

〔判例研究〕

繭糸価格安定法の改正による一元輸入制度と 生糸価格安定制度による輸入の規制措置が 合憲とされた事例

—— 最判平成2年2月6日訟月36巻12号2242頁（西陣ネクタイ事件） ——

手塚 崇 聡

I. 事実の概要

生糸は主要な輸出商品として、第二次世界大戦以前から、わが国の経済発展に寄与したものであるが、それを担う蚕糸業は、生糸需要の著しい変化への柔軟な対応が困難であり、また生糸価格自体が経済事情に敏感に反応するもので、暴騰、暴落しやすく、安定的な経営が困難であった。そこで国は、生糸価格安定のために、昭和26年に繭糸価格安定法を制定した。昭和30年代になると生糸の海外輸出は安定し、蚕糸業は好況を迎えることとなったが、昭和37年の生糸と繭の輸入自由化を経て、昭和40年代以降になると、生糸の国内生産量および輸出量は減少し、さらに国内消費量が国内生産量を上回ったため、生糸不足を補うために生糸輸入が年々上昇した。これに対して国は、同法を数度改正して対応したがこれを抑えられず、昭和50年頃になると、外国産生糸の輸入は、国内の生糸の需要と関係なく、無秩序に増加することとなり、生糸、絹市場の混乱を收拾し蚕糸絹業の健全な発展を図るために、国は一時的に生糸の一元措置を発動

した。しかしその後も、外国産生糸の無秩序な国内流入を阻止できないため、昭和51年に同法を改正することによって、外国産生糸の輸入は、当分の間、事業団のみができる(12条の13の2)こととして、生糸の一元輸入を法律によって制度化(以下、「一元輸入制度」という)し、また事業者はその輸入によって保有する外国産生糸については一般競争入札その他の方法で売り渡すことができるが、その売渡しは国内製造された生糸の価格が基準糸価を下回っている場合、またはその売渡しによって国内製造された生糸の価格が基準糸価を下回るおそれがある場合にはしてはならない(12条の13の3)こととして、生糸価格安定のための制度(以下、「生糸価格安定制度」という)が導入された(以下、これら同法改正による規制を合わせて「本件規制」という)。

このような事態の中で、京都の西陣織工業組合に加入し、西陣において生糸を原料として絹ネクタイ生地を生産している絹織物業者であるXらは、本件規制により、原則として当時の日本蚕糸事業団(ただし、昭和56年以降、蚕糸砂糖類価格安定事業団となる)などでなければ、外国産生糸を自由に輸入し、また生糸を国際糸価と同水準の価格で購入することができず、国際糸価の約2倍となる国内価格で生糸を購入せざるを得なくなるとともに、国産生糸の品質が低下したこと、他方で国会が、外国産生地の輸入を自由化しながら、その輸入を抑制する手段をとっておらず、絹ネクタイ生地の国際競争力が低下し、国内製造した絹ネクタイ生地を国外から輸入されるネクタイに対抗して、適正価格より安い価格で販売せざるを得ず、Xらは莫大な損害を被り、倒産またはその危険にさらされていることなどにより、本件立法行為がXらの営業活動の自由および自由権としての生存権を一方的に奪うもので、憲法22条1項、25条1項、29条1項に違反すること、さらに本件規制は実際上関税を引き上げたことと等しい結果を招き、関税および貿易に関する一般協定(以下、「ガット」という)17条に違反することを理由に、国に対して国家賠償請求を行った。

これに対して第一審の京都地裁¹⁾は、小売市場判決²⁾を引用して、本件規制は「原告ら絹織物生地製造業者の経済的活動の自由を規制するものではあるが、右保護政策の目的達成のために必要かつ合理的な範囲を逸脱したものといふことができ」ず、「国会がその裁量権を逸脱し、法的規制措置が著しく不合理であることが明白である場合にあたると解することはできない」こと、また本件規制のガット違反については、同19条によって締約国に許された緊急措置に該当するものであり、仮に違反したとしても、それは関係締約国から協議の申し入れや対抗措置を受けることがあるというものであり、それによって本件規制の国内法上の効力は否定されないことを主な理由として、本件の請求を棄却した。なお、Xらの営業の自由については、薬事法判決³⁾を引用しながら、「何人も、原則として、自由な市場で形成された価格で、各自の欲する場所から、その欲する量の原料を購入して生産活動を営むことができる自由が右保障の範囲に含まれるものと解すべき」であるとした。

第二審の大阪高裁⁴⁾は、在宅投票制度判決⁵⁾を引用して「国会議員の立法行為が国家賠償法上違法な行為としてその賠償の責に任ずべき場合」とは、「立法の内容が一見極めて明白に憲法に違反するとともに直接個別の国民の権利を侵害するにもかかわらずあえて当該立法を行つたという例外的な場合に限られる」として、憲法22条1項は営業の自由も含むものであるが、その「自由の内容は一義的に定まっているとはいえず、本件法律中に見極めて明白に憲法の右条項に反する部分があるとはいえない」こと、控訴時にXらによって付加された主張である繭糸価格安定法に基づく売渡価格等の決定のガット違反については、「売渡価格等は繭糸価格安定法によれば農林水産大臣が定める基準糸価を基準として事業団が定めるものとされており」、その「事業団の処分を、国会議員の立法行為の違法として主張しているものにすぎず、主張自体失当である」ことを主な理由として、控訴を棄却した。

II. 判決要旨

1. 主文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

2. 理由

(1) 立法行為の違法性と本件規制の合憲性について

「国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらずあえて当該立法を行うというように、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法1条1項の適用上、違法の評価を受けるものでないことは、当裁判所の判例とするところであり（昭和53年（オ）第1240号同60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁）、また積極的な社会経済政策の実施の一手段として、個人の経済活動に対し一定の合理的規制措置を講ずることは、憲法が予定し、かつ、許容するところであるから、裁判所は、立法府がその裁量権を逸脱し、当該規制措置が著しく不合理であることの明白な場合に限り、これを違憲としてその効力を否定することができるというのが、当裁判所の判例とするところである（昭和45年（あ）第23号同47年11月22日大法廷判決・刑集26巻9号586頁）。」

