Title	カルテル法制史における昭和30年代後半の法による許容の展開 : 特定産業振興臨時措置法案の議論を中心に
Sub Title	Scope of law and its evaluation in Japanese cartel law history in the early 1960s : focusing on the debate of the special measures law for the promotion of designated industries
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	2024
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.142 (2024. 9) ,p.83- 128
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20240915-0083

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.

カルテル法制史における昭和30年代後半の法による許容の展開

――特定産業振興臨時措置法案の議論を中心に――

廣　瀬　翔　太　郎

一　はじめに
二　経緯と背景
　㈠　カルテル法制の展開
　㈡　不当な取引制限の解釈・運用
　㈢　経済政策の変遷と国民所得倍増計画におけるカルテル
三　特振法案の検討から廃案
　㈠　通産省による構想
　㈡　産業体制部会での検討と産業界の反応
　㈢　通産省による国際競争力強化法案
　㈣　特振法案の調整
　㈤　特振法案の規定
　㈥　国会審議と廃案
　㈦　昭和30年代後半のカルテルに対する解釈・運用
四　考　察
　㈠　特振法案における立法事実の欠如
　㈡　カルテル法制史における特振法案の位置付け
　㈢　適用除外カルテルにおける公取委の関与
五　結　語

一　はじめに

本稿は、昭和30年代後半頃のカルテル[1)]法制にかかる立法を中心とした

1）「複数の事業者が、競争を回避するために、取決めないし申し合わせ等の方

動き及び、その内容に焦点を当て、現代的示唆を得ることを目的とする。

戦後、カルテルは、一般的には、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律[2]（以下、「独禁法」）の不当な取引制限（２条６項、３条）として原則禁止され、同法を所管する公正取引委員会（以下、「公取委」）もそのような考えで解釈・運用を行っていた。一方で、産業や貿易を促進させたい当時の通商産業省（以下、「通産省」。現在の経済産業省）や産業界は、国内産業の国際競争力を高めようとしており[3]、その手段として事業者間の協調的な関係、すなわち、カルテルを一つの手段として、その実現を図ろうとしていた。高度経済成長期における通産省のこのような構想の表れが、昭和38（1963）年に国会に提出された「特定産業振興臨時措置法案」（以下、「特振法案」）である。この法案は、その後、国会に複数回提出されながらも廃案となり、結局日の目を見ることはなかった。そこには、戦後日本が経済面で再び国際社会に復帰するに際し、国内産業がどのような対応をすべきであるのかという点に関して、様々な考え方が錯綜して一致点を見出すことが難しかったことが背景の一つにある。本稿では、特振法案がどのような過程を経て立案されたのかという歴史的事実を振り返るとともに、特振法案にかかる議論をもとに、当時のカルテル許容の在り方の検討を試みる。

昭和30年代中頃以降のわが国における経済状況は、いわゆる岩戸景気、オリンピック景気を迎えており、高度経済成長の最中で好景気が続いていた。昭和35年には、池田勇人内閣が経済目標として「国民所得倍増計画」[4]を打ち出した。また、「貿易、為替自由化計画大綱」も閣議決定され[5]、これにより昭和38年４月には貿易の自由化率は、89％を達成し、資

法により互いに自らの行動を調整する行為全般」を指す。金井貴嗣＝川濵昇＝泉水文雄編著『独占禁止法〔第６版〕』（弘文堂、2018）38頁〔宮井雅明執筆〕。

2)　昭和22年法律第54号。

3)　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、1979）24頁〔相田執筆〕。

4)　経済企画庁「国民所得倍増計画」（1960年12月27日）（公文書請求番号平１１総02714100内所収）。

5)　経済企画庁「貿易、為替自由化計画大綱」（1960年６月24日）（公文書請求

本の自由化も昭和42年以降、段階的に実施されることになった[6]。わが国において、このような過程で、外国との取引が自由化されていく状況は、外国からの商品が日本に入ってくることを意味していた。そのため、通産省を中心に日本の既存産業が淘汰されるのではないかということが懸念された。この懸念を解消するためには、世界と伍する産業を国内で構築すること、すなわち、国際競争力の強化が重視された。もっとも、国際競争力の強化は、戦後の国内産業の一貫した問題意識とも言えるが、貿易自由化を目の前にし、より喫緊の課題として認識されるようになっていた。

これを実現するためには、金融・税制面等での支援だけでなく、国内事業者間での「協調」が重要となり、国内事業者間での激しい「競争」、いわゆる過当競争[7]とされる状況は、排除される必要があるというように考えられた。しかし、この「協調」は独禁法の観点から見ると、「競争」を回避しているため、不当な取引制限違反になり得るものであり、これをどのように対処するのかということが問題になった。

また、通産省は、過当競争を排除し、今後の産業構築にあたっては、官民協調が必要であると主張した。これは、国と産業界の間で協調しながら、新しい産業体制を構築していこうとするものである[8]。通産省は、貿易自由化に伴って自らの権限が失われる状況に対して、その維持を何らかの形で行おうとした面もあり、ともすれば官僚統制に繋がるという見方も可能だった。一方で、産業界は、官僚統制が絡むような事業活動を望んでいたわけではなく、自分たちの間で自主的に「協調」することを主張していた[9]。このように独禁法の不当な取引制限違反となり得る行為について、

番号平１４内閣01455100内所収)。

6) 詳細は、通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第８巻 第III期 高度成長期(1)』(通商産業調査会、1991) 171-215頁〔仙波恒徳執筆〕参照。

7) 当時の過当競争は、例えば、「競争によって得られる国民経済的利益よりも競争に伴って失う国民経済的コストの方が大きいような競争」と定義されていた。両角良彦『産業政策の理論』(日本経済新聞社、1966) 62頁。本稿第四章第一節も参照。

8) 詳細は、本稿第三章第一節及び第二節参照。

9) 詳細は、本稿第三章第四節第３項参照。

当時それをどのように構築していくべきなのか、という点で対立が生じていた。したがって、当時の問題点は、「競争有害・協調支持」という考え方を前提としつつ[10]、どのような「協調」を行うのかというところにあった。

一方で、現在は規制緩和（規制改革）を経て、市場経済においては「競争」が原則であり、とりわけ価格や数量のカルテルは、厳しく対応されて然るべきである、という考え方が一般に浸透している[11]。しかしながら、近年、様々な政策目的により、「競争」以外の価値を反映させる必要性が再び生じ、その手段として「協調」を求める場面も散見されるようになってきた。その一例が、いわゆる地銀・バス特例法である[12]。そのうち、乗合バス分野では、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が行われ、一定の場合に共同経営（カルテル）を認可により実施することが認められている（9条1項、2項）[13]。

また、現在、地球環境に配慮した事業活動の追求との関係が問題になっている[14]。具体的な動きとして例えば、石油コンビナート、化学工場などで、既存の設備を処理し、二酸化炭素排出量の少ない最新設備を導入する

10）小西唯雄＝和田聡子「戦後日本の競争政策をめぐる問題 産業政策との関連において」大阪学院大学経済論集17巻1・2号（2003）12頁。

11）独禁法の解釈としても、談合や価格カルテルについて、原則違反が定着している。白石忠志『独禁法講義〔第10版〕』（有斐閣、2023）95頁、泉水文雄『独占禁止法』（有斐閣、2022）175頁、菅久修一編著『独占禁止法〔第5版〕』（商事法務、2024）40頁〔品川武執筆〕等参照。

12）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2年法律第32号）。

13）同法による認可事例とその検討について、柳武史「乗合バス事業者の独禁法特例法の運用動向」運輸と経済922号（2024）29頁以下、平山賢太郎「地方バス・地域銀行特例法 地方バス分野についての若干の検討」日本経済法学会年報44号（2023）42頁以下等参照。

14）この論点について、柳武史「SDGsと競争法の正当化、適用除外 日本法の問題」ジュリスト1595号（2024）84頁以下等参照。

ことが考えられる。事業者らは、これに応じて、設備の処理などを共同して実施することも一つの選択肢となる[15]。公取委は、いわゆるグリーンガイドライン[16]で想定例を示しているが[17]、具体的な事案において独禁法上の解釈で適法性を判断できるか否かは必ずしも明瞭とは言えない[18]。また、公取委は、現在、独禁法以外の法律（以下、これを「個別法」という）を新たに制定して[19]、適用除外を認めることに消極的な態度を示している[20]。しかし、独禁法の立場を超えた社会公共目的への対処については、立法論で対応すべきという考え方もある[21]。

15） 神谷智彦「企業からみたグリーンガイドライン」公正取引872号（2023）31-32頁参照。

16） 公正取引委員会「グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方」（2023年3月31日、最終改定2024年4月24日）。

17） 公取委・前掲注16）想定例12及び16（いずれも生産設備の共同廃棄に関する例）。想定例12について、渡辺昭成「SDGsと競争法の正当化、適用除外（2）EU法・イギリス法の問題」ジュリスト1596号（2024）81頁参照。

18） 公正取引委員会「石油化学コンビナートの構成事業者によるカーボンニュートラルの実現に向けた共同行為に係る相談事例について」（2024年2月15日）は、具体的な事案の一例と言える。この相談事例では、独禁法上問題となるものではない旨が回答されている。

19） 現在の個別法は、公正取引委員会「令和4年度 公正取引委員会年次報告」（2023）76-82頁参照。

20） 公正取引委員会「『グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方（改定案）』に対する意見の概要及びそれに対する考え方」（2024年4月24日）意見7に対する考え方によれば、適用除外立法が適切ではない理由として、①仮に、わが国で導入したとしても、国際的に事業活動を行う事業者については、海外当局が違法と判断するおそれがあること、②いわゆるグリーンウォッシュの危険を高め、わが国経済の発展やイノベーションの促進にマイナスの影響を与える可能性があること、③適用除外制度の在り方によっては、独禁法上の問題の検討作業に加えて適用除外への該当性の検討作業が必要になることも考えられ、結果的に事業者の負担が増す可能性があること、の3点を挙げている。また、佐藤正直＝吉成量平＝堀松知剛「『グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方』の策定経緯と概要」NBL1244号（2023）38頁は、適用除外を必要とする姿勢を「旧来型の発想」として、批判的に捉えている。

21） 企業結合に関する指摘であるが、林秀弥「企業結合規制の現代的課題」日

こうした動きが近年ある中で、本稿では、昭和30年代後半のカルテル法制の動き、特に、特振法案にかかる議論と、その議論から発生した問題点を考察する[22]。それに先立ち、第二章では、昭和30年代後半に至るカルテルの解釈・運用の状況及び、特振法案が必要とされた当時の経緯と背景を確認する。第三章では、特振法案を立案した通産省の担当者の論文をもとに、通産省の発想がどのようなものであったのかについて確認した後、その発想がどのような過程で法案化していったのか、ということを分析していく。第四章では、それまでの歴史的記述を踏まえて、特振法案の構想において立法事実があったのか、通産省が立案してきたいわゆる産業政策的な立法の構想に関する特振法案の位置付け及び、適用除外カルテルの公取委の関与について、それぞれ考察する。

二　経緯と背景

㈠　カルテル法制の展開

独禁法は、昭和22年に制定され、連合国軍総司令官総司令部（以下、「GHQ」）が撤退した翌年の昭和28年に大改正（以下、「昭和28年改正」）が行われた[23]。この改正では、カルテル禁止規定のいわゆる旧４条が廃止され、不当な取引制限に一本化された。一方で、カルテル許容規定、すなわち、適用除外カルテルとして、不況カルテル（24条の３）、合理化カルテル（24条の４）が新たに加えられた[24]。これらの適用除外カルテルは、平

本経済法学会年報44号（2023）9-10頁。

22）　本稿と同時代の独禁法史にかかる先行研究として、来生新「独占禁止法56年 その三 昭和30年代日本経済の高度成長と独占禁止法の運用」厚谷襄児先生古稀『競争法の現代的諸相（上）』（信山社、2005）94-112頁がある。先行研究が当時の法制史を全般的に広く取り扱っているのに対し、本稿では、当時の適用除外カルテルの在り方に着目し、検討している点で新規性がある。

