

Title	不況対策と独占禁止法
Sub Title	Measures for the depressed industries and the Anti-Monopoly Law
Author	金子, 晃(Kaneko, Akira)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1984
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.57, No.5 (1984. 5) ,p.1- 22
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19840528-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19840528-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 不況対策と独占禁止法

金子 晃

- 一、序
- 二、不況素材産業の問題点
- 三、不況素材産業に対する政策的課題
- 四、業界の要望
- 五、業界の要望と独占禁止法
- 六、特定産業構造改善臨時措置法についての若干のコメント
- 七、結語

## 一、序

わが国経済は二度にわたる石油危機を経て、現在、低成長下にあり、さらに最近の景気停滞に伴い一部の産業、特に基礎素材産業は深刻な不況に陥っている。これら、いわゆる構造不況産業に対し、いかなる産業調整がなされるべきかが今日重要な政策課題として論議の対象とされている。

昭和五三年に施行され、昨年の六月三〇日に施行期間が満了し失効した「特定不況産業安定臨時措置法」(昭和五三

年五月一五日法律第四五号）も第一次石油危機後の不況に対処する重要な対応策の一つであった。しかし同法施行後に発生した第二次石油危機は、事態をさらに深刻化させた。かかる事態に対処するため、設備の処理に関する共同行為を独占禁止法の適用除外とする従来の特定不況産業安定臨時措置法（以下「特安法」という）の制度を継続するとともに、新たに事業提携に関する独占禁止法との調整制度を設けることを内容とする特定産業構造改善臨時措置法（以下「産構法」という）が、従前の特安法の一部を改正する形式で、昨年五月二四日に公布・施行された。現在、この法律を中心に産業調整が進められているわけであるが、かかる産業調整は競争制限的手段を含むため経済の基本的秩序づけを目的とする独占禁止法との関係が問題となる。

本稿は、かかる不況対策と独占禁止法との関係を論じようとするものである。しかし、本稿は、不況対策と独占禁止法の関係を一般的な形で論ずるのではなく、今期不況に対処するために論ぜられている諸政策（産構法を含めて）および業界・産業界の要望と独占禁止法との関係を論ずるものである。

なお、一九八三年度の経済法学会学術大会は、「不況対策と独禁政策」をシンポジウムのテーマとして開催された（同年一〇月八日、於京都産業大学）。筆者も、報告者の一人として、本稿と同じテーマ「不況対策と独禁政策」で報告を行なった。報告に先だって同学会の学会誌に本稿と同名の論文を発表した（不況対策と競争政策・経済法学会年報第四号通巻二六号、一九八三年）。しかし、学会での発表は、学会誌の論文では十分に論じ得なかった部分を中心に行なった。そこで、学会での発表を中心にし、また学会誌に発表した論文を補充することにより、筆者のこの問題に対する基本的態度を明らかにするために本稿を執筆することにした。

（一）シンポジウム全体の様子については、上田和博「不況対策と競争政策——経済法学会シンポジウムの記録——」公正取引三九八号を参照されたい。

## 一、不況素材産業の問題点

日本の素材産業の不況の原因として、以下の諸点が指摘されている<sup>①</sup>。  
まず、供給面からみた原因として、

- (1) 原材料・エネルギーコストの上昇
  - (2) それに伴う国際競争力の低下による輸出の減少と輸入の増大
  - (3) 過当競争体質
- 次に需要面からみた原因として、

- (1) 内需の停滞
  - (2) 相対価格変化による代替、および需要構造変化による需要の低迷
  - (3) 仮需による影響、等
- があげられている。

独占政策上、注目すべきことは、供給面の原因の一つとして、基礎素材産業の過当競争体質が指摘されていることである。例えば、昭和五七年一二月に発表された、産業構造審議会総合部会基礎素材産業対策特別委員会の提言は、基礎素材産業が直面する三つの構造的問題の一つとして、過当競争の激化をあげ、次のように述べている<sup>②</sup>。

「基礎素材産業の製品は一般に汎用品であり、製品差別化の余地が小さいこと、装置産業であり、規模の利益を確保するため常に増産圧力が働きやすい等の一般的性質に加え、わが国の基礎素材産業のいくつかの業種（石油化学、塩化ビニール、平電炉、化学繊維、紙・パルプ等）は、欧米に比べ、①企業数が多く、かつ、企業規模が小さいこと、②多部門展開による総合的安定性に乏しいこと、③垂直方向の統合度が低く、基礎素材分野だけで競争をせざるを得ない

こと等の特質から過当競争に陥りやすい性格を有している。

このような過当競争体質が、需要低迷が続く中で顕在化、ないし、激化している結果、市況の低迷に拍車をかけ、問題を拡大している。

例えば、石油化学では、市場規模の縮小の中でも、強い設備稼働率上昇指向もあって過当競争が激化し、製品の値崩れにつながっている。このほか、過当競争体質の影響もあって、類似研究、重複研究が多い反面、基礎的独創的研究が行なわれにくいとの指摘もある。

