

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した中小企業等協同組合法（以下「法」という。）に基づく調停は実施しないとの決定の取消しを求める審査請求について、審査庁から諮問説明書を添えて諮問があったので、次のとおり答申する。

第 1 審査会の結論

本件審査請求は、認容すべきである。

第 2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都知事（以下「都知事」という。）が請求人に対し、平成 28 年 12 月 21 日付けでした、法に基づく調停は実施しないとの決定（別紙 1 参照。以下「本件決定」という。）について、その取消しを求めるというものである。

第 3 請求人の主張の要旨

請求人の主張は、おおむね以下のとおりであり、これらのことから本件決定の取消しを求めている。

- (1) 請求人の各組合員（各〇〇）は、〇〇との間で、〇〇社製の〇〇について長年の取引関係にあり、40 年以上の取引関係を有している者も少なくない。そのため、〇〇は全組合員にとって、極めて重要な地位にある取引先である。
- (2) 本件調停申請は、請求人に属する組合員と取引関係にある相手方である〇〇との間で、〇〇からの CP インセンティブ制度の一方向的な廃止といった取引条件の不利益な変更について、これを防止する目的で、〇〇との間で団体協約を締結するよう交渉したところ、協議が整わなかったことから、法 9 条の 2 の 2 第 1 項の規定に基づき申請したものである。

(3) 本件決定の理由は不当であって、以下のとおりいずれも理由がなく取り消されるべきであるから、都知事は本件調停申請に基づく調停を実施すべきである。

ア 都知事は、決定通知書の理由の②において「直ちに公正さを欠くとまで判断されない」としているが、当該判断の根拠となる事実が何ら示されていない。

この点について、請求人が都知事の所管課長から説明を受けた際には、「東京都としては、本件調停申請について内容に立ち入った判断をしたわけではないが、当事者間にコミュニケーションが不足しており、話し合いが不十分であると判断したので、調停は実施せずに当事者間での話し合いを図りたい趣旨で調停を行わないとの判断をした。」との説明を受けたのであって、内容に立ち入らないで、どうして「直ちに公正さを欠くとまで判断されない」という処分を下せるのか、同理由は不可解と言うしかない。

イ 同じく、決定通知書の理由の④において「契約の解釈の問題については、証拠に基づく事実の確定により当事者間で個別に解決されるべき性格の紛争で、行政的な解決よりもむしろ司法的解決がふさわしい紛争である」としているが、当該判断の根拠となる事実認定も契約の解釈すらも行っていないことがその記載から窺われることから、「直ちに公正さを欠くとまで判断されない」などという判断ができるはずがなく、処分の理由には著しい矛盾がある。

処分の理由については、最高裁判決（昭和60年1月22日判決）により、処分の根拠規定を示すだけでは不十分であるとされているところ、本件決定の理由においては、事実関係が示されておらず、そもそも都知事では事実認定自体が全く行われていないのであることから、明白な理由不備がある。

ウ そして、決定通知書の理由の①において「団体交渉を1回しか実施していない等、リベート料率の変更に関して、相互の情報共有、相互理解など当事者間及び代理人間でコミュニ

ケーションが不足しており、話し合いが不十分であること。そして、双方とも今後も取引関係を継続したいという意向であり、話し合いで解決する姿勢はあるので、行政庁の調停までは不要と考えられること。」としているが、請求人は、〇〇に対し団体交渉を求めたところ、〇〇は形式的にこれに応じる体裁を整えるのみで、実質的な交渉の体をなさなかったことなど、団体交渉を持つことが不可能であったことから、本件調停申請を行ったものである。

確かに、請求人は、本件審議会における意見聴取において、話し合い自体を拒むものではないとの意向は伝えたが、実際には実質的な話し合いが全く持たれない状態にある以上、都知事による調停は不可欠である。そもそも、話し合いが不可能であることから、調停申請をしたにもかかわらず、なお、話し合いを図られよとして、調停を拒否することが正当とは思われないうし、法に基づく調停申請に対し、これを行わない理由とされていないことは言うまでもない。

エ また、決定通知書の理由の③において「独占禁止法の優越的地位の濫用の問題等、本来他の機関で解決を図るべき内容が申し立てられていること。すなわち、仮に公正さを欠くようであれば公正取引委員会など他の行政機関で専門的に解決が図られるべき事案である。」としているが、この優越的地位の濫用の問題については、他の機関で解決を図るべきとの都知事の見解は、理解不能なものである。そもそも、公正取引委員会は独占禁止法に規定された措置をとる機関であって、当事者間に生じた紛争を解決する機関ではないし、そのような権限も持たない。仮に、公正取引委員会にそのような権限があったとしても、請求人は違反行為者ではないから、当該手続に関与することはできない。

そして、法9条の2第1項6号が（事業協同組合と取引関係がある事業者との間において）「組合員の経済的地位の改善のためにする団体協約の締結」のための規定を置いているの

は、大規模事業者との取引関係において弱い立場に立つ中小企業者が、組合を組織して合同して団体交渉を通じて団体協約を締結することにより、取引において不利な条件を強いられることを防いで公正な取引の確保を図るという趣旨によるものである。

一方で、独占禁止法2条9項5号が優越的地位の濫用を不公正な取引方法として規制している趣旨は、「自己の取引上の地位が相手方に優越している一方の当事者が、取引の相手方に対し、その地位を利用して、正常な商習慣に照らして不当に不利益を与えることは、当該取引の相手方の自由かつ自主的な判断による取引を阻害するとともに、当該取引の相手方はその競争者との関係において競争上不利となる一方で、行為者はその競争者との関係において競争上有利となるおそれがあるもので・・・このような行為は、公正な競争を阻害するおそれがある」ことによるとされている。

要するに、いずれも、取引の一方当事者が相手方当事者に対して優越的な地位に立つ場合に、その立場を利用して相手方に不利益な取引条件を設定すること等を防止する趣旨にあることから、その目的は共通する点が多くある。

しかし、法は、独占禁止法による規制及び公正取引委員会による取締りとは別に、法に基づく団体交渉及び行政庁への調停手続も利用して、問題の解決を図れるように用意しているのであるから、独占禁止法に関わる問題の解決について法に基づく団体協約ないしあつせん及び調停による解決が図られることは当然に予定されている。にもかかわらず、都知事が公正取引委員会など他の行政機関で専門的に解決が図られるべきである事案としているのは、法によって与えられた行政庁の職責を放棄する怠慢である。

オ さらに、決定通知書の理由の④において「リベート料率の存続期間等、契約の解釈の問題については、証拠に基づく事実の確定により当事者間で個別に解決されるべき性格の紛

争で、行政的な解決よりもむしろ司法的解決がふさわしい紛争であること。」としているが、法は団体交渉ができない又は団体協約の内容について協議が整わないとき、行政庁に調停が申し立てられた場合、行政庁はすみやかにあつせん又は調停を行うものとしているのであって、どのような手続が解決にふさわしいかなどについて、行政庁が判定することを予定していないし、権限もない。

請求人は、法に基づく調停申請が、本件問題の解決のために適した手続であるとして選択したものであって、これを上記理由により拒否するのは、行政庁に与えられた職責の放棄、職務の怠慢と言わざるを得ない。

カ 以上のとおり、本件決定には理由不備の違法があり、また、「経済取引の公正を確保するため必要がある」か否かについて、何らの事実も確認しておらず、このような状態でなされた決定は取り消さなければならないことは明らかである。

第 4 審理員意見書の結論

本件審査請求は不適法であるから、行政不服審査法 45 条 1 項により、却下すべきである。

第 5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成 30 年 2 月 8 日	諮問（諮問説明書の添付あり）
平成 30 年 3 月 16 日	審議（第 19 回第 3 部会）
平成 30 年 4 月 26 日	審議（第 20 回第 3 部会）
平成 30 年 5 月 25 日	審議（第 21 回第 3 部会）

第 6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書、諮問説明書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 関係法令等の定め

