慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	カルテル法制史から見る「競争」と「規制」： 独占禁止法昭和二八年改正に至る議論を中心に
Sub Title	"Competition" and "regulation" in the cartel law history : focusing on the debate leading to the 1953 amendment of the Japanese Antimonopoly Act
Author	廣瀬, 翔太郎(Hirose, Shotaro)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2023
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.137 (2023. 6) ,p.213- 254
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20230615-0213

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.

カルテル法制史から見る「競争」と「規制」

――独占禁止法昭和二八年改正に至る議論を中心に――

廣瀬翔太郎

一　問題の所在
二　独禁法のカルテル法制に対する基本的理解
(一)　カルテル禁止規定の構成
(二)　カルテル許容規定の構成
三　昭和二八年改正の議論が具体化するまでの展開
(一)　カルテル禁止規定にかかる議論
(二)　適用除外カルテル誕生の背景
(三)　産業官庁を中心とした動き
四　改正法案が確定するまでの展開
(一)　改正要綱が公開される前の考え方
(二)　改正要綱の公開とそれに対する意見
五　国会審議
(一)　昭和二八年三月の審議（改正趣旨）
(二)　昭和二八年六月以降の審議
六　考　察
(一)　旧四条の廃止理由とそれに伴う禁止規定の変化
(二)　カルテル許容規定の内容と性格
(三)　カルテル法制にかかる昭和二八年改正の評価
七　結びに代えて

一　問題の所在

本稿は、独占禁止法[1]（以下、独禁法。本稿で法律名を明示せずに条番号のみを示す場合は、同法を指す）のカルテル法制の変遷のうち、昭和二八（一九五三）年改正[2]にかかる経緯とその審議に焦点を当てて考察を行うものである。これを通して、カルテルを禁止する法と、許容する法の均衡がどのようにあるべきか、言い換えれば、「競争」と「規制」の法制度がどのようにあるべきかの検討を試みる。

一般に、独禁法の不当な取引制限（二条六項、三条）は、価格カルテルや談合に対して原則違反の考えのもと、解釈・運用が行われている（カルテル禁止規定[3]）。一方で、カルテルを許容する規定も存在し、現状、独禁法とは別の個別法で立法がなされている（カルテル許容規定、適用除外カルテル）。これらは、その事業が特殊であることなど、独禁法の原則を貫徹することが好ましいとはされていない分野で個別にその旨の規定がなされるものである[4]。すなわち、カルテルに対して、原則禁止主義[5]を採る独禁法と、例外的に許容する個別法が存在している。しかし、これらの法適用の関係が論じられることはあっても[6]、歴史的観点からその在り方が考察されたものは少ない[7]。

昭和二八年改正では、不当な取引制限と共にカルテル禁止規定だった四条（以下、旧四条）が廃止されたのに加え、不況を理由とするカルテル（以下、不況カルテル）と、企業の合理化を理由とするカルテル（以下、合理化カルテル）は、公正取引委員会（以下、公取委）の認可を通して許容する改正が行われた。すなわち、独禁法内に、カルテル禁止規定と許容規定が並存する構造となり、カルテル法制の調整が図られた。

このことは、同改正が昭和二八年という時期であることも踏まえる必要がある。独禁法は、連合国軍総司令官総司令部（以下、総司令部）の経済民主化政策の一つとして昭和二二年に制定された。その後総司令部は昭和二七年に撤

退し、日本は独立を果たした。つまり、本改正は総司令部の意向を受けることなく、日本人が自らの手で実施した初めての独禁法改正であり、「日本的独占禁止法の形成」と言えるのである。[8] その改正でカルテルの許容が一部認められた背景には、当時日本の産業や企業規模を大きくすることで、日本の経済力を国際的に競争できるレベルにしたいと考えた政府、財界の考えがあった。[9]

実際、時代を進めてみると、この後、日本は高度経済成長を迎えた。昭和二八年改正に対して、当時の経済法学者の多くは、独禁法の基本的性格を変えたものとして、否定的な評価を行う。[10] しかし、一部の経済学の学者は、不況カルテルを設けたことが企業の大胆な行動を導いたとして、肯定的な評価を行う。[11] 独禁法制定から同改正までのいわゆる原始独禁法期間においては、戦後の復員的性格を持つ臨時物資需給調整法[12]等の経済統制があったとは言え、総司令部の意向は「競争」を重視するものだった。それが昭和二八年改正を契機として、適用除外カルテルという「規制」が独禁法内に設けられ、昭和四〇年度末には、個別法によるものも含めて一〇〇〇件以上のカルテルが認められるに至った。[13] カルテル法制と高度経済成長の因果を直ちに見出すことは難しいが、当時、「規制」が数多存在していたということは事実である。

翻って、特に二一世紀に入った頃から「規制緩和（規制改革）」の下に、「規制」を極力排除し、「競争」を重視する社会の構築に力を入れてきた。一方で、近年そうした流れとは逆行する動き、すなわち、「規制」の再強化の動きが散見されるようになってきた。例えば、タクシー業界に目を向けると、規制緩和の流れの中で、従来の「同一地域同一運賃」の運用が解かれて、低運賃のタクシー事業者が現れた結果、「競争」が活発化した。しかし、それにより供給過剰等の状況が発生したことで、平成二五（二〇一三）年に議員立法で改正タクシー適正化活性化特別措置法が制定された。[14] 同法は、供給量や運賃に対する「規制」を再び講じるもので、独禁法の適用除外規定が置かれ（同法八条の四第一項）、さらにアウトサイダー規制をも含むとして、憲法上の営業の自由にかかる違憲論まで登場している。[15]

タクシー分野以外にも、令和二（二〇二〇）年には、いわゆる地銀・乗合バス特例法が成立した[16]。そのうち、乗合バス分野は、人口減少等のために経営環境が厳しいものの、それが地方の主要な交通手段であり、持続的なサービスの提供を維持する必要があるという政策判断で立法された。具体的には、独禁法の特例として、乗合バス事業者等の間で共同して運行回数等の調整が認められるようになった（同法九条一項、二項）。

このように、極めて限定された分野ではあるものの、現在もその時々の社会状況に合わせて「規制」が新たに設けられることがある。果たして「競争」と「規制」が法としてどのようにあることが、社会にとって最も望ましい状態と言えるのだろうか。そこで、本稿では昭和二八年改正に着目し、当時どのようなカルテル法制が目指され、どのような議論が展開されていたのかについて詳細に論じる。

具体的には、第二章で独禁法上のカルテル関連規定について確認する。続いて、第三章では、総司令部の統治中に既に行われていた旧四条の修正議論、カルテル禁止規定の解釈によるカルテルの正当化の可能性について論じる。その後、適用除外カルテル誕生の背景となった通商産業省（以下、通産省。現、経済産業省）の競争制限を伴う行政指導について紹介し、総司令部の撤退前後で独禁法を含むカルテル法制に対してどのような動きがあったのかについて論じる。第四章では、既存の研究ではほとんど触れられない改正法案が国会に提出される過程での官庁間の意見相違がどのようにあったのかを紹介し、当時の関係官庁の意図を明らかにする。この点、改正法案を検討する段階では、カルテル許容規定の認可主体（認可方式）についての見解が大きく分かれたため、その部分を詳細に論じる。第五章の国会審議でも同様の点が議論され、修正案が提出されるに至ったことから、これを中心に論じる。第六章では、第二章から第五章までを受けて、カルテル禁止規定、許容規定のそれぞれについて独禁法上の変化を論じ、全体として昭和二八年改正におけるカルテル法制の変化を評価する。

なお、本稿は、昭和二八年改正に至るカルテル法制史と言うべきものである。したがって、今後のカルテル法制、

つまり「競争」と「規制」の均衡をどのように保つのかということについて、明確な解を得るための準備段階として、過去の一時期を抽出し、分析したものに過ぎない。しかしながら、既に論じたように近年再び「規制」が登場する動きもあり、今後日本のあるべきカルテル法制を考える際に、我が国の過去の歩みを振り返ることがその端緒となり、本稿がその一助となろう。(17)

二　独禁法のカルテル法制に対する基本的理解

㈠　カルテル禁止規定の構成

第一章で論じたとおり、原始独禁法期間においては、不当な取引制限に加えて、旧四条が規定されていた。不当な取引制限は、二条四項で、「事業者が、……他の事業者と共同して相互にその事業活動を拘束し、又は遂行することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」と定義し、これを三条で禁止していた。

旧四条は、「一定の取引分野における競争に対する当該共同行為の影響が問題とする程度に至らないものである場合」（二項）を除き、「共同して」（一項）、「対価を決定し、維持し、又は引き上げること」（同項一号）、「生産数量又は販売数量を制限すること」（同二号）、「技術、製品、販路又は顧客を制限すること」（同三号）、「設備の新設若しくは拡張又は新技術若しくは新生産方式の採用を制限すること」（同四号）をそれぞれ禁止していた。

昭和二八年改正では、旧四条一項各号規定行為の一部が例示規定として、不当な取引制限（改正後は二条六項に定義規定）に収容されて、現在に至っている。

(二)　カルテル許容規定の構成

不況・合理化カルテルは、いずれも平成一一年改正[18]で廃止された。第三章以降で、これらの形成過程を見ていくが、それに先立ち昭和二八年改正後独禁法（以下、改正法）がどのような規定ぶりだったのかを確認しておく（以降、「積極要件①」などと記載するが、この丸数字は本稿内で共通する）。

1　不況カルテルの規定

まず、不況カルテル（二四条の三）の対象は「商品を生産する事業者又はその事業者を構成員とする事業者団体」（以下、生産業者等）である（一項柱書）。したがって、販売や役務提供の事業者や事業者団体は、同条の対象外となる[19]。

その上で、生産業者等が不況カルテルを結成できる場合（積極要件）は、①特定商品の需給が著しく均衡を失していること（一項柱書）、②当該商品の価格がその平均生産費を下っていること（一項一号）、③当該生産業者等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（同）、④企業の合理化によっては、②③に掲げる事態を克服することが困難であること（同二号）、の四つを全て満たすときである。

