配置することが可能となれば、第一審裁判所を東京地方裁判所に限定せず他の地方裁判所も対象とすることができるであろう。

図表3 改正前後の不服申立手続の流れ



(出所) 公正取引委員会資料より作成

## イ 競争回復措置命令

独占的状态に対する措置<sup>26</sup>は、ある事業分野におけるシェアが1社で50%あるいは2社で75%を超え、そこに属する企業が著しい超過利潤を得ている等の弊害がある場合に、公正取引委員会は競争回復措置として当該企業の分割（営業の一部譲渡等）を命じることができるものである。これは、独占的・寡占的な市場構造それ自体を問題とし、その要因となっている当該企業の分割によって競争の回復ないし導入を図ろうとする制度である。

本法律案では、この独占的状态に対する措置は、公正取引委員会の行政処分として位置付けられるとともに、競争回復措置命令と名称が改められる。また、2005年改正

<sup>23</sup> 高等裁判所においては、3人の裁判官の合議体により審理及び裁判が行われることが原則である。

<sup>24</sup> 内閣府政策会議・経済産業省政策会議併催(2010.3.10)において指摘があった。

<sup>25</sup> 前掲脚注14では、裁判所における人材の育成・確保について提言している。

<sup>26</sup> 独占禁止法第2条第7項、第8項、第8条の4。なお、これまで一度も適用されたことがない。

以降も当該措置については例外的に事前審査型審判方式が維持されてきたが、審判制度が廃止されるに伴い、不服審査における第一審は東京地方裁判所の専属管轄とされる。ただし、当該措置が及ぼす効果の重大性にかんがみ、確定<sup>27</sup>しなければ執行することができず、また、主務大臣への事前協議や公聴会の開催が要件とされている<sup>28</sup>。

このように競争回復措置命令について一定の処分前手続は確保されるが、事業の一部譲渡等を命じるという当該命令の重大性や、2005年改正以降も事前審査型審判方式が維持されてきたことにかんがみると手続保障の観点から十分であるのか疑問が残る。

#### ウ 訴訟費用の負担と延滞金軽減措置の廃止

審判制度の廃止により、これまでの審判ではほとんど費用がかからなかったのに対して、被処分者は訴訟費用を第一審の東京地方裁判所に対する不服申立てから負担することになる。被処分者にとっては現在の審判制度よりも金銭的負担が追加されることとなり、不服申立てを躊躇させるおそれがある。また、審判請求を行えば課徴金における延滞金の割合が年14.5%から半分の7.25%に減じられる措置も廃止されることになるため、資力に乏しい中小企業にとっては不服申立てを言いづらい措置になるのではないかとの懸念がある。

### 3. 排除措置命令等に係る処分前手続の拡充

#### (1) 処分前手続拡充の必要性

今回の独占禁止法改正においては、審判制度の廃止に伴い、排除措置命令等に係る事前の意見聴取手続が整備され、排除措置命令等を行う際には、行政手続法上の聴聞手続と同水準の手続保障が行われることになる。

独占禁止法第70条の21では、公正取引委員会が行う排除措置命令や課徴金納付命令について行政手続法第3章（不利益処分）の規定の適用は除外されているため、これら処分に対する事前手続については、独占禁止法の本則<sup>29</sup>及びその下位規則<sup>30</sup>で定められている<sup>31</sup>。

行政処分としての排除措置命令や課徴金納付命令を考えたとき、仮に行政手続法の適用を受けるとすれば、排除措置命令は行政手続法第13条第1項第1号が規定する聴聞を必要とする処分には該当せず、同第2号が規定する弁明の機会の付与を必要とする処分であるとされる。また、課徴金納付命令に至っては、同法第13条第2項第4号が規定する「納付すべき金銭の額を確定し、一定の額の金銭の納付を命じる不利益処分」に該当するため、聴聞だけでなく弁明の機会の付与さえも不要であるとされる。しかし、排除措置命令や課徴金納付命令が名あて人や当該業界に及ぼす影響力の大きさを考えれば、名あて人となるべき者に対して、自己の主張を陳述し、立証する十分な機会を与

