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昭和50年代前半の展開 (2・完) : 独占禁止法昭和52年改正と特定不況産業安定臨時措置法を中心に
Sub Title	Developments in Japanese cartel legislation in the late 1970s : concentrating on the 1977 Antimonopoly Law amendments and the Law on Temporary Measures for Stabilizing Specific Depressed Industries (2. end)
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	2026
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.149 (2026. 6) ,p.45- 85
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20260615-0045

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50年代前半の展開（2・完）

――独占禁止法昭和52年改正と特定不況産業安定臨時措置法を中心に――

廣　瀬　翔太郎

一　はじめに
二　独禁法強化改正が求められた背景
　㈠　公取委の解釈・運用
　㈡　寡占的な市場構造
三　昭和52年改正の過程
　㈠　本格的議論の開始
　㈡　独占禁止法研究会における検討と政財界の意見
　㈢　公取委試案の発表とそれに対する議論
　㈣　三木内閣による独禁法改正の動き
　㈤　福田内閣による独禁法改正
　㈥　分　析
（以上、148号）
四　不況対策の適用除外立法
　㈠　独禁法上の不況カルテルの解釈・運用
　㈡　特安法の制定過程
　㈢　適用除外カルテルの意義
五　むすびにかえて
（以上、本号）

四　不況対策の適用除外立法

第三章では、独禁法昭和52年改正について論じた。そのなかで、一部野党の主張を除けば、適用除外カルテルに関する動きはほとんどなかった。

本章では、当時の適用除外カルテルについて検討する。

㈠　独禁法上の不況カルテルの解釈・運用

1　概　観

独禁法上の不況カルテルは、独禁法昭和28年改正により24条の 3 に規定されるに至った[209]。しかし、昭和30年代前半は特に勧告操短などの競争制限的な行政指導が、独禁法上の不況カルテルの代替手段として用いられることが多かった。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[210]。その後、昭和30年代後半から物価高騰の問題を奇貨として徐々に勧告操短が問題視され始めた。昭和40年度には粗鋼を除けば全て、勧告操短は廃止され、昭和40年代半ばに

209）　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）。

210）　正田全訂Ⅰ・前掲注157）241頁。

表　独禁法上の不況カルテルの件数

年度（昭和）	50	51	52	53	54	55
件数	2	1	1	6	4	1

（出典）公正取引委員会事務総局編『独占禁止政策五十年史〔下巻〕』（公正取引協会、1997）470–471頁をもとに作成。件数はいずれも各年3月末日時点である。

は、独禁法上の不況カルテルに移行した[211]。

石油危機後の昭和49年以降、日本は長期的な不況に陥った。原因は、国内産業の過度の重工業化と寡占化にあると指摘された。そのような状況における昭和50年代前半の独禁法上の不況カルテルの件数は、上記の表のとおりである。

2　競争制限的な行政指導の復活

勧告操短は、昭和40年代後半には実施されていなかった。しかし、昭和50年代に入り、再び実施されるようになった。

通産省は、昭和52年10月から53年3月に、合成繊維4品目[212]に対して、勧告操短による減産指導を行った[213]。しかし、昭和53年4月から54年3月までは、独禁法上の不況カルテルとして行われた[214]。独禁法上の不況カルテル終了後の昭和54年4月から同年12月までは、需要見通し方式（四半期ごとの需要見通しの作成及び生産計画の徴収を内容とする）による生産調整で行われた。同時に、昭和53年11月から56年3月までは後述する特安法（特定不況産業安定臨時措置法）上の設備処理カルテルも行われた。

また、通産省は、昭和50年7月から51年6月までの1年間、アルミ

211）　独禁法昭和28年改正から昭和40年代半ばまでの勧告操短及び独禁法上の不況カルテルに関する詳細は、廣瀬・前掲注35）235–253頁参照。

212）　具体的には、ナイロンフィラメント、ポリエステルフィラメント、ポリエステルステープル、アクリルステープルを指す。

213）　塚田弘志「今次不況期における独禁法に基づく不況カルテルの概要」公正取引344号（1979）42頁。

214）　塚田・前掲注213）43頁。

製錬及び石油関連の 8 品目[215]に対し、需要ガイドライン方式による生産調整も行った。需要ガイドライン方式とは、「それぞれの産業について通産省が需給見通しを作成・公表の上、各社から生産計画を徴し、それに意見を述べることによって減産を促す方法」を指す[216]。このような方法で、各社が生産過剰な状況とならないような調整が行われていた。

運輸省は、昭和52年度から54年度、主要造船40社に対して、造船業をめぐる国際的摩擦の回避、著しい需給ギャップの存在などを理由に、勧告操短を実施した。しかし、公取委からの申入れもあり、昭和54年 8 月からは、独禁法上の不況カルテルに移行した[217]。

このように、勧告操短が昭和50年代に入って、再開されるようになった。ただし、第一次石油危機では、昭和48年11月に決定された「石油緊急対策要綱」[218]に含まれた行政指導で、全石油製品や鉄鋼などの価格が指導の対象となった[219]。また、国民生活安定緊急措置法の制定後も、行政指導による物価抑制が行われた[220]。したがって、行政指導による競争制限的行為が昭和40年代になくなっていたわけではないことには留意しておく必要がある。

3　独禁法上の不況カルテルにおける「設備の制限」の解釈

従来、不況が訪れると、需要が減退する。これに応じて、生産業者は、

215）　具体的には、高圧法ポリエチレン、中・低圧法ポリエチレン、ポリプロピレン、ポリスチレン、塩化ビニル樹脂、塩化ビニル管、アルミニウム地金、段ボール原紙を指す。

216）　龍田節「不況対策と競争政策　総論」経済法学会年報 4 号（1983）8 頁。

217）　詳細は、勝野龍平「造船（鋼製船舶）の独禁法上の不況カルテル」公正取引348号（1979）58頁以下参照。

218）　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）。

219）　正田研究Ⅰ・前掲注157）28-29頁（初出：「いわゆる『石油危機』と経済統制」法律時報46巻 7 号（1974））。

220）　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〕。

生産数量を減らし、価格が下落しないような対応をとる。これが一時的な現象ではなく、長期間続く場合には、生産に使用していない設備が発生するため、生産業者は、当該設備を処理しようとする。それは、使用していない設備を維持しておくコストがかかるばかりではなく、必要以上の生産能力を持っていることそれ自体が、潜在的な供給を意味して、価格の圧迫要因になるからである[221)]。

そのような状況においては、各生産業者は、設備を処理しようと動く。本来は、各生産業者がそれぞれ独立してどの程度の設備を処理するのかを、処理しないという選択肢も含めて、判断して経営していくことになる。しかし、そうすると、どの生産業者も他の同業者が設備を処理するだろう、という期待に駆られて、業界として見ると結局、過剰な生産能力が維持されたまま、ということになり得る。当時、通産省を中心に、こうした状況が問題視された。そこで、生産業者の間で調整して対応することが検討された。すなわち、競争事業者間で設備の処理を行うことが検討され、このことが独禁法上の問題を下記のように生じさせた。

まず、こうした設備の処理が、不当な取引制限との関係でどのように解釈されるのか、という論点が浮上する。これに関して、通産省は昭和41年、公取委に、「事業者または事業者団体が業界全体の需要見通しを策定したり、投資活動についての基準を設けたりすることによつて、各企業の自主的な投資活動の判断の基礎を提供するようなものは独占禁止法上問題とならない」、「さらに、事業者が相互に話し合つて、個々の企業の投資活動を規制する場合においても、その話し合いの内容が、現在および近い将来の需給関係に実質的な影響を与えないものであれば、独占禁止法上問題とされることはない」という考え方に準じた扱いで問題ないか、照会した[222)]。

221） 龍田・前掲注216）10頁。

222） 通商産業事務次官（公正取引委員会事務局長宛）「産業の構造改善の推進に関する独占禁止法の運用について」（41企第4484号、1966年11月24日）別紙 1.(1)（公正取引委員会事務局編『独占禁止政策三十年史』（大蔵省印刷局、1977）181頁（以下、「三十年史」）所収）。引用内の記載は、「投資調整」に関

これに対して、公取委は、「異存ありません」と回答した（以下、これを「昭和41年見解」とする）[223]。すなわち、不当な取引制限の解釈として、設備の処理は、問題とならないという考えを示した。したがって、設備処理カルテルは、独禁法上の不況カルテルによる公取委の認可を受けるまでもなく、独禁法上問題とならない、という理解になる。

しかし、昭和50年代に入り、過剰設備の処理の問題が浮上すると、公取委は、独禁法上の不況カルテルに誘導するようになり、昭和41年見解との関係が不透明となった。この時期になると、不当な取引制限に該当するか否かというよりも、独禁法上の不況カルテルで対応できるか否かという論点が議論となった。すなわち、独禁法上の不況カルテルにおける「設備の制限」に、「設備の処理」が含まれるか否か、という解釈論が展開された。

この解釈について、まず、不況カルテルが創設された独禁法昭和28年改正時の議論を振り返ると、当初の不況カルテルの発想は、循環不況に対

するものであり、「過剰設備の処理」は、投資調整に「準じて取り扱う」としている（別紙 1 .(3)）。一方で、公取委内では、「過剰設備処理と投資調整とはその性格・効果が異なるから簡単に準じられないのではないか」という意見もあったようである。公正取引委員会経済部調整課『〈資料集〉行政指導と独占禁止法』（1979年 7 月）65頁。

223）　公正取引委員会事務局長（通商産業事務次官宛）「産業の構造改善の推進に関する独占禁止法の運用について（回答）」（41公官総第382号、1966年11月28日）（三十年史・前掲注222）181頁所収）。この通産省と公取委とのやり取りに関して、平林・前掲注12）321頁注39は、「独占禁止法の解釈またはその運用は公取委の専権事項であるから、通産省の独占禁止法の解釈・運用についての考え方を公取委が了承するというこの文書の体裁は、いささか問題があったといえよう（見方によれば、公取委にとり屈辱的であった）。事前に両事務当局間で調整が行われたが、そもそも調整すべきような事項ではなかったと思われる」とする。また、根岸哲「特定不況産業安定臨時措置法案の内容と問題点」ジュリスト662号（1978）87頁は、「設備の投資や廃棄は価格や生産量を基本的に規定するものであるから、価格調整や生産調整よりも設備調整の方がより強力かつ根本的な人為的需給調整手段である」とし、昭和41年見解を「本末顚倒の内容を有するものであり、直ちに撤廃されるべきものである」と批判した。

