㈳日本冷蔵倉庫協会に対する件

平成七年（判）第四号　関係

決　　定

被審人　社団法人日本冷蔵倉庫協会

右代表者　会　長　金　田　幸　三

右代理人　弁　護　士　宮　代　　力

同　　河　上　和　雄

平成七年（判）第四号私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）違反審判事件について、被審人代理人から、審判官の行った審判手続に関する処分（審判指揮に係る申立てに対する審判官の却下決定）に対し、公正取引委員会の審査及び審判に関する規則（以下「審査審判規則」という。）第六二条第一項の規定に基づいて、異議の申立てがあったので、当委員会は、次のとおり決定する。

主　　文

本件異議の申立てを却下する。

理　　由

一　本件につき、平成九年二月二八日第七回審判期日において、審判官が別紙一の決定書記載のとおり被審人の申立てに対する決定（以下「審判官の決定」という。）をしたところ、被審人から当委員会に対し、平成九年三月二五日付け異議申立書により、異議の申立てがされた。

異議申立ての趣旨及び理由は、別紙二記載のとおりであるが、その要旨は、次のとおりである。

1　本件の審判開始決定書では、法令の適用の欄においては独占禁止法第八条第一項第一号に違反するとされながら、事実

記載の欄においてはその違反の構成要件を充足する記載がされていない。

すなわち、審判開始決定書に記載された違反事実の中心はその第一の二1の記載であるが、そこでいう「F級室の重量に係る基本料率」が届出料金のものか、実際の取引において収受される料金（以下「実勢料金」という。）のものか明らかでなく、いずれか一方の意味と解しても、意味不明となるか、事実として不可能なことを示すことになる。同様のことは、審判開始決定書において本件決定の前提事実として記載されている第一の一4の記載についても指摘することができる。

2　審判開始決定書第一の二1の記載に関して審査官がその第五回準備書面によりした主張は、審判開始決定書の記載と明らかに相反し、この記載からは到底読みとれない事実を付け加えたものである。

すなわち、審判開始決定書第一の二1に記載された「保管料」は、届出料金か実勢料金か明らかでないが、仮にこれを実勢料金と解すると、右準備書面における主張が審判開始決定書の記載と異なることはいうまでもない。また、これを届出料金と実勢料金の双方と解したとしても、審判開始決定書においては双方の引上率、引上額が同じとされているのに、右準備書面では異なる場合があるものと主張されている点で両者は矛盾する。

ところで、独占禁止法に基づく審判手続は、強制調査権限を持つ公正取引委員会により審査、審判開始決定がされることなどからみて、刑事訴訟手続と類似しており、刑事訴訟手続が準用されるべきである。そして、審判開始決定書の記載は、軽微なものの場合は別として、どのような手続によっても変更することができないと解すべきであり、仮に変更が許されるとしても、刑事訴訟における訴因変更手続と同様の手続がされるべきで、委員会自身が行う審判開始決定手続に準ずる厳格な手続によってされるべきである。

したがって、審査官が審判開始決定書第一の二1の記載に関して第五回準備書面によりした主張が審判開始決定書記載の事実と同一性を失わないとして、被審人の申立てを却下した審判官の決定は、違法でありかつ著しく不当であるから、取り消されるべきである。

3　本件において保管料の引上げに関する被審人の決定をしたとされる幹部会が被審人の意思決定機関とされた根拠は、違

反事実の構成要件要素であるから具体的に記載されるべきであり、その根拠に関する主張を変更するには、その変更手続がされなければならないところ、この点に関する審査官の主張は明らかに変更されている。

すなわち、審判開始決定書においては、幹部会が被審人の意思決定をし得る根拠について何も触れていない。そこで、被審人がこの点について求釈明をしたところ、審査官は、第二回準備書面で、幹部会の決定が被審人の決定であるとの趣旨であり、幹部会の決定が会員事業者を拘束するのは被審人における業務運営の慣行であると釈明した。ところが、審査官は、被審人の再度の求釈明に対し、第四回準備書面で意思決定機関である理事会等の委任があったことを主張した。しかし、民法の規定に照らしても、明示的な委託や承諾のない慣行と委任とは、全く異なる。審査官の主張は構成要件要素である幹部会が被審人の意思決定機関である根拠を、従来主張していた慣行から委任に変更したと読むほかない。したがって、委任の主張は、構成要件事実に関する新しい主張であるから、従来の慣行という主張、具体的には「必要に応じ、・・・事業活動について審議・決定している。」の記載を変更するか、少なくとも委任に当たる具体的事実を予備的に追加する手続をとらなければならない。