- (1) 法9条の2第1項6号は、事業協同組合は「組合員の経済的地位の改善のためにする団体協約の締結」を行うことができるとし、同条12項は、事業協同組合の「組合員と取引関係がある事業者（小規模の事業者を除く。）は、その取引条件について事業協同組合・・・の代表者（これらの組合が会員となっている協同組合連合会の代表者を含む。）が政令の定めるところにより団体協約を締結するため交渉をしたい旨を申し出たときは、誠意をもってその交渉に応ずるものとする。」と規定している。
- (2) 法9条の2の2第1項は、「前条第12項の交渉の当事者の双方又は一方は、当該交渉ができないとき又は団体協約の内容につき協議が調わないときは、行政庁に対し、そのあつせん又は調停を申請することができる。」とし、同条2項は、「行政庁は、前項の申請があつた場合において経済取引の公正を確保するため必要があると認めるときは、すみやかにあつせん又は調停を行うものとする。」とし、同条3項は、「行政庁は、前項の規定により調停を行う場合においては、調停案を作成してこれを関係当事者に示しその受諾を勧告するとともに、その調停案を理由を付して公表することができる。」とし、同条4項は、「行政庁は、前2項のあつせん又は調停については、中小企業政策審議会又は都道府県中小企業調停審議会に諮問しなければならない。」と規定している。
- (3) なお、法においては、法施行規則7条が、法9条の2の2第1項の規定により、あつせん又は調停の申請をしようとする者は、申請書に、交渉の相手方及び内容並びにあつせん又は調停を受けようとする理由を記載した書面を添えて提出しなければならないと規定する以外に、法に基づくあつせん及び調停の手続について定めた規定は存しない。
- (4) また、中小企業団体の組織に関する法律（以下「中小企業団体組織法」という。）81条は、「都道府県は、組合協約に関する

る重要事項を調査審議するため必要があると認めるとき又は都道府県知事が中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律第6条第3項前段に規定する意見を定めるため必要があると認めるときは、都道府県中小企業調停審議会を置くことができる。」とし、中小企業団体組織法82条ないし87条の2において、調査審議の対象並びに中小企業調停審議会の組織及び手続等の規定を定めた上で、中小企業団体組織法88条は、「調停審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、都道府県知事が定める。」旨を規定している。

- (5) 東京都においては、東京都中小企業調停審議会条例（昭和33年東京都条例第58号）に基づき、都知事の附属機関として、東京都中小企業調停審議会を置くとされている。

2 本件審査請求の適法性について

- (1) 行政不服審査法に基づく不服申立ての対象について

行政不服審査法は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為（以下「行政庁の処分」という。）に関し、不服申立てをすることができるものと定めている（1条）。そして、ここでいう行政庁の処分とは、最高裁判所昭和39年10月29日判決（民集18巻8号1809頁）によると、「公権力の主体たる国または公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、またはその範囲を確定することが法律上認められているもの」のことをいう。すなわち、行政庁の処分とは、行政庁が、法令に基づき優越的立場から国民の権利を設定し、義務を課し、その他具体的な法律上の効果を発生させる行為をいうと解されている（原田尚彦「行政法要論（全訂第7版[補訂2版]）」328頁参照）。

- (2) 行政機関が実施する調停制度における調停の終了手続について

法は、法9条の2の2が規定する行政庁の調停制度について、法及び中小企業団体組織法（同各法に基づく都の条例等を含

む。)において、調停の取扱い等（不成立の場合等を含む。）に係る個別の規定を置いていないことから、行政庁宛てになされた調停申請について、その成立、不成立を含む具体的な取扱いについては、（法に基づく関係条例等の詳細な規定が存する場合は格別）行政庁の裁量に属するものと解されるところ、例えば、行政庁が関係当事者間における調停の必要性を認めない、あるいは、調停案に基づく合意の成立が見込めないなどとして、調停を不成立とする場合については、行政庁は、調停の一般法である民事調停法の規定に準じて、調停の終了手続を行うべきものと解される。

