

アメリカにおける連邦取引委員会の設立（1914年）

— トラスト規制をめぐる議論を中心に —

水野 里香*

はじめに

アメリカ合衆国における反トラスト規制の主要な担い手は連邦取引委員会である。本稿は、同委員会の設立を定めた連邦取引委員会法の制定過程を検討することにより、「不公正な競争手段を禁止する」¹⁾ という同法を支えるトラスト規制にたいする基本的な考え方がいかにして採択されるにいったか、また、そうした規制を可能にするために設置された連邦取引委員会がどのような性格をもつ組織であるかを明らかにすることを課題とする。

現在、アメリカ合衆国における連邦レベルでの独占規制は、シャーマン法²⁾、クレイトン法³⁾、連邦取引委員会法⁴⁾と、これらを補足するいくつかの法律にもとづいて行われている。1890年に制定されたシャーマン法は、コモン・ローに由来する「不公正な取引制限」を禁止し、違反

行為にたいして刑事罰を定めた法律であり、1914年に制定されたクレイトン法はシャーマン法の不備を補う規定を盛り込んだ法律である。また、クレイトン法と同じ年に制定された連邦取引委員会法は、シャーマン法やクレイトン法の定める禁止行為や連邦取引委員会法に定められた「不公正な競争手段を禁止する」ために、連邦取引委員会の設置とその活動について規定した法律である。これら3法にもとづく具体的な規制の方式としては、反トラスト法にもとづいて違法行為を司法省が起訴し、裁判所が独占の有無について裁定を下す、そして、違法行為にたいして制裁を科す「事後規制」と、連邦取引委員会が違法行為にたいして勧告もしくは独占行為の差止を行う「事前規制」の2つがある。

しかし、シャーマン法が制定された1890年当初から連邦取引委員会法が制定される1914年までの24年の間、独占規制はもっぱら「事後規制」のみで行われていた。したがって、シャーマン法のみによる規制、すなわち事後規制のみでは、独占規制の効果が十分ではないという評価はシャーマン法が制定された当時からひろく認識されていた⁵⁾。

こうした事態が変化するのは、19世紀末から20世紀初頭にかけて「革新主義運動」と呼ばれ

*水野 里香 (Rika MIZUNO)：横浜国立大学非常勤講師。横浜国立大学大学院国際社会科学部博士課程修了。「シャーマン反トラスト法の成立（1890年）—アメリカ合衆国における州際通商と独占規制」横浜国立大学経済学会『エコノミア』第54巻1号（2003年）、「アメリカ合衆国における独占規制政策の展開（1903-1914年）—株式会社局から連邦取引委員会へ」横浜国立大学経済学会『エコノミア』第56巻2号（2005年）など。

¹⁾連邦取引委員会法第5条。

²⁾“An act to protect trade and commerce against unlawful restraints and monopolies.” approved July 2, 1890.

³⁾“An Act to supplement existing laws against unlawful restraints and monopolies, and for other purposes..” Approved, October 15, 1914.

⁴⁾“An Act To create a Federal Trade Commission, to define its powers and duties, and for other purpose.” Approved, September 26, 1914.

⁵⁾水野里香「シャーマン反トラスト法の成立（1890年）—アメリカ合衆国における州際通商と独占規制」『エコノミア』第54巻第1号、2003年。

る社会改革の気運が、政治や社会の各分野で高まりをみせつつあった時期である。連邦政治における革新主義の最初の担い手として現れたセオドア・ルーズベルト大統領（在職期間1901－09年）は、「良いトラスト」と「悪いトラスト」とを区別し、後者にたいして積極的にシャーマン法の適用を働きかけた。さらにルーズベルトは、1903年に商務省⁶⁾内に「株式会社局」を設け、独占行為をなすおそれのある企業を調査することを可能にした。この株式会社局こそが、連邦取引委員会の前身となる機関である。ちなみに、行論を先取りして言えば、連邦取引委員会は、株式会社局とは異なり、行政から独立した独立規制委員会であり、準行政的・準立法的・準司法的な権限を併せ持つ機関である⁷⁾。

このようにルーズベルトは、連邦取引委員会の萌芽ともいうべき株式会社局を設置したが、続くタフト大統領（在職期間1909－13年）は、革新政治家としては独占規制にたいする制度改革に積極的ではなく、既存のシャーマン法のみで十分な効果が得られると考えていた。

そうした状況が変化し、連邦取引委員会が設置されるのは、ウィルソン大統領（在職期間1913－21年）が就任したときである。彼は、個人の機会保持と自由競争に重点を置く「ニューフリーダム（New Freedom）」を旗印として、不正な企業活動の取り締まりを熱心に行った。そして彼は、連邦取引委員会法のほかにもクレイトン法を制定し、また、銀行通貨制度改革を行うなど、改革運動の総仕上げとも言うべき様々な連邦法⁸⁾の制定に尽力した。

以上のように、革新主義期における連邦レベルの政治を代表する大統領たちは、シャーマン法にはじまる独占規制政策の実施面における不備を補強するための機関創設に大きく関与していた。したがって彼らは、同委員会の性格に何らかの影響を及ぼしたと考えられる。実際、アメリカにおける研究には、革新主義期の大統領たちの政治的な意図が、連邦取引委員会の成立に決定的な影響を与えていたと評価する傾向が認められる。

たとえば、歴史家コルコ⁹⁾は、革新主義とは、古い伝統と新しい現実とに折り合いをつけるための、実際には保守的な性格をもつ改革とみている。そしてコルコは、連邦取引委員会は、巨大企業を公的機関の一定のコントロールのもとにおくことによって、巨大企業に向けられた社会の厳しい批判をかわすと同時に、巨大企業にたいする大統領の影響力を確保するための手段として設置された、という。

同じような評価は他の歴史家によっても共有されており、連邦取引委員会による調査は、一般に、大統領の巨大企業にたいする影響力を保持し、産業政策における自らの権威を保つために行われたに過ぎず、同委員会は規制委員会としてはもっとも成功しなかった機関の一つである、とされている¹⁰⁾。

⁹⁾Gabriel Kolko, *The triumph of conservatism: a re-interpretation of American history, 1900-1916*. N.Y., 1963.

¹⁰⁾連邦取引委員会の評価については、Ellis W. Hawley, *The new deal and the problem of monopoly: a study in economic ambivalence*, Princeton, 1966. Alan Stone, *Economic regulation and the public interest: the Federal Trade Commission in theory and practice*, N.Y., 1977. Robert A. Katzmann, *Regulatory bureaucracy: the Federal Trade Commission and antitrust policy*, Mass., 1980. などの著作を参照のこと。また、連邦取引委員会それ自体を扱ってはいないが、Martin J. Sklar, *The corporate reconstruction of American capitalism, 1890-1916: the market, the law, and politics*, N.Y. 1988. も、トラスト規制政策の展開に即して連邦取引委員会を取り上げている。

⁶⁾のちに商務労働省と改組される。

⁷⁾水野里香「アメリカ合衆国における独占規制政策の展開（1903－1914年）－株式会社局から連邦取引委員会へ」第56巻第2号，2005年。

⁸⁾連邦準備制度について定めた「Federal Reserve Act（連邦準備法）」（1913年），船員の労働環境の改善について定めた「La Follette Seamen's Act」（1915年），鉄道企業の従業員の8時間労働について定めた「Adamson Act」（1916年），農業協同組合にたいするローン制度を定めた「Federal Farm Loan Act」（1916年），などがある。

なお、連邦取引委員会に関する研究としては、同委員会の法律顧問室長を務めたワイナーマンによる論文¹¹⁾がある。彼は、連邦取引委員会に関する既存研究と議会資料等に依拠しながら、同委員会の成立に関係した歴代の大統領の影響を確認しつつ、1914年の反トラスト立法を扱っている。たとえば、連邦取引委員会の設置にあたっては、ウィルソン大統領の施策に影響を与え、のちに最高裁判所の判事に任命されたルイス・ブランダイス (Louis D. Brandeis) と、設立初期の連邦取引委員会を構成する委員の一人となったジョージ・ルブリー (George Rublee)、および連邦取引委員会法案の審議過程において中心的役割を果たした議員らが、大きな役割を果たしたことを明らかにしている。

既存研究にみられるような連邦取引委員会に加えられた負の評価は、おそらく、連邦取引委員会法が「公正な競争手段の禁止」を定めるのみで、具体的な違法行為について定めていなかったことに起因するものと考えられる。では、なぜこのような法律が制定されることになったのか、法案策定に関与した当時の関係者の意図とはどのようなものであったか。

