

## イギリス競争法関係・調査報告（概要）

今井猛嘉

2006年6月19日

## （訪問先）

- ・ DTI(Department of Trade and Industry)
- ・ OFT(Office of Fair Trading)
- ・ CC(Competition Commission)
- ・ SFO(Serious Fraud Office)
- ・ Professor Rodger(University of Strathclyde,Glasgow)

## （目次）

- 1 金銭的制裁（financial penalty）
- 2 カルテル罪（cartel offence）
- 3 二重処罰の禁止(ne bis in idem)
- 4 資格剥奪命令(Competition Disqualification Orders・CDOs)
- 5 手続上の諸問題（各機関による処分、対象者の権利・義務・義務違反に係る罪等）
- 6 EU 加盟国相互の調整

## （本文）

## 1 金銭的制裁（financial penalty）

- ・ 金銭的制裁と刑事罰とは法的性質を異にする。
- ・ 例えば、金銭的制裁を事業者に課するには、事業者に違反につき故意又は過失が必要である（1998年競争法36条3項）。この点は、個人に（手続違反罪等を理由とする軽微な）刑事罰を科す際でも、同様である。しかしカルテル罪の立証には、更に「不誠実に（dishonestly）」の要件が充足される必要がある。
- ・ もっとも金銭的制裁も、人権法（Human Rights Act）の観点からは、刑罰としての色彩を有すると言える場合がありうる。
- ・ この点につき、Napp 事件では、金銭的制裁の額が高額になれば、事実上、刑罰に類似した機能があるとの趣旨の判示もなされた。しかし金銭的制裁の基本的な性格は非刑罰的制裁に止まるものと理解されている<sup>1</sup>。
- ・ 金銭的制裁の上限は、1998年競争法36条8項により、事業者の全世界売上高の10%である。
- ・ 10%という枠内で適切な制裁額を導く基準として、OFTはガイダンスを公表している。

<sup>1</sup>以上の金銭的制裁の性質論については、後述するCATに関する説明も参照されたい。

- ・ 当該ガイダンスによれば、まず、金銭的制裁額の算出の基礎となる額（基本金額）が関連商品売上高（relevant turnover）に応じて決定される。その後、個別の事案に即して基本金額が加重・減輕される。
- ・ 10%という基準は、EC条約・その履行としてのEC法の状況に従った結果に過ぎない。
- ・ 10%という基準が合理的か否かは、EUでこの制度を導入した際の議論を確認するしかない<sup>2</sup>。事業者の売上高を基準として金銭的制裁の額を決めることは、適切な措置だと理解されている<sup>3</sup>。
- ・ 金銭的制裁の額を決定する際に考慮に入れられる違反事業者のコンプライアンス・プログラムは、現実に違反を防止しうるだけの効果的で実質的なものでなければ、制裁金額を減額する要素とはみなされない。逆に、コンプライアンス・プログラムを設定しておきながら、違反を繰り返した事業者に対しては、コンプライアンス・プログラムが機能していなかったとして、金銭的制裁額は増額される<sup>4</sup>。
- ・ 金銭的制裁の額の決定は、違反事業者の被害者（消費者等）に対する損害賠償の有無とは無関係である。損害賠償の実現状況を踏まえて金銭的制裁の額を決定することを、OFT等に命ずる明文の規定は存在しない。
- ・ 事業者の違反行為により損害を被った者は、通常の民事訴訟によって損害賠償を求めることができる（private enforcement）。これに加えて、CAT（競争控訴審判所）による（違反行為後の）禁止規定の実施（post-public enforcement）もなされるので<sup>6</sup>、実質的には二重処罰に近い制裁が事業者に加えられる場合がある、とも言う。
- ・ private enforcementに関する近時の例として、以下のものがある<sup>7</sup>。  
それは、private school 50校（ex.Eton,Harrow etc.）が授業料につきカルテルを形成（授業料に関する情報の交換）していた事案であり<sup>8</sup>、private schoolの協会（the Independent Schools Council）が、教育関係の慈善団体に任意で1校当たり平均60000ポンド（約1200万円）の支払いをした<sup>9</sup>。そこで、OFTは1校当たり10000ポンド（約200万円）の名目的な制裁金のみを課した<sup>10</sup>。しかし、こうしたケースは稀であり、金

