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

Title	カルテル法制史における高度経済成長期の展開 : カルテル許容の変遷を中心に
Sub Title	Developments in Japanese cartel law during the rapid economic growth era : focusing on cartel exemption laws
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	2025
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・ 政治・ 社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.144 (2025. 3) ,p.229- 271
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20250315-0229

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高度経済成長期の展開

――カルテル許容の変遷を中心に――

廣　瀬　翔太郎

一　はじめに
二　競争制限的な行政指導から適用除外カルテルへの移行
　㈠　独禁法制定と昭和28年改正
　㈡　競争制限的な行政指導の拡大
　㈢　物価対策として関心が高まる独禁法
　㈣　適用除外カルテルの積極的利用
　㈤　独禁法上の不況カルテルの解釈・運用
　㈥　小　括
三　適用除外規定を欠く事業法とカルテル
　㈠　石油業法の制定時の課題
　㈡　石油業法による運用上の課題
　㈢　石油危機における石油二法の制定
四　カルテル禁止規定の解釈・運用
五　むすびにかえて

一　はじめに

現在、カルテル[1)]は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法

1)　一般的には、「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法により互いに自らの行動を調整する行為全般」と定義される（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〕）。そのうち、本稿では、現在の講学上の整理で、ハードコアカルテルと呼ばれる「価格、産出量などの重要な競争手段を直接に制限する競争者間の共同行為であり、かつ競争制限以外に合理的な目的がないことが外見上明らかなもの」（泉水文雄『独占禁止法』（有斐閣、2022）174頁）を主

律[2]（以下、「独禁法」）の不当な取引制限（２条６項、３条）により、原則的に禁止という解釈・運用が行われている[3]。一方で、カルテルであっても、許容されるものもある。カルテルを適法とするためには、不当な取引制限の解釈の中で正当化を行う方法や、別に適用除外規定を設けて、それに基づいて適法とする方法がある。現在では主に、裁判所や独禁法を所管する公正取引委員会（以下、「公取委」）を中心に、不当な取引制限の解釈をとおして、適法性の判断が行われており、解釈論の精緻化が進められている状況と言える[4]。一方で、独禁法以外の個別の法律（以下、「個別法」）に、適用除外規定を設けることで、カルテルを認めるものもある[5]。こうした

に扱うこととなる。しかし、本稿の検討時期には、そのような区別が明確にあったわけではないので、ハードコアカルテルに射程を限定しないこととする。

2）　昭和22年法律第54号。

3）　白石忠志『独占禁止法〔第４版〕』（有斐閣、2023）245-246頁、泉水・前掲注１）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。

4）　近年話題となっているグリーン社会の構築に向けた取組と不当な取引制限との関わりでは、公取委は、「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）、いわゆるグリーンガイドラインを作成・公表している。この分野においては、適用除外立法もありえたなかで、不当な取引制限の解釈をとおして、違反被疑行為を判断しようとしている。例えば、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（令和５年度相談事例２）は、そうした取組の一例である。日本におけるグリーン分野に関する論考として、例えば、舟田正之「SDGsとカルテル」立教法学111号（2024）265頁以下、柳武史「環境と競争法 2024年改定グリーンガイドラインの比較法的検討」Law & Technology104号（2024）37-38頁、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頁以下等がある。

5）　近年の代表例は、いわゆる地銀・バス特例法（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））が立法されたことである。この法律は、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を認めている（９条１項、２項）。この法律に関する最近の論考として、例えば、東條吉純「持続可能な地域公共交

適用除外カルテルに基づくものは、現在（令和５年度末）、12法律36件ある[6]。全体として見ると、カルテル許容の方法としての個別法の法律数、運用数は、ともに非常に限定的である。

しかし、歴史を振り返ると、様々な適用除外カルテル（カルテル許容規定）が存在しているだけでなく、当時の通商産業省（以下、「通産省」）等の産業官庁により、実質的にはカルテルと同様の弊害をもたらす競争制限的な行政指導が行われていた[7]。すなわち、法の建て付けとは異なり、一般的な社会認識として、「競争弊害・協調支持」という状況が長期間にわたって存在していた[8]。このような風潮は、独禁法昭和28年改正[9]（以下、「昭和28年改正」）頃から昭和30年代前半において特に顕著だった。しかし、昭和30年代後半から変化が訪れる。一つは、高度経済成長による消費者物価の高騰である。それに対処する手段として、独禁法が注目されること

通と経済法 乗合バスを中心に」ジュリスト1602号（2024）85-87頁、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頁以下等がある。

6） 公正取引委員会「令和５年度 公正取引委員会年次報告」（2024）231-232頁。また、現在、独禁法と労働法との関係が盛んに議論されているところ（例えば、公正取引878号（2023）の特集「労働市場と競争政策」がある）、労働組合法（昭和24年法律第174号）に基づく団体交渉等について、独禁法上、適法であることの確認を行う趣旨で、適用除外規定の必要性を指摘する論考もある。中里浩「独占禁止法における公共の利益と正当化事由の関係 フリーランスによる共同交渉の法的位置付け」現代法学45号（2023）143-144頁。

7） 本稿では、行政手続法（平成５年法律第88号）が成立する以前の議論を分析するため、現在の行政指導の定義（２条６項）に必ずしも一致するとは限らない。ただし、例えば、今村成和『私的独占禁止法の研究(4)２』（有斐閣、1976）542頁（初出：「独占禁止法と行政指導」国際商業76号（1974））が、「行政機関が、一定の政策目標の実現を目指して、非権力的手段により、行政の相手に直接働きかける作用」としているとおり、行政機関による政策目的実現のために行われる非権力的で、強制力のないものであることは前提とする。

8） 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。

9） 昭和28年法律第259号。

となる[10]。もう一つは、高度経済成長を終えるきっかけとなった昭和40年代後半の石油危機である[11]。当時、石油危機に乗じた商品の値上がりがあり（いわゆる、便乗値上げ）、それは「狂乱物価」と呼ばれた[12]。この問題への対応としても、独禁法が関心を集めることとなる。

本稿では、わが国のカルテルに対する対処について、このように注目が集まっていた高度経済成長期中期から後期を検討時期とする。少なくとも現在よりもカルテルの許容が一般的に求められていた当時の前提のもとで、わが国においてカルテルがどのような方法で許容されていて、それがどのように変化していったのか、ということを明らかにする。こうした分析を経て、原則的にカルテルが禁止されている法制度において、例外的な許容を認めるべきなのか。仮に認めるとして、どのような方法で行うべきなのか。すなわち、現在のように不当な取引制限の解釈の精緻化による対応を目指すのか[13]、それとも適用除外立法を必要とするのか、ということを考

10）　詳細は、第二章第三節参照。

11）　詳細は、第三章第三節参照。

12）　小峰隆夫編『「バブル／デフレ期の日本経済と経済政策」歴史編１「日本経済の記録 第２次石油危機への対応からバブル崩壊まで」（1970年代～1996年）』（内閣府経済社会総合研究所、2011）11-12頁〔近藤誠執筆〕。

13）　グリーンガイドライン立案担当者は、適用除外立法が適当ではない理由を次のように掲げている。すなわち、①海外競争当局の規制対象とわが国の規制対象にずれが生じることになり、グローバルに事業展開をする日本企業は、自らの取組が日本では適用除外とされて適法となったとしても、依然として海外競争当局からは、違法と判断されるリスクを負うこと、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。鈴木健太編著『独占禁止法 グリーンガイドライン』（商事法務、2024）11頁〔鈴木執筆〕。この記載は、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に対する考え方にも見られる。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（論説）」NBL1244号（2023）38頁は、適用除外立法を必要とする姿勢を「旧来型

える足掛かりの一つとしたい。このように本稿では、カルテルがどうして必要だったのか、というよりも、必要とされていたことをある程度前提にして、それを当時どのように許容していたのか、ということを詳らかにすることを目指す。本稿は、あくまで当時の状況を客観的に記述することを試みるものであって、これをもって、現代において、カルテルの許容を広げるべきである、ということを示唆、主張するものではないことは、あらかじめ断っておく。

まず、第二章で、独禁法制定と昭和28年改正を概観する。その上で、主に、不況期に多く存在したカルテルについて分析する。戦後、日本が経済成長をしていく過程でも不況に陥ることはあり、それを契機としたカルテルや競争制限的な行政指導などが行われた。それは、一般に不況により商品価格が生産費を下回り、その業種の企業経営が困難となった場合、当該業種の事業者らがこれを切り抜けるためにカルテルを結成して、難を逃れようとするからである。当時、カルテル許容規定の一つとして、独禁法上に公取委の認可を経て、不況期にカルテルを許容する規定が置かれていた。この章では、不況期にカルテルやそれに類する行政指導がどのように行われたのかを分析する。第三章では、その当時制定され、カルテルとの関係が論点になった事業法の分析を行う。具体的には、昭和37年に制定された石油業法[14]及び、石油危機時に制定され、石油二法と言われた石油需給適正化法[15]、国民生活安定緊急措置法[16]を検討する。第二章で論じた適用除外カルテルは、各法律上に明文でカルテルを独禁法の適用除外とする旨の規定を置いていた。一方で、第三章で論じる事業法の特徴は、国が事業者に対する標準額等の設定を規定していることから、その実施にあたり、カルテルが必要になりそうであるところ、適用除外規定を明文化していないことにあった[17]。第四章では、カルテル禁止規定、すなわち、不当

の発想」として、批判的に捉えている。

14） 昭和37年法律第128号。

15） 昭和48年法律第122号。

16） 昭和48年法律第121号。

17） 現在でも、適用除外規定を置かない状態で、国が事業者に対して行政指導

な取引制限と、事業者団体規制（独禁法８条）に関する解釈・運用について、どのような変化があったのか、分析する。具体的には、事件数[18]、適用法条、事件化した事業者や事業者団体の特徴に関する変遷に注目する。もっとも、常に同じ業界で同数のカルテルが存在しているわけではないため、例えば、事件数の多寡を捉えることで、カルテル禁止が強化された、というような評価を直ちには導き得ない。しかし、特に第二章で論じる変遷と併せて見ると、カルテル許容の方法は厳格化に向かい、それに伴いカルテル関連の事件も減少しそうであるところ、むしろ増加していることが観察できる。このように、完全な対照比較はできないが、前記の３点から、当時のカルテルに対する解釈・運用の姿勢について、カルテル禁止規定の側から検証する。

二　競争制限的な行政指導から適用除外カルテルへの移行

㈠　独禁法制定と昭和28年改正

独禁法は、連合国軍総司令官総司令部（以下、「GHQ」）統治下の昭和22年に制定された。それ以前に、わが国では法としてカルテルは禁止されていなかった。独禁法は、経済民主化を目指して立法されたものであり、

を行い、それを契機としてカルテルを生み出すことがある。例えば、東京高判平成28年９月２日（平成27年（行ケ）第31号）審決集63巻324頁〔新潟タクシーカルテル〕がある。この事件に関連して、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21年法律第64号）が改正されて（平成25年法律第83号。題名も「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」となった）、独禁法適用除外規定が設けられるに至った（８条の４）。この事件に関しては、さしあたり、石岡克俊「判批」川濵昇ほか編『経済法判例・審決百選〔第３版〕』（有斐閣、2024）70-71頁参照。

