

行政組織としての独立行政委員会 その動態

——1970年代後半～2000年代初めの 公正取引委員会を事例として——

森 本 哲 郎

目 次

- 1 はじめに
- 2 組織としての公正取引委員会
- 3 職員と人事から見た公正取引委員会
- 4 おわりに

1. はじめに

1940年代後半の占領下に実施された、日本の政治・行政・社会・経済全般の「民主化」を目的とする諸改革の一環として、アメリカの制度をモデルに「独立行政委員会」制度が導入された。この独立行政委員会とは、「国または地方公共団体の行政機関のうち、一般行政権からある程度独立した地位をもつ、合議制の機関（公正取引委員会など）。行政的権能以外に、規則制定等の準立法的権能や争訟の判断等の準司法的権能を有することがある」と説明される行政組織を指す¹⁾。中央政府レベルでは、公正取引委

1) 河本一郎・中野貞一郎（編集代表）『法学用語小辞典〔新版〕』有斐閣、1993年、52頁（項目「行政委員会」）。この独立行政委員会についての政治学（行政学を含む）でのこれまでの研究蓄積は、例えば省庁や都道府県庁（の内部組織）といった一般行政機関の研究と比べて決して多いとは言えない。教育委員会（教育行政学といわれる分野を含めて）また選挙管理委員会については、かなりの研究蓄積が見られるが、本稿の対象である公正取引委員会については、日本での行政委員会制度の成立過程を分析した文献で取り上げられている他にはとくに見当たらない。教育委員会については、大島菜穂子『戦後日本の教育委員会——指揮監督権はどこにあったのか——』勁草書房、2015年（本書は、日本の行政委員会制度全般についても検討分析している）、選挙管理委員会については、大西裕編『選挙管理の政治学：日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』有斐閣、2013年、同編『「公正・公平」を目指す制度運用とその課題』（選挙ガバナンスの実態、日本編）、ミネルヴァ書房、2018年、行政委員会制度の形成過程については、伊藤正次『日本型行政委員会制』

員会の他に、人事院や会計検査院、国家公安委員会などがあり、地方政府レベルでは教育委員会や選挙管理委員会、都道府県の公安委員会などがこれに数えられる²⁾。

当初は、現在も維持されている上に挙げた機関の他に多くの独立行政委員会（以下、行政委員会とも表記）が存在していたが、占領終結・主権回復後、次々と廃止されていった。現在まで維持されている行政委員会についても、モデルとなったアメリカの行政委員会とはかなり異なる性格の「日本型行政委員会」となっている、という理解が一般的であるようだ。例えば、行政法学では、「アメリカの場合、まず立法機関と司法機関があって、それだけでは隙間が出てくるので、それを埋めるために、行政委員会という形で行政機関を造った。これに対して、日本では、もともと既成の行政官庁が立法、司法に係ることも行っていたのを、GHQの下で行政委員会が設けられ、この行政委員会が立法・司法に係ることも行うこととなった。それが、結局、形はそのままだが、既存の行政機関と同じになってしまった。最高責任者が「合議制」という点で既存の行政機関と異なるだけである³⁾」というような位置付けがなされている。

本稿は、日本において中央政府レベルで残っている行政委員会で独自の事務局組織を有している3つの委員会のひとつ、公正取引委員会（他は人事院と会計検査院）を対象として、行政機関としてのその組織とスタッフの態様を描写するものである。

公正取引委員会の設置と役割は独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律）によって定められている。同法は1947年3月に成立したが、この「制定当初の独禁法（原始独禁法）は、……当時、米国で競争法としてあるべき（理想的な）ものと考えられていた諸制度を取り込んだもので、今日の競争ルールと比較すると、過度に厳格な規定が設けられていた」。それが「1949年と1953年に緩和の方向で改正されて、現行独禁法制が完成した」。その後、1977年5月に「規制強化の方向で……改正がなさ

ゝ度の形成——組織と制度の行政史——』東京大学出版会、2003年、がそれぞれ裨益するところが大きい。これに対して、公正取引委員会については、主にその行動・政策をめぐって、もっぱら経済学また法律学で多く研究対象となってきているのが現状である。国立情報学研究所の図書論文検索サイト CiNii で見れば、この点は一目瞭然である。（重要な文献が遺漏していることも間々あるとは言え、全体の傾向をうかがうのに支障はない。）

2) 本稿では独立行政委員会を広義に理解し、一般行政権からの独立性および合議制という特徴を持つ会計検査院と人事院も独立行政委員会として議論の対象としている。（伊藤、前掲、序章、終章、大畠、前掲、第1章を参照。）

3) 塩野宏「行政委員会制度について——日本における定着度——」『日本学士院紀要』59巻1号（2005年）13頁などでの記述を筆者が要約引用。

れた」⁴⁾。

この1977年の改正については、「独禁法制の基本的枠組みを変更するものではなかった」⁵⁾との評価もあるが、「後退を続けた独占禁止法が再生へ向かう頂点をなし、その後の強化の基盤を形成した」⁶⁾とその歴史的重要性に注目するのが関係者の間での一般的な評価であろう。とりわけ課徴金制度を導入した点で独占禁止法の枠組みを変えたと評価すべきだと言われている。すなわち、従来は、違反行為が認定されても同行為を中止すればよく、企業側に経済的な負担はほとんどなかったのに対して、改正後は、現在に比べ金額（課徴金算定率）は低いものの、金銭的な負担を求められることとなり、この点で経済界の不満はかなり大きかった。このため、改正後しばらくの間、公取委は違反行為の摘発に重点を置くのではなく、事業者団体ガイドラインの作成などによる違反行為の未然防止や改正法の周知に努めていた⁷⁾。

ところで、この1977年の法改正について「独禁法制の基本的枠組みを変更するものではなかった」と評価していた研究者は、逆に、「2003年ごろから独禁法関係者にとって実現するとは到底信じられなかった大改革が進行した」⁸⁾として、2005年、2009年、2013年の法改正の重要性を強調しているが、この見解についても公取委関係者の間では

-
- 4) 村上政博『独占禁止法 新版——国際標準の競争法へ』岩波書店（新書）、2017年、62-63頁。独禁法制定を指導した占領軍の「理想主義者」ニューディーラーたちにとって、占領下の日本は本国では抵抗が強く実現できない「理想」を「白紙に描くがごとく」実現できる場であったのだろう。
 - 5) 村上、前掲、63頁。
 - 6) 平林英勝『独占禁止法の歴史』（上）信山社、2012年、546頁。この重要性のゆえに多くの抵抗勢力の反対に遭遇し、「昭和52年（1977）の改正は困難を極めた」のであった（平林英勝『独占禁止法の歴史』（下）信山社、2016年、375頁）。この改正独禁法は公布6か月後の77年12月2日から施行されたが、【補論1】で記するように「通産との関係では公取委が初めて負けなかった（引き分け）という評価も可能と言われている」特定不況産業安定臨時措置法案をめぐる公取委と通産省の調整（交渉）過程が始まる時期であった。当時の新聞報道からも窺えるように、この過程での公取委の強気を理解する上で重要な点であろう。（『日本経済新聞』1978年1月20日朝刊、2月9日朝刊。また参照、東野裕人「特定不況産業安定臨時措置法の立法過程分析」『国際研究論叢』（大阪国際大学）14巻4号（2001年3月）10頁注12）。
 - 7) 関係者へのインタビュー。同改正案成立までの具体的な政策過程（政治過程）については、平林（下）、前掲、493-546頁を参照。
 - 8) 村上、前掲、94頁。

批判的な評価が一般的である⁹⁾。

すなわち、2005年改正では課徴金対象行為の拡大、課徴金減免制度の導入、犯則調査権限の導入などが行われたが、経済の国際化が進展している中で競争法制を欧米並みに近いものとするのは経済界などでもやむを得ないと受け取られており、経済界などの強い反対の中で課徴金制度を導入するなどの改正が行われた1977年改正の方が重要な法改正と評価されるだろう。なお、2005年改正は、法務・検察当局が改正に積極的であったこともあり、政府内部でも1977年改正のような強い反対はなかったと思われる。

また、2013年改正は審判制度が廃止されたという点で法制度的には大きな改正であるが、「公取委の職員が主宰する審判では企業側の主張は受け入れられないことが多かったが、東京高裁ではなく東京地裁ではあるが裁判官が主宰する裁判では企業側の主張が受け入れられやすいので、審判の廃止は企業側に有利となるはず」といった企業側の期待は誤りであったことが明らかになった。このため、2013年の法改正はかなり形式的なものと評価することが可能ではないかと考えられる。

このように1970年代末から2000年代初めの時期は、独禁法制の基本的な枠組みという面では比較的安定しているように見えつつ、この時期以後相次いで行われた独禁法制強化に向けての制度改革の基盤を形成した重要な時期であった。そのことは運用面でもはっきりと現れていた。すなわち、高度経済成長の達成（日本の経済大国化）と世界経済のグローバル化の進展という状況下、「実体経済の変動やそれに対する経済政策という観点からは、本格的な競争政策の展開については、早くとも高度成長期が終わった1970年代以降、実際には1980年代以降に限定してもそれほど問題はない」¹⁰⁾と言われる時期であった。言い換えれば、独禁法制がその運用（競争政策の展開）という次元で日本経済に大きな影響を与えるようになり、それとともに、競争政策の策定と実施を担う公正取引委員会が、経済をめぐる政策過程において存在感と影響力を大きく高めていった時期である。このことに関して、公正取引委員会がその存在感と影響力を高めていくことをほとんど初めて示したとも言える、1970年代末の「特定不況産業安定臨時措置法案」（特安法案）をめぐる政治過程について【補論1】でやや詳しく叙述しているので参照されたい。

他方、この時期の前半は「55年体制」の後期に当たり、後半はポスト「55年体制」を模索する中で、1990年代半ばから、政治・行政・社会経済面での様々な「制度改革」が

9) 以下、関係者へのインタビューによる。

10) 村上、前掲書、67頁。

行われ、その効果（それをどう評価するかはさておき）が2000年代に入ってはつきりと出始めた時期の端緒期にあたる。2001年から省庁再編が実施され、省庁の統合再編および首相のリーダーシップの強化を狙った内閣府の設置が行われた¹¹⁾。同年に、これら制度改革を巧みに使いこなし「強いリーダーシップ」を発揮したとされる小泉純一郎首相の政権が誕生して2006年まで続き、日本政治のあり方に大きなインパクトを与えた。以後、2009年から2012年までの民主党政権、2012年末の自民公明連立政権の復帰があり、以後「1強多弱」と表現される政党政治が続いている。行政組織としての公正取引委員会のあり方にも無視できない影響を与えているであろう。

本稿は、このように日本の政治システム全体が2000年代初め以降20年を経て大きく変化した現在における同委員会の組織とスタッフの態様を理解し、そして今後の展望を考えるための大前提として、決定的に重要なそれまでの30年間における同委員会のあり方を描くものである。

