

カルテル法制史における 昭和50年代前半の展開（1）

——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
 - (一) 公取委の解釈・運用
 - (二) 寡占的な市場構造
- 三 昭和52年改正の過程
 - (一) 本格的議論の開始
 - (二) 独占禁止法研究会における検討と政財界の意見
 - (三) 公取委試案の発表とそれに対する議論
 - (四) 三木内閣による独禁法改正の動き
 - (五) 福田内閣による独禁法改正
 - (六) 分 析

(以上、本号)

- 四 不況対策の適用除外立法
 - (一) 独禁法上の不況カルテルの解釈・運用
 - (二) 特安法の制定過程
 - (三) 適用除外カルテルの意義
- 五 むすびにかえて

(以上、149号)

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

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、カルテルを適法とするためには、不当な取引制限の解釈で正当化する方法や、独禁法以外の個別の法律 (以下、「個別法」) に適用除外カルテル規定を設けて、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、個別法に、適用除外カルテル規定を設けることで、カルテルを認めるものもあり、現在 (令和 6 年度末)、12 法律 35 件ある⁵⁾。全体として見ると、カルテルの許容方法としての個別法の法律数、

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＝川渙昇＝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『独禁法講義〔第 11 版〕』(有斐閣、2025) 96 頁、泉水・前掲注 1) 175 頁等参照。
- 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 2026 年 1 月 1 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得たなかで、公取委は、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。こうした近年の独禁法における社会公共目的の検討として、日本経済法学会年報 46 号 (2025) における「〈特集〉独占禁止法における社会公共目的の現代的地平」がある。
- 5) 公正取引委員会「令和 6 年度 公正取引委員会年次報告」(2025) 228-229 頁。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

運用数は、ともに非常に限定的である。このように、カルテルは、原則として違反とされつつ、法解釈ないしは立法によって例外的に適法とされる。このことは、理論的には、自由競争経済秩序以外の価値を認めているということになり得る。歴史的には、不当な取引制限における「公共の利益」をどのように解釈するのか、どのような意義を認めるのか、ということである⁶⁾。また、適用除外カルテルであれば、当該規定と不当な取引制限における「公共の利益」との関係をどのように位置付けるのか、ということである⁷⁾。

本稿では、カルテル法制に関する動きとして、昭和50年代前半を検討時期とする。一般的には、わが国が石油危機を経て高度経済成長を終え、低成長時代へと向かう時期である。この時期は、独禁法の歴史のなかで、一般的にはカルテルに対して厳しい動きを見せたとされる。それは、独禁法制定以来、初めての強化改正が実現したと説明されるからである（以下、この法改正を「昭和52年改正」⁸⁾）。カルテルに対する課徴金制度が創設されたことが最も象徴的な出来事である。そのため、この点を捉えれば、カルテル法制が強化された、という評価ができる。しかし、既に昭和52年改正に関する先行研究⁹⁾が示しているように、この改正を全体的に見た場合、

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立法され、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）。この法律に関する論考として、東條吉純「持続可能な地域公共交通と経済法 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働動向」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) 当時の公取委の考え方は、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頁参照。
- 7) 当時の学説整理は、日本経済法学会編『独占禁止法講座Ⅲ カルテル〔上〕』（商事法務研究会、1981）175-187頁〔正田彬執筆〕参照。
- 8) 昭和52年法律第63号による改正。
- 9) 平林英勝『独占禁止法の解釈・施行・歴史』（商事法務、2005）360頁以下（初出：「昭和52年独占禁止法改正の意義 社会的公正原理と競争原理の交錯」

昭和52年改正に関する当初の議論よりも、大幅にその内容は緩やかなものになった。また、昭和53年には、当時の通商産業省（以下、「通産省」）が特定不況産業安定臨時措置法（以下、「特安法」）¹⁰⁾ という不況対策の立法を行った。特安法には、適用除外カルテル規定が設けられた。すなわち、昭和50年代前半という括りで見ると、カルテル法制が必ずしも厳格化されたとは言い得ない。そのため、本稿では、昭和52年改正を分析対象とするのではなく、昭和52年改正も含めた昭和50年代前半という時期を分析し、当時のカルテル法制が、独禁法の主目的である自由競争経済秩序との関係でどのように模索されていたのかを詳らかにする。

したがって、本稿が論じる内容は、カルテル禁止規定（不当な取引制限、事業者団体規制）及びカルテル禁止に関するエンフォースメントに加えて、特安法を中心とする適用除外カルテル規定も含むことになる。こうした本稿における一連の検討は、当時の状況を客観的に記述することを試みるものであり、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、第二章では、昭和50年代前半に至るまでのカルテル法制の状況について概観する。特に、昭和52年改正の議論で検討された事項につながる形で論じる。第三章では、昭和52年改正の改正過程を論じる。後述するとおり、この改正の国会レベルにおける出発点は、石油危機に対処するために制定された国民生活安定緊急措置法¹¹⁾の附帯決議とされる。すなわち、法改正が実現するまでに3年半程度の月日を要したことになる。

筑波法政37号（2004）、同38号（2005）、御園生等「独占禁止政策の再生 独占禁止法1977年改正をめぐる政財官の対応」東京経大会誌149号（1987）37頁以下、大川公一「独占禁止法改正の政治過程」東京都立大学法学会雑誌26巻2号（1985）391頁以下、林秀弥ほか「昭和52年独占禁止法改正の実像(1)～(5)」法政論集226号（2008）311頁以下、同228号（2008）325頁以下、同229号（2009）187頁以下、同231号（2009）169頁以下、同238号（2011）155頁以下等がある。

10) 昭和53年法律第44号。

11) 昭和48年法律第121号。

この間の改正議論では、カルテル禁止規定を改正すべきという意見や、課徴金制度を含めたカルテルのエンフォースメントに関する詳細な検討が行われたため、これらを中心に論じる。第四章では、独占禁止法と不況対策の歴史について概観した後、特安法が必要とされた当時の状況、立法過程を論じ、当時の適用除外カルテルの位置付けについて検討する。

二 独禁法強化改正が求められた背景

（一）公取委の解釈・運用

公取委のカルテルに対する運用を見ると、昭和30年代後半以降、「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¹²⁾。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¹³⁾、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ていた¹⁴⁾。

事件数は、昭和48年度、不当な取引制限違反が35件、事業者団体規制が33件、昭和49年度、不当な取引制限違反が31件、事業者団体規制が11件であり、現代から見ても非常に多い件数だった¹⁵⁾。また、昭和40年代前半頃まで、不当な取引制限を適用して違反事業者を明確にするよりも、事業者団体規制（特に当時の8条1項1号）で違反とすることが多かった。しかし、昭和40年代後半以降、不当な取引制限を適用することも多くなってきたことが特徴である¹⁶⁾。

12) 平林英勝『独占禁止法の歴史（上）』（信山社、2012）343頁。

13) 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））。

14) 今村・前掲注13）175頁（初出：「昭和48年度審決総評」公正取引288号（1974））。

15) 令和6年度の不当な取引制限に対する排除措置命令は16件だった。公正取引委員会・前掲注5）29頁第2表。

16) 平林・前掲注12）461頁は、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8条から3条を適用す

また、この時期の不当な取引制限に対する排除措置は、多種多様だった。当時の特徴的なものを挙げると、将来の予防的な排除措置としての、同種違反行為の反復禁止、違反行為の反復の基礎となる慣行の廃止¹⁷⁾、価格の共同交渉の禁止¹⁸⁾、事業者団体の解散¹⁹⁾、取引先との価格再交渉²⁰⁾などがあった。

取引先との価格の再交渉に関しては、次章で論じる昭和52年改正で登場する価格の原状回復命令（引下げ命令）と類似するものと言える。ただし、価格の原状回復命令はカルテル前の価格に戻すことを指しているが、価格の再交渉は、取引先の値下げ圧力が発生することに期待したものである²¹⁾。しかし、そうした内容を含んだコーテッド紙事件では、再交渉の結果もカルテルによって引き上げられた価格が決定されており、カルテルによる人為的競争制限を有効に排除できていなかったとされる²²⁾。

る起点になったとする。

17) 勧告審決昭和49年5月29日（昭和48年（判）第2号）審決集21巻36頁〔セメント価格協定〕、勧告審決昭和50年12月9日（昭和50年（勸）第30号）審決集22巻92頁〔板ガラス価格協定〕。

18) 勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勸）第42号）審決集20巻193頁〔セメント共同交渉〕。

19) 勧告審決昭和48年10月18日（昭和48年（勸）第33号）審決集20巻118頁〔酢酸エチル協会〕。不当な取引制限違反を根拠とした排除措置のため、7条（当時）を根拠としていえると考えられるが（審決中に明記されていない）、事業者団体に対して解散命令を出すのであれば、事業者団体規制違反を根拠とした、8条の2第1項（当時）を排除措置の根拠とする必要があったように見える。同規定は、「公正取引委員会は、……事業者団体に対し、……当該団体の解散……を命ずることができる」と明示的に規定している。

20) 勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勸）第48号）審決集20巻197頁〔コーテッド紙〕、勧告審決昭和48年12月26日（昭和48年（勸）第49号）審決集20巻201頁〔王子製紙上質紙〕。

21) 日本経済法学会編・前掲注7）67頁〔実方謙二執筆〕。

22) 実方謙二『独占禁止法と現代経済〔増補版〕』（成文堂、1977）107頁（初出：「カルテル規制と独禁法改正の問題点」法律時報47巻2号（1975））、125-126頁（初出：「カルテルの徹底的研究 独禁政策の新たな展開を求めて」中央公論季刊経営問題14巻3号（1975））。有賀美智子「独禁法改正試案について」企業法研究234輯（1974）15-16頁は、同様の問題が昭和20年代にもあったこ

このように、公取委としては、当時、価格引上げカルテルが横行していることから、様々に手段を講じたが、事業者からすればカルテルをしたことに対する痛みはほとんどなく、「やり得」という状況があった²³⁾。

（二）寡占的な市場構造

公取委は、当時のわが国の主要産業が、寡占的な状況にあることを問題視していた。公取委では、従前から、元々米国で考案された、管理価格と呼ばれる「管理的に定められ、管理的に維持され、そして市場変動に無感覚な、例えば需要が減退した場合も減産によって維持し得るような価格」²⁴⁾ に関して検討が行われていた²⁵⁾。

脇村義太郎教授（肩書は当時。以下同じ。）を座長とする独占禁止懇話会は、昭和48年2月から6月の期間に4回会合を開いて、管理価格についての検討を行った。議論の結果、管理価格対策は、「有効な方法としては企業分割しかなく、適当な機会に旧第8条に相当する規定を復活すべきであるとの意見が有力」だった²⁶⁾。このような検討があったこともあり、次章で検討する昭和52年改正の議論では、独禁法に企業分割規定を入れる

とを指摘している。すなわち、勧告審決昭和27年11月21日（昭和27年（勸）第2号）審決集4巻72頁〔富士ランドリー〕、勧告審決昭和27年11月21日（昭和27年（勸）第3号）審決集4巻76頁〔白英舎クリーニング〕では、ワイシャツのクリーニング代に変更はなかったとされる。なお、両事件ともに、適用法条は、旧4条単独の事件である。

23) 金沢良雄『経済法〔新版〕』（有斐閣、1980）167-168頁、公正取引委員会事務総局編『独占禁止政策五十年史〔上巻〕』（公正取引協会、1997）241-242頁。

24) 大西勝「自動車産業における管理価格 キーフォーバー委員会報告書〔1〕」公正取引127号（1961）19頁。

25) 公取委調整課「管理価格の諸問題(1)～(3)」公正取引173号（1965）22頁〔岩井政治執筆〕、同174号（1965）26頁〔矢部丈太郎執筆〕、同175号（1965）14頁〔厚谷襄児執筆〕。

26) 公正取引委員会事務局編『独占禁止懇話会資料集IV 流通系列化（管理価格 再販制度）』（大蔵省印刷局、1974）113頁。旧8条とは、不当な事業能力の較差の排除に関する規定であり、独禁法昭和28年改正（昭和28年法律第259号）で削除された。独占禁止懇話会の中では、旧8条の復活には慎重な意見もあった。

構想を見てとることができる²⁷⁾。

管理価格の問題に関する本稿の関心は、企業分割ではなく、カルテルとの関係にある²⁸⁾。管理価格は、意思の連絡を経て設定された価格を指すものではない。しかし、市場が高度に寡占的であれば、競争者の価格設定を推測することは容易になり、競争者間で価格が近似し得る。昭和52年改正の議論では、状況証拠に基づいて不当な取引制限の成立を認める方向性の検討もあるが²⁹⁾、意思の連絡を経たと思われる行為を適切に排除できていないという現状が背景にあった。

