

リニエンスー・プログラムによるカルテル対策

Using Leniency to Fight Hard Core Cartels

はじめに

意外に思われるかもしれませんが、競争法執行当局によるリニエンスー（処罰の軽減）は最も悪質な競争法違反の根絶に役立つ可能性があります。結束の固いカルテル—— 価格設定、生産制限、市場分割（ないし共有）、入札操作（談合）に関する競合者間の協定——は、社会の資源を浪費し、非効率を生むとともに、世界中の消費者に何十億ドルもの過剰な負担を負わせるものです。

カルテルを阻止するのが難しいのは、内密に行われるからです。カルテル行為は明らかに違法（犯罪行為となることも増えている）なため、極秘裏に行われます。謀議は、例えば見本市の際にホテルの一室で行われたり、あるいは単に電話で行われることもあります。証拠は隠滅されます。

リニエンスー・プログラム（情報提供者に対する処罰軽減措置）は、カルテル共謀者間の沈黙の掟を打破することができます。最も大きな成果をあげているプログラムは、カルテルの内幕について最初に競争法執行当局に情報提供した者に関しては完全に免責する、というものです。こうした情報とその後、起訴する段階でこの情報提供者の協力を引き続き得られることは、他のカルテル参加者を有罪にする上で非常に効果的です。

最近、リニエンスー・プログラムがこれまでより大きな成果をあげるようになってきた背景には、一部のOECD加盟国でカルテル協定の厳罰化が進んでいる、という事情があります。逮捕されれば企業幹部には懲役刑が、企業には5億ドルの罰金が科されるということを考えれば、関係者が当局に協力するインセンティブはかなり大きくなります。このように、効果的なリニエンスー・プログラムと厳罰化は、カルテル情報を最初に提供する者への強力な「餌と鞭」になるのです。

なぜリニエンシー・プログラムを導入するのか

カルテル対策で難しいのは、秘密の衣の内側に潜入することである。カルテルの一員に自白を促し、秘密に行われている会議や交信についての直接的な「インサイダー」証拠と他のカルテル参加者とを結び付けさせるために、執行当局は罰金を軽減したり、刑期を短縮したり、命令の拘束力を弱めたり、あるいは全く罪を問わないことを約束することができる。

リニエンシー・プログラムによって、探知されずにいた陰謀を摘発できるようになるだけでなく、その後の調査もより効率的で効果的なものになる。

これまでの経験では、リニエンシー・プログラムはうまく機能している。米国では、1993年にリニエンシー・プログラムが改定され、処罰軽減の範囲がより明確になり、同時にある程度拡大された。その後、プログラム適用申請件数は年20件以上へと増え、多くの有罪判決が下されるとともに、罰金も総額で優に10億ドルを超えるようになっていく。特に米国のビタミン・カルテル事件の捜査では、処罰軽減を申請した企業の協力によって、他の2社は有罪を認める結果となり、それぞれには5億ドルと2億2,500万ドルの罰金が科された。

米国以外にもリニエンシー・プログラムを導入している国・地域はいくつかある。欧州委員会は1996年、捜査への協力が罰金の大幅な軽減ないし免除につながる条件を発表し、これまでにこのリニエンシー・プログラムは20件以上に適用されている。今年、欧州委員会はカルテルの摘発と起訴に関する委員会の能力を最大化する新ルールの草案（2001年9月時点では公開協議中）を採択した。

カナダと英国は最近、多くの点で米国の経験を踏まえたリニエンシー・プログラムを発表している。ドイツは2000年5月にプログラムを発表し、スウェーデンはプログラムを認可する法律の制定を検討している。1997年からリニエンシー・プログラムを導入している韓国は、プログラムをさらに改善する法律の検討に着手している。フランスは最近、競争審議会がカルテル行為の証拠を提供した企業に処罰軽減措置をとることができるように、競争法を改定した。

リニエンシーとは一般に、全面的かつ自発的に協力しなかった場合に科せられる処罰と比較して、処罰を軽減することをいう。最も明確で完全なリニエンシーは免罪である。カルテルが刑事罰の対象となっている米国のプログラムでは、「リニエンシー」は訴追しないことを意味す

る。EUのプログラムでは、リニエンシーは罰金の軽減という意味で用いられる。リニエンシーと見なされるその他の執行当局の決定には、刑事訴追しないことや個人の処罰を求めないことなどがある。

効果的なリニエンシー・プログラムの特徴は何か

情報提供の条件とその見返りがはっきりしていれば企業が情報提供する可能性は増すので、明確性、確実性、優先順位は極めて重要である。カルテル脱退のインセンティブを最大化し、カルテルをより迅速に崩壊させるには、最初に情報提供した者が「最も有利な扱い」を受けるようにするだけでなく、その扱いの条件を当初からできるだけ明確にしておくことも重要である。