【補論1】特定不況産業安定臨時措置法案（特安法案）をめぐる政治過程（1977～78年）

公正取引委員会がその存在感と影響力を示した始めた1970年代半ば以降には、ここで叙述する特安法をめぐる政治過程の直前に「石油カルテル事件」が生じている。1973年10月の第4次中東戦争を契機に生じ戦後世界の経済の高成長を終わらせた第一次石油ショックの中で日本の石油業界が結んだ「生産調整」と「価格協定」（石油カルテル）をめぐる、公取委が、カルテルを対象とする独占禁止法違反事件としては、はじめて

11) この2001年の省庁再編にともなう公取委の法制度上の位置付けの変化について簡単に説明しておきたい（以下、伊藤、2003、前掲、262-264頁による）。内閣機能の強化のために、従来の総理府は廃止され、内閣府が設けられたのだが、それとともに従来「総理府外局委員会」と「総理府大臣委員会」という2類型に分けることができた行政委員会は、すべて「各省外局委員会」に一元化された。この結果、「総理府外局委員会」として内閣総理大臣の所管の下にあった公正取引委員会は、以後、総務大臣所管の「総務省外局委員会」となり、事実上、いわば「降格」されてしまった。しかし、IT革命の進展にともなう情報通信分野での競争促進という観点から、情報通信政策を担当する総務省が、競争政策を担当する公取委の所管官庁でもあることへの懸念が（アメリカ政府を含む各方面から）出されたため、2002年4月に所管が総務省から内閣府に移され、「内閣府外局委員会」（内閣総理大臣が主管）と位置付け直されて現在に至っている。いわば「再昇格」して、国の（競争政策を含む）経済政策における影響力の大きさを担保できる制度的位置付けを回復したわけである。

おこなった刑事告発を受け、1974年5月に東京高等検察庁が東京高等裁判所に起訴した事件（石油カルテル事件）の裁判が進行中という時期であった（高裁判決は80年9月、最高裁判決は84年2月）¹²⁾。

さて、焦点の「特定不況産業安定臨時措置法案」は福田赳夫首相、河本敏夫通産相の指示にもとづいて通産省が立案したもののだが¹³⁾、まず、同法案が立案された事情について公取委の『昭和52年度年次報告』から引いておく。「石油危機以降の長期にわたる内需の不振に加え、昭和52年後半以降の急激かつ大幅な円高により、我が国経済は、深刻な打撃を受け、このため、企業体力の低下と雇用不安の深刻化が危惧されているが、特に、海外企業の急激な追い上げ、需要の長期低迷等構造的要因によって不況事態に陥っているいわゆる構造不況業種については、その不況が一層長期化かつ深刻化している。本法律案は、このような構造不況業種について、これをそのまま放置すれば、その属する企業の存続を困難にし、雇用不安を生じさせるなど重大な社会的経済的混乱を引き起こすおそれがあることからその不況事態を招いている共通かつ基本的な原因である過剰設備の処理を促進し、構造改善を進める必要があるとして立案されたものである」¹⁴⁾。

通産省は1978年1月の通常国会への同法案提出を予定して、その開会前に報道各社に内容を公表した。これを受けての新聞報道が法案内容を要領よく整理しているので、次にそれを引いておく。「同法は構造不況業種の過剰設備廃棄を進め合併など業界再編成を促すのがねらいで①通産相（または各所管大臣）が業種ごとに「安定基本計画」を

12) 小林逸太「行政権限の対立と司法的解決——石油カルテル刑事事件最高裁判決の場合」『公共選択の研究』第4号（1984年）参照。この事件が大きな関心を引いたのは「通産省の行政指導と独禁法との関係について最高裁がどのような判断を下すか」という点であった。端的に言えば、石油連盟が通産省の行政指導に協力して、価格調整を行ったのに、なぜ独禁法違反に問われる（第三条後段「不当な取引制限」に該当する）のかということであった」（同論文、58頁）。

13) 『日本経済新聞』1977年12月3日朝刊、12月13日朝刊、1978年1月11日朝刊、1月26日朝刊。また東野裕人・前掲、2頁参照。通産省内では同法案作成開始以前から構造不況業種対策について対象業界と協議しつつかなりの検討を加えており、同法案はそれらを踏まえて具体的に立案されるのである（参照、東野・同前、松井隆幸「産業調整援助政策の意義と政策過程——特安法・産構法を対象として——」『富大経済論集』41巻2号（1995年11月）、193-198頁、渡辺純子「通産省（経産省）の産業調整政策」RIETI Discussion Paper Series 16-J-033（2016年）、12-15頁）。

*RIETI=独立行政法人経済産業研究所

14) 公正取引委員会『昭和52年度年次報告』15頁。

作り、設備の廃棄や新增設の制限などについてカルテルを指示する②通産相（同）は一定以上の企業がカルテルに参加している場合は設備の制限命令を出すことができる③カルテル不参加企業にも設備制限命令ができる④設備制限カルテルや構造不況業種内の合併、営業譲渡を独禁法の適用除外とする——などが主な内容。特に、通産相の設備制限命令に違反した企業には三十万円以下の罰金を科すなど厳しい罰則規定を盛り込んでおり、構造不況業種の過剰設備廃棄を強力に進める構えを明らかにしている。……／通産省がまとめた「特定不況産業安定臨時措置法」原案によると、同法の対象となるのは平電炉、アルミニウム精錬、合成繊維の典型的な構造不況三業種のほか、設備過剰が長期化している業種で政令によって指定するもの。こうした業種の過剰設備の処理を促進するため、通産相は産業構造審議会の意見を聞いて業種ごとに「安定基本計画」を作り、設備の処理や新增設の制限のための共同行為（カルテル）を業界に指示する。／特に、この指示に基づくカルテルに業種内の四分の三以上の企業が参加しており、設備処理の対象となる設備の生産能力が全体の四分の三を超えているときは、通産相は設備の新設制限・禁止を命令できるとしている。また、カルテル不参加企業（いわゆるアウトサイダー）にも、必要に応じて設備制限命令を発動できる。／さらに①この命令に違反して設備投資を実施した企業には三十万円以下の罰金を科す②同法の対象業種の企業に業務・経理内容の大臣への報告をさせるほか、場合によっては立ち入り検査ができるとし、こうした報告を怠ったり検査を拒んだ企業には五万円以下の罰金を科す——など、設備廃棄を効果的に進めるための厳しい罰則規定を盛り込んでいる」¹⁵⁾。

同記事によれば、通産省は原案を公表した当日（1月18日）に自民党への説明を行い、引き続いて関係省庁（運輸省、公正取引委員会など）との最終調整を済ませて、1月中に閣議決定に持ち込むという段取りを考えていた。しかし、「企業合併などを独禁法の適用除外とすることには、かねて公取委が真っ向から反発しているほか、構造不況業種のなかにも同法案の濃厚な統制色に対する警戒感が強く、通産省原案をめぐって政府部内、産業界の論議が今後、急速に高まるとみられる」という同記事の予測はその通りとなった。

産業界は政府（官庁）の「指導」に唯々諾々と従うわけではなく、あくまで「利益になる」と判断する限りで従うのであり、「過剰設備の廃棄」という「指導」に対しても「いつ景気回復があるかもしれない」と考えていれば簡単には従わないであろう。ここ

15) 『日本経済新聞』1978年1月19日朝刊。

で見ている事例でも、同法の対象とされている「典型的な構造不況三業種」のひとつ平電炉業界には反発の声が強かったといわれている。この頃には、平電炉でも技術進歩で高炉に近い程度に高性能の製鉄が可能となっており、同業界には強い競争意欲があったためである（典型として東京製鉄）¹⁶⁾。

他方、公取委では同法案への対応をめぐって議論が重ねられ、とくに委員会での審議を準備し支える事務局の関係部署は多忙を極めたと思われる¹⁷⁾。こうして公取委と通

16) 公取委関係者へのインタビュー。

17) 当時の事務局において委員会での審議のための準備作業がどのように行われていたのか、関係者へのインタビューをもとに見ておきたい。

当時の法令調整は経済部の総括課である調整課（現在の経済取引局総務課と調整課を合わせたような組織）の担当で、特安法案については、調整課の総括部署が担当していた。この総括部署には課長補佐、総括係長、総括係員の3名が配置され（うちキャリア組は補佐と係員）、課内および経済部内の連絡・調整業務を行いつつ同法案に係る業務を処理していたが、公取委の対応案の原案（この原案のペーパーが事務局内での検討を経て、委員会での説明資料の本体ペーパーとなる）は専ら課長補佐が作成し、補佐がペーパーを作成する際の関係資料の収集などを係員が主に担当していた。

調整課内で検討する際に課長を交えて簡単な打ち合わせをしたことはあったかもしれないが、基本的には課長補佐が作成したペーパーを課長が確認するという形で調整課案が作成されていた。他省庁との調整業務も担当する調整課の総括担当課長補佐（総括補佐）には管理職直前のベテラン職員の中でも理屈に強い者が配属されるのが通例であり、特に当時の総括補佐はそのような職員だったので、課長から修正指示などがあったとしても、それはかなり簡単なものであったと思われる。

調整課で作成した原案を委員会に諮る際は、次に経済部長の了解を得ることになるが、経済部の筆頭課である調整課は経済部長の秘書的業務も担当しており、場所的にも近接していた（調整課を通らなければ経済部長室に行けないという配置だった）ので、経済部長に説明をする際は事前に特に日程を確保するといったことはなく、部長の時間が空いている際などに（特に緊急を要する際は他課からの説明中でも飛び込みで）行われていた。

事務局長への説明については、官房総務課（局長秘書も官房総務課内に席を置いており、局長と総務課の関係は経済部長と調整課の関係と同様）を通して委員会の日程を調整する際に、事務局長への説明日程も調整していたが、緊急を要する際は飛び込みで事務局長への説明を行っていた。事務局長への説明の際は、事前に日程を確保している場合は、他用がない限り官房審議官（他省庁の官房長に相当）や官房総務課長が同席するのが通例だが、緊急の場合などでは経済部の関係者だけで行われることもあった。

以上のように、担当課（経済部調整課）の総括担当課長補佐を中軸とする事前

産省との間で同法案についてはほぼ毎日のように調整の協議が行われたが、この調整では設備制限カルテルのあり方については決着が付かず、構造不況対策として同法案の早急な取りまとめを求めている内閣の意向もあり、最終的には、内閣官房における調整で通産省が設備制限カルテルの指示を行う際に公取委の合意が必要とすることで決着した。公取委の要望をかなり反映した法案となったのである¹⁸⁾。これについて、前に引いた

「業務を経て委員会が開催され、事務局から提供された公取委としての（通産省案に対する）対応案原案が審議・了承されて、対応案が最終的に確定したのである。（以上、関係者へのインタビューから。）

次に、委員会での審議について見ておきたい。特安法案は2月21日に国会に提出されたのだが、1月中旬の通産省による原案公表後、国会提出前に開かれる事務次官会議および閣議までの1ヶ月の間に、公取委を含む省庁間の調整が行われたわけであり、この時間幅を考えれば、正式の委員会の開催は10回程度だったと思われる。なお橋口委員長の回想インタビュー（注18所引）で「2回開催」とあるのは「基本的な方針を策定する際の委員会」を指していると思われる。（以上、関係者へのインタビューから。）