「昭和51年法律第15号による改正後の繭糸価格安定法12条の13の2及び12条の13の3は、原則として、当分の間、当時の日本蚕糸事業団等でなければ生糸を輸入することができないとするいわゆる生糸の一元輸入措置の実施、及び所定の輸入生糸を同事業団が売り渡す際の売渡方法、売渡価格等の規制について規定しており、営業の自由に対し制限を加えるものではあるが、以上の判例の趣旨に照らしてみれば、右各法条の立法行為

が国家賠償法1条1項の適用上例外的に違法の評価を受けるものではないとした原審の判断は、正当として是認することができる。所論は、違憲をも主張するが、その実質は原判決の右判断における法令違背の主張にすぎない。論旨は、採用することができない。」

(2) ガット違反について

「所論の点に関する原審の判断は、その説示に照らして是認するに足り、原判決に所論の違法はない。論旨は、採用することができない。」

Ⅲ. 評釈

1. 本判決の特徴と意義

本判決は、昭和51年の繭糸価格安定法の改正によって、一元輸入制度と生糸価格安定制度の導入を行った本件規制について、それが「積極的な社会経済政策の実施の一手段」であり、立法裁量を逸脱したものではないとしたものである。本件については、京都地裁判決におけるガットの直接適用可能性⁶⁾の論点、また本判決における立法行為の国家賠償法上の違法に関する論点に関わって、古典的な事例と位置付けられることもある⁷⁾。もっとも、本評釈は、本件規制の憲法適合性の論点に着目して検討を行うものであり、またこの点については、以降でも紹介するように、すでにいくつかが批判がなされているところである。たとえば「総体としては、養蚕農家に対する保護とネクタイ業者に対する保護の間には大きな不均衡がある」ことや、「審理不尽」などの批判がなされている⁸⁾。確かにこうした批判はもっともであり、これらの問題については本評釈でも後に検討するところであるが、それでもなお本判決で注目すべき点は、「多様な利害調整とその合理性をどの国家機関が判断すべきか」という観点⁹⁾から、国際経済活動とそれに対する国内産業の保護を目的とした規制について、一定

の憲法上の意義を示したことにある。

特に、本判決の背景にある国際経済活動に関わる規制については、本来、政治部門による裁量が大きいように思われる。たとえば国際経済活動をめぐる条約や協定などに関しては、いわゆる「完全担保主義」と呼ばれるように、実務上、立法での対応が予定されている¹⁰⁾。また近年では、たとえば豚肉差額関税をめぐるいくつかの下級審判決において、WTO協定の直接適用可能性が否定されている¹¹⁾。その根拠としては、権力分立や国内法制に対する配慮が指摘されている¹²⁾。このように、国際経済活動への国家による対応は、実務上、政治部門に委ねられ、またその司法判断も権力分立を背景としてあまり踏み込んでなされていないように思われる。本件に照らしてみると、現代とはその時代状況が大分異なるところではあるが、「関税及び貿易に関する一般協定への日本国の加入条件に関する議定書」および東京ラウンドにおける諸協定は国会承認条約であり¹³⁾、また本件規制の導入には、政府が事前に貿易を自由化した背景があり、国際的な取極めが重要な背景となっている。こうした国際経済活動への政治部門による対応を踏まえると、司法判断の際には、担保法やガットの国内適用可能性、さらにはその憲法との関係性に焦点が当てられるのではないかと思われるところ、本判決は、むしろガット違反や担保法に関わる論点ではなく、本件規制の憲法適合性を判断していることが注目される。もちろん、Xらの主張に基づく判断であることや、国際的な合意形成の不備などが問題の前提となっていることもあるが、少なくとも国際経済活動への保護政策に対する憲法判断を示した点に意義があると思われる。なおこの点で、近時、経済連携協定（EPA：Economic Partnership Agreement）や自由貿易協定（FTA：Free Trade Agreement）が日本も含めて数多く締結され、こうした協定による国際的な経済的規律が急速に広まっている。またそのほかにも、近年の世界的な気候変動問題に対応するための国際的な枠組みは、日本における産業政策やその議論にも大きな影響を与えてい

る。より最近では、米中対立の激化や世界情勢の変化を背景として、多くの国々において規制強化の動きがあり、それらが日本にも波及し¹⁴⁾、政府は「経済安全保障政策」として戦略的自律性の維持・強化を目指し、国際貿易などにより正常な経済運営の維持に支障が生じるような産業の強靱性を高め、外部への依存を低減することなどを掲げている¹⁵⁾。こうした近年の状況も踏まえると、国際経済活動に対する国内産業保護を目的とした規制に関して、一定の司法判断の意義とその射程を示した本判決について再度検討し直すことには、現代的な意義があるように思われる。

しかし、一見して明らかのように、本判決はわずか25行の判決であり、一定の意義を見出しうるとはいえ、判旨については不明なことや疑問が多いことも事実である¹⁶⁾。また以前から指摘されてはいるものの解消されていないものも含めると、次のような疑問がある。

