

公正取引委員会の公共性分析 (二) 完

紙野健二

はじめに

一 憲法と公取の公共性

二 公取の組織と作用 (以上第一九号)

三 独禁行政の現実態と法的分析

1 独禁行政の現実態

2 独禁行政の法的検討

(1) 行政裁量

(2) 権利救済

(3) 参加

四 強化改正以後の独禁行政

1 強化改正以後の独禁法改正問題

2 第二臨調と独禁行政

むすび (以上本号)

三 独禁行政の現実態と法的分析

ここでは以上の検討を踏まえつつ、独禁法等により与えられた公取の権限の行使がいかなる現実態を生ぜしめてい

説
るかの例証を試み、特徴的な諸点の法的検討を行う。

1 独禁行政の現実態

論

まず、公取の組織形態からみて中心的な位置を占めるべき準司法的権限にかかわる審決数を規制対象行為別にみると、以下のことがうかがえる。⁽¹⁾まず、公取設置以来昭和三〇年代前半までのきわめて低調な運用がある。私的独占、不当な取引制限および不正な取引方法のうち、とくに私的独占関係件数の少なさが著しく、制限要件の緩和がすすめられてきた合併制限をもあわせてみるならば、本来的な独占規制はほとんど機能していない。三三年の雪印・クロール・パー乳業や四三年の富士・八幡製鉄の合併の容認は、高度経済成長期前後の開放経済体制への移行を目的とする国際競争力強化のために、税制・金融面での優遇措置をてこにして政府主導の大型合併が推進されてきたことと照応していた。他方、不当な取引制限、不正な取引方法および事業者団体の関係件数は、このころの全審決数のおよそ九割を占めている。すでに昭和二〇年代後半からみられた、種々の独禁法適用除外カルテルの広範囲の展開も合わせて評価されるべきである（四一年度一〇七九件を最高）。法認カルテルのうち圧倒的多数は中小企業団体の組織に関する法律関係であるが、他方においてカルテル制度の発足以来一度も認可されたことのないものおよびほとんど機能していないものも少なくない。

カルテル規制の主な対象は、事実上家庭消費およびサービス部門でしかも流通機構の末端であり、独占間のカルテルは、その巧妙さのゆえか摘発の対象となることはまれである。

次に手続別審決数をみれば、審決のほとんどが勧告審決であり、正式審決はきわめて例外的なものにとどまること⁽²⁾が明瞭である。五二年法改正により設けられた課徴金制度も実際に納付を命じられた事例は少数であって、課徴金額

の低さともあいまって違法行為に対する「抑止力」にも疑問が指摘されている。公取は、正規の事件処理ではなくガイドラインと指導にもとづく法執行に終始しているからであり、そのあり方に対する被害者または消費者による争訟制度の保障も不十分であるからである。

また、六五条による認可申請が理由なしと認めるときに行われる審決件数の僅少さからみて、事前審査や、他省庁との協議による非公式な問題処理の実態がうかがえる。

さらに違法被疑事件の審査と処理状況から警告件数の多さが目につく。⁽³⁾しかし、このことは法の消極的運用を示すものである。告発に至った数少ない例として石油ヤミカルテル事件があるが、いわれるところの「一罰百戒」的法運用の客観性をしめす基準は明らかではない。⁽⁴⁾

公取は、以上のように法により付与された権限を、その対象業種と規模に応じてときには物価対策や消費者保護といった一定の政策的観点から「わが国経済の実情」に即して弾力的に行使している。⁽⁵⁾他方では大蔵や通産による強固な保護行政の対象となっている産業分野は、公取にとっては不可触の聖域となっているように、このような法運用は公取独自のものというよりは、国家的産業政策という外在的諸要因に規定されつつ、むしろこれらに積極的に対応することの中に自らの存在意義を見ださんとするものにとどまる。⁽⁶⁾独禁行政のこのような現実態は、反独占的な経済的人権の保障を公取の存在の正当性の根拠とする観点とは全くあいられないばかりか、幾ばくかの齟齬または不明確さによる限界を残しつつも、右のような人権保障の契機をそのうちに含まざるをえない現行独禁法体系における公取の存在目的をも十分に果たしていないことを示している。

戦後ほぼ一貫して弱体化が図られてきた公取は、先にふれたように昭和五二年にはじめての強化改正を経験するこ

ととなる。しかし、これによって実際の法運用が積極化したわけではなかった。その原因はのちにのべるような公取の組織形態にとって不可欠のはずの種々の民主的充填を欠きつつ、主としてもっぱら国家行政内部の産業官庁の後塵を拝してきたその政治的要因に求められることができる。