本稿では、連邦議会議事録や委員会資料、および連邦取引委員会の年次報告書などの公的資料に依拠し、法案成立に至る審議内容を検討する。そして、連邦取引委員会法の成立をめぐる主要な争点を明らかにするとともに、それがどのような形で連邦取引委員会法として決着をみたのかを明らかにし、連邦取引委員会による独占規制の特徴を検討する。

第1章 20世紀初頭における独占規制

1. 連邦レベルにおける独占規制の実態

まず、反トラスト3法が揃うことになる1914

年以前の独占規制の実態と、そこでの規制の特徴、ならびに問題点について確認しておこう¹²⁾。

1890年に、独占一般を規制の対象とした、連邦レベルでは最初の反トラスト法としてシャーマン法が成立した。同法成立の背景には、19世紀末のアメリカにおける著しい産業の発展と企業の成長があった。産業の発展と併行して、それまでは局地的なものにすぎなかった独占による被害が、州を越えて広がるようになり、このため、連邦レベルでの規制を可能とする反トラスト法が必要となったのである。

シャーマン法の制定に際しては、独占行為の内容を具体的に明記することは退けられ、その結果、包括的な禁止事項を盛り込んだ法律が成立することとなった。なお、シャーマン法が制定される以前は、独占一般にたいする規制は各州レベルで行われており、そこでの規制の方式は、裁判所が主にコモン・ローに依拠して独占可否かを判断し判決を下すというものであった。シャーマン法も各州における規制の方式を踏襲しており、同法による規制は、それまで各州レベルで行われていたのと同じコモン・ローに依拠して、司法省が違反行為を起訴し、裁判所が独占行為を判断することになった。したがって、当時のアメリカに現れつつあった巨大法人企業のような、新しいタイプの企業体を中心とする独占については、独占可否かの判断が裁判所により異なるということが起こった。また、シャーマン法にもとづく独占規制は、もっぱら事後的なものにならざるを得なかったため、告訴されて初めて違反しているのを知ることになる企業の側からも、企業活動の方針が立てられない、といった不満がでてくるようになった。しかし、シャーマン法が成立した当初は、同法の適用を支援するような機関が裁判所と別に設置される

¹¹⁾ Marc Winerman, "The Origins of the FTC: Concentration, Cooperation, Control and Competition", *Antitrust Law Journal* 71-1 (2003).

¹²⁾ アメリカにおける1914年以前の独占規制政策について詳しくは、上掲注5および注7を参照のこと。

ことはなかった。

連邦レベルの規制法としては、シャーマン法より先に、1887年に制定された鉄道規制を目的とした州際通商法があるが、同法のもとではシャーマン法の場合とは異なり、同法の適用を支援する機関として州際通商委員会が設置されていた。ここでの規制の方式は、州際通商委員会が、裁判所と同じく違法行為を起訴する事後規制を行うとともに、企業に違反行為を改めるよう勧告するなどの事前規制を行うというものであった。委員会を構成するのは鉄道事業の専門家であり、彼らが鉄道に関する問題を継続的に調査し、州際通商法の適用を援けていた。シャーマン法においては、州際通商委員会に相当する機関がおかれることはなかった。これは、1914年に連邦取引委員会が設置されるのを待たねばならなかった。

シャーマン法の適用をめぐる生じた様々な問題を解決しようとする動きは、セオドア・ルーズベルト大統領の就任により現実のものとなった。彼は、シャーマン法違反を摘発する目的から企業などの調査を行う司法省とは別に、行政の側でも企業活動を調査することを考えた。そして、1903年に新設の商務省のなかに株式会社局を設置し、独占に関係すると思われる企業活動を調査させることにした。ルーズベルトの考えでは、株式会社局が調査によって得た情報を、必要に応じて公開することが、独占形成の抑止力になるというものであった。なお、情報の公開については、大統領がその是非を判断することとされていたため、公開の基準が恣意的にすぎるとの批判が常につきまとった。また、株式会社局が設立された当初は、調査の対象となる企業は司法省の調査対象とは異なると想定されていた。しかし、現実には調査の対象が重なる場合が生じ、このため、シャーマン法違反を摘発する権限をもたない株式会社局による調査活動の法的な位置づけが問題となった。

連邦取引委員会が設置される以前の独占規制には、以上みたように、(1)シャーマン法の適用を支援する司法省以外の機関の不在、(2)株式会社局にシャーマン法違反行為を摘発する権限がなかったこと、などの問題があった。

2. シャーマン法による規制か、あらたな方式による規制か

規制委員会設置構想の登場

株式会社局の設置に貢献したセオドア・ルーズベルトの任期満了が近くなると、彼は同じ共和党に属するウィリアム・ハワード・タフトを後継者に選び、共和党もまた1908年の選挙で彼を大統領候補に指名した。結果、タフトは選挙で民主党の対立候補を破り、1909年に大統領に就任した。

タフトは、ルーズベルトの推薦をうけていただけに、彼の政策を継承すると予想された。たしかに、彼は法律家としての経歴をもつだけに、「施行されるべき良い法律」¹³⁾と呼んだシャーマン法によって、これに違反する行為の摘発を積極的にすすめた。実際、シャーマン法にもとづく訴訟の件数は、タフトの大統領就任を機に増加している。前任の大統領ルーズベルトの在任期間は、シャーマン法にもとづく反トラスト訴訟の件数は年間平均6件以下であったのに対し、タフトの在任時には年間平均12件以上となっている。このなかには、アメリカにおける有数の巨大企業、スタンダード・オイル社やアメリカン・タバコ社が被告となった訴訟が含まれている。このように、タフト大統領が信頼をおくのはすなわちシャーマン法であり、トラスト規制もシャーマン法にもとづく司法による判断にもっぱら委ねられた。

またタフトは、かねてより議論のあった連邦

¹³⁾ Henry Pringle, *The Life and Times of William Howard Taft*, New York, 1939, p.656.

会社法の必要を訴えたが、その提案は曖昧なものにとどまった。1910年には特別教書のなかで、従業員や株主あるいは取引上の信頼に害が及んだとき、これらが起きた後に被害を糺すよりも、被害を防止するほうがよいと思われる、と述べている¹⁴⁾。タフトは同じ教書のなかで連邦会社法についても、この法律は州による「過度の」干渉から事業取引を守るための方法となる、と述べている。とはいえ、この言葉のすぐ後で、これらのことはあくまで提案にすぎないと断っているように、あらたに規制のための機関を設置して連邦会社法を運用することについては消極的な態度をとった¹⁵⁾。

ところで、この同じ1910年には、1887年に設置された州際通商委員会の権限強化について定めたマン・エルキンス法という名称の法律が成立し、これにともない通商裁判所 (Commerce Court) が設置されている。この裁判所は、州際通商委員会の決定に不服申し立ての道も用意すべきであるとタフトが主張した結果、設置されたものである。なお、これにたいしては連邦議会の内部に、通商裁判所が州際通商委員会の決定と異なる原則を打ち出すことを危惧する議員らの反対もあった。実際、こうした危惧が現実のものとなり、通商裁判所は1913年に廃止された¹⁶⁾。

このように、タフトはルーズベルトとは異なり、法律とそれにもとづいて裁定を下す裁判所に信頼をおいていたため、後に創設される連邦取引委員会のような独立規制委員会を設置しようとする議論は彼の任期中、進展をみることはなかった。

株式会社局にかわる新たな規制機関の設置へ

向けた動きが現れるのは、共和党を離党し第三政党を率いて大統領選に臨んだ前々大統領セオドア・ルーズベルトと、共和党所属のタフト前大統領の2人の対立候補に勝利したウッドロー・ウィルソンが大統領に就任した1913年以降のことである。

ウィルソンは敬虔な長老派の牧師の子としてバージニア州に生まれ、プリンストン大学、バージニア大学で学んだのち、弁護士を開業したが、ほどなくして学究生活にもどり、1886年には政治学で博士号を取得している。その後、1890年に母校プリンストン大学の政治学・法学教授として招かれた。彼は歴史研究の領域でも実績をあげ、1902年には学長に選ばれている。しかし、大学院設置問題で批判を招き、1910年に辞任した。同年民主党から推されてニュージャージー州知事に当選し、州知事時代に、直接予選法や労災補償法の制定、企業規制の強化などの成果をあげた。そして、1912年に民主党大統領候補に推され、独占企業を抑えて人民の自由な機会を回復すると説く「新しい自由 (New Freedom)」を掲げ、当選を果たした。

ウィルソン自身があらたな独占規制の方法について具体的に触れたのは、1914年1月20日の特別教書演説のなかである。そこで彼は「企業家が望んでいるのは、いくぶん厄介な法的手続ではなく、明白かつ明瞭な判断を下す何らかの機関である」と述べ、競争の促進を任務とする行政委員会の設立を定めた法案の提出を約束した。そして彼は、この委員会は、「指導を必要とする一般あるいは大企業経営者から集められた事実をあつかう情報センターとしての役割」を果たし、また、「訴訟手続にもとづく罰則、あるいは訴訟手続による以外の罰則が、不当行為を除去するには不十分である場合に、商業が公正に行なわれるための救済を行う」ものであると述べた。つまり、「裁判所だけでなく、必要とあれば独自の提案によって、考えられる必

¹⁴⁾Special Message to Congress (1910).