18）　公取委が認知した事実に対して、法的措置を取らずに、事実上の警告で解決を図っていたこともある。公正取引委員会「昭和32年度 公正取引委員会年次報告」（1958）200頁。

「経済憲法」と呼ばれた[19]。

GHQが撤退した翌年の昭和28年改正は、その後の独禁法にとって大きな節目となる[20]。この改正では、米国で当然違法型とされる行為類型を条文化し[21]、それを禁止としていた4条（以下、「旧4条」）が廃止され[22]、事業者に対するカルテル禁止規定は、不当な取引制限のみとなった[23]。また、私的統制団体の禁止規定（5条）や事業者団体を規律していた事業者団体法[24]も廃止され、事業者団体の禁止行為が独禁法8条1項1号～5号（現8条1号～5号）に規定された。

同時に、この改正では、次節で論じる問題を解決するために、独禁法上に不況カルテル（24条の3）[25]と合理化カルテル（24条の4）という2つの

19） 従来、この表現を最初に用いたのは、商工省企画室『独占禁止法の解説』（時事通信社、1947）序文〔10月5日発行〕とされていた（平林英勝『独占禁止法の歴史（上）』（信山社、2012）157頁）。しかし、それ以前に刊行された、池永光弥「独占禁止法と工業所有権」発明44巻4号（1947）3頁〔8月20日発行〕や、商工財務研究會編輯部編『問答式 独占禁止法解説』（商工財務研究會、1947）19頁〔9月10日発行〕に同様の表現を確認できる。

20） この改正に関する最近の論考として、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に」法学政治学論究137号（2023）213頁以下がある。

21） 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、1999）76頁。

22） 旧4条の制定、運用及び廃止について、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」金井貴嗣先生古稀『現代経済法の課題と理論』（弘文堂、2022）119頁以下参照。

23） この改正で、不当な取引制限の定義規定は、旧4条規定の行為態様が多少文言を変えて例示的に追加され、条番号が2条4項から現在の2条6項に移った。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）123頁、129頁。

24） 昭和23年法律第191号。

25） 不況カルテルの対象は、「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（24条の3第1項柱書き）。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（同1項柱書き）、②当該商品の価格がその平均生産費を下っていること（同1項1号）、③当該生産業者等の相当部分の事業の

適用除外カルテル規定が設けられた[26]。

㈡　競争制限的な行政指導の拡大

カルテルに関連して、GHQが撤退した頃から昭和30年代前半までの問題の一つは、明確な法的根拠を持たないままに、産業官庁が、生産調整を中心とする競争制限的な行政指導を行っていたことである。その代表が勧告操短である。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[27]。

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、カルテルと同様の弊害をもたらすものだった[28]。もっとも、

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２号）、である。また、消極要件は、①事態克服のために必要な程度をこえていないこと（４項１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２号）、③不当に差別的でないこと（同３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４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（同１項ただし書）。全ての要件を満たせば、「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（同２項）。また、「対価の決定に係る共同行為」は、原則認められていないが、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（同３項）。

26）　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制度の整理等に関する法律（平成11年法律第80号）により、いずれも現在は削除されている。

27）　正田彬『全訂 独占禁止法Ⅰ』（日本評論社、1980）241頁。

28）　金沢良雄『独占禁止法の構造と運用』（有斐閣、1979）37頁（初出：「独禁法と行政庁の勧告」公正取引136号（1962））。こうした行政指導の法的根拠は、各省設置法とされていた。例えば、通産省は、通商産業省設置法（昭和27年法律第275号）であり、同法は、通産省の任務として、「輸出品の生産の振興その他鉱産物及び工業品の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整並びに検査」

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違反とはならない[29]。しかし、事業者間で操業短縮を事前に計画し、実施のイニシアティブのみを通産省等の産業官庁に要望する場合には、カルテルとして捉えることができる[30]。また、そうした事業者間の事前協議がないとしても、行政指導を契機として、事業者間で意思の連絡等が行われればカルテルと言える[31]。

（3条2号）などを規定していた。しかし、この規定から、通産省の裁量に基づいて、どの範囲・程度で、事業者の生産活動や業界の生産調整に対して介入ができるのか、ということが問題だった。すなわち、勧告操短等の行政指導は、組織規範（行政組織を設置し、その内部編成や任務・所掌事務を定める規範）を根拠としており、根拠規範（具体的な行政作用の要件・効果を定めて、当該行政作用を行う権限を特定の行政機関に授権する規範）に基づいていたわけではなかった（それぞれの規範の定義は、興津征雄『行政法Ⅰ 行政法総論』（新世社、2023）361頁）。そういう意味で、当時、勧告操短等は法的根拠が薄弱であり、その内容も独禁法の基本的考え方とも相容れないことから、公取委は、独禁法上の適用除外カルテルや個別法に基づくことを通産省に求めるという構造があった。勧告操短の問題点について、妹尾明「勧告操短の諸問題」公正取引146号（1962）43頁以下参照。

29） 伊従寛『独占禁止政策と独占禁止法』（中央大学出版部、1997）196頁（初出：「独占禁止法と行政指導」ジュリスト342号（1966））。

30） 丸山泰男「綿紡操短と独占禁止法」労働時報5巻4号（1952）20頁。

31） 仮に産業官庁が、事業者Aに対して、事業者Aの生産量に関する勧告に加えて、事業者Bに勧告した生産量をも示していた場合、現在の講学上の整理に従うと（産業官庁が「事業者」であるか否かは省くとして）、産業官庁をハブ、各事業者をスポークとしたハブ・アンド・スポーク型共同行為（あるいは産業官庁がカルテルを助長するファシリテーターとしたファシリテーター型共同行為）という構成が可能になり得る。しかし、ハブとスポークが非水平的関係であるため、不当な取引制限及び旧4条の適用は、東京高判昭和28年3月9日（昭和26年（行ナ）第11号）審決集4巻145頁〔新聞販路協定〕の判示（148頁）によって、少なくとも本稿が論じる時期においては、現実的ではなかった。そのため、本稿においても、不当な取引制限の適用には、（垂直的関係ではなく）水平的関係が必要であることを前提とする記載を行う。なお、現在のハブ・アンド・スポーク型共同行為等に対する独禁法の適用可能性については、渕川和彦「我が国独占禁止法における市場及び取引段階の異なる事業者が誘引する協調的行動の規制」法学研究96巻12号（2023）303頁以下参照。

勧告操短は、昭和27年に綿糸紡績に対して初めて行われた[32]。通産省は、朝鮮戦争による特需景気後の反動不況（昭和27年不況[33]）において、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するという対応をとった。これは、前記のとおり、不当な取引制限及び旧４条が問題視する状況と、同様の状態を作り出すことになった。しかし、公取委は、立件を避け、通産省へ申入れを行った[34]。こうした対応の理由は、通産省が当時、外国為替及び外国貿易管理法[35]に基づく輸入外貨の割当[36]の権限を有していたからである。すなわち、この行政指導は、事業者らに対して、通産省が持っていた権限を利用して行った事実上の強制力が伴う勧告だった[37]。

また、この勧告操短では、通産省が勧告を事業者らに出す前に、事業者間での協議もあったと言われている[38]。しかし、公取委は、強制力ある勧告という行政措置が介在することで、紡績各社間の協議と生産制限という結果の因果関係は中断される、という考え方を採ったようであり[39]、事件化しなかった。一方で、公取委内では、通産省と各事業者との間における協力関係が、事業者間の「潜在的な共同認識」に基づいて行われているとすれば、違反を立証することも可能であるとする考え方もあった[40]。

公取委は、昭和28年改正前には、事実関係に産業官庁による行政指導が絡む事案であっても、審決を行う例があった[41]。しかし、例えば、日本化繊協会事件では、事業者間のカルテルとして不当な取引制限及び旧４条

32）　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」（1957）51-55頁。
33）　本稿では、必ずしも「昭和◯年不況（期）」という名称が一般化していない不況についても、便宜のため、こうした記載を行う。
34）　申入れの内容は、公正取引委員会事務局・前掲注32）52-53頁参照。
35）　昭和24年法律第228号。
36）　外国為替予算に関する規定（当時の16-20条）は、同法昭和39年改正（昭和39年法律第33号）により、削除された。
37）　御園生等『日本の独占禁止政策と産業組織』（河出書房新社、1987）61-62頁。
38）　御園生・前掲注37）62頁。
39）　御園生・前掲注37）88頁注11。妹尾・前掲注28）47頁も同旨。
40）　丸山・前掲注30）20頁。
41）　勧告審決昭和27年９月30日（昭和27年（勧）第１号）審決集４巻60頁〔横浜護謨製造〕。

違反とはせず、事業者団体としての行為のみを取り上げて、事業者団体法違反とした[42]。名宛人を事業者ではなく、事業者団体として違反行為の主体を曖昧にしたことは、「審決の背後にある政治的意図を推測」せざるを得ない、と批判された[43]。

このように、昭和28年改正前の勧告操短では、通産省の強制力が伴う場合には、独禁法違反としては取り上げず、通産省による強制力が曖昧な場合には、審決を行うという整理が一応できる。しかし、勧告操短という競争制限的な行政指導は、独禁法の考え方とは矛盾を孕むため、前記のとおり、昭和28年改正で独禁法上に不況カルテルが設けられた。この国会審議では、通産大臣から今後の勧告操短は行わないという答弁が行われた[44]。そのため、この問題は、改正によって、不況カルテルに移行し、問題解決が図られたという理解がされた。

昭和28年改正の内容が施行された直後、適用除外カルテルに関する運用を見ると、公取委は、生産業者等から認可申請があっても事実上認可をしない、という厳格な対応をとった[45]。そのため、独禁法改正によってカルテルを結成できると考えていた産業界は不満を持ち、これは、産業官庁にとっても好ましい状況とは言えなかった。そこで、前記の通産大臣の国会答弁が反故にされる形で、昭和30年には勧告操短が再開された[46]。公取委も、不況対策という名目であれば、事実上容認する姿勢に転じることになった。これは、不当な取引制限の「公共の利益」に基づいた対応であり、綿糸紡績の勧告操短における因果関係の断絶という解釈では説明できない

42） 審判審決昭和28年8月6日（昭和27年（判）第2号）審決集5巻17頁。

43） 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、1976）241頁。

44） 「第16回国会 衆議院経済安定委員会議録」19号（1953年7月24日） 2頁3段目、7頁1-2段目、12頁4段目等〔いずれも岡野清豪通産大臣答弁〕。

45） 公正取引委員会「昭和29年度 公正取引委員会年次報告」（1955）43-45頁参照。

46） 昭和27年不況期と同様に綿糸に対して、昭和30年5月から31年6月まで行われた。詳細は、公正取引委員会事務局・前掲注32）55-57頁参照。

ものだった[47]。

また、昭和32年からなべ底不況（以下、「昭和32年不況」）に陥ると、勧告操短の実施だけでなく、昭和33年には、独禁法改正法案が国会に提出された[48]。この議論は、産業界を中心に、昭和28年改正で実現したカルテルの許容について、その範囲をさらに広げようと試みられたものだった。また、こうした動きと並行して、産業別の個別法の制定が次々と行われ、事実上、カルテルと同様の効果を実現することが可能となる法制が整えられていた[49]。

