

規制、独立、ガバナンス

-日本の独占禁止規制における政策過程と政治の関係-

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: Japanese 出版者: 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科 公開日: 2019-09-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 茂垣, 昌宏 メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/10291/20388 |

規制、独立、ガバナンス

—日本の独占禁止規制における政策過程と政治の関係—

ガバナンス研究科

茂垣 昌宏

要 旨

本論は、独占禁止規制とその担当機関である公正取引委員会を対象にして、主としてその1980年代以降の政策の企画立案と実施の過程と政治の関係を探求する。これにより本論は、日本における規制の政策の過程と政治化の関係を検討し、その本質を明らかにするとともに、関係国会議員や行政官といった国家に直接関係する主体や構造に焦点を当てることにより、多元主義や合理的選択の手法に対して対論を提示することを目指す。本論を通じて明らかになるのは、公取における規制の中立性の独自性が、広く言われる独立規制機関における規制の中立性とは異なることである。独占禁止規制の実施には非政治化の傾向が強く、独立した規制の実施に関する強い問題意識が公取をはじめとする関係者の間で共有されてきたが、独占禁止法の改正に代表される政策の企画立案においては、独立行政委員会である公取が自由民主党の党内部局の関係者と密接な関係を保ちながら案件を推進しており、規制の執行と規制に係る政策の企画立案の分離は行われていない。換言すれば、規制の政策と規制の実施との関係は、独占禁止規制においては、政策と実施が分離していないという点において、日本の他の規制省庁の担当する分野と本質的には差異が無い。他方、独占禁止規制の政策立案を完全に公取から切り離し

た体制を作ることは、現実的には容易でないかもしれないことを考えれば、規制の独立性を確保するために必要な枠組や透明性を更に検討していくことが必要である。上記を踏まえ本論は、日本の政治的伝統を踏まえた上で有効な規制のあり方を考える必要性を提言する。具体的には、より良い規制とガバナンスを実現し現代の課題に対応する行政を実現するために、今後更に規制と政治の関係の改善に向けた分析と議論を積み重ね、ベストプラクティスの創出のような、日本の政治的な伝統の中で21世紀の環境と課題に応える規制のあり方を如何に創り出すかという課題に対応し、より良い日本の規制とガバナンスを目指すことが求められる。

キーワード：独占禁止規制、公正取引委員会、政治化、政策過程、ガバナンス

1 序章

わが国における政策過程と政治の関係は、政治学や行政学の研究における主要関心事項の一つであり、官邸、与党議員、省庁といった主要行為主体（アクター）間の力関係の変化と政策の立案や実施の過程における役割や影響については数多くの先行研究が行われてきた（例 待鳥 2012、竹中 2017）。その中で、規制分野における政治と政策の立案と実施の関係は、1980年代以降の規制による行政の拡大と欧州などにおける政策の企画立案と距離を置いた独立規制機関の増加（Vogel 1996、Jordana/Levi-Faur 2004）を踏まえれば注目に値する検討課題であるが、わが国においては、2011年の東日本大震災とこれを受けた翌年の原子力規制委員会の設立のような特定の規制の有効性に疑義が持たれこれに対応する形で規制改革が行われた例（新藤 2017参照）を除き、規制政策と政治の在り方について抜本的な改革が行われた例は無い。むしろ、1998年の金融監督庁（現金融庁）の設立、2003年の食品安全委員会の設立、2015年の電力取引監視等委員会（現電力・ガス取引監視等委員会）の設立に見られるように、

新たな大臣庁や既存大臣庁の下に新たな国家行政組織法第八条に基づく委員会を設置する形で新たな規制行政の需要に対応する手法が一般的である。この展開は、1980年代より独立規制機関の設立を推進してきた欧州諸国をはじめとする諸外国の展開とは異なる。このことは、日本においては規制の非政治化（depoliticisation）が志向されることが少ないという、他国における1980年代以降の規制とガバナンスの展開と比べて異なる特徴があることを示しており、日本における規制の政策の決定と実行の本質を考える上で看過出来ない示唆を与える。本論は、規制と政治の関係に焦点を当て、規制、更には行政そのもののガバナンスの在り方や結果としての政策や統治の有効性の理解に貢献することを目指す。加えて、主要国会議員や行政官といった国家に直接関係する関係者と関連する構造に焦点を当てる手法を通じて、多元主義や合理的選択の手法に対する対論の提示を目指す。

以上の問題意識に基づき、本論は、日本の1980年代以降の規制の政策過程と政治化の関係を考察する。具体的には、1940年代後半より例外的に職権行使の独立性の保証された独立行政委員会である公正取引委員会（公取）により政治的中立性の確保に関する志向の強い規制が行われてきた独占禁止規制における政策過程を分析し、規制と政治化の関係を明らかにする。これにより、日本の規制分野における政策過程と政治の関係、更には日本における規制とガバナンスの本質を解明に向けた示唆の提示を目指す。

本論の構成は、次のとおりとする。次章の分析枠組の提示を受けて、第三章で独占禁止規制分野における与党政治家と担当行政機関である公取事務局が時として個別の行為主体間の力関係の変化を交えつつ継続的に政策過程を支配してきたことを明らかにする。最後に、終章において事例研究を総括し含蓄となるものを提示する。

