

日本違反獨占禁止法事件之審判審決程序

孫綺君*

壹、日本獨占禁止法規範內容之概要與公正取引委員會

一、獨占禁止法規範內容之概要

(一)獨占禁止法之目的

日本獨占禁止法係為維持經濟營運秩序所制定之企業活動基本法則。其制定於一九四七年，依照獨占禁止法第一條規定「為禁止私的獨占、不當之交易限制及不公平之交易方法，防止事業支配力之過度集中，排除以結合、協定等方式所為生產、販賣、價格、技術等不當限制，及其他一切事業活動之不當拘束，以促進公平自由之競爭，使事業發揮其創意，加強事業活動，提高就業及國民所得，確保一般消費者之利益，促進國民經濟之民主健全發展」，即開宗明義揭櫫其立法目的。

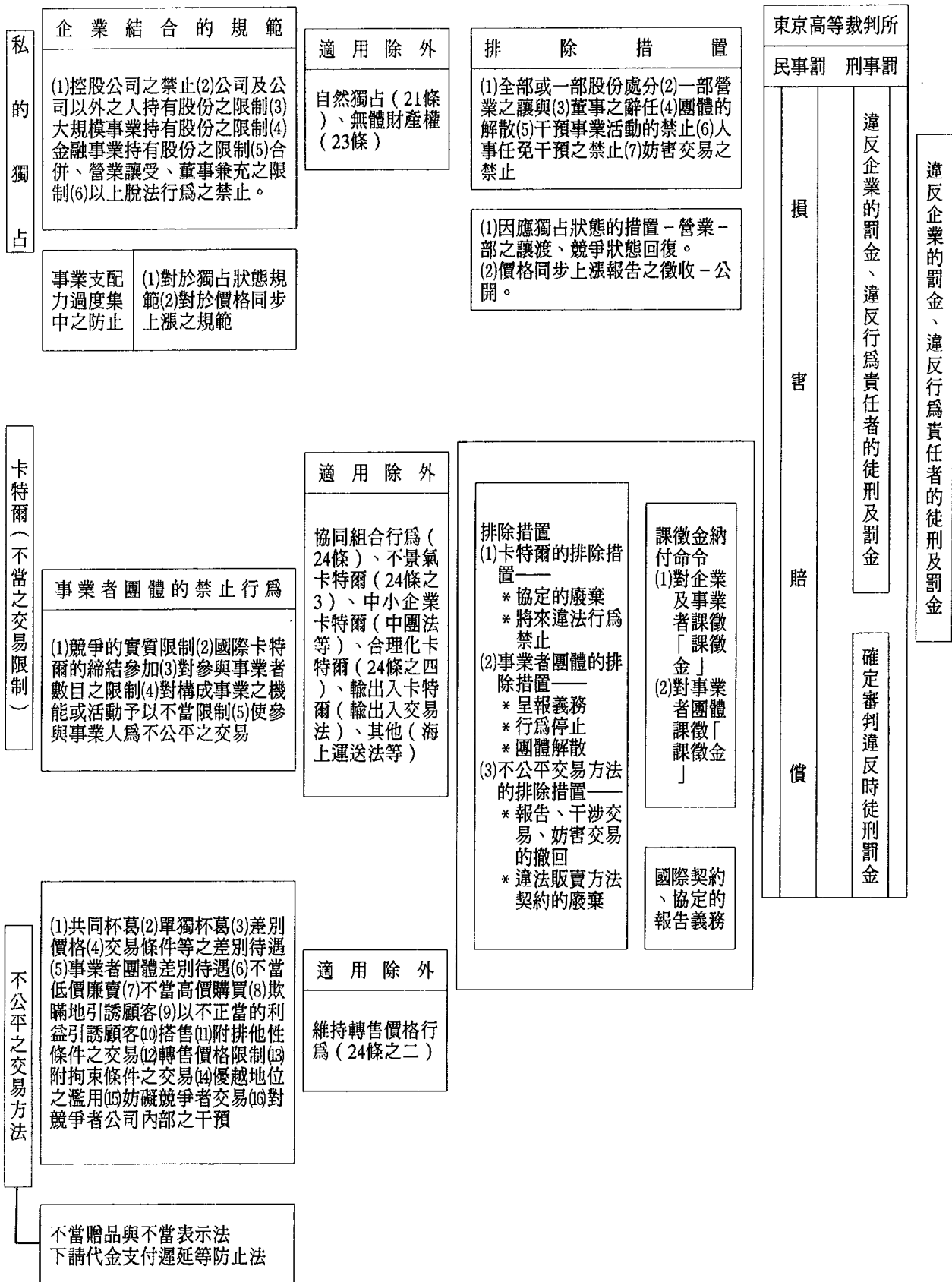
亦即在自由經濟體制之下，藉由市場供給與需求之互動，及市場機能之發揮，促使事業發揮經營之創意，提昇事業之活動，增加就業與國民實質所得水準，及確保消費者利益，健全國民經濟之民主發展，以達成獨占禁止法最終之目標。

(二)獨占禁止法規範之內容

日本獨占禁止法主要是從禁止私的獨占、禁止不當的交易限制及禁止不公平的交易方法為其主要規範內容。關於其具體規範內容可由圖1-1看出：

* 作者為公平交易委員會法務處專員。

圖1-1 獨占禁止法之規範範圍



由上圖得知，大略可看出日本獨占禁止法所規範之行爲態樣，惟本次考察重點在於就日本違反獨占禁止法事件之審判審決程序之執行實務進行了解，故有關獨占禁止法之實體規範內容留待將來其他機會再加以深入研究。