まず本件規制が、なぜ「積極的な社会経済政策の実施の一手段」なのかが判然としない¹⁷⁾。繭糸価格安定法の目的は、「生糸の輸出の増進」と「蚕糸業の経営の安定に資する」ために、「繭及び生糸の価格について、安定価格帯を越える異常な変動を防止する」こと、そして「安定価格帯の相当な水準における価格の安定を図ること」であるとされる。また本件規制は、複雑な背景のもとで改正されたものではあるが、その特徴は、輸入自由化によって深刻な被害を受けた蚕糸業の保護を目的として輸入制限と価格安定措置を行ったところ、別の国内産業である絹織物業者に対する営業の自由の制約がなされたことにある¹⁸⁾。本判決は、これら本件規制を一括して、「積極的な社会経済政策の実施の一手段」としたのであるが、蚕糸業の保護がこれに含まれるとしても、絹織物業への規制目的までもこれに含めてよいかなど、Xらの主張を踏まえるといくつかの疑問がある。

また、本判決は小売市場判決を引用して、本件規制が「積極的な社会経済政策の実施の一手段」であることから立法裁量を尊重したが、蚕糸業に対する国内産業保護という目的が、同判決の対象となった規制目的と必ず

しも整合するわけではなく¹⁹⁾、なぜ本判決がこのようなアプローチをとったのが明らかではない。そして本判決は、小売市場判決から「当該規制措置が著しく不合理であることの明白な場合に限って、これを違憲としてその効力を否定することができる」とするが、それが本判決において意味するもの、そしてその妥当性についても疑問が残る。以上の疑問を本評釈では検討することとしたいが、前述のように、本判決はその多くを語っていないことから、適宜、京都地裁判決、大阪高裁判決を参照しつつ、本判決の射程を検討したい。

2. 蚕糸業保護という目的の重視と絹織物業に対する規制の居場所

本件規制の特徴は、前述のように、輸入自由化によって深刻な被害を受けた蚕糸業の保護を目的として輸入制限と価格安定措置を行ったところ、国内産業である絹織物業に対する営業の自由の制約がなされたことにあり、本判決はこれを「積極的な社会経済政策」と位置付けている。これまで学説は、小売市場判決と薬事法判決を踏まえて、規制目的二分論ないし目的二分論を展開し、職業選択の自由に対する規制をその目的によって消極目的規制と積極目的規制に区別し、それぞれに応じた合理性の基準で判断してきたが、「積極目的規制とは、福祉国家の理念に基づいて、経済の調和のとれた発展を確保し、とくに社会的・経済的弱者を保護するためになされる規制」であるとされる²⁰⁾。本判決が引用した小売市場判決との関係については、なぜこのようなアプローチを採用したかどうかも含めて後で検討するが、酒類販売業免許制判決²¹⁾の園部裁判官補足意見の指摘する財政目的による規制も含めて、本件規制のような、(国際経済活動からの蚕糸業保護という目的での)絹織物業に対する規制の居場所がどこにあるのかは明確ではない。

一つの理解としては、規制目的については「積極的な社会経済政策」という一応の位置づけを行い、規制の態様を重視したものとする理解が考え

られる。本判決を「生糸の一元輸入措置をとっても、職業の自由に対して強度の規制が及ぶものではなく……、かつ経済政策に基づく積極規制であって裁判所として依るべき判断基準に欠けることから、社会経済分野における法規制について、立法裁量（による比較考量の結果）が尊重されるという基本枠組みに立ち返ったものだ」というもの²²⁾である。特に本判決によれば、本件規制は、「原則として、当分の間、当時の日本蚕糸事業団等でなければ生糸を輸入することができないとするいわゆる生糸の一元輸入措置の実施、及び所定の輸入生糸を同事業団が売り渡す際の売渡方法、売渡価格等の規制」であり、「営業の自由に対し制限を加えるもの」ではあるが、「違法の評価を受けるものではない」としていることから、こうした売渡方法や価格等の規制が強度ではないということを重視したものとみることも可能であるかもしれない。

ただし、近年の最高裁判決の傾向を踏まえ、規制目的をあまり重視しないこうした理解と本判決には若干の距離がある。この点で本判決においては、「積極的な社会経済政策の一手段として、個人の経済活動に対し一定の合理的規制措置を講ずることは、憲法が予定し、かつ、許容するところである」としていることからしても、規制目的を重視した判断がなされているように思われる。また本件の京都地裁判決では、明確に本件規制が「外国製絹製品などの輸入圧力に対処するために、福祉国家的理想のもとに、養蚕業及び製糸業、とりわけ自然的、経済的に悪環境下にあつて、自助努力のみでは解決し得ない養蚕農家のための保護政策としての法的規制措置であつた」こと、「輸入圧力から蚕糸業の経営を保護しようと図つたもの」と指摘しており、「保護政策の目的達成のために必要かつ合理的な範囲を逸脱したものということができ」ず、「少くとも、それは、国会がその裁量権を逸脱し、法的規制措置が著しく不合理であることが明白である場合にあたると解することはできない」と判断している。同判決を頼りに本判決を見れば、本件規制は、国際経済活動から蚕糸業の保護を目的と

