

独占禁止法における審判制度についての意見

公正取引委員会が担う役割と審判制度の意義

社団法人 経済同友会

はじめに

社会経済構造の変化が急速に進展するわが国が、将来にわたって持続的に発展を続け、豊かな国民生活を実現していくためには、市場による最適な資源配分を通じた経済の活性化が不可欠である。透明性が高い自由な市場において、プレーヤーが健全な競争を行うことで絶えざるイノベーションが生まだされ、それが消費者利益の向上をもたらす経済を発展させることになる。

こうしたプレーヤーの活動の舞台である市場には、できるだけ事前の規制が少ないことが求められる。一方で、本来の市場メカニズムが有効に機能し、公正な競争が行われるためには、プレーヤーが守るべき共通なルールとともに、その行動にルール違反がないかどうか市場全体を監視する機能が備わっていなければならない。

その重要なルールの一つが独占禁止法（以下、「独禁法」）であり、市場を監視する役割を担う機関が公正取引委員会（以下、「公取委」）であることから、われわれは「市場の番人」とも言える公取委の役割を認識し、その活動を評価してきた。

公取委は準司法的手続を採用する審判制度を有するが、当該制度は過去に蓄積してきた専門的知見をベースに、国民経済の発展にとって好ましくない談合やカルテル等の経済紛争の処理に寄与してきた。

審判制度は、平成17年改正で事前審査型から不服審査型へと変更され、行政処分後に審判を行う形式となり迅速な事件処理が可能となったが、その一方で、適正手続の確保等について問題が指摘されており、次期通常国会において、廃止も含めた大幅な改変に向けた審議がなされる可能性がある。

審判制度の是非については、中長期的に国民経済の利益を実現する見地から、法執行の実効性、柔軟性、さらに公正な手続や国際的整合性等を比較考量した上で、総合的かつ慎重に議論を進めるべきである。

市場経済を支える公取委の競争政策遂行にあたり、様々な経済紛争を処理、解決してきた審判制度は一定の役割を果たしており、これを廃止することが当事者たる企業、さらには消費者、国民にとって真に有益かどうか熟考する必要がある。

われわれはこうした問題意識から、より公明正大な審判制度への改正提案も含めて意見表明を行うことで、国民的な議論を喚起したい。

1. 審判制度についての現状認識と検討の視点

(1) 現状認識

これまで公取委の専門性に基づく執行・判断の妥当性・柔軟性等が審判制度において担保され、審決に不服のある場合には、審決を踏まえた公正かつ的確な司法審査が裁判所において行われることで、独禁法の法解釈と運用は成熟化してきた。

事前規制から事後規制型社会への移行が進むなか、違反行為に対しては法の厳格な執行が求められており、企業経営者はこれまで以上に市場ルールに関する理解を深め、これを遵守することの重要性を認識している。そのためわれわれは、課徴金の引き上げ等、違反行為に対する抑止力を高める一連の法改正に賛同してきた。

このような立場から、2006年意見書¹において、審判制度を公取委から独立した機能として位置付けるよう改めるか、もしくは、地方裁判所と審判制度との選択制を採用することを前提に、法執行の実効性（競争状態の早期回復等）を高め得る不服審査型審判方式を支持した経緯がある。

しかしながら、平成17年改正によって導入された不服審査型審判方式²は、迅速な処分による競争状態の早期回復等、法執行の実効性を高めた点については評価できるが、排除措置命令及び課徴金納付命令が出されるまでの事前の手續保障については、一歩後退している。なぜならこの方式は、平成17年改正以前に採用されていた事前審査型審判方式³の「審判手續」を「意見申述・証拠提出の機会」という比較的簡易な手續によって代替しているからである。

(2) 検討の視点

経済環境の複雑な変化が急速に進み、企業活動のボーダーレス化が加速するなか、独禁法の執行力強化を進めることが国際的な潮流でもあることから、その両輪として、適正手續の保障を充実させていくことが重要になる。わが国においても、国際的水準に見合った手續保障の整備が求められるが、その際、独禁法を諸外国の法制度に対して形式的に収斂させるのではなく、独禁法が本来有している独自性や、他の制度との整合性等にも配慮しながら、実質的な修正を図っていくべきである。