なお、基礎素材産業は、経済発展を目指す上で不可欠の基幹産業であることから、産油国、発展途上国、新興工業国あるいは社会主義国が市場に参入してきており、世界経済の低迷、需給の不均衡等を背景に外貨獲得のため低価格の輸出を行ない、これが世界的な市況の低迷とともに、輸出の減少、輸入の増大の一因となっている場合もみられる（アルミニウム製錬、フェロアロイ、石油化学、化学肥料等）<sup>1</sup>。

同様な認識は、昭和五六年一二月に発表された、基礎素材産業対策研究会（通産省内に設置された研究会）の報告書<sup>2</sup>および財団法人産業研究所「競争政策研究委員会」（主査・松下満雄上智大学教授（現東京大学教授）の報告書「基礎素材産業における望ましい産業体制のあり方について——効率的な競争単位の創出をめざして——」<sup>3</sup>（産業組織問題の調査研究五六—四、昭和五七年八月）にも認められる。

他方業界側においても、一律に、素材産業は過当競争体質を有することを主張する<sup>4</sup>。すなわち、(1)素材産業において生産される製品は差別化が困難な製品である、(2)過剰設備が存在する、(3)装置産業であり稼働率を急激に下げることができないから過剰生産になる、(4)したがって価格での競争となり過当競争となる、と主張する。

(1) 通商産業政策局産業構造課長熊野英昭「基礎素材産業問題について」。

個別産業については、土方武（住友化学工業株式会社）「石油化学産業の当面する問題と将来」経団連月報三〇巻六号二七頁

- 以下、経団連月報「シリーズ・素材産業の今後のあるべき姿」(Ⅱ―紙・パルプ編(十条製紙社長豊永幸三、三〇卷三号)、Ⅲ―非鉄金属(日本鉱業会長庭野正之助、同五号)、Ⅳ―カーバイト(電気化学工業会長花岡弥六、同六号)、Ⅴ―カ性ソーダ(日本ソーダ工業会会長・徳山曹達社長福田克己、同七号)、Ⅵ―フェロアロイ(日本重化学工業社長富岡唯一、同八号)、Ⅶ―板ガラス(旭硝子社長坂部武夫)、Ⅷ―繊維(東洋紡績社長宇野収、同一〇号)、Ⅸ―石油精製(日本石油社長建内保興、同一号)、Ⅹ―アルミニウム(日本アルミニウム連盟副会長・昭和軽金属社長林健彦、同一二号)、Ⅺ―鉄鋼(新日鉄社長武田豊、三一卷一号)を参照。
- (2) 全文が、石油政策一九八三年一月五日号に掲載されている。
- (3) 全文が、石油と石油化学二六卷五号、八号、九号、一〇号、一一号、二七卷一号、二号、三号に掲載されている。
- (4) 例えば、経団連月報三〇卷六号(一九八二年六月)の「特集・素材産業の将来を考える」参照。

### 三、不況素材産業に対する政策的課題

不況素材産業に対する産業調整を市場の機能にまかせずに、国が一定の保護政策をとるべきであると主張するものは、その根拠を、

- (1) 経済的安全保障
- (2) バランスのとれた産業構造の達成
- (3) 当該産業からの撤退に際しての経済的・社会的ロスあるいは摩擦の軽減のいずれか、または全部に求める。  
そして、国の政策的課題として、
  - (1) 原材料・エネルギーコストの低減
  - (2) 輸入に対する対応
  - (3) 適正な競争環境の確保
  - (4) 設備の処理

(5) 技術開発の推進

をあげる<sup>(1)</sup>。

例えば、前述の産業構造審議会総合部会基礎素材産業対策特別委員会の提言「基礎素材産業対策のあり方について」(以下、産構審「提言」という)は、基礎素材産業が、(1)加工組立産業等関連産業の発展と国民生活の向上を支える役割、(2)技術革新を支える役割、(3)地域経済及び関連中小企業を支える役割を担っており、かつ、(4)国際的変動に対するわが国経済の対応力の確保、(5)バランスのとれた産業構造の構築のために、基礎素材産業が経済合理性を有する形で存在することが必要であると主張する。そこで産構審「提言」は、基礎素材産業対策の方向を、「①経済性を喪失し、将来とも回復改善の見込みのない部分をできるだけ迅速かつ円滑に縮少し、②原材料・エネルギーコスト対策、高付加価値比、技術開発、事業の集約化を進めること、などにより、コストの低減と収益性の改善を図ることである。」とし、「国がそのような産業の構造改善・活性化努力に対する障害を除去し、支援することによって、基礎素材産業が経済合理性を回復し、経済的に存立可能な産業となることができれば、国民経済的にみてきわめて望ましい。また、それによって、中長期的視点からみた市場のパフォーマンスは高まり、適正な競争基礎の維持が可能となり、消費者の利益の確保にも通じることとなる。」と述べ、基礎素材産業の構造改善・活性化の具体的内容として、(1)過剰設備の処理、(2)原材料・エネルギーコストの低減、(3)活性化のための設備投資、(4)技術開発、(5)事業の集約化を提言した。

(1)の過剰設備の処理では、共同行為が、(5)の事業の集約化では、合併、営業譲受、共同会社の設立といったハードな集約化のみならず、生産の受委託、生産品種の調整、共同生産・販売、原材料の共同購入等のソフトな集約化が政策手段に含まれ、独占禁止法との関係が大きな問題となることをここでは指摘しておきたい。