加えて、次の消極要件も満たす必要がある。すなわち、①事態克服のために必要な程度を超えていないこと（四項一号）、②一般消費者及び関連事業者の利益を不当に害するおそれがないこと（同二号）、③不当に差別的でないこと（同三号）、④当該カルテルへの参加又は脱退を不当に制限しないこと（同四号）、である。また、「不公正な取引方法を用いるとき、又は事業者に不公正な取引方法に該当する行為をさせるようにするとき」は適用除外の対象にならない（一項但書）。

積極・消極の両要件を全て満たせば、「生産数量、販売数量又は設備の制限に係る共同行為（設備の更新又は改良を

妨げるものを除く。）」が認められる（二項）。また、「対価の決定に係る共同行為」、つまり、価格カルテルは原則認められていない。ただし、技術的理由により当該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[20]と、数量・設備制限を行ったのみでは、事態を克服することが著しく困難である場合には認められる（三項）。

公取委は、不況カルテルの積極・消極要件を満たしているかどうか、それに対するカルテルの内容が適切かどうかについて、生産業者等の申請を受けて審査し、適合していたら認可をし、不適合であれば却下する。その決定の際には、あらかじめ、当該事業の主務大臣に協議をしなければならない（八項）。この認可方式は、合理化カルテルも同様である（二四条の四第四項）。

2　合理化カルテルの規定

合理化カルテル（二四条の四）も生産業者等が対象であり、積極要件は、「技術の向上、品質の改善、原価の引下、能率の増進その他企業の合理化を遂行するため特に必要がある場合」である（一項）。「その他企業の合理化」とあるため、例示以外の目的の合理化も認められることになるが、消極要件と併せてその範囲を検討していく必要がある[21]。また、「特に必要がある場合」という強調は、合理化カルテルによって得られる国民的経済的利益が、反競争的行為による弊害よりも当然に上回る場合とされる[22]。

その上で、生産業者等は、「技術若しくは生産品種の制限、原材料若しくは製品の保管若しくは運送の施設の利用又は副産物、くず若しくは廃物の利用若しくは購入に係る共同行為」が認められる（二項）。

合理化カルテルの消極要件は、①需要者の利益を害するおそれがないこと（三項一号）、②一般消費者及び関連事業者（需要者を除く）の利益を不当に害するおそれがないこと（同二号）、③不当に差別的でないこと（同三号）、④当該カルテルへの参加又は脱退を不当に制限しないこと（同四号）、⑤カルテル参加者間で生産品種の制限の内容が異

なる場合は、特定の品種の生産を不当に特定の事業者に集中するものでないこと（同五号）、である。

三　昭和二八年改正の議論が具体化するまでの展開

㈠　カルテル禁止規定にかかる議論

1　旧四条の修正議論

独禁法の全面施行後、二年も待たず、主に企業結合にかかる改正が行われた（昭和二四年改正）[23]。この時、旧四条の改正は行われなかったものの、その過程で議論の存在を確認することができる。敷衍すると、次のとおりである。

まず、公取委は昭和二三年八月中旬に総司令部からの意向を受け[24]、翌月に改正要綱を策定した[25]。そこには、「第四条を改正し、第三条の……不当な取引制限の例示規定とすると共に、第四条の解釈に弾力性をもたせ、さらに事業者間の自主的な商品規格の設定は、不当な取引制限の例示としないこと」という記載を確認できた[26]。旧四条の記載が挿入された背景は判然としないが[27]、改正要綱は独禁法緩和に向けた「強気」な内容であり[28]、公取委が自ら組み込んだ可能性がある。

その後、公取委は総司令部からこうした姿勢に釘を刺され[29]、一二月一日に改正案を作成した[30]。そこにも、「「四条の」不適用条件が、競争に対する影響が問題とする程度にいたらない場合と規定されているのを、同影響が実質的でない場合に改める」との記載があった[31]。しかし、昭和二四年四月の国会への提出法案では、旧四条の記載は消えている。独禁法の緩和に慎重な総司令部とは意見相違があり[32]、法案から除外せざるを得なかったのだろうと思われる。

このとおり、昭和二四年改正では、旧四条の改正は行われなかった。しかし、昭和二八年改正で実施される内容の

萌芽を見ることができる。また、本改正にて「日本経済の客観的諸条件に即応した独禁法体系」を構築するためには、[33]旧四条改正が必要という理解が公取委の中にもあったことが示唆される。

2　カルテル禁止規定の解釈による正当化の可能性

カルテル禁止規定の解釈によって、カルテルを正当化（許容）することは可能なのか。禁止規定の正当化範囲を広く取れば、許容規定を明示的に設ける必要性も減じる。この点、正当化を見出す文言は、不当な取引制限は「公共の利益」であり、旧四条も二項に該当すれば適用は回避される。したがって、これら文言から導かれる正当化範囲が論点となる。

まず、不当な取引制限の「公共の利益」に対する解釈は当時大きく二説あった。第一の説は、「自由競争を基盤とする経済秩序そのものをさし、これを阻害する事態は直ちに公共の利益に反するとなす見解」であり、第二の説は「自由競争原理は原則としてこれを承認しつつも、これを超えたより高次の段階における国民一般の利益が、ここにいう公共の利益であると解する」ものだった。[34]

他方、旧四条は、二項を「公共の利益」と同一に解釈すべきという見解もあった[35]が、不当な取引制限の「競争の実質的制限」とほとんど同一視できるものと解されることが多かった。[36]また、不当な取引制限との違いでは、不当な取引制限は文言上、競争が実質的に制限されているという結果が要求される一方で、旧四条はその行為に着眼して、行為の存在をもって違法性が推定されると考えられていた。[37]すなわち、旧四条は米国反トラスト法にいう当然違法に近いものだとされていた。[38]

こうした当時の解釈では、「公共の利益」をどのように解するかが事業者らにとって注目される。この点、当時の「公共の利益」に対する公取委の解釈は第一の説だった。[39]すなわち、訓示的に解されており、反競争性がある中での

正当化は極めて難しいものだった。このことが次節で論じるとおり、適用除外カルテルを創設しようとしたり、「公共の利益」の定義を明確化しようとしたりする動きに繋がる。

(二)　適用除外カルテル誕生の背景

1　独禁法と勧告操短の関係

日本経済は、昭和二五年六月末から始まった朝鮮戦争により好況を迎えたものの、翌年六月末のソ連からの休戦提案を契機として、その後戦後初の不況に陥った[40]。この不況は、市場において供給過剰な状態を生み出した。そこで、通産省は、各業界の事業者団体や事業者らに「勧告操短」を行った。これは「産業官庁が、法律の明白な根拠なしに、事業者に対しある商品の生産について、その操業を短縮すべきことを勧告し、業界全体の商品供給量を制限して市況を安定させること」であり[41]、行政指導の一つとして位置付けられた[42]。

しかし、これは、独禁法の観点から見ると、事業者が一斉に数量制限を行っているものであり、事実上のカルテルと評価できるものだった。もっとも、事業者間での意思の連絡等がない限りは、行為要件を満たさないために、それ自体では不当な取引制限や旧四条違反とはならない[43]。ただし、これを契機として、事業者間で意思の連絡等が行われれば行為要件を満たすことになり、これを正当化できるか否かが論点となる。

2　勧告操短に対する公取委と通産省の対立

ここでは、初めて綿糸紡績業界へ勧告操短を行った通産省と、それを問題視する公取委との対立する考え方を紹介する。

綿糸紡績業界では、終戦後の昭和二〇年秋、大手一〇社で生産を再開し、その後の特需景気で、相次いで新規参入

がなされ、昭和二七年には一二三社まで事業者が増えた[44]。しかし、先述の原因によって不況となった結果、供給過剰の状態に陥り、大手一〇社は原価割れ販売を余儀なくさせられるようになった[45]。その他の事業者も、銀行の管理を受けたり、倒産したりすることが目立つようになっていた[46]。

これを受けて、通産省は、昭和二七年二月二五日、三月以降の操業を短縮するように紡績事業者に対して勧告を出し、綿糸の月間生産高を制限した[47]。次いで、三月五日には、各社別に生産限度の通達を行った。これにより、旧四条一項二号の数量制限に該当する状況を生み出した[48]。

これに対して、公取委は、事業者間の意思の連絡等もあったとされるが直接の立件は避け[49]、同年六月二八日、通産省へ、(1)「貴局長の職権にもとづいて行われた行政措置」は、旧四条一項二号違反の「共同行為と同様の事態を生ぜしめ」、独禁法の観点からすれば、望ましいものではないこと、(2)操短によって「綿糸価格はすでに十分回復を示しており、一応の安定もみている」が、これが「長期化するならば、関連産業ならびに一般消費者に対する弊害も顕著にあらわれるおそれがあ」り、特に、関連産業においては、原材料不足や原料高によって、「休業倒産のやむなきに至つているものも少くない」こと、そのため、(3)操短の継続について、「再考慮」を払うべきであることの三点を申し入れた[50]。これにより、通産省は制限の緩和は行ったが、撤廃自体はしなかった（結局翌年三月まで継続した）。通産省からすれば、需給関係は自らが主導権を握る問題であり、「当然の処理」だった[51]。

公取委が立件を避けた理由として、通産省が当時、外国為替管理法[52]（以下、外為法）に基づく輸入外貨の割当[53]の権限を有していたことが挙げられる。同省はそれを利用して事業者らに対して、「違反者に対しては翌期の米棉輸入外貨を削減する」と勧告し[54]、数量制限の実効性を確保した。つまり、事実上の強制力を伴う勧告であり、公取委としても立件が躊躇われたのである[55]。本事案が独禁法制定後、公取委が事実上容認した初めてのカルテルとなった[56]。

綿糸紡績以外の業界では、通産省の勧告操短が関与していても、公取委が立件する例はあったが[57]、中には「審決の

背後にある政治的意図を推測」せざるを得ない事件もあった[58]。すなわち、公取委からすると、通産省の強制力の程度や、業界の自主性などを見て法執行を行う格好だったと言える。一方で、通産省からすれば、独禁法の存在がゆえに、自らの政策を展開しづらい状況が生じていたことになる。総司令部撤退後、通産省のこうした不満が公取委に向き、立法対応に向かうのである。

