

## 「平成 25 年独禁法改正法案の国会審議と残された問題」

ビンガム・坂井・三村・相澤法律事務所  
(外国法共同事業)  
弁護士 伊従 寛

我が国の独禁法〔1947 年〕は、米国独禁法をモデルとして制定され、執行機関は連邦取引委員会（FTC）と同様の独立行政委員会であったため、その執行手続は事前聴聞手続（事前審判手続）を採っていたが、2002 年 9 月に就任された竹島一彦委員長の主導の下で、独禁法の執行力強化のための 2005 年の独禁法改正において、事前聴聞手続（事前審判手続）は廃止され、事後聴聞手続（事後審判手続）に変更された。しかし、改正法の附則により制度の見直しのために設立された内閣府の独禁法基本問題懇談会は 2007 年 6 月の最終報告書で「デュープロセスの原則」の見地から一定の条件が整った後に事後審判手続を事前審査型審判方式に変更するよう提言した。しかし、公取委は同年 10 月にこの提言を事実上拒否する見解を公表し、その後経団連などから処分官庁が自ら行った行政処分の見直しをする審判制度は不公正であり廃止すべきであるとする要請を受けて、2010 年 3 月に事後審判手続を廃止する改正法案を公表した。この法案に対しては 50 名余の独禁法学者や消費者団体が内閣府の提言を無視し独禁法を弱体化するものとして反対意見を公表した。同改正法案は 2010 年 3 月に国会に提案されたが、その後国会では審議されず、竹島委員長は 2012 年 9 月に任期満了で退任し、その後同年 11 月には衆議院が解散されたため、同法案は廃案となった。なお、米国通商代表部（USTR）の 2013 年度及び 2014 年度の国際不公正取引慣行報告書（対日本）では、2005 年の改正以降の独禁法執行手続が「デュープロセスの原則」に抵触するおそれがあると指摘している。

2013 年 3 月に新しく就任した杉本和行委員長の下で公取委は同年 5 月に 2010 年の改正法案と同様の法案を国会に提出し、それは同年 11 月 20 日に衆議院経済産業委員会で、同年 12 月 6 日に参議院経済産業委員会で審議された。国会における政府側責任者（稲田朋美国務大臣及び杉本公取委員長）の説明及び答弁では、①審判の廃止の理由は、経済界に公取委の審判には審査官と審判官が共存しており外観上不公正であるとの批判に対処し、その批判を払底するために廃止するのである。②公取委は審判を従来から公正中立的に運用してきた。③事後審判の廃止により排除措置命令等が最終的な行政処分となるので、処分前の「意見聴取手続」は、「デュープロセスの原則」に基づき、手続管理官を設け、対審構造的な手続で、証拠に基づいて、透明性を確保しながら審理をする。以上の国会における政府側の説明・答弁は、一般の意表を突く説明であるとともに、この執行手続は実質的に内閣府の 2007 年 6 月の最終報告書の提言に沿ったものであるといえる。

以上の国会における改正法案の独禁法執行手続の趣旨についての説明・答弁は明快であるが、改正法案の処分前の「意見聴取手続」の実際の規定には、この法案の複雑な作成経緯から曖昧な表現が残されている。そこで、筆者は、国会において表明された改正独禁法の執行手続の趣旨を再確認し、それに基づいて、改正法案の不明確な規定を改正法の施行までに（本改正法案の公布の日〔2013 年 12 月 13 日〕から 1 年 6 か月以内までに）設定する審査審判規則で明確にするよう提案している。その主な項目は、手続管理官の委員会からの独立性の保障、手続管理官の最終報告書に手続管理官の証拠に基づく結論を含めること、意見聴取手続の公開性の保障、意見聴取手続の冒頭における審査官手持ち資料の全面的な開示、各種の企業側防御権の容認などである。

BINGHAM

筆者は、21 世紀に入って、経済の実態は、IT 技術革新の進展、経済のグローバル化の進展等により、極めて複雑に展開されてきており、その中であって独禁法執行手続の在り方は国際的に大きく注目されてきているとしている。2009 年 9 月に米国司法省 C. Varney 反トラスト局長は、国際法曹協会（IBA）の講演で、独禁法の執行手続の核心は、手続当事者間の率直な「対話と討議」（dialogue and discussion）であるとし、「手続上の公正性と透明性」の確保は関係企業の防御権のためだけではなく、執行機関の適正な法執行のためにも必要であると主張し、それは大きな反響を及ぼした。OECD では 2009 年から 2012 年にわたって「独禁法執行手続における公正性と透明性」について審議し、2 回の中間報告書と 2012 年 4 月の最終報告書を公表し、執行手続における公正性と透明性の確保の重要性を指摘している。この間、EU では 2011 年 10 月に独禁法執行手続に関する「ベストプラクティス告示」を公表したが、その内容は米国 FTC の手続規則（16 CFR）と同内容のものであり、手続当事者間の「対話と討議」を促進するために関係企業が審査部門の管理者（最高責任者を含む）を含めて会議を持つことを定めている。この EU の告示設定により、独禁法執行手続に関する国際標準が事実上成立したとみることができる。公取委はこの点も考慮して、新しい執行手続を作るべきであり、このことは、我が国の独禁法執行手続の問題であるとともに、国際的な独禁法秩序の上からも重要であり、より身近な問題としては東アジア共同市場における競争ルールの形成にも重要な関係を持っているとしている。米国独禁法は典型的な判例法であり、EU もその独禁法は判例法であるとしており（2010 年の垂直的制限協定ガイドライン前文 4 項）、重要な具体的な法は個別事件の判例により形成されるので、独禁法にとってその執行手続の問題は極めて重要である。

なお、内閣府に「独禁法審査手続に関する懇談会」が改正法附則に基づいて本年 2 月に設立され、審査段階における企業側の防御権の在り方を検討している。これは改正法附則により規定されているほか、国会の付帯決議ではその検討を前向きに行うことを求めている。2014 年 6 月 11 日、上記懇談会はこの問題に関する論点整理を公表し同年 7 月 11 日までパブリックコメントの募集を行なった。この懇談会は、最終報告書を本年 12 月までに出すことにしている。審議内容はその都度公表されている。

# BINGHAM