法の執行力を真に強化し得る最も重要な要素は、制度や法執行に対する国民の信頼と理解であるため、国民経済かつ中長期の観点から独禁法や競争政策の在り方を見据え、審判制度の今後の方向性について、以下に具体的見解を示す。

¹ 「独占禁止法における違反抑止制度の在り方に関する論点整理」に係る意見（2006年9月7日）

² 不服審査型審判方式とは、公取委の排除措置命令・課徴金納付命令に不服がある場合に、被処分者の請求により審判を行う方式である。

³ 事前審査型審判方式とは、審判手續による審理を経て、審決によって公取委が排除措置命令・課徴金納付命令を行う方式である。

2. 今後の審判制度の在り方

【意見1】

- ✓ 審判制度は、必要な改善を行った上で、「事前審査型」審判方式に改めるべきである。

(1) 競争政策における公取委の役割と審判制度の意義

独禁法の執行・運用においては、適正手続が保障された上で、経済実態に即した公正な判断が継続性及び一貫性を持ってなされることが重要であり、その前提のもと競争政策が積極的に展開されることで、経済の活性化及び消費者利益の向上が図られる。

公取委の役割

短期的利害や政治的な影響を受けず、独立かつ中立な執行を行うことが制度的に保障された、独立行政委員会としての公取委の果たすべき役割は大きい。公取委には、個別事案の解決だけではなく、中長期的観点から競争政策を総合的に判断することも含め、その専門的知見を最大限発揮することが期待されている。

審判制度の意義

独禁法上の審判制度は、公取委による行政処分の公正を確保するために、公開の審判廷において、被審人の防御権を保障し、手続に現れた証拠に基づいて、専門的かつ慎重な事実認定を行った上で法的判断を行う準司法的手続を採用している。

審判制度の特長として、複雑な経済問題に関する専門的知見の蓄積に寄与し、ルール・メイキング的機能を果たしてきたこと、被審人に主張・立証の機会を付与し、適正手続を保障していること、幅広い事項を柔軟に審理することにより、経済実態を踏まえた公正な審決をなし得ることから、複雑な経済紛争を解決する上で合理的であること等が挙げられ、当該制度は競争政策上、重要な役割を果たしてきたと言える。また、審判制度を有し、独立性と専門性を組織的に確保している米国の連邦取引委員会（FTC）と日本の公取委は、先進的な組織形態として国際的にも評価されている。

(2) 現行「不服審査型」審判方式の問題点

制度や法執行に対しては国民の信頼と理解が最も重要であるため、現行の不服審査型審判方式に対する批判が高まっている現状が憂慮される。

今後も課徴金の増額や適用範囲の拡大が行われる方向にあることから、処分の迅速性を重視する不服審査型審判方式を維持した場合に、行政処分の前には、意見申

述・証拠提出の機会という簡易な事前手続が置かれるのみで、適正手続の確保が不十分となる可能性がある。行政処分を決定した公取委に対して不服を申し立て、公取委自らが審判を行う仕組みであるため、公正性・中立性に対する疑念が一層高まる懸念があること等から問題なしとはしない。

したがって、各界の議論の進展⁴や、近時の談合・カルテルの抑止状況、課徴金減免（リニエンシー）制度の効果⁵等を総合的に勘案すると、審判制度は必要な改善を行った上で、手続保障に厚い「事前審査型」審判方式に改めるべきである。

3. 経済同友会が提案する新たな審判制度「修正事前審査型審判方式」

かつて、事前審査型審判方式においては、競争状態を早期に回復できないこと、課徴金納付や指名停止の先送りを主たる目的とする制度の趣旨に沿わない審判が増加したことなどの問題があった。

今回われわれは、この事前審査型審判方式が内包する諸問題に対する改善策を提示し、新たに制度設計を行った「修正事前審査型審判方式」を以下の通り提案する。政府は、課題解決に真摯に取り組み、移行に向けた制度の改善を着実かつ迅速に行っていくべきである。