(三)　産業官庁を中心とした動き

1　総司令部撤退前の動き

本節では、昭和二八年改正が具体化する前の立法の動きを確認していく。

昭和二六年五月、総司令部トップのリッジウェイは、日本の主権回復に備えるため、独禁法を含む現行法令を再審査する権限を政府に与える声明を発表した。これを受けた吉田茂首相は、非公式の諮問機関として政令諮問委員会を設置し、同委員会は六月に意見書を公表した[59]。その中で、独禁法の「基本原則は、……維持せらるべきである。ただ、……財閥解体のほとんど完了した今日の実情からみて厳格に失すると認められる制限も少なくな［い］」という見解を明らかにした[60]。その具体的内容は、通産省でさえ統治下であることを考慮し、反対に回るほど急進的なものだった[61]。そこで、公取委はこれを修正すべく、七月一九日、吉田首相に意見書を提出した[62]。この時、旧四条を不当な取引制限の違反基準に揃え、また「極めて限定された範囲において」個別法で適用除外を設けるべき旨を論じていた[63]。これに対して、翌日の閣議決定された意見書を見ると[64]、「公共の利益」に反せず、政府が認可する場合にはカルテルを認めるというものであり[65]、広範にカルテルを認め得る記載だったと言える。

政府は、その後の議論で旧四条改正は総司令部に認められないとの考えに至り、企業結合関連に絞った改正案を一一月に決定した[66]。しかし、米国政府の承認を得ることができず、これらの改正は行われなかった[67]。

2　総司令部撤退後の動き

総司令部は昭和二七年四月に撤退し、この頃、独禁法の適用範囲は広範となっていた。このことは、日本独自のカルテル法制構築が加速することを意味した。

それはまず、特定中小企業安定臨時措置法[68]（以下、中安法）の制定、すなわち、独禁法の外から生じることになる。同法は、既に触れた朝鮮戦争休戦後の不況に対して、「需給調整措置」を講じるための独禁法適用除外を明文化した（同法三二条）。これにより、通産省が強制的権限を持っていない分野でも、独禁法の適用を回避しながら、生産制限等の実施が可能となった。同様に、不公正な輸出取引を防止するために輸出取引法[69]が制定され、輸出業者の共同行為が一部認められるようになった（同法二〇条）。

これらの動きは、独禁法のカルテル原則禁止について、個別法で修正を試みるもので、「ごく一部に適用除外カルテルを容認するもの」だった[70]。しかし、個別法で独禁法の外縁を埋めるという方法は、「カルテル適法化への『突破口』として政治的に逆用されるという傾向」が見られたのも事実と言えた[71]。

通産省は、さらに自らの政策を反映させるべく、（臨時）重要産業安定法（以下、重安法）案を国会に提出しようとしていた[72]。同法案は、中安法の対象を大企業にまで及ぼそうとするもので、戦前の統制立法である重要産業統制法[73]に近いものだった。本章第二節で、勧告操短の法的問題を見たが、通産省は個別法の制定でそれを乗り越えようとしたわけである。こうした一連の動きは、総司令部の占領中、思うような動きができなかった通産省の公取委に対する攻勢と評価できるものだった[74]。

四　改正法案が確定するまでの展開

㈠　改正要綱が公開される前の考え方

1　経審庁第一次案

前章のような状況で、経済審議庁[75]（以下、経審庁）が「経済の統合企画官庁の立場から」独禁法改正をしようとする動きを見せた[76]。これが独禁法自体を改正する議論の先鋒となる。

同庁第一次案[77]を見ると、カルテル禁止規定は旧四条について、不当な取引制限と同じ違反基準とし、カルテル許容規定は「特定産業の恐慌の場合においては、政府は、公共の利益に反しない限り、［当］該産業における特定共同行為を認可し、及びこれによりその目的を達成することができない場合には、アウトサイダーを含め全事業者に対して制限勧告または制限命令を発することができるものとする。［改行］政府の右行為については、公正取引委員会の同意を必要とする」とした[78]。すなわち、適用除外の認可方式は、「政府認可、公取委同意」であり、認可権は政府にあるとした。「公取委同意」であるから、ここに言う「政府」に公取委は含まれていないと解されよう。また、アウトサイダー規制も独禁法内に規定しようとしていたことを確認できる。

また、同庁第一次案は、「公共の利益」を「『国民経済の健全な発達を阻害して』に改めるべしとの意見は採られない」ともした[79]。この記載は、第三章第一節で見たとおり、当時の解釈を踏まえれば、カルテルの正当化範囲を広げることはできない可能性を残したものであり、同庁の書きぶりからすると、方向性が矛盾しているように見える。

2　通産省第一次案

通産省は重安法の制定を検討していたが、経審庁第一次案もあり、方向性を再検討せざるを得ない状況だったと思われる。同省の内部文書では、昭和二七年一二月一八日付[80]と同月二三日付[81]の第一次案を確認することができるが、後者をもとに検討する。

まず、本改正の総論として、「資本主義経済の原動力を……維持し発展させようとすれば、……不当な取引制限……を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進することが絶対に必要である」とし、「実状に応じて民主主義的な国民経済の安定と発展を図るために独占禁止法の適用を除外することが今次の改正において最も重要な点で」あるとした[82]。

この方針を前提に、カルテル禁止規定の旧四条は公取委への届出を義務付けるとし、「競争を実質的に制限し、事業活動を不当に拘束する場合にのみ禁止すべきである」とした[83]。また、カルテル許容規定は、「景況悪化の防止、貿易の振興及び合理化の促進のためにはそれぞれ適切な措置が考究されねばならない」とした[84]。

注目すべきは、景況悪化の防止、すなわち不況カルテルに関する記述であり、独禁法改正と個別法制定を解決策として挙げていた（一八日付には記載がない）。その上で、「カルテル結成等」を「自治統制の段階」、「アウトサイダー規制に対する命令等」を「官治統制の段階」として、次のように三つの適用除外の方法を示していた。

第一は、自治統制の段階は独禁法改正、官治統制の段階はインサイダー、アウトサイダーの区別なく適用される個別法を制定するというものだった。この場合に、独禁法上の許可は公取委が行い、主務大臣の同意を必要とした。また、個別法による命令等は、主務大臣が行うとした[85]。

第二は、自治統制及び官治統制の両者の段階を独禁法改正によって、独禁法自体に規定するというものだった。この場合に、両段階への対応は主務大臣が行い、自治統制の段階については公取委の同意を得るものとした[86]。

第三は、自治統制の段階を容認する旨のみを簡単に独禁法に規定して、自治統制及び官治統制の両者の段階を規定した個別法を制定するというものだった。この場合の官庁の関係は、第二の方法と同じだった[87]。

以上が通産省第一次案であるが、経審庁第一次案と異なる点は、個別法制定も可能性に入れていたことである。一方で、方向性は経審庁と同様で、カルテル禁止規定に関して、経審庁は競争を実質的に制限する場合にのみ禁止するとし、通産省はさらに公取委への届出制も記載していた。なお、両省庁の第一次案は、共に適用除外カルテルに触れていたが、その具体的対象、要件などの記載はこの時点では認められなかった。

3　経団連の要望意見

経済団体連合会（以下、経団連）は、個別法制定で独禁法を形骸化させるというより、独禁法本体の改正に積極的だったとされる[88]。昭和二七年一二月の要望意見[89]では、「公共の利益」が「単に消費者だけの利益を意味するものではなく、生産者乃至供給者の立場をも公正に考慮した国民経済的性質のものであることを明確にすること。……独禁法の守るべき『公共の利益』というのは、消費者の利益だけでなく、生産者、供給者の利益をも公正に併せ考え、国民経済の安定と向上を促進するという高次の内容を持ったものであることを明らかにすることが肝要である」（傍点ママ）とした[90]。

この要望意見は、カルテル許容規定を新たに設けるのではなく、禁止規定における解釈の中で、その正当化範囲を広げようとするものである。経団連は「公共の利益」の解釈上の懸念を正しく認識した上で要望を行っていたと言える[91]。

4　公取委の動きと基本方針

公取委は経審庁第一次案が出された後、独禁法改正を自らが主導して行いたいという考えを持ったとされる[92]。そこ

で、昭和二七年一二月一八日、横田正俊公取委委員長は、緒方竹虎副総理兼官房長官に会ってその旨の了解を得た[93]。続いて同月二〇日、公取委は改正の基本方針を発表し、「事業者の共同行為を全面的、画一的に禁止する現行法の建前を緩和して、……一定の条件の下にこれらの共同行為を認める余地を開くこととする」とし、不況対策、合理化の遂行、貿易振興（個別法）を挙げた[94]。

しかし、公取委が積極的にカルテル許容規定の創設を望んでいたわけではないと思われる[95]。すなわち、通産省による勧告操短という脱法行為や、総司令部の撤退直後の個別法による適用除外カルテル制定などの動きを見るに、緩和の方向で「独禁法を改正せざるをえない状況に追い込まれ」たというのが現実であろう[96]。したがって、公取委としては、その緩和をどの程度に抑えるのか、ということが焦点だったと言える。

5　経審庁・通産省第二次案による方針変更と明確化

経審庁は、公取委の基本方針が公開された後、昭和二七年一二月二六日に重安法の立法はしないという方針を固め[97]、二九日には「公共の利益」の定義を明確化するように公取委に申し入れたとされる[98]。これは同庁第一次案からの方針変更である。

通産省も、一二月二六日以降の省内の議論で重安法制定を諦め、独禁法の中に不況・合理化カルテルを規定する方針を確定したと思われる[99]。その後、年明けの一月一四日には通産省第二次案が作成された[100]。それを見ると、不況カルテルの認可要件は改正法にも通じる記載もあるが、この時点では構造不況[101]を適用対象から除外していた[102]。また、「所管の産業の発展安定について責任を有する主務大臣は、その協定がそのような事態を克服するために有効且つ必要な最小限度であり、更に関連産業又は一般消費者の公正な利益を害しない場合にのみ公正取引委員会の同意を得て認可することができる」とした[103]。つまり、「主務大臣認可、公取委同意」の方式であり、主務大臣（通産省）が認可の決

