

競争政策研究センター，一橋大学 21 世紀 COE/RES プログラム，日本経済新聞社共催
国際シンポジウム

(パネル・ディスカッション，オーブンフロア・ディスカッション，クロージング)

【第 3 部】パネル・ディスカッション.....	1
(はじめに)	1
(我が国の課徴金減免制度)	3
(新しい法制度の含意)	17
(本日のシンポジウムを振り返って)	26
【第 3 部】オーブンフロア・ディスカッション.....	31
【クロージング】	37

【第3部】パネル・ディスカッション

モデレーター：鈴木 興太郎 所長

パネラー：ジョセフ・ハリントン 教授

マッシモ・モッタ 教授

松井 彰彦 教授

柴田 愛子 委員

上杉 秋則 事務総長

(はじめに)

鈴木：これから，充実した3つの報告を踏まえて，しばらくパネル・ディスカッションをしたいと思います。

午前中に行われたハリントン教授のご報告のなかで，このパネル・ディスカッションで少し時間をかけて議論していただけるかと思う点に関しまして，私の方でかいつまんだお話をさせていただきます。ご報告をお聞きになれば，またお手元の資料をご覧になれば分かりますように，大変リッチなご報告ですので，誠に部分的なつまみ食いになることはご容赦いただきたいと思います。それからモッタ教授のご報告については，たったいま，休憩の前に行われたご報告ですので，ハリントン教授のご報告との補完性を中心として，ごく簡単にお話しさせていただきます。そのようなサマリーを私のほうでした上で，パネルの本論に進ませてもらいたいと思っています。

まず，ハリントン教授のご報告ですが，非常に大きくそして重要な点は，共謀行為を競争政策当局が発見・摘発する上で，リーニエンシープログラムはどこまで有効であるか，別の言い方を致しますと，リーニエンシーシステムが共謀行為の発見と摘発を助けるメカニズムとして有効であるためには，一体どのような構造を持つリーニエンシープログラムを設計すべきかということであったかと思っています。こういう関心の絞り方の背景には，米国におけるカルテルの発見と摘発において，事例の上でいえば，競争政策当局が必ずしもあまり大きな成功をしてこなかったリーニエンシーシステム導入以前のパフォーマンスがあるようです。引用された論文¹では，1963年から1972年の10年間の49の摘発事例のうちで，競争政策当局独自の調査によってその摘発が根拠付けられたものは，たった2例ということでした。

この点について，コメンテーターの松井先生が同じ時期の公取委の事例を整理なさったわけですが，1,018事例のうち389事例が公取委のイニシアティブで摘発されたものであるということでした。この結果は，制度というものは，その制度が埋め込まれる土壌の違い

¹ Hay, George and Daniel Kelly, "An Empirical Survey of Price Fixing Conspiracies," *Journal of Law and Economics*, 17(1974), 13-38 (qtd in qtd. in Harrington, Joseph E. Jr. "Corporate Leniency Programs and the Role of the Antitrust Authority in Detecting Collusion," 3. Competition Policy Research Center. Jan. 2006. Competition Policy Research Center. <<http://www.jftc.go.jp/cprc/DP/CPDP-18-E.pdf>>

によって、その機能の仕方や成果の期待が異なるということの、一つの現れとなるのかも
しれません。その点も以下の討論の論点の一つであります。

いずれにせよ、共謀行為の発見と摘発のメカニズムとして、リーニエンシーシステムを
どう有効に活用すべきかということに関してハリントン教授が強調なさったことは、カル
テルの構成員の中で情報提供の順位を競うレースが発生するような性格を持つリーニエン
シープログラムが望ましいという論点でした。

また、競争政策当局側にも、彼らの掌中にある戦略的な変数を利用しつつ、リーニエン
シープログラムに従う情報提供のレースを誘い出すシグナリングを行う余地があるという
ご指摘があったように思います。その際、戦略的な変数としては、例えば立入検査のタイ
ミングの戦略とかが考えられるのではないかということだったと思います。またスクリー
ニングのための構造的あるいは行動主義的なアプローチが、まさにこういったシグナリン
グを有効に行う手段であるというサジェスションがあったように思います。この点は、誕
生してまだ程ない日本のリーニエンシーシステムが有効に根付き、そして日本における共
謀行為に対する闘いにさらに強力な手段を提供するために、一体どういう運用の仕組みが
必要かということに関しまして、議論のテーブルにのる価値のある論点ではないかと思
います。

もう1つ注意しなければならないことは、リーニエンシープログラムと、たったいま触
れました構造的ないし行動主義的なスクリーニング・アプローチとの関係です。この点も
ハリントン教授のご報告の中では重要な柱の一つであったように思います。この2つのア
プローチは、むしろ非常に本質的な意味で補完的なアプローチであり、リーニエンシーシ
ステムが導入されたからといって、構造的あるいは行動主義的なスクリーニング・アプ
ローチが不要となるわけでは全くないという重要なご指摘をなされました。

理由は幾つか挙げていらっしゃいますが、第1には、そもそも共謀行為の疑いが別の根
拠から存在するのでなければ、リーニエンシープログラムが有効であるというバックグラ
ウンドがないということでした。それを裏返して言えば、スクリーニング・アプローチは、
まさにこのような合理的な疑いを生み出すきっかけとして非常に重要な作業であるとい
うことであったように思います。

冒頭申しましたように、ハリントン教授のご報告は非常にリッチでしたが、私としては
差し当たりそのような論点を、当初のテーブルに載せてはどうかと思っております。

モッタ教授のご報告はつい先程聞いたばかりでご記憶が非常にフレッシュだと思います
ので、ごくごく簡単にメンションだけさせていただくことにします。

第1点は、誠に見事にハリントン教授の報告と相互補完的な報告になっているとい
うことです。同じく共謀行為を対象としつつも、ハリントン教授はこのような行為に対する有
効な対抗措置としてリーニエンシーシステムや、それと補完的なスクリーニングという作
業について、非常に精緻な分析をしていただいたわけですが、モッタ教授のご報告は、共
謀行為と対抗するのであれば、まずそもそも共謀行為とはどういうものか、経済学的に見

た場合に共謀行為は一体どういう形で生まれ、維持されていくかということに関する分析が、非常に精緻になされていたように思います。

具体的に申しますと、ご報告のパート1がまさに Economics of Collusion であり、これは非常に短いスペースの中に共謀行為の本質的な特徴をよく盛り込んでご報告いただいたと思っています。それからパート2が Experience in EU ということで、EUにおけるとりわけリーニエンシープログラムについて、事実と有効性にわたってご説明いただきました。これまた比較の観点から各国のリーニエンシーシステムの長所・短所をこれから議論していく上で、非常に重要な布石をしていただいたと感謝しております。先ほどのハリントン教授のご報告の中にも米国のリーニエンシーシステムに関してのご説明があり、我々にとっては少なくとも米国とEUに関してはリーニエンシーシステムの仕組みとその特徴がテーブルの上に載ったという状況にあるように思います。

そこでパネルの本論に入りたいのですが、今後の議論のテーブルを少しきちんと整理する意味も込めまして、ここでやはり発足したばかりの日本の課徴金減免制度を中心として、最初に上杉総長からお話をいただきたいと思います。では、上杉総長、よろしく申し上げます。

(我が国の課徴金減免制度)

上杉：それでは、私のほうから課徴金減免制度について、日本にはかなりいろいろな特色がありますが、まず、どのような理由でそういうシステム設計にしたかということ述べ、かつ米国とEUのシステムについて、もう一度私の観点から必要な部分は適宜補足させていただきながら、皆様方に日本の制度に対する理解を深めていただき、また、その有効な活用を図っていくためにどうすれば良いかということ述べさせていただきたいと思います。5点に分けてお話をさせていただきます。いずれにせよ、これはリーニエンシー制度そのものというよりは、我が国の課徴金制度がこうである、したがってその減免はこうなるということにすべて起因する問題です。

まず第1点ですが、対象事業者を3者に限定しています。これは恐らく世界でもまれではないかと思えます。それから公正取引委員会による調査開始の前後できれいに分け、調査開始前の1番目のみを課徴金全額免除としたことです。

3者に絞った理由ですが、課徴金は、本来、カルテルを行った者すべてから取らなくてはならないという性格のもので、カルテルという密室の行為の端緒を得るべくそれに必要な範囲内で減免できるという法理論に従い、その範囲はこのくらいであろうというところから出てきたものです。もちろん、基本は事件に関する端緒となる情報を得ることにありますが、審査開始以後における申請も認めるという制度設計になっていますので、結局は違反行為に関わる情報収集を容易にすることに目的があります。ですから、無制限に認めると、かえってカルテルの抑止にマイナス効果があるだろうということです。また1者だけにしてしまうと、かえって「自分が申請を行っても既に誰か申請しているのでは

ないか」という見込みの下に、その者が課徴金減免制度を申請することを躊躇するおそれがあります。複数にすれば「自分も行けば少なくとも1位か2位若しくは3位くらいには入るかもしれない」との見込みが立つという発想から、3者くらいが適切であろうとしたのが理由です。もちろん、3者程度からある程度の情報を得なければ、我々としても事件審査、事件の摘発がしにくいという判断が加わったことは否定しません。

米国は、調査開始後であっても全額免除になり得ます。それから調査開始後の申請の場合には、申請者が現れた段階でDOJ²が有罪にするほどの資料・証拠を持っていない場合は、事業者が持ってきた情報を見て決める、つまり有力な証拠となれば、全額免除を認めるという制度です。したがって第1申請者だけに訴追免除が与えられるというのが特色です。しかしながら、この背景には司法取引というものがあります。司法取引では別に3者までとか5者までということはありませんから、基本的にはリーニエンシー制度と似たような働きをします。EUもこの点はほとんど同じで、特色は、やはり調査開始以後に来た場合には、その段階で欧州委員会がEC条約第81条違反を立証するだけのものがなければ全額免除も認めるということです。繰り返しになりますが、米国、EUともに、人数の制限をしていないこと、それから審査開始時点の前後を問わないことというあたりが特色かと思えます。

2点目は今述べたことと関連しますが、日本では金額について裁量がありません。米国では1番目だけがリーニエンシーの対象で、あとは司法取引の問題であるということは先ほど述べましたが、司法取引部分については当局側に相当の裁量があります。EUにも当然広範な裁量があります。司法取引の場合には、双方で自分の主張をぶつけ合いながら一定の妥協点を見いだしていく形で罰金額や刑の期間が決まっていきます。ですから、当然その調査にどの程度協力したかということが考慮される仕組みになっているわけです。EUでは全額免除にならない場合には一定の幅があるということは本日のシンポジウムの中で既に触れられておりますので繰り返しません。一定の幅の中でここからここまでの間で減額を受けられるという目安を示しているのが特色かと思えます。

日本が30%や50%という確定的な率にしたのは課徴金の性格から来るものです。もともと公取委側に裁量がない制度として設計されていますので、それを例えば本来は30%だけれども40%にしてやろうかといったことは一切できないシステムになっています。我が国では一般に行政庁が金銭上の処分を行う場合には定額で行っており、裁量の幅は基本的にはありません。例えば、重加算税もそうになっています。

また、累犯事業者、つまり違反を行った企業が10年以内にまたカルテルをすると5割増しの率を適用します。課徴金算定率が変わらないとした場合、累犯事業者は、それが分かった上で違反を繰り返すということですから、そのような事業者に対しては、10%の率では抑止力になっていないこととなります。そこで2度目はさらに高い15%にして、それを通じて抑止を図るということから出てきたものであり、2度も違反するのはけしからんと

² Department of Justice (米国司法省) の略

いうことから5割増しになっているのではありません。

要するに、調査への協力をカウントしない制度がリーニエンシーの申請のインセンティブをどう左右するかということが大きなテーマではないかと思えます。

3点目は、日本独特の制度ですが、カルテルからの途中離脱についてです。つまり、リーニエンシーの申請までは行わないけれども途中で自発的にカルテルから離脱した場合には、2割軽減した課徴金算定率を適用するという制度を取っています。これは、ほかの国ではもともと裁量がありますからそういう事態があればそれを考慮して率を決めればいいわけですが、日本では課徴金の算定率について裁量がありませんので、このように2割引の率にするという制度にしたわけです。

