

# 危機に立つ反独占政策

井上巖次郎

## 一 ま え が き

平和条約の発効により、占領中における経済民主化政策の行き過ぎに対する反省と、軍拡景気の停滞、輸出市場の不振に伴う不況による競争激化の回避が動機となつて、独占禁止法改正の機運が次第に高まり、前国会にその改正案が提出された。この法案は、前国会解散のため流産となつたが、僅かの修正を加えて再び今国会に提出され、既に衆議院を通過して目下参議院で審議されているが、その成立はほほ確更と思われる。本法は、日本経済民主化の基本法であつて、その改正は、反独占政策の根本にふれる重要な問題であるから、これに関する若干の考察を試みようと思ふ。

## 二 改正の基本方針

今回の独占禁止法の改正をめぐつて、各業界（経団連、関経連、日本鉄鋼連盟、日本紡績協会、中小企業連盟等）関係各経済官庁（通産省、農林省、大蔵省、経済審議庁、公正取引委員会等）農民、消費者等各方面から種

々の改正意見が出され、これらの間に激しい論争が行われた。それらの中には、改正不要論や全面廃止論の如き極端な意見の対立があるのみならず、その間に、種々の程度を異にした意見の相違があるが、この問題を考える上において最も重要な点は、改正の基本方針をどこにおくかということである。この点に関する国会の論議の焦点は、大きく分けてこれを二つとすることかできる。即ち、その一は大企業、基礎産業の側からの意見であって、カルテルやトラストの如き独占を一概に害悪とするのは誤りであって、むしろ、これらの結成を無条件に認め、明かに経済的・社会的弊害の生じた場合にこれを取締れば足りるとする所謂大巾緩和論もしくは濫用防止論であり、その二は公正取引委員会の意見であって、カルテルやトラストの如き独占を原則として禁止するという独占禁止法の根本原則は、従来通りあくまでこれを堅持しつつ、日本経済の実態からみて真にやむを得ない場合に限り、最小限度に例外を認めようとする所謂原則的禁止論である。この両者の意見は、特にカルテルをめぐって激しく論争された。

カルテルが必要であり且つ望ましいとする大巾緩和論の論拠は、人口過剰にして資源の貧弱な、従ってまた資本蓄積の不足と国内市場の狭隘になやむ日本経済においては、企業殊に基礎産業は構造的に弱体であり、景気変動に対する弾力性を欠き、破壊的競争に陥り易い弊があるから、かかる弊害を防止し産業の安定をはかるがためには、カルテルを認めることが必要であるとするものである。

かような、日本経済の貧弱さ、底の浅さに名をかりて、資源の開発、経営の合理化等に対する努力を怠り、カルテルによって安易な競争の回避をはかろうとするような議論に対してはにわかに賛成することはできない。カルテルは決して問題の根本的解決をはかるものではなく、競争制限的方策を通じて不況を他に転嫁することによ

り、局部的、一時的な安定を得ようとするものであり、そのためにかえって産業全体の不安定を激化し、不況を慢性化するものであり、殊に日本のような貧弱な経済においては、その弊害が一層大である。

なお、カルテルを大中に認めることを最も強く要求している業種は、鉄鉱・石炭・紡績・硫安・過燐酸石灰等の、企業数が比較的少なく、資本の集中度の高い基礎産業部門であること、及び、これらの部門における価格は国際価格水準に比べて一般に割高であつて、当該産業部門の国際競争力を弱め、輸出の減退をもたらすおそれが極めて大きいことは、輸出の不振に悩み、国際的に割高な価格の引下げが、経済自立の必須条件とされている現状からみて、特に注意を要する点である。

次に、カルテルの原則的禁止論の論拠は、カルテルは、トラストの場合と異り、大規模生産や技術的統一経営の利益を生ずることなくして、競争制限的方策によりつり上げられた独占価格を通して、その業種自体の利潤を確保しつつ、不況の圧力を他に転嫁するものであり、そのために中小企業者、農民、一般消費者等を不当に圧迫し、経済の民主化を妨げるものであるとする。又、カルテルは、限界低能率企業の維持、温存のための価格維持により、その産業部門内部における合理化意欲を鈍らせ、経済の進歩を妨げるとする。更に又、一産業部門におけるカルテルの結成は、次第に關聯産業部門へ波及し、経済的矛盾を拡大再生産することになるとするものである。かくの如く、カルテルには諸種の弊害が必然的に伴うものであるから、これを禁止するは当然であり、やむを得ず例外を認めるにしても、できるだけ最小限度に止めるべきであるとするものである。