処するための「緊急避難的性格を持つもの」であって[224]、構造不況対策で設けられたものではなかった。すなわち、制定過程を見ると、独禁法によるカルテル禁止を緩和したい通産省でさえ、当初は循環不況に限定する見解を示しており、公取委の改正要綱においても「構造的な需要の減退にもとづかない理由」を適用除外の対象としていたことが確認できる（国会提出前の閣議決定で、こうした限定はなくなった）[225]。しかし、不況原因について、循環不況か、構造不況かを区別することは不可能であるとする見解もある[226]。成立した独禁法上の不況カルテルは、不況原因に関する限定は付されなかったため、認可に際して、不況原因を特定する必要性は、少なくとも条文上はなくなった、ということができる[227]。

次に、独禁法上の不況カルテルに基づく「設備の制限」を行った具体例を見ると、初めて行われたのは、砂糖（昭和40年７月～42年２月）だった[228]。その後も「設備の制限」は行われたが、いずれも稼働日数の制限、封印、格納であり、設備の廃棄ではなかった。すなわち、「生産数量制限の補完的措置」という位置付けで行われたものだった[229]。このように、独禁法上の不況カルテルを根拠として、過剰設備の処理が行われたことはなかった。

また、過去に「設備の制限」が論点にもなった独禁法昭和33年改正法

224） 経済法学会編・前掲注220）109頁〔木元錦哉執筆〕。

225） 詳細は、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）230頁、233頁、240頁参照。

226） 金子晃「不況対策と独占禁止法」法学研究57巻５号（1984）15頁。また、稗貫俊文「〈回顧と展望〉『不況対策と競争政策』昭和58年度シンポジウムの記録」日本経済法学会年報５号（1984）95頁〔金子晃発言〕も参照。

227） 実際に、公取委も、独禁法上の不況カルテルの第１号認可事案となった昭和31年４月からの麻糸の販売制限カルテルを構造不況に対処するものだったことを認めている。公正取引委員会独占禁止政策二十年史編集委員会編『独占禁止政策二十年史』（大蔵省印刷局、1968）208頁（以下、「二十年史」）。

228） 同時期の昭和40年不況期には、白板紙、綿糸、スフ糸、外装用ライナー、中芯原紙も「設備の制限」が行われた。

229） 日本経済法学会編・前掲注７）258頁〔鈴木満執筆〕。

案や特定産業振興臨時措置法案（以下、「特振法案」）の内容を見ると、次のようなことが分かる。

まず、独禁法昭和33年改正法案では、独禁法上の合理化カルテルとして、「当該商品の生産の設備の制限若しくは処理」（24条の７）という記載が確認できる[230]。明示的に（過剰）設備の処理ができるということになっていた。これは、「特に必要がある場合には、……過剰設備の処理に関する協定……の如き産業の合理化のための共同行為を新たに認可制により認めうることとする」という独占禁止法審議会の答申を受けたものである[231]。「設備の制限」に、設備の処理が解釈上、含まれるか否かという直接的な議論は見当たらない。しかし、「設備の制限」とは区別して、過剰設備の処理を指す規定を創設しようとしていた。

次に、特振法案を見ると、こちらも同様に、「設備の制限」とは別に、過剰設備の処理の文言を置いていた。すなわち、特振法案では、「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。）」（９条１項３号）とされていた[232]。この文言は、通産省の原案[233]段階でも、全く同じ規定（８条１項６号）であり、国会提出に至る過程で許容行為に関する規定が議論されたが、この規定は変わらずにそのまま残った、ということになる[234]。

特振法案では、独禁法昭和33年改正法案同様に、不況対策の適用除外

230）　独禁法昭和33年改正法案の条文は、二十年史・前掲注227）484-519頁所収。また、その分析については、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。

231）　独占禁止法審議会「答申」（1958年２月４日）「二」２（公文書請求番号平14内閣00962100内所収）。

232）　特振法案の条文は、二十年史・前掲注227）528-530頁所収。

233）　この段階では、「特定産業の国際競争力の強化に関する臨時措置法案」という法案名だった。

234）　特振法案上の合理化カルテルの許容行為に関する詳細は、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）103頁、108-111頁、114-115頁参照。

カルテルではなく、合理化対策の適用除外カルテルの規定として、設備処理カルテルに関する規定が置かれていた（特振法案では、不況対策の適用除外カルテル規定は設けられなかった）。少なくとも独禁法上の不況カルテルは、緊急避難的性格であったことを踏まえると、投資調整や過剰設備の処理は、事業者の合理化による対応だと考えられていたのかもしれない。

このように過去の議論を見るに、独禁法上の不況カルテルにおける「設備の制限」を根拠として、過剰設備の処理が行われたことはなかった。また、独禁法昭和33年改正法案や特振法案の議論では、「設備の制限」が過剰設備の処理を含んでいるか否か、明確にはされていなかった。しかし、「設備の制限」が過剰設備の処理を含んでいるのか曖昧、ないしは含んでいないという認識のもとで、明示的な規定を設けようとしていた事実はあった[235]。

次に、この解釈に関する学説を検討する。昭和40年代の公取委職員の見解では、認可は難しいという立場から、既存の設備を共同して廃棄すること自体が、「必要な程度をこえないこと」の要件に抵触する、としていた[236]。また、設備の処理は、廃棄を実施してしまえばそれで完結するという性格上、効果が永続的に続くため、景気回復に応じて競争状態に復帰させることができない、としていた[237]。一方で、別の公取委職員は、「設備の制限は……過剰設備の処理……も含まれるであろう」という見解を示し[238]、独禁法上の不況カルテルの解釈で対応ができるとしていた。このように、過剰設備の処理に関して、公取委内部でも解釈が定まっていたわけではなかったことが推察される。

しかし、前述のとおり、昭和50年代に入り、公取委としての見解が求

235） 鈴木満「独禁法の不況カルテル制度と設備の処理」公正取引338号（1978）33頁に同旨。

236） 正田彬編著『カルテルと法律』（東洋経済新報社、1968）108頁〔利部脩二執筆〕。

237） 正田編著・前掲注236）108-109頁〔利部執筆〕。

238） 今村成和＝伊従寛＝後藤英輔『経営法学全集12　独占・公正取引』（ダイヤモンド社、1965）253頁〔伊従執筆〕。

められることになった。公取委は、昭和52年春頃から検討を開始して、同年秋に次のような運用方針を明らかにした。すなわち、公取委の橋口収委員長は、国会で、「公正取引委員会の中で、設備の共同廃棄につきまして現在の独占禁止法が有効に作用し得るかどうかという検討を開始……した……契機……は、……一般的な不況状態、つまり短期的な景気循環過程に生じた不況状態を脱出するために不況カルテルを認めることができるというのが独禁法の規定でございますが、仮にそういうふうに限定をいたして考えますと、景気循環に基づく需給のアンバランスよりももっと深刻な状態である構造的な不況状態に独占禁止法が適用し得ないということは、論理上むしろおかしいのではないかという感じがしておるわけでございます。［改行］ただ、いままでは公正取引委員会の運用の方針としましては、……どちらかと申しますと、短期的な不況状態脱出のための緊急避難的なカルテルに自己制限をいたしておるわけでありまして、これは公正取引委員会が自己に課した制約条件であるというふうに考えておるわけでございます。［改行］具体的に申しますと、法律の文言として、『設備の制限』という事項がございます。カルテルの内容として、生産数量とか販売数量の制限のほかに、設備の制限という規定がございますが、その文言の制限の中に廃棄なり処理が入り得るかという法律問題がございますので、この点につきましては、政府の内部で、通産御当局とも相談をいたしておりますし、法制局とも相談をいたしておるわけでありまして、法律上の障害がないということであれば、論理上は、一般の不況状態よりも深刻な構造不況業種の不況脱出のために独占禁止法が有効に作用し得ないということは本来おかしいのではないか、こういう感じを持っておるわけでございます」とし、現行法で対応ができるのか、という質疑に「端的に申しますと、そういうことでございます」と答弁した[239)]。

239）「第82回国会衆議院　商工委員会議録」７号（1977年11月11日）15頁４段目–16頁１行目〔橋口収委員長答弁〕。なお、この答弁に向けた政府内部文書と思われるが、公取委経済部調整課は、「設備の処理と独禁法24条の３との関係について」（1977年11月）という文書を作成している（公文書請求番号平20法制00742100（以下、「公文書Ａ」）内所収）。それによれば、本文で触れた

また、公取委職員によれば、「必要な程度をこえないこと」という要件との関係では、「設備廃棄を必要とするのは需要の停滞ないし減退から長期間解消する見込みのない絶対的な過剰設備を抱える構造不況業種であり、これらの業種であれば、認可期間に設備の懐妊期間を加えた期間の需給動向を見極めることはそれほど困難ではなく、また、廃棄の対象を絶対的な過剰設備能力の範囲内にとどめれば弊害が発生することはまずないと考えられる」とした[240]。また、設備処理の特徴である効果が永続的に続くとされる点に関しては、「原状回復ができないということはないと考えられる」とした[241][242]。

独禁法昭和33年改正法案との関係に加えて、従来、公取委が不況カルテルの趣旨を「不況の深刻化に伴って生ずる企業の共倒れ現象を回避するための一時的、例外的な、いわば、緊急避難的措置」と説明してきたことを修正することになるのではないか（同文書3.(2)）、という問題が指摘されている。

240） 鈴木満「特定不況産業安定臨時措置法と独占禁止法」ジュリスト669号（1978）46頁。なお、懐妊期間とは、事業者が設備増設を決意してから完成して操業に入るまでの期間を指す。

241） 鈴木・前掲注240）46頁。

242） 上記の橋口委員長の国会答弁後、公取委経済部調整課は、昭和41年見解に関する内閣法制局からの質問に対して、「設備処理カルテルに関する内閣法制局の質問に対する回答」（1977年12月27日付）で次のように回答している（公文書A・前掲注239）内所収）。

「1．昭和41年の通産省との了解文書について

(1) 同文書締結時と現在の経済情勢の違いは何か。

同文書は、昭和41年、資本自由化の要請が高まりつつあり、本格的な開放経済体制への移行に備えて国際競争力の強化が急務とされていたこと及び経済の高度成長を背景として設備の大型化傾向が顕著で重複投資のおそれがあったことから、投資調整、共同投資を促進して設備の大型化を円滑に推進し、併せて、老朽化、陳腐化設備の計画的な処理により設備の効率化を図る必要があるとして、通産省の要請で取り交されたものである。これに対し、現在の日本経済は高度成長経済から減速経済へ構造転換を迫られており、昭和40年代前半のような活発な設備投資意欲はなく、多くの産業で設備規模の縮小を余儀なくされ、また、我が国企業の国際競争力は諸外国のそれに比して弱いということはなく、むしろ強いというのが実情であり、同文書締結時と現在とは事情を全く異にしている。

(2) 同文書の性格はどういうものか。

このように、公取委は、昭和52年秋以降、独禁法上の不況カルテルであっても、設備処理カルテルができるという解釈を行うようになった。

㈡　特安法の制定過程

1　特安法の構想

特安法が構想された背景は、石油危機を契機に、わが国経済が低成長時代に移行するなかで、産業構造にも変化が生じた結果、構造不況となる業種が生まれてきたことである。通産省による新規立法構想は、昭和52年