二、公正取引委員會組織概況

(一)公正取引委員會之業務

公正取引委員會之主要業務爲：

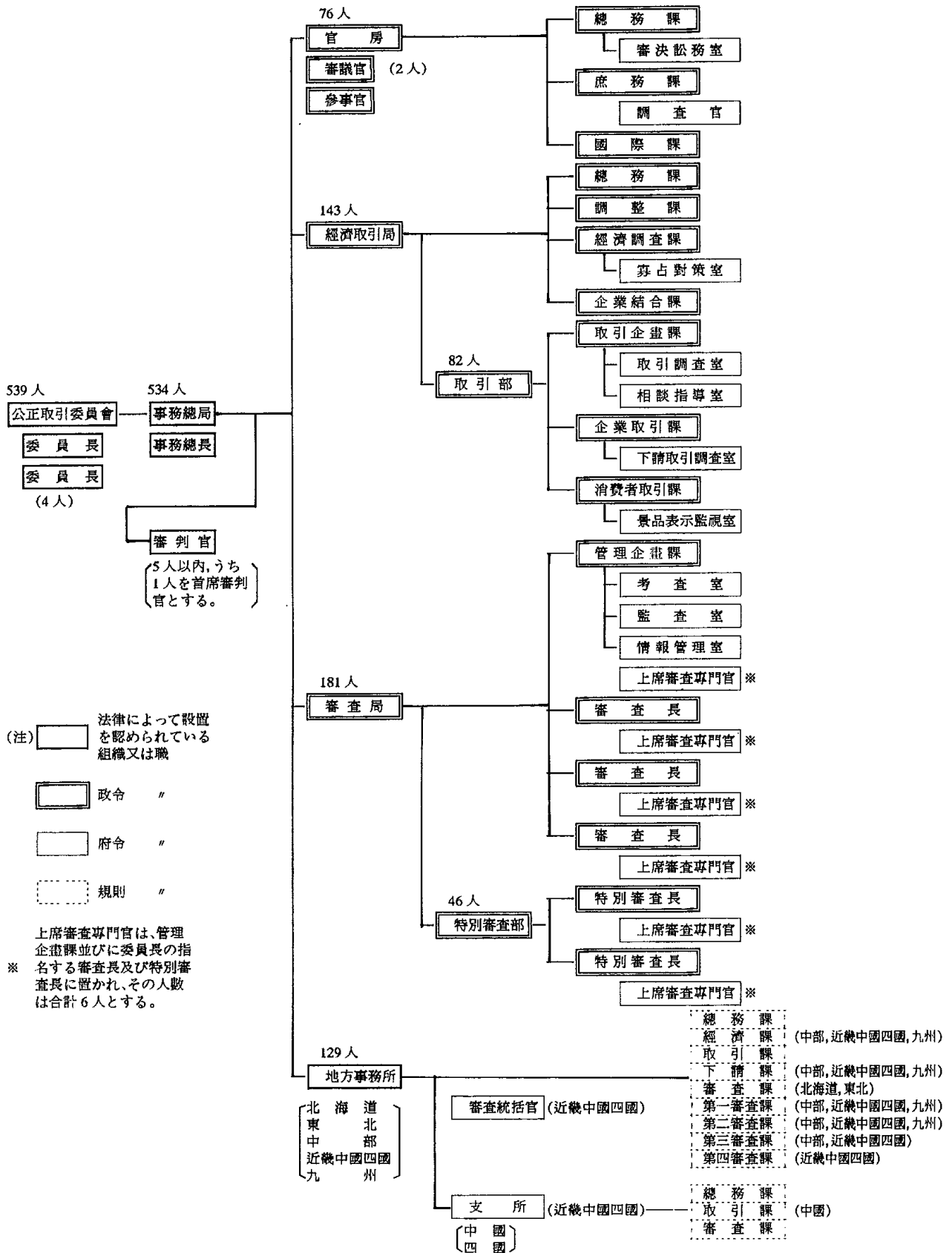
- 1.違反獨占禁止法行爲之調查及排除。
- 2.依照獨占禁止法規定所爲之各種申請事項之審查及受理。
- 3.基於法律規定所爲除外適用行爲之認可。
- 4.各種經濟實態之調查等。

此外，爲防範違法行爲於未然，公正取引委員會並制定各種行政指導，對相關之業界進行行政指導，以及受理業界所提出之各種諮詢服務。

(二)公正取引委員會之組織概況

日本爲強化獨占禁止法之執行成效，以及對於影響公益重大之圍標事件能夠迅速機動處理這類事件，於平成八年擴大公正取引委員事務局之組織規模，將原來公正取引委員會事務局擴編爲事務總局，事務總局下設有官房、經濟取引局、審查局及各地方事務所。特別值得一提的是，公正取引委員會爲了加強對於犯罪惡性重大，嚴重影響交易秩序之圍標事件，在審查局下由審查局中資深及優秀的審查官組成特別審查部，便於機動、迅速調查處理前述這類型的案件，以發揮獨占禁止法的成效。目前公正取引委員會之組織圖及員額配置如圖1-2。

圖 1-2 公正取引委員會組織圖(平成 8 年度)



貳、日本違反獨占禁止法事件之處理程序及措施

一、日本對於違反獨占禁止法事件所採取之規範手段

依照日本獨占禁止法之規定，其對於違反獨占禁止法行爲之規範手段，大致可分爲下列三類：

(一)行政上之規範

依照日本獨占禁止法第七條規定事業違反禁止私的獨占或不當之交易限制或是第六條有關國際契約之規定，日本公正取引委員會得依獨占禁止法第八章第二節所規定的規定，命事業提出報告或停止該行爲之進行、讓與營業之一部或爲其他排除違反行爲之必要措施。復依同法第七條之二之規定，事業以不當之交易限制或以該當不當交易限制之事項爲內容之國際協定或國際契約，影響商品或勞務之價格或實質上限制商品或勞務供給量影響其價格時，公正取引委員會依同法第八章第二節所規定的程序，得命事業向國庫繳納課徵金。此外，依同法第八條之四之規定公正取引委員會對於獨占狀態，得依第八章第二節規定之程序命事業讓與營業之一部或爲其他使該商品或勞務回復競爭之必要措施。獨占禁止法對於獨占狀態所採取之措施基本上非屬於違反獨占禁止法的行爲所爲之規定，惟其對獨占狀態所採取之措施在性質上爲行政處分，因此該當於行政上規範之範疇。

(二)刑事上之制裁

此乃對於違反獨占禁止法之行爲所採取刑事上制裁之手段，其主要之表現在獨占禁止法第十章第八十九條以下有關罰則之規定。

(三)民事上之規範

其主要之規範在於日本獨占禁止法第七章對於私的獨占、不當交易限制或以不公平交易方式經營之事業所爲無過失之損害賠償責任的規定。

以上有關違反獨占禁止法行爲之規範手段，由於其目的、機能各異，因此日本公正取引委員會對於同一件違反獨占禁止法行爲之事件可以同時採取不同的規範手段。惟本次考察重點主要係針對日本公正取引委員會對於違反獨占禁止法事件在行政上所採取之處理程序及措施進行考察與了解，另外有關獨占禁止法刑事及民事之

規範手段，留待將來其他之機會加以深入研究了解。

二、審查業務之概要

(一) 審查部門

日本公正取引委員會為加強對於違反獨占禁止法事件之處理執行，在今年（平成八年）六月擴大之組織編制，公正取引委員會為處理其事務設置事務總局，其位於東京之事務總局下設有官房、經濟取引局及審查局，另外在地方設有北海道、東北、中部、近畿中國四國、九州事務所及沖繩開發廳沖繩總合事務局公正取引室。負責違反獨占禁止法事件之審查部門為審查局，審查局下分設管理企畫課、第一審查長、第二審查長、第三審查長之外，其中值得一提的就是日本公正取引委員會為迅速處理影響交易秩序之重大聯合行為事件，在此次法律之修正，於審查局下設特別審查部，特別審查部下設有第一特別審查長及第二特別審查長，能夠機動迅速處理重大案件，強化獨占禁止法之執行的成效。