23）　昭和28年法律第259号。

24）　昭和28年改正のカルテル法制にかかる分析として、廣瀬翔太郎「カルテル法制史から見る『競争』と『規制』独占禁止法昭和28年改正に至る議論を中心

成11年改正[25]で廃止されたが、カルテル禁止規定は変更が加えられることなく現在に至っている。

実際に実現したカルテルにかかる独禁法の規定の変更は、前記のとおりである。しかし、昭和28年改正の内容や、それに基づく公取委の解釈・運用に不満を持った通産省や産業界は、昭和30年頃から再び独禁法改正の議論を行い、昭和33年には国会に再度独禁法改正法案（以下、「昭和33年改正法案」）が提出された。この法案は廃案となったが、その内容はカルテルの許容を大幅に広げたものだった。また、個別法によって、産業別に適用除外カルテル規定が設けられることもしばしばあった。さらに、昭和33年改正法案の議論と前後して、勧告操短も再開されるようになった。勧告操短とは、「行政庁（主管官庁、ほとんどが通商産業省）が、一定の業界に属する各事業者に対して、個別的に各事業者別の生産数量の制限などについての勧告を行い、それぞれの事業者は、その勧告に従うという形態をとることによって、実質的には同質性、一定性をもつ生産数量の制限を行う行為」を指す[26]。すなわち、事業者間で価格や生産数量等を決めると不当な取引制限違反になり得ることから、産業官庁（主に通産省）が事業者らに対して勧告を出すという形で独禁法違反を免れるための仕組みであり、実質的なカルテルとして機能していた[27]。

このように、昭和28年改正によって、法制度としてカルテルを結成、実施できる仕組みを整えたものの、さらなる緩和を目指したのが昭和33年改正法案だった。昭和30年代前半は、昭和33年改正法案が頓挫しつつも、個別法が制定されたり、勧告操短等の事実上のカルテルが広範に実施されたりするという状況だった[28]。こうした変遷の中で、昭和30年代後半

に」法学政治学論究137号（2023）213頁以下参照。

25） 平成11年法律第80号。

26） 正田彬『全訂 独占禁止法Ⅰ』（日本評論社、1980）241頁。

27） 公正取引委員会「昭和32年度 公正取引委員会年次報告」（1958）40-41頁。

28） 昭和30年代前半の動きについて、詳しくは、廣瀬翔太郎「カルテル法制史における法の許容とその評価 独占禁止法と適用除外カルテル法を巡る昭和30年代前半の議論を中心に」法学政治学論究139号（2023）295頁以下参照。

に登場したのが特振法案である。第三章で詳述するが、特振法案は、昭和33年改正法案の内容を、産業官庁が事実上主導するという制度を入れて、「衣を替えて具体化した」ものと言われる[29]。

㈡　不当な取引制限の解釈・運用

当時の公取委による不当な取引制限の運用を見ると、昭和33年から36年までの４年間で審決の数は８件だった[30]。件数だけを見て、公取委の運用が停滞していた、と評価するのは早計である。一方で、様々な形態で事業者間の協調的な動きがある中で不当な取引制限に該当する行為がほとんどなかったという状況は考えづらいということもまた事実である。このように公取委の運用は、少なくとも積極的に行われていた、と評価できる状況ではなかった。

また、不当な取引制限の要件解釈についても、この頃、公取委は問題を含む解釈を公表した。いわゆる新聞代一斉値上げ事件である。この事件は、昭和34年３月30日に、全国紙、地方紙が突如一斉に、同じ値幅で、４月から（読売新聞は５月から）値上げする旨の社告を紙面掲載したことに端を発する。これに対して、公取委は、全国消費者団体連絡会の申告に基づいて、調査を行った。その結果、同年８月13日に、公取委委員長名で次のような談話を発表した。すなわち、「一斉引上が各新聞社間の拘束性のある申合せに基いて行われたものであるかどうか」を審査したところ、「独占禁止法の疑はない」と判断し、不問に付す、とした[31]。

この談話によれば、不当な取引制限における「相互にその事業活動を拘束し」、いわゆる相互拘束要件について、「拘束性のある申合せ」が必要で

29）　経済法学会編『独占禁止法講座Ⅰ　総論』（商事法務研究会、1974）121頁〔正田彬執筆〕。

30）　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、1968）730-731頁。

31）　公正取引委員会「新聞購読料金に関する独占禁止法違反事件についての委員長談話」（1959年８月13日）（八尋昇「新聞値上事件の審査経過について」公正取引108号（1959）38頁所収）。

あるということになる。その意味するところは、「ある申し合せがあって、その申し合せに参加したものはその申し合せを実施する、執行する義務を負うということ」であるとされた[32]。こうした解釈は、裁判官出身で出向検事だった石井幸一参事官による解釈に影響を受けたものだとされる[33]。しかし、それ以前にこうした解釈は行われたことはなく、批判が行われた。例えば、今村成和教授は、「公正取引委員会の新見解……は、徒に私的独占禁止法の実効性を阻害する自殺的見解に外ならない」とした[34]。また、後年、本件を担当した公取委職員も、「拘束性のある申合せ」という「奇妙な理屈を持ち出された」と回顧しており[35]、公取委内部においても批判のあった解釈だったことが窺われる。

この新聞代一斉値上げ事件以降、同様の解釈を行うことで、不問処分とした例は見当たらない[36]。しかし、昭和37年度以降、審決数自体は増加するものの、公取委は、不当な取引制限ではなく、相互拘束を条文上要件としていない事業者団体規制（当時の8条1項1号や同4号）で構成することが増えた。この事実と、新聞代一斉値上げ事件による相互拘束要件の問題との関係は明らかではない。しかし、不当な取引制限の適用を狭めることになった先例の存在を意識した結果だった可能性はある。また、公取委は、その後の不当な取引制限が問題となった事件で、「拘束性のある申合せ」を要するという解釈を行っていたという明確な形跡は見当たらない。この解釈は、「比較的早い段階でなし崩し的に」行われなくなったと思われる[37]。

32）「第32回国会 衆議院商工委員会議録」5号（1959年9月9日）4頁4段目佐藤基公取委委員長答弁。

33） 高瀬恒一＝黒田武＝鈴木深雪監修『独占禁止政策苦難の時代の回顧録』（公正取引協会、2001）41頁〔後藤英輔発言〕、石井幸一「佐藤委員長の思い出」公正取引委員会事務局編『公正取引委員会創立二十五周年記念 公取時代の思い出』（1972）126-127頁。

34） 今村成和『私的独占禁止法の研究(2)』（有斐閣、1964）40頁（初出：「独占禁止法の曲り角」公正取引112号（1960））。

35） 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、1977）459頁〔三代川敏三郎発言〕。

36） 平林英勝『独占禁止法の歴史（上）』（信山社、2012）293頁。

37） 平林・前掲注36）293頁に同旨。

㈢　経済政策の変遷と国民所得倍増計画におけるカルテル

ここでは、第三章で検討する特振法案にかかる議論が、どのような社会的背景に基づいて構想されていたのか、ということを見ていく。本稿冒頭でも触れたとおり、昭和30年代初頭の経済状況については、「もはや『戦後』ではない」[38]という言葉に象徴されるように基本的に好景気だった。その後も不況になっても短期間に終わり、いわゆるオイルショックが発生する昭和48年頃までが高度経済成長期にあたる。

戦後日本の外国との関わりという点では、昭和27年４月にGHQによる間接統治を終えると、同年に国際通貨基金（いわゆるIMF）、昭和30年に関税及び貿易に関する一般協定（以下、「GATT」）にそれぞれ加入した。これらは国際間のモノやサービスの移動について、関税などによる国の介入を極力なくそうとする自由貿易を理念として掲げていた。そのため日本もこれに対応して、為替管理や輸入統制の撤廃が求められた。特に昭和34年に開催されたGATTの東京総会では、わが国に対する制限緩和が各国から要請された[39]。これは封鎖経済体制から開放経済体制への転換を求められたことを意味し[40]、昭和35年には「貿易、為替自由化計画大綱」が閣議決定された[41]。

こうした状況の中で、どのように国内産業を発展させていくのか、ということが論じられた。日本は戦前を含めると、およそ30年にわたって封鎖的な体制を続けていた。貿易自由化により外国の廉価で良質な商品が日本に入ることで、日本製と外国製の競合が発生し、その結果、日本企業が競争に敗れて淘汰されてしまうことが懸念された。そのため、通産省を中心に危機感が非常に高まったのである[42]。

当時の長期的な経済政策を見ると、昭和30年に鳩山一郎内閣による「経

38）　経済企画庁『昭和31年度 年次経済報告』（1956）42頁。
39）　経済企画庁『昭和35年度 年次経済報告』（1960）50頁。
40）　鶴田俊正『戦後日本の産業政策』（日本経済新聞社、1982）82頁。
41）　経済企画庁・前掲注５）。
42）　鶴田・前掲注40）86-88頁。

済自立５ケ年計画」、昭和32年に岸信介内閣による「新長期経済計画」が展開されていた[43]。昭和33年改正法案の議論は、これらの経済政策と並行して行われていたということになる。この後、昭和35年に池田内閣が「国民所得倍増計画」を公表した。国民所得倍増計画では、貿易・為替の自由化やカルテルの関連について、次のように記載された。すなわち、「今後の為替貿易の自由化と国際競争の激化は、企業間の競争を激しくし、産業構造の改変をおし進めるであろう。その際、政府としては、民間部門の円滑適正な活動と自由かつ公正な競争が行なわれるよう努める。また、一般消費者および第三者の利益が侵されないよう配慮し、あわせて新規業者の合理的な進出を可能とするような体制をつくる必要があるが、同時に過当競争に陥らせないよう努める。このような立場に立ってはじめて経済の合理性が生かされ、かつ消費者の保護も可能となるのであるから不正不当な競争や不当な行為による独占化あるいは正当な理由のない価格協定等による価格引き上げ、あるいは消費者の利益を害するようなカルテル化は基本的に排除すべきである。しかしその反面、貿易自由化に対応して産業の国際競争力を培養し、工業高度化を達成するための新しい産業秩序の形成を忘れてはならない」とされていた[44]。

経済政策の基本指針を示したものであり、法律論としては荒い記載である。しかし、原則として、公正かつ自由な競争の実現を目指し、価格カルテルなどを問題視する姿勢を確認できる。すなわち、独禁法の趣旨自体は、尊重した記載と言える。一方で、過当競争への懸念も記載されている。しかし、この過当競争が具体的にどのような状態を指しているのかについては、明らかにはされていない。また、前記引用の後、「発展の可能性のない産業に対しては雇用政策に十分留意するが、たんなる救済的保護はとらない」としており[45]、産業によっては市場からの退出もあり得るという姿勢を明確に打ち出している。

43） 詳細は、浅井良夫「『新長期経済計画』と高度成長初期の経済・産業政策」成城大学経済研究所25号（2000）１頁以下参照。

44） 経済企画庁・前掲注４）第３部第１章２。

45） 経済企画庁・前掲注４）第３部第１章２。

なお、「新しい産業秩序の形成」、いわゆる新産業秩序論が謳われているが、国民所得倍増計画の別の箇所では、その具体的な対処法として、①企業規模の拡大（企業の合併、集中等）、②不況対策の強化（弾力的な関税政策と企業間の協調体制）、③大企業と中小企業の緊密な協調体制の確立、④共同購入、共同開発等による海外原材料の秩序ある購入確保が挙げられている[46]。前記②の不況対策は、独禁法の不況カルテルや、個別法の適用除外カルテルが関わる論点となる。また、前記④の共同購入等は、合理化カルテルに繋がるようなものだったと言える。国民所得倍増計画自体には、具体的な法改正、立法等の言及はないものの、その必要性を示唆した記載だったと考えられる[47]。