<sup>27</sup> 確定とは、審決取消訴訟における出訴期間の経過、終局判決等をいう。

<sup>28</sup> 現行法においても主務大臣への事前協議や公聴会の開催が要件とされている。

<sup>29</sup> 独占禁止法第49条第3項～第5項、課徴金納付命令に準用するための規定として第50条第5項がある。

<sup>30</sup> 公正取引委員会の審査に関する規則（平成17年公取委規則第5号、以下「審査規則」という。）

<sup>31</sup> 現行の処分前手続は、行政手続法第3章第3節で規定する「弁明の機会の付与」と同水準のものとする。

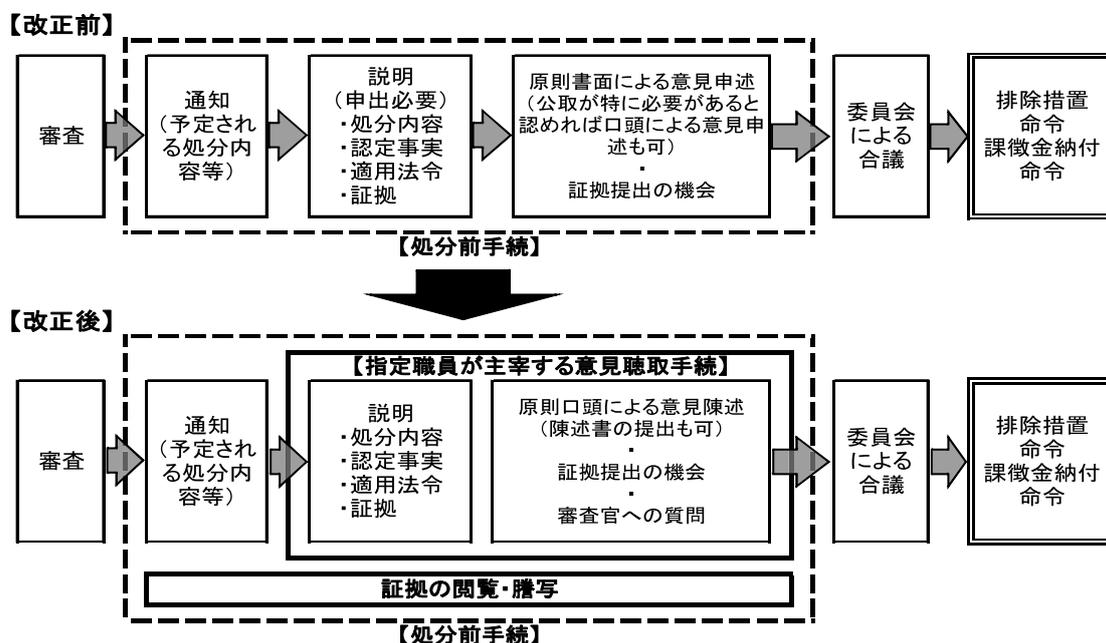
えることはむしろ合理的であると考えられる<sup>32</sup>。2005年改正においても、当該改正以前には排除措置命令を決定するまでに、より慎重な手続となる事前審判制度が設けられていたことにかんがみ、公正取引委員会が事件の処理手続について規則を定めるに当たっては、被審人が自己の主張を陳述し、及び立証するための機会が十分に確保されること等当該手続の適正の確保が図られるよう留意しなければならないとする規定<sup>33</sup>が追加された<sup>34</sup>。

今回の改正においては、特に、被処分者に対してはこれまで、排除措置命令等の処分に対する公正取引委員会の終局的な決定までに、事前の意見陳述の機会と事後的な審判制度による不服申立ての2回にわたって自らの意見を述べる機会が認められていたところ、審判制度の廃止によって、これが1回の意見陳述により終局的に決定してしまうことから、被処分者に十分な主張の機会を確保するとともに、処分を行使する側である公正取引委員会に対しても、より慎重かつ公正な判断を求めるため、これまで以上に処分前手続を拡充することが必要であるとされた。

## (2) 処分前手続拡充の具体的内容とその課題

図表4は、今回の改正前後における処分前手続の流れを、また、図表5は、現行法と改正後におけるそれぞれの処分前手続と行政手続法上の聴聞手続の比較を示している。以下、主な改正点を解説する。

図表4 改正前後の処分前手続の流れ



(出所) 公正取引委員会資料

<sup>32</sup> 課徴金納付命令については、2005年改正以前、意見申述・証拠提出の機会の付与に関する規定が存在した。(2005年改正前法第48条の2第4項)