独占を禁止すべきか否かということは、日本経済の運命に関する重大な問題であり、如何なる基本の方針をとるべきかは、ただ単なる抽象的論議に止つて決せらるべきものではなく、冷静な日本経済の現実的、客観的認識に

基いてなされなければならない問題である。かかる見地から、その一例として、公正取引委員会が、今回の独占禁止法改正案の審議資料として衆議院経済安定委員会に提出した、最近における産業界のカルテル活動に関する調査資料<sup>(註)</sup>を見るに、それによると、鉄綱薄板、鉄綱線材、過磷酸砂灰、硫酸、カセイソーダ、綿紡績等の実情調査の結果、公正取引委員会は、現在の日本経済が過剰設備とそこから来る生産過剰を操短によつて回避している実情を明かにするとともに、かかるカルテル活動の多くが主務官庁の勧告、原料輸入の外貨割当など行政措置によつて支持、裏打ちされ、独禁法と公正取引委員会の枠外で行われていることを指摘し、こうしたカルテル活動の結果、次の如き現象が現れていると述べている。

一、価格の維持、つり上げが行われて、日本の物価の国際的な割高が一層ひどくなり、輸出をさらに減退させるおそれが非常に大きいこと

二、業界では、これが切抜け策として国内価格は高く維持し、それによつて得た利潤で余剰商品を安値輸出する、二重価格制の傾向が次第に一般化していること

三、カルテルによつる原材料価格の維持、つり上げ、あるいは供給の制限を受けて、中小企業から成る関連産業部門は、原料高、製品安に悩まされていること

以上の点からみても、日本経済の現段階においては、カルテルの原則的禁止、例外的認可という公正取引委員会の方針が最も妥当と思われる。

（註 昭和28年7月9日、大阪朝日新聞）

### 三 改正の要点

#### (一) カルテル禁止の緩和

カルテルに関する改正案の要点は、カルテル禁止の範囲を縮小したことと、認可制の採用により、カルテル禁止に対する除外例を認めたこととの二点にある。

#### (1) 禁止範囲の縮小

改正案においては、第四条(特定の共同行為の禁止)を削除して、同条第一項の規定の趣旨を、不当な取引制限の定義規定中に織込んでいる。第四条の規定は、元来、カルテルは、本法の精神からみて、それ自体、存在理由を認め得ないものであり、従つて、或程度の影響力をもつときは、不当な取引制限に該当しない場合においても、禁止の対象となるものであることを定めたものであるが、改正案は、これを、公共の利益に反して一定の取引分野における競争を実質的に制限する場合における禁止に限定するよう緩和しようとするものであつて、これは、反カルテル政策の根本問題に連る重要な問題であり、これがために、今後のカルテル取締は著しく困難となるであらうと思われる。

尚お、右の改正に伴い、現行法第五条の私的統制団体の禁止規定を削除し、更に、事業者団体を廃止して、第三章に、これに代る取締規定を設けた。

#### (2) カルテル禁止に対する除外例の認容

今回の独禁法改正の最大の焦点は、従来殆んど絶対的に禁止されていた(条文の上では、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、これを除くことにはなっていたが、事実上は絶対的に禁止されていた。カルテルについて、日本経済の実情から見て、真に己むを得ない必要最小限度の場合に限って、嚴重な規制のもとに、不況・合理化・貿易の三種類のカルテルを認めた点である。

#### (4) 不況カルテル

不況カルテルについては、構造的な需要の減退にもとづかない理由によって、特定の商品の需給が著しく均衡を失したため、当該商品の価格がその平均生産費を下まわり、且つ、当該事業者の相当部分の事業の経続が困難となるに至るおそれがあり、しかも、企業の合理化によってはその事態を克服することが困難である場合に限って、生産業者に対して、生産数量、販売数量又は設備の制限に係る共同行為を認めようとするものである。価格協定については、前国会提案では、原則としてこれを認めず、ただ技術的理由で生産制限が著しく困難である場合に限り、例外的に認めていたが、今国会提案では、技術的理由によるほか、前述の共同行為だけでは不況を克服することが非常に困難な場合は、これと並行して価格協定を認めることとした。この価格協定の原則的認容は、今回の改正の中で特に注意を要する点である。