定権を持つ姿勢を見せていた。

(二)　改正要綱の公開とそれに対する意見

1　公取委による改正要綱

公取委は、昭和二八年二月三日、改正要綱を公開した[104]。これが以後の議論における言わば叩き台となり、閣議決定まで進むことになる。

改正要綱では、カルテル禁止規定は、旧四条を不当な取引制限の例示として収容するとした[105]。この方針は、事実上の既定路線だったと見られ、以降の他官庁案において、これに反対する意見が加えられることはなかった。

次に適用除外カルテルについて、不況・合理化カルテルを規定し、公取委の認可による事前届出制とした[106]。不況カルテルの対象は、「生産部門に属する事業者」に限定された[107]。その上で、数量・設備制限が認可される場合の積極要件を「構造的な需要の減退にもとずかない理由によつて、自己の生産に係る商品の需給関係が著しく均衡を失したことにより」、「その商品の市場価格が生産費を下廻つていること」及び「その商品に係る事業者の全部又は相当部分が倒産又は休業のやむなきに至るおそれのあること」と定義した[108]。通産省第二次案同様に、構造不況を適用対象から外している。また、消極要件は、改正法の消極要件③及び④に類似する規定が記載されていた[109]。

許容行為は、数量・設備制限であり、「自然的もしくは技術的理由によって」これらのカルテルが著しく困難である場合には、価格カルテルも認めるとされ[110]、ほぼこの内容で国会に提出された。また、アウトサイダー規制もなく、あくまで事業者らの意思に基づくものとされた。

合理化カルテルは、共同行為が「事業活動の重要な競争機能を相互に拘束するおそれがない」場合[111]に、「技術の向上、品質の改善、規格の改良、生産費の引下げ、能率の増進その他企業の合理化を著しく促進するため」であれば認

可できるとされた[112]。

公取委は、「資本主義経済における自由私企業体制を維持する限り、あくまでカルテルは原則としてこれを禁止するという方針を堅持し、真にやむを得ない必要最小限度の場合に限り、例外的にこれを容認することが現下の日本経済において最も好ましい」という考えで改正作業にあたった[113]。

2　改正要綱に対する関係官庁の意見

通産省は、公取委の改正要綱に対して、昭和二八年二月六日付[114]と同月九日付[115]の意見書を作成している。以下、九日付の意見書をもとに紹介すると、不況・合理化カルテルについて次のように論じている。

まず、適用除外の認可主体について、政令で指定する重要産業は「主務大臣認可、公取委同意」とし、それ以外は主務大臣及び公取委へ届出を行い、その日から三〇日を経過した後に適用が除外されるとした[116]。改正要綱は、全て公取委の事前認可としていたが、本意見書ではそれを限定し、主務大臣に認可権を置いたことになる。

次に、不況カルテルの要件は、「(1)その産業に係る生産品の需給が著しく均衡を失い、(2)その国内市場価格若しくは輸出価格が生産費より低落し、若しくは低落することが必至であり、この状態が企業の合理化によつて克服することが困難であり、(3)その産業及び関連産業の存立に重大な悪影響を及ぼすおそれがあると認められる場合」とした（数字ママ）[117]。改正要綱との明確な違いは、不況カルテルの対象者に限定がない点と、構造不況を適用対象から除外していない点であり、同省第二次案と比べても、対象範囲が拡大されたと言える。

合理化カルテルの要件は、「(1)一事業者の努力のみによつては困難であり、(2)共同して促進することにより、製品の原価が著しく切り下げ得るか若しくはその品質若しくは能率が著しく向上する場合」とした（数字ママ）[118]。

経審庁は、改めて「公共の利益」の明確化と、適用除外カルテルの認可方式について、通産省と同様に、「主務大

臣認可、公取委同意」を構築すべきという意見書を作成した[119]。また、合理化カルテルを「生産部門に属する事業者のみに限定せず、販売部門、金融部門等をも含め、すべての事業者」とするように主張した[120]。通産省・経審庁共に、改正要綱より適用除外の範囲を広げたい旨が確認できる。

一方で、他官庁は、改正要綱に賛成の向きが多かった。外務省は、当時「関税及び貿易に関する一般協定」、いわゆるＧＡＴＴへの加盟申請を検討中で、独禁法の大幅緩和は、世界から疑惑の目が向けられる懸念があることから、改正要綱が「現在の国際慣習からみて緩和の最大限度とみなされる」とした[121]。また、大蔵省（現、財務省）は、認可方式を「公取委認可、主務大臣協議」にすべきとした[122]。さらに、農林省（現、農林水産省）は不況カルテルの要件について、肥料メーカー等のカルテルから農民を保護する観点で[123]、公取委よりも厳しい要件を求めていた[124]。

3　改正要綱に対する経団連の要望意見

次項で見る改正法案の閣議決定後、経団連は、「経済の安定および強化のための協定は、必ずしも、不況の場合と合理化の場合に限られず、往々にして、いずれにも該当しない場合があり、このような限定的な規定をもってしては、国民経済的にみて必要な協定が排除されるおそれがある。［改行］よって、……企業の共同行為……については、これを……二つの場合に限定せず、原則として、手続上は主務大臣ならびに公正取引委員会にたいする届出をもって足る」という意見を公開した[125]。

これは、改正要綱公開前の要望意見から一貫している。すなわち、カルテル自体は必ずしも悪いものではないという考えを前提とする弊害規制主義への転換を主張するものである。このことは、通産省や経審庁の意見よりも緩和を目論むものであり、独禁法自体の形骸化・無効化をより強く意図していたと言える。

4　改正法案の閣議決定

改正要綱に対して様々に意見がある中で[126]、不況カルテルの認可要件は、構造不況を含み得る書きぶりになるほか、不況カルテルの消極要件が改正法とほぼ同一になるなどの修正はあったが、大筋では改正要綱どおりに国会へ提出された。改正法案が閣議決定される過程で、最も論点となったのは、認可主体は誰か、という点である。公取委としては競争政策を所管する立場として独禁法内の認可権は自らが持つべきだと考えていた。一方で、特に通産省は外為法による外貨割当の統制が将来の自由化によってなくなってしまうことが予想されており、認可権を持つことが産業政策実施官庁としては極めて重大事項だった[127]。

昭和二八年二月中旬から下旬にかけての閣議決定までの一週間は、認可権を巡る言わば攻防だった。関係各省庁間の連絡調整会議、次官会議を連日開催したものの、この点だけは結論が出せず、二〇日午後の関係各省次官会議の結果、「主務大臣認可、公取委認定」という方式に落ち着いた[128]。「認定」とは、公取委のそれがなければ、主務大臣は認可できないという理解に基づいた菅野義丸官房副長官による造語である[129]。この後、二四日の臨時閣議にて改正法案が確定し、二六日に国会へ提出された。

五　国会審議

改正法案[130]は、昭和二八年三月四日、参議院本会議において緒方副総理より独禁法改正の趣旨説明[131]が行われた。しかし、三月一四日に衆議院が解散したために審議は中断され、総選挙後の国会中に、引き続き吉田内閣のもとで法案は再提出された。このような経緯で、国会には二回、改正法案が提出され、審議が行われた。

当時の政治的背景として、いわゆる五五年体制前であり、中道保守系の改進党がキャスティング・ボートとして国

会での存在感を示そうとしていた。こうした改進党の思惑は、認可権を持ちたいと考える公取委と利害が一致し、国会審議で批判的な討論が展開された。このことが最終的には改進党の議員を中心とした修正案の提案となり、改正法成立に繋がるのである。

㈠　昭和二八年三月の審議（改正趣旨）

昭和二八年三日五日、横田委員長から改正趣旨にかかる補足説明が衆議院の経済安定委員会において、次のとおり行われた。

まず、旧四条について、「ある取引分野においてなお有効な競争が活発に行われておるにもかかわらず、ある共同行為を形式上違法としなければならないという社会通念上不都合な面も……［ある］。……この際共同行為に関する形式的な禁止をやめ……て、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとならない限りこれを認める」とした。[132]

次に、不況カルテルは、「戦後の日本経済が幾多の脆弱性を持つており……、わが国産業が不況もしくは恐慌に対する適応力が十分であるとは言え……ず、不況が深刻化した場合においては、わが国産業が重大な危機にさらされることも予想される……。……この事態の救済を単に自由競争による自動調節作用にだけ求めることは、場合によつては産業界における破滅的競争を招来……して、その結果日本経済に回復することのできない損害を及ぼす危険性」があるとした。[133]そのため、「事業者が共同して過剰生産による需給の不均衡を調節し、または市価の安定をはかるなど、この不況に対処すべき必要最小限度の方途を講ずることはやむを得ないもの」とした。[134]合理化カルテルは、「規格の統一、製品の標準化、廃物、副産物の共同利用などのように、むしろ生産費の引下げ、技術の向上、能率の増進等、企業の合理化をもたらすような特定の共同行為は、単に当該事業者に利益をもたらすばかりでなく、わが国産業の進

歩発展に裨益するところがある」とした(135)。

カルテル法制の全体像として、「共同行為を原則的に認め、その弊害のみを規制するという方式、たとえば単なる届出制を採用……して、不当と認められるものは事後にこれを取締るというような方式によることは妥当ではないと考え……、特定の共同行為について一定の要件、認可制のもとにこれを例外的に許容する」とした(136)。

この後、委員会での審議が始まったが、三月一四日に衆議院が解散した。国会審議の詳しい内容については、次節で確認する。

(二) 昭和二八年六月以降の審議

1 前回の改正法案との相違点

総選挙後、吉田内閣が改正法案を再提出するにあたり、官庁間で折衝が行われた。それを経て、公取委は、昭和二八年六月九日に改正要綱を公開し、改正法案を作成した。その過程で、国会に再提出された改正法案には次の修正が加えられた。

第一に、不況カルテルに関して、技術的理由により著しく困難である場合に加えて、数量・設備制限では解決を見ない場合にも価格カルテルを認める規定が加えられた(137)。