審查局的工作主要是對於違反獨占禁止法之行為加以調查，另外在日本關於不當贈品與不當表示防止法係由經濟取引局中取引部の消費者取引課負責監視處理之。

(二) 審查程序

如有違反獨占禁止法行為發生時，公正取引委員會得依關於禁止私的獨占及確保公平交易之法律（以下簡稱獨禁法）第八章第二節規定之程序，命為排除措施。此程序基本上採用審查－審判－審決等三個階段。以下先就審查程序加以說明之。

1. 定義

所謂審查程序係指日本公正取引委員會針對疑似違反獨禁法之行為進行一連串之調查活動者而言。此乃公正取引委員會對於違反獨禁法之行為命為排除措施前之行政調查程序。

2. 依據

審查程序主要是根據日本獨占禁止法第四十五條、第七十四條以及中小企業廳設置法第三條等相關規定進行之。

3. 流程

日本公正取引委員會對於涉嫌違反獨占禁止法之行爲，其處理的程序如以下所附之流程圖所示，按照(1)事件之開端(2)開端之調查檢討(3)事件之調查(4)勸告等處理順序進行之。

(1)事件之開端

日本公正取引委員會對於涉嫌違反獨禁法行爲之事業或事業者團體等開始進行調查程序，可能是依據一般人民提出檢舉或申告（獨禁法第四十五條第一項），或由公正取引委員之職權探知（獨禁法第四十五條第四項）、檢察總長之調查通知（獨禁法第七十四條）及中小企業廳長官之請求（中小企業廳設置法第三條）等途徑開始對於違反事件進行審查程序。其中以一般人民向日本公正取引委員會提出檢舉或申告而開始進行審查程序的情形最多，參照日本獨禁法第四十五條第一項之規定，任何人認爲有違反獨禁法規定之事實，得向公正取引委員會報告其事實，並請求其採取適當之措施。

至於一般人提出檢舉或申告，獨禁法上並未嚴格要求一定必須具備何種形式，惟依同法第四十五條第三項之規定，同條第一項規定之申告係根據公正取引委員會規則之規定，以書面指摘具體之事實者，公正取引委員會應將事件辦理之結果通知檢舉申告者。但是公正取引委員會此項書面通知並非行政處分，只不過是事實通知或觀念通知，原檢舉申告者不得就此一通知爲行政不服之表示。日本曾經在最高法院昭和四十七年十一月十六日惠美壽食品企業對於日本公正取引委員會判決之案例中，認爲一般人根據獨禁法第四十五條第一項之規定向公正取引委員會提出檢舉申告，只不過是被認爲促使公正取引委員會對於涉有違反獨禁法之行爲發動職權調查而已，並不能被解釋該項規定係賦予檢舉申告者對於公正取引委員會要求採取一定行爲之具體請求權，而駁回惠美壽食品企業前項的請求（註1）。

註1：最高裁昭和四十七年十一月十六日第一小法判決（民集二十六卷九號一五七三頁），獨禁法審決、判例百選第三版一八四頁以下。

除由一般人提出檢舉申告外，公正取引委員會認有違反獨禁法規定之事實或知有獨占狀態之事實者，得依職權採取適當之指施，亦即職權探知。另外檢察總長或中小企業廳長官知有犯罪嫌疑者，亦得通知公正取引委員會進行調查。

(2)開端之調查檢討

通常收到涉案事件之線索或情報後，即由審查局下管理企劃課之情報管理室就蒐集到之資料開會決定是否該當違反獨禁法之行爲需要進一步調查處理，如經判斷系爭行爲非該當於違反獨禁法之行爲不繼續進行調查處理之事件，由審查局將其處理結果向委員會報告，在獲得委員會同意後，依同法第四十五條第三項規定，倘以書面之方式向公正取引委員會檢舉申告者，應將該事件處理之結果通知檢舉申告者。又經開會決定認爲收到之事件可能該當違反獨禁法的話，則視各個審查部門目前處理案件之情況將案件分配給手邊案件較少的審查部承辦之。

(3)事件之調查

公正取引委員會不論是從一般人之檢舉、申告，或是從職權探知等途徑知有違反獨禁法之犯罪嫌疑，認爲有進行調查之必要，得對該事件開始進行調查。

公正取引委員會進行調查之方式，得以「任意調查」或以「強制調查」之方式進行之。「任意調查」係指獲得事件關係人之協助，請求其到場陳述意見、提供帳簿等相關書面資料，或是統計資料之分析等方式進行之；所謂「強制調查」係指公正取引委員會依據獨禁法第四十六條第一項規定，公正取引委員會就事件爲必要之調查時，得爲左列處分：（1）命事件關係人或參考人到場應訊，或提出意見或報告。（2）命鑑定人到場鑑定。（3）命帳冊文件及其他物件之持有人提出該物件，或留置其提出之物件。（4）前往事件關係人之營業所或其他必要場所檢查業務及財產狀況、帳冊、文件及其他物件。同條第二項規定，公正取引委員會認爲相當時，得依命令指派公正取引委員會之職員爲審查官執行前項處分。同條第三項規定，職員依第二項之規定進入檢查時，應攜帶身分證明文件，並向

關係人提示之。

在進行調查蒐集證據上最有效取得證據的方式就是進入事件關係人之處所進行檢查，但是相對地此種調查方式對於一般人民人權的保障上影響也最為重大，雖然獨禁法賦予公正取引委員會審查官具有強大的調查權限，相對地在法律上亦有相關的措施來保障人民的權益，因此在同條第二項規定必須是在公正取引委員會認為相當時，得依關於禁止私的獨占及確保公平交易之法律第四十六條第二項有關指定審查官之命令指定審查官，當審查官調查事件有必要進入事件關係人處所檢查時，依法必須出示身分證明文件。

此外，即使對於違反事件曾經採用進入檢查之強制處分的方式調查，亦得以任意調查方式（例如請其陳述意見）進行調查（註2）。

公正取引委員會在審查事件過程中，認為尚需相當時日始得依審決命令為排除措施，惟該項違反對社會經濟有重大影響或重大影響之虞者，得依獨禁法第六十七條第三項規定向法院申請緊急停止命令，對於涉有違反獨禁法嫌疑之行爲者，命令其暫停該行爲。緊急停止命令之申請需有其緊急之必要性，在中部讀賣新聞社不當廉售事件，東京高等法院認為被聲請人在發行中部讀賣新聞後，東海三縣具有競爭關係之中日、朝日、每日及其他在同地方的訂戶中止繼續訂閱，改訂中部讀賣新聞的訂戶日增，申請人認為如將此事態繼續放任至公正取引委員會作出審決的話，將使該地區報紙銷售事業公平競爭之秩序受到嚴重的損害，未來並有難以回復之虞，因此對於被申請人前揭行爲認為有立即停止之緊急必要性（昭和五十年四月三十日東京高等法院決定）（註3）。