2 変わるガバナンスと政策手法：規制と政治を巡る環境の変化

日本を含む各国における規制の展開は、基本的には社会の変化を踏まえた構

造や関係行動主体の変容に対応したガバナンスの変化に対応するものである。第二次世界大戦後、国家の拡大を通じた政府による統治が先進諸国をはじめとする各国において定着した。ケインズ経済学に基づく裁量政策、裁量的規制、国営・公営企業によるサービス提供といった政策に代表されるこの手法は、福祉制度の本格的な確立と共に確立したものであり、政府の拡大した支出と多種多様な政策プロジェクトにより完全雇用と社会福祉をはじめとする社会的課題の克服を図ることが主たる政策手法となった。世界的に見ても、この時代においては、政府こそが適切で真つ当な解決策を提供する主体であった。しかし、この政府が統治に関わる全てを一手に引き受ける体制は、日本を含む各国においてオイルショックに代表される社会的危機が起きた1970年代になると限界に直面した。この頃より国家は、財政危機、新自由主義の台頭、グローバル化、国家の失敗、新公共経営（NPM）の台頭、官民の境界の不明瞭化、NGO等の新たな主体の出現その他の社会の変化といった諸問題に直面してきた。これらの課題への対応を通じて国家は変容を遂げ、従来の単線的な統治構造から関係する主体を巻き込んだネットワークによる政策決定の枠組に移行してきた。このような政府が統治そのものの主体であった体制から政府の活動のみでは統治に関する諸課題に対応出来ない時代への移行は、1980年代頃より次第に外部の観察者の目からも明らかになり、これに伴い、古いフランス語起源の言葉である「governance」が「government」に代わり統治全体を指す言葉として次第に用いられるようになった。このガバナンスという概念を通じて、政治学の研究は国家と社会全体の統治、換言すれば政治全体を考える中で国家の位置付けを考えるようになった。¹⁾ (Pierre and Peters 2000)

このような社会と国家の変容と共に、国家と規制の在り方も変わった。従前国や国の経営する企業体が提供していた公共サービスは、民営化による間接的

¹⁾ 1970年代以降のガバナンスと国家の変容については多数の文献が論じている。本パラグラフは Pierre and Peters (2000) に基づく。

なサービス提供に移行し、これに伴い、規制がサービスの提供などのコントロールのために重要な役割を果たすようになり、その重要性が拡大した。他方で、その技術的な難解さから規制の専門性が高まり、その執行に非政治性を求める見解が1980年代頃より大きくなった (Malyshev 2008, OECD 2002, 2004)。既に米国では各州議会による鉄道規制の議論の過程から1883年の設立に至った州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) を嚆矢として数々の独立規制委員会が第二次世界大戦の前から設立されてきた (伊藤 2003) が、1980~90年代に通信事業の民営化が各国において行われるようになった頃よりは、国営事業体の民営化と独立規制機関による民営化企業体の規制が新たな規制の枠組の雛型として欧州をはじめとする諸国に広く広まった (Jordana/Levi-Faur 2004)。この制度改革を支える主たる考え方の一つが、規制の権限を政治家から専門家集団へ委託することによる規制の非政治化である (Jordana/Levi-Faur 2004)。

このような中、日本では、規制改革の後大臣庁や大臣庁の下にある国家行政組織法第八条に基づく機関による規制を行うことが多く見られ、規制の政治化に関する問題意識が大きな議論を惹起することは、2011年の福島第一原子力発電所事故から起きた原子力安全規制に関するものを除けば、無かった。このことは、規制の政治化に関し独自の考え方や構造が存在する可能性を示唆する。次節の示すように、日本においては政治化の過程が政策立案の非公式の過程で組み込まれている。立法のような政策立案の過程においては、非公式なチャンネルを通じた政治の関与があることが多い (例 猪口・岩井 1987)。行政官について言えば、総務省、国土交通省、経済産業省など多くの省庁においてそうであるように、政策立案に従事する行政官が執行にも当たることが多い。これに関しては、政策立案にあたる行政官以外に政策執行に従事し得る専門知識を有する行政官がまとまった数で存在しないために、政策と執行の分離は起きにくく、その利益も実感されないと解釈することが可能である。

このような中、独占禁止規制については、1947年の公取設立以来、規制の執

行当局である委員会の職権行使の独立性が独占禁止法においても明記されるなど、規制の政治からの独立性が必要な事項として明確に認められてきた。従って、独占禁止規制は日本の規制の分野においては政治化の問題に特段の関心が寄せられてきた例外的な事例であり、この分野における政治化の問題を構造と行為主体双方の観点から検討することは、日本における規制、更には規制を越えた行政課題の政治化を検討するために有益であろう。具体的な事例研究の対象期間としては、本論は、日米構造協議以降に独占禁止分野で目立った展開があったことに鑑み、主に1980年代以降に焦点を当てる。この期間について検討した先行の政治研究としては米国の Beeman (2002)、Feyer (2006) 及び Schaele (2000) があるが、いずれも公取の行政官や産業界がその主たる研究の対象となっており、限られている。Mogaki (2018) は独占禁止規制における関係行為主体と構造の変容を、吉田 (2012) は独占禁止規制の政策と小泉政権中枢の関係を研究しているが、規制と政治化の問題は主たる関心事項とはしていない。これまで数多く行われてきた法的分析やビジネス研究の独占禁止規制に関する先行研究は、いわゆる関係者間の力関係の課題を主たる関心事項とはしていない。本論は、こういった先行研究の間隙を埋めることも目指す。

本論の分析枠組は、権力の所在を国家の存在に求める立場に立ち執政中枢(コアエグゼクティブ)²⁾の概念に基づく。この執政中枢の概念は、政策立案において中枢内部の諸資源を構成主体が補い合うことを通じて執政中枢全体が他の行為主体に対し支配的立場を確立するとするものであり、これは執政中枢における構成主体間の相互依存関係に基づく中枢内部の流動的で変化する力関係とともにある (Dunleavy/Rhodes 1990、Rhodes 1995、Smith 1999、Richards 2008)。この枠組は、我が国における公共政策の企画立案過程における政官の密接な関係 (猪口・岩井 1987、Beeman 2002) を鑑みた場合、国家における意思決定の一連の過程を捉えて分析することに優れており、既に伊藤 (2006)、上久保 (2010)、Mogaki (2015、2018) などの先行研究において用いられてきた。本論においては、これら先行研究を踏まえつつ、我が国の国家における意思決定過

程、特に政治家や行政官などの主要関係主体間の力関係や構造の変化を総合的に捉えられる概念として、執政中枢を分析の中心にすえる。独占禁止分野における具体的な執政中枢として、本論は、制度的位置付けと政策過程における重要度を勘案して、内閣総理大臣、担当国務大臣その他の担当政務三役、行政官（公取、経産省などの関係省庁）、関係する閣外の重要与党国会議員を想定する。これらの関係行為主体は、日本における政策決定過程への主要参画主体として広く認められたものであり（例えば、猪口・岩井 1987、独占禁止規制関連では Beeman 2002、Mogaki 2018 など）、執政中枢の構成主体として適当と考えられる。³⁾

