

# 協同組合の独禁法適用 除外問題についての一考察

明 田 作

< 農林中央金庫 JAバンク統括部 主監 >

## 〔 要 旨 〕

- 1 協同組合の独禁法適用除外問題は、法制度的にも独禁政策と協同組合政策との接点に位置する問題であり、規制緩和の視点からの形式論的な議論で片付けられる問題ではない。
- 2 わが国の範となったアメリカのカッパー・ボルステッド法における農業協同組合等の行為についての反トラスト法の適用除外は強力であり、EUにおいても例外ではない。
- 3 協同組合の独禁法適用除外は、有効な競争単位の形成にあるのではなく、協同組合の行為が一定の取引分野における競争を実質的に阻害することを当然の前提として認めたと上で、協同組合の存在を認めた点にこそ意義がある。それは、また独禁法と協同組合法が、同じ経済法・社会法の分野で共存するために必要不可欠な制度的調整である。
- 4 農業協同組合および連合会の規模が大きくなり事業量も大きくなったといっても、農業協同組合の構成員は依然として小規模の農業者であり消費者であり、これらの者が農業協同組合、さらには連合会を通じて、共同の行為をすることによって規模の利益を享受するという意義は今日においても失われてはならず、かかる規模の利益の確保と維持が、今日の農業協同組合の存続にとって必要である以上、独禁法第22条の意義は失われたということとはできない。
- 5 協同組合の行為について独禁法の適用除外規定がなくても問題はないのではないかという発想は、逆転した発想であり、公共の利益の観点から適用除外になっていることに弊害があるのであれば、公共の利益の観点にたつて、具体的なケースごとに、その具体的な弊害を実証的に明らかにすることが先決である。

## 目次

### はじめに

- 1 最近の独禁法適用除外制度の見直しの動向
- 2 原始独禁法における協同組合の適用除外とアメリカの反トラスト法

- 3 わが国独禁法における協同組合の適用除外の意義

- 4 適用除外の今日的意義と適用除外見直し論おわりに

## はじめに

近年の独禁法の適用除外制度の議論は、あまりにも自己責任原則と市場原理に立脚した規制緩和政策に偏重していると思うのは、筆者ばかりではないであろう。市場経済は自己責任の世界ではあるが、現実の社会には経済的・社会的強者もいれば弱者もいることを無視して、市場原理に基づく自由競争に全てを委ねることにより公正な社会が実現できるというのは幻想である。自由競争によって生ずる経済的弱者と経済的強者との経済的格差は資本主義経済の高度化とともに顕在化し、形式的な自己責任の原則だけでは実質的な平等が損なわれ公正な社会の実現が期し難いがゆえに、独禁法、協同組合法、消費者保護法等、種々の経済・社会法が立法化されてきた歴史が忘れられてはならない。

協同組合は、有効な競争単位として公正かつ自由な競争秩序の維持促進に積極的に貢献するということに協同組合の独禁法適用除外の趣旨を理解する伝統的な観点からは、今日のように巨大化した、とりわけ

連合組織を独禁法の適用除外から排除する必要があるのではないかという素朴な疑問が生ずることは理解できなくはない。そして、協同組合の現状に照らし、その市場支配力等によっていかなる弊害が現に生じているかを実証的に検証し、その上で適用除外制度の是非を論じるという限りでは正当な議論となるであろう。しかし、現行法でも「一定の取引分野における競争を実質的に制限することによる不当に対価を引き上げることとなる場合」(独禁法第22条本文ただし書)には、協同組合の行為といえども独禁法の適用が除外されるわけではなく、これまでこのただし書が適用された例がないことでも分かるように、問題なのは先ずもって法運用であろう。

本稿では、最近の独禁法適用除外制度の廃止・縮減の経過を簡単に振り返るとともに、協同組合についての独禁法適用除外立法に大きな影響を与えたアメリカのカッパー・ボルステッド法における取扱い等も踏まえながら、協同組合の適用除外制度の今日的意義の整理を試みることにする。