要するに、通産省の強引・性急な行動で公取委事務局は対応に追われて多忙を極めたのであった。

- 18) 福田首相は公取委委員長（橋口収委員長）に対して自ら直接受諾の要請を行なっている。これについて平林・前掲書は「福田首相から橋口委員長に指示カルテルを受け容れるよう要請があったとされる」と記している（平林・前掲・下、53頁注26）。典拠は「公取委元幹部へのインタビュー」による研究書での記述）。また橋口委員長自身、20年後のインタビューで同法案の策定について次のように語っている（公正取引委員会事務局編『独占禁止政策五十年史』（上）、公正取引協会、1997年、「回想篇」763頁）。「[通産省は] 法案を作成するという点について十分連絡がないまま、通産省の案を公正取引委員会に提示してきたのです。そのとき委員会で2回ぐらい議論しました。最初は金曜日に持って来て月曜日に返事をしろと言う話だったので、それで私が、とんでもない話だ、そんなに急に返事が出来るわけじゃないかといった。そして、家に帰ったら通産次官から電話が掛かって来て、強い口調で返事がないと言うから、私も、家に帰っているところまで電話をしてくる以上は、通産省としても十分な根回しをして持って来ているのかと聞いたら、そうではないのですね。我々の方としては、今朝受け取って来週の月曜日に返事をしろでは、委員会として相談できないではないかと押し返して、そして委員会で2回ぐらいやったと思う。」

「そのうち福田総理から電話が掛かってきました。通産省が困っているから、何とかしてくれないかと、しかし俺が電話したということは絶対に他言してもらっては困ると。福田さんの電話は低姿勢で、これだけが福田内閣の最大の懸案事項だから何とか出来ないだろうかという。そういうこともあって2回議論した。」

公取委『昭和52年度年次報告』は次のように説明している。「本法律案の立案過程においては、設備の処理等を更に促進するため、主務大臣の指示に係る共同行為〔カルテル〕を実施しない者に対する設備の新増設等を制限又は禁止する措置、主務大臣による合併又は営業譲受けの認定（主務大臣が認定した特定不況産業に属する事業者間の合併等については独占禁止法の適用を除外する。）に関する措置等が検討されたが、当委員会としてはこれらの措置が競争秩序に重大な影響を与えることにかんがみ、調整の結果最終的に削除された」¹⁹⁾。このような調整（交渉）の結果、通産省原案を大きく修正した法案が1978年2月21日に内閣から国会に提出され、5月10日に可決成立、同15日に公布施行された²⁰⁾。

関係者によれば、この成果について「通産との関係では、公取委が初めて負けなかった（引き分け）という評価も可能と言われている」ということである²¹⁾。

2. 組織としての公正取引委員会

(1) 合 議 制

公正取引委員会は、委員長と4名の委員から構成され、合議により意思決定が行われる²²⁾。

この合議の具体的な姿について、公取委関係者へのインタビューをもとに少し詳しく描いておく。少なくとも同関係者が在職していた1970年代後半から2000年代初めの時期の姿はこのようなものであった（現在でも大きな変化はないであろう）。

日本における会議では珍しくないが、公正取引委員会でも事務局からの説明に委員が

19) 公正取引委員会『昭和52年度年次報告』16-17頁。

20) 日付はNDL国会会議録検索システムで確認。この調整（交渉）の経過と内容については、当時の全国紙各紙が逐次的に詳しく報道している。これを主な資料として、この過程を簡潔に整理した、東野裕人、前掲論文（注6）も参照。

21) 公取委関係者へのインタビュー。

22) 村上・前掲書によれば、この合議は通常2時間単位で、午前1回、午後2回程度行われる、という（村上、前掲、1頁）。ただし、委員会が開催されるのは審議・報告すべき案件がある場合なので基本的には不定期で、時間も案件により様々である。2時間というのは、あくまで予定を立てる際の目安である。また午後2回開催というのは案件が非常に多い場合であって通常2回というわけではない。例えば、1977-78年頃の年間開催数は約180回だったが、委員会の開催可能な週を年間45週とすれば、1週当たりの平均開催数は4回となろう。（以上、関係者へのインタビューによる。）

ら質問がなされた場合に、事務局の回答に質問者が納得し、さらに新たな質問がなされなければ、また事務局側が質問を踏まえて原案を修正し、その修正案に対して新たな質問がなされなければ、事務局の原案ないし修正案どおりに議決がなされたものとされている。その際、通常、委員長ないし事務局側から委員会での結論を確認するような発言がある。

また、委員長が委員会での議論を主導するようなケースはほとんどなく、各委員が発言した後に委員長が発言することが多かった。委員長が全体の議論を取りまとめようとした際に、その取りまとめ内容に反して自己の意見に固執する委員がいることは非常に稀なことではあるが、その委員の意見を踏まえた結論となることもあった。例えば、インタビューした関係者が経験したものでは、従前の取扱いと異なる新たな対応をしようとする事務局案が1名の委員の反対で従前どおりの取扱いとされたものがあつた²³⁾。

注23に引いているように村上・前掲書（『独占禁止法』）は日本の公取委では「委員長の発言力が強く、その意見が通らないことは想定しにくい」として「委員長の発言力の強さ」を強調しているが、前に見たように、「かなりの反対意見があつても、委員長としての権限を用いて自らの意見を通す」というような意味での「強さ」はまったく感じられない。「委員長の意見が通らないのは想定しにくい」ほど、委員長の意見が通るのは、村上・前掲書が暗に想定しているような「委員長としての立場・権限」によるのではなく、豊富な行政経験や事案に関する最新情報を含めた豊富な知識（「経験知」「現場知」）の裏付けを委員長は持っており、それを踏まえて行われた委員長の判断を他の委員としても尊重せざるを得ない、ということから来る「委員長の発言力の強さ」（と

23) 関係者へのインタビューによる。このような日本の公取委の議事運営と対照的な運営が公取委のモデルとなったアメリカの連邦取引委員会では行われていることを強調する（そして明言はされていないが、日本のあり方についてアメリカモデルを基準に批判的に見ている）のが村上『独占禁止法』（前掲）である。「アメリカの連邦取引委員会の意思決定では表決が行われ、四対一、三対二というような結果が公表される。さらに、決定に反対した委員の少数意見が記載されることもある。委員長が少数意見になる例さえ見られる。これに対して日本では、全会一致風に終わり、明確な表決による意思決定は行われなことが多い。委員長の発言力が強く、その意思が通らないことは想定しにくい」と同書は論じている（村上、1-2頁）。ここでは、アメリカの連邦取引委員会における議事運営の特徴として、「公表される決定への少数意見の記載」を挙げているが、日本の公取委でも、多くはないが、少数意見が付された審決もある。例えば2015年（平成27年）5月22日のテレビ用ブラウン管製造販売業者らによる価格協定事件の審決には1名の委員からの少数意見（補足意見）が記されている（公取委HP・報道発表資料〔2015年5月29日付〕参照）。

見えるもの)である。なお、このような「経験知」や「現場知」の裏付けを持っている通産省等の出身者が委員となっていた時代であっても、このような裏付けを踏まえて公取委の代表者として行われた委員長判断を各委員も尊重せざるを得なかったということであろう。さらに、国会をはじめとする外部に対し公取委の施策などについて説明を求められるのは、まず委員長であることから、出身省庁において国会はじめ外部対応経験の豊富な通産省や大蔵省OBの委員であれば、委員長がどのような事情を踏まえて判断したのかを相応に理解することができたであろう。また官僚OBではない委員も、委員長が公取委の代表者として対外的に対応する場合も想定して判断をしていることを十分認識しているので、自説に固執するような例外的な委員がいる場合を除き、通常、最終的に意見の一致がみられるのであった²⁴⁾。

これに関連して言えば、委員会での議案説明や委員長などからの質問への対応は、事務局の担当課長が責任をもって行うものであるが、実際には事案の内容に詳しい担当課長補佐が行うことが多く、担当係長が対応することもあり、この意味でも公取委はかなりフラットな組織だと関係者は感じている²⁵⁾。

24) 関係者へのインタビューによる。この関係者は自身の体験として「当方が委員長の質問に対応した際に、委員長の方が議題に関する業界事情などをよくご存じであると感じたことも少なくなかった」と述べている。

25) 関係者へのインタビューによる。ここでの説明と関連して、公取委におけるキャリア職員とノンキャリア職員の具体的な在り様について、関係者へのインタビューにもとづいて、以下でやや詳しく説明しておきたい。

「公取委は小さな組織であり、職員数が10名程度の課や室も多く、一般の課長補佐クラスまでは、キャリアとノンキャリアは同様の業務を担当しているか、お互いの座席が近接しているため、キャリアとノンキャリアで「経験知」などに大差はないと考えられる。

ちなみに、会計業務をはじめとする庶務的業務を直接担当する係長以下の職員にキャリア組が就くことはまずないが、これらの業務は独占禁止法等の解釈・運用とは直接的な関係はない。これらの業務を除けば、課長補佐クラスまではキャリア・ノンキャリアの区別なく人事異動が行われているほか、庶務的部署や下請法関係部署を除けば、どこでも独占禁止法の解釈・運用に係る業務を担当しているので、公取委の場合は、例えばキャリアは省内の全部局を対象に異動し、ノンキャリアは特定の部局内のみで異動するといった大規模官庁の場合と異なり、部署により「経験知」などが異なることはまず考えられない。

かつての審査の現場では「ちゃんとした供述調書が取れて初めて一人前の審査官であり、審査長(課長)といっても供述調書を取ったことがなければ、法解釈論といった理屈を除けば、その発言に説得力はない」といった雰囲気があったと考え

行政組織としての独立行政委員会 その動態

次に委員会を構成する委員長と委員について、主に経歴面での特徴を見ておきたい。委員長は、通常、大蔵省・財務省の出身者が就任している。委員は、かつては、検察庁のほか、通産省、大蔵省、外務省の出身者が就任していたが、2000年代以降、通産省（経産省）と外務省の出身者が委員に就任することは次第に見られなくなり、代わって裁判官出身者および大学教授（出身者）が委員に就任するのが常態となっている。また大蔵省（財務省）出身者についても、委員長のポストは現在に至るまで僅かの例外を除いて一貫して占めているが、以前に見られたように委員長の他にもうひとつ委員のポストを占めている、ということとはなくなっている。それに代わって、近年では公取委生え抜きの職員（事務局長・事務総長経験者）が委員に就任することが多くなっている。（2023年4月に公取委生え抜き職員出身委員が退職後、現時点（2023年6月末）では不在だが。）これに対して、検察庁出身者は現在に至るまで継続して委員に就任し続けているが、1989年の日米構造問題協議以降、独占禁止政策の運用において「刑事告発」の積極的活用が一貫して求められていることに鑑みれば、検察庁出身者が委員の座から降りることがあるとは想定し難い。

委員長・委員構成の2000年代以降に現れてきた変化を経歴面から見ると以上のように概観できるだろう²⁶⁾。さらにジェンダーの面から、2000年代以降、女性の委員就任が

ゝているが、キャリア組でも審査の現場に配属されることが多くなったほか、課徴金減免制度の導入により、供述調書の作成も他部署におけるヒアリング記録の作成と大差がなくなっているとすると、審査の現場を経験する意味は少なくなっていると思われる。