この枠組に基づき、次章以降では1980年代以降の日本の独占禁止規制の展開とその政治との関わりをその内側での関係行為主体間の力関係と構造の変容を踏まえて検討する。

²⁾ Dunleavy and Rhodes (1990: 4) は、現在の英国政府中央の政策調整機構を分析する現代の概念として「執政中枢」(core executive) という語を提案し、その具体的な内容を「中央政府の政策の取りまとめや統合を主たる目的とする又は政府部内の部門間紛争を最終的に調停する全ての組織や構造」(functionally to include all those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine) とした。この機能の定義を更に発展させたのが Rhodes (1995: 12) で、彼は執政中枢を「中央政府の政策を調整し政府部内の部門間紛争を最終的に調停する全ての組織と手続」(all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the government machine.) と定義した。英国政治学における執政中枢の議論の日本語概説については、伊藤 (2006)、渡邊 (2006) を参照。

³⁾ 本論は、2011年から2012年にかけて東京で筆者により実施されたエリートインタビュー（政治家3名、行政官8名、ビジネス関係者2名、弁護士2名、研究者2名、消費者団体関係者2名が対象。OB・OGを含む。）に大きく依拠している。

3 政治のコントロールと独立

3. 1 2004年までの自民党・自民党連立政権

日本の独占禁止規制の主たる特徴の一つとして、公取は、独禁法第28条の規定に従い正式に政治から独立している。この条文は、職権行使の独立性と呼ばれる個々の独禁法違反事件に関する政治の介入から独立した調査を保障する。基本的には、公取は政治家も侵すことの出来ない独立行政機関であるという理解がある（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）反面、政治家の間では独占禁止規制や公取への無関心が見られる。他方で、憲法第65条の規定に基づき公取は内閣に属する行政機関の一つであり、実際のところ、公取は、政治的な圧力の中で作られてきた面がある。自民党政権下の政治家と公取の関係は、政治家は法改正の時のみ関与し、形式的に所轄する内閣官房長官は定常的に公取の業務に関する説明を受けない状況であった（公取職員、著者インタビュー、東京、2011）。従って、公取は、法改正の無い時は政治家に接触しなかった。比較的独禁法改正の少なかった昭和期においては、公取は、与党に近い存在ではなかった（公取幹部、著者インタビュー、東京、2012）。

公取が内閣総理大臣所轄の独立行政委員会となった理由の一つとしては、占領軍総司令部民政局の独占禁止法の執行機関の独立性を高めるべきという意見が働いたことがあった（伊藤 2003）。このように占領期においては強力な規制執行機関としての役割が期待された公取であったが、占領期終了後はその庇護者を失いむしろ政治的な生き残りを意識することになった。この事情を反映して、公取の独立行政委員会としての地位は、当時「弱小官庁」であった公取の立場を霞ヶ関の官庁の間で守ることに貢献したという見方が関係者にはある（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011；元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011；経団連幹部、著者インタビュー、東京、2011）。この他、公取が設立以来独立行政委員会としての地位を守った理由として、前身が無い戦後の新設機関であったこと（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）、公取が審

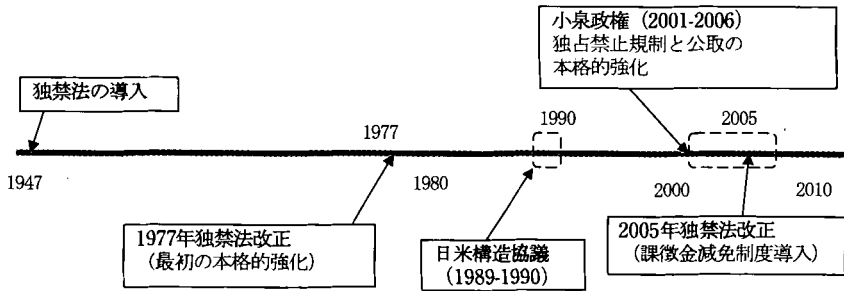
判制度を有し準司法機関のような性格があったこと（大学教授（独禁法専攻）、著者インタビュー、東京、2011；独禁法専門弁護士、著者インタビュー、東京、2011）を挙げる関係者があるが、これらの視点を見る限り、元来規制の独立性の必要性に基づく独立行政委員会という意識が強かったようには考えられない。審判制度にしても、後年の2015年（平成27年）4月に内外で大きな論議を生むこと無く廃止されたことでも分かるように、独占禁止規制との関係でその存在意義が強く意識されてきた訳ではなさそうである。むしろ、独占禁止規制がそれ程社会的に重視されなかった時代において、公取の独立行政委員会としての位置付けが一種の政治的武器として関係者に意識されていたことは記憶してもよいであろう。この状況は、1970年代になり独占禁止規制が大きく社会的な関心を集めるまで続くことになる。

1975年に自民党（自由民主党）の政調（政務調査会）内に設置された自民党独禁法調査会は、他分野における政調の部会に匹敵する機関であり、日本の独占禁止規制における政策決定において看過出来ない存在であった（林 2008: 314）。この事は、独禁法調査会が自民党の政治家にとって自民党の意思決定に影響を与える場として機能していたことを意味する。具体的には、典型的には独禁法改正案の事前審査を通じ、独禁法調査会はその力を行使した。独禁法調査会は、山中貞則（1921年～2004年）が独占禁止規制の要の人物として力をふるった場でもある。山中は常に継続的に独占禁止規制において独裁的な力を持っていた訳ではない（1982年の通産相への就任により、彼は独禁法調査会の回答を退任し、同時に彼の独占禁止規制における役割は縮小した。その後、山中は、一時独禁法調査会に復帰したものの、1990年の総選挙で落選し、以降1993年に復活当選するまでは国政に関わらなかった。）が、独禁法調査会に関与していた時期の彼の影響力は大きく、山中が1980年代から1990年代、特に1993年から2004年の逝去までの期間においては一貫して国会議員であり独禁法調査会会長の任にあったことを鑑みれば、この期間の公取と与党の関係は、彼を支えるネットワークとして捉えることが出来る（塩崎 2013a、2013b）。1980年代