同文書は、前記のとおり、資本自由化に伴う国際競争力強化及び重複投資の回避という当時の経済的課題に応えて、過度的措置として「産業構造改善に関連する独占禁止法の『運用』について」（同文書前文）取り交したものである。

⑶　同文書にいう「実質的影響」の意味は何か。

同文書にいう「現在及び近い将来の需給関係に実質的影響を与えない」とは、現在及び近い将来の需給がひっ迫したり、価格が上昇したりするおそれがないことを意味するものと解される。

⑷　同文書は、独禁法３条の解釈を示したものか（「実質的影響」と「競争の実質的制限」との関係はどうか。）。

同文書は、投資調整、共同投資、過剰設備の処理に係る共同行為について独禁法の解釈を示したものではなく、上述のような極めて特殊な状況の下で、たとえ設備制限をしても、その結果、現在及び近い将来の需給関係に実質的な影響を及ぼさないことが明らかな場合（このような状況が通常の場合にありうるかどうかは別として）、あえて独禁法上問題として取り上げないという法運用の姿勢を示したものと考えられる。

同文書にいう「実質的影響」は、⑶で述べたように、ある行為の需給関係に及ぼす結果を問題とするのに対し、「競争の実質的制限」は、「競争自体が減少して、特定の事業者ないし事業者団体がその意思で、ある程度自由に価格、品質、数量その他各般の条件を左右することによって市場を支配できる状態をもたらすことをいう。」（東宝・新東宝、事件東京高裁判決）というように行為を問題としている。即ち、「設備」は将来の市場への供給能力を量的にも質的にも規定するので、設備競争は、競争条件のなかでも最も重要なものの１つであり、これの制限を事業者の大部分が共同で実施すれば（その結果、需給のひっ迫や価格の上昇をもたらすか否かに関係なく）、通常、独禁法２条６項に該当し、３条に違反することになる。」

5月30日の新聞報道で確認できる[243]。それによれば、「特定基礎産業構造改善臨時措置法」という題名だった。しかし、昭和52年夏頃に出された「昭和53年度通商産業政策の重点」に、「長期にわたり過剰生産設備を抱えるに至った平電炉、繊維等の構造不況業種について、業種業態に応じ、独禁法又は中小企業団体法に基づく生産・価格調整の実施を図るとともに、過剰設備の廃棄・凍結、事業転換、雇用対策等の推進を行うこととする」とあり[244]、構造不況対策の立法を行うことはほとんど具体化していなかったと推測される。

この後、立法の議論が本格化したのは、昭和52年12月、第二次福田赳夫内閣においてだった。この時点で、公取委は、既に過剰設備の処理に関して独禁法上の不況カルテルに基づいて対応することができることを示していた[245]。

2　特安法の具体化と議論

(1)　昭和52年12月末の動き

特安法案は、河本敏夫通産大臣による指示により[246]、円高対策として立法予定の中小企業円高対策臨時措置法案とともに制定に向けた作業が進められていた[247]。その骨格は、昭和52年12月27日付の通産省内部文書（以

243)「通産省、特定基礎産業構造改善臨時措置法を検討　設備廃棄や再編を促進」日本経済新聞1977年5月30日朝刊1面。

244)「昭和53年度通商産業政策の重点」第一「一」（通産ジャーナル10巻6号（1977）84-91頁所収）。

245)　前掲注239）に対応する本文参照。通産省産業組織政策室は、「過剰設備廃棄と独占禁止法について」（1977年11月10日）（公文書A・前掲注239）内所収）という内部文書で、独禁法上の不況カルテルに過剰設備の処理まで含むことは、「公正取引委員会の従来の運用を大幅に変更するものといえよう」とし、いわゆる消極要件の解釈に「無理が出てくる」という見方を示していた。また、昭和41年見解に関連して、「現実問題としても、共同行為方式で、当面の需給に影響を及ぼすようなものは、そもそも業界内での合意困難と考えられる」としていた。

246)　濃野滋『霞が関30年　激動の通産行政』（時評社、1981）116-117頁。

247)「通産省・企業庁、中小企業円高対策臨時措置法の緊急立法などまとめる」

下、「通産省第一次概要」）[248]で確認できる。

その内容は、まず、この法律の目的として、「経済事情の著しい変化に対処し、特定不況産業について設備の処理及び企業体質の強化等を円滑に推進するための措置を講ずることにより、当該特定不況産業の構造改善を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」とされた[249]。また、「設備の処理」とは、「設備の廃棄、売却（購入した者が当該設備を廃棄する場合に限る。）、格納又は休止（当該設備の稼働の再開に相当の修復を要する場合に限る。）」を指す、と定義された[250]。特定不況産業は、政令で指定するとされた[251]。

また、設備の新増設に関して、主務大臣は、設備適正化の承認[252]、設備の適正化に関する勧告[253]に関与する事業者以外の事業者が設備の新設又は増設を行うことにより、当該不況産業の構造改善計画の実施に著しい悪影響を与え又は与えるおそれがあると認めるときは、産業構造審議会（以下、「産構審」）の意見を聞いて、当該事業者に対して、設備の新設又は増設の制限又は禁止を命令することができる、とされた[254]。これは、いわゆるアウトサイダー規制命令を指す。

主務大臣による勧告については、「主務大臣は、特定不況産業に係る商

日本経済新聞1977年12月 6 日朝刊 1 面。なお、この立法構想は、円相場高騰関連中小企業対策臨時措置法（昭和53年法律第 2 号）として、成立する。

248） 通商産業省「特定不況産業構造改善臨時措置法（仮称）案概要」（1977年12月27日）（以下、「通産省第一次概要」）（公文書請求番号平20法制00741100（以下、「公文書Ｂ」）内所収）。

249） 通産省第一次概要・前掲注248）「一」。

250） 通産省第一次概要・前掲注248）「二」。

251） 通産省第一次概要・前掲注248）「三」。具体的な不況業種は法文には規定されない方針だったようである。しかし、合成繊維、紡績、アルミ製錬、平電炉、フェロアロイ、化学肥料、ダンボール原紙を想定していた。通商産業省産業資金課「構造不況業種対策について」（1977年12月19日）(1)参照（公文書Ｂ・前掲注248）内所収）。

252） 通産省第一次概要・前掲注248）「五」参照。

253） 通産省第一次概要・前掲注248）「六」参照。

254） 通産省第一次概要・前掲注248）「九」。

品の市場における需給が著しく均衡を失し、当該商品の販売価格がその平均生産費を下り、当該特定不況産業に属する事業者の相当部分の事業の継続が困難となるおそれがある場合であって当該事業者又はその事業者を構成員とする事業者団体が独禁法第24条の 3 に規定する共同行為を実施することが困難であり、かつ、事態を放置すれば、当該特定不況産業の構造改善計画の実施に重大な支障を生じ又は生じるおそれがあると認められるときは、当該特定不況産業に属する事業者に対し、生産数量、販売数量又は販売価格の制限を行うよう勧告することができる」とされた[255]。独禁法との関係では、主務大臣の承認を受けた設備適正化計画に基づいて行う行為については、適用除外とされた[256]。また、公取委との関係では、主務大臣は、設備適正化計画の承認にあたり、公取委に事前協議しなければならない、とされた[257]。

(2) 昭和53年 1 月の動き

特安法案の概要は、昭和53年 1 月 5 日付の通産省内部文書（以下、「通産省第二次概要」）で確認できる[258]。通産省第一次概要との違いは、「不況」の文言がないことである。すなわち、題名が、当初の「特定不況産業構造改善臨時措置法」から、「特定産業構造改善臨時措置法」に置き換わった（圏点筆者付加。以下同じ）。これに伴い、条文中の文言も、「特定不況産業」が、「特定産業」とされた。また、「設備の制限」とは、「設備の廃棄、売却（購入した者が当該設備を廃棄する場合に限る。）又はこれに準ずる長期の格納若しくは休止をいう」とされた[259]。圏点部分が通産省第二次概要で追加された文言であり、通産省第一次概要上の格納・休止にかかる丸括弧部分の言い換えと考えられる。

共同行為に関しては、「通商産業大臣は、構造改善計画を達成するため

255） 通産省第一次概要・前掲注248）「十」。
256） 通産省第一次概要・前掲注248）「十二」。
257） 通産省第一次概要・前掲注248）「十三」。
258） 通商産業省「特定産業構造改善臨時措置法（仮称）案概要」（1978年 1 月 5 日）（以下、「通産省第二次概要」）（公文書B・前掲注248）内所収）。
259） 通産省第二次概要・前掲注258）「二」。

特に必要があると認められるときは、政令で定める審議会の意見をきいて、構造改善計画で定めた範囲内において設備の処理を行うべき量及び設備の新増設の制限の内容を定め、当該特定産業に属する事業者に対し、設備の処理及び設備の新増設の制限に係る共同行為を実施すべき旨を指示することができる。この場合において、特に必要があると認めるときは、調整金の授受について指示を行うことができる」とされた[260]。また、共同行為の内容は、①構造改善計画に定める目標を達成するため必要な程度をこえないこと、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、③不当に差別的なものでないこと、④当該共同行為の指示を受けた者の従業員の地位を不当に害するものでないこと、⑤設備の更新又は改良を妨げるものでないこと、に適合するものでなければならない、とされた[261]。

通産省第一次概要では、「勧告」だったが、「指示」に変更された。しかし、これらの文言に実質的な違いはないと考えられ[262]、いずれも一般的に行政指導の一形式とされる[263]。また、形式としては、いわゆる消極要件が追加されて、法案としてより具体化した。①～③は、独禁法上の不況カルテルの消極要件と類似しており、⑤についても、独禁法上の不況カルテルにおいて、「設備の制限」から除外されているものを規定したものである。④は、多少文言を変えて成立することとなる（6条4号）。この規定は、通産省の逐条解説によれば、「例えば、事業者が関係従業員の配置転換、出向等のための教育訓練や出向先との話し合いを行うのに要する時間的余裕を考慮せずに、設備の処理期間を短期間に定めることは、この要件からみて適当でないと考えられる」としていた[264]。すなわち、この規定は、こ

260）通産省第二次概要・前掲注258）「五」（一）。
261）通産省第二次概要・前掲注258）「五」（二）。
262）松下満雄「構造不況業種の法的救済と独占禁止政策」経済法学会年報4号（1983）47頁。
263）友岡史仁『要説　経済行政法』（弘文堂、2015）73頁。
264）通商産業省産業政策局編『構造不況法の解説　特定不況産業安定臨時措置法』（通商産業調査会、1978）47頁。

