

公取委の審判制度 ----消費者・国民の立場から

立教大学法学部教授 舟田正之

一．はじめに

独占禁止法上の審判制度を廃止する法案が今国会に上程される。これによれば、公正取引委員会(以下、「公取委」)の排除措置命令・課徴金納付命令を受けた事業者がそれに不服であれば、審判を経ずに直ちに裁判所に取消しを求めて提訴することになる。昨年(2009年)の独占禁止法改正法の附則に、「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」とされており、これを受けての改正案ということである。

この問題については、既に独占禁止法研究者の有志が反対意見を公表しており、本年も同様の声明を出している¹。本稿は、表題にあるように、「消費者・国民の立場から」再度この問題を検討し、前記法改正案についての基本的な視座を提示する。

二．政治からの独立性

1. 独占禁止法を運用する公取委にとって、その職権行使を政治的党派性から独立させることは絶対不可欠の要請である。

特定の政治勢力が、公取委に干渉して、ある違反事件を取り上げないようにするなどのことがあってはならず、独占禁止法の運用は、その時々々の政治的影響から独立して行われる必要があり、また、継続的一貫性を保持する必要があるということも重要である。

「公正取引委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行う」(独占禁止法 28条)という規定は、公取委の独立性を明確に示している。これと同時に、公取委の独立性・専門性を確保し尊重するために、委員長と委員4名は、法律・経済に関する学識経験者から選ばれなければならない、その任期中は、仮に時の内閣の政治的方針に反する運用を行っても罷免されることはないという身分保障などが定められている(独占禁止法 27~44条)。

2. 昨年、消費者庁の設置とともに新設された消費者委員会についても、委員の職権行使の独立性が保障されている(消費者庁及び消費者委員会設置法 7条)。しかし、本来は、公取委の場合と同様に、独立性を担保するための身分保障などの諸規定、その他、独立性を支える様々な制度的仕組みが整備されるべきであり、また消費者委員会の権限も違反行為の禁止などの行政処分を行うことなど、より強化されるべきであろう。

その時々々の政治的影響から独立して行政を行う「独立行政委員会」制度は、戦後、米国の連邦取引委員会(FTC)などの制度を継受して生まれたものであり、複雑化した現代行政に対応して、上記の独占禁止法や消費者法を所管する委員会以外の他の分野でも採用されるべきであると考えられる。例えば、インサイダー取引等を規制する証券監視委員会(これは米国の証券取引委員会=SEC と比べ、独立性や権限等の点で不十分である)や、放送

の自由を守る委員会（日本で戦後に生まれた電波監理委員会は 2 年間で廃止されたが、米国の連邦通信委員会＝FCC など各国で採用されている）などである。

日本では、公取委だけがほぼ完全な形で独立行政委員会の組織原理を明確に示しており、今後はこれに倣って、消費者委員会その他の分野でも、独立行政委員会が強化改編・設置されることが望ましいと考えられる。

3. 以上の独立行政委員会とは異なり、経産省、農水省など、一般の行政庁においては、政治家(国会議員)が大臣となるのが通例であり、特に民主党政権の下では、民主党の議員が大臣のみならず副大臣・政務官などになって、各省の行政について強いリーダーシップを発揮するという方針がとられている。

これは、政権党の方針が、そのまま各省の行政に反映されるということの意味する。実際にその通りに行われるかは今後注視しなければならないが、特に重要な行政・政策については、党の方針・意向が色濃く反映されることになる。この方向は、従来の自民党政治における官僚主導から政治主導への転換という標語の下、民主主義に即した行政システムのあるべき姿として主張されている。

しかし他方で、これは危険な偏向を生む可能性も孕んでおり、例えば、ある特定の利益を代弁する、しかも多くの場合は、表面下での隠された政治的な思惑が、各省の行政に浸透する、ということもあり得るように思われる。

4. このような政治的勢力の意向が陰に日向に影響するという行政スタイルは、消費者行政・政策や競争政策の執行などについては、ほとんどの場合、マイナスに働くことになる。

特に、消費者行政や独禁法行政などは、直ちには選挙における票の獲得にはつながらないため、政治家たちは、消費者の利益や競争の促進などよりは、各業界における企業の利益の方に目が向きがちになることは否定できないであろう。