実際に、独占禁止懇話会でも、「わが国で管理価格と言われるものの大部分は実はヤミカルテルがあるのではないか」という意見もあった³⁰⁾。当時は、現在のような課徴金減免制度があるわけでもなかった。そのため、公取委は、カルテルの存在を示す証拠をつかむことが難しかった。このような状況を背景として、前節の内容も含めて、特に価格引上げカルテルを問題視する立場から、独禁法改正議論が登場することとなる。

27) 長谷川古『日本の独占禁止政策』（国際商業出版、1998）77頁、87頁注39は、独占禁止懇話会が検討した段階では、企業分割が独禁法改正の議論で現実的に改正項目に入ると想像していた関係者はおらず、もし管理価格対策の必要性があるならば、構造規制を行うべきという程度の議論だったとする。

28) 管理価格と不当な取引制限との関係について、丹宗昭信『独占および寡占市場構造規制の法理』（北海道大学図書刊行会、1976）340-343頁（初出：『管理価格と独禁法』企業法研究136輯（1966））参照。

29) 当時の状況証拠による共同行為の立証に関して、例えば、実方謙二『寡占体制と独禁法』（有斐閣、1983）204-255頁（初出：『反トラスト法における共同行為の認定について 反トラスト法の違法性の実質的基準(2)・(3)』北大法学論集16巻1号（1965）、同18巻3号（1968））参照。

30) 平林英勝「独占禁止懇話会の討議 管理価格について」公正取引276号（1973）38頁。

三 昭和52年改正の過程

（一）本格的議論の開始

独禁法改正の議論が開始された状況を論じる。その開始は、2つの見方ができる。すなわち、公取委内の検討レベルでは、昭和48年10月の高橋俊英委員長の発言である。国会レベルの開始では、昭和48年12月の国民生活安定緊急措置法の附帯決議である。以下、時系列で検討する。

高橋委員長は、昭和48年10月12日、記者会見において、「現行独禁法では、例えば管理価格対策などの面で不備な点があるので、改正を検討したい。公取委が研究するのだが、独善に陥るおそれもあるので、学者ら独禁法に詳しい人に検討してもらう予定だ。その内容だが、独占に近い寡占企業について分割すること、価格カルテルの排除命令を景表法のように過去にさかのぼって出せる権限をもつこと、罰則、いまの法律では厳格に要請される証拠主義に基づく法の運用を緩和すること——といったもので、私見をつけ加えると企業の経理公開なども研究したい。結論はさしあたり一年先を目標にしているが、それでダメならさらに一年研究を続けてもよいと思っている。研究の結果、独禁法強化の方向で合意がえられるのなら、そういう形でいきたい」と発言した³¹⁾。

我が国に混乱が生じる発端が、昭和48年10月16日の石油輸出機構（OPEC）6カ国による原油公示価格の引上げだったことからすると³²⁾、この会見は、石油危機発生の直前である。すなわち、昭和47年秋からはじまった異常な物価高騰はあったものの、会見時点で、「狂乱物価」と言われるような混乱が生じていたわけではなかった³³⁾。

31) 時事通信社経済部編『寡占支配 独禁法改正を考える』（時事通信社、1975）12頁。

32) 朝日新聞社編『石油インフレ』（朝日新聞社、1974）150頁、269頁。

33) 今村成和『独占禁止法〔新版〕』（有斐閣、1978）281頁。長谷川・前掲注27）77頁は、石油危機を契機として、「国民の間の大企業に対する強い反感を

上記会見の検討項目は、公取委がこれまでの課題を踏まえたものというよりも、高橋委員長が「行政実務家的観点」で提起したものとされる³⁴⁾。不当な取引制限に関して、課徴金制度に関する発言はなかったが、公取委の立証負担を軽減しようとしていた点は、石油危機が発生する前から、カルテルの弊害に関心を持っていたことを窺わせる。

次に、国会レベルでの開始を検討する。国民生活安定緊急措置法は、石油危機を契機として、国内の物価高騰などに対処するために制定された法律である³⁵⁾。この法律は、石油危機が発生してから約2ヶ月後の昭和48年12月21日に成立した。また、「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」という附帯決議がされた³⁶⁾。この決議により、国会の意思としても、独禁法改正の必要性を示した。そのため、公取委内の検討という段階から、さらに本格的な検討の段階に入ったこととなる。

上記附帯決議では、①寡占企業に対する分割命令、②価格カルテルに対

見て取ると、独占禁止法強化改正の好機」となったことは間違いない、とする。

34) 平林・前掲注12) 498頁。

35) 同法の最近の研究として、廣瀬翔太郎「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144号(2025)261-265頁がある。

36) 「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。この内容は、日本社会党の竹田四郎参議院議員による独禁法改正を求める発言と同趣旨と言える。「官報号外(第72回国会参議院会議録第3号)」(1973年12月5日)18頁2段目〔竹田四郎議員質疑〕参照。また、石油需給適正化法(昭和48年法律第122号)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)。衆議院では、「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。

する価格引下げ命令、という2点が記載された。これは、高橋委員長の会見にも含まれていた事項である。これらは、昭和52年改正で実現しなかったが（現在もこうした規定はない）、公取委の権限を改正によって強化しようとしていたことが窺える内容である。

（二）独占禁止法研究会における検討と政財界の意見

1 公取委主導による研究会

昭和48年12月14日、初回の独占禁止法研究会が行われた。この研究会は、公取委の私的諮問機関として、①高度の寡占に対する方策として、価格面において経理内容の公開、市場の面において企業分割の制度を設けることの是非について、②カルテルに対する措置として、価格協定に対する価格引下げ命令、既往の違反行為に対する排除措置の必要性について、③不公正な取引方法に対する排除措置の強化について、④その他新たな観点から見直しを必要とする法律上の問題点の有無について（排除措置にあたっての証拠の弾力的な取扱いの可能性についての検討も含む）、の4点が検討事項とされた³⁷⁾。会員は、法学者、経済学者、新聞論説者で構成され³⁸⁾、産業界から誰も選ばれなかった点が特徴である。

独占禁止法研究会は、以降検討を重ねて、昭和49年7月22日から、箱根で集中的に審議を行った（以下、この審議を「箱根会議」とする）。最終日である7月26日、その中間発表として、次の事項が金沢良雄会長から、報告された³⁹⁾。

37) 「独占禁止法研究会設置要領」公正取引278号（1973）20頁所収。

38) 法学者は、金沢良雄教授（会長）、実方謙二教授、正田彬教授、松下満雄助教授、今村成和教授（準会員）である。経済学者は、今井賢一教授、隅谷三喜男教授、竹中一雄教授、小宮隆太郎教授（準会員）、新野幸次郎教授（準会員）である。新聞論説者は、三好崇一氏、山本進氏である。また、法学者である矢沢惇教授は、準会員として第8回会合から出席している。公正取引委員会「公正取引委員会年次報告：独占白書 昭和49年度版」（1975）8-9頁。

39) 「独占禁止法研究会の独禁法改正についての提言（中間発表）金沢会長の記者会見（49・7・26）での発表要旨」公正取引286号（1974）2-3頁所収。

「独占禁止法研究会は、公正取引委員会から、独禁法に関し、経済・社会環境の変化に対応して改正すべき点がないかを、専門的見地から検討するようにとの依頼を受け、昨年12月から12回にわたって会合を重ね、討議を行ってきたが、今回、……全会員出席の下に箱根で研究会を開催し、集中的な審議を行った。

……

討議の結果、基本的には独禁法を強化する方向で改正する必要があるとの点で意見の一致をみたが、それぞれの項目に関する研究会としての今までの議論を集約すれば、以下に述べるとおりである。

なお、今回の研究会ですべての問題についての審議が終わったわけではなく、特に技術的な問題については、さらに詰めなければならない点が多く残されているので、その詳細はまだ申し上げる段階には至っていないが、遅くとも9月末までには、研究会の作業を終わりたいと考えている。

1 企業分割制度 ……

2 原価公表制度

高度の寡占産業において、ほぼ同時的な値上げが行われても、実際問題として、これをカルテルとして規制したり、企業分割など市場構造の面からの措置をとることが容易でない場合がある。

したがって、このような場合に、次善の策として企業に原価の公表を求め、これを社会的な批判にさらすことにより、この種の企業の専断的な値上げに対する抑制的效果を期待することができよう。

しかしながら、この制度は、運用いかんにより価格引上げを正当化する結果となるなどのおそれもあるので、実施にあたっては、慎重に配慮する必要がある。

3 カルテル価格の原状回復命令

価格カルテルに対し、その破棄を命じても価格が下がらない実情に対処するため、カルテルによって形成された価格を一定期間カルテル前の価格にもどすことにより、違反行為がなかったときの状態への回復をはかることが、独禁法を効果的に運用することになると考えられる。

しかしながら、カルテル価格の原状回復命令を独禁政策の中でどのように考えるかは、理論的にいろいろな見方がある。

いずれにせよ、この場合、カルテルの排除措置の一環である以上、物価対策のために行われる価格統制の性格をもつものであってはならない。

4 課徴金制度と刑事罰

独禁法違反行為に対する制裁をより実効あらしめ、また、不当な利得を放置しておくことは社会的公正に反するとの観点から、公正取引委員会が、直接、課徴金を課する制度を設ける必要がある。このことは、企業に対し、独禁法違反行為を行うことは損であるとの認識を与えることによる予防的効果も大きいと考えられる。なお、課徴金の額は、違反行為による超過利得を基準として算出することになろう。

また、罰金額は低すぎるので、この際引上げることは当然である。

5 株式保有等の規制 ……」

この中間報告では、当初の検討事項に加えて、課徴金制度及び、商社を中心とした会社の株式保有の問題が新たに言及された⁴⁰⁾。

課徴金制度は、箱根会議で初めて改正内容に盛り込まれた。これは、公取委事務局が、当時の西ドイツやECの制度、租税法上の重加算税、国民生活安定緊急措置法上の課徴金を参照するなかで論点化された⁴¹⁾。状況証拠による不当な取引制限の違反認定を改正項目に含むことは難しいなかで、その代案として高橋委員長が改正項目に盛り込んだとされる⁴²⁾。後の議論で国民生活安定緊急措置法における課徴金制度との違いが触れられるため、ここでは同法の課徴金規定を確認しておく。

国民生活安定緊急措置法11条1項は、「主務大臣は、特定品目の物資

40) 株式保有の問題に関して、公取委は、昭和49年1月に総合商社10社の実態調査（公正取引委員会事務局「総合商社に関する調査報告」（1974年1月21日）（表を除く全文は、公正取引情報498号（1974）2-12頁所収））、昭和50年1月に総合商社6社について追加で実態調査（公正取引委員会事務局「総合商社に関する第2回調査報告 独占禁止政策からみた商社問題について」（1975年2月3日）（全文は、公正取引情報550号（1975）1-18頁所収））を行っており、こうした動きが検討事項に追加された背景にあると考えられる。

41) 平林・前掲注12）498頁。

42) 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）31頁〔長谷川古発言〕。

の販売をした者のその販売価格が当該販売をした物資に係る特定標準価格を超えていると認められるときは、その者に対し、当該販売価格と当該特定標準価格との差額に当該販売をした物資の数量を乗じて得た額に相当する額の課徴金を国庫に納付することを命じなければならない」と規定している⁴³⁾。これは、特定標準価格の実効性を担保し、特定物資の価格の安定を確保する目的で規定されたものである⁴⁴⁾。課徴金は「行政権に基づく金銭負担」であり、罰金や過料等の「司法権に基づくもの」とは区別されている⁴⁵⁾。この法律に課徴金規定が入った理由として、刑罰によって統制額を超える販売を行わないように担保することが適当としつつ、この法律が予想する経済情勢においては、特定標準価格を超える価格による販売が直ちに刑罰を科すほどの高度の反社会性を認めることが難しいためであると⁴⁶⁾。このような行為を「過当な利得を稼得するような行為」と表現していることは⁴⁷⁾、独禁法の課徴金の議論にもつながるものと言える。

企業分割や株式保有規制は、本稿の検討内容からは逸脱するため、以下、本章では、原価公表制度、価格の原状回復命令⁴⁸⁾、課徴金制度の分析を中心にやっていくこととする。

2 政財界の意見

前項の附帯決議から連なる政府の動きに対して、政財界がどのような意見表明を行ったのか、カルテルに関するものを中心に確認する。

(1) 与党・自民党の動き

自由民主党（以下、「自民党」）は、箱根会議後の昭和49年8月1日、倉

43) 同条2項で、命令を受けた者が課徴金を納付しなければいけないことが規定された。

44) 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）87頁。

45) 垣水・前掲注44）87頁。

46) 垣水・前掲注44）87頁。

47) 垣水・前掲注44）87頁。

48) 箱根会議後、公取委は、「価格引下げ命令」を、「価格の原状回復命令」と呼称するが、基本的に同じものを指すとして差し支えない。

成正衆議院議員を会長とする独占禁止法問題懇談会を党政務調査会内に設置することを決め、8 月 6 日に同懇談会の実質的初会合が開かれた⁴⁹⁾。

(2)以降では、他党の意見もみるが、野党が独自に昭和 49 年 2 月頃に改正に関する要綱を提示していたことを踏まえると、水面下の動きはあったかもしれないが、自民党の目に見える動き出しは遅かったと言える。

(2) 社会党の意見

日本社会党（以下、「社会党」）は、昭和 49 年 2 月 9 日付で「私的独占禁止法改正要綱」を作成した⁵⁰⁾。カルテルに関して、①価格引下げ命令、②課徴金制度の創設、③カルテルの立証容易化、を掲げていた。

①は、公取委と同じ内容である。

②については注目される。「違反行為企業に対して 1000 万円以下の額または違反行為による超過収益の 3 倍額のいずれか大きい額の課徴金を課すこととする」とされていた⁵¹⁾。公取委の公開文書中には課徴金という文言が見られない段階で、社会党が課徴金制度の導入を提案していたことになる。また、その内容についても、特に後半の「超過収益の 3 倍額」という記載は、米国反トラスト法における 3 倍額賠償請求訴訟の存在を想起させるものとなっている。

③についても、「少なくとも影響が顕著な場合を除いては、協定即違反にする必要がある」として⁵²⁾、旧 4 条の再規定化が書かれている⁵³⁾。これ

49) 「自民も独禁懇を設置 10 月中旬ごろ結論か 来月中に独自の調査団を欧州各国へ」ASSESSMENT（公正取引情報改題）527 号（1974）1 頁。

50) 日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会「私的独占禁止法改正要綱」（1974 年 2 月 9 日）（公正取引 281 号（1974）2022 頁所収）。

51) 日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会・前掲注 50)「一」2。

52) 日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会・前掲注 50)「一」3。

53) 旧 4 条は、独禁法昭和 28 年改正により削除された。同条は、米国で当然違法型とされる共同行為類型を条文化して、それを禁止していた。泉水文雄「独禁法上の基本概念の立法史的検討」正田彬先生古稀祝賀『独占禁止法と競争政策の理論と展開』（三省堂、1999）76 頁。なお、条文は、次のとおりである。
「事業者は、共同して左の各号の一に該当する行為をしてはならない。

- 一 対価を決定し、維持し、又は引き上げること
- 二 生産数量又は販売数量を制限すること

は、いわゆる効果要件の立証を易化することを目指すものである。行為要件に関しても、「例えば、同一時期に価格が各企業とも実質的に同一の動きを示しているような場合は、各企業間に協定が存在するものと推定し（共同行為の推定規定）、その反証の責任を企業に負わせる（挙証責任の転換）旨の規定を設ける」としていた⁵⁴⁾。この記載は、公取委側の立証責任を軽減するように見える。カルテルが巧妙化して、公取委による立証の困難性という問題があったことから、このようなことが記載されたのだと考えられる。

また、「検討事項」という位置付けであるが、「価格カルテル……によって生じた多数の被害者を救済するため、特定の者が提起した損害賠償請求訴訟の判決の効果が被害者全員に及び、賠償額を全員で分配することができるようにする」としていた⁵⁵⁾。

このように、社会党は、旧 4 条の復活を中心に、カルテル禁止規定の強化を唱えていた。一方で、適用除外カルテルの廃止、具体的には独禁法上の不況カルテルの廃止などについては触れられていない⁵⁶⁾。すなわち、カルテル禁止規定の強化を謳いつつも、許容規定の縮小については論じられていない、ということになる⁵⁷⁾。

(3) 公明党の意見

公明党は、昭和 49 年 2 月（日にち不明）に、改正案の要綱を公表した⁵⁸⁾。

三 技術、製品、販路又は顧客を制限すること

四 設備の新設若しくは拡張又は新技術若しくは新生産方式の採用を制限すること

② 前項の規定は、一定の取引分野における競争に対する当該共同行為の影響が問題とする程度に至らないものである場合には、これを適用しない。」

54) 日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会・前掲注 50)「一」3。

55) 日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会・前掲注 50)【検討事項】1。

56) 独禁法上の不況カルテルの条文は、後掲注 209) 参照。

57) 社会党は、昭和 49 年 4 月 25 日、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案」を衆議院に提出し、継続審議となった。官報 14198 号（1974 年 4 月 27 日）13 頁 3 段目、官報 14278 号（1974 年 8 月 2 日）14 頁 2 段目。

58) 公明党政策審議会「独占禁止法強化のための改正案（要綱）について」

カルテルに関して、公明党も価格引下げ命令を掲げていた。要綱では、「具体的には、カルテル等の違法行為に基づいて形成された価格引上げの状態を排除するため、必要に応じ6月の範囲内で違法行為のなされる直前の価格をこえてはならない旨の命令をする権限を公正取引委員会に付与する」とした⁵⁹⁾。価格引下げ期間を6ヶ月にするということを明示した最初の文献だと思われる。このことは、仮に違反事業者が、6ヶ月間の価格引下げ命令を受けると、その後の資材高騰、人件費高騰などとは関係なく、公取委から命令された価格を維持しなければならないことになる。

また、独禁法上の不況カルテル等の適用除外カルテルの廃止を掲げていることも特徴である。すなわち、「不況カルテルが物価上昇の一要因となってきたことは、鉄鋼不況カルテルにより証明される。景気循環的不況カルテルは、わが国が認めている唯一の国であるといわれている。不況カルテルを安易に容認すれば、異常な物価上昇を招来し、国民に多大の犠牲を強いる結果となる。かかる事態の招来を阻止するため、現行法の不況カルテルの認可要件を『長期にわたりその平均生産費を下り、かつ、当該事業者の相当部分の事業の継続が著しく困難となること』とし、これを厳格にすると同時に、認可にあたり、その商品の価格構成およびその経理内容を公表し、国民の監視体制を強化することとする。[改行]なお、独占禁止法および他の法律による適用除外規定についても、縮小ないし廃止の方向で検討し、所要の措置を講ずることとする」とした（括弧内筆者付加。以下同じ）⁶⁰⁾。構造不況に加えて、循環不況に対しても適用除外カルテルを認めている点を批判している⁶¹⁾。また、独禁法上の不況カルテルだけでなく、

（1974年2月）（公正取引281号（1974）22-24頁所収）。

59) 公明党政策審議会・前掲注58)「二」1。

60) 公明党政策審議会・前掲注58)「二」5。独禁法上の不況カルテルの条文は、後掲注209)参照。独禁法24条の3第1項1号に、「長期にわたり」という文言を新たに付加しようとしていたことになる。

61) 構造不況とは、「産業構造の変化に伴って起こる不況であって、具体的には斜陽産業、停滞産業にみられる事態」を指し、循環不況とは、「景気循環の過程において需給の一時的ギャップにより生じる不況」を指す。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）8頁。

個別法上の適用除外カルテルも縮小・廃止の方向を打ち出していることは、特筆に値する⁶²⁾。

(4) 民社党の意見

民社党は、昭和49年2月15日に、社会党、公明党同様に要綱を公表した⁶³⁾。そこには、①「事業者の行為の結果が外形上一致した事実があるとき」にカルテルを排除すること、②価格引下げ命令を出すこと、③価格引下げ命令に違反した事業者に対しては、大幅な課徴金を徴収すること、が記載された。他党と比べると、記載量自体が少なく、使われている専門用語に誤りを含んでいることからすると、練られた要綱だったとは言えない面がある。

(5) 経団連の意見

経済団体連合会（以下、「経団連」）は、昭和49年5月29日、意見表明を行った。この日は、石油価格及び生産協定刑事事件に関して、石油連盟や石油元売会社12社等が東京高検に起訴された翌日でもあった⁶⁴⁾。

意見表明にあたり、経団連独禁法研究部会会長の平賀潤二氏は、「企業性悪説的な発想から企業活動を一方的に拘束しようとすることはあまりにも一面的、近視眼的だ。あたかも企業だけに物価上昇の責任があるかのような偏った風潮は極めて遺憾、具体的に改正論議がさらに煮詰まってくれば、その都度見解を公表していく」という方向性を示した⁶⁵⁾。その上で、下記のとおり意見表明した。

一つ目に、価格引下げ命令に関して、「公取が価格を元にもどすよう命令したり、あるいは特定の価格を指定するなど、価格そのものに介入することは、プライスメカニズムの否定であって、公取の自殺行為となる」と

62) 公明党は、昭和49年3月6日、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案」を参議院に提出したが、審議未了廃案となった。官報14156号（1974年3月8日）11頁3段目。

63) 民社党「独禁法改正案大綱」（1974年2月15日）（公正取引281号（1974）23頁所収）。

64) 「東京高検、石油業界を起訴 独禁法上最大の刑事事件法廷へ」ASSESSMENT（公正取引情報改題）517号（1974）1頁。

65) 毎日新聞経済部編『公取委は燃えた』（国際商業出版、1975）40頁。

批判した⁶⁶⁾。

二つ目に、大企業の値上げのチェックと原価等の公開に関して、「原価等の公開は、企業間の競争を消滅させ、自由経済を否定することになり、公取委は、「価格形成過程をチェックすべき機関であって、個々の商品の価格が適正かどうか」のチェックを扱うべきものではない、とした⁶⁷⁾。

三つ目に、状況証拠による摘発に関して、「疑わしきは罰せずというわが国法体系の原則に背馳するもので、正常な企業活動までがたえずカルテルとして摘発されるおそれが生ずるため、不要の不安から企業活動を萎縮させ、経済の健全な発展をかえって阻害することとなる」と批判した⁶⁸⁾。この指摘は、不当な取引制限の行為要件充足には、意思の連絡が必要になるところ、現在ではいわゆる黙示の意思の連絡を立証する際に、間接事実を積み上げて立証をするが⁶⁹⁾、そうした解釈・運用が行われることを懸念するものだと考えられる。

経団連は、このような具体的な批判を行い⁷⁰⁾、公取委の職権行使の独立性に関する憲法上の疑義にも触れており⁷¹⁾、注目される。公取委を中心とした独禁法改正の動きには、相当警戒感を強めていたのではないかと推測される。

66) 経団連・独禁法研究会「最近の独禁法改正論議に対する見解」(1974年5月29日)「1」(公正取引284号(1974)24-25頁所収)。

67) 経団連・独禁法研究会・前掲注66)「3」。

68) 経団連・独禁法研究会・前掲注66)「5」。

69) 代表的な例には、東京高判平成7年9月25日(平成6年(行ケ)第144号)審決集42巻393頁の417頁〔東芝ケミカル〕がある。

70) 他にも、企業分割に関して、「基本的には、技術・経営上の努力による正当な企業成長まで否定することは自由経済の理念に反する」ものであり、海外企業との競争も視野に入れるべきことを指摘したり、商社の株式保有制限に関して、銀行と同様の制限を求めるものという認識のもと、銀行と商社を同一視することはできないことなどを指摘したりした。経団連・独禁法研究会・前掲注66)「2」。

71) 経団連・独禁法研究会・前掲注66) 結語にあたる部分。

(三) 公取委試案の発表とそれに対する議論

1 公取委試案の発表

公取委は、昭和49年9月18日、「独占禁止法改正試案の骨子」(以下、「公取委試案」)を発表した⁷²⁾。その内容は、次のとおりである⁷³⁾。

「第一 企業分割 ……」

第二 原価公表

一、高度の寡占業種において、価格が同調的に引き上げられ、価格面での競争が行われていないと認められる場合には、事業者に対し、商品等の原価の公表を命ずることができる。

二、原価の公表を命ぜられた事業者は、公正取引委員会の定める基準に従って商品等の原価を算定し、所定の様式により公表しなければならない。

三、原価公表の対象となる業種または商品等は、公正取引委員会が指定する。

第三 価格の原状回復命令

一、不当な取引制限(以下「カルテル」という。)により価格が引き上げられた場合には、公正取引委員会は、事業者に対し、カルテル前の価格に戻すことを命ずることができる。