また、国民所得倍増計画では、あくまで新しい産業の「秩序」を論じており、統制的な印象を与え得る「体制」ではない。すなわち、この段階では、政府が民間に対して必要最小限度の介入を肯定しているに過ぎない書きぶりであり、具体的な政府と民間の関係性が論じられていたわけではなかった[48]。

三　特振法案の検討から廃案

㈠　通産省による構想

特振法案の立案者は、通産省企業局である。特振法案の関係省庁等との調整を確認する前に、この法案の立案に最も関与した両角良彦企業局第一課長の官民協調方式の考え方について、両角課長の論考に基づいて検討する。

46）　経済企画庁・前掲注４）第３部第３章１．（ハ）。

47）　武田晴人『「国民所得倍増計画」を読み解く』（日本経済評論社、2014）57頁に同旨。

48）　大山耕輔『行政指導の政治経済学 産業政策の形成と実施』（有斐閣、1996）115-116頁参照。

官民協調方式は、フランスの協調経済に着想を得たものである[49]。これは、両角課長が企業局の前に外務省在フランス大使館一等書記官として、3年半の間フランスに滞在し、同国の経済を学んだという経験があったからである。両角課長は、佐橋滋企業局長に見出されて、官民協調方式の構想を実現するために、企業局で勤務することになった、という経緯がある[50]。

両角課長は、当時の貿易自由化を迎えた日本における問題点は、企業の過小規模と過当競争にあるという認識をしていた[51]。したがって、これらを克服することが今後の日本経済にとって重要であるという認識を持っていた。その上で、協調経済とは、「経済運営に当たり政府と民間企業というものは相互にその持っている情報、もしくは考えている判断等々を交換し合い、共通の目標を合意をもって設定をし、そのような合意によって設定された共通目標というものの実現について、双方はそれぞれの努力を展開しようということにつきる」としていた[52]。官民協調方式は、こうしたフランスの経済体制を参考にしつつ、日本に適合するように構成されたものである。

競争との関係では、両角論文では、「自由競争の役割を評価せねばならない」としつつも、「国際競争力強化は企業の規模利益の追求の積極化によりもたらされ」、「規模の利益は同時に有効競争秩序の形成につながっている」とされた[53]。この秩序を維持するための方法論として、「政府･産業界・金融界の三者協調方式が望ましい」とされ、「協調方式は合意に基づく目標の設定に始まり、共同責任による目標の実現努力に導く」ものだとされた[54]。また、そもそも国際競争力の強化が必要な理由については、仮

49） フランスの経済計画に関して、両角良彦「フランス経済における計画」経済評論11巻8号（1962）53頁以下参照。
50） 大山・前掲注48）119頁。
51） 両角良彦「産業体制論 その1 通産省側の一提案」両角ほか『産業体制の再編成 日本経済の現状と課題 第4集』（春秋社、1963）3-4頁。
52） 両角良彦「フランスの協調経済体制」東洋経済新報社編『日本経済と新産業体制』（東洋経済新報社、1962）85頁。
53） 両角・前掲注51）72頁。
54） 両角・前掲注51）72-73頁。

に戦略的産業部門がなくなったと仮定した場合に「安定成長、安定輸出のいわば基礎的な条件というものが欠けてきて、国際分業的にわが国はますます中進国的な格付けを余儀なくされる」からであるとされた[55]。

このような考え方に立った上で、独禁法の存在に関して、両角論文は、独禁法は私企業に委ねられるべき分野の基本原則に過ぎず、「これを経済全体を包括する基本原則である」と拡張解釈されるべきではなく[56]、「個々の企業についての原則というものと、セクターとしての産業についての原則というものと二つにわけて議論をする必要がある」とした[57]。すなわち、独禁法は、自由競争を促進するものであるとして一定の評価を与えつつも、「現実にはこの自由競争が企業に最適規模を与え、適正価格を保証するとの準則を離れて、過剰設備と低利潤をもたらす方向に作用していることも否めない」ものであるとした[58]。

また、両角論文は、独禁法が構造基準によるのではなく、成果基準によるべきだとした[59]。「公共の利益」の解釈について、過当競争の自由は場合によっては、国民経済的利益の見地から抑制されるべきだとした[60]。すなわち、「公共の利益」を自由競争秩序それ自体と解する公取委の見解[61]に異論を唱えていた。

さらに、産業界が主張するような自主調整論については、過当競争を解決する方法として「現実を故意に無視」したものであるとし、自主調整による効果は「横断的な市場合理化にすぎ」ず、こうした事態は「国際競争力の強化とは、およそ無縁な、単なる国内秩序の形成にとどまる」と捉え

55）　両角良彦「経済成長と独禁政策」公正取引協会編『国際競争力と独禁法 開放経済下の協調と競争』（日本経済新聞社、1963）34頁。
56）　両角・前掲注52）86頁。
57）　両角・前掲注55）31頁。
58）　両角良彦「産業協調体制論」通商産業研究10巻２号（1962）38頁。
59）　両角・前掲注55）41-42頁。
60）　両角良彦「産業政策の協調的展開」別冊東洋経済12号（1962）19頁。
61）　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、1954）106-107頁。

た[62]。

カルテルに焦点を当てると、前記のとおり、政府、産業界、金融界の3者が集うことによってどのようなことが起きるのか、ということが問題になる。こうした「合意の場」[63]自体が直ちに不当な取引制限に該当するのかはともかく、ここで決められた目標が産業界の中で伝達されれば、その目標について事業者間でカルテルを結成した、ということになろう。当時行われていた勧告操短との違いは、勧告操短の場合は、少なくとも形式的には、産業界からの要請に応じて産業官庁が各事業者らに勧告（指示）を行うため、事業者間での共同行為は認められなかった点にある[64]。一方で、官民協調方式の場合は、政府と産業界が合意を行う。産業界とは、具体的にはその産業界の代表者になる。その代表者が、事業者団体をとおして、各事業者へ合意した内容が連絡されることになる。勧告操短に比べて、行政官庁と各事業者の関係は希薄であり、不当な取引制限に該当しやすくなると言える。また、仮に不当な取引制限における意思の連絡等を認定できない場合であっても、事業者団体規制で違反とすることは容易となる。

以上が、通産省企業局が当初構想していた官民協調方式である。法案化するにあたって、どのように修正されて国会提出に至ったのかを次節以降で確認していく。

㈡　産業体制部会での検討と産業界の反応

日本は、国際舞台への復帰とともに、貿易の自由化が世界から要請されていた。通産省としては、こうした要請に応えつつも、日本の産業が国際競争力に耐えられる体制を整える必要性を感じていた。論点は、通産省の認識からすればこの矛盾しうる2つのベクトルをどのようなバランスで実

62）　両角・前掲注51）63頁。特振法案が廃案になった後も同趣旨の主張が行われている。両角良彦「自主調整の限界と独禁法運用」週刊東洋経済3248号（1965）72頁以下参照。

63）　両角・前掲注58）49頁。

64）　金沢良雄『独占禁止法の構造と運用』（有斐閣、1979）51頁（初出：「独占禁止法と行政指導」NBL65号（1974））。

施していくのかという点にあった。

そこで通産省は、昭和36年３月に産業構造調査会を設置し、その下の組織として、同年12月に産業体制部会を設置して検討を開始した。産業構造調査会は、「貿易資本の自由化……等に対応しつつわが国経済の安定的成長と格差是正を図るために、今後、産業構造政策がいかなる方向にあらねばならないか」を審議するために設置された[65]。

産業体制部会の検討の中で、通産省企業局は次のような主張をした。すなわち、昭和37年５月に同部会に提出した「新産業秩序の形成について」という資料によると、新産業秩序の形成手段として、①自主調整、②金融を通ずる調整、③政府による調整が挙げられ、それらに対する問題点が指摘された[66]。その上で、４つ目の手段として、政府と企業の協同によって具体的な目標が設定され、企業はその実現に向かって努力し、政府は企業が目標を達成する過程で、税制・金融面等での優遇措置を約束するという「協同調整」論が提示された。

続いて、昭和37年８月の部会では、企業局から「協調方式について」という資料が提出された[67]。これは、前記の協同調整論が、民間を統制する色合いが濃いという批判を受けたことに応えて、統制のニュアンスを弱めたものに修正されたものである。産業体制部会は、この協調方式を承認し、通産省は具体的な立法化作業に入った。

協同調整論から修正された協調方式とは、産業構造調査会が作成した報告書[68]の投資調整の例によれば、「産業代表、金融機関代表、中立代表、政府代表等が、共通の場で、対等の立場で投資の基本的考え方や基準を決

65）　産業構造調査会編『日本の産業構造 産業構造調査会報告 第Ⅰ巻 答申・産業体制・中小企業・貿易』（通商産業研究社、1964）「序」〔小島新一執筆〕。

66）　産業体制部会資料第16「新産業秩序の形成について」（1962年５月９日）（公文書請求番号平１５経産00155100内所収）。

67）　産業構造調査会産業体制部会「協調方式について」（1962年８月31日）（公文書請求番号平１５経産00155100内所収）。

68）　産業構造調査会「産業構造調査会部会報告」（1963年11月）（公文書請求番号平１６内府00214100内所収）に、「産業体制部会報告」ほか８部会の報告が所収されている。

定し、この結果に即して産業側、金融機関側はその達成に努力し、政府側はその討議結果の実現のために税制、財政投融資等の面で促進措置を講ずることによつて所期の目的の達成を図る」ものとされた[69]。自主調整だと独禁法との関係で制約を受け、政府規制は事態を放置できない場合に限定されるべきだ、という認識において、協調方式はこれらの問題点を補うことができるものとされた[70]。また、協調方式の狙いは、「今日における経済活動の枠のなかには企業と政府が共存し、それぞれの役割を分担し合つていることに着目し、これを一歩進めて企業と政府の相互協力の下に産業活動の適正な方向づけを行なおうとするところにある」とされた[71]。

協調方式の具体的な方法は、前記各立場の代表者らが集まる場を「協調のための懇談会」とし、そこで政府の経済計画等に沿って、各産業分野における毎年の投資計画から、産業組織整備計画のような長期的なものまで話し合われることが想定された[72]。また、「協調のための懇談会」で作成された基準は、その作成過程の中で各事業者が趣旨を体得し、自覚的に活動することが期待され、場合によっては基準に即するための事業者間の話し合いが行われることが想定されていた[73]。

独禁法の観点からみると、「協調のための懇談会」で決定された内容について事業者間で話し合うことは、不当な取引制限の定義規定を満たし得る行為と捉えられる。しかし、報告書では自主調整のみ独禁法との関係が指摘され[74]、協調方式については触れられていなかった。

このように、通産省企業局は、政府と民間が相互に協力しあって国内産業を構築していくという方針を示した。当初、部会名が産業「体制」とあるとおり、どのような体制をとるのかという点が主眼に置かれていたようであるが、これだと統制色が強く感じられ、「方式」という穏やかな名称

69） 産業体制部会報告・前掲注68）第４章第５節２.⑴。
70） 産業体制部会報告・前掲注68）第４章第５節２.⑴。
71） 産業体制部会報告・前掲注68）第４章第５節２.⑶（ニ）。
72） 産業体制部会報告・前掲注68）第４章第５節２.⑶（ロ）。
73） 産業体制部会報告・前掲注68）第４章第５節２.⑶（ハ）。
74） 産業体制部会報告・前掲注68）第４章第５節２.⑴。

に落ち着いた。

通産省の協調方式の提案について、産業界はどのように考えていたのかを見ると、まず、通産省と産業界とでは、当時の現状認識に違いがあった。前記のとおり、通産省は貿易自由化に伴い、国内産業が淘汰されるのではないかということを警戒していた。そのために官民が一体となった仕組みを構築しようとしていた。