(1) 熊野英昭・前掲論文二六頁以下。

#### 四、業界の要望

いわゆる構造不況業種と呼ばれている業界からは、それぞれの業界における不況原因に対する要望事項の他に、独占禁止法の弾力的運用あるいは特別法の制定が要望された。要望事項を列挙すれば以下の通りである。<sup>(1)</sup>

(1) アルミニウム製錬業 (イ)アルミ地金総合コスト低減を促進するために関税割当制度の活用、(ロ)業界の自立回復を支援するための設備処理負担の軽減、(ハ)電力価格の引下げ、(ニ)開発輸入、長期契約輸入によるアルミ地金の安定輸入の促進策が要望されている。

(2) 石油化学工業 (イ)原料対策として、輸入ナフサの石油税免税措置の継続、国産ナフサの石油税還付制度創設、自由な原料ナフサの輸入、石油備蓄負担の免除、(ロ)体制問題として、業界内部で体制問題に関して話合ができるようになるため独占禁止法に対する特別措置、(ハ)輸入対策として、米、国、カナダ等からの低価格輸入品の急激な増加を抑制するための秩序ある輸入策、特惠関係の対策となる石油化学工業中進国からの輸入対策としての特惠関税の見直し、(ニ)景気対策として、個人消費、民間住宅投資、公共投資の促進を要望。

(3) 塩化ビニル樹脂工業 (イ)不況カルテルの実施および構造改善策の推進のため独占禁止法の弾力的運用、(ロ)原燃料価格の引下げ、(ハ)需要の喚起を要望。

(4) 化学肥料製造業 (イ)原料対策として、国産ナフサの石油税還付制度の創設、原料用石油製品の備蓄負担の免除、輸入ナフサの石油税免除措置の継続、自由な原料用ナフサの輸入、(ロ)原料転換に伴う投資に対する低利の金融措置、(ハ)心安の関税割当制度の実施、(ニ)肥料による経済援助の拡大を要望。

(5) カーバイド業 電気料金の引下げを要望。

(6) 紙パルプ産業 (イ)不況カルテルの実施、(ロ)特安法の改正または政府による需給調整等の実施による過剰設備処理



対策、(ハ)海外造林事業に対する政府の支援およびC重油価格の引下げによる資源・エネルギーの安定確保対策を要望。業界から要望されている独占禁止法の弾力的運用が具体的に何を意味するか、その意味内容は必ずしも明確ではないが、業界からの具体的発言を次にくつか捨い上げ、その意味内容を探ってみよう。

経団連月報一九八三年三月号は、経団連産業政策委員会委員長・小松製作所会長河合良一氏、経団連副会長・三井造船会長山下勇氏、経団連副会長・新日本製鉄会長斉藤英四郎氏、経団連経済法規委員長鈴木治雄氏、王子製紙会長田中文雄氏、鹿島建設社長石川六郎氏による座談会「今後の独禁政策に望む」を掲載している。司会者の河合良一氏は、独禁政策をめぐる最近の情勢に関して、「各業界の首脳の方々からは『需要の低迷する中で過当競争が激化し、これが企業の体質を弱めている。過当競争を自粛し、業界の構造改善を進めていくに当たって、現在の独禁法やその運用が支障になる。独禁法とその運用を経済の実態に合ったものに見直していくべきだ』との意見が多数出されておりました。特に素材産業の場合、業界の存続すら危ぶまれるものも出てきて、まして、『当面はいわゆる新特安法、正式には特定産業構造改善臨時措置法を制定して、独禁法との調整を図ることによって構造改善を進める。しかし、それはあくまでつなぎの措置であって、基本的には独禁政策の根本的な見直しが必要だ』というのが大方の意見のよう<sup>(2)</sup>に存じます。」と述べ、経済の実態に合った独占禁止法の運用が業界の多数の意見であるとする。さらに河合氏は個別産業ごとに独占禁止法の運用を考慮することを主張している。

また、田中文雄氏は、紙パルプ業界の実情を前提に、「業界共通の大きな関心は、需給をどうするか、設備をどうするか、技術の開発をどうするかということ、そういうことは自分の責任でやるのが中心であるが、個々でやるよりも共同でやったほうがいい問題もたくさんあるわけで、そういう問題を自助努力とともに互助の努力が活用できにくい点が現在の独禁政策の中で一番実情に合わないのではないかと思う。したがって、これ以上放っておいてはつぶれてしまうという段階になって初めて、不況カルテルが認められているわけで、いつもおそすぎる結果となってい