¹⁵⁾Feb. 12, 1910, *Presidential addresses and state papers of William Howard Taft*. New York, 1910.

¹⁶⁾Robert H. Wiebe, "The House of Morgan and the Executive", *American Historical Review* 49, p.58 (1959).

要な手続を指導し具体化できるような行政委員会」の設置を提案したのである¹⁷⁾。このように、独占規制について、あらたに司法的な権限をもつ行政委員会を設置する必要を認識し、それを実行に移したのがウィルソン大統領であった¹⁸⁾。

連邦取引委員会設置構想に影響を与えた二人の人物—ブランダイスとルブリー

連邦取引委員会法およびクレイトン法に関連する連邦議会での議論は、1911年から始まっている。しかし、2法の成立にむけた議論が本格的に行われたのは1914年からであり、それはウィルソン大統領の強力な後押しがあったからである。

ウィルソン大統領があらたな規制の必要性を認識するにあたっては、2人の人物が大統領に影響を与えた。この2人は連邦取引委員会の設置過程においても、中心的な役割を果たした¹⁹⁾。それは、ルイス・ブランダイスとジョージ・ルブリーである。ブランダイスは連邦議会における設置委員会で大統領との連絡役を果たし、ルブリーは法案の起草に関与している²⁰⁾。

ブランダイスは、ウィルソン大統領の一連の施策に思想的な影響を与え、ウィルソン大統領の任命により1916年から最高裁判事に任命され

ることになる。法律家としてのブランダイスの経歴についてみると、各州における労働法や最低賃金法に関する労働者の権利保持のための一連の訴訟（1907—1914年）や、鉄道会社の独占に関する訴訟（1907—13年）に携わり、また、州際通商法の定める鉄道料金の値上げに反対する活動（1910—14年）をおこなっている²¹⁾。これらの事実からうかがえるように、ブランダイスは、企業よりもむしろ社会の利害を代表する立場にたっていたといえる。

連邦取引委員会法に関して、ブランダイスは、行政委員会方式によるあらたなトラスト規制が必要であるとの方向に世論を誘導した。彼は、1913年の9月から1914年の2月にかけて「ハーパーズ・ウィークリー（Harper's Weekly）」誌に論説を連載し、株式会社局の企業調査権限の拡大を訴えている²²⁾。

いま一人の人物、ルブリーもまた法律家であり、革新主義期の政治に深く関わった。1910年にニューハンプシャー州知事の法律顧問を務めたのち、1912年には改革党を立ち上げたセオドア・ルーズベルトの顧問として大統領選に協力した。1914年には連邦取引委員会法の成立に尽力し、1915年から17年まで連邦取引委員会の委員を務めることになる²³⁾。

ウィルソンが大統領に当選した際、ルブリーは、新しい大統領のもとで自身が政治の場で働くことが少なくなくなるのではないかと懸念を抱いた。しかし、それはすぐに払拭され、ルーズベルトのもとで働いたとき以上の重要な職務にあたる機会に恵まれることになる²⁴⁾。ブランダイスに請われてウィルソン政権の政策立案に

¹⁷⁾Bureau of Corporations, *Annual report*, 1914. p.5, 51 Cong Rec. 1963 (1914).

¹⁸⁾トラスト規制の強化をめざす議員らの動きには、シャーマン法の改正を求めるものや、連邦レベルの会社法をあらたに制定するというものがあったが、今日の連邦取引委員会につながる、トラスト規制を目的とした規制委員会を設置しようという動きもこの頃になると出てきた。とくに、規制委員会設置の構想については、シカゴ商業組合、イリノイ製造業者組合、ニューヨーク商品取引所、ニューヨーク商人組合、米商商工会議所といった産業界からの提案もあり、また、全国市民連盟（National Civic Federation）の大半も規制委員会の設置に肯定的であった。Sklar, *The corporate reconstruction of American capitalism*, p.329 n.

¹⁹⁾Sklar, *The corporate reconstruction of American capitalism*, p.329 n.

²⁰⁾Sklar, *The corporate reconstruction of American capitalism*, p.329 n.

²¹⁾The Columbia Encyclopedia, 6th ed., N.Y., 2001-05.

²²⁾のちにブランダイスは、ここでの連載をまとめ、Louis D. Brandeis, *Other people's money, and how the bankers use it*, N.Y. 1914. として出版している。

²³⁾Marc Eric McClure, *Earnest Endeavors: the Life and Public Work of George Rublee*, Conn. 2003, p.2.

²⁴⁾McClure, *Earnest Endeavors*, p.85.

協力することとなったからである²⁵⁾。とくに、クレイトン法や連邦取引委員会法といったトラスト規制立法に至る過程では、連邦議会における委員会での調整役を果たし、大統領府の意向に沿う法案提出を後押し、法案の成立に尽力した²⁶⁾。

第2章 連邦取引委員会設置の議会審議(1911-1914年)

1. 初期の規制委員会設置法案(1911年)

連邦取引委員会法が成立するのは1914年であるが、連邦議会においては1911年から、州際通商にたいして規制権限をもつ「取引委員会」を設置するための調査がおこなわれていた。それは上院の州際通商委員会において行われた調査で、州際通商に従事する株式会社や個人、企業を管理することに関して、どのような法律の改正が必要か、あるいは望ましいかを検討することを目的としていた²⁷⁾。

この調査の過程で、1911年8月4日に公聴会が開かれている。公聴会で聴取された103名の意見は報告書に盛り込まれ、その分量は合計3,000ページ以上にもなった²⁸⁾。

公聴会では、ウィルソン大統領の施策に影響を与えたブランダイスもトラスト規制について意見を述べている。そこで彼は、企業規模ではなく市場占有率が10%を超える企業は、それがいかなる規模であれ規制の対象とするべきである、と主張している²⁹⁾。ブランダイスは、市場に占めるトラストの相対的規模によってこれを規制することを念頭においていたのである。つ

まり、ブランダイスはトラストを認定する方法については関心を持っていたものの、これを規制するための方法については特段の関心を持っていなかったようである。こうした傾向はブランダイス特有のものではなく、当時のトラストをめぐる議論のなかで一般的なものであった。

一方、ブランダイスとは異なり、トラストの規制方法についての議論を深めたのが、民主党に所属するニューランズ上院議員(Francis Griffith Newlands)であった。ニューランズは当時66歳であり、すでに下院上院双方で6期の任期を勤めた老練な議員であった。

連邦取引委員会に係る動きとしては、ニューランズ議員が公聴会より前の7月5日にすでに法案を提出していたが、公聴会をうけ、8月21日にあらためて修正法案³⁰⁾を提出している。この法案は17条からなり、「州際取引委員会(Interstate Trade Commission)を創設し、その権限、職務およびその他の目的について定める」法案と題されていた。その内容は、州際通商委員会と同種の権限を持つ委員会を設置し、これに巨大企業の規制にあたらせるというものであった³¹⁾。

ニューランズは上院州際通商委員会で、次のように述べている。自分は、有名な反トラスト訴訟であるスタンダード・オイル社やアメリカン・タバコ社の判決が出る前から、委員会設置の必要性を説いていた³²⁾。これらの訴訟の過程から、裁判所が「合理的な取引制限」を判断することは不可能であるとの認識をますます強めるとともに³³⁾、また、訴訟を経ると問題解決までかなりの時間を要することにも疑問を抱いた³⁴⁾。その結果、企業規制に関する専門家、す

²⁵⁾ McClure, *Earnest Endeavors*, p.87.

²⁶⁾ McClure, *Earnest Endeavors*, p.88-100.

²⁷⁾ U.S. 63rd Congress, 2nd session. Senate report no. 597. 1914. p.5. この報告書に1911年当時の議論が掲載されている。

²⁸⁾ Senate report no. 597. p.5.