2 独禁行政の法的検討

右のような公取による独禁行政の現実態と、憲法または法上指定された公共性との間の乖離は、それではいかなる具体的法的問題として現われるのであろうか。ここでは若干の論点を素材としてその例証を試みることにしよう。

(1) 行政裁量

裁量が公取のあらゆる作用について存在し、その具体的行使のあり方が国民の経済的人権保障に大きな影響を与えることは改めていうまでもない。問題はこれに対していかなる法的非法的なコントロールを保障しうるかであるが、ここでは以下に若干の点について問題の所在をのべておく。

第一に、法に定められた規制権限を行使するか否かの裁量は、とりわけ準司法的権限について重要な意味を持っている。違反行為を行ったものに対して、当該行為の排除措置や課徴金を課する場合には、審判手続を経なければならぬ。この手続は、公取の規制作用に対する法的コントロールの一形態であるが、一般に公取の手続上の裁量はきわめて広くコントロールが及んでいない。例えば、(イ) 法違反事実の存否を調査した上で、「適当な措置」をとるか否か(四五条三項、四項)、(ロ) 違反事件について、勧告をするかそれとも審判手続を開始するか(四八条一項、四九条一項)、(ハ) 違反行為に関する犯罪につき、これを検事総長に対して告発するか否か(七三条一項)、などがこれである。法はこれらに対していかなる場合にいかなる行為または不行為を選択するかにつき、ほとんど要件を定めておら

ず、裁判所もこの選択に対してほとんど適否の判断を加えていない。¹⁰⁾ とりわけ、当該事件を違反事件として取り上げないとする「不問処分」は、一時的に違反行為が存在しても警告などにより当該事実が除去されたことを理由とすることが一般的である。しかしこのような扱いは、実質的には国家行政内部の調整をつうじて決せられるものであり、かねてから指摘されているように、このことによって被害者による無過失損害賠償訴訟の提起を事実上不可能となることから、立法論としてはいうまでもなく解釈論としても疑問の余地がある。¹¹⁾ 規制権限不行使のコントロールはこの分野でも具体的な展開が求められる。

第二に、右とも関連して、非権力的誘導行為たる行政指導における裁量については、指導内容およびその基準の公開、適正さの担保、第三者も含めた適否の争訟可能性の確保等が立法的課題であるとともに、解釈論としての展開も重要な課題である。これらによって、法の消極的運用と一体となった政策的執行が克服されよう。

第三に、不公正な取引方法や再販売価格維持契約対象商品などの指定(二条九項、二四条の二第一項)を告示によって行う準立法権限についても、種々の認可権限についても法上の要件にてらして広範囲の裁量が存する。これらは消費者の利益に密接にかかわることから、その意見を適切に反映する事前手続がそれらの客観性を保障するために必要である。

公取の裁量権限は、とりわけて権限の不行使をめぐって法律がこれに明確な制約を付与していないために、総じてこれに対する司法的コントロールは容易でない。この裁量のコントロールは、むしろ規制権限により権利利益を保護される者から求められるその適否の判断の機会を適切に保障する必要がある。これとあわせて、権限行使に対する国民的監視と情報公開の制度的充実が求められなければならない。

先きのべたように、公取は競争秩序維持のために種々の権限を有しているが、それらは主として競争阻害行為を事実として排除することを目的としているにとどまる。競争阻害行為によって国民の権利利益が侵害されることがあるとしても、法はその救済までをも公取の公共性の中に含まれるものとして措置しているわけではないのである。このような枠組み自体、国民の経済的人権保障を直接その存在の根拠となしえない現行独禁法制の限界を示している。したがって、右の法的枠組みと国民の人権保障の必要との乖離はここに顕著に現われよう。

第一の問題として、消費者の不服申立て適格または訴訟における原告適格がある。周知のように、景表法一〇条六項にもとづき消費者団体とその代表が行った、公正競争規約に認定に対する不服申立ての適格性を欠くと判示した主婦連ジュース不当表示事件裁判所判決（最判昭和五三年三月一四日審決集二四号二〇二頁）がある。ここでは、景表法の目的が公益の実現にあり、一般消費者の利益の保護もその一環にすぎないこと、その利益は公取による法の適正な運用により実現されるべき公益の保護をつうじて、国民一般が共通して持つにいたる抽象的、平均的、一般的な利益であって、消費者らの利益は反射的または事実上の利益にすぎないとされた。行政訴訟上の法理としての問題点はこのころでは措くとして、¹²⁾公取の公共性と権利救済とのかわりについて少しく論及しておく。

