

Title	各国独禁法の比較研究(I)：基準と運用
Sub Title	Comparative analysis of public polices
Author	原, 豊
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1975
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.68, No.3 (1975. 3) ,p.218(100)- 225(107)
JaLC DOI	10.14991/001.19750301-0100
Abstract	
Notes	気賀健三教授退任記念特集号 第II部 比較経済体制論
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19750301-0100">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19750301-0100</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.

# 各国独禁法の比較研究 (I)

—基準と運用—

原 豊

## 序

価格規制や会社特別利得税にみるように、このところ自由な企業活動を軸として発展してきた日本経済のなかに政府規制のくさびが打ち込まれる動きが大きくなってきた。このような動きは、周知のように、物価の異常な高騰をもたらした石油危機やいわゆる企業の便乗値上げを契機として生じたものだが、国民にとって望ましい方向に経済を誘導する効果をもつものばかりとはいえず、歓迎するにはあまりに多くの疑点をかかえている。自由経済体制に加えるはずみ、企業活動に与える制約を考えると、かえって国民経済にマイナスの効果をもたらすおそれも少なくないと思われる。

原則的には国民経済を社会福祉向上の方向に誘導するためには何らかの政府統制が必要であるのはいうまでもないが、逆に政府統制の安易な導入が結果的に福祉向上の阻害要因となることは十分に認識しておかなくてはならない。近年、わが国の企業（大企業から中小企業までを含めて）のなかには社会的モラルを放棄したかのごとき行動をとるものが続出したことは事実だとしても、この事実に対して一次的に爆発した反企業感情に駆られて、これに迎合的に政府が統制を拡大し、国民がそれに拍手を送るという態度が随所にみられるのはいささか気がかりなところである。

元来、政府が個別的経済活動の規制を拡大するというのは自由経済体制とは明らかに矛盾しているし、民主主義の政治制度の基盤に修正を加えることをも意味している。自由経済体制のもつ機能としての競争秩序は、第一に、多数の代替可能な選択対象が存在し、各人は自由な意志決定によって選択を行なう、第二に、既得権益は保護されず、各人は自由な経済活動ができる、という前提によって支えられている。コーウィン・エドワーズがいうように、このことによって競争秩序は権力の集中を阻止し、個人の自由を確保するための政治的なチェック・アンド・バランス制度の経済的側面でもある。それ故に、政府規制の拡大は政治的な意味からも自由経済体制に亀裂をもたらす可能性が少なくない。

## 各国独禁法の比較研究(I)

経済的側面からみれば、なおのこと問題である。競争すなわち市場機構の働きには限界があるとしても、その限界内では企業活動を自由に行なわせることが企業利益と社会的利益を直結させる条件となっていた。そのために、政府の経済統制に対してその実効性を疑問視する見解が数多く提起されている。

たとえば、ミーゼスやハイエクなどのオールド・リベラリストは、政府の統制はかりに一部領域に止まろうとしても、その統制効果を確保するために関連領域まで統制を及ぼさざるをえなくなり、こうして統制は次々と諸分野に波及し、遂には全面的な統制にいたるという統制波及論を説いている。

またネオ・リベラリストの M. フリードマンは、経済に対する政府の介入はさまざまなタイム・ラグが存在することによって有効な政策効果は期待し難く、加うるに官僚機構の非効率によって非常に高い社会的コストが計上されるとしている。

統制波及論は正直いって極論であるが、今回の石油危機にさいして石油関連製品のすべてに規制の網をかぶせることを通産官僚が要請していたことや、できうるかぎり多数の統制手段をその手中に握りたがるという官僚機構のもつ習性を勘案すると、これを非現実なおそれを誇張するものとして片付けることはできない。

さらにフリードマンが指摘する官僚機構の高い社会的コストを考え合わせると、自由経済体制を支えている競争の秩序を維持し、市場機構を十分に機能させるために必要な最低限度の統制を除いては、統制を導入し拡大すべきではないことは明らかである。統制と国民の福祉とを直結させるような短絡的な発想が横行し統制拡大が実現してゆけば、曲りなりにも自由と民主主義を確保しつつ、一応の経済的成果をあげ国民生活を豊かにしてきた自由経済体制は、それこそ危殆にひんすることになる。