もっとも、民事調停法の規定に基づく民事調停制度は司法機関により実施される手続であるのに対して、本件の法9条の2の2が規定する行政庁の調停制度は行政機関が実施する調停手続であるから、調停実施機関である行政庁が調停手続に関して行った決定が、行政不服審査法に基づく不服申立ての対象となるかどうかは、行政機関の実施する調停制度の趣旨を踏まえて判断されなければならない。

そこで、行政機関の実施する調停制度の趣旨に即して、本件決定の処分性について、以下に検討する。

(3) 本件決定の処分性について

ア 本件調停申請は、行政機関である都知事に対して、法9条の2の2が規定する調停制度の利用を求めるものであるところ、同調停制度は、事業協同組合（法3条1号）からの団体協約を締結するための交渉の申出（法9条の2第12項）に対し、相手方である事業者との間の協議が整わないとき等に、第三者である行政庁が紛争当事者の間に立って、その解決を図ることを目的としており、その趣旨は、紛争解決における専門知識の必要性、簡便な紛争解決システムの必要性、法的厳格的処理よりも柔軟な解決の必要性から、第三者として行政機関としての都知事を介することによって、紛争の簡易迅速かつ適正な解決を図らせることが適当であるとしたものと

解される。

イ そして、本件決定は、請求人が法9条の2の2第1項の規定に基づいて行った調停の申立てに対し、調停は実施しないとして、法の規定に基づく申請を拒否することを決定したものであるから、請求人が法9条の2の2第1項の規定に基づく調停制度を利用する利益を妨げるものであると認められる。

そこで、請求人が法9条の2の2第1項の規定する調停制度を利用する利益が法律上保護された利益と認められるか否かが問題となるところ、本件と同様に行政機関が実施する調停制度である公害紛争処理法26条1項に基づく公害調停制度において、申請を受けた調停機関が、調停の申請を不適法として却下した決定について、東京高等裁判所平成12年2月10日判決（判例タイムズ1031号175頁。以下「東京高裁判決」という。）はおおむね次のとおり判示する。

(ア) 公害紛争処理法26条1項は、公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合においては、当事者の一方又は双方は、書面をもって調停の申請をすることができる」と規定している。そして、公害調停制度の特色、それを扱う都道府県公害審査会及び調停委員会の行政機関性、それらが公害調停を通じて簡易迅速かつ適正な解決を図ることを制度的な目的としていること等からすると、公害調停を利用する国民住民の利益は、単なる事実上の利益というにとどまらず、法律上保護された利益ということができる。

(イ) そして、この点は、公害調停が当事者の合意を前提とした制度である（公害紛争処理法36条）ことによってもなんら消長を来すものではないと解される。というのは、公害調停制度においても当事者の合意がなければ法的な権利義務関係は成立しないが、当事者が希望すれば調停という交渉の場が用意され、公害審査会及び調停委員会による

合意促進の働きかけを得られ、また場合によっては調停委員会から調停案の受諾勧告（同法34条）を受けられることができるという制度的な便益を享受できるということは、最終的に調停において合意が成立するかどうかとは別に、当事者にとって独立した法的な利益であると解されるからである。

- (ウ) 公害調停の申請を受けた機関が、調停の申請を不適法として却下した場合は、公害調停を申請した者は、公害調停を通じて簡易迅速かつ適正な解決をする可能性を妨げられたことになるから、右却下は、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものであり、行政事件訴訟法3条2項及び4項にいう「行政庁の処分」に該当すると解される。

上記東京高裁判決の説示は合理的な法解釈を示すものとして首肯できるから、行政機関の実施する調停制度を利用する利益は法律上保護された利益であると解するのが相当であり、請求人が法9条の2の2第1項の規定に基づく調停制度を利用する利益は、法律上保護された利益であると認められる。

- ウ そうすると、本件決定は、請求人が法9条の2の2第1項の規定に基づく調停制度を利用する利益を妨げるものであるところ、請求人の当該利益は法律上保護された利益であると認められるから、本件決定は、請求人の権利義務を形成し又はその範囲を確定する法的効果を有するものと認めるのが相当であり、行政庁の処分に該当するというべきである。