最高裁の右の理解から明らかなように、公取は法律上消費者の利益を含めた国民の経済的人権保障を目的とする機関ではなく、これとは切断された抽象的な競争政策を実施する機関にすぎない。ここでは、競争秩序の維持そのものが公益であり、公取の存在目的であることが強調される。このような解釈は、消費者をも含めた当事者の利益のうち、いずれをも公取によって実現されるべき公共性として明確に指定しえない独禁法の枠組みをさらに矮小化するものと

いえよう。「問題は真の意味での消費者保護を実現するための、反独占的人権の体系に扉を閉ざす独禁法のこの枠組み自身にある」⁽¹³⁾と同時に、この枠組みを憲法の反独占的な経済的人権のトータルな把握を出発点として解釈することが求められなければならない。

第二には、私的独占、不当な取引制限または不公正な取引方法により損害を被った者の、当該事業者に対する無過失損害賠償制度をめぐる問題点である。⁽¹⁴⁾この制度については、直接の取引の相手方たる事業者によって請求された事例がなく、わずかに消費者による例があるにすぎない。その理由はともかくとして、二六条は、請求権が審決確定をもって裁判上主張しうるものとされている。二五条とならんで、民法上の不法行為による賠償請求も別途可能としても、違法行為の存在やそれと生じた損害との因果関係の立証は、特段の調査能力をもたない私人にとってほとんど不可能である。そこで、このような被害者の立証責任を免除または軽減することに二六条の法意を求める説がある。しかし、被害者の負担を軽減するために、事件処理に関して裁量の広い審判手続を経た公取の審決を、請求権発生要件にまで高めることの合理性は存しない。⁽¹⁵⁾被害者による請求権の発生は、審決の確定如何にかかわらず認められた上で、右の負担軽減のために公取の情報提供と訴訟援助の手だてを講じつつ、審決確定があった場合に違反の立証を免除するのが本来のありかたであろう。⁽¹⁶⁾現行の二六条の下では、違反の疑いがある行為について公取が種々の理由によってこれを不問処分とした場合に、二五条による訴えは不可能であるから、現行の仕組みへの疑問はいっそう大きい。⁽¹⁷⁾最高裁は、この制度を違反行為の防止という目的から付随的に認められたものとして、被害者の審決請求権を否定している（最判昭和四七年十一月一六日民集二六卷九号一五七三頁）。右の仕組みも、現行法が公取の目的を狭隘な競争秩序の維持に限定し、競争阻害行為によって侵害された国民の権利利益の救済を副次的以下のものとしてしか位置づけ

ない限界を示している。

第三に、違法行為に関する公取への措置要求の法的性格をめぐる問題がある。四五条一項は、何人も違法事実を報告し適当な措置を求めることができる」と定め、二項で公取に調査義務を課し、さらに三項でその処理について当該報告者への通知義務を課している。

そこでとりわけ問題となるのは、公取が措置要求に対して審判を開始せず、不問処分とした場合にいかなる救済が認められるかである。通説は、当該報告を職権発動の端緒にすぎないとして請求権的性格を認めず、争訟可能性を否定する。最高裁も、法一条の目的規定、四五条一項および五九条の審判手続への関係人の参加規定からして、審判制度と被害者の利益救済を峻別しつつ、報告者の審決請求権を否定する（最判昭和四七年一月一六日民集二六卷九号一五七三頁⁽¹⁸⁾）。

右の例から明らかなように、独禁法は外見的には準司法的権限を中心に国民の権利救済制度を備えているかに見えるとしても、それは規制対象事業者についてのことであって、さらに現実にはそのような争訟的制度さえ回避した運用がなされているのである。このような自由の制限によって実現されるべき国民の人権保障は、少なくとも明示的な救済の対象とはなっていない。ここに、憲法によっても独禁法によっても明確にされなかった人権に即しての公取の公共性は、権利救済規定の不備によっていよいよ雲散霧消してしまふ構造がある。

(3) 参 加

審判手続に関しては、通説によれば右にみたように違反行為による被害者または違反事実の報告者は、具体的な請求権まで保障されたものではないと解されている。このことは他の作用についても同様である。公取は、「その職務