の法律による設備処理等により、労働者が不当な扱いを受けないように配慮したものと言える[265]。

独禁法の適用除外については、不公正な取引方法を用いるときは、その限りではない、というただし書が追加された[266]。公取委との関係では、アウトサイダー規制命令も追加されて、通商産業大臣[267]は、公取委に協議しなければならない、とされた[268]。

その後、内閣法制局、通産省内原局等の意見聴取も行い、条文化の作業がさらに進捗した[269]。その結果、昭和53年1月中旬[270]、特定不況産業安定臨時措置法案の第一次案（以下、「通産省第一次案」）が策定された。この段階で題名に、「不況」の文言が再度挿入された。その概要は、①主務大臣は、本法で規定された特定不況産業（具体的には、⑴平炉又は電気炉を使用する普通鋼の鋼塊又は鋼材の半製品の製造業、⑵アルミニウム製造業、⑶合成繊維製造業、⑷その他政令で指定するもの）について、産構審の意見を徴しつつ、

265） 同時期に、労働対策として、特定不況業種離職者臨時措置法（昭和52年法律第95号）、特定不況地域離職者臨時措置法（昭和53年法律第107号）が制定された。

266） 通産省第二次概要・前掲注258）「八」（一）。

267） 意図的なのかは定かではないが、「主務大臣」から「通商産業大臣」に変更されている。例えば、船舶業の主務官庁は、運輸省であるから運輸大臣による指示カルテルができないということになる。

268） 通産省第二次概要・前掲注258）「九」（一）。

269） 通商産業省通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史　第14巻　第Ⅳ期　多様化時代⑶』（通商産業調査会、1993）23頁〔鷲沢享一執筆〕（以下、「通産政策史14」）。

270） 具体的な日付を正確に特定できないが、新聞報道等を総合すれば、1月18日には、通産省第一次案として全体が確定したようである。「通産、構造不況立法骨格固める　合併に独禁法適用せず、廃棄カルテルは通産相指示」日本経済新聞1978年1月17日朝刊1面、「構造不況法案の通産原案まとまる　設備制限の通産相命令違反企業に罰金」日本経済新聞1978年1月19日朝刊1面。なお、読売新聞1978年1月13日朝刊1面に「合併も独禁法適用外　不況産業措置法案　通産省が大綱」、同9面に「『不況産業構造対策法案』の内容」という記事が掲載されている。通産省産業政策局長だった濃野滋氏によれば、その記事内容は「未だ私自身も見たことのない法案の内容」であって、「まだ内輪で検討中の一案」だったと回顧する。濃野・前掲注246）119頁。

計画的な設備処理等及び事業の共同化等を定めた安定基本計画を作成する（3条）、②主務大臣は、安定基本計画に定める設備の処理に関する事項が円滑に進捗しない場合、産構審の意見を徴して、当該特定不況産業に属する事業者に対し、設備の処理等に係る共同行為の実施を指示（指示カルテル）しうる（5条）、③主務大臣は、指示カルテルに加盟しないアウトサイダーに対して、産構審の意見を徴しつつ、設備の新設等の制限又は禁止を命じること（アウトサイダー規制）ができる（9条）、④指示カルテル及び特定不況産業業者に属する事業者間の合併・営業の譲渡等については、独占禁止法の適用除外とする（12条）。この場合、指示カルテル及び合併等の承認に際しては、公正取引委員会に協議しなければならない（13条1項）。⑤国は、特定不況産業信用基金を設立し、特定不況産業に属する事業者が安定基本計画に従って設備処理等を実施するのに要する資金等の借入に係る債務保証を行い、その資金等の融通の円滑化を図る（14条以下）、とされた[271]。

通産省第一次案は、「構造不況業種の過剰設備の廃棄、合併等の促進により、通産省は強権をもつて『上からの産業再編成』を行おうとしていることが明らか」と言われる内容だった[272]。そのため、公取委は、通産省と真っ向から対立した[273]。公取委は、①本来、営業の自由の原則の下では、合併等に対しては、公共の利益の見地から独禁法の規制以外の行政介入を行うことは、極めて問題であること、②設備の廃棄は、本来、企業の自主

271）通産政策史14・前掲注269）23-24頁〔鷲沢執筆〕、「通産省原案（特定不況産業安定臨時措置法案〈仮称〉）の要旨」公正取引情報699号（1978）5－6頁に基づいて作成。青木光男「特定不況産業安定臨時措置法の立案と独占禁止政策」公正取引333号（1978）10-11頁にも概要の記載がある。また、公文書B・前掲注248）内では、その全文と思われる内容が確認できるが、記載の大部分が不鮮明で、解読が困難である。

272）「公取委、通産省に原案の“全面再検討”を要求　構造不況法案、濃い統制色、設備新増設にも罰則　合併等は主務大臣が認定、カルテルも適用除外」公正取引情報699号（1978）4頁。

273）「通産・公取、構造不況法案で真っ向対立、公取は全面見直しを求める」日本経済新聞1978年1月20日朝刊3面。

的判断及び自己責任に基づいて行われるべきであり、企業が共同して廃棄を行わなければその実効性が乏しい場合には、独禁法上の不況カルテルを用いるべきであること、③指示カルテル制度によって、国が一律の基準で定めた設備廃棄計画を、そのまま事業者に押しつけることや、アウトサイダーに対して設備投資の制限又は禁止を強制することは、事業活動に行政が過度に介入するものであり好ましくないこと、④昨年、初めて独禁法が強化改正されたばかりであるのに、これと逆行するような法制を導入することは避けるべきであること、などを指摘した[274]。

また、学者や産業界からも、特安法案に対する意見表明が行われた。法学者25名は、昭和53年２月１日、法案に対して「重大な疑問」があるとした[275]。

産業界を見ると、「特定不況産業」とされた平電炉メーカーの半数以上は、通産省第一次案に賛成する要望書を提出した[276]。一方、平電炉メーカー９社は社長連名で、昭和53年１月24日に河本通産大臣へ反対の意見書を提出した[277]。すなわち、「[特安] 法案は特定不況産業の認定要件のあいまいさも相俟つて、極めて統制経済的色彩が濃厚であり、自由主義経済の根幹を揺るがすものと言わざるを得ない」とした[278]。その上で、「設備廃棄等の共同行為を主務大臣が指示することができることとなつているのであるが、これは直接事業者に対し設備廃棄命令を命ずるものではないにしても、『共同行為』なる衣を通して実質的には事業者に対して設備廃

274） 青木・前掲注271）11-12頁。

275） 「特定不況産業安定臨時措置法案についての意見書」（1978年２月１日）（公正取引情報701号（1978） 6－7 頁所収）。経済学者の批判として、今井賢一「不況に紛れた統制指向　構造不況法案の重大な問題点」日本経済新聞1978年１月30日朝刊13面がある。

276） 「構造不況法案、賛否渦巻く産業界　官僚統制強く、対策の必要性認める」日本経済新聞1978年２月５日朝刊７面。

277） 株式会社伊藤製鉄所取締役社長伊藤美好ほか「電炉メーカー９社の意見書」（1978年１月24日）（以下、「電炉９社意見書」）（公正取引情報700号（1978） 6－7 頁所収）。具体的には、伊藤製鉄所、石原製鋼所、三興製鋼、城南製鋼所、大三製鋼、東京製鐵、東洋製鋼、大和工業、臨港製鉄である。

278） 電炉９社意見書・前掲注277）（二）。

棄等を指示するものとかわりがないのであつて、財産権の重大なる制限にほかならない。［改行］更に、新増設設備の制限等に関するアウトサイダー規制命令は、企業の質的差異を無視して一律に課せられるため、健全なる企業の体質をも弱体化させ、ひいては産業界全般にわたつての正常な発展を阻害せしめるに至るものである」とした[279]。また、「企業活動に対する過度の行政介入は企業の自己責任の原則を不明確にするのみならず、この法案が立法化されるならば、設備は半強制的に廃棄させられる」という認識を示した[280]。

また、日清紡績も、「本法案は、こうした措置［筆者注：失業の救済、雇用調整の円滑化、転廃業資金の融資を指す］を踏み越えて、企業経営そのものへの直接的行政介入を意図しており、主務大臣が設備廃棄の共同行為を実質的には極めて容易に指示し得る仕組であり、更に、設備の新増設、改造迄も禁止するアウトサイダー規制を発動し得る等、一旦指定された産業は官の統制下に置かれて自主経営の機能を失い、国際競争力を喪失するでありましよう。又公共の福祉に名を藉りて、一部限界企業のエゴイズムを助長し、真面目に努力する企業の優良資産を侵害する結果となる惧れがあります」とした[281]。

このように、公取委や学者、少数の民間企業は、通産省第一次案が採用されれば、構造不況にある業種が官僚統制に陥ることを懸念した。

⑶　昭和53年 2 月の動き

河本通産大臣は、昭和53年 1 月28日、通産省第一次案に対する反対の声を受け、和田敏信事務次官へ、「自由経済の建前を守るため、企業活力を損なうような統制、保護的な内容は好ましくない」として、通産省第一

279）　電炉 9 社意見書・前掲注277）（二）。この引用の後、中小企業団体の組織に関する法律（昭和32年法律第185号）における設備の制限等について、それらが憲法29条違反の疑いが濃厚であり、特安法案はさらに違憲性が強い、とする。

280）　電炉 9 社意見書・前掲注277）（三）。

281）　日清紡績「日清紡績株式会社の見解」（1978年 1 月25日）前文（公正取引情報700号（1978） 3 - 5 頁所収）。この引用の後、電炉 9 社意見書と同様に、憲法29条違反に触れている。

次案の修正を指示し、和田次官は、福田首相に最終判断を求めた[282]。その結果、アウトサイダー規制命令と合併等に関する独禁法適用除外規定を削除することを決定した（この決定から閣議決定前のものを「通産省第二次案」とする[283]）[284]。

昭和53年2月に入り、指示カルテルを中心に[285]、通産省と公取委の調整が大詰めを迎えた[286]。その結果、2月10日[287]、指示カルテルの許容構造に関して、安倍晋太郎官房長官の裁定に持ち込まれ、公取委の「同意」をもって行う形式で決着がついた[288]。公取委との関係については、これま

282）「不況産業法案　首相指示で“根幹修正”へ　不参加規制など削除」読売新聞1978年1月29日朝刊9面。

283）公文書B・前掲注248）内で、日付不明の「特定不況産業安定臨時措置法（第二次案）」という題名の文書がいくつかあるが、時系列は不明である。

284）「通産省、構造不況法案で公取委との調整急ぐ　アウトサイダー規制削除、『合併』も」日本経済新聞1978年1月29日朝刊3面。

285）「指示」の手続きに関して、「業界と十分連絡をとりながら行われるので、実際上主務大臣が一方的に指示することはあり得ない」、「指示の内容は、業種によって異なるが、……業界全体の設備処理量を定め、それを実現するためのルールを定めるものであって、個々の事業者の設備処理量を個別具体的に割り当てるようなものではない」などとする2月6日付の通産省の内部メモが確認できる。産政局産業組織政策室「指示カルテルの手続きと内容について」（1978年2月6日）（公文書A・前掲注239）内所収）。