²⁹⁾ U.S. 62nd Congress, 3rd session. Senate report no. 1326. 1911. p.1175.

³⁰⁾ Senate Bill no. 5485.

³¹⁾ Senate report no. 597. p.5.

³²⁾ Senate report no. 597. p.19.

³³⁾ Senate report no. 597. p.20.

³⁴⁾ Senate report no. 597. p.21.

なわち、州際通商委員会の委員、司法長官、株式会社局局長、法務長官、トラスト訴訟を専門とする法律家、また企業の関係者や経済専門家に意見を聞き、それら意見を集約あるいは反映させて法案を策定するに至った、と³⁵⁾。

ニューランズはまた、これまでの企業規制にたいする疑問点を次の6点に集約している。(1)なぜ州際通商委員会と同種の委員会が他に存在してはいけないのか。(2)企業調査は、株式会社局に所属するわずか120名の専門家のみで十分に行えるのか。(3)株式会社局の委員の俸給が1千ドルでは少ないのではないのか。(4)法律の適用対象を、規模の大きい企業のみならず多少小さい企業に広げることも必要ではないのか。(5)委員会の権限を明確にする必要があるのではないのか。(6)現在の規制方法以外に、他の規制方法が必要なのではないのか³⁶⁾。

こうしたニューランズの疑問にたいしては、上院委員会で他の議員から、規制方法のみに関心が向いていて、望ましい企業規模を明示することにはまったく関心が払われていない、との批判が出された³⁷⁾。これについてニューランズは、鉄道規制のような価格設定を規制委員会がおこなうのは一般企業を対象とした規制にはなじまない、それよりも価格形成過程を調査することのほうが重要であるとの反論を示した³⁸⁾。後段でみるようにニューランズの独占規制にたいするこのような立場は、のちの連邦取引委員会法の制定過程でも踏襲されることになる。

以上のような経緯によりニューランズは、修正法案を上院に提出したのであったが、上院委員会はなんら行動を起こさなかったため、この法案は審議未了のまま廃案となった³⁹⁾。

その後も上院委員会での調査は継続され、1913年には追加的意見を加えた報告書がまとめられている。その報告書の基調は、シャーマン法を修正立法するのではなく、規制のためのあらたな委員会を設置することのほうが適切であることを確認する内容のものであった。

その後1914年まで、連邦議会においては、法律の制定につながるような議論の進展はみられなかった。

2. 連邦取引委員会の権限をめぐる2つの見解 —連邦議会における議論を中心に（1914年） コビントン法案

連邦取引委員会の設置にむけた具体的な動きは、ウィルソン大統領の議会教書をうけ、民主党のコビントン下院議員（James Harry Covington）が、1914年1月22日に下院州際・外国通商委員会にトラスト規制のための行政委員会の設置規定を盛り込んだ18条からなる法案⁴⁰⁾を提出したときから始まる⁴¹⁾。コビントン議員は当時44歳、下院議員として3期目の議員であった。

コビントンの提出した法案（以下、コビントン法案とする）には、のちに成立する連邦取引委員会法の第5条に定められている、「不公正な競争を違法とし、不公正な競争手段の使用を禁ずる権限を連邦取引委員会に与える」という、連邦取引委員会運営の軸となる重要な条文が盛り込まれていなかった（次頁の表を参照）。

連邦取引委員会の権限に関する規定が抜け落ちていたのはなぜか。1914年4月14日の下院州際・外国通商委員会におけるコビントンの口頭説明⁴²⁾によれば、重要性の高いと考えられる産業が年次報告書を公表することが、公開性を保

³⁵⁾ Senate report no. 597. p.20-21.

³⁶⁾ Senate report no. 597. p.22-23.

³⁷⁾ Senate report no. 597. p.24.

³⁸⁾ Senate report no. 597. p.25.

³⁹⁾ Senate report no. 597. p.5.

⁴⁰⁾ H.R.bill no.15613. 51 Cong Rec. 6648.

⁴¹⁾ 51 Cong Rec. 2150.

⁴²⁾ U.S. 63rd Congress, 2nd session. House report no. 533. Apr. 14, 1914.

表 連邦取引委員会法案の比較^注

	下院法案	上院法案	両院協議会法案
委員会名称 委員数 委員の任期	【第1条】 州際取引委員会 3名 6年 (設置当初はそれぞれ2, 4, 6年の任期)	【第1条】 連邦取引委員会 5名 7年 (設置当初はそれぞれ3, 4, 5, 6, 7年の任期)	【第1条】 連邦取引委員会 5名 7年 (設置当初はそれぞれ3, 4, 5, 6, 7年の任期)
委員の給与	【第2条】 (【第5条】) \$10,000	【第1条】 \$10,000	【第2条】 \$10,000
株式会社局の組織	【第3条】 (【第4条】) 職員・記録ともに引き継ぐ	【第2条】 職員・記録ともに引き継ぐ	【第3条】 職員・記録ともに引き継ぐ
用語の定義	【第6条】 「通商」、「会社」、「資本」、 「書証」、その他法律につ いて定義	【第4条】 「通商」、「会社」、その他 法律について定義	【第4条】 「通商」、「会社」、「書証」、 その他法律について定義
違法行為の定義 違法行為にたいす る委員会の行動		【第5条】 通商における不正な競争 は、これを違法とする 調査や訴訟手続に関する権 限について定める	【第5条】 通商における不正な競争 方法は、これを違法とする 調査や訴訟手続に関する権 限について定める
委員会の任務	【第13条】 反トラスト訴訟の際に司法 省を援ける調査	【第3条】 企業活動に関する調査、調 査情報の一部公表、立法勸 告、反トラスト訴訟の際に 司法省を援ける調査、大統 領・司法省庁間・上下両院 の指示による企業調査	【第6条】 企業活動に関する調査、反 トラスト法違反に関する調 査、大統領・上下両院の指 示による企業調査、司法省 を援けるトラスト調査、調 査情報の一部公表、立法勸 告
提訴の手続	【第12条】 司法省長官の指示のもと提 訴	【第7条】 司法省長官の指示のもと提 訴	【第7条】 司法省長官の指示のもと提 訴
大統領と調査記録	【第7条】 大統領の求めに応じて提出	【第10条】 大統領の求めに応じて提出	【第8条】 大統領の求めに応じて提出
調査について	【第16条】 (【第8, 9条】) 州際通商法と同様の調査権 限、資本金500万ドル以上 の会社に調査協力義務	【第8条】 州際通商法と同様の調査権 限、資本金500万ドル以上 の会社に調査協力義務	【第9条】 委員会の求めに応じて、資 料提出、証言に応じる義務
刑罰	【第10条】 (【第11, 14, 15, 17条】) 調査非協力は5千ドル以下 の罰金、もしくは3年以下 の禁錮、併科など。	【第9条】 (【第6, 7条】) 調査非協力は5千ドル以下 の罰金、もしくは1年以下 の禁錮、併科など。	【第10条】 調査非協力は千ドル以上5 千ドル以下の罰金、もしく は1年以下の禁錮、併科な ど。
他の反トラスト 法との関係	【第18条】 他法の施行を妨げるもので はない	【第11条】 他法の施行を妨げるもので はない	【第11条】 他法の施行を妨げるもので はない

出所：U.S. 63rd Congress, 2nd session. Senate Document, no. 573. Sep. 4, 1914. より作成。

注：条文ごとの主要な相違について比較している。

なお、条文の並びは、両院協議会法案を基準にしている。

つのに最も確実な方法の一つであるからとしている。また、大統領のほうは、情報収集を行いそれを公表するために、何らかの行政委員会の設立を望んでいた。他方、行政府や産業界においては、多くの州際通商において適度な競争環境を保つのが重要であるとの認識が一般的であった。その結果、法案には、委員会が価格の規制あるいは管理を行う権限、および、国内の産業を法的手続きによって管理するための権限についての規定が盛り込まれなかったのである。つまり、委員会には調査権限のみを与えればよいのであり、不公正な競争を取り締まるための権限までは与える必要はない、との考えから成立法案にみられる第5条の規定が盛り込まれなかったのである。そしてこの見解が、下院委員会では大多数を占めていたのである。

これにたいして1914年4月20日には、民主党のスティーブンス下院議員（Raymond Bartlett Stevens）から下記のような少数意見⁴³⁾が下院に報告された。なお、スティーブンス議員は1915年から1917年までの間、連邦取引委員会の顧問弁護士を務めることになる人物であり、また、彼は、ウィルソン大統領のもとで政策立案を行ったルブリーとも親しく、彼の意見は、ルブリーの意向を受けたものと推察される⁴⁴⁾。