なお、以前（たぶん平成15年頃）、会計検査院事務総局の幹部職員と意見交換をした際に、会計検査院の場合は会計検査を行う際にキャリアとノンキャリアで必要となる知識・経験が異なるわけではないので、職員間の競争はキャリア、ノンキャリアの別なく行われることになり、能力の劣るキャリア職員にとって厳しい職場であるといった話を聞いたことがあるが、公取委についても同様の傾向があるのではないか。」（関係者へのインタビューによる。）

- 26) 公取委委員の出身経歴の時期的変遷に関し、本文に記したことに加えて注目したい点として、発足時の特徴とその後の変化および近年の裁判官と大学教授出身者の増加について、参考となる論文からのやや詳細な引用という形で示しておきたい。

「公取委発足の際の委員長及び委員の人選に当たっては、GHQでは、民間の企業人から選任し、特に行政官を充てるべきではないとしていた。このようなGHQの姿勢は、独占禁止法の運用を官僚統制的なものではなく、経済実態に即したものとすべきとの考え方に基づくものであろうが、交渉の結果、任期1年の委員として行政官から1名を選任することが認められている。／その後、行政官出身であっ

表 公正取引委員会 委員長・委員の経歴 1965-2020

年次(*1)	委員長	委員	委員	委員	委員
1965年	国税庁長官	横浜税関長	日本銀行文書局長	東京通産局長	東京地検検事
1970年	大蔵事務次官	公取委事務局長(*2)	○公取委事務局参事官(*3)	東京通産局長	東京高検総務部長
1975年	大蔵省銀行局長	日本銀行調査局長	外務省国連局参事官	通産省鉱山保安局長	長崎地検検事正
1980年	国土事務次官(*2)	公取委事務局長(*2)	公取委事務局長(*3)	通産省生活産業局長	大分地検検事正
1985年	大蔵事務次官	公取委事務局長(*3)	外務省条約局長	中小企業庁次長	最高検総務部長
1990年	国税庁長官	公取委事務局長(*2)	公取委事務局長(*3)	特許庁長官	高松地検検事正
1995年	大蔵事務次官	公取委事務局長(*2)	公取委事務局長(*3)	特許庁長官	福岡地検検事正
2000年	東京高検検事長	公取委事務局長(*2)	公取委事務総長(*3)	軍縮会議日本政府代表部大使	千葉大学教授
2005年	内閣官房副長官補(*2)	公取委事務総長(*3)	○関西学院大学教授	経済企画庁事務次官	横浜地検検事正
2010年	内閣官房副長官補(*2)	東京大学教授	○名古屋大学教授	名古屋高裁長官	横浜地検検事正
2015年	財務事務次官	公取委事務総長(*3)	成城大学教授	札幌高裁長官	最高検刑事部長
2020年	財務事務次官	公取委事務総長(*3)	○九州大学教授	○横浜家裁所長	名古屋地検検事正

(*1) 表示された年の4月1日現在在職の委員長・委員の経歴(主な前職) ○は女性の委員

(*2) 大蔵省・財務省出身

(*3) 公取委出身

(典拠1) 1965～1995年は『独占禁止政策五十年史』(下) 92-93頁。

(典拠2) 2000-2020年は各年度の『公正取引委員会年次報告』(1989年度=平成元年度分から公正取引委員会の公式HPで公開)

ただし、『年次報告』に記載されているのは氏名のみ。経歴については『政官要覧』各年度版記載のデータによる。

典拠1、典拠2ともに、経歴について『全国紙』(主に『朝日新聞』)掲載の人事情報記事も参照した。

▼でも委員として問題ないと判断されるようになり、適任と思われる企業人に委員就任を求めるのは待遇面などから難しいこともあって、長らく、委員長及び委員は

ほぼ常態となっていることを指摘しておきたい。

(以上について、「表 公正取引委員会 委員長・委員の経歴 1965-2020」を参照されたい。)

脱稿時点(2023年6月末)での委員会構成を見れば、委員長は前内閣官房副長官補(財務省出身)、委員には検察庁出身者1名(さいたま地検検事正)、裁判官出身者1名(横浜家裁所長、女性)、学者出身者2名(九州大学教授・女性、神戸大学教授)が就任している²⁷⁾。

このように公取委の委員長には大蔵省・財務省OB(しばしば事務次官というトップ経験者)が就任するのが通例になっているが、同じ国レベルの独立行政委員会である会計検査院や人事院ではそのようなことは見られない。1980年以降現在までの公取委を見ると、8名の歴代委員長のうち、7名が大蔵省・財務省OBで、うち事務次官経験者が3名、国税庁長官経験者が2名である²⁸⁾。これに対して、同じく1980年以降現在まで

大蔵省や通商産業省といった経済官庁出身者が中心となってきた。しかし、近年では、行政官出身者が減少し、弁護士経験や企業勤務経験のない法曹関係者及び大学教員出身の委員が増加している。／独占禁止法を運用するためには、まず、問題となる行為に係る企業活動の実態やそれが市場における競争秩序に及ぼす影響を的確に把握する必要がある。個々人の適性はその所属や経歴だけによって判断できるものではないが、現在〔2019年前半期時点〕の委員に、その経歴からは企業活動の実態に必ずしも詳しいとは思われぬ法曹関係者が2名及び理論経済学専攻の大学教員出身者が1名含まれており、これらの者が委員会メンバー5名の過半を占めていることもあって⁽⁶⁹⁾、現在の公取委が経済の実態を踏まえた法運用を行い得るかには疑問もあると考えられる。／(注69) 審判制度が設けられ、審決取消請求訴訟等が東京高裁の専属管轄となっていた時代においては、公取委は第一審的な機能を果たしていたと評価することも可能であるため、公取委の委員長や委員に法曹関係者を充てることにもそれなりの合理性があったと考えられる。しかし、審判制度が廃止された現時点では、事務総局の職員に法曹関係者が含まれることもあり、行政機関である公取委の委員等に法曹関係者を充てる必要性はかなり低下しよう。」(横田直和「独占禁止法の法令名は件名か-昭和20年代までの立法事情等を踏まえて」『白鷗法学』第26巻1号、2019年6月)

ここで指摘されている「弁護士経験や企業勤務経験のない法曹関係者及び大学教員出身の委員が増加している」ことの問題性というのは、本稿筆者の用語法で言えば、「経験知」「現場知」の有無にかかわる問題性である。

27) 経歴は公取委 HP(事務総長定例記者会見での新任委員紹介)、『政官要覧』各年度版、『全国紙』(主に『朝日新聞』)の人事情報記事による。

28) 公正取引委員会事務総局編『独占禁止政策五十年史』(下)、公正取引協会、1997

の会計検査院および人事院の歴代院長（会計検査院）、総裁（人事院）を見ると、前者では20名の歴代院長のうち、会計検査院事務総長経験者が6名を占め、衆議院事務総長・次長経験者が3名、大学教授からの就任者が4名もあり、現在の院長は民間の大手監査法人のパートナーである。後者を見れば、歴代総裁10名中、他省庁出身者5名（出身省庁は様々）、人事院事務総長経験者1名（ただし自治省からの転籍者）、民間企業役員者1名、高裁長官1名で、現在の総裁は大学教授（外資系大手コンサルティング会社出身）である。（2023年6月末時点）

こうなるのは、会計検査院も人事院も、その職務上、政治・経済に（長期的にはともかく、直接に大きな）影響を与える種類の政策判断を行う必要性が生じることは少ない（もちろん少ないとは言え、このような政策判断を行なわねばならない場合もある。2000年代以降で見れば、公務員制度改革が大きな政治的アジェンダとなっていた時期の人事院がそうであった。）が、これに対して公正取引委員会の場合は、政治・経済の重要問題に直接かかわる政策判断を行わねばならないことが多い。政府における政策決定の最終的判断を行うのは政治家（最終的には閣議で）である以上、その政策分野に詳しく、かつ政治家との折衝に長けたトップが公取委には必要とされるからである²⁹⁾。

一般の官庁（省庁）の場合、そのトップは大臣だが、日本の場合は、ほぼすべての大臣職に政治家（国会議員）が就くのが通例である（周知のように、憲法の規定では、大臣の過半数が国会議員であれば良い（68条1項））。これら省庁に係わる重要な政策形成に際して、当該政策に利害関係のある与党有力政治家（いわゆる族議員）、また同じく利害関係のある他省庁の大臣との間で行わねばならない政策調整（利害調整）³⁰⁾のため

ㄨ年、『政官要覧』（政官要覧社ほか、1992年～）各年（春・秋）版。会計検査院については、会計検査院130年史編集事務局編『会計検査院百三十年史』（会計検査院、2010年。本書全体が会計検査院HPにPDF版で公開されている）、『政官要覧』各年版を、人事院については、人事院編『人事行政五十年の歩み』（人事院、1998年）、人事院編『人事院七〇年人事行政の歩み』（人事院、2018年）、『政官要覧』各年版を参照。また上記のいずれも『全国紙』（主に『朝日新聞』）の人情情報記事も参照。

29) 本文で言う「政治家との折衝に長ける」ために、まず第一に求められるのは、「政治家からの信頼も高い」人格の持ち主であることだという点を念のために強調しておきたい（このことは関係者も示唆されていた）。名医であることの必須条件が「患者からの信頼の高い」ことだということと同じである。

30) 公取委に係る「政策調整」について、筆者がインタビューした関係者はその特徴について次のように説明された。「公取委の場合も政治家との関係を円滑なものとすることは重要であろうが、基本的には公取委による独占禁止法の執行や新たなメ

の交渉という厄介な仕事は、当該省庁のトップとして大臣が最終的に引き受ける。これに対して、公正取引委員会のトップは大臣すなわち政治家ではないので、これに匹敵するだけの政策調整のための交渉の意欲と能力を有する人材を政治家以外から求めねばならない。この結果、最有力官庁である大蔵省・財務省の幹部職（しばしば次官）経験者が求められて委員長職に就くこととなる。と言うのは、一般に中央省庁で局長クラスとなれば、そこで求められる仕事の大半が、ここで見たような政策調整のための交渉となるため、次官経験者ともなれば、この能力がさらに磨かれた人材だ、というわけである。政策専門家としての仕事を中心なのは課長クラスまでで、政策調整のための交渉能力（関係者の言葉を借りれば「政治家対応能力」「国会対応能力」）があると評価されなければ、それ以上昇進できないというのが現実である³¹⁾。

(2) 組織の規模³²⁾

公正取引委員会は組織としての規模は小さい。実際の在職者数で見れば（2020年1月15日時点）、796人で、同じ国の独立行政委員会である会計検査院の1228人と比べると少ないが、人事院の615人よりは多い。他方、大規模な省庁では、財務省15,998人、国税庁55,026人、厚生労働省31,689人、農林水産省14,720人、国土交通省38,972人、などであり、上記3つの独立行政委員会はかなり小規模な組織ということになる。全体的な国家公務員数³³⁾は284,222人である。2010年1月15日時点の同調査を見ると、同調査対象の国家公務員全体の在職者数は346,519人で、10年間で20%近く減少したことになる。

、執行方針の策定につき政治家に理解をしてもらえる能力（公取委で対応できない問題につき政治家から対応することを求められた場合に、当該問題が公取委では対応できないことを理解してもらえる能力を含む。）が求められていると考えている。この能力については「政治家対応能力」ということもできるが、公取委では「国会対応能力」と表現されるのが一般的と考えている。」

