

独占禁止法の適正手続に関する意見

公益社団法人 関西経済連合会

一般社団法人 中部経済連合会

AI、ビッグデータ、IoT等の社会実装が進むなど、技術イノベーションの急激な進展により、競争環境は大きく変化しており、かつ複雑化している。また、企業がグローバルな競争において生き残りをかけた事業拡大を行っていくためには、これまでとは異なる切り口で新たなビジネスモデルを積極果敢に創造し展開していくことが不可欠であり、各国政府においては、競争政策として、こうした動きを促進していくことの重要性が増している。また、経済活動のグローバル化に伴い、我が国企業が世界各国の競争当局から制裁金を課される事案が増える一方で、我が国の公正取引委員会も外国企業を調査の対象とする事案が増えるなど、国家間でバランスの取れた競争政策の重要性が以前にも増して高まっている。

とりわけ、競争法（わが国においては独占禁止法）においては、企業の基本的権利を侵害し、積極果敢なイノベーションを阻害することがあってはならないことはいうまでもない。また、適正手続の保障や、運用の透明性、予見性が確保されなければ、誤った事実認定を導き、さらには、企業活動と競争政策のグローバル化のもとにおいては国際的な軋轢を生じさせ、我が国の競争法制の執行に対する国際的信頼をも揺るがしかねないものとなる。

現在、公正取引委員会では昨年度に引き続き、独占禁止法改正に向けた検討が行われているところであるが、本意見書は、関西経済連合会および中部経済連合会の競争政策に対する考え方を示した上で、特に認められるべき基本的な権利に対して意見を述べるものである。

1. 競争政策に対する基本的考え方

独占禁止法第1条にあるとおり、公正かつ自由な競争を促進する競争政策は、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにするものでなければならず、公正取引委員会による調査手法や課徴金制度等の法制度および執行においては、事業者の正常な経済活動を萎縮させるものであってはならない。

課徴金の水準については、抑止力が不足しているとの理由で、その引上げが検討されているが、企業における抑止力の実効性との関係の合理的検証が不十分である。過度に高額な課徴金は、企業が新たな事業活動を検討する際の前向きな意欲を萎縮させ、結果として、市場の寡占化がより進むこととなる可能性がある。したがって、算定期間や業

種別算定率を含め、これ以上、合理的な根拠なく課徴金の水準を引き上げるべきではない。重要なのは違反を抑止するに足りる措置は何であるかを実証的に検討することである。

また、調査協力による課徴金の減額については、事業者における予見可能性を確保し、公平性・透明性・協力の効率性を高めるため、可能な限り具体的かつ明確な基準を細かく定め、公正取引委員会の裁量的運用を排するべきである。

これまでの独占禁止法改正により、公正取引委員会の執行力が逐次強化されている。しかしながら、こうした公正取引委員会の執行力強化に見合うだけの事業者の適正手続については保障されていない。したがって、十分な水準の適正手続を早急に確保すべきである。そして、適正手続の保障を実効ならしめるためには、単に公正取引委員会が運用方針を示すだけでは不十分であり、法に明記する形で保障を図ることが必要である。

2. 独占禁止法上認められるべき権利に関する意見

(1) 依頼者・弁護士間通信秘密保護制度の導入

企業が積極果敢に新たな事業活動を創造していく過程では、いかに競争者に先んじて顧客を獲得し、市場における地位を確立していくかの戦略立案が重要であり、独占禁止法の抵触との緊張関係が生じることも多い。独占禁止法は他の法令と比べてもとりわけ違反要件が不明確である。企業がイノベーションを実現していく過程では、商品・サービスの設計、他社との提携、事業計画などが独占禁止法に抵触していないかを確認しつつ進めることが必須であり、そのためには我が国のみならず関係する各国の弁護士との相談や助言を受ける等のコミュニケーションが必要である。企業が、秘密が確保されることを前提に弁護士に自由に相談できることは企業活動における基本的な権利（弁護士との相談内容を秘密にする依頼者の権利で、これに基づいて企業は開示拒絶権があるといえる）というべきものであり、それを担保するのが諸外国でも認められている依頼者・弁護士間通信秘密保護制度¹である。企業が弁護士に相談した内容を記載した書面等について、後日、公正取引委員会から提出を命じられることがあり得るとするならば、企業としては自衛のため、弁護士との相談内容を書面等として残さないようにすることが考えられ、結果として助言内容が正確に社内で共有されなくなったり、場合によっては弁護士への相談自体を控えたりするなどの萎縮効果が懸念される。また、我が国以外の各国の弁護士が我が国で活動する国内外の企業に書面で助言することを差し控えることになる。こうした事態は、企業活動における基本的な権利を実質的に妨げるものに他ならない。

