

独占禁止法等の改正案に関する意見

はじめに

独占禁止法および景品表示法の一部を改正する法律案が、本年3月11日、通常国会に提出された。この度の改正法案は、2005年（平成17年）に成立した独禁法改正法の附則13条において、改正法施行後2年以内に、新法の施行状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金に係る制度のあり方、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あり方、審判制度のあり方等に検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとするとの規定が附則にあること等を契機とするものである。

この附則を受けて、内閣官房長官の懇談会である独占禁止法基本問題懇談会が改正法施行前から2年間にわたって開催され、昨年6月に最終報告書が公表された（以下、内閣府「最終報告」という）。公正取引委員会は、この報告をふまえて、昨年10月に「独占禁止法の改正等の基本的考え方」を公表した（以下、公取委「考え方」という）。それによれば重要な改正項目は、排除型私的独占に対する課徴金の導入、一定の不当表示や一定の取引上の優越的地位の濫用に対する課徴金の導入、カルテルの除斥期間の3年から5年への延長、カルテルの主導的役割を果たした事業者に対する課徴金の加算、リニエンス（課徴金減免）制度の拡充、審判手続の公正さ・透明性の確保、私人による不公正な取引方法の差止請求訴訟における文書提出命令の新設、景品表示法上の不当表示に対する適格消費者団体による差止請求制度の新設、審判事件記録の閲覧・謄写規定の整備などであり、これらの大部分は内閣府「最終報告」に沿うものであった。

ところが、その後の折衝の過程で改正の方向は大きく変更されることになった。すなわち、①課徴金が課される不公正な取引方法は上記の2つの行為類型以外に、理論的に整合的な説明が極めて困難な4つの類型（共同の供給拒絶、差別対価、不当廉売、再販売価格維持行為）が追加され、②公取委の審判手続に係る規定についても、2008年度（平成20年度）中に全面的に見直し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとするとの規定が附則におかれることとなった。通常国会に提出された独禁法等の改正法案は、以上の修正を含んだ内容となっている。

このような事態に直面して、私たちは、上記①については体系的整合性に欠けるものであり、②については独立行政委員会としての公取委の廃止につながりかねない問題であると考え、強く反対するものである。その理由は、以下に述べるとおりである。

公取委の審判制度のあり方

この度の改正法案の最も重大な問題の一つは、「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20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」との附則にある。

公取委の審判制度のあり方については、内閣府「最終報告」は、2005年（平成17年）改正により導入された不服審査型審判方式を当面維持しつつ、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、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していた。内閣府「最終報告」が、このように審判制度の維持を求めた理由は、①独禁法の執行には高度の専門性が要求されること、②審判の結果示される審決の蓄積が法解釈の形成に大きな役割を果たしてきたこと、③裁判に準じた手続である審判の存在が公取委に独立性・中立性を必要とする根拠となっていること、④取消訴訟よりも審判手続の方が幅広い事項が審理の対象となり、より柔軟で適切な解決が図られることである。

これに対して、公取委の行政審判の廃止を要求する見解は、現行法の不服審査型審判方式は、公取委が一旦排除措置を命じた事件について審判で争うものであり、(a)判断が覆る可能性が極めて乏しいものであること、また、(b)公正性に欠けること、を基本的論拠とすると考えられる。

このうち(a)については、これを論拠として、公取委の審判を廃止し、地方裁判所へ直ちに取消訴訟を提起することができるように制度を改めるべきだというのは、論理に飛躍がある。不服審査型審判方式が仮にそのような問題性を抱えるものであるとしても、2005年（平成17年）改正前の事前審査型審判方式に復帰すれば、そのような問題は十分解決できるからである。事前審査型審判方式は、排除措置命令を発する前に、被審人が主張を行い、証拠を提出する機会を十分に保障し、証拠によって認定された事実に基づいて独禁法違反が成立すると判断してはじめて、公取委が処分を行う仕組みであって、同一事件について2度、公取委が行政処分をするという問題性を免れる上、その判断に不服があれば、東京高等裁判所へ取消訴訟を提起する途も保障される。

他方、(b)の主張には、審判官と審査官の職能分離原則によって対応可能な範囲を超えて、委員会が取り上げることを決定した事件を委員会自らが再度判断することが不公正だという主張も含まれる。しかし、そもそも公正取引委員会の行う審判は、委員会が処分を受ける者の主張に十分に耳を傾け、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って、自ら取り上げた事件について最終的な判断を行うことは当然である。

