



独占禁止法の行政調査（研究 「行政調査の理論的・実務的研究」）

岩本，安昭

(Citation)

神戸法学年報, 35:106-116

(Issue Date)

2025-03-21

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100494114>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100494114>



独占禁止法の行政調査

岩 本 安 昭

第 1 独禁法行政調査一般

1 独禁法行政調査の概要

独占禁止法の行政調査は、カルテルや入札談合といった不当な取引制限といわれる違反類例に対する摘発を中心として発達してきた。不当な取引制限は秘密裏に行われることが大半であり、事実の解明は、一般に任意による調査のみでは困難である。このために独禁法は、公正取引委員会に様々な権限、資料収集手段を与えている。なお、独禁法上の行政調査は、違反事件の調査から排除措置、課徴金納付命令までの手続を対象とする行政事件調査と犯則事件の刑事告発のための犯則事件調査に分かれるが、後者はむしろ刑事手続の前段階であり、裁判所の介入等もあるため割愛し、以下では、行政事件調査について記述する。

2 行政調査の根拠規定

独禁法 47 条は、行政事件調査について次の規定を置いている。

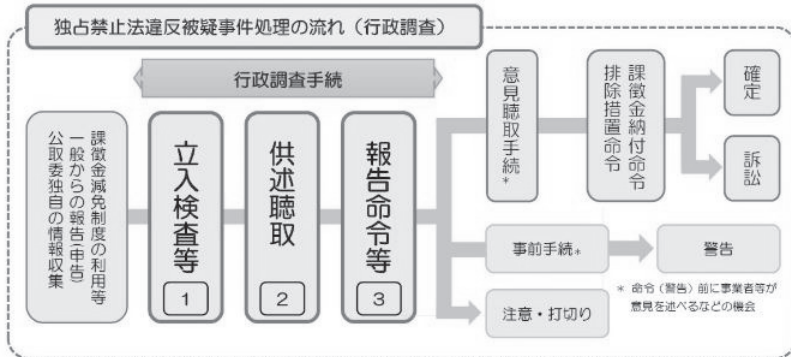
第 47 条 公正取引委員会は、事件について必要な調査をするため、次に掲げる処分をすることができる。

- 一 事件関係人又は参考人に出頭を命じて審尋し、又はこれらの者から意見若しくは報告を徴すること。
- 二 鑑定人に出頭を命じて鑑定させること。
- 三 帳簿書類その他の物件の所持者に対し、当該物件の提出を命じ、又は提出物件を留めて置くこと。

四 事件関係人の営業所その他必要な場所に立ち入り、業務及び財産の状況、帳簿書類その他の物件を検査すること。

2 公正取引委員会が相当と認めるときは、政令で定めるところにより、公正取引委員会の職員を審査官に指定し、前項の処分をさせることができる。

この流れを時系列的に図示すると下記のとおりとなる。



3 立入検査

(1) 総論

平成 18 年の課徴金減免制度導入までの独禁法違反事件の調査は、官公庁や一般からの申告、公正取引委員会の独自調査などに基づいて、内偵捜査を行い、その後、一斉にカルテルに関与した企業などに立入検査に入り、関係資料を調査し、帳簿書類等の物件を提出させるというのは、違反行為を行っている疑いがある事業者等の営業部門、経理部門など、その名称にかかわらず、審査官が事件調査に必要であると判断した場所に対して行われる。従業員の居宅であっても、違反被疑事実に関する資料が存在することが疑われ、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。立入検査の場所の特定は不要、令状も不要とされている。

審査官は、立入検査場所の責任者等に対し、身分を示す審査官証を提示した上で、行政調査の根拠条文（独占禁止法第 47 条）、事件名、違反被疑事実の要

旨、関係法条等を記載した告知書を交付し、検査の円滑な実施に協力を求めるとともに、検査に応じない場合、妨害ないし忌避した場合には罰則(独禁法 94 条 4 号)が適用されることがある旨を告知する。強制的に立ち入ることは許されないが、間接的な強制力を有するものである。

立ち入りではなく、任意検査にとどまる場合もある。特にカルテル事件以外の調査においては、事業所等へ赴き、事業者等の同意の下で資料の提出等を依頼する場合には、審査官等は、相手方に対し、身分証明書等を提示した上で、この調査の趣旨及び独占禁止法第 47 条の規定に基づくものではなく相手方の任意の協力に基づいて行うものであることを説明し、同意を得て行う。最近では、カルテル事件においても、任意調査によって調査が進められることもある(全日本空輸事件 公取委平成 30 年 7 月 12 日参照)。