る。」と発言し、これまでも繰返し業界から主張されてきた、不況予防的カルテルの容認および独占禁止法二四条の三の不況カルテルに対する認可要件の緩和を主張している。

さらに、田中文雄氏は、「紙・パルプ産業は第二次石油ショック後に構造不況に陥ったわけですが、実はそれ以前からずっと低収益に悩み、『利益なき繁栄』などと言われてきました。その最大の原因は、企業数が五八〇社もあって、常に過剰設備を持って過当競争を続けてきたことであつたわけです。とことんまで競争をして、共倒れという事態になると、不況カルテルを申請して、需要に見合った供給を行ない、ようやく需給の安定を保って今日まで余命をつないできたのです。しかし、同じようなことを繰り返し、根本的対策ができなかつた理由は、独占法により、前もつて業界内部の自主努力により改善する前向きな話し合いができにくいということがあるからです。……第二次石油ショックの後に特安法ができて初めて過剰設備問題と取り組んだわけで、まず始めたのが板紙なんです。板紙が紙の業界の中で最もまとまりの悪い業界ですが、大部分の足並みが揃い、特安法の適用を受けて約一八%の設備を廃棄し、ようやく安定の状況になったわけです。ところが、カルテルに参加していない会社が、新設備をしたことからすつかり足並みが乱れ、再び混乱状態に陥ってしまった。」と述べ、業界の自主的な対応ができないため、現行の独占法の不況カルテルでは技術的対策をとることができず、国のまとめ役としての介入を要請すると同時に、アウトサイド規制を伴った新立法、具体的には産構法を要請する。

他方、こうした国の介入に対して、警戒的な見解もある。例えば、経団連月報一九八二年六月号は、「特集・素材産業の将来を考へる」で、経団連産業政策委員会委員長・小松製作所社長河合良一氏、経団連副会長東京電力社長平岩外四氏、経団連副会長・新日本製鉄会長斉藤英四郎、石油連盟会長・昭和石油社長永山時雄氏、日本アルミニウム連盟会長・日本軽金属社長松永義正氏、石油化学工業協会会長・住友化学工業社長土方武氏による座談会「素材産業の展望と産業構造」を掲載しているが、政府の介入に関して、平岩外四氏は、「確かにおっしゃるとおりだと思

ますが、その場合、両刃の剣といえますか、政府の介入の仕方が余り強すぎると、統制経済につながりかねないといふことに、注意する必要があると思います。業界だけでやろうとすれば、それぞれの会社の立場があるでしょうから、なかなかまとまりにくくて、何らかの行司役というか、取りまとめ役が必要とならざるを得ないことは、わかりますが、その場合も、あくまでも民間主体ということできいくべきではないかと思えます。」と述べている。しかし、これを受けて土方武氏は、「石油化学で言いますと、例えば一二エチレンセンターのうち七社は化学系列ですが、五社は石油精製の子会社です。それからその一二社のうちいろいろな誘導品を生産しているところ、いないところ、先発、後発、いろいろな体質がありましてね、一つの問題をとりましても全く正反対の意見が出てくるのです。したがって過剩設備だから一律に減産するというのもむずかしい。やはり政府の行政指導的なものも必要ではないか。そのため、独禁法の除外例をもって何らかの話し合いができるようにしてもらいたいと考えています。」<sup>5)</sup>と発言している。

このように、業界は、一方では国の介入を出来る限り排除しようとしながら、他方で業界のまとまりを国の行政指導あるいは権力を利用して実現しようとする一見矛盾した態度をとっている。業界の産構法に対する態度もこうした業界の要望の表れとみることができよう。

最後に、独占禁止法の弾力運用ということの意味内容として、業界再編成（集約化）およびそのための事前の相談、あるいは話を容認してほしいということが含まれている。住友化学工業社長土方武氏は、「石油化学産業の当面する問題と将来」（経団連月報三〇巻六号）で、「過当競争を排除し、スケール・メリットを活かして国際競争力を持つためには業界再編を行ない企業の集約化を図ることが必要であろうが、わが国においては企業の合併は実際問題として極めて困難であることから、生産受委託、共同販売、共同研究という形で規模の利益を追求することになろう。」<sup>6)</sup>と述べ、素材産業の特質にふれた後で、「このような観点から素材産業については一定の要件のもとに独占禁止法の弾力の運用をぜひお願いしたいと考えている。」と主張している。

また集約化のための事前の話合、相談の容認については、例えば、前記座談会「今後の独禁政策に望む」で、鈴木治雄氏は、「石油化学の当面している困難は、一つはエネルギー関係で比較劣位になった、要するに国際競争力がなくなったということ、もう一つは生産能力が過大で、それが潜在的な供給圧力になって過当競争体質になっている。この二つの問題がある。しかも企業数が著しく多いわけです。ヨーロッパなどでは、イギリスでもドイツでもフランス、イタリアでも、化学工業は大会社が二社か三社ぐらいでやっている。日本の場合にも、そういう徹底した集約化をすべきではないかという議論もありますが、それでは実際に実現できるかということ、現在の経営者や従業員のメンタリティからいうと、とてもできない。改善の策として、大型合併に似たような大きなグループ化をして、合併に近い効果を出そうというのが今度の法律（産構法——筆者註）の経済的な背景だと思う。ではどうゆうことをやるかというと、能力の大幅削減や委託生産などの生産の集中、それから製品の共販、あるいは原料共同購入とかなどですが、それがいまの独禁法では、各社が相談して、そういう仕組みをつくるのが法規定に抵触することが多いわけですね。そこで時限的な、臨時的な法律をつくって、この状態を切り抜けるための手だてを講じようというのが産構法の精神だと思ふのです。」<sup>(7)</sup>と発言しているが、この発言の背後には、独禁法が硬直的に解釈されず、弾力的に運用されれば産構法は必要なかったという考えがあると思われる。この点を明確に述べているのが、座談会「素材産業の展望と産業構造」における「独禁法が弾力的に運用されれば、特安法のような時限立法をつくる必要はないと思ひます。」<sup>(8)</sup>という松永義正氏の発言である。