第二に、合理化カルテルの許容行為について、前回の国会提出時には、「品質の制限」とされていた文言を「生産品種の制限」に改めた。これは生産分野協定も合理化カルテルに含まれることを意味する。これに伴い、改正法における合理化カルテルの消極要件⑤が加えられた(138)。

第三に、不況・合理化カルテルについての主務大臣の調査権を規定した改正法案が今国会には提出された。しかし、改正法では主務大臣の調査権の規定は削られ、認可に対する異議申立てがある場合に、公取委は公開で意見聴取をし

なければならないという規定が設けられた（二四条の三第七項）。

2　適用除外カルテルにかかる審議

改正法案は、昭和二八年六月二四日に国会に再提出されたが、前項の違いを除けば、基本的には前回の改正法案の内容が踏襲された[139]。国会審議では、認可要件などに関する質疑が行われたが、最も重要となったのは改正によって通産省の勧告操短はなくなるのかという点と、適用除外カルテルの認可方式、すなわち「主務大臣認可、公取委認定」の構造に関する点だった。

前者は、通産省による勧告操短は今後実施されないということが、通産大臣の答弁によって複数回確認された[140]。したがって、通産省の勧告操短によって、独禁法が骨抜きにされる状況が作られないことの確認が国会で行われたことになる。

後者は、「主務大臣認可、公取委認定」という方式がもたらし得る状況を想定して審議が行われた[141]。具体的には、(1)公取委不認定で、主務大臣が認可できない状況と、(2)公取委不認定のまま、主務大臣が認可を出す、という状況である[142]。

(1)の状況は、申請事業者らは、公取委不認定に対する不服申立てをどこにするのか、という問題である。通常、行政処分に対する不服申立ては地裁に提起するが、公取委は準司法的機関として審判制度があり、さらに、審決に対する不服申立ては東京高裁に提起されることになっていた[143]。また、独禁法関連の不服申立ては審決がそれを担うところ、不況・合理化カルテルが挿入されることで不均衡な状況が生じるのではないか、という指摘があった[144]。

また、公取委不認定で、主務大臣が認可を出せない中で、裁判所が当該不認可について、不適当と判断した場合、公取委はその判断に拘束されるのか、ということも議論された。これに対して、法制局（現、内閣法制局）は公取委

も拘束される旨を回答した[145]。

(2)の状況は、公取委不認定にもかかわらず、通産省が認可を出した場合に、そのカルテルは独禁法違反になるのかという問題である。これに対して法制局は、通産省の認可は「瑕疵ある行政行為」となるため、「おそらく認定を経ない、あるいは認定がないにもかかわらずした認可というものは、無効になるのではないか」との見解を示した[146]。しかし、「[瑕疵ある]認可を受けたものとしてやった共同行為についてまで、それが違法性を持って来るというふうには、……行政行為の性質上、解釈することは妥当でない」とも回答した[147]。主務大臣から認可が出されたカルテルに対して、公取委が独禁法違反として立件したり、緊急停止命令を東京高裁に申立てをしたりすることは[148]、混乱を招くことになる。一方で、公取委の認定がないカルテルに対して黙認するという対応は、認定の意義を形骸化させてしまう懸念を含んだものと言える。

以上のように、「主務大臣認可、公取委認定」という方式は、官庁間対立の結果生まれた妥協の産物だったが、実際の運用を想定すると複数官庁が事実上の認可権を持つものであり、「法技術的難点」を持つものだった[149]。

3　修正案の登場と成立

このように改正法案は、適用除外カルテルの認可方式について問題を含むものであることが明らかになり、これを受けて、昭和二八年七月二四日、改進党議員らを中心として、修正案が提出された[150]。修正案は、(1)カルテルの認可権を公取委に一元化すること、(2)公取委は認可または却下、認可の変更または取消しをするときは、主務大臣に協議しなければならないこと、(3)認可の取消し、変更は全て審決によって行うこと、(4)緊急停止命令に不況・合理化カルテルを加えるという主に四点について変更を加えた[151]。

この修正案は、「主務大臣が認可権を通じて官僚統制その他の手段により、独禁法と相反した政策を行うおそれの

ないようにした」もので、「公取委認可、主務大臣協議」とすることで、公取委が競争政策を「一元的、総合的に運営」できるようにした[132]。「協議」は「認定」とは異なり、公取委・主務大臣間で意見調整が整わない場合でも、公取委の認可は法律上有効なものである[133]。

この修正案に対して、同日、質疑及び討論が行われ、提案どおりに修正議決も行われ、翌日二五日に衆議院を通過した。参議院でも八月六日に可決成立し、改正法は九月一日から施行された。以上が、昭和二八年改正の審議プロセスである。

六　考　察

㈠　旧四条の廃止理由とそれに伴う禁止規定の変化

昭和二八年改正では、旧四条の一部が例示として不当な取引制限へ吸収されたが、「公共の利益」の明確な定義化はその後も行われず現在に至っている。旧四条の廃止自体への議論は少なかったが、廃止理由を分析すると次の三点が挙げられよう。

第一に、「カルテルを厳重に取り締りその弊害を未然に防止するためには、きわめて都合のよいものであった……が、それだけに、事業者をいたずらにい縮させ、その事業活動を必要以上に拘束するきらいがあった」ことである[134]。当然違法的位置付けの旧四条を当時の日本経済に残すことは理解が得られなかった、ということである。

第二に、旧四条のうち一項三、四号の一部は、必ずしも反競争性を持つとは限らない行為を規定していたことである。例えば、三号の技術制限には、標準化活動も含まれるが、技術標準を作ること自体は、商品間での互換性の確保

など消費者に資する面もあることから、直ちに独禁法違反になるとは現在でも考えられていない[155]。このように、旧四条は厳格に過ぎる部分があり、修正が必要だったのである。このことは、昭和二四年改正の議論における公取委の改正要綱でも示唆されていたところである。

第三に、昭和二八年改正で、廃止を後押しした要素として、適用除外カルテル規定の誕生が挙げられる。その背景として、通産省の勧告操短があり、それは外観上、旧四条違反だったことは第三章第二節で指摘した。昭和二八年改正ではカルテルの原則禁止という考え方自体は維持されたが、旧四条を残しておく意義は乏しかったのだろう。

一方で、独禁法の構成上、適用除外カルテルが創設されたことから、価格カルテル等を規定する旧四条一項一、二号は必ずしも廃止する必要はなくなったように見える[156]。この点、総司令部の統治中から旧四条の修正・廃止の議論はあり、かつ、右記のとおり三、四号の内容は、何らかの改正が必要だった[157]。カルテル法制全体が緩和の方向にある中で、一、二号を含めた包括的な対応、すなわち、旧四条自体を廃止するという形で進められたものと考えられる。

これにより、独禁法上のカルテル禁止規定は、全て不当な取引制限における「競争の実質的制限」が基準になった。このことは、カルテルに対して、当然違法的に考えていたものを合理の原則へ転換したと言われ[158]、横田委員長による国会での補足説明もその考えに基づくものだった。しかし、原始独禁法期間における運用を見る限り、不当な取引制限では違反にできない事情が明らかで、旧四条の存在のみによって違反とした事例はなかった[159]。すなわち、不当な取引制限の一本化は、公取委の立証ハードルを上げたが、そのことが法執行上の障害を直ちに導くことはなかったと言える。

(二) カルテル許容規定の内容と性格

カルテル禁止規定の緩和に加えて、カルテル許容規定が新たに創設されたことは独禁法の構成上、大きな変化であ

る。不況・合理化カルテルが独禁法の中に規定されたことをどのように捉えるべきであるのか、それぞれの許容行為を中心に分析する。

まず、不況カルテルは生産業者等に数量・設備制限、価格カルテルを許容するものとなった。振り返れば、不況カルテルの創設は、勧告操短が独禁法に抵触し得たことから、何らかの形で同法の適用を回避したい通産省の思惑に端を発する。これに対して当初の通産省は、中安法の制定に続いて重安法も立法しようとしたが、経審庁等の動きもあり、独禁法内に適用除外として規定するに至った。不況カルテルの許容行為は、独禁法での正当化が従来難しい行為であり、それを許容する規定だった点は、カルテル法制の緩和と言える。つまり、独禁法の目的や競争政策からは直接には導くことができず、他の政策を条文に反映させた創設的な適用除外規定と整理ができる[160]。

また、不況カルテルは、その経緯からして循環不況への対応を目的として設計された規定である。しかし、改正議論の中で構造不況をも認め得る規定になった点は、通産省の意向が通ったものである[161]。一方で、積極・消極要件はかなり厳格なものであり、許容を最低限にするという公取委の考えがほとんど反映されたとも言える。

次に、合理化カルテルについて、その対象は不況カルテルと同じく生産業者等となった。許容行為について、例えば旧四条にも規定されていた技術制限は、既に述べたとおり、「それ自体としては必ずしも競争制限とならない」ものである[162]。そのため、この部分は後退と言うよりは、違反ではないことを確認した規定と言える。

一方で、合理化カルテルの許容行為のうち、「副産物、くず若しくは廃物の……購入に係る共同行為」は購入カルテルを指す[163]。カルテルの対象商品が限定されているとは言え、それらを他の商品役務と区別して不当な取引制限で正当化することは難しい[164]。したがって、合理化カルテルのこの範囲においては、カルテル禁止規定の解釈では正当化が難しく、カルテル法制の後退と見ることができる。

このように、いずれの適用除外カルテルも、従来の禁止規定における解釈では正当化が困難な行為についても、カ

ルテルの許容を認めており、その範囲においては原始独禁法のカルテル法制から後退したということができる。

㈢　カルテル法制にかかる昭和二八年改正の評価

本章では、昭和二八年改正によるカルテル法制の禁止・許容規定を両面から考察した。その結果、禁止規定は規定上緩和されたものの、実際に運用に障害があるとは言えない点で緩和の程度はそれほど大きいものではなかった。一方で、許容規定は通常不当な取引制限違反になると見られる行為の許容を含んでいた。したがって、全体として、カルテルの許容範囲が広がったことは確かである。