【意見2】

✓ 新たな審判制度「修正事前審査型審判方式」では、かつての事前審査型審判方式の問題点を改善するために、以下の措置を実施する。

- (1) 審判官の独立性・中立性を担保する
- (2) 審判の迅速化を図るべく審判手続や審判運営方法を抜本的に見直す
略式手続の採用と処分減免措置の付与
審判制度の本来の趣旨から逸脱した審判請求の防止
審判の迅速化・円滑化に資する改善事項
- (3) 競争状態を早期に回復すべく緊急停止命令の運用を柔軟に行う
- (4) 審判制度とは別に地方裁判所に取消訴訟を提起し得る途を拓く
- (5) 審査手続段階の防御権を強化する

⁴ 平成17年独占禁止法改正法附則13条に基づき、内閣官房長官のもとに独占禁止法基本問題懇談会が設置され、平成19年6月に「独占禁止法基本問題懇談会報告書」が発表された。この報告書によれば、『不服審査型審判方式を当面維持し、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』と結論付けている。

⁵ 公取委によると、課徴金減免申請がなされた件数は、制度導入後累計179件に上る（平成18年1月～平成20年3月末）。

(1) 審判官の独立性・中立性を担保する

審判官の独立性・中立性を担保するためには、まず法律によって審判官の職務の独立性を一層明確に定める必要がある。

その上で、 審判官と審査官との間に人事異動が生じない仕組みを設けることや、合議体を構成する審判官3名のうち、2名を、公取委職員以外の法曹資格者、企業経営に精通した経済の実態に明るい人材、学識経験者等の中から指定し、過半数を公取委職員以外の者によって構成すべきである。その際、公取委職員以外の法曹資格者が必ず審判長を務めることとする。審判長は、審判が公正かつ円滑に行われるように、審判廷での審理指揮を積極的に行う必要があることから、法曹のなかでも豊富な実務経験と、経済法及び経済の実態に精通した人材を登用すべきである。

さらに、被審人と利害関係を有するなどの理由で、公正な判断を期待できない者については、法律によって審判官指定から除外する必要がある。加えて、審判官の判断を尊重すべく、公取委員長及び委員が審判官の作成した審決案と異なる審決を行う場合には、書面によって理由を付すよう法律上明記すべきである。

(2) 審判の迅速化を図るべく審判手続や審判運営方法を抜本的に見直す

略式手続の採用と処分減免措置の付与

審判手続の効率化及び迅速化を図るべく、事前審査型審判方式のもとで採用されていた、被処分者の合意を基礎とする略式手続(勧告及び同意審決) を再び採用すべきである。従来の同意審決制度では、一部でも不応諾な点がある場合には、全面的に応諾を拒まざるを得ず、柔軟性に欠けるとの指摘があることから、そのような場合についても同意審決の申し出が可能な制度設計を行うべきである。

その際に、事案の早期解決を図る観点から、各審決(勧告審決、同意審決、審判審決) に処分減免的效果(課徴金の減額や指名停止期間の短縮等) を付与する仕組みを提案したい。具体的には、各審決における処分減免基準を「ガイドライン」等によって明確に示した上で、処分減免効果に差異を設けることとする。このような制度の導入は、事件関係人の負担軽減に資するのみならず、公取委の人的資源の有効活用にも繋がるであろう。

審判制度の本来の趣旨から逸脱した審判請求の防止

事前審査型審判方式においては、課徴金納付の先送りを企図して審判で争う誘因が生じていたとの指摘がなされている。したがって、課徴金納付通告及び排除措置勧告に応諾しなかった場合、課徴金納付に関する審判手続と、排除措置に関する審判手続は、重要な争点を共通にしているため、原則として手続を併合して行うよう改善すべきである。

また、指名停止を受ける時期を調節するため審判請求が急増したという指摘から、事案の早期解決に協力を行った者には、上記に提案した処分減免の効果（指名停止期間の短縮等）を付与することにより、手続の効率化及び迅速化を図るべきである。公取委は、公共調達の発注機関である、国・地方公共団体とより一層連携を深め、処分減免制度との整合性等を含めた、指名停止制度の運用の在り方について見直しを図るべきである。