また、勧告操短以外にも、価格安定のために、鉄鋼業界では公開販売制が採られた。公開販売制とは、「販売価格、生産予定量等を行政庁に届け出、その指導の下に同時販売を実施し、これによつて価格安定の実効をあげようとするもの」である[50]。この制度は、当初不況対策だったが、価格が急騰すると好況公販となり、景気の安定目的で安定公販も行われた[51]。他にも、需給調整として買上機関の設置（綿糸等）や在庫凍結措置（スフ糸等）も行われた[52]。これらは、「カルテルの補充方法として、流通過程において、これを支える役割」を持っており[53]、ほとんどが行政指導によるものだった。

このように、昭和30年代前半までは、競争制限的な行政指導が行われたり、「カルテルの安定化、合理化機能に着目し、それぞれの産業政策目

47）　平林・前掲注19）251-252頁。

48）　昭和33年改正法案に関する詳細は、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）307-314頁参照。

49）　詳細は、廣瀬・前掲注48）304-306頁参照。

50）　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）209頁。

51）　詳細は、御園生等「鉄鋼公開販売制について」公正取引120号（1960）17-19頁参照。

52）　詳細は、二十年史・前掲注50）695-698頁、吉田仁風編『日本のカルテル』（東洋経済新報社、1964）56-57頁参照。

53）　公正取引委員会・前掲注18）40頁。

的実現のため」に[54]、多くの個別法が立法されたりしていた[55]。

㈢　物価対策として関心が高まる独禁法

日本は、敗戦から約10年が経過した昭和30年代初頭には、「もはや『戦後』ではない」[56]と言われるとおり、戦後復興を遂げたと言える段階に入った（神武景気）。その後、高度経済成長に突入していく。経済政策としては、岩戸景気にあるなかで、昭和35年に池田勇人内閣が「国民所得倍増計画」を公表した[57]。また、昭和39年の東京オリンピックに向けて、東海道新幹線の開業や名神高速道路の開通など、現在にも繋がるインフラが整備される時期となる（オリンピック景気）。

前節では、適用除外カルテルに関する個別法の立法に加えて、競争制限的な行政指導が様々な形で行われていたことを概観した。この傾向を変えるきっかけとなったのは、日本の好景気だった。好景気が続くなかで、消費者物価の上昇が社会的な問題になった。消費者物価は、昭和30年代前半は安定的に推移していたが、昭和35年度になると、前年度比3.8％の高騰を示し、昭和36年度から38年度は、６％以上の騰貴率を持続することになった[58]。寄与率で見ると、農水産物、中小企業製品、個人サービスが全体の８割を占めた[59]。これらは、一般消費者の生活に直結するために、状況を改善する重要性が高まることになったのである。

まず、政府は、昭和35年９月末に、「最近の一連の物価値上げの動きには、業者の価格申し合わせなどによるものも相当含まれていると思われるので、独禁法などの適正な運用により消費者物価の安定を図る」とする閣

54）　長谷川古『日本の独占禁止政策』（国際商業出版、1998）107頁。
55）　こうした性格を持つ個別法は、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）、輸出取引法（昭和27年法律第299号）が端緒である。
56）　経済企画庁『昭和31年度 年次経済報告』（1956）42頁。
57）　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）。
58）　二十年史・前掲注50）264頁。
59）　経済企画庁編『現代日本経済の展開 経済企画庁30年史』（1976）132-133頁。

議了解を行った[60]。

次に、昭和37年からは、岩戸景気後の短期間の不況に陥った（以下、「昭和37年不況」）。この不況への対処として、スフ綿などの勧告操短が実施された[61]。しかし、昭和37年３月に、政府は、「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[62]。

昭和39年１月の閣議においても、「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」ことが了解された[63]。これにより、勧告操短は、昭和39年３月末、上質紙を最後として一度全て廃止された[64]。

また、経済政策としては、国民所得倍増計画を継ぐものとして、昭和42年に佐藤栄作内閣から「経済社会発展計画」が公表された[65]。この計画では、三大重点政策として、①物価の安定、②経済の効率化、③社会開発の推進、が掲げられた[66]。物価の安定が、経済政策として重点課題だったことがわかる。詳細に見ると次のような記載がある。

まず、経済社会発展計画では、消費者物価高騰の原因について、昭和30年代後半からの⑴経済の高成長と人口の都市集中による需要増加、⑵低生産性部門の近代化の遅れによる供給態勢の不備、⑶コスト上昇を容易

60）「消費者物価抑制策決まる業者協定に独禁法適用」日本経済新聞1960年９月30日夕刊１面。

61）　二十年史・前掲注50）669-690頁参照。

62）　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）。

63）　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）（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）234頁所収）。

64）　公正取引委員会「昭和38年度 公正取引委員会年次報告」（1965）268頁、公正取引委員会「昭和39年度 公正取引委員会年次報告」（1966）259頁。

65）　経済企画庁編『経済社会発展計画　40年代への挑戦』（大蔵省印刷局、1967）。

66）　経済企画庁編・前掲注65）第１部第３章。

に価格転嫁することを可能にした競争条件の不備、⑷賃金・所得格差の縮小があまりにも急速だったこと、⑸消費者組織の未発達や物価行政の未整備、などを挙げていた[67]。

次に、これに対処するための政策の一つとして、「競争条件の整備」が掲げられた。特に、「カルテル、輸入制限等各種の施策により不当に保護されていた面を改善するとともに、新しい流通形式や企業形態を積極的に確立するなど、競争条件を整備する。これによって低生産性部門の近代化が促進される。また高生産性部門においても、寡占化に伴う競争制限的傾向を排除し、適正な競争を実現するための条件を整える」とされた[68]。さらに、「競争体制の整備」として、「業種別ビジョンの公的な確立を前提として業界の自主責任による合理化カルテルを認める必要がある」としつつも、「産業体制の整備がすすみ、寡占的傾向が強まる可能性があるので、有効競争を確保し、技術進歩、生産性上昇の成果が広く国民に行きわたるよう、寡占の弊害を除去するための体制が確立されなければならない。このためには、独占禁止法の基本理念を十分生かせるようその適切な運用を行なうとともに、寡占企業は国民経済に対し大きな社会的責任を有するものであるから、公共の利益に資するという見地に立って厳格な規制を行なうことが必要である。［改行］また、生産調整や価格協定については厳格な態度でこれにのぞまなければならない。これらについては、独占禁止法その他法律に根拠を有するものを除き、原則として行なうべきではない。法律にもとづく場合についても、その要件の認定を厳正に行なうとともに、調整条件の適正化をはからなければならない。安易な生産調整や価格協定は企業責任をあいまいにし、体制整備をかえって遅らせるおそれがあるからである」（大括弧内、筆者挿入。以下、同じ。）とされた[69]。

このように、経済社会発展計画では、物価安定という観点から、競争ができる環境が求められた。また、独禁法の運用として、カルテルには厳し

67） 経済企画庁編・前掲注65）第２部第１章２。
68） 経済企画庁編・前掲注65）第２部第１章３⑵。
69） 経済企画庁編・前掲注65）第２部第２章１⑷(a)。

い態度で臨もうとする姿勢が見える。

以上から、昭和30年代後半に入ると、これまでの競争制限的な行政指導に対する放任状態から、一転して問題視する姿勢を見ることができる。ただし、これは、競争への弊害という観点というよりも、物価高騰という消費者政策の観点から取り上げられたものだとされる[70]。

㈣　適用除外カルテルの積極的利用

1　適用除外カルテルの利用と立法

前節では、昭和30年代後半の状況について、物価問題の観点から勧告操短が問題視され、昭和39年の閣議決定を経て、一旦全て廃止されたことを確認した。しかし、競争制限を伴う行為がなくなった、というわけではなかった。これまでの行政指導中心によるものから、法律に基づくカルテルが増加することになった。

日本経済は、昭和40年に不況に陥った（以下、「昭和40年不況」）。同年度末には、適用除外カルテルの件数が、独禁法と個別法によるものを足して、1,079件あった[71]。この数字は、令和５年度末までの年度別の適用除外カルテル数の最大値となっている[72]。その内訳を見ると、中小企業団体の組織に関する法律[73]によるものが652件、輸出入取引法[74]によるものが214件、環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律[75]によるものが123件で、全体の９割程度を占めていた[76]。

独禁法の適用除外カルテルは、全体から見れば利用される件数自体はそれほど多いとは言えなかった。しかし、独禁法に規定されていた期間全体

70）　今村成和『私的独占禁止法の研究(3)』（有斐閣、1969）28頁（初出：「公正取引委員会論」法律時報39巻６号（1967））。
71）　公正取引委員会・前掲注６）105頁。
72）　公正取引委員会・前掲注６）105頁。
73）　昭和32年法律第185号。
74）　輸出取引法の一部を改正する法律（昭和28年法律第188号）により、題名が輸出取引法から輸出入取引法になった。
75）　昭和32年法律第164号。
76）　三十年史・前掲注63）767-769頁。

（昭和28年～平成11年）で見ると、昭和40年度が最も多く、不況カルテルが16件、合理化カルテルが14件だった[77]。不況カルテルの実施内容を見ると、様々な分野で実施されているが、カメラと砂糖を除けば、厚中板や軸受鋼などの生産材であり、多くは販売数量や生産数量が制限された[78]。しかし、構造用合金鋼は、当初生産数量の制限が行われたものの、途中から認可要件が加重されている価格制限も行われた[79]。

昭和40年不況は、戦後かつてないほど広汎かつ深刻だったこともあるが[80]、適用除外カルテルの利用が全盛期を迎えているという状況だった。また、この件数の多さは、従来、勧告操短で行われていたものが、独禁法上の不況カルテルへ移行したと見ることもできる。すなわち、これまでの独禁法と行政指導との関係から、独禁法上の不況カルテルの適用が課題となる段階に変わっていくのである。

以上のように、適用除外カルテルが積極的に利用されていることを確認したが、個別法の制定状況はどうだったか。昭和30年代前半においては、個別法の制定が様々に行われていたことは、前記のとおりである[81]。しかし、その後、消費者物価の高騰によってカルテルが注目されたことも背景にあると思われるが、制定数は減少した。昭和30年代後半から昭和40年代前半までに成立した個別法は、昭和36年の輸出入取引法の一部を改正する法律[82]、金属鉱業等安定臨時措置法[83]、肥料価格安定等臨時措置法[84]、砂糖の価格安定等に関する法律[85]、昭和41年の果樹農業振興特別措置

77） 公正取引委員会事務総局『独占禁止政策五十年史 下巻』（公正取引協会、1997）470-471頁。
78） 三十年史・前掲注63）226頁。
79） 公取委調査課「最近の不況カルテル」公正取引182号（1965）31-33頁参照。
80） 三十年史・前掲注63）226頁。
81） 前掲注49）及び本文対応箇所参照。
82） 昭和36年法律第197号。この改正で、適用除外に貿易連合が加わった。
83） 昭和38年法律第116号。
84） 昭和39年法律第138号。
85） 昭和40年法律第109号。