国内では、リーニエンシーの申請もできる、それから途中離脱の軽減もするというように、2つとも適用できるようにしておくのはまずいのではないかと、二またをかけるのは問題ではないかという指摘があります。我々としては、減額の申請を考えるような人であるならば2割引の率が適用される離脱よりは申請を考えるだろう、また、我が国の企業行動として、リーニエンシーの申請は躊躇するが離脱ぐらいは我が社としてもできるという企業が日本にはいるのではないかという推定の下に制度設計しています。したがって、我々としては途中離脱という制度はカルテルの脆弱性を高め、カルテルの崩壊という効果を持ち得るのではないかと考えています。しかし、これは制度設計上の予測の問題ですので、また、学問的な観点から議論いただければと思います。

4点目は、日本の制度は減額を受けられるか否かに関し、申請する側の透明性、予測可能性を非常に高く設計しています。細かくは説明できないのですが、公取委規則³によって定められた様式がありまして、その第2号様式、第3号様式に基づいて資料の提出なり報告を行うと、その証拠が十分役に立ったかどうかを問わず、減免の地位を与えるという制度設計になっております。また、第1号様式に基づいて申請をした段階で、「マーカー」という順位を確保する地位が与えられるので、少なくとも申請する側からすれば、まずは順番を確保して、「大丈夫、1番だな」と思ってから資料を出すことができます。資料を出してから「おまえは駄目だ」と言われぬように配慮をしているわけです。いずれにせよ、情報を提供したけれども後日、公取委から駄目だったと言われるとなるとリーニエンシー制度を利用しようとする企業のインセンティブが非常に害されるので、そのようなことがないように設計しています。

それから、審査開始以後の申請についてはかなり低くなっています。これは審査開始以後、つまり立入検査をした後ですから、我々が通常の立入検査で分かる程度のものを持ってきたのではリーニエンシーの意味がないということで、それを超える内容でなくてはならないということを要件にしています。しかし、別にそれ以上の要件にはなっていません。立入検査を受けた後、企業としてはとりあえず社内調査を急ぎ、第3号様式に基づく資料を提出して、できるだけ早く順番を確保します。その上で、その後も調査を継続して20日

³ 「課徴金の減免に係る報告及び資料の提出に関する規則」(平成17年公取委規則第7号)

以内にできるだけ資料を集めて提出すれば、公取委が既に持っているものよりは上回るだろうということで、地位が確保できるという制度設計になっています。

また、この点は既に柴田委員がご説明されましたが、重要な点ですので、もう一度確認しておきたいと思います。我が国の審査開始前と以後の仕切りは、立入検査に置いています。なぜかという、それが外からも観測可能だからです。公取委の中に情報が来たかどうかということは外からは全く見えませんので、外から見るところを基準にするということに意味があります。

重要なことは、欧米の基準では審査開始以後に該当する事案が日本のシステムの下では実は審査開始前に該当するということです。これもきっと企業のインセンティブがどうかにおいて、大きな影響を生むのではないかと思っています。特に我が国の場合には、内部的に審査を開始するに至る情報を得た後でも、ある程度の時間をかけて予備的な審査を行った上で立入検査を行います。ですから経験的に言えば、その間には数か月のタイムラグがあるわけです。したがって、その間の申請は、我々の定義によれば審査開始前、すなわち 100%の減額を受けられるものであり、この予測可能性を非常に高くしたところが特色になっています。

しかし、我々から見ると逆に不安も少しあります。要するに、敷居を低く設定したために、それを受けて審査を開始して、きちんと違反行為の摘発にたどり着くかどうかということにはリスクがあるわけです。EUでもそういった問題があるというご紹介がありましたが、日本でも我々の敷居をかなり低く設定したことにより、同じような問題が出てこないかというのが我々にとっての一つの懸念です。

5点目に、EUと米国の制度についての説明がありましたが、我が国は刑事罰と課徴金の両方を持っています。そうすると、課徴金を減免するだけではリーニエンシーが働かないという問題があります。公正取引委員会は行政機関ですので、課徴金の減免の判断はできますが、刑事罰を科す科さないの判断は基本的にはできません。これは検察官が専属的に持っている権限になります。EUと米国においては両方は持っていないので、これについて我々の参考になるとすればカナダやオーストラリアの制度ということになります。カナダでは競争当局が事件の審査をしますが、刑事事件にしたいときはリーニエンシーの申請に基づいて処理します。その場合、当該申請者はどうするかというときには検察庁に対し不起訴処分の勧告をするという形で、つまり非拘束的な形で制度設計をしています。

オーストラリアは、最近制度改正したばかりですが、もともとはカルテルに対し制裁金制度を導入していました。しかし、法人に対する制裁金だけではなかなかうまくいかず、やはり抑止力としては法人に対する刑事罰が非常に有効であるということで、逆に後から刑事罰を導入したのです。ただ、なぜそれでうまくいくかというと、刑事罰自体が変動制になっていて不当な利得の3倍まで罰金がかかるということになっており、また制裁金も不当な利得の3倍まで取れることになっています。そうすると両者には差がありませんので、刑事罰でいくときは刑事罰、制裁金でいくときは制裁金と、いわゆる選択制という制

度が取れるようになっていきます。いずれのコースでも、上限は同じで金銭的な重さは変わりません。

なぜ我々の制度で刑事処分を受けないことができるかという点、これは非常にユニークなのですが、日本の公正取引委員会は専属告発権というものを持っているのです。要するに独禁法の専門機関である公取委が、これは告発すべきである、あるいはすべきでないと判断するわけですが、告発すべきでないという判断をした場合は、告発つまり起訴ができません。公取委の告発がなければ起訴ができない、これが専属告発ということになります。独禁法の専門機関たる公取委があえてこれは告発しないという判断をしたということは、検察官の側においても十分に尊重されるでしょう。このような仕組みで担保されているわけです。

ただ、公取委から告発を受けなくても当該事件について別途告発されていれば、検察庁の判断で告発されなかった会社を起訴することは法理的には可能とされています。特に今日議論があったように、首謀者であった場合、例えば公取委の調査の段階では分からなかったけれども、検察で調べたら当該個人が首謀的な立場で活動していたということが分かれば、恐らく課徴金の減額の欠格事由に該当するのではないかと思います。それくらいファジーさは残った制度になっています。

以上、我が国の課徴金制度をEUと米国と比較して説明すると、このようなところが特色かということです。

鈴村：ありがとうございました。上杉総長に、課徴金制度に関する全般的な補足をまじえつつ、日本のリーニエンシーシステムの特徴をご説明いただきました。ここで午前、午後の招待講演をさせていただいたハリントン教授とモッタ教授のそれぞれに、まず午前中の報告に関してもし何か補足ないしコメントがあれば、それから上杉総長が説明された日本の制度に対してもしコメントがあれば、あるいはまた新たな論点を追加したいことがあれば、お願いしたいと思います。いずれかの形で、まずハリントン教授からよろしく願います。

ハリントン：それでは最初に1つコメントをさせていただいて、あとは自由にやりとりさせていただければありがたいと思います。

私としては、日本の場合は課徴金に全く裁量がないということは良い点だと思います。少し例を挙げて具体的な話をしたいと思います。

米国の司法当局にとって、今までで最大の価格協定事件の一つと言える事件にビタミンカルテル事件があります。米国には量刑ガイドラインというものがあって、ホフマン・ラ・ローシュ⁴は12億ドルから24億ドルの間で罰則を受けるべきだということになったわけです。しかし、最終的には5億ドルの罰則となりました。いわゆる価格協定の行為としては、

⁴ F.Hoffmann-La Roche.Ltd

これでも最大の罰則額だったのです。つまり、この量刑ガイドラインの罰則幅の下限の4割の額を取ったのです。この事件は、ローヌ・プーラン⁵がリーニエンシープログラムに申請していたため確たる証拠が十分にそろっていたのですが、なぜ司法省はこのような確たる証拠が十分にそろった事件について、低い率で手を打ったのか疑問に思いました。私は、今後のカルテル抑止という観点からは、量刑ガイドラインで決まった範囲で罰則金を課した方が良かったのではないかと考えています。ですから、私は、裁量がないということは本当に望ましいことだと思うのです。

ただ、先ほど申し上げた対応によって、米国政府は短期的にはコストを抑えることができたのかもしれませんが。つまり、例えば司法省が罰金額について妥協しなかったとしましょう。その場合、ホフマン・ラ・ローシュもいろいろな司法手続を取るでしょうから、事件が終結するまでに何年もかかったでしょう。政府は、5億ドルの代わりに10億ドルの罰則金をかけることができたかもしれませんが、そのために政府は、数百万ドル、数千万ドルといったコストをかけることになっていたかもしれないということです。

いずれにせよ、日本が裁量をあえて入れなかったという点は正解であったということをもまず述べさせていただきます。

鈴村：同様に、モッタ教授にもご発言をお願いしたいと思います。もしお互いのご発言に対してのコメントもございましたらそれを差し挟んでいただいても結構ですので、よろしくお願いたします。

モッタ：では、私のほうからも日本のリーニエンシー制度について何点かコメントさせていただきます。日本がリーニエンシープログラムを導入したことは誠に望ましいことだと思います。また、このプログラムは非常に慎重に設計されたものであるとも思います。ですので、非常に細かい点についてまで議論の俎上にはのっていると思います。

EUの経験からも分かるように、完璧なプログラムというものはないのだと思います。各国若しくは地域によって、法体系及び社会環境は異なっています。ですから米国にとっていいことであってもEUにとってもいいことだとは限りませんし、EUにとっていいことであっても日本ではそうではないかもしれません。

これもまたEUの経験から申し上げます。先ほども申し上げましたが、完璧なプログラムというものはなく、これは日本が今回導入したリーニエンシープログラムについても同様です。今後、このプログラムを運用していく過程において、このプログラムにおける不都合を感じ始めるでしょう。ヨーロッパがリーニエンシープログラムを導入したのは1996年ですが、5年たったところで早くもいろいろな不都合が生じてきて、微妙なポイントも

⁵ Rhone-Poulenc SA

指摘されるようになり、結局、6年目に新しいリーニエンシープログラムが導入しました。ですから、私は今回日本が導入したリーニエンシープログラムが完全なものであることを期待いたしますが、同時に何年か後にこのリーニエンシープログラムをじっくりと評価するというのも重要であると思います。米国においては何年にもわたって再考をなさっていないと聞いて、少し驚いています。彼らは自分たちのプログラムが完璧だということかもしれませんが、私はそれでも再考する価値はあると思っています。

それでは次に、日本のリーニエンシープログラムについて幾つか問題提起したいと思えます。

まずは、裁量がないという点ですが、先ほども申し上げましたように、裁量権がないことは特にリーニエンシープログラムについては良いことなのです。EUの最初のプログラムがなぜうまくいかなかったのかと申しますと、EUがあまりにも裁量権を持ち過ぎたからなのです。一つの事例をご紹介します。ある企業のCOEが交代して新しいCOEが着任したのですが、そのCOEは実はこの企業がカルテルに関与していたことを知りました。そして、まだ欧州委員会はそのカルテルについて疑っていませんでした。新しいCOEはカルテルを続けたくないと思い、リーニエンシーを申請してきました。ですから、委員会はこれまで知らなかった事実をそこで初めて知ったのです。こういうケースがあったわけですが、この場合は全額免除してしかるべきでした。しかし、実際にはそうはならなかったのです。なぜかという、EUが裁量権を堅持したかったからです。このCOEは、正式な決定が行われた後、実は100%の免除ではなく75%の減額しか与えられなかったということを初めて知ったわけですね。欧州委員会は、その企業が100%調査に協力しなかったと判断したようです。つまり、その企業はすべてをつまびらかに話さなかったと判断したわけですね。その企業は「いや違う、全部言いました」と言ったわけですが、委員会は「いや、あなた方はすべての証拠を提供しなかった」と言ったわけですね。減免を与えることについての裁量的権限は委員会側にありましたから、結局その企業の制裁金額は100%の免除を受けられなかったのです。もちろん、ほかの企業はこれを見て、リーニエンシーを申請することに二の足を踏むようになったのです。