二、原状回復命令には、競争の回復及び維持のため必要と認めるときは、6か月以内の据置期間を附することができる。

三、事業者の責に帰しえない事由により商品等の原価が著しく上昇している場合には、原状回復を命ずるに当って、これを斟酌することができる。

四、事業者団体のカルテルにより価格の引上げを行った構成事業者に対しても、上記と同様の措置をとることができる。

72) 公正取引委員会「独占禁止法改正試案の骨子」(1974年9月18日)(公正取引287号(1974)21-22頁、35頁所収)。

73) 公取委試案の公表方法に特徴があったとされる。すなわち、通常、重要政策公表の際には、自民党の了承を得てから新聞等に発表するのが当時の常識となっていたが、自民党の妨害を恐れた高橋委員長は、その事前了解なしに公表を行った。内山融「危機・国家・市場(4)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5・6号(1997)488頁注50。

第四 課徴金

- 一、公正取引委員会は、カルテルにより不当な価格引上げが行われた場合には、事業者に対し、課徴金の納付を命ずることができる。
 - 二、課徴金の額は、カルテルによる引上げ額に、カルテルの実行期間における商品等の販売数量を乗じた額を限度額とする。
- ただし、実行期間は、審決時までを対象とする。

第五 会社の株式保有制限 ……

第六 金融機関の株式保有制度 ……

第七 刑事罰

- 一、罰金の最高額（現行 50 万円）を少なくとも 500 万円程度に引き上げる。
- 二、法人の代表者が、独占禁止法違反の計画を知り、防止に必要な措置を講ぜず、または違反行為を知りながら、その是正のため必要な措置を講じなかった場合には、責任罰（罰金）を科する。

第八 不公正な取引方法 ……

第九 既住の違反行為に対する排除措置

違反行為が既になくなっている場合には、現行法では排除措置を命ずることができないが、違反行為が再び行われることを防止するために必要な排除措置を命ずることができることとする。」

公取委試案は、箱根会議後の中間発表をさらに具体化させたものと位置付けることができる。これは、あくまで公取委による試案であって、政府によるものではない。また、公取委内でも反対意見があったようであるが、高橋委員長が公表に踏み切ったとされる⁷⁴⁾。

次項で公取委試案に対する意見を検討するが、刑事罰は、上記内容がそのまま改正されることとなる。

74) 呉文二『独禁政策』（東洋経済新報社、1977）148 頁。

2 公取委試案に対する意見

(1) 通産省による批判

通産省は、昭和49年10月11日、独禁法改正に関する見解を示した⁷⁵⁾。その内容は、公取委の改正項目に全て消極的であり、それぞれの項目に対して懸念を示すものだった⁷⁶⁾。総論的には、通産省は、「改正しなければならないような具体的弊害が我が国経済の実態に生じているのか否か、弊害が生じているとした場合に、独占禁止法の改正によってそのような弊害の除去を図るのが適切か否か等未だ検討すべき問題が多く、また経済取引の基本的考え方に深いかかわり合いを有する問題があるので十分慎重な検討が必要である」という考え方だった⁷⁷⁾。

上記見解には、課徴金については触れられていなかった。しかし、上記見解と同日付のメモには、課徴金への言及があった。すなわち、通産省は、「ヤミカルテル等独占禁止法違反行為に対しては厳しい態度で臨むべきことは当然である」とした⁷⁸⁾。通産省は、課徴金について、他の改正項目と比べれば、「独占禁止法により、社会的公正の確保を図ることは、同法の目的からみて必要なことかどうか」などの検討事項はあっても⁷⁹⁾、それ自体は反対ではないという態度だった。独禁法改正に関して、通産省として唯一明確に反対を唱えなかったのが課徴金制度の創設ということになる⁸⁰⁾。

75) 通商産業省「独占禁止法改正問題について」(1974年10月11日)(法律時報47巻2号(1975)91-92頁所収)。また、通商産業省「独占禁止法改正試案の問題点について(メモ)」(1974年10月11日)(法律時報47巻2号(1975)92-94頁所収)もある。

76) 通産省の官僚による意見として、天谷直弘『漂流する日本経済 新産業政策のビジョン』(毎日新聞社、1975)145頁、小原道郎「独禁法改正問題について」通産ジャーナル7巻9号(1974)9頁参照。

77) 通商産業省産業政策局調査課編『通商産業省年報 昭和49年度』(1976)75頁。

78) 通商産業省「独占禁止法改正試案の問題点について(メモ)」(1974年10月11日)課徴金について(2)(法律時報47巻2号(1975)92-94頁所収)。

79) 通商産業省・前掲注78)課徴金について(2)①。

80) ただし、公取委試案の公表直後は、反対だったようである。「通産省、公取に反撃」日本経済新聞1974年9月28日朝刊1面。

(2) 法務省の見解

法務省は、昭和 49 年 10 月 30 日、「独占禁止法改正試案について」において、公取委試案に関する見解を示した⁸¹⁾。

課徴金については、「試案で考えられている課徴金の法的性格が明確ではないが、(1)もし違反企業に対する制裁の制度であるならば、その違反行為に罰則規定が設けられていることとの関連で問題がある。(2)もし企業の違反による利得を剥奪するものとして考えられているのであるならば、そのような利得は本来消費者に返還されるべきものであり、そのための制度として現行独禁法には企業の被害者に対する損害賠償の規定(第 25 条)が設けられている。このような損害賠償制度の他に、更に課徴金の制度を設けることは問題があり、慎重に取り扱うべきものであると考える」とした⁸²⁾。

法務省の見解は、法制度全体からの指摘であると言える。

(3) 野党の見解

民社党は、昭和 49 年 10 月 4 日、「独占禁止法改正要綱」を公表した⁸³⁾。これによれば、原価の公表については、独禁法改正とは別に、「寡占商品の不当価格の排除に関する法律案」⁸⁴⁾を制定しようとした⁸⁵⁾。

価格の原状回復命令については、「①カルテルにより価格が引上げられた場合には、公取委は、事業者に対し、6 月以内の期間を定めて、カル

81) 法務省「独占禁止法改正試案について」(1974 年 10 月 30 日)(法律時報 47 巻 2 号(1975) 94-95 頁所収)。当時、一般にこの見解が明らかになったのは、1975 年 1 月 13 日付の日本経済新聞朝刊による報道であると推測される。公正取引 292 号(1975) 41 頁。

82) 法務省・前掲注 81)「二」。

83) 民社党「独占禁止法改正要綱」(1974 年 10 月 4 日)(公正取引 289 号(1974) 30 頁所収)。

84) 昭和 46 年に野党から、「寡占事業者の供給する寡占商品の不当価格の排除に関する法律案」が国会に提出されており(審議未了廃案)、昭和 49 年の方針はそれを補強して提出しようとする動きだった。昭和 46 年国会提出法案は、「第 65 回国会 衆議院商工委員会議録」19 号(1971 年 5 月 11 日) 1 頁 3 段目-2 頁 4 段目所収。

85) 民社党・前掲注 83)「二」。

テル前の価格に戻すことを命ずることができる。②この場合においては、カルテル後の不可避免的な原価上昇分について斟酌することができる。③この命令は、カルテル破棄の勧告に併せて行うものとする」とした⁸⁶⁾。

課徴金については、「①カルテルにより価格が引上げられた場合には、引上げにより得た利益相当額を課徴金として納付させる。②課徴金の額は、カルテルによる引上げ額にその時までの商品等の販売数量を乗じた額を限度とする。③納付された課徴金は、独禁行政費に充当させる」とした⁸⁷⁾。また、独禁法上の不況カルテルについても言及があり、24条の3第1項1号を改正することにより、安易な適用除外を認めないとした⁸⁸⁾。

社会党は、昭和49年11月14日、「独禁法改正要綱」を示した⁸⁹⁾。カルテルに関しては、昭和49年2月9日付の見解⁹⁰⁾と大きな変化はない。その後、社会党は、昭和50年3月18日に独禁法改正法案を衆議院に提出した⁹¹⁾。

(4) 学者の意見書

経済学者252名は、昭和49年11月30日、独禁法改正を支持する声明を出した⁹²⁾。具体的には、「もっとも重要であり、緊急に法の改正を要するもの」として次の3点を指摘した⁹³⁾。すなわち、「第一に、カルテル行為が横行し、それに伴う供給制限・価格引上げ等の弊害がきわめて顕著であるにもかかわらず、これら違法行為に対する制裁規定が不備であり、また有効な排除措置を講ずる道が開かれていないため、カルテル規制の実効が上

86) 民社党・前掲注83)「三」。

87) 民社党・前掲注83)「四」。

88) 民社党・前掲注83)「九」。

89) 日本社会党政策審議会独禁法対策特別委員会「独禁法改正要綱」(1974年11月14日)(公正取引290号(1974)42-43頁所収)。

90) 前掲注50) 参照。

91) 官報14463号(1975年3月20日)14頁2段目。公明党も、昭和49年12月11日に独禁法改正法案を参議院に提出した。官報14387号(1974年12月13日)7頁2段目。

92) 独占禁止政策懇談会「独占禁止法の改正について」(1974年11月30日)(公正取引290号(1974)43-44頁所収)。

93) 独占禁止政策懇談会・前掲注92)。

がっていない。[改行] 第二に、高度に寡占的な産業分野では、『暗黙の協調』にもとづく独占的な市場支配の成立するおそれが大きいにもかかわらず、これに対処しうる有効な規定が存在しない。[改行] 第三に、企業間株式保有の急速な進展は、競争制限的効果を増大させる危険が強いにもかかわらず、これに対する規制がほとんど行なわれておらず、また法の規定も不十分である」とした⁹⁴⁾。その上で、公取委試案について、「公正取引委員会の積極的な問題提起に十分な意義を認め、この試案をもとに法改正の真摯な努力がなされることを期待するものである」とした⁹⁵⁾。

このような指摘は、現行法による問題点を指摘するにとどまっており、具体的な改正内容には踏み込んでいない。現状の問題点を法改正によって克服する必要性を強調する内容である。

法学者260名も同様の声明を昭和49年12月11日に行った⁹⁶⁾。すなわち、「今回の改正試案に示されている、独占禁止法強化の方向は、このような国民的要請に即したものであって、われわれは、これを支持するとともに、その実現を強く求めるものである」とした⁹⁷⁾。

このように、経済学者も法学者も、独禁法改正自体には前向きな状況だった。

（四）三木内閣による独禁法改正の動き

昭和49年11月26日、田中角栄首相に関する金脈問題の発覚などにより、田中首相は退陣を表明した⁹⁸⁾。12月4日、椎名悦三郎自民党副総裁の裁定（いわゆる「椎名裁定」）により、三木武夫衆議院議員が自民党総裁に選出された⁹⁹⁾。これにより、12月9日に三木政権が誕生した¹⁰⁰⁾。こうした政

94) 独占禁止政策懇談会・前掲注92)。

95) 独占禁止政策懇談会・前掲注92)。

96) 法律学者有志「要望書」(1974年12月11日)(公正取引290号(1974)44頁、37頁所収)。

97) 法律学者有志・前掲注96)。

98) 田中善一郎『自民党体制の政治指導』(第一法規出版、1981)446頁。

99) 田中・前掲注98)457頁。

100) 田中・前掲注98)457頁。

治的動きは、一時期独禁法改正法案の国会提出が危ぶまれていた状況を一変させた¹⁰¹⁾。

1 政府素案、第一次政府案と5党修正案

三木内閣は、昭和49年12月17日の閣議において、植木光教総理府総務長官を座長とする独占禁止法改正問題懇談会の設置を決定した¹⁰²⁾。この時点で、独禁法改正法案を昭和50年の通常国会に提出することは確実になった。しかし、改正内容は、公取委試案をたたき台とすることは基本だとしても、詳細が決まっていたわけではなかった¹⁰³⁾。

独占禁止法改正問題懇談会は、財界や学識経験者、消費者団体などから、意見聴取を行った。概括的には、公取委試案に対して、賛成は消費者団体¹⁰⁴⁾、労働組合¹⁰⁵⁾、学識有識者、反対は産業界となった。

経済学者は、昭和50年1月31日、2回目の声明を出した¹⁰⁶⁾。課徴金関係については、「違法なカルテル行為のような経済事犯を予防するために

101) 「独禁法改正案、通常国会提出確実」 来年2月初旬には法案化、問題は中身」公正取引情報544号(1974)1頁。三木首相は、12月14日の所信表明演説において、独禁法に言及をしている。「第74回国会 衆議院会議録」2号(2)(1974年12月14日)2頁3段目〔三木武夫首相演説〕。