独占禁止法について言えば、同法は「競争者の保護」ではなく、「競争の保護」を目的としている。しかし、例えば民主党の多くの議員が国会などにおいて、繰り返し、不当廉売の規制強化を主張している。不当廉売の規制は、独占禁止法においては、「公正な競争」の維持のために重要であるが、現実には、大企業・有力企業の低価格に対して、中小企業の高い価格を守らせようという方向に向かうおそれが強い。高価格をつける中小企業という「競争者の保護」のために独占禁止法を利用しようということである。その結果は、独占禁止法違反となる不当廉売に当たらない場合、または当たるとは明確に認定できない場合でも、公取委は警告や注意によって低価格で販売する企業を抑えようとすることになり、これによって価格競争は次第に萎縮し、消費者の利益に反するおそれが強いと考えられる。

三. 公開原則の審判制度が独立性を支えている

1. 前述のように、公取委や消費者委員会などの独立性のためには、それを支える様々な制度的仕組みが必要である。公取委の場合、その中で一番重要な仕組みが審判制度である。

審判において、公取委（ここでは委員長および委員を指す）または審判官（独禁法 56 条）

は、公開の場において、審査官と被審人の双方の主張・立証活動を公平な立場から審理し判断する。

- ① 審判手続は公開が原則であり、かつ記録がとられる（61条。さらに、独禁法70条の15や情報公開法によって、議論や証拠などの事件記録に対し開示請求が可能）。
- ② 審判手続において双方の主張を公平に提示し、そこで出された証拠だけによって判断がなされる（68条）。
- ③ 審決は、委員長および委員の合議によって行われる（69条1項）。また、審決書には、事実と法令の適用が明示され、さらに、委員の間で意見の対立があるときは、少数意見を付記することもできる（70条の2第2項）。

これらによって、透明性・公開性、公正さの担保、そして、当該処分をすることについて基礎となった事実認定と法令の適用についての説得的な理由の明示が確保されている。

このような手続があるからこそ、公取委の独立性が実際に保たれ、逆に、独立性があるから、上記のような審判制度を実際に機能させることができるとも言えよう。

2. 以上は、公取委の独立性と審判制度の相互関係について、制度・組織の仕組みとして述べたが、具体的な事案において、実際にその趣旨が必ず実現しているかについては、疑問が提示される場合もあるとも指摘されている。

すべての制度・組織・手続は、常にその趣旨が実際に生かされているかが問われるべきであり、個々の具体的な事案に関し、公取委の調査（＝審査）・判断が適正に行われたかなどの検証を、内部と外部の双方で常に行うことが必要である。そのためにも、可能な限り、事実認定・判断の過程と記録が公開されなければならない。

3. これに対し、一般の行政庁による通常の行政処分は、原則として非公開の手続で、つまり、行政内部でどのような意見があったかも分からないままで、また、どのような事実と法解釈を基にしてかは必ずしも明らかでない形で行われる。

もっとも、行政手続法などによって、不利益処分などについては処分の相手方に対し若干の手続的権利が認められているが（行政手続法13条等）、利害関係人が「参加人」となる場合は別として、消費者や一般国民に対しては、ほとんど手続的権利が認められていない（同法10条に公聴会の開催等の規定がある）。

4. 審判公開原則、およびそれを実質的に支える事件記録閲覧謄写請求制度は、憲法上の裁判の公開の保障の趣旨をふまえるべきであり、後者の第一の趣旨は当事者の利益保護ではなく、「傍聴の自由」であり、21条の保障する国民の知る権利によっても支えられると説かれていることに留意すべきであると考えられる。明治商事審決取消請求事件＝東京高判昭和46・7・17（審決集18巻167頁）は、事件記録閲覧謄写請求制度につき、「その内容を被審人に正確に且つ十分に了知させ、もって被審人の防御に便宜を与えるとともに審判手続の公正を確保し適正な審判を期することにある」と判示している²。

審判制度については、次に述べるように、もっぱら被審人の権利・利益の観点から論じられる傾向があるが、審判公開原則ないし閲覧謄写請求制度が「審判手続の公正を確保」

するという点が第一に考慮されなければならないし、それが審決のルール・メイキング機能をもたらし、かつ国民に対する説明責任（処分の理由を事実認定を明らかにしながら、説得的に提示する）を十分に果たすことにもつながるのである。

四. 審判は江戸時代の「町奉行」か？

1. 経団連「独占禁止法の抜本改正に向けた提言」（2007年11月20日）などは、公取委が自ら審査（＝行政調査）を行い、排除措置命令・課徴金納付命令を下しているのに、審判において、自ら行った行政処分の当否を判断するという仕組み自体が不当であるから、直接に裁判所に訴えるように直すべきだ、と批判している。政府の審判制度廃止法案は、これを受けて作成されたものである。