する「積極的な社会経済政策」であり、それを「実施」するための「一手段」が、結果として絹織物業の営業の自由を制限したことになるように思われる。

もっとも本判決が、規制目的を重視した判断であると理解した上で問題となるのは、「積極的な社会経済政策」について、国際経済活動からの蚕糸業保護という目的のみを重視することの是非である。Xらは、本件規制は、「本件立法行為当時から法1条に掲げる生糸の輸出の増進のためという立法目的を失っており、もつぱら蚕糸業の経営の安定のためのみの制度となつている」こと、「しかし、生糸はそれ自体が米・麦・肉類などの食糧品のような国内で常にその生産を確保しなければならないような生活必需品ではなく、趣味し好性の強い高級衣料品の原料に過ぎず、その増減及び価格の変動が国民生活に重大な影響を与えるものではな」く、「公共性も認められない」ことを主張している。つまり、「生糸の輸出の増進」という目的と「公共性」の観点から、絹織物業に対する規制を違法であると主張するのであるが、これに対して本判決は、国際経済活動からの国内産業保護という目的のみを「積極的な社会経済政策の実施の一手段」として重視し、一方で、絹織物業者であるXらが主張した「生糸の輸出の増進」という目的と「公共性」を置き去りにしている。これは本件規制の目的について、国際経済活動から蚕糸業の既得権益を保護することのみを重視した結果であり、同じく国際経済活動の主体となるはずの絹織物業の保護を（自覚的に）無視したことに、本判決の問題があるように思われる。このことは、京都地裁判決が総合的な考慮の際に、「本件条項による一元輸入措置及び価格安定制度の内容、程度、及びその影響に対する代償措置、特に本件条項立法後その運用面において絹業者にとって有利な改善が行われており、今後もおおその改善が行われる余地があること」、また「わが国の絹織物生産が輸入絹織物などの無秩序な圧迫により重大な損害を受け又、受けるおそれがある場合には、実際上はなかなかの困難を伴うである

うが、法的にはガット 19 条による緊急措置として、関税の引上げや輸入の制限、停止などができることになっていること」をも考慮したのに対して、本判決はその点にすら触れていないことから窺える。

以上のように、本判決では、あくまでも国内産業保護という目的を「積極的な社会経済政策」として重視しており、絹織物業者が主張した「生糸の輸出の増進」という目的と「公共性」が無視されている点に問題があると思われる。それでは、本判決はなぜこのようなアプローチを採用したのであろうか。

3. 国内産業保護を目的とする規制と小売市場判決の射程

本判決は、小売市場判決の趣旨を踏まえて、規制が「著しく不合理であることの明白な場合に限って、これを違憲としてその効力を否定することができる」とした上で、本件規制の「立法行為が国家賠償法 1 条 1 項の適用上例外的に違法の評価を受けるものではないとした原審の判断は、正当として是認することができる」と判断した。またその原審である大阪高裁は、本件規制が「原告ら絹織物生地製造業者の経済的活動の自由を規制するものではあるが、右保護政策の目的達成のために必要かつ合理的な範囲を逸脱したもの」ではなく、「著しく不合理であることが明白である場合にあたると解することはできない」とした。本判決を素直に読めば、小売市場判決の判断に従い²³⁾、本件規制が「著しく不合理であることが明白である場合」ではないとしたことになる²⁴⁾。前述のように、本判決は国内産業保護という目的のみ「積極的な社会経済政策」として重視し、立法裁量を尊重する途をひらいたように思われるが、その前提として引用される小売市場判決の「趣旨」や射程は、本判決のアプローチの採用にどのように影響しているのだろうか。小売市場判決では、次の 2 つの判旨が示されている [いずれも下線部筆者]。

判旨1：憲法は、全体として、福祉国家的理想のもとに、社会経済の均衡のとれた調和的発展を企図しており、その見地から、すべての国民にいわゆる生存権を保障し、その一環として、国民の勤労権を保障する等、経済的劣位に立つ者に対する適切な保護政策を要請していることは明らかである。このような点を総合的に考察すると、憲法は、国の責務として積極的な社会経済政策の実施を予定しているものということができ、……国は、積極的に、国民経済の健全な発達と国民生活の安定を期し、もつて社会経済全体の均衡のとれた調和的発展を図るために、立法により、個人の経済活動に対し、一定の規制措置を講ずることも、それが右目的達成のために必要かつ合理的な範囲にとどまる限り、許されるべきであつて、決して、憲法の禁ずるところではないと解すべきである。

判旨2：社会経済の分野において、法的規制措置を講ずる必要があるかどうか、その必要があるとしても、どのような対象について、どのような手段・態様の規制措置が適切妥当であるかは、主として立法政策の問題として、立法府の裁量的判断にまっほかはない。というのは、法的規制措置の必要の有無や法的規制措置の対象・手段・態様などを判断するにあつては、その対象となる社会経済の実態についての正確な基礎資料が必要であり、具体的な法的規制措置が現実の社会経済にどのような影響を及ぼすか、その利害得失を洞察するとともに、広く社会経済政策全体との調和を考慮する等、相互に関連する諸条件についての適正な評価と判断が必要であつて、このような評価と判断の機能は、まさに立法府の使命とするところであり、立法府こそがその機能を果たす適格を具えた国家機関であるというべきであるからである。したがつて、右に述べたような個人の経済活動に対する法的規制措置については、立法府の政策的技術的な裁量に委ねるほかはなく、裁判所は、立法府の右裁量的

判断を尊重するのを建前とし、ただ、立法府がその裁量権を逸脱し、当該法的規制措置が著しく不合理であることの明白である場合に限って、これを違憲として、その効力を否定することができるものと解するのが相当である。

小売市場判決は、これらの判旨を踏まえ、「その目的において、一応の合理性を認めることができないわけではなく、また、その規制の手段・態様においても、それが著しく不合理であることが明白であるとは認められない」として、「小売市場の許可規制が憲法 22 条 1 項に違反するものとすることができないことは明らかであ」と判断した。改めて本件規制の特徴は、輸入自由化によって深刻な被害を受けた蚕糸業の保護を目的として輸入制限と価格安定措置を行ったところ、国内産業である絹織物業に対する営業の自由の制約がなされたことにあるが、このことは小売市場判決の判旨との関係で、どのように理解することが可能だろうか。

判旨 1 との関係で本件規制を検討すると、積極目的規制の意義との関係、また「積極的に、国民経済の健全な発達と国民生活の安定を期し、もつて社会経済全体の均衡のとれた調和的發展を図る」ことの意義が問題となる。