思えば市場機構ほど有効な社会装置はほかに見当たらない。各経済主体は、何を、どれだけ、いかにして生産し、消費するかをみずから決定する。この決定の導標となるのが市場価格であり、この市場価格は需要と供給とに反応して動く。したがって、市場機構は、利潤動機にしたがい経済活動を行なうという分権的で自由な企業活動と、消費者の自由な選択活動によって営まれており、社会主義の計画経済のごとき命令や計画という煩瑣な作業や決定は必要としない。それでも市場を通ずる情報伝達によって需給がバランスされ、財・サービスの質が向上し、資源の効率的な配分が達成される。

だがしかし、このように有効な市場機構も、何ら政策的規制を加えなくともつねに十分に機能するという保証はない。自由な企業活動を通じて市場に独占の大企業が出現したり、競争制限的行為が実施される場合には、この組織装置は錆びつく。とくに現代における寡占市場では、慣れ合い的な価格決定や、価格以外の疑似競争——モデルチェンジ、宣伝広告などの領域での非価格競争——

が普及し、市場機構を形骸化させてしまう。つまり、市場における自由な経済活動の導標たる価格が企業側にとって、自家菜籠中のものとなる一方、企業側の作為的なモデルチェンジや宣伝広告によって消費者の選好がコントロールされ、消費者主権は有名無実のものとなる。それ故、こうした独占化傾向を阻止し、競争秩序を維持するための政府規制——具体的には、独禁政策——は、市場機構そのものを存立させる条件として不可欠のものといえるのである。

したがって、自由経済体制と独禁政策は両者ともに立つべきものであって決して対立するはずのものではなく、上述の一般政府規制とは本質的に性格を異にしている。昨今のわが国の独禁法改正の動きをとらえて、これを自由経済を侵害するものと批判するのは、自由経済体制を支える核心たる市場機構に対してでなく、政府規制に対して照準を合わせた結果であり、筋違いの主張といえる。

アメリカ、西ドイツ、イギリスなど世界の自由主義諸国がおしなべて独禁法の強化をはかっている現在でも、わが国ではこうした主張がなされ、改正強化への抵抗が根強いのは何故であろうか。おそらくその理由は、過去の高度成長期において独占的弊害が軽微であったこともあるが、とりわけわが国の独占法制定の経過のなかにあるように思われる。

わが国の独禁法が制定されたのは、戦後間もない1947年のことであり、しかもアメリカの占領下、GHQの強い内面指導により、最後の帝国議会において、アメリカの反トラスト法を承継する形で成立したという歴史的経緯をもっている。残念なことに、この経緯があととまで尾をひいた。経緯如何にかかわらず、独禁法は自由経済の基盤と条件をつくり出すための秩序法として位置づけるものであり、日本民主化政策の一環として評価されるはずのものであったが、<sup>(1)</sup> 占領軍による上からの民主化政策として制定を強要されたという事情は、その後の独禁法の運命に多かれ少なかれマイナスの作用を与えることになる。1949年、1953年の主要な改正を経て今日にいたる独禁法改正の足どりが、ひたすら規制緩和の方向をとりえたのは、主として規制緩和を要請する側が、日本経済の実態を顧慮することなく制定されたという独禁法の成立事情を改正論拠として積極的に利用したことにある。

この辺の事情は、同じ敗戦国としての西独の競争制限禁止法のそれとは好対照を示す。西独のそれは、1952年、連邦政府の手により連邦参議院に提出されたが、爾来5年の歳月を経て陽の目をみたものである。それ故、日本と同様に占領政策の影響を少なからず蒙ってはいるにしても、戦前のカルテル志向的な経済理念を競争促進的なものに転換せしめる努力が長期間にわたり国民の眼前に展開されたところに大きな相違があった。この法は、結果的にみて、西独財界との間の妥協の産物であったにせよ、オイケン、ミュラー・アルマック、レプケ、ポエムそしてエアハルトなど、い

注(1) 独禁法を民主化政策として評価しないものとしては、たとえば、儀我壮一郎「現代資本主義と私的独占禁止政策」(新日本出版「経済」74年7月号)所載、ここでは、日本の独占禁止法、独占禁止政策は、「アメリカ金融資本による日本経済の支配策の一環という基本的性格を付与されていた」とする。

## 各国独禁法の比較研究(1)

わゆるフライブルグ派の自由主義者たちの主張する「新自由主義」<sup>(2)</sup>、「社会的市場経済」の理念が政策立案過程で反映されており、わが国のような受動的な法承継ではなかった。