しかし、もともと行政審判制度とは、行政庁が不服申立について判断するものであって、裁判所ではなく、裁判類似の形をとった行政手続であるから、裁判所と全く同じように、第三者的立場で審理することはあり得ない（ただし、労働委員会のように、「当事者間紛争処理型」と呼ばれる行政審判のタイプもある）。上記の批判は、いわば「ないものねだり」を意図的に出したのであり、新聞等が江戸時代の「町奉行」というフレーズでこれを無批判に受け入れたことは誠に残念なことである。

事業者は、審判に不服があれば、そこで裁判に訴えることは現行法の下でも当然可能である。ここでは、その前に公取委にもう1度考え直してくれと請求することが意味ないのか、が争われている訳である。

公取委が排除措置命令を出した後に、命令を受けた事業者の請求によって、公取委が審判において審理を行うという仕組みは、以下の理由から決して不当なものではない。

2. 第一に、一般論として、どのような人でも、あるいはどのような組織、例えば公取委のような行政庁でも、同じ事柄をもう1度考え直す、再考する、とというのは大事な過程である。いったん、十分な根拠に基づいて判断を下したと本人が思っている、それを批判する側の意見と証拠の提示を受けて、白紙から考え直すという慎重さと柔軟な思考・態度は、どのような場合でも重要である。

行政処分とは異なる場面であり不適切な例かもしれないが、多くの大学は、近年、期末試験等において各担当教員が下した成績評価（優良可不可、とか、ABCD）に対し、学生が再考を求める制度を整えてきている。私が勤務する大学でも、「成績評価調査請求制度」と呼んで、教員が自分が付けた採点を再検討・再考する仕組みがある。この制度の下で、学生からの請求によって成績評価を再考し、実際にそのうちの僅かであるが、評価を訂正することもある。

公取委の場合、改正前の事前審判制度の下で、いったん出した勧告・命令を変更・修正等した事例があるかについては、内閣府・独占禁止法基本問題懇談会（第27回）に公取委が提出した資料によると、以下のような実績になっており³、実際上も機能していると考えられる（なお、現行の事後審判制度において、命令を変更等した審決事例はまだない）。

① 審判の結果、違反行為なしとされた事例および審判開始決定が取り消された事例は全部で13件ある。

比較的最近の例として、技研システム株式会社に対する件（審判審決平成12年8月8日）、三菱電機ビルテクノサービス（株）ほか5名に対する件（審判審決平成6年7月28日）等。

② 当初（平成17年改正前の勧告）の判断と異なる審決の例も多数ある。その内訳は、勧告（審判開始決定）の際に違反であると認定した行為の一部を審決時に違反行為なしとしたもの、適用法条の変更、課徴金の減額などである。

③ 審判官の判断と公取委の判断とが異なった例もある。公取委が審決案を検討して修正を加えて審決することが多い。能美防災工業（株）に対する件ほか5件（昭和60年8月6日）等⁴。

以上のようなことから、同じ公取委が同じ事件について2度判断することは意味がない、という主張が、いかに偏った意見であるかが分かるであろう。

3. 第二に、公取委以外の、国や地方自治体の行政庁が行った行政上の活動に対して争うために、処分を行った当該行政庁（＝処分行政庁）に対する「異議申立て」という手段がある（行政不服審査法3条以下、45条以下）。

つまり、公取委について、同じ行政庁に同じ事件について2回不服申立をするのは不公正だという主張は、現行の行政救済に関する一般的な考え方と異なるものである（ただし、独占禁止法においては、「実質的証拠の法則」と「審級省略」がある点などの特殊性がある）。行政庁に対する異議申立てという制度も意味ないとするのは、決して一般的な考え方ではない⁵。

4. 第三に、審判審決の場合も含め、国や地方自治体が行った行政上の活動に対し取消訴訟を提起することが認められている。

これについては多くの問題点が指摘されてきたが、上記の公取委の審判制度に関連のある点として、「行政の無謬性という神話」に対する批判が行われてきた。「行政は間違えることはない」、「行政に誤謬はあり得ない」、という行政側の強固な姿勢は、行政処分に関する取消訴訟のほとんどすべてにおいて貫徹されているようである。

そこには、当該処分が適法であるという確信によるだけでなく、組織防衛という意識、行政の面子（メンツ）の方が国民の権利・利益より大事という意識に基づく場合もあるように思われる⁶。しかし、行政も実際には生身の人間が行うものであり、間違えることはあり得るのであるから、一旦下した判断に固執せずに、異なる意見に対し謙虚に耳を傾ける、という姿勢が求められる。

公取委の審判についても同様のことがいえるのであり、公取委が排除措置命令を出す際に一旦違反行為に当たるとして判断したのだから、審判で同じ公取委が判断すること自体が不公正な手続だと批判することは、そもそも行政は一旦判断を下したら、これを変えることはない、という行政側の不適切な、または誤った対応をそのまま前提としている点で、

