

## 独占禁止法の起草過程にみる公正取引委員会

—— 独立行政委員会の誕生 ——

筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授

平 林 英 勝

## 目 次

- はじめに
- 一 前史
- 二 エドワーズ調査団報告書における反トラスト法執行機関
- 三 カイム氏試案と公正取引三人委員会
- 四 日本政府による独占禁止法の立案作業と独占禁圧委員会
- 五 司令部の修正意見と日本政府の対応
- 六 公正取引委員会の発足
- おわりに

## はじめに

独占禁止法は、その施行を第一次的に公正取引委員会に委ねている。独占禁止法そのものもわが国はなじみのない法律であったが、公正取引委員会も戦前のわが国にはない独立規制委員会 (independent regulatory commission) であった。本稿は、公正取引委員会という独特の行政機関がいかなる意図に基づいて導入され設置されるに至ったのか、<sup>(1)</sup> 占領軍総司令部資料を参照しつつ、<sup>(2)</sup> 占領下における独占禁止法の立法過程を通じて探ろうとするものである。

(1) 国会図書館が米国公文書館所蔵の日本占領関係文書をマイクロフィルム化した資料 (以下「占領資料」という) である。

(2) 独占禁止法の立法史一般に関しては、昭和二二年度公正取引委員会年次報告一頁以下、公正取引委員会「独占禁止政策二十年史」(昭和四二年) 四二頁以下、公正取引委員会事務局「独占禁止政策三十年史」(昭和五二年) (以下「三十年史」という) 三三頁以下、<sup>(3)</sup> 同事務総局「独占禁止政策五十年史 上巻」(平成九年) (以下「五十年史」という) 二五頁以下などを参照。

## 一 前史

## ア 産業基本法と経済裁判所

昭和二〇年一〇月一日、マッカーサー元帥は訪問した幣原喜重郎首相に対して日本の民主化のために五つの改革を指示した。その五項目は「生産及び貿易手段の収益及び所有を広汎に分配するが如き方法の発達により、<sup>(3)</sup> 独占的産業支配が改善されるよう日本の民主主義化せられること」と経済民主化を内容とするものであった。

これを受けて、<sup>(4)</sup> 商工省は、産業基本法を制定し経済裁判所を設置することについて準備を進めた。商工省が検討した

産業基本法や経済裁判所は、ドイツの一九二三年の経済力濫用取締令とカルテル裁判所にヒントを得たとみられる。<sup>(5)</sup>

政府は、経済閣僚懇談会を開いて経済民主化について検討を開始したが、新聞報道によれば、財閥に関して司令部の要請に積極的に対応するとともに、「反トラスト法の制定については、米国におけるトラストに関する諸法令を参考として我国においてもこれならつて法的措置をとる必要ありや否やについて検討を加えた結果、経済閣僚の大多数は、反トラスト法の制定を必要としてをり、近くこれが実現の手続をとるものと見られる」(傍点筆者)とのことであつた。<sup>(6)</sup>

ここで注目されるのは、商工省の発想は独占やカルテルの弊害除去をめざすとみられるのに対して、閣僚レベルではこれらを原則禁止する米国流の反トラスト法の制定に積極的であつたことである。

(3) 大蔵省昭和財政史室編『昭和財政史一七 資料(一)』(昭和五六年)二二六頁。

(4) 昭和二〇年一〇月二四日付毎日新聞「産業基本法の制定 経済裁判所も設置」。産業基本法は、軍需産業の廃止、独占の禁止を明示し、産業統制について国家と民間経済団体の権限を規定するが、あくまで基本的法文であつて、英国流の判例法主義によって実施し、消費者・生産者等によって構成する経済裁判所(あるいは委員会)が独占の判定、労働者・資本家間の団体契約の処理、価格の決定等を行うといふものであつた。

(5) 商工省は、戦前から各国の経済法令を調査研究しており、米国の反トラスト法もドイツの経済力濫用取締令も知っていたとみられる(たとえば、臨時産業合理局「昭和六年法律第四十号(重要産業の統制に関する法律)解説」日本商工会議所「産業合理化」第三輯(昭和六年)四五頁以下に外国の立法例が載っている)。

(6) 昭和二〇年一〇月二四日付朝日新聞記事「企業独占化を排除 反トラスト法制定」。

## イ 産業秩序法案と産業秩序委員会

昭和二〇年一月六日、司令部は覚書「持株会社の解体」第六項(ハ)<sup>(7)</sup>により反トラスト法の制定計画を日本政府に求め、政府は商工省に立案を指示した。商工省は、昭和二十二年一月、反トラスト法とは正反對の、重要産業統制法とほとんど変わらない「産業秩序法」を公表した。産業秩序法によれば、同法に基づいて、関係各大臣と協議しつつ、カルテルや企業集中の監督是正を行うのは「産業秩序委員会」であった。産業秩序委員会は、「関係官吏、産業代表、労働代表、消費者代表、帝国議会代表及学識経験アル者ヲ以テ組織スル」ものとされた(第一次案要綱二十九)<sup>(8)</sup>。

ここで注目されるのは、産業秩序委員会が行政機関として登場したことである。重要産業統制法においても統制委員会があった。統制委員会の会長は商工大臣であり関係高等官や学識経験者二五名により構成されたが、その位置づけは主務大臣の調査審議機関であった<sup>(9)</sup>。これに対して、産業秩序委員会は自ら届け出を受理し命令を発しまたは許可を下すことになっていたから、そのかぎりで行政処分を行う行政機関であった。

もともと明治憲法下において、天皇を輔弼するのは国務大臣でありかつ国務大臣でなければ議会に対して責任を負えないことから、行政裁判所や会計検査院を除き、国務大臣以外の中央行政官庁など考える余地はなかった<sup>(10)</sup>。にもかかわらず、産業秩序委員会が行政委員会のようなかたちをとったのは、持株会社整理委員会の設立準備が進められており、商工省としても経済民主化の一環として民主主義的な体裁をとる必要があったのかもしれない<sup>(11)</sup>。

とはいえ、産業秩序委員会の「委員長は商工大臣であり、民間委員が参加するもの、政府機関として全面的に政府の管理下に置かれ、のちの公正取引委員会とは異なった性格の機関であった<sup>(12)</sup>」。