¹ コモンローは弁護士への相談内容の秘密を依頼者の権利として保障し、大陸法は弁護士の職業上の秘密の反射的效果として弁護士に対する相談内容を秘密にする権利を保障している。

競争法（独占禁止法）は、執行におけるグローバル化が発展している数少ない法分野である。それに伴い、世界中の企業は、自国はもとより他国の競争法に違反せずに事業活動を行うべく競争を行っており、世界中の弁護士に対して相談を行うようになってきている。そして、我が国を除く諸外国では依頼者・弁護士間通信秘密保護が認められている。しかるに、今後も我が国においてこの制度が認められなければ、我が国で活動する国内外の企業が事前に弁護士に安心して相談することができなくなり、ひいては、企業として、独占禁止法に違反するとは必ずしもいえなくとも、その疑いをもたれるような事業活動は慎むべきであるという保守的な対応に傾きがちとなり、我が国における企業の健全な競争が不当に阻害されることにもなりかねないものである。

また、企業が独占禁止法のコンプライアンスを推進していくためには、関係する各国の弁護士に依頼をして秘密が確保されること（開示義務の例外）を前提に社内調査を実施する必要がある場合がある。そのような場合に、弁護士への事実報告の内容や弁護士がとりまとめた報告書等の内容について、後日、公正取引委員会から提出を命じられることがあり得るとするならば、十分な社内調査ができずコンプライアンス推進の実効性が失われることとなり、その弊害も明らかである。

企業が弁護士に対して、秘密が確保されること（開示義務の例外）を前提に自由に相談できることは企業活動の健全な発展のため不可欠な権利である。独占禁止法に基づく調査において依頼者・弁護士間通信秘密保護が保障されていないことは、こうした基本的権利を阻害するものであり、我が国で事業活動を行うことの一のリスクの一つとなる。企業の積極果敢なイノベーションを後押しし、また、独占禁止法のコンプライアンスを推進するためには、我が国においても諸外国で広く認められているように依頼者・弁護士間通信秘密保護が保障されるべきである。こうした趣旨に鑑みれば、依頼者・弁護士間通信秘密保護制度は、独占禁止法の執行に関し広く認められるべきものである。カルテル事件の行政調査手続に限定されるべきではなく、まして、公正取引委員会への協力を前提条件とすべきではない。

（２）その他保障されるべき防御権

独占禁止法違反の調査を受けた場合であっても、企業と競争当局は本来対等な立場であるべきであり、防御権をはじめとする適正手続が確保されていることは、現代国家における法の支配にとって不可欠の基盤である。前記の依頼者・弁護士間通信秘密保護制度もその一つであるが、それだけでなく、次に示すとおり、諸外国で認められているものと同様の防御権が我が国においても整備されるべきである。

① 供述聴取における弁護士の立ち会い

調査を受ける者が、現在行われている調査の法的根拠、自らが有する権利の確認、法的な疑問に対する的確な対応などのために、弁護士のサポートを得ることは欧米では当然認められている。よって、立入検査時はもちろんのこと、供述聴取時に、被調査者には弁護士の立ち会いを求める権利があること、調査当局はその権利があることを被調査者に告知する義務があることを法に明記する形で保障を図ることが必要である。

② 供述調書作成時における写しの交付

供述者が自らの被疑事実が何かを明確に認識し、適正な防御を行うためには、供述調書が作成された時に、被調査者が写しの交付を請求できる権利を法律上認めるべきである。

③ 供述時の録音・録画・メモ取りの許可

過去の供述調書に的確に供述内容が反映されているかを確認できるようにするため、被調査者にメモを取る許可を与えるべきである。また、供述の任意性を確保する観点から、必要に応じて録音や録画を認めるべきと考える。

④ 自社証拠への十分なアクセスの確保

企業と当局が協調的に事件処理を進めるため、また、事業を継続して行うためには、審査段階における自社証拠への十分なアクセスは不可欠である。また、証拠は原本でなく、謄写物件の提出を可とするべきである。

3. 今後の競争法のあり方について

現代においては、多くの国で競争法が執行されており、グローバル企業が増えていく中、我が国企業が国際競争力を維持していくためにも、独占禁止法においても、諸外国で認められている権利は同じように保障されるべきである。

経済環境が複雑化していく中、違反のボーダーラインも不明確になってきており、これまでの法制度および執行のあり方も問われ始めてきている。事業者はコンプライアンス確保のため不断の努力をし、自身で抑止力を働かせてはいるが、違反が事前に防げるような環境整備も必要である。我々両団体としては、適正手続きの保障や、運用の透明性、予見可能性の確保、及びわが国における競争政策の在り方等について、引き続き検討を行っていく。

以 上