- (1) 第五六回国会衆・参商工委員会（衆五六・一一・六、参五六・一一・二六）において業界から行われた要望事項。
- (2) 経団連月報三一巻三号一八頁
- (3) 同三二頁。
- (4) 同二一頁。
- (5) 経団連月報三〇巻六号二三頁。

(6) 同二九頁。

(7) 経団連月報三一巻三号二〇頁。

(8) 経団連月報三〇巻六号二四頁。

## 五、業界の要望と独占禁止法

四で述べたような内容の独占禁止法の弾力的運用の主張が妥当か否かを次に検討することにする。

### (一) 独占禁止法二四条の三の不況カルテル

(1)不況カルテルの性格　独占禁止法二四条の三は、(一)特定の商品の需給が著しく均衡を失したため、(二)当該商品の価格がその平均的生産費を下り、かつ、当該事業者の相当部分の事業の継続が困難となるに至るおそれがあること、(2)企業の合理化によつては、(1)の事態を克服することが困難であること、の要件に合致した場合に、その商品を生産する事業者または事業者団体は、認可を受けて不況カルテルを結成することができる(一項)。不況カルテルの内容は、原則として生産数量、販売数量または設備の制限に係る共同行為であるが、技術的理由により生産数量を制限することが著しく困難である場合には、対価の決定に係る共同行為が例外的に認められる(二項、三項)。

以上の内容の不況カルテルを公正取引委員会の認可により独占禁止法の適用除外とする制度は、制定当初の独占禁止法には存在せず、昭和二八年の改正により創設されたものである。不況対策のためとはいえ、不況カルテルは市場支配力を形成して事業者間の自由競争を排除し、それによつて需給関係を調整し、価格を維持することにより不況に対処するためのものであるため、公正かつ自由な競争を確保・維持することを法目的とする独占禁止法上、これをどのように性格づけ、位置づけるかが問題となる。

この点に関しては、大別して二つの見解が存在する。一つは、二四条の三に適合するカルテルでも不当な取引制限として三条に違反するが、特に認可という手続を経ることによって、独占禁止法上適法な行為になるという考え方である<sup>(1)</sup>（創設説）。もう一つの見解は、不況カルテルは独占禁止法の目的と二条六項の規定に照らして、本来独占禁止法違反ではなく、二四条の三の認可は、これを確認する趣旨であるとする<sup>(2)</sup>（確認説）。両説の相違は、不当な取引制限の要件の一つである「公共の利益」をどのように理解するかということと、独占禁止法の体系的理解をどう考えるかである。

独占禁止法上の「公共の利益」は、いうまでもなく独占禁止法が、公正かつ自由な競争を確保することによって達成しようとするものである。独占禁止法の究極的目的である。事業者の共同行為であっても、それが独占禁止法の究極的目的を実現するものである場合には、不当な取引制限に該当しないものとする意味で、「公共の利益違反」が不当な取引制限の要件として定められているのである。それでは、不況カルテルは独占禁止法が達成しようとしている究極的目的に奉仕するものであろうか。それは、乱売競争により産業全体が共倒れになり、通常の状態においては存立の価値ある企業まで倒産するのを防ぐことにより、経済的資源の浪費を防止するという点で消極的に奉仕するということができよう<sup>(3)</sup>。しかし、不況カルテルは他面において、限界企業を温存し産業の合理化を遅らせるとか、好況期における設備投資競争による過剰能力の結果を不況カルテルによって救済することにより、産業の適正供給規模の達成を妨げるといった経済的に望ましくない結果をもたらす。しかも、前述の望ましい成果も、他の経済主体、すなわち需要者、最終的には消費者の経済的犠牲のうえに達成される。このことは、経済が成長期にあるか低迷期にあるかによって基本的に異なるものではない。

したがって、不況カルテルが独占禁止法上適用除外される根拠は、不況による乱売競争から企業の共倒れを防止し、資源の浪費を防ぎ国民経済的立場からみて経済的に望ましい成果の達成に奉仕する点に見出すことができる<sup>(4)</sup>。要する

に、不況カルテルは本来的には、不当な取引制限に該当し独占禁止法に違反するものであるにもかかわらず、例外として、あるいは緊急避難的に容認されるのである。独占禁止法上の不況カルテルの制度的限界および認可要件の基準もここに置かれなければならない。以上の検討から明かなように、予防的不況カルテルの要求は認められないことになる。

(2) 不況カルテルの要件 二四条の三の不況カルテルの性格から予想される通り、その認可要件はかなり厳しいものとなっている。すなわち、不況カルテルの結成が法律上認められるためには、特定商品についてそれが不況状態にあると認定されるための要件（不況要件）と、行なおうとするカルテルの内容に関する要件に該当することが必要である。以下これらの要件について、業界が主張するように厳格すぎるか、緩和する必要があるか否かを検討する。