その後日本では、数次の改正によって独禁法ならびにその執行機関としての公取委の機能と役割は、ひたすら限定されていったが、さらに上述の成立事情と相まって、自由経済体制を支える理念が広く一般国民のものとならず、その結果、恩恵をうけるべき消費者の独禁法に対する関心はきわめて乏しく、むしろ無縁に近い存在としか受けとめられなかったことが、長い間独禁法を日陰の存在として閉じ込める原因となっていたことは否めない。

法律の成立にはさまざまな事情があるとしても、独禁法のように一国の経済秩序を規定すべき重要な政策が、このようにその理念の検討もそこそこに他律的に導入されたことは、まことに残念なことであった。理念的な裏づけなく、国民の支持に乏しい政策に止まるかぎり、政策規範の拘束力は乏しく、もとより政策効果も期待し難い。わが国の場合は、こうした沿革的な特性によって、世界の独禁政策が強化の一途を辿りつつあったなかで、長らく換骨奪胎されたままに止まり、独占の弊害が一般消費者に広く認識されるようになってから、ようやく強化案が検討され始めたのである。

ともあれ、独禁法改正が緊急な政策課題として浮上した以上は、早急に独禁法の理念を再確認し、有効な規範を設定することに朝野の努力を集中しなくてはならない。逆に、こうした反省と努力がなされないままに、過去と同様に場当りの修正がなされるに止まれば、経済憲法としての独禁法の役割と機能に対する一般消費者の期待は裏切られ、自由経済体制を否定する方向に心理的な雪崩現象を起こすおそれが現実のものとなってゆくにちがいない。

この小論では、このような観点に立って、主要国の独禁政策——その具体的制度としての独禁法——が、いかなる理念と規範の下に運用されているかを、いくつかのポイントにしぼって検討を試みようと思う。

### 1. 独禁法の目的と性格

独禁政策の目的が企業間の競争を促進することにあるということに関しては異論はない。だが、いかなる目的で競争を促進するかについては必ずしも意見の一致はない。わが国の独禁対策についても事情は変わらない。

独禁法第1条では、「この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正かつ自由に競争を促進し、

注(2) この点については、小西唯雄「反独占政策と有効競争」第八章(有斐閣)、今村成和「独占禁止法」24~26頁(有斐閣)、法律学全集52の2)、野尻武敏「一般経済政策論」第七章(有斐閣)。

事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇用及び国民実所得の水準を高め、もって、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする。」と規定されている。

このような長文の目的を規定した独禁法は、わが国のほかにはない。だが、長文であるからといって意味内容が明確かといえば必ずしもそうではない。まず文章の構成からいえば、次の各段に分けられる。

第一段——私的独占、不当な取引制限、不公正な取引方法を禁止し、……事業活動の不当な拘束を排除することにより、——

第二段——公正かつ自由な競争を促進し、——

第三段——事業者の創意を發揮させ……雇用及び国民実所得の水準を高め、——

第四段——もって一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する。——

この各段の関係については、第二段の「公正かつ自由な競争の促進」がその中心的な理念・主たる目標であり、これを実現するために採るべき手段が、第一段に画かれた諸規制——市場構造と市場行動の規制——とみるのが妥当である。そして、第三段がこの結果もたらされるべき成果、つまり産業組織論でいうところの市場成果ならびに経済成果、第四段が独禁政策の最終目的を示す文言であるとみることができる。したがって、公取委みずから認めているように、この第一条で規定する独禁法の目的を要約すれば、「公正かつ自由な競争を促進して、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」ということ<sup>(3)</sup>につきる。

しかし、これでも決して明快な規定ではない。第一に、「公正かつ自由な競争の促進」を通じて実現すべき目的としての「一般消費者の利益の確保」と「国民経済の民主的で健全な発達」とはいかなる関係にあるのか、という疑問が生じる。

この点については、「一般消費者の利益の確保」は、「国民経済の民主的で健全な発達」に吸収されるという説と、「一般消費者の利益の確保」と「国民経済の民主的で健全な発達」とをともに目的としてとらえる説に分かれる。

この前者は、独禁法（広くは経済法）の主目的は、独占体を中心とした経済的弱者に対する経済的従属関係を規制すること、つまり公平性の基準にあり、それが実現されるかぎりにおいて競争からもたらされる消費者の利益、つまり経済的効率性に期待するとする立場と対応するとみてよい。

たとえば、「経済法は、法的弱者の基本権すなわち生活権を担保する実質的平等を確保するための対等取引権を制度的に保障するための法であるといえる。」「経済的弱者の基本権すなわち生活権を担保する諸権利が、自主的な組織力を背景に実定経済法上に市民権を確立してはじめて、国民の