## 1 最近の独禁法適用除外 制度の見直しの動向

経済のグローバル化は、必然的に独禁法（競争法）のグローバル化を伴っている。わが国における独禁法の適用除外制度は、昭和20年代から30年代にかけて産業の育成・強化、国際競争力強化のための企業経営の安定化、合理化等を達成するために、各産業分野において創設されてきたものであるが、1979年のOECD理事会の政府規制等の見直しの勧告を受け、公正取引委員会は「政府規制及び独占禁止法適用除外分野における調査」を開始、91年には「独占禁止法適用除外制度の現状と改善の方向」と題する報告書が取りまとめられ、見直しの根拠と基本方向が示されることとなった。その後、92年6月の臨時行政改革推進会議の「第3次答申」、94年2月の「今後における行政改革の推進方策について」、さらに95年3月閣議決定の「規制緩和推進計画」で、個別法における独占禁止法適用除外カルテル制度等について、原則廃止する方向で見直しを行う旨決定された。

かくして、適用除外制度の根拠規定である独禁法に基づく適用除外制度、適用除外法に基づく適用除外制度、個別法に基づく適用除外制度の3分野のうち、97年の「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律」（法律第96号）により、28種の個別法、47の適用除外制度のうち、20法律35制

度が一括廃止ないしは縮減された。さらに99年の「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理等に関する法律」（法律第80号）によって、適用除外法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律）が廃止されるとともに、独禁法本則の規定の廃止等や各種法律の規定の整備等が行われ、不況カルテル・合理化カルテルの適用除外も廃止され、個別法に基づき適用除外制度は大幅に廃止・縮減されることとなった。この見直しの対象には、適用除外法の廃止のほか独禁法に基づく協同組合の適用除外制度も含まれ、その後の改定規制緩和3か年計画（99年3月閣議決定）を受けた公正取引委員会の取組みとして「一定の組合の行為（独占禁止法第24条）については、適用除外の範囲の限定・明確化を図るため、ただし書規定の整備について、引き続き検討を行い、99年末までに結論を得る」とされていたところであるが、検討過程において関係省庁との調整が折り合わず、改正しないとの結論になった経緯があり、その点では依然として問題点としては残ることとなった。

直近の農業協同組合等の独禁法適用除外問題は、2002年8月の経済財政諮問会議における問題提起に始まる。02年12月の総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第2次答申 - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - 」は、公正な競争条件の確保として「協同組織に対する独占禁止法の適用除外に関する制度について検証

し、公正な競争を阻害する問題があれば、その解消を図るべきである」とした。それに基づき翌03年3月には「規制改革推進3か年計画（再改定）」が閣議決定されるが、それを踏まえ「農業協同組合のあり方についての研究会」（02年9月設置，農林水産省）において、独占禁止法の適用除外に関する制度のあり方についての検討が行われ、独占禁止法違反のチェックの強化等を内容とする報告書が03年3月に取りまとめられた。

その後、総合規制改革会議を引き継いだ規制改革・民間開放会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（05年12月21日）と、それに基づく「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」（06年3月31日）において「農業協同組合については、例えば組合員である農家への融資に際して自己からの機材の購入等を条件にするといった不公正な取引が独占禁止法の審決・警告に至った例が複数あるため、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当するおそれがある農業協同組合の行為を示した独占禁止法上のガイドラインを作成する」とされ、これを踏まえて「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」（07年4月18日・公正取引委員会，10年1月改正）が示された。

この農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針の公表をもっていったん決着したかに思われた適用除外の問題であったが、ここにきて規制改革会議が「更なる規制改革の推進に向けて～今後の改革課題～」（09年12月）のなかで、「競争促進およ

び一般消費者の利益確保の観点から、農林水産業協同組合の各連合会については、適用除外を解除すべきである」とし、新たに今年4月に発足した行政刷新会議の下に設けられた農業ワーキング・グループの検討課題として、新たに「農業協同組合等に対する独占禁止法の適用除外の見直し」が検討項目にあがってきた。