102) 「独禁法改正問題懇談会の設置を閣議了解 植木長官の私的機関、審議会設置は避ける 注目される各界の意見と政府の法改正作業」公正取引情報545号(1974)1頁。

103) 前掲注102)2頁。三木首相も国会で、「公取試案は重要な参考にはいたしますが、これが絶対のものであるとも考えていないわけで、各方面の意見をよく——政府の部に懇談会もできておることでございますから、よく徴しまして、できるだけ国民が納得できるような案をつくって、3月には国会に提出をしたい」と答弁している。「第75回国会 参議院会議録」4号(1975年1月29日)18頁4段目〔三木武夫首相答弁〕。

104) 全国消費者団体連合会「独禁法改正等要請について」(1974年12月14日)(公正取引情報545号(1974)4-6頁所収)。

105) 日本労働組合総評議会の意見要旨として、「総評、独禁法改正で正式見解」公正取引情報553号(1975)12-13頁。

106) 独占禁止政策懇談会有志「独占禁止法の改正についての提言(第2次声明)」(1975年1月31日)(公正取引292号(1975)42-44頁所収)。

は、カルテルがまったくの『やり得』となっている現状を改め、それを行えば企業にとって不利益がもたらされるような制度を確立しなければならない。[改行] カルテル規制の実効を期するためには、公取委試案が提案しているように、カルテル行為によって企業が得た超過利得を没収することを目的とした『課徴金』制度の新設が不可欠であり、社会的公正にもかなったことである。[改行] ただし、公取委試案のように、この課徴金を価格カルテルのみ、それもカルテルによる値上げ行為のみに限定するのは適当ではない。独禁法制上のバランスからいって、課徴金は、不当な取引制限（違法カルテル）一般、さらには私的独占行為に基づくすべての超過利得に対し適用しうるものとすべきである。そのため課徴金の金額は、公取委試案に示されているような機械的な計算方法により限度額を決めるのではなく、違法行為による超過利得額またはある一定額のいずれか多い方を徴収する西独方式によるのが適切であると思われる。[改行] なお、課徴金についても、その新設には制度上・法律技術上種々の問題があるといわれているが、われわれはそれらの問題が適切に解決され、法改正が実現することを強く要望したい」とした¹⁰⁷⁾。

このように、課徴金については、公取委試案よりも厳しい制度を設けるべき旨を主張した。一方で、価格の原状回復命令と原価公表については、この声明において何ら言及しなかった。このことは、経済学者の大半がこれらを導入することに反対であったことを示唆している¹⁰⁸⁾。経済学者の大半が、独禁法改正自体には賛意を示しつつ、価格の原状回復命令と原価公表には消極的だったことは、箱根会議以来一貫した態度だった。

この後、政府は、改正内容を取りまとめて、昭和50年3月5日、「独

107) 独占禁止政策懇談会有志・前掲注106)「二」。

108) 価格の原状回復命令と原価公表に関して、経済学者で賛意を示した者もある。例えば、新野幸次郎「独禁法改正問題によせて」経済評論23巻13号(1974)16頁は、「価格の原状回復命令の物価庁的性格の問題については、公正取引委員会は勧告だけして、通産省または企画庁が命令権をもつようにするのも一案」とする。また、宮沢健一「価格の原状回復命令の経済理論」経済評論23巻13号(1974)56頁以下も参照。

占禁止法改正政府素案」(以下、「政府素案」)が公表された¹⁰⁹⁾。カルテルに関する部分は、次のとおりである。

「1 課徴金制度

(1) 違法カルテル禁止規定の実効性を確保するための行政上の措置として、違法カルテルにより得られた経済上の利得について、公正取引委員会が課徴金の納付を命ずる制度を新設する。

(2) 課徴金の額は、カルテルの実効期間のうち利得の存する期間について、カルテルの対象商品等の単位当たりの利益の額からカルテルの実行前一定期間における単位当たりの利益の額を控除した額に対象商品等の販売数量を乗じて得た額とする。利益等の算定方式の詳細は政令で定めるものとする。

(3) 事業者団体の違反行為の場合も同様とする。

(4) 課徴金制度の新設に伴い、税法上の損金不算入、強制徴収の手続等所要の規定を整備する。

2 刑事罰の強化 ……

3 違法カルテル排除措置の徹底

(1) 違法カルテル(「不当な取引制限」をいう。)の排除措置の徹底を図るため、公正取引委員会が、事業者に対し、違法カルテルに係る価格その他の取引条件等に関するカルテル破棄後にとるべき具体的措置を決定し、届け出、かつ、その実施状況を報告することを命ずることができるよう規定する。

(2) 事業者団体の違反行為の場合も同様とする。

4 価格の同調的引上げがあつた場合の措置

(1) 高度の寡占業種において、一定の期間内におおむね同額又は同率の価格等の引上げが、その業種の主要事業者について行われた場合、公正取引委員会は、事業者に対し、価格等引上げの理由の報告を求めることができるよう規定する。

(2) 公正取引委員会は、国会に対する年次報告において、各事業者が報告した値上げの理由の概要及びそれについての公正取引委員会の見解を示さなければ

109) 「独占禁止法改正政府素案」(1975年3月5日)(公正取引情報557号(1975)13-16頁所収)。

ばならないものとする。」

政府素案は、公取委試案と比較すると、価格の原状回復命令が排除措置の徹底に、原価公表が同調的価格引上げに関する公取委への報告に、それぞれ変化している¹¹⁰⁾。全体としても、公取委試案と比べれば、穏やかな内容に修正されている。

総理府は、政府素案を自民党内の山中貞則衆議院議員を会長とする「独占禁止法改正に関する特別調査会」（以下、「特別調査会」）に示した¹¹¹⁾。政府は、特別調査会と調整を行いつつ、昭和50年4月25日に、独禁法改正法案（以下、「第一次政府案」）を国会に提出した¹¹²⁾。この調整では、カルテル関係は、なんとか合意にたどり着いたが、構造規制については自民党内での反発もあり難航した¹¹³⁾。

第一次政府案のカルテルに関する改正法律案要綱は、次のとおりである¹¹⁴⁾。

「第 1 不当な取引制限に対する課徴金（第 7 条の 2、第 8 条の 3 関係）

1 不当な取引制限又は不当な取引制限に該当する事項を内容とする国際的協定等で商品若しくは役務の対価に係るもの又は実質的に供給量を制限することにより対価に影響があるものが行われたときは、公正取引委員会は、事業者に対し、当該違反行為の実行期間に係る課徴金を国庫に納付することを命じなければならないものとする。

2 事業者団体による競争の実質的制限行為又は不当な取引制限に該当す

110) 企業分割は、独占的状态がある場合の排除措置に変更された。

111) 政府素案が出る前の段階のもので、自由民主党独占禁止法改正特別調査会「独禁法改正についての問題提起（山中メモ）」（1975年1月30日）（公正取引292号（1975）41頁所収）が確認できる。これは独禁法改正に関する論点整理をしたものと思われる。

112) 官報14496号（1975年4月30日）14頁4段目。

113) 「独禁法改正案の提出、早くても4月中旬か 国会会期延長前提に、まず改正大綱策定へ」公正取引情報559号（1975）7頁。

114) 改正法律案要綱及び改正法律案は、公正取引295号（1975）20-52頁所収。

る事項を内容とする国際的協定等で商品若しくは役務の対価に係るもの又は実質的に供給量を制限することにより対価に影響があるものが行われたときは、公正取引委員会は、当該事業者団体の構成事業者に対し、当該違反行為の実行期間に係る課徴金を国庫に納付することを命じなければならないものとする。

3 課徴金の額は、実行期間における当該商品又は役務の売上額に1000分の30（小売業については1000分の20、卸売業については1000分の10。以下「基準率」という。）を乗じて得た額の2分の1に相当する金額とする。ただし、次の(1)又は(2)の場合には、それぞれの場合について掲げた率を当該売上額に乘じて得た額の2分の1に相当する金額とする。なお、課徴金の額が10万円未満であるときは、その納付を命じないものとする。

(1) 実行期間の開始の日の属する事業年度の開始の日前3年以内に開始した事業年度の全期間における売上額に対する経常利益の額の比率が(2)の比率を超え、基準率未満である場合には、当該比率

(2) (1)の比率が1000分の3（小売業については1000分の2、卸売業については1000分の1とする。以下同じ。）以下である場合には、1000分の3

4 実行期間の終了した日から3年（当該違反行為について審判手続が開始された場合にあっては、当該審判手続が終了した日から1年）を経過したときは、当該違反行為に係る課徴金の納付を命ずることができないものとする。

5 その他課徴金の納付命令、徴収についての必要な手続等を定めるものとする。

6 売上額、経常利益の算定方法等は、政令で定めるものとする。

第2 不当な取引制限等に対する排除措置（第7条、第8条の2関係）

不当な取引制限又は事業者団体による競争の実質的制限行為があるときは、公正取引委員会は、当該違反行為に対する排除措置の実施後において当該違反行為の影響を排除するためにとることとなる具体的措置の内容の届出及び当該具体的措置の実施状況の報告に関する措置を命ずることができるものとする。

第3 既往の違反行為に対する措置（第7条、第8条の2、第20条関係）

公正取引委員会は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法並びに事業者団体の競争の実質的制限行為等が既になくなっている場合においても、特に必要があると認めるときは、当該行為が既になくなっている旨の周知措置

その他必要な措置を命ずることができるものとする。ただし、当該行為がなくなった日から勧告又は審判開始決定がされることなく 1 年を経過したときは、当該措置を命じてはならないものとする。

.....

第 5 価格の同調的引上げに関する報告の徴収等（第 40 条の 2、第 44 条関係）

1 国内において供給された同種の商品（輸出されたものを除く。以下同じ。）の価額又は国内において供給された同種の役務の価額の 1 年間における合計額が 300 億円（国内における生産業者の出荷の状況及び卸売物価に著しい変動が生じたときは、これらの事情を考慮して政令で別段の定めをするものとする。）を超える場合における当該同種の商品又は役務に係る一定の事業分野につき、供給量（1 の事業者が供給する当該同種の商品又は役務の数量（数量によることが適当でないときは、価額とする。）をいう。以下同じ。）が多いことにおいて上位を占める 3 の事業者の供給量を合計した量の国内において供給された当該同種の商品又は役務の総供給量に対する割合が 10 分の 7 を超える場合において、最も供給量が多い事業者を含む 2 以上の主要事業者（その供給量の総供給量に対する割合が 20 分の 1 以上であって、供給量が多いことにおいて上位を占める 5 の事業者をいう。以下同じ。）が当該同種の商品又は役務の通常取引の基準として用いる価格について、3 箇月以内に、同一又は近似の額又は率の引上げをしたとき（当該価格が認可等に係るものであるときを除く。）は、公正取引委員会は、当該主要事業者に対し、当該価格の引上げの理由について報告を求めることができるものとする。

2 公正取引委員会は、業務の施行状況を国会に報告する際、1 による主要事業者からの報告の概要を示すものとする。」

課徴金に関して整理すると、不当な取引制限、事業者団体、国際的協定における「対価に影響があるもの」が対象とされた。これは公取委試案が価格引上げカルテルを対象としていたことからすると、課徴金の対象が拡大している。計算方法は、「売上額 $\times 3\% \times 1/2$ 」を基本に、小売業は 2%、卸売業は 1% とされた。公取委試案との最も大きな違いは、公取委試案が課徴金額に関する公取委の裁量を認めていたのに対して、第一次政

府案では公取委の裁量を認めていない点である¹¹⁵⁾。また、政府素案同様に、原価公表ではなく、価格の同調的引上げに関する報告の徴収となっている。

このような第一次政府案に対して、法学者からは、厳しい批判が展開された。法学者有志21名による意見書は、カルテルに関しては下記内容が「修正されなければ、本改正は、独占禁止法の後退であると断ぜざるをえない」とした¹¹⁶⁾。

「(二) カルテルに対する排除措置に関して予定されている案は、従来、公正取引委員会がカルテルについて命じていた排除措置を、大巾に下廻るものである。これを改正により、とりたて、規定することは、従来の排除措置を制限することになるおそれが極めて大きく、排除措置の強化となることはありえない。もとより、価格の原状回復命令とは全く無縁である。この条項(要綱案第2)は、削除されるべきである。