と1990年代については、執政中枢の内部であれ外部であれ、殆ど全てのインタビュー対象者が、公取と政治家の関係において重要な者として山中に言及した。つまり、この時期の独占禁止規制は、山中を中心とするサークルで策定されたとみることが出来る。山中の重要性は、彼の逝去後「キーマン」と言える者が居なくなった（独禁法学者、著者インタビュー、東京、2011）、小泉政権前には一般大衆ではなく山中を取り巻く10人位の独禁法に特化した政治家のみが公取に関心を持ち個々の案件における公取の影響をコントロールしていた（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）といった、殆ど全てのインタビュー対象者の証言により裏付けられている。元公取幹部の内の一人は、山中の役割の本質は、政策を打ち出し続ける他省庁において見られるキーマンとしての存在でなく、独禁法の執行を独立して行い時折新規施策を打ち出す公取に必要なメンターであったと表現している（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。メンターという語は、山中が公取に密接に協力したのではなく距離を置いて支援したことを窺わせる。この元公取幹部によれば、山中の事前了承を取り付ければ万事片が付くので、公取は他省庁のようなキーマンが要らなかったという（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。これらの証言は、公取と政治家の間の関係の本質を明らかにしている。独禁法の執行に焦点を当てていた公取は、政治家との間の強い関係を構築せず、主として独禁法改正の過程で政治家と接触してきた。このため公取と政治家との関係は希薄であり、これを補っていたのが公取と山中との関係であった。このことは元公取幹部も認めており、彼によれば、山中が居なければ、政治からの介入が遅かれ早かれ業務を停滞させ公取は他省庁のようなキーマンが必要となっただろうという（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。山中の支配的な力は公取の外からも証言されており、自民党独禁法調査会は政調の下にあるものの山中の独裁的な影響下にあり、独禁法関連の事項は山中が独裁的に決めていたという（経団連職員、著者インタビュー、東京、2011）。

このような独禁法調査会と山中の大きな影響の下で、日本の独占禁止規制は

図1 日本の独占禁止規制の発展の時系列（著者作成）



大きな転換点である日米構造協議を迎えた。(図1は日本の独占禁止規制の時系列を示す。)

日米構造協議の結果、日本はその独占禁止規制の抜本的強化を目指すことになり、それ以前の時期から大きな転換を迎えた (Freyer 2006: 203, 216; 上杉 2007: 146; 鶴田 1997: 149-150)。これに加え、バブル経済の崩壊と1990年代の自社さ連立政権が出現したことが、自民党による規制緩和と独占禁止規制の強化につながった (Freyer 2006: 203-212)。このような与党の方針の転換により、公取の強化と持株会社規制の緩和といったこの分野のガバナンスの転換につながる施策が実現した。

公取の執行機構の強化は、米国政府 (司法省反トラスト局)、経団連、及び自民党を含む連立与党により支持された、構造協議の合意事項の実施の中で象徴的で重要な施策であった (Freyer 2006: 216)。公取の増強は、その格上げの形を取り具体化された。実際、公取幹部の格上げ (例 事務総長の公務員としての等級を局長級から事務次官級に昇格させる。) により、公取の執行力と霞が関における交渉力は実質的に強化されたと見られている (Freyer 2006: 218、鶴田 1997: 182)。

もう一つの注目すべき案件は、持株会社規制の緩和である。日本は、戦前の財閥の再来防止を目的として独禁法第9条に基づく持株会社の全面禁止を行ってきた点で、他の先進国と比べて特異であった (Freyer 2006: 217、鶴田 1997:

180)。持株会社規制の緩和は、国内的な論議を呼び、経団連と通産省は緩和を支持する一方、社民党などの政党はこれに反対した（Freyer 2006: 223-224、上杉 2007: 200）。この規制は、反競争的行為の有無に関わらず全ての持株会社を禁じており、本質的に事前規制であった。従って、持株会社規制緩和は、事前規制の後退とも言えるものであった。本件の公取に対する影響については、議論があるところである。というのも、公取の規制手段の緩和により公取は力を減じたとする見方があり得るからである。

これらの2つの施策の国会承認（公取格上げ：1996年、持株会社規制緩和：1997年）は、日本の独占禁止規制の変容振りを示すものである。これらの施策を通じ、独占禁止規制は事前型から事後型に変わってきた。この方針が2000年代も維持されてきたことは、2001年5月の小泉純一郎内閣総理大臣の所信表明演説で以下が言及された事からも分かる。

第二は、二十一世紀の環境にふさわしい競争的な経済システムを作ることです。これは日本経済本来の発展力を高めるための構造改革です。競争力ある産業社会を実現するために、新規産業や雇用の創出を促進するとともに、総合規制改革会議を有効に機能させ、経済・社会の全般にわたる徹底的な規制改革を推進します。さらに、市場の番人たる公正取引委員会の体制を強化し、二十一世紀にふさわしい競争政策を確立します。（首相官邸 2015）

2000年代の小泉政権の影響は明らかである。この時期の独占禁止規制における重要な施策は、2005年の独禁法改正により導入され2006年に施行された課徴金減免制度と課徴金増額であった⁴⁾。日本の減免制度は課徴金制度と連動するが、それは「日本の刑法は通常この種の減免制度の導入に馴染まない」（OECD 2004: 73）ためである。課徴金減免制度の導入は、カルテル当事者に対する公取への通報インセンティブの付与を通じて公取の能力を向上させるものと見込まれていた。表1の適用実績は、この見込みが正しかった事を示している。ま

表1 課徴金減免制度の適用実績（公正取引委員会 2011、2015a、2018）

| 年度（4月1日～3月31日） | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| 適用件数 | 26 | 79 | 74 | 85 | 85 | 131 |

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 計 |
|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 143 | 102 | 50 | 61 | 102 | 124 | 103 | 1,165 |