ただし、改正法案の国会提出に向けた議論や国会審議で問題になったとおり、その基準を誰が解釈・運用するのかによって、行く末が事実上異なる。それを踏まえれば、認可権を持った公取委が従来のカルテル禁止規定に加えて、カルテル許容規定をどのような態度で解釈・運用をするのかが重要となる。この点、改正法の国会での成立と同時に、公取委から運用方針が示された。それによれば、全体として「今後極めて厳格な態度をもつて臨み、積極的に取締りの徹底を期する所存である」とし、特に不況カルテルの認可は「あくまで厳正な態度をもつて臨み、断じてカルテルを安易に容認することはあり得ない」とした[165]。すなわち、あくまでカルテルは原則禁止であり、「厳格な条件の下に」適用除外カルテルを認めるという方針を改めて強調したと言える[166]。

もし仮に本改正の認可主体が主務大臣になっていた場合、カルテル原則禁止の考えは失われ、その後の独禁法は異なる歩みを見せていたと思われる[167]。したがって、本改正は公取委の立場からすれば、立法当時の独禁法の目的を維持しつつも、日本経済に独禁法を適応させるように努めた改正と言え、また、それを実現することが可能な法制を規定上は維持することができたと言える。一方で、通産省からすれば、カルテル許容規定の認可権を自らが持つことができなかったために、自らの政策を反映しやすくした法改正とは必ずしも言えない、ということになる。

昭和二八年改正は、独禁法の構成上、「競争」を緩和し、「規制」を強化した。しかし、その「規制」の担い手は公取委にもたらされ、公取委が両面で法執行を行うことになった。つまり、「競争」を重視しつつ、必要最小限の「規制」を講じることを規定上は可能にした改正だったと言える。

七　結びに代えて

本稿は、カルテル法制のうち、独禁法昭和二八年改正の変化について論じた。戦後制定された独禁法は、「経済憲法」と称されるとおり、日本経済全体に影響を与えるものであるため、特に適用除外カルテルの認可主体に関して厳しい意見対立が生じた。最終的に認可権を持つことになった公取委はその後、どのような法執行を行ったのか。

最後に改正後の状況について触れると、改正直後の二年間は、不況・合理化カルテルのいずれも認可事例はなかった。これは、認可申請がなかったからではない。実際に合理化カルテルが申請されたものの公取委はこれに対して保留の態度をとり、結局申請事業者らは申請を自ら取り下げざるを得なかったのである[168]。こうした公取委の解釈・運用は、改正法が成立した日に公表された運用方針どおりの対応で、適切な法解釈の結果と言えよう。一方で、改正によって一部の分野でカルテルの合法化が実現したと考えていた産業界からすれば、公取委のこうした対応は、期待はずれの結果だった[169]。その後、昭和三〇年からは認可事例が登場する。しかし、認可手続きの煩雑さなどから、国会での確認は反故にされる形で通産省の勧告操短が再び行われたり、昭和三三年には再度独禁法を緩和改正しようとする動きが発生したりして、カルテル法制に対する緩和の動きがより活発になる[170]。

このことは、本稿の問いであるカルテル法制のあるべき姿という点から見ると、カルテルに対して厳格な態度をある程度は維持した昭和二八年改正とその趣旨に基づいた解釈・運用はかえって、勧告操短という脱法行為の再来をも

たらしたことになる。すなわち、昭和二八年改正という立法的対処は、当初の問題を克服したとは言えないものとなる。したがって、公取委が促進する「競争」と、産業官庁が主導する勧告操短や個別法制定といった「規制」の関係性が引き続き問題とならざるを得ない状況となる。昭和二八年改正後の動きについては、別稿にて詳しく論じることとしたい。

（1）私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二二年法律第五四号）。

（2）昭和二八年法律第二五九号。

（3）白石忠志『独禁法講義〔第一〇版〕』（有斐閣、二〇二三）九五頁、泉水文雄『独占禁止法』（有斐閣、二〇二二）一七五頁、菅久修一編著『独占禁止法〔第四版〕』（商事法務、二〇二〇）四〇―四一頁〔品川武執筆〕等。

（4）現状の具体的な個別法による適用除外カルテルについては、公正取引委員会「令和三年度公正取引委員会年次報告」（二〇二二）八〇―八六頁参照。

（5）カルテルの原則禁止主義と弊害規制主義について、吉田仁風編『日本のカルテル』（東洋経済新報社、一九六四）五―六頁参照。

（6）最近のものとして、例えば、栗田誠＝武生昌士編著『公的規制の法と政策』（法政大学出版局、二〇二二）一六七―二〇七頁〔栗田執筆〕。

（7）本稿の検討時期と重なるものとして、平林英勝『独占禁止法の解釈・施行・歴史』（商事法務、二〇〇五）一四―一八頁、経済法学会編『独占禁止法講座Ⅳ カルテル〔下〕』（商事法務研究会、一九八二）八―一七頁〔岩崎稜執筆〕。

（8）平林英勝『独占禁止法の歴史〔上〕』（信山社、二〇一二）二二二頁。

（9）北田芳治＝相田利雄編著『現代日本の経済政策 下巻』（大月書店、一九七九）一六頁〔相田執筆〕。

（10）今村成和『私的独占禁止法の研究(1) その背景と動態』（有斐閣、一九七六）一六三頁、正田彬『全訂 独占禁止法Ⅰ』（日本評論社、一九八〇）三一―三二頁。

（11）中村隆英『日本経済 その成長と構造〔第三版〕』（東京大学出版会、一九九三）一六二頁。

（12）昭和二一年法律第三二号。同法も独禁法の適用除外だったが、その形式は、原始独禁法二二条における「特別の法律」と

して、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律（昭和二二年法律第一三八号）」の中に掲げられていたことが根拠となる。原始独禁法期間における適用除外の内容と形式については、経済法学会編・前掲註（7）八―一二頁〔岩崎執筆〕参照。

（13）公正取引委員会事務局編『独占禁止法適用除外制度の現状と改善の方向 適用除外カルテル・再販売価格維持制度の見直し』（大蔵省印刷局、一九九一）総論一一頁。

（14）特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法（平成二一年法律第六四号）。タクシー分野の法の変遷について、太田和博＝青木亮＝後藤孝夫編『総合研究 日本のタクシー産業』（慶應義塾大学出版会、二〇一七）一七三―一八六頁〔青木淳一執筆〕参照。

（15）阿部泰隆『行政法の解釈(4)』（信山社、二〇一九）八八―一一〇頁。

（16）地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和二年法律第三二号）。同法の分析は、柳武史「独占禁止法の特例法（令和二年法律第三二号）をめぐる解釈・運用上の課題について」金井貴嗣先生古稀『現代経済法の課題と理論』（弘文堂、二〇二二）四八一―四九七頁参照。

（17）六条の国際的契約や、昭和二八年改正で廃止され現在の八条に吸収された事業者団体法（昭和二三年法律第一九一号）もカルテル法制の一つと言えるが、本稿では検討対象から外すこととする。

（18）平成一一年法律第八〇号。

（19）販売事業者が除外されている理由として、買い叩きの懸念があるとされる。正田彬『全訂 独占禁止法Ⅱ』（日本評論社、一九八一）三一二頁。

（20）コークスやタール製品などのように他の商品生産の副産物である場合などが想定された。丸山泰男「独禁法改正の要点」法律のひろば六巻一二号（一九五三）一九頁。反対説として、正田・前掲註（19）三一六―三一七頁。

（21）経済法学会編『独占禁止法講座Ⅲ カルテル〔上〕』（商事法務研究会、一九八一）二九二頁〔土原陽美執筆〕。

（22）今村成和＝伊従寛＝後藤英輔『経営法学全集一二 独占・公正取引』（ダイヤモンド社、一九六五）二五八頁〔伊従執筆〕。

（23）昭和二四年法律第二一四号。

（24）公正取引委員会事務局編（以下、三十年史）『独占禁止政策三十年史』（大蔵省印刷局、一九七七）五二頁、大蔵省財政史

室編（以下、昭和財政史）『昭和財政史 終戦から講和まで 第二巻 独占禁止』（東洋経済新報社、一九八一）五八一頁〔三和良一執筆〕。

(25) 公正取引委員会「独占禁止法改正法案要綱」一九四八年九月二二日（公正取引委員会独占禁止政策二十年史編集委員会（以下、二十年史）『独占禁止政策二十年史』（大蔵省印刷局、一九六八）五五頁所収）。

(26) 二十年史・前掲註（25）「2」。

(27) 改正要綱が登場する前段階では、旧四条改正の記載は認められない。経済安定本部外資委員会「外資導入に関する独禁法の改正に関する件」一九四八年七月三〇日（二十年史・前掲註（25）五四―五五頁所収）、昭和二三年九月一六日付の改正案（起案者不明）（昭和財政史・前掲註（24）五八四―五八六頁所収）。

(28) 平林・前掲註（8）一六八頁。

(29) 昭和財政史・前掲註（24）五八八頁〔三和執筆〕。

(30) 公取委の改正案の要点は、昭和財政史・前掲註（24）五九一―五九二頁所収。

(31) 昭和財政史・前掲註（24）五九一頁所収。

(32) 平林・前掲註（8）一七〇頁。

(33) 三十年史・前掲註（24）五二―五三頁。

(34) 公正取引委員会事務局編『改正 独占禁止法解説』（日本経済新聞社、一九五四）一〇六―一〇七頁。

(35) 石井良三『独占禁止法〔改訂増補版〕』（海口書店、一九四八）一五三頁。

(36) 公取委事務局編・前掲註（34）一三〇頁。

(37) 今村成和「米国反トラスト法における独占と取引制限」北海道大学法学会論集二巻（一九五二）一一六―一一七頁、芦野弘『独占と取引制限』（日本経済新聞社、一九五〇）一一一―一一五頁、橋本龍伍『独占禁止法と我が国民経済』（日本経済新聞社、一九四七）一二八頁。