(三) 高度寡占状態における同調的値上げに対する報告命令の制度は、現行法に定められている『調査のための強制権限』および『必要な事項の公表』(40条、43条)についての公正取引委員会の権限を制限する特則としての性格をもつことになるおそれが極めて大きく、削除することが必要である。

(四) 課徴金についての制度は、課徴金が、過去の売上高利潤率を基礎として算定されることになり、カルテルによる不当利得と関係ないものとされている。とりわけ、過去の利潤率の低かった企業に特例を設けることは、全く合理性を欠くものである。この結果、課徴金は、極めてゆるやかな基準によることになり、カルテルの抑止効果としての役割を果たすものではない。しかもかかる課徴金を、あらゆるカルテルについて徴集すべきことを公正取引委員会に義務づけることはその機能を大巾に制限することとなるもので、独占禁止法の円滑な運用を困難ならしめるおそれがある。

また、構成員によるカルテルという実体をもたない事業者団体の決議に対する審決を根拠に、直ちに構成事業者に課徴金納入義務を負わせることは、適正な手続による行政処分とはいえない。」

115) 詳細は、第三章第六節第2項参照。

116) 法律学者有志「意見書」(1975年4月25日)(公正取引295号(1975)53頁所収)。

（二）については、価格の原状回復命令の代替手段として出現したものと言える。しかし、現行法よりも措置が弱くなることを指摘している。また、価格の原状回復命令を再挿入することまでは要求していない。これは、後述するように、法学者の間でも意見相違があったことが背景にあるものと推測される。（四）のカルテルの課徴金については、当初、不当利得の剥奪がベースになっていたが、そこから乖離していることを指摘している。

第一次政府案については、国会提出時点で、成立については不透明な状況だった¹¹⁷⁾。しかし、三木政権の方針で、第一次政府案は国会に提出された。自民党内では中曽根康弘幹事長や椎名副総裁は慎重論の立場を取っていた¹¹⁸⁾。また、野党との政治的駆け引きもあった。このような状況で、昭和50年6月19日、政府と自民党は、第一次政府案の国会成立を一旦断念し、廃案が確定視された¹¹⁹⁾。

しかし、三木首相は、特別調査会の山中会長、自民党衆議院商工委員会の田中六助理事との会談を行うなど、依然として成立に向けて動いていた¹²⁰⁾。また、三木首相から今国会の成立を要請された山中会長は、野党側との調整に精力的に動いた¹²¹⁾。そのため、6月24日の衆議院商工委員会及び本会議において、修正可決された（以下、これを「5党修正案」）。これには、自民党だけでなく、野党も賛成に回っており、全会一致という結果だった。カルテルに関する修正合意の主な内容は、①課徴金規定の強化、②同調的値上げの理由報告規定の削除、③カルテル排除後の措置報告規定

117) 「独占禁止法改正案を国会へ提出 法案の前途多難だが成立の可能性も」公正取引情報564号（1975）1頁。

118) 中村慶一郎『三木政権・747日 戦後保守政治の曲がり角』（行政問題研究所出版局、1981）64頁。

119) 「独禁法改正案、政府・与党が断念 三木首相なお努力、継続か廃案かが焦点」公正取引情報571号（1975）1頁。

120) 「独禁法改正案、衆院を全会一致で通過 奇跡の逆転劇、会期最終日まで予断許さず」公正取引情報572号（1975）1頁。田中氏の独禁法に関する考え方について、田中六助「独禁法強化のために」経済評論24巻5号（1975）90頁以下参照。

121) 中村・前掲注118) 65-66頁。

の削除、というものだった¹²²⁾。5 党修正案の課徴金規定では、新たに「製造業」が加わり、算定率が 4 %とされた。基本算定率が 3 %だったことを踏まえると、この算定率は製造業にとっては厳しいものだったと言える。また、課徴金納付の下限が10万円未満から20万円未満に引き上げられた。なお、これらの修正内容は、法学者の意見に拠った野党側の要求を受け入れたものだった。このように、与野党協力の上、第一次政府案は、衆議院を通過した。しかし、参議院では、自民党議員の反対論が強¹²³⁾、7 月 4 日、審議未了廃案となった¹²⁴⁾。

2 第二次政府案

第一次政府案が審議未了廃案になった後の昭和50年臨時国会では、独禁法改正法案は提出されなかった。その後、昭和51年通常国会の施政方針演説で、三木首相は、「独禁法の改正というものは、時代の要請にこたえる節度のある自由経済体制を堅持するためのルールづくりをするということであります。この点をよく理解していただいて、関係者の納得のいく形で再度改正案を提案して、国会の御審議を願おうと思っております」として¹²⁵⁾、改めて国会に提出する意欲を見せた。また、公取委内の人事として、高橋委員長が病気のため昭和51年 2 月 5 日に辞表を提出して、4 月 1 日付で澤田悌氏が委員長に就任した¹²⁶⁾。

自民党内では、昭和51年 3 月 25 日に、「山中試案」が公表された¹²⁷⁾。カルテルに関する修正事項はなかったが、独占的状态に対する措置の規定

122) 修正内容は、「官報号外 (第75回国会 衆議院会議録第30号)」(1975年 6 月 24 日) 31-32 頁所収。

123) 中村・前掲注118) 68 頁。

124) 「独禁法改正案、ついに審議未了・廃案 重み増す衆院での与野党全会一致の通過」公正取引情報574号 (1975) 1 頁。

125) 「第77回国会 衆議院会議録」2 号 (二) (1976年 1 月 23 日) 3 頁 2 段目 [三木武夫首相演説]。

126) 「澤田悌公取委員長、正式に就任」公正取引情報610号 (1976) 1 頁。

127) 自由民主党独禁法特別調査会「独占禁止法改正法案について (山中試案)」(1976年 3 月 25 日) (公正取引307号 (1976) 43 頁所収)。

を削除する方針を示すなど¹²⁸⁾、5党修正案よりも全体としては緩和された内容だった。政府は、山中試案をもとにして、4月27日、国会提出法案を確定した（これを「第二次政府案」とする）¹²⁹⁾。

そのため、法学者有志は、第二次政府案を批判するとともに、「独占禁止法の強化となる改正を、立場の相違をこえて、早急に実現することを、強く望む」という意見書を公表した¹³⁰⁾。また、社会党も、5党修正案を政府案とするよう政府に要求した。さらに、消費者団体も、第二次政府案を「国民の意見・国会の合意を無視したばかりでなく、むしろ改正に期待する国民をあざむく小手先だけの修正案と断ぜざるをえない」と批判した¹³¹⁾。

第二次政府案は、昭和51年通常国会の会期末である5月21日に国会に提出された¹³²⁾。5月24日に衆議院本会議での採択の結果、商工委員会で閉会中審査を行うこととなった¹³³⁾。しかし、昭和51年臨時国会では、審議未了廃案となった¹³⁴⁾。

128) 他に、審判手続に関する事項が記載された。本稿では、詳細な検討はできないが、当時、公取委違憲論があり、それに関わるものと言える。山中試案が公表される前に、自由民主党独禁法特別調査会「独占禁止法改正に関する検討メモ」（1976年3月9日）（公正取引307号（1976）42-43頁所収）の存在が確認でき、このなかで公取委と他行政機関との関係が論じられている。

129) 「政府、独禁法改正案の今国会提出を閣議決定 野党、学者グループ、消費者団体は強く反発」公正取引情報614号（1976）1頁。

130) 法律学者有志「意見書」（1976年4月27日）（公正取引307号（1976）44頁所収）。

131) 消費者団体「独禁法改正政府案に対する声明」（1976年4月27日）（公正取引307号（1976）45頁所収）。

132) 官報14811号（1976年5月24日）18頁2段目。

133) 「第77回国会 衆議院会議録」24号（一）（1976年5月24日）1頁4段目-2頁1段目。

134) 「独禁法改正案廃案、揮発油販売法は成立 “揮発油販売価格引上げ勧告、必要最小限に”」公正取引情報640号（1976）1頁。

(五) 福田内閣による独禁法改正

自民党は、昭和51年12月5日に行われた第34回衆議院議員総選挙で大敗した。三木内閣は、12月24日に総辞職し、福田赳夫内閣が誕生した¹³⁵⁾。福田首相は、昭和52年通常国会の施政方針演説で、「独占禁止法改正案や大企業と中小企業との事業活動調整のための法案につきましては、……各方面と協議を進め、速やかに結論を得たい」とした¹³⁶⁾。そこで、福田首相は、藤田正明総理府総務長官に、独禁法改正の再検討を指示し¹³⁷⁾、再び山中衆議院議員を会長とする特別調査会にて検討が委ねられた¹³⁸⁾。福田首相が、独禁法改正に意欲を見せたのは、総選挙の結果が芳しくなく、これを避けることは政治的に不可能だったからだとされる¹³⁹⁾。

カルテルに関して注目されるのは、この段階で、独禁法上の不況カルテルの認可要件を緩和することが必要だという意見が出てきたことである¹⁴⁰⁾。公取委試案が公表された前後で、野党の意見として独禁法上の不況カルテルの認可要件の厳格化が挙げられたことはあった。しかし、自民党の中でこれが論点になったのは初めてだと思われる。それも、特別調査会では、認可要件の緩和に向けた議論だった。これが論点化されたのは、石油危機以降、日本が長期的な不況に陥っていたからである。ただし、この後、特別調査会のなかで不況カルテルに関する議論がどのように展開されたのかは明らかではなく、立ち消えになったものと推測される¹⁴¹⁾。しかし、

135) 古沢健一『福田赳夫と日本経済』（講談社、1983）199頁、201頁。

136) 「第80回国会 衆議院会議録」2号（二）（1977年1月31日）2頁3段目〔福田赳夫首相演説〕。

137) 大川・前掲注9）423頁。

138) 福田内閣下の特別調査会の委員一覧は、公正取引情報653号（1977）3頁、同654号（1977）11頁参照。

139) 「政府、今国会へ独禁法改正案を再々提出か 参院選控え、与野党のかけ引き活発化の様相」公正取引情報648号（1977）1頁。

140) 「独禁法改正、次第に活発化の様相 注目される自民・山中調査会の動き」公正取引情報651号（1977）1頁。

141) 自民党独禁法改正問題特別調査会「独占禁止法改正法案について（メモ）」

昭和52年3月15日付の法学者25名の意見書にも、「新聞の報道が伝えるような不況カルテルの要件緩和が、強化案との引きかえに改正案に盛りられるなどのことがあってはならないと考える」とされていた¹⁴²⁾。なお、この意見書で、法学者は、「5党修正案を最低限度の独占禁止法改正案として支持」するとした¹⁴³⁾。

特別調査会の議論は、昭和52年3月25日に意見調整を終了した。政府は、その内容を受けて、4月9日、持ち回り閣議で改正法案を決定し（以下、これを「第三次政府案」）、11日に国会に提出した¹⁴⁴⁾。この間、独占的状态に対する措置に関して、通産省が強く反対の意向を示したため、当初予定よりも国会提出が遅れることになった¹⁴⁵⁾。

第三次政府案では、課徴金に関して、5党修正案のものが維持された。すなわち、第二次政府案とも同様であり、他の論点と比べると、意見相違がなかったものと思われる。次に、価格の同調的引上げに関する報告の徴収は、5党修正案及び第二次政府案では削除されていたが、第一次政府案の規定がそのまま再挿入されることとなった。

第三次政府案について、法学者は、「理論的に妥当性を欠く内容のものとなっており、……修正を行い、少くとも強化のための改正という実体をもつて成立することを強く要望する」とした¹⁴⁶⁾。カルテルに関する部分では、第一に、「カルテルに対する排除措置についての改正案は、従来公正取引委員会の審決によつて命じられていた排除措置の一部を、事業者の自

（1977年3月30日）（公正取引318号（1977）45頁所収）には、不況カルテルに関する記載は確認できない。

142) 「独占禁止法改正についての意見書」（1977年3月15日）（公正取引情報656号（1977）3-4頁所収）。

143) 前掲注142)。

144) 「独禁法改正案の焦点、国会の場に移る 分野法案、参院側の動き絡みなお曲折か」公正取引情報661号（1977）1頁。

145) 詳しくは、大川・前掲注9）426-428頁参照。第三次政府案では、5党修正案に若干の規定を追加して、独占的状态に対する措置が入った。第二次政府案では削除されており、再挿入されたことになる。

146) 「独占禁止法改正案についての意見書」（1977年4月12日）（公正取引情報661号（1977）3-4頁所収）。

発的な措置の決定に委ねて、その届出を命ずるに止めることを内容とするものであり、カルテルを排除するための公正取引委員会の権限を制限するとともに、カルテルによる競争制限に対して公正な競争秩序を回復するために命じる排除措置を限定し、規制の後退をもたらすことになると考えられるので削除すべきである」とした¹⁴⁷⁾。