これまで、事業量や規模等などの視点から独禁法適用除外に言及した論文はいくつかはあるが、<sup>(注1)</sup>いずれも問題指摘にとどまっており、確たる結論は導かれていない。この問題は、法制度的にもいわば独禁政策と協同組合政策との接点に位置する問題であり、規制緩和の視点からの形式論的な議論で片付けられる問題ではない。

（注1）実方謙二（1982）「農業協同組合と独占禁止法の適用除外」公取339号，飯島源次郎（1982）「農業協同組合と独占禁止法 - 第24条適用除外の妥当性の検討 - 」北大農経論叢38集，及川信夫（1991）「農業協同組合の独占禁止法上の適用除外についての再検討論に対する一考察」公取493号，長瀬一治（1995）「日米の農業協同組合と独占禁止法の適用除外」本郷法政紀要4号等

## 2 原始独禁法における協同組合の適用除外とアメリカの反トラスト法

協同組合の行為についての独禁法の適用除外を定めた第22条（旧24条）の規定は、原始独禁法の定めそのまま改正されることなく今日に至っている。<sup>(注2)</sup>その過程からも明らかかなように、協同組合の適用除外に関する定めはクレイトン法（The Clayton Act，

1914) 6条(15 U.S.C. sec.17)とカッパー・ボルステッド法(The Copper - Volstead Act, 1922)第1条(7 U.S.C. sec.291)を基礎にしたものであることは疑いがない。そこで、アメリカにおける農業協同組合等の反トラスト法適用除外についての経過と内容を見ておこう。

ところで、アメリカでは各州とも独自の反トラスト法を有するが、連邦の反トラスト法は、取引を制限するカルテル・独占行為を禁止し、その違反に対する差止め、刑事罰等を規定したシャーマン法(Sherman Act, 1890)、シャーマン法違反の予防的規制を目的とし、競争を阻害する価格差別、不当な排他的条件付取引の禁止、合併等企業結合の規制、3倍額損害賠償制度等について定めたクレイトン法、不公正な競争方法を禁止し、連邦取引委員会の権限、手続等を規定した連邦取引委員会法(Federal Trade Commission Act, 1914. 通称FTC法)およびこれらの修正法から構成されている。

アメリカにおいては、グレンジャー運動に代表される農民運動の成果である鉄道規制法(鉄道料金等の統制立法=グレンジャー立法)が、その後の連邦の一連の反独占運動の先例となり、その法的根拠をつくりあげていったことは良く知られていることで<sup>(注3)</sup>あり、アメリカにおける反独占立法形成の促進者が、農民であったという事実を含め、アメリカの農業協同組合法は独占禁止法と密接な関係を有している。しかし、反トラスト法の中心をなす1890年(明治23年)の

シャーマン法のもとでは、農業協同組合に反トラスト法が適用されることになるという問題があった。立法者たちも農民達の自らの利益を市場で保護するための組織形成の努力を阻害する可能性を予見しており、当のシャーマン議員が「自らの農業的または園芸的生産物の価格を値上げするとの観点から農業や園芸に従事する人々の間で為される如何なる協定も合意も結社も本法に該当すべきとは解釈されない」との法令修正条項を用意していたといわれ、農業生産者らのこのような行為に独禁法が適用されるわけはなかろうとの議論により日の目を見なかったとされる<sup>(注4)</sup>。

しかし現実とは異なり、協同組合に対するシャーマン法適用の問題が数多く提起される。この問題に対する解決策として採られた途は、判例法におけるシャーマン法解釈における「合理性の原則」(行為の当不当の判断は、その行為が市場に与える反競争的效果の有無によりケース・バイ・ケースに行うという原則)の採用であり、もう一つは法的安定性を確保するための適用除外立法であった。後者の適用除外立法は、クレイトン法第6条の「人間の労働は商品もしくは商取引の対象ではない。反トラスト法の如何なる条項も相互扶助を目的として設立され、かつ資本金を有せず、または営利を目的としない(not having capital stock or conducted for profit)労働組合(labor organization)、農業組合(agricultural organization)または園芸組合(horticultural organization)の存在、活動(operation)を