この主張の変更を無視して被審人の申立てを却下した審判官の決定は、違法でありかつ著しく不当であるから、取り消されるべきである。

4　本件においては、前記1のとおり、審判開始決定書の記載に根本的な誤りがあり、審判開始決定自体が違法であるから、公正取引委員会は、審判官の決定を取り消すのみでなく、審判開始決定を取り消すか審判の打切りをすべきである。

二　本件審判事件記録によれば、以下の事実が認められる。

1　本件の審判開始決定書は別紙三のとおりであるが、これには、次の記載がある。

(一)　「冷蔵倉庫協会は、会員事業者の冷蔵倉庫業に関する経営収支の改善を図るため、かねてから、会員事業者の保管料の引上げについて検討してきたところ、平成四年四月二三日、静岡県熱海市所在の『ホテル大野屋』で開催した幹部会において、会員事業者の保管料を引き上げるため、F級室の重量に係る基本料率を、会員事業者が運輸大臣に届け出て

いた料率から約八・八パーセント引き上げ、二六円六〇銭とすることを決定した。」（審判開始決定書第一の二1）

(二)　「冷蔵倉庫協会は、定款上の意思決定機関として総会及び理事会を置いているほか、必要に応じ、会長、副会長及び専務理事で構成される幹部会を開催し、同協会の事業活動について審議・決定している。」（同第一の一2）

(三)　「冷蔵倉庫業者は、倉庫業法第六条第一項の規定により、冷蔵倉庫保管料（以下『保管料』という。）、冷蔵倉庫荷役料その他の営業に関する料金を定め、又は変更しようとするときは、その実施前に、運輸大臣に届け出なければならないこととされている。」（同第一の一3）

(四)　「会員事業者は、前記二の決定に基づき、平成四年七月三一日以降、おおむね、保管料を変更することとし、その旨を運輸大臣に届け出て、保管料を引き上げている。この場合において、実際の取引において収受していた保管料が運輸大臣に届け出ていた保管料と異なるときは、当該引上げ率又はこれに相当する引上げ額を目途に実際の取引において収受する保管料を引き上げている。」（同第一の三）

2　被審人から審判開始決定書の第一の二1の「保管料」、「基本料率」、「料率」等について実勢料金におけるものを指すのか届出料金におけるものを指すかの点、その第一の一2の「幹部会」が被審人の事業活動について決定していることの根拠の点などに関する求釈明があり、それらを受けて、審判官から審査官に対し、第三回審判期日においてこれらを包含した釈明がされた。

3(一)　これに対し、審査官は、第四回準備書面において、右の「保管料」、「基本料率」、「料率」の各語は届出料金と実勢料金の双方の意味におけるものを指すと主張したが、第五回準備書面において、更にその具体的意味を、審判開始決定書第一の二1の記載について、敷衍して明らかにすると、次のとおりである、と主張した。

「冷蔵倉庫協会は、会員事業者の冷蔵倉庫業に関する経営収支の改善を図るため、かねてから、会員事業者の『実際の取引において収受する保管料』の引上げ及びその手段としての『保管料の届出料金』の引上げについて検討してきたところ、平成四年四月二三日、静岡県熱海市所在の『ホテル大野屋』で開催した幹部会において、会員事業者の『実際

の取引において収受する保管料』の引上げ及びその手段としての『保管料の届出料金』の引上げを図るため、手段である『保管料の届出料金』のF級室の重量に係る基本料率については、会員事業者が運輸大臣に届け出ていた料率から約八・八パーセント引き上げ、二六円六〇銭とすることを決定するとともに、『実際の取引において収受する保管料』のF級室の重量に係る基本料率について、従来届出料金どおりの料金を収受していた取引先については、従来収受していた料率すなわち会員事業者が運輸大臣に届け出ていた料率から約八・八パーセント引き上げた二六円六〇銭とし、従来『実際の取引において収受する保管料』が届出料金どおりになっていない取引先については、従来収受していた料率から約八・八パーセント引き上げた料率又は従来収受していた料率に運輸大臣に届け出ていた料率の約八・八パーセントに相当する額を加えた料率とすることを決定した。」