「下院に提出された法案に規定された委員会には行政権限がなんら与えられておらず、与えられた権限は調査と勧告のみであった。…競争は巨大企業が市場に与える影響力から国民を守るためにある、という論理に拠るならば、ただちに政府は、競争が自由で公平なものとなるように注意を払わなければ

ならない。シャーマン法などを施行してきた経験によれば、不公平な競争的行為を防ぐための権限を与えられた行政委員会を通じてのみ、独占規制における実効性が保たれるのは明らかである。企業結合が独占を生じさせるのは、不公正な競争が行われるからだ。つまり、規制されない競争は独占を生む、我々は独占を規制し、競争を調整しなければならない」⁴⁵⁾（傍点部筆者）

かくてスティーブンス議員は、コピントン法案には、規制委員会に行政指導の権限を与えておらず、与えられた権限は株式会社局と同じ調査と立法勧告のみであった点について批判を加えたのである。しかし、こうした彼の見識は、いまだ少数意見にすぎなかった。

以降、連邦議会における議論は、このコピントン法案を中心として進められることになった。

ニューランズ法案

下院にコピントン法案が提出され審議が進められているとき、コピントン法案の対案が前出のニューランズによって上院に提出されている。

1914年1月24日に提出されたこの対案は、不公正な競争と外国通商業務に関する規定を盛り込んだ10条からなるものであった⁴⁶⁾（以下、ニューランズ法案）。なおニューランズは、かつて1911年にも上院議会で連邦取引委員会設置の法案を提出している⁴⁷⁾。

ニューランズによる法案提出をうけ、6月6日から上院においてこの法案をめぐる審議が始まる。6月15日には、法案の提出者ニューランズ議員自身が次のように説明している⁴⁸⁾。

「〔シャーマン〕法にもとづいて下された、スタンダード・オイルやアメリカン・タバ

⁴³⁾ U.S. 63^d Congress, 2nd session. House report no. 533, part 2. Apr. 20, 1914.

⁴⁴⁾ George Rublee, “The Original Plan and Early History of the Federal Trade Commission”, *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, Vol. 11, No. 4, 1926, p.116.

⁴⁵⁾ House report no. 533, part 2. p.1.

⁴⁶⁾ Senate bill no. 4160.

⁴⁷⁾ Senate bill no. 2941.

⁴⁸⁾ Senate report no. 597. 1914.

コにたいする解体命令判決が示しているように、企業結合が自主的に調停に応じるように仕向ける司法省の度重なる努力は、この問題が、立法または司法と関係すると同時に、行政とも関係していることを示している。

概して認められるのは、この問題に固有の性格と重要性が、情報や経験、注意深い企業調査やその産業に關係する経済状況などに即して対処することのできる、特別の権限をもつ組織に、何らかの行政機能を委ねることが必要不可欠である、ということである。

シャーマン法の適切な適用には、様々な産業の企業組織と継続的に接触する組織による、効果的で、用心深い監督も必要である。⁴⁹⁾

次にニューランズは、常設の規制委員会を置くことの必要性について、以下のように説明している。

「州際通商委員会と併行して取引委員会(仮称)を設置すれば、産業における独占的な組織体の発達にはだちに妨げられるであろう。この委員会が以前から存在していたなら、我々は今頃、U. S. スチール社、インターナショナル・ハーベスター社のような組織が問題になるのをみることはなかったであろうし、また、アメリカ精糖会社、アメリカン・タバコ社による独占は結成されなかったであろうし、スタンダード・オイル社でさえ、その前身のスタンダード・オイルトラストの1892年の解散から復活することはなかったであろう。委員会は、生活費が高止まりする潜在的な要因を作っている様々な企業と、トラストからなる多くの価格操作を行う諸団体の活動のみを対象

とするように、限られた範囲内で機能するものでなければならない。⁵⁰⁾

以上のような法案提出者の説明から、シャーマン法のもとでは十分に果たされなかった、トラスト規制を有効なものにしようとする意図を、ニューランズが有していたことが分かる。

ニューランズはまた、問題の取引委員会の設置をめぐる生じるとされる議論について、次のように述べている。

「取引委員会問題に関する国民の関心が高まれば、この委員会に委ねられる権限の大きさに関して意見の相違がみられるだろう。ある者は取引委員会が次のような論理に立つと考えるであろう。(a)独占企業は、経済発展の最終結果であるから、委員会によって規制されるのと同じように、この独占企業にも公益性があると考えるべきである、と。またある者は、(b)私的独占は耐えがたく、非科学的で、異常であるので、委員会では競争を維持し実効性のある法の適用を行うべきである、と考えるであろう。⁵¹⁾

つまり、独占企業には二面性があり、そうした特性に配慮した規制が必要だというのである。

取引委員会が行うこと、あるいは委員会に付与される権限については、ニューランズは次の5点を指摘する。

第一に、必要が生ずれば、規制のための委員会権限はおのずと強まるであろう。同時に、法案が委員会に十分な権限を与えるなら、司法省におけるシャーマン法の適用を資料面で援けることができるし、またそれは産業界にとっても利益がある⁵²⁾。

第二に、委員たちには産業に関する問題を扱う専門家になれるよう十分な機会が与えられるべきである。また、取引委員会は2つの政党の

⁵⁰⁾Senate report no. 597. p.9.

⁵¹⁾Senate report no. 597. p.10.

⁵²⁾Senate report no. 597. p.10.

⁴⁹⁾Senate report no. 597. p.8-9.

委員から構成されるのが望ましい。望ましいのは、委員会が罰則的な機関というよりもむしろ調整的な機関としての機能を果たすことである⁵³⁾。

第三に、委員会には「裁判所の命令によって反トラスト訴訟に〔委員会自身〕が付与されるという形で、裁判所を援けるための権限を与えられる」。また、「〔委員会〕こうした命令に関してどのようなことが現実に行われているか、それらが法律に違反しているかどうかを調査し、もし違反しているなら、違反行為を司法長官に報告する。そして、調査の結果、通商を規制する合衆国法に違反していると思われる企業がある場合には、さらに司法長官に発見した事実や証拠について報告する権限も付与される」⁵⁴⁾。

第四に、委員会にはまた、輸出価格をコントロールするために輸出業者が相互に、あるいは海外の生産者や販売者と結託しているかについて調査を行い、また合衆国の輸出取引に不当な影響のある海外との通商の状況を調査する権限が付与される⁵⁵⁾。

第五に、委員会は、州際通商における不公正な競争を違法とするための一般的な条項の作成について〔議会に〕勧告する。また委員会には、会社が通商において不公正な競争手段を用いることを予防するための権限が付与される⁵⁶⁾。

ニューランズは最後に、委員会による独占の判断に関して、次のように述べている。

「通商において広く使用されている多種多様な、不公正な手段の定義を委員会が試み、それらの存続を禁止できるようにするのか、あるいは、一般的な宣言によって違法となる不公正な手段を定め、どのような行為が不公正かを委員会が決められるほうがよい

のか、という問題について、委員会は慎重に考えなければならない。結論から言うところ、後者のほうが良いであろう。その理由は…不公正な行為の種類が多すぎて定義できないからである。…『不公正な競争』という表現には、委員会あるいは裁判所によって判断が可能であるという法律的な意味が含まれると考えられるからである。…委員会は、たとえば、実質的な競争制限を目的とした地域価格の値下げ、連結理事会、持株会社のような、多くの不公正な行為を定義するよりも、不公正な競争を予防できるようにするほうが良いとの意見がある。」⁵⁷⁾

ここでも、前述したシャーマン法制定のときの議論と同様に、違法行為の定義は不可能であり、独占行為についての具体的な定義が盛り込まれることは避けたほうが良いとの見解が示されたのである。

3. 連邦取引委員会法の成立

下院で提出されたコビントン法案、上院で提出されたニューランズ法案、この2つの法案を中心に、連邦取引委員会の成立に向けた議論が進められた。

では、コビントン法案とニューランズ法案の2つの法案は、成立法案にどのように反映されたのか。先にみた連邦取引委員会法案の比較表に依拠しながら一度確認してみよう。

コビントン法案には、連邦取引委員会法の核となる「不公正な競争手段を禁止する」（同法第5条）という一文が抜け落ちていた。一方、ニューランズ法案にはこの一文が盛り込まれていた。この点について、コビントン法案に関する少数意見を述べたスティーブンス下院議員と親交があり、また、ウィルソン大統領の政策立案に協力したルブリーによると、この「不公正

⁵³⁾ Senate report no. 597. p.10.

⁵⁴⁾ Senate report no. 597. p.12.