法[86]の一部を改正する法律[87]、特定繊維工業構造改善臨時措置法[88]、真珠養殖等調整暫定措置法[89]である。

これらの個別法のなかには、それ以前の法律を引き継いだもの[90]を含み、施行後にカルテルが結成されなかったもの[91]もあった。したがって、全体のなかで新しく制定された個別法が、積極的に利用されていたとは言えない状況だった。また、この時期の独禁法関係で最も議論されたのは、通産省が大企業の合併、合理化カルテルを促進するために立案した特定産業振興臨時措置法案（以下、「特振法案」）だった。この法案は、成立に向けて政治的に積極的な動きがなく廃案となったが[92]、独禁法上の合理化カルテルの許容行為をさらに広げる規定を持っていた[93]。

2　粗鋼に関する勧告操短

前項では、昭和40年不況における生産調整では、勧告操短から独禁法上の不況カルテルや個別法に移行したことを確認した。しかし、粗鋼は、昭和40年不況期も勧告操短が実施された。

粗鋼の勧告操短は、昭和37年不況期には、鉄鋼市況が悪化したことを

86）　昭和36年法律第15号。
87）　昭和41年法律第104号。
88）　昭和42年法律第82号。
89）　昭和44年法律第96号。
90）　肥料価格安定等臨時措置法は、硫安工業合理化及び硫安輸出調整臨時措置法（昭和29年法律第173号）を引き継いだものだった。
91）　金属鉱業等安定臨時措置法は、金属鉱業等安定臨時措置法を廃止する法律（昭和43年法律第41号）により廃止されたが、カルテルの結成は0件だった。また、特定繊維工業構造改善臨時措置法は、昭和43年度に1件カルテルが結成されたのみであり、同法昭和47年改正（昭和47年法律第55号）によって、独禁法適用除外規定が削除された。
92）　特振法案の議論に関する分析は、廣瀬翔太郎「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」法学政治学論究142号（2024）94-115頁、117-126頁参照。なお、法案自体は廃案となったが、その内容は行政指導をとおして実現されたと言われている。正田・前掲注27）241頁。
93）　廣瀬・前掲注92）103-104頁、108-111頁参照。

受けて、昭和37年7月から38年9月まで実施されていた[94]。昭和40年不況では、昭和40年7月から41年8月まで実施された[95]。

実施にあたり、通産省は、公取委にあらかじめ意見を求めた[96]。公取委は、「鉄鋼業界が不況で生産調整を必要とする事態にあるならば、独占禁止法にもとづく不況カルテルとして行なうべきであり、行政指導によつてこれを実施することは好ましくない」という見解を示した[97]。しかし、勧告操短が行われると、公取委は、通産省が掲げる事情も考慮しつつ、「決して了承したわけじゃありません……が、事態の推移を厳重に見守る」とした[98]。

また、国会で通産大臣は、「平均生産費を下回っておる……場合には不況カルテルをつくることが一番好ましい。けれども、……約80社ばかり平炉、電炉のメーカーがある。大手筋……は話がなかなかまとまらない。それでこれをそのまま置いておったならば、これはこういう状態ではやっていけないわけですから、鉄鋼のごとき基礎産業をこういう不安な状態に置くことはいけない、産業政策として緊急な処置を必要とするということで行政指導を行なったわけで……、これは異例のこと」と説明した[99]。

しかし、この勧告操短は、通産省の思惑どおりに順調に進んだというわけではなかった。住友金属工業（以下、「住金」）が、昭和40年度第3四半期における通産省の生産限度量の指示に対して、これを拒否して、昭和40年11月19日に、増産を行う旨を表明したからである。住金は、通産省

94） 二十年史・前掲注50）685-686頁。
95） 二十年史・前掲注50）686頁。
96） 公正取引委員会「昭和40年度 公正取引委員会年次報告」（1967）111頁。
97） 二十年史・前掲注50）328頁。
98） 「第51回国会 衆議院商工委員会議録」11号（1966年3月4日） 2頁3段目〔北島武雄公取委委員長答弁〕。
99） 「第49回国会 参議院予算委員会会議録」 3号（1965年8月10日）19頁4段目〔三木武夫通産大臣答弁〕。「鉄鋼 自主調整で一致 大手六社社長会 粗鋼を10％減産」朝日新聞1965年7月13日朝刊7面は、鉄鋼大手6社の社長会において、粗鋼の減産が一致したとしている。これが事実だとすれば、公取委は、不当な取引制限違反として、事件化できたように思われる。

に対して、生産調整自体には賛成を示しつつ、公正で合理的な負担となるように求めた。すなわち、①生産配分の基準時を規制直前の昭和40年度第１四半期とすること、②輸出は国内とは切り離して別枠とし、正常な輸出を認めること、③新設備稼働のルールを早急に決めること、を主張した[100]。この問題は、最終的に住金が通産省に妥協する形で、翌年１月11日に解決した[101]。この解決の背景には、住金が増産の表明を行ったその日に、通産省が事務次官声明で、住金に対して、粗鋼生産に関する原料炭の輸入外貨割当の削減を行うなど、実効性ある措置によって減産指示量を守らせる旨を打ち出したこと[102]が影響しているかもしれない。すなわち、実質的には強制力を伴った行政指導だったという評価を行う余地がある[103]。

その後、昭和41年度第２四半期を迎えるにあたり、通産省から公取委に対して、勧告操短の継続意向が示された。そこで、公取委は、「行政指導による生産制限は本来好ましくない上に、最近の鉄鋼業は全体として既に不況事態を脱したとみられるので、第１四半期限りで生産調整を打ち切るべきである」ことを、同年６月29日と７月11日の２回にわたって申入れたが、生産調整は同年８月末まで行われた[104]。

このように、適用除外カルテルに移行した時代であっても、公取委は、通産省への申入れという対応に終始した。しかし、この粗鋼の勧告操短は、昭和40年不況期の唯一の例外である[105]。

100）　住友金属工業「鉄鋼生産調整に関する当社の主張」（1965年11月22日）（有沢ほか編・前掲注62）409-410頁所収）。

101）　一連の経過について、住友金属工業社史編纂委員会編『住友金属工業最近十年史』（1967）258-266頁参照。

102）　川崎博太郎「行政指導の実態 最近の三つのケースに見る」ジュリスト342号（1966）52頁。

103）　山内一夫『行政指導』（弘文堂、1977）47頁は、通産省の「強硬措置」と表現する。また、前掲注37）の本文対応箇所参照。

104）　公正取引委員会・前掲注96）112-113頁。

105）　平林・前掲注19）339頁は、公取委の対応について、「勧告操短が公然たるカルテルに免罪符を与えるものにすぎないことを見て見ぬふりをした」と批判的に捉える。

㈤　独禁法上の不況カルテルの解釈・運用

昭和40年不況は、影響が広く、数多くのカルテルが結成されていた。その後の昭和46年不況では、鉄鋼、石油化学、製紙業界などの不況カルテルが13件認可された[106]。そのなかには、昭和40年不況では、勧告操短が実施された粗鋼に関するものも含まれていた。具体的には、「特定鋼材」として、厚中板、薄板類、普通線材、鋼管及び機械構造用炭素鋼の不況カルテルが認められ、これらの制限の内容として、粗鋼の生産制限が行われた[107]。この時期になると、粗鋼も勧告操短から、独禁法上の不況カルテルに移行したということになる。しかし、公取委の本件への対応は、不況カルテルの認可要件に関する解釈に問題を生じさせることとなった。

粗鋼自体は、中間製品であり、これを加工することで厚中板などの最終製品になる。問題は、公取委の認可の際、そうした中間製品が「特定の商品」（独禁法24条の３第１項柱書き）や「当該商品」（同条１項１号）に該当するのか、ということだった。公取委担当官は、「粗鋼の実際上の取引は微々たるものであるので、これを商品とみることは到底でき」ず[108]、特定鋼材を商品ごとに不況要件の存否を認定した、という説明を行い、粗鋼自体が「特定の商品」や「当該商品」ではないとした。しかし、前記のとおり、生産制限自体は、特定鋼材に対してではなく、粗鋼に対して行われていた。すなわち、この不況カルテルは、特定鋼材の生産数量制限の手段として、粗鋼の減産を行うものだった[109]。

106）　昭和46年不況期の不況カルテルの一覧は、三十年史・前掲注63）365頁参照。

107）　鉄鋼業界においては、昭和45年３月末に当時業界１位、２位だった八幡製鉄と富士製鉄が合併し、新日本製鐵が誕生した。合併前の両社の粗鋼の市場シェアは、八幡製鉄が18.5％で、富士製鉄が16.9％の合計35.4％だった（三十年史・前掲注63）191頁）。合併審査に際しては、粗鋼ではなく、最終製品段階で個別に審査が行われた。

108）　樋口嘉重「不況カルテルの認可状況（一）」公正取引258号（1972）14-15頁。

109）　公取委は、当初、まさにこうした解釈上のハードルを認識していたため、

これに関して、公取委担当官は、「生産数量……の制限に係る共同行為」（24条の3第2項、傍点筆者付加）という規定を挙げ、中間製品の生産数量が「特定の商品」の生産数量と強い因果関係にある場合には、中間製品の生産制限を行うことを内容とする不況カルテルを認めることは可能である、と説明した[110)]。しかし、本件の認可時点のデータで、鋼材生産の中に占める特定鋼材の割合は、67.6％とされていた[111)]。この事実は、残りの32.4％の鋼材についても、この認可によって、生産数量制限の影響を受けることを意味した[112)]。すなわち、「特定鋼材の不況カルテル」ではなく、「粗鋼の不況カルテル」と言い得るものだった[113)]。

これについて、公取委担当官は、「粗鋼が各種鋼材への加工可能性を有しているため、需給の均衡を著しく失している特定品目の生産を製品段階において制限することのみでは、他品目の生産過剰を招来するおそれがあり、不況事態克服の効果が十分期待しえないこと、および銑鋼一貫生産体制の下で多品目の鋼材の生産が行なわれている場合には、同一の生産設備が多くの鋼材の生産に関係する等錯綜した生産工程があるため、個々の品目についての生産実績の効果的チェックが事実上不可能に近いことという実態がある」と説明した[114)]。しかし、この説明について、こうした記載こ

独禁法上の不況カルテルに基づく認可に消極的姿勢を見せていたようである。朝日新聞社編『石油インフレ』（朝日新聞社、1974）88-89頁。

110）　樋口・前掲注108）15頁。

111）　樋口・前掲注108）14頁。この記載は、不況カルテルの認可要件のうち、「事態を克服するため必要な程度をこえていないこと」（24条の3第4項1号）の文脈で登場している。公取委担当官は、この数字について、全鋼材の「相当部分」にあたり、他の鉄鋼製品に対して「手当を十分に配慮すれば」問題ない旨を論じている（15頁）。本件の不況カルテルの対象となっていない鉄鋼製品の特徴として、受注生産かつ付加価値が高いことが指摘され（14頁）、そうしたことが必要な程度を超えないことの理由だとされているが、これらの記載が「配慮」を指しているのだろうか。