産業秩序法案については、三次案まで作成されたが、政府部内において意見がまとまらず、また司令部の意向にもそぐわなかった<sup>(13)</sup>。

- (7) 大蔵省昭和財政史室前掲注(三) 四〇頁。
- (8) 大蔵省財政史室編『昭和財政史』一「独占禁止」(三和良一執筆)(昭和五六年)(以下「昭和財政史二」という) 三九四頁。産業秩序委員会のように、各界代表によって国家意思を決定しようとするのは、一九三〇年代のコーポラティズムの思想を反映している。
- (9) 峯村光郎『経済統制法』(昭和三年) 一九八頁。
- (10) 美濃部達吉『行政法撮要上巻』(第五版)(昭和三年) 二八〇頁。
- (11) 司令部「持株会社の解体に関する覚書」(昭和二年一月六日) 第二項に基づく持株会社整理委員会令(昭和二年勅令第三三三号)により昭和二年八月八日発足した。ただし、同委員会は日本政府の機関ではなく、占領政策を実施するための法人(同令一条二項)であって、後の同令改正により「公ノ機関トシテ内閣総理大臣ノ監督ニ属ス」(一条三項)とされた。
- (12) 昭和財政史二・三九四頁。
- (13) 総合研究開発機構(NIRA)戦後経済政策資料研究会「経済安定本部戦後経済政策資料 財閥解体・集中排除関係資料(二) 独占禁止法関係(一)』(平成一〇年)(以下「経済安定本部資料(一)」という。) 二二六頁、資料三六「独占禁止法制定準備の趣旨(一)』。
- 二 エドワーズ調査団報告書における反トラスト法執行機関
- 米国政府は、一九四六年一月、財閥解体政策を検討するためにコーウィン・エドワーズを団長とする財閥調査団を派遣した。調査団は、同年三月、司令部を通じて、陸軍省と国務省に報告書を提出した。報告書は、財閥解体とともに、次のように反トラスト法の制定を勧告した。<sup>(14)</sup>
- 「An antitrust law should be enacted... This law should be enforced by a specialized agency operating at a high governmental level and exercising broad investigatory and remedial power. (反トラスト法が制定されなければならぬ)

ない…この法律は、政府内の高い位置で活動し、広汎な調査と是正措置の権限を行使できる特別機関によって執行されるべきである」(傍点筆者) (「勧告の要約」二五)<sup>(15)</sup>。

報告書によれば、反トラスト法が特別の機関によって執行されなければならないのは、独占を扱う基準を厳密に規定できないので「専門家の見識ある判断に委ねるべきで」あるからであり、かつ「法の活発な運用の必要性 (vigorous administration of the law)」からである。政府の上級機関でなければならぬのは、「扱うべき事項が極めて重要であり、かつ強力な利害関係に左右されるものであるから (since the matters with which it deals are of major importance and are subject to the play of very powerful interests)」(傍点筆者) である。<sup>(16)</sup>

「担当機関は、調査と矯正行為に着手し、文書作成と証人出席を強制し、調査結果の公開報告書を作成する権限を持たなければならない」とされた。この行政機関と裁判所との機能分担について、「見解を公表するのは時期尚早」とされた。

これを見ると、独占禁止法の執行機関は、政府内の高いレベルに位置づけられる、専門家から構成される特別の機関、つまり行政委員会がイメージされていたといつてよい。特に注目されるのは、執行機関が扱う事項が重要であるのみならず、「強力な利害関係に左右されるものである」という指摘である。そのことは、執行機関が政府内で高い地位にあることのみならず、その独立性が保障されるべきことを意味するであろう。

エドワーズ調査団報告書の財団解体の勧告は理想主義的として司令部の批判を受けることになるが、反トラスト法の制定の勧告は司令部も支持した。<sup>(17)</sup> 報告書は、一九四六年九月に至って要約が公表されただけであった。しかし、司令部民政局にいたエレノア・ハドレーは「現在のように公正取引委員会を独立行政委員会としたことに影響を与えたのはエドワーズの報告のなかの勧告でした」と断言している。<sup>(18)</sup>

(14) エドワーズ調査団が勧告した反トラスト法の内容は、「アメリカの反トラスト政策の新しい方向のうえに、さらに、日本の特殊状況を配慮しながら、新しい観点を付与し、アメリカ反トラスト法制の欠陥を是正したきわめて厳格な反トラスト政策体系を勧告した」と評価される(昭和財政史二・四〇一頁)。なお、コーウィン・エドワーズは、国務省の反トラスト委員会のメンバーとして国際貿易機関憲章など米国の戦後世界の反トラスト構想の立案に貢献した(Wyatt Wells, Antitrust and the Formation of Postwar World, 2002, p. 111)。

(15) 占領資料ESS (B), Report of the Mission on Japanese Combines Chapter 1. 大蔵省昭和財政史室編『昭和財政史 第二〇巻英文資料』(昭和五七年)・三三九頁。訳は、昭和財政史一・一五六頁による。

(16) 前掲注(15) Chapter VI. 訳は昭和財政史二・一九九頁による。

(17) 占領資料ESS (B), Comments on the Report of the Edwards Mission, p.7 および竹前榮治・中村隆英監修『GHQ日本占領史 第三〇巻公正取引の推進』(平成一〇年)二〇頁。

(18) エレノア・M・ハドレー「独占禁止法制定当時の状況」公正取引三九五号(昭和五八年)七頁。ハドレー(Eleanor Hadley)は、「委員会方式ではなく、独占禁止法運用機関が、通常の省庁の中に設けられたとしたら、当時の日本政府は、独占禁止法に敵対する考えを持っていたので、大臣によって独占禁止法の運用は殺されたり、抑圧されたりしたと思われれます」とも述べ、当時の米国側のわが国政府に対する認識を示している。なお、柏木一郎は「委員会組織にしようと言ったのは、ハドレーでした」と述べている(三十年史・四三〇頁)が、この点について本稿では確認できなかった。ハドレーが委員会組織を主張したとしても、エドワーズ報告書を受けてのことであつたとみられる。なお、サルウィンも独占禁止法制定について述べたメモ(占領資料ESS (C), Passage of antitrust legislation at the present session of the Diet 20 March 1947)におつて、エドワーズ報告書に言及している。

### 三 カイム氏試案と三人委員会

#### ア カイム氏試案の内容

一九四六年八月、司令部から日本側に司令部経済科学局反トラスト・カルテル課立法係の判事カイム主任が作成し

た「自由取引及び公正競争の促進・維持に関する法律 (An Act to Promote and Preserve Free Trade and Fair Competition)」が提示された。いわゆるカイク氏試案<sup>19)</sup>である。その実体規定はおおむねエドワーズ調査団報告書に沿った厳格な内容であるが、手続規定 (SECTION 18 Enforcement) が定める法施行機関「公正取引三人委員会 (Fair Practice Triumvirate)」は次のような特色のあるものであった。

すなわち、公正取引三人委員会は、内閣総理大臣が任命する司法次官 (Vice Minister of Justice) 一名、司法次官が任命する司法次官補 (Assistant Minister of Justice) 二名で構成される。その人事には参議院<sup>20)</sup>による確認が必要とされる。委員会は直属の事務局職員を持ち、法の管理および施行にあたる。不公正な競争方法があると思料する場合には、違反者に審判開始決定書を発し、審判を行った後、禁止行為に該当すると認めるときは、差止め命令を発する。差止め命令に不服のある名宛人は、「反トラスト公正取引裁判所 (Antitrust and Fair Practice Court)」に提訴<sup>21)</sup>できる。委員会の命令が実質的証拠によって支えられていたときは裁判所を拘束する。