(二) 他方でまた、審査官は、幹部について第二回準備書面において、「幹部会の決定が被審人の決定であるとの趣旨である。幹部会の決定が被審人の決定である以上、幹部会の決定は会員である冷蔵倉庫業者（以下『会員事業者』という。）を拘束する。幹部会の決定が、被審人の決定であり、会員事業者を拘束するのは、永年にわたる被審人における業務運営の慣行によるものである。」と主張した。

(三) さらに、審査官は、審判官の釈明に対し、第四回準備書面において、審判開始決定書第一の一2の記載を引用して、「幹部会が、定款上の意思決定機関ではないが、事実上、被審人の事業活動についての意思決定機関として機能していることを明らかにしている」とした上、「事業者団体の何等かの機関で決定がなされた場合において、その決定が構成員により実質的に団体の決定として遵守すべきものとして認識されたときは、定款又は寄付行為上その機関が団体の正式意思決定機関であるか否かに係わりなく、その決定を団体の決定というのに妨げはないと解するのが相当であって（公正取引委員会昭和四五年二月一七日審決・昭和四二年（判）第一号兵庫県牛乳商業組合に対する件及び同平成七年七月一〇日審決・平成三年（判）第一号社団法人大阪バス協会に対する件参照）、本件審判開始決定書においては、（中略）第一、一、2において幹部会が事実上、被審人の事業活動についての意思決定機関として機能していることを明らかに

している上、同二、1、2及び3において現実に幹部会において本件決定がされたことを、（中略）明らかにしている」とし、さらに審査官の第一回、第二回準備書面の具体的な記載を引用した上で、「以上要するに、審査官は、被審人が、①幹部会で日常の事業活動について審議・決定することを慣行としているとした上で、②定款上の意思決定機関である総会及び理事会で承認された方針に従い、③幹部会において審判開始決定書第一、二、1～3記載の決定をし、④これを会員事業者に被審人の決定として周知し、⑤会員事業者が、おおむね、この決定に従い、かつ、⑥その後被審人が、理事会において、幹部会の決定を事後的に承認していると主張しているのである。一般に、上記のように事業者団体の何等かの機関で決定がなされた場合において、その決定が構成員により実質的に団体の決定として遵守すべきものとして認識されたときは、定款又は寄付行為上その機関が団体の正式意思決定機関であるか否かに係わりなく、その決定を団体の決定というのに妨げはないと解するのが相当であり、この意味では①、③、④及び⑤の事実があれば、幹部会の決定を被審人の決定ということができるが、本件においては、これに加えて、②及び⑥の事実もあり、これらの事実は定款上の意思決定機関による日常の事業活動についての意思決定機関である幹部会に対する具体的委任とその結果の承認であって、この二つの意味において、幹部会の決定は被審人の決定と認められる。」と主張した。

4　これらの審査官の準備書面は、審判廷において陳述され、被審人は、それに対し反論を加えた。

5　被審人の申立ての内容及び審判官の却下決定の内容は、別紙一の審判官の決定書記載のとおりである。

三　当委員会の判断は、以下のとおりである。

1　被審人は、審判開始決定書第一の二1記載の違反事実に関して、審査官の第五回準備書面における主張がこれと相反するものであり、仮に主張を変更するのであれば、本件の場合は、刑事訴訟手続における訴因変更手続と同様の厳格な手続によるべきであると主張する。

しかし、独占禁止法は、「審判開始決定は、文書によってこれを行い、審判開始決定書には、事件の要旨を記載し」（第五〇条）と定め、また、審査審判規則は、「審査官は、まず、審判開始決定書に基き、事件の概要を陳述しなければならな

い。」（第四一条）、「審査官は、審判開始決定を維持するため、審判期日に立ち会い、事実上及び法律上の陳述をし」（第二九条）、「証拠調が終わった後、審査官は、事実及び法律の適用について意見を陳述することができる。」（第五八条）と規定するにとどまり、刑事訴訟手続にみられる訴因の特定及び変更手続に関するような定めはない。