欧州委員会は、この事件を教訓に、ある条件が満たされれば自動的に免除を与えることに決めたわけですね。条件を付すということは重要です。これは日本の場合にも当てはまると思います。

あと1点は既に申し上げた点なのですが、ほかの方がこの点についてコメントされるかどうか分かりませんが、少し驚いた点があります。リーニエンシーを受けられる条件の一つに、他社に対する違法行為の強制を行っていないという条件がありますが、その条件についてです。先ほども申し上げましたように、違法行為を他社に強制していたマネージャーに代わって新しいマネージャーが入ってきて、そのマネージャーは違法行為を続けたくないという場合があるわけですね。このような場合にどうして新しいマネージャーがリーニエンシーの申請をできないようにするのでしょうか。

あともう1つ、問題点は調査開始前か開始以後かという話ですが、今日何度も出ましたね。私の理解が正しければ、日本においては法律の下で100%免除のリーニエンシーが適用されるのは、その報告が調査前に入ることというふうになっています。これはおそらく欧州や米国の場合よりもあまり問題ではないのでしょうか。というのは、調査自体がとても長いわけで、もちろん開始日というのは実際に立入検査が入る日なのですが、それ以後は既に日本の公取委は何らかの情報を得ていることが予想されます。しかし、EUの経験から申し上げると実際に調査が始まって情報もそろわない可能性があるのです。そして、実際は、大体49件のうち4件くらいが、立入検査以後、リーニエンシーに対して申請がされたものです。委員会はそれまでに立入検査はしたけれども十分に確たる証拠が集まらないことがあるわけですので、調査が始まった以後でも非常に付加価値が高く、立件できるような情報を与えてくれれば全額免除するということになっているわけです。これはまた重要な点ですので、今日の論点の一つになるのではないかと思います。しかしながら、調査開始前か開始以後かということについては、私は、調査開始以後の減額率が一律に30%であることについて少し困惑します。調査開始以後の申請者についても、リーニエンシーへのインセンティブを与えるために、最初の者と後の者について減額率に差を設けることがよくないことなのかと疑問に思うわけです。この点についてはハリントン教授もペーパー⁶の中で触れておりますが、私もこの点は非常に重要だと思います。

それから、私はもう1つ提起したい論点があるのです。なぜリーニエンシーの対象を最大3者にしたのかということです。私は、リーニエンシーの対象を広げることについてのトレードオフについて理解しましたし、付加価値のある証拠を有していない事業者に対してリーニエンシーを認めたくないということも理解いたしました。しかし、最初の3名が十分な情報を有していない場合が起こることを考えてみて下さい。3者がみんな開始前に申請して情報提供したけれども、これら情報は十分ではなく結局立件できないということが起こり得るわけです。そして、実は新しい情報を持っている4番目の事業者がいて、その人の持っている情報が違反行為を立証するに十分な価値があったということは起こり得るわけです。ですので、質問は、なぜ上限を3者までにしたのでしょうかということです。どうして申請者数に制限を設けずに、付加価値の高い証拠を持ってきた事業者にはリーニエンシーを与えるという制度にしなかったのでしょうか。

私のコメントは以上です。ありがとうございました。

鈴村：ありがとうございました。ほかのパネリストにいく前に、ここで触れられた点に関して、上杉総長にもレスポンスがあればいただきたいのですが、いかがでしょうか。

上杉：大体私の述べたことに尽きているのですが、減免の範囲について、もう1つ申し上げ

⁶ Harrington, Joseph E. Jr. "Corporate Leniency Programs and the Role of the Antitrust Authority in Detecting Collusion," Competition Policy Research Center, Jan. 2006. Competition Policy Research Center. <<http://www.jftc.go.jp/cprc/DP/CPDP-18-E.pdf>>

げなければいけないのは、それは数字ですから、議論としては2, 3, 4, 5, いろいろとあるわけです。しかし、リーニエンシーというものを我が国で初めて制度化するのですから、まずはきちんと理屈の立つ最低限のところからスタートすべしという判断があったということは間違いありません。我々も情報の質を考慮するシステムには非常に魅力を感じていますが、それは当局側に裁量の余地を与えるため申請のインセンティブを害するのではないかという意見も強くあり、今回の制度設計においては説明したような形にしたわけです。しかし、当然3人で足りなければ4番目ということは、発想としてはよく分かる話です。

鈴村：ありがとうございました。では、とりあえず先ほどの順番に従って、次に松井教授の方から、もし他の方々へのコメントもあればそれも交えながら、ご意見をお願いします。

松井：それでは2点ほど、述べさせていただきます。

1点目は先ほど来問題になっている裁量の部分です。これは結局は、裁量する側をどのくらい企業が信用するか、あるいは社会がどのくらい信用するかということにかかってくるのではないかと思います。特に競争状態がとにかく望ましく、カルテルは *per se illegal* であるという慣行あるいは規範が成り立っている社会においては、当局をある意味では信頼し、その裁量に任せるということも一般の理解として進むと思います。

これは別にここで公正取引委員会を疑っているとかそういうことではございませんが、日本はその典型かと思えます。やはり競争規範というものが例えば米国に比べてあまり根付いていない国においては、とにかくまず透明性の高いものを導入して、これでいくのだということをしなれば、「またお上が勝手なことをしている」という印象を持たれてしまいます。そうすると、せっかく根付こうとしている競争規範が途中で崩れてしまうおそれもあります。

そういうことで、私自身の印象としては、やはり、日本の現在の環境においては透明性の高いもの、したがって裁量の余地の少ないものを取らざるを得なかったのではないかという気がしています。もちろん、もう少し競争規範が根付いてくれば、当然、制度を徐々に改正していくということも含みとしてはあり得るのではないかと私は思います。それが1点目です。

それから1点目と多少関連しているのですが、先ほど、立入検査後30%、3位までというお話がありましたが、裁量をなくし透明性を高めるという理念からすれば、まずタイミングとして、ここに一つの基準、ピフォー・アンド・アフターの分かれ目を置いたということは間違っていなかったのではないかと私は思います。30%で3位までということで、最初に行く、要するにレースのインセンティブがなくなる可能性はもちろんあります。しかし、それと同時に、それこそよく言われることですが、日本人はお手々をつながないと何もできないということがあるとすれば、今度はカルテルを結んだ側が3社くらいのサブ

グループを作り、同時にリーニエンシーにアプライしてくるということがあります。ですから、むしろリーニエンシーにアプライするインセンティブが出てくる可能性があるのではないのでしょうか。

これはまだ施行されて1カ月もたっていないわけですから、今後の経緯を見守っていきたいと思いますが、その点では理論的にどちらが良いのか、私には分かりません。どちらもあり得るとというのが印象です。

鈴村：ありがとうございました。一回り議論をさせていただくとして、次に柴田委員のほうから、これまでの議論と2つの招待講演を踏まえた上で、ご発言がありましたらよろしくをお願いします。

柴田：モッタ教授が共謀について定義をなさり、そしてハリントン教授がリーニエンシーあるいはスクリーニングといったシステムを使って、いかに共謀に対抗するかということをお述べられました。またこれまでのパネル・ディスカッションの議論によって、それらの短いプレゼンテーションでははっきりしなかった点がいよいよとばかりしてきて、大変情報の濃いセッションになってきたと思います。総長の発言の自由裁量がないシステム、そして松井教授がおっしゃった初めてだから政府を信頼しないというわけではないけれども、できるだけ政府がやることを国民がよく分かるようなシステム、それが第一に来ることであると私も思います。したがって透明性と、自由裁量のないシステムが一番重要という点もそのとおりであると思います。

また、日本の法体系においてリーニエンシーというものを導入することは画期的なことです。それにさらに自由裁量を認めた制度というのはさらにその上の上に行く制度かと思えます。ハリントン教授も自由裁量については米国でいろいろと不都合があったという例を挙げていらっしゃいますし、自由裁量のある制度についてはまだまだ議論が必要な制度であると思います。

鈴村：ありがとうございました。では、ハリントン教授のほうに戻って、先ほど短くおまとめになっていましたので、もう少し時間をお使いいただきたいと思います。

ハリントン：では、まず、モッタ教授のおっしゃったことについて追加コメントをいたします。米国は恐らくあまりにもリーニエンシープログラムに自己満足し過ぎているのかもしれない。かなりの成果も収めてきましたし、改正しようといったような討議はされていません。ただ、モッタ教授もおっしゃったように、完璧な制度というものはなく、常にいいものがあるはずで、常に何ができるのか、何を改善できるのかを考えるというのはいいことだと思います。しかし、米国は今、それをしていないのだと思います。

それから、それと関連しているのですが、もう1つ留意しなければならない重要な点は、

何がリーニエンシープログラムの目的かということです。まず、カルテルの件数を減らしたいということですね。しかし、その実現度を測定することは非常に難しいのです。リーニエンシープログラムが使われようとしているということは確かによいことです。このプログラムによって違法行為が立証されたというケースもいくつかあります。ですので、このプログラムの成功例があることについては何ら疑う余地はありません。ただ、さらにもっと上を目指すことができるのです。つまり、リーニエンシーを全員に全面的に認めるということでもっと利用率が高まるかもしれません。しかし、我々は皆、少なくとも価格協定者に対するよい対処方法を作り上げたということについては合意しているわけです。ですから、今後どのくらいリーニエンシープログラムの利用率、起訴率が上がるのかを見ていきたいと思えます。しかし、数字だけを見て自己満足に陥り、これがベストなのだと思わない方がよいということは申し上げておきます。

次に、モッタ教授は事業者が他の事業者を強制することについて触れられました。もしある事業者が他の事業者を違法行為に強制しているとその事業者はリーニエンシーの資格がなくなります。しかし、ここで留意したいことは、このような事業者を、カルテルを始めた者も含め、取り扱うことについて、説得的な理由がいくつかあります。彼らを異なるように取り扱う、より厳しく取り扱うことについて、次のようなケースを想像してみましょう。ここに産業があり、その産業はカルテルを結びたがっている。しかし、どの企業も他の企業に先導者になってほしい、若しくは自分たちを違反行為に強制するような行動をとってほしいわけです。なぜなら彼らはもし自分がそのような立場になれば、リーニエンシーが得られにくくなることを知っていますからです。このことはそもそもカルテル自体の形成を困難にしていることになるわけです。先導者等に対して厳しい措置をとることにはこのような利益があるわけです。

それから、日本では立入検査後に違法行為が立証される件数が高いとおっしゃられましたが、それと関連して一言申し上げます。日系、米系、韓国系の企業がそれぞれ絡んだ国際事件を考えてみましょう。文書の証拠もあったけれども米系企業については情報がないといったような場合もあります。例えば米系企業は持っていなかったけれども、日本の企業の代表者は詳細な議事録を持っていたという場合は考えられます。そうすると、きちんと書面にして協定を文言にして残しておくことは、カルテルグループにとって重要ですが、それは起訴に持っていかれてしまうと証拠になり得るわけです。このことは、より厳しい罰則をかけられる米国の企業が最も心配していることです。ですから、米国における厳しい罰則と日本における価格協定を大変リスクのあるものにするリーニエンシープログラムによって、彼らが議事録といった具体的な証拠を残さなくなっていくおそれがあるわけです。そうすると、せっかく立入検査をしても何も物的証拠を見つけられないということにもなりかねないわけです。このことは、より積極的かつ効果的な政策を持つことの好まざる副作用なのです。1つ留意点として申し上げました。