⁵⁵⁾ Senate report no. 597. p.12-13.

⁵⁶⁾ Senate report no. 597. p.13.

⁵⁷⁾ Senate report no. 597. p.13.

な競争手段」という文言を盛り込むことを助言したのが、他ならぬルブリー自身であったという。彼はその理由について次のように述べている。

「シャーマン法によって多くの訴訟が行われたが、最終判決では7, 8の不正な競争手段を禁じているにすぎなかった。…そして最後に『その他のあらゆる不正な競争手段』という文言が加えられていた…これこそが、反トラスト法の改良という問題を解決するのにもっとも良い方法であると私には思われた。それは単に不正な競争手段を禁ずるだけで、ある訴訟で問題となった行為が不正かどうか、有害が無害かを判断することは、法律を施行する者に委ねられることになる。これらはあらかじめ決めることができないように私には思われた。ある場合には公共にとって危険でなくとも、別の場合には危険でありうる。これは議会の取り組みではなく、裁判所の取り組みと考えられる」⁵⁸⁾

また、ルブリーはその後に成立する連邦取引委員会の委員を務めることになるが、その任期を終えた後の手記のなかで、連邦取引委員会法案の成立過程について回想している⁵⁹⁾。以下、彼の回想にもとづいて、法案成立の経緯を確認しておこう。

法案成立の過程において、トラスト規制に関するいくつもの法案が提出された。いずれの法案にも具体的な禁止行為が定められていたが、そのすべてを法案に盛り込むことは不可能だったことから、禁止行為を集約することが必要となり、結果的に曖昧で具体性に乏しい表現に改められてしまうこととなった。結局、規制効果が乏しいと評価されているシャーマン法と同様

なものになった。シャーマン法に代わるトラスト規制法が望まれていたのに、これではあらたなトラスト規制法を作る意味がない。法律に曖昧な表現で禁止行為を盛り込むのみでは、シャーマン法と同じように、裁判所の判断によって独占の認定がなされることになってしまう。そこで、ルブリーは、準司法的な権限をもつトラスト規制を任務とする委員会を設けるという考えに同調したのであった。

こうして、「不正な競争手段」というニュエランズ法案中の文言が、コピントン法案に盛り込まれ、議会審議に諮られることになったのである。その結果、下院を通過したコピントン法案は修正ののち、1914年8月5日に賛成53反対16で上院を通過した⁶⁰⁾。しかし、下院はこの上院の修正法案に異議を唱え、両院協議会による協議を求めた。こうして両院協議会が設置された。

両院協議会で問題となったのは、「競争における不正な手段を違法と定め、こうした手段の使用にたいする中止命令を下す権限を委員会に与える」という5条の内容を明確にすることであった。協議会の9月4日付報告書⁶¹⁾には、この点に関する両院の合意内容が次のように記されている。

「独占が形成され存続するのにもっとも効果的なのは、不正な競争手段が用いられるような原材料や輸送手段に関する規制の不在であることは、いまや一般的な事実である。初期段階で独占を阻止するもっとも確かな方法は、不正な競争を予防することである。こうしたことが最もよく達成されるのは、ビジネスに関してかなりの知識をもつ実務家から構成される行政機関を通じてである。彼らは、合理的なビジネスの

⁵⁸⁾ McClure, *Earnest Endeavors*, p.89-90.

⁵⁹⁾ Rublee, "The Original Plan and Early History of the Federal Trade Commission", p.114-118.

⁶⁰⁾ 51 Cong. Rec. 13319.

⁶¹⁾ U.S. 63rd Congress, 2nd session. House report no. 1142. Sep. 4, 1914.

遂行をほとんど妨げることなく害悪を根絶できるように、議会立法により、特定のビジネス状況に適應する規則を提案するであろう」

このように、両院協議会は、規制のための委員会の設置と、そこに専門家を置き規制にあたらせることの妥当性を認めたのである。一方、独占の定義については、同じ報告書には、次のように記されている。

「あらゆる不公正な行為を含む定義の枠組みを作ることは不可能である。この分野における人間の独創性を制限するものはない。たとえ知りうるすべての不公正な行為を厳密に定義し禁止したとしても、すぐに再度、最初から始めなければならなくなる。議会が定義するという方法をとっても、それは終わりのない仕事になるであろう。定義はあらゆる国のあらゆる種類のビジネスに適應しなければならぬので、不公正な行為を定義することも実際上不可能である。競争が不公正かそうでないかは、おおくが個別の事例における周辺の状況に拠るものである。特定の状況のもとで有害であるものは、異なる状況の下では有益であることもある。」⁶²⁾

つまり、独占とは、その形態から一律に定義できるものではなく、たとえ定義したとしても、状況次第で同じ独占が違法となったり、あるいは、違法とならない場合のあることを理由に、具体的な行為の規定を退けることが確認されているのである。

両院協議会で修正を加えられた法案は、9月8日に上院を賛成43反対5で通過し⁶³⁾、9月10日に下院を採決なしで通過した⁶⁴⁾。

なお、細部にわたる法案修正の最終段階に関

与したのは、アダムソン（William Charles Adamson）、コピントン、スティーブンスら下院議員と、ニューランズ、カミンズ（Albert Baird Cummins）の上院議員であった。共和党に所属するカミンズを除いて、他の議員はいずれも民主党に所属していた。スティーブンスは、先にみたようにルブリーとともに「不公正な競争」に関する条項を法案に盛り込む作業を行っている⁶⁵⁾。

その後、9月26日にウィルソン大統領が署名し、連邦取引委員会法は成立した。

第3章 設立初期の連邦取引委員会の活動

1. 連邦取引委員会法

連邦取引委員会法⁶⁶⁾は、全部で11条からなる法律である。その正式名称は、「連邦取引委員会を設置し、その業務権限や他の目的を定めた法律」⁶⁷⁾である。本章ではまず、連邦取引委員会の活動目的、および活動内容、また、どのような権限を行使するのかについて、連邦取引委員会法の条文にしたがって確認しておこう。

連邦取引委員会は、現実には、株式会社局が発展解消する形で設置された。つまり、同委員会の設置により、株式会社局は廃止され、同局の人員とそこで作成された調査記録等は、連邦取引委員会に引き継がれることとなった（連邦取引委員会法第3条）。このことは、株式会社局と連邦取引委員会の組織における継続性がきわめて強かったことを意味している。

連邦取引委員会を構成するのは5名の委員である。各委員は、上院の助言と同意を得て大統領によって任命される。5名の委員のうち3名以上が同一政党の党員であることはできず、任

⁶⁵⁾ Sklar, *The corporate reconstruction of American capitalism*, p.329 n.

⁶⁶⁾ An act to create a Federal Trade Commission, to define its powers and duties, and for other purposes.

⁶⁷⁾ 1938年にウイラー・リー法が制定され第12条から第18条までが追加される。

⁶²⁾ House report no. 1142. p.19.

⁶³⁾ 51 Cong. Rec. 14802.

⁶⁴⁾ 51 Cong. Rec. 14943.

期は7年である。ただし、設立当初に限っては、任期は委員ごとに3年、4年、5年、6年および7年とそれぞれ異なる。委員の任命と任期に関するこのような規定は、原則として、任期が4年である大統領の影響力が委員会全体におよぶのを避けることを目的としている。これは、同委員会の前身である株式会社局が大統領の強い影響下にあったのとは対照的である。また、委員ら個人の利害が連邦取引委員会の活動に影響するのを避けるために、委員は、事業を営むことも、他の職に就くこともしてはならないとしている（連邦取引委員会法第1条）。

なお、設立初期の連邦取引委員会の委員は、3名がウィルソンと同じ民主党に所属し、他の2名が進歩党に所属していた。委員の任期を終了したか任期途中で辞した者の後任についてみれば、ウィルソンが大統領職に就いていた1921年までに彼が任命した委員の所属政党は、4名が民主党、1名が進歩党、2名が共和党であった。ウィルソンの対立政党である共和党に所属する者は2名にすぎなかったことになる。また、実際には、任期途中で委員の職を辞する場合もあったから、委員の任命にたいする大統領の影響力が原則とおりに分散するとはなかったといえる。

連邦取引委員会が株式会社局と異なるのは、司法的権限を行使できる点にある。そうした権限は「通商における不正な競争手段」にたいして行使され、連邦取引委員会は、不正な競争手段があると認められた場合には、審判手続をとることができ、また、明らかな違法行為にたいしては差止め命令を発することができる（連邦取引委員会法第5条）。

