独占禁止法における参加人

大内義三

一　はじめに
二　ドイツ競争制限禁止法
三　参加の形態
四　当事者としての参加
五　参加人の地位

一　はじめに

独占禁止法における審判手続の主体は、審判機関（公正取引委員会または審判官、独占禁止法（以下において、「法」として引用する）五一条の二）・審査官（法五一条の三）・被審人（法五〇条二項）の三者であるが、このほか、必要に応じて参加人が加わることとなり、利害関係人の参加制度が認められている。すなわち、審決の結果について関係のある第三者の参加（法五九条）及び関係のある公務所または公共的な団体の参加（法六〇条）がそれである。前者は、公正取引委員会が必要があると認める場合に、職権で参加させるものであり、後者は、関係ある公務所または公共的な団体が、公益

上必要があると認める場合に、公正取引委員会の承認を得て、その意思で参加するものである。

これまで、独占禁止法における審判手続の主体に関しては、主に、審判機関や被審人について議論されてきたが、本稿では参加人について論じてみたい。

二　ドイツ競争制限禁止法

ドイツ競争制限禁止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen、以下において、「GWB」として引用する）では、カルテル庁における正式行政手続（GWB五一条以下）がわが国の独占禁止法における審判手続に相当する。[1] 誰がこの手続に参加するかについてはGWB五一条二項が定めている。[2] これによると、手続の関係人（Beteiligte）は、法律に基づく関係人（GWB五一条二項一号ないし三号、五号、同条三項。たとえば、手続の開始を申し立てた人、連邦カルテル庁等）と呼び出しを受けた関係人（同条二項四号）の二種類に大別できる。後者は、呼出しによって手続に参加する場合である。すなわち、「処分により、その利益に重大な影響を受ける人及び団体であって、カルテル庁がその者の申立てにより手続に呼び出した者」は、その利益を守るために手続に参加することができる。これは、行政手続法（Verwaltungsverfahrensgesetz）一三条及び行政裁判所法（Verwaltungsgerichtsordnung）六五条に倣ったものであり、[3] わが国の独占禁止法五九条に相当する規定である。

呼び出しを受ける人（Beigeladener、以下において、参加人とする）の法的地位は、原則として法律に基づく関係人の法的地位と同様である。すなわち、参加人は、意見を述べる権利を有し（GWB五三条）、カルテル庁の処分に対して、抗告（GWB六二条二項）[4] 及び再抗告（GWB七五条一項）ができる。ただし、抗告手続における記録の閲覧権（GWB七一条参照）は例外である。[5]

GWBは手続に参加できる資格について「人及び団体」としているために、広く解釈される余地がある。消費者及び消費者団体の参加については積極的に解されているが、労働組合は参加できないと解されている。GWBは市場の利益を問題にしているからである。[6] 外国の法人の参加については問題がある。このことについて、GWB五一条二項四号もGWB七六条[7]も対応する規定を設けていない。立法者は、GWB九八条二項[8]において、GWBの適用を国内に限定している。しかし、同時に、外国法人に対する適用の可能性は、関係人の所在地または協定の場所ではなく、ドイツ国内の競争への影響であることを明らかにしている。そこで、GWBは、ドイツ市場に関するすべての市場参加者の経済的活動の自由を保障すべきであるとして、参加人は外国の法人でもさしつかえないと解されている。[9]

参加する場合、申立てをすることになる。確立した判例によると、GWB五一条二項四号は参加人の法律上の利害関係を要件としておらず、経済的な利害関係で足りると解されている。[10] この点で、行政手続法一三条二項が法律上の利益を問題にしているのと対照的である。GWBは、カルテル庁の処分によって、申立人の利益(団体の場合は、メンバーの利益)が重大な(erheblich)影響を受けることを要求している。すなわち、利害関係は重大でなければならない。もっとも、利害関係は直接的である必要はなく、間接的でもよい。ベルリン高等裁判所は、その際、遠い又は絶対的にわずかな影響だけが問題になっているのでない限り、原則として重大性を肯定しており、重大性は緩やかに解されている。[11]