表2 公取の人員と予算（公取資料、公正取引委員会 2015b）

| | 1947 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|----------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 人員数 | 284 | 422 | 432 | 474 | 520 | 564 | 706 | 791 | 838 |
| 予算額（百万円） | 10 | 2,393 | 2,882 | 3,751 | 5,239 | 5,902 | 8,131 | 8,915 | 10,739 |

た、公取の人員予算は、表2に見られるようにこの時期にはっきりと拡大した。例えば、公取の予算は、2001年の約60億円から2002年の約77億円と、10億円以上の拡大を見た。

このように小泉首相の明確な方針の下発展を遂げた独占禁止規制であったが、他方で正式に公取を所轄する政治家は、自民党・自民党連立政権下では公取や独占禁止規制に重大な影響を及ぼさなかった。独禁法第27条に基づき公取を所轄するのは、内閣総理大臣である。この内閣総理大臣による公取の所轄は、実際には国家行政組織法第8条に基づき内閣官房長官に委任されていた。正式には自民党・自民党連立政権下で独占禁止規制を所轄する内閣官房長官の政策事項に対する影響力は、インタビューによれば、限定されていた。独禁法に基づく職権行使の独立性があったために、内閣総理大臣や委任を受けた内閣官房長官に残された担当事項は少なく、主として国会における儀礼的事項（関連法

4) 2006年1月から日本の独占禁止規制において課徴金減免制度が導入され、公取は、カルテルの利益を受けた企業であってもカルテルの存在を公取に通報した企業に対して優遇措置を取る事が出来るようになった（JFTC 2012、Uesugi 2005: 362）。具体的には、通報が公取の調査前に行われた場合、最初の通報者に対して課徴金の全額、二番目に対して50%、三番目に対して30%が免除されることとなった（JFTC 2012、Uesugi 2005: 362）。調査開始後であっても、一定数の通報者はこの制度により便益を受けられるようになった（JFTC 2012）。

案の提案理由説明、委員会における法案採択後の謝辞表明、法案採択時に附帯決議が採択された際の決議尊重表明)のみであった(元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011)。この証言は、他の公取職員のコメントとも共通している(公取職員、著者インタビュー、東京、2011)。つまり、公取とこれを所轄する国務大臣(内閣官房長官)の関係の本質は儀礼的なもので、自民党・自民党連立政権下の内閣官房長官の政治的コントロールは実質を伴わなかったという解釈が可能であろう。

ここで明らかになるのは、閣外政治家(山中のような独禁法調査会構成員)のコントロールの度合いと正式に所轄する国務大臣(内閣官房長官)の弱いコントロールである。権力は、正式に所轄する国務大臣でなく与党としての自民党と自らの政治的資産に基づく力を有する枢要な自民党の閣外政治家に在った。小泉首相の国会演説に代表される内閣の明確な意図に基づく公取の強化も、その具体化は内閣の正式なラインではなく代表される独禁法調査会の主導の下行われた。他方で、この展開を規制と政治という観点で分析すれば、独占禁止規制は一貫して内閣と与党という「政治」の影響下で発展してきたと言える。次に、この枠組の下で行政機関としての公取がどのように発展してきたのか見てみよう。

3. 2 自民党政権下の公取

山中の強い影響の下、独禁法の付与する職権行使の独立性により、公取は、政治家の介入からかなりの程度自由であった。これは、正式に所轄する国務大臣(内閣官房長官)の正式なコントロールについてすらそうで、内閣官房長官は独占禁止規制の実施を監督しなかった。

公取の事例は、担当国務大臣が政策の実施を監督する他省庁の事例とは対照的であり、民主的コントロールの不在と法改正時の政治的調整力の弱さを示唆する。日本では多くの場合、政策立案事項は法改正の形を取って具現化されるので、独占禁止規制の強化は、法改正件数の増加につながった。この事により、

民主的な説明責任と政治的調整が課題として浮かび上がる。法改正の過程では、国会と政治家が力を行使する。

法改正の過程における公取の役割は、この関係を説明する手掛りを与える。独禁法改正案の元となるアイデアは、日米構造協議におけるように他の先進国、民間企業や他省庁、公取が自ら不便と考える事項といったものを源にしており、法案作成時には事務を司る公取がその見解を盛り込むことがよくある(弁護士(独禁法専門)、著者インタビュー、東京、2011)。公取は、改正案のアイデアを自ら作り出す事はあまり無いが、様々な外部の意見を取り込み自らの執行に便利な形に改正案を作り込む事に長けている(弁護士(独禁法専門)、著者インタビュー、東京、2011)。この証言に見られる法改正に対する公取の手法は、過程の管理と調整である。このような公取に在り方に対しては、無力であり主たる改革主体ではないという批判も存在した(名誉教授(産業組織論)、著者インタビュー、東京、2011)。

これら民間専門家の証言は、公取の役割の本質が政策の創出と言うより調整であったことを物語る。戦略的では無いが非公式に自らの意図を盛り込むことに長けてきたのである。かかる手法は、Johnson(1982)(通産省)やVogel(1996)(郵政省)の示した日本の省庁の例とは異なる。公取の手法は、戦略的と言うよりは官僚的運営と呼び得るものである。公取は、その力を独占禁止規制体としての自らの制度的権能に依っている。立法を通じた新規規制枠組の創設のような政治的活動においては、公取は、与党に従ってきた。要するに、公取の力の本質とは、自民党の決定の範囲内での政策運営を伴う政策の執行であった。公取の側としてこの在り方に特段問題を感じておらず、政策立案を実施機関が担うことによる規制の政治化の可能性も特段認識して無かったことは、1997年の行政改革会議における公取の以下の説明振りからも分かる。