あとは松井教授、柴田委員がおっしゃったことに関してもいくつかコメントがあります。

裁量権の話です。裁量権については、これは米国司法省の件なのですが、懸念がございます。それは、私としてはいつも反トラスト局の人たちの優秀性には感心していますが、彼らはあまりにも早く決着に持って行ってしまいうらいが強いのではないかと思います。リソースに制約があるから早めに決着をつけてほかの事件にいきたいわけで、だから有罪答弁に持ち込めば成功と思っています。彼らにとっては、10億ドルの罰金の有罪答弁と5億ドルの罰金の有罪答弁はあまり大差はないかもしれないのです。しかし、カルテル形成を抑止するという点から言えば、罰金が10億ドルか5億ドルかで大きな違いが出てきます。いずれにせよ、どうしても反トラスト局の人としてはある程度のところで事件を決着しようとする傾向があります。リソースの制約がありますからそれが一番良い方法なのかもしれません。しかし、更に良い方法は、裁量権を少なくして、もっとリソースをかけることだと思います。なぜなら、私は、有罪答弁を得ることが本質ではなくて、重い罰則をかけることに本質があると思うからです。カルテルが再形成されるという事例を何度もみます。これはペナルティーが軽過ぎるために起こるものです。ビタミン事件もそうですね。この事件を詳しく研究しているエコノミストがいるのですが、その人は、あんなに大きな罰金を払ってもまだ当該共謀を続けるほうが有利だと考えています。ですので、私は現在の罰則だけではまだまだ効率的なカルテルの抑止はできないと思っています。

ですから、私としては、厳しい罰則を科すことを我々にコミットさせるものであればそれは正しい戦略になると思っています。リーニエンシープログラムの観点からは特にそうだと思います。なぜなら、リーニエンシープログラムによって、我々は貴重な証拠を得、事件を立証することができるからです。

以上です。

鈴村：ありがとうございました。

先に進む前に少し議論のテーブルを整理しておきたいと思います。この先パネルの議論の中で少なくとも2つの論点を議論したいと思います。また、フロアから2つの招待講演に関する質問が随分たくさん届いていますので、これらから幾つかピックアップしたもののについてのディスカッションを、最後にしたいと思います。

議論したい2つの論点ですが、第1点はこういうことです。これまで課徴金の減免制度に関するお話しをしていただきましたが、これは言ってみれば制度設計者側の話であります。設計された減免制度がどのようなパフォーマンスを示すかということは、結局はそれをゲームのルールとしてプレーする企業側の話でもあるわけです。そちらのサイドを議論しなければ、措置減免制度のトータルな評価の議論はできません。それをしたいということが第1点です。

第2点は、競争自体がしばしば国境を越えるのはもう当然のことですが、それぞれの国の持っている競争政策と競争法は、完全には整合化されていません。競争法がある国、例えば日本で改正され新しいルールが作られたという際に、国際的なコンテキストの中で、

その制度の例えばハーモナイゼーションやあるいは制度執行上の問題が一体どう評価されるかということも、ぜひ議論しておかなければいけない論点であろうと思います。

そこでこの2つの論点プラス、フロアからの質問への回答をこの先の時間で議論したいと思うのですが、まず、設計された制度としての課徴金減免制度に関して、さらに残る論点のご発言があれば、ここで伺った上で先に進めさせていただきます。また当然のことですが、他の発言にコメント・反論したいということもウエルカムですので、ここは私から指名するというよりはご発言があれば合図をしていただいて、そこから時間を使っていきたいと思います。いかがでしょうか。

モッタ：では、私のほうから少しよろしいでしょうか。ハリントン教授がおっしゃった点についてのコメントと、その後、設計をされた制度を使う者の立場ということで申請者側のお話も、これが求められていることかどうか少し分かりませんが、してみたいと思います。

まず、ハリントン教授がおっしゃったように、ある場合においては非常に過大な制裁金が企業にかけられます。そしてこのことがまさに私が問題提起したかった点なのです。独禁法の改正により日本にリーニエンシープログラムが導入されましたが、その他に課徴金の算定率も引き上げられていました。今日はこの辺についての話はあまり出ていませんが、これはとても大事な点だと思います。なぜなら幾つかの事件において、ビタミンのケースは最も重要なケースの一つでしたが、本当に莫大な制裁金が科せられたのです。それでもその後、摘発されても利益を得ることができたといわれているわけです。

日本の事情は知りませんのでEUの経験しか申し上げられないのですが、ただ、日本は課徴金のレベルを上げましたが、これだけでは十分ではないかもしれません。厳しい罰則をかければかけるほど、しっかりと抑止になってカルテルに歯止めをかけることができると思うのです。つまり、企業側がカルテルをしようかしまいかということについてはカルテルから上がる不当利益と制裁金との重さを両てんびんにかけて判断するわけですから、制裁金や罰金のレベルを上げれば上げるほど重要な抑止策になると私は思っています。

また、制裁金を上げるということには追加的なプラスアルファの恩典もあります。なぜなら、これは少なくともヨーロッパではそうなのですが、競争当局が記録的な制裁金を科すと、新聞の第1面のニュースになります。つまり、額が大きく物を言うということです。事業者側は、新聞を読んで初めてこんなに高い制裁金をかけられるのかということを知るので、そして、新聞でそういった記事を読むと、(事業者は)これは大変だとまざまざと実感するわけです。それから、より重要なことに、一般国民も、「競争法はちゃんと機能している」「競争法があるのだな」「競争法違反の結果として大きな制裁金も科せられるのだ」ということを理解します。そうすると競争当局に対する国民の支持がぐっと上がり、競争当局に協力しようと思うわけです。

今日はいろいろなお話を伺いました。竹島委員長からは、日本には競争のカルチャーがないのだというお話もありました。しかし、より厳しい制裁若しくは課徴金を加えることによって、競争に対しての意識も日本で変わってくるかもしれません。競争は竹島委員長がおっしゃったように成長のためにもイノベーションのためにも欠かせないものでありますから、この意識の変化は本当に大切なのです。私もそのとおりだと思います。私はこの点を企業の観点に結び付けたいと思います。我々は、企業内でどのように事が起こるのか、カルテルが表沙汰になった際にどのようなことが企業内で起こるのかについてもっとよく理解する必要があると思います。どのような種類の暗黙の契約が、マネージャーのレベルで、一般従業員のレベルで、そして、株主のレベルであるのか、我々はあまり知りません。そして、とても重要なことで、また、我々がコンプライアンス・プログラムということを取り上げて、成し遂げようとしていることは、各企業がその行動規範を確実に持っているようにすることなのです。従業員がカルテル活動を行った場合は罰せられる、カルテルは割に合わないということとその従業員がしっかりと理解しているようにすべきなのです。

最後のコメントです。それは、我々は、制裁金がかけられた後、実際は何が本当に起こるのかよく知らないということです。例えば株価市場はどう反応するのか、上場企業であればやはり株式市場の動向も気になります。予備的な調査結果を見ると、一般的には制裁金を科せられた企業の株価というのはあまり動いていません。それはつまり、その企業はあまり罰せられていないということなのです。他方、我々は、最近の例えば、John Connor 教授⁷による研究⁸のように、企業がカルテルから得られた利益とはどれくらいなのかについて、多数のカルテルケースを分析した研究があることを知っています。そして、これら研究からは、企業がカルテル形成から上げている利得は非常に大きいという結論が出ています。John Connor 教授による推算によると、カルテルのメンバーはカルテルがなかりせば得られていた利益よりも、25～30%高い利益を上げているようです。

「カルテルがなかりせば得られていた利益」を推計することは常に困難ですが、制裁金が科せられた後のことについて理解を深めることが必要であると思います。私が少し前に申し上げた点ですが、我々は、制裁金が科せられた後、その企業のマネージャーがどうなるのかについてはよく知らないのです。少なくともヨーロッパにおいてですが、事業者が有罪立件された後、再犯の場合もあるのですが、そこで働いているマネージャーは全く辞めさせられてもいないのです。カルテル形成の張本人であったマネージャーが全く責任を取らされておらず、そのまま居着いているのです。これは何かおかしいですね。マネージャー自身も罰則を受けるべきです。

こういったコメントが期待されていたのかどうか分かりませんが、我々はカルテルにつ

⁷ Professor, the Department of Agricultural Economics, Purdue University

⁸ Connor, John M., "Effectiveness of Antitrust Sanctions on Modern International Cartels," Purdue University, working paper, 2004 (qtd in qtd. in Harrington, Joseph E. Jr. "Corporate Leniency Programs and the Role of the Antitrust Authority in Detecting Collusion," 6. Competition Policy Research Center. Jan. 2006. Competition Policy Research Center. <<http://www.jftc.go.jp/cprc/DP/CPDP-18-E.pdf>>)

いて、どのように企業内のインセンティブが形成されるのか、そしてそのインセンティブを殺ぐために競争当局は何ができるのかについてもう少しよく知る必要があると思います。

鈴村：どうもありがとうございました。松井さん、いかがでしょうか。

松井：リーニエンシーの評価をするときに、しばしばリーニエンシー単独で取り上げて、それが有効であるとかやはり役に立たないだろうとか、日本の土壌にはなじまないだろうといった議論がされますが、私はリーニエンシー単独で取り上げることはおそらく間違っていると思います。リーニエンシーは競争政策の一部であり、やはりいろいろな施策と組み合わせていって初めて効果が出てくるのではないかという気がします。

特に日本の場合に入札談合が非常に多く、これをなくしていくという場合には入札システムそのものの改革がどうしても必要です。実際にリーニエンシー導入前から、例えば長野県などでは入札システムを変更したことにより、落札予定価格と落札価格の差がそれまで90%台だったものが70%台に落ちたというようなこともありました。そこから簡単に試算すると、各都道府県、国、公共調達でこういった施策が採られれば、それだけで恐らく2兆円から5兆円の節約になる、ないしは経済厚生がそれだけ上がると言えると思います。ですから、そういうものと組み合わせてリーニエンシープログラムを評価し、競争政策全体の一助とするということで積極的に使うことが必要かという気がします。

鈴村：ありがとうございました。課徴金制度の持つインプリケーションということも議論に乗ってきました。また、先ほどモッタ教授がコンプライアンス・プログラムの話にも触れられました。このあたりで、新しい法制度の含意について討論のウエイトを移していったら、まず、上杉事務総長からご発言を頂いた上で、あらためて皆さまのディスカッションを仰ぎたいと思います。上杉総長、どうぞよろしくお願いします。

(新しい法制度の含意)

上杉：それでは私のほうから独禁法改正、とりわけ課徴金の率の引上げと、リーニエンシー制度の導入が企業行動、特にコンプライアンスの努力に対しどういう意味を持つかということをお話ししてみたいと思います。

先ほども少しご指摘がありました。これは単独で効くのではなく、それだけでとらえるよりはやはり会社法の枠組みや他の法制度の変革などとの間で考える必要があります。重要だと思うのは、我々が累犯加重制度と言っているものです。10年以内に同様の違反行為を繰り返した場合は通常より5割増しの15%を適用するわけですが、これはつまり、これまで6%で済んだものが15%になる、つまり2.5倍に引き上がるということです。しかもこれは会社単位で見えるものですから、仮に非常にマイナーな事業部門でカルテルがあり、後に全く関係のない部門で行ったカルテルが発覚したとしても、それに15%が適用される

わけです。ですから多角化された大企業においては、会社内のコンプライアンス体制をしっかりとするための非常に大きなインセンティブの要因になるものであると思っています。

つまり、もし会社が不幸にして公取委から課徴金納付命令の不名誉を受けた場合には、企業経営者は株主から通常期待されている一般的な取締役の法令遵守義務を超えて、通常よりもさらに5割も高い率が適用されることのないように、十分な防止策を講ずるべく全力を尽くすことを期待されているという意味があるのではないかと思うわけです。「相当のコンプライアンスの努力をした。これだけやったにもかかわらず、またやった」ということでもない限り、やはり経営責任の追及は免れないと思ったほうがいいのではないのでしょうか。

それから、今年4月1日から公益通報者保護法が施行されます。この制度は直接的にはリーニエンシーとは全く関係のない制度であり、公益通報を行った社員に対し解雇等の不利益処分をしてはいけないということに過ぎないわけですが、実はリーニエンシーとの間で深い関わりがあるということを理解していただく必要があります。