第二に、「寡占的業種における同調的価格引上げに際して、公正取引委員会の報告徴取、報告概要の年次報告への記載を内容とする制度の新設は、公正取引委員会に認められている一般的な強制調査権（独禁法40条）および公表権（43条）を制限するおそれがあると考えられる。現行法にもとづく調査権および公表権によつて、かかる同調的価格引上げについての調査および結果の公表は可能であり、ことさらかかる報告徴取制度を設けることは、現行法による公正取引委員会の権限を限定することに結びつくおそれ大きい。[改行] しかしながら寡占業種における同調的価格引上げについて、なんらかの措置を講じなければならない必要性は否定しえないので、改正案の予定する報告の徴取が行われた後『一定期間以内（たとえば3ヵ月）に公表するものとする』というかたちで、公表のための報告徴取として性格づけ、一般的調査権とは異質のものとするることによつて、積極的な意味をもたせることができると考えられるので、このように修正すべきである」とした¹⁴⁸⁾。

国会では、上記のような法学者の意見が一部取り入れられる形で、不当な取引制限に対する排除措置に関する規定が削除された¹⁴⁹⁾。その上で、衆議院を昭和52年5月13日通過し¹⁵⁰⁾、参議院でも5月27日賛成多数で可決された¹⁵¹⁾。

147) 前掲注146)「1」。

148) 前掲注146)「1」。

149) 修正案は、「第80回国会 衆議院商工委員会議録」21号（1977年5月12日）15頁1-2段目所収。

150) 「官報号外（第80回国会衆議院会議録第26号）」（1977年5月13日）2頁2段目。

151) 「官報号外（第80回国会参議院会議録第16号）」（1977年5月27日）12頁3段目。

以上のとおり、昭和 48 年秋から続いた一連の独禁法改正議論は、昭和 52 年によりやく成立を見た。

(六) 分 析

1 価格の原状回復命令と原価公表

カルテルへの対応として改正議論当初に注目された、価格の原状回復命令と原価公表に関して、主に学説を中心にして分析する。これらの共通点は、昭和 52 年改正の議論において、少なくない慎重意見があり、最終的には当初の構想とは異なった形で制度構築がなされたことである。すなわち、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に関する報告の徴収（18 条の 2）となった。ただし、この規定は、独禁法平成 17 年改正¹⁵²⁾で廃止された¹⁵³⁾。価格の原状回復命令は、現在も現行法の規定に基づいて、公取委の運用次第では一応可能であると思われるが¹⁵⁴⁾、抵抗が強い状況にあり¹⁵⁵⁾、実際に運用されたことはない。以下の分析は、現在でも実施されていない理由に連なるものである。

価格の原状回復命令は、端的には、公取委が事業者に対して、カルテルによる価格引上げ分を元に戻すよう命令することを予定したものだった。これに賛成する法学者の正田彬教授は、元来、価格カルテルについて、「競争秩序に対する重大な侵害としてあらわれるのは、一定価格による販売という形で具体化した共同行為である」とした上で、排除措置の在り方として、「価格協定なかりせば生じなかったであろう販売価格の（たとえば）引き上げを排除することが違法行為の排除であり、競争秩序の回復であると

152) 平成 17 年法律第 35 号による改正。

153) 廃止理由に関しては、諏訪園貞明編著『平成 17 年改正独占禁止法 新しい課徴金制度と審判・犯則調査制度の逐条解説』（商事法務、2005）193-195 頁参照。

154) 独禁法 7 条 1 項は、不当な取引制限違反に対して、「その他これらの規定に違反する行為を排除するために必要な措置」を命令できる、と規定しているため、公取委の解釈・運用として選択肢に入れることは技術的には不可能ではないと言えよう。

155) 白石忠志『独占禁止法〔第 4 版〕』（有斐閣、2023）702 頁。

いなければならない」とした¹⁵⁶⁾。さらに、正田教授は、公取委試案を受けて、後で検討する反対論の今村成和教授に反論する形で、価格の原状回復命令は、「価格の原状であって、適正価格でないことが、価格統制と異なるところであり、競争制限的な価格の除去による競争の回復が意図される」もので、「カルテル価格が競争制限的な価格であり、自由市場を侵害していることが前提にあることを忘れてはならない」とした¹⁵⁷⁾。

実方謙二教授は、正田教授と同様に、価格の原状回復命令に賛成した。しかし、正田教授とは異なる観点だった。正田教授は、カルテルがなかった場合の価格に戻すことを主張していたが、実方教授は、「価格の原状回復命令は、価格水準を協定成立前の水準に戻させること自体を目的とするものでなく、これは各当事者の自主的行動が期待できる基盤を形成するために、一時的に価格を協定前の水準に戻させるもの」とした¹⁵⁸⁾。すなわち、「一度競争的水準まで価格水準を下げさせることにより競争的不確実性を市場に導入する」ものと位置付けた¹⁵⁹⁾。また、運用上の課題として、価格の原状回復命令の据置期間を設けること、価格水準の決定に当たっては、原価上昇を考慮する制度は、命令遵守のためのやむを得ない調整であって、

156) 正田彬『独占禁止法』(日本評論社、1966) 386頁。この書籍の実質的な旧版に当たる、峯村光郎＝正田彬『私的独占禁止法』(日本評論新社、1956)には、このような記載は見当たらない(7条に関しては222-226頁)。

157) 正田彬『独占禁止法研究Ⅰ』(同文館出版、1976) 52-53頁(以下、「正田研究Ⅰ」)(初出:「価格の原状回復と価格引下げ 独占禁止法改正論と関連して」ジュリスト582号(1975))。なお、正田教授は、昭和52年改正が実現した後も主張を変えていない。正田彬『全訂独占禁止法〔Ⅰ〕』(日本評論社、1980) 542-544頁(以下、「正田全訂Ⅰ」)参照。今村成和ほか『現代経済法講座 2 カルテルと法』(三省堂、1992) 182頁注1〔正田執筆〕では、昭和52年改正で価格の原状回復命令が加わらなかったことについて、「価格の原状回復を排除措置として命ずることの確認が行われなかったことであって、それを否定したものではないと考えられる」という認識を示した。また、正田彬『経済法講義』(日本評論社、1999) 179頁も参照。

158) 実方・前掲注22) 115頁(初出:「カルテル規制と独禁法改正の問題点」法律時報47巻2号(1975))。

159) 実方・前掲注158) 114頁。

例外的措置として厳格に運用されることを指摘した¹⁶⁰⁾。

また、丹宗昭信教授は、公取委が、カルテル価格を破棄して「競争価格に戻せ」という排除措置を行うことは可能とした上で、「法律理論上は可能であっても實際上弊害が多い場合にはやらない方がよい」が、「価格の原状回復命令は実験に価する措置である」とした¹⁶¹⁾。独占禁止法研究会の会長だった金沢教授は、「理論的には、『協定なかりせば、形成されたであろう価格』にせよということであるとしても……、この理論に合致させることはまことに容易なことではない」とした上で、「この問題の解決には、法技術的に、一種のフィクションを用いざるをえない」という考えのもと、フィクションを媒介させて、価格の原状回復命令を定着させることは、「あながち不当とはいえない」とした¹⁶²⁾。また、価格の原状回復命令を実質的には制裁的要素があるとした¹⁶³⁾。木元錦哉助教授は、現行法上、理論的には協定前価格への復帰を命ずることは可能であるが、その後、個々の事業者がそれぞれの判断で短期間で協定価格にまで再び価格を値上げした場合には、現行法では規制できないなどの問題点を指摘した¹⁶⁴⁾。また、布村勇二助教授は、経済企画庁物価局の権限を拡大して、公取委と密接な連絡をとりながら、物価局に適正な水準への引下げ命令権を付与することを提案した¹⁶⁵⁾。

以上が、法学者の価格の原状回復命令に対する賛成派の意見である。次に法学者の反対意見を検討する。

今村教授は、上記の正田教授や実方教授の意見を参照した上で、「価格カルテルの違法性は、価格を引き上げたとか、ある価格を決めたとかいう

160) 実方・前掲注158) 116頁。

161) 丹宗・前掲注28) 376-377頁（初出：「独禁法改正試案の意義と問題点」企業法研究234輯（1974））。

162) 金沢良雄『独占禁止法の構造と運用』（有斐閣、1979）66頁（初出：「『独禁法改正試案（骨子）』の背景」経済評論23巻13号（1974））。

163) 金沢・前掲注162) 66頁。

164) 木元錦哉「カルテル排除と価格引下げ命令」企業法研究225輯（1974）23頁。

165) 布村勇二「独占禁止法の目的とその限界 現代的課題を中心として」法律のひろば27巻6号（1974）21頁。

ことにあるのではなく、価格競争を制限していることにあり」とし、価格カルテルの排除措置としては、当該違反行為をやめさせることが内容になるのであって、価格の引下げを命じることにあるのではない、とした¹⁶⁶⁾。また、松下満雄教授も、カルテルを破棄させることで競争が復活して、価格は競争価格になるため、価格の原状回復命令は、「オーソドックスな独禁法の理念からは、どのような名目の下においてであれ価格を人為的にさげさせるのはおかしい」とした¹⁶⁷⁾。

根岸哲助教授は、現行法の解釈上、公取委が価格の原状回復命令をすることはできないとし、そのような命令は、カルテルの排除措置として必要な範囲を超えており、また、法的に無意味かつ無価値であり遵守不能である、とした¹⁶⁸⁾。

法学者の意見は、賛成派が多い状況だった。しかし、経済学者は、反対意見が大半だった¹⁶⁹⁾。経済学者の小宮隆太郎教授は、①一定期間、一定の価格を事業者に守らせることは一種の価格形成への行政官庁の介入であり、独禁政策と異質なものであること、②価格の原状回復命令が一種のカルテル命令的な行政介入であり、それによりプライス・メカニズムの正常な機能が阻害されること、を指摘した¹⁷⁰⁾。法学者の反対意見と概ね同趣旨の指

166) 今村成和『私的独占禁止法の研究(4)Ⅱ』(有斐閣、1976) 412頁(初出:「独占禁止法の改正の動向」季刊現代経済14号(1974))。不当な取引制限の解釈をめぐり、正田教授と今村教授とでは見解に相違がある。特に、正田教授は、不当な取引制限上の「遂行」の文言を重視していた点が特徴的である。両教授の価格の原状回復命令と不当な取引制限の意見相違に関して、詳細は、辻吉彦「価格の原状回復命令の当否」香川法学10巻3・4号(1991)11頁以下参照。また、結論としては分かれたが、今村教授は、価格カルテルの排除措置における補完措置の役割を価格の原状回復命令が担わせようとする実方教授の見解に関して、「十分傾聴に値するものがある」としていた(同書412-413頁)。

167) 松下満雄『独占禁止法と経済統制』(有斐閣、1976) 283頁。

168) 根岸哲「価格の原状回復命令」法律時報47巻2号(1975) 65頁。

169) 経済学者の賛成意見については、前掲注108) 参照。

170) 小宮隆太郎「独占禁止法改正の基本的問題点」季刊現代経済16号(1975) 18頁。同趣旨の指摘を、箱根会議でも行っていたものと推測される。小宮隆太郎「独禁法改正と高橋さん」高橋俊英追悼文集企画委員会編『高橋俊英 人と足跡』(1981) 212頁。

摘である¹⁷¹⁾。

このように、意見が錯綜したこともあって、価格の原状回復命令は改正内容に盛り込まれなかった。しかし、価格の原状回復命令をカルテルに対する排除措置の一態様ということで位置付けるのであれば、昭和52年改正では、既往の違反行為に対する排除措置（7条2項）が規定された¹⁷²⁾。これにより、違反行為がなくなっているにもかかわらず排除措置を行うことが可能となった。そのため、公取委の実務としては重要な改正だった¹⁷³⁾。

次に、原価公表について検討する。原価公表は、価格の同調的な引上げを抑制しようとするものだった。価格の原状回復命令が公取委による直接の価格介入であるのに対して、原価公表は、これを通じて価格引上げの妥当性を社会的批判にさらすことにあることを踏まえれば、間接的な価格介入と位置付けられる¹⁷⁴⁾。

正田教授や実方教授、金沢教授は、原価公表についても賛成した。正田教授は、「高度寡占に固有な管理価格においては、競争は制限された状態にあるということが前提」とした上で、原価公表は、「取引の相手方による競争要因の導入がはかれる契機として評価されうる」とした¹⁷⁵⁾。実方教授は、原価公表は、「企業の社会的責任を果たす行為として評価できる」