31) 以上の項は、本稿筆者が公取委関係者へのインタビューから得た理解である。なお、政策調整（利害調整）の大半は最終段階まで各省庁の幹部官僚がおこなっており、大臣が自ら直接に行う事例は稀あるいはごくわずかであろうが、相当の重要案件でありながら（それゆえに）決着のつかない案件の場合にこそ出番となる。

32) この項で挙げたデータは、人事院の各年度年次報告書（人事院HP）掲載のものである。

33) 人事院年次報告書掲載の一般職国家公務員任用状況調査の対象となっている公務員であり、同じ国家公務員でも、防衛省職員の大半、裁判官、裁判所職員、国会職員などは入っていない。

省庁再編直前の2000年3月31日時点の同調査では、全体数は499,051人で、20年間で見れば、50%近く減少したのである³⁴⁾。このように全体として職員数が大きく減少している中で、公正取引委員会の職員数は着実に増えてきた（2000年3月：546人、2010年1月：745人、2020年1月：796人）³⁵⁾。このことは、「はじめに」で述べたように、高度経済成長が達成されて日本が経済大国となり、他方で世界経済のグローバル化が進展するという状況の下で、本格的な競争政策の展開がなされていく1980年代以降、この政策を担う公正取引委員会が経済をめぐる政策過程（政治過程）において、その存在感と影響力を大きく高めていったことと無関係ではない（【補論】参照）。

とは言え、小規模な組織だということは確かであり、その結果、大規模な省庁には見られない特有の「組織文化」が育まれたように思われる。1970年代から2000年代にかけて公取委に在職していた関係者に当時の様子を伺ったところ、おおよそ次のようであったという。

「キャリア職員に限らず全体の職員数が少ないため、ほぼ全員が名前か顔を知っている状態だった。大規模な省庁では、誰がキャリアなのかも分からないほど人数が多く、キャリア組の名簿を作成しているところもあるほどだったが。このように規模が小さいので、大規模官庁の昇進人事のパターン、つまり、重要な部署に配属されるとか、優秀と評価されている上司の部下となるものが昇進して行く、というパターンとは異なり、公取委では、職員一般から優秀と評価されている職員は相応に昇進して行った。基本的には、キャリア職員と一般職員で評価基準は同じで、一般職員でも優秀と評価されれば管理職となり、ごく少数だが指定職となることもあった。」

「さらに、公取委は職員数が少ないので目立たなくても評価されるのに対して、キャリア職員が多い省庁に出向経験のある同僚から聞いた話によれば、そのような省庁では、かなり優秀な人は主要な部署に配属されて自然と目立つようになるが、意図的に目立つ

34) ただし、この大きな減少の主な理由として、行政改革による組織再編成の結果、ここでの調査対象となる一般職国家公務員に算入されない職員が多くなったことも指摘されねばならない。例えば、文部科学省は2020年調査では1821人とかなり少ないが、2000年調査では省庁再編で統合される直前の文部省（133,699人）と科学技術庁（2,112人）を合わせて135,811人とかなり大規模であり、20年でわずか1.5%にまで縮小している。周知のように、国立大学が国立大学法人となり、そこでの職員が調査対象としての一般職国家公務員として扱われないからである。

35) なお消費者庁発足（2009年9月1日）にともない、44名の定員が同庁に振り替えられた。

ような振る舞いをするキャリア職員も少なくなかったということであった。」

「このように職員数の少ない小規模組織ゆえの公取委の雰囲気は、例えば、飲み会（懇親会）の形を見ても窺えるかもしれない。職員数が少ないので、キャリアもノンキャリアも含め、対等の関係で飲み会が行われていた。日頃から、キャリアもノンキャリアも割合自由に議論するという雰囲気だった。」³⁶⁾

(3) 政策形成部門と執行部門

行政機関は一般的に2つの機能、すなわち「政策形成」機能と「執行」機能をもっている。

ここで「政策形成」というとき、一般の省庁では、通常、その省庁で政策目標の設定がなされ最終的にそれを実現するための法案作成に取り組む、ということになる。その政策目標の提起・指示が有力政治家（首相や担当大臣、当該政策分野にかかわりの深い族議員など）から出されることはごく日常的であり、また省庁内から提起されてもこれら有力政治家の了承は必ず取られている。ただ、通常、政治家からの提起は大まかな方向性を示すものであり、具体的な中身については専門家である担当省庁に一任される。例えば、本稿で前にとりあげた「特定不況産業安定臨時措置法案」も、政策目標の基本的な方向は福田首相と河本通産相の指示によるものだが、具体的な内容については通産省が全面的に立案したものであった。

これに対して、公取委の場合、基本的な位置付けは、独占禁止法の執行機関であり、「執行」が業務の中心となっているのだが、同じく国レベルの独立行政委員会である人事院や会計検査院が「執行」が業務のほぼすべてとなっているのに比べると「政策形成」と言える業務の大きさは無視できないだろう。ただ、公取委の「政策形成」という場合、前に見たような一般省庁での「政策形成」のあり方とは異なっていることに注意が必要である³⁷⁾。

36) 当然ながら、ここで紹介した内容はインタビューした関係者の談話を本稿筆者の責任で整理したものである。この関係者も注意を喚起されたのだが、2000年代以降のような人数規模になると、本文で描いた、それ以前の300人台から400人台という規模の時代に見られた「組織文化」が現在でもそのまま残っているかどうかは不確かである。かなり変化している可能性は否定しがたい。

37) 以下、関係者へのインタビューをもとに本稿筆者の観点から解釈し整理したものである。本文中で「ガイドラインの策定や改定」を公取委の「政策形成」として論じていることについて、政治家を含む関係者との調整が決定的に重要となる新規立

具体的に言えば、独占禁止法の執行機関としての公取委において、その「政策形成」(＝新たな政策目標の実現)は、通常、独禁法の新たな運用方針(法解釈)の策定(ガイドラインの策定や改定)という形を取り、一般省庁のような新たな法案作成という形にはならない。

そして、このような法運用を行う過程で、どうしても法改正(独禁法とその関連法の改正)が必要と考えられたときに、改正案の検討に着手されるのである。

このように、公取委の場合、「政策形成」機能と言っても、一般省庁と比べれば、その比重が小さいのは事実だが、それでも、1990年代以降、独禁法とその関連法の改正頻度が増していることは、公取委での「政策形成」機能の比重が大きくなってきていることを示すものであろう³⁸⁾。このことはひいては日本の経済政策全体における公取委の影響力の高まりを示すものと言えるだろう。

さて、政策形成においては、一般省庁と同様、影響を受ける社会アクター(業界その他)との調整、他省庁との調整、さらに(それ以上に)政治家(とくに与党政治家)との調整が重要となる。最終的には後者との調整が決定的となる。

一般省庁であれば、前にも述べたように、トップに大臣＝与党政治家がいるので、最終的には、大臣が政治的な調整(与党との関係での調整、他省庁の大臣との調整)を行ってくれる(他省庁の官僚レベルとの調整は公取委の官僚が行う)。公取委では、トップに大臣＝与党政治家が不在なので、この政治的調整(交渉)に習熟した人物を据える必要がある。その結果、すでに述べたように、歴代委員長の多くが、与党との政治的交渉・調整に習熟した、大蔵省・財務省の次官や主要局長の経験者となってきた。

ㄨ法(法改正を含め)と成立した法律の運用において「独立性」が特に求められる行政委員会での運用のためのガイドライン策定を「政策形成」という同じカテゴリーで扱うことへの疑義が関係者から提示された。疑義の趣旨は十分理解できるが、本稿筆者は運用も含めた広義の「政策形成」という観点から論じていることをここで強調しておきたい。

38) 1990年以前には、独禁法の主要な改正は頻度が小さく、1953年改正(公取委が主体的に行ったのではないと言われている)と1977年改正(前に見たようにその後のあり方を規定する大改正だった)の2回程度であったのが、90年以降は、大きな改正が2005年、2009年、2013年と立て続けに行われた。さらに、独禁法の補完法である下請法(下請代金支払遅延等防止法、1956年制定)、独禁法の特別法である景品表示法(不当景品類及び不当表示防止法、1962年制定。現在は消費者庁の所管)についても、重要な改正がしばしば行われてきた。(参照、Webサイト:e-Gov 法令検索、日本法令索引)

ところで、かつては、いわゆるキャリア組の職員は、管理職のほか係員クラスの若手を除き、審査部局の調査担当部署（独禁法違反事件の審査を担当）には配置されないのが一般的だったが、1970年代末頃から、幹部候補のキャリア組も「現場を知っておいた方がよい」という方針で配属されるようになった³⁹⁾。とは言い、採用から退職までの期間を通して、キャリア組はその多くの期間を経済取引局（これに相当する以前の部局）に所属し、審査局（これに相当する以前の部局）への所属は比較的短いようである⁴⁰⁾。

この点についてインタビューした関係者によれば、「審査業務の総括的部署（現在の管理企画課）のほか、審査長などの管理職以外の審査部局に1970年代まではキャリア職員がほとんど配属されなかったのは、審査業務の内容も関係があろうが、まず、毎年度のキャリア職員採用が1～3名程度にすぎなかったため、少ないキャリア職員を通常の行政事務部門に優先的に配属するようにしたためではないか。幹部となる職員は審査の現場を知っていたほうがよいとの考え方は従前からあったものの、他省庁との調整や新たな運用方針の策定などの業務を優先せざるを得なかったため、審査の現場に配属するだけの人的余裕がなかった、ということである。そして、1973年の石油危機時以降に独占禁止法の運用が活発になる中で、採用できるキャリア職員が増加し、課長補佐クラスの若手職員を審査部局に配属できる人的余裕が生まれたことを背景に、審査の現場を経験させるための人材配置が一般化したと考えている。」

【補論2】1980年代末の日米構造問題協議

本文で述べた、日本での本格的な競争政策の展開、そしてそれと連動した公正取引委員会の存在感・影響力の増大をもたらした具体的な出来事が1980年代末に行われた日米構造問題協議であった。

以上の点を理解するために、協議の概要について、その最終報告書を関連資料とあわせて一般向けに刊行した（財）通商産業調査会編『日米新時代のシナリオ 日米構造問題協議最終報告（英文併記）』（1990年）の「はじめに」でなされている要領よい説明を以下に引いておく⁴¹⁾。

39) 関係者へのインタビューによる。

40) 筆者がインタビューした関係者（キャリア組）の場合は、30年近い在職期間のうち、経済取引局（またその前身）11年、審査局（またその前身）8年（うち直接に審査を担当する部署は5年）だった。これ以外の時期は官房、地方事務所、他省庁（出向）在職であった。

41) 以下、引用文中の〔 〕は本稿筆者による補足を、……は本稿筆者による省略

1. 日米構造問題協議の背景と経緯

日米構造問題協議は、1989年5月26日に米国包括通商法のいわゆるスーパー301条に基づく優先慣行、優先国の発表が行われた際に併せてブッシュ大統領から提案がなされたものである。この提案のポイントは、日米の貿易不均衡に影響しうるような日米両国の構造問題について、スーパー301条とは全く別の枠組の下で議論し、不均衡の改善への途を探っていこうというものである。