審判の迅速化・円滑化に資する改善事項

米国・EUでは、規則等で1年以内に解決を図る運用がなされており、わが国においても原則1年以内に審決を得られる審判運営とすべきである。審判期間の長期化は、制度の信頼性を損なう恐れがあることから、証拠開示の在り方を含め、審判の運営方法の抜本的見直しを行うべきである。

また、リニエンシー制度のさらなる拡充により、証拠収集を一層充実させることも必要である。さらに、法曹界、法科大学院には、経済法及び経済の実態に精通する弁護士を質量共に充実させ、被審人の防御権強化や審判手続の円滑な運営に寄与することが期待される。

(3) 競争状態を早期に回復すべく緊急停止命令の運用を柔軟に行う

事前審査型審判方式においては、審決が出されるまで排除措置を命じることができず、また緊急停止命令の運用が厳格に過ぎ、制度の活用がほとんど行われなかったため、競争状態を早期に回復できない状況が発生したと思われる。

したがって、公取委及び裁判所は、緊急停止命令を有効に活用し、競争状態の早期回復を実現できるよう運用面の改善を図るべきである。

(4) 審判制度とは別に地方裁判所に取消訴訟を提起し得る途を拓く

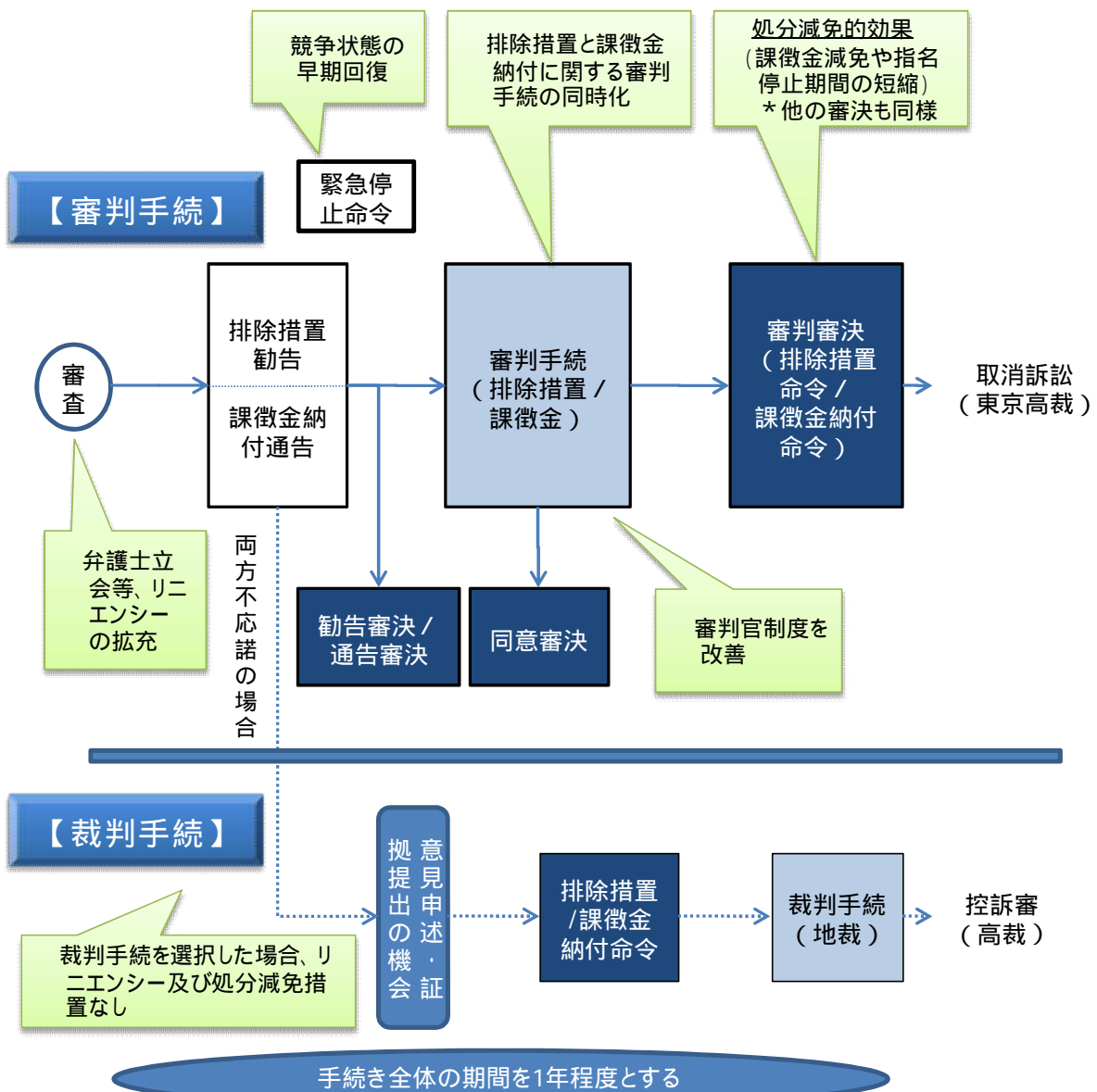
審判制度を大幅に改善した「修正事前審査型審判方式」であってもなお、司法判断を仰ぐことを望む場合には、一定の条件を付した上で地方裁判所に直接、取消訴訟を提起し得る途を拓くことが考えられる。