(2) 弁護士の立ち合い

立入検査において、審査官は、立入検査場所の責任者等を立ち会わせるほか、違反被疑事業者等からの求めがあれば、立入検査の円滑な実施に支障がない範囲で弁護士の立合いが認められる。ただし、弁護士の立合いは、違反被疑事業者等の権利として認められるものではないため、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し、待つてはくれない。弁護士は、不要なものが押収されないよう、個々の提出要求ごとにその必要性を問いただしたり、内容を確認することになる。

(3) 物件の提出

① 立入の過程での物件の提出命令

立入検査の物件の提出命令は、審査官が必要であると判断したものの全部に広く及ぶ。手帳、携帯電話等であっても、違反被疑事実の立証に資する情報が含まれていることが疑われるため、審査官が事件調査に必要であると合理的に判

断した場合には提出を命じられる。

なお、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を命じる。サーバ、クライアント PC 等に保存された電子データ（電子メール等のデータを含む。）については、記録媒体に複製及び保存したものであることが原則であるが、過去には PC 等の本体の提出を命じられることもあった。

この場合、事業者としてはどのようなものが押収されたのか謄写を求める場合がある。しかしながら、立入検査当日における提出物件の謄写の求めについては、違反被疑事業者等の権利として認められるものではないとされ、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がない範囲で認めるものとされている。また、違反被疑事業者等からの求めがあれば、事件調査に支障を生じない範囲で、立入検査の翌日以降に、日程調整を行った上で、公正取引委員会が指定する場所において、提出物件（留置物）の閲覧・謄写を認める（審査規則第 18 条）。日程調整を行うに当たっては、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配慮するとされているが、内容を審査官が検討してからとなるため、時間がかかることも多い。

② 手続の性格

独占禁止法第 47 条に規定される立入検査その他の処分は、違反被疑事業者等に調査応諾の行政上の義務を課し、その履行が罰則（独占禁止法第 94 条）によって担保されているという意味で間接強制力を伴ったものである。罰則が適用されることがあるという意味において違反被疑事業者等が、これに応じるか否かを任意に判断できる性格のものではないが、相手方があえてこれを拒否した場合に直接的物理的に実力を行使して強制し得るものではないとされている。

なお、正当な理由なくこれを拒否した違反被疑事業者等には罰則が適用さ

れることがある。

(4) 判別手続

判別手続は、諸外国で一般的に理解されている弁護士・依頼者秘匿特権よりもずっと限定的な日本独自の制度で、「似たようなもの」という説明の仕方はむしろ誤解を招く。

判別手続とは、公正取引委員会の行政調査手続において提出を命じられた、課徴金減免対象被疑行為に関する法的意見について事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信の内容を記録した物件で、一定の条件を満たすことが確認されたものは、審査官がその内容にアクセスすることなく速やかに事業者に還付する手続であり、一種の証拠制限であるが、公取 HP の令和 2 年 12 月 25 日から運用されますとの注からわかるように弁護士秘匿特権が付与されたものではない。

厳しい要件の判別手続を利用するためには、審査官がその物件の提出命令を行う際（立入検査時）、提出命令を受けた事業者（事業者の役員等を含む）から、その物件が判別手続の対象となるものであり判別手続を利用したい旨を審査官に伝達（口頭）し、その旨を記載した申出書（書面）を審査官に提出する必要がある。

また、提出命令を受けた日から 2 週間以内に、その提出命令により留置された物件について、その物件に記録された特定通信ごとに必要な事項を記載した概要文書を、公正取引委員会に提出しなければならない。

そのための事前準備としては、判別手続の利用を受けようとする物件について、あらかじめ当該物件への適切な表示、特定の保管場所での保管、物件の内容を知る者の範囲の制限特定メールといわれる手法の管理をしておく必要がある。また、概要文書の提出については 2 週間という期限があるため、法務部門において担当者を定め、あらかじめ物件及び特定通信の概要を把握しておくこ

とが望ましい。事実上、リニエンシーをしていなければ利用できない。

4 供述聴取

(1) 立入検査当日、あるいはそれ以降においても、関係者の供述による事実聴取が行われる。これには、任意の供述聴取と間接強制力を伴う審尋がある。

審尋の場合には、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には罰則（独占禁止法第 94 条）が適用されることがある。