不適切な考え方といえよう。

5. 第四に、ではどのように再調査・再考するかという具体的な手続も重要である。公取委の審判は、公取委が行った勧告（平成17年改正前の事前審査型審判方式の場合）または排除措置命令（現行の不服審査型審判方式の場合）について、前述のように、違反とされた事業者の主張・立証を公開の場で十分に行わせ、再度新たな目で慎重にかつできる限り公平な目で検討し直すという制度である。

前記の例として出した学生からの成績評価調査請求においても、学生は単に評価をし直して欲しいと要求するのではなく、具体的な理由をあげることが求められており、教員によるそれへの返答も、具体的な理由を示して説明することになっている。また、前記の行政訴訟においても、同様に、原告は請求の理由をあげ、その証拠も提出することが求められている。

審判においても、公開の場で審査官と被審人がそれぞれ自分の主張・証拠を積極的、説得的に提示する。さらに、それをふまえて出される公取委の答え（＝審判審決）では、両者の意見を詳しく検討し、それについての判断を説明し、それを同じく公開することが求められている。

五. 審判制度の廃止について

民主党は、政権を取る前から、マニフェストで審判制度の廃止を明示していた。しかし、その理由は前記の「町奉行」説にとどまるようであり、一部の議員の意見がそのまま採用されたのではないかという疑いもある。

本稿執筆時点では、今回提出される予定の改正法案の詳細は不明であるが、審判制度が廃止され、公取委の独立性の基礎が危うくなると、一部の事業者ないし特定業界の利益が不当に考慮され、消費者の利益が軽視されることにならないか、よく考えるべきではなからうか。仮に審判制度が廃止された場合でも、公取委の独立性が実質的にも確保されるような制度と運用のあり方が議論されるべきであろう。

改正法案では、現行法上の審判の代わりに、排除措置命令を出す前に聴聞相当の手続を置くことによって、手続の公正さ、および違反行為者に対する手続法上の利益保護を図ることになるようである。新しい制度の下で、公開の原則が十分機能することによって、国民の行政監視、国民に対する説明責任、そしてルール・メイキング機能が働くことになるか注視することが必要であろう。

注

¹ 「独占禁止法等の改正案に関する意見」（2008年4月）法律時報80巻5号94頁以下、「審判制度廃止に改めて反対する」（2010年1月）。前者については、舟田『『独占禁止法等の改正案に関する意見』について』ジュリスト1357号2-5頁(2008年)を参照。後者について

は、本稿の次に掲げてある（本頁の下段を参照）。なお、私の個人ホームページをも参照。

<http://www.pluto.dti.ne.jp/~funada/>

なお、本テーマについては最近も多く論考が公にされているが、紙幅の制約から引用等はすべて割愛した。

² 詳細は、舟田「公取委の審判事件記録開示」稗貫俊文・今井貴編『競争法の現代的諸相 厚谷古希記念（下）』（信山社、2005年）905頁以下参照。

³ http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisai/jokyo/mtng_27th/mtng_27-2.pdf

⁴ ただし、これらの例では、公取委が全部書き直しているが、審決案が添付されていないので、審決案に対し公表されている審決がどう異なったかは不明である。修正の大部分は、証拠の引用番号の訂正などの形式的なこと、被審人の主張をはねる理由の追加など、被審人の新たな主張について委員会が応えた部分などが大部分のようである。

⁵ 行政上の不服申立て制度について、行政法の標準的な概説書では、以下のように説明されている（塩野宏『行政法Ⅱ』（有斐閣、第4版）2005年）8頁以下参照）。

行政上の不服申立ての存在理由としては、第一に、簡易迅速な救済、第二に、当該処分が違法か否かだけでなく、当・不当まで判断が可能、第三に、行政側としては自己の処分を見直す機会が与えられること、が挙げられている。他方で、そのデメリットとして、自らが判断することから第三者性が弱い、裁判所ほどには厳格なルールがないので、当事者の目からすると信頼性にかける、などが挙げられている。

なお、行政不服審査法は、上記の異議申立てと並んで、審査請求、再審査請求という不服申立ての手段も認めており、これらについて、平成20年に同法改正案が上程されたが、平成21年廃案になった。

⁶ 行政事件訴訟法に基づく訴訟において、行政庁側が「勝訴に向けて全力で望むことから『全力主義』と呼ばれる行動様式」が見られるという指摘がある。鈴木潔「行政事件訴訟法と訴訟法務」ジュリスト1394号64頁以下、67頁（2010年）参照。