

規制緩和と独占禁止法

本元 錦哉

はじめに

日米間の経済摩擦の激化に伴って、日本市場の閉鎖性がアメリカから強く批判され、そこでは、様々な政府規制および企業のカルテル体質や流通戦略、あるいは日本固有の流通慣行、取引慣行によって生じている流通段階の閉鎖性、不透明性が問題とされている。日米構造問題協議では、日本経済の基本的な構造に根ざした貿易障壁、構造障壁、日本市場の閉鎖性の除去が、中心的な論点の一つとされていた。そこでは、企業の流通戦略や流通慣行を、自由貿易原則の基本的な前提である競争原理、市場メカニズムの尊重の観点から抜本的にみなおすことが必要であるとされていたのである。さらに、日本市場の閉鎖性の源泉となっている国内での競争制限的な企業行動あるいは取引慣行を、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(以下で独禁法という)の厳正かつ機動的な運用によって是正することが強く求められている。

もとより、カルテルによる価格引き上げをはじめ、入札談合、不当な取引拒絶および再販売価格維持行為といった本来、独禁法に違反する行為が、わが国では珍しくない状況にある。1991年に、証券会社の損失補てんという利益供与が業界ぐるみで行われ、独禁法違反が問題とされたことも見落とせない。

このような状況のもとで、国内外から競争秩

序政策の強化、独禁法の厳正な運用などが強く求められている。競争原理が資本主義社会の基本的な前提であり、普遍的な原理であることを考慮すれば、競争秩序を維持するための「間接規制」の強化は当然の要請であるように思われる。

一方において、「小さな政府」と民間経済の活性化の実現を目指し、世界的に民営化、自由化の動きが生じたが、わが国でも、臨調、行革審等を通じて規制緩和が推進されてきた。競争促進のための自由化の中では、政府規制の緩和・撤廃が重要な政策手段として扱えられたからである。

このように、競争を促進するために、一方において競争秩序政策(「間接規制」)の強化が行われているのに対して、他方において政府規制(「直接規制」)の緩和が推進されているのである。そこで、小稿では、競争秩序政策の強化と政府規制の緩和を素材にして、独禁法の構造・機能および限界について問題点を要約しておきたい。なお、「規制緩和と独占禁止法」に関する本格的な検討は、後日におこなう予定である。

1. 独禁法の意義と構造

資本主義経済体制では、競争秩序を確保することが基本的な課題となっており、それは、競争秩序の確保によって「自由」な経済活動と「公正」な経済活動を保障することができると考えられているからである。自由かつ公正な経済活

動を期待しうるためには、取引当事者間に「対等」な地位と公正な取引を確保することが前提条件であるといえよう。

ところで、競争秩序政策には、競争が有効に機能することをつうじて、資源の最適配分と経済効率の達成をはかるとともに、私的な経済力の濫用を抑止する役割がある。独禁法は、競争秩序政策を実現する法律であり、経済政策諸立法の基本となるものである。独禁法は、競争制限的な面を排除し、その形成を阻止するとともに、公正な競争を阻害するおそれのある行為を禁止することによって、「公正かつ自由な競争秩序」を維持することを目的としている。

さらに、独禁法は、「公正かつ自由な競争を促進する」ことによって、「一般消費者の利益」と「国民経済の民主的な発展」とをはかろうとしている。そこには、一般消費者の利益となる経済政策こそが、民主主義の原則に合致し、公共の福祉を実現するものであるという考え方が示されている。このように、独禁法が、競争秩序の維持によって達成せられるべき究極的な目的として、経済の「民主性」を明らかにしていることも看過できない。また、独禁法は、市民法原理による形式的な自由、平等が生みだした実質的な不自由、不平等を排除する目的を有する点において、社会法的性格を有するものである。

ところで、経済民主主義を達成するためには、経済社会において現実にみられる多種多様な支配従属関係の実態に着目して、大企業の経済力（市場支配力ともいう）を規制しなければならない。基本的には、経済社会を構成する法主体のすべての人間が主体的、自主的、合理的に自由な経済活動を営みうる秩序を形成することが必要である。そのためには、経済社会を構成する法主体のすべてに経済的基本権を法的かつ現実に保障することが前提にならう。経済的基本権

は、丹宗暁信教授が指摘しているように、広義では、人が人間らしく生活していくために必要な経済活動（生産、消費を含む）を営むうえでの基本的権利をいい、狭義では、正常な経済活動を営む権利として把えることができる（丹宗「経済法—狭義の社会権的経済基本権への位置づけ—ジュリスト増刊・基礎法学シリーズII257頁以下参照）。