171) 小宮教授は、「独禁法を専門としている法律学者に対する私の不満は、一昨年から昨年にかけての独禁法改正の試みのプロセスで感じたことだが、一つには、われわれからみれば、経済理論の基本的な考え方についての理解が乏しく、漠然とした世論なるものに安易に同調する傾向なしとしない。そしてもう一つには、独禁法の専門家は、独禁法が厳しければ厳しいほどいいという感じの人が多いことだ」と、法学者のなかでは、価格の原状回復命令への賛成派が多いことを嘆いた。小宮ほか座談会「シンポジウム 法学と経済学の接点を探る」季刊現代経済24号（1976）114頁〔小宮発言〕。

172) この規定は、現在に至るまで何度か改正を経ているが、直近の独禁法令和元年改正（令和元年法律第45号による改正）では、除外期間が7年となった。昭和52年改正では1年だった。

173) 平林・前掲注12）541頁。

174) 平林・前掲注9）376頁。

175) 正田彬『独占禁止法研究Ⅱ』（同文館出版、1976）85頁（初出：「経済の寡占化の進行と独禁法改正論」）。

とした¹⁷⁶⁾。金沢教授は、「協調的寡占状態に対する、ゆるやかな制裁」と表現した¹⁷⁷⁾。

原価公表への疑問を最も明確に示したのは、丹宗教授であり、「どれだけ競争促進的に機能するかはきわめて疑わしい」とした¹⁷⁸⁾。一方で、価格の原状回復命令には、明確に反対をしていた今村教授は、原価公表に関しては、ややトーンダウンした。「値上げを正当化する手段として利用される懸念もないではない」としつつ、「寡占企業の市場行動を国民的監視の下におくという意味で独占力濫用規制の一環として独禁政策の中に位置づけることはできる」としたからである¹⁷⁹⁾。この考えは、カルテル法制としての評価は行っていない。また、松下教授も、「オーソドックスな独禁法の理論からみると疑問」で、今村教授と同様に、原価公表がかえって高価格を正当化させてしまうことを懸念した¹⁸⁰⁾。また、金子晃助教授は、今村、実方両教授と同様の見解であるとともに、「相互協調的行動」を不当な取引制限の解釈で捕捉する可能性を示した¹⁸¹⁾。

原価公表に関する法学者の見解は、カルテルへの対処というよりも、当時の西ドイツのように弊害規制主義に基づく濫用規制的性格を持たせたものであればあり得るというものと整理できる¹⁸²⁾。一方で、小宮教授は、この議論の出発点が、「原価プラス適正マージン以上にもうけるのが悪い」というような観念」にあると捉え、だとすれば、「私企業制度は廃止すべきであって、独占禁止法など必要ない」と厳しく批判した¹⁸³⁾。これは、当時、企業性悪説の風潮が強いということを前提に指摘したものであろう¹⁸⁴⁾。

176) 実方・前掲注22) 70頁(初出:「企業分割・原価公表の法理論」週刊東洋経済3854号(1975))。

177) 金沢・前掲注162) 62頁。

178) 丹宗・前掲注28) 373頁。

179) 今村・前掲注166) 416頁。

180) 松下・前掲注167) 284頁。

181) 金子晃「原価公表と市場支配的企業の規制」法律時報47巻2号(1975) 44頁。

182) 正田・前掲注175) 85頁、金子・前掲注181) 44頁。

183) 小宮・前掲注170) 24頁。

184) 前掲注66) に対応する本文参照。

以上のとおり、原価公表も、価格の原状回復命令と同様に、経済学者は反対派が多い状況だった。その結果、昭和52年改正では、原価公表ではなく、価格の同調的引上げに関する報告の徴収という規定が創設された。この制度は、同種の商品役務に係る一定の事業分野について、国内総供給価額要件¹⁸⁵⁾および市場占拠率要件¹⁸⁶⁾が満たされる場合であって、①首位事業者を含む2以上の主要事業者が、②取引基準として用いる価格について、③3ヶ月以内に、④同一または近似の額又は率の引上げをした際に、公取委が、主要事業者に対して、当該価格の引上げ理由を求めるものだった¹⁸⁷⁾。

この制度では、「同調的値上げが行われた場合に、値上げ理由の報告を求め、その概要を国会への年次報告で公表することにより、企業が競争的な価格決定を行うことを期待」された¹⁸⁸⁾。しかし、このような期待には十分応えることができなかった。というのも、値上げ理由の公表が年次報告であるために速報性に欠け、報告を求めるか否かに関しては公取委の裁量になるため、処理能力の限界があったからである¹⁸⁹⁾。また、事業者側からすれば、公取委から報告を求められた際に、それに応じて報告をしさえすれば良く、課徴金のような金銭的不利益が課されるわけでもなかった。そのため、価格を引き上げることを躊躇わせる制度にならなかった¹⁹⁰⁾。

昭和52年改正の議論で検討された価格の原状回復命令と原価公表を分析した。これらは、従前の独禁法よりも厳しい対処を試みているという点

185) 昭和52年改正時点では、300億円だった。平成9年改正（平成9年法律第87号による改正）により、600億円となった。

186) 3社の累積集中度が70%以上だった。

187) 昭和52年改正時の運用基準については、公正取引委員会事務局「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第18条の2（価格の同調的引上げ）の規定に関する運用基準」（公正取引情報692号（1977）24-26頁所収）参照。

188) 公正取引委員会事務局官房企画課「独占禁止法改正の要点」公正取引320号（1977）22頁。

189) 日本経済法学会編『経済法講座 第2巻 独禁法理論と展開(1)』（三省堂、2002）323-324頁〔田村次朗執筆〕。また、諏訪園編著・前掲注153）193-194頁も参照。

190) 平林・前掲注12）534頁。

で異論はないと思われる。しかしながら、カルテルへの対処という観点からは、独禁法が志向する市場競争原理からは離れ、企業の自由な意思決定の部分にまで入り込もうとする性格を帯びていたことは否定できず、昭和52年改正の議論特有の色彩を放っていると言える¹⁹¹⁾。

一方で、歴史を振り返ると、必ずしも市場競争原理の観点から公取委の運用が強化されたと見ることはできないこともあった。昭和30年代後半以降、高度経済成長の反動とも言える物価高騰が問題となっていた。その際、カルテルやそれに類する競争制限的な行政指導が問題視され、不当な取引制限の運用強化が目指された¹⁹²⁾。しかし、それは競争を促進するというよりも、物価抑制対策という面が強く、消費者政策の観点から取り上げられたものだった¹⁹³⁾。この時は、既存の法規定をどのように運用するのか、ということが論点となり、独禁法改正によって新たな規定を設けるか否かという議論ではなかった。しかし、カルテルを巡る対処手法に関しては、歴史的に市場競争原理の考え方以外の要素も総合的に考慮した上で形成されてきたという評価ができる。

2 課徴金制度

課徴金制度は、昭和52年改正において、価格の原状回復命令に関する補完措置として位置付けられており¹⁹⁴⁾、少なくとも当初は改正の中核ではなかった。ここでは昭和52年改正で、どうして課徴金制度の創設が実現されたのか、ということを分析する。

課徴金制度の導入に関しては、価格の原状回復命令や原価公表に比べて、議論が錯綜した様子はない。公取委試案で課徴金が改正項目に登場して以

191) 平林・前掲注9) 360頁は、「社会的公正原理と競争原理の交錯」と表現する。

192) 詳細は、廣瀬・前掲注35) 241-244頁参照。

193) 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))に同旨。

194) 伊永大輔『課徴金制度 独占禁止法の改正・判審決からみる法規範と実務の課題』(第一法規、2020) 9頁。

降、課徴金制度の導入自体に反対する声はほとんどなかった。これまでの歴史的経緯からして、課徴金制度の導入に最も反対しうるのである通産省でさえ、公取委試案の段階でこそ反対を示したが、第一次政府案が登場する前段階では、賛成の意向を示していた¹⁹⁵⁾。また、経団連も、同時期に、「『ヤミカルテル』を重く罰するという主旨からこの項目が新設されることに反対を唱えるものではない」としていた¹⁹⁶⁾。

このように、課徴金制度の導入は、他の改正検討項目と比べると、ハードルが低かったと言える。しかし、課徴金制度を独禁法に規定するにあたり、その法的性格をどのように位置付けるのかということが、難しい論点だった¹⁹⁷⁾。この論点は、現在も法改正時に何かと論点として持ち込まれる¹⁹⁸⁾。この当時も、公取委と法務省等の折衝が難航したとされる¹⁹⁹⁾。ただし、政策的に課徴金制度の創設を目指すことに根本的に反対が大きかったわけではなかった²⁰⁰⁾。

また、当時の状況として、「課徴金」というものが、国民生活安定緊急措置法²⁰¹⁾に制定されていたことは、制定へのハードルを下げたと考えら

195) 「独禁法改正、通産省メモと学者グループ提言、通産省、企業分割には疑問、産業政策活用で競争促進」日本経済新聞1975年2月1日朝刊3面。

196) 経済団体連合会「独禁法改正に対する見解」(1975年2月12日)「四」(経団連月報23巻3号(1975)18-19頁所収)。経団連は、「『やり得』がないのに多額の課徴金が負担力の限界をはるかに超えて課せられるのは、納得できず、少なくとも実質的に存在する『超過利得』の吸いあげという考え方で慎重に検討されたい」ともしており、課徴金の賦課対象を限定しようと試みていた。

197) 前掲注81) 参照。

198) 詳細は、白石幸輔「課徴金制度の拡大とその限界」公正取引884号(2024)45頁以下参照。

199) 林秀弥「課徴金の立法史(一)」法政論集228号(2008)37頁。当時公取委職員だった菊池元一氏によれば、当時法務省刑事局にいた東條伸一郎氏が課徴金制度の実現に理解を示し、改正が実現したとする。林ほか(1)・前掲注9)340-341頁〔菊池発言〕。

200) 公取委と他官庁との調整については、経済企画庁との調整はなく、大蔵省が課徴金の制度設計で協力したとされる。林ほか(4)・前掲注9)200頁〔菊池発言〕。

201) 同法の課徴金規定は、前掲注43)に対応する本文に記載。

れる²⁰²⁾。何らかの金銭的不利益を課するという程度の意味合いにおいては、一応法律上の先例があると言えたからである。ただし、内容に関しては、異なるものだったことには注意が必要である²⁰³⁾。公取委試案では、課徴金賦課に公取委の裁量が残っていたが、国民生活安定緊急措置法上の課徴金制度が非裁量的に客観的に算定できるという点で違いがあった²⁰⁴⁾。

このように課徴金制度の導入に関する反対論はほとんどない状況だった。しかし、公取委審査部は慎重だった²⁰⁵⁾。当時、公取委としては課徴金制度の創設を進めていたから、そうした慎重論が外に出ることはなかったと思われる。しかし、審査部は、実務上この新しい制度に基づいて運用すること、すなわち、課徴金を徴収することは不可能という考え方から慎重な姿勢を見せていた²⁰⁶⁾。

公取委の負担という点は、課徴金制度を設ける前提で、公取委に裁量を持たせるか否かということと関連する。当時、課徴金算定作業に関して公取委に裁量を持たせることは、「課徴金賦課事務の効率性を阻害し、同制度の実効性を失わせることになるという考え方が有力だった」²⁰⁷⁾。そのため、課徴金の算定を非裁量型にして、公取委の負担を減らすということが試みられたのである²⁰⁸⁾。

202) 公取委も、独禁法改正の議論が国民生活安定緊急措置法の附帯決議から開始されていることもあり、同法の課徴金が念頭にあったとする。林代表(3)・前掲注9)198頁〔菊池元一発言〕。

203) 林・前掲注199)38頁に同旨。

204) 林・前掲注199)38頁。

205) 林ほか(3)・前掲注9)210頁〔菊池元一発言〕。

206) 高瀬ほか監修・前掲注42)240頁〔伊從寛発言〕。

207) 杉原則彦「機械保険連盟料率カルテル事件判解」『最高裁判所判例解説 民事篇(平成17年度)(下)』(法曹会、2008)600頁注10。

208) 一方で、特別調査会のなかでは、非裁量型にすることで、公取委の負担が増加するという認識のもと、それを意図して非裁量型にするという考え方もあったようである。長谷川・前掲注27)88頁注47、高瀬ほか監修・前掲注42)32頁〔長谷川古発言〕参照。

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）