<sup>33</sup> 独占禁止法第76条第2項

<sup>34</sup> 前掲脚注2 根岸(2009)660頁

図表5 処分前手続の比較

適正手続の仕組み	独占禁止法における処分前手続		行政手続法
	現行法	改正後	聴聞手続
事前通知	・処分内容等を通知(現49条5項)	・処分内容等を通知(改50条)	・同左(行手法15条)
代理人の選任	・代理人の選任が可能(現49条4項)	・代理人の選任が可能(改51条)	・同左(行手法16条)
証拠の閲覧・謄写	・処分内容等と併せて証拠を説明する際に相手方に証拠を提示(審査規則25条)	・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(改52条)	・証拠の閲覧のみが可能(行手法18条)
主宰者の指定	・公正取引委員会が特に必要と認め、口頭による意見申述が行われる場合に、意見を聴取する職員を指定(審査規則26条3項) ※審査局内の審査長その他の審査官	・意見聴取を主宰する職員(仮称:手続管理官)を指定(事件担当者は指定できない)(改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外規定はない)(行手法19条)
処分内容等の説明	事前通知を受けた者又はその代理人の申出により、 ・処分内容 ・認定事実 ・法令の適用 ・認定した事実を基礎付けるために必要な証拠を口頭で説明(審査規則25条)	審査官等が、意見聴取の期日において、 ・処分内容 ・認定事実 ・法令の適用 ・主要な証拠を口頭で説明(改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 ・根拠条文を口頭で説明(行手法20条1項)
意見陳述等の方法	・事前通知を受けた者は、指定された期限までに、文書をもって意見を述べ、証拠を提出(審査規則26条1項) ・必要があれば期日を決めて口頭でも可能(審査規則26条3項)	・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、及び証拠を提出(改54条2項) ・書面による意見陳述(陳述書の提出)も可能(改55条) ・必要な場合には期日を続行して意見陳述(改56条)	・同左(行手法20条2項) ・同左(行手法21条) ・同左(行手法22条)
調査報告書の作成	・規定なし	指定職員(仮称:手続管理官)が、 ・意見陳述等の経過を記載した調査 ・事件の論点を記載した報告書を作成し、委員会に提出しなければならない(改58条)	聴聞の主宰者が、 ・審理の経過を記載した調査 ・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、行政庁に提出しなければならない(行手法24条)
処分の決定方法	・委員長及び委員の合議(現69条)	・公正取引委員会が、被処分者の意見、指定職員の報告等を十分に参酌して、合議により、処分を決定(改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十分に参酌して処分を決定(行手法26条)

(注) 条文番号前の「現」は現行の独占禁止法、「改」は改正後の独占禁止法、「行手法」は行政手続法を示す。

(出所) 公正取引委員会資料に加筆

## ア 意見陳述の方法

現行の処分前手続における意見申述は文書によることが原則とされ<sup>35</sup>、公正取引委員会が特に必要と認めなければ、口頭による意見申述は認められていなかった<sup>36</sup>が、今回の改正により、公正取引委員会による意見聴取が義務化され、行政手続法

<sup>35</sup> 審査規則第26条第1項

<sup>36</sup> 審査規則第26条第3項

上の聴聞手続と同様<sup>37</sup>、原則口頭による意見陳述が行われることとなった。なお、例外として書面による意見陳述（意見陳述書の提出）が認められる。

## イ 主宰者の指定

現行の処分前手続においては、公正取引委員会が特に必要であると認め、口頭による意見申述の場が設けられる場合に限り、審査局内の審査長その他の審査官が意見を聴取する職員として指名<sup>38</sup>されていたが、今回の改正により、意見聴取は、公正取引委員会が事件ごとに指定する職員<sup>39</sup>（以下「指定職員」という。）が主宰する。なお、当該事件に関して審査官の職務を行ったことのある職員や当該事件の調査に関する事務に従事したことのある職員（以下「事件担当者」という。）は意見聴取の主宰者として指定できないことが明示された<sup>40</sup>。

確かに、事件担当者が意見聴取を主宰することは事件審査において公正性に欠けるだけでなく、排除措置命令等が決定されるまでのプロセス全体を不透明にするものである。審判制度の廃止が、不服審査手続において、公正取引委員会が検察官と裁判官を兼ねているとの批判を解消するためのものであることから、処分前手続の段階においても、その過程に公正性・透明性を確保することに配慮したものと思われる。だが、事件担当者が指定職員になれないことが明文化されただけでは、厳密な意味での公正性・透明性の確保にはならない。被処分者が処分前手続の公正性・透明性に疑念を抱かぬためにも、事件担当者と指定職員に対して公式に認められた場以外での接触を認めないとする等両者の関係を明確に規定する必要がある。