注(3) 公取委事務局編「改正独占禁止法解説」64頁（日本経済新聞社）。

“協同”経済の民主的な発展を期待しうるように思われる。」<sup>(4)</sup>という木元氏の立場がそれであろう。

これに対して、後者は、公平性と効率性を等値のものとして、これらを併列的な目的とする立場と対応する。この立場の方がより一般的とみることができる。しかし、いずれの場合にも、公平性と効率性のトレードオフという問題に直面しなければならない。

公正かつ自由な競争が行なわれると、その優勝劣敗の過程から企業規模の拡大、企業集中がもたられる。こうして出現した大企業は、一方では、規模の経済性や技術進歩の担い手であるとともに、他方では、その規模の大きさから生ずる力によって中小企業の存続が危くされ、新企業の市場参入の機会が制限される。したがって、この場合、効率性は実現しても公平性は確保できかねる。このようなジレンマに対して独禁法規定はいかなる対応を要求しているのか。

今村氏が指摘するように、「実定経済法を支える政策理念には変遷もあれば対立もある。」<sup>(5)</sup>さらに流動する経済実態を規制対象とする独禁法は、経済実態に即した条文解釈や判例によって肉づけされるものではあろう。そうだとすると、この目的規定に含められた公平性と効率性は、独禁法の理念にかかわるものだけに扱いが厄介である。<sup>(6)</sup>他国の独禁法と違って、目的をとくに詳しく規定したことが裏目に出たといえぬでもない。

この目的のもつれをとく方法としては、第一に、公平性と効率性のレベルを下げた両立をはかること、第二に、公平性、効率性のいずれをとるかは独禁法執行にさいして、価値判断で決めることの2つが考えられる。

この前者は、有効競争の理論によって論理的に処理されうるし、実際に公取委もこの方法をとっているようである。

昭和28年度公取委年次報告の冒頭において、「今日の私的独占禁止政策は、いわゆる『独占的』要素を本来的に包蔵している『不完全市場』に『機能的競争』もしくは『有効競争』を能うるかぎり維持するための政策であるということが出来る。それは『不完全市場』という経済の実態を十分に認識した上で自由かつ公正な競争という機能がもたらす経済的社会的効果を最大限に発揮させようとするものである。」としている。

第二の価値判断の方法は、はるかにすっきりしている。おそらく、この場合の価値判断のよりどころは、「公共の利益」であろう。

ファーガソンがいうように、この「公共の利益」の概念は結局、裁判官が、「かれらがコンセンサスである<sup>(7)</sup>と信じているものか、かれら自身の個人的な哲学かのいずれかによって決定される。」アメリカのシャーマン反トラスト法は実体規定が簡単であり、勿論、日本のように目的が明記され

注(4) 木元錦成「公共の利益と独禁法の性格」(公正取引230号)。

(5) 今村成和「経済法について」(北大法学論集18巻2号)。

(6) 新野幸次郎「資本主義と独禁政策3」(経済評論, 49年1月号)。

(7) C. Ferguson; A Macroeconomic Theory of Workable Competition, p. 47. Duke Univ. Press.

ていないから、こうした裁判官の個人的信条や哲学が判例に反映する余地が大きく、価値判断は公平性と効率性の間をゆれ動いている。

これを歴史的にみれば、シャーマン反トラスト法制定の直接契機となったグレインジャー運動に明らかなように、初期の独禁対策の目的は、農民や小生産者をトラストの権力から保護するための公平性の確保にあったとみることができる。コーウィン・エドワーズは次のようにいう。

「競争政策の政治的基礎はその経済的基礎よりも根深く、その歴史もいっそう古い。じっさい、権力の集中がもつ危険性にかかわるわれわれの根本的考え方は、競争の経済理論が広く信用を勝ちえた時期よりもはやく現われた。この事実を銘記しておくことは重要である。というのは、今日、アメリカ合衆国の反トラスト法を評価する基礎が、あたかも厳密に経済的な目標を達成することだけにあるかのように論じられることが多いからである。」<sup>(8)</sup>

その後、1911年のスタンダード・オイル事件で導入された条理の原則によって効率性基準重視へと移るが、1945年のアルコア事件の判例は再び公平性基準に回帰する動きをみせる。