(2) 任意の供述聴取

一般的には、最初に任意の聴取が行われることが多い。任意の供述聴取は、審査官等が、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し、その都度、任意の協力に基づいて行う供述聴取である旨を明確にした上で、聴取対象者の同意を得て行うとされているが、事案の実態を解明して法目的を達成するためには自らの経験・認識に基づき事実を話してもらう必要がある旨を強く言われ、審査官の期待する供述をするよう強く求められるのは、取り調べと同じである。

特にリニエンシーの導入後、会社がリニエンシーをして、担当者がそれと齟齬する供述をする場合、その傾向が強い。

また、審査官等は聴取対象者に対して、任意の供述聴取に協力が得られない場合には別途審尋の手続に移行することがある旨を強く言われいつまでも呼ぶぞと言われることもある。

(3) 審尋

① 審尋する場合は、その都度、出頭命令書を送達して行う（審査規則第 9

条)。出頭命令書には、法的根拠、出頭すべき日時及び場所並びに命令に応じない場合の罰則（独占禁止法第 94 条）について記載する。

審尋を行うに当たって、審査官は、冒頭、聴取対象者に対し、審査官証を提示した上で、その法的性格（独占禁止法第 47 条の規定に基づくものである旨）を説明するとともに、陳述を拒み又は虚偽の陳述をした場合には罰則（独占禁止法第 94 条）が適用されることがある旨を説明する。黙秘権はない。

供述聴取を行うに当たって、審査官等は、必要に応じて、あらかじめ聴取対象者に対し、供述を録取した書面は、意見聴取手続（独占禁止法第 49 条等）において、閲覧・謄写の対象となる可能性がある旨及び閲覧・謄写制度の趣旨・目的等（目的外利用が認められない旨を含む。）について説明する。

② 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、自社従業員に対する懲戒等の不利益取扱い、他の事業者に対する報復行為等を行う可能性があるときは、「第三者の利益を害するおそれがあるときその他正当な理由があるとき」（独占禁止法第 52 条第 1 項）に該当し、公正取引委員会は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。これは相当広く解釈されており、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目的でも、謄写が認められないことがある。

（4）供述聴取における問題

ア 供述聴取を行うに当たって、審査官等は、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。また、審査官等は、自己が期待し、又は希望する供述を聴取対象者に示唆する等の方法により、みだりに供述を誘導し、供述の代償として利益を供与すべきことを約束し、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とされているがどこまで守られているか。

イ 供述聴取時の弁護士を含む第三者の立会い・供述聴取過程の録音・録画、調書作成時における聴取対象者への調書の写しの交付及び供述聴取時における聴取対象者によるメモは、認められない。ただし、審査官等は、聴取対象者がリニエンシーを行った事業者の役員及び従業員等である場合において、当該聴取対象者からの求めがあったときは、供述聴取終了後その場で、当該聴取対象者による供述内容に係るメモの作成を認めるとともに、当該メモの作成のために必要な範囲で当該聴取対象者からの質問に応じる。

(5) 聴取時間・休憩時間

ア 供述聴取は、1 日につき 8 時間（休憩時間を除く。）までを原則とし、聴取時間が 1 日につき 8 時間を超える場合には、聴取対象者の同意を得るものとする。また、やむを得ない事情がない限り、深夜（午後 10 時以降）に及ぶ聴取は避けなければならない。

イ 供述聴取において、聴取が長時間となる場合には、聴取対象者の体調等も考慮した上で、休憩時間を適時適切に確保する。しかし、他の事件関係者と接触し、供述内容の調整（口裏合わせ等）が行われるなどのおそれがあるときは、例外的に、審査官等が付き添う。とされている。

食事時間等の比較的長めの休憩時間を取る場合を除き、弁護士に相談することとは認められない。

(6) 調書の作成・署名押印の際の手続

ア 審査官等は、聴取対象者が任意に供述した場合において、必要があると認めるときは、供述調書を作成するものとする。また、審査官は、独占禁止法第 47 条の規定に基づいて聴取対象者を審尋したときは、審尋調書を作成しなければならない（審査規則第 11 条及び第 13 条）。

イ 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た上で、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し、供述調書又は審尋調書を作成する。刑事の調書の方式である。

ウ 審査官等は、供述調書又は審尋調書を作成した場合には、これを聴取対象者に読み聞かせ、又は閲覧させて、誤りがないかを問い、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。聴取対象者が、自ら供述した内容についての増減変更（調書の記載の追加、削除及び訂正）の申立てをしたときは、審査官等は、その趣旨を十分に確認した上で、当該申立ての内容を調書に記載し又は該当部分を修正し、聴取対象者の署名押印を得る。また、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、審査官等は、その旨を調書に記載するものとする（審査規則第11条及び第13条）。