カイクにとって、わが国における反トラスト法施行機関のモデルとなりうるのは、米国の司法省反トラスト局と連邦取引委員会の二つがあった。前者は行政機関であるが民事・刑事訴訟を裁判所に提起して法施行するものであるし、後者は職権行使の独立性が保障された行政委員会であって、いずれも大陸法系の行政制度を有するわが国になじむものではない。そこで、「アメリカの連邦取引委員会と司法省反トラスト部を一本化したような」公正取引三人委員会を考案したのかもしれない。

公正取引三人委員会は司法省官僚からなる奇妙な行政組織のようにみえる。しかし、カイク氏試案の規定をよくみると、実質的には行政委員会である。三人は、それぞれ法律専門家であることを要し、六五歳の定年まで任期が保障される。司法次官が議長 (chairman) で、定足数は構成員の二名であり、多数決で委員会の措置を決定する。司法大



臣との関係や職権行使の独立性に関する規定は存在しないが、実質的に独立性が保障されているとみることができるとは、三人委員会は、合議制の専門機関であり、準司法的・準立法的権限を備えているところをみると、連邦取引委員会をモデルとした行政委員会といえる。前記のように、エドワーズ調査団報告書では行政委員会がイメージされていたといつてよいが、カイク氏試案の法施行機関が司法省反トラスト部と折衷したような外見となっている理由は明らかでない。<sup>(23)(24)</sup>

(19) 経済安定本部資料(一)・四二頁以下・資料二五。翻訳として、経済安定本部資料(一)・八七頁以下(ただし、Section 18 以下について翻訳なし。終戦連絡中央事務局訳、三十年史・六一一頁以下がある)。

(20) 参議院が米国の上院に相当すると考えられたのであろう。

(21) 反トラスト公正取引裁判所は、終身の三名の判事で構成される特別裁判所である。

(22) 昭和財政史一・四一五頁。

(23) 行政委員会制度がわが国になじまないことを考慮して、司法省の組織にもぐり込ませたのかもしれないが、推測の域を出ない。

(24) なお、米国の連邦取引委員会は、一九三八年ホイーラー修正により連邦取引委員会法五条に「不正または欺瞞的な慣行(unfair or deceptive practice)」が追加され、競争に対する影響とは関係のない不当表示等を規制することができるようになり、反トラスト法の枠を越えた消費者政策に関する権限を手に入れた。カイク氏試案においても、同修正を踏まえ、「不正な競争方法」との見出しの下に、「取引、産業、商業に於ける取引又は競争の不正なる方法は違法と宣言せられる」「而して方法が公益に影響を与えるものである限り競争の有無の事実は之を要件とするものではない」と規定されていた(第九条(傍点筆者))。しかし、このような独占禁止法施行機関による消費者保護のための規制権限は、消費者庁行政機関の一元化が論じられている今日興味深いものがあるが、独占禁止法の立法過程で再び姿を現すことはなかった。

## イ 日本側の反応

カーム氏試案の提示を受けて、日本政府も経済秩序法案立案の体制を整えるため、内閣審議室に起草作業を行う事務局を設置した。事務局は関係省庁と連携しつつ作業を行うが、そのキヤップは橋井真内閣審議室員兼経済安定本部第一副部长（商工省出身）であり、実務の中心になったのは橋本龍伍内閣審議室員兼経済安定本部長（大蔵省出身）であった。

<sup>(25)</sup> ここで重要なことは、経済秩序法案の起草を商工省にゆだねることなく、政府全体で取り組むこととしたことである。ただし、昭和二十二年一月七日までは、第一次整理として、実体規定と機構を商工省、機構と手続を司法省がそれぞれ担当し、同月八日以降は第二次整理として、事務局全体で担当することを予定したとみられる。<sup>(26)</sup>

カーム氏試案に対して、日本政府は昭和二十二年一〇月一〇日付の「経済秩序に関する示唆に対する非公式意見」を司令部に提出した。そのなかで、法施行機関に関して、次のような疑問を提起した。すなわち、「司法次官または三人委員会は行政司法の何れからも独立の機関であり国会に対しても責任を負つてゐないやうであるが、これは改正憲法第六十五条に「行政権は、内閣に属する。」とあり、第六十六条第三項に「内閣は、行政権の行使について、連帯して責任を負ふ。」とあるところに反する」、と。

ここには既に後の公取委違憲論のような主張がみられるがそれはともかく、意見書は「右のように憲法上の疑問もあるし、又、実体的にも我国として適当でないと思はれるので、本案に示唆された趣旨を生かしつつ別の機構を考へなければならぬ」と述べ、「尚、研究を要」するが、以下のような「経済秩序委員会」も「一案と考へている」とした。

すなわち、経済秩序委員会は「内閣総理大臣の監理の下に置」かれ、「少数の委員を以て組織」される。委員は経

済界、学者、官吏、法律家から選任されるが、カイクム氏試案のように「法律家に限ることは適当でない」。「任命方法、身分、任期等については、国会の信頼を得、而も時々々の政情に左右されない等の考慮を払って定める」(傍点筆者)。このように、経済秩序委員会は公正取引委員会の原型となる行政委員会の姿を既に現していた。とりわけ、委員の政治的中立性が確保されるべきであることを認識していたことは、日本側が反トラスト法の重要性を一応理解していたことを示すといえよう。

しかし、経済秩序委員会の権限をみると、到底行政委員会とはいえないものであった。経済秩序委員会は、「事実の有無及び法律違反であるか否かを審理判定する」が、法律違反であると判定した場合、「主務官庁に対し、…等の行政措置をとるべき旨を指令する」とされたものの、「主務官庁は正当な理由があるときは再審の請求を為し得る」ものとされ、さらに委員会の再審の判定に不服があれば主務大臣は「裁判所に出訴することが出来」、「その判決確定までは措置の実施を延期する」というものであった。

このように、経済秩序委員会は、単なる諮問機関ではないものの、行政処分を自らなしうる行政機関ではなかった。この政府の意見書の内容は総じてわが国の特殊な経済事情を訴えるもので、主として商工省の見解が反映されており、法施行機関に関しても商工省の見解に基づいている。<sup>(28)</sup> 反トラスト法の重要性を理解しつつも、むしろ重要であるがゆえにとすべきか―主務大臣の関与の余地を残そうとするものであり、極力旧来の行政制度の延長の範囲内で立案しようとする姿勢を示すものであったといえよう。<sup>(29)</sup>

(25) 昭和二十二年一〇月五日付の「経済秩序法案立案の準備及び予定に関する件(案)(関係省申合(案))」(経済安定本部資料(一)一四八頁・資料一八)による。

(26) 昭和財政史二・四一五頁以下。

(27) 刑事上の処理については、検事局に告発することとされた(専属告発)。また、必要な法令案については、「採用を政府に対し勧告する」とされた。

(28) 商工省企画室名の昭和二十一年一〇月七日付文書「独占の禁圧不正競争の防止を実施する機構(改正案)」(経済安定本部資料(一)一五三頁・資料一九)参照。

(29) ちなみに、政府の意見は、裁判所については、特別裁判所ではなく、主要都市の裁判所に特別部を設けることにすべきであり、実質的証拠の法則は採用しないが、「實際上委員会の判定が尊重せられるであらう」というものであった。