286）橋口委員長は、2月4日時点で、特安法案に関して、通産省との「折衝の過程」であると国会答弁している。また、その答弁で、「何らかの立法的措置が必要であるという点につきましても［通産省との］意見の相違はございません」とした一方で、「独占禁止政策は、……産業政策のしもべであってはならないというように考えておりますから、産業政策と独占禁止政策との調和につきましては十分慎重に対処いたしたい」という公取委の態度を示した。「第84回国会衆議院　予算委員会議録」7号（1978年2月4日）15頁1－2段目〔橋口収委員長答弁〕。

287）新聞報道は、この決着を2月9日とする。「通産省・公取委、構造不況法案の『指示カルテル』で合意『公取の同意必要』」日本経済新聞1978年2月10日朝刊1面。

288）「指示カルテル、公取委の『同意』必要　内閣官房長官裁定で、政府部内を調整　構造不況法案、業種指定・法律の期限が焦点」公正取引情報702号（1978）5頁。なお、公文書B・前掲注248）内に、「特定不況産業安定臨時措

で「協議」だったため、変更されたことになる[289]。また、この時点では、①特定不況業種のすべてを法律に明記するか、②それとも通産省第一次案のように、一部は法定し、その他の業種については、政令で指定するか、という論点が残されていた。政令指定制を残した場合、特安法適用の前提となる申出制について、通産省第一次案の「相当数」（2分の1以上の企業の申し出）を「大部分」（3分の2以上の企業の申し出）とするか、という論点もあった。さらに、限時法である特安法案の期限を、5年または2、3年にするかという論点も残っていた[290]。

この後の詳細な過程は明らかではないが、特安法案は、昭和53年2月21日に閣議決定された[291]。しかし、前日の2月20日には、経済同友会から、産業構造に関する意見が提出され[292]、そのなかに特安法案に対する所見も述べられていた。すなわち、特安法案は、「あらゆる業種に特定不況

置法（第二次案）」の題名の左に手書きで「公取との大筋合意にも基づく案」と記載されたものがある。これは、2月10日の議論を反映したものだと推測される。当該文書中、手書きで12条に修正されている条（修正前13条）において、手書きで「……公正取引委員会の同意を得なければならない」とされているからである。また、官房長官裁定になった点について、当時公取委職員だった伊従寛氏は、「公取は万全の態勢をとって反対という線で強く折衝したのですが、公取と通産の間で調整がつかず内閣官房の調整となり、最終的には通産は従来のように政治的な圧力で公取を押し切っています」と回顧する。高瀬ほか監修・前掲注42）244頁〔伊従寛発言〕。

289）　橋口委員長の回想によれば、この論点は、通産省と「非常に争いになっ［た］」とされる。また、法案に関して、福田首相から橋口氏へ直接の電話もあったとされる。公正取引委員会事務総局編・前掲注23）753頁〔橋口発言〕。一方、通産省の濃野氏も、公取委との「折衝は予想以上に手間どった」とし、「通産大臣が協定認可にあたり公取委員会に『協議する』か、『同意を求める』かという問題を中心に両者の立場をギリギリまで煮つめ」た、と回顧する。濃野・前掲注246）119-120頁。

290）　前掲注288）5－6頁。特安法案の期間が問題となったのは、同時期に先行して成立していた特定不況業種離職者臨時措置法の期間が2年間だったことも関係している（附則2項）。

291）　官報15332号（1978年2月23日）9頁1段目。

292）　経済同友会「産業構造問題についての見解　構造不況問題業種への取り組み」（1978年2月20日）（公正取引情報704号（1978）21-27頁所収）。

産業への指定申請の道を残しており、その範囲が広きにすぎるきらいがある」としたり[293]、「単に過剰設備の処理だけでは根本的な問題の解決にはならない」としたりした[294]。また、特にカルテルについては、「構造不況業種対策を推し進めていく過程において必要なものとなろうが、これは現行独禁法の不況カルテルで対処できる問題であり、原則として現行独禁法規定の弾力的運用により処置することが望ましい。ただ、やむを得ない事情がある場合は、最後の手段として、指示カルテルに頼らざるを得ないこともあろう。［改行］しかしながら、本法案の通産省原案［通産省第一次案を指す］に規定されていたアウトサイダー規制については、たとえこれが削除されたとしても、法案の根底に潜む立法精神に対してわれわれは不安を払拭しきれないものがある。したがつて、指示カルテルを認めたとしても、統制につながることのないよう、十分な措置を講ずることを特に強調したい」とした[295]。このように、法案が国会提出される直前も、経済界は、国による統制を懸念していた[296]。

3　国会審議と成立

特安法案は、昭和53年2月21日に閣議決定された後、即日国会に提出された[297]。国会提出法案は[298]、通産省第一次案から見ると、①アウトサイダー規制条項、②主務大臣による合併等の認定（独禁法の適用除外規定）については、削除された。一方で、公取委の同意を条件とした指示カルテル

293）　経済同友会・前掲注292）3.(1)。
294）　経済同友会・前掲注292）3.(2)。
295）　経済同友会・前掲注292）3.(4)。
296）　経団連は特安法案について、「何らかの構造不況対策の必要は認めながらも、できれば独禁法の運用を弾力化し、業界内部での設備廃棄や新増設制限等のカルテルを結びやすくすべきとの立場」だったが、当時の状況により、「独禁政策の見直しがなされるまでのつなぎの措置として、同法の成立を急ぐべきである」という考えだった。経済団体連合会編『経済団体連合会五十年史』（経済団体連合会、1999）144頁。
297）　官報15332号（1978年2月23日）8頁1段目。
298）　法案は、「第84回国会衆議院　商工委員会議録」8号（1978年3月15日）27頁4段目以下所収。

は残った（5条1項）。同法案廃止までの期間も5年（附則2項）のままだった。また、構造不況業種については、法定された平電炉業、アルミニウム製造業、合成繊維に加えて、政令指定も条件付きながら通産省第一次案を踏襲した。

昭和53年3月2日、衆議院本会議で法案の趣旨説明が河本通産大臣から行われた[299]。国会では、設備の廃棄によって、雇用が失われるのではないか、という点が議論された。すなわち、設備が廃棄されることで、生産量は基本的に減少することになり、その結果、労働者の雇用が維持されないのではないか、という懸念があった。その結果、衆議院で労働者の雇用に配慮すべき旨の修正が加えられることになった。

特安法案は、昭和53年5月10日に成立し[300]、15日に公布された[301]。特安法の目的は、「最近における内外の経済的事情の著しい変化にかんがみ、特定不況産業について、その実態に即した安定基本計画を策定し、計画的な設備の処理の促進等のための措置を講ずることにより、雇用の安定及び関連中小企業者の経営の安定に配慮しつつ特定不況産業における不況の克服と経営の安定を図り、もつて国民経済の健全な発展に資すること」とされた（1条）。圏点部分が国会で、修正された部分である。

特定不況業種は、①平電炉業、②アルミニウム製錬業、③合成繊維製造業、④船舶製造業が規定された（2条1項1～4号）。また、「内外の経済的事情の著しい変化により、その業種に属する事業の目的物たる物品を製造する設備の生産能力が著しく過剰となり、かつ、その状態が長期にわたり継続することが見込まれるため、その業種に属する事業者の相当部分の経営の著しい不安定が長期にわたり継続するおそれがあると認められる業種で、設備の処理……を行うことによりその事態を克服することが国民経済の健全な発展を図るため必要であると認められるもの」について（2条

299）「第84回国会　衆議院会議録」10号（1978年3月2日）3頁1－4段目〔河本敏夫通産大臣趣旨説明〕。

300）「官報号外（第84回国会参議院会議録第20号）」（1978年5月10日）24頁3－4段目。

301）官報15397号（1978年5月15日）3頁3段目－7頁3段目。

1項5号)[302]、当該製造業者は主務大臣に対して、政令指定すべき旨を申出することができるとされた（2条2項)。ただし、主務大臣は、「その申出をした者の数が当該製造業を営む者のすべての数の大部分を占め、かつ、その申出をした者の事業活動が当該製造業を営む者のすべての事業活動の大部分を占める場合に限り」、政令指定の手続をとる、とされた（2条3項)。

主務大臣は、特定不況産業ごとに、速やかに、関係審議会の意見を聴いて、安定基本計画を定めなければならない、とされた（3条1項)。また、当該特定不況産業に属する事業者は、安定基本計画に従って、設備の処理その他の措置を自主的に行うよう努めなければならない、とされた(4条)。

主務大臣は、上記の事業者による自主的努力のみでは、「設備の処理並びに当該設備の処理と併せて行うべき当該設備の新設、増設及び改造の制限又は禁止」（以下、「設備の処理等」）が実施されないと認められる場合に、「当該特定不況産業に属する事業者の相当部分の事業の継続が困難となるに至るおそれがあり、国民経済の健全な発展に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるとき」は、当該事業者に設備の処理等にかかる共同行為の実施を指示できる、とされた（5条1項)。その際、共同行為は、①安定基本計画に定めるところに従って設備の処理等を実施するため必要な程度を超えないこと、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、③不当に差別的でないこと、④当該共同行為の指示を受けた事業者の従業員の地位を不当に害するものでないこと、とされた（6条1号～4号)。

また、主務大臣から上記指示を受けてした共同行為は、不公正な取引方法を用いない限り、独禁法を適用しない、とされた（11条)。なお、この共同行為に先立ち、主務大臣は、公取委の同意を得なければならない、とされた（12条1項)。また、公取委は、共同行為の内容が6条1号から

302) 設備の処理に関して、同号中に「廃棄若しくは長期の格納若しくは休止（廃棄に代わるべき設備の生産能力の縮小の態様として妥当なものに限る。）又は譲渡（譲渡された設備が廃棄されることが明らかな場合に限る。……）により設備が生産の用に供されないようにすること」と明記された。

3 号に適合しなくなったと認めるときに、主務大臣に変更または取消しを求めることができる、とされた（12条 3 項）。

13条以下の第 3 章は特定不況産業信用基金に関する規定、55条以下の第 4 章は雑則、59条以下の第 5 章は罰則がそれぞれ規定された。

また、衆参両院で附帯決議が付された。衆議院では、「安定基本計画に従つた設備処理の実効を十分確保するため、共同行為に参加しない事業者に対しても強力な行政指導を実施すること」[303]、「設備の処理に当たつては、業種の実情に応じ、設備の廃棄を必要最小限にとどめるよう努力すること」などが決議された[304]。