(4) 審查終結後所採取之措施

在疑似違反獨禁法行爲調查終結後，公正取引委員會得採取以下的措施：

註2：植木邦之編，最新獨占禁止法之實務第三六四頁以下。

註3：植木邦之編，前揭書第三六五頁。

①勸告

公正取引委員會調查後發現確有該當於獨禁法構成要件之違法行為存在時，得依獨禁法第四十八條第一項之規定，對違法事業勸告其採取必要之措施。縱然獨禁法所規定之違法行為已不存在，但公正取引委員會認為有特別必要時，得依獨禁法第四十八條第二項規定，對違法事業勸告其採取必要之措施。依有關公正取引委員會審查及審判之規則（以下簡稱審判規則）第二十條規定，勸告書上應記載事實、適用之法令及排除之違反行為或為確保違反行為被排除之具體措施；同時前揭勸告書須附上通知是否接受勸告之期間，以及接受勸告時，公正取引委員會將會為與勸告相同旨趣之審決意旨。接到勸告之事業應立即以書面方式通知公正取引委員會是否接受勸告（獨禁法第四十八條第三項、審判規則第二十一條）。如果對方接受勸告，公正取引委員會得不經審判程序做出與該勸告旨趣相同的審決（獨禁法第四十八條第四項），此即所謂「勸告審決」，「勸告審決」係對無爭執之事件所為一種簡式的行政處分。如果被通知之事業不接受勸告，或是在勸告書上所記載的勸告期間經過未為任何的表示，該事件則進入公正取引委員會的審判程序。

②審判

事業對公正取引委員會的勸告若不應諾，就開始進行下一個步驟－審判程序，審判係指公正取引委員會所舉行的審判程序，審判程序終結後就事件的結果做出審決，對於這樣的行政處分稱之為審判審決。被審人如果不服審決之結果，可向東京高等法院提起上訴。

③警告與注意

1. 警告：對於涉嫌違法之案件，若公正取引委員會無法掌握事業確切之違法事證，但認為仍有違法之虞，得向事業發出警告，此乃基於獨禁法所做的一種行政指導。
2. 注意：公正取引委員會在調查過程中雖未獲得足以證明事業有違反獨禁法之具體事證，惟經判斷未來仍有違法之虞，為防範未然，公正取引委員會對該企業予以「注意」，以提醒業者避免觸犯獨禁法的規定

。「注意」與「警告」、「勸告」不同之處，在於當公正取引委員會做出「警告」與「勸告」之決定時必須對外將其處理結果公告之，但「注意」得不須對外公告。又公正取引委員會做出警告的決定時會以發函之方式通知可能違法之事業，但並無固定形式，此項發函之性質僅係通知有違法之虞的事業避免觸法，「注意」則不發函。不管是勸告或警告都由公正取引委員會的委員會議開會決定，注意則只到審查部長。警告就相當於行政手續法中的行政指導。

④緊急停止命令

公正取引委員會在審查事件的過程中，認為仍需花費相當時日始得依審決命令命事業停止違法行為之排除措施，惟前述違反之行為對社會經濟有重大影響或有重大影響之虞時，公正取引委員會得依獨禁法第六十七條之規定，向法院聲請緊急停止命令，對於涉有違反獨禁法之虞之事業，命其暫時停止該當行為。

三、課徵金制度之概要

(一)引進課徵金制度之立法旨趣

日本在一九七七年獨禁法修正前，公正取引委員會對於事業所為的卡特爾行為只能命事業停止繼續從事違法卡特爾行為的權限，無法排除事業因從事卡特爾行為所獲得不法之經濟利益。一九七七年以後為有效執行獨禁法，引進課徵金之制度，才開始以繳納課徵金方式抑制事業繼續從事違法的卡特爾行為。一九九一年隨著獨禁法部分條文之修正，提高課徵金計算之比率，將課徵金的課徵標準提高為實施卡特爾期間內銷售額的百分之六。

(二)課徵金之法律性質

課徵金乃對於違反獨禁法之事業課予經濟上不利益的一種法律上所設計的制度。其性質具有制裁的效果，但非屬刑罰，為公正取引委員會基於行政官署之地位，命令違法之事業依照一定的計算方式算出課徵金之金額後，繳納給國庫的一種行政上的措施。

(三)課徵金制度之適用對象以及命繳納課徵金之適用對象

課徵金制度之適用對象主要是針對價格卡特爾、圍標行爲以及約定商品數量卡特爾等情形外，凡事業或事業者團體所進行的卡特爾行爲與商品或勞務之對價有關之事項或是「實質上以限制商品或是勞務之供給量影響商品或勞務對價的行爲」，均成爲課徵金之適用對象。

事業違反前述獨禁法的行爲態樣時，則該當事業即成爲命其繳納課徵金命令之適用對象，如係事業者團體違反前揭行爲者，則由該當構成之事業者團體成爲繳納課徵金之適用對象。

此外課徵金之徵收時效係從事業實施卡特爾行爲終了之日起三年內命事業繳納之，倘課徵金之徵收係在該當行爲終了後超過三年時，即不得要求事業繳納課徵金（獨禁法第七條之二第六項）。