#### 四 日本政府による独占禁止法の立案作業と独占禁圧委員会

カイクム氏試案に対する日本政府の見解に対する司令部の反応は明らかでないが、昭和二十一年一月三日、日本政府(第一次吉田内閣)は「私的独占を禁止し公正なる競争を促進する為の恒久的制度を設ける」ことを閣議決定した。<sup>(30)</sup>

そのために、「独占禁止法(仮称)」を次期通常議会に提案することを目的に準備すること、持株会社整理監査委員会委員(すべて帝国議会の議員である)と同一人からなる「独占禁止準備調査会」を設置することを合わせて決定した。独占禁止準備調査会のもの事務局として、橋井内閣審議室員ら関係省庁の局長クラスの幹事および橋本同室員ら関係省庁の課長クラスの幹事補佐が置かれた。実際の起草作業の中心となったのは、橋本ら幹事補佐であった。

独占禁止法起草の方針は「概ね示唆「カイクム氏試案のこと―筆者注」を基とし反トラスト法たる性格のものとして、日本の法律らしく整理する」<sup>(31)</sup>というものであった。とはいえ、「反トラスト法たる性格」を重視するのか、「日本の法律らしく整理する」ことに傾斜するかで、施行機関のありかたも大きく変わってくる。

(30) 「独占禁止に関する恒久的制度準備の件」(昭和二二、一一、一閣議決定を同一一、三、閣議にて修正決定)との記載がある(経済安定本部資料(一)・三三頁、二〇五頁)。理由として、「経済民主化措置を充実し、以てポツダム宣言の趣旨に遵ひ国際的信用を確立すると共に、我国経済の円滑なる運営を期する為」とある。

(31) 前掲注(25)の「関係省申合(案)」一五〇〜一五一頁・資料二八。

#### ア 商工省の法律案要綱

この時期法案の第一次整理を担当していた商工省は、昭和二二年一月八日付の「不正競争の防止及び独占の禁圧に関する法律案要綱」<sup>(32)</sup>を作成している。この商工省法律案要綱は、不正競争の規制とカルテル・独占の監督を目的としていたが、施行機関として「独占禁圧委員会」を設けていた。

独占禁圧委員会は、不正な競争行為に対しては必要な措置をとることができる(同要綱第五)ものの、カルテルや独占については届出を受理し、それが不当な取引制限や不当な独占であると認めるときは、必要な事項を命ずべきであると決定することができるが、独占禁圧委員会の決定に基づき命令または処分を行うのは主務大臣であった(同要綱第十、十三)。

ここにみられる仕組みは、産業秩序法案やカイクム氏試案に対する政府意見と基本的に変わらない。しかし、商工省の見解が政府全体の見解であったわけではない。

(32) 経済安定本部資料(一)二二一頁・資料三五。

## イ 独占禁止制度要綱と独占禁止委員会

法施行機関が本来の行政委員会としての権限を有することになるのは、第二次整理の段階、つまり準備調査会事務局が独占禁止法の起草を本格的に行うようになってからである。すなわち、政府は、昭和二十一年二月五日および六日の経済閣僚懇談会において、幹事会が作成した「独占禁止制度要綱に関する件」を一部修正のうえ了解した<sup>(33)</sup>。

幹事会が要綱案を作成するにあたり、法の執行も委員会が行うか、商工省案のように主務大臣が行うか両案検討した<sup>(34)</sup>。すなわち、委員会の権限について、A説として「本法の施行に関する行政に関して、国家意志を決定し執行する権限」とするか、B説として「委員会は国家意思の内部的決定のみを行ひ、委員会への決定に従ひ執行は主務大臣が行ふ」のいずれをとるかであった。

幹事会としては、最終的には委員会が執行することで決着し、A説を要綱の乙案として経済閣僚懇談会に提出した。その理由は明らかでない。いずれにせよ、主務大臣の関与を排除したことは、旧来の思考方法からの大胆な決別であった。

しかし、幹事会ではなお未決着の点が残された。幹事会が用意した「独占禁止制度要綱(案)」<sup>(35)</sup>には、周知のように、「我国の事情を考慮しつつ主として取締の徹底に立眼点「ママ」を置いて立案した」「甲案」と、「取締の徹底を期しつつ我国の事情を考慮して折衷した」「乙案」があった。幹事会は乙案を適当とし、経済閣僚懇談会も乙案を採用した。

ところが、乙案には機構に関して別案<sup>(36)</sup>が添付されていた。別案は、幹事会による調整がつかず、司法省が提示したとみられる。

乙案か別案か、経済閣僚懇談会の決定に委ねられた。乙案は独占禁止委員会を内閣総理大臣の下に置くが、別案は

委員会	乙案	別案
独占禁止委員会の監理者	内閣総理大臣	司法大臣
委員の資格	法律および経済について学識経験のある者	法律に通暁するもの。経済の専門家をそのブレイン
民事事件	出訴前に本法に抵触するか委員会が判定	出訴は委員会と無関係
刑事事件	委員会の専属告発	検事局・裁判所は独自にできる
裁判機関	一般の司法裁判所の管轄とし、必要に応じ特別の部を設ける 上記以外特別の手続を設けない	まったく特別の手続を設けない

司法大臣の下に置くというものであった。乙案と別案を対比すると上記のとおりである。

二回にわたる経済閣僚懇談会において、独占禁止法の施行に係る重要な決定がなされたが、どのような議論が行われたか明らかでない。<sup>(37)</sup> 司法省の別案はあまりに司法偏重、行政軽視と受けとられたとみられ、経済閣僚懇談会は、乙案を採用した。ただし、独占禁止委員会の監理者は司法大臣として、一部別案を取り入れた。この経済閣僚懇談会の決定を受けて、司令部に「独占禁止制度要綱 (Outline)」（以下「要綱」という。）が提出された。<sup>(38)</sup>

要綱では、「独占禁圧委員会」が「独占禁止委員会」となったほか、委員会の組織・権限、委員の資格・身分・選任や裁判機関について、既に現行法におおむね近い内容となっていることが注目される。とはいえ、独占禁止委員会を司法大臣の下に置いたことが、特別裁判所を設置しなかったことともに、司令部との折衝で問題となっていく。

- (33) 経済安定本部資料(一)三〇二頁・資料三九(「独占禁止制度要綱に関する件」につき経済閣僚懇談会に付議の結果を通知する件(昭和二年二月七日))。
- (34) 経済安定本部資料(一)二三八頁・資料三七(「独占禁止制度要綱に関する件(案)(昭和二一・二二・二二))」)。
- (35) 経済安定本部資料(一)二六八頁・資料三八(「独占禁止制度要綱に関する件(案)(昭和二一・二二・二五))」)。
- (36) 経済安定本部資料(一)三〇〇頁・資料三八(「乙案の別案(昭和二一・二二・二五))」)。
- (37) ちなみに、当時の第一次吉田茂内閣の経済関係閣僚は、大蔵大臣石橋湛山、農林大臣和田博雄、商工大臣星島二郎、運輸大臣平塚常次郎であり、司法大臣は木村篤太郎であった。
- (38) 経済安定本部資料(一)三〇四頁・資料四〇(「独占禁止制度要綱に関する件(註 司令部に提出するもの)(昭和二一・二二・二二))」)。