112）　今村・前掲注7）523頁（初出：「カルテル規制の現状と問題点」ジュリスト511号（1972））。

113）　正田彬「不況カルテルの問題点」企業法研究206輯（1972）5頁に同旨。

114）　樋口・前掲注108）14頁。

そが「全鋼材が生産制限の対象であることを自らが物語っている」ものであるとし、昭和32年不況の勧告操短では、品目ごとに勧告が行われていたことを指摘し[115]、公取委の認可運用に疑問が呈された[116]。また、公取委の論理は、鉄鋼の最終製品毎に別個に「一定の取引分野」が形成されることを前提にする限りでは成立しえない、とする見解も示された[117]。この考え方は、不当な取引制限が、競争の実質的制限を商品毎に捉えていることから、不当な取引制限の適用除外である不況カルテルも商品毎に行うべきである、ということである。

このように、不況カルテルの認可要件の解釈は、従来の考え方よりも幅を持たせたものになっていた。したがって、「通産省の行政指導による粗鋼減産体制をそのまま認可カルテルに切替えたもの」と評価された[118]。

以上は、認可を認める際の議論だった。さらに、その延長や打ち切る時期についても問題となった。特定鋼材（高炉メーカー製品）の不況カルテルの第２次期間は、昭和47年10月14日から始まっていたが[119]、昭和47年11月末から市中価格が急上昇し、供給も逼迫したことから、カルテルの継続を認めるか否かが問題となった。結局、公取委は、打ち切ることはせず、継続を選択した。しかし、「景気の見極めが難しかつたともいえようが、認可要件を更に慎重に判断すべきであるという意味で公正取引委員

115） 中形形鋼、厚板、中形棒鋼、小形棒鋼の勧告操短が、昭和33年３月から６月にかけて行われていた。また、やや期間は異なるが、普通線材、薄板、再生鋼材、特殊鋼鋼材（機械構造用炭素鋼、構造用合金鋼、工具鋼、ばね鋼、軸受鋼、ステンレス鋼）の勧告操短も行われていた。二十年史・前掲注50）686-690頁。

116） 今村・前掲注７）523頁。

117） 根岸哲「不況カルテルと独禁法上の若干の問題」企業法研究206輯（1972）13頁。

118） 御園生・前掲注39）221頁。今村成和＝越後和典「鉄鋼不況カルテルと独禁政策」週刊東洋経済3636号（1971）64頁〔今村発言〕も同旨。また、御園生等「危険な不況カルテルの横行」エコノミスト1900号（1971）27頁は、こうした当時の状況を「公取委賑わって独禁法滅ぶ」と皮肉った。

119） 第２次期間の認可に関する担当官解説として、鈴木孝之「不況カルテルの認可状況（完）」公正取引265号（1972）26-28頁。

会に大きな教訓を残した」と言われている[120]。また、今回の場合、特定鋼材は５品目であり、これら各品目の不況カルテルの認可要件を満たさなくなる時点は、品目ごとに異なるはずであるが[121]、全て同じ扱いを行っていた。

その後、特定鋼材の不況カルテルは、昭和47年12月で終了となった。しかし、それ以降もガイドライン方式と呼ばれる「通産省が四半期ごとに全体の需要量も見通しを示し、各社がこれに基づいて生産量を調整する」という対応がとられた[122]。鉄鋼会社各社は、この通産省の見通しに従って生産を調整することになるため、業界の協調的関係が継続されていくこととなった[123]。

㈥　小　括

本章では、勧告操短を中心とした競争制限的な行政指導と個別法による適用除外カルテルの状況について確認を行った。

まとめると、昭和30年代前半は、様々な形で行政指導による生産調整が行われたり、個別法の立法が拡大したりした（第二節）。昭和30年代後半になると、政府は、消費者物価の高騰により、競争制限的な行政指導やカルテルが問題視されるようになり、昭和37年不況では、勧告操短を積極的に実施できない状況となった（第三節）。その結果、昭和40年不況では、勧告操短から適用除外カルテルの段階に移行した（第四節）。昭和46年不況では、公取委による独禁法上の不況カルテルの解釈・運用が問題視されるようになった（第五節）。昭和30年代前半から昭和40年代半ばの不

120）　三十年史・前掲注63）366頁。

121）　河村穣「鉄鋼カルテル 粗鋼減産カルテルを中心に」企業法研究206輯（1972）11頁。

122）　平林・前掲注19）427-428頁。

123）　この頃、合成染料分野では、合理化カルテルが行われていたが、その合理化カルテルの審議の場が、価格引き上げ決定の場として利用されたことが発覚した、勧告審決昭和47年10月28日（昭和47年（勧）第13号）審決集19巻104頁〔合成染料価格協定〕がある。西谷敏一「本件担当官解説」公正取引267号（1973）19頁。

況期における独禁法上の不況カルテルと勧告操短の件数は、表１のとおりである。

表１　独禁法上の不況カルテルと勧告操短の件数の推移

不況期	昭和32年	昭和37年	昭和40年	昭和46年
独禁法上の不況カルテル	６件	２件	18件	６件
勧告操短	33件	12件	１件	０件

公取委調整課「独占禁止法の不況カルテル」公正取引258号（1972）５頁をもとに作成。昭和37年不況期の勧告操短12件のうち、３件はそれ以前からのものを含む。

表１からは勧告操短の減少を観察することができる。昭和46年不況で通産省は、勧告操短を要請した鉄鋼業界に対して、独禁法上の不況カルテルを用いるように意見したとされる[124]。明確な法的根拠に基づいたものにしようとする取組と言えるが、通産省からすると、生産業者等が公取委に認可申請さえすれば、認可されるだろうという見通しがあったのではないかと考えられる[125]。この時期、従来から批判が行われていた行政指導による生産調整から、適用除外カルテルに移行していたが、「むしろ粗鋼カルテルを公認したことはマイナスであった」という厳しい評価が行われることもあった[126]。

三　適用除外規定を欠く事業法とカルテル

第二章では、行政指導による生産調整から、適用除外カルテル規定に基

124）斎藤英四郎＝田川博三「〈対談〉不況カルテル発足に際して」鉄鋼界21巻13号（1971）15頁〔斎藤発言〕、「鉄鋼 不況カルテルで合意」日本経済新聞1971年11月４日夕刊１面。

125）御園生・前掲注37）226頁は、「公正取引委員会の不況カルテルの認可方針が比較的穏やかであったことが、違法なカルテルに対する産業界の罪悪感をまひさせ、産業界におけるカルテル・マインドの蔓延と、多数のヤミ・カルテルの発生伝播をうながした面があることは否めない」として、公取委の対応を批判的に捉える。

126）根岸・前掲注117）17頁。

づくカルテルへの移行の流れを確認した。独禁法及び個別法の適用除外カルテルは、いずれも適用除外規定を置いていた。本章では、当時、立法された事業法のなかでも、明文の適用除外規定を欠いているものについて、カルテルとの関係を検討する。

第一節では、特振法案と同様に、貿易自由化に伴い、通産省が持っていた外貨割当ての権限を失うことに対応するものとして、立法された石油業法の制定時の課題を検討し、第二節で同法の運用を分析する。石油業法に関しては、これを背景とした行政指導により、石油の価格協定、生産調整が行われたとして、公取委は、昭和49年２月に初めて検事総長に告発することとなる[127]。第三節では、石油危機への対応として立法された石油二法を検討する[128]。

㈠　石油業法の制定時の課題

1　制定背景と規定

石油業法の議論は、昭和35年６月に「貿易、為替自由化計画大綱」[129]

127）　検事総長への告発の内容は、三十年史・前掲注63）319-321頁所収。この告発が、最高裁判決（最判昭和59年２月24日（昭和55年（あ）第2153号）刑集38巻４号1287頁〔石油価格協定刑事〕）に繋がる。この告発について、平林・前掲注19）480頁は、「低成長時代に向かうわが国経済をカルテルや統制ではなく市場経済によって乗り切ることを方向付けることに貢献したといって過言ではない」と評価する。また、公取委は、昭和49年に価格協定が不当な取引制限、生産調整が８条１項１号にそれぞれ違反しているとして勧告を行っている。勧告審決昭和49年２月22日（昭和49年（勧）第６号）審決集20巻300頁〔石油価格協定審決〕、勧告審決昭和49年２月22日（昭和49年（勧）第７号）審決集20巻312頁〔石油連盟生産調整審決〕。また、勧告を応諾しなかったものとして、審判審決昭和49年３月28日（昭和46年（勧）第４号）審決集20巻355頁〔石油連盟価格決定審決〕がある。

128）　同時期に、生活関連物資の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律（昭和48年法律第48号）も制定された。石油危機後の分析によれば、当時、石油は実際には足りていた、という結論を得ている。NHK取材班『NHKスペシャル 戦後50年その時日本は 第５巻 石油ショック／国鉄労使紛争』（日本放送協会出版、1996）196頁。

129）　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

が閣議決定されたことにはじまる。この大綱では、石油に関連して、「エネルギー価格の国際水準へのさや寄せは、自由化による大きな利点である。石油については、自由化に即した業界体制の整備を図りつつ近い将来の自由化を考えてよい状態にあるが、現在、石炭の合理化計画を進めつつあり、石炭の雇用問題を漸進的に解決する必要もあるので、石炭および石油の自由化実施時期については、慎重な配慮が必要である。したがって、適正出炭規模を前提として現行合理化計画完了後における炭価と、その時における重油価格とをにらみあわせて、石炭、重油を通ずる安定的エネルギー価格の保持が可能になるような対策など、エネルギーに関する総合対策の樹立を図りつつ、石炭および重油の自由化を進めるものとする」と記載された[130]。この頃、主燃料が石炭から石油に移行する時期であり、貿易自由化に際して、石油分野には慎重な配慮が必要という認識を示されたのである。昭和35年の時点で、石油の自由化は、３年後の昭和38年４月に実施するという方針だった[131]。しかし、日本がIMF（国際通貨基金）８条国に移行したことに伴い、これが１年早まることになった[132]。そこで、政府は、自由化後の石油政策について、早期に結論を出すことが求められた。

政府は、昭和36年７月にエネルギー懇談会を設置し、そこで石油の自由化に関する検討を行った。エネルギー懇談会では、同年12月に「石油政策に関する中間報告」をまとめた。それ以降、通産省内での議論や、関係業界などとの調整を経て[133]、石油業法案は、昭和37年３月上旬の法案の閣議決定を経て、国会に提出された。

石油業法案の国会審議では、附則の一部が修正されたのみで、法案は昭

求番号平14内閣01455100内所収）。

130） 経済企画庁・前掲注129）第３の２(1)。

131） 経済企画庁・前掲注129）第３の１(3)。

132） 通商産業政策史編纂委員会編（以下、「通産政策史10」）『通商産業政策史 第10巻 第３期 高度成長期(3)』（通商産業調査会、1990）504頁〔松井賢一執筆〕。

133） エネルギー懇談会から法案の国会提出までの詳細な流れについては、通産政策史10・前掲注132）507-512頁〔松井執筆〕参照。

和37年５月に成立した[134]。この法律は、「石油精製業等の事業活動を調整することによつて、石油の安定的かつ低廉な供給の確保を図り、もつて国民経済の発展と国民生活の向上に資すること」が目的とされた（１条）。その上で、石油供給計画の策定（３条）、石油精製業の許可（４条～６条）及び、特定設備の新増設の許可（７条）、また、石油輸入業及び販売業の届出（12条、13条）、必要時における石油製品にかかる販売価格の標準額の設定（15条）などが規定された[135]。