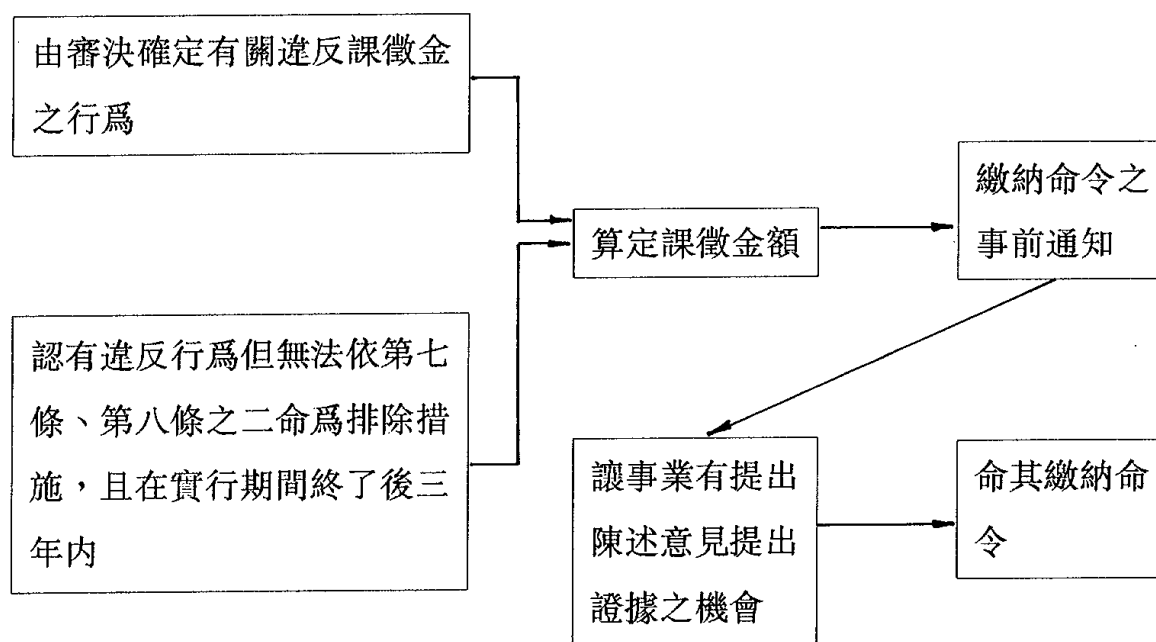
(四)課徵金金額之計算方式

課徵金金額之計算方式，因一九九一年（平成三年）獨禁法部分條文之修正，修正之結果如下：

	修正後		修正前		
課徵金徵收期間	自終期起算以三年內爲限		卡特爾實行期間 (無時間限制)		
課徵金之課徵標準(成爲卡特爾對象之商品或勞務之營業總額所乘上的比例)		大企業	中小企業	全產業	1.5%
	非批發業、零售業	6%	0%	製造業	2.0%
	批發業	1%	1%	批發業	0.5%
	零售業	2%	2%	零售業	1.0%
	50萬日圓		20萬日圓		

(五)課徵金繳納之程序

命事業繳納課徵金之處理程序，如下列圖表所示：



繳交課徵金的時間，通常係在事件審決後。如不須經審決，即開始命其繳納，在繳納前，公正取引委員會會先發一個繳納通知書，並給事業一個陳述意見的機會，陳述意見後，仍下達繳納課徵金命令者，當事人如果不服此項決定，可於收到繳納命令三十日內提出審判的要求，如未為不服之表示，繳納命令便立即確定。

叁、違反獨占禁止法事件之審判程序

一、審判程序之概要

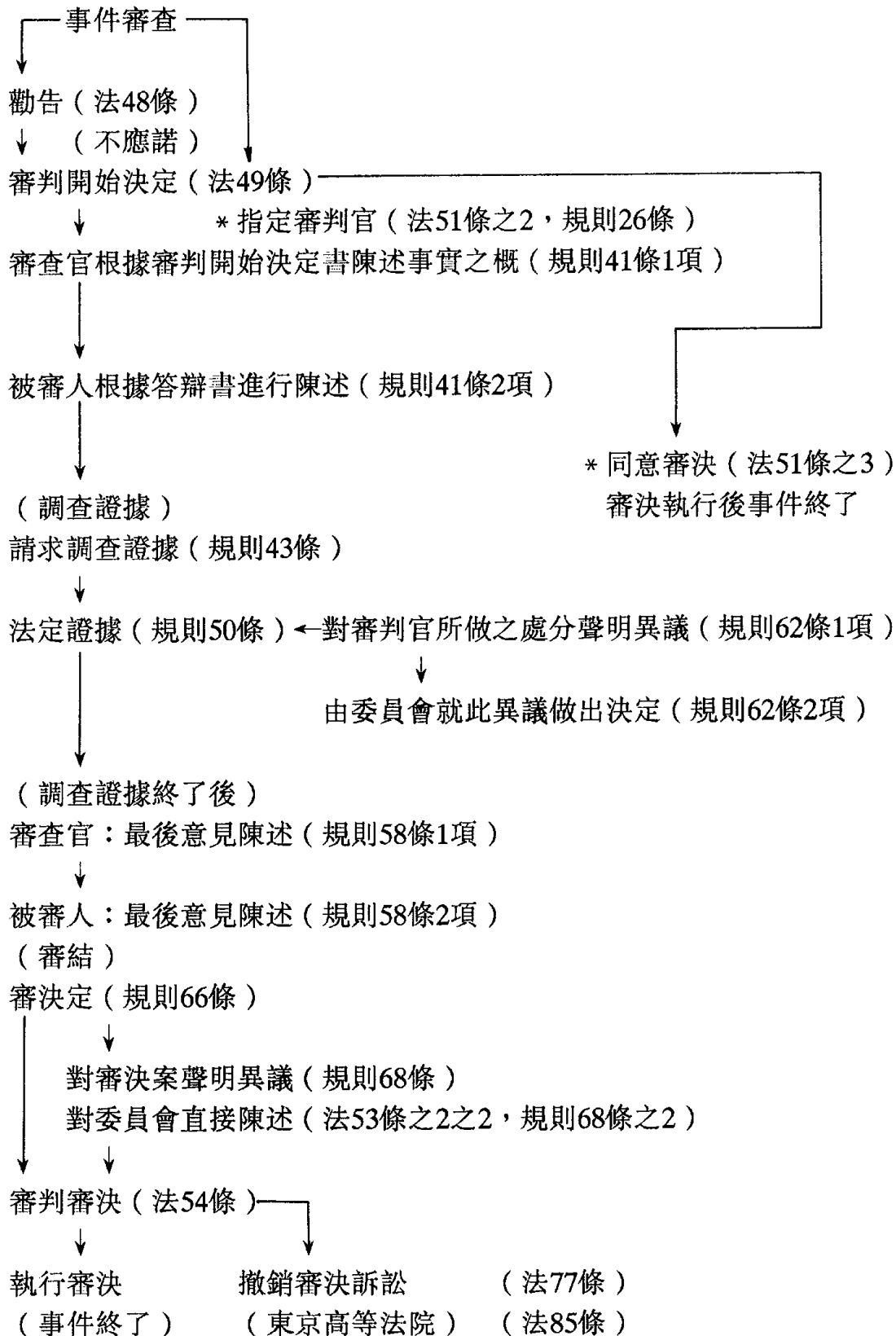
公正取引委員會審判程序主要目的在於公正取引委員會在做出行政處分決定的同時，為確保行政處分的公正性，給多處分之相對人聽取其主張的一種程序。例如對於違反事件所為排除措施之勸告時，倘處分之相對人對公正取引委員會之勸告未為應諾時，依照獨占禁止法第四十九條之規定則開始進行審判程序。

有關違反獨禁法事件審判程序之流程，如下列圖表3-1所示。

二、審判程序之性質

(一)為行政處分事前之行政程序

表3-1 違反獨占禁止法事件審判程序之流程



有關日本公正取引委員會審判程序之性質被認為混合有行政程序、準民事以及準刑事訴訟等性質存在。何以日本審判程序之法律性質無法僅以單一加以解釋之理由，第一點理由為公正取引委員會為行政法上之行政官署，再加上公正取引委員會具有類似民事裁判第一審法院之地位，第三點理由為公正取引委員會為執行獨禁法之行政機關，同時為對違反獨禁法之告發機關。審判程序基於下列理由被認為具有行政程序之性質：