## 五 司令部の修正意見と日本側の対応

### ア サルウィンの指示

司令部においては、反トラストカルテル課の判事カイク主任が試案を作成した後昭和二年一〇月に帰国し、独占禁止法の立法担当者が空席となっていた。同年二月四日、弁護士出身のレスター・サルウィン(Lester Salwin)が後任として着任し、以後、サルウィンは意欲的に立法化作業を推進してゆく。同年二月一日、サルウィンは、要綱を説明した日本側立法担当者四名(黄田、橋井、橋本、稲田)に対して、要綱は「十分強力でなく(not strong enough)、明らかに不完全である(obviously incomplete)」とし、カイク氏試案を参考にするように申し渡した上、日本側に「より包括的で実効性のある(more comprehensive and effective)要綱」の作成を約束させた。<sup>(39)</sup> 日本側は、同年二月一四日、独占禁止準備調査会第一回会合を開催し、その後法案の起草作業に入った。<sup>(40)</sup>



(39) 占領資料 ESS (C)、サルウィン作成の CONFERENCE REPORT: Wednesday, 11 December 1946 and SUPPLEMENT. なお、黄田(多喜夫)は外務官僚で当時終戦連絡中央事務局経済部長であり、稲田も同事務局員であった。

(40) 調査会の会合で要綱のどこが欠陥なのか司令部の具体的意見を聞くよう求めがあったため、後日日本側(橋本、村上)がサルウィンに質問したところ、サルウィンはこれを拒絶しカイクム試案を参考に研究せよと述べ、適切な法案を作成して司令部の承認を得るべきことを勧告した(占領資料前掲注(39) 同 CONFERENCE REPORT: Held Monday Morning 16 December 1946)。サルウィンは尊大で日本側に評判が悪かったが、当時の米国の反トラストの時代精神を体現していたといえよう。

## イ 司令部に提出する「試案」の作成

明けて昭和二十二年一月五日、外務省出身の黄田は夕食会を開き、サルウィンを招待した(サルウィンにパークレ・ヘンダーソンが随行。日本側出席者は他に橋井、橋本)。席上議論は数時間続いた。サルウィンが自ら残した記録によると、サルウィンは、司令部は本気で独占禁止法の制定を求めている (seriousness of purpose in requesting enactment of antitrust legislation) のだと説明した<sup>(41)</sup>。

昭和二十二年暮れから以降、日本側関係者は法案作成に集中したとみられ、商工省が作成した包括的な法案と司法省が作成した部分的な法案が残されている。

商工省が作成したものとしては、昭和二十二年二月二〇日付の「独占等の禁止制限に関する法律案」(以下「二月二〇日案」という。)<sup>(42)</sup>と翌二十二年一月一日付の「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律案」(以下「一月一日案」という。)<sup>(43)</sup>がある。これらは、最初に条文化された法案である。独占禁止委員会の委員長および委員の任命、任期、身分保障等に関する規定があるが、委員会に関して以下のような点が注目される。

① 独占禁止委員会の任務を規定したこと(二月二〇日案では二七条、一月一日案では二三条)

両案ともに、「この法律の目的を達成し、その適正な運用を図り且つその施行に任ずるために、独占禁止委員会を置く」と規定した。委員会の任務として法目的の達成を加えたことにより、委員会の任務は立法政策の検討まで及ぶことになった。

②独占禁止委員会の上部機関について混乱がみられること（一二月二〇日案では二八条、一月一日案では二四條）  
一二月二〇日案では、経済閣僚懇談会の決定どおり「独占禁止委員会は、司法大臣が、これを監督する」と規定されたが、一月一日案では「独占禁止委員会は、内閣総理大臣が、これを監理する」と規定された。政府内でお意見の統一ができていなかったとみられる。

③政府が異議の申立てをできることを規定したこと（一二月二〇日案では三三條、一月一日案では三五條）

主務大臣の関与は要綱から削除されたはずであるが、両案ともに政府の異議申立てを規定している。一二月二〇日案は、「政府は、独占禁止委員会の命令、確認その他の処分が、公共の利益に反するものと認めるときは、当該命令、確認その他の処分のあつた日より三十日以内に、独占禁止委員会に対して、異議の申立をすることができ」と規定して、政府による異議申立のかたちで復活している。

これとは別に司法省が作成したとみられる「独占禁止草案要綱（試案）」<sup>(44)</sup>がある。司法省の草案要綱は、委員会の組織、権限、手続に関する部分のみであるが、監督に関しては、司法省の主張どおり「独占禁止委員会は司法大臣の監督に属」と規定している（第一）。

商工省案も司法省案もそれぞれ一省庁の案に過ぎず<sup>(45)</sup>—それらがどの程度参考にされたかは不明であるが—、幹事補佐たちは政府として司令部に提出する法案を検討した。

昭和二十一年一月二七日に司令部に提出するまでに彼らが作成した日付不明の法案が数種類ある。それらの法案で特

筆すべきは、独占禁止委員会の委員の職権行使の独立性に関する規定が盛り込まれるようになったことである。その初期のものは「第二十四条 独占禁止委員会は、司法大臣の監視の下に独立した職権を行う。」と規定し、その後独立の条文として「第二十五条 委員会の委員は、独立して職権を行ふ。」と規定した。<sup>(47)</sup>

どうしてこのような重要な規定がこの段階で入ったのか、明らかでない。前記のように行政委員会違憲論もあつたことであり、政府内において既に決着済みであつたかもしれず、確認的に規定されたのかもしれない。明文化に関して何らかの議論があつたことをうかがわせる史料は、日本側にも司令部側にも見当たらない。

もともと職権行使の独立性については、米国においても連邦取引委員会法に規定はなく、むしろ判例<sup>(48)</sup>によって確立された原則である。委員会制度を採用したことは、委員会の独立性を前提とするものであるが、職権行使の独立性を明文化することによってそれが確定的なものへと前進し、わが国において格別の意義をもつたといえよう。

政府は、昭和二十二年一月二十七日、関係次官会議を開催し、司令部に提出する「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（試案）—司令部に提出するもの」（以下「試案」（Tentative Draft）と云う。）を決定した。<sup>(49)</sup> それには、委員会の任務、委員の職権行使の独立性、委員長および委員（委員は委員長を含め七名）の選任・任期・身分保障・兼業禁止・秘密保持、委員会が職務を行うために必要な報告の要求・調査の囑託・公聴会の開催・事項の公表・委員会が行う裁定（後の審決のこと）・議決方法などについて、おおむね制定法と同様の規定が盛り込まれた。

ただし、試案は、「独占禁止委員会は司法大臣の管理に属する」（二四条二項）と規定している。また、「関係大臣は、独占禁止委員会の裁定を不当と認めるときは裁判所に出訴できる」（五七条二項）との規定も入っている。商工省案にあつた政府の異議申立が形を変えたもので、商工省が巻き返したものと思われる。