まず判旨 1 において示された、広義の積極目的としての「積極的な社会経済政策」に本件規制が当たるかどうかは、前節で検討したように、蚕糸業の保護という目的がこれに含まれると考えられる。一方で、同じく判旨 1 で示された狭義の積極目的としての「経済的劣位に立つ者に対する適切な保護政策」に本件規制が含まれるかどうかについては、蚕糸業だけではなく、絹織物業者も「経済的劣位に立つ者」が当てはまることになると考えられる。つまり、狭義の積極目的で本件規制を捉えると、絹織物業者も対象として含まなければならないことになり、小売市場判決との関係においても、本判決が絹織物業者が主張した「生糸の輸出の増進」という目

のと「公共性」を無視した点には問題があると思われる²⁵⁾。絹織物業者もまた、国際経済活動の影響を受ける「経済的劣位に立つ者」であろう。また判旨1では、「積極的に、国民経済の健全な発達と国民生活の安定を期し、もつて社会経済全体の均衡のとれた調和的発展を図るため」の規制であることにも具体的に触れているが、本件規制をこれに当てはめてみた場合、国際経済活動からの国内産業保護が、「社会経済全体の均衡のとれた調和的発展を図るため」の規制となるかどうか不明である。

この点で、本判決後に下されたものではあるが、本判決と同様に小売市場判決が引用され、輸入自由化要求の下で、特定石油製品の円滑な輸入とその事業に関して必要な暫定措置を定めた特定石油製品輸入暫定措置法(以下、「特石法」という)が、特定石油製品の輸入事業に登録制度を採用していたことについて、その憲法適合性が問題となった最高裁判決²⁶⁾(以下、「特石法判決」という)が参考になると思われる。同判決は、わが国は石油の輸入依存度が諸外国に比べて高く、エネルギー構造が脆弱であるため、石油の安定供給の確保がエネルギー政策の根幹に位置づけられることを前提に、次のように述べた。すなわち、「(1) 石油製品は、原油の精製過程において各種の製品が一定の比率で製造されるという連産品特性を有し、ある種類の石油製品だけを製造することができないため、一部の石油製品の輸入が無秩序に増大した場合、当該石油製品だけではなく、石油製品全体の需給に混乱が生じかねず、(2) そのため、我が国では、従来、国内の需給動向に対応した石油製品の安定的な供給を図るべく、原油を輸入し国内で精製するという消費地精製方式を基本とする石油政策が展開され、特定石油製品の輸入は行われておらず、(3) 加えて、特定石油製品の貿易市場は、原油の貿易市場に比べて規模が小さく、不安定な状況であって、内外の石油情勢の見通しも不透明であったが、(4) 他方、石油製品の輸入拡大を求める国際的な要請も強く、我が国においては、輸入の拡大と石油製品の安定供給の基本となる消費地精製方式との調和を図る必要が

あったというのである」とした〔下線部筆者〕。そして、これらの点を考慮すると、「登録制度の採用は、特定石油製品の円滑な輸入と石油製品全体の安定的な供給という重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であって、公共の福祉に適合するものということができ」、特石法による規制は、「右目的のために必要かつ合理的なものであって、これが著しく不合理であることが明白であるとは認められない」とした。そして、特石法による輸入事業規制は憲法 22 条 1 項に違反せず、以上のことが小売市場判決の趣旨から明らかであるとされた。特に判断要素の 4 つ目の「輸入の拡大と石油製品の安定供給の基本となる消費地精製方式との調和を図る必要」という言及は、小売市場判決の「積極的に、国民経済の健全な発達と国民生活の安定を期し、もつて社会経済全体の均衡のとれた調和的發展を図る」ということを踏まえたものであるように思われる。特石法判決において、本判決が引用されていない点には留意が必要であるが²⁷⁾、同判決では、国際的な要請との「調和」を図ることが、立法裁量を尊重する一要素となっているように思われる。この点を考慮すると、本判決においては、国際経済活動からの国内産業保護を目的とした規制が、国際的な要請との「調和」を図るものとして理解されていたように考えられる。

他方で判旨 2 については、「手段・態様の規制措置が適切妥当であるかは、主として立法政策の問題として、立法府の裁量的判断にまつほかはない」わけではあるが、「対象となる社会経済の実態についての正確な基礎資料が必要であり、具体的な法的規制措置が現実の社会経済にどのような影響を及ぼすか、その利害得失を洞察するとともに、広く社会経済政策全体との調和を考慮する等、相互に関連する諸条件についての適正な評価と判断が必要である」ことから、その「評価と判断の機能は、まさに立法府の使命」ということとなる²⁸⁾。この点で、国内産業保護を目的とした規制の手段・態様について、小売市場判決を踏まえると、本判決のアプローチはどのように捉えられるだろうか。

本判決はこの点についても沈黙しているが、本件の京都地裁判決は、それとは異なるアプローチをとっている。同判決は、小売市場判決を引用した上で、認定事実を踏まえながら、「本件条項は外国製絹製品などの輸入圧力に対処するために、福祉国家的理想のもとに、養蚕業及び製糸業、とりわけ自然的、経済的に悪環境下にあつて、自助努力のみでは解決し得ない養蚕農家のための保護政策としての法的規制措置であつたというべきであ」り、「本件条項による一元輸入措置及び価格安定制度の内容、程度、及びその影響に対する代償措置、特に本件条項立法後その運用面において絹業者にとって有利な改善が行われており、今後もおおその改善が行われる余地があること、しかも、わが国の絹織物生産が輸入絹織物などの無秩序な圧迫により重大な損害を受け又、受けるおそれがある場合には、実際上はなかなかの困難を伴うであろうが、法的にはガット19条による緊急措置として、関税の引上げや輸入の制限、停止などができることになっていることなどの諸般の事情を総合的に考慮すると」、「国会がその裁量権を逸脱し、法的規制措置が著しく不合理であることが明白である場合に当たると解することはできない」とした。これらを踏まえると、京都地裁判決は、国内産業保護を目的とした規制については、①「内容、程度、及びその影響に対する代償措置」、②運用面での改善の余地、③ガットが緊急措置としての輸入制限などを行えることなどを考慮する必要があるとした。特に、国際的な要請との「調和」を踏まえる点からみれば、ガットにおける例外措置が、考慮の対象にもなっていることが注目されるが、同判決では国内産業保護を目的とした規制に対する一定の考慮要素が示されている。