<sup>2</sup> もっとも、EU法が10パーセントを金銭的制裁賦課の上限としている根拠については、EUのDG（Director general of the competition）担当者も不知とのことであった。

<sup>3</sup> もっとも、金銭的制裁の内実が違反による不当利得の剥奪であるとの理解は、示されなかった。

<sup>4</sup> その例としては、British sugar caseが挙げられた。確認中である。

<sup>5</sup> 以上の理解は、アメリカ合衆国において（近時改定を経た）連邦量刑ガイドラインの立場と同じである。その概要（並びにオーストリア刑法典との比較検討）については、今井「組織体の処罰 - コンプライアンス・プログラムを巡る議論を踏まえて」（『企業犯罪とコンプライアンス・プログラム』近刊所収）を参照されたい。

<sup>6</sup> この点については、後述するCATに関する説明（脚注25）を参照されたい。

<sup>7</sup> 2005年11月10日のOFTの決定。

<sup>8</sup> この事実は、1998年競争法が2000年3月に施行された後に、判明した。

<sup>9</sup> カルテルを結んだとされた各private schoolは、慈善団体としての地位を有していた。

<sup>10</sup> この事案では、2000年3月までprivate schoolが競争法の規定の適用から除外されていた

銭的制裁と損害賠償との調整について運用基準があるわけではない。

## 2 カルテル罪 (cartel offence)

- ・ 個人に対する刑事罰の導入は、違反行為の抑止効果を高めるための政策的な決定 (policy decision) である。即ち、重大なカルテル行為を処罰することで、競争法へのコンプライアンスにつき、(事業に関係する)個人にインセンティブを与える必要があるが、EU法では事業者<sup>11</sup>に金銭的制裁しか用意されていないこととの調和も考慮して、個人の処罰に止めたものである<sup>12</sup>。
- ・ EUでは競争法違反につき事業者に制裁金を課すだけであり、事業者(法人ないし自然人)は処罰されない。この制度を前提とした上で、EUに加盟する一国が競争法に違反した事業者を処罰すると、好ましくない結果に至る。
- ・ 例えば、アイルランドは競争法違反に関し、法人及び個人の双方に対して刑事罰を導入した。しかし、そうすると、EU加盟国にまたがる大規模事件には制裁金が課されるに止まるのに対し、国内の比較的小さな事件には刑事罰が科されるという逆転現象が生じてしまい、不当であろう。
- ・ もっとも事業者には個人(例えば、従業員を有していない個人企業)も含まれる(前述)。そのような個人が競争法に違反すれば、カルテル罪で処罰されうるので、EU法との齟齬は生じうる。とはいえ、実際にそのような事件が起これば、個人として起訴するか、法人として金銭的制裁を課すに止めるかがケースバイケースに判断されることになる、と理解されている。
- ・ カルテル罪は、個人のコンスピラシーを要件とするが、一定のコンスピラシーはコン・ローでも犯罪とされている (conspiracy to defraud)。同罪 (conspiracy to defraud) は 2002 年企業法施行後も存続するため、カルテル罪の新設は不要であった、との評価もなされている。
- ・ 事業者としての法人は、カルテル罪では処罰されない。しかし、管理職が会社(事業者)のために違反行為を行った場合、会社側からの指示などの要件<sup>13</sup>が満たされれば、法人が処罰されることも、理論的には考えうる。この問題を巡って、今後、SFO と OFT、EU 委員会との間で議論があり得るかもしれない。

---

たこと、適用除外が撤廃されるや private school 側も情報交換を停止したこと、情報交換停止に至るまで、private school 側は適用除外の撤廃について知るよしがなかったと強く主張していることが、上記結論を導く重要なファクターとなった、と言われている。

<sup>11</sup> それは通常は法人であって個人ではない。しかし個人営業者が事業者に該当するとされた例もある。

<sup>12</sup> 個人に対する刑事罰は、従来から (1998 年競争法中に) 検査妨害など手続違反については存在したが、実質的な競争法違反行為については存在しなかった。