を行うために必要があるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めることができる」(四二条)が、これは職権にもとづく裁量的なものであり、国民の側に能動的な参加権が保障されたり、または公取に公聴会開催義務が一般に課されているわけではない。現行法上、かかる例は「不正な取引方法に関する「特殊指定」の場合(七一条)、独占的状态に対する競争回復措置のための審判を開始する場合(七二条の二)、および独占的状态に対する競争回復措置のための審判を開始する場合(景表法五条一項)」に限られている。四二条の公聴会を種々のカルテル認可の際などを含めて多く開催することが望ましいし、立法論としても検討を要する。

ところで独禁行政における参加の意義は、行政組織一般についてこれが問題になるのよりもいっそう大きいことに留意されねばならない。それは、公取が委員会制度を採用する民主的行政組織たることを標榜する機関であるからである。もともと、鵜飼信成が昭和二〇年代にすでに指摘していたように、行政機関の民主化はここに独立制と合議制という組織形態に矮小化され、しかもそれすら形骸化されてきたのである。⁽¹⁹⁾ 実体的権限の弱体化とならんで権利救済制度や参加制度の充実を基本とする民主的契機の欠如は、公取の組織上の大きな欠陥であるといわねばならない。現行法のこのような民主的契機の欠如は、ここで措定されている、何のための、誰のための競争秩序の維持かという現実態ともかかわっている。すなわち、公取はその存在の具体的目的を希薄化しつつ政策的運用にほとんど終始してきたからであり、その主な制度的原因は右のような手続的な民主的契機の欠如に求められるからである。

したがって、消費者をはじめとして経済的権利の主体が市場における適正な取引主体として現われるための技術的諸前提の保障は、解釈論としても(例、四三条)、立法論としても十分になされる必要がある。⁽²⁰⁾

- (1) 関係法条別審決件数推移、『平成2年度公正取引委員会年次報告』二二〇―二二一頁。
- (2) 手続別審決件数推移、同右二〇八―二〇九頁。
- (3) 違反処理被疑事件新規発生件数及び処理件数の推移、同右二七七頁。
- (4) いうまでもなく、産業官庁主導による勧告操短等の法認されないカルテルはここに含まれない。
- (5) 本間「規制原理」三四一頁。
- (6) 例えば、合併における「競争の実質的制限」をめぐる解釈論の変遷や、カルテル規制における「拘束性ある申し合わせ」なる要件の採用をみよ。なお宮坂富之助「現代資本主義と経済法の展開」五九頁以下参照。
- (7) 宮坂前掲註6、四五頁以下参照。
- (8) 正田『独禁法(1)』四七八頁は、「違反行為が認められるのに、これを不問処分に付す裁量権が認められているとは解しえない」とする。同旨今村『独禁法』二四七頁。
- (9) いずれの方法をとるかは、公正かつ自由な競争秩序のより効果的な回復の観点から自由な裁量に委ねられるべきであり、原則としてまず勧告を行うことが現実的であって裁量権の範囲を逸脱するものではないとの下級審判決がある(東京高判昭和五〇年九月二十九日行集二六卷九号一〇八八頁)。なお公取の取扱慣行は、勧告をなした上で相手方がこれにしたがわない場合に審判手続を開始することとしている。今村他『注解経済法上巻』五八八―五八九頁。
- (10) 七三条一項の規定が、文言上義務的であるかにも見えるが、公取は行政目的の見地によりその裁量にしたがい事案に応じて告発することができるとした例として、東京高判前掲註9がある。ただし、学説は告発しない裁量についてはかなり批判的態度をとっている。今村他前掲註9、六四二―六四五頁。
- (11) 今村『独禁法』二〇五頁。
- (12) 座談会「独禁法制をめぐる最近の最高裁判決」ジュリスト六六七号、一九七八年参照。
- (13) 本間「規制原理」三四七頁註1。
- (14) 丹宗昭信「独占禁止法二五条関係訴訟」(新実務民事訴訟法講座10)を参照。
- (15) 実方謙二「競争秩序維持と消費者の権利」法時四八卷三号、一九七六年、二二頁は、「独禁法違反行為の被害がきわめて多

数の消費者に及び、各個人の消費者の被害額が通常少額であるのに対し、加害者の側の違法行為による利益が巨額に上ることを考えると、当事者処分権主義にもとづく現行の民事訴訟の制度は、消費者被害の救済にとつても、また制裁の強化による法の実現への消費者の参加という観点からみても、実効性を欠くといわねばならない」とのべている。ただ本稿の視角からすれば、問題は単に解釈論のレベルにとどまるのではなく、憲法上の反独占的な経済的人権のトータルな把握にもとづいて、公取の独禁法上措置された公共性を批判的に吟味することからはじめなければならない。

(16) 正田前掲註8、三六四—三七四頁。

(17) 被害者に限定して請求権を認めようとするものに、根岸哲「本件判例批評」民商法雑誌六九卷二号、一二六頁以下がある。

(18) この問題についての学説判例については今村他前掲註9、五七八—五七九頁(熊本執筆)。

(19) 鶴飼信成「行政機構における委員会制」(法学理論篇五二) 六九頁。

(20) さしあたり、実方謙二「公正競争と消費者保護—競争の理念」(加藤・竹内編『消費者法講座3』)を参照。

四 強化改正以後の独禁行政

1 強化改正以後の独禁法改正問題

昭和五二年以降、独禁行政に対する見直しはなりをひそめていたが、五七年頃から、財界と与党による対応が本格化し始めた。五八年一月、与党の「独禁法特別調査会」が、同三月には経団連の「独禁法問題研究会」が、いずれも法改正と運用の緩和を求めて見直し作業に着手した。⁽¹⁾七月には経団連によって「独禁法問題に関する見解」が公表されている。⁽²⁾ここでは、低成長時代における競争政策の見直しの観点から、第一に、五二年改正で設けられた株式保有の制限、独占的状态に対する措置および課徴金制度の全部または一部の削除、第二に、「公共の利益」拡大解釈による弊害規制的または弾力的運用、第三に、独禁政策と経済政策の調整の制度的確保を目的とする公取の職権行使の独

説
立および審判・訴追作用併有に対する見直しであった。これらのいずれも、理論的には特に目新しいものではなかった。

論
五八年六月には、期限切れとなった特定不況産業安定臨時措置法に代わって、産業構造改善臨時措置法がこれを引き継いだ。新法は、目的を不況対策から産業構造の改善に拡大転換し、そのためのカルテルを法認するものであった。

公取自身もこの時期における新しい独禁政策のあり方を意識的に追求し、「低成長」下での「わが国経済の活性化、効率化」を基本とした法運用をうちだしてきた⁽³⁾。当時の改正論議は、結局見送りとなったが、昭和六二年一月に与党の「独禁法改正特別調査会」は、改めて法改正への取り組みを明らかにしていた。経済同友会も、法九条の特株会社の緩和をつとに主張していた。ここでは企業の新規事業分野または海外への進出にともなう経済の国際化と、世界的に有力となりつつあった規制緩和の潮流を背景として、緩和改正が再燃してきた⁽⁴⁾。

2 第二臨調と独禁行政

第二臨調の各次答申においては、独禁行政は直接の素材とならなかった。このことは、独禁行政の現状が資本にとってのさし迫った阻害要因ではもはやないこと、および臨調の戦略がそこにはさしあたり求められなかったことによるにすぎなかった。しかし、必ずしも表面化しなかったとはいえ、第二臨調のイデオロギーの基調からすれば、以下のような把握はいわば必然といえるものであった⁽⁵⁾。

第一に、国民の人権保障の実現のために一様ではない形態の行政組織が存在する意義を軽視して、もっぱら行政の合理化・効率化を一方的に強調するなら、公取に保障された内閣からの独立性や委員会制度自体に何ら積極的な意義

を見いだすことはなかった。

第二に、市場の自立性、民間活力、自立自助などを、国家行政と個々の人権保障とのかわりを問わず一方的に強調する立場は、経済行政における独禁行政の基底的な位置さえをも軽視するものであった。したがってここでは、独禁行政は企業活動にとって厳格にすぎない環境基準や煩雑な許認可手続と同次元のものとして捉えられるにすぎず、参加と権利救済の制度的保障によって充填されるべき経済的人権保障から切断されることをつうじて、せいぜい内外の経済状況に応じた経済政策の一つとしていっそう伸縮自在に運用されることにゆきつくのである。

したがって、公取の存在意義の再確認と「強化」への再転換は、皮肉にも経済の国際化にもなつて、その役割の消極性が、国際的にみれば特殊日本の不公正な経済運営の一例としてとりあげられるにいたる八〇年代の半ばを待たなければならなかったのである。

註

- (1) 同調査会報告をまとめたものとして、斎藤栄三郎『自民党独禁法改正』を参照。
- (2) 座談会「今後の独禁政策に望む」経団連月報一九八三年四月号、一八頁以下。同年二月に発表された経団連「一九八〇年代を通ずる日本経済の課題」を参照。
- (3) 『公取年次報告、昭和五八年版』一頁。
- (4) さしあたり、南部鶴彦「独禁法改正をめぐる一視点」エコノミスト一九八七年二月二四日号、二九頁以下参照。
- (5) 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」経済法学会年報二号、一九八一年参照。