以上のように、小売市場判決における判旨1については、特石法判決を踏まえると、本判決が国内産業保護という目的のみを重視しているのは、国際的な要請との「調和」機能が立法府にあることを前提としているためではないかと考えられる。また判旨2について、京都地裁判決のアプローチ

は、本判決と異なり、国内産業保護が目的であったとしても、一定の考慮要素があることを示した点が重要であるように思われる。

4. 国内産業保護を目的とする規制へのアプローチ

以上のように本判決は、国際的要請との「調和」を背景としながら、絹織物業者が主張した「生糸の輸出の増進」という目的と「公共性」ではなく、蚕糸業の保護という目的を重視して、立法裁量を尊重したと考えられる。ただし、本判決のように、国際経済活動から国内産業を保護する規制について、一括して広義の積極目的規制とし、それを理由に立法裁量を尊重することは果たして妥当なのだろうか²⁹⁾。若干ではあるが、考察を加えたい。

規制目的による営業の自由に対する制限の正当性に関しては、規制目的二分論ないし目的二分論への批判も含めて、多くの検討がなされている³⁰⁾。例えば、前述したような規制の程度に着目した議論を前提とすると、本件規制は単なる「売渡方法、売渡価格等の規制」であって、審査の厳格度を緩和した本判決は妥当という評価となりうる。もっともこの点は、規制目的を重視した場合でも同様の評価となりうるかもしれない。たとえば政治的多元主義の観点から、「民主的政治過程とは、多様な利益集団がそれぞれにとって有利な政策決定を獲得すべく抗争し妥協する過程であり、「裁判所の任務は、多様な集団の政治活動が透明かつ公正に行われる環境を整えることである」ことを前提として、「国会が正面から特定の業界の保護をうたって法律を制定した場合、それは国会が本来果たすべき交渉と妥協による利害調整の結果であるから、裁判所が立ち入った審査を行う必要はない」との指摘がある³¹⁾。この指摘を踏まえると、本判決は「特定の業界の保護をうたって法律を制定した場合」にあたり、「裁判所が立ち入った審査を行う必要はない」とした本判決のアプローチは妥当であったと評価しうる。ただし、この前提となる議論に対しては、積極目的規制の

立法過程にすべての集団が参加しているのか疑問が提示されているように³²⁾、国際経済活動に対する国内産業の保護も、「国会が本来果たすべき交渉と妥協による利害調整の結果」に含まれるかどうかは、場合によっては規制の前提として国際協定などの締結が問題となることもあり、立法府がそれにどの程度関与できるのかという点も含めて、検討の余地があるように思われる。そうであるとすれば、国際的な要請に関わる「調整」に対する司法判断が可能かどうかよりも、そもそもその「調整」が立法裁量なのかどうかという観点からの検討も必要であるように考えられる。他方で、そうした観点を踏まえつつ、国内産業保護を目的とした規制が、「司法判断がされるべき分野に属する」規制であるかという点に焦点を当てることにも一定の意義があるように思われる³³⁾。なお、「積極的な社会経済政策」にもかかわらず司法判断に踏み込んでいるのは、前述したように、京都地裁判決のアプローチであり、それは本判決と比較しても明らかである。つまり京都地裁判決が、①「内容、程度、及びその影響に対する代償措置」、②運用面での改善の余地、③ガットが緊急措置としての輸入制限などを行えることなどを考慮する必要があるとした点である。こうした京都地裁判決のアプローチは、小売市場判決を引用しつつ立法事実を踏み込んだものとなっている。もっとも同判決は、あくまでも国内産業に対する規制措置とその影響のみを審査しており、輸入自由化の前提となる国際的な要請とガット締結に関わるような具体的な立法事実を審査したとは言えないこと、また立法行為の違法性が認められる要件を示した在宅投票制度判決（昭和60年11月21日）が下される前のものであった（昭和59年6月29日）ことには留意が必要であろう。

5. 今後の展望

本件は、国内外の情勢に対応するために国が蕪糸価格安定法を幾度となく改正したものの、一元輸入措置や価格安定制度の導入により、国産生糸

の国際競争力が失われ、国外への輸出の増進という立法目的が失われたという点、また蚕糸業のみに対する保護という公共性が認められない点について、Xらが争ったものである。これに対して本判決は、以上で検討したように、国際的な要請との「調和」を背景として、国際経済活動に対する国内産業の保護を目的とした規制に着目し、これを積極目的規制として立法裁量を尊重したと考えられる。その妥当性についてはさらなる議論の余地があるように思われるが、こうした国際経済活動に対する国内産業保護のあり方について、明確に憲法判断を示した最高裁判決は、現在のところ本判決のみであるように思われる。たとえば、前述した近年の経済安全保障をめぐる議論に関わっては、その定義や意義の不明確性に関わる問題はともかくとして、「外為法改正等を通じた安全保障貿易管理や対内直接投資規制の強化に加え、重要技術や重要インフラといった分野における産業基盤の強靱化や自律性の確保の観点から、新たな制度や規制の導入が進んでいる³⁴⁾」。しかし、「安全保障を理由とした貿易制限措置は一定の範囲内で認められてはいるが、従来民生用と考えられていた技術や製品が突如として制裁や規制の対象となるならば、企業経営上の負担やリスクは増大することとなり³⁵⁾」、「経済安全保障関連の規制の中には、法令の文言が曖昧だったり、執行にあたる当局に広範な裁量が与えられているものも多³⁶⁾」いなどと指摘される³⁶⁾。本評釈の検討を踏まえると、仮にこうした情勢の下で、本判決のように国内産業保護などの規制に対する司法判断が、憲法を争点として求められた際に、その規制が国際的な要請を「調整」したもとして立法裁量を尊重するのか、または規制の程度によって判断するのか、京都地裁判決のアプローチが採用できるのか、などといった点が問われるように思われる。