- 1.公正取引委員會為日本行政組織法上總理府之獨立機關，除其具有合議制之體制外，和一般獨任制之行政機關具有完全相同之法律地位。
- 2.審判審決乃對於違反者命其為一定之作為或不作為，該當於典型之行政處分。
- 3.公正取引委員會具有自行調查、自行審判以及作出審理決定之構造，雖說在審判程序中的若干程序採用二造對審之構造，但是公正取引委員會在審查、審判的程序中自行調查、自行審判，並具有作出決定的權限，從這樣的審判構造來判斷審判程序之性質，很難否定審判不具有行政程序之性質。

(二)準刑事訴訟程序

審判程序具有準刑事訴訟程之性質，因此將委員會（或審判官）居於類似審判長之地位，而審查官相當於刑事訴訟檢察官之地位，被審人則相當於被告。雖然審判程序為公正取引委員會所為之行政處分，惟其在本質上對於違反法令之行為得提出告發，具有刑事制裁之色彩存在。另外在審判程序進行的過程亦有許多類似刑事訴訟之調查程序，另外在調查的過程中例如進入檢查、留置證物及製作陳述紀錄等，均具有刑事調查程序之性質。

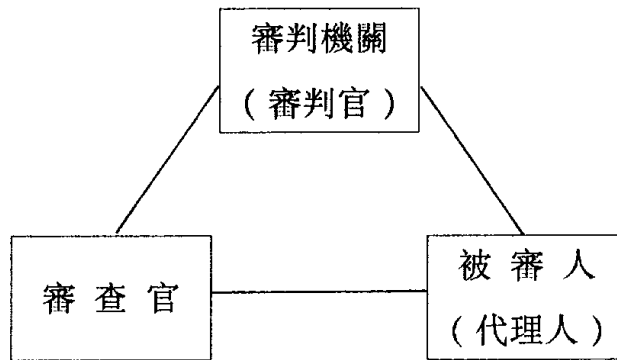
(三)準民事訴訟程序

審判程序由於具有準民事訴訟程序之性質，因此將委員會、審判官立於審判長之地位，而將審查官視為原告，被審人當做被告來進行審判程序。另外像是在撤銷審決之訴專屬於東京高等法院法管轄，同樣是具有準民事訴訟之性質。特別是在審判程序進行時，審查官與被審人為對立之當事人在法庭上就其主張公開進行攻擊防禦以及舉證責任，因而審判程序被認為亦具有民事訴訟的性質。

三、審判程序之構造

(一)審判程序之當事人

係由審判機關和審查官以及被審人三者所構成，審判原則上採公開方式進行之。



1. 審判機關

在公正取引委員會所進行的審判程序中，其審判機關可分為（一）委員會所為之審判程序（簡稱委員會審判）以及由公正取引委員會事務總局之職員所擔任之（二）審判官所為之審判程序（簡稱審判官審判），但是依照日本目前實務的運作，審判程序之進行幾乎都是由審判官來進行獨禁法事件之審判程序。截至目前為止，只有二件審查事件的審判程序係以委員會審判之方式進行之，其中一件是八幡製鐵與富士製鐵合併為新日鐵事件，即以委員會審判之方式進行審判程序。至於何種事件由委員會審判或採審判官，法律上並無明文之規定，除非是委員會議決議由委員會審判之情形者外，目前在日本實務運作上幾乎都是以審判官審判之方式進行審判程序。

審判官在審判的程序上相當於訴訟法上的法官，依據獨禁法第五十一條之二之規定得使審判官依公正取引委員會規則之規定，經委員會之委任進行審判程序，惟其受委任之權限並不包括做成審決之決定。依獨禁法第三十五條第二項之規定，公正取引委員會事務總局置有審判官之編制，以五人為限辦理有關審查程序之事務。至於審判官之資格，根據同條第三項之規定，審判官由公正取引委員會指派除對審判程序具有必要之法律及經濟知識之經驗者，並且具有公正判斷力之事務總局職員擔任之，復依審查審判規則第二十七條之規定，審判官依法獨立並得行使委員會所得行使之權限。

通常每個事件指定一至三名之審判官來進行審判程序，猶如法院之合議庭制，惟就系爭事件曾經由擔任審查程序審查官職務之擔任審判官時，依照獨禁法第五十一條第二項但書之規定，該名審判官就此系爭案件應行迴避，以期達到立於審判機關之審判官與訴追機關之審查官二者間職權分離之目的。

2. 審查官

審查官係由擔任執行調查系爭事件程序中公正取引委員會事務總局之職員擔任之；在審判程序中，其立於類似刑事訴訟程序中檢察官的地位，主張違法之犯罪事實以及就其所主張之犯罪事實提出相關事證，以證明事業確有違反獨禁法之行爲（獨禁法第五十一條之三，審查審判規則第二十九條）。

3. 被審人

所謂「被審人」係指被公正取引委員會命爲排除措施命令之對造而涉嫌違反獨禁法行爲之人，其地位相當於刑事訴訟程序之被告。

被審人在審判程序中對公正取引委員會命其停止之排除措施或繳納課徵金之處分說明其理由不當，而且爲了證明前揭處分之不當，被審人除得向公正取引委員會請求提供資料行使其應有之防禦權外，並得向審判官請求審訊與系爭案件有關的關係人。此外，被審人並得選任律師爲其代理人（辯護人），但是代理人並不一定以律師爲限。