すなわち、ラーネッド・ハンド判事は、判決にあたってつぎのように述べた。

「雇われた大多数の者がごく少数者の指令をうけいねばならぬような体制よりも、各自がみずからの手腕や特質をたのみにするような小規模生産者の体制のほうを好ましく思うことは、その間接的な社会的・道徳的影響からみて十分に予想できる……。われわれは、いま独占を禁止すべき経済的理由についてだけ説明した。とはいっても、われわれがさきに示唆したように、産業の大合同は、たとえその経済的結果を無視しても、なおかつ本来好ましくないという信念に基づいた別の理由が存在する。議会での論議において、シャーマン上院議員みずから明らかにしたところでは、1890年の議会の諸目的のなかに、個人は資本の大集中のまえにはまったく無力であるから、これを終息させるという要求が含まれていた。……これらの法律の歴史全体を通じて、つねにその目的のひとつは、それ自体のために、かつ犠牲を払うことがあっても、たがいに効果的に競争しあえるような小企業からなる産業組織を不滅のものとして守りつづけることだ、<sup>(9)</sup>とうけとられてきた。」

戦後のアメリカ独禁政策は、このような公平性基準の優先性をくずしておらず、さらに産業組織論の発展とも相まって、企業規模や占有率の大きさという市場構造要因に焦点を合わせた規制を強化しつつある。1950年セラ法、68年の司法省合併規制に関するガイドライン、ケイセンとターナーによる反トラスト法改正案、ニール報告、ハート法案などは、この方向に沿ったものであり、その延長上に現在のIBMの分割訴訟が横たわっているとみることができる。

効率性よりも公平性を強調する立場は、ガルブレイスの近著「経済学と公共目的」にも見出される。ガルブレイスは現代資本主義の主要な特徴として寡占的巨大大企業の発展をとりあげ、今日の経

注(8) コーウィン・エドワーズ著 小西唯雄・松下満雄共訳「大型企業と競争政策」21頁（ベリかん社）。

(9) H. Fusilier & J. Darnell; Competition & Public Policy—case in Antitrust, p. 50.



### 各国独禁法の比較研究(Ⅰ)

済を動かしているものは、計画的な経営の下で市場をコントロールするこれら巨大企業によって構成される計画システムであり、古典的な市場システムではない。この市場システムは経済システムのごく一部——農業、サービス業、小売業、中小企業——を占めるのみであり、激しい競争に曝されているが、その発展は停滞しているという。

こうして、ガルブレイスは、計画システムと市場システムの格差を是正するために、計画システムの権力を抑制し、市場システムの地位を強化せしめる公共政策の実施を提案している<sup>(10)</sup>。

このような公平性重視の立場はそのほか西独フライブルグ派の人たち(たとえばレブケ)<sup>(11)</sup>の主張にも明白に示されている。

効率性より公平性に優先性を与える立場に対して、公平性の確保は政治の役割とすべきであり、経済制度に課されるべき目的は経済効率の実現に止めるべきであるとして、独禁法の主目的を効率性の実現に求める立場がある。近年の有効競争論や産業組織論の発展にともなって、独占への経済的接近の手法が洗練の度をまし、効率性の客観的把握への試みが増大したことによって、この立場はいっそう補強されている<sup>(12)</sup>。

だがしかし、前述したように、独禁法の性格をたんなる経済制度の枠をこえた経済法体系として理解する場合、あるいは経済的機能よりも根深い政治的基礎を合わせもつ制度としてとらえる場合には、公平性の基準に経済的効率性よりも高い優先性を与えることを要求するのはけだし当然のことといえる。

いずれにせよ、このような独禁法の基本的性格、目的、基準を曖昧にしたままでわが国独禁法の改正を図るようでは、再び過去のように、独禁法のよるべき基準が経済権力の側の意にしたがってゆれ動いたり、現実肯定的な運用に墮したりするおそれが大きい。

したがって、このさい、各国独禁法の理念と基準、そして運用のあり方をさらに検討し、日本の政治経済の土壌にしっかりと定着する独禁法を求める努力を注ぐ必要がある。

(風邪のためこの稿未完)

(青山学院大学教授)

注(10) J. K. Galbraith; *Economics and The Public Purpose*, pp. 250~251.

(11) レブケ著、喜多村浩訳「ヒューマンイズムの経済学」60頁(勁草書房)。

(12) 越後和典氏は、公平性より効率性をとるべきであるとしている。「産業政策」(東洋経済新報社)所載「独禁政策の有効性と限界」。