２　標準額設定とカルテルとの関係

石油業法とカルテルとの関係を見ると、石油業法15条１項が「通商産業大臣は、石油製品の価格が不当に高騰し又は下落するおそれがある場合において、石油の安定的かつ低廉な供給を確保するため特に必要があると認めるときは、石油製品の生産費又は輸入価格を基準とし、石油製品の国際価格その他の経済事情を参酌して、石油精製業者又は石油輸入業者の石油製品の販売価格の標準額を定めることができる」と規定していたことが重要になる。

この規定により、通産大臣が石油会社に対して、石油製品の標準額を定める場合があることになる[136]。しかし、これを実施するにあたっては、通産大臣の標準額の設定の前後で、この標準額に関する話し合いが石油会社間で行われるということが想定される[137]。石油業法には、独禁法適用除外

134）　国会審議の詳細は、通産政策史10・前掲注132）512-514頁〔松井執筆〕参照。なお、この法律は平成13年に、石油の安定的な供給の確保のための石油備蓄法等の一部を改正する等の法律（平成13年法律第55号）１条により、廃止された。

135）　これらの内容について、山岡暁「石油業法から共販会社構想へ」經濟論叢170巻２号（2002）46頁は、「通産省の意図が反映されたもの」（51-52頁）であり、これにより、通産省は「石油業界に対する介入・統制の根拠づくりに成功した」（58頁）と指摘する。

136）　石油業法施行から４ヶ月後の昭和37年11月に、ガソリン等に対して、販売価格の標準価格の設定が行われた。通産政策史10・前掲注132）515頁〔松井執筆〕。

137）　この規定を背景とした行政指導により、生産調整も含めて行われたのが前

規定は置かれなかったため、制定時、独禁法のカルテル禁止規定との関係でどのように考えられたのか、確認する。

これについて、国会審議では次のような答弁があった。すなわち、佐藤基公取委委員長は、「石油業法の15条の標準価格は、これを定めた場合には告示するというだけでありますから……、それだけでは独禁法の問題にはならない。そこで、その標準価格を定めて、これを各業者が、道義的と申しますか、いわゆる業者のモラルによって大体守っていくということになれば、おそらく問題はないのですが、業者が互いに話し合って、あれを守ろうじゃないかという約束をして、それを守らない場合はどうするという拘束力がある約束をすれば、これは独禁法の問題になる、……と考えます」としたり、「話し合うだけではまだいわゆる独禁法にいう共同行為までには至っておらないと思います」としたりした[138]。一方で、通産省の鉱山局長は、「これは公正取引委員会が判断すべき問題でございますけれども、私個人の意見では、独禁法の問題になると思います」と答弁した[139]。

このように、公取委が曖昧な答弁を行い、通産省が独禁法上の問題が生じ得る旨を答弁していた。こうした公取委の答弁は、「拘束力」に言及があることからすると、昭和34年の新聞代一斉値上げ事件の影響を受けた可能性がある。公取委は、この事件を不問処分とし、その理由付けとして、不当な取引制限には、「拘束性のある申合せ」が必要とする解釈を行っていた。すなわち、不当な取引制限の行為要件の成立のハードルを上げるこ

掲注127）に掲げた一連の事件である。

138）「第40回国会 衆議院商工委員会議録」27号（1962年4月10日） 9頁4段目〔佐藤基公取委委員長答弁〕。

139）「第40回国会 衆議院商工委員会議録」27号（1962年4月10日） 8頁5段目〔川出千速通産省鉱山局長答弁〕。ただし、通商産業省鉱山局石油計画課＝石油業務課編『石油産業の現状 附石油業法の解説』（石油通信社、1966）449頁は、石油業法15条について、独禁法の不況カルテルとの違いを説明した後、標準額の設定は、「国家的立場から行なわれる行政庁の行為であるので、……独占禁止法とは何らの関係も有しない」とする。

とで、独禁法上、適法であることを導いていた[140]。佐藤委員長の答弁が昭和37年であり、この時点では、新聞代一斉値上げ事件の考え方が尾を引いていたのではないか、と推測される。

また、公取委は、石油業法に独禁法適用除外規定が置かれていないことへの問題意識が欠けていた、とも言われている[141]。これは、独禁法適用除外規定がない場合、公取委の関与の仕方が不明確だったこともあるだろうが、公取委は、石油業法に対して、独禁法の観点からの積極的な意見表明をしなかったとされる[142]。公取委の法令調整担当官も「［石油業法の］内容は競争を制限する事項を含んでおり、その運用いかんでは、実質的に独占禁止法の意図する競争原理の貫徹を妨げることにもなりかねない。……しかし、この法案の立案の経緯と趣旨にみる限りは、独占禁止政策が発動されるような事態を未然に防止することを目的としている」という見解を示していた[143]。

このように、公取委は、石油業法による標準額の設定によって、事業者間でのカルテルは基本的に行われない、という認識を持っていた。本節では、石油の標準価格制度の規定に着目して論じた。次節では、石油業法が

140）　新聞代一斉値上げ事件の詳細は、平林・前掲注19）287-294頁参照。

141）　平林・前掲注19）482頁。厚谷襄児ほか「〈座談会〉行政指導 独禁政策と産業政策」ジュリスト741号（1981）19頁〔雄川一郎発言〕も、東京高判昭和55年９月26日（昭和49年（の）第１号）高刑集33巻５号359頁〔石油連盟生産調整刑事〕を念頭に、「立法で詰めておけばこういう問題は起こらなかった」と指摘する。

142）　石油連盟生産調整刑事事件東京高判・前掲注141）高刑集33巻５号の399頁は、「石油業法の……規定は、当然独占禁止法ないし独占禁止政策との関係について疑問を生ずるものであつた。しかし、同法の立案過程で、通産省と公正取引委員会との間の法令調整は、昭和37年１、２月ごろ事務当局段階で比較的簡単に行なわれたにすぎなかつた。公正取引委員会は、同法案について、事業の許可制等が自由競争の基盤たる自由企業体制に与える影響、販売価格の標準額の決定が競争価格に及ぼす影響等について独占禁止政策上問題があると考えたが、石油業界の実情から見てやむを得ないものと判断し、通産省又は国会に対し特に意見を述べなかつた」と認定している。

143）　江上勲＝斎藤芳治＝辻吉彦「石油産業の現状と諸問題」公正取引138号（1962）41頁〔辻執筆〕。

施行されて運用が始まった後の生産調整に関する問題を取り上げる。

㈡　石油業法による運用上の課題

石油業法は、石油供給計画の策定（３条）、石油精製業者による毎年度の石油製品生産計画の作成及び届出（10条１項）、通産大臣による同計画に対する変更勧告権（同２項）など、需給調整に関する規定を多く備えていた。これらは、標準額の設定と同様に、独禁法適用除外規定を置いていなかった[144]。

通産省は、石油業法の施行にあたり、石油連盟に対して、次のような通牒を行った[145]。すなわち、「［石油業］法は、石油の基礎物資としての重要性と石油精製業の特殊性にかんがみ、石油の安定的かつ低廉な供給の確保を図るため制定したものであり、また本法の適切な運用が行なわれるためには、石油業界における自主的協力の果たす役割が極めて大きいことは言をまたないところである。［改行］貴連盟におかれては、この趣旨を十分御了解のうえ、貴連盟傘下の各事業者にもこの趣旨を完全に徹底方図られるようお願いする」とした[146]。このように、通産省は、石油連盟に対して要請を行い、業界の自主的協力によって、石油業法を運用しようとしていた。

石油業法が施行されると、石油連盟は、昭和37年度下期から38年度上期において、生産調整を実施した[147]。しかし、出光興産（以下、「出光」）

144）　金沢・前掲注28）139頁（初出：「カルテルをめぐる通産行政」経営法学ジャーナル３号（1968））は、「あえて、カルテルを認めなくても、石油供給計画の実現には支障をきたさないといえるかも知れない。しかし、石油供給計画が、個々の石油精製業者の段階におろされる必要があるとすれば、その実現のために、すくなくとも、カルテル的な機能が、どこかではたらくことが要求されてくるであろう」という見解を示していた。

145）　この通牒（現在でいう通達）は、業界団体に向けた要請を内容としており、行政指導と位置付けることができる。大橋洋一『行政法Ⅰ　現代行政過程論〔第５版〕』（有斐閣、2023）295頁注１。

146）　通産省鉱山局長（石油連盟会長宛）「石油業法の施行について」（1962年７月12日、37鉱局第411号）（石油資料月報７巻７号（1962）35頁所収）。

147）　燃料油販売実績比率、輸入原油内需用処理実績比率、当期加重平均設備能

と大協石油は、このような対応に不満を持っていた[148]。特に、出光は、新しく千葉製油所が稼働を開始し、精製設備能力が増加したにもかかわらず、その設備を十分稼働させることができないことを不満として、生産調整に従わず、昭和38年11月に脱会届を提出した[149]。しかし、これでは、石油の生産調整が上手くいかないことから、通産省担当者等が、出光に対して何度も協力を要請したが不調に終わった。そこで、通産省が石油業法による勧告を行う方針を示したことにより、福田一通産大臣、植村甲午郎石油審議会会長、出光佐三出光社長の三者会談が開かれた。そこで、①将来過剰設備能力をなくすよう改善し、その時には生産調整は廃止すること、②出光を増枠して、昭和39年１月～９月の生産調整は新基準で実施することなど、出光の主張をある程度は採用した斡旋案を同社が受諾して、生産調整を厳守することを約束したとされる[150]。

石油連盟による生産調整は、昭和38年12月をもって終了し、その後は通産省が直接生産調整を行うことになり、この対応が昭和41年度上期まで続いた[151]。昭和41年度下期から昭和43年度上期までは、精製設備の稼働率がかなり向上し、石油製品の市況も回復してきたこともあり、生産調整が廃止された[152]。

力比率をそれぞれ３分の１ずつ取って合成した比率（いわゆる三本柱）を基本とするものだったとされる。また、石油業法に基づく標準額の設定は、昭和41年２月に撤廃されるまで続いた。通商産業省鉱山石炭局石油計画課＝石油業務課編『石油産業の現状 附石油業法の解説〔改訂〕』（石油通信社、1970）286-287頁参照。

148）　出光興産株式会社編『出光五十年史 続編』（ダイヤモンド社、1981）96-97頁〔店主（出光佐三）発言〕参照。

149）　石油業法の制定意図の一つに、出光の事業活動を制約することがあったとされる。脇村義太郎「石油問題を語る」経済評論28巻10号（1979）14-15頁参照。

150）「会長の調整案に協力 出光興産 通産のあっせん案のむ」日刊工業新聞1964年１月28日１面。

151）　石油連盟生産調整刑事事件東京高判・前掲注141）高刑集33巻５号の406頁、409頁。

152）　石油連盟生産調整刑事事件東京高判・前掲注141）高刑集33巻５号の411頁。

この間、昭和40年不況があり、粗鋼の勧告操短と、これに対する公取委の対応については、前述した。石油に関しても、この時期、通産省の行政指導や石油連盟の差配で、生産数量制限が行われていたことになる。しかし、少なくとも公取委の動きを見る限り、粗鋼は問題視の姿勢を見せていたが、石油については目立った動きはなかった[153]。国会で石油の生産調整について質問を受けた北島武雄公取委委員長も、「石油等の問題につきましては、これは石油業法という問題もございますので、単純な粗鋼のような行政指導ということでもないようにも思います」という答弁を行った[154]。この後、生産調整は一旦廃止されたが、昭和43年度下期以降、石油連盟が生産調整を行うことが慣例化し、昭和48年度上期に至るまで行われることとなった[155]。