つまり、4月以降に会社が企業内でホットラインのようなものを整備し、仮に会社にカルテルに関する情報が提供された場合には、会社としてはその情報に対して必要な社内調査を行わなければなりません。社内調査もせずに放っておけば、その通報者は外部に情報を提供してもさらにまた保護を受けるといった構造になっているわけです。

もし社内調査の結果、入札談合に関する疑いがあると判断できる材料が出てきたら、課徴金減免制度を利用しなければ経営責任を問われるでしょう。ほかの会社にもリーニエンシーの申請をするチャンスはあるわけですから、そういった情報に基づいて会社が多額の課徴金納付命令という不名誉を受けたとします。それで後で調べたら、実は社内からホットラインでそういう情報があったとなれば、これは相当経営者に怠慢があったと言われてもやむを得ません。つまり、その課徴金はうまくいけば全くゼロにできたにもかかわらず、それを支払わざるを得なくなった、それは誰の責任かということになるのではないのでしょうか。したがって、その段階になって「どうもすみません」ということでは済まないという制度設計になっていることをよく理解していただく必要があります。

また、会社に対して我々が調査を開始すれば、その後は3割の軽減制度が適用されるということがあるわけですから、やはり会社としては我々の立入検査を受けたなら速やかに社内調査を実施し、少なくとも3割の課徴金減額の可能性を追求する必要があるでしょう。しかし、実は私どもから見ると、それだけではとどまらないだろうということがあります。つまり、我々がターゲットにした商品についてのカルテルだけをその担当者がしているということは、あまりないのではないかということです。例えば東京都の疑いで我々が調べたとして、では千葉県はどうか、神奈川県はどうかといえ、そこは全く競争でやっているという可能性は実は低いのではないのでしょうか。

そうすると、社内調査を迅速に行い、それに対する確な対応を取った場合には、100%の免除を受けることができるということも有的なわけですから、まさにレーシングゲームがスタ

ートするわけです。こういうことに十分留意して、社内調査、内部調査にしっかりと取り組む体制を構築したコンプライアンス・プログラムを持たなければならないのではないのでしょうか。

これは我々の公的な立場ではありませんが、私はやはりこの際に企業内リーニエンシープログラムというものを持ったほうがいいのではないかと考えています。つまり、担当者が会社の調査において本当のことを話したことによって「おまえは首だ」ということになると、なかなか真実を話すことはできないということです。私も知り合いの法務関係者から、これまで我々が調査を開始したところについて、「法務としても聞いてみるのですが、本人が否定するからそれ以上のことは何も分からない。我々は捜査権限がないのです」ということを聞いていたわけです。しかし、これからは企業としては、もう少しいけばその情報をもとに課徴金の軽減という利益を受けることができます。その違反行為の対応に応じた寛大な措置、これは全く寛大だとモッタ教授のおっしゃったような問題が出てきますので、それはまた問題ですが、話すインセンティブ、真実を語るインセンティブが働く程度のリーニエンシープログラムには十分意味があるのではないのでしょうか。つまり、リーニエンシー制度は競争当局だけの専売特許ではないのではないのかということも申し上げたいわけです。

松井教授からも競争規範の話が出ました。我々も今回アメとムチということで一つのカルテル抑止のための制度を作ったわけですが、もう1つの極として、カルテルはぜひ撲滅しなくてはいけない、そんなことをしていたのでは成長できないという意識改革をすることが必要であり、我々としても企業のコンプライアンス体制の支援、強化に取り組んでいきたいと思っています。

先ほど委員長からも主要企業に対するコンプライアンス・プログラムの調査についてお話がありましたが、我々としてはそれ以外に、上場企業が我々から調査を受けた、あるいは課徴金の支払いを命じられたという事実を株主に対してどの程度きちんと報告しているのか、またそのことについて、「今後はこういうふうにしますから、よろしく」というメッセージを発しているかどうかというあたりを、ぜひもう一度じっくりと調査してみたいと思っています。

それから、もちろんコンプライアンス体制を採っている会社が我々の法律に違反することはこれまでに何回もあったわけです。そういった場合には排除措置命令の中でコンプライアンスをしっかりと行うことを命令するというのも十分活用していきたいと思っています。最近の事例では、鉄橋の入札談合事件の排除措置において、これも報道されましたが、主文の中で「違反行為に関与した者を鉄橋にかかる営業業務から配置転換せよ」「今後5年間営業業務に従事させない」ということを命じるとともに、「道路公団からの退職者を受け入れている場合には、鉄橋に関する営業に従事させてはいけない」という命令をかけています。こういういろいろなことを通じて企業のコンプライアンス努力を側面から支援し、アメとムチとを上手く使って、カルテルの撲滅に全力を尽くしたいと思っています。

最後に1点、これは国際的な問題なのですが、当然今までは日本にだけリーニエンシー制度がない、だから日本には情報が来ないということで、日本は空白地区になっていました。そのためにひょっとしたら国際カルテルの情報を日本にキープするということがあったかもしれません。今後は日本にもリーニエンシー制度があるわけですから、米国に申請があった場合には日本にも課徴金減免制度があると言っただけですし、我々のところへ来たものが国際カルテルであれば、ほかの国にもリーニエンシーがありますよと教示することにより、いろいろな国際カルテルへの対応が容易になるでしょう。委員長の発言にもありましたように、日本、米国、EUの3極では独禁法の協力協定のネットワークが完成しています。これにカナダが入っています。この大きな経済圏を占める3極で協力のネットワークができていますので、国際カルテルの摘発という面で日本が遅れを取るのではないように、しっかりと取り組んでいきたいと思っています。

我々としては、これによってこれまでのゲームのルールが変わり、新しいルールの下でのゲームが始まるのだ、そのゲームのルールをしっかりと認識して新しい対応を取っていただきたい、そのためのコンプライアンス努力をしっかりと取っていただきたいということを、これからもいろいろな場で働き掛けていきたいと思えます。

鈴村：ありがとうございました。今回の独禁法改正をデザインした立場から、企業側に対してのメッセージを含んだご発言を頂きました。

では、これまでの議論のウエイトを少しシフトさせましたが、ご自由にご発言していただきたいと思えます。新しくテーブルにのった論点について途中でメンションしていただくという形になれば、それでも結構です。いかがでしょうか。

ハリントン：ほかのパネリストの方々に少し質問があります。というのは、米国は日本ともEUとも違うからです。日本とEUは、制裁金そして課徴金を会社の売上げをもとに計算している点で似ていると思えます。しかし、これは次の意味で少し珍しいと思えました。これは、一方では非常に高い罰金になります。しかし、罰金の額を高めるためにはほかの方法もあります。より重要なことは、この高い罰金によって、我々は、共謀するかしないかということについての企業のインセンティブに影響を与えようとしているということです。罰金をカルテルから得られる利益に関連付けようというのは論理的でもあると思われまます。米国の場合の私訴はこれに近いかもしれません。しかし、私訴でも、本当にその賠償額がカルテルによる利益に結びついているかというところではないと思います。それはむしろ消費者が被った損害とリンクしています。私は、なぜ利益の中にあるカルテルによる利益を推定するよりも、売上額に着目しているか理解します。利益の中にあるカルテルによる利益を推定することは非常に難しいわけですが、売上額の計算はそうではないからでしょう。しかし、実際にカルテルにかかわった部署だけの売上げを対象にしたほうがインセンティブが働きやすいのではないのでしょうか。つまり、利益は売上げに関係がある、だ

から、そのカルテルの張本人の部署の売上げだけを対象に、制裁金、課徴金をかけたほうがいいのではないかという説もあると思うのですが、いかがでしょうか。

モッタ：EUの場合、別に総売上額に比例して制裁金がかけているわけではありません。規則で制裁金の上限が総売上額の10%までと決まっていますがこれはあくまで上限です。これはグループ全体、全世界の売上げが対象になります。ですから可能性としては非常に高額になり得ますし、実際、非常に高額になったケースもありました。

ただ、欧州委員会の制裁金のかけ方に問題があるとすれば、その計算の背後の事情が誰にも分からないということです。一応指針は与えられているのです。例えば犯則の持続期間、重要性、軽減材料、悪化材料など、諸々のことをすべて考慮して計算するという事になっています。しかし、これらは基本制裁金額から差し引かれたり、追加されたりするだけです。具体的にどのように決まるかといいますと、最初に委員会が「これが基本制裁金額です。100ですよ」と言います。そして、「あとは悪化要因がありましたね」ということで、例えば「この侵害は非常に重篤です。だから3で掛けます」「4ないし5年間カルテルが存続しましたね。だから5で掛けます」といった具合です。しかし、最初は基本制裁金額から出発するわけです。しかし、その基本制裁金額をいくりにするかとこのところで委員会に裁量権があるのです。これは、欧州委員会がどのように制裁金を賦課するかということについて不透明性をもたらしており、この点で問題があると言えます。なぜなら先ほども申し上げたように、ヨーロッパでは正式な調査の手續に非常に長い時間がかかるのです。そして、欧州委員会の制裁金のかけ方には透明性が欠如していますので、事業者側はいつも裁判所に控訴します。委員会の決定を無効にしようする場合もありますが、往々にして、事業者は制裁金の減額を狙って控訴します。制裁金のかけ方がはっきりとしないために、企業も駄目もとで努力するわけです。委員会としても訴えられれば司法手続きになりますから、多大なるコスト、リソースをかけて訴訟についていかなければならなくなります。ですから、こういった裁量がないほうがよほどいいのです。

さらに、総売上高に基づいた制裁金の額は相当検証が困難なものです。なぜなら欧州委員会の決定は公表されますが、その場合、すべてのセンシティブな情報、例えば、トレード・シークレット⁹と書かれている情報はすべて削除されてしまうからです。関連市場の売上げというのはセンシティブな情報であると企業は思っていますから、この情報は公表されません。ですからオブザーバーも、研究者も制裁金が売上額に比例して課されたかどうか検証できないわけです。

鈴村：裁量性をめぐってさらに議論を積み上げるという論点がおありの方がもしありましたら、この段階でお願いしたいのですが、いかがですか。

⁹ 企業秘密の意

上杉：今の点と必ずしも関係はないのですが、ハリントン教授の話の中で、日本の方にはなじみのないオムニバス・クエスチョンという言葉が出てきました。ご関心のある方もいらっしゃると思いますので、我が国の制度について少し説明しておきたいと思います。

オムニバス・クエスチョンとはリーニエンシーの申請者に「あなたは申請したものの以外に、ほかにカルテル等をしていませんか」という質問に対して答えさせるというもので、我が国にはそのような制度はありません。また、申請者がほかのことも話せばさらに安くする、いわゆるリーニエンシー・プラスという制度も我が国にはありません。課徴金制度は決まった売上額に対して決まった率を適用するという制度です。またその際に、他にやっていないと言っていたけれども、後で他にもやっていたことが分かったからといって、リーニエンシーを取り消すというような制度にもなっていません。我が国では非常に透明性の高い制度になっていますので、そういう不確定要因はほとんどないのです。

そういう制度設計にしているわけですが、ただ、先ほども言いましたように、持ってきたときに「ほかにもやっていますか。ほかにもあれば、さらに100%免除が可能ですよ」と言うことは可能です。ですから、そういう意味でのちょっとした関連性はありますが、米国で採っているようなオムニバス・クエスチョン方式は、日本では無理であるということです。

柴田：1点目は、先ほど国際的なハーモナイゼーションというお話が出ました。私は税制を研究していたのですが、競争法は税の制度に比べて大変ハーモナイゼーションが早い、研究の伝達が早いという特徴があるろうかと思えます。例えばリーニエンシー制度をとってみても、EU、米国では数年であっという間にその制度が広まり、さらに日本に来ました。この10年間で世界中をめぐるというスピードがあるわけです。税制で所得税云々という話をすると、20年単位で国の制度が変わっていくようなもので、こんなに早くは変わりません。税は納税者からお金を取りますが、こちらのほうは違反者に課徴金をかけるものということで、性格が違うからかもしれません。