注

- 1) 京都地判昭和59年6月29日訟月31巻2号207頁。

- 2) 最大判昭和 47 年 11 月 22 日刑集 26 卷 9 号 586 頁。
- 3) 最大判昭和 50 年 4 月 30 日民集 29 卷 4 号 572 頁。
- 4) 大阪高判昭和 61 年 11 月 25 日訟月 33 卷 8 号 2062 頁。
- 5) 最判昭和 60 年 11 月 21 日民集 39 卷 7 号 1512 頁。
- 6) 本件の京都地裁判決は、近時、経済法分野で言及されることがあるが、ガットの直接適用可能性が否定された文脈で引用されることが多い。たとえば、池田毅ほか「日本におけるアンチダンピング制度およびその近時の運用と今後の展望」NBL1017 号 (2014 年) 29 頁、米谷三以ほか「第 2 回 TPP 総論—TPP 分析の視点、他の経済条約との関係、国内実施等」NBL1066 号 (2016 年) 56 頁などを参照。
- 7) たとえば、櫻井敬子「国際社会の中の法制度：西陣ネクタイ事件を素材として」自治実務セミナー 53 卷 6 号 (2014 年) 12 頁を参照。
- 8) 松下満雄「判批」ジュリスト 956 号 (1990 年) 78-79 頁。特に松下は、絹織物業者である X らの主張に対して、大阪高裁と本判決は「何ら答えておらず」、「まともに答えているのは、京都地裁判決である」が、同判決による一元輸入制度のガット 19 条による正当化は、同条の解釈論としては、「とうてい採用できず」、「正当化できるものではない」と批判している。なお本判決について、「国際通商問題に関するわが国裁判所の分析力の欠如と自信のなさ」を指摘する (80 頁)。
- 9) 憲法判例研究会編『判例プラクティス憲法 [増補版]』(信山社、2014 年) 210 頁 [尾形健執筆]。
- 10) 松田誠「実務としての条約締結手続」新世代法政策学研究 10 号 (2011 年) 313-314 頁。「どのような条約を締結するにせよ、担保法が完全に整備されていることを確保するよう努め」ており、「担保法を整備することなく、条約を直接に適用するというのは、殆ど」ないとされる。そのほか、中内康夫「国会の承認を要する『条約』の範囲—現在の運用と国会で議論となった事例の考察—」立法と調査 429 号 (2020 年) 17-35 頁も参照。
- 11) 千葉地判平成 28 年 2 月 8 日判例集未搭載 [LEX/DB 文献番号 25548601]、東京地判平成 28 年 3 月 17 日訟務月報 63 卷 1 号 112 頁、東京地判平成 28 年 3 月 17 日判例集未搭載 [LEX/DB 文献番号 25543236]、東京高判平成 28 年 8 月 26 日判時 2349 号 120 頁、東京高判平成 31 年 1 月 17 日訟月 65 卷 10 号 1482 頁、東京地判令和 2 年 3 月 30 日判例集未搭載 [Westlaw Japan 文献番号 2020WLJPCA03306007]などを参照。
- 12) 東京高判平成 25 年 11 月 27 日判タ 1406 号 273 頁などを参照。

- 13) 中川淳司ほか『国際経済法 [第3版]』(有斐閣、2019年) 95頁。
- 14) 高宮雄介ほか「経済安全保障をめぐる各国の規制・制裁の最新動向と企業に求められる対応(上)」NBL1202号(2021年) 55頁。
- 15) たとえば、自民党政務調査会新国際秩序創造戦略本部「提言『経済安全保障戦略』の策定に向けて」(2020年12月16日) 8頁を参照。
- 16) また本判決は、「立法行為の違法性の審査基準と立法内容の違憲性の審査基準を並列しながらも」、「立法行為の違法性の判断しか行っていない」ことから、具体的なあてはめにおいて違憲判断を行っていない(ハイブリッド型)ことが問題となるが、その点も含めた、立法内容の違憲性と立法行為の違法性の区別の問題に関しては、大林啓吾「憲法訴訟における違憲・合法」樋口陽一ほか編『憲法の尊厳』(日本評論社、2017年) 425-444頁を参照。なお本判決については、立法裁量を広く認めて本件規制を合憲と判断したことから、具体的な違憲性の審査に踏み込まなかったとも考えられるが、この点について本評釈では立ち入らない。
- 17) 清野幾久子「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅰ [第7版]』(有斐閣、2019年) 203頁。
- 18) この点については、「少なくとも絹ネクタイ業者との関係では(片面的に)違憲といえよう」とし、「生糸と原料とする絹ネクタイ業者から生糸輸入の自由および自由な国際相場で形成される価格で生糸を購入して営業する営業活動の自由を奪う一方、EC諸国で安い国際相場で購入される生糸を原料として生産される絹ネクタイ業者の営業被害にたいしなら満足な対策をとらないため、絹ネクタイ業者の営業活動を危機に陥れる点で、絹ネクタイ業者との関係において、その営業の自由(憲法22条)、財産権(同29条)を侵害する違憲の措置と解される可能性が高い」との指摘がある。阿部泰隆「農産物価格の法的側面」ジュリスト735号(1981年) 36-37頁。
- 19) 「社会的・経済的弱者の営業規制が問題となった小売市場事件の場合とは異なり、絹ネクタイ業者は、養蚕業者と対立する社会的経済的強者ではない」と指摘される。戸波江二「職業の自由」芦部信喜編『憲法の基本問題』(有斐閣、1988年) 244頁。
- 20) 芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法 [第7版]』(有斐閣、2019年) 234頁。
- 21) 最判平成4年12月15日民集46巻9号2829頁。
- 22) 赤坂幸一「職業の自由」横大道聡編『憲法判例の射程 [第2版]』(弘文堂、2021年) 189頁。
- 23) 本判決については、「小売型判決」に分類されている。前田徹生「最高裁判所