㈢　石油危機における石油二法の制定

昭和48年10月６日に第４次中東戦争が勃発した。これを背景に、中東産油国が原油の供給削減を実施し、OPEC（石油輸出国機構）諸国は原油公示価格の大幅引き上げ、OAPEC（アラブ石油輸出国機構）諸国は前月水準比５％の生産削減と米国等反アラブ諸国への石油輸出禁止を実施し、さら

153）　平林・前掲注19）482頁によれば、公取委は実態調査や行政調整も行わなかったとされる。

154）「第51回国会 衆議院商工委員会議録」11号（1966年３月４日）２頁３段目〔北島武雄公取委委員長答弁〕。法的根拠という観点では、通産省は、粗鋼の場合には通商産業省設置法という組織規範に基づいていたが、石油の場合には組織規範に加えて、石油業法という根拠規範があった、という違いがある。当該行政指導が、独禁法の観点からカルテルを誘発するものであっても、組織規範に基づく粗鋼で生産調整が行われているにもかかわらず、根拠規範のある石油に対して、粗鋼よりも強い態度をもって対応することは筋が通りづらいという面があったかもしれない。なお、鉄鋼の立法に関する議論は、昭和32年に鉄鋼需給安定法案が構想されるなどしていた。この法案では、独禁法適用除外規定を置こうとしていたようである。この法案要綱は、政調週報昭和32年13号（1957）53-55頁所収。

155）　石油連盟生産調整刑事事件では、一連の生産調整のうち、昭和47年度下期から昭和48年度上期が取り上げられた（前掲注141）高刑集33巻５号の424頁）。

に11月には生産削減率を25％に拡大し、以降毎月５％を上乗せするという大幅な削減計画を決定した[156]。これが石油危機のはじまりである。日本では、同年11月には、各地でトイレットペーパー、洗剤等モノ不足騒ぎが起きるなどの社会不安が発生し、消費者も物価高騰や雇用不安から消費を手控えるようになり、内需を落ち込ませることとなった[157]。こうした混乱の中で、通産省が石油需給適正化法、経済企画庁が国民生活安定緊急措置法をそれぞれ成立させた。本節では、どのような過程でこれらの法律が成立したのか、カルテルとの関係で検討する。

石油二法は、昭和48年11月16日に閣議決定した「石油緊急対策要綱」[158]にはじまる。この要綱では、①基本方針、②消費節約運動の展開、③行政指導の実施[159]、④国民経済及び国民生活の安定確保のため必要な緊急立法の提案、⑤総需要抑制策及び物価対策の強化、⑥エネルギー供給の確保のための努力、の６項目が列挙された。この要綱の原案段階（11月14日）では、緊急立法については、石油消費規制に関するものに限定されていたが、田中角栄首相の指示で一般物資の価格・需給規制措置に関する項目も入ることになったとされる[160]。

この要綱が公開された後、12月７日に国会に石油二法の法案が提出される。その間、様々な議論が展開されたが、ここでは特に、国民生活安定緊急措置法と独禁法との関係の論点、すなわち、価格安定カルテルに関す

156）　小峰編・前掲注12）11頁〔近藤執筆〕。

157）　小峰編・前掲注12）12頁〔近藤執筆〕。

158）　閣議決定「石油緊急対策要綱」（1973年11月16日）（通産省資源エネルギー庁監修『石油危機と需給・価格対策 石油需給適正化法の解説』（石油通信社、1974）20-22頁所収）。この要綱作成にあたり、高橋俊英公取委委員長は、「生産活動の低下に伴う物価高騰を防止するため、緊急規制立法には全工業製品を対象とした物価統制権限を織り込むべきだ」と記者会見で発言したとされる。「全製品に価格統制を 公取委員長」日本経済新聞1973年11月15日朝刊１面。

159）　全石油製品に加えて、鉄鋼、アルミ地金などが価格の行政指導を受けたとされる。正田彬「いわゆる『石油危機』と経済統制」法律時報46巻７号（1974）18頁。

160）　内山融「危機・国家・市場(2) 70年代日本の経済危機・政治危機と市場の脱〈公的領域〉化」国家学会雑誌110巻１・２号（1997）24-26頁。

る経過を確認する[161]。

まず、独禁法適用除外規定が確認できるのは、11月22日の「国民生活の安定確保のための緊急措置法案骨子」だが[162]、24日の「国民生活の安定確保のための緊急措置法案要綱」では、公取委の強い反対により、一度この規定が削除されている[163]。しかし、28日の第5次案となる要綱では、「標準価格を遵守するための措置に係る共同行為を実施すべきことを指示できる」という規定が入ったとされる[164]。「共同行為」という文言がある以上、それは独禁法上違反となるカルテルを指すため、高橋俊英公取委委員長は、強い反対の意思を示したとされる[165]。

この点について、11月29日夜の通産省と高橋委員長のやり取りでは決まらず、通産省は、独禁法適用除外規定明記方式案と覚書方式案の2案を用意している状況だったとされる[166]。結局、翌日の政府・自民党の緊急石油対策推進本部の合同会議を経て、覚書方式の採用が決まり[167]、石油二法案が閣議決定された。

覚書方式とは、12月6日に公取委事務局長と経済企画庁事務次官との

161） 独禁法との問題では、価格安定カルテルに加えて、最高価格再販、いわゆる逆再販も議論になっていた。これらの発想は、当時、ミスターカルテルとも呼ばれた稲山嘉寛新日鉄社長の持論を田中首相が財界人との懇談の際に耳にしたことにはじまるとされる。「石油2法案決定の内幕」朝日新聞1973年11月30日夕刊2面。

162） 内山・前掲注160）43-44頁。

163） 内山融「危機・国家・市場(3) 70年代日本の経済危機・政治危機と市場の脱〈公的領域〉化」国家学会雑誌110巻3・4号（1997）205頁。

164） 内山・前掲注163）210頁。

165） 「『価格安定カルテル』が焦点 緊急立法の要綱づくり」朝日新聞1973年11月28日朝刊9面。また、田中首相にも共同行為に反対の趣旨を発言している。「『価格安定カルテル反対』公取委員長首相に違法性強調」朝日新聞1973年11月29日朝刊9面。正田彬教授は、適用除外カルテルという方法が機能しないことは、戦前戦中の総動員体制で経験済みである旨を新聞（「独占禁止法の危機」朝日新聞1973年11月24日朝刊9面）に寄稿していた。

166） 内山・前掲注163）211-212頁。

167） 「『安定カルテル』削除 石油・生活二法 政府了承 公取委の反対に譲歩」朝日新聞1973年11月30日夕刊1面。

間で、次の内容で結ばれたものを指す。すなわち、「公正取引委員会及び経済企画庁は、国民生活安定緊急措置法の実施に関し、生活関連物資等の需給両業界において、主務大臣の指示監督に基づいて事業者又は事業者団体が行なう次のような事項に関する行為は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の規定には抵触しないものであることを確認する」とした上で、「標準価格等法律に基づき主務大臣の定める価格を遵守するための協力措置」等の事項が列挙された[168]。また、「注」として、「上記の協力措置とは、政府の施策に対する協力措置であつて、カルテルを意味するものではない」と記載された[169]。

この覚書は、政府の施策に対する協力措置が独禁法に抵触しないことを確認するものであり[170]、標準価格を引き上げるようなカルテルは違反とされていた[171]。しかし、当時の報道を見ると、実質的にはカルテルを容認したものと一般的には受け取られたようである[172]。国会でそのことの追及を受けた高橋委員長は、「私どもはカルテルを認めた覚えはありませんし、今後もそういう解釈でこれを規制します……から、その点は御心配なくということを申し上げておきます。［改行］なお、……標準価格等その他……についてカルテル行為が行なわれる、たとえば標準価格を突き上げるための共同行為……についても、私どもは独禁法をきびしく適用して規制してまいるつもりでございます」と答弁し[173]、独禁法の解釈・運用を弾

168）　ASSESSMENT（公正取引情報改題）491号（1973）3頁所収。

169）　石油需給適正化法の覚書も公取委と通産省との間で、12月1日にほぼ同内容で結ばれている。ASSESSMENT（公正取引情報改題）489号（1973）4頁所収。

170）　金沢・前掲注28）53頁（初出：「独占禁止法と行政指導」NBL65号（1974））。

171）　松下満雄『独占禁止法と経済統制』（有斐閣、1976）28-29頁（初出：「経済統制法と独占禁止法」ジュリスト555号（1974））。

172）「“安定カルテル”で覚書 通産省公取委」朝日新聞1973年12月1日朝刊1面、「生活関連カルテルも認む 公取委と経企庁が覚書」朝日新聞1973年12月7日夕刊1面。

173）「第72回国会 衆議院予算委員会」4号（1973年12月8日）10頁3段目〔高橋俊英公取委委員長答弁〕。

力化するものではないことを強調した[174]。

石油二法案は、その後、昭和48年12月21日に国会で可決、成立した。石油需給適正化法は、わが国への石油の大幅な供給不足が生ずる場合において、石油の適正な供給を確保し、石油の使用を節減するための措置を講ずることで、石油需給の適正化を定めたものである（1条）[175]。一方で、国民生活安定緊急措置法は、石油だけでなく、国民生活との関連性が高い物資及び国民経済上重要な物資の価格及び需給の調整等に関する緊急措置を定めたものである（1条）[176]。すなわち、前者は、石油の需給の調整について、後者の特別法の地位に立つものであるとされる[177]。

このように、石油二法には、独禁法適用除外規定が当初設けられる予定だったが、議論の末、法律に明記はせず、覚書方式という方法によって対応することとなった。この覚書については、「行政指導という形式を通じて、統制業務をかなりの程度において被統制業者側に依存すること」を「明白に裏書き」したものだと指摘された[178]。実際に、国民生活安定緊急措置法には、生活関連物資等の標準価格制度が設けられたが、12月22日の同法施行後も、行政指導による物価抑制が広範囲に行われることとなった[179]。

174） 辻吉彦＝川越憲治＝服部成己「緊急事態下における独禁政策を語る（上）石油・生活2法と「覚書」をめぐつて」ASSESSMENT（公正取引情報改題）495号（1974）2－5頁の一連の辻発言も参照。

175） この法律の解説書として、通産省資源エネルギー庁監修・前掲注158）がある（第4章が逐条解説である）。

176） この法律の解説書として、垣水孝一編著『国民生活安定緊急措置法の解説』（経済企画協会、1974）がある。

177） 垣水孝一「国民生活安定緊急措置法の概要」法律のひろば27巻2号（1974）19頁。

178） 根岸哲「経済統制法の仕組みと問題点」ジュリスト555号（1974）40頁。

179） 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、1982）20頁〔岩崎稜執筆〕。当時の公取委職員による批判として、糸田省吾「独占禁止法と行政指導」ジュリスト566号（1974）24頁がある。なお、昭和49年1月18日に灯油と液化石油ガスが、同年2月1日にちり紙とトイレットペーパーが、それぞれ指定物資として標準価格が定められた。詳細は、伊藤博行