GWB五一条二項四号に定められた要件を満たしている場合、申立人に参加を求める請求権はなく、カルテル庁の義務的裁量により決定されると解されている。

三　参加の形態

(一)　第三者の参加

審判手続を経てなされる審決は、その影響するところが広汎であるから、審決の結果について直接の利害関係を有する第三者に対しては、審判に際して十分にその主張及び立証をつくさせることが望ましいし、事件処理の迅速性と経済性を確保するためにも、また違法なカルテル協定の場合におけるように、審決を関係事業者について合一に確定させる必要のある場合も予想されるので、公正取引委員会は、必要があると認めるときは、職権をもって審決の結果について関係のある第三者を当事者として審判手続に参加させることができるものとされている(法五九条)。(12)

公正取引委員会が参加させるのは、第三者が「審決の結果について関係」がある場合である。「審決の結果」とは、審決の主文で判断されるべき権利関係の存否である。ところで、法五九条にいう「関係」とは何か、すなわち、参加の利益が問題になる。正田教授は、「審決の結果について関係のある第三者」とは、審決の結果によって、直接に影響を受ける者のみならず、間接的に影響を受ける者、それも具体的な影響でなく心理的な影響を受ける者などを含むとする。したがって、事件に関する真実の発見、法の適用について、参加人として審判手続に加える必要があると解される者がすべてここに含まれることになり、「審決の結果について関係のある第三者」という制限は、さしたる意味をもつものではないと解されている。(13) これでは広すぎるのではなかろうか。なるほど、「審決の結果について関係のある」という文言だけをみると、広範囲にわたり、何らかの法的な利害関係があれば足りると解することも可能である。しかし、後述するように、参加人は「当事者」として審判手続に参加することになる。そうすると、民事訴訟法における補助参加(同法六四条参照)の場合よりも強い利害関係が必要になる。したがって、「審決の結果について関係のある」とは、参加人が審決によって不利益を受けることとなり、審査官・被審人・参加人の三者を関与させた一

つの手続で、相互矛盾なく解決をすることが必要なほど、審決の結果について密接な利害関係を有する場合といえよう。そこで、本条によって参加が認められるのは、かなり限定されることになる(14)。たとえば、契約の他方当事者の参加がその例として考えられる。すなわち、国際契約の一方当事者(国内事業者)を被審人とする審判手続に、他方の当事者(外国事業者)が参加する場合がそれである(国内事業者間で締結した契約の場合にも同様のことがいえる(15))。

法五九条による参加は、公正取引委員会が「必要があると認める」場合に、「職権」で行われる。これは公正取引委員会の行う行政処分の必要という面からのみ認められているからである(16)。したがって、参加人に参加請求が認められているわけではない。参加請求があっても、公正取引委員会による参加決定の端緒となる場合があるにすぎない(17)。しかし、このことは、法六〇条に基づく関係公務所・公共団体が、公正取引委員会の承認を必要としながらも、その意思で審判手続に参加できるのと比べれば、均衡を失する。審決は利害関係人の権利の調整を図ることを目的とするものではないが(18)、審決は第三者にも重大な影響を与えることがある。適正な判断をするために、また独占禁止法の目的を実現するためにも利害関係人の積極的な参加が望ましい。そこで、立法論としては、公正取引委員会による職権で参加決定がなされるのではなく、当事者による参加申出(すなわち、書面で参加の趣旨及び参加の理由を表示して申出をする)を原則とすべきである(19)。

(二) 公務所・公共団体の参加

審決は、事業者の利害に深い関係があるだけではなく、国民経済全般に決定的な影響を及ぼすべき性質のものであって、公共の利益に関するところが大きいので、関係公務所または公共的な団体もまた朝野における公益の代表者として、公正取引委員会の承認を得て当事者として審判手続に参加することができる(法六〇条)(20)。

法六〇条にいう参加人は、関係のある公務所または公共的な団体である。「公務所」とは公務員が職務を行う所であ

り(刑七条二項参照)、国または地方公共団体の行政機関である。「公共的な団体」とは、商工会議所等公共的利益とかかわりあいをもつ団体である。(21)

四　当事者としての参加

(一)　意義

参加決定を受けた第三者及び関係公務所または公共的な団体は、審判手続に「当事者」として参加することになる。「当事者として」とは、審判手続において、当事者と同一の立場において行為をすることができる者として、という意味である。(22)参加人は独立の当事者であるから従属性はない。