具体的には、「排除措置勧告／課徴金納付通告」の後、「勧告不応諾／通告不応諾」かつ審判請求をしない場合に、公取委は行政処分として「排除措置命令／課徴金納付命令」を出し、その後地方裁判所へ取消訴訟を提起し得る途を拓くことを提案する。取消訴訟を提起し得る場合の条件として、排除措置勧告及び課徴金納付通告ともに不応諾であること（一方についてのみ審判を選択するということはできない。）リニエンシー及び処分減免措置は不適用であること等を条件とすべきであろう。

(5) 審査手続段階の防御権を強化する

近年の独禁法改正等による執行力の強化に比して、事件関係人の防御権は、国際的に見て遅れている。したがって、既に米国・EUにおいて認められている供述録取の際の弁護士同席を認める等、審査手続段階の事件関係人の防御権の強化を図る必要がある。また、勧告にあたっては、勧告理由を企業に対して明確に示すとともに、違反行為を基礎付ける証拠を、原則として開示すべきであろう。

< 修正事前審査型審判方式における新しい事件処理手続 >



おわりに

規制が少ない透明で開かれた市場における企業の自由な事業活動は、経済活性化の基本である。一方、市場メカニズムが有効に機能するには、競争のルールと監視が適正な効果を発揮していることが必須であり、この両者は一体不可分なものである。

現在の審判制度に対する批判には、運用における問題点の指摘が多く、審判制度自体を廃止すべきとの意見もある。しかし、ここで極めて重要なことは、審判制度が公取委を独立行政委員会として位置付ける重要な根拠の一つとなっていることである。審判制度の廃止は、公取委の独立行政委員会としての存立基盤にかかわることであり、それによってわが国経済社会の健全な発展に大きな影を落とすことにもなりかねない。

今回、われわれが2006年意見書をさらに明確化し、地方裁判所に取消訴訟を提起する具体案を示したのは、このような批判に対する一つの回答である。今後、公取委には、法曹資格者の採用を増やすなど人材の質を高めるとともに、独禁法の法執行及び審判に対する国民の信頼を一層高める努力を求めたい。

これからの競争政策においては、国内市場への影響だけでなく、わが国企業の国際競争力強化に向けた事業展開への理解、並びに世界的なM&A等による資源独占に対する監視強化についても適切な対応が望まれるため、公取委には、国際競争の実態をしっかりと踏まえた競争政策の推進を期待する。

以 上

2008年度 企業・経済法制委員会 名簿

(敬称略)

委員長

稲野 和利 (野村證券 副会長)

副委員長

桂 靖雄 (パナソニック 常務取締役)

葛岡 利明 (日立製作所 執行役常務)

関根 攻 (長島・大野・常松法律事務所 顧問)

瀬戸 薫 (ヤマトホールディングス 取締役社長)

夏目 誠 (JR東日本リテールネット 取締役社長)