禁止し、また当該組合の個々の構成員がその組合の合法的目的に従って適法に遂行することを禁止し、または制限するものと解してはならない。さらにまた、当該組合または構成員は、反トラスト諸法において規定する取引制限のための違法な結合 (illegal combinations) または共同謀議 (conspiracies) とみなしまたは解釈されるべきではない」というものであり、その後の1922年 (大正11年) の銅・ボルステッド法であった。この銅・ボルステッド法は、クレイトン法を修正し、生産者からなる出資および非出資の協同組合を連邦の反トラスト法の適用対象外としたものであり、それは農業協同組合の設立および運営に関する最も重要な法律の一つとなった。なぜならば、同法の保護なしにはほとんどの農業協同組合は存続不可能だからであり、かかる意味で、同法は、アメリカでは、農業協同組合のマグナ・カルタと呼ばれてきた。

同法第1条 (7 U.S.C. sec.291) は、「農民、農場主、牧場経営者、酪農場主、ナッツ・青果生産者として農産物の生産に従事する者は、法人であるか否かを問わず、資本金の有無にかかわらず、団体 (associations) に結集し、州際及び海外取引に際し、共同して加工、市場への準備、出荷および販売を行うことができる。当該団体は、共同の販売機関 (marketing agencies in common) を所有することができ、かつ、当該団体およびその組合員は、そのような目的を達成するために必要な契約及び取決めを行うことができる。ただし、当該団体は、その構

成員である生産者の相互扶助のために運営されなければならない、したがって次の及びのいずれか、または双方の要件を充たし、かつ、の要件を充たさなければならない。

団体の構成員には、その有する株式または出資 (membership capital) の多寡にかかわらず1人8票を超える議決権が付与されない。

団体は、年8%を超えて株式または出資に対する配当をしてはならない。

団体は、構成員によって出荷される農産物の総額を超えて非構成員の農産物を取り扱ってはならない」旨を規定する。これは、わが国独禁法第22条の本則に相当する規定である。また、銅・ボルステッド法第2条 (7 U.S.C. sec.292) は、市場を独占し、または取引を制限することにより農産物の価格を不当に引き上げられると信ずるに足る事由がある場合における農務長官の権限と司法手続についての定めを置く。これは、市場支配力の濫用規制であるが、わが国独禁法第22条ただし書に相当するものである。

さらに、わが国の場合と異なり強烈なのは、共同の販売機関の所有とともに、団体およびその組合員がその目的を達成するために必要な契約および取決めを行うことができることとされ、各州の農業協同組合法においても販売に関する協定・合意 (marketing contracts/marketing agreement) に関する定めが置かれていることである。わが国の専属利用契約 (専用契約) の範と

もなったビンガム法では、10年を超えない限り契約・取決めにより専用契約義務等を課することが可能で、契約違反に対する損害賠償、組合が訴えを提起した場合の訴訟費用等を組合員負担とする定めを可能とし、2007年のNCCUSL（統一州法全国理事会）のモデル協同組合法も同様の規定を置く（Sec.701～704）。

ちなみに、農業協同組合等の行為について独禁法（反トラスト法、競争法）を適用除外にしているのは、アメリカだけではなく、EUにおいても同様である。EU競争法は、欧州共同体設立条約（The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union）<sup>（注5）</sup>の第101条（競争阻害行為の禁止＝旧TEC第81条）および第102条（優越的地位の濫用の禁止＝同第82条）を根拠とし、これと複数の理事会規則により構成されているが、農業協同組合等の行為については、共通農業政策の一環として、条約に農業に対する競争規則の適用について例外を定めることができる規定が置かれ（第42条、旧TEC第36条）、これに基づき理事会規則が定められている。<sup>（注6）</sup>

わが国のように協同組合一般を適用除外にする規定はないが、それは一般的には問題とはならