

独占禁止法審査手続に関する指針について

(A Guideline on Administrative Investigation Procedures)

島津 圭吾

I はじめに

公正取引委員会による独占禁止法違反被疑事件に関する調査手続としては、排除措置命令等の行政処分の対象となり得る被疑事件を審査する行政調査手続と、刑事処分を求める告発の対象となり得る被疑事件を審査する犯則調査手続がある。この行政調査手続は、慣行上、審査手続とも呼ばれるが、当局の執行力強化等に対応し、審査手続上、対象となる事業者の防御権をいかにして確保するかが重要な課題となる。

この点について、詳細は後述するが、審判制度の廃止等を定めた平成 25 年改正において、審査手続の見直しについても明記されたところであり、これを受けて、平成 26 年 2 月 28 日より内閣府に独占禁止法審査手続についての懇談会（以下「懇談会」という。）が設置され、懇談会での議論の成果は、報告書にまとめられて同年 12 月 24 日に公表された¹。

公正取引委員会は、同報告書の提言を受けて、平成 27 年 12 月 25 日、独占禁止法審査手続に関する指針（以下「本指針」という。）を策定し、公表するに至った²。併せて、同日、「独占禁止法違反被疑事件の行政調査手続の概要について（事業者等向け説明資料）」（以下「事業者等向け説明資料」ということがある。）を公表するとともに³、任意の供述聴取に係る苦情申立制度に関する報道発表を行った⁴。

本稿では、本指針及び同時に策定・公表された制度等を紹介するとともに、その理解に役立つよう、懇談会における議論及び懇談会報告書の内容に適宜言及する。

II 平成 25 年改正法成立及び懇談会開催

まず、端緒となる平成 25 年独占禁止法改正及び懇談会の開催について概観する。

第 1 平成 25 年改正法附則 16 条

審判手続を廃止すること等を内容とする平成 25 年独占禁止法改正法（以下、「平成 25 年改正法」という。）が同年 12 月 7 日成立・同 13 日公布され、同法には、附則 16 条において、次のとおり、審査手続の見直しに関する規定が設けられた。

「政府は、公正取引委員会が事件について必要な調査を行う手続について、我が国における他の行政手続との整合性を確保しつつ、事件関係人が十分な防御を確保する観点から検討を行い、この法律の公布後 1 年を目途に結論を得て、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずるものとする。」

第 2 同法附帯決議

また、平成 25 年改正法の成立過程においては、平成 25 年 11 月 20 日衆議院経済産業委員会において、次のとおり附帯決議がなされた。

「公正取引委員会が行う審尋や任意の事情聴取等において、事業者側の十分な防御権の行使を可能とするため、諸外国の事例を参考にしつつ、代理人の立会いや供述調書の写しの交付等の実施について、我が国における刑事手続や他の行政手続との整合性を確保しつつ前向きに検討すること」

第 3 懇談会開催

これらを受けて、独占禁止法審査手続の見

直しに向け、内閣府に有識者からなる懇談会が設置されることとなった。ここでは、審議経過の概略を紹介する。

1 内閣府特命担当大臣による検討の視点の提示

審査手続に関する検討を行うにあたり、懇談会を所管する内閣府特命担当大臣より、第2回会合において、次のとおり検討の視点が示された。

(1) 公正取引委員会の行政調査手続においては、調査を受ける者の防御権の確保が重要であると同時に、公正取引委員会における独占禁止法の厳正な執行が確保されることも重要である。

(2) 懇談会では、公正取引委員会の実態解明機能⁵の確保と調査を受ける者の防御権の確保のバランスに留意しつつ、我が国における他の行政手続、また、諸外国の例も参考にしながら検討を進めてもらいたい。

2 審議経過の概略

合計で13回開催された。

第2回から第5回にかけては、有識者、関係団体、関係省庁等からのヒアリングがなされた。

また、報告書を取りまとめるまでの間、議論の対象となった論点を整理し「論点整理」として公表し、平成26年6月から7月にかけて、これに対するパブリックコメントを実施した⁶。

懇談会は、同パブリックコメントの結果等も踏まえ、報告書を作成・公表したものである。

III 懇談会報告書

同報告書については、本指針において具体化された内容もあり重複が見られること、紙幅の関係上もその全てを取り扱うことが適切とはいえないこと等から、本稿では、主要な論点に関する報告書の骨子を、本指針の理解に資する限度で紹介するにとどめることとする。

第1 立入検査に関する論点

1 弁護士の立会い

立入検査において、事業者は弁護士を立ち合わせることができる。ただし、弁護士の立会いを事業者の権利として認めるのではなく、事業者は弁護士が到着しないことを理由に立入検査を拒むことはできないとすることが適当である。

2 提出物件の謄写

(1) 立入検査当日の謄写

事業者の権利として認めることは適当ではなく、運用上、日々の営業活動に用いる必要があると認められる物件について、立入検査の円滑な実施に支障がない範囲での謄写を認めることが適当である。

(2) 立入検査の翌日以降の謄写

円滑に謄写できるよう、スキャナー等の電子機器の利用が可能であることを明らかにするとともに、公正取引委員会において有料のコピー機の導入を検討することが望ましいとされた。

3 指針等の公表及び事業者への説明

前記1及び2に掲げた内容が明記された、マニュアル又はガイドライン（報告書では「指針等」とされる。）を公表することが適当である。この提言を受けて、後述するとおり、本指針でも上記内容の一部が盛り込まれた。

また、事業者に対して明確にする必要がある事項については、例えば、立入検査着手時などの適切な場面において、書面による方法も活用しつつ事業者に伝えることが適用とされた。この提言を受け、本指針の策定・公表と同日、前記の事業者等向け説明資料が公表された。

第2 弁護士・依頼者間秘匿特権

懇談会報告書では、弁護士・依頼者間秘匿特権とは、「依頼者である事業者が、弁護士との間の一定のコミュニケーションについて、行政当局の調査手続における提出又は開示を拒むことができる権利」を指すものとされている。

1 結論

現段階での導入は適当ではない。

2 理由

秘匿特権の根拠及び適用範囲が明確ではない。また、この制度の実現に当たり、実態解明機能を阻害するおそれがあるとの懸念を払拭できない。

3 今後の方向性

秘匿特権それ自体は、十分検討に値する制度であることから、今後の検討課題として、調査権限の強化の問題と並行して、一層の議論が望まれるとされた。

導入すべきとの結論に至らなかったため、本指針に直接盛り込まれていないが、本提言を受け、報道発表において、今後の検討の可能性が示唆されている。

第3 供述聴取

1 弁護士の立会い、供述聴取過程の録音・録画

現状の仕組みの下で、これらを認めるべきとの結論には至らない。

ただし、認めるべきとの意見もあり、実態解明の実効性を損なわない措置を検討する中で、今後、その必要性を含め導入の可否を検討することが適当である。

2 供述人への調書の写しの交付、供述人によるメモの録取、自己負罪拒否特権

これらを認めるべきとの結論には至らない。

3 指針等の公表及び供述人への説明

公正取引委員会は、次の点について指針等に明記して公表することが適当である。この提言を受けて、後述するとおり、本指針に以下の内容の一部が盛り込まれた。

- (1) 任意の供述聴取と審尋のいずれであるかを供述人に対して明確にする。
- (2) 聴取時間の目安を示す。
- (3) 食事時間等の休憩は、供述人が弁護士に相談できる時間となるよう配慮しつつ適切に確保する。

休憩時間には供述人が弁護士等の外部の者と連絡を取ること、メモを取ること

が妨げられないことを供述人に対して明確にする。

(4) 調書の読み聞かせにおいて誤りがないかどうかを問い、供述人が増減変更の申立てをしたときは、審査官等がその供述を調書に記載することを供述人に対して明確にする。

(5) 供述聴取時における、供述人の審査官等に対する苦情を受け付ける仕組みを公正取引委員会内部に整備する。

その際、当該仕組みの第三者性・中立性に配慮する。

苦情の申立理由及びその処理結果について、類型化された形で公表する。

第4 行政調査手続全般

行政調査手続全般に関して、次のとおり整理された。

1 公正取引委員会が独占禁止法違反被疑事件の調査を行う際の標準的な行政調査手続についての指針等を策定し、公表する。

この提言を受け、標準的な行政調査手続を明らかにするものとして、本指針が策定・公表された。

2 一定期間の経過後、フォローアップを実施し、その結果を公表する。

この提言を受け、本指針の報道発表において、公表から2年経過後に本指針に基づく事件調査の運用についてのフォローアップを実施すること等が明記された。

第5 今後の検討に向けて

1 調査協力のインセンティブ等確保の仕組み

今後、懇談会において現状の仕組みの下で実施すべきとしているもの以外の防御権の強化を検討するのであれば、裁量型課徴金制度を含む調査協力のインセンティブ等を確保する仕組みの導入について、併せて検討を進めるのが適当である。

2 EUの和解手続、確約手続のような仕組みの導入についても検討を進めるのが適当である。

IV 本指針の主な条文の紹介⁷

本指針の項目に沿って、主な条文を紹介していく。

第1 「はじめに」及び総論

1 「はじめに」

本指針は、本文に入る前に、本指針の趣旨を明らかにしている。すなわち、本指針は、①行政調査手続の適正性をより一層確保する観点から、これまでの実務を踏まえて同手続の標準的な実施手順や留意事項を明確化し、独占禁止法違反被疑事件の行政調査（以下「事件調査」という。）に携わる職員に周知徹底すること、また、②同様の観点から、調査手続の透明性を高め、事件調査の円滑な実施に資することが挙げられている。

2 総論

ここでは、法の目的（1条）と、これを達成するために法を厳正・的確に失効し競争秩序を早期に回復するための措置を講ずるといふ公正取引委員会の使命に言及されるとともに、事件調査の体制と監督者の責務、適正な手続の遵守などの事件調査に携わる職員の心構えが定められている。

このうち、事件調査の体制と監督者の責務においては、違反被疑事業者等⁸から、審査長等に対し、調査手法についての申入れその他担当事件に関する意見があった場合、誠意をもってこれに対応することが明記されている。これは、事件調査においては、違反被疑事業者等との意思疎通を適切に図っていくことが重要であることを踏まえたものといえる。

第2 事件調査手続

1 基本構造

立入検査、供述聴取、報告命令という行政調査手続の進行段階に応じて、項目ごとに公正取引委員会の考え方と運用の実務が明らかにされている。

上記にいう項目とは、①審査官等の調

査権限の根拠、法的性格、②当該権限の行使時等における手順と説明事項、③調査実施の際の留意事項である。

以下、こうした基本構造に即して指針の内容を紹介する。

2 立入検査

法47条に基づく立入検査に加え、違反被疑事業者等の任意の協力に基づく場合（以下「任意の協力要請」ということがある。）についても扱われている。

(1) 根拠・法的性格

ア 立入検査

立入検査の根拠規定は、法47条1項4号である。

これは、事業者側が拒否した場合、直接的・物理的に実力を行使して強制することはできないが、正当な理由のない拒否に対しては罰則の適用があり得る、間接強制力を伴ったものである。

イ 任意の協力要請

また、間接強制力のある立入検査と異なるものとして、公正取引委員会が違反被疑事業者等の事業所等に赴き、相手方の任意の協力に基づいて資料の提出等を依頼する場合のあることが明らかにされている。

(2) 立入検査時の手続・説明事項

ア 立入検査

審査官は、立入検査場所の責任者等に対し、審査官証を提示する。

その上で、上記責任者等に対し、告知書（公正取引委員会の審査に関する規則（以下「審査規則」という。）20条）を交付する。告知書には、立入検査の根拠条文、事件名、違反被疑事実の要旨、関係法条等が記載される。

審査官は、この際、検査の円滑な実施への協力を要請するとともに、検査に応じない場合に罰則の適用があり得ることを説明する。併せて、事業者等向け説明資料を交付する。

イ 任意の協力要請の場合

審査官等は、相手方に対し、身分証明書等を提示する。

その上で、当該事件調査の趣旨と、これが法 47 条に基づくものではなく任意の協力に基づくものであることを説明し、相手方の同意を得てこれを行う。

(3) 立入検査の対象範囲

違反被疑事業者等の営業部門、経理部門等の名称にかかわらず、審査官が事件調査に必要であると合理的に判断した場合に対して行うものである。

従業員の居宅等も、違反被疑事実に関する資料が存在すると疑われ、審査官が事件調査に必要であると合理的に判断した場合には立入検査の対象となる。

(4) 物件の提出及び留置に係る手続

ア 対象物件

物件の提出命令は、審査官が事件調査に必要であると合理的に判断した範囲で行う。

個人の所有物のように、手帳、携帯電話等、プライバシー性の高いものも対象となり得る。

提出を命じる際には、当該物件の原物について、現状のまま提出するよう命じる。

サーバやパソコンに保存された電子データは、記録媒体に複製・保存したものの提出を命じる。必要に応じて、パソコン自体の提出を命じることもあり得る。

イ 物件目録の添付、物件との照合

物件の提出を命じる際には提出命令書に、物件を留め置く際には留置物に係る通知書に、それぞれ、対象物件の品目を記載した目録を添付する（審査規則 9 条及び 16 条）。当該目録には、物件の標題等、所在場所、所持者・管理者等を記載し、物件を特定する。

物件を留め置くに当たっては、立入検査場所の責任者等の面前で、物件を

1 点ずつ提示し、全物件について、当該目録の記載と照合する。

ウ 提出物件の謄写の求めがある場合

① 当日における提出物件の謄写

違反被疑事業者等の権利として認められるものではない。

もっとも、日々の事業活動に用いる必要があると認められるものについて、立入検査の円滑な実施に支障のない範囲で認める。

これは、懇談会報告書の内容を受けたものである。

② 翌日以降の提出物件の閲覧・謄写

違反被疑事業者等の求めがあれば、事件調査に支障を生じない範囲で、日程調整を行った上で、公正取引委員会が指定する場所で提出物件・留置物の閲覧・謄写を認める（審査規則 18 条）。

上記日程調整にあたっては、違反被疑事業者等ができる限り早期に、閲覧・謄写することができるように配慮する。

謄写の方法としては、違反被疑事業者等所有のコピー機に限らず、デジタルカメラ、スキャナー等電子機器を使用することも認められる。

これは、懇談会報告書の内容を受けたものである。

なお、同報告書では、提出物件の謄写のため、公正取引委員会におけるコピー機（有料）の導入についても検討することとされたが、指針では、この点は明記されていない。

エ 留置物のうち、留置の必要がなくなった物については、速やかに還付する（審査規則 17 条）。

(5) 立入検査における弁護士の立会

い 違反被疑事業者等の求めがあれば、立入検査の円滑な実施に支障のない範囲で弁護士の立会いを認める。

ただし、弁護士の立会いは、違反被疑

事業者等の権利として認められるものではなく、審査官は、弁護士が到着するまで立入検査の開始を待つ必要はない。

すなわち、違反被疑事業者等としては、弁護士が到着しないことを理由に立入検査を拒否することはできないこととなる。

これは、懇談会報告書の内容を受けたものである。

3 供述聴取

任意の供述聴取と法 47 条に基づく審尋があり、その両者について扱われている。

(1) 根拠・法的性格

ア 任意の供述聴取

聴取対象者の任意の協力に基づいて供述の聴取を行うものである。

イ 審尋

法 47 条 1 項 1 号に基づいて、聴取対象者に出頭を命じた上で供述の聴取を行うものである。

聴取対象者が、正当な理由なく出頭せず又は陳述をせず若しくは虚偽の陳述をした場合、罰則（法 94 条）の適用があり得る。

(2) 供述聴取時の手続・説明事項

ア 任意の供述聴取

① 審査官等は、直接又は違反被疑事業者等若しくは代理人を通じて聴取対象者の都合を確認する。

その都度、任意の協力に基づく供述聴取であることを明確にし、聴取対象者の同意を得て行う。

② 説明事項

審査官等から、冒頭に、任意の供述聴取であること、自らの経験、認識に基づき事実を話してもらう必要があることを説明する。

また、任意の供述聴取に協力が得られなければ、別途審尋手続に移行することがある旨、必要に応じて説明する。

イ 審尋

① 実施の都度、出頭命令書を送達する（審査規則 9 条）。出頭命令書には、法的根拠、日時、場所、命令に応じない場合に適用され得る罰則（法 94 条）について記載する。

② 審査官は、冒頭、審査官証を提示した上で、その法的性格と、陳述を拒み又は虚偽の陳述をした場合には罰則（法 94 条）の適用があり得る旨を説明する。

ウ 事業者等向け説明資料

① 任意の供述聴取に関する事前連絡時又は審尋に係る出頭命令時に、審査官等は、聴取対象者に対し、直接又は違反被疑事業者等若しくは代理人を通じて、事業者等向け説明資料のウェブ掲載場所を伝える。

② 聴取対象者が事前に上記資料を確認していない場合には、当該対象者に対する初回の聴取開始時に、同資料を手交する。

このように、事業者等向け説明資料が違反被疑事業者等及び聴取対象者において活用されるような運用が志向されており、これは、懇談会報告書の内容を踏まえたものといえることができる。