一方で、産業界は、「通産省が心配するほどの混乱が起きるものではないと思っている」とし、「各企業は自由化に相当自信をもって対処しているのではないか」という認識だった[75]。すなわち、産業界は、通産省よりも貿易自由化による危機感は薄く、むしろこれを日本経済が成長するための好機として捉えるべきだと考えていた[76]。このような産業界の現状認識において、経済団体連合会（以下、「経団連」）は、通産省による新産業体制の構想について、「基本的には反対であるが、しかし全面的に反対……ではない」という態度をとっていた[77]。

産業界（主に経団連）は、通産省との認識に相違がある中で、新しい産業体制の構築ではなく、事業者間の自主調整を認めるべきとする主張を展開した。すなわち、通産省が主張する協調方式は、「官庁が参加してまとめるということは、形式は非権力的参加と見えようとも、結局、官庁の決定に従うということであり、本質的には官庁統制的な決定とほとんど異ならない」という見方を示し[78]、「本来、個々の企業の経営実態にふれるような問題は、企業間において自主的調整によって決められることが、最も経済的な合理性に合致する解決方法」であるとした[79]。

75）　堀越禎三「新産業体制はどうあるべきか」東洋経済新報社編『日本経済と新産業体制』（東洋経済新報社、1962）10頁。

76）　佐藤喜一郎「IMF8條国の移行勧告を受けて」経団連月報11巻3号（1963）2頁。

77）　日本経営史研究所編（以下、「経団連三十年史」）『経済団体連合会三十年史』（経済団体連合会、1978）368頁。

78）　古藤利久三「産業体制論その3　産業界からの一提唱」千種義人編『日本経済の現状と課題 第4編 産業体制の再編成』（春秋社、1963）116頁。

79）　古藤・前掲注78）115頁。

これは従来から産業界が求めていた考え方である。すなわち、国による勧告や指示等の介入を経ることなく、各事業者自らの判断により、他の同業者らと自主的に調整を行うというものである。しかし、自主調整は、端的には事業者間で販売価格や数量を制限することであり、当時の公取委の解釈を前提とすれば、独禁法違反行為であるということを産業界も重々承知していた。したがって、産業体制を再編成するための新法ではなく、独禁法改正を主張したのである。

このように、事業者間で協調的な仕組みを構築しようとする点では、通産省も産業界も同様の方向だったと言える。しかし、現状の日本経済の認識に対する相違があり、また、どのように協調を目指すのか、という点で、意見の違いが表れていた。

㈢　通産省による国際競争力強化法案

通産省は、昭和37年８月に産業体制部会での協調方式の承認を得られた後に、法案の作成作業に入った。特振法案は、当初の通産省企業局作成の法案名では、「特定産業の国際競争力の強化に関する臨時措置法案」（以下、「国際競争力強化法案」）だった。この法案は通産省企業局が主体となって進められていたが、通産省内でも局により考え方に違いがあった。すなわち、企業局は横断的な産業政策を所管する局であり、特定の業種に対応していたわけではなかった。企業局はこの時点で、石油化学、自動車、特殊鋼などを産業体制上の問題業種と考えており、これらを法律として包括的に対応させようとしたのがこの法案だった[80)]。しかし、例えば、自動車工業であれば、重工業局の所管であり、同局が自動車工業振興臨時措置法の立法を企業局とは別に検討していた。このように企業局が立案しているのが業種横断的な一般法と呼ぶのであれば、それぞれの分野の局（これを「原局」という）が立案しているのは業種別立法と呼べるものであり、構想

80）　通商産業政策史編纂委員会（以下、「通産政策史10」）『通商産業政策史 第10巻 第III期 高度成長期(3)』（通商産業調査会、1990）71頁〔大山耕輔執筆〕。

に違いがあった[81)]。

業種別立法の場合、分野を特定している分だけ、一般法よりも行政機関の許認可権が強いという傾向があり、原局としては、より効果的に産業体制の再編成を推し進めることができるという考えを持っていた。これに対して企業局は、業種別立法の場合には、統制の色合いが強くなるという問題点をあげて反対の態度を示した。こうした課題点について、国際競争力強化法案では、金融機関も協調方式に参加するために業種別立法と同様の効果を一般法という形でも実現できるとした[82)]。結局、この点については、昭和37年暮れまでの省内調整の結果、業種別立法ではなく、一般法の形式で行うことになった[83)]。また、公取委は、通産省のこうした動きに対して、法律に明文として独禁法の適用除外を設けるのではなく、独禁法の運用緩和で対応できるという主張を行った[84)]。

その後、昭和37年12月に通産省は、「特定産業の国際競争力の強化に関する臨時措置法案要綱」をまとめた。その骨子は、特定産業を指定した上で、①重点的な財政投融資の実施、②税制面の優遇、③独禁法の適用除外（企業合併､合理化カルテル緩和）を認めるという３点だった[85)]。これに対して、公取委は、合併を明文化することはできないが、合理化カルテルの対象を拡大する余地はある旨を示し、歩み寄りの姿勢を一時的には見せた[86)]。しかし、基本的には、独禁法の運用緩和で対応できるという方針を一貫した。

この後、公取委や大蔵省などと協議が行われたものと思われるが、昭和38年１月28日付で、国際競争力強化法案の原案（以下、「通産省原案」）が

81）　このような法形式の違いにかかる通産省内の考え方の相違は、昭和30年代前半にも企業局が産業調整法案を構想しているなかで、原局が業種別立法も構想していたという経緯と類似している。後掲注172）参照。

82）　通産政策史10・前掲注80）72頁〔大山執筆〕。

83）　通産政策史10・前掲注80）72頁〔大山執筆〕。

84）　通産政策史10・前掲注80）73頁〔大山執筆〕。

85）　通産政策史10・前掲注80）73頁〔大山執筆〕。

86）　通産政策史10・前掲注80）73頁〔大山執筆〕。

整えられたことが確認できる[87]。それによれば、この法案は、「貿易の自由化等によつて産業をめぐる国際競争が激化しつつあることに対処するため、企業の合併、生産の専門化、非能率な事業の転換等を通じて生産の規模又は経営の規模を拡大して産業活動の効率を向上することにより、産業の国際競争力を強化し、もつて国民経済の健全な発達に寄与すること」が目的とされた（1条）。

合理化カルテルについては、政令で定められる「特定産業」（2条1項）を営む事業者は、⑴「品種又は生産方式の制限」（8条1項1号）、⑵「品種又は生産方式別の生産数量の制限（前号に掲げるものを実施することが著しく困難である場合においてするものに限る。）」（同2号）、⑶「利益の管理（品種の制限に伴う補償をするため必要なものに限る。）」（同3号）、⑷「受注の方法（品種の制限に伴う需要者の不便を排除するため必要なものに限る。）」（同4号）、⑸「部品の購入方法」（同5号）、⑹「設備の制限又は処理（設備の更新又は改良を妨げるものを除く。）」（同6号）、⑺「生産、保管又は運送の施設の設置又は利用」（同7号）、⑻「特定産業を営むことを廃止する者に交付する資金の拠出」（同8号）にかかる共同行為については、「特定産業の国際競争力の強化に寄与するための必要があるときは、主務大臣の承認を受けて」実施することができる、とされた（8条柱書き）。また、特定産業の製品を使用する事業を営む者について、品種又は生産方式の制限では、特定産業の製品の規格の制限をすることが困難である場合において、産業界代表、関係金融機関、主務大臣、学識経験者からの要請があったときは、主務大臣の承認を受けて、特定産業の製品の⑼「規格の制限」を実施することができる、とされた（同2項）。このように9つの許容行為が列挙された。

通産省は、これらの行為について、実施基準に適合していること（同3項1号）、需要産業の事業活動の効率の向上に寄与していること（同2号）、一般消費者及び関係中小企業、関係農林漁業などの関係事業者の利益を不

87） 通産省企業局「特定産業の国際競争力の強化に関する臨時措置法案（第一稿）」（1963年1月28日）（公文書請求番号平１４法制00450100内所収）。なお、通産政策史10・前掲注80）74頁〔大山執筆〕によれば、その「発表」は2月1日である。

当に害するおそれがないこと（同３号）、不当に差別的でないこと（同４号）、当該カルテルへの参加、脱退を不当に制限しないこと（同５号）を満たしていれば、当該カルテルの承認をしなければならない、とされた。また、通産省は、その承認前に、公取委と協議しなければならないとされた（13条１項）。すなわち、許容方式は、「通産省承認、公取委協議」とされた。これらの共同行為は、不公正な取引方法を用いるときを除き、独禁法の適用除外とされた（12条１項）。

合併については、特定産業が定められると、産業界代表、関係金融機関、主務大臣、学識経験者の４者で、「国際競争力を強化するための基本的な方針」（２条２項）を実施するための基準、すなわち、「実施基準」が定められる（３条１項）。公取委は、その実施基準の内容を十分に勘案して、合併によって競争を実質的に制限しない範囲についての判断の基準となる事項を公表するものとされた（11条１項）。また、合併も独禁法の適用除外とされた（12条２項）。

㈣　特振法案の調整

特振法案は、昭和38年１月末に、通産省原案が作成されて以降、関係省庁で議論が行われ、最終的には宮沢喜一経済企画庁長官の斡旋によって、法案が確定した[88]。通産省原案が作成されてから、国会提出法案が閣議決定されるまでの間、どのような過程で進んだのか、全体的な流れを見た後、合理化カルテルの規定の議論を見ていく。

１　全体的な展開

まず、通産省原案について、昭和38年１月31日の時点で、通産省と公取委の調整は「暗礁に乗り上げている」状況だった[89]。特に、公取委は合併について、現行法の弾力的運用で十分という強い態度をとっていた[90]。

88）　平林・前掲注36）314頁。

89）「国際競争力強化法案 通産省、大幅に修正」日本経済新聞1963年２月１日朝刊１面。

90）「公取委との調整が焦点」日本経済新聞1963年２月２日朝刊１面。２月６日

また、合併に際して、課税の特例を定めた規定があったが（通産省原案7条）、大蔵省はこれに強く反対した[91]。大蔵省は、そもそも協調方式に金融機関が参加することには基本的に反対だった。協調方式による結果が、金融統制に繋がることを懸念し、銀行の自主性を重視したいと考えたからである。大蔵省は、学識経験者を入れた審議会方式を主張した[92]。

さらに、全国銀行協会連合会（以下、「全銀協」）も当初、大蔵省同様に、金融統制に至る懸念があるとして、通産省の構想に強く反対していた。しかし、2月中旬頃には、法案の意義が独禁法の実質的な緩和改正にあるとし、通産省への態度を軟化させた[93]。

産業界、特に経団連は、従来どおりの主張である独禁法の緩和改正にこだわった。しかし、法案については、不当な取引制限が緩和されることを条件に了承した[94]。通産省原案は、産業体制問題懇談会での経団連の要望が反映されていた部分もあり、「基本的に了承できる」内容だったからである[95]。経済同友会は14日、法案の趣旨には賛成したものの、斜陽産業の救済法になり得ることへの懸念を示した[96]。

一方で、関西経済団体連合会は、2月12日に議論を開始し[97]、18日の常任理事会では特振法案への反対意見が大勢という状況であり[98]、独禁法改

に実施された公取委の委員会でも同様の方針だった。「公取の大勢は“現行法で措置”企業合併で検討」日本経済新聞1963年2月7日朝刊3面。

91） 有賀美智子ほか「年間回顧 1963年」ジュリスト288号（1963）119頁〔今村成和執筆〕。

92） 通産政策史10・前掲注80）74頁〔大山執筆〕。

93） 「全銀協の態度軟化 競争力強化法案 きょう提出承認へ」日本経済新聞1963年2月12日朝刊3面。「市銀側、やや譲歩 国際競争力強化法案 通産省の説明を聞く」日本経済新聞1963年2月8日朝刊3面も参照。

94） 「経団連、条件づき支持を確認」日本経済新聞1963年2月12日朝刊3面。

95） 経団連三十年史・前掲注77）372頁。

96） 「救済法になる危険も 同友会の見解」日本経済新聞1963年2月15日朝刊3面。

97） 「関経連も検討始む」日本経済新聞1963年2月13日朝刊3面。

98） 「関経連は反対」日本経済新聞1963年2月19日朝刊1面。

正を先行させるべきとした[99]。

このように、反対や懸念はありつつも、基本的には法案が提出されることへの理解が得られた2月27日の経済閣僚懇談会では、①5年の時限立法で、②法案名を「特定産業の振興に関する臨時措置法案」に変更すること、③特定産業になることが予想される業種はあらかじめ法文に明記すること、④合理化カルテルを認める際の許容方式（詳細は次項）などが決まった[100]。

前記②については、12日に通産省から検討素材として提出された文書で、国際競争力強化法案ではなく「特定産業強化臨時措置法案」という名称に法案名が変更されていたが[101]、それを再度変更したことになる。当初の「国際競争力」を入れた法案名の場合、外国からの誤解や批判を浴びるおそれがあった。また、特定産業の「強化」ではなく「振興」の方がより穏やかであるという考えがあったと思われる。

前記③については、議論が錯綜した様子がある。経済閣僚懇談会の前日26日には、黒金泰美官房長官は会見で、特殊鋼、合成繊維、乗用車、圧延、重電機、有機化学、電線などを特定産業にすることを検討しており、このうち3種類ほどを指定する方針を示していた[102]。ただ、3月上旬には、製

99）通産政策史10・前掲注80）76頁〔大山執筆〕。この背景には、同法案の調整で陣頭指揮をとっていた佐橋滋企業局長と関西財界との対立的な関係があったとされる。チャルマーズ・ジョンソン（佐々田博教訳）『通産省と日本の奇跡 産業政策の発展1925-1975』（勁草書房、2018）250-251頁参照。また、佐橋局長自身が執筆した特振法案の成立に向けた取組について、佐橋滋『異色官僚』（社会思想社、1994）249-260頁参照。

100）公正取引協会「公正取引委員会のうごき 国際競争強化法案について」公正取引150号（1963）43頁。また、この日のやり取りを指していると思われる発言として、高瀬ほか監修・前掲注33）197頁〔伊従寛発言〕。経済閣僚懇談会について、政府を批判する見解として、蘆野弘「特定産業振興法と池田内閣」公正取引150号（1963）17頁。

101）経団連三十年史・前掲注77）373頁。

102）「“競争力”指定は三業種程度 黒金長官語る」日本経済新聞1963年2月27日朝刊1面。

油や砂糖なども含めて、10種類程度を指定するような状況があった[103]。しかし、11日に黒金官房長官は5業種くらいにして、業種を限定する発言をした[104]。翌日の福田一通産大臣も同様の考えを見せた[105]。

3月中旬には、業種を法文に明記する予定で、その業種と数を前記のように議論していたところ、自民党から明記はせずに政令で指定するよう主張がされた[106]。これに関して、自民党と通産大臣との間で折衝が行われ[107]、最終的に政府は、19日に自動車、肥料を除く有機化学、特殊鋼の3業種を規定することを決めた[108]。このように政治的決着で特振法案に明記される業種が決定した。

また、通産省原案の「実施基準」（議論過程では「共通基準」と呼ばれていた）を誰が決めるのか、という点で調整が必要になった。すなわち、全銀協は、前記のとおり、歩み寄りの姿勢を2月中は見せていたものの、3月に入り、通産省、産業界、金融界に加えて、大蔵省も入れるように要求した[109]。これは金融界と大蔵省で歩調を合わせる必要があるという考え方に基づくものであり、それができないようであれば、金融界も除くように主張した。全銀協のこうした主張により、法案の提出が危うくなる事態に陥った[110]。そこで、宮沢経済企画庁長官から、全銀協の宇佐美洵会長へ、

103）「自動車など10業種か 特定産業振興法案の指定」日本経済新聞1963年3月6日朝刊3面。

104）「5つ程度にしぼる 黒金長官談 特定産業の指定」日本経済新聞1963年3月11日夕刊1面。

105）「特定業種指定は5、6種に 通産相語る」日本経済新聞1963年3月12日夕刊1面。「大ワクで6つに 合金鉄・有機化学・自動車など 指定業種・通産省の方針」日本経済新聞1963年3月13日朝刊1面も参照。

106）「『指定業種明記』撤回か 特定産業振興法案 党側が政府に圧力」日本経済新聞1963年3月16日朝刊3面。

107）「通産相と党との折衝にまつ」日本経済新聞1963年3月19日朝刊1面。

108）「3業種を例示 宮沢長官語る」日本経済新聞1963年3月19日夕刊1面。

109）「『共通基準』協議に大蔵省も加えよ 全銀協」日本経済新聞1963年3月6日朝刊3面。

110）「特定産業振興法案 全銀協“協調参加”を拒否」日本経済新聞1963年3月13日朝刊1面。

私案が提案された[111]。その私案は、①通産大臣、産業界代表、金融界代表、大蔵大臣が協議して、それをもとに通産大臣と産業界代表が共通基準を決めること、②その決定を大蔵大臣と協議すること（大蔵大臣は拒否権を持つ）、③共通基準の実施に際して、不利益を被る銀行、企業が出た際には、関係者で協議をして共通基準を変更すること、を内容としたものだった[112]。全銀協は、この私案を受け入れることになった[113]。これにより、金融界は、あくまで各銀行の自主的は判断で融資ができるという形になった。

この後、いくつかの修正がさらに加えられ、法案は３月22日に閣議決定された[114]。次に、合理化カルテルの規定に焦点を当てて議論過程を見ていく。

２　合理化カルテルの調整

通産省原案の発表後、合理化カルテルの議論は、昭和38年２月５日、佐藤基公取委委員長と松尾金蔵通産次官の会談で確認できる。公取委は、その会談で、「特定業種にカルテル行為を認めることは検討しているが、同法案で通産省が要求しているカルテルのなかにはこれまで独禁法の例外として認められたようなものもある。同じカルテルについて公取委と通産省両方で認可する形となる場合も予想されるが、これは好ましくない」との考えを示した[115]。

公取委内では、２月７日の委員会でカルテルに関する議論が行われた。それによると、通産省原案の⑴～⑸及び⑼の行為については、現行の独禁法または機械工業振興臨時措置法[116]で対応ができるとの見解が示され

111）「全銀協参加に妥協案 特定産業振興法案 宮沢長官が説得」日本経済新聞1963年３月13日夕刊１面。
112）「特定産業振興法案 きょう中にも妥協へ 今国会への提出確定的」日本経済新聞1963年３月14日朝刊１面。
113）「全銀協、宮沢私案認む 特定産業法案、妥協成る」日本経済新聞1963年３月15日朝刊１面。
114）「特定産業法案、閣議で決定」日本経済新聞1963年３月22日夕刊１面。
115）「意見調整大詰めに 通産公取」日本経済新聞1963年２月６日朝刊３面。
116）昭和31年法律第154号。

た[117]。また、12日の幹部会議では、基本的に独禁法の弾力的運用で対応できるという前提のもと、通産省原案の⑹設備の制限又は処理（投資調整カルテル）と、⑺生産、保管又は運送の施設の設置又は利用については、通産省と意見調整を行うこととされた[118]。通産省でも12日に、産業構造調査会の産業体制部会と産業金融部会が開かれ、法案の大枠は了承されたものの、独禁法との関係では公取委の意見を詳しく聞いた上で、具体的な結論を出すべきだとする意見が出された[119]。

通産省は、２月13日に幹部会を開き、公取委への反論として、次のような見解を示した[120]。すなわち、第１に、独禁法の合理化カルテルは生産業者らの自発的申請に基づくものであるが、今回の法案は政府と民間の協調で打ち出した方向に進むための手段として規定されるために、性格が異なる。第２に、公取委は⑵品種別の生産数量の制限について、独禁法の品種の制限として解釈できるとしているが、これらは区別されるものである。第３に、⑸部品の購入方法について、公取委は機械工業振興臨時措置法で運用できるとしているが、同法は主に中小企業を対象にし、通産大臣による指示カルテル方式であるのに対して、この法案は大企業を中心とした民間側の自発的申請を建前にしている点で異なる。第４に、⑹投資調整カルテルは合併等で事後的に企業規模の拡大を図るよりも効果的、合理的である。第５に、⑺生産、保管又は運送の施設の設置又は利用については、独禁法の規定には「設置」や「生産……施設の利用」がないため、法律で規定する必要がある、とした。

117）「“投資調整”には難色 合理化カルテル 現行法運用で可能 公取委」日本経済新聞1963年２月８日朝刊３面。

118）「新法律必要ない 独禁法の弾力運用で 公取委結論」日本経済新聞1963年２月13日朝刊１面。７日時点では議論がなかった、⑻特定産業を営むことを廃止する者に交付する資金の拠出についても独禁法の運用で対応できるとされたようである。

119）「法案の大筋了承 産業構造調査会合同部会」日本経済新聞1963年２月13日朝刊１面。

120）「公取委に強く反論 通産 方針通り提出準備 競争力強化法案」日本経済新聞1963年２月14日朝刊３面。

これらを踏まえたものと思われるが、２月14日には政府が経済関係閣僚会議を開いて協議が行われた。そこでは、独禁法の解釈で対応するのか、新法を制定するのかという議論がなされ、１週間以内に結論が出されることになった[121]。合理化カルテルは、投資調整カルテルを認めるかどうかに論点は絞られたようである。その立法化については、前向きな通産省と既存の法律で対応できるとする公取委の間で認識に違いがある状況であり[122]、18日に行われた政府の関係省庁幹部会議でもこの対立は続いていた[123]。

２月21日の関係省庁幹部会議では、既存の法律で対応できない合理化カルテルの内容は、①生産数量の制限、②部品の購入方法、③投資調整カルテル、④生産の施設の設置又は利用の４種類と整理された[124]。公取委は、投資調整カルテルだけが既存の法律で対応できないとしていたことからすると、それとは異なる結論が出たことになる。しかし、25日の会合では、内閣法制局も、この４種類について新法で明文化すべきという考え方を示した[125]。また、同日、公取委は、詳細な経緯は不明であるが、３年の時限立法で新法の必要性を認めた[126]。

また、合理化カルテルの許容行為に加えて、許容方式についても議論が行われた。通産省原案段階では、「主務大臣承認、公取委協議」という形

121）「競争力強化法案 一週間内に結論 公取委 合併基準を検討」日本経済新聞1963年２月14日夕刊１面。なお、福田通産大臣は、この日、新法制定にこだわらない姿勢を見せていた。

122）「競争力法案、数日中に結論 首相指示 合併基準は公表 公取委認める カルテルの必要性も一致」日本経済新聞1963年２月15日朝刊３面。「法制局の解釈がカギ 競争力強化法案 通産省、今週中に結論」日本経済新聞1963年２月17日朝刊３面。

123）「政府、今週中に結論 競争力強化法案の扱い」日本経済新聞1963年２月19日朝刊１面。

124）「４カルテル 現行法で無理 競争力強化法案 結論はやや遅れそう」日本経済新聞1963年２月22日朝刊３面。

125）「提出の方向に傾く 競争力強化法案 あす閣僚懇で結論」日本経済新聞1963年２月26日朝刊１面。

126）通産政策史10・前掲注80）76頁〔大山執筆〕。

がとられていた。しかし、2月23日の会見で黒金官房長官は、「私個人としては新たに強化法を制定し、その運営を公正取引委員会に任せるとの妥協案で通産省、公取委の間をまとめたい」と発言した[127]。これは、公取委が認可権（通産省原案の「承認」）を持つことを意味したと思われる。すなわち、通産省が希望する合理化カルテルにかかる新法は制定するものの、一方で、それを認めるかどうかの最終判断権を公取委に持たせることで政治的決着を図ろうとしていたことが読み取れる。2月27日の経済閣僚懇談会では、既に触れたとおり、合理化カルテルは、通産省が必要とする9つの行為にかかる合理化カルテルの規定は残しつつ、主務大臣を経由して、公取委が認可するという方式とすることが決まった[128]。