<sup>13</sup> イギリス法において、法人処罰のために要求されている要件 (同一視理論)。

- ・ 他方で、カルテル罪で処罰される個人が、事業者の上位の管理者のみならず、より下位の担当者にまで及び得るのか（それが同一視理論と整合的か）という点については、先例が存在しないことともあり、十分な議論はなされていない。
- ・ 談合に関して、その他に、制定法上の犯罪類型は存在しない。
- ・ カルテル罪に係る刑事事件と（同一事案に係る financial penalty の賦課等の）民事事件が並行して審理されている場合、民事事件の手続は停止（stay）される。

- ・ カルテル罪の要件として、相互拘束に「不誠実な（dishonest）」との限定が加えられた理由は、大別すると二つある。

第一は、EC 条約の場合とは異なり<sup>14</sup>、相互拘束を処罰する以上、相当に悪質な相互拘束に限って処罰する必要がある、と理解されたことである。

第二は、「不誠実な（dishonest）」との要件を付すことで、処罰の対象を明確にし、陪審員や裁判所の有罪認定ないし量刑を容易にするためである。

- ・ 2002 年企業法が制定される以前においても、価格カルテルが刑事上の罪となり得るかが争われた事案があった。この事案において、控訴院（Court of Appeal）は、被告の不正直な（dishonest）行為はコモン・ロー上もコンスピラシーの罪となり得るとの判断を下していた。dishonest を要件とするとのアイデアは、この先例からも導かれたものである。
- ・ 「不誠実な（dishonest）」相互拘束とは、通常人が合理的に考えて不正直と考える行為を意味すると解釈されている。

- ・ 自然人に対するカルテル罪適用の実情について

- 1) 同罪（2002 年企業法）に基づく起訴事例はまだない。それは OFT が、2003 年 6 月以降の違反行為についてしか、本罪の嫌疑での調査を行わない旨を表明したこととも、関係している。
- 2) 近時、(ようやく)OFT から 1 件、刑事訴追可能ではないかとの照会が SFO になされた。それは、入札談合の事案であり、SFO はこれを受理したが、(事案の性質に鑑み) 訴追せずに終結処理がなされる予定である（2006 年 3 月現在の状況）。
- 3) 訴追され有罪とされた事例がないことともあり、カルテル罪の要件である個人の故意又は過失の意義については、(dishonest の要件とは異なり) 十分な検討がなされていない。

### 3 二重処罰の禁止(ne bis in idem)

- ・ 二重処罰の禁止について、イギリスでは、制定法上の根拠条文は存在しない。この禁止は、コモン・ロー上の原則であり、訴訟当事者は、これを当然に遵守しなければならない

<sup>14</sup> EU の競争当局には違反事業者を処罰する権限はない。

い。裁判所も、二重処罰の禁止原則を事案に適用するに当たり、何か（条文）を引用する必要はない。

- ・ 競争法違反による制裁との関係では、イギリスでは、アメリカのように、二重処罰の禁止違反が問題となる余地は乏しい。イギリス競争法の体系下では、アメリカ法とは異なり、法人（たる事業者）は処罰されない。また、個人が事業者として刑罰と金銭的制裁の双方を受けることも、殆ど想定されていない。仮に、特定の個人に刑罰と金銭的制裁が課（ないし科）されたとしても、両者の制裁としての性質が異なっているので、二重処罰の禁止違反との問題は生じない。

#### 4 資格剥奪命令(Competition Disqualification Orders・CDOs)

- ・ 資格剥奪命令は、個人を最長で 15 年間、会社の Director として活動する資格を奪う高等裁判所（the High Court）の命令である<sup>15</sup>。
- ・ この命令は、刑事的な制裁ではなく、EC 条約第 8 1 条・第 8 2 条とも矛盾しないものなので、イギリスの体系に導入された。
- ・ この命令は、OFT ないし regulator の申立てを受けた the High Court が、所定の要件の充足を判断した上で、発出される<sup>16</sup>。
- ・ leniency programme に応じて、事業者へ lenient な処理が認められた場合には、OFT は、個人たる Director に対する資格剥奪命令を申し立てないものとされている<sup>17</sup>。
- ・ 資格剥奪命令を受けた個人が、裁判所の許可を得ずに、Director 等として活動すると、所定の犯罪が成立する<sup>18</sup>。
- ・ 資格剥奪命令を得るために、OFT は、裁判所に対して、対象である Director の違反行為の有無につき刑事事件における程度まで証明する必要はない。もっとも、Director 個人の行為が問題となる点では、カルテル罪と類似する点もある。
- ・ 個人たる Director がカルテル罪で有罪とされた場合、有罪宣告をした裁判所は、当該 Director に直接、資格剥奪命令を下すことができる<sup>19</sup>。この場合には、OFT は、自ら資格剥奪命令を申請しないことになる<sup>20</sup>。
- ・ 資格剥奪命令の実施状況については、情報の提供は得られなかった<sup>21</sup>。

---

<sup>15</sup> S.9A of the Company Directors Disqualification Act 1986.