エ 意見聴取手続（法 49 条）における供述調書の閲覧・謄写

① 審査官等は、必要に応じて、聴取対象者に対し、あらかじめ、供述を録取した書面が意見聴取手続（法 49 条等）において閲覧・謄写の対象となり得ること、閲覧・謄写制度の趣旨・目的等を説明する。

② 閲覧・謄写制度の趣旨を説明するに際しては、目的外利用が認められない旨も併せて説明する。

目的外利用とは、意見聴取の通知を受けた事業者等が閲覧・謄写した内容を意見聴取手続又は排除措置命令等の取消訴訟の準備以外に利

用することを指す。

例えば、当該事業者等が、意見聴取手続において閲覧・謄写した供述調書等の内容をもって、従業員に対する懲戒等の不利益取扱いを行うことや、他の事業者に対する報復行為を行うことが挙げられ、これらの可能性がある場合、公正取引委員会は、法 52 条 1 項に基づき、当該供述調書等の閲覧・謄写を拒むことができる」とされている。

(3) 供述聴取における留意事項

ア 聴取方法、態度

- ① 審査官等は、供述聴取を行うにあたり、威迫、強要、その他供述の任意性を疑われるような方法を用いてはならない。
- ② 供述の誘導、利益供与の約束、その他供述の真実性を失わせるおそれのある方法を用いてはならない。

イ 防御権充実の諸方策

懇談会において、違反被疑事業者等の防御権充実の方策として検討された、以下のいずれについても、事案の実態解明の妨げになることが懸念されること等から、認めない。

- ① 供述聴取時の弁護士の立会い
- ② 供述聴取過程の録音・録画
- ③ 調書作成時における、聴取対象者への調書の写しの交付
- ④ 供述聴取時における、聴取対象者によるメモの録取

(4) 聴取時間・休憩時間

ア 時間の限度

- ① 供述聴取は、休憩時間を除き、1 日 8 時間までを原則とする。
これを超える場合には、聴取対象者の同意を得る。
懇談会報告書では、聴取時間の目安を示すこととされていたが、本指針では、そこまで求められていない。
- ② やむを得ない事情がない限り、深

夜（午後 10 時以降）に及ぶ聴取は避ける。

イ 休憩時間のあり方

- ① 聴取が長時間となる場合、審査官等は、聴取対象者の体調等も考慮し、休憩時間を適時適切に確保する。
- ② 休憩時間は、原則として、聴取対象者の行動を制約せず、弁護士等外部との連絡やメモを取ることを妨げない。

例外として、聴取対象者が口裏合わせ等を行うおそれがある場合等には、審査官等が付き添う。

懇談会報告書と異なり、本指針では、休憩時間に審査官等が聴取対象者に付き添うことがある旨の例外が定められている。

- ③ 食事時間等の比較的長めの休憩時間を取る場合、聴取対象者が必要に応じて弁護士等に相談できる時間となるように配慮する。

ウ 審査官等は、供述聴取を行ったときは、聴取時間及び休憩時間を記録する。

(5) 調書の作成・署名押印の際の手続

ア 調書の作成

- ① 審査官等は、任意の供述に対し、必要があると認めるとき、供述調書を作成する。
- ② 審尋を行った場合には、審尋調書を作成しなければならない（審査規則 11 条及び 13 条）。

イ 正確な録取

審査官等は、違反被疑事実の立証に当たって、それまでに収集した様々な物的証拠や供述等を総合的に勘案し、当該事件に関係し、かつ、必要と認める内容について、聴取対象者の供述内容を正確に録取する。

ウ 調書の読み聞かせ等

審査官等は、供述調書又は審尋調書を作成した場合、これを聴取対象者に読み聞かせ又は閲覧させ、誤りがない

かを問う。

これに対し、聴取対象者が誤りのないことを申し立てたときは、聴取対象者の署名押印を得て完成させる。

他方で、聴取対象者が増減変更の申立てをしたときは、審査官等は、申立ての内容を記載するか、該当部分を修正の上、聴取対象者の署名押印を得る。

これと異なり、聴取対象者が誤りのないことを申し立てたにもかかわらず、署名押印を拒絶したときは、その旨を調書に記載する（審査規則 11 及び 13 条）

4 報告命令

(1) 根拠・法的性格

ア 報告命令

法 47 条 1 項 1 号に基づき、違反被疑事業者等に対し、事件調査に必要な情報について、報告を求めることができる。

違反被疑事業者等が報告をせず又は虚偽の報告をした場合、罰則（法 94 条）の適用があり得る。

イ 任意の協力に基づく報告依頼

これに対し、違反被疑事業者等の任意の協力に基づく報告を依頼する場合もある。

(2) 報告命令時の手続

ア 報告命令

報告命令書を送達する（審査規則 9 条）。報告命令書には、法的根拠、報告の期限及び命令に応じない場合の罰則について記載する。併せて、報告書（回答）の様式を添付する。

イ 報告依頼の場合

任意の協力に基づく報告依頼では、報告の期限を記載した報告依頼書等に報告書（回答）の様式を添付して送付する。

5 審査官の処分に対する異議申立て、任意の供述聴取に係る苦情申立て

(1) 審査官の処分に対する異議申立て

法 47 条に基づく立入検査、審尋等の処分を受けた者が、当該処分に不服があるときは、処分を受けた日から 1 週間以内に、その理由を記載した文書をもって、公正取引委員会に異議の申立てをすることができる（審査規則 22 条）。

(2) 任意の供述聴取に関する苦情申立て

聴取対象者が、上記 3 に反する審査官の言動等があったとする場合には、当該聴取を受けた日から 1 週間以内に、書面により、公正取引委員会に苦情を申し立てることができる。

(3) 審査官等は、異議や苦情を申し立てられるような対応を行わないことが求められる。仮に異議や苦情を申し立てられた場合、各申立てに係る調査に誠実に対応する。

6 任意の供述聴取に係る苦情申立制度

ここで、別途報道発表がなされた制度ではあるが、本指針と関連するものとして、任意の供述聴取に係る苦情申立制度について紹介する。

(1) 対象となる供述聴取

平成 28 年 1 月 4 日以降に行われた任意の供述聴取が対象となる。

(2) 対象となる苦情の内容

本指針の内容に反する審査官等の言動等があったとする苦情が対象となる。

すなわち、供述聴取時の手続・説明事項、威迫・強要などの審査官等の言動、聴取時間・休憩時間、供述調書の作成・署名押印時の手続に関する苦情を指す。

(3) 苦情申立ての方法

ア 期間制限

苦情申立てを行うことができる期間は、供述聴取が行われた日から 1 週間である。

ただし、上記の供述聴取の日から 1 週間以内に、当該審査官等を指揮・監督する審査長等に対して苦情を申し入れており、その後に本制度に基づく苦情申立てを行うときは、この期間経過

後も行うことができる。

イ 申立書の提出

苦情申立ては、次の各事項を記載した申立書を提出して行う。なお、本制度の報道発表のホームページでは、申立書の様式も公表されており、参考となる。

- ① 苦情申立ての年月日
- ② 申立人(法人含む)の氏名(名称)、住所(所在地)、連絡先
- ③ 供述聴取の日時・場所、聴取対象者の氏名
- ④ 供述聴取の担当審査官等の氏名、所属
- ⑤ 苦情申立ての内容が前記(2)のいずれの苦情に該当するか
- ⑥ 該当する項目に係る具体的事実

(4) 苦情申立てへの対応

苦情申立てを受け付ける窓口は、官房総務課に設けられる。

同課において、速やかに必要な調査が行われ、その調査結果等は公正取引委員会に報告される。

公正取引委員会は、調査結果等を踏まえ、審査官等に指針に反する言動等があったと認めるときは、必要な措置を講じる。

懇談会報告書では、当該仕組みの第三者性・中立性に配慮するものとされたが、こうした制度設計でこの点が担保されるのか、今後の運用を注視する必要がある。

(5) 申立人への通知

公正取引委員会は、申立人に対し、当該苦情申立ての処理結果を、書面により遅滞なく通知する。

(6) 処理結果の公表

公正取引委員会は、処理結果について、年度ごとに典型的にまとめて件数等を公表する。

7 フォローアップ等

本指針を公表した際の報道発表におい

て、本指針に基づく事件調査の運用について、公表後2年を経過した後、フォローアップを実施することとされた。

また、関連する法制度の状況等を踏まえながら、弁護士・依頼者間秘匿特権等の違反被疑事業者等の防御権の拡充をもたらす制度の検討を含め、必要に応じて本指針の見直しを行うこととされた。

第3 若干の解説

1 審査の一般的な流れ

審査手続に関する実務上、立入検査(法47条1項4号)を審査の端緒とし、提出命令(同3号)・留置、これらで得られた物的証拠等も踏まえながら、事件関係人に対して供述聴取を行うという流れが一般的である。

以下、それぞれの手続の特徴を、本指針と関連する点に限って概観する。

2 立入検査⁹

(1) 実務

違反被疑事業者等に対する審査手続の端緒となる手続である。違反被疑事業者等からすれば、違反被疑事件に関し、公正取引委員会と接点を持つ最初の機会ということになる。

立入検査は、違反被疑事業者等による事件の資料等の隠滅等を防止するため、不意打ちの形で行われる。その関係で、他の手続とは異なり、命令書を送達して行うものではない。

立入検査に際しては、次項で言及する物的証拠の発見・収集だけでなく、事件関係人に対する概括的な事情聴取が併せて行われることが多い。

(2) 本指針との関係

立入検査は、違反被疑事業者等からすれば、前述したとおり、公正取引委員会と接点を持つ最初の機会であり、突然立入検査を受けたことに狼狽し、その現場は混乱を極めることも少なくない。

違反被疑事業者等にとっては、このように、心理的にも動揺し混乱した状況下

では、そもそもどのような手続であるか、何が起きており、今後どのように手続が進行するか等、必ずしも十分に理解することができないまま、手続を進められてしまうといった問題がかねてから指摘されていた¹⁰。

本指針は、立入検査においてとられるべき手続の流れを明記するとともに、本指針と同日公表された事業者等向け説明資料を活用した説明についても明記している。本指針は、これらの点で、違反被疑事業者等に対し手続を理解できるよう説明することに配慮し、上記のような従来指摘されてきた問題点の改善を図ることが意識されたものといえることができる。

3 提出命令・留置

(1) 実務

提出命令及び物件の留置に関する手続は、本指針に明記されたとおりである。

提出物件・留置物の閲覧・謄写に関しては、従来、立入検査の当日や直後にすることはできず、立入検査から約2, 3週間後に、公取委の庁舎内の会議室に、提出者がコピー機を持ち込み、公取委職員の監視の下、謄写するというのが一般的な運用であった。

(2) 本指針との関係

こうした運用に対しては、事業者側から、提出物件・留置物の中には日常業務に必要な物件もあることや、課徴金減免申請等のために速やかに必要となる物件もあること等から、遅きに失するという批判があった。また、事業者側がコピー機まで用意しなければならないということが大変不便であるという批判もあった。

こういった批判等を踏まえた懇談会での議論を受け、本指針では、閲覧・謄写の時期についてできるだけ早い日程となるよう違反被疑事業者等と調整することが盛り込まれた。また、閲覧・謄写の方法については、違反被疑事業者等がコピ

ー機を持ち込むという従来の方法に加えて、スキャナーやデジタルカメラ等の電子機器を用いることも可能とされた。

こうした定めに基づく運用がなされれば、事業者側にとっては、従前の実務から一定程度改善が図られたものといえることができる。

4 審尋と任意の供述聴取

(1) 実務

実務上は、出頭命令・審尋を用いる例は稀であり、出頭要請・任意の供述聴取によるものがほとんどである。

(2) 本指針との関係

本指針は、実務上の手続を確認したものであるが、特に、任意の供述聴取においてとられるべき手続を詳述しており、これにより、任意の供述聴取におけるあるべき実務の姿が明確なものとされている。

5 報告命令と報告依頼

(1) 実務

報告命令は、事件関係人に対し、設立年月日、資本金、従業員数といった、いわゆる会社概要に相当する情報や、商品の流通経路、売上総額、顧客別売上高、価格引上げの交渉時期等、客観的な情報や数値を書面により報告させる際に活用されることが多い。

これに対し、事件関係人以外の者に対しては、まずは、任意の協力を求める報告依頼を行うのが通例である。

(2) 本指針との関係

本指針では、事件関係人に対するものか否かによる使い分けが明確にされているわけではないし、簡潔な記述にとどまるが、一連の手続について確認されたものといえる。

V 検討

ここまで本指針を紹介・解説してきたことを踏まえ、本指針の意義と残された課題等について

て、若干の検討を加えることとする。

第1 積極的な意義

査手続における、審査官の調査権限の根拠、法的性格や、当該権限を行使する際の手順、説明事項等が明らかにされた。

また、本指針と同時に、事業者等向け説明資料が公表され、随所でこれを用いることとされているから、これにより、事業者等の審査手続への理解が深まることが期待される。

供述聴取については、指針に反しないように行うべきことが明記されたことに加え、苦情申立制度が創設されたため、同制度の活用状況によっては、供述聴取の適正化がより促進されることが期待される。

第2 課題

公正取引委員会としては、現行の手続に関して、制度上又は実態上問題があるということではなく、対象となる事業者にとって必ずしも分かりやすすくない点が見受けられることから、指針等により、これを改めて確認し、できる限り分かりやすくしようという姿勢をとっているように思われる。

それは、改定や見直しではなく、あくまで確認にとどまるものであって、事業者の防御権の拡充に直ちにつながるものではない。このような姿勢は、Ⅱで触れた改正法附則や附帯決議の趣旨に沿うものかどうか、疑問なしとしない。懇談会報告書についても同様である。

本指針において、こうした姿勢は、特に、立入検査における弁護士の立会い、供述聴

取における弁護士の立会い、録音・録画、聴取対象者への調書の写しの交付、聴取対象者によるメモの録取、弁護士・依頼者間秘匿特権など、防御権拡充の方策として懇談会での議論の対象となった多くの点について、事業者の権利として認められない旨をあえて明記している点に色濃く現れている。

これは、公正取引委員会のいう実態解明機能が阻害されるおそれを考慮したことに加え、他の手続との平仄を合わせることも考慮されたものと思われる¹¹。

しかし、前者について、一般論として、事案の実態を解明する機能が十分に発揮されることは重要であるものの¹²、防御権を拡充することによってこれが阻害されるという関係にはならないはずであり¹³、これだけで防御権の拡充を認めない理由とするには、いささか説得力に欠けるように思われる。

また、異なる観点として、独占禁止法審査手続に関しては、日米欧の競争当局で同時並行的に審査手続が進むこともあるなど国際化しており、そうした状況下で、米欧と比較して防御権の保障が弱いことが、国際競争力の観点等からどのような意味を持つか、十分に考慮されたのか疑問が残る。

今後、本指針に基づく事件調査の運用状況を踏まえたフォローアップが予定されており、その際に、又はその後に、弁護士・依頼者間秘匿特権等を含め、本指針の見直しがなされる可能性もあることから、その際の議論に期待したい。

以上

- 1 内閣府「独占禁止法審査手続についての懇談会報告書」
<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/finalreport.html> 参照。
- 2 公正取引委員会「(平成 27 年 12 月 25 日)『独占禁止法審査手続に関する指針』の公表」
http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/dec/151225_1.html 参照。
- 3 前掲注 2「別紙 4」参照。
- 4 公正取引委員会「(平成 27 年 12 月 25 日)任意の供述聴取に係る苦情申立制度の導入について」
http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/dec/151225_2.html 参照。
- 5 後に詳述するが、これは必ずしも法律用語ではないということもあって、字義に従い、事案の実態を解明する機能と理解することが適切と考えられる。もっとも、その意義は必ずしも一義的ではない。榊原美紀＝篠浦雅幸＝多田敏明＝長澤哲也＝宮川裕光＝矢吹公敏著『詳説 独占禁止法審査手続』9 頁（弘文堂，2016 年）参照。
- 6 内閣府「『独占禁止法審査手続に関する点整理』に係る意見・情報の募集について」
<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/pubcomm.html> 参照。
- 7 当局による本指針の解説として、岡田博巳「本指針について」公正取引 785 号 34 頁（2016 年）。
- 8 違反が疑われる事業者（個人事業主を含む）、事業者団体、その役員及び従業員等の事件関係人のほか、参考人を含む。
- 9 立入検査をはじめとした審査手続の一般的な流れや、各手続の意義等については、白石忠志＝多田敏明編著『論点体系 独占禁止法』403 頁以下（第一法規，2014 年）参照。
- 10 前掲注 5 の文献 17 頁参照。
- 11 とりわけ、弁護士・依頼者間秘匿特権や、供述聴取における弁護士の立会い等について、刑事手続において被疑者・被告人に認められていない権利を、行政調査手続において認めるのは疑問があるという形で考慮されていたものと思われる。
- 12 もっとも、実態解明機能は、多義的な用語である以上、これが重要であることを指摘するとしても慎重さが求められる。従来の実務であれば公正取引委員会が容易に（事業者側の防御権等を特段意識することなく）収集できた証拠を、防御権等を意識しなければ収集できなくなった、あるいは収集することが容易でなくなったことをもって、実態解明機能の阻害と称するなどということがあってはならない。
- 13 例えば、刑事手続に関する議論においては、被疑者等対象者の権利保障は当然にあるものとして、捜査権限等が行使されることが前提となっている。