㈢　適用除外カルテルの意義

1　特安法の位置付け

昭和50年代前半の適用除外カルテルを敷衍すれば、次のようになる。すなわち、昭和52年改正に関する議論では、第一次政府案段階で、一部野党からは適用除外カルテルを廃止する提案があったことが確認できた。しかしながら、政府・与党内の検討では、独禁法上の不況カルテルを縮小・廃止する話はなく、むしろ認可要件を緩和することすらも検討されていた。その結果、昭和52年改正で、適用除外カルテル規定に変更が加えられることはなかった。しかし、改正直後に、特安法案の議論が登場した。これは、指示カルテルの内容を含んだものであって、昭和53年に成立し

303）　参議院では、「共同行為に参加しない事業者の事業活動が安定基本計画に定める設備処理等の効果を阻害することのないよう適切な行政指導を行うこと」とされた（「官報号外（第84回国会参議院会議録第20号）」（1978年 5 月10日）19頁 2 - 3 段目）。これは、アウトサイダーに対する行政指導のことを指している点で、実質的なアウトサイダー規制命令と捉える余地がある。当時の経済状況では、雇用の維持も重要な政策として考えられたことから、カルテルとそのアウトサイダーが足並みを揃えることで、そうした政策を実現する意図があった。こうした理由で、労働組合は、独禁法の基本的考え方である市場競争原理と対立することになる。

304）「官報号外（第84回国会衆議院会議録第19号）」（1978年 4 月 6 日）18頁 3 - 4 段目。

た。業種が政令指定できた点を捉えれば、様々な業種に適用可能な法律であって、適用除外カルテルの一般法とも言える内容だった。

課徴金制度が導入されたという事実に基づけば、カルテルに対して厳格な姿勢になりつつあった時期ではある。そのため、特安法上に独禁法の適用除外規定が入ったことは、少なくとも表面的には時代に逆行していたように見える。以下では、適用除外カルテル立法における特安法の位置付けについて、その時点までに検討されたことがある法律（案）と比較して分析する。

まず、独禁法の適用除外規定を持ち、適用業種が広範という点では、既に触れた昭和30年代後半の特振法案がある。特振法案や特安法（特に通産省第一次案）に共通する点として、それらが伝統的なカルテルと統制の手法を用いるものであって、その発想は戦前の重要産業統制法[305]まで遡ることができるという点である[306]。さらに、通産省による業種横断的な適用除外カルテルの一般法制定の試みは、独禁法昭和28年改正時の議論に登場した重要産業安定法案、独禁法昭和33年改正法案が国会に提出された際の産業調整法案の存在がある[307]。

一方で、カルテルに関連した特振法案と特安法との違いは、主に次の3点である。

第一に、カルテルの範囲の違いである。特振法案では様々な合理化カルテルが認められる規定が構想されていたが、特安法では設備の処理等に限定されていた。したがって、生産数量の制限に代表されるような競争制限効果が大きい行為は、特安法では行われることは想定されていなかった。

第二に、カルテルに至る機序の違いである。特振法案では、特定産業に指定された業種が振興基準に従ってカルテルが構成されることになってい

305） 重要産業ノ統制ニ関スル法律（昭和6年法律第40号）。

306） 河本収「通産官僚は統制が好き　構造不況法案の危険な落とし穴」朝日ジャーナル20巻8号（1978）109頁、経済法学会編・前掲注220）114頁〔木元執筆〕、平林・前掲注12）315頁、平林英勝『独占禁止法の歴史（下）』（信山社、2016）54頁。

307） 詳しくは、廣瀬・前掲注234）122-124頁参照。

た。一方で、特安法は、主務大臣から事業者に対する指示に基づいてカルテルが構成されることになっていた。一般的に「指示」は、「法律にもとづく行政指導であるから、拘束力があるわけではないが、わが国における主管官庁の業界に対する地位からみて、指示は相当影響力をもつ」ものとされていた[308)]。

第三に、カルテルを許容する構造の違いである。特振法案では、カルテルを行うに当たっては、事業者らは主務大臣に申請を行い、主務大臣はそれを公取委に送付する。その際、主務大臣は、公取委に意見を述べることができるとされていた。また、公取委は認可の際、主務大臣と協議しなければならないとされた。すなわち、主務大臣経由の「公取委認可、主務大臣協議」という構造だった。一方で、特安法は、主務大臣が事業者らに設備処理の指示を出す際に、公取委に同意を得なければならない、とされた。すなわち、「主務大臣指示、公取委同意」という構造だった。これらは、当該カルテルに対する最終判断権者に違いがあるということになる。適用除外カルテルの最終判断権者は、独禁法上に規定された場合だと公取委であるが、個別法の場合だと主務大臣となる。特振法案は、国会提出前の議論の末、公取委が最終判断権を持つことになった例外的な法案である[309)]。

特安法の検討段階では、主務大臣が公取委との関係で、「協議」とするか「同意」とするか、という議論の存在を確認できる[310)]。すなわち、主務大臣は、公取委との協議だった場合、法文上は当該カルテルを認めるか否かという議論を公取委と行ったという事実が重要であるのに対して[311)]、同意の場合、公取委が当該カルテルに対して賛意（少なくとも反対ではないと

308）　正田編著・前掲注236）293頁〔厚谷襄児執筆〕。

309）　廣瀬・前掲注234）125頁。

310）　濃野・前掲注246）120頁。

311）　もっとも、「通常は、双方の合意を目指すもの」であり、法律上協議が義務付けられている場合、協議を欠くと、対私人との行政作用法上の関係において、手続の瑕疵をもたらすことがある。藤田宙靖『行政組織法〔第２版〕』（有斐閣、2022）116-117頁注62。また、遠藤文夫「行政機関相互の関係」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫『現代行政法大系　第７巻』（有斐閣、1985）187頁は、原則として、協議も合意が要件と解されている、とする。

いう考え）を示す必要があった[312]。また、従前の適用除外カルテルでは、「主務大臣指示」の場合は、「公取委協議」が専らであったことも[313]、同意と規定するか否かで議論が紛糾した原因だと考えられる[314]。

次に、共同の設備廃棄に関する個別法を確認する。設備廃棄に関する個別法は、特振法案に加えて、繊維旧法、特繊法[315]があった（それぞれ24条、

312） 遠藤・前掲注311）187頁に同旨。現在も行政法の観点から、協議よりも同意の方が行政機関間の分立的調整の仕組みが強化されていると指摘するものとして、宇賀克也『行政法概説Ⅲ　行政組織法／公務員法／公物法〔第6版〕』（有斐閣、2024）78頁がある。一方で、林修三『法令用語の常識〔第3版〕』（日本評論社、1975）71頁や金沢・前掲注162）214頁（初出：「独禁法適用除外カルテルの法律問題（下）」公正取引176号（1965））は、実際上、協議と同意との間には相異がないことを指摘する。

313） 具体的には（各題名後、鉤括弧内の前半は主務大臣の指示カルテル規定、後半は公取委との協議規定の条番号をそれぞれ指す）、機械工業振興臨時措置法（昭和31年法律第154号）の「6条、11条」、電子工業振興臨時措置法（昭和32年法律第171号）の「7条、12条」、石炭鉱業合理化臨時措置法（昭和30年法律第156号）の「62条及び63条、68条」、繊維工業設備臨時措置法（以下、「繊維旧法」。昭和31年法律第130号）の「24条、29条」、繊維工業設備等臨時措置法（以下、「繊維新法」。昭和39年法律第103号）の「17条、24条」、特定繊維工業構造改善臨時措置法（以下、「特繊法」。昭和42年法律第82号）の「8条、15条」、砂糖の価格安定等に関する法律（昭和40年法律第109号）の「13条、18条」、真珠養殖等調整暫定措置法（昭和44年法律第96号）の「94条、99条」である。

314） このような経緯から、内田公三『経団連と日本経済の50年　もうひとつの産業政策史』（日本経済新聞社、1996）126頁は、「特安法は正面から独禁法との関係の問題に一つの解決を試みたという点で、わが国の産業政策史上も一時代を画する出来事であった。逆にいえば、もはや産業政策といえども正面から避けては通れないほど、独禁法がわが国企業の基本的な競争ルールとして定着してきたということ」とする。

315） 繊維関係の個別法として、昭和31年制定の繊維旧法の後、昭和39年に繊維新法に引き継がれ、繊維新法は昭和45年6月末で失効した。昭和42年制定の特繊法は、繊維新法の一部改正を含むものであり（附則12条）、題名が昭和49年に「繊維工業構造改善臨時措置法」に改正され（昭和49年法律第58号による）、平成6年にも「繊維産業構造改善臨時措置法」に改正された（平成6年法律第27号による）。また、平成11年に廃止された（平成11年法律第19号附則24条2号による）。

8 条）。特振法案は振興基準に基づいてカルテルを形成するものだったが、繊維旧法と特繊法は主務大臣による指示によるものであり、この点が特安法に類似するものだった。

一方で、特安法との相違点は、繊維旧法と特繊法ではアウトサイダー規制命令が規定されていたことである（それぞれ31条、12条）。特安法にも当初、アウトサイダー規制命令が規定される構想があったことは前述した[316]。アウトサイダー規制命令が、特安法にはないという点では、少なくとも規定上は実効性が過去の同様の個別法よりも小さくなったと言える[317]。また、特繊法では設備買上機関を規定していたが（21条）、特安法では同様の規定がないことも違いである。

2　特安法に対する評価

このような特安法について、法学者は、「特振法案と同様、二段階業種指定方式によって多数の業種を適用対象としており、本法は設備制限に係る特別法の一般化、70年代版」としたり[318]、「事実上の『強制カルテル法』の性格をもった法律」としたりした[319]。経済学者も、「事業経営における責任の所在をあいまいにし、企業の自主的な事業転換による自律的産業調整を妨げるおそれがある」とした[320]。これらは、特安法を通産省による産業統制を法制度化したものと位置付けたものであると言える[321]。一方で、「指示カルテルといっても強権的なものではなく、実態としては、事前の

316）　例えば、通産省第一次案（前掲注271）の本文対応箇所）における 9 条。

317）　ただし、特安法の国会成立時における附帯決議について、前掲注303）、304）及びこれらの本文対応箇所参照。

318）　高瀬雅男「構造不況法の成立（二）」商學論集56巻 3 号（1988）96頁。

319）　経済法学会編・前掲注220）122頁〔木元執筆〕。

320）　越後和典「『構造不況業種』対策批判　産業調整政策のあり方」経済評論27巻 1 号（1978）41頁。

321）　後藤晃＝鈴村興太郎編著『日本の競争政策』（東京大学出版会、1999）54頁注 7〔古城誠執筆〕は、設備の共同廃棄が、独禁法上の不況カルテルの解釈に疑義があり、特別法でそれを可能にすることが特安法の目的であれば、指示カルテルや、当初の構想にあったアウトサイダー規制命令は不要だとする。