(1) 不況要件 不況要件の第一は、特定商品の需給が著しく均衡を失っていることである。すなわち需要に対し供給が過剰である場合である。第二の要件は、当該商品の価格がその平均生産費を下まわっていることである。第三の要件はその商品を生産している事業者の相当部分の事業の継続が困難となるに至るおそれがあることである。すなわち価格が平均生産費を下まわる結果、赤字経営が続ぎ、低効率企業のみならず、業界全体について、競争を続けられ共倒れになるおそれがある場合である。不況要件の最後は、企業の合理化によつては、こうした事態（不況要件の第一および第二）を克服することが困難であることである。すなわち不況を克服するために、まず企業自身の合理化の努力が要求されているのである。

独占禁止法の不況カルテルの前述性格からすれば、当然の要求であり、特別厳しいということではできないであらう。ちなみに、特安法および産構法の適用対象である「特定不況産業」および「特定産業」について、同法二条一項は、「前各号に掲げるもののほか、内外の経済的事情の著しい変化により、その業種に属する事業の目的物たる物品を製造する設備の生産能力が著しく過剰となり、かつ、その状態が長期にわたり継続することが見込まれるため、その業

種に属する事業者の相当部分の経営の著しい不安定が長期にわたり継続するおそれがあると認められる業種で設備の処理を行うことによりその事態を克服することが国民経済の健全な発展を図るため必要であると認められるものとして政令で定めるもの」と規定している。この規定の内容は、実質的には前記不況要件と同じであると考えられる。

次に、合理化努力の要件であるが、不況カルテルが市場支配力を形成し、競争を排除し、需要者、最終消費者の犠牲のうえに不況を克服するものである以上、企業者自身の合理化努力を前提とすることは当然であろう。したがってこの要件についても、それが充たされているか否かを厳格に判断する必要がある。このことは、企業が安易に不況カルテルに依存することを阻止し、企業の合理化と産業の近代化を促進して、企業の競争力を強化し、究極的には独占禁止法の目的に合致するのである。

なお、不況要件は、いかなる原因に基づいて不況要件に該当する事態が生じたかは一切問うものではない。したがってそれが循環的不況によるか構造的な不況によるかは問題ではない。そもそも、循環的不況か構造的な不況かを区別することが不可能であると思われる。独占禁止法の不況カルテルは循環的不況だけを対象とするものとするのは理由もないし妥当でもないであろう。

(四) 認可要件の第一は、カルテルの内容が不況を克服するために必要な限度を越えていないことである。すなわち、カルテルの種類、制限の程度、実施期間、実施方法等が必要最小限度の範囲のもでなければならぬ。第二の要件は一般消費者および関連事業者の利益を不当に害するおそれのないことである。第三の要件はカルテルの内容が不当に差別的でないことである。最後の要件はその共同行為に参加し、またはその共同行為から脱退することを不当に制限しないことである。第二の要件が重要である。不況カルテルが、前述の通り他の経済主体の犠牲のうえに成り立つものである以上、一般消費者に不当に不利益を与えるものであってはならないことは当然である。

(3) カルテルの内容 右に述べた不況要件と認可要件が充たされた場合に、不況カルテルが認められる。不況カ



ルテルとして行ない得る共同行為は、原則として生産数量、販売数量または設備の制限に係る共同行為である。例外的に対価の決定に係る共同行為を行なうことができる。これは技術的理由により当該事業に係る商品の生産数量を制限することが著しく困難である場合か、あるいは生産数量の制限等の共同行為をした後において、その共同行為のみをもってしては不況事態を克服することが著しく困難である場合にかぎられる。

問題は、設備の廃棄が設備の制限に係る共同行為として行ない得るかである。特に構造不況業種においては、過剰設備の廃棄が必要であるとされており、特安法制定の理由も、独占禁止法の不況カルテルではそれが認められないという点にあった。独占禁止法二四条の三に規定する「設備の制限」には「設備の廃棄」は含まれないとされてきたが、公正取引委員会は昭和五二年の秋に、含まれるという考え方を明らかにした。

理論的には、設備の廃棄を認めない根拠を見いだすことはできない。また二四条の三第一項の不況要件が、いかなる原因により不況事態が発生したかを問題としない以上、設備の廃棄が不況克服のために必要不可欠であるならば、必要最小限の範囲で、一般消費者および関連事業者の利益を不当に害するおそれがない限り認められるべきであろう。しかし設備の廃棄は、その与える影響が大きく、認可に当たっては慎重に行なうべきである。

なお設備投資調整の要望があるが、独占禁止法二四条の三第二項は、明文をもって、「設備の更新又は改良を妨げる」設備の制限に係る共同行為を容認しないことを定めている。これは事業の合理化、近代化を妨げる内容の共同行為を排除しようとするものであり、当然の要請といえよう。したがって、設備の更新または改良を妨げる内容の設備調整カルテルを容認することはできないし、この制限を排除ないし緩和することも妥当ではない。ちなみに産構法においても、設備の処理と併せて行なう設備の新設、増設及び改造の制限または禁止に、設備の更新または改良を妨げるものを除くと明文をもって定めている（三条二項三号）。