それから2点目は、日本の競争文化は非常に低いのです。企業のコンプライアンスというだけではなく、この中には大学の先生もたくさんいらっしゃると思いますので、学生にもぜひ競争法というものを教えていただきたいと思えます。例えば「あなたは良心に反しても会社の言うことを聞くか」というアンケートに40%の大学卒業したての新入社員がはいと答えるという統計もあるくらいです。

また、私が全国のいろいろな事業者とお話をする機会があった時にも、「なぜ談合が悪いのですか。仕事が絶え間なく来るのが大切で、それには話し合いをしなければなりません。そうしなければ下請け、そのまた下の従業員が困るのです。競争、競争とおっしゃって、いつ仕事が取れるのかわからないのは困ります」というようなお話があったのですが、経済取引は社会保障とは、また別の問題です。委員長もおっしゃったように、競争がなければ成長はなく、効率的な生産が行われないという点があります。そういう点で競争法を

いろいろなレベルに広めることが大変重要かと思えます。

鈴村：ありがとうございました。松井さん、いかがですか。

松井：企業側の話ということで、今日は企業からお越しの方もいらっしゃるでしょうし、私よりもより内情をご存じだと思います。私も学内行政というものをつい先日までやっていたのですが、やはり大学の態度というものがあります。大学の場合は国立大学が法人化され、ゲームのルールがかなり変わりました。しかし、変わったことで人々の意識がすぐ変わるかということのようなことはあり得ません。皆さん同じように旧態依然とした考え方でなさっています。ただ、何が変わってきたかということ、どういう意見を持った人間の意見が通りやすくなってきたかということところです。

当然大学は、特に大学教授というのは屋台のおやじさんみたいなものと言った者もいましたが、ばらばらで、意見分布もさまざまです。大学行政に関してはほとんど興味がないのですが、いざ働いてみるとそれなりに意見を持っていて、本当にいろいろな意見分布が出てきました。その中で、「こういうルールになったのだから」ということで出てくる意見というのは、やはり「そのルールの下で大学を活かしていこう」というものがどうしても強く出てきます。うちの総長、副学長等もそういう意見に耳を傾けるようになってきました。組織というのは一枚岩ではありませんから、制度、ゲームのルールを変えることで、よりそれにふさわしい意見が出てきます。そこで企業の態度や規範といったものも徐々に変わってくるのではないかという気がします。

その意味で、リーニエンシープログラムはそれ自体の重要性ももちろんですが、私はそのシンボリックな意味が非常に重要だと思っています。ぜひその制度を社内の中で議論し、理解していったら、その中で企業の態度が変わってくることを待つことで、一両日中というわけにはいかないでしょうが、徐々に健全な競争規範が根付いてくると思います。

鈴村：ありがとうございました。今、大学を例にしながら、ゲームのルールの変化がそのまま必然的に企業の変化を意味するものではないというお話がありました。おそらくその背景には、ルールというものは短期的にすぐ変わるわけではないけれども、もっと明文化されないカルチャーといえますか、何となく共有されているものがそれぞれの組織の中にはあって、これはひょっとしたら書かれていないが故にもっとうんとたくましいということがあるような気がします。

この点については、実はこの後のフロアからの質問にも出てくるのですが、多分誰にといいよりは、共通して答えてほしいということだろうと思います。そこで、リーニエンシーシステムの問題に戻った上で、こういう質問があるが、どうお考えになるかということをお尋ねしたいと思っています。こういう質問です。「リーニエンシーシステムとはある意味で、仲間の中で共同し、一度は同意したことに対し、いわば仲間を裏切って自分が浮

かび上がる行為である。そういうことは日本のカルチャーの中ではなじまないのではないか」

これはこれで、随分いろいろな機会に聞かれる話です。それを我々がどうまじめに考えるかということは、やはり議論しておいたほうがいいのではないかと思います。これについては別にどなたをととは指名しません。いずれにせよフロアから出ている質問ですので、私に合図をしていただいて、ご自由に発言していただければありがたいと思います。

松井：先ほど申し上げたことと少し関わってくるのですが、まさに組織は一枚岩ではありませんから、その中で共謀行為に加わる方もいれば、それはよくないとコンプライアンス活動に誠心誠意取り組んでいる方もいる。そういう組織は当然考えられますし、そういうふうになっていくのではないかと私は思いますが、そのときに、企業が本当に一枚岩であれば、確かに仲間内で合意したことに対し裏切るようなリーニエンシーへのアプリケーションは何となくぎすぎすした社会を生み、日本のカルチャーを壊すのではという意見が出てくるのは分かりますし、それは非常に説得的だと私も思っています。

ただ、実際にはそこでリーニエンシーの方へアプライする人間ないしはアプライしたいと考えている人間は、カルテルを組んだ当事者というよりは、むしろ企業の中にしっかりと競争規範を根付かせ公正な競争をしようと思っている人間です。そういう方からの意見で企業がリーニエンシーにアプライするというケースが出てくるでしょうし、そういうケースが望ましいあり方だと私は思います。その評価としては、「それでもやはり裏切りは裏切りだ。企業全体からしてみれば裏切りである」というご意見もあると思いますが、その辺はむしろ私からももう少し、私の意見に対してはどうお考えかということをお聞きしたいところです。

鈴木：ありがとうございました。ではハリントン教授、先にお願います。

ハリントン：日本では本当に企業間が協力精神いっぱいなのでしょう。これに関連して2点コメントさせてください。一つ目は、国際カルテルについてです。国際カルテルで、その中に日系企業も米系企業も入っているという場合の話なのですが、そのようなカルテルについてです。このような国際カルテルの多数において、カルテルメンバーの抜け駆けという行為がみられています。つまり、国際カルテルはパーフェクトには機能していません。ある企業は合意した価格よりも低い価格を付けていたりしました。カルテル破りを監視するために、お互いの生産量をお互いに報告するようなスキームをとっていた市場分割協定においても、生産量についてミスレポートしていました。報告した量よりも多く生産したりしていました。このようなケースをみると、私は、彼らは価格を上げることでは合意していたが、依然市場シェア等で競争をしていた、つまり競争は存在したと思わざるを得ないのです。

それから価格の外の話では、企業はある点では共謀しても、他の点では依然、果敢に競争しているということはよくあるわけです。この間もVCRの技術開発をしていたという人とちょっと話していたのですが、松下¹⁰がVHS規格、ソニー¹¹がベータ規格をやっていた時代に、彼らの間で一度、協力しようという話が上ったことがあったわけです。ソニーと松下で標準化しようかと思ったのですが、統一しませんでした。お互いに競争する道を選んだのです。

ですから、もちろん仲間同士で価格については共謀するかもしれませんが、最近の国際カルテルをみても、実際は仲間内で結構足を引っ張り合っていることが分かります。マーケットシェアについてもきっちりと協力がなかったということもありましたし、価格以外のところでお互いに非常に競争をしていたということもありました。ですので、その協力の精神というものが本当のところはどこまで深いものなのか、少し疑問に思っています。ある側面では協力が徹底しているかもしれませんが、ほかの側面ではそうではないかもしれないでしょう。そうであれば、カルチャーも結構簡単に変えられるのではないとも言えると思うのですが。

鈴村：柴田委員が手を挙げていらっしゃったように思いますが、よろしければ、どうぞ。

柴田：競争法の一番の原則は社会の厚生を上げるかどうかであり、そのために競争が必要であるということです。例えば談合を例に取って考えると、工事現場近くの企業が落札するとか、以前にその場所を工事した企業が落札するという、ほとんど習慣化したようなルールを持っているものも多く見られます。そうすると、落札した企業は非常に安く工事ができるわけです。したがってみんながそういうルールに従うと、談合のグループの中では原価の安いところが工事を取ります。これは仲間内では非常に合理的に見えるルールであるわけです。

それで得られた利益が消費者に還元されるのであれば、それは確かに合理的です。ところがその利益は談合の落札率を特に下げるわけではないので、そういうグループが工事を取ることで、他の安く入札したい、仕事が欲しいから原価が高くても取りたいという他の事業者の参入を阻害しているわけです。そういうルールは競争を阻害しますから、社会厚生を低下させます。リーニエンシーを使ってでもやめさせねばならないということになります。

鈴村：ありがとうございました。今の問題は、言ってみれば各国にそれぞれ Indigenous¹²なモラル、あえてモラルと言いますが、そういう感覚があるとして、競争そのものはルールが有効であれば当然国境を越えるという問題と常に抵触してくる可能性が出てきます。そ

¹⁰ 松下電器産業株式会社

¹¹ ソニー株式会社

¹² 生来的の意

ういう意味では、これは常に存在し得る論点でしょう。それに対してどう答えるかはモラルをどう理解するかということにもよりますし、あまり一般論として議論することはここでは差し控えておきたいと思います。

これまでの議論における論点を整理しましょう。1つは、制度の変化に対するプレーヤーのレスポンスを考慮に入れたうえで、制度をあらためて評価する必要があるという論点。もう1つは、競争そのものが国境に縛られないロジックを持っていることを考慮に入れたときに、各国がそれぞれの特性を持ちながら導入してきた共謀行為に対する競争法的な対処方法が、リーニエンシーシステムの導入に伴って、一体どのような問題を起こす可能性があるのかという論点であったと思います。その2点について、さらにご意見があればぜひこの時間に伺った上で、議論を先に進めさせていただきます。あらためて、いかがでしょうか。

もしその点に特別ご意見がないようでしたら、次のようにさせていただきたいと思います。せっかくかなりの質問があり、中には名宛て人のある質問もありますので、皆さんへの個別的な質問を読み上げて、解答と議論をしていただきます。

その前に、これまでは少し議論の流れを作った上でそれぞれご質問をさせていただきましたが、これからはそれを離れ、今日一日のシンポジウム全体をあらためて振り返り、この機会にこういう発言をしておきたいということがあれば、ご発言をお願いいたします。また、外国から遠路ご参加いただいた招待講演者の方々には、今後の日本の競争政策と将来にかけての制度設計につきまして、何らかの意味でアドバイスがありましたら、ぜひそれを聞かせてもいただきたいと思います。これは皆さんにご発言していただきたいので、こちら側から順に指名させていただくとして、上杉さん、まずよろしく申し上げます。

(本日のシンポジウムを振り返って)

上杉：今の質問のコンテキストに入るかどうか分かりませんが、リーニエンシー制度はそれぞれの国でカルテルの摘発という目的で開発されたものですが、どこの国でも制度全体が秘密を守る、つまりリーニエンシーで寄せられた情報を最も強い形で保護するという前提で制度ができあがっています。我が国でも、リーニエンシーで提供された情報は我々が軽々には外に出さない、しっかりとした秘密保護の枠内でやるという制度になっています。つまり、それぞれの国がそれぞれリーニエンシーを持っているのです。

国際カルテルという国際協力を必要とする局面でリーニエンシーが使われるということはこれまでにお話ししました。その際に、それぞれの持っているリーニエンシーで来た情報を最も強くガードするシステムができあがっているということが結構国際的な協力を妨げる要因にもなっています。したがってこれを打ち破るために、我々の世界では第2世代協定と言っていますが、通常の一般的な、国家と国家の法律の枠内での行政上の協力を越えた、条約のような形のものに進まなければならないという部分も出てきました。これはこれで非常に大きな問題を提起しますので、そのあたりについて、お二方の意見を私もお

聞きしたいと思っております。

鈴村：では，ハリントン教授よろしく申し上げます。

ハリントン：では1点，繰り返しになるのですが，鈴村所長がおっしゃった点について少し申し上げてよろしいでしょうか。それから，ご指摘があったと思いましたが，システムを構築することはダイナミックなプロセスなんだという点について，私自身何か思うことがあるかという点に戻っていきたいと思います。日本に導入されたプログラムのいくつかの特徴は非常によいものですが，そうでないものもあると思います。どの部分がそうなのかは今の段階では分かりません。それを念頭に置いて，このシステムがどのように運用されるのかをしばらく見守るということだと思えます。ですから変更点も，これから出るかもしれないということを感じることだと思えます。そういう視点はとても重要だと思えました。そういう視点があれば，必ず良い政策ができると思っています。