- 3 競争政策の企画立案機能と公正取引委員会の職権行使の独立性との関係
前述のとおり、公正取引委員会は職権行使の独立性を有するが、このよ

うな機関が独占禁止法の改正などの政策の企画立案を行うことが、内閣の行政責任や我が国の経済政策の統一性との関係で問題を生じさせることはない。例えば、所管法令の改正の立案については、前述のとおり、公正取引委員会が原案を企画立案し、各省庁、与党等の関係各方面と十分調整を行った上で、所要の手続の下に内閣から国会に提出される（注3）。また、独占禁止法上又は競争政策上問題のある他の経済法令及びこれに基づく行政措置等について調整を行う場合については、他の行政機関と十分所要の協議をして行っていくこととなるのであるから、公正取引委員会の行う調整が我が国経済政策全体との整合性を欠くことにはならない。なお、実際にも、公正取引委員会は、その設立当初から政策立案・調整権限を有しており、所管法令の改正はもちろん、競争政策上問題のある他の経済法令及びこれに基づく行政措置等について調整を行ってきた（独占禁止法第27条の2第5号）。

（注3）独占禁止法改正案については、その立案作業や各省庁との調整は独占禁止法を所管している公正取引委員会が担当し、内閣総理大臣を通じて閣議請議を行っているが、この点は、経済企画庁、科学技術庁等他の総理府の外局が所管法律の立案作業等を行う場合と異なるところはない。

（公正取引委員会 1997年）

日米構造協議による断絶は、政治家と公取の間の力関係や組織的な位置付けを変える事は無かった。公取と独禁法の強化は優先事項になったものの、これらを達成する具体的な施策は自民党独禁法調査会の監督の下検討・実施された。インタビューを受けた公取職員によれば、1980年代から2000年代にかけての自民党・自民党連立政権下での自民党と公取の関係においては目立った断絶は無かったという。むしろ、2009年に自民党連立政権下で法改正を担当した公取幹部によれば、同年の法改正は自民党の独禁法調査会と経済産業部会の合同会議で議論され、従前と比べて殆ど変りの無い政策立案過程であったという（公取

幹部、著者インタビュー、東京、2012)。この事は、自民政権は、2000年代まで目に見える力関係の変化無くその政策立案過程を維持してきたことを物語る。かかる見方は他の公取幹部からも寄せられており、独禁法改正案国会審議を担当する内閣官房長官よりも自民党独禁法調査会が最も重要であったという（公取幹部、著者インタビュー、東京、2012）。これらの公取幹部の証言は、自民政権下の制度的枠組が政策決定過程や行為主体間の力関係に関して2009年の政権交代まで殆ど変らなかったことを示している。

3. 3 2004年の山中の逝去と2009年の政権交代による変化

他方で、独占禁止規制をめぐる政治環境は、2000年代に入り2004年の山中の急死と2009年の民主党への政権交代という2つの看過出来ない変化を迎えた。山中の逝去はもっとも重大な断絶であり、その後はそれまで順調に運んでいた物事が機能しなくなったという証言があったことは、前者の影響が小さくなかったことを物語る（経団連職員、著者インタビュー、東京、2011）。これは見方によっても異なり、山中の逝去を挟んでも自民政権下では与党と公取は良好な関係を維持してきたが、民主党政権の対応の方がより懸念されるとして、山中の逝去が自民党の手法に変化をもたらさなかったことを主張する証言もあった（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。ただ、2009年の政権交代の影響については、他省庁にも共通するガバナンスの問題であり、独禁施策や独禁法改正案の良否では無く政党間の力関係の複雑化や不透明化に起因するという証言もあり、民主党への政権交代が独占禁止規制に対して与えた影響はむしろ他省庁にも共通する政府全体への影響であったという位置付けも可能なのである（公取職員、著者インタビュー、東京、2011）。

では政権交代の影響とは何だろうか。民主党政権においては、政策調整会議の下、政務三役と公取との間は緊密化し、公取の業務を構成する2つの事項（政策事項と執行事項）のうち、政策事項については頻繁に報告が行われるようになった（公取職員、著者インタビュー、東京、2011）。このような政策事項にお

ける民主党政治家の積極的関与は、2010年の独禁法改正案が「政務三役ペーパー」の指示に基づき政務官主導で策定された事にも見る事が出来る（公取幹部、著者インタビュー、東京、2012）。政権交代後設置された公取担当政務三役は、公取の職権行使の独立性があるので、国会に提出する法案関連の事項を担当したが、日々の業務にどの程度かかわるかは個々の政務三役の判断に依っていたという（参議院議員（民主党）、著者インタビュー、東京、2011）。これらの証言からは、民主党の政務三役が自民党において正式に責任を負っていた内閣官房長官（国務大臣）とは異なり政策立案において看過出来ない役割を担っていた事を物語る。このような民主党の手法は、最初に公取担当国務大臣となった枝野幸男の国会答弁でも説明されている（衆議院 2010a）。枝野は、自らの担務の限界にも言及し、公取の職権行使の独立性の故に自らが直接に指揮監督は出来ないことを答弁している（衆議院 2010b）。

上記の民主党政治家によれば、担当副大臣・政務官の要否には議論があったという。政権の承認を受け任命された委員長が十分に政権と連絡を取れば事足りるという考え方もあったが、当時の委員長の竹島は財務省の出身で民主党の意向で任命された訳ではなかったので、暫定的な手法として、公取が民主党の意向に沿い活動するよう政務三役が関与する事も可とされた（参議院議員（民主党）、著者インタビュー、東京、2011）。この証言から、民主党の手法が部内で調整された方針というより試行の連続であったことが分かる。また、委員長の任期が保障されたものであるため、自民党により任命された委員長を民主党も使わなければならない、エージェントとしての委員長を信頼出来ない事態が生じた事を物語っており、職権行使の独立性が自民党政権時代には無かった新たなガバナンスの問題を生み出したことを示している。

執政中枢の外からは、民主党は独占禁止規制において取るに足る改革の実現に失敗したことを指摘する向きがあった（経団連職員、著者インタビュー、東京、2011）。この批判的見解は他からも支持されており、法改正や法律・政策の立案に係る研究会は全て止められ、議論が成されないまま、独占禁止の分野に

おける政策が止まってしまったという指摘が見られた（大学教員（独禁法）、著者インタビュー、東京、2011）。かかる見解は消費者団体関係者からも寄せられ、民主党政権になってから政務三役が物事を決め、各省庁の審議会や研究会が殆ど止められ政務三役が仕切る会合になり、行政官が動いたり仕事をしたりせず待機することになったという（消費者団体幹部、著者インタビュー、東京、2011）。これらの執政中枢の外部からの証言は、民主党が自民党の統治システムを取り払ったものの自らのものを確立しなかったことを示している。その結果は、統治機構を制御する確立されたルールの無い不安定な状況を思わせる。