そして、公正取引委員会の審判手続は、刑事又は民事の訴訟手続ではないから、厳格な意味で刑事訴訟手続における訴因のような問題を生ずることはなく、その審判の範囲は審判開始決定書の記載事実と同一性を害さず、かつ、被審人に防禦の機会を閉ざさない限り、右の記載事実と多少異なった事実にわたったとしても適法と解釈される（最高裁判所昭和二九年五月二五日判決・民集八巻五号九五〇頁参照。なお最高裁判所昭和五〇年七月一一日判決・民集二九巻六号九五一頁参照。）。

被審人は、「F級室の重量に係る基本料率」が届出料金のものか実勢料金のものか明らかでなく、いずれか一方の意味と解しても、意味不明となるか、事実として不可能なことを示すことになる、と主張するが、前記二における認定事実によれば、審判開始決定書の第一の二1に関する審査官の第五回準備書面記載の事実は、釈明に応じて主張されたものであり、審判開始決定書第一の1及び3及びその第一の三の記載の下でその第一の二1の記載をみれば、この審査官主張の事実は、そこから十分に読み取り得る範囲内のことである、というべきである。

のみならず、実質的にみても、本件審判開始決定書の記載において違反事実の枢要部とされる第一の二1の記載は、日時、場所、決定方法が示されていることにより他の再審判の可能性のある事実と区別されるに十分であり、また、本件において、審査官は、届出料金、実勢料金の観点からの釈明に応じて前記二3のとおり、主張を具体的に明らかにしたのであるから、被審人の防禦の観点からも十分な範囲を特定しているというべきである。したがって、いずれの点からも被審人の主張は理由がないといわざるを得ない。

そうすると、審判開始決定書第一の二1の事実に関する審査官の第五回準備書面記載の主張が、その記載内容を対比して、審判開始決定書記載の事実と具体的事実として同一性があることを認めた上、審査官に新たに何らかの手続を踏ませ

る必要がないとした審判官の決定の判断は正当として是認することができる。

（なお、被審人は、審判開始決定書記載の事実欄に独占禁止法第八条第一項第一号に違反する構成要件を充足する記載がされていないとして、審判開始決定自体が違法である等の主張もしているが、この主張は、審判官の決定において判断の対象とされていないことを問題とする点において、異議申立ての理由として既に主張自体失当である。）

2　次に、前記二の認定事実によれば、既に審判開始決定書第一の一2及び二1の記載において、幹部会が被審人の事実上の事業活動についての意思決定機関であり、二1記載の決定をしたとの趣旨が記載されていることを読み取ることができること、また、審査官は、釈明に応じて、第二回準備書面において、その幹部会の決定が被審人の決定であり、幹部会の決定が被審人の会員事業者を拘束することを主張し、その根拠として永年にわたる被審人における業務運営の慣行を挙げたが、第四回準備書面において、事業者団体の何らかの機関で決定がされた場合においてその決定が構成員により実質的に団体の決定として遵守すべきものとして認識されたときは、その機関が団体の正式意思決定機関であるか否かにかかわらずその決定を団体の決定というのに妨げはないとする公正取引委員会における審決例（前記兵庫県牛乳商業組合に対する件及び社団法人大阪バス協会に対する件）を引用して、それらの審決例に示された団体の決定というべき要件に該当すべき具体的事実を主張していることが明らかにされている。

そうすると、審判開始決定書の記載が釈明に応じた審査官の主張により順次具体的になったものであり、主張に係る具体的事実の同一性が失われたといえないとした審判官の決定の判断は正当である。

この点に関して、被審人は、幹部会の決定が会員事業者を拘束する理由に関する審査官の主張が業務運営の慣行から委任に変更されたとし、民法の規定を理由にして両者は全く異なるから、主張を変更したというべきであり、したがって、審判開始決定書における記載を変更ないし追加させる手続をとるべきである、と主張する。

しかしながら、前記二3(二)及び(三)によれば、審査官の主張は、幹部会の決定が団体の決定となる理由として業務運営の慣行の存在を挙げている点で一貫していることは明らかである。