- (41) 占領資料ESS (C). Report on Status of Antitrust Legislation for Period ending 15 March 1947 (サルウイン作成)。この夕食会については余り知られていないが、サルウインは、独占禁止法の制定は、日本の経済民主化の不可欠の部分であって、取引や商業を自由競争に開放するのに役立つし、日本側は形式的な法施行を恐れている一方、われわれは逆に弱く不誠実な結果を懸念しているが、最終的にはどちらも誤りで正当な事件に限られた正常な水準に落ち着くだろう、などと述べた。なお、本資料はサルウインが独占禁止法制定の経過をとりまとめた報告書であるが、独占禁止委員会の司法省管理問題が同法の立法過程で大きなウエイトを占めていたことがわかる。
- (42) 独占等の禁止制限に関する法律案 一一一、一二一、二〇〇 産業復興局 (公取委情報開示請求文書)。
- (43) 競争政策研究センター共同研究 (泉水文雄・西村暢史) 「原始独占禁止法の制定過程と現行法への示唆」(二〇〇六年九月) に添付されているが、手続規定に関する部分は掲載されていないので、公取委に情報開示請求をして入手した。
- (44) 経済安定本部資料 (一) 三五二頁・資料四四。なお、本資料はいつ作成されたのか日付がなく不明である。
- (45) 商工省法案は幹事補佐会の議論を受けて起草したものではなく、「商工省はこう思う」というような形で出した」との証言がある (三十年史・四二四頁 (当時商工省企画室長小山雄二))。
- (46) 競争政策研究センター前掲注 (43) 八頁記載の「日付不明 (一月一日〜一日) : 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律案」(公取委情報開示請求文書) である。
- (47) 競争政策研究センター前掲注 (43) 八頁記載の「二月一五、一七日 : 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律案」(公取委情報開示請求文書) である。
- (48) 大統領が連邦取引員会の委員を罷免したことは委員会の独立性を脅かし違法法であるとした一九三五年のハンフリー事件最高裁判決 (Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S.602) 参照。
- (49) 経済安定本部資料 (一) 三七八頁・資料四七。

#### ウ 独占禁止委員会の監督に関する司令部の見解

試案が司令部に提出される以前から、サルウインは要綱が独占禁止委員会を司法大臣の監督下に置いていることを

問題視していた。彼は、昭和二年一月三〇日、民政局にメモを回し、カイク氏試案では、反トラスト三人委員会は司法省に置かれることになっていたが、この問題を再検討すると、独占禁止委員会は政府内でもより高い位置づけが必要であり、司法大臣その他の大臣から独立した機関であるべきだと主張した<sup>(50)</sup>。

日本政府が作成した試案は、同年二月四日、司令部に提出された。サルウインは、試案を要綱よりは改善されているが、適用範囲が限られているとして、様々な欠陥を指摘した。

そのなかに、独占禁止委員会の管理の問題があった。サルウインは、終連の黄田に対して、作業の進捗がのろいは有能な人材を宛てていないからだとなじった<sup>(51)</sup>。

サルウインは、二月六日、日本側に対し、独占禁止委員会を司法大臣の下に置く (responsible to the Minister of Justice) となっているのは受け入れられないと指摘した。日本側も可能な限り独立の組織 (as independent in organizational status as possible) とすることで合意し、議論の末、内閣総理大臣の担当とすることとなりあえず一致した<sup>(52)</sup>。

サルウインは、二月一二日にも日本側に、独占禁止委員会は司法大臣ではなく内閣総理大臣が管理すべきことを繰り返した<sup>(53)</sup>。しかし、二月一四日、日本側は、この問題は閣議レベルで了解が必要であり、司法省がなお司法大臣の担当を主張しているので、二月一八日の閣議前に司法省の担当官がサルウインに説明させてほしいと求めた<sup>(54)</sup>。

(50) 占領資料 ESS (C), CHECK SHEET, From ESS to Govt. Section, Date: 30 Jan 47 および Report on Status of Antitrust Legislation for Period ending 15 March 1947 (サルウイン作成)。前者の文書は、「最近の研究によると、反トラスト政策は政府内で高い位置づけにある専門機関に委ねられるべきであるとされている」としている。また、独占禁止委員会は、調査、行政、事実審の準備に関して専属的権限を持つ米国の証券取引委員会や連邦取引委員会をモデルにすべきであるとも述べている。ハドレーによ

ると、証券取引委員会をモデルに主張したのは民政局であったという（五十年史上巻・六九〇頁）。証券取引委員会もモデルとされたのは、一九三四年証券取引法により設立された同委員会が証券取引所の改革などに成果を挙げて行政委員会として高く評価されていたからとみられるが、これも推測の域を出ない。

なお、二月五日付の試案の問題点を記したメモ（サルウィンが作成したとみられる）にも、「6) Responsibility of Commission to Minister of Justice」の記載がみえる。

(51) 占領資料前掲注(50)。なお、日本側が司令部指摘の問題点を整理した文書「独占禁止法に対する修正意見(一)」（昭和二二・二二・一五、一一二、司令部意見）」の冒頭に「一、独占禁止委員会は内閣総理大臣の管理下に置くこと。」（三和・四三四頁）のほか、「十一、行政官庁が独占禁止委員会の裁定に不服の場合、裁判所に出訴できる旨の規定を削除すること」がみえる。

(52) 占領資料 ESS (C), CONFERENCE NOTES, 12 February 1947.

(53) 占領資料 ESS (C), CONFERENCE NOTES, 14 February 1947 と題するメモ（サルウィン作成とみられる）。二月一四日の会談の日本側出席者は、橋本、柏木。二月六日の会談には、橋本、柏木、石井（司法省民事局）、西田（同刑事局）が出席していたが、同日の会談の様態を記したメモ（CONFERENCE NOTES）には、反トラス特別裁判所や民事・刑事手続の話しか記載されていない。

(54) 占領資料前掲注(53)。

## エ サルウィンと司法省担当官との応酬

二月一〇日から同月二八日まで、ほとんど毎日午前と午後、試案の修正についてサルウィンと橋本、柏木との打合せが行われた。二月一七日、橋本、柏木は、司法省刑事局経済課の Saburo Saito と同道して、サルウィンに説明させた。Saito は、次のように述べた。

「独占禁止委員会を内閣総理大臣の担当とすることは法的にも憲法上も不可能ではない」が、「過去五〇年の歴史にかんがみると、司法部（the judiciary）が日本政府内で最も独立した部分（most independent part of the Japanese

(Government) であり、司法部は司法省と結び付いているから、独立性を保障するには司法省と接合するのが最善の方法である」、「内閣総理大臣は、司法大臣が関心があるような司法的事項ではなく、第一次的には政治的事項や世論に関心があるから、内閣総理大臣の監督とすることはより独立的でなくなる」、「持株会社整理委員会は内閣総理大臣の監督下にあるが、これは同委員会の業務が行政的な性質によるからであって、独占禁止委員会は司法的な機能を営む」と。