このような提案の背景としては、日米それぞれの経常収支不均衡及び日米間に横たわる巨額の貿易赤字に対する米国の苛立ちがあると考えられる。1980年代前半において、拡大した日米それぞれの巨額の経常収支不均衡は、1985年9月のいわゆるプラザ合意による為替調整、前川レポートに沿った我が国の内需主導型の経済成長などにより急速に縮小したものの、依然として、GNP比2%台の水準にあった。また、日米二国間の貿易収支についても、米国からの輸入の増大、日本からの輸出の減少の両面の効果により縮小したものの、EC等との不均衡改善が進む中で米国の不均衡全体に占める比重が高まるなどの状況にあった。このような中で、米国議会から米国行政府に対し、日本の構造問題をスーパー301条の対象にするべきであるとの強い圧力があり、米国政府としては、スーパー301条を適用した場合の日米関係、ウルグアイラウンドへの影響も考慮し、このような構造問題については、スーパー301条とは別の枠組の下で議論すべく日米構造問題協議を提案したといわれている。

その後、1989年7月14日、フランスで開かれたアルシュサミットの際に行われた日米首脳会談において、宇野総理大臣とブッシュ大統領の間で本協議を1年以内に共同報告書を作成するというスケジュールの下で推進していくことが正式に合意された。

2. 位置付け、性格

日米構造問題協議の位置付け、性格については、……経済問題に関する日米両首脳[宇野首相、ブッシュ大統領]の共同発表で述べられている通りであるか、そのポイントとしては以下の点が挙げられる。

第一のポイントは、日米の経常収支不均衡が基本的にはマクロ経済構造にかかわる問題であり、対応の基本はマクロ面での経済政策協調であることを前提に、これを補完するものとして行われるものであったということである。

第二のポイントは、日米両国の構造問題の解決が必要であるとの認識の下で、一方ではなく、双方の構造問題につき、協議が行われることとなったことである。この点は、これまでともすれば、米国が他国の市場が閉鎖的であることを自らの貿易赤字の原因とし、他国の市場開放を目的とする通商協議を行ってきたことからみれば画期的なことであると考えられる。

↘を、また下線部は本稿筆者による強調を示す。

3. 取り進め振り及び経過

協議は、日本側が外務省、大蔵省、通産省の3省、米国側が国務省、財務省、USTRの3省を共同議長省とし、その他の関係省庁も議題に応じて参加する形の次官レベルのものとして行われた。

1989年9月に第1回会合が行われ、……その後二回の会合を経て、1990年4月の第4回会合において、中間報告が作成され、さらに当初予定されていた期限内の6月の第5回会合において最終報告が作成された。

今後は日米両国において最終報告書に盛り込まれた措置を実行していくこととなるが、二国間においてもフォローアップが行われることとなる。

次に、『日米構造問題協議最終報告』の公取委関係の項目を見ておきたい。これについては公取委が公刊した『独占禁止政策五十年史』が過不足なく説明しているので以下に関連箇所（同書・上巻、行政史編・第6期（平成元年～9年）第1部第1章第2節日米構造問題協議）から引いておく。

第2節 日米構造問題協議

……平成元年に開始された日米構造問題協議は、この期における競争政策の在り方に大きな影響を与え、協議の結果を取りまとめた平成2年6月の最終報告書には、この期における競争政策の内容と方向が示されることとなった。

日米双方が、それぞれの国の構造問題を協議するこの場合は、……日本については、貯蓄・投資パターン、土地利用、流通、排他的取引慣行、系列関係及び価格メカニズムの6項目が、米国については、貯蓄・投資パターン、企業の投資活動と生産力など7項目の問題が取り上げられた。

日本側の6項目のうち、流通以下の4項目が競争政策に関係するものであり、この協議においては公正取引委員会も重要な役割を担うこととなったが、……「排他的取引慣行」においては、消費者の利益の確保のみならず、外国企業を含め、新規参入機会を増大させるためにも、公正かつ自由な競争を維持、促進することが極めて重要であるとの認識から、独占禁止法の制度、運用面はもとより執行体制面までが幅広く議論の対象となった。……

排他的取引慣行への対応策としては、独占禁止法及びその運用の強化のための措置を、立法措置を含めて採ることとされ、具体的には、違反行為に対し法的措置を採る等の公式決定の一層の活用、警告事件の公表を含む行政の透明性の確保等、審査部門の着実な整備・充実のための予算の拡充、課徴金が独占禁止法違反を効果的に抑止できるようにその引上げについての独占禁止法の改正、独占禁止法違反についての刑事罰の活用、損害賠償制度の活用などである。また、政府慣行に関し、独占禁止法適用除外制度につい

で、必要最小限度のものとし、競争政策の推進を図る観点から、見直しを進めることとされた。……

このように「日米構造問題協議最終報告」で明示された方針の下、1990年以降、法改正と並行して、独占禁止法違反行為に対する対応が強化され（行政処分＝「勧告」による是正にとどまらず、刑事処罰＝裁判所への「告発」の積極的活用など⁴²⁾）、そのため

- 42) 独禁法違反事件に対しては、審査局内の端緒会議で「[独禁法] 違反の嫌疑の強さとともに、その案件の社会的・経済的価値や重要度を判断して、さらに内偵・予備調査を進めた上で、強制調査権限を行使し、法的措置を目指すものと、関係者を任意ペースで呼び出して警告、注意などの行政指導等で終了するものを選別し、それらの事案を各科に配分する。」(村上『独占禁止法』前掲、10-11頁)ということだが、筆者がインタビューした公取委関係者によれば、日米構造協議最終報告書が出された1990年までを見れば、「法的措置」にまで至らない「行政指導」による対応が中心であった。そして、法的措置に至る（審判の対象とされる）場合でも、行政処分（「勧告」）が中心であった。行政指導が中心だった大きな理由として、違反事件を引き起こす企業として数量的には中小企業が多く、これら企業は独占禁止法についての知識に乏しく、無知ゆえの違法行為がしばしば見られたという事情があった、という（関係者へのインタビュー）。いわば、国家による未熟な社会に対する啓蒙的指導という感じである。しかし、社会が成熟し自立しているという前提に立てば、このようなあり方は当然問題視されるであろう。

このような当時の現状の中で、「独占禁止法違反事件への刑事罰の活用」を求める「日米構造問題協議最終報告」（『独占禁止政策五十年史』上、487頁、『最終報告』4頁）への対応として「刑事罰活用の仕組みづくり」のための公取委と法務・検察当局との調整作業が開始され、「個別事件に係る具体的問題点について意見、情報の交換を行う」「告発問題協議会」が1991年（平成3年）1月に設置された。「刑事罰の積極的活用については平成2年6月、「独占禁止法違反に対する刑事告発に関する公正取引委員会の方針」を公表し、価格カルテル、入札談合等の違反行為であって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、違反を反復して行っている事業者等に係る違反行為で、行政処分によっては独占禁止法の目的が達成できないと考えられる事案について、積極的に刑事処罰を求めて告発を行う方針を明らかにするとともに、平成3年1月、告発の円滑・適正を期すため、検察当局との間に「告発問題協議会」を設置し、個別事件に係る具体的問題点について意見、情報の交換を行うこととした。」（『独占禁止政策五十年史』上、490-492頁）。

以下で、関係者へのインタビューにもとづき、告発問題協議会についてやや詳しく説明しておきたい。

「告発問題協議会は、公取委が刑事告発をしようとする事件について事実認定上および法解釈上の問題があるかどうかにつき法務・検察当局と意見交換を行うことにより検討するための会合であり、公取委の求めに応じて開催されるものである。 〆

、そして、実際に同協議会が開催されるのは法務・検察当局として刑事告発を容認する場合であって、公取委が刑事告発を行う直前に開催されるのが通例となっているはずである。実際に同協議会が開催される際は、それまでの事前の調整により法務・検察当局としても刑事責任を追及するのが適当と判断されるものが対象となるのが通例であり、事前調整時に法務・検察当局から消極的な意見を伝えられた場合に、公取委として当該意見を覆すのが難しいと判断したときは、同協議会開催の申込みは行わないとされていた。

刑事告発に対する法務・検察当局の一般的な対応として、日米構造問題協議の頃まではかなり消極的なものであったであろうが、同協議を踏まえた日本側の対応として刑事告発の積極化が含まれているのは法務・検察当局として刑事告発を受け入れることとしたからであるので、同協議以降は、一般論として法務・検察当局が刑事告発に消極的といった評価をすることは適当ではない。

同協議後に最初に刑事告発がなされたのは業務用ストレッチフィルム事件（平成3年11月6日・告発、被告会社は三井東圧化学など8社）であり、同事件については、産業界の一部に業務用ストレッチフィルムの市場規模が小さいので国民生活に大きな影響を与える事件といえるのかといったものがあつた程度であり、法務・検察当局からは特段の指摘などはなかったはずである。

埼玉土曜会事件は、埼玉県といった地方の事案であるものの、我が国の非競争的体質を代表するものとして批判されている入札談合に係るものであって、違反行為企業が鹿島建設など大手建設業者であつたことから、公取委としては、独占禁止法違反が認定できるのであれば刑事告発を行つて当然として法務・検察当局と調整を行っている。

埼玉土曜会事件に対する法務・検察当局の対応の詳細は把握していないが、新聞報道などよれば、法務・検察当局では、当初は刑事告発につき否定的ではなかつたものの途中から告発を受け入れないこととしたようである。なお、法務・検察当局から、事業者数が20社弱の石油カルテル事件でも大変であつたのに、60社を超える同事件の処理をするのは無理だ、などの意見が出されたようであり、公取委では告発対象を限定するなどの方策を打診したようであるが、法務・検察当局の受け入れるところとはならなかつた。

公取委では、このような法務・検察当局の否定的な対応を受けて刑事告発を行わないこととしたものの、法務・検察当局の正式な意見を聴かないままで告発をしないことは不適當であるとして、(刑事告発を行うことを前提とする告発問題協議会の設置趣旨に反して)同協議会の開催方を申し入れた結果、同協議会が開催されている。

埼玉土曜会事件について(告発問題協議会の結果を踏まえたものであるものの)公取委の判断で告発を行わなかつたことは報道機関などから強い批判を受けており、このような批判(また、埼玉土曜会事件の刑事告発を受けないこととしたにもかかわらず、告発を回避するための業界側の動きに関し中村喜四郎・前建設大臣を斡旋収賄罪で起訴したことに対する批判)を踏まえ、法務・検察当局の刑事告発に対

の体制強化（審査部門の体制強化など）が行われていった。以下、その間の経緯を、前にも参照した『独占禁止政策五十年史』（同書・上巻、行政史編・第6期（平成元年～9年）第1部第1章第5節と第7節）から引いておく。組織の整備・充実について、とくに第7節を参照されたい。

第5節 独占禁止法違反行為に対する厳正な対応

競争政策の積極的展開において中心となるのは、独占禁止法違反行為に対する厳正な対応である。……

……この点に関し本期において重要なこととして、独占禁止法違反行為に対する抑止力を高めるため、課徴金制度、刑事罰に関する独占禁止法の強化改正が行われたことと併せ、違反行為の審査を担当する部門の組織、人員が充実、強化されたこと、悪質かつ重大な事案等については積極的に刑事処罰を求めて告発を行う方針が採られたことが挙げられる。