また、連邦取引委員会による行政的・立法的権限は次のような形で行使される。(1)銀行および州際通商法の適用を受ける一般陸運会社を除き、通商に従事する会社の組織、事業、行動、慣行および経営に関する資料を収集し、かつ、

編纂するとともに、他の会社との関係および個人、社団または共同経営組合との関係を随時調査する。(2)上記の会社にたいし、委員会の定める様式による年次報告書または特別報告書、あるいは年次報告書と特別報告書の両方、もしくは特定質問にたいする回答の提出を求め、また、会社の組織、業務、行為、慣行、経営および当該会社と他の会社、社団および個人との関係について委員会が必要とする情報の提供を求める。(3)反トラスト法にもとづく判決の履行状況を調査する。(4)大統領の指示、または議会の上院または下院のいずれかの指示によって、会社の反トラスト法違反の疑いに関する事実を調査し、かつ報告する。(5)反トラスト法違反の疑いがある会社が、その後法律を遵守してその組織、経営および営業を維持することができるようにするための調査を行い、当該会社の事業の再整備の勧告をする。(6)取引上の秘密および顧客の氏名を除き、公共の利益に資すると判断される調査情報を公表し、また議会に年次報告書を提出するとともに、追加立法の勧告を行う。(7)随時会社を分類し、連邦取引委員会法の規定を遂行するために規則を定める。(8)外国との取引状況に関する調査を行う（以上、連邦取引委員会法第6条）。連邦取引委員会に与えられた以上の権限ないし任務は、株式会社局の任務とほぼ同じであった。

連邦取引委員会が行う調査については、上記の(4)とも関連するが、大統領から指示があった場合には、この法律の規定の適用を受ける会社は、その保持する一切の記録、文書および資料を、連邦取引委員会の求めに応じて同委員会に提供しなければならない、と特別に定められている（連邦取引委員会法第8条）。

これらの調査に関する連邦取引委員会法の規定については、さらに次の点が特記される。委員会の関係者が書証を閲覧したり、証人を召喚したりする際に、合衆国裁判所の助力を得るこ

とができる（連邦取引委員会法第9条）。委員会の調査に協力をしなかった場合、虚偽の報告を行った場合、または裁判所の命令に従わなかった場合には科料が科せられる（連邦取引委員会法第10条）。ただし、調査に異議のある場合には、異議申立をすることができる（連邦取引委員会法第7条）。ちなみに、調査に関する罰則の規定は、株式会社局による調査には見られなかったものである。

そのほかの規定では、連邦取引委員会法第2条が、事務局の構成員と委員の俸給について定めている。委員会の実務を執り行うのは、事務局長を頂点として配置される弁護士、特別専門員、審判官、書記およびその他の職員であり、彼らの俸給は議会によって承認を経た予算にもとづき委員会が定めるとしている。また、委員や事務局長の俸給については、それぞれ年棒1万ドル、5千ドルと定められている。また同法第4条は、同法の中で用いられる「通商」「会社」「書証」「州際通商法」「反トラスト法」の用語について定義している。とくに「会社」については、法人組織であるか否かを問わず、自己の利益またはその構成員の利益のために事業を行うことを目的として設立されたものを含むと定義づけている。最後に同11条には、連邦取引委員会法が州際通商法や反トラスト法の施行を妨げるものではないことが明記されている。

以上から明らかなように、連邦取引委員会法に特徴的なのは、違反行為とこれにたいする司法的な調査権限について定めていることである。こうして、司法省における反トラスト法違反の調査と、連邦取引委員会における調査が互いに矛盾し衝突することはなくなったことになる。

2. 連邦取引委員会の組織と活動

設置当初の連邦取引委員会の組織とその活動の実態はどのようなものであったか。司法とは異なる連邦取引委員会の準司法的権限とは、具

体的にはどのようなものだったのか。連邦取引委員会が最初に刊行した年次報告書⁶⁸⁾に依拠して、以下その内容を検討しよう。

連邦取引委員会の組織

連邦取引委員会は、委員長1名と委員4名の合計5名の委員からなる委員会と、実務を担当する事務局によって構成される。委員会における仕事の大半は、事務局によって遂行されることになる。事務局の職員についてみると、委員会が設立された当初は、委員会の前身の株式会社局からそのまま移動してきた144名で構成されていた。その数は1916年度予算末に224名になり、約100名増えている。その後10年ほどは、およそ300人台で推移している。この数字は、株式会社局の職員数の増加に比べるとはるかに多く、このように専従の職員が増えたことは、委員会での活動領域が広がったことを意味していると考えられる。

事務局の業務組織は、3つの部門に大別される。すなわち、行政・司法・経済、の各部門である⁶⁹⁾。

行政部門には、局長と副局長、そして局長のもとに事務官長がおり、協議事項処理課、郵便物課、ファイル課、備品課および速記課などがおかれている。行政部門は、他の部局との連携を図ると同時に、主として委員会内の事務処理を行っている⁷⁰⁾。

司法部門では、その主席に法律顧問が置かれているが、初年度は予算の関係から空席となった。司法部門には、3名の経験豊かな法律家によって構成される法律調査会⁷¹⁾があり、この調査会は、委員会に提出された法律に関する疑問

⁶⁸⁾ U.S. Federal Trade Commission. *Annual report of the Federal Trade Commission*. Washington, Govt. print. off., 1916. (以下、FTC, *Annual Report*.)

⁶⁹⁾ FTC, *Annual Report*. p.3.

⁷⁰⁾ FTC, *Annual Report*. p.3.

⁷¹⁾ FTC, *Annual Report*. p.5.

点、とくに委員会の準司法的および準行政的な権限が含まれる問題について検討を加え、委員会に報告することを任務としている⁷²⁾。

最後の経済部門は、主席エコノミストの指揮のもとにおかれ、その下に次席エコノミスト、および企業報告書課の課長がおかれた。この組織はのちに、経済委員会の監督下におかれた。この部門が担当する調査事項の複雑さと変化の早さに迅速に対応するには、エコノミストや会計官に責任を委ね、他の専門家は必要に応じて配置するほうが良いと考えられたからである⁷³⁾。

委員会の職務には準司法的で準行政的な側面があるために、司法と経済行政の両面から問題に取り組まねばならず、したがって委員会内部において、司法部門と経済部門との間の緊密な協力が必要となる。このため、司法部門および経済部門の代表からなる合同協議会が組織されている。なお、法律調査会の委員長は、合同協議会の委員長を兼任する⁷⁴⁾こととなっていた⁷⁵⁾。

連邦取引委員会の活動

委員会に与えられた役割、および任務とそれを履行するための権限は、先にみた連邦取引委員会法の第6条に定められたが、法律部門、経済部門における具体的な業務内容を初年度の年次報告書にもとづいてみてみよう。

まず、法律部門は、通商における不公正な取引を禁じる連邦取引委員会法の第5条と、価格差別や、合併・株式取得・資産取得による企業結合、および取締役員や職員の兼任などを禁じ

ているクレイトン法の第2、3、7、8条に違反するもの、あるいは違反のおそれのあるものを調査の対象としている⁷⁶⁾。

また、シャーマン法に違反するとみられる行為も調査の対象となる。その場合の調査は、次の3通りの方法で行われた。(1)大統領、あるいは上下両院からの要請があった場合。(2)特定の会社のあり方を再編し、適法な状態に再構築するために助言が必要であると司法長官が判断した場合。(3)適切な判決のために助言が必要であると裁判所が判断した場合。(4)違反の疑いのある行為の調査が必要であると委員会自らが判断した場合⁷⁷⁾。

では、実際に違反行為の件数はどの程度あったのか。連邦取引委員会が1916年予算年度の間に告訴した総件数は246件であった。このうち、連邦取引委員会法第5条違反が138件、クレイトン法第2条違反が78件、同法3条違反が28件、同法7条違反が4件、同法8条違反が1件であった。これらのうち年度内に処分が決定したのは107件であり、残り139件については未決定である⁷⁸⁾。

なお、連邦取引委員会法第5条に違反する行為の具体的内容は、略奪的な価格引下げ、契約違反を促すこと、企業秘密や秘密情報の密告、仕入れ価格の競り上げ、競争相手企業への供給停止のための団結および脅し、商品を非難し混乱させること、販売した商品の値下がりにたいする保証を不正におこなうこと、虚偽または誤解を招く恐れのある広告を出すこと、偽の商標をつけた商品を販売すること、不買運動の開始もしくは不買運動の脅し、競争相手企業にたいする濫訴もしくはその公示あるいはその脅し、競争相手企業の広告を掲載させないよう新聞社に影響を与えること、スパイ組織を採用するこ

⁷²⁾ FTC, *Annual Report*. p.3-4.