これに対して、サルウインは、次のように反論した。「独占禁止委員会は第一次的には経済問題を扱う (dealing primarily with economic issues) であって、独占禁止法は単なる法的または司法的の改革に関することではない。過去五〇年間、司法大臣は公平であったかもしれないが、独占禁止立法の勧告はついになされず、彼の関心外であった。」  
 Saionは沈黙し、司法大臣が独占禁止法を活発に施行しないかもしれないというのは妥当でないとは言わなかった。

サルウインは、更に次のように述べた。「効果的な行政は総じて経済的な思考と判断 (economic thinking and judgment) にかかっているし、独占禁止法の施行は、生きた経済的現実 (a living economic reality) なのであって、伝統的な法的視点にとらわれたものであるわけがない。独占禁止委員会の委員は、内閣総理大臣ではなく司法大臣が任命すべきであるというのか?」 Saionは、「いけませんか (Why not?)」と答えた。サルウインは、委員会は、自らの足で立ちかつ必ず成功するよう、「独立政府機関として完全な権威 (full dignity of an independent Government agency)」を持たなければならないと申し渡した。<sup>(55)</sup>

サルウインは以上のことを早速民政局のハドレーに報告すると、ハドレーは、民政局のオプラー判事 (Judge Opler)、ブレイクモア (Blakemore)、リゾー (Rizzo)<sup>(56)</sup> を集めて会議を開いた。会議では、新憲法の下では、司法の独立性を保障するため、裁判官の任命・俸給・昇進に関する事項が意識的に司法大臣の手からはずされたことにか

んがみ、独占禁止委員会の職務が性質上準司法 (semi-judicial) とみることができるとなら、司法大臣の監督とはしない十分な理由があるとの意見で一致した。<sup>(57)</sup>

同日午後、サルウインは、Saitoは呼ばず、橋本、柏木を呼び、以上の見解を伝えた。二人は、内閣総理大臣の担当とすることに全面的に賛成の意を表し、その見解を内閣法制局や経済安定本部長官に伝え、翌日の閣議での議論の根拠とすると述べた。<sup>(58)</sup>二月一八日、閣議で独占禁止委員会は内閣総理大臣の下に置くことが決定された。橋本、柏木は、ただちにサルウインに、閣議において法制局の代表と経済安定本部長官が上記のような理由で司法大臣に異議を唱え、司法大臣のみがこれに反対したと報告した。<sup>(59)</sup>

以上の経過で注目されるのは、独占禁止委員会が内閣総理大臣の下に置かれたのは、委員会の独立性を確保する観点からどちらが望ましいかということであった。独占禁止委員会はいずれにせよ行政府に属するのであるから、サルウインが主張するような職務が準司法的機能を有するから司法大臣の下に置くべきではないというのは必ずしも理由がなかったと思われる。むしろ、内閣総理大臣の下に置いた方が高い地位が与えられ、独立性の確保に役立つと判断されたとみるべきである。加えて、司法省以外の立法担当者は内閣総理大臣の管理に賛成していたことも注目される。

(55) 占領資料ESS (C), CONFERENCE NOTES, 17 February 1947 (サルウイン作成)。

(56) なお、ブレイクモアは戦前東京帝国大学で日本法を学び、司令部に勤務した後、東京で法律事務所を開設した。リゾーは、憲法のGHQ草案の財政条項を起草し、警察の地方分権化、公職追放などに関与した。

(57) 前掲注 (55)。

(58) 前掲注 (55)。

(59) 占領資料ESS (C), CONFERENCE NOTES, 18 February 1947.



オ 修正試案と成立まで

試案に対する司令部の多数の修正意見<sup>(60)</sup>に基づき、日本側は重要部分について閣議において検討し、さらに司令部と折衝して、二月二十五日、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（修正試案）（revised draft）<sup>(61)</sup>」を作成し、二月二十八日に司令部へ提出した。修正試案では、前記のような決着をみたことから、「独占禁止委員会は内閣総理大臣の管理に属する」（二六条一項）と改められた。

その後、修正試案は第三次（三月九日付）、第四次（三月二一日付）、第五次（三月一五日付）の修正案まで作成された。<sup>(62)</sup>修正試案にあった「この法律の適正な運用を図るため、公正取引委員会を置く」が、第三次修正案により「この法律の目的を達成するため、公正取引委員会を置く」（傍点筆者）に改められた。

法案の議会提出について、ハドレーは新憲法の下での制定を希望し延期を主張したが、サルウィン<sup>(63)</sup>はこれを押し切り、開会中の第九二議会での独占禁止法の成立を急がせた。日本側においても一部政治家が四月の総選挙後に延引させようとする動きがあったが、政府はサルウィンに協力的でむしろ早期成立について司令部の支援を要請したくらいであった。<sup>(64)</sup>

日本政府は、三月一八日、閣議において法律原案を確定し、三月二二日、最後の帝国議会に法案を提出した。提出された法案では、いくつかの重大な修正が行われたが、組織に関しては「独占禁止委員会」が「公正取引委員会」に名称が変更され、<sup>(65)</sup>「公正取引委員会は内閣総理大臣の所轄に属する」とそれまでの「管理」が「所轄」に改められた。三月二二日の法案提出の際の新聞発表や議会での提案理由説明において、行政委員会である公正取引委員会が法律用にあたることや公正取引委員会の委員が独立して職権を行使することが強調された。<sup>(66)</sup>

独占禁止法は、三月三一日衆議院を通過し、同日貴族院も可決し成立した。<sup>(67)</sup>

(46)

- (60) 昭和財政史二・四四〇頁。司令部の修正意見を日本側で整理した文書も全文同書に紹介されている。
- (61) 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（修正試案）」（昭和二二・二二・二二五）（公取委開示請求文書）。
- (62) 経済安定本部資料（二）資料五〇～五二。
- (63) 五十年史・六九〇頁。
- (64) 成立に至る経過については、占領資料ESS（C）、FOR MR. HALFF 20 March 1947 Subject: Passage of antitrust legislation at the present session of the Diet」（サルウィン作成）、昭和財政史二・四四七頁以下参照。サルウィンは独占禁止法の制定を得意気に記している。
- (65) この名称変更の理由は、「確か作業のなかで、抑圧的、拘束的な名前よりは発展的でもつと明るい名前の方がいいんじゃないか（笑）」という議論があつて、公正取引委員会と改めたと記憶しています」との発言がある（三十年史・四二五頁（両角良彦発言））。
- (66) 新聞発表文には、「この法律の運営に関する著しい特色は、；七人の委員を中心とする公正取引委員会という合議体の行政官庁が設置せられて、その運用に当たるといふ点である」とある（経済安定本部資料（二）二六四頁・資料五四）。本会議における提案理由説明には、「公正取引委員会の最も著しい特色は、その委員として、衆議院の同意を得て、最も国民的信頼のある人物を選任致すことと、委員がこの法律を運用するに当りまして、独立してその職権を行うことであります。」とある（経済安定本部資料（二）二七七頁・資料五五、昭和二二年三月二九日および三二日の高瀬莊太郎國務大臣（経済安定本部総務長官）の衆議院および貴族院の本会議における提案理由説明）。
- (67) 昭和二二年四月五日付「独占禁止法の精神」と題する朝日新聞社説は、「この法律が最も厳正にかつ公正に運用されるために、その運営の中核的実行機関である公正取引委員会の運用に万全を期するよう特別の配慮が必要であると信ずる」と結んでいる。