参加人は、審判手続において、事実上及び法律上の陳述をし、または証拠の申出その他必要な行為をすることができる(審査審判規則三二条)。また、参加人は、法六九条に基づいて事件記録の閲覧、謄写等の請求をすることができると解されている。(23)

当事者として参加するのであるから、被審人に認められた権限をすべて行使することができる。問題なのは、審決に不服がある場合、参加人が裁判所に審決取消訴訟(法七七条)を提起することができるかどうかである。参加人は当事者として審判手続に関与し、主体的地位を保障するための法的保障が認められる。参加制度の趣旨も考えれば、被審人の意思にかかわりなく、参加人は審決の取消しを求めることができると解すべきである。(24)

(二)　参加の例

公正取引委員会の審判手続における当事者は、通常、審査官と被審人である。第三者が「当事者」の資格で審判手

続に参加することが実際にあるのだろうか。ほとんどの場合は、第三者が審査官または被審人のいずれかの側に立って、これらを補助する立場において審判手続に参加するにすぎないと思われる。[25]

法五九条に基づいて第三者が審判手続に参加したケースとして、競争会社の株式所有制限違反事件に株式の被所有会社が参加した帝国製糸株式会社事件（公取委昭和二五年一〇月一二日審決・審決集二巻一五二頁）及び同業会社が参加した日本郵船株式会社ほか六名事件（公取委昭和三〇年二月一一日決定・審決集六巻六九頁）がある。前者では、株式の発行会社が競争会社であれば、当該株式の所有が違法となるために、被審人の会社と参加人の会社とが競争関係にあるのかどうかが問題になった事例である。このことについて被審人が争い、結局、参加人の供述によって公正取引委員会が判断しており、参加人はもっぱら審査官側に立っていると思われる。後者の事件は、審判手続が打ち切られており、審決集からその事実関係は不明である。

法六〇条に基づいて審判手続に参加したケースとして、金沢市が参加した丸果石川中央青果株式会社及び石川中央魚市株式会社事件（公取委昭和四六年一二月二八日決定・審決集一八巻一四九頁）がある。これは被審人が営業譲受により、金沢市における青果物及び水産物の卸売数量の大部分を取り扱うこととなるために、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなるのではないかが問題になった事例である。金沢市は中央卸売市場を開設することを定め、既存の卸売人らに対してできるだけ一社に統合したうえ新市場へ入場するように指導してきたので、被審人側に立って参加したものである。

(三) 当事者としての地位を与えられない参加

これまで参加人が関与した事例は非常に少なく、しかも必ずしも当事者として参加しているわけではない。「当事者」として参加するとは、相手方との間に自己の権利関係を持ち込んで、これについて審判を求めるものである。第

三者が、審査官または被審人のいずれかの側に立って、これらを補助する立場において審判手続に参加することは、法五九条及び六〇条にいう「当事者として審判手続に参加」するとはいえまい。審判手続において、民事訴訟法のような三面訴訟形態(すなわち、審査官・被審人と参加人との間で三面的な対立関係が生じる)となることはきわめて稀と思われる。また、いわゆる主観的追加的併合も考えにくい。当事者参加にあたる例はそう多くなく、比較的特殊な場合であろう(前述したノボ社のような外国事業者が審判手続に参加すれば、当事者として関与することになる)。したがって、法五九条及び六〇条の規定の仕方に問題があるだけでなく、参加制度がうまく機能していないといえる。

参加人が関与することによって、より事実関係が明らかになり、適正な判断ができる。結局、公益保護に役立つことが参加制度の趣旨である。したがって、当事者としての参加形態のほかに、第二のタイプの参加形態をも認めるべきである。すなわち、民事訴訟法六四条にいう補助参加のように、法的な利害関係人が、すでに係属する審判手続に、当事者としての地位を与えられないで参加する形態がそれである(26)。前述のように、実例をみると、このタイプの参加形態である。この結果、違反行為の被害者(法二五条参照)、競争業者、消費者、違反事実の報告者等が参加人となりうる。審決に対して何らかの利害関係を有する第三者が自らの利益を守ることができ、私人が、参加人という形をもって、独占禁止法の目的実現に役割を果たすことが可能になる。