<sup>16</sup> S.9A of the Company Directors Disqualification Act 1986.

<sup>17</sup> 但し、個人たる Director が、違反に関与していたこと、又は leniency programme の申請に反対したことを理由としてその地位を失った場合を除く。OFT guidance on CDOs, paras.4.11-4.14.

<sup>18</sup> S.1(1)(a),13 of the Company Directors Disqualification Act 1986.

<sup>19</sup> S.2 of the Company Directors Disqualification Act 1986.

<sup>20</sup> OFT guidance on CDOs, paras.4.26.

<sup>21</sup> それは、S.9A of the Company Directors Disqualification Act 1986 が、近時（2003 年 6 月 20 日）まで実施されなかったこととも、関連していると思われる。

5 手続上の問題（各機関による処分、対象者の権利・義務・義務違反に係る罪等）

- ・ 1998 年競争法、2002 年企業法の運用は、DTI ではなく OFT が担当している。
- ・ OFT は、事案に応じて、自ら行政的措置を採ると共に、関係機関（ex.CC、SFO）に事案を付託することもできる。
- ・ 具体的には、OFT は、その行政的措置として、1998 年競争法の下の手続（審査の開始）を行うか、2002 年企業法の下での手続（市場調査）を行うかなどを、先ず決定する。
- ・ 他方で OFT は、市場調査については、競争委員会（Competition Commission・CC）に事案を付託することが多い。

例えば、近時のスーパーマーケットの事案について、OFT は多くの complaints を（消費者等から）受理したが、（OFT による審査の開始という処理ではなく）競争委員会（CC）への市場調査の付託という手段をとった。

- ・ OFT による事業者に対する行政調査に際しては、関連する自然人には、すべての特権（privilege）が適用される。これは、ECHR（ヨーロッパ人権規約）が適用される結果である。
- ・ 例えば、カルテルを行ったか否かを事業者に質問した際に、（事業者の）関係者は答えられないことができ（黙秘権）、これに対して回答を強制することはできない（自己負罪拒否特権）。
- ・ 関係者の権利については、EU 法の下でも基本的に同様の状況にあるが、異なるのは、社内弁護士（in-house lawyer）との交換文書の取扱いである。EU の法体制の下では、in-house lawyer との交換文書は秘匿特権付情報（privileged communications）とはされないが<sup>22</sup>、イギリスでは、このような情報（社内弁護士との交換文書）も秘匿特権付情報とされて保護される点で、異なっている。
- ・ 事業者に対する検査を妨害したとして（1998 年競争法に存在する手続妨害罪を理由とした）起訴事案は、これまでのところ、存在しない。
- ・ 金銭的制裁の賦課額の高額化、その立証水準の高度化とも相まって、OFT による審査期間は長期化している。事案によるが、概ね、一件の処理につき 1 年、中には 3 年かかっているケースもある。
- ・ OFT の 175 名のスタッフのうち、一般職員、エコノミスト、弁護士が、それぞれ 3 分の 1 ずつである。
- ・ 競争控訴審判所（Competition Appeal Tribunal・CAT）は 2002 年企業法によって設置された特別な裁判所で、高裁（High Court）と同等の地位にある。
- ・ CAT は様々な権限を有しているが、代表的なものとしては、次のものがある。

---

<sup>22</sup> フランスでも同様の理解が採られている。

- 1) 1998 年競争法ないし EC 条約 81、82 条違反の認定に係る不服<sup>23</sup>申立てを受理し審理する権限。
- 2) 2002 年企業法の規定に従い、同法第 3、4 章に規定に関する行為<sup>24</sup>や、同法に基づき CC（競争委員会）が発した文書提出命令等違反を理由とする制裁賦課に係る司法審査を行う権限。
- 3) 1998 年競争法（47A 条）に関する private enforcement<sup>25</sup>を審査する権限