したがって、現代の経済社会にみられる独占の支配に対して有効な規制が必要である。そこで、独禁法は、現代の資本主義経済における「経済力の偏在に着目し、それが経済的民主主義を脅かす場合を自由かつ公正な競争秩序に対する侵害行為の規制」（木元他『経済法』横川執筆部分103～4頁）というかたちで把えているのである。独禁法は、自由かつ公正な競争秩序を確保するために、市場構造や事業者の行為を規制している。まず(1)経済力の集中体が市場を支配する場合には私的独占（3条前段）または不当な取引制限（3条後段）として禁止しており、(2)個別的な競争関係または取引関係において経済力を不当に利用することによって個別的な抑圧行為が行われる場合には不公正な取引方法（19条）として規制を加えている。さらに、独禁法は、株式取得、役員兼任、企業合併等などの企業結合に対する規制を行っている。1977年の独禁法改正では、そのほかに独占・寡占対策として、独占的状态に対する競争回復措置（8条の4）、同調的価格行動に対する措置（18条の2）などが新たに設けられた。

ところで、競争秩序を回復するだけでは、好ましい経済成果を期待できないばかりでなく、消費者の利益を確保できない分野も現実に存在している。この場合には、市場原理によるのではなく、他の政策によって、好ましい経済成果と消費者の利益を確保することが必要である。

特集・規制緩和問題と経済民主主義

こうして、独禁法は、一定の分野において独占を認め、市場原理にかわる政府の規制によって、好ましい経済成果を実現しようとする制度を用意している（21条以下参照）。

そこで、現代の経済社会では、真の競争秩序政策は、全政策体系の中でどのような地位を占めるのかを明らかにし、またその限界を正しく認識することが大切である。あるべき政策は、競争秩序政策とそれを支える財政金融政策とを基本としながら、さらに社会的公正を実現するための政策などによって体系化できるように思われる。独禁法は、経済政策諸立法の基本となるものであるから、他の経済政策立法を考える場合には、独禁法との整合性を考慮しながら、独禁法を補完するものとして、または独禁法で実現できない社会的公正をはかるものとして経済規制立法を性格づけて整理していくのが妥当であろう。

もとより、資本主義経済体制のもとでは、行政府の直接規制は、極力さけるべきであって、緊急避難的な場合で必要最小限にとどめるのが原則である。「市場原理」によって、資源の適正配分、公平な分配を期待できない場合には、行政府の直接の権力規制が必要な最小限の範囲において認められるべきであろう。このように例外的に直接権力規制が認められる場合には、国民生活の安全と安定を確保するためのものであって、しかも民主的規制が確保されていることが必要である。さらに規制の明確化、透明化を図ると同時に規制の民主性と公平さを確保しておくことが必須条件であるといえるであろう。

2. 「間接規制」の強化と消費者の利益

現代の経済社会では、巨大企業は企業集団、企業系列化の進展を背景に、巨大な資本の総合力をもっている。巨大企業は、情報化の進展と

ともに、経済力を背景に網の目のような支配体制を形成するようになり、日本経済全般と国民生活に重要な影響を及ぼす存在となっている。また、今日では、いくつかの産業分野においては、人為的操作ができる産業構造になっており、人為的な売り市場を形成していることも見落とすことができない。従来の独禁法は、企業集団、企業系列化および系列取引に対して、それを阻止する力をもたず、無力であったといえよう。それは、独禁法の構造上の問題によるだけではなく、公正取引委員会によって法の運用が歪められてきたことにも起因する。

もとより、現代の経済社会では、できるかぎり、市場機構の自動調節機能を生かすことによって、(1)選択の自由、(2)対等な地位にもとづく交渉力を確保しようとする仕組みをとっている。競争秩序の維持は、わが国の経済社会における不当な支配力の形成を阻止し、国民生活を擁護するために必要である。しかも、これは、経済社会の民主性を守るための最小限の要請をみたすものである。所有の自由と契約の自由が制度上保障されている資本主義経済では、競争秩序の確保が経済民主主義を維持するための最低の条件である。

基本的には、経済社会を構成している法的主体のすべてに経済活動の自由を現実確保する競争秩序が確立されなければならないのである。したがって、今日では、わが国の経済実態を正しく認識したうえでの有効な競争秩序政策が必要である。

そこで、公正取引委員会は、国内外からの競争秩序政策の強化を求める意見を受けとめて、独禁法の改正および同法の運用のみなおしを検討している。

まず、公正取引委員会は、独禁法の射程内の問題に対して同法を厳正に運用するために、違

反事件の審査体制を拡充したほか、国民生活に広範な影響を及ぼすと考えられる悪質かつ重大な事案などについて、積極的に刑事罰の適用を求めていく方針を明らかにしている。さらに公正取引委員会は、独禁法違反行為で損害を受けた消費者等が違反企業に対して提起する損害賠償請求訴訟を支援することを公表している。これまで被害者による立証や損害額の算定が難しく、原告が勝訴した事例がなかったことを考えれば、公正取引委員会の今回の方針は、違反行為の抑止措置としての損害賠償制度の機能を高めるものとして評価できるように思われる。