「当事者としての地位を与えられない参加」を認めた場合、参加人は当事者を補助し、これに加勢する立場に立つ。したがって、審査官または被審人の行為と参加人の行為とが矛盾する場合、抵触行為は効力を生じないこととすべきである(民訴六九条二項参照)。なお、このような補助参加人の場合、十分な手続保障が与えられて相手方当事者に対して攻撃防御を行っているならば、その結果たる審決内容の拘束を受けると解する。

五　参加人の地位

第三者が「当事者」として参加した場合、参加人に対する審決の効力について法五九条は直接定めていない。民事訴訟法七一条は同法六二条（必要的共同訴訟）を準用している。行政事件訴訟法二二条四項もまた、第三者の訴訟参加に関して同条を準用している。[27] 当事者として参加することを考えれば、独占禁止法においても、同様に民事訴訟法六二条を準用し、三者間（すなわち、審査官・被審人・参加人）に矛盾のない一つの審決によって決着をつけるべきである。[28]

（1）　GWBに関して、以下の文献を参照した。Westrick/Loewenheim, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Kommentar 4. Aufl. seit 1977; Müller-Henneberg/Schwartz/Benisch, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Europäisches Kartellrecht 4. Aufl. 1981; Immenga/Mestmäcker, GWB Kommentar zum Kartellgesetz 2. Aufl. 1992; Langen/Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht 7. Aufl. 1994.

（2）　拙稿「カルテル庁における手続（二・完）」高岡法学四巻一号四頁以下（一九九二）参照。

（3）　行政手続法一三条及び行政裁判所法六五条について、拙稿「ドイツ競争制限禁止法における抗告手続（二・完）」高岡法学六巻二号一八二頁注(12)（一九九五）参照。

（4）　Vgl. KG 19. 1. 1983 WuW/E OLG 2970, 2971 „Coop-Supermagazin".

（5）　主たる関係人（Hauptbeteiligte、GWB六六条一項一号及び二号並びに同条二項に掲げられた関係人のことをいう。具体的には、抗告人、連邦カルテル庁等がこれにあたる）は記録を閲覧することができる（GWB七一条一項）。これに対して、参加人は、記録の閲覧を求める法的請求権を有しない。もっとも、裁判所は、主たる関係人と同じ範囲で、参加人の記録の閲覧を認めることができる（GWB七一条三項）。GWBにおける記録の閲覧について、拙稿「前掲論文」高岡法学六巻二号一六二頁以下参照。

（6）　Vgl. Otto Schöne, Die Beiladung zum Verfahren vor der Kartellbehörde nach § 51 Absatz 2 Nr. 4 GWB, WRP 1960, S. 334; Hermann Soell, Beiladung und Konkurrentenschutz im Verwaltungsverfahren des Kartellgesetzes, in: Festschrift fur Eduard Wahl, 1973 S. 456.

(7) GWB七六条は次のように定めている。「自然人及び法人のほか、人格のない社団も、カルテル庁における手続、抗告手続、再抗告手続に参加することができる」。

(8) GWB九八条二項は次のように定めている。「本法は、本法の適用範囲外で行われた競争制限であっても、本法の適用範囲内に効果を及ぼすすべてのものに対して適用する。本法は、本法の適用範囲内に所在地を有する事業者が関係する限りにおいて、六条一項の意味における輸出カルテルにも適用する」。

(9) Vgl. KG 7. 11. 1969 WuW/E OLG 1071, 1073 „Triest-Klausel".

(10) Vgl. KG 2. 10. 1981 WuW/E OLG 2603.

(11) Vgl. Soell, a.a.O. Festschrift für Wahl, S. 457. たとえば、KG 24. 6. 1960 WuW/E OLG 392, 393 „Exportförderung"; KG 13. 1. 1978 WuW/E OLG 2021, 2022 „Bahnhofsbuchhandel"; KG 22. 8. 1980 WuW/E OLG 2356, 2357 „Sonntag Aktuell".