企業に情報提供を奨励するには、漠然と「情報提供と引き換えに処罰を軽減する」というだけでは十分ではない。情報提供に対する不確かな報酬より、カルテルに留まる利点の方が大きく、かつ確実に見える可能性がある。情報提供の見返りが比較的漠然としていた米国の当初のリニエンシー・プログラムでは、プログラム適用は年に1件程度しかなかった。プログラムの効果を高めた1993年の改定の目玉の1つは、特定の明確に定められた条件を満たせば自動的に最初の申請者は完全に免罪される、としたことである。

EUのリニエンシー・プログラムでは、法的手続きの段階その他の要素によってどの程度罰金が軽減されるかを一覧表にしている。欧州委員会の経験によると、罰金の軽減が認められる条件の透明性と確実性を高めれば、プログラムの効果は増大する。また、罰金軽減の程度とカルテル摘発への企業貢献度との繋がりを強めることも、プログラムの効果を増すことにつながる。新ルール草案はこれらの問題に対処したもので、例えば、カルテルの現場を押さえられるだけの情報を最初に提供した企業については罰金を完全に免除すると規定している。また、企業に対する法的な確実性が高められるとともに、制度の全般的な透明性も高められている。

誰よりも先に情報提供することへの見返りを明確かつ大きくすることの利点はすでに現れている。他のカルテル参加者が最初の情報提供者という地位を確実にしてから一日も経たない内に、遅ればせながらプログラムの適用申請をする企業もある。最初に情報提供することに対するインセンティブの大きさは、米国のグラフィイト電極カルテル事件捜査で如実に示された。最初にプログラムの適用を申請した企業には何

の処罰も科されなかったが、2番目の企業は3,250万ドル、3番目の企業は1億1,000万ドル、最後の企業は1億3,500万ドルの罰金を科せられたのである。

法律執行当局がリニエンシー・プログラムから得るものは何か

リニエンシー・プログラムの適用申請企業は、当局がまだつかんでいない情報を提供するか、当局がさもないければその存在を知り得なかったかもしれないカルテルについての情報を提供する可能性がある。さらに、当局による立証を容易にするような情報を提供した企業にも、リニエンシーは認められる可能性がある。したがって、捜査が開始されてから情報提供した企業にも、リニエンシーや、場合によっては免責すら、認められるかもしれないのである。

1993年の米国プログラムの改定のもう1つの目玉であり、EUその他のプログラムの特徴でもあるのは、捜査開始後でも免責やリニエンシーを可能にしたことである。法律違反の疑いがある場合でも、詳細で直接的な証拠を伴う情報提供は捜査にとって大きな助けとなる。しかし、当局がすでに違反を嗅ぎつけた後は、リニエンシーを認める条件はもっと厳しくなるかもしれない。さらに、最初の情報提供者でなくても、捜査に協力すれば、ある程度リニエンシーが認められる可能性もある。最初の情報提供者への強力なインセンティブを維持するため、2番目以降の情報提供企業に対するリニエンシーは明らかに少なくするべきである。

厳罰はリニエンシー・プログラムの効果をどの程度高めるか

処罰の厳しさとリニエンシーによる救済の大きさは、重要な要素である。さらに、個人が責任を負うリスクも強力な誘因になるだろう。

処罰が軽すぎたり、まれにしか科されなかったりすると、企業は処罰軽減の申し出を無視するかもしれない。カルテルを厳罰化しなければ、当局はリニエンシー・プログラムの成果をほとんどあげられないかもしれない。ただ、似たような状況にある国や隣の国・地域で処罰が科されることで、企業にとって情報提供へのある程度のインセンティブにはなるだろう。

早期の協力を促す上では、個人の責任を不問にしたり、刑事罰を科さないようにすることが重要かもしれない。米国プログラムの改定の重要な柱の1つは、捜査に協力したプログラム適用申請企業の役員や従業員を免責にしたことであ

る。しかし、企業に対してしか競争法が適用されないEUの経験からすると、個人的に責任を負われる恐れは、リニエンシー・プログラムが成果をあげるための必要条件ではないかもしれない。

リニエンシー・プログラムをどのように運用するか

リニエンシー・プログラムを運用する上では、提供された情報の信憑性を検証し、引き続き企業やその役員、従業員の協力を確保するための手続きが必要である。公平性の観点からすると、カルテルの首謀者である企業や他の企業にカルテル参加を強要した企業に対しては、リニエンシーを不認可にする必要があるかもしれない。また、同様の観点から、プログラムの適用申請企業には、被害者への補償を含めて、カルテルの廃止とその是正に向けて最善の努力をするよう義務付ける必要もある。