提出された法案の附則において、審判制度のあり方を「全面にわたって見直」し、「所要の措置を講ずる」というのは、報道されたところによれば、不当な取引制限に係る事件等について、審判の一部を廃止することを中心に検討されるという予測が有力である。しかし、不当な取引制限に係る事件は、現在、審判が行われている事件の大部分を占めている。

公正取引委員会が適正な法的判断をするために設けられた独占禁止法固有の審判制度がなくなれば、上記の審判制度の利点が全く失われることになるだけでなく、公正取引委員会はもはや独立行政委員会であり続ける必要はなく、いずれは産業官庁の一部局となって、公正かつ中立的な独禁法運用は期待することができなくなるおそれが高い。

不公正な取引方法に対する課徴金

不公正な取引方法に対する課徴金制度の新設にも大きな問題が含まれている。法案によれば、課徴金の対象となる不公正な取引方法と対象とならない不公正な取引方法が生じることになる（独禁法改正法案2条9項、20条の2、20条の3、20条の4、20条の5、20条

の6、景品表示法改正法案6条の2))。

これに対しては、以下のような疑義がある。

第一に、法案2条9項柱書きでは、「公正な競争を阻害するおそれ」は明示的には要件となっていない。しかし、同項1号ないし5号には、「正当な理由がないのに」、又は「不当に」という要件があり、現行法の確定的解釈では、これらは「公正な競争を阻害するおそれ」と同義であり、ただし、前者は原則として公正競争阻害性が認められ、これに対し、後者はその逆であるとされている。したがって、新設の同項1号ないし5号も、「公正な競争を阻害するおそれ」の要件がかかっていると解される。

この「公正な競争を阻害するおそれ」は、公正な競争秩序に対する一般的・抽象的危険性があることを指すと解されているから、この要件に該当するだけで課徴金を賦課することには強い疑問がある。

第2に、課徴金が課される行為類型が、なぜ法案の6類型なのか、また、この6類型の中でも10年以内に繰返し違反が行われてはじめて課徴金が賦課される類型と違反が行われれば直ちに課徴金が課される類型があり、これが理論的に整合的な説明が可能かは極めて疑わしい。

特に、内閣府「最終報告」でも賛否両論が併記された優越的地位の濫用と不当表示以外の4類型は、法的議論がほとんど行われないうまま追加された類型であって、課徴金が賦課される対象について独禁法の体系的整合性を崩すことになるだけでなく、特に不当廉売や差別対価に対する課徴金は価格という独禁法上最も重要な要素をめぐる競争を萎縮させるおそれも強い。

その他、「繰返し」要件、「継続してするものに限る」という要件、あるいは「他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあるもの」という要件なども、これまでほとんど議論されていなかった点であり、それらの合理的根拠についても疑問があり、より議論を深める必要があると考えられる。

おわりに

公取委を含めて独立行政委員会は、戦後改革の中で行政の民主化の一環として、独立性・中立性を確保する新しい行政組織として誕生した。近年の司法改革・行政改革においても、「準司法改革」が「自由で公正な社会を支える基本的基盤としてふさわしいものになるよう準司法手続を整備する」ことを目指して検討されつつある（自由民主党司法制度調査会「緊急提言 準司法改革の成果と今後の指針」2007年12月14日）。

準司法手続の要は、それを担う組織である独立行政委員会やそれに準ずる機関が、各根拠法に基づいてその専門性を発揮し独立して判断することである。公取委が独立行政委員会であることをやめれば、金融資本市場規制や消費者行政、電気通信・放送に関する独立規制機関など将来において独立行政委員会として組織することが適切なものにも影響が及ぶことは必至である。

既述のように、公取委の審判制度の維持は、独立性・中立性・専門性をもった独禁法施行機関の存立に密接な関係をもち、その根拠となるものである。被審人の防禦権をより手厚く保障し、あるいは同一事件で公取委が2度行政処分をすることを是正する必要があるとすれば、事前審査型審判制度に復帰して改善策を講ずるのが本筋である。独立行政委員会

としての公取委の廃止につながるおそれのある拙速な法改正は、断じて行うべきではない。

したがって、審判手続について規定する附則は削除し、不公正な取引方法に係る課徴金のあり方とあわせ、今後慎重に、かつ多方面の議論をふまえて再検討すべきである。

〈呼びかけ人〉

江口公典（慶應義塾大学）、金井貴嗣（中央大学）、栗田誠（千葉大学）、正田彬（慶應義塾大学名誉教授）、泉水文雄（神戸大学）、土田和博（早稲田大学）、根岸哲（甲南大学）、平林英勝（筑波大学）、舟田正之（立教大学）、山部俊文（一橋大学）（五十音順）

2008年4月14日