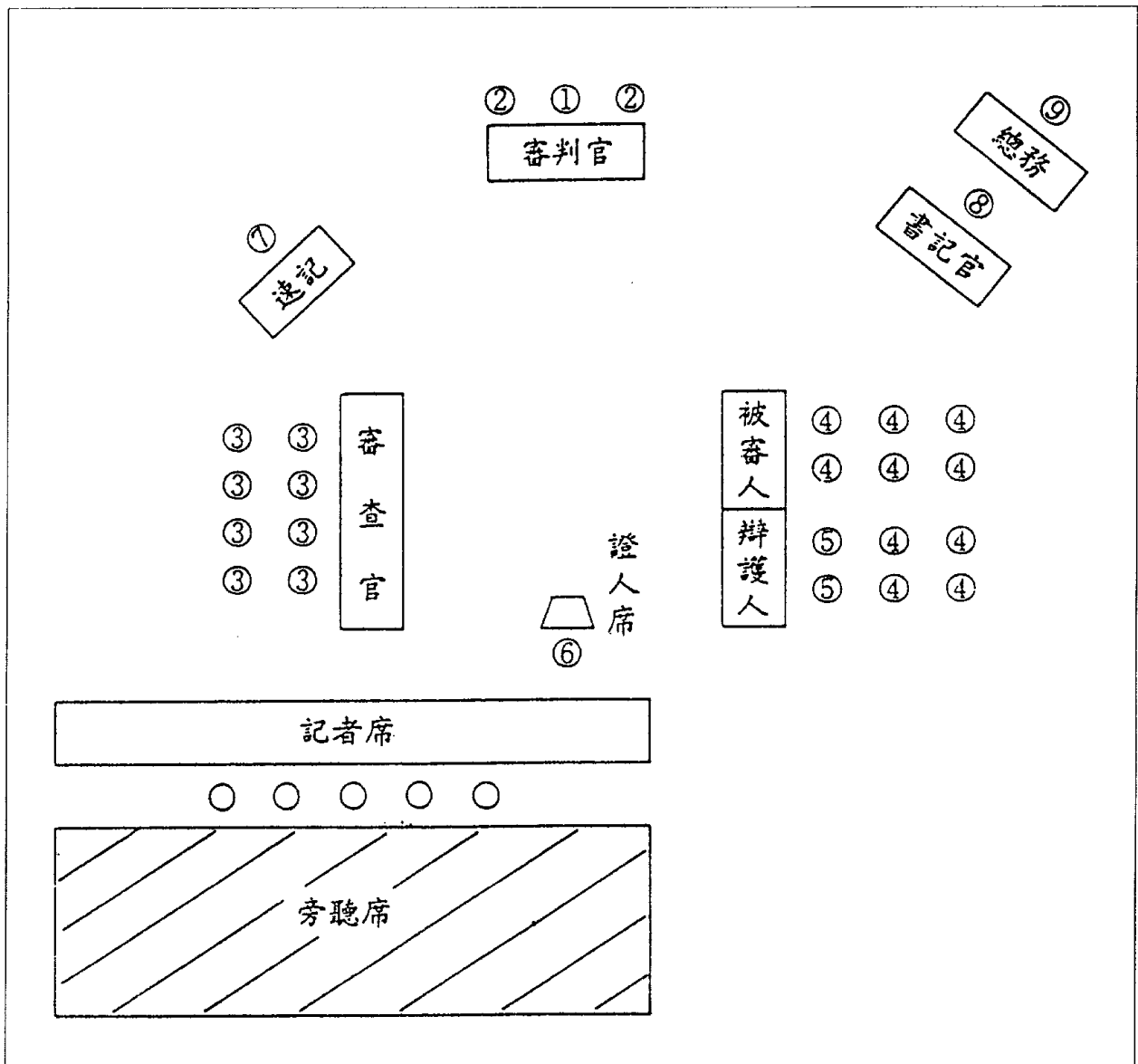
(一) 審判程序之開始

審判程序在公正取引委員會將載有決定開始審判意旨之審判開始決定書之謄本送達給被審人時則開始進入審判程序（獨禁法第五十條第二項）。被審人收到審判開始決定書後，應立即向公正取引委員會提出答辯書（獨禁法第五十一條）。

(二) 審判程序進行之處所

審判程序原則上在公正取引委員會中所設之「審判廷」中舉行（審查審判規則第三十三條），依獨禁法第五十三條第一項之規定應公開進行之，同時並得攜帶速記記錄陳述紀錄（同條第二項）。而審判庭之配置圖如表3-2所示。

表3-2 日本公正取引委員會審判庭配置圖



說明

- (一)①與②為審判官一人或三人，由委員會之委員或指派之職員擔任。
 審判官為三人時，以其中一人（即①）為審判長。
- (二)③為審查官，由公正取引委員會之職員充任之，類似刑事訴訟之檢察官。
- (三)④為事業代表，類似刑事訴訟之被告；⑤為其辯護人。
- (四)⑥為被審人或案件關係人作證時之席位。
- (五)⑦為速記記錄陳述內容。
 ⑧為書記官協助審判官進行程序並管理案卷。
 ⑨為總務，負責審判庭之設施（如錄音等）。
- (六)記者席與旁聽席之設置表示為公開審判。

四、審判程序之進行

審判程序可分為審判期日前之準備程序及審判期日進行之程序。審判期日進行之程序依照審判期日開始、請求調查證據、決定證據、調查證據及最後意見陳述等順序進行之。

(一)準備程序

被審人於收到審判開始決定書後，應立即向公正取引委員會提出答辯書，已如前述。答辯書依審查審判規則第二十四條規定應記載被審人及代理人之姓名（或商號名稱）、職業及住所、事件名稱、對事實承認與否、被審人之主張及證據等防禦方法、相關附件等事項，並由被審人及其代理人簽名蓋章之。為使審判程序能夠順利迅速進行，在第一次審判期日前，得實施準備程序使審查官與被審人雙方之主張更臻明確。

(二)審判期日之開始

依照獨禁法第五十條第四項規定，審判期日應訂在審判開始決定送出後三十日後，但經當事人同意者不在此限。審判期日於審判官蒞庭，由總務宣讀案由後，由審判官宣布開始進行審判程序。先由審查官根據審判開始決定書所記載之事項陳述本案事實之概要，然後再由被審人根據其所提出之答辯書意旨對於審判開始決定書之內容陳述答辯意旨。

(三)請求調查證據

審判期日開始後，依照審查以及審判規則第四十三條規定，審查官及被審人或其代理人得請求調查證據，又委員會或審判官認為必要時，並得依職權調查證據。依同規定第四十五條規定，請求調查證據應表明證據方法及得證事項。

(四)決定證據

在審查官或被審人請求調查證據時，審判官就審查官或被審人調查證據之請求應為可否之決定，如不同意調查某一證據，應明示其理由。對於審判官前揭證據調查取決與否所為之決定，認為有違法或不當時，審查官或被審人得就審判官所為之決定向委員會聲明異議。

(五)調查證據

經決定採列為證據之書證、物證、人證（包括被審人・參考人）等，應於審判

期日進行調查證據之程序（審判審決規則第四十二條第二項），凡於審判期日實施證據之調查，其調查之結果應記載於審判調查書上（審判審決規則第六十三條）。審判調查書相當於刑事訴訟上之調查筆錄，因此在訊問證人或鑑定人，前應先其宣誓（獨禁法五十三條之二，審判審決規則第五十六條）。實務上對於被審人或證人進行訊問時，通常都是由聲請調查證據之一方當事人進行審訊後，再由對立之他方當事人進行審訊，最後再由審判官加以訊問。

（六）最後意見陳述

當證據調查完成後，審查官及被審人分別就事實及適用之法律等進行意見陳述（審判審決規則第五十八條）後，以此做為審判程序的終結（簡稱為審結）。

（七）審決案之作成

審判官應於審判程序終了後三十日內做出審決案，連同審判紀錄於委員會提出，同時亦應將審決案的謄本送達給被審人及其代理人（審查及審判規則第六十六條）。審決案中應載明主文以及理由，其由理由一般是由事實、證據及審判官對審查官和被審人之主張所為之判斷，以及適用之法令等事項所構成（審查及審判規則第六十七條）。

（八）對審決案聲明異議及對委員會直接陳述

被審人於收受審決案之日起二週內得向公正取引委員會聲明異議（審查及審判規則第六十八條）；被審人亦得於上述聲明異議的期間內對委員會當面直接陳述為聲明不服之表示（獨禁法五十三條之二之二、審查及審判規則第六十八條）。被審人不論是以聲明異議之方式或對委員會直接陳述為不服表示，或是二者併用均得被認為係不服之表示。