(4) 小括

したがって、本件決定の取消しを求める本件審査請求は、行政不服審査法1条に規定する行政庁の処分を対象として、その取消しを求めるものであるから、適法な審査請求であると認められる。

3 本件決定の適法性・妥当性について

次に、本件決定が行政不服審査法に基づく審査請求の対象となることを前提に、本件決定に違法又は不当な点がないか、以下検討する。

(1) 判断の枠組み

ア 法9条の2第1項に基づく調停の申請があった場合には、法を誠実に執行すべき立場にある所管行政庁としては、当該案件が同条第2項に定める「経済取引の公正を確保するため必要があると認められる」という要件に該当するかどうかを検討し、これに該当すると判断したときは調停を行う義務を負っているものと解される。

イ 行政庁がこの要件該当の有無を検討するに当たっては、当該案件の性質や内容、申請に至る経緯や折衝状況、合意形成に関する当事者の意向など、関連する諸事情を総合的に勘案した上で、法の趣旨を踏まえた適正な判断を導くことが求められる。

ウ こうした検討の結果、当該要件に該当しないと判断した場合には、申請者に対して調停を行わない旨を通知するに際し、行政手続法第8条に則り、理由を明確に付記する必要がある。この理由付記に不備があった場合には、処分が不適法であるとして、取消しを免れないこととなる。

(2) 本件決定について

ア 前提事実

事件記録等によれば、本件においては、以下の各事実が認められる。

① 請求人は、都知事により、平成23年2月14日付けで事業協同組合として認可されていること。

② 請求人の組合員である各〇〇と〇〇との間では、従前、契約に基づくCPインセンティブと呼ばれるリベート制度があり、平成27年3月まで継続されていたところ、〇〇からの提案により、同年4月からは新インセンティブに変更となるとされたが、同各〇〇が〇〇との間で新インセン

タイプに係る契約を結ばず、CPインセンティブの継続を求めるとしたことから、請求人は、CPインセンティブの継続を目的として〇〇との間で、同年10月16日、団体交渉を行なったものの、双方の話し合いは不調であったとして、都知事に対して本件調停申請を行ったこと。

- ③ 都知事は、本件調停申請があったところ、東京都においては本件審議会の委員が選任されていなかったことから、平成28年7月26日、本件審議会委員5名を委嘱し、同日、法9条の2の2第4項の規定に基づき、本件審議会に対し、本件調停申請に係る、①あっせん又は調停を行う必要性、②あっせん又は調停を行う必要性が認められる場合、あっせん又は調停の案について諮問(本件諮問)したこと。
- ④ 本件審議会は、本件諮問について、審議会を合計で3回開催し、請求人及び〇〇から提出された本件調停申請書、本件各主張書面、本件答弁書、本件準備書面、〇〇提出資料の各提出資料及び第2回審議会における請求人及び〇〇からの意見聴取結果等を踏まえ、平成28年10月11日、都知事に対して、本件調停申請については、あっせん又は調停の必要性は認められない旨の答申(本件答申)をしたこと。
- ⑤ 都知事は、本件答申を踏まえ、本件調停申請に基づく調停を行う必要性は認められないとして、本件決定を行い、別紙1のと通りの理由を付して、請求人及び〇〇にそれぞれ通知したこと。

イ 検討

- (ア) 本件決定は、本件審議会からの本件答申を受けてなされたものであると認められる(上記ア)。

本件審議会からの本件答申は、本件が法9条の2の2第2項で規定する「経済取引の公正を確保するため必要があると認められるとき」に該当するか否かを判断した上で、結論を都知事に対して答申したものである(別紙2・3

「(2) 答申の趣旨」)。

(イ) そして、都知事は、請求人からのCPインセンティブの継続を求める旨の主張及び〇〇から請求人の主張については応じられないとする回答、並びに双方から提出された書面、関係資料を確認するとともに、本件審議会への諮問、本件審議会における双方からの意見聴取結果、本件審議会からの答申の受領といった本件決定に至るまでに、適正と認められる諸手続を踏まえた上で、本件調停申請に基づく調停は実施しないとの本件決定を行ったものと認められる。