- ・ CAT における審理は、違反事実とそれへの法適用のいずれにも及ぶ。
- ・ 事実審理としては、例えば、金銭的制裁については増額要因の有無や企業規模などが検討される。
- ・ 法適用の問題としては、例えば、略奪的価格（predatory price）に該当するか否かといった（規範的な要件に係わる）点が検討される。
- ・ CAT の member（審判官）には、長官（President）の他に、審判部（Panel）を構成する普通審判官が存在する。普通審判官は、経済、金融、法律、会計の専門家から選ばれている。各 Panel は 3 名の審判官から構成される<sup>26</sup>。
- ・ CAT（競争控訴審判所）での審理で要求される（競争法違反の有無に係る）証明の程度は、民事事件で要求される程度である。但し、OFT によって違反ありとされた違反行為の重要性に応じて、当該違反行為の立証には、その蓋然性の証明までが、CAT から OFT に要求されることがある<sup>27</sup>。もっとも、そのように解される場合であっても、刑事事件における立証の水準（合理的な疑いを超える証明）までが要求されてはならない、と（CAT により）判断されている<sup>28</sup>。それは、合理的な疑いを超える証明を要求すれば、経済的効果の促進（ex. 1998 年競争法 9 条）等の要件の立証が困難になることをも考慮した結果である<sup>29</sup>

- ・ SFO と他機関との関係。

- 1) 個人に対するカルテルの罪の訴追は、OFT（公正取引庁）が主体となる。
- 2) OFT が、事件審査の中で刑事訴追すべき「重大かつ複雑な」事件を発見した場合、SFO に照会がなされる。SFO は事案の実態を検討し、事件を受理するか否かを決定する。

---

<sup>23</sup>金銭的制裁の賦課に係る不服を含む。

<sup>24</sup> 合併や市場調査に関して OFT、CC、国務大臣が行った決定等。

<sup>25</sup>私人による損害賠償の請求。OFT による 1998 年競争法違反の決定、又は、EC 競争委員会による EC 条約 81、82 条違反の決定がなされ、これへの不服申し立てが判断された後に、これら決定ないし判断に依拠し、私人は損害賠償を請求することができる。

<sup>26</sup> 2002 年企業法 14 条。

<sup>27</sup> Napp Pharmaceutical Holdings Ltd v DGFT(No4)[2002]CAT1.

<sup>28</sup> Napp, ibidem.

<sup>29</sup> Aalborg Portland v Commission, 17 of January 2004.

- 3) 刑事訴追すべき「重大かつ複雑な」事件について、より具体的な内部基準などはない<sup>30</sup>。
- 4) SFO と OFT との間では人事交流を行っている。
- 5) 現在、一般医薬品 (generic drug) の共謀事件について、厚生省 (Department of Health) が損害賠償請求訴訟を起こしており、その際には、SFO が刑事手続に基づいて収集した証拠が活用されている。このように、SFO は、刑事事件としての捜査の過程で収集した証拠を、他の行政機関に利用させることができる。
- 6) 刑事訴追を受けた事業者の内の数社が民事上の和解 (civil settlement) を別途行っていれば、裁判所は、刑罰の量定に際して、これを考慮するのが現実的なところであろう、と言われている。

#### 6 EU 加盟国相互の制裁実施の調整

- ・ 競争法違反が複数の加盟国にまたがる場合、ある加盟国が国内法 (競争法) によりその違反に金銭的制裁を課したとしても、イギリスが国内法 (競争法) に従って金銭的制裁を課すことは可能である。その際、当該他国とイギリスが制裁金の額を相互に考慮しあうのであれば、イギリスでは、当該他国で既に課された額を考慮して、イギリスでの制裁金の額が決定される。
- ・ もっとも、この問題、即ち、ある事業者 (enterprise) に対する (複数の加盟国により課されうる) financial penalty の総額調整 (それにより二重処罰の禁止に類似する効果を回避すること) は、イギリスでは、あまり議論されていない。

---

<sup>30</sup> それは、まだ現実な事件処理をした経験がないためである、との説明があった。