これらは刑事手続を踏襲する手続であり、やり方もほぼ同じといってよい。

(7) 任意の供述聴取に対する苦情申立て

任意の事情聴取については、強制処分でない以上、本来不服申し立ての対象ではないはずである。しかしながら、独禁法の任意の供述聴取については、聴取対象者等が、聴取において本指針「第22 供述聴取」に反する審査官等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と独占禁止法審査手続に関する指針に規定されている。

「この場合、審査官等は、常に適正な手続に基づいてその権限を行使すべきであり、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が、仮に異議や苦情を申し立てられた場合には、当該申立てに係る調査に、誠実に対応するものとする。」と規定されており、指針上のものではあるが、

過度な取り調べの可能性が意識されているものといえる。指針であるにせよ、このような苦情処理手続きが置かれていること自体、極めて珍しいものといえる。

第 2 行政調査手段としての課徴金減免制度及び調査協力減算制度

1 協調型法執行といわれる手続

上記の従来型の行政調査制度以外に課徴金減免制度（リニエンスー制度）及び課徴金の調査協力減算制度も行政調査制度の一環として位置づけることができる。カルテルは秘密裏に行われるものであり、その端緒や的確な資料を行政が早期に把握することは容易ではない。個別企業としても、摘発と課徴金賦課のリスクを考えれば、企業内調査の段階でこのリスクを逃れるないし軽減することができるのであれば大きなメリットがある。近年、リニエンスーの申告によるカルテルの摘発が多く見受けられるようになっており、従来の摘発型ではなく、行政と企業との調査における協調による法執行であることから協調型法執行（曾和）といわれる。

2 課徴金減免制度（リニエンスー）

課徴金減免制度は、平成 13 年に公正取引委員会に置かれた独占禁止法研究会がその導入を主張し、平成 15 年の同研究会報告書において導入が提言された。その後法案化され、平成 17 年独禁法改正において導入された。周知のとおり、リニエンスーはカルテル等不当な取引制限を申告したものに恩典として課徴金の全部又は一部を免除する制度であるが、公正取引委員会の調査開始前においても、免除を受けるためには、違反行為を申告する行為（いわゆる様式第 1 号の提出）のみでは足りず、申告を受け付けた課徴金減免監理官からの通知に記載された期限までに第 2 号様式及び必要な資料を提出しなければならないとされている。これは独占禁止法 7 条の 4 第 1 項の「資料の提出」の文言から明らかに導かれるが、何らかの資料を提出すればよいというものではなく、

調査の端緒として、十分な資料を提出しなければならないものとされている。この点において、リニエンシーの制度は、行政調査の有力な手段として機能するように制度設計されている。

3 調査協力課徴金減算制度

令和元年6月に公布された独占禁止法改正法は、事件調査に事業者が協力するインセンティブを高めることにより、効率的かつ効果的な事件の真相の解明並びに違反行為の排除及び抑止を図るために、課徴金減免制度を改正し、課徴金減免申請の順位に応じた減免率に加え、課徴金減免申請をした事業者（調査開始日より前に最初に課徴金減免申請をした者を除く。以下「報告等事業者」という。）の協力が事件の真相の解明に資する程度に応じた減算率を適用する調査協力減算制度を導入した。

この制度においては、公正取引委員会は、事件の真相の解明に資する程度について、前記（1）に掲げる三つの要素を考慮して、下表のとおり減算率を決定することになる。

表 事件の真相の解明に資する程度に応じた減算率

調査開始日前	調査開始日以後	事件の真相の解明に資する程度
40%	20%	高い（全ての要素を満たす）
20%	10%	中程度である（二つの要素を満たす）
10%	5%	低い（一つの要素を満たす）

この制度も調査協力のインセンティブとして行政調査の手段として機能するものであり、経験的には、公正取引委員会の要求する資料をどの程度提出でき

るかによって、結果が左右される裁量型のものである。

代理人としては、どのような対応をすることが結果的に依頼者の利益となるかを速やかに検討し、リニエンシーの申立て等の行動をとらなければならない。

また、カルテル以外の事案においては、確約手続等によって公正取引委員会による法的措置を回避することが適切な場合があり、どのような手続を選択するか、慎重な対応が必要である。