

競爭法主管機關作為獨立 行政機關之憲政組織定位 及其正當法律程序

——日本公平交易委員會之發展經驗與啟示

壹、前 言

貳、日本公平交易委員會之組織定位與內閣之行政權

- 一、日本憲法成立初期之議論
- 二、再度受到挑戰期
- 三、綜合論證期
- 四、功能性權力分立原則之展開

參、日本公平交易委員會之權限行使與正當法律程序

- 一、審判程序之沿革與概要
 - (一)審判程序之沿革
 - (二)審判程序之概要

二、審判程序中實現正當法律程序之重要
具體作為

(一)審判官或委員中立或公正性之確保

(二)程序權利之保障

三、行政調查與犯罪調查間之防火牆

肆、實質證據法則與司法審查

伍、結 語

壹、前言

自十九世紀末起發達於美國的獨立管制委員會（Independent Regulatory Commissions）或行政委員會（Administrative Commissions）制度，因為第二次世界大戰日本的戰敗，遭受到以美軍為首的盟軍之占領，盟軍依其占領政策在日本國內積極推動各種政治民主化、經濟民主化、行政民主化等相關法制措施。所謂的行政委員會制度，即是行政民主化政策之一環，希冀藉此制度掃除過去日本因官僚行政體制所生之各種弊端¹。因此政策使得日本於占領時期，不論是中央或地方，皆設置為數眾多的行政委員會組織，對於行政民主化的發展，據稱亦發揮一定成效²。然而，此種無視日本固有政治與行政組織特質，僅因占領政策需要而強制推行的行政委員會制度，於盟軍占領時期終了後，隨即受到廢止或改編，而逐漸凋零³。其後，時序進入1990年代，在行政組織改革倡議的聲浪下，行政委員會之特質與功能再度受到重視，期望藉由其不同於一般行政機關的組織特性，促進日本現行行政部門運作之活性化⁴。

雖然，1990年代的日本行政組織改造，最終結果僅有「證券取引等監視委員會」（相當於我國過去之證券暨期貨管理委

¹ 佐藤功，「行政組織法」，頁267-268，有斐閣，新版，東京（1979）。

² 同前註，頁268。

³ 在占領末期的1951年8月所提出之政令諮詢委員會的報告中，有如下敘述：「雖然，不可否認地，行政委員會制度在作為行政機構民主化之一環上，具有重要意義，但與美國不同，我國的社會經濟狀況原本未必要求有此機構的設置，其組織徒然巨大化，而於其主動追求行政目的之實踐上，則缺乏明確的責任體制，亦難達成其有效的事務處理之目的，從而原則上應廢止此一行政委員會制度。惟於主要須以公正中立之立場，而被動地要求應慎重判斷之行政委員會上，應予留存但應整理、簡化之。」

⁴ 參照1997年12月3日之「日本行政改革會議最終報告」，該報告書可自下列網站取得：< <http://www.gyokaku.go.jp/siryou/index.html> >。

員會)之新設立⁵，規劃中的通訊傳播委員會並未成立，惟由此已可窺知，日本政府對於行政委員會之態度，已不再是當初的敵視、認其係占領政策的產物、不符日本行政固有風土與傳統，而係肯定其存在意義與功能，認為其可為日本整體行政部門組織再造中的重要選項之一⁶。展望未來，行政委員會制度或許會在日本行政組織中重新占有一席之地。

無論如何，在上述行政委員會制度起起落落過程中，始終屹立不搖者，厥為日本公平交易委員會與人事院二者⁷。其中，尤以公平交易委員會之發展最為重要，蓋不僅因其原始設立目的即為因應經濟民主化與政治民主化二者之需求，且其所執掌之競爭政策，乃係整體經濟政策之一環，與經濟政策之制定與執行息息相關，但其施行卻又獨立於行政部門外，不受行政部門的監督與指揮，屢屢引起違反行政一體、抵觸權力分立原則之質疑，而倍受批判。曾經長期任職日本公平交易委員會，爾後擔任北海道大學法學部教授之厚谷襄兒氏，於其退休演說中即曾指出，環繞著公平交易委員會及其設立法律依據之獨占禁止法⁸相關規定的違憲主張包括：「因承認實質證據法則引發公平交易委員會之審決乃係由行政機關為終審判決之違憲疑慮、因違反獨占禁止法事件之第一審法院為東京高等法院

⁵ 此外，1998年底至2001年初尚有「金融再生委員會」之行政委員會組織，惟其組織及功能現已為金融廳所吸收，不復存在。

⁶ 駒村圭吾，內閣の行政權と行政委員會，載：高橋和之、大石真編，「憲法の争點」，頁204-205，有斐閣，東京（1999）。

⁷ 人事院原名「人事委員會」，後因日本國家公務員法修正，更名為人事院，主要負責國家公務員之選考、薪資、休假、懲戒等事務，由三名人事官組成，其中一人為總裁。人事官獨立行使職權，其任用經國會同意，由內閣任命，任免並須經天皇認證。

⁸ 該法全名之原文為「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」，一般通稱為獨占禁止法。

而採取之二審制可能導致違反平等原則之違憲疑慮、聯合行為成立要件之『競爭的實質限制』要件的抽象性可能違反罪刑法定主義之違憲疑慮、對價格聯合行為同時處以課徵金及刑事罰之違反一事不二罰的違憲疑慮、公平交易委員會得指定不公平交易方法其指定範圍是否過廣而產生違反委任立法之違憲疑慮以及公平交易委員會獨立於內閣之違憲疑慮等問題。」⁹氏接著指出：「未見其他法律，有於一部法律之中，發生如此眾多層出不窮的違憲主張。」¹⁰