2012年（平成24年）12月の民主党から自民党への政権交代以降、基本的にこの公取と政治の枠組は大きくは変わっていない。議論の場は現在競争政策調査会と改称されている旧独禁法調査会の場を中心に行っている一方で、民主党政権の創設した公取担当の国務大臣は引き続き任命されているようである。つまり、規制と政治の関係は、従来の自民党・自民党連立政権の枠組に基づきつつ民主党政権の変革を受け入れたものとなっている。独占禁止規制が大きな注目を集めない中、山中に匹敵する存在が現在居るようには見えないが、規制と内閣や国務大臣との関係は旧政権時代よりも明確なものとなっている。

4 終章：政治の影響力と規制

前章における日本の独占禁止規制の検討を通じ、その政治との独自の関係が明らかとなった。職権行使の独立性の枠組の下、独占禁止規制の実施には非政治化の傾向が強く、独立した規制の実施に関する強い問題意識が公取をはじめとする関係者の間で共有されてきた。他方で、独占禁止法の改正に代表される政策の企画立案においては、独立行政委員会である公取が自由民主党の党内部局の関係者と密接な関係を保ちながら案件を推進してきたことが明らかになっている。

このように、独立行政委員会である公取は、規制の執行のみならず政策の企画立案においても担当政府機関としていわゆる「事務局」の役割を果たしてい

る。これは、日本の公共政策の政策過程の現状を踏まえれば自然な選択であろうが、同時に、規制の独立という概念が OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構）のような国際的な場における議論で通常志向する規制の執行と規制に係る政策の企画立案の分離（Malyshev 2008）は行われていないことを意味する。規制の執行の問題意識と規制の政策立案の問題意識が規制機関において共存し得る状況を維持することは、行政の当局者からすれば情報共有が容易で便利な体制かもしれないが、他方で規制機関における規制の執行に政策的、すなわち政治的な考慮が影響し得ることを勧告すれば、規制の独立性を揺るがしかねない体制ともいえる。また、独立行政委員会が政策の企画立案の責任を持つことは、その政治的なコントロールの低さを勧告すれば、省庁と比べた場合に、民主的コントロールとアカウンタビリティの点で正当性を欠くことになりかねない恐れがある。民主党政権の時から始まる担当大臣の任命は、担当大臣が公取に関する政策的事項を担当する体制を構築することを通じてこの問題に対応する方策であったと考えられるが、いわゆる事務局機能を独立行政委員会である公取が担う体制が継続している以上、同一行政組織内における規制の執行と政策立案の機能の並存とこれによる相互が影響を受ける可能性の存在という問題が根本的に変わったとは言えないであろう。

他方、現在の日本の公共政策の過程を勧告した場合、独占禁止規制の政策立案を完全に公取から切り離れた体制を作することは、政府部内における専門知識を有する行政官の人数と所在を考えても、現実的な方策とは言えないかもしれない。したがって、規制の独立性を確保するためにはどのような枠組が必要なのか、その執行の透明性を確保するための方策の検討が求められる。

独占禁止規制における規制の独立性、公平性と政治化の問題は、省庁における規制の在り方を考える際にも参考になる。本論の検討を通じ、公取における規制の中立性は、いわゆる独立規制機関における規制の執行の中立性とは異なるものであることが明らかになった。換言すれば、規制の政策と規制の実施と

の関係は、独占禁止規制においては、政策と実施が分離していないという点において、日本の他の規制省庁の担当する分野と本質的には差異が無いのである。

このことは、日本における規制の改革を考えるにあたって、示唆を与えるものである。規制の政治化に対して厳格な立場を取るのであれば、規制の政策と規制の実施の機能は明確に分けるべきであるという考え方があり得る。その場合、その分離の程度と実際のその分離施策が日本の公共政策の過程に適合し得るかが検討課題となろう。他方、規制の政治化に対して寛容な立場を取る場合は、現在公取で行われているような規制の政策と規制の実施の機能の分離についてもラディカルな手法を取る必要は無いという見解に到達するかもしれない。しかし、この場合は、どのような手法で規制の実施の公平性を担保し得るかが論点になろう。この点は、特に実際の規制の執行により不利益を得る者が生じる際には重要な問題となり得る。

本論では、独占禁止規制の事例を通じて、規制の政治化の問題を検討した。最後に本論は、このような制度を生み出す日本の政治的伝統を踏まえた上で、日本における有効な規制のあり方を考える必要性を提言したい。ベストプラクティスの創出のような、日本の政治的な伝統の中で21世紀の環境と課題に応える規制のあり方を如何に創り出すかという課題は、より良い日本の規制とガバナンスを目指すために必須である。独占禁止規制の分析を通じて明らかになったのは、規制の企画立案のような政治的過程と規制の実施が組み合わさって行われてきた日本の独占禁止規制の一連の過程であり、そこから垣間見れる規制に対する手法とその課題である。規制の実施当局と政策当局の混在は、委員会制度を採っている公取においても他省庁と同じようにあり、委員会制度であるが故に立法を含む政策の政治的正当性については十分な体制の下にあるとは言えなかった。この点については、ある公取関係者（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）の主張にもあるように、政策部門を公正取引庁のような大臣庁にするという考え方もあり得る。他方でこの場合、規制を執行する執行当局に対しては、相当な授権を与える仕組みが不可欠であり、この点に考慮が

払われないと、委員会による規制の独立した執行という原則は有名無実化するかもしれない。このように、公取を含む日本の規制当局の現状の精査と検討は、日本の規制の特徴と問題点を探るために意義ある知見を提供する。より良い規制とガバナンスを実現し現代の課題に対応する行政を実現するためには、今後更に規制と政治の関係の改善に向けた分析と議論を積み重ね、日本の政治的伝統に立脚する規制のベストプラクティスを確立していくことが求められる。