野木森 雅郁 (アステラス製薬 取締役社長CEO)

水嶋 利夫 (新日本有限責任監査法人 シニア・アドバイザー)

委員

伊庭 保 (ソニーフィナンシャルホールディングス 相談役)

入江 洋樹 (いであ 取締役社長)

岩部 金吾 (文化シヤッター 取締役会長)

上野 守生 (プロネクサス 取締役社長)

牛尾 志朗 (ウシオ電機 取締役常務執行役員)

鷓 浦 博夫 (日本電信電話 取締役副社長)

大塚 紀男 (日本精工 取締役副社長)

奥本 洋三 (興銀リース 取締役会長)

尾崎 護 (矢崎総業 顧問)

梶田 邦孝 (全日本空輸 常勤監査役)

蒲野 宏之 (蒲野綜合法律事務所 代表弁護士)

清原 健	(ジョーンズ・デイ法律事務所 パートナー)
黒澤 成吉	(清水建設 取締役専務執行役員)
河野 栄子	(D I C 社外取締役)
斎藤 聖美	(ジェイ・ボンド東短証券 取締役社長)
酒井 重人	(スイ・リー・キャピタルマーケット証券会社 在日代表 取締役東京支店長)
笹本 前雄	(J F Eホールディングス 専務執行役員)
佐藤 葵	(ジェムコ日本経営 取締役社長)
島田 俊夫	(シーエーシー 取締役社長)
島田 博文	(コムシスホールディングス 取締役会長)
下野 雅承	(日本アイ・ビー・エム 取締役専務執行役員)
白川 進	(東京電力 取締役副社長)
陳野 浩司	(グローバルMAパートナーズ 取締役社長)
鈴木 孝男	(三菱ふそうトラック・バス 副会長)
銭高 一善	(銭高組 取締役社長)
反町 勝夫	(東京リーガルマインド 取締役社長)
高浦 英夫	(あらた監査法人 代表執行役)
高梨 圭二	(東京コカ・コーラボトリング 取締役会長)
高部 豊彦	(東日本電信電話 相談役)
田沼 千秋	(グリーンハウス 取締役社長)
田村 達也	(グローバル経営研究所 代表取締役)
土居 征夫	(企業活力研究所 理事長)
中川 俊一	(花王 取締役常務執行役員)
野坂 正樹	(TMI総合法律事務所 チーフアドバイザー)
野村 吉三郎	(全日本空輸 最高顧問)
外立 憲治	(外立総合法律事務所 所長・代表弁護士)
畑川 高志	(アメリカン・アプリーザル・ジャパン 取締役会長・CEO)

早 崎 博	(住友信託銀行 特別顧問)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
平 井 幹 久	(アトラス・パートナーズ 取締役社長)
平 岡 久 夫	(日興フィナンシャル・インテリジェンス 副理事長)
平 田 正 之	(情報通信総合研究所 取締役社長)
廣 瀬 勝	(森ビル 監査役)
藤 岡 誠	(日本軽金属 取締役専務執行役員)
藤 木 保 彦	(オリックス 取締役兼執行役副会長)
古 田 英 明	(縄文アソシエイツ 代表取締役)
増 田 宏 一	(日本公認会計士協会 会長)
松 林 知 史	
松 本 善 臣	(宇部興産 取締役)
ジャン フランソワ・ミエ	(ドレスター・クワイート証券会社 取締役兼日本における代表者 東京支店長)
村 上 一 平	(日清製粉グループ本社 取締役社長)
森 哲 也	(日栄国際特許事務所 代表社員・所長・弁理士)
八 木 和 則	(横河電機 取締役専務執行役員)
安 田 育 生	(ピナクル 取締役会長&CEO)
山 本 隆 幸	(山本隆幸法律事務所 所長 弁護士)
林 原 行 雄	(日興コーディアル証券 社外監査役)
チャールズD.レイク	(アフラック(アメリカファミリー-生命保険)日本における代表者・会長)
若 林 勝 三	(日本地震再保険 取締役会長)

以上66名

事務局

藤 卷 正 志	(経済同友会 執行役)
松 本 博 行	(経済同友会 政策調査 マネジャー)