五、審決

（一）審判審決（獨禁法第五十四條）

被審人對於審判官作出的審決案未提出異議，且委員會對於審決案的結論亦認為適當時，則由委員會作出與審決案相同內容之審決，此即所謂之「審判審決」（審查及審判規則第六十九條第一項），但是因為被審人聲明異議或是直接向委員會陳述不服之表示，認為其主張或不服之表示為有理由，則可能由委員會自行進行審

判或是命審判官再開審判程序（審查及審判規則第六十九條第二項）。

審決為終局的行政處分，審決依其經過程序之不同可分為（一）勸告審決（二）同意審決以及（三）審判審決。勸告審決係指事業同意委員會進行之審查後所為之勸告，不經過審判程序即予認諾；同意審決係於審判開始決定後，被審人承認「審判開始決定書」所記載之事實與適用法律，並以書面表示不經審判程序接受審決，並提出有關改正措施之具體計畫，經公正取引委員會之同意，並諭知與該改正計畫同意旨之審決；審判審決係指經過前述之審判程序所做出的審決。

審判審決依事件之內容又可分為為下列四種：

1. 命為排除措施審決，即確認事業之違法行為並命其改正。
2. 對以往之違法行為命為排除確保措施，縱違法行為已不存在，但認為在特別必要的情形之下確認其違法行為，並命為必要之措施。
3. 無違法之審決，即明確認定被審人至審判開始決定時並無違法行為。
4. 宣示違法行為之審決，即審判開始決定之前雖存有違法行為，惟迄審決時，該行為已不存在，此時僅為確認之審決而不另命為其他措施。

審決經委員會合議後作成審決書，審決書於謄本送達給被審人時發生效力（獨禁法第五十八條第一項）。審判審決之效力與一般行政處分之效力相同。倘被審人對於審決不服時，應於審決生效之日起三十日內向東京高等法院為不服之表示，提起撤銷審決之訴。但是依照獨禁法第八條之四規定對獨占狀態採取必要措施之審決，依照獨禁法第七十七條規定，應於三個月之不變期間向東京高等法院提起撤銷審決之訴。被審人如未於前述之不變期間內為不服之表示時，審判審決即告確定。惟因經濟情況或其他情事變更，維持審決係不當且違反公共利益者，公正取引委員會得以審決撤銷或變更之，但此項撤銷或變更原審決之結果不得更不利於被審人（獨禁法第六十六條第二項）。

（二）訴訟

東京高等法院對於被審人所提之撤銷審決之訴可為下列三種裁判（獨禁法第八十二條、八十三條）：

1. 原告之訴無理由駁回。
2. 原審決違法或證據不足而撤銷原審決。

3.認為系爭審決有重為審決之必要，得指明其理由後，撤銷原審決而發回公正取引委員會重為審決。

公正取引委員會對於東京高等法院之判決亦得為不服之表示而上訴到最高法院，惟目前日本實務尚無類此之案例發生。

肆、心得與建議

透過此次之考察學習，我們可以了解到在實體法之規範上，日本公正取引委員會在執行獨占禁止法主要是針對獨占、結合及聯合等限制競爭（反托拉斯）之行爲進行審查處理，而我國公平交易法除對事業之獨占、結合、聯合等限制競爭之行爲予以規範外，另外對於不公平競爭的行爲亦規範在公平交易法中。然在我國實務上的執法經驗中不公平競爭事件之審查花費本會相當多的人力及物力，而我國在執行公平交易法上已有五年的經驗，因此未來本會在執行政策之檢討上，對於不具公共利益且屬當事人間民事紛爭之案件，宜由當事人循民事途徑尋求解決，如此較能達到請求者原本請求調查之目的，亦不會浪費過多的行政成本在解決本質上屬於私人紛爭之事件。或是在這類事件之審查處理中能夠仿照日本「勸告審決」之方式，經過被調查者接受公正取引委員會之勸告時，公正取引委員會即得發出與勸告相同意旨之決定，以縮短事件之審理之程序。

此外，在事件調查發動之程序上，日本和我國執行實務一樣，以一般人民向日本公正取引委員會提出檢舉或告發而開始進行調查的情形最多，由人民提出檢舉時，依照日本獨占禁止法之規定並未嚴格要求必須具備何種形式，惟依同法第四十五條第三項規定以書面指摘具體之事實者，公正取引委員會應將事件辦理之結果通知檢舉者。但是公正取引委員會此項書面通知並非行政處分只不過是事實通知或觀念知，原檢舉人不得就此一通知為行政不服之表示。此種見解亦曾在日本最高法院昭和四十七年十一月十六日惠美壽食品對日本公正取引委員會案之判例中獲得支持，因此本會在檢討對於檢舉人檢舉不成立本會函復不處分之案件中，原檢舉人是否得以提起訴願之問題上，值得本會參考。

近年來，由於日本國內外要求加強獨禁法執行之呼籲，以及消費者意識之提高

，公正取引委員會已逐漸加強獨禁法之執行，其加強的重點有：

1. 獨禁法違法行為之積極排除。
2. 審查體制之充實。
3. 課徵金比例之提高。
4. 刑事罰之活用及強化。
5. 損害賠償制度之活用。

日本目前對於公務機關人員之任用上亦與我國相同採行人員精簡政策，然日本公正取引委員會為達到上述政策之執行，在平成八年擴大公正取引委員會事務總局之組織規模，除將原本公正取引委員會事務局擴編為事務總局，並在審查局下由資深及優秀的審查官組成特別審查部，對於一些犯罪惡性重大，嚴重影響交易秩序之圍標事件，能夠機動、迅速有效地打擊這類犯罪之發生，貫徹獨禁法執法之成效。雖然本會目前在人員編制上無法像日本一樣增加員額之編制，但是日本在處理類似圍標事件所組成特別審查部之做法，對本會未來為機動、迅速處理惡性重中之事件時，此種特別任務編組之方式，頗值得本會借鏡。

日本公正取引委員會對於違反獨禁法行為所為之處分稱之為「審決」，公正取引委員會本質上為一行政機關，然其所進行之審判程序係類以民刑事訴訟三面構造之審判程序，而我國現行違反公平交易法事件行政救濟方式係採取訴願、再訴願等行政救濟之方式，二國在限制競爭法制之救濟上採取完全不同之救濟方式；又不服公正取引委員會之審決者，係向東京高等法院提起撤銷審決之訴，是日本就違反獨禁法事件之處理，除於行政審決前設置審判程序，以期充分保護被審人之權益，並由高等法院為司法審查，以尊重日本公正取引委員會專業審查結果。從公平交易事件具有高度經濟專業的特質來看，日本此種不同於一般行政事件所採行之處理程序具有其獨特性，惟是否當然合於我國目前現況，仍須進一步深入研究其各項利弊得失，以供我國未來修法之參考。