の小売型判決の検証：経済的自由規制立法の違憲審査基準と最高裁判所」桃山法学 12 号（2008 年）1-51 頁。

- 24) 大石眞「判批」高橋和之ほか編『憲法判例百選 I [第 5 版]』（有斐閣、2007 年）209 頁。「基本的な憲法判断の枠組みであるいわゆる明白性の原則からすれば、この点に関する第 1 審以来の裁判所の結論に無理はない」とされる。
- 25) なお、「新規参入をめざすことなどによって自由競争を志向する他者（公衆浴場業者・絹織物業者など）の経済的自由……は軽視されているように思われる」との指摘がある。松本哲治「経済的自由権を規制する立法の合憲性審査基準 (1)」民商法雑誌 113 巻 4・5 号（1996 年）747 頁。また、本件規制は「弱者から弱者へのコストの転嫁をやって」おり、「狭義説に立つ限り、積極規制の本来の要件を満たしていないのではないか」とも指摘される。棟居快行＝小山剛「経済的自由権と規制二分論」井上典之ほか編『憲法学説に聞く』（日本評論社、2004 年）119 頁。
- 26) 最判平成 8 年 3 月 28 日訟月 43 巻 4 号 1207 頁。
- 27) ただし特石法判決で問題となった規制は、国内産業保護を目的としたものではない点にも留意が必要である。
- 28) ただし、小売市場判決の調査官解説によれば、判旨 2 は判旨 1 と同様に「本件小売市場の許可規制の合憲判断を導く重要な前提」であるが、「営業の自由に対する規制一般の審査について、この方法によるものという趣旨ではなく、小売市場に対する「積極的事業規制に関し、本判旨の基準により審査することを明言したに過ぎない」とされている。田崎文夫「判解」最判解刑事篇昭和 47 年度 283 頁、298 頁。
- 29) 佐藤幸治『日本国憲法 [第 2 版]』（成文堂、2020 年）344 頁。
- 30) たとえば近年のものでは、後掲論文のほか、松本哲治「経済的活動の自由を規制する立法の違憲審査基準」論究ジュリスト 1 号（2012 年）59-65 頁、同「判批」論究ジュリスト 17 号（2016 年）48-53 頁、長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (2)』（有斐閣、2017 年）464-479 頁〔穴戸常寿執筆〕、清水潤「経済的自由の限界」山本龍彦＝横大道聡編『憲法の現在地』（日本評論社、2020 年）245-247 頁、赤坂・前掲 22）、183-192 頁、木下智史「判批」法学セミナー 66 巻 2 号（2021 年）66-71 頁などを参照。
- 31) 長谷部恭男『憲法 [第 7 版]』（新世社、2020 年）253-255 頁。またそのほか、同『憲法学のフロンティア』（岩波書店、1999 年）77 頁、同『比較不能な価値の迷路』（東京大学出版会、2000 年）99-112 頁、同『Interactive 憲法』（有斐閣、2012 年）185-191 頁も参照。

- 32) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法 [第5版]』(有斐閣、2020年) 282-283頁。
- 33) 綿引万里子「判解」最判解民事篇平成4年度 569頁、583頁。綿引調査官によれば、「当該規制措置の立法目的が、社会政策上の積極的目的に属するのか、消極的警察目的に属するのかによって、その合憲性審査基準を、『明白の原則』と『厳格な合理性の基準』とのいずれかに単純に二分するといった思考方法よりも、当該規制立法が、どこまで立法事実を踏込んだ司法判断がされるべき分野に属するのか、換言すれば、立法事実の把握、ひいては規制措置の必要性と合理性についての立法裁量をどの程度尊重すべき分野に属するのかを検討することこそが重要であるように思われる」とされる。ただし、同解説は、「規制目的の二分論を完全に否定したわけではなく、規制目的が裁判所による立法事実の把握の可能性と連関し得ることを認めて」いる一方で、近年では規制目的の二分論を「示唆する最高裁判例はほぼみられなくなった」こと、同解説における「判例の読み方は、判例の字面に焦点を当て過ぎることへの警鐘として、学説の側も重く受け止めるべき点がある」ことが批判的に考察できるが、それでも同解説の「命題の妥当性については改めて考察の対象にする余地がある」ことが指摘されている。木下昌彦「職業の自由事案における憲法判断の枠組み」法律時報 91巻5号(2019年) 79-80頁。ただし、「善玉・悪玉がわかりやすい精神的自由の制約とは異なり、経済的自由の規制は複雑である。分野のみ、あるいは態様のみを指標とした類型論は、目的のみを指標とした類型論と同じ硬直化を免れず、これらの総合考慮が求められる」との指摘がある点は、京都地裁判決のアプローチと親和的であるようにも思われる。小山剛「経済的自由の限界」小山剛＝駒村圭吾編『論点探求 憲法 [第2版]』(弘文堂、2013年) 217頁。
- 34) 高宮雄介ほか「経済安全保障をめぐる各国の規制・制裁の最新動向と企業に求められる対応(下)」NBL1204号(2021年) 86頁。
- 35) 中村直貴「経済安全保障—概念の再定義と一貫した政策体系の構築に向けて—」立法と調査 428号(2020年) 129頁。
- 36) 高宮・前掲注34)、91頁。