## (二) 集約化

集約化については、合併、株式の所有、営業の譲受といったハードな集約と、共同販売、共同購入、生産の受委託といったソフトな集約とが考えられる。これら集約化に対する独禁法上の取扱は、「一定の取引分野における競争の実質的制限」に該当する場合には規制の対象とされるということである。要するに有効な競争が期待し得ないような市場の状態をもたらす集約化は認められないということである。この点についての緩和は認めめることはできないであろう。

事業の集約化の促進を求める見解も、それによって効率的競争単位が創出につながることを主張しており、また産構法も、主務大臣が、事業提携計画の承認に当って、その要件の一つに「当該事業提携計画に係る提携事業者と他の事業者との間の適正な競争が確保されること等により、当該特定産業における構造改善が促進されるものであること」を定めている。

- (1) たとえば、今村成和・新版独占禁止法二〇一頁。
- (2) たとえば、正田彬・全訂独占禁止法二九九頁。
- (3) 熊谷尚夫「不況カルテルとしての生産調整」公正取引一八〇号六一七頁。
- (4) 公正取引委員会事務局・管理価格(2)二五九頁。

## 六、特定産業構造改善臨時措置法についての若干のコメント

(1) 産構法の仕組み 産構法は、昭和五八年五月二四日に、特安法を一部改正する形で公布・施行された。同法は、設備の処理に関する共同行為を独占禁止法の適用除外とする従来の特安法の制度を継承するとともに、新たに事業提携に関する独占禁止法との調整制度を設けている。同法の仕組みを簡単に説明すると以下の通りである。

まず、政令による「特定産業」の指定が行なわれる(二条)。指定が行なわれると、主務大臣は、関係審議会の意見を聴いて、「構造改善基本計画」(以下「基本計画」という)を定める(三条)。特定産業に属する事業者は、「基本計画」に従って適正な措置を自主的に行うことが要請される(四条)が、自主努力だけでは、「基本計画」に定める設備の処理等が実施されないと認められる場合には、主務大臣は、関係審議会の意見を聴き、公正取引委員会の同意を得て、事業者に対し、設備の処理等に係る共同行為を実施すべきことを指示することができる(五条、一二条一項)。この指示を受けた者が、指示に従って共同行為を行なったときは、主務大臣への届出が義務づけられている(八条)。この共同行為は独占禁止法の適用が除外される(一一条)。

さらに、特定産業に属する二以上の事業が、「基本計画」に定めるところに従って、「業務提携計画」を作成し、主務大臣の承認を受けることができる(八条の二第一項)。主務大臣は承認を与える場合、その旨を公正取引委員会に通知し、公正取引委員会は、主務大臣に対し必要な意見を述べることとなっている(二二条五項、六項)。

(2) 国の介入に関する問題点 右に述べたように、産構法は、国が「基本計画」を定め、これに基づいてカルテルを指示し、また事業者の業務提携に承認を与えるという形で、国が産業調整に介入するというところに本質がある。しかし、国の介入については考慮しておくべき点がある。この点に関し、前記座談会「今後の独禁政策に望む」における、経団連副会長・三井造船会長山下勇氏の以下の発言はきわめて興味深い。

「日本が過当競争になった、生産が非常に過剰になった、設備が過剰になったということには二つの理由があると思う。新規参入の自由があるということが一つ、もう一つは、業界によっては、特定設備について所轄官庁の許認可が要するということなんです。その許認可をとる必要がありますと、ある時期に、ある設備の認可をとっておかないと、後の時期では入れないというわけです。例えば造船でいえば、五〇万トンのドックをA社が始めれば、B社も、C社も、少なくとも大手と称するところは全部その設備を持つとする。石油化学でいえば、三〇万トンのエチレン

プラントをどこかが持てば、大手は全部それを揃えておくという形になる。その時期に許認可をとっておかないとできないということがあるわけです。その結果、オーバープレzensになり、さてどうしようかというような問題が提起されているわけです。……実際に許認可を与え、行政指導をしてきたところがやって来た結果なんですから、ある意味においては、所轄官庁というものが政策を決め、一般的なものの見方をしている公正取引委員会をオーバーライドするような形であってしかるべきではないかと思うのです。<sup>1)</sup>

この発言は、許認可行政および行政指導の弊害の本質を突いているように思われる。設備投資に関する国の介入が、当該産業における事業者の適正な設備の保持を阻害し、過剰設備から生ずる問題の解決を再び国の責任とする悪循環を生ぜしめ、自主努力により生産の合理化、近代化を阻害することになる。こうした現象は、主務官庁が許認可権を持たない場合でも生じる。次の例はその典型である。

紙・パルプ産業では、昭和三三年から四三年にかけて、設備投資問題懇談会および通産省により設備調整が行なわれていた。これにより、前記と同じような現象が生じた。こうした行政介の問題点について、経済企画庁委託調査「紙・パルプ産業における在庫・価格変動の調査」(慶應義塾大学産業研究所・昭和五〇年三月)は、「これに関連して、紙パルプ産業に対する行政介入による保護の当否も、物価政策、経済政策、産業構造政策それぞれの立場から検討する必要がある。勧告操短、不況カルテル、設備調整等の行政介入による保護によって過当競争のデメリットが補われてきたにも拘らず、摘発の対象となるカルテル行為が後を断たないのは、行政介入自体が生産、流通段階の競争条件を阻害して、当然進行すべき産業構造の合理化をはばんできたためではないかと思われる。」と指摘している。<sup>2)</sup>