(ウ) これに対して、請求人は、前記第3のとおり主張し、本件決定には理由不備の違法があり、また、「経済取引の公正を確保する必要がある」か否かについて、何らの事実も確認しておらず、このような状態でなされた本件決定は取り消さなければならないことが明らかであるとする。

(エ) 行政手続法第8条1項の規定によれば、行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないとされているところ、最高裁判所昭和60年1月22日判決(民集39巻1号1頁)において、理由の付記は、行政庁の「判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たもの」であるとされている。さらに、理由の付記の程度は、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して(略)拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず」とされており、本件決定においては、次のとおり、理由付記に不備があったと評価せざるを得ない。

まず、本件決定通知書の理由の①において、「当事者間および代理人間でコミュニケーションが不足しており、話し

合いが不十分」であると記載されているが、「不足」「不十分」と判断した根拠が不明であり、したがって、どの程度のコミュニケーションや話し合いがあれば十分となるのかが推測不能である。また、そもそも、「交渉ができないとき」又は「協議が整わないとき」に「調停を申請することができる」と定めている法9条の2の2第1項の趣旨に鑑みれば、むしろ、交渉や協議が難航し、その継続・進展が望めないときにこそ行政庁が調停の労をとるべきであって、「話し合いが不十分」ということをもって調停の必要性を認めない理由として掲げるのは、法の趣旨に逆行し、本調停制度の形骸化につながりかねない取扱いであるといわざるを得ない。

さらに、「双方とも今後も取引関係を継続したいという意向であり、話し合いで解決する姿勢はあるので、行政庁の調停までは不要と考えられる」としているが、これも同様な問題があり、調停の必要性を認めない理由にはなり得ない。すなわち、当事者双方の主観としてこのような「意向」や「姿勢」があっても、双方の立場や力関係の違いなどの客観的な事情から主張内容の隔たりが容易に埋まらず協議が整わないときにこそ、行政庁という公正な立場にある者による調停が期待されていることは先に述べた法の趣旨から明らかである。

次に、本件決定通知書の理由の②において、「取引の相手方が経済的地位の優勢であることを利用して不当に有利な取引条件で取引を行っているような場合に該当するか、という点で見れば、直ちに公平さを欠くとまでは判断されない」と記載されているが、一体どのような事実を認定して、このような判断がなされたのかが全く不明である。したがって、このような記述では、本件がいかなる理由によって法の定める要件に該当しないとされたのかを了知することができないといわざるを得ず、理由付記に不備があると認められる。

また、本件決定通知書の理由の③及び④は、本調停制度以外の制度によって解決すべき旨を述べているが、いずれも、調停を行わない理由と認めることは到底できないものである。

すなわち、③では「仮に公正さを欠くようであれば公正取引委員会など他の行政機関で専門的に解決が図られるべき」と述べているが、そもそも公正取引委員会は独占禁止法の規定をみても明らかなように、当事者間の紛争解決をつかさどる行政機関ではなく、また、ここでいう「他の行政機関」が何をさすのかも不明である。のみならず、「仮に公正さを欠くようであれば」という記述は、本件が経済取引の公正に関連する事案であることを示唆しているようにも受け取れるが、であるとすれば、何故に「経済取引の公正を確保するため必要があると認められる」という要件への該当性が否定されるのか全く不可解であるといわざるを得ない。

また、④では「司法的解決がふさわしい」と述べているが、本調停制度は、民事司法制度に従属又は劣後するものではなく、独自の法的根拠と存在意義を有する制度である。したがって、司法的解決の可能性のあることをもって本制度による調停を行わない理由にしようとするのは、制度の運用を担う立場にある者が自らの責任を回避しようとする意図によるものと受け止められかねないものであり、およそ正当な見解とはいえない。

(3) 小括

よって、本件決定通知書に理由として示された記述は、いずれも理由付記制度の趣旨にかなうものではなく、行政手続法第8条に反するものであることから、本件決定は違法である。

以上のとおり、本件審査請求は理由があるから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

外山秀行、渡井理佳子、羽根一成

別紙 1 及び別紙 2 (略)