参考文献

- 猪口孝、岩井奉信 1987. *族議員の研究－自民党政権を牛耳る主役たち* 東京：日本経済新聞社.
- 伊藤正次 2003. *日本型行政委員会制度の形成：組織と制度の行政史*. 東京：東京大学出版会.
- 伊藤光利 2006. 「官邸主導型政策決定と自民党－コア・エグゼクティブの集権化」 *レヴァイアサン*、38、7-40.
- 上杉秋則 2007. *独禁法の来し方・行く末－支流から本流への歩み* 東京：第一法規.
- 上久保誠人 2010. 「円の国際化」か「元の国際化」か：「アジア通貨協力」の国内政策立案過程比較 グローバル CEO プログラム Working paper、早稲田大学 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.waseda-giari.jp/jpn/research/achievements_detail/1019.html [2012年8月15日アクセス].
- 公正取引委員会 1997. 「省庁ヒアリング説明資料 公正取引委員会説明資料（6月25日）」 [オンライン] 公正取引委員会. ウェブサイト：<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980428kotori.html> [2018年8月27日アクセス].
- 公正取引委員会 2011. 「平成22年度における独占禁止法違反事件の処理状況（ポイント）」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/11.june/110601point.pdf> [2012年3月29日アクセス].

ス].

公正取引委員会 2015a 「平成26年度における独占禁止違反事件の処理状況について」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/may/150527_1.html [2016年10月5日アクセス].

公正取引委員会 2015b 「平成27年度における独占禁止違反事件の処理状況について」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/jan/150114_1.html [2016年10月5日アクセス].

公正取引委員会 2018 「平成29年度における独占禁止違反事件の処理状況について」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/may/180523_1.html [2018年11月24日アクセス].

塩崎恭久 2013a. 「山中貞則先生の急逝を悼む」、塩崎恭久 [オンライン]. ウェブサイト：<https://www.y-shiozaki.or.jp/oneself/index.php?start=420&id=4> [2013年6月26日アクセス].

塩崎恭久 2013b. 「独禁法改正案、臨時国会提出へ」、塩崎恭久 [オンライン]. ウェブサイト：<https://www.y-shiozaki.or.jp/oneself/index.php?start=395&id=377> [2013年6月26日アクセス].

衆議院 2010a. 会議録 2010年3月10日(水)第174回国会 経済産業委員会 第一巻 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm [2012年11月10日アクセス].

衆議院 2010b. 会議録 2010年5月21日(金)第174回国会 経済産業委員会 第十三巻 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm [2012年11月10日アクセス].

首相官邸 2015. 「第百五十一回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」、首相官邸ホームページ [オンライン]. ウェブサイト：<http://www.>

- kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0507syosin.html [2015年3月29日アクセス].
- 新藤宗幸 2017. *原子力規制委員会——独立・中立という幻想* (岩波新書). 東京: 岩波書店.
- 竹中治堅 2017. *二つの政権交代: 政策は変わったのか*. 東京: 勁草書房.
- 鶴田俊正 1997. *規制緩和 - 市場の活性化と独禁法* (ちくま新書) 東京: 筑摩書房.
- 林秀弥 2008. 「昭和52年独禁法改正の実情」、法政論集、311-365.
- 待鳥聡史 2012. *首相政治の政治分析: 現代日本政治の権力形成基盤*. 東京: 千倉書房.
- 吉田茂 2012. *政権変革期の独禁法政策*. 津: 三重大学出版会.
- 渡邊樹 2006. 「ブレア政権における『中核的執政』(コア・エグゼクティブ)」*レファレンス*(国会図書館), No.668, 5-30. ウェブサイト: <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer2006.html> [2015年4月13日アクセス].
- Beeman, M. L. 2002. *Public Policy and Economic Competition in Japan: Change and Continuity in Antimonopoly Policy, 1973-1995*. London/NY: Routledge.
- Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W. 1990. "Core Executive Studies in Britain," *Public Administration*, 68, Spring, 1990, 3-28.
- Freyer, T. A. 2006. *Antitrust and Global Capitalism, 1930-2004*. NY: Cambridge UP.
- JFTC (Fair Trade Commission, Japan). 2012. *About the Leniency Program* [online], JFTC. Available from: http://www.jftc.go.jp/en/policy_enforcement/leniency_program/about_leniency.pdf [Accessed 27 March 2012].
- Jordana, J. and Levi-Faur, D. 2004. 'The politics of regulation in the age of governance', in J. Jordana and D. Levi-Faur (eds), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward and Elgar, 1-30.

- Malyshev, N. 2008. 'The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries'. Paris: OECD [online]. Available from: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf> [accessed 5 October 2018].
- Mogaki, M. 2015. 'The evolving power of the core executive: a case study of Japan's ICT regulation after the 1980s'. *Pacific Affairs*, 88, (1) (March 2015), 27-49.
- Mogaki, M. 2018. 'Transformation of the Japanese state in antimonopoly regulation after the 1980s'. *Japanese Journal of Political Science*, 19, (1), 1-22.
- OECD 2002. *OECD Review of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries - From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD. 2004. *OECD Review of Regulatory Reform: Japan: Progress in Implementing Regulatory Reform*. Paris: OECD.
- Pierre, J. and Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*, Political Analysis. Basingstoke: MacMillan.
- Rhodes, R. A. W. 1995. "From Prime Ministerial Power to Core Executive," in R. A. W. Rhodes and P. Dunleavy, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. London: Macmillan, 11-37.
- Richards, D. 2008. *New Labour and the Civil Service: Reconstituting the Westminster Model*. Basingstoke, Hampshire/NY: Palgrave Macmillan.
- Schaede, U. 2000. *Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan*. Oxford: Oxford UP.
- Smith, M. J. 1999. *The Core Executive in Britain*. Basingstoke, Hampshire/NY: MacMillan.
- Uesugi, A. 2005. "How Japan is Tackling Enforcement Against Cartels," *George Mason Law Review*, 13, (2), 349-365.
- Vogel, S. K. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced*

Industrial Countries. Ithaca, NY: Cornell UP.