## ウ 証拠の閲覧・謄写

今回の改正により、現行の処分前手続では規定されていない<sup>41</sup>証拠の閲覧及び行政手続法上の聴聞手続においても規定されていない証拠の謄写が認められることとなる。ただし、証拠の謄写については、当該証拠のうち、当該当事者若しくはその従業員が提出したもの又は当該当事者若しくはその従業員の供述を録取したものであるものとして公正取引委員会規則で定めるものに限るとされた。

公正取引委員会は、謄写可能な証拠の詳細について、規則において類型化するとするが、自社の従業員であっても、その供述内容によっては自社に知られたくないものが存在する可能性もあり、供述に協力してくれた従業員の立場に極力配慮する工夫が必要である。また、公正取引委員会が事実認定を行うために用いたすべての証拠について謄写を認めなかった理由としては、独占禁止法違反事件については、通常、複数の事業者による共同行為によるものが想定されており、自社以外の証拠の謄写を認めた場合に、他社による目的外使用が懸念されるためとされる。しかし、

---

<sup>37</sup> 行政手続法第 20 条の 2 及び第 21 条

<sup>38</sup> 前掲脚注 2 根岸 (2009) 660 頁

<sup>39</sup> 「手続管理官 (仮称)」と呼ぶこともある。

<sup>40</sup> 行政手続法上の聴聞手続においても聴聞を主宰する職員が指定されるが、事件担当者を除外する規定は存在しない。(行政手続法第 19 条)

<sup>41</sup> 現行の処分前手続においては、事前通知を受けた者の申出により処分内容等の説明が行われる際に、併せて証拠の提示が行われ (審査規則第 25 条)、実務上メモを取る等が認められている。

被処分者にとって真に必要なのは、事実認定を決定付けることとなった証拠である。被処分者の十分な防御権を確保することに主眼を置くのであれば、必要な証拠はすべて謄写可能とし、他社による目的外使用を防止する方策、又は、目的外使用を行った事業者に対して相応の厳しい罰則を与える等の措置を検討すべきである。

## エ 調書・報告書の作成

現行の処分前手続においては文書による意見申述が原則であったことから、意見を聴取した際の調書や報告書の作成に関して明確な規定は存在しなかった。行政手続法上の聴聞手続においては、聴聞の主宰者が審理の経過を記載した調書及び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、行政庁に提出しなければならない<sup>42</sup>とされているが、本法律案においては、指定職員は意見陳述等の経過を記載した調書及び事件の論点を記載した報告書を作成し、委員会に提出しなければならないとされた。これは、公正取引委員会が処分を議決する際に、当該調書及び報告書が参酌されなければならないとされるが、主宰者の意見に拘束されず、純粹に客観的な判断がなされることを期待したものと解される。

## 4. 今後の課題

審判制度をめぐる議論は、審判制度を廃止するという結論をもって終結することとなった。審判制度の在り方については、前述したとおりこれまで種々の議論がなされてきたところであるが、意見の集約に至らぬ状況であった。今回、最終的な結論が出されるに当たって、2009年夏の政権交代が決め手となったが、審判制度廃止に対しては、これに反対する意見も多かったため、今後国会での審議を通じて、それら反対意見に応え、審判制度を廃止する目的、効果等を国民に広く説明していく必要がある。

また、独占禁止法に積み残された課題として、公正取引委員会の行政調査段階における適正な手続保障の在り方<sup>43</sup>についての検討がある。本法律案の附則第16条は、この点について、我が国における他の行政手続との整合性を確保しつつ、事件関係人の十分な防御権の確保という観点から検討を進め、法律の公布後1年を目途に結論を得て、必要があれば所要の措置を講ずるとしている。これらの検討に当たっては、中立的な場において、幅広く多様な意見を聴取することが必要であると同時に、事件関係人に過度な防御権を与えることが、かえって事件調査の制約となる面もあることから、慎重な検討が進められるよう注視していく必要がある。

### 【参考文献】

諏訪園貞明『平成17年改正独占禁止法』（商事法務 2005.12）

---

<sup>42</sup> 行政手続法第24条

<sup>43</sup> 行政調査段階における事件関係人の防御権として、行政調査における供述録取の際に弁護士の同席を認める弁護士立会権や、弁護士と依頼者との間のやり取りに関する文書については、証拠として押収することは認められないとする秘匿特権がある。

根岸 哲編『注釈独占禁止法』（有斐閣 2009.12）

宇賀 克也『行政手続法の解説 第5次改訂版』（学陽書房 2006.2）