

競争政策はどう変わるべきか

～新たな競争政策の設計を目指して～

パネル2：国際事業活動と競争政策

(Global Interface of Competition Policies)

討論者コメント

神戸大学の泉水です。競争政策研究センターの主任客員研究員をしています。私は実務の経験はありませんので、一般的な話をします。

競争法の国際協力がきわめて重要あることは言うまでもありません。また、モンティ委員、ハモンドさん、ディークマンさんすべてが賛成されたことですが、そしてこの会場にいる方の多くの方も、課徴金の引き上げ、リーニエンシー制度の導入等を提言する独占禁止法研究会の提案に賛成でしょうし、これが国際協力を促進することにも賛成でしょう。私も賛成です。というか、そもそも私は報告書作成の作業グループのメンバーでもあります。しかし「国際協力は大事だ」、「報告書はすばらしい」といっただけでは話がおもしろくありませんので、私はあえて少し斜めに構えて、克服はできるけれども軽視できない問題も存在するのだということを今日は指摘しようと思います。一つは、一般的に相互理解は簡単でないことであり、もう一つは独占禁止法研究会の提案に入っていないいくつかの論点についてであります。

第一は相互理解についてです。日本の独占禁止法は不十分だとよく聞きます。それは一面ではその通りなのですが、誤解もあります。今日の話で国際協力が重要だとされる国際カルテルと企業結合の2分野を見ましょう。企業結合規制(merger control)についてはどうでしょうか。だいぶ昔ですが、ある英語論文を読んで驚いたことがあります。日本には合併を独禁法違反とした審決は1件しかない—つまり1969年の新日本製鐵事件であるわけですが—、日本では企業結合規制はなされてないと書かれていました。これは明らかに誤解です。ここでいう合併は商法上の合併(amalgamation)にすぎず、株式保有、営業譲渡等が含まれていません。株式保有、営業譲渡を含む merger 全体ではそれを違法とした審決はもっと多いのです。もっとも、もっとも多いといっても60年ちかくで4、5件ほどなのですが。確かに4、5件でも少ないですが、しかし、merger の規制は、柴田委員も指摘されたように、日本では実は事前相談で行われているのであります。事前相談で事件処理することの是非はともかく—そして私は、そして多くの研究者もよくないと考えますが—、過去10年間で公取委が公表した主要相談事例は109件あり、うち38件では、何らかのremedyが採られたうえで企業結合は認められているのです。相談後に断念された事例のリストは公表されてはいませんが、例外的に公表された断念事例でだけでも過去7年間で10件あります。これが規制として十分かどうかはともかく、規制がされていないという批判はあたらぬといえます。

さらに、米国で長い裁判になり、EUでも審査が進んでいるマイクロソフト社に対しては、なんと日本の公取委はマイクロソフト社の抱き合わせtie in、エクセルとワード、アウトLOOKの抱き合わせですがーを違法とする審決を1998年にだしているのです。もっともサンクションの効果はほとんどなかったわけですが、あるいは逆に言えば、たいしたサンクションがなかったから違法だとする審決ができたのかもしれませんが。以上は一応ちゃんと運用されている例である。

次に、ちゃんと運用されてないが、それにはそれなりの理由のあるものをあげましょう。ハモンド氏のペーパーにあります人造黒鉛丸形電極(graphite electrode)の国際カルテル事件では、米国が合計4億ドルの罰金を、EUは2億ユーロのペナルティを課しましたが、日本では行政指導にすぎない警告がなされただけです。日本政府はカルテル当事者から1ドルも、1ユーロも取っていないのです。しかし、それにはそれなりの理由があると思われれます。この事件では、カルテルのターゲットは欧米であり日本市場への影響はほとんどなかった事案です。また、日本では課徴金は過去3年間しか課せません。昔行われたカルテルに対して措置を採ることは法律上できないのです。今回の報告書の提案が実現したからといって、この事件において高額な課徴金を課することができるようになるとは限らないのです。

以上みたように、その国の独禁法の運用の評価、相互理解は、表面だけ見てはダメであり、誤解されやすいのです。もちろん、この問題は密接に意見交換等がされている日米、日欧独禁法当局の間では存在しないと私は信じていますが。

そこで次に公取委の報告書についてです。いま日本の独禁法は欧米の雑誌等の記述から受ける印象よりはちゃんと運用されている、と述べました。他方、残念ながら、日本の独禁法には米国、EUレベルの強い法執行をできない制度上の欠点があることも否定できません。

とくにハードコアカルテルに対するサンクションは、日本では、刑罰(5億円以下、約400万ドル強)、課徴金(売上高の6%)であり、欧米の水準に比べて著しく低いと言わざるを得ません。そこで課徴金の引き上げ、リーニエンシー制度の導入などの制度改正をしようとしています。検討の際には、米国、EUの経験を報告書の作成段階でも大いに参考にしており、約1年前に大雪のワシントンDCでハモンド氏にインタビューした一人は私でもあります。

しかし、課徴金の引き上げの提案に対しては産業界から批判も強いようです。報道によれば立法が実現するのか重要な時期にいまはあるようです。もっとも、産業界は課徴金の引き上げ、正確には刑罰を残したままで課徴金を引き上げることには反対していますが、リーニエンシー制度の導入に反対であるわけではないようです。しかし売上高の6%という課徴金の水準のままでリーニエンシー制度を導入したのでは、独禁法は本当にリーニエンシーになってしまい、独禁法違反は道路交通法違反程度に思われるだけでありましょう。モンティ委員、ハモンド氏、柴田委員も指摘したされたように、課徴金の引き上げはリーニ

エンシー制度の導入に不可欠なのです。ただ、ここで議論が複雑になっているのは、日本ではハードコアカルテルに対しては刑罰と課徴金の両方が用意されており、憲法の二重処罰禁止を厳格に解釈する立場が一部にあることです。憲法の二重処罰禁止規定は第二次世界大戦後にアメリカ法を輸入したものであり、アメリカ法では考えられない解釈が一部とはいえなされているのは奇妙と思えるわけですが。

それはともかく、モンティ委員、ハモンドしも指摘したように、実は日本企業はこれまでも米欧のリーニエンシー制度の大口ユーザー、上得意客でありました。米国でもいくつかの国際カルテル事件でリーニエンシー制度を利用して罰金を全額免れたり、刑罰の減免を受けています。EUでも、先月公表された食品防腐剤のカルテル事件で、日本の企業4社がかかわりその中の1社はリーニエンシー制度を利用してペナルティの全額の免除を受けています。導入しさえすれば、模範的なユーザーになる可能性さえあると思われず。

しかし、今回の提案が法改正として実現しても、なお課題は残っています。課徴金は違反行為終了後過去に遡って3年間しかとれません、この制限は今後も続くでしょう。また、日本で独禁法違反に対して実刑が科されることはまず考えにくいのです。通常は執行猶予がつくのです。犯則調査権限は入りますが、独禁法違反の抑止の中心はなお課徴金となるでしょう。国際協力についても、秘密情報の交換は、国家公務員の守秘義務があるため、当時企業が同意しない限り、ECと同じですが、できないでしょう。入札談合については、地方公共団体などの発注者が談合をやらせているという実態がありますので、発注者に対するペナルティの強化も不可欠でしょう。

しかし、他方、独禁法6条は日本国内に競争制限がない国際カルテル等についても日本の事業者の参加を禁じるというユニークかつ重要な規定がありますので、この規定を使えば広範囲で協力ができると私は考えています。

このように、二国間協定の締結、独禁法研究会報告書の提案は、日本の独禁法で遅れていた部分を一挙に米国EUまで近づけるものではありませんが、実際に法改正が実現できるかは予断を許しませんし、もし改正が実現できてもなおたくさんの課題が残っています。しか第2セッションのすべてに人が言われたように、これはきわめて大きな前進になるといえることは間違いありません。

以上であります。ありがとうございました。