不況カルテルは、一度その運用を誤ると、価格の維持、吊上げを行い、一般消費者、中小企業者、農民等を苦しめる傾向があるから、これが認可はできるだけ嚴重にする必要がある。特に、価格カルテルを原則的に認めることは、本法の精神からみて適当でないと思うが、既に制度として認められた以上は、特にその取扱を嚴重にしなければならぬ。

カルテル認可権の問題については、前国会提出原案の作成に際し、公正取引委員会と通産省の意見が対立し、公正取引委員会は、この権限は、独禁法の運用機関である公正取引委員会に当然帰すべきものであるとするに對して、通産省は、むしろ、経済行政の主務官庁である通産省がその権限を持つべきであると主張したが、結局、政治的妥協の結果、公正取引委員会の認定により主務大臣が認可するということになったが、今国会において、認可権を公正取引委員会一本にすることに修正した。この措置は、公正取引委員会の本来の性格、使命からみて、当然のことと言わなければならない。

#### (四) 合理化カルテル

合理化カルテルについては、前国会提出案では、技術の向上、品質の改善、生産費の引下げ、能率の増進、その他企業の合理化を促進するため、特に必要のある場合に、生産業者に対して、技術、品質の制限のほか、原材料、製品の保管、運送施設の利用、または副産物、くず、廃物の利用若しくは購入に係る共同行為を認めていたが、今回の改正案においては、これらに新たに、生産品種の制限（生産分野の協定）を追加した。

この合理化カルテルの結成によって、品質の改善、原価の引下げ、能率の増進等に寄与することは明かであるか、鉄鋼業界からの強い要望で新たに挿入されたといわれる品種制限の場合などに、品種別の専門化から独占の傾向を強めることが予想され、大企業に有利な協定が結ばれることになることと思われる。

不況カルテル又は合理化カルテルの場合、共同行為を行う事業者は、左の各号に掲げる行為をしてはならないものとしている。

#### (禁止行為)

危機に立つ反独占政策（井上）

1 共同行為の内容を、不当に差別的にすること

2 共同行為に参加又は脱退することを不当に制限すること

3 共同行為に参加することを他の事業者に対して直接又は間接に強制すること

4 共同行為に参加していない他の事業者の事業活動を不当に妨害すること

しかし、この場合、何ぞ不当であるかについての客観的な基準はなく、その判断にはかなりの困難さを伴うものである。

(ハ) 貿易カルテル

貿易カルテルについては、輸出取引法を改正して、貿易の振興上必要ある場合には、国内の事業者の輸出入の貿易カルテルを認めようとするものであって、これに關聯して、現行法第六条（特定の國際的協定又は貿易協定の禁止）を改正し、国内の事業者間の貿易に關する協定、契約の禁止規定の部分を削除することとする。

(ニ) 再販売価格維持契約

これは、今回の改正案（第二十四条の二）で新たに認められた制度であって、公正取引委員会の指定する商品であって、国内において広く認識された氏名、商号、商標を使用し、しかもその品質が一樣である場合には、その商品の生産者又は販売者が、当該商品の販売の相手方たる事業者とその商品の再販売価格（その相手方たる事業者又はその相手方たる事業者の販売する当該商品を買受けて販売する事業者がその商品を販売する価格）を維持するために行う契約（垂直的契約）を、独禁法の適用除外例として認めようとするものである。

なお、公正取引委員会は、次の各号に該当する場合でなければ、前記の指定をしてはならないものとされている。

- (1) 当該商品が一般消費者によって日常使用されるもの（出版物を含む）であること
  - (2) 当該商品が、第三者によって生産又は販売される同一種類の商品と自由且つ公然たる競争関係にあること
- 但し、前項で規定する再販売維持契約の内容が、消費者の利益を著しく害することとなる場合には、この限りでないとしている。