由上可知，日本公平交易委員會之職權行使所引發的違憲疑慮，不單僅是有關行政一體之權力分立問題，尚包括其因擁有準司法權、準立法權而與司法、立法二者間可能發生之權力分立問題，甚至還牽涉到罪刑法定主義、一事不二罰等憲法問題。坐擁如此眾多憲政體制課題，使得日本公平交易委員會縱使於日本全體行政委員會制度中，亦成為特殊之存在，而有其研究意義；甚至觀察該會如何透過各種機制的設計與發展，逐步克服社會各界對其違憲存在之質疑，更可提供我國未來行政委員會發展之參考。

事實上，美國行政法學者Kenneth C. Davis早於1949年的文章中，即已指出，關於行政委員會之憲法層次問題，美國行政法學者早期所關心者，乃是其與行政部門之權力分立、權限委任等問題，之後慢慢移轉至對於行政委員會之行政行為的司法審查問題，最後則是其行政程序是否符合正當法律程序理念之課題¹¹。此種從最初的行政組織論觀點，之後慢慢延伸至從

⁹ 參照氏著，「獨占禁止法論集」，頁266-267，有斐閣，東京（1999）。

¹⁰ 同前註，頁267。

¹¹ See Kenneth C. Davis, *Administrative Powers of Supervising, Prosecuting, Advising, Declaring, and Informally Adjudicating*, 63 Harv. L. Rev. 193 (1949).

行政作用論、行政爭訟論觀點，探討行政委員會之憲法或法律問題的問題意識與作法，實際上亦可見諸於日本公平交易委員會的發展過程。在早期拂卻對其組織存在本身的違憲主張後，迅即於其組織內部設計出審檢分隸機制，強化其處分之公正性及客觀性，之後又在平衡正當法律程序理念與迅速解決法律爭議的不同要求下，逐步修正、健全其審判程序。因為有此精益求精之態度，方能促使日本公平交易委員會才於2005年4月大幅修正其程序規定後¹²，隨即著手檢討相關程序規定尚有無改善空間¹³。

既然，在現行的憲政體制中，行政委員會等獨立機關已經成為無法否認之存在，則有關於其之探討，應當逐漸脫離組織定位是否違憲的問題，而儘速進入其程序作為是否符合正當法律程序理念，強化相關當事人之程序保障，確保其基本權利等課題之研究。特別是，當一般認為行政委員會之專業性應對司法機關有關於此之判斷，發生一定的拘束力時，如何促使其程序正義的要求，脫離一般行政程序，而進入所謂的準司法程序，以使司法機關對行政委員會判斷之尊重，更具有其正當性，實為愈來愈倚重行政委員會制度之國家，無法迴避之課題。日本公平交易委員會的發展過程正足以提供如此之啓示，而其司法機關時而藉由司法審查之機會，質疑其程序之合憲性與合法性，間接促進相關程序之改革，亦足以作為未來我國司法機關有關於此之借鏡。

¹² 該次法律修正從2006年1月起正式施行。有關是次修正之解說，參照諏訪園貞明編著，「平成17年改正独占禁止法——新しい課徴金制度と審判・犯則調査制度の逐条解説」，商事法務社，東京（2005）。

¹³ 參照日本公平交易委員會独占禁止法基本問題懇談會於2007年6月26日所公布之「独占禁止法基本問題懇談會報告書」，該報告書可自下列網站取得：
<<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/finalreport/body.pdf>>。

在上述問題意識與認識下，本文以下將以日本公平交易委員會組織、程序所引發的憲法問題及其解決方式與作法，作為研究對象。首先，在第二節中，針對包含公平交易委員會在內的獨立行政機關，因其職權行使的獨立性所引發與行政權間之指揮、監督的緊張關係，說明日本憲法、行政法學界如何克服此一違憲爭議。其次，第三節在行政委員會的權限行使問題不僅發生與於行政權之關係上，尚包含與司法權、立法權間之互動關係的認知下，說明日本公平交易委員會如何於其組織內部設計出類似審檢分隸之機制，並逐步強化其審判制度的程序保障，符合其作為準司法機關之適格性；其間，對此發展，司法機關又扮演何種催化劑功能，亦於本節敘述中可以略微窺知。接著的第四節，則以實質證據法則為中心，說明於行政救濟或訴訟程序中，司法機關對於公平交易委員會之準司法程序程度的要求。最後，則就本文敘述，作一簡短的結語。

貳、日本公平交易委員會之組織定位與內閣之行政權

日本憲法第65條規定：「行政權屬於內閣。」第66條第3項則規定：「內閣就行政權之行使，向國會負連帶責任。」第72條曰：「內閣總理大臣代表內閣向國會提出議案，就一般國務及外交關係向國會進行報告，並指揮監督各個行政部會。」由此可知，於日本憲政體制中，內閣處於行政權之頂端，為最高行政機關，可以指揮監督其下各個部會，並就其職權行使向國會負責。若此，則原理上，不受內閣指揮監督之行政機關，理當不存在。然而，包括公平交易委員會在內的日本各該行政委員會，於其相關法律中都會規定，應獨立行使其職權，不受內閣之指揮監督。例如，獨占禁止法第27條第2項一方面規定：