鈴村：続きまして，モッタ教授よろしく申し上げます。

モッタ：競争当局間の情報共有について，1点申し上げます。一見，このような協力はカルテルに対してより強力な対応ができそうです。しかし，このことはいくつかの問題点を提起します。異なるシステムには異なる管轄があり，なかなかその方向に進むのは難しいことだと思えます。例えば，ヨーロッパでは，このような問題が起きています。EUレベルの話なのですが，超国家レベルでは刑事罰を科せられないことになっています。しかし，加盟国レベルでは国によっては刑事罰を科しているところもあります。もしも競争当局が情報をシェアすることが分かっていたら，企業側も非常に慎重になるかもしれません。なぜなら，場合によっては「欧州委員会が相手ならば，リーニエンシープログラムがあるから制裁金の免除を受けられるかも知れないが，加盟国レベルになると，特にリーニエンシープログラムがないような国では，起訴されるかもしれない」というふうになるからです。リーニエンシープログラムがないところでは結局最終的にマネージャーがとがを受け，投獄されてしまうかもしれません。ですから裏目に出てしまう可能性がいつもあるということは念頭に置いておくべきだと思えます。

鈴村：では，松井さん，先にお願ひします。

松井：3点ほど，ごく簡潔に述べさせていただきます。

1点目はリーニエンシープログラムなのですが，これはやはりカルテルをした後で使えと言っている制度ではなく，カルテルを結ぶ前にこのことをきちんと考えて，そもそもカルテルを結ぶのはやめましょうという制度だということです。担当者の方々が話し合われ

るときに、「リーニエンシーがあって殺伐とするから、カルテルを結ぶのはやめましょう」というカルチャーができればいいのではないかと思います。

2点目は、どちらかというところ公取委に対する注文になるのかもしれませんが、また政府に対する注文になるのかもしれませんが、競争政策にも本来は競争が必要ではないかという気がします。午前の部でも最後のほうでちらりと述べましたし、モッタ教授も先ほどおっしゃっていましたが、例えば、EUではEuropean Commissionのほか、各国に競争政策当局があり、それが連携しながら、しかし緊張関係を保って競争政策を行っています。米国でも、連邦のレベルではDOJ¹³とFTC¹⁴があり、それからこれまた各州で競争政策当局がありますので、そういったところで複数の競争政策があり、それぞれいい意味での競争をしながら競争政策を進めているのではないかと思います。これは各省庁か、あるいは地方自治体レベルで公取委に準じたシステムができるのかもしれませんが、日本でもぜひこういったものを検討する必要があるのではないかという気がしています。「競争政策にも競争を」ということが2点目です。

3点目は、実際問題として非常に大きな金額の無駄があるということです。例えば入札談合であれば、国民の税金として恐らく2兆円から5兆円くらいの無駄が発生しているのではないかと思います。これは今、消費税増税論議がなされていますが、やはりこういうものとの比較で考えていく必要があるのではないのでしょうか。各自治体及び国が競争政策を進めていき、企業もその精神を理解して、健全な競争ができるようになれば、増税も必要なくなってくるかもしれない。そこまで視野に入れて、大きな枠組みでこの競争政策というものをとらえていただければと思います。

鈴村：柴田委員，どうぞ。

柴田：最初に日本の制度が自由裁量を排除した制度であるということが議論になりました。しかし、その中でリーニエンシーというのは不確実性がいろいろとあり、その不確実性の中で企業がリーニエンシーを選ぶか、あるいはカルテルを続けるかという選択をする制度であるわけです。例えば事業者から見て、競争当局に調査開始前にカルテルが捕捉される確率はどのくらいあるか、そして調査開始以後であれば、訴追され有罪となる確率はどのくらいあるか、それからリーニエンシーを申請してリーニエンシーを受けられる確率はどのくらいあるのかというように、常に不確実性の中での判断を企業には求められます。

それからまた、カルテルメンバーというのは他のカルテルメンバーを100%信頼はしていません。どこかで「もしかして」というところがあるわけです。そういうメンバーが多いカルテルは、たとえ一人一人に対する信頼度が非常に高くても全体では誰か1人がリーニエンシーを使えば崩壊しますから、非常に不安定になります。リーニエンシーシステムと

¹³ 前掲脚注2参照

¹⁴ Federal Trade Commission（米国連邦取引委員会）の略

は、そういうシステムであるわけです。ヨーロッパやEUもいろいろと改正してうまく動くようになりました。そういう非常に微妙なファインチューニングが必要なシステムであるという特徴があります。ですから、公取委もこれからいろいろと研究を深めなければならないと思います。

鈴村：ありがとうございました。

それではフロア・ディスカッションということでフロアからの質問をお受けする前に、私の方からも最後に少しだけ話させていただくことにいたします。ぜひコメントしたいと思ったのは、モッタ教授が先ほど言われた、どのような制度もパーフェクトではないということについてです。これは随分大事な認識であると思います。後ろ向きに見ても、日本の従来の特禁法は、おそらくかなり累積的な問題点を抱えていたということ、私は経済学者として感じています。

例えば、課徴金制度は今回の法改正によってかなり充実しましたが、当初の課徴金制度誕生の時には、これを不当利得の没収であり行政的な処罰ではないというロジックを通すことで、専属告発権限が公取委にある刑事罰制度と、二重処罰を禁止する憲法上の規定と整合化するという力業を使ったわけです。その後、課徴金制度にもっと実効性を持たせるために課徴金の率を引き上げましたから、もともとの課徴金が不当利得の没収であったのなら、改定後の課徴金を同じ論法で正当化することには、論理的な無理が確かにありました。そのことを指して、ある法学者は「課徴金の又工的性格」と表現したと聞いていますが、確かに言い得て妙というところがあったように思います。

もう1つの問題点として、確かにカルテルや談合に対する刑事罰を求める専属告発権限は公取委にありましたが、公取委には情報収集に関して相手側の同意を前提とする行政調査権限しかないという制限も付いていたわけです。ところが石油閥カルテル事件で伝家の宝刀を抜いて刑事告発をしたところ、検察との意思疎通がなかなかうまくいかなかったということが背景にあって、検察当局と公取委との間に告発問題協議会が誕生しまして、そこで合意ができて初めて刑事告発に踏み切るという慣行ができたといわれています。もしそうだとすれば、実際のところは公取委が行う行政的な目的のための情報収集が、刑事告発のための引き金になるということになって、これまたやはり制度上の矛盾になるわけです。

これは過去が悪かったと言いたくて言っているわけではありません。こういった類の制度のきしみというものは、時間の経過の中でどうしてもたまっていくということを認識し、それを絶えず整合化して、制度目的にとって有効性を持つ仕組みにしていくという調整が、どうしても必要であると言いたいのです。その意味で、制度というものは白紙に一気に絵を描くようなデザインができる機会はまず絶対はないと思った上で、常に改善のために粘り強く改革を進めていく必要があると思っています。

このことを前向きに言えば、今回の特禁法の改正は画期的な改革であると思いますが、

だからといって改正独禁法がパーフェクトであるとは思えない、あるいは思うべきではないと見定めることが重要です。これからさまざまに環境が変わり、経験も変わります。制度はあくまでゲームのルールに過ぎないので、そのゲームをプレーする企業側がどう対応するかに応じて、制度自体が、後に振り返ってみるとまだ不完全であったということが必ず出てくるという覚悟を持っていなければいけないと思います。

本日、ここで頂きました議論がこれから先の競争政策の実施上の指針として役立つこと、より善い制度を模索して、国民の福祉のために改善していくプロセスで生かされることを、私としても大いに期待したいと思います。また、議論の途中で示唆された多くの研究課題は、競争政策研究センターに賜ったいろいろな宿題であると思っております。どうもありがとうございました。

【第3部】オープンフロア・ディスカッション

モデレーター： 鈴村 興太郎 所長

鈴村：先ほど申し上げたシナリオのとおり，フロアから頂いた質問を時間が許す限り幾つかピックアップしてお答えいただきたいと思います。

最初にハリントン教授に対する質問から，1～2ピックアップさせていただきます。最初のご質問です。「ハリントン教授の講演の中で，government procurement contract に関してお触れになりました。日本では官製談合が昔から大きな問題で，なかなかこの体質が改善されないといわれています。米国，ヨーロッパで官製談合はあまり存在しないのでしょうか。それとも日本ほど多くなくとも存在はしているのでしょうか」

これが第1のご質問で，それに関連するご質問が幾つか書いてあります。まず，この点についてお答えいただけますでしょうか。

ハリントン¹⁵：談合は連邦レベルでも幾つかあるとは思いますが，あまりよく知りません。しかし，州レベルでは間違いなくあると思います。道路建設ということになると，実はたくさん談合がありました。ほかにもあると思いますが，米国でかなり広範に行われていると考えていただいて結構です。州が関与してくるような契約においては，共謀するにうってつけの条件がそろっていますから。まず，道路建設業者だけということでは提供者が少なく，定期的に入札している社ばかりですし，お互いに談合破りに対して罰を科せるチャンスがたくさんあります。ですから，州レベルが発注する工事等に関する談合はあまり目立たない事件ですが米国でも常にあって，これはまだまだ未解決の問題ということです。談合による不当利益は，リジン事件や人造黒鉛丸形電極事件，またビタミン事件などよりも低いと思いますが，米国内の州間の談合等も含めて，足し合わせるとかなり大きな額になるはずで

鈴村：もう1つだけお願いします。「官製談合がもし発覚したとして，その場合，米国では官側に対するペナルティーとしてはどのようなものがあるのでしょうか。ヨーロッパではどうでしょうか」というご質問なのですが，どうでしょうか。

ハリントン¹⁶：私の知る限りですが，連邦レベルでは，談合とその他の価格協定については罰則の差はありません。民事の損害賠償訴訟もありますし，3倍額損害賠償も普通にあります。モッタ教授も John Connor 教授¹⁷が行われた研究成果について触れられました。Connor 教授は，談合によるオーバーチャージや私訴におけるカスタマー・ダメージを計算

¹⁵ ここで，ハリントン教授は，「官製談合」を「公共入札における談合」と解釈して発言されている点に留意が必要である。

¹⁶ 前掲脚注 14 に同じ。

¹⁷ 前掲脚注 7 参照。

されていて、これもいい参考になると思います。

米国において法律がそうなっているのですが、もし事業者側が有罪判決を受けたり、司法判決を受けたりということになると、その事業者の行為が顧客に与えた損害というものが計算され、その3倍の額の賠償金を強いられます。もちろん慣行としてはほとんど示談にされることが実際は多いのです。和解されてしまうということです。そして、平均的には1倍賠償ということになります。John Connor 教授の研究¹⁸によれば、実際に払われる賠償額は実損害の115%となっております。3倍賠償にまではなっていないということです。これは談合、価格協定を問いません。これが連邦レベルの話です。州レベルの話ですが、州によってそれぞれ談合や価格協定ごとに異なる規定がございます。談合のほうが厳しいかどうかはちょっと分かりません。

鈴村：別の質問をお願いしたいと思います。「国際カルテルにつき、複数国のリーニエンシープログラムの適用が競合する場合も生じると考えられますか。国内カルテルと国際カルテルを区別して、リーニエンシープログラムの抑止効果を考え分ける必要があるとお思いでしょうか。関係国の間で重複的な抑止効果は生じるのでしょうか」

難しい質問なのですが、要は複数の国がそれぞれのリーニエンシープログラムを持っている場合に、その間の調整あるいは共同についてどうお考えになるかということのように思います。いかがでしょう。

ハリントン：非常にいい質問を頂きました。まず、国際事件と国内事件とを区別すべきかどうかというお話ですが、1つの留意点は、国際カルテルにはいろいろな国が複数で絡んでくるわけです。国によっては非常に積極的な独禁当局があり、国によってはそうではありません。また、意味のある競争政策を持っていない国もあるわけです。今日は日・米・欧ということで話題になっていますが、それ以外のところではほとんど競争政策などしていない、独禁法もないようなところもたくさんあります。