(12) 橋本龍伍『独占禁止法と我が国民経済』一七三頁（日本経済新聞社・一九四七)、石井良三『独占禁止法（改訂増補版)』三五六頁（海口書店・一九四八)。

(13) 正田 彬『全訂独占禁止法Ⅱ』五六七頁以下（日本評論社・一九八一)。阿部弁護士も、当該審判手続の対象たる違反被疑行為につき何らかの関連性ないしは類似性を有する者がすべて含まれることになるから、正田教授と同様に、この要件はさしたる意味をもたないと解されている。要するに、審決の結果についての関係の程度は、参加の必要性を認定するための一資料にすぎないとする。阿部芳久『独占禁止法』七三二頁（第一法規・一九七八)。

(14) 波光教授も限定的に解釈される。菊地元一ほか『続コンメンタール独占禁止法』一五八頁〔波光 巌〕(勁草書房・一九九五)。しかし、そこで挙げられている例は、必ずしも当事者として参加するケースではないと思われる。

(15) 国際契約の例として、天野＝ノボ事件（最判昭和五〇年一一月二八日民集二九巻一〇号一五九二頁)が、国内事業者間の契約の例として、住友セメント＝旭砿末事件（公取委昭和五五年一二月一〇日審決・審決集二七巻九九頁、公取委昭和五九年一〇月一五日審決・審決集三一巻三三頁）が想起される。

(16) 正田『前掲書』五六六頁。

(17) 正田『前掲書』五六七頁、菊地元一ほか『前掲書』一五八頁〔波光 巌〕。

(18) 菊地元一ほか『前掲書』一五七頁〔波光 巌〕。

(19) 民事訴訟法では、当事者参加（七五条・七一条）及び補助参加（六四条）の場合、「訴訟ニ参加スルコトヲ得」と規定されている。参加申出の方式について、同法六五条参照。行政事件訴訟法二二条一項は、当事者または第三者にも申立権を認めている。

(20) 橋本『前掲書』一七四頁、石井『前掲書』三五七頁。

(21) 今村成和ほか編『注解経済法〔上巻〕』六一九頁〔熊本信夫〕（青林書院・一九八五）。

(22) 正田『前掲書』五六八頁。

(23) 法六九条は、利害関係人に事件記録の閲覧等の請求権を認めているが、この場合の利害関係人とは、「当該事件の被審人のほか、法五九条及び六〇条により参加しうる者及び当該事件の対象をなす違反行為の被害者をいう」と解されている（最判昭和五〇年七月一〇日民集二九巻六号八八八頁）。事件記録の閲覧等について、拙稿「独占禁止法における事業者の秘密保護について」一橋論叢一一六巻一号（一九九六、掲載予定）参照。

(24) 正田教授は、参加人の原告適格を否定する。正田『前掲書』六二四頁。

(25) 同旨、正田『前掲書』五六八頁。

(26) 特許法一四八条三項・四項は、補助参加制度を認めている。このことについて、中山信弘編著『注解特許法〔第二版増補〕（下巻）』一一三五頁以下〔田倉　整〕（青林書院・一九九四）参照。

(27) 行政事件訴訟法における参加制度について、並木　茂「参加」雄川一郎ほか編『現代行政法体系（五）』一六五頁（有斐閣・一九八四）参照。

(28) 同旨、今村成和ほか編『前掲書』六一九頁〔熊本信夫〕。波光教授は、必要的共同訴訟では、訴訟人は独自に訴訟活動を行うことはできない。これに対して、参加人は、他の当事者の活動に係わりなく独自に活動できるとする（菊地元一ほか『前掲書』一五九頁）。しかし、前述のように、参加人は独立の当事者であり、従属性はなく、また連合関係もないのであるから、これは当然のことであろう。

参加の場合には民事訴訟法六二条が規律するのと同じ意味での共同訴訟人はいない。この場合、審判手続における参加を必要的共同訴訟と同一視するのではなく、民事訴訟法六二条の取扱いを審判手続に応用するにすぎない。すなわち、他の一当事者を除外して、二当事者だけで事を決することはできず、二当事者間の行為は他の一人に不利益な限りその効力を生じない。矛盾のない合一確定を実現することになる（民事訴訟法七二条は同法六二条を準用しているが、このことについて、上田徹一

郎＝井上治典編『注釈民事訴訟法（二）』二一六頁以下〔河野正憲〕（有斐閣・一九九二）参照）。

（一九九五年五月）