(38) 泉水文雄「独禁法上の基本概念の立法史的検討」正田彬先生古稀『独占禁止法と競争政策の理論と展開』（三省堂、一九九九）七六頁、矢澤惇「独占禁止法の基本原理㈠」国家学会雑誌六三巻五号（一九四七）四三頁。

(39) 審判審決昭和二四年〇八月三〇日（昭和二三年（判）第二号）審決集一巻六二頁、八四頁〔湯浅木材〕。

(40) 二十年史・前掲註（25）一三四頁。

（41）伊従寛『独占禁止政策と独占禁止法』（中央大学出版部、一九九七）一九五頁。なお、通産省側の主張によれば、勧告操短の法的根拠は、通商産業省設置法（昭和二七年法律第二七五号）三条二号にあるとされていた。

（42）当時は行政手続法（平成五年法律第八八号）制定前であり、行政指導の定義が明確になされていたわけではない。宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第七版〕』（有斐閣、二〇二〇）四二五頁。

（43）金沢良雄『独占禁止法の構造と運用』（有斐閣、一九七九）三七頁。

（44）公正取引委員会事務局経済部調査課編『日本の産業集中の実態』（東洋経済新報社、一九五七）一一二頁。

（45）公正取引委員会事務局「独禁法の適用除外カルテルの実態」（一九五七）五一頁。

（46）御園生等『日本の独占禁止政策と産業組織』（河出書房新社、一九八七）五九―六〇頁。

（47）公取委事務局・前掲註（45）五一頁。当時の状況を公取委側から批判的に論じたものとして、御園生等「綿紡績各社の操業短縮について」公正取引二五号（一九五二）二八―二九頁及び上村「綿紡操短カルテルの諸矛盾と問題点の私的考察」公正取引三三号（一九五三）二六―三二頁参照。

（48）長谷川古『日本の独占禁止政策』（国際商業出版、一九九八）一一三頁。

（49）御園生・前掲註（46）六二―六三頁。

（50）公正取引委員会「綿紡績勧告操短に関する件」一九五二年六月二八日（二十年史・前掲註（25）二〇九頁所収）。また、同操短による弊害発生の詳細な説明は、公取委事務局・前掲註（45）五三―五五頁参照。

（51）御園生・前掲註（46）六三頁。

（52）外国為替及び外国貿易管理法（昭和二四年法律第二二八号）。平成九年の同法改正（平成九年法律第五九号）によって、「管理」が削られ、現在は「外国為替及び外国貿易法」が正式名称である。

（53）外国為替予算に関する規定（当時の一六―二〇条）は、昭和三九年外為法改正（昭和三九年法律第三三号）によって削除された。

（54）公取委事務局・前掲註（45）五一頁。

（55）公取委は法解釈として、紡績各社間の協議と生産制限という結果の間に強制力ある勧告という行政措置が介在することで因果関係が中断されていると説明した。御園生・前掲註（46）六四頁註一一。

（56）平林・前掲註（8）一九八頁。

(57) 審判審決昭和二八年八月六日（昭和二七年（判）第二号）審決集五巻一七頁〔東洋レーヨン〕、勧告審決昭和二七年九月三〇日（昭和二七年（勧）第一号）審決集四巻六〇頁〔横浜護謨製造〕。

(58) 今村・前掲註（10）二四一頁。

(59) 政令諮問委員会「経済法令の改廃に関する意見」一九五一年六月二一日（二十年史・前掲註（25）一三五―一三六頁所収）。

(60) 政令諮問委員会・前掲註（59）「一 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）」柱書。

(61) 二十年史・前掲註（25）一三六頁。

(62) 公正取引委員会「私的独占禁止法及び事業者団体法の改正に関する件」一九五一年七月一九日（二十年史・前掲註（25）一三七―一三八頁所収）。

(63) 公取委・前掲註（62）「(2) 私的独占禁止法」「一 第四条、第五条、第六条」。

(64) 内閣官房「経済法令の改廃に関する意見（閣議決定）」一九五一年七月二〇日（公文書請求番号類 03618100 内所収）。

(65) 内閣官房・前掲註（64）「一」「(1) 第四条（特定の共同行為の禁止）」。

(66) 「折衝終り次第国会へ 独禁・事業者団体両法の改正案」日本経済新聞昭和二六年一一月一七日朝刊一面。

(67) 二十年史・前掲註（25）一三九頁。

(68) 特定中小企業の安定に関する臨時措置法（昭和二七年法律第二九四号）。なお、同法は昭和二八年に「中小企業安定法」として恒久法になり（昭和二八年法律第一四〇号）、さらに昭和三二年に「中小企業団体の組織に関する法律」が制定された（昭和三二年法律第一八五号）。

(69) 昭和二七年法律第二九九号。なお、同法は昭和二八年に「輸出入取引法」とし、輸入カルテルも行えるようになった（昭和二八年法律第一八八号）。

(70) 平林・前掲註（8）二〇二頁。

(71) 伊東岱吉編『戦後日本の工業政策』（日本評論新社、一九五七）一四七頁〔丸山泰男執筆〕。

(72) 同法案の詳細は、通商産業政策史編纂委員会編（以下、通産政策史五）『通商産業政策史 第五巻』（通商産業調査会、一九八九）二六四―二七六頁〔宮島英昭執筆〕参照。

(73) 重要産業ノ統制ニ関スル法律（昭和六年法律第四〇号）。

(74) 蘆野弘「独禁法よ　何処へ」公正取引二八号（一九五二）一頁。
(75) 同庁の起源は経済安定本部であるが、昭和二七年八月に経済審議庁に改組され、昭和三〇年に経済企画庁に改称された。
(76) 「事業者団体法は廃止『独禁法』株式所有制限など大幅緩和　次期国会に法案を提出」日本経済新聞一九五二年一一月二八日朝刊一面。
(77) 経済審議庁産業課「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の改正について（第一次案）」一九五二年一一月二七日（公文書請求番号平23経研 02509100（以下、公文書A）内所収）。
(78) 経審庁産業課・前掲註（77）「八、独禁法及び事業者団体法等改正の要点」の(1)(ロ)及び(ハ)。
(79) 経審庁産業課・前掲註（77）「三、現行独禁法に対する批判」の備考一。
(80) 通商産業省企業局「独占禁止法の改正に関する意見（第一次案）」一九五二年一二月一八日（公文書A内所収）。
(81) 通商産業省企業局「独占禁止法の改正に関する意見（第一次案）」一九五二年一二月二三日（公文書A内所収）。
(82) 通産省企業局・前掲註（81）「一」。
(83) 通産省企業局・前掲註（81）「二」(三)。
(84) 通産省企業局・前掲註（81）「二」(十)。
(85) 通産省企業局・前掲註（81）「二」(十)(ロ)(a)。
(86) 通産省企業局・前掲註（81）「二」(十)(ロ)(b)。
(87) 通産省企業局・前掲註（81）「二」(十)(ロ)(c)。
(88) 堀越禎三編『経済団体連合会十年史（下）』（経済団体連合会、一九六三）九一頁。
(89) 経済団体連合会「独禁法改正の要望意見」一九五二年一二月二三日（経団連月報一巻一号（一九五三）四一―四三頁所収）。
(90) 経団連・前掲註（89）（一）。
(91) 経団連事務局（古藤）「独禁法改正の要望意見について」経団連月報一巻一号（一九五三）四一頁参照。
(92) 三十年史・前掲註（24）四四六頁〔丸山泰男発言〕。
(93) 「独禁法を大幅改正　公取・通産の意見一致　次国会へ提出」日本経済新聞一九五二年一二月二〇日朝刊一面、「三場合カルテル承認　独禁法緩和　公取委の方針」朝日新聞一九五二年一二月二〇日夕刊二面。

(94) 三十年史・前掲註(24)九〇頁所収。

(95) それを示唆するものとして、丸山泰男「独占禁止法の問題点 なぜ改正が実現されるか それが実現したらどうなるか」時の法令八七号(一九五三)一―九頁。

(96) エコノミスト編集部編(伊東光晴監修)『戦後産業史への証言 一 産業政策』(毎日新聞社、一九七七)二三九頁〔有賀美智子発言〕。

(97) 「輸出組合は特別立法 価格協定も認める 独禁法改正 経審庁方針決る」日本経済新聞一九五二年一二月二七日朝刊二面。

(98) 通産政策史五・前掲註(72)二八九頁及び同註五八〔宮島執筆〕。

(99) 二五日時点では重安法制定の話を確認できる。「自主協定の制限緩和 通産省、独禁法改正を協議」日本経済新聞昭和二七年一二月二六日朝刊一面。

(100) 通商産業省企業局「独占禁止法改正に関する意見(第二次案)」一九五三年一月一四日。要点は、通産政策史五・前掲註(72)二八八―二九二頁〔宮島執筆〕。

(101) 構造不況とは「産業構造の変化に伴って起こる不況であって、具体的には斜陽産業、停滞産業にみられる事態」であり、循環不況とは「景気循環の過程において需給の一時的ギャップにより生じる不況」である。公取委調整課「独占禁止法の不況カルテル」公正取引二五八号(一九七二)八頁。この区別は不可能であるという指摘もある。金子晃「不況対策と独占禁止法」法学研究五七巻五号(一九八四)一五頁。

(102) 通産政策史五・前掲註(72)二九一頁所収。

(103) 通産政策史五・前掲註(72)二九二頁所収。これは改正法の消極要件①及び②と類似する記載を含む。

(104) 公正取引委員会「私的独占禁止法改正要綱」一九五三年二月三日(二十年史・前掲註(25)四六〇―四六三頁所収)。なお、改正要綱及び法案作成は、通産省からの出向者には関与させず、いわゆる公取委プロパーの丸山泰男経済部調整課長が主導し、澤田雄二氏が課長補佐として不況・合理化カルテルの作成を担当したとされる。高瀬恒一＝鈴木深雪＝黒田武監修『独占禁止政策苦難の時代の回顧録』(公正取引協会、二〇〇一)五頁〔長谷川古発言〕及び五八頁〔澤田雄二発言〕。また、これらは西ドイツの競争制限禁止法案を参考にしたとされる。同書一三頁〔長谷川発言〕。