国会でも価格カルテルと行政指導の問題が取り上げられた。そこで、内閣法制局長官から、①事業者がカルテルによって価格操作を行うことは、独禁法違反である、②物資所管官庁が価格抑制の観点から、価格に関する行政指導を行うことは必要やむを得ないものと考えられ、その根拠は各省設置法に求められる、③価格に関する行政指導が認められると言っても、指導を受けた事業者がさらに共同して価格操作を行うことは、独禁法違反である、という趣旨の答弁が行われた[180)]。

なお、国民生活安定緊急措置法の成立時、附帯決議として、「政府は現在の物価高騰に対処し、独占禁止法の厳正な運用に一層努めるとともに、公正取引委員会に寡占企業に対する分割命令及び価格カルテル排除にあたつての価格引下げ命令等の権限をもたせ得るような方向で独占禁止法の改正問題に早急に着手すること」が決議された[181)]。これを契機として、その後の独禁法昭和52年改正[182)]に繋がる議論がはじまることとなる[183)]。

「国民生活安定緊急措置法及び買占め等防止法の運用状況」法律のひろば27巻4号（1974）4-9頁参照。また、石油二法施行後も、閣議了解「石油価格の改訂と物価安定対策の強化について」（1974年3月16日）（三十年史・前掲注63）373-374頁所収）が行われた。

180）「第72回国会 衆議院予算委員会議録」31号（1974年3月12日）〔吉國一郎内閣法制局長官答弁〕。なお、この答弁は、政府統一見解として、石油連盟生産調整刑事事件東京高裁判決を受けて公表された、公正取引委員会「独占禁止法と行政指導との関係についての考え方」（1981年3月17日）（公正取引366号（1981）19-20頁所収）や、これを現在に引き継ぐ、公正取引委員会「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」（1994年6月30日、最終改正2010年1月1日）に、いずれも「別添」として記載されている。

181）「官報号外（第72回国会参議院会議録第8号）」（1974年1月25日）40頁3－4段目所収。石油需給適正化法の附帯決議でも、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律……の運用を強化すること」と決議された（同官報40頁1－2段目所収）。また、衆議院では、12月17日に、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の運用の強化に関する件」として、「石油及び生活関連物資等の需要、供給両業界の生産、販売、価格等に関する違法な共同行為は、厳格に取締ることが必要である」と決議された。「第72回国会 衆議院商工委員会」8号（1973年12月17日）39頁2－3段目所収。

182）昭和52年法律第63号。

183）今村成和『独占禁止法〔新版〕』（有斐閣、1978）279頁。

四　カルテル禁止規定の解釈・運用

ここまで主にカルテル法制のうち、行政指導による生産調整や適用除外カルテルの解釈・運用、競争制限を必要とし得る事業法など、カルテル許容を行う際の方法とその変遷に目を向けた。本章では、カルテル禁止規定、具体的には、不当な取引制限と事業者団体規制の解釈・運用を分析する。

まず、全体的な公取委の動きを事件数という観点から見ると、昭和33年度から36年度までの4年間で審決の数は8件という時代を経て、昭和30年代後半から、事件数自体は増加するようになった[184]。また、昭和40年代中頃までの特徴は、カルテルに対して、不当な取引制限ではなく、事業者団体規制の適用が多かったことである。具体的には、昭和38年度から46年度までの審決の合計件数は、不当な取引制限を適用したものが29件に対して、事業者団体規制（8条1項1号及び4号）を適用したものが202件であり、どの年度も事業者団体規制を適用することの方が多かった[185]。しかし、昭和47年度になると、不当な取引制限10件、事業者団体規制9件となり、数が逆転し、不当な取引制限の事件も増加するようになった[186]。すなわち、「価格協定や数量カルテルが少数の大企業により事業者団体の場で行われた場合にも、できる限り不当な取引制限として構成し、カルテル参加者の責任を明確に」するようになったのである[187]。事業者団体規制ではなく、不当な取引制限を積極的に適用するようになったのは、谷村裕公取委委員長の提案によるものとされる[188]。この方針は、高橋委員長が就任しても引き継がれた[189]。石油危機後、公取委は、石油二法

184）二十年史・前掲注50）730-731頁。
185）三十年史・前掲注63）658頁参照。
186）三十年史・前掲注63）658頁参照。
187）三十年史・前掲注63）273頁。
188）平林・前掲注19）461頁。勧告審決昭和47年4月10日（昭和47年（勧）第3号）審決集19巻1頁〔無水フタル酸価格協定〕が変化の起点だとされる。
189）こうした違反行為の捉え方について、当時の公取委職員は、昭和48年度に「定着」したとする。川井克倭「独占禁止法違反事件の動向」ジュリスト557号

の国会審議の頃に、石油に関する値上げの決定を破棄するよう次々と勧告を出し[190]、高橋委員長による石油二法の覚書に関する国会答弁の後、特殊鋼、ベアリングなどのカルテルについて、それらを破棄する旨の勧告を出した[191]。このように、カルテルの禁止の動きが加速し、事件数が非常に多くなった。

次に、どのような分野を事件化したのかを見ると、昭和30年代後半は、その頃検討されていた特振法案で想定されていた大企業間のカルテルではなく、「中小企業分野または消費者向けサービス分野における地方的な事件」が多いことが特徴だった[192]。しかし、昭和40年代後半に入ると、「寡占企業のカルテルを積極的にとり上げるように」なり[193]、石油関係を除けば、「主として全国的規模の事件が対象」とされるようになった[194]。このように、事件数の増加や、大企業間のカルテルの事件化といった特徴は、法執行を行う公取委の存在感を増加させることとなった。

また、昭和30年代前半は、公取委が法令調整において、独禁法適用除外規定の創設に反対した場合、表面上、そのことが受け入れられても、産

（1974）74頁。

190）　勧告審決昭和48年12月14日（昭和48年（勧）第45号）審決集20巻171頁〔群馬県石油商業組合〕、勧告審決昭和48年12月25日（昭和48年（勧）第43号）審決集20巻181頁〔宮城県石油商業組合〕、勧告審決昭和48年12月25日（昭和48年（勧）第44号）審決集20巻185頁〔山形県石油商業組合鶴岡支部〕、勧告審決勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勧）第56号）審決集20巻218頁〔青森県石油商業組合東青支部〕。

191）　勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勧）第50号）審決集20巻205頁〔特殊鋼四鋼種価格協定〕、勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勧）第51号）審決集20巻210頁〔一般ベアリング価格協定〕、勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勧）第52号）審決集20巻214頁〔ボールベアリングユニット価格協定〕。いずれの事件も公取委が事業者に12月11日に勧告を出している。

192）　平林・前掲注19）343頁。

193）　今村成和『私的独占禁止法の研究(4)　1』（有斐閣、1976）150頁（初出：「昭和47年度審決総評」公正取引275号（1973））。

194）　今村・前掲注193）175頁（初出：「昭和48年度審決総評」公正取引288号（1974））。

業官庁の行政指導によって、その趣旨を実現し、公取委もそうしたものに対しては事件化しないということが常態化していた[195]。しかし、昭和40年代後半に入ると、事業者間のカルテルや事業者団体における価格決定があれば、勧告などを行うという姿勢に転じている。その具体例が、公取委による石油元売会社及び石油連盟に対する一連の事件化、検事総長への告発である[196]。昭和49年3月の国会答弁でも、高橋委員長は、違反被疑行為が行政指導によって誘導されたものであっても、独禁法違反であるということを明確にしている[197]。こうした公取委の態度によって、石油二法それぞれの「覚書の効力は、……霧散した」と評価された[198]。

このように、昭和40年代半ば以降、事業法の存在を背景とした行政指導が関与したカルテルであっても、独禁法違反にしようとする試みを見ることができる。これらの出来事が、独禁法の強化改正を進める原動力となり、昭和52年改正に進んでいくこととなる。

五　むすびにかえて

本稿では、高度経済成長中盤から終盤まで、すなわち、昭和30年代後半から昭和48年頃までのカルテルに関する法制度、解釈・運用の状況を論じてきた。法制度について、全体をとおしてみると、まず、昭和30年代前半は、個別法の拡大、勧告操短を中心に競争制限的な行政指導が実質的に広く認められている状況だった。それが昭和30年代後半になると、消費者物価の高騰を抑えるための手段として、勧告操短が廃止される方向に向かった。昭和40年不況では、粗鋼の勧告操短を除けば、不況カルテ

195）　廣瀬・前掲注48）302-303頁参照。
196）　前掲注127）参照。
197）「第72回国会 衆議院予算委員会」30号（1974年3月11日）19頁3－4段目〔高橋俊英公取委委員長答弁〕。この翌日に、政府統一見解（前掲注180））が示されている。
198）　今村・前掲注112）539頁（初出：「統制経済法 その過去と現在」法律時報46巻7号（1974））。

ルの解釈・運用という段階へ移行していた。これは、いずれにせよ、カルテルを許容することだが、法的根拠の所在に違いがあった。また、昭和46年不況では、勧告操短はなくなり、不況カルテルの解釈・運用に対する課題が注目されるようになっていた。さらに、石油危機を契機として、行政指導を背景とした事業者間のカルテルも独禁法違反であることが明確にされる時代になった。このように、本稿の検討期間は、行政指導が絡んでいると実質的に適法だった時代から、行政指導の有無に関係なく、適用除外規定がない限り、カルテルの存在があれば、原則違反であることが明確になる時代への移行期だったと位置付けられる[199]。

また、本稿は、カルテルに関する事件について、石油危機を契機としたカルテルの告発頃までを概観した。公取委は、昭和30年代前半のほとんど事件化しない状況から、昭和30年代後半に入ると、事件化自体はするようになっていた。この時点では、大企業によるものは少なく、また、不当な取引制限ではなく、事業者団体規制で違反とすることが多かった。しかし、昭和40年代中盤に入ると、公取委は、事業者団体規制ではなく、不当な取引制限として事件処理をすることが増え、大企業にも勧告を積極的に行うようになった。このように、この段階では、適用除外カルテル規定は依然として残置されていたものの、公取委は、取り上げる事件数を増加させ、カルテルを禁止する姿勢を強くしていく。その最も象徴する出来事が、検事総長への告発であり、高橋委員長は、これを「一罰百戒」と呼んだ[200]。

本稿では、カルテルが大幅に許容される時期から、徐々にそれが縮減して、禁止される時期へ、どのように舵を切っていったのかを確認した。舵を切った先にある一つの到達点は、独禁法制定以来、初の強化改正となる昭和52年改正である。別稿にて、昭和52年改正の具体的審議をもとにしたカルテルへの新しい対処がどのように展開していくのか、ということを

199）　前掲注180）及び本文対応箇所参照。

200）　毎日新聞経済部編『公取委は燃えた 独禁法改正劇の知られざる裏面』（国際商業出版、1975）15-16頁。

検討していきたい。

〔**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）
「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――」『法学政治学論究』第142号（2024年）