特に重要なことは、安定した共謀行為を図ろうというのであれば、ほかの国でも共謀行為が存在していなければならないということです。もし共謀行為を行わないのであれば、そこにはお互いにだましあいができる余地があるということで、そのようなところでは共謀は行わず、共謀できるもっと大きなマーケットに流れていくということです。一つ、米国において最高裁まで争われた非常に重要な事件があります。ビタミン事件です。原告は「カルテルでこれだけの被害を受けた」と、米国裁判所に対して賠償訴訟を提起しました。国によっては賠償訴訟を起こせないところがありますが、米国では起こせるわけです。ですから被害は世界中で起きたのですが、その賠償金集めということについて、米国で訴訟を起こしたのです。しかし、米国最高裁判所はこれを認めませんでした。アフリカで顧客が実害を被っても、その実害賠償を米国の裁判所で求めることはできないということです。

¹⁸ 前掲脚注8参照。

このことは、つまり、共謀行為によって得られる何らかの利益がやっぱり存在するということです。このことが国際カルテルと国内カルテルの一つの相違点であると思います。

次に、複数国にあるリーニエンシープログラムのことについてですが、これについてはちょっとよくわかりません。とても重要なことだと思いますが、同時にすごく複雑な問題でもあると思います。どうすれば報告をしていくかというインセンティブの面ばかり考えていましたが、1国だけを考えていました。しかし、複数国が絡む場合、リーニエンシープログラムを1国に対して申請すると、それがほかの国にも影響を及ぼすかもしれないということだと思います。ある1国で明るみになれば、直接他の国で提出した書類等が証拠として使われることはなくても、他の国の競争当局は当該事件についての違法性について自信を持つわけですから。

鈴村：ハリントン教授に対する質問はまだたくさんあるのですが、このあたりでモッタ教授に対する質問からまた幾つかピックアップしてお願いしたいと思います。とりあえず、2点あります。1つは刑罰に関連する質問です。これは一応英語で書いてありますので、それをまず読み上げていきましょう。「イギリスやアイルランドなど、加盟国によってはカルテルに關与している企業の幹部に対して刑事罰を科しているのですが、これによって企業の幹部の行動が変わるということはあるのでしょうか。そのようなデータがない場合、刑事罰の存在が、他の国々の企業の幹部や企業の行動にいかに関与するとあなたは思いますか。」

モッタ：非常に興味深いご質問を頂いたと思います。大事な点だとも思います。実はこれは、英・伊、ヨーロッパでこの2～3年の間検討されているテーマなのです。まず、端的にお答えいたしますと、そのようなデータはありません。どうして存在しないかということについてですが、例えばイギリスはいずれにしても刑事罰を昨年導入したばかりですので、時期尚早で評価ができていないということです。

あとは、刑事罰があると行政罰よりも有効かどうかということについてですが、これを判断するのは非常に難しいと思います。なぜなら、我々はそもそもカルテルが実際には幾つあるのか知らないからです。ですから評価もしにくいということです。イタリアではイギリスよりも、摘発されたカルテル件数が少なかったとしても、イタリアの制度はイギリスの制度よりもよいと結論付けることはなかなかできません。これはそのような単純な話ではありませんので、そういう短絡的な結論は出せないのです。

根っこにある問題は、トータルの母数としてカルテルが幾つあるのかというデータが出てこなければならぬのですが、そのようなデータがないので評価できないという点です。ですから、刑事罰そして行政罰の持つ効用また効果については、はっきり分からないというのが実情です。

計量経済学的な答えはないのですが、私はこの刑事罰はとても重要であると思います。

なぜかというところ、ヨーロッパでは少なくとも超国家レベルの段階においては、マネージャーや企業の幹部がまさに決断をして、カルテルに加わるかどうかを決めます。ところが摘発されて処罰されるのは、マネージャーではなく企業なのです。繰り返し述べておりますが、カルテルに参加しないインセンティブを提供するシステムを作ることが重要です。実際にカルテルに参加するという意思決定をした者ではない者が処罰の対象になるという制度はやはり効率的な制度だとは思えません。やはり実際にカルテルに参加するという意思決定をした者、この場合はマネージャー自身ですが、そういう者を直接処罰の対象にするほうがいいと私は思っているのです。企業を説得若しくは強制して、違法行為を行った経営者等は罰する、そのような者に対して、業務上の報酬等を行わないということを明記するような行動規範を作らせることは必要であると思います。

ハリントン：私もモッタ教授がおっしゃったことに関連して発言させて下さい。刑事罰をやると違いが出るのかということなのですけれども、グローバルなカルテルのことを考えてみてください。米国では共謀しなかったとすると、それはペナルティーがあるからということになるのかもしれませんが。しかし、国際カルテルが実際に米国で行われた例もありますので、本当に刑事罰が違いを出しているのかどうかは怪しいと言えるわけです。

多くの企業、多くの産業ではいろいろな形で共謀が行われます。それは企業が摘発される確率としてどれくらいの数字を念頭においているかによるわけです。捕まるはずはないからと非常に楽観的に考えて、共謀することもあるわけです。そうすると、そういう人たちにとっては米国で共謀しようとかほかの国で共謀しようとか違いはないのです。いくら米国の罰則がきつなくても、企業が摘発される可能性を低く想定した場合は、カルテルは刑事罰がある国においても起こるのです。しかし、私はそれは変わってきているのではないかと考えています。リーニエンシープログラムがあると捕まる率が高いということは企業側としても分かっているからです。ですので、リーニエンシープログラムの広がりを受けて、国際カルテルグループが今後刑事罰がある国においてカルテルを行わなくなるかどうかについては非常に関心があります。

鈴村：2つ目の質問を受けていただきたいと思います。「米国、ヨーロッパの航空路線をイメージして質問をします」というものです。「航空会社のコードシェアやアライアンスなど、提携が導くマーケット支配面や価格支配面での弊害と利用者利便の向上というメリットのバランスをどのように考えるべきでしょうか」いかがでしょうか。

モッタ：これもまた興味深いテーマです。まず、私は航空会社についてはエキスパートではないのですが、多分ご質問者は非常に重要な点を突いていらっしゃると思います。つまり、競争と協調の適切な関係ということだと思います。反トラスト上認められている協調行為もあるわけですから。提携やコードシェアなどはまさにこの問題を表すよい例だと思

います。ほかにもあります。R & Dにおける協調です。これもある程度はライバル会社間の研究面における協力、協調は許されます。ある場面では推進もされているわけです。

ですから一般的な答えはないのです。いくつかのケースをご紹介します。S A S¹⁹とルフトハンザ²⁰の協調です。S A Sは北欧の航空会社で、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーなど北欧諸国に乗り入れする航空市場において市場支配力を持っています。そして、S A Sはドイツに乗り入れする航空市場において支配力を有しているルフトハンザと協定を締結しています。この2つの企業が非常に緊密な協定を結び、コードシェアリングをし、フリークエント・フライヤー・プログラムを統一化したわけです。これは消費者にとって重要な点です。協定が欧州委員会に提案された当時は大変な論議を呼びました。しかし、最終的に欧州委員会としてはS A Sとルフトハンザの協定を承認したわけです。私はこのケースについて内容を十分に知りませんので何かの持論までは持っていないのですが、私の感触として、またいろいろな学者と話をしたものは、それぞれ別々のマーケットにおいて強かった2つの会社が関与したこの提携を認めたのは正しくなかったのではないかとということです。つまり、協調と競争という関係を見ると、少し一方へ、つまり協調の方に偏在してしまったのではないかとということです。

しかし、ご存知のように、ヨーロッパの多くの企業は精力的にコードシェアリングやいろいろな協定を結んでいます。それに入っていないような企業は少ないわけです。そして、今、協定に入っていないこれら少数の企業が協定に加入することを禁止するということは競争を非対称な形で、つまり、既にこのような協定に加入している企業に有利に規制することになってしまいます。ですから、今からこの問題に介入するには時既に遅しという感じがしないこともないわけです。

鈴村：1つ柴田委員に対し、先ほどコメントしていただいた際の質問が出ています。「リーニエンシープログラムにおけるインベスティゲーション前後の差の比較をなさっていましたが、その際比較しているものが米国の場合は刑事罰のペナルティー、日本及びECは行政罰で課徴金でした。この差はこういう比較をされる場合には考慮する必要はないとお考えなのでしょうか」という質問です。

柴田：あの時は課徴金と負担金とを対比させてお答えしました。というのは、ヨーロッパは制裁金、あるいは米国は罰金ということで金額が違いますし、一応他国と書いて、概念的な説明をさせていただきました。ですから確率や期待値といったものは、また細かく計算しなければならないと思います。

鈴村：ありがとうございました。私の手元に提出していただいた質問はまだ幾つか残って

¹⁹ Scandinavian Airlines System (スカンジナビア航空) の略

²⁰ Lufthansa German Airlines (ルフトハンザ ドイツ航空) の意

いるのですが、その中には例えば「こういうテーマに関してお書きになった論文を知らせてほしい」など、非常に個別具体的な質問もありますので、それは後で招待講演者のほうへお渡ししてお考えいただくとして、ひとまずこのパネルとしての質問の応答はここまでとさせていただきます。

パネルで予定された時間があと数分しか残っていませんが、これで一応パネル・ディスカッションを終了したいと思います。せっかくの機会ですので、もし最後のリマークがパネリストの中でありましたら、あえて今までテーブルにのせてきた問題にこだわらなくても結構ですのでよろしくお願いします。

特にないようでしたら、ちょうどパネルの時間を使い尽くしたことになるように思います。本日は竹島委員長の基調講演から始まって非常に長い一日になりましたが、それだけ内容的にも、招待講演とパネル・ディスカッションで充実したものになりまして、主催者としては喜んでおります。皆さんもこの機会をエンジョイしていただき、また競争政策について考えていただく機会になったとしたら、我々としては大変ありがたいと思っております。

では、パネル・ディスカッションとしてはこれで閉じさせていただきたいと思います。ご清聴、大変ありがとうございました。

【クロージング】

鈴村 興太郎 所長

鈴村：最初にも少し申し上げましたが、今回のシンポジウムは、日本の競争政策の非常に大きな転換点となるはずの今回の法改正と、それに基づく新しい競争政策のインプリメンテーションという機会をとらえ、競争政策研究センターが企画して、共催組織の援助を得て実現させたものであります。非常に充実した機会となったと私どもは考えたいと思っておりますが、これもひとえに非常に遠いところからこのシンポジウムにご参加いただきました両教授、公正取引委員会のメンバーの方々、また共同主催をしていただきました日本経済新聞社の皆様方のご援助のおかげであり、私どもとしては大変感謝申し上げます。

最後の機会ですので、センターのことについて、ほんの1、2申し上げさせていただきます。

竹島委員長が基調講演の折りに少し触れていらっしゃいましたように、センターはまだ誕生して間もない、非常に若い機関です。もともと公正取引委員会自体の誕生が1947年ですから、それほど古い組織ではないのですが、センターはその後44年を経ようやく誕生したわけです。経済学と法学にのっとり、日本の競争政策に関して理論的に、歴史的に、そして国際比較の視点を交えて研究することによって、将来の競争政策のデザインに対して必要なデータベースを提供すると同時に、競争政策について考える太い思考の枠組みを提供できればということでスタートしたものです。

今回のこの企画はそのセンターの事業の一部ですが、ささやかなものであれ、今後もさまざまな形で日本の競争政策に対する下支えをして、競争政策に対する政策の現場とアカデミックな世界との間で、できるだけ幅広くそのインターフェースを築いていきたいと思っております。今回ご参加いただきました両教授には、今後さらに長い期間にわたって公正取引委員会、そして競争政策研究センターに対する様々なアカデミックなご支援をぜひお願いしたいと切望しております。

本日はどうもありがとうございました。