## 六 公正取引委員会の発足

### ア 委員長および委員の人选

政府は、成立した独占禁止法の施行のために、経済安定本部に準備事務室を設置し、橋井第一部長を室長に充てて

準備を進めた。<sup>(68)</sup> 独占禁止法の施行期日は、公正取引委員会に関する規定が昭和二十二年七月一日、実体規定などその他の規定は同月二〇日、とされた。

政府は、司令部の了解を得つつ、委員長及び委員の人选を行ったが、ここで注目されるのは、司令部には行政官出身者を排除する方針があったことである。<sup>(69)</sup> 委員会七名の構成は、最終的に行政官出身者は二名加わったが、他に法律家三名、実業界二名という均衡のとれたものであった。<sup>(70)</sup> 委員長の中山喜久松は興銀出身の民間人であった。<sup>(71)</sup>

委員長および六名の委員は、同月一四日、衆議院の同意を得て、片山哲内閣総理大臣により任命された。事務局にも立法に関与した者など人材が集められ、総務部長に黄田が就任した。

(68) 経済安定本部資料(二)三三三頁資料五九。

(69) 三十年史・四三〇頁(蘆野弘発言)、坂根哲夫「思い出」公取委「公取時代の思い出」(昭和四七年)一一頁。人選を行ったのは経済安定本部官房長の山本高行と黄田とされるが、最終的には経済安定本部総務長官や内閣総理大臣の了解を得た上でのことであろう。

サルウインが日本側に示唆したとみられる委員会構成員の選考基準がある(占領資料ESS(C), Suggestion to the Selection of Candidates for the Fair Trade Commission)によると、官僚排除が明記されているわけではないが、①金融、②商業・産業一般および中小企業、③通信・電力等公益事業、④特に反トラスト法について経済知識のある者、⑤法的手続についての学識経験のある者、の分野から選考されるべきであるとしている。なお、日本側が推薦した候補者のリストやサルウインの候補者に関するメモが多数残っている。

(70) 委員長または委員任命前の職業は、委員長の中山喜久松は大同製鋼(株)取締役会長(日本興業銀行出身)、委員の倉井敏麿は日本勧業銀行理事、横田正俊は大審院判事、石井清は弁護士、蘆野弘は(財)世界経済調査会常務理事(シカゴ総領事をしたこともある外交官出身)、大橋光雄は京都大学法学部教授(商法)、島本融は物価庁部長(大蔵省出身)であった。官僚出身の島本が委員となったのは、経済安定本部総務長官和田博雄の司令部に対する働きかけによる(三十年史・四三〇頁(蘆野発言)。蘆野によると、

司令部の行政官排除の方針も占領中に消滅したという)。もっとも、委員会も事務局も官僚出身者に占められているとの批判が社会的にはあった(昭和二年七月二四日付民報記事「官僚閣で陣容固め 公正取引委員会に批判」。これを英訳した占領資料 ESS (A), Fair Trade Commission is criticized for its bureaucratic line-up 参照)。

(71) 中山を委員長候補として推薦したのは、同じく興銀出身の持株会社整理委員会委員長の笹山忠夫であり、笹山を司令部に推薦したのは牛場友彦、白洲次郎あたりではないかとの推測がある(高瀬恒一ほか監修「独占禁止法制定時の回顧録」(平成九年)一三〇、一三二頁(鈴木太郎発言。中山委員長は笹山の推薦によるとの鈴木発言は、占領資料 ESS (A) Additional List of Candidates for Commissioner of the Fair Trade Commission, 16th May 1947, E.S.B. の文書中の中山は持株会社整理委員会の推薦によるとの記載により裏付けられる)。

## イ 委員長を認証官とするための法改正

委員長および委員の任命と並行して独占法の改正が行われ、制定法では委員長を委員の中から選ぶことになっていたので、委員長を委員とは別に任命しかつ認証官(法二八条三項)とした(七月三一日施行)。委員長の格を上げ、委員会の権威を高めるのがねらいであった。<sup>(72)</sup>

サルウインは、この法改正について次のように釈明している。「独占禁止法の法案当初から、委員会と委員長は独立して機能し、かつ独立の政府機関としての性質をもちうるように可能なかぎり最高の権威が与えられるべきことが意図されていた。独占禁止法が天皇の認証 (attestation by the Emperor) 条項を持っていなかったのはまったく不注意であった」と。<sup>(73)</sup>

(72) 改正法の理由として、「委員としては、法律または経済に関する学識経験のほか、高邁な識見と十分な社会的信用とが要求せられるのでありまして、これがためには委員の地位に対してそれ相当の格式を与えなければならず、特に委員長に対しては特別の考慮

を加えなければならぬと考える」とされている（昭和三二年七月一日、衆議院商業委員会における和田国務大臣の提案理由説明）。なお、委員長を認証官としたのはハドレーとする説があるが、ハドレー自身これを否定し「おそらくサルウィンだと思えます」としている（ハドレー前掲注（18）公正取引八頁）。

(73) 占領資料ESS (A). CONFERENCE MEMO, Tuesday, 24 June 1947. の文書は、サルウィンが反トラストカルテル課長のウエルシュへ独占禁止法の施行準備状況を説明して承を得たメモである。

## おわりに

独占禁止法の制定は占領軍司令部の指示に基づくものであるが、同法の施行機関に関する司令部の立場は終始一貫していた。わが国において独占禁止政策がなじみのないことから、施行機関は政府内において高い位置づけが与えられかつ独立の行政委員会でなければならぬというものであった。<sup>(74)</sup> 立法過程において、組織面で最大の争点となった委員会を内閣総理大臣の下に置くのか司法大臣の下に置くのかも、そのような観点から決着がつけられた。

日本政府の立法関係者は、当初旧来の発想から独占禁止法の施行に主務大臣を関与させようと試みたが、反トラスト法についての理解が進展するとともに、次第に司令部の独立行政委員会という考えに理解を示し支持するようになっていった。そのような意味で、独占禁止法の実体規定とともに、公正取引委員会の設置についても、日米の共同作業の結果であった<sup>(75)</sup>ということができる。

(74) ハドレーは、「独占禁止法制定の全過程を通じて、公正取引委員会の独立性が主要でかつ最も重要な問題でした。私達は独立した強力な公正取引委員会を主張し続けました」（五十年史・六八九頁）と述べている。ここで「私達」というのは司令部のことである。司令部内部は独占禁止政策を支持することで一致し、民政局と経済科学局が唯一意見を異にしたのは、特別裁判所を設置する

かどうかであった。

(75) 独占禁止法第一条の起草が日米の共同作業であったことについて、拙稿「独占禁止法第一条の起草過程とその背景および意義―非西欧社会における市場経済と民主主義の法の成立」筑波ロー・ジャーナル創刊号（平成一九年）三九頁。