審査部門の体制強化については、日米構造問題協議最終報告書にも、その着実な整備、充実が盛り込まれたが、定員で見ると、129名であった平成元年度の審査部門の定員は平成8年度において236名と、107名（8割強）の増加を見た。

……さらには、平成8年6月の事務総局の発足に伴い、審査局に大型重要事件を取り扱う特別審査部が設けられた。……

ゝする姿勢が積極的なものに変化したと考えている。

さらに、近年では、リニア中央新幹線入札工事談合事件（平成30年3月23日・被告発会社は鹿島建設、大成建設、大林組、清水建設の4社）のように法務・検察当局が刑事告発を主導したといわれるものがあるなど、法務・検察当局の刑事告発に対する姿勢が更に積極的なものとなっているようであるが、この背景には、小選挙区制の発足などの政治状況の変化により、いわゆる特捜案件が減少したのに対し、大企業による独占禁止法違反事件を特捜案件にすることで対応しているように思われる。」（以上、関係者へのインタビューによる。）

加えて、以前に見られた法務・検察当局の刑事告発への消極的対応の大きな背景（要因）として、カルテル・入札談合に対する日本とアメリカの考え方・評価の違いがあったのではないかとインタビューした関係者は指摘している。すなわち「米国では競争ルールは企業ないし個人が社会で活動する際の基本的かつ重要なルールと考えられているため、このルールに反するカルテルや入札談合は反社会性の強いものと評価されている（したがって、カルテルは基本的に犯罪行為である）のに対し、日本では、カルテルや入札談合は社会的必要悪なものであって、その反社会性はあまり強くない（したがって、基本的に犯罪とは評価されていない）と考えられていた」ということである。

第7節 独占禁止法運用体制の強化・拡充

第6期においては競争政策の積極的展開のための体制整備の一環として、公正取引委員会の事務局に関し、審査部門を中心として毎年着実に機構・定員の整備・充実が図られるとともに、平成8年6月には事務局を事務総局に改組すること等を内容とする組織の抜本的改正が行われた。

公正取引委員会の体制整備については、日米構造問題協議の最終報告書（平成2年6月）において、排他的取引慣行等への対応策として、審査部門の機構・定員の着実な整備・充実に努めることとされたほか、国会においても、課徴金制度の強化を内容とする独占禁止法改正案に対する附帯決議で、「公正取引委員会の機構の拡充及び定員の増加について速やかに必要な措置を講ずること」（平成3月衆議院商工委員会）、「公正取引行政に対する期待にふさわしい事務が提供できるよう、公正取引委員会の機構及び定員の着実な整備、充実に努める…こと」（平成3年4月参議院商工委員会）、刑事罰の強化を内容とする独占禁止法改正案に対する附帯決議で、「事務局の情報収集体制の強化、審査体制の整備に努めること」（平成4年11月衆議院商工委員会）が求められた。

このような状況において、事務局定員については、政府において行財政改革が進められている厳しい環境の中で、平成元年以降、審査部門を中心として毎年新規増員が認められ、平成8年度末定員（事務総局定員）は534名と、第5期の最後の年である昭和63年における定員445名に比し、89名、2割の増となった。

……

……平成7年3月31日閣議決定された「規制緩和推進計画について」においては、我が国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由な経済社会としていくことを基本とし、規制緩和等を積極的に推進することとするとともに、「規制緩和に伴い競争政策の徹底を図り、公正な競争を確保する観点から、公正取引委員会の組織、人員等の面で体制を強化するものとする」こととされた。

公正取引委員会の体制強化については、与党行政改革プロジェクトチームにおいても、平成7年3月27日の「規制緩和推進5ヵ年計画の策定に向けて」において、競争政策を強化することとの関連で「公正取引委員会の組織、人員等の面で審査体制を強化するとともに、事務局体制の在り方につき、本チームにおいて、早急に検討を開始する」こととされ、平成7年6月29日、同チームから出された「行政組織の改革に関する提言」においては、事務局定員につき審査部門を中心になお一層拡充を図るとするとともに、事務局の事務総局への格上げ問題等につき、政府において総合的に検討する必要があるとされた。

……

[平成8年に実施された]組織改正は、事務局を事務総局にするとともに、従来、事務局に官房のほか経済部、取引部、審査部が置かれていた体制を再編成して、事務総局に官房のほか経済取引局及び審査局を置くこと、また、経済取引局に取引部を、審査局

に特別審査部を置くこと、地方機関を再編すること等を内容とするものであり、……
[このための] 独占禁止法改正案は、……平成8年2月20日に閣議決定され、同日国会
に提出された。同改正法案は5月30日に衆議院本会議で全会一致で、6月7日に参議院
本会議で賛成多数で、それぞれ可決・成立し、6月14日に公布・施行された。

……

この組織改正は、昭和39年に取引部が新設されて以来32年ぶりの大幅かつ抜本的なもの
であり、我が国において競争政策を従来以上に重視し、より強化する方針が内外に明ら
かにされたものとして、画期的なものであった。

3. 職員と人事から見た公正取引委員会

(1) 職員の採用

職員採用は他省庁と共通の国家公務員試験を通して行われる。キャリア組と呼ばれる
幹部候補者は国家公務員採用総合職試験（2011年度までは国家公務員採用Ⅰ種試験、
1984年度までは国家公務員採用上級甲種試験）の合格者から採用される⁴³⁾。基本は日
本の民間企業（とりわけ中堅以上の企業）の大半と同様、大学学部新卒者（大学院〔修
士課程、専門職大学院〕新卒者も含む）の採用である。これとは別に「選考」制度（国
家公務員法36条）による職務経験者の中途採用も行われているが⁴⁴⁾、現在の総合職大
卒程度試験の試験区分で見れば、「政治・国際」「法律」「経済」（「事務系」の試験区分）
での合格者からの採用が基本である。

まず本稿が対象としている時期（1970年代後半から2000年代初め）について、公取委
採用者の出身大学・学部を見ると、筆者がインタビューした関係者によれば、1985年度
までは採用者の約半数が東京大学出身者だった（なお全体の採用数は各年度2～3名）
のに対して、東京大学3名（法2名、経1名）、早稲田大学1名が採用された1993年度
を最後に、2000年度頃まで東大出身者は0名か1名だった⁴⁵⁾。

43) 国家公務員採用試験制度の変遷概要については『人事院年次報告書』掲載の「長期統計等資料」参照（2023年6月末での最新版は令和3年度版）。

44) 注4で挙げている参考文献の著者（村上政博氏）は、この「選考」制度で採用されている。村上氏は1949年生まれ、1972年東京大学法学部卒業後、弁護士として活動していたが、この「選考」制度により採用されて、1983年7月から90年3月まで公正取引委員会事務局に在職していた。配属は審査部が主で通算5年9ヶ月、経済部は1年だった。なお公取委退職後は、横浜国立大学教授、一橋大学教授などを歴任している。（以上、同書記載のデータによる。）

45) 関係者へのインタビューによる。

行政組織としての独立行政委員会 その動態

次に本稿が対象とする時期に続く2000年代半ばから現在までにおいては以下のようになっている。参考のためにあげておきたい。

採用者数は2007年度から2021年度の15年間を見ると、8名採用が1回、7名採用が5回、6名人採用が7回、5名採用が2回と、例年ほぼ一定の採用数だった。女性の採用者は近年増えていて、2015年までは各年度1～2名だったのが、16年度～21年度では各年度3～4名で、この6年間では計41名の採用者中、20名が女性であった⁴⁶⁾。

出身大学学部については利用しやすい公式のデータ公開が見当たらない。人事院は毎年度国家公務員総合職試験の大学別合格者数を公式に発表し、それが一般に報道されるが、あくまで試験全体の合格者数であり、その中から各省庁などに大学学部別に何人採用されたのかまでは公表していない。これについて、「かつて官僚が東京大学法学部出身者によって占められているという批判があった。そこで2009年度から2012年度までのごく限られた時期だけ出身大学と学部などを省庁別に公表したことがある⁴⁷⁾」ということで、データが公表されている年度から、ここでは2010年度と11年度に採用されたキャリア組（国家公務員採用Ⅰ種試験・事務系区分〔行政、法律、経済の試験区分〕での採用者）の出身大学・学部を見ると、2010年度は採用総数8名で、内訳は慶應義塾大学法学部2名、大阪大学法科大学院1名、岡山大学法学部1名、お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科1名、東京大学法科大学院1名、一橋大学法科大学院1名、早稲田大学法学部1名であった。2011年度は採用総数6名で、東京大学公共政策大学院2名、東京大学大学院経済学研究科1名、慶應義塾大学法科大学院1名、一橋大学法科大学院1名、早稲田大学法科大学院1名であった⁴⁸⁾。

他方、この試験区分で採用された国家公務員全体について、出身大学・学部を見ると、2010年度は採用総数が312名で、採用者の多い上位5大学・学部は、東京大学法学部52名、東京大学経済学部36名、東京大学公共政策大学院27名、早稲田大学政治経済学部12名、早稲田大学法学部10名、京都大学法学部10名であった。東京大学の法学部、経済学部、公共政策大学院で全体の36.9%を占めている。同大学のこれ以外の学部・大学院出身者を合わせれば、比率はもっと大きくなろう。2011年度は採用総数257名で、採用者

46) 公正取引委員会HP（2022年10月20日確認）

47) 青木栄一『文部科学省——揺らぐ日本の教育と学術』中央公論新社（中公新書）、2021年、76頁。

48) 公正取引委員会HP「採用昇任等基本方針に基づく任用の状況（平成22年度）」
「採用昇任等基本方針に基づく任用の状況（平成23年度）」

の多い上位5大学・学部は、東京大学法学部45名、東京大学公共政策大学院26名、東京大学経済学部25名、京都大学法学部13名、慶應義塾大学法学部13名、早稲田大学政治経済学部13名であった。この年度でも、東京大学の法学部、経済学部、公共政策大学院で全体の37.4%を占めている⁴⁹⁾。

このように、公取委に採用されるキャリア組の出身大学・学部は分散しており、「東京大学法学部中心」ではないが⁵⁰⁾、言わば「学力の高い」とされる大学出身者が採用者のすべてを占めていることについて、筆者がインタビューした関係者によれば、「キャリア組の仕事の中心は、政策形成過程において、当該政策と関連ある他省庁との間で行われる折衝・調整であるが、これは当該政策に利害関係のある与党政治家や同じく利害関係のある他省庁の大臣との間で行わねばならない政策調整（政治的折衝・調整）ではなく、理屈で（政策論上の理屈で）行われる折衝・調整という性質のものであり、そのため採用に当たっては、「理屈に強い」人間が求められる。「学力の高い大学」出身者が評価されるゆえんである」と。確かにそのとおりであろう⁵¹⁾。