(105) 公取委・前掲註(104)「2、要綱」「第4、不当な取引制限の禁止」。

(106) 公取委・前掲註(104)「2」「第18、特定の場合における共同行為の認容」2(3)及び3(2)。

(107) 公取委・前掲註(104)「2」「第18」1。
(108) 公取委・前掲註(104)「2」「第18」2(1)。
(109) 公取委・前掲註(104)「2」「第18」2(3)。合理化カルテルもこの時点では同様だった。
(110) 公取委・前掲註(104)「2」「第18」2(2)。
(111) この点の但書として、公取委・前掲註(104)「2」「第18」3(3)も参照。
(112) 公取委・前掲註(104)「2」「第18」3(1)及び(2)。
(113) 公正取引委員会「公正取引委員会委員長談」一九五三年二月三日（二十年史・前掲註(25)一四〇頁所収）。
(114) 通商産業省「公正取引委員会の私的独占禁止法改正要綱に対する意見」一九五三年二月六日（公文書請求番号平成14法制01384100（以下、公文書B）内所収）。
(115) 通商産業省「私的独占禁止法および公正取引の確保に関する法律の改正ならびに事業者団体法の廃止に関する件」一九五三年二月九日（公文書B内所収）。
(116) 通産省・前掲註(115)「二 措置」6。
(117) 通産省・前掲註(115)「二」6(イ)。
(118) 通産省・前掲註(115)「二」6(ロ)。
(119) 経済審議庁「公正取引委員会案による『私的独占禁止法改正要綱』に対する意見」（一九五三年二月一一日）（公文書B内所収）。
(120) 経審庁・前掲註(119)「六」(二)(1)、「〝販売〟〝金融〟にも適用 合理化カルテル 経審庁の意見纏る」日本経済新聞一九五三年二月一二日朝刊一面。
(121) 「カルテル大幅緩和は問題 通商提携に支障 公取委の線が妥当」日本経済新聞一九五三年二月一五日朝刊一面。詳細は、通産政策史五・前掲註(72)三〇一―三〇二頁〔宮島執筆〕参照。
(122) 大蔵省「私的独占禁止法改正要綱に対する意見」（一九五三年二月一六日）「五」（公文書B内所収）。
(123) 平林・前掲註(8)二一〇頁。
(124) 「第一五国会 衆議院経済安定委員会議事録」一二号（一九五三年二月一七日）六頁二段目横田委員長答弁。中小企業庁も不況カルテルの厳格化を求めていた。「不況カルテル結成 條件をもっと厳格に」日本経済新聞一九五三年二月一〇日朝刊一

○面。

(125) 経済団体連合会「独禁法改正案に関する意見」一九五三年三月六日（経団連月報一巻三号（一九五三）一一頁所収）。

(126) 世論にも様々な意見があったことを示す例として、「第一五国会 衆議院経済安定委員会」一三号（一九五三年二月二五日）一頁三段目以下の一連の参考人意見参照。

(127) 伊従・前掲註（41）八四頁。

(128) 「独禁法改正案きょう本極り 主務大臣に認可権 カルテル結成 全部許可制に」日本経済新聞一九五三年二月二一日朝刊一面。「独禁法改正案纏る 主務大臣に認可権 公取委の適法認定が條件」経済産業新聞一九五三年二月二一日朝刊二面。

(129) 平林・前掲註（8）二一一頁。

(130) 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律」一九五三年二月二六日（公文書B内所収）。

(131) 「第一五国会 参議院会議録」三〇号（一九五三年三月四日）二頁二―三段目緒方副総理答弁。

(132) 「第一五国会 衆議院経済安定委員会議録」一五号（一九五三年三月五日）（以下、経済安定委一五号）五頁二―三段目横田委員長答弁。

(133) 経済安定委一五号・前掲註（132）五頁三段目横田委員長答弁。

(134) 経済安定委一五号・前掲註（132）五頁三段目横田委員長答弁。

(135) 経済安定委一五号・前掲註（132）五頁三段目横田委員長答弁。

(136) 経済安定委一五号・前掲註（132）五頁三―四段目横田委員長答弁。

(137) 昭和二八年二月の経審庁の意見書に同様の記載が見られ、それを採用したものと思われる。経審庁・前掲註（119）「六」(一)(3)。

(138) そのほか、これまで合理化カルテルの消極要件は、不況カルテルのそれを全て準用する規定だったが、今回の改正法案では、不況カルテルの消極要件①の内容が二つに分けられ、特に、需要者に対する利益について「不当に」が削除された。

(139) 公正取引委員会事務局「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律」一九五三年六月八日（公文書B内所収）。緒方副総理の法案提案理由及び、横田委員長の補足説明は、前回をほぼ踏襲している。「第一六国会 衆議院経済安定委員会議録」九号（一九五三年七月三日）一〇頁四段目―一二頁一段目参照。

(140) 「第一六国会 衆議院経済安定委員会議録」一九号（一九五三年七月二四日）（以下、経済安定委一九号）二頁三段目飛鳥

田一雄議員質疑に対する答弁、同七頁一―二段目阿部五郎議員質疑に対する答弁、同一二頁四段目栗田英男議員質疑に対する答弁等。また、横田正俊「独占禁止政策の新時代」公正取引三八号（一九五三）一頁も参照。

(141) 公取委総務課は国会審議に備えて、「認可、認定、取消処分請求権の法律的解釈」という表題の手書き文書を六月二八日付、七月三日付で作成していた（公文書B内所収）。

(142) 主務大臣不認可、公取委認定の場合も論理的にはあり得るが、そのことは国会でも指摘されていた。「第一六国会 衆議院経済安定委員会議録」一六号（一九五三年七月一五日）（以下、経済安定委一六号）三頁二段目中村時雄質疑。

(143) 昭和二八年改正前独禁法（昭和二七年法律第二六八号）七七条一項、八五条一号。審判制度は平成二五年改正（平成二五年法律第一〇〇号）によって廃止されている。

(144) 経済安定委一六号・前掲註(142) 一頁二―五段目飛鳥田議員質疑及びそれに対する西村健次郎法制局参事官答弁。また、「第一六国会 衆議院経済安定委員会議録」一〇号（一九五三年七月四日）三頁四段目―五頁一段目一連の栗田議員質疑と岡野清豪通産大臣答弁も参照。

(145) 経済安定委一六号・前掲註(142) 一頁五段目西村参事官答弁。

(146) 経済安定委一六号・前掲註(142) 二頁一段目西村参事官答弁。

(147) 経済安定委一六号・前掲註(142) 二頁一段目西村参事官答弁。

(148) 昭和二八年改正前独禁法六七条一項。現行法は七〇条の四第一項に規定され、東京地裁が管轄である（八五条二号）。

(149) 通産政策史五・前掲註(72) 三一〇頁〔宮島執筆〕。

(150) この修正案の背後には、公取委の丸山氏の働きかけがあったとされる。高瀬ほか監修・前掲註(104) 六頁〔長谷川発言〕。

(151) 修正案は、経済安定委一九号・前掲註(140) 八頁三段目―一二頁三段目に記載。

(152) 経済安定委一九号・前掲註(140) 一二頁四―五段目栗田議員修正案提案理由説明。

(153) 経済安定委一九号・前掲註(140) 一八頁五段目横田委員長答弁。

(154) 横田正俊「独占禁止法の改正」法曹時報五巻九号（一九五三）三五二頁。

(155) 公正取引委員会「標準化に伴うパテントプールの形成等に関する独占禁止法上の考え方」（平成一七年六月二九日、最終改正平成一九年九月二八日）第二の二。

(156) 矢澤惇教授も同様の見解だったようである。高瀬ほか監修・前掲註(104) 一六五頁〔伊従寛発言〕。

(157) 泉水文雄「わが国独占禁止法における当然違法立法の形成と消滅」金井古稀・前掲註(16)一三六頁。
(158) 宮島英昭『産業政策と企業統治の経済史 日本経済発展のミクロ分析』(有斐閣、二〇〇四)四二五―四二六頁。
(159) 泉水・前掲註(157)一二八―一三〇頁参照。
(160) 独禁法適用除外規定と「公共の利益」との関係について、根岸哲『独占禁止法の基本問題』(有斐閣、一九九〇)七一―八四頁参照。
(161) 後年、「設備の制限」の解釈の文脈で、構造不況を認めるか否かが問題となる。詳しくは、経済法学会編・前掲註(21)二五七―二六〇頁〔鈴木満執筆〕参照。
(162) 公取委事務局編・前掲註(34)三二六頁。
(163) 本要件の行為主体を「生産業者等」よりも広く考える見解があった。吉田文剛編『独占禁止法の実務』(商事法務研究会、一九七二)二三〇頁。
(164) 公正取引委員会「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」(一九九五年一〇月三〇日、最終改定二〇二〇年一二月二五日)第二の一一(2)ア。また、実際に鉄くずの購入カルテルの認可申請は却下されたこともある。認可申請却下審決昭和四九年一〇月九日(昭和四九年(整)第一号)審決集二一巻二九三頁〔新日本製鐵ほか鉄くず共同購入〕を含む九件が却下を受けた。鉄くずの合理化カルテルの問題点に関して、経済法学会編・前掲註(21)三〇〇―三〇一頁〔土原執筆〕参照。
(165) 公正取引委員会「独占禁止法の改正について」一九五三年八月六日(二十年史・前掲註(25)一五一頁所収)。
(166) 公取委事務局編・前掲註(34)二九七頁。
(167) 長谷川・前掲註(48)六二頁。伊従・前掲註(41)一〇一頁も参照。
(168) 丸山泰男「デフレ政策と独占禁止法」時の法令一四九号(一九五四)三五頁。
(169) 長谷川・前掲註(48)六五頁。
(170) これらの動きについて、御園生等『日本の独占 再編成の実態』(至誠堂、一九六〇)九五―一一五頁参照。

〔付記〕 本稿は、二〇二二年度潮田記念基金による慶應義塾博士課程学生研究支援プログラムの補助を受けた成果の一部である。

廣瀬　翔太郎（ひろせ　しょうたろう）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
専攻領域　経済法