3月に入ると、特定産業の指定と、協調方式の参加者が論点の中心となったため、合理化カルテルの議論がされた形跡はほとんど確認できない。しかし、宮沢経済企画庁長官による私案が事実上妥結した時点では、合理化カルテルの許容行為は9つあり、それが法文化の中でいくつか減らされる予定であったようである[129]。次節で詳述するが、実際に、最終的に国会に提出された法案では、経緯は不明であるが、許容行為が7つに減らされた。

3　産業界の考え方

ここまで、法案の調整を見てきたが、当時、産業界がどのように特振法案を考えていたのかを見ていく。産業界、特に経団連は、既に触れたとおり、自主調整を望んでいた。自主調整とは、産業界がカルテルを結成したいときに自分たちの意思に基づいて行われるべきである、というものであ

127）「競争力強化法作り 運営、公取委に一任 黒金長官 妥協案を示唆」日本経済新聞1963年2月24日朝刊3面。この発言には、法案を通産省と公取委の共同所管にするという考えも含まれていたようである。「綿製品で方針討議 きょう経済閣僚懇談会 競争力法案も調整」日本経済新聞1963年2月27日朝刊1面。

128）前掲注100）参照。

129）「独禁法改正の時期 佐藤公取委委員長語る」日本経済新聞1963年3月15日朝刊3面。

る。したがって、どのような形であっても、国からの介入を嫌う性質のものである。すなわち、通産省が主導するようなカルテルは、官僚統制であるために忌避しており、その逆、すなわちカルテルを禁止するという立場である公取委による勧告という形などでの介入も嫌ったのである。したがって、当時の産業界は自由放任的な考え方を持っていたと言える。

自主調整を不当な取引制限の解釈で構成すると、「公共の利益」をどのように捉えるのか、ということになる。すなわち、経団連は、当時公取委が採っていた自由競争経済秩序それ自体という解釈[130]ではなく、より広義の意味を指す解釈をすべきであることを主張したことになる。これは、独禁法制定以来、常に主張されていたことだった[131]。

また、経済同友会からは、通産省による協調方式が公開された後、意見が公表された。まず、経済同友会代表幹事だった中山素平日本興業銀行副頭取は、両角課長の構想と類似の姿勢を見せた。すなわち、「業界の実情に応じて、官僚と金融、金融と産業、産業と官僚の話し合いの場を構成することが現実的な方策と判断される」という見解を示した[132]。

次に、同じく経済同友会代表幹事だった木川田一隆東京電力社長は、昭和39年４月、「協調的競争」を説いた[133]。それは「完全競争のもつ合理性を、不完全競争下の現実において経済取引きの当事者同士が相互の英知と理解のうえに意識的につくりだしてゆこうとする試み」だとした[134]。この名称こそ用いられていないものの、木川田一氏は昭和37年４月、すなわち、通産省による協調方式の提案の前の時点で、「産業調整会議」という「日

130）　前掲注61）参照。

131）　例えば、昭和28年改正にかかる要望意見として、経済団体連合会「独禁法改正の要望意見」（1952年12月23日）（一）（経団連月報１巻１号（1953）41-43頁所収）、昭和33年改正法案にかかる議論の際には、経済団体連合会「独禁法改正に関する意見 独禁法審議会の諮問に対する答申」（1957年12月24日）三の前文（経団連月報６巻１号（1958）14-15頁所収）でそれぞれ見解を示していた。

132）　中山素平「自主調整の構想」日本経済新聞1962年３月19日朝刊１面。

133）　木川田一隆「協調的競争への道」経済同友188号（1964）２頁。

134）　木川田・前掲注133）２頁。

本経済の基本的な新方向についての話し合い、協力関係の推進など経済界全体の意見の総合調整を図る場」を提案した[135]。また、政府と民間との関係について、「常に相互の理解と信頼にもとづく協力、補完の関係になければならぬ」とし[136]、政府はオブザーバーとして産業調整会議に参加することを構想していたようである[137]。

これは両角論文で書かれていた「合意の場」とは異なっている。通産省の構想は、政府、産業界、金融界の3者が対等な立場で話し合う場だった。一方で、産業調整会議はあくまで産業界の自主調整を制度化したものであり、政府の関与を極力限定したものだったと言える。また、木川田氏の見解は、経団連の自主調整との考え方とも異なっていた。経団連は、自由放任主義的に利潤追求を第一義とするような考えをもとにしていたように見えるものだった。しかし、木川田氏は、産業調整会議を作るという意味では、自由放任という考え方ではなく、常に産業界の間での協調性を求めており、それが「協調的競争」という概念に繋がっているものと考えられる。このように、経団連と経済同友会は、共に経済団体でありながらも、考え方が全ての面で一致していたというわけではなかったと言える。もっとも、この産業調整会議は、「カルテル会議でしかなかった」と指摘されるように[138]、独禁法の観点からすれば、競争制限を発生させ得るものだったと言える。

㈤　特振法案の規定

特振法案の内容は、昭和38年3月22日に閣議決定された[139]。

特振法案は、5年の時限立法とされ（附則2項）、「貿易自由化等により経済事情が変動しつつある事態にかんがみ、産業構造の高度化を促進する

135）　木川田一隆「経済界と政府への提言」同『木川田一隆論文集』（政経社、1971）45頁。

136）　木川田・前掲注135）46頁。

137）　湊守篤「『産業調整会議』の構想」東洋経済新報社編『日本経済と新産業体制』（東洋経済新報社、1962）48頁。なお、産業調整会議には、政府に加え、学識経験者もオブザーバーとして入ることが検討されていたようである。

138）　平林・前掲注36）326頁。

139）　法案は、二十年史・前掲注30）528-530頁所収。

ため、その国際競争力を培養する必要がある産業について、生産又は経営の規模の適正化を通じ産業活動を効率化するための措置を講ずることにより、その振興を図り、もつて国民経済の健全な発展に寄与すること」が目的とされた（１条）。

「特定産業」は、特殊鋼業、四輪自動車製造業、有機化学工業製品製造業、政令で定めるものとされた（２条）。また、特定産業となったときには、主務大臣及び当該特定産業の事業者団体代表が、その特定産業の振興を図るための基準（以下、「振興基準」）を討議し（３条１項）、合意した場合には主務大臣は大蔵大臣と協議しなければならない、とされた（同５項）。この討議には、金融機関代表及び大蔵大臣も参加し（３条２項、３項）、規模の整備、生産の専門化、設備投資の適正化、設備の効率化、事業の共同化、合併、事業の転換等にかかる事項の一般的方針が定められなければならない、とされた（３条４項）。すなわち、討議には、４者が参加するものの、合意は２者とすることで、金融機関代表が合意に拘束されることがない規定となった。また、振興基準で定められた方針に対して、特定産業を営む者は、それに従って産業活動を効率化するように努めなければならない、とされた（５条）。

合併については、課税の特例を認め（８条）、特定産業の合併にかかる振興基準が公示された場合に、主務大臣は公取委に対して、当該合併が競争を実質的に制限することとなるかどうかの判断基準になる事項を求めることができるとされた（12条１項）。なお、通産省原案のような明示の独禁法適用除外規定は置かれなかった。

合理化カルテルについて、(i)「品種又は生産方式の制限」（９条１項１号）、(ii)「品種別又は生産方式別の生産数量の制限（前号に掲げる事項に係る共同行為を実施することが著しく困難である場合においてするものに限る。）」（同２号）、(iii)「生産設備の制限又は処理（設備の更新又は改良を妨げるものを除く。）」（同３号）、(iv)「部品の購入方法」（同４号）、(v)「生産、保管又は運送施設の利用」（同５号）、(vi)「事業の廃止に伴う調整金の授受」（同６号）にかかる共同行為は、振興基準の方針に従い公取委の認可を受けて実施し、不公正な取引方法を用いない限り、独禁法は適用されない、とさ

れた（9条1項柱書き）[140]。さらに、品種又は生産方式の制限については、製品の規格整備が難しい場合には、(vii)「規格の制限」も認められた（同2項)。合理化カルテルの許容方式は、認可申請は主務大臣を経由しなければならないとされ（同4項)、「公取委認可、主務大臣協議」とされた(同3項、10条)。

このように、許容行為の規定が、通産省原案の9つから7つに減少した。具体的には、通産省原案の⑶利益の管理、⑷受注の方法が削除された。また、合理化カルテルの最終判断権は、通産省から公取委となった。

㈥　国会審議と廃案

特振法案は、昭和38年3月25日、国会へ提出された。通産大臣による趣旨説明によれば、この法案は、「企業の自主性をあくまでも尊重しつつ、企業規模の適正化を通じ産業活動を効率化するための助成を行なうことにより、特定産業の振興をはかる」目的で提出された[141]。

しかし、この後、特振法案に関する審議はほとんど行われることなく、審議未了廃案となった。また、この法案は、昭和38年の臨時国会、翌年の通常国会と計3回も国会に提出が行われた。しかし、法案を積極的に支持する勢力がいない状況で、与野党で対立があるものを国会で議論する必要性は乏しかったため、まともに審議が行われることなく、廃案となった[142]。

㈦　昭和30年代後半のカルテルに対する解釈・運用

公取委は、特振法案の議論において、投資調整が既存の独禁法の合理化カルテルで対応できないという主張を行っていた。しかし、昭和39年秋以降、投資調整や過剰設備の処理が化学繊維、紙・パルプ、石油化学、塩化ビニル管、塩化ビニル波板で行われた。これらは協調懇談会をとおして

140）　いわゆる消極要件の規定は、後掲注177）参照。

141）「第43回国会 衆議院会議録」23号（1963年5月16日）1頁4段目福田一通産大臣趣旨説明。

142）　この経緯の詳細は、平林・前掲注36）316-317頁参照。

行われたため、実質的には特振法案の意義である官民協調方式を行政指導によって反映させたと言える[143]。しかし、これら以外には、実質的な合理化カルテルが行政指導をとおして行われることはなかった。

公取委は、投資調整と過剰設備の処理について、両者は同様の扱いをするものとして考えていた[144]。その上で、投資調整をもとに説明すると、数量や価格カルテルとは、「かなり異なった面を持っている」という認識を持っていた[145]。それは第１に、投資規模の適否は、計画段階で確定することはできず、将来においてはじめて確定するものであることである。第２に、設備規模が制限されても、設備の操業について制限がなければ、供給不足や価格引上げといった通常のカルテルによる弊害が生じない、という点である。したがって、「結局、投資調整カルテルは、実際問題として独禁法上あまり問題となることはない」とした[146]。

公取委は、前記のように投資調整や過剰設備の処理に関しては、曖昧な解釈・運用を行っていた[147]。しかしながら、昭和20年代後半から問題になっていた勧告操短については、大きな動きがあった。それは、当時、高度経済成長にあることによる副作用としての消費者物価の高騰の対策からはじまった。政府は、昭和37年３月、物価安定対策として、「独占禁止法の運用にあたっては、違法な価格協定の取締りを一層厳重に行なうとともに、行政指導による勧告操短等についても消費者の利益がそこなわれることのないよう十分配慮する」との閣議了解を行った[148]。また、昭和39年

143）　正田・前掲注26）48頁に同旨。

144）　伊藤敬一「投資調整・過剰設備処理と独禁法」通商産業研究16巻４号（1968）39頁。

145）　妹尾明「投資調整と競争政策」公正取引175号（1965）12頁。

146）　北島武雄「独禁法をめぐる諸問題」財経詳報678号（1967）８頁。

147）　経済法学者からの批判として、今村成和『私的独占禁止法の研究(3)』（有斐閣、1969）124-130頁（初出：「投資調整と政府の介入」公正取引176号（1965））がある。また、馬川千里「行政指導による投資調整 新聞による公取委員長の見解」公正取引174号（1965）24-25頁参照。