つぎに、公正取引委員会は、「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」をまとめている。このガイドラインのねらいは、わが国の流通・取引慣行について独禁法上の考え方を具体的に明らかにすることによって、事業者および事業者団体の独禁法違反行為の未然防止とその適切な活動の展開に役立てようとするところにある。なお、公正取引委員会は、今後、ガイドラインに示した考え方にしたがって、独禁法を厳正に運用していく方針を明らかにしている。そのほか、公正取引委員会は、医薬品、化粧品、コンパクトディスクの再販売価格維持制度を廃止する方針を固めている。このように、独禁法の射程内の問題に対しては、公正取引委員会は、法運用の透明性の確保を図りながら、独禁法を厳正に運用するようになってきたのである。

ところで、1991年に独禁法が一部改正されて、カルテルに対する抑止力を高めるために、課徴金の水準が対象売上高の6%まで引き上げられた(7条の2第1項参照)。さらに、公正取引委員会は、独禁法違反行為に対する抑止力を高めるために、法人の刑事罰を自然人より重くする方向で検討している。

いずれにしても、今日では、消費者の利益を

確保するとともに、国際的に開かれた市場の下でわが国経済の健全な発展をはかるために、競争秩序政策の強化が重要な課題になっている。しかも、消費者の利益を重視した政策の立案と具体化とが、国内外から強く要請されていることにも留意しなければならない。

もとより、企業が健全に発展するためには、競争秩序を維持するとともに、公正な取引を確保することや、消費者の権利、利益を重視する積極的な経営、企業活動が不可欠であることはいうまでもない。

3. 「直接規制」の緩和と運動の課題

すでに指摘したように、資本主義経済体制のもとでは、行政府の直接規制は、極力さけるべきであって、緊急避難的な場合で必要最小限にとどめるのが原則である。「市場原理」によって、資源の適正配分、公平な分配を期待できない場合には、行政府の直接の権力規制が必要な最小限の範囲内において認められるものである。いきすぎた政府規制は、経済の効率性に反するばかりではなく、資源の適正配分、公平な分配を歪めるからである。

確かに、政府規制の緩和が必要である分野も存在している。政府規制のみなおしが行われる場合には、経済の効率性のみを重視するのではなく、社会的公正、公平な配分などを考慮することが必要である。「資本の論理」を背景に、独占が支配し、権力をにぎっている今日では、環境保全、安全性の確保のみならず経済的弱者の経済的基本権を保障するための抜本的な対策を立案することが要請されているからである。

「経済的効率性」を協調する「無原則」な政府規制の緩和は、公正な取引と公正な社会の維持を求めている国民の期待に反することにもなりかねないことも念頭においておく必要がある。

特集・規制緩和問題と経済民主主義

調和のとれた公正な取引と公正な社会を構築するためには、「競争」と「規制」の整合性を保つことが必要不可欠であろう。しかも、独禁法とそれを補完するための規制諸立法のありかたについては、国民の合意形成を背景に、国民の意思決定による選択にゆだねられるべきものである。

独禁法の本質（経済的弱者の人権保障理念）を経済社会において具体的に根づかせるためには、独占の支配下におかれている経済的弱者の

運動が不可欠であることもいうまでもない。経済的基本権が現実根づき、しかも経済的弱者の「生存」と質の高い「生活」を確保するためには、経済的弱者の運動を背景に、労働組合および各種の協同組合の民主化、運動の活性化が不可欠であるとともに、独占体の経済力の濫用を排除するための各種の組合間の連帯または連携を強めることが望まれる。

（明治大学教授）

バックナンバーの紹介（各1000円、送料210円）

- ・ 創刊号（1991年冬季号）
労働問題研究の今日的課題 戸木田嘉久
てい談 激動する世界と日本経済の動向
- ・ 第2号（1991年春季号）
国際政治経済の動向と日本の位置 米田康彦
特集 現代日本の生活と労働者
- ・ 第3号（1991年夏季号）
戦費提出と国民の負担増 安藤 実
特集 女性労働と今日の政策課題
- ・ 第4号（1991年秋季号）
東アジア経済と労働問題 大谷 巖
特集 労働時間問題と日本の労働者
- ・ 第5号（1992年冬季号）
EC 統合と日本経済 佐々木建
特集 高齢者生活保障の現代的課題

各号、他に〈国際・国内動向〉〈書評〉他。

バックナンバーの申し込み、および定期購読の申し込みは、巻末ハガキにて、どうぞ。折返し、品物と、請求書、振替用紙を送付します。