リニエンシー・プログラムの適用申請企業は捜査終了まで協力するという通常の条件を確保するために、リニエンシーを認める決定はプロセスの最後に行われる。これには、検察官や裁判所など他の機関の関与も必要となるかもしれない。

なお解決されていない問題の1つは、プログラム適用申請企業が提供した証拠の証明力によって、どの程度リニエンシーが決まるか、ということである。米国と英国のプログラムは、ECのプログラムにある「決定的証拠」基準のような証拠責任要件については規定していない。

アプローチの違いが見られる理由の1つは、法制度が異なれば必要とされる証拠の性質も異なるからである。事件の全体を文書で示さなければならない国・地域では、免責を求める企業は、使える証拠、場合によっては「動かぬ証拠」まで提供することが特に重要になるかもしれない。これに対し、米国では、いくつかのカルテルをつぶすことができたのは、決定的な文書による証拠を入手する上で極めて重要な情報を提供可能な関係者に免責を約束したからだ、という指摘がある。

リニエンシーへの反対論として時に挙げられるのは、当局は常に法律違反に対して強力な措置をとるべきだ、というものである。しかし、法の執行過程において、費用と効果にある程度の優先順位をつけ、そのバランスをとることは避けられない。少数のカルテル参加者にリニエンシーを認めることによって他の参加者への法律適用をより徹底できるので、法律実施の効果と遵守は全体としては改善されるだろう。違反

者が、自白して他の者に罪を負わせることによって自らの行動に対する処罰を回避できるようにするのは公正ではないと思われるかもしれないが、複数の関係者がいるカルテルのような法律違反の場合は、そのような懸念よりも法律執行の効果を考慮する方が重要だろう。

リニエンシー・プログラムの下で証人はどのような保護を受けるか

リニエンシー・プログラムの関係当局は、許可無しに情報が明らかになることを防ぐために強力な措置をとることを約束する。情報には報復や、他の国・地域での法的責任といった重大なリスクが伴うので、リニエンシー・プログラムの適用申請企業にとって機密性は重要である。情報が他の国・地域に漏れるリスクが非常に大きければ、企業が情報提供するインセンティブが損なわれることになりかねない。反面、国際的協力の強化によって、企業が、当局のまだ知らない情報を提供しようとしたものの、当局はすでに他のソースからその情報を得ていたと知ってがっかりする、というケースも出てくるだろう。当局が独立して行動する姿勢を明確に打ち出せば、企業としても早めにかつ頻繁に情報提供する気になるかもしれない。すでに、リニエンシー・プログラムを導入しているすべての主要な国・地域では、企業が一斉に情報提供し始めている。

まとめ

本政策フォーカスの主要ポイントは、次のとおりである。

- リニエンシー・プログラムは、結束の固いカルテル行為をめぐる沈黙の掟を破る上で必要である。
- リニエンシー・プログラムが最もうまく行くのは、最初の情報提供者は免責されるということをはっきりと打ち出したときである。
- 厳罰化は、カルテル参加者にとって情報提供とリニエンシー申請へのインセンティブとなる。
- 追追プロセスでも引き続き情報提供者が協力することが、リニエンシーを認める必要条件である。

リニエンシー・プログラムでは厳格な機密保持が証人保護のために必要である。

詳細情報

本政策フォーカスに関するさらに詳しい情報については、ジョン・クラーク（Eメール: john.clark@oecd.org, 電話: 33-1 4524 7860）まで照会願いたい。

[関連図書]

- ❖ **Leniency Programmes to Fight Hard Core Cartels, 2001**
www.oecd.org/daf/clp/CLP_reports/Leniency-e.pdf
- ❖ **Hard Core Cartels, 2000**
www.oecd.org/daf/clp/CLP_reports/hcc-e.pdf
- ❖ **OECD競争法・政策ウェブサイト**
www.oecd.org/daf/clp

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、

「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECDパリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文版訳です。英語版はOECDパリ本部のウェブサイト (www.oecd.org/publications/PoI_brief/) でご覧いただけます。

OECD東京センター 〒107-0052 東京都港区赤坂2-3-4 ランディック赤坂ビル3F

Tel 03-3586-2016 Fax 03-3586-2298

E-mail: center@oecd-tokyo.org URL <http://www.oecd-tokyo.org>

最寄駅：地下鉄銀座線・南北線「溜池山王」9番出口