官民の協議の関係審議会等における設備処理計画の策定の過程においておおむね業界の共通の認識が形成され、そのなかで明確な合意の形をとった」ものとして[322]、強制度合いは強いものではなかったとする考え方もあった。

指示カルテルの統制的性格に関しては、国会提出前時点であるが、通産省は、①特安法の対象になるか否かは、業界の自主的な申出に基づいて決まることになっており、それがない限りは対象にならない、②指示カルテルに際しては、産構審の場で、当該業界を含めて各界の意見を聞くことになっている、③指示カルテルへの参加は各事業者の自由意思であって、不参加の場合でも罰則・制裁はない、④指示カルテルという制度自体、従来から確立されたものである、ということを挙げて反論していた[323]。しかし、少なくとも、①に関しては、結局、4 業種に関しては法定されたのであって、そういう意味では方向付けはされていたと見ることができる。

経済学者のなかには、特安法に自由競争の意義の観点が欠けていた旨の指摘や[324]、特安法の存在以前に、独禁法上に不況カルテルを置いて、不況を乗り切ろうとする考え方を批判する見解もあった[325]。一方で、特安法をもとに、政府が企業間の利害を調整・仲介していたことを肯定的に捉える見解もあった[326]。総じてみると、特安法に対して批判的な見解が多いと言える状況だった[327]。

322） 平林・前掲注306）59-60頁。

323） 通商産業省「特定不況産業安定臨時措置法案の指示カルテル制度について」（1978年 1 月28日）（公文書Ａ・前掲注239）内所収）。

324） 香西泰「低成長下の競争政策　経済調査研究会報告によせて」公正取引387号（1983） 9 頁。

325） 三輪芳朗「『不況カルテル』『構造不況法』と自由競争について」国民経済研究協会編『産業年報No.5 1979年版』（1978）26-28頁、今井賢一＝小宮隆太郎＝新野幸次郎「『構造不況対策法案』に異議あり！　ゆがめられる独禁政策」週刊東洋経済4057号（1978）29頁〔小宮発言〕。

326） 松井隆幸「産業調整援助政策の変遷とその背景」富大経済論集43巻 2 号（1998）318頁。

327） 現代の経済学者による特安法の分析として、渡辺純子「通産省（経産省）の産業調整政策」RIETI Discussion Paper Series 16-J-033（2016）17頁は、当

特安法の運用状況について見ると、特定不況産業は、法定された 4 業種及び政令により、合計14業種が指定され[328]、安定基本計画が告示された。そのうち、ナイロン長繊維製造業[329]、ポリアクリルニトリル短繊維製造業[330]、ポリエステル長繊維製造業[331]、ポリエステル短繊維製造業[332]、アンモニア製造業[333]、尿素製造業[334]、梳毛等紡績業[335]、段ボール原紙製造業[336]の 8 業種で、指示カルテルが実施された。

通産省によれば、処理の形態としては、破棄に加えて、休止・格納も行

時の通産省が、企業収益の低下の要因が過剰設備にあることなど、個々の企業経営の問題というよりは、石油危機以降の環境条件によって長期的に生じる可能性のある社会的摩擦であることを的確に認識し、特安法という政策的措置を実施した点で、政策は合理性に適ったものとされている、として肯定的立場を示唆する。この社会的摩擦に雇用が含まれるが、これに関しては、前掲注303）参照。

328）　特定不況産業安定臨時措置法施行令（昭和53年 7 月 4 日政令第275号）1 条により、平炉又は電気炉を使用する普通鋼の圧延用鋼塊又は鋼材の半製品の製造業、高純度アルミニウム製錬業を除くアルミニウム製錬業、ナイロン長繊維製造業、ポリアクリルニトリル短繊維製造業、ポリエステル長繊維製造業、ポリエステル短繊維製造業の 6 業種が、特定不況産業安定臨時措置法施行令の一部を改正する政令（昭和53年 8 月29日政令第319号）により造船台又はドックを使用する船舶製造業が、特定不況産業安定臨時措置法施行令の一部を改正する政令（昭和53年11月10日政令第370号）によりフェロシリコン製造業が、特定不況産業安定臨時措置法施行令の一部を改正する政令（昭和53年12月18日政令第386号）により綿等紡績業、梳毛等紡績業の 2 業種が、特定不況産業安定臨時措置法施行令の一部を改正する政令（昭和54年 1 月23日政令第 9 号）によりアンモニア製造業、尿素製造業、湿式法によるりん酸製造業の 3 業種が、特定不況産業安定臨時措置法施行令の一部を改正する政令（昭和54年 4 月14日政令第114号）により、段ボール原紙製造業がそれぞれ指定された。

329）　通商産業省告示昭和53年第490号。

330）　通商産業省告示昭和53年第491号。

331）　通商産業省告示昭和53年第492号。

332）　通商産業省告示昭和53年第493号。

333）　通商産業省告示昭和54年第39号。

334）　通商産業省告示昭和54年第40号。

335）　通商産業省告示昭和54年第68号。

336）　通商産業省告示昭和54年第254号。

われ、その時点で処理期限に至っていない業種（平電炉、アルミ）はあるものの、平均処理率23％、平均処理目標達成率95％を達成した[337]。また、設備の新増設は行われなかったが、設備の更新、改良は行われた業種もあった[338]。

通産省は、特安法の運用状況について、「構造不況からの脱却等順調にその目標を達成する路線に乗っていたものとみられ、特安法は所期の効果を収めつつあったと考えられる」が、「第二次石油危機という予期せざる事態の発生は、……指定業種の多くにおいては再び過剰設備が発生するなど新たな構造的問題に直面するに至った」とした[339]。このように、通産省は、特安法が軌道に乗り切っていない理由として、昭和53年末頃から発生した第二次石油危機という想定外の出来事があったことを挙げることで、特安法の意義は減じられるものではないとした。

一方で、公取委の委託を受けた経済調査研究会は、「特安法に関しては、設備処理の方法として格納・休止によるものがかなりみられるが、これは、設備処理としては不徹底であるという問題がある。また、設備処理は、各企業が一律の割合で行ったものもみられるが、このような方法での設備処理は、限界企業をいたずらに温存させるだけでなく、当該産業の生産性の向上に寄与するところがなく、また、本来各企業が独自の判断で実施すべき対応をかえって遅らせることとなりかねない。更に、このような設備処理については、その実効性を確保するため、必然的に設備の新・増設の制限を伴うところから、技術革新等企業の合理化意欲をそぎ、長期的にみて国際競争力を一層弱めることになろう。［改行］結局、特安法によって指定された14業種の大部分は、その後の経済変動による影響を考慮すると

337） 産業研究所『基礎素材産業における望ましい産業体制のあり方について　効率的な競争単位の創出をめざして』（1982）71頁。

338） 産業研究所・前掲注337）71頁。

339） 産業構造審議会総合部会基礎素材産業対策特別委員会「基礎素材産業対策のあり方について（意見具申）」（1982年12月）第4章1.(1)（通商産業省産業政策局編『産構法の解説　新たな産業調整へ向けて』（通商産業調査会、1983）426-459頁所収）。

しても、設備処理が行われた後もなお稼働率は低く、収益状況の改善もみられず、また依然として国際競争力の著しい低下に悩まされており、特安法の意図した効果が達成されているとは認められない」とし[340]、特安法の意義を認めない主張をした。

このように特安法による成果に関しては、賛否両論がある状況だった。特安法の当初の構想にアウトサイダー規制命令を含んでいたり、指示カルテルが成立したりという点に、通産省の統制的思想を垣間見ることができることは否めない。また、独禁法上の不況カルテルを根拠にして、設備の共同廃棄ができるか否かが論点となり、公取委がこれを認めたのであれば、特安法のような新法を制定する必要性はなかったと捉えることもできる。

特安法上の指示カルテルの意義については、次のように考えることができる。構造不況業種として法定ないしは指定を受けた業種に属する事業者は、本来は、競争事業者の状況を見つつ、自らの判断で自社にとって適正規模の設備を追求し、将来の需要予測をしていかなければならない、というのが原則的考え方である。特安法上の指示カルテルは、その意味で例外である。構造不況業種とされる業種の設備処理が進んだのかを見ると、指示カルテルの実施に関係なく、設備処理目標の達成率や稼働率の変動にはほとんど差がない[341]。しかし、このことをもって設備処理の促進に指示カルテルは無意味だったと評価することはできない。特安法の建付けは、安定基本計画に沿って事業者は自らの努力で設備処理を進め（第 1 段階）、それでもなお設備処理が実施されない場合に指示カルテルが行われる（第 2 段階）ということになっていた。指示カルテルが行われなかったものが第 1 段階の対処で、指示カルテルが行われたものが第 2 段階の対処ということになる。このことは、指示カルテルを行った業種に関しては、これを行わなければ設備処理が現実の結果より進んでいなかったとも言えるし、指示カルテルを行わなかった業種に関しては、指示カルテルを行えば、現

340）　経済調査研究会「低成長経済下の産業調整と競争政策　特にいわゆる構造不況産業問題について」（1982）15-16頁（公正取引特報538号（1982）所収）。
341）　平林・前掲注306）61頁。

実の結果よりも設備処理が促進された可能性もある、ということになる。

そこで、さらに指示カルテルが行われた業種とそうでない業種の特徴を分析すると、特安法上の指示カルテルの意義に疑問を持つことができる。特安法上の指示カルテルは、高集中産業に対してプロラタ方式（各企業比例分配方式）[342]という方法で実施された[343]。指示カルテルは行わず、事業者の自主努力で設備処理が進められた業種は、低集中産業だったという特徴がある。特安法の運用前後で、高集中産業における市場シェアの変動は小さかったが、低集中産業では変動が大きく、限界企業が市場から退出したのではないかと指摘される[344]。通常、事業者数が多いと、競争事業者の動きが予測しづらく、各社の判断で設備処理を進めづらい。そのため、国が介入して事業者間の意向を調整して、業界の方向性を一致させていくと考えられる。しかし、特安法では、低集中産業の業種で、安定基本計画があったとはいえ、市場原理に基づいて設備処理が行われた。一方、高集中産業の業種は、低集中産業に比べ、競争事業者の数が少なく、他社の動きを予測することが容易だと思われたが、指示カルテルが行われた。プロラタ方式であったため、指示カルテルの実施に関する調整が容易だったということも考えられる。しかし、もともと調整が容易な業種に対して指示カルテルを行ったようにも見え、当時の政策としてはむしろ低集中産業のような調整が一般的に困難な業種に対して、国が積極的に関与することが求められていたのではないかと思われる。というのも、市場原理に基づけば、

342） この方式は、主務大臣が業界全体の過剰設備処理量を定め、その処理量を達成するため、事業者の保有設備の一定比率の設備を処理するよう指示をするものである。前例として、昭和39年～45年の繊維新法上の過剰設備使用停止カルテルがあった。また、他の指示の方式として、2つあった。一つ目に、主務大臣が業界全体の過剰設備の処理を定めて指示し、その配分は業界の話し合いに任せるものである。これは、昭和31年～39年に実施された繊維旧法上の設備処理カルテルで行われた。二つ目に、プロラタ方式と一つ目の方式を混ぜた方式である。これは、昭和42年～49年に特繊法上の過剰設備カルテルの例があった。産政局産業組織政策室・前掲注285）2参照。

343） 産業研究所・前掲注337）71頁。また、一部の業種は、調整金の授受で対応された。

344） 後藤晃「構造調整と市場機構」公正取引441号（1987）44-45頁。

低集中産業で発生したとされる限界企業の市場からの退出は想定されていることである。しかし、特安法の国会審議にあったように、企業が市場から退出するということは、当該企業の労働者の雇用が失われることを意味し得る。そのため、雇用の維持（労働政策）の観点から、何らかの対処が必要とされた。そこで、市場原理の考え方からは乖離するが、国が関与することによって、構造不況業種の設備を処理して全体的な生産量を小さくしつつ、市場からの退出企業を出さず又は最低限にして、雇用は可能な限り維持するという考えのもと、特安法は立法された。そのように考えると、特安法の目的は、実際の運用では乖離しており、当初の目的を達成することができていたのかは疑問を持たざるを得ない。

当時の通産省は、わが国産業において構造不況業種が多いことを懸念して、特安法を制定した。しかし、競争の観点から見れば、特安法上の指示カルテルは、それ自体が市場の競争原理に反するものと言える。また、特安法が目指した当初の目標を達成したとは言い難い[345]。

3　昭和50年代前半の適用除外カルテル

本節では特安法について分析してきたが、最後に昭和50年代前半という時期としての適用除外カルテルを検討する。

昭和52年改正の基本発想は、独禁法強化だった。それに従えば、適用除外カルテルである独禁法上の不況カルテル、合理化カルテルだけでなく、個別法に基づくものも含めて、これらを縮小・廃止する議論が登場することが自然なはずである。しかし、そのような話は確認できた範囲では一部野党が主張していたのみである。公取委や政府内で本格的な動きは確認できず、現実的に縮小・廃止の可能性はなかったと言える。

当時、公取委取引部長だった長谷川氏は、「［独禁法］を実質的に緩和してきた最も重要な要因とされる適用除外法の整理、縮小には一切手がつけ

345）　設備処理に関して、産業研究所・前掲注337）71頁は、「基本的には設備の老朽度、その他コスト事情等を勘案して選定されたが、中には他の考慮要因もあって必ずしも効率性を勘案できなかったものもみられる」とする。

られなかった。その理由は明らかでないが、これら適用除外法は各省庁の権限に係るものであり、その調整には多くの時間と努力を要する困難な問題であると判断されたことが、その大きな理由の一つであっただろう」と回顧する[346]。また、特安法が成立する前に、法学者が、「一旦成立した産業保護的立法は既得権化し、廃止することは容易なことではない」として[347]、特安法に対して警戒を示していた。これは、一度立法した適用除外カルテルの縮小・廃止の難しさを指摘したものである。

一方で、上記指摘は、所管が公取委以外にある個別法に対するものであると考えられる。すなわち、特に独禁法上の不況カルテルに関しては、認可権限は公取委にあり、その廃止にどの程度のハードルがあったのかは定かではない。もっとも、仮に独禁法上の不況カルテルが廃止できたとしても、特安法のような個別法の立法は可能である。公取委以外の省庁が所管することになる個別法の拡大を防止するという意味で、昭和50年代前半の時点で独禁法上の不況カルテルを廃止することは公取委としても得策ではなかったという見方ができる。

このように昭和50年代前半、適用除外カルテルに対して、新規立法という形で特安法が登場した。一方で、適用除外カルテルの縮小・廃止の実現には、まだハードルが高かった時期と言える。

五　むすびにかえて

本稿では、昭和50年代前半のカルテル法制を検討してきた。本稿の議論を改めて敷衍すれば次のようになる。

第二章では、独禁法改正の必要性が高まった背景について論じた。すなわち、公取委は様々な排除措置を命じていたが、ほとんど効果がなく、事業者からすれば、「やり得」の状況があったこと、寡占的な市場において、状況証拠に基づく不当な取引制限の認定が難しい状況にあったことを示し

346）長谷川・前掲注27）129頁。
347）根岸・前掲注223）86頁。

た。

第三章では、上記のような状況ではじまった、独禁法改正の過程を詳述した。改正議論は、石油危機が発生する直前の昭和48年10月の公取委の高橋委員長の会見にはじまる。国会としても、昭和48年12月、国民生活安定緊急措置法の附帯決議で、独禁法改正に着手するとされた。この時点では、価格カルテルに対する価格引下げ命令の導入が検討されていた一方で、課徴金制度には触れられていなかった。現在では、昭和52年改正の代表的な改正項目である課徴金制度であるが、改正議論の当初から構想されていたものではなかったということになる。

その後、公取委は、独占禁止法研究会を主催して、独禁法改正の内容を詰めた。昭和49年 7 月の箱根会議で改正論点が提示され、そこで課徴金が改正項目として加えられた。この段階では、野党のなかには、旧 4 条の復活や独禁法上の不況カルテルの廃止など、いわゆる原始独禁法に戻そうとする考えも見られた。一方で、経団連は、従来どおり、独禁法強化改正に反対の意向を示していた。

公取委は、昭和49年 9 月、公取委試案を発表した。カルテルに関しては主に、原価公表、価格の原状回復命令、課徴金が列挙された。公取委試案に対して、通産省は批判的で、法務省は課徴金の法的性格を問題とした。野党、法学者、経済学者は、概ね独禁法改正に前向きな姿勢を示した。

田中内閣が退陣し、三木内閣となった昭和50年 3 月には政府素案が公表され、自民党の特別調査会との調整を経て、同年 4 月、第一次政府案が国会に提出された。課徴金は公取委試案では、価格引上げカルテルに限定され、公取委が裁量を持つものとされていた。しかし、第一次政府案では、課徴金賦課対象行為が広がり、課徴金賦課実務の効率性の観点から、非裁量の形式に変更された。また、価格の原状回復命令や原価公表は、慎重意見が多く、改正内容から外された。すなわち、第一次政府案は、公取委試案と比べて、全体として穏やかな内容となった。そのため、多くの法学者や野党が、第一次政府案を批判した。その結果、課徴金規定に製造業が加わるなどされた 5 党修正案が作成され、それが衆議院で可決されたものの、参議院では審議未了廃案となった。その後、昭和51年 5 月に第

二次政府案が国会に提出されたが、審議未了廃案となった。

昭和51年12月に福田内閣が誕生した後も、独禁法改正が目指された。昭和52年 3 月に、第三次政府案が国会に提出された。国会審議で、不当な取引制限に対する排除措置に関する規定の削除などを経て、同年 5 月に成立した。

昭和52年改正は、構想から成立までに 3 年半の月日を要した。カルテル関係は、価格の原状回復命令は削除され、原価公表は価格の同調的引上げ理由の報告徴収という規定で成立した。これらの当初の内容は、企業の自由な意思決定にまで介入しようとしている点で、従来の独禁法の考え方とは異なる面があった。しかし、本稿では、カルテルを巡る対処は、時として市場競争原理以外の面も加味して形成されてきたことを指摘した。また、課徴金制度は、他の改正項目と比べると、導入のハードルは低かった。独禁法強化を警戒していた通産省や経団連でさえも、当時の社会情勢もあり、制度の導入自体には反対を示していなかったことを示した。

第四章では、当時の独禁法上の不況カルテル及び、特安法上の指示カルテルを中心に論じた。石油危機以降、わが国経済が不況に陥り、その対策としてカルテルが行われた。特に当時、構造不況業種において、過剰設備の問題が生じており、独禁法上の不況カルテルにおける「設備の制限」を根拠として、共同して設備の処理（廃棄）ができるか否かという解釈上の問題が生じるに至った。公取委は、この論点に関して見解を明確にしたことはなかった。しかし、昭和52年改正により課徴金が課され得ることも相まって、昭和52年秋に、「設備の制限」に設備の処理も含まれることを明らかにした。そのため、過剰設備の問題は、独禁法上の不況カルテルを用いて、解決が図られることができるようになった。

しかし、通産省は、独禁法とは別に設備処理を可能とする特安法の立法を目指した。通産省による当初の構想は、主務大臣が、設備の処理等に係る共同行為の実施を指示できるだけでなく、アウトサイダー規制命令をも行い得るものだった。しかし、これに関しては、企業の自由な意思決定を阻害する懸念などが示されたため、削除された。特安法上の指示カルテルは、主務大臣と公取委との関係について、公取委の関与を従来よりも強め

る意味合いで、公取委との「協議」ではなく、「同意」とした点に特徴があった。また、特安法の評価については、賛否両論あったことを示した。しかし、施行後の運用を見ると、必ずしも当初の構想通りに対応できていたわけではなかったことを明らかにした。

最後に、昭和50年代後半の適用除外カルテルについて、昭和52年改正の趣旨に鑑みれば、独禁法上の不況カルテル、合理化カルテルや個別法に基づくものを縮小・廃止する議論が進展することが時勢に適っているように見えた。しかし、実際にはほとんどそうした議論はなかった。特安法という新規立法もあり、この時点ではまだ適用除外カルテルを縮小・廃止することが難しい時期だったことを示した。

昭和50年代前半のカルテル法制を総じてみれば、当時ヤミカルテルと呼ばれた価格引上げカルテルが問題視され、その対処が試みられたのが昭和52年改正だったと言える。一方で、カルテルと言っても、価格引上げカルテル以外はほとんど論点とはなっておらず、独禁法上の適用除外カルテルが存置されたままだったり、特安法が立法されたりと、法制度としてカルテルを許容することを是とする考え方も残っていた時期と位置付けることができる。

紙幅の都合上、昭和50年代後半以降のカルテル法制に関しては論ずるに至らなかった。この点については、別稿にて考察することとしたい。

〔付記〕 昭和50年代後半のカルテル法制について、本稿脱稿後に掲載決定した拙稿「カルテル法制史における昭和50年代後半の展開」経営実務法研究第28号（2026年）を参照されたい。

廣瀬　翔太郎（ひろせ　しょうたろう）
所属・現職　朝日大学法学部講師
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学
所属学会　日本経済法学会、Academic Society for Competition Law（ASCOLA）、日本経営実務法学会
専攻領域　経済法
主要著作　「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）
「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――」『法学政治学論究』第144号（2025年）