148）　閣議了解「物価安定総合対策について」（1962年３月９日）（有沢広巳＝稲葉修三編『資料戦後二十年史第２ 経済』（日本評論社、1966）462頁所収）。

1月には、「勧告操短については、従来からも常時その再検討を行ない、逐次撤廃ないし緩和を行なつてきたが、今後も強力に撤廃または緩和を図る」との閣議了解が行われ[149]、同年3月末の上質紙を最後に全廃がもたらされた（唯一の例外は、昭和40年～41年の粗鋼の生産調整である）[150]。

公取委は、特振法案廃案後、この法案で目指された許容行為については、曖昧な解釈・運用を行っていたと言えるが、従来、実質的には適法とされてきた勧告操短に対しては、厳しい運用姿勢へと転換したことが分かる。ただし、これは競争原理に基づいた事業活動の必要性が求められたのではなく、物価高騰という観点から必要とされたものである点は、注意が必要である。すなわち、勧告操短の廃止の動きは、「物価対策＝消費者行政の立場からであり、政府が他に有効な極め手を持たないが故の対症療法の手段として、珍重されているにすぎない」という見方ができるものだった[151]。

四　考　察

㈠　特振法案における立法事実の欠如

特振法案が立案された背景は、通産省がわが国産業について、①過当競争が行われ、②企業規模が過小であるために、貿易自由化に伴う国際競争力に対処できないという懸念･認識にあった[152]。当時の通産省によるこうした認識が適当だったのかについて、本節では分析を行う。

まず、当時、過当競争（過当な競争）は存在したのか、ということを確

149）閣議了解「当面行なうべき物価安定のための具体策について」（1964年1月24日）（三十年史・前掲注35）234頁所収）。

150）二十年史・前掲注30）669-690頁。

151）今村・前掲注147）28頁（初出：「公正取引委員会論」法律時報39巻6号（1967））に同旨。また、金沢・前掲注64）287頁（初出：「物価対策と独禁法」公正取引193号（1966））も参照。

152）両角・前掲注51）3-4頁。

認していく。時期を少し遡ると、日本における過当競争の存在は、特振法案の立案にかかる議論以前から通産省が指摘していた。例えば、昭和32年の白書によれば、自由競争の原理を基本的に尊重しつつも、「企業間の過当競争の弊を排して、企業の安定、輸出の振興を図る必要はないか」という見解が示されていた[153]。しかしながら、具体的にどのような状態が過当競争であるのかということについては、言及がされていなかった[154]。他にも、昭和33年改正法案をめぐる議論における独占禁止法審議会の「答申」においても、「わが国経済の現状の下においては、本法の下でかえつて過当な競争に悩む事実もあり」とされており[155]、独禁法改正の根拠の一つとされていた。しかし、この答申においても、過当競争という現象が何を指しているのか、不明だった[156]。このように過当競争が存在しているという認識がありつつも、それが実際にどのような状況を指すのかという定義・基準が曖昧だったと言える[157]。

このことは、本稿が論じてきた特振法案に関する議論の時も同様だった。すなわち、両角論文では、「過当競争は、一般的には販売価格の下落による利潤の低下をきたし、賃金水準を低め、いわゆる出血競争に導き、市場秩序を破壊する方向に進められる」とし[158]、過当競争に関する一応の説

153）　通商産業省編『産業合理化白書 回顧と展望』（日刊工業新聞社、1957）42頁。

154）　平林・前掲注36）279頁。

155）　独占禁止法審議会「答申」（1958年２月４日）（公文書請求番号平１４内閣00962100内所収）。

156）　内閣が独占禁止法審議会に諮問する理由の中でも、「わが国経済の実情をみると企業数が多過ぎるためとかく過当競争の弊に陥り易く」と記載されていた。過当競争の存在は、当然の前提という書きぶりだった。内閣総理大臣岸信介「無題」（1957年10月18日）（公文書請求番号平１４内閣00962100内所収）。

157）　前掲注７）の定義は、両角課長によるものであり、過当競争の定義としてよく引用されるものである。この定義に書かれている状態は、確かに、問題視されてしかるべきである。しかし、このような概念的な定義付けのため、ある業界の競争について、それが過当競争であるか否かの識別ができる基準とはなっていなかったと考えられる。

158）　両角・前掲注58）38-39頁。

明は行う。しかし、「過当競争それ自体の究明ではなく、より有効な競争の姿の探究」が求められる姿であるとしていた[159]。これは、過当競争がどのようなものであるのか、という核心的な問題を棚上げにした考え方である。すなわち、過当競争の定義・基準が曖昧な上に、仮にそれが存在していたとして、それがどうして発生するのか、という原因の分析は行おうとされていなかった。

このような状況のもとで、通産省は、（通産省が考えるところの）競争の過当性を問題視する主張をしていたが、経済法学者の正田彬教授からは次のような見方があった。すなわち、過当競争が行われているのは中小企業であるとし、新産業体制論で論じられている大企業においては、むしろ独禁法を強化運用することで、競争の過当性が排除される、という見解である[160]。この見解は、大企業同士の競争が激しくなった結果、各社が不当廉売（前記両角論文のいう「出血競争」）を行うような事態になれば、不公正な取引方法による対応が可能である、という考え方である[161]。こうした考え方に基づくと、仮に過当競争が生じた場合、むしろ独禁法で対処ができるということになる。

ちなみに、両角課長は、過当競争の説明の際に、大企業ではなく中小企業を用いていた[162]。したがって、過当競争について、正田教授と全く認識が異なっていたというわけではなかった。しかし、両角課長が産業体制の変化を求めていた産業分野は、主に大企業で構成されていた[163]。法案作成段階でも、法案にどんな種類の合理化カルテルを規定するのか、といった

159） 両角・前掲注51）61頁。

160） 正田彬「論点の整理と批判 その1 独占禁止法と特定産業振興臨時措置法案をめぐって」両角ほか『産業体制の再編成 日本経済の現状と課題 第4集』（春秋社、1963）140頁。

161） 正田・前掲注160）142頁。

162） 両角・前掲注58）41-42頁参照。特振法案と同時に、中小企業基本法案が国会に提出され、これは成立している（昭和38年法律第154号）。中小企業基本法に独禁法の適用除外規定はなかったが、過度の競争を防止する規定があった（17条）。

163） 両角・前掲注49）7-16頁参照。

論点では、既存の個別法は中小企業向けであるから、大企業向けに別途規定する必要がある旨の通産省の意向があったことが確認できる。そのため、本来であれば、漠然と過当競争が存在している、ということではなく、大企業においてどのような競争が行われており、どのような弊害を引き起こしているのか、引き起こし得るのか、という点を指摘すべきだったということになる。

次に、企業規模が過小であるという通産省の指摘について検討を行う。既に触れたとおり、通産省が課題と認識していた企業・産業は、基本的に大企業を指していた。そのため、国内の中小企業が大企業と伍するために、中小企業間で合併等を行い大企業化させる、ということではなかった。大企業同士の合併等をとおして、さらに大規模化させることで、国際競争力を高める、という主張だった。

過当競争であることの基準・定義が曖昧だった旨を論じたが、この企業規模が過小であるという主張についても、その基準が不明確だった。すなわち、通産省や産業界の主張するような国際競争力の強化を行うためには、どのような規模を求める必要があるのか、という点が厳密に求められていたわけではなかった。というよりも、その具体的基準は、特振法案上の「振興基準」にかかる討議で決めることになっていたと言える[164]。このようになると、振興基準を必要とする「特定産業」をどのように決めるのか、ということになるが、通産省原案では全て政令による指定であり、国会提出法案では具体的な３業種に加えて、政令で定めるもの、という規定だった。国会提出法案において、政令で定めるに当たっては、主務大臣が、産業合理化審議会の意見を聞かなければならない、としていたが（２条２項）、産業合理化審議会における政令制定の具体的基準が存在したのか明らかではない。

また、特振法案の構想においても、企業規模が過小であることの説明は、外国の上位企業との生産量等での比較だった[165]。こうした比較を一旦是と

164）　両角・前掲注51）68頁参照。
165）　正田・前掲注160）147頁。

した場合でも、例えば、特定産業とされていた鉄鋼（粗鋼）について生産量ベースで見ると[166]、当時最大を誇っていた米国の上位2社と比べると、日本の鉄鋼会社は確かに小規模だった。一方で、米国以外の国の鉄鋼会社と比べると、必ずしも小規模という評価はできない状況だった。

わが国の貿易自由化に伴い、外国企業との競争がはじまるに当たっては、まずは外国との競争ができる状態を確保するという意図は理解できる。しかし、その状態が世界の上位企業の水準に最初から持っていくことであるとすると、その必要性が果たしてあったのか、ということは疑問である。

特振法案の構想で、当時の問題点として指摘された過当競争の存在と、企業規模が過小であるという点について、反論する形で論を進めた。この分析から、当時、わが国の経済的な国際社会への進出に際して、通産省の国内産業に対する見立てが必ずしも正しくなかった、ということが指摘できる。特振法案が廃案になった理由は、「スポンサーなき法案」と言われたように[167]、政治的に前向きな勢力が不在で、産業界も通産省とは異なる市場状況の認識を持っていたことに加えて、本節で論じたように、立法事実が明らかではなかったことにもあったと言える。

㈡　カルテル法制史における特振法案の位置付け

適用除外カルテル規定を持つ個別法全体から見て、特振法案の特徴の一つは、業種横断的に合理化カルテルを認める規定を置いたことである。特振法案は、特定産業として法文明記された3業種に加えて、政令としても指定できたことから、様々な業界、業種に対して適用することがあり得た、ということになる。通産省がカルテルを許容する業種横断的な一般法を置

166）　産業体制部会報告書「産業体制の現状と政策の方向」産業構造調査会編『日本の産業構造 産業構造調査会報告 第1巻』（通商産業研究社、1964）165頁に基づいた。

167）「第43回国会 衆議院会議録」23号（1963年5月16日）3頁2段目田中武夫議員趣旨説明。この発言は、特振法案の対案として、野党から提出された「市場支配的事業者の経済力濫用の防止に関する法律案」の趣旨説明においてのものである。

こうとする動きは、特振法案が初めてのことではなく、昭和28年改正、昭和33年改正法案の議論過程においても確認できる。

まず、昭和28年改正に至る議論では、昭和27年に通産省が（臨時）重要産業安定法案を提案していた。これは同年に、特定中小企業安定臨時措置法[168]が成立したことが背景にある。この法律は、指定された業種については、調整組合を設立して、合法的に共同操短が行えるようにしたものであり、独禁法の適用除外規定を置いていた（32条）。これを大企業にも反映させようとしたのが重要産業安定法案だった[169]。

昭和27年８月27日の重要産業安定法案第２次案[170]によると、この法案は、「国民経済の景況に重要な影響を及ぼしている産業」を「重要産業」とし、政令で指定するとされた（２条）。重要産業に指定された事業者は、「主務大臣認可、公取委同意」の方式で（３条１項柱書き、11条１項）、生産品の生産の数量制限（３条１項１号）、生産品の販売、出荷数量制限（同２号）、生産設備の制限（同３号）の協定をそれぞれ締結できるとされ、これらの行為は、独禁法の適用除外とされた（12条）。また、同一の重要産業の過半を占める事業者から申出があった際には、主務大臣は、当該重要産業のすべての事業者に対して、当該協定の内容を斟酌して勧告したり（７条１項）、勧告後目的が達成されない場合には主務省令で勧告と同一内容の命令をしたりすることができるとされた（同２項）。これらの勧告、命令においても、公取委の事前の同意が必要とされた（11条１項）。