この契約は、取引の末端における競争を排除するものであって、直接、一般消費者の利益に関するところ極めて大である。この制度は、新聞、雑誌等については既に実施されているが、今後は食糧品、化粧品、医薬品、電気器具等の生活必需品について行われることになると思われるか、一旦認められると、メーカーは卸、小売業者に定価を履行させるので、一般消費者は定価通りの高い品物を買わされることになる。但し、共済組合的な福利施設の運営に当る団体例えば農業協同組合、消費生活協同組合、労働組合、国家公務員共済組合等の法律で定められた組合については、これを適用しないことにしているから、これらの組合が組合員のために市価よりも安い価格で販売することは、従来通り認められる。

なお、又、商品の指定を、公正取引委員会に一方的にやらせることは適当でなく、利害關係人に意見を陳べる機会を与えることが必要である。

## (二) 予防規定の緩和

前述のカルテル禁止の緩和に次いで重要ないま一つの改正点は、トラスト或はコンツェルンに導くおそれの

ある行為に関する各種の予防規定を、相当大巾に緩和したことである、その要点は大畧次の如きものである。

(1) 不当な事業能力の較差の排除規定（第三章）の削除

この規定は、経済的合理性のない独占力の否認を目的とするものであるが、実際問題としてはその適用は困難であったから、これを削除しても大した差支えはないと思われる。

(2) 第四章（株式の保有、役員兼任、合併及び営業の譲受）の改正

第四章の各規定は、トラストの形式に対する予防規定であつて、昭和二十四年の改正によって一部分修正されたが、今回の改正案においては、更にこれを相当大巾に改正することとした。

(4) 持株会社の禁止

持株会社については、現行法第九条第三項における持株会社の定義を「株式を所有することにより、他の会社の事業活動を支配することを主たる事業とする会社」と改め、現行法第九条第四項の、本来の持株会社でない会社に関する規定を削除する。

(四) 事業会社の株式又は社債保有の制限

事業会社については、社債に関する制限を削除するとともに、株式保有の制限を、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合及び不公正な取引方法による場合に限ることとし、現行法第十条二項及び第三項を削除することとした。従つて、従来禁止されていた競争関係に立つ会社間の株式の保有がでることとなった。

(ハ) 金融会社の株式保有の制限

金融会社については、競争関係にある同種金融会社間の株式保有を禁止していた現行法第十一条第一項の規定を削り、金融会社による株式保有の制限を右の一般の事業会社に対する制限の規定に含め、第二項の特株制度を百分の五から百分の十に引上げるとともに、従来、絶対的に禁止されていた限度以上の株式の保有については認可制をとることとした。これにより、今後金融資本による事業会社の支配は大巾に増大することとなる。

#### (二) 役員兼任の制限

役員の新兼任については、競争関係にある会社間の役員の新兼任を絶対的に禁止していた現行法第十三条の規定を改めて、役員の新兼任の制限を一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合及び不公正な取引方法による場合に限ることとし、且つ総資本一億円以上の会社の役員の新兼任については、屈出制をとることとした。

以上が第四章の規定の改正の主要な点である。かかる改正によって、現在既に進行しつつある資本の集中と支配は一層促進され、特に財閥系金融機関を中心とする財閥復活の傾向は、今復盛々強められることになるであらう。

## 四　む　す　び

経済民主化の基本法である独占禁止法は、上述の如く、今回の改正によって次第に骨抜きにされ、その根柢をゆすぶられんとしている。もっとも、カルテルについては、財界の要望するような大巾緩和論は、公正取引委員会の原則的禁止論の線でおさえられてはいるが、これを拠点として、更にこれを拡張しようとする財界の動きは、

今後一層熾烈となるであろう。既に述べた如く、現行独禁法の下においてすら、紡績、鉄鋼其他の主要産業部門において、事実上、カルテル行為は行われているのであるから、改正が実現すれば、この傾向に一層拍車を加えることになるであろう。なお、また、予防規定の大巾緩和によって縦の資本的提携が容易になるから、トラスト、コンツェルンの如き縦断的結合が、今後急速に進展することとなるであろう。かくして、縦横の軸を基にして資本の集中、支配が促進され、独占機構が次第に形成されて行き、独禁法は殆んど名目的なものになるおそれがある。今や独禁法はまさに危機に立っていると言わなければならない。独禁法の番人と言われる公正取引委員会の厳正な法の運用と、業界の自粛が強く要望される所以である。