⁷³⁾ FTC, *Annual Report*. p.4.

⁷⁴⁾ FTC, *Annual Report*. p.4.

⁷⁵⁾ 設立当初の委員会の組織は簡素で、その後何度かの改編を経た現在の組織をみると、扱う領域にはかなりの細分化が見られる。参考までに2006年7月現在の委員会の組織についてみると、5名の委員からなる委員会のもとに、7つの事務室と3つの部署がある。これら3つの部署のもとには、それぞれ8つ、4つ、3つの課が置かれている。また、地方事務局が7つの地区に置かれている。

⁷⁶⁾ FTC, *Annual Report*. p.4.

⁷⁷⁾ FTC, *Annual Report*. p.4.

⁷⁸⁾ FTC, *Annual Report*. p.5.

と、もしくは競争相手企業の従業員をスパイ組織に誘い入れること、などがある⁷⁹⁾。

次に、法律部門の業務については、以下のようなものがある。(1)会社の組織、商業上の行動などに関する調査。(2)会社に年次・特別報告書の提出を要求すること。(3)反トラスト法判決の遵守状況について調査あるいは勧告すること。(4)反トラスト法違反を調査すること。(5)反トラスト法に違反しているとみなされる会社に違反状態の解消を勧告すること。(6)外国との通商状態、とくに企業結合について調査すること。(7)反トラスト法判決に適切な助言をすること。(8)不公正な競争手段を終結させるか、もしくはは防止すること。ここでいう不公正な競争手段とは、価格差別、拘束的契約、企業内株式所有、重役の連結、などの先に述べたようなクレイトン法違反行為と同様である⁸⁰⁾。以上を簡単に整理すると、企業報告書、特別調査、不公正な競争、に関する仕事を行うということになる。

委員会が設立当初に行った特別調査には、次のようなものがある。1. アメリカの輸出企業。2. 南米大陸の商業と関税。3. 石油のパイプライン輸送。4. 肥料産業。5. ガソリン価格。6. 甜菜糖産業。7. 材木産業。8. 再販売価格維持⁸¹⁾。9. 同業者団体。10. メキシコ麻。11. 無煙炭産業。12. 軟炭産業。13. 新聞紙産業⁸²⁾。

また、同委員会による1916年予算年度末時点での出版物は7点ある。すなわち「石油のパイプライン輸送」（1916年2月28日、464頁）、「ガソリン価格の調査」（1916年4月10日、15頁）、「アメリカ輸出貿易における提携」（1916年5月2日、第1巻387頁、第2巻597頁）、「南米における通商と関税」（1916年6月30日、246頁）、

「全体協議会、会報第1号」（1916年1月31日、13頁）、「アメリカ産業強化のための有益な活動」（1916年1月16日、4頁）、「年度予算末・連邦取引委員会年次報告書」（1915年6月30日、14頁）であり、いずれも特別調査の報告書である。

以上のような調査の後、違反行為が認められる場合には、連邦取引委員会は違反行為を行っている個人や社団あるいは会社にたいして、審判の開始を通知することになる。審判手続を経て審判が開始されると、排除措置命令等の決定が下されることになる。このとき、当該企業などの側に異議がなければ処分は確定し、異議がある場合には処分の取消請求がなされ、控訴が行われ、それでも決定しない場合には、上告が行われることになる。

以上のように、連邦取引委員会の活動内容は、一見したところ、その前身となる株式会社局のそれとほとんど変わりがなかったといえる。しかし、一連の反トラスト法にもとづく違法行為を摘発することのできる司法的権限が与えられ、またその権限を行使した点は、株式会社局とはおおきく異なっていた。

おわりに

連邦取引委員会法の成立により連邦取引委員会が設置され、これにより、アメリカにおける独占規制のあり方が大きく変わることとなった。独占の処罰などの独占にたいする法的な権限をもつのはごく以前までは司法省のみであったが、これに連邦取引委員会が加わることとなったのである。

連邦レベルでの経済規制法として、独占一般を規制の対象とするシャーマン法が1890年に成立していたが、同法による規制は、裁判所の判決を待つばかりの「事後規制」であったために、その効果が十分とはいえなかった。こうした現実を前提にして、企業活動を調査して事前に独占行為を把握しようとする動きが行政の側に生

⁷⁹⁾FTC, *Annual Report*. p.5-6.

⁸⁰⁾FTC, *Annual Report*. p.14.

⁸¹⁾年度途中で予算が不足したため、調査は中断される。

⁸²⁾FTC, *Annual Report*. p.18.

まれ、1903年に株式会社局が設置されることとなった。しかし、株式会社局の活動については、反トラスト法との関係が法律に明記されていなかったために、司法省との関係や大統領との関係をめぐって、いくつかの問題点が指摘されるようになり、次第にその存在意義が疑問視されるようになった。こうした問題を法的に解決するために登場したのが、連邦取引委員会であった。同委員会には、独占的な行為を調査し、違法性が認められた場合にはこれを起訴することのできる権限が与えられた。

連邦取引委員会法の制定をめぐる議論には、独占規制に関して2つの異なる論点があった。ひとつは、何を基準に独占を認定するか。いまひとつは、どのような方法で独占を規制するか、である。本論において確認したように、前者についてはシャーマン法と同じ結果になるという理由から独占を認定する基準を設けることは退けられ、後者が議論の中心となった。そして、規制の方法に論点が絞られ、何らかの規制委員会が規制にあたるという方向が決まった。たとえば、初期の連邦取引委員会法案では、コビントン法案、ニューランズ法案ともに、調査対象となる企業が、その資本金の額を基準に定めてあった(本稿9頁の表を参照)。しかし、最終法案では資本金額にもとづく基準は外され、企業は委員会の求めに応じて調査への協力義務を課せられる、という内容になっている。連邦取引委員会法においては、独占か否かの判断は、一切が委員会に委ねられたのである。

しかし、この委員会に与えられる権限については、権限の範囲をめぐって意見の一致をみることは容易ではなかった。つまり、委員会に司法的な権限を与えるべきか否かで意見が分かれたのである。結果、司法的な権限を与えずに委員会を設置すれば、すでに存在する株式会社局と変わらないことになるために、株式会社局に準司法的な権限を加えた規制委員会、すなわち

連邦取引委員会が設置されることとなった。

また、何を基準に独占を認定するかをめぐる議論については、連邦取引委員会法とともに成立したクレイトン法との関連も忘れてはならない。連邦取引委員会法の第5条「不公正な競争手段」の具体的内容は、初期のクレイトン法案の第1条から第4条までに盛り込まれていたからである⁸³⁾。連邦取引委員会法では、「不公正な競争手段」の具体的内容は定められず、これは連邦取引委員会の判断するところとなった。

以上のように、連邦取引委員会は、司法当局のみに委ねられていた独占の認定のあり方を変え、さらには、事後規制のみであったそれまでの独占規制のあり方をも変えたという点において、アメリカの独占規制政策において特別の存在意義が認められよう。

しかし、連邦取引委員会については、独占規制に十分な役割を果たさなかったという評価もあり、この評価が妥当なものかどうかという疑問が残る。連邦取引委員会の職務は、独占の結果と考えられる価格差別を未然に防ぐことを主眼としており、価格差別が形成される過程を調査し、違法性が認められた場合のみを摘発するものであったために、司法的な処罰件数という結果でみるならば、その数はたしかに少なかったかもしれない。しかし、摘発に至らなかった調査も多数存在するので、結果のみで判断するのは適切ではない。連邦取引委員会の独占規制に果たした役割を判断するには、その調査活動にも重点をあて検討する必要があるのである。

連邦取引委員会による独占規制の意義は、独占を処罰することにあるのではなく、法律に違反していないかどうかの判断を、実態に即して可能とする点にあった。実際、この点については、連邦取引委員会に自らも委員として関わっ

⁸³⁾Rublee, "The Original Plan and Early History of the Federal Trade Commission", p.114.

たルブリーも、委員を辞した後、次のように記している。それまでは、企業家側は、どこまでが違反行為なのかを判断する拠り所をもたなかった。より円滑な企業活動を行うためには、自身の活動が法律に違反するかどうかを前もって知っ

ている必要がある、と⁸⁴⁾。連邦取引委員会法は、独占禁止法というよりもむしろ、その実体は独占規制法として、経済活動をより円滑かつ活発に行うための法律だったのである。

⁸⁴⁾Rublee, “The Original Plan and Early History of the Federal Trade Commission”, p.119-120.