これは、特定中小企業安定臨時措置法の枠組みとほとんど同じである。当時、独禁法は旧４条を持ち、これに違反しないようにするために、前記の制限を個別法で認めようとしたと考えられる。また、特振法案のような官民協調を求める規定はないものの、産業を政令で指定して、当該産業を

168）　特定中小企業の安定に関する臨時措置法（昭和27年法律第294号）。

169）　平林・前掲注36）202頁は、通産省からすれば、公取委の存在がカルテル実施の支障になるため、そうであれば、「適用除外法を制定すればよいとの法形式論を逆手にとった」対応だったと評価する。

170）　通商産業政策史編纂委員会（以下、「通産政策史５」）『通商産業政策史 第５巻 第Ⅱ期 自立基盤確立期』（通商産業調査会、1989）267-270頁所収。

独禁法の適用除外としてカルテルを認める、という方法は特振法案と同様である。一方で、重要産業安定法案は不況対策のカルテルを認める規定だったが、特振法案は合理化を促すカルテルを認めるものであり、そこに違いを認めることができる。

この重要産業安定法案は、当時の経済審議庁が独禁法改正を検討していたこともあり、通産省内の議論に留まった。しかし、産業分野に関係なく、カルテルを原則的に禁止する独禁法に対して、必要な産業分野においてはカルテルを認めようとする適用除外法の立法を目指そうとする姿勢を見ることができる。

同様の動きを昭和33年改正法案の議論でも確認することができる。このときは、通産省内に設置された独占禁止法問題懇談会が昭和31年10月の時点で独禁法改正ではなく、別個の一般的包括的な適用除外立法の検討をしていた。通産省は、これに従って産業調整法案と呼ばれる法案を作成していた。

産業調整法案の要綱[171]によれば、「国民経済上重要な産業について、事業者の共同行為等を通じて、合理化の促進、過当競争の防止又は需給の調整を行うことにより、産業活動の適正な運行を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」が目的とされた（第1）。適用業種は、「法令で定めるもの」とされ、具体的には鉄鋼、化学工業、非鉄金属工業、機械工業などが予定された（第2）。カルテルは、企業合理化、過当競争への対処、需給安定、不足物資対策、需要家保護を目的として、種類自体は原則としては自由であり（第3）、不公正な取引方法を用いない限り、独禁法の適用除外とされた（第10）。これらは「通産大臣指示、公取委協議又は通知」で実施できるが、指示を受けた事業者は共同行為の実施にあたり、通産大臣の承認が必要とされた（第4）。また、アウトサイダー命令も規定される予定だった（第6）。

さらに、カルテルだけでなく、合併についても、「通産大臣認可、公取

171） 通商産業省「産業調整法（仮称）案要綱」（1956年11月13日）（通産政策史5・前掲注170）366-369頁所収）。

委協議」により（第８、10）、競争の実質的制限が生じることとなっても、「企業の合理化を図ることが、国際競争力を強化するために必要な場合」には（第８）、独禁法の適用除外とされた（第10）。

産業調整法案では、特振法案が立案された背景と同様に、「合理化」や「過当競争」という文言を確認することができる。カルテルだけでなく、合併も含まれていたことは、特振法案との類似点である。産業調整法案は、特振法案と同様に通産省企業局が構想したものだったが、原局はそれぞれの産業別の立法を目指していた[172]。そのため、通産省局内での調整が難しかった。また、公取委の反対も強く、独禁法改正で対応されることになった。

以上のとおり、通産省は、重要産業安定法案、産業調整法案、特振法案と立法の構想を打ち出し、特振法案は国会提出まで至ったが、いずれも成立することはなかった。重要産業安定法案と産業調整法案は、独禁法改正の議論が行われた際に作成され、通産省は自分たちの政策を反映させるための対案のような形で構想していた。特振法案では、独禁法改正が具体化していたわけではなく、むしろ昭和33年改正法案が頓挫したことを踏まえて、構想されたものと言える。それは日本が貿易自由化に伴って、通産省の従来持っていた権限が失われるという同省の危機感もあった。しかし、特振法案も、産業調整法案と同様に、企業局と各原局との思惑が必ずしも一致しておらず、また、政府も産業界も積極的な賛成意見はほとんどない、という状況だった。

特振法案の発想の根源は、戦前の重要産業統制法[173]にあると言われるが[174]、産業官庁における産業界を管理しておくという発想はこの頃も維持されていたと見ることができる。

172）　詳細は、小林貞雄「独占禁止法制の概観 独禁法の制定から現在までのその変遷のあとをたどる」時の法令300号（1958）10頁参照。

173）　重要産業ノ統制ニ関スル法律（昭和６年法律第40号）。

174）　平林・前掲注36）315頁。

㈢　適用除外カルテルにおける公取委の関与

第二章、第三章では、特振法案の合理化カルテルを中心に検討し、主に、どのような共同行為を許容するか、ということが議論されていたことを明らかにしてきた。しかし、合理化カルテルを誰が解釈・運用していくのか、ということも重要となる。認可権等の最終判断権を持つ主体次第で、判断が分かれ得るからである。

特振法案の議論の際に、公取委は、主に独禁法の弾力的運用で対応できる、という主張を行っていた。これは、独禁法の不況カルテル、合理化カルテルは、公取委が認可権を持っていたからである。すなわち、公取委は、既存の規定を活用して、特振法案で構想されていた許容行為を、公取委の判断の中で実施できると考えていた。

歴史を振り返ると、昭和28年改正で適用除外カルテルが加わった後、適用除外カルテルを規定する個別法が次々と立法された。それらの適用除外カルテルの実施を最終的に判断する主体は、公取委ではなく、主務大臣（主に通産大臣）にあった。独禁法の適用除外カルテルを利用しようとすると、公取委が認可権を持っている関係で、実施のハードルが高くなる。これを解決するために、個別法を制定することで、産業官庁が最終判断権を持つようにしたのである。これは、昭和28年改正の内容及び、公取委の解釈・運用に不満を覚えた産業官庁の考えが反映されたものだった。このように、適用除外カルテルが規定される法典と最終判断権の主体の関係は、「独禁法＝公取委、個別法＝主務大臣」、というように整理ができた。

しかし、国会に提出された特振法案は、その例外と言える。すなわち、特振法案も、個別法の一つであるが、その認可方式は、「公取委認可、主務大臣協議」であり、形式的には公取委が認可権、すなわち、最終判断権を持つこととされていた。ただし、独禁法に規定された適用除外カルテルと異なる点として、合理化カルテルの申請先が、主務大臣を経由して行うものとされていた。これにより、主務大臣は、公取委にその申請書類を送付する際に意見を付すことができるとされていた（9条6項）。

この主務大臣を経由するという方式は、昭和33年改正法案と同様であ

る。そのときは、公取委と通産省の両方の顔を立てるための妥協案として登場したとされる[175]。特振法案における議論も同様であり、通産省原案では、通産省が最終判断権を持っていた。しかし、特振法案を立法したい通産省とそれに反対する公取委という構造が問題としてあり[176]、昭和33年改正法案の発想が個別法でも採用された、ということになる。

このように、個別法による適用除外カルテルであっても、形式上は、最終判断権を公取委が持つことになった。適用除外カルテルの認可方式について、仮に特振法案が成立していたとすると、独禁法とは、合理化カルテルの申請を行う前のプロセス及び、申請先が異なっていた、ということになる。一方で、それ以外は、ほとんど同様だったと言える。また、公取委が主張していたように、特振法案と独禁法の合理化カルテルの許容行為に重なりがあったとすると、同じカルテルに対して、２つの法律で許容できる体系になっていたことになり得る。認可要件の文言に若干の違いはあるものの[177]、基本的には類似していた。そうしたなかで、認可方式も（主務大臣を経由する以外は）同様になるのは、新たに個別法を立法する理由として問題を含むものになり得たと言える。

五　結　語

本稿では、昭和30年代後半の、わが国が経済的な国際社会へ復帰する

175）「もめた『共同行為』認可権 通産省と公取委が対立」朝日新聞1958年９月23日朝刊４面。

176）これに関して、当時の公取委の職員は、「政策論争をしても勝てる見込みはなかったから、法制的に反対した」と回顧する。高瀬ほか監修・前掲注33）196頁〔伊従寛発言〕。

177）消極要件について、独禁法の合理化カルテルでは、「需要者の利益を害するおそれがないこと」（24条の４第３項１号）とされていたが、特振法案では規定されなかった。また、独禁法の「関連事業者」（24条の４第３項２号）は、特振法案では、「関係中小企業者、関係農林漁業者その他の関係事業者」と具体化され、さらに「当該特定産業を営む者の従業員の地位」を不当に害するおそれがないこと、とされた（９条３項２号）。

時期において、カルテルがどのような扱いをされていたのか、ということを分析した。特に、貿易自由化に伴い、国内産業が衰退することに危機感を持った通産省が立案した特振法案の議論過程を詳細に見ることで、当時独禁法の不当な取引制限との関係で、どのような範囲でカルテルを許容しようとしていたのか、という議論を確認した。

特振法案は結局、廃案となった。来生新教授は、「この戦後最大の経済政策立法と呼ばれた法案が通過していれば、日本の市場と政府の関係は現在のものとは相当に異なったものとなり、日本の政府と市場の関係は、フランス的な、より社会主義的な計画経済の色彩の強い関係に変わっていた可能性が高い」と振り返る[178)]。これをカルテルという観点に落とし込めば、カルテルを経た商品役務が市中にさらに出回っていたことになったかもしれない。また、法案自体は頓挫したものの、投資調整などでは、公取委の弾力的運用による事実上の適法化という姿勢も見てとることができた。一方で、昭和20年代後半以来続いてきた勧告操短への対応は、物価高騰という消費者政策の解決手段の一つとして独禁法が利用されることで、厳しく扱われ、廃止された。

このように見ると、昭和30年代後半のカルテル法制は、法令を模索する期間から、法令を適用する期間への過渡期だったと言える。すなわち、昭和28年改正以降、昭和30年代前半は、勧告操短等の行政指導による実質的なカルテルが横行しつつ、さらに、個別法による適用除外カルテルが次々に誕生していた。しかし、昭和30年代後半に入ると、特振法案を代表とした個別法立法の動きはありつつも、一方で、法的根拠が明らかとは言えない生産量に関する行政指導（勧告操短）は、廃止されるなどの動きを確認できた。

考察では、特振法案は、政治的にも積極的な勢力はおらず、廃案となったが、立法事実も明らかではなかったことを指摘した後、これまでのこうした一般的包括的な産業政策立法の試みを論じた。また、カルテルを許容する法制に対して、関係官庁がどのように関与しようとしていたのかを論

178）　来生・前掲注22）104頁。

じた。特に、特振法案は、個別法であるにもかかわらず、最終判断権の所在が公取委にあったことが特徴であることを指摘した。

昭和40年代に入ると、前記のとおり、どのように法令を解釈・運用していくのか、という段階に入っていく。こうした高度経済成長期後半の歩みについては、別稿で論じることとしたい。

〔付記〕 本稿は、2024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。また筆者は、（公財）公正取引協会のMMS奨学金を受給している。同協会及び拠出者の鈴木深雪先生、満先生には、記して謝意を表する。

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
日本大学通信教育部添削指導員
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
所属学会　日本経済法学会
専攻領域　経済法
主要著作　「カルテル法制史から見る『競争』と『規制』――独占禁止法昭和28年改正に至る議論を中心に――」『法学政治学論究』第137号（2023年）
「カルテル法制史における法の許容とその評価――独占禁止法と適用除外カルテル法を巡る昭和30年代前半の議論を中心に――」『法学政治学論究』第139号（2023年）
「独占禁止法違反による罰金・課徴金と取締役の責任――会社に課された課徴金の取締役への転嫁の問題を中心に――」『慶應義塾大学大学院法学研究科論文集』第64号（2024年）