(3) 特安法の評価をめぐる問題 産構法は、設備の処理に関する共同行為を独占禁止法の適用除外とする特安法の制度を継承している。したがって、この点に関する特安法の実施状況をどのように評価し、その経験をどう生かすかは重要な問題である。

産構審「提言」は、「特安法指定業種においては、安定基本計画に沿って各業種とも計画的な設備処理が実施され、当初目標とした処理目標をほぼ達成(平均処理目標率は二三%で、平均処理達成率九五%)<sup>3)</sup>した」と積極的に評価する。これに対し、経済調査研究会「報告書」は、「設備処理の方法として格納・休止によるものがかなりみられるが、これは設備処理としては不徹底であるという問題がある。また、設備処理は、各企業が一律で行ったものもみられるが、このような方法での設備処理は、限界企業をいたずらに温存させるだけでなく、当該産業の生産性向上に寄与するところがなく、また本来各企業が独自の判断で実施すべき対応をかえって遅らせることになりかねない。更に、このような設備処理については、その実効性を確保するため、必然的に設備の新・増設の制限を伴うところから、技術革新等企業の合理化意欲をそぎ、長期間にみて国際競争力を一層弱めることになろう。結局、特安法によって指定された一四業種の大部分は、その後の経済変動による影響を考慮するとしても、設備処理が行われた後もなお稼働率は低く、収益状況の改善もみられず、また依然として国際競争力の著しい低下に悩まされており、特安法の意図した効果が達成されているとは認められない。」<sup>4)</sup>と厳しい評価を下している。

一律処理方法は、事業者間に調整について意見が一致しない場合に、実際の解決方法として利用されるものであるが、効率的企業の創出、産業の生産性の達成に役立つものではなく、逆に限界企業の温存になり問題である。

(4) 業務提携と効率的競争単位の創出 産構法の目的が、業務提携を促進し、これにより効率的競争単位の創出にあることは明かである。

産構審「提言」は、「基礎素材産業が中長期的な経済合理性を確保するためには、過剰設備処理、活性化投資等と有機的連携を保ちつつ、生産の受委託等による効率設備への生産集中、生産・販売の共同化、合併など事業の集約化を進め、規模の利益の確保などによるコスト低減を図ることが不可欠である。これによって、中長期的に、製品の低廉供給が可能になるなど、効率化ばかりでなく、中長期的な競争の確保と相まって、消費者をはじめ国民経済発展の

利益につながるものと考えられる。」と述べる。<sup>(5)</sup>

集約化については、合併、営業の譲受のようなハードな集約と、部分的提携、共同販売、共同購入、共同生産といったソフトな集約化が区別されるが、ハードな集約化は現実的ではなく、即存企業の自主性を尊重しつつ、共販会社を設立し、併せて参加企業相互の生産および流通の合理化、効率化等ソフトなグループ化が現実的であるとされている。

ソフトな集約化→ハードな集約化→効率的競争単位の創出という図式が成り立つのか、それともソフトな集約化、例えば共同販売会社の設立にとどまり、実質的には価格協定、取引先の個定化以外の何ものでもないということになるのかは、今後の問題である。

昭和五八年三月一二日の朝日新聞の記事が、「石化業界では、塩化ビニール樹脂について昨年夏までに一七メーカーがやはり四つのグループに分かれて共販会社を設立した。しかし、各メーカーが元の得意先にバラバラに製品を売っていて、『共販とは名ばかり。ただ机を並べただけ』という指摘もあるほど。最近ようやく、原材料の共同輸送や製品の規格統一が部分的に始まったばかりだ。」と報道しているのが、問題の本質を突いているようで興味深い。

- (1) 経団連月報三一巻三号二六頁以下。
- (2) 六頁。
- (3) 石油政策一九八三年一月五日号三九頁以下。
- (4) 経済調査研究会「低成長経済下の産業調整と競争政策」一五頁以下。
- (5) 石油政策一九八三年一月五日号三六頁。

## 七、結 語

業界の要望、産構法について、独占禁止法の立場から検討を加えた。独占禁止法のいわゆる弾力的運用は受け入れ

難いこと、また、産構法で対応し得ることは、独占禁止法でも対応し得ること、また産構法には、いくつかの問題点があることが明かにされたと思われる。

独占禁止法の不況カルテルと産構法の相違は、前者が事業者の自主的なカルテルを独占禁止法の適用除外とするのに対し、後者は、国の定めた「基本計画」に基づく国の指示に基づいて行なわれるカルテルである。また集約化の場合も、国の定めた「基本計画」に基づくものが認可の対象となるところに産構法の特徴がある。

しかも産構法では、関係審議会が、「基本計画」の作成、カルテルの指示および「事業提携計画書」の承認の際に意見を聴取される。関係審議会には業界の代表者が参加している。こうした点を考慮すると、国の介入により業界の意見の調整を実現する、あるいは国の権威によって業界の足並みを揃えるという図式が見えるような気がするのは筆者の考えすぎであろうか。このようなことにならずに、真に効率的な競争単位の創出となる法の運用を期待したい。