49) 総務省HP「採用昇任等基本方針に基づく任用の状況（平成23年度）」

50) この点について筆者がインタビューした関係者は次のように説明している。

「1980年代後半以降に公取委に採用されたキャリア職員に東大出身者が激減し、出身大学が多様化したのは、東大生（特に法学部生）の官僚離れが明確になり、優秀な東大生が総合職試験を受験しなくなったことが背景にあると考えている」。「現在でも、少なくなった東大生の合格者には優秀な者が多いであろうが、そのような者は財務省などの人気省庁に採用されているため、公取委としては残された東大生以外の合格者のうちから採用せざるを得ず、その結果、採用者の出身大学が多様化したと考えられる。」

51) どの省庁でも、この種の「専門家的理屈に強い」だけのキャリア職員は課長止まりということになるのだろう。なお、課長職以上の昇進に必要な「政治折衝・調整力」の評価は低くても、理屈能力が特段優れていると評価されたキャリア職員は、内閣法制局に向向・転籍して数えきれないほどの法令間の整合性に目を光らせるのだ、という話を本稿筆者はかつて別の関係者（公取委関係者ではない）から聞いた記憶がある。

ところで、筆者がインタビューした公取委関係者は1990年代後半に人事院による国家公務員I種試験（当時）の面接官（副査）を経験しているが、「面接をした10人ほどの受験者のうち優秀だと評価できた者は1名だけで、その者と面接で不合格とした者を除くと、受験者間で能力的な大差はないと感じられた」という。

能力に大差のない大半のキャリア組職員にとって採用後の長期レースにおける仕事ぶりの評価に昇進がかかっているわけである。キャリア組であれば、40歳代（かつては40歳前後、今は後半）には、ほぼ全員課長職に就けると言っても、課長職

(2) 人事配置（異動と昇任）

いわゆる「キャリア組」国家公務員の人事配置（異動と昇任）として、大学学部（大学院修士課程、専門職大学院も含む）卒業時（20歳代前半）に採用された後、概ね2年前後で主要部署の転任を繰り返して様々な職務を経験させられる。当該省庁が係る政策分野全般を理解できるジェネラリストを育てるという発想である。そうして概ね40歳代（かつては40歳前後、現在では40歳代後半）には、（ほぼ）全員が省庁の組織運営で要となる「課長」職に就く。これ以上の職位は数が少なく、昇進できないキャリア組は順次早期退職し、再就職する。このようなパターンである⁵²⁾。

公取委のキャリア組の場合も、少なくともこれまでは同様であった。例えば、筆者がインタビューした関係者（キャリア組）のキャリアパスを見ても、このパターンが見て

ゝにも当然ランクがあり、入省後20年に及ぶ長期レースの結果、筆頭課長に就いてさらに昇進が期待できる者もいれば、一般の課長で終わる者もいる。決して「年功序列」ではないのである。

52) 政治学の標準的な教科書でもこのような説明がなされている。例えば、伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め [第3版]』有斐閣、2009年、「第5章 官僚ってどんな人？——官僚制」（真淵勝）。森本哲郎編『現代日本政治の展開——歴史的視点と理論から学ぶ』法律文化社、2021年、「第5章 官僚・公務員・役人」（松並潤）。本文では説明の簡略化のために、昇進年齢について大まかな表現にしているが、当然、省庁によって少しずつ差異はあろう。この点を、公取委の場合を中心に関係者へのインタビューにもとづき少し説明しておく。

「本省（公取委の場合は本局）の課長の昇任年齢は時代により、また、役所により異なるが、昭和50年代前半 [1970年代後半。関係者の入局時期] では、課長昇進の早い通産省（公取委も通産省とほぼ同じ）では入省14年目、大蔵省でも入省16年目程度だったはずなので、浪人や留年をしていない場合は30歳代末までに課長となるのが一般的であったと思われる。なお、この時代までは、各省庁とも課長職（政令職）より軽微な管理職である企画官や室長といったポスト（府令職・省令職）はほとんど設けられておらず、課長補佐から課長に昇任するのが一般的だったはずである。

その後、天下りポストの減少などで退職年次が遅くなり、また、政府全体の定員・組織管理の上で政令職のポスト増（純増）は原則として認められなかったため、各省庁とも府令職・省令職の増加により、管理職への昇任時期を維持しようとしたように思われる。このため、昭和50年代後半 [1980年代前半] の公取委では、府令職の管理職を1か所（2年程度）経験した後、課長に昇任するようになっており、平成以降 [1990年代以降] では府令職を2か所（4年程度）経験した後に課長に昇任するようになり、府令職ポストの在任期間がさらに延びている。」（関係者へのインタビューから。）

取れる。この関係者の在職は1970年代から2000年代にかけて30年に及ぶ期間だったが、そこで語られた異動経験を参考にしつつ、その他の資料から得た知見をもとに、公取委におけるこれまでの一般的な人事配置パターンを整理すると以下のようになる。

- (1) 2年前後で主要部署間の異動を繰り返す。インタビューした関係者の言葉を借りれば、「キャリア職員は、独占禁止行政の特定分野・業務の専門家としてではなく、独占禁止行政全般の「何でも屋」（ただし、専門的業務にも相応に対応できるジェネラリスト）としての役割が期待されていると考えられる」わけである。
- (2) 上記のように「ジェネラリスト」としての役割が期待されている結果、キャリア職員は「審査部局の総括的なポストや審査長といった管理職は別として、事件審査の現場のポストに長く就くということはない。また、審査部局以外の部署でも、係員では筆頭課（総務課など）の総括係に、係長・課長補佐では各課の総括担当部署に配属されるのが普通であった。」⁵³⁾
- (3) 地方事務所への異動もある。主要な地方事務所（名古屋、大阪、福岡）における所長や総務課長などとして、である。
- (4) 省庁間の人事交流として他省庁への出向もある⁵⁴⁾。この人事交流では、当然ながら、他省庁から公取委への出向もある。これら出向者は公取委では出身省庁とは無関係な問題を担当する⁵⁵⁾。
- (5) 2000年代初め頃までは、入局25年前後の課長クラス（年齢的には40歳代）で退職する者も一部にはいたが、通常、入局30年を経過した部長・審議官クラス（年齢的には50歳代半ば）で退職することが一般的だった。これ以降、「天下り」への規制強化の効果もあってポストの回転周期が遅くなり、昇進年齢も退職年齢も次第に高くなっていく。その結果、従来から60歳の定年まで勤めるのが一般的だったノン

53) 関係者へのインタビューから。

54) 出向先には外務省もあり、在外日本大使館の書記官（課長補佐クラスでは一等書記官、係長クラスでは二等書記官）として出向する。この外務省への出向は、公取委事務総局の定員を外務省に振り替えて行われているので、他省庁への出向の場合と異なり、引き換えに外務省の職員が公取委に出向するといったことはない。（関係者へのインタビューによる。）

55) 例えば、現在では廃止されているが、不況カルテル制度があった時代、この不況カルテルの審査は公取委プロパーの職員が担当していた。なお、外交官として出向する場合は、公取委職員に限らず出身省庁に関連する業務を在外大使館などで担当するのが一般的である。（関係者へのインタビューによる。）

キャリア組とは違って早期退職が普通だったキャリア組でも、現在では60歳の定年近くまで勤めるのが一般的になっている。

退職後、再就職する場合、2000年代初め頃までは、各業界の「公正取引協議会」⁵⁶⁾役員（なおノンキャリア組でも役員として再就職することも少ないながらあった）、あるいは独禁法および関連の諸法を担当する大学教授⁵⁷⁾に就任するというのがよく見られた。

さいごに、以上のようなキャリアパスのパターンが、1990年代に行われた政治改革を始め多くの制度改革がその効果を見せ始める時期と言える2000年代以降現在までの20年間に、どのような変化を見せてきたのか、あるいはあまり見せていないのか、上でも簡単に触れているが、改めて実態を詳細に観察し検討しなければならない。次稿の課題である。

4. おわりに

本稿では、行政組織のあり方という視点から公正取引委員会の動態を描いてきたのだが、対象とした時期は1970年代後半から2000年代初めのおよそ30年である。この時期は、「1. はじめに」でも述べたように、「独禁法制がその運用（競争政策の展開）という次元で日本経済に大きな影響を与えるようになり、それとともに、競争政策の策定と実施を担う公正取引委員会が、経済をめぐる政策過程において存在感と影響力を大きく高めていった時期」であり、同時にマクロな日本政治システムのあり方という視点から言え

56) 公正取引協議会について、全国公正取引協議会連合会の公式HPから紹介文を以下に引いておく。(2022年4月1日確認)

「消費者庁・公正取引委員会の認定を受けて設立された公正競争規約は、業界の自主規制機関によって運用されます。各業界では公正競争規約を運用するための団体を組織しています。これが公正取引協議会です（既存の業界団体が運用していることもあります。）。これらの運営団体では、各業種に応じた調査や検査を行ったり、公正マークを発行するなど公正競争規約の遵守、普及のための活動を行っています。全国には不動産や食料品、家庭用品、自動車など全国組織の協議会が78（令和3年4月現在）設立されています。このうち77が当連合会に加入しております。」

「公正取引協議会は公正競争規約を運用する業界の自主団体であり、公正取引協議会の監督官庁は消費者庁及び公正取引委員会（共同認定）です。」

57) 例えば、注6で挙げた参考文献の著者（平林英勝氏）は、1945年生まれ、1968年東京大学法学部卒業後、1969年10月から2000年6月まで公正取引委員会事務局に在職していた、生え抜きのキャリア組であり、50歳代半ばでの退職後は、東北大学教授、筑波大学教授などを歴任している。（同書記載のデータによる。）

ば「55年体制」の後期、そしてその崩壊（1993年）、その後のポスト「55年体制」を模索する中で政治・行政・社会経済面で様々な「制度改革」が相次いで行われ、その効果・影響が現れ始めた2000年代初めまでの時期である。このような位置付けができる時期における行政組織としての公正取引委員会の動態を描いたわけである。

当然ながら、「制度改革」の効果・影響が大きく現れ、政治システムのあり方が大きく変化してきたと言われている2000年代初め以降現在までの20年間、行政組織としての公正取引委員会がどのように、またどの程度変化していったのか、問われなければならないであろう。次稿ではこの課題に取り組みたい。論点先取的に、いくつかのポイントをあげれば、①ポピュリズム的な手法も用いつつ「強いリーダーシップ」を発揮したとされる小泉純一郎首相の政権下での公取委のあり方、②「55年体制」の成立以来、実質的に初めての本格的な政権交代で成立し「政治主導」を強調した民主党政権下での公取委のあり方、③自民・公明連立の政権復帰後、「1強多弱」と言われる長期政権となり「官邸主導」の政策過程となった第2次安倍晋三政権下の公取委のあり方、これらを中心に公取委の実態を描いて行きたい。

〔付記〕 本稿で参照している公取委関係者へのインタビューは、2021年7月から2022年12月の間に計5回（毎回1時間30分ほど）実施した。インタビューを快諾され、またメールでの筆者の補足取材にも丁寧に対応下さった関係者の方に厚く御礼申し上げたい。なお聞き取った事項の理解・解釈はすべて本稿筆者によるものであり、関係者による説明としてカギ括弧「」を付けて記述している箇所も筆者の理解により要約・整理したものである。もとより、筆者による理解・解釈には関係者の本意ではないものもあるかもしれない。責任はすべて筆者にあることは言うまでもない。