むすび

今日の資本主義経済体制の下では、消費者としてであれ、また中小零細企業者としてであれ、国民の生存と生活を維持するための経済的諸条件は、独占の経済活動に大きく左右されるところとなっている。そこで、これら国民の大多数の生存と生活を守るといふ観点から、独占の経済活動に一定の規制を加える必要が反独占的生活権または生存権の意識の生成とともに生じてくる。今日の経済体制の下での独禁行政機関は、このような性格の経済的人権保障を、その存在目的として不可避的に含むことになる。

しかし、このような歴史的正当性をもった要求が、実定憲法において明確な規範を獲得するか否かは別のことであって、右の人権が国家によって保障されるべき単なる自由権ではない内容を具体的に承認されることは、むしろ例外といわねばならない。このような認識を明示的に示していない日本国憲法の下で、学説のほとんども右の経済的人権の理論的構成に努めるのではなく、せいぜい現行独禁法を経済的自由の制約から根拠づけたり、同法の原理を無批判に受け入れつつ、実現すべき人権との切断に疑問をさしはさむことがなかったのである。戦後「経済憲法」として公布された独禁法は、右のような独占規制のための体系を示すのではなく、競争秩序の促進を直接的目的として指定し、ここから期待しうる経済的効果を消費者の利益と国民経済の好ましいありかたという、異質な原理を結びつける構造をもっていた。そのこのイデオロギー性はともかく、このような性質の独禁行政担当機関として、独立行政委員会たる公取を設置したのである。しかし公取は、先にものべたようにそのような組織形態にとって本来不可分の民主的な組織的保障を与えられることが、すなわち公共性にとっての組織的保障を与えられることがなかった。

さらに、公取は今日の経済体制の下での真正な独占規制機関としての人權に即した公共性を当初より実定作用法によって与えられなかったし、その後も禁止適用除外カルテル法制の広範囲の展開や、企業分割規定の削除などの独禁法のさらなる形骸化をうけてきた。かくして、自由競争を媒介にした独禁法の公共性は、国家内部に並存し、かつむしろ優越的な反競争的な価値原理によって大幅に修正される。このような修正は、原則と例外とを逆転させるか、または国内外の経済情勢によって政策的に位置づけられてきた。そして、国家内部において全く矛盾する「公共性」を主張する二つの体系と、したがってそれぞれを担う機関を併存させつつも、経済発展という国民的課題に適合的に変容させられるにすぎない。

このような外在的条件に規定されて、公取はその存在意義を自己完結的なものとしてもちえず、総じて政策的かつ受動的な競争秩序促進機関としての地位を右に示した限りで維持し、ガイドラインをもとに指導や勧告を通じて違反を未然に予防するパターンの機関として存続している。そのような地位は、あえて逆説的にいえば、十分ではないにせよ経済的人權の保障の契機を含みながら、これを存在目的として正しく位置づける組織的作用的保障を欠き、さらに、これらを充填すべき手続的保障をも欠いていることによって可能であったといえよう。この意味で、公取にとつての行政改革の課題はその組織的手続的民主性の充填でなければならないはずであった。

ところで、公取の右のような現実態は、八〇年代半ばからの輸出依存から内需拡大路線への転換とこれを求めるアメリカの対日圧力を背景として、その存在意義が「国際的」に問われることとなった。それは、公取のいう「競争秩序」あるいは「自由競争」とは何であったのか、国際的にも問われざるをえないという問題である。この国の社会または資本主義の「特殊性」にもかかわるこの点の検討は別稿にゆずらざるをえない。

(完)

* 本稿は、もともと昭和六二年度文部省科学研究費補助金(総合研究A)六一三〇一〇六〇号による共同研究の成果の一部として執筆したものであったが、種々の経緯により公表が大幅に遅れることとなった。そして大阪経済法科大学法学論集一九号に本稿の前半を掲載してよりさらに二年余りが経過してしまった。その間の八〇年代半ば以降、行革路線の一定の転換と称すべき前川リポートに示されるような内需拡大と市場開放、そして日米構造協議に対応した独禁行政の位置づけとその展開の可能性についての検討は、今日重要な課題といえよう。しかし、とりあえずもとの構成のままこれを公表することとして、右の動向については別稿に委ねることとした。