また、民法上の委任契約は、委任者と受任者の合意があれば成立し、個別具体的な委任のみならず、包括的な委任や黙示的なものを含めて何らの形式を要しないものであるから、民法の規定を根拠に事実としての慣行と委任とが両立しえないとする被審人の主張自体に誤りがあるだけでなく、審査官が前記審決例に示された団体の決定というべき要件に該当すべき具体的事実を主張するうえで、被審人において幹部会で日常の事業活動について審議・決定することが慣行とされていることを踏まえて、主張のまとめとして、事実としての慣行の存在に関して補足的に委任という用語を用いたとしても、これによってその主張の要点が変更されたとは認められない。

したがって、慣行と委任とを相反する概念であるとして議論する実益は乏しく、また、審査官の主張に係る具体的事実の同一性に変更があるとは認められないから、被審人の右主張は理由がない。

3　以上のとおりであって、審判官の決定には被審人が異議申立理由で主張するような違法はなく、他に審判官の決定に何らの違法又は著しく不当な点は認められず、被審人の異議申立ては理由がないから、却下されるべきである。

よって、主文のとおり、決定する。

平成九年四月二一日

公正取引委員会

委員長　根來泰周

委員　植木邦之

委員　佐藤勲平

委員　植松敏

委員　柴田章平

別紙

平成七年（判）第四号

決　　定

被審人　社団法人日本冷蔵倉庫協会

右代表者　会　長　金　田　幸　三

右代理人　弁護士　宮　代　　力

同　　河　上　和　雄

主　　文

被審人の本件申立てをいずれも却下する。

事実及び理由

第一　被審人の申立て

一　審判官は、審査官に対し、審判開始決定書第一の二の1の記載について、第五回準備書面における主張事実への変更手続をとるように命じ、これに応じなければ、審判を打ち切られたい。

二　審判官は、審判開始決定書が幹部会について記載している事実のうち「幹部会が協会の事業活動について審議・決定している。」との記載を、幹部会が総会あるいは理事会から本件決定をするように委任されたことを示す具体的事実の記載に変更するか、又は、右審議・決定の記載を残すならば、委任に関する記載を予備的に追加させる手続をされたい。

しかして、審査官がこれに応じなければ、準備書面における委任に関する記載の撤回を命じ、これに応じなければ、幹部会が被審人の意思決機関であることの根拠を委任にありとする審査官の主張は審判の対象でない旨を宣言されたい。

第二　理由

一　本件記録によれば、審査官の第五回準備書面の3記載の主張は、審判開始決定書第一の二の1の記載の事実に対する求

釈明に応じて審査官がその具体的意味を明らかにしたものであることが認められ、その記載内容を対比してみると、十分に具体的事実として同一性があることを肯定することができる。したがって、本件審判の対象が前者であることを示すために、審査官に新たに何らかの手続を踏ませる必要はないというべきである。

そうしてみると、被審人の前記第1の1の申立ては理由がない。

二　本件記録によれば、審判開始決定書第一の一の2において、被審人が必要に応じて、幹部会を開催し、被審人の事業活動について審議・決定していることが記載されていること、審査官は、求釈明に応じて、第2回準備書面において、幹部会の決定が被審人の決定であり、幹部会の決定が被審人の会員を拘束するとの主張をしたが、第4回準備書面第3において、事業者団体の何らかの機関で決定がされた場合においてその決定が構成員により実質的に団体の決定として遵守すべきものとして認識されたときは、その機関が団体の正式意思決定機関であるか否かにかかわらずその決定を団体の決定というのに妨げはないとする公正取引委員会昭和四五年二月一七日審決等の審決例を踏まえて、それらの審決例に示された団体の決定というべき要件に該当する事実と審査官が考えるいくつかの具体的事実を主張し、本件で幹部会の決定が右の審決例でいう団体の決定に該当すると主張したことが認められる。

したがって、審判開始決定書記載の事実が釈明に応じた審査官の主張により順次より具体的になったということはできても、主張に係る具体的事実の同一性が失われたといえないことは明らかである。

そうすると、被審人の前記第1の2の申立ても理由がない。

三　よって、審判官は、主文のとおり決定する。

平成九年二月二八日

公正取引委員会事務総局

審判官　成田喜達

審判官　酒井享平

（原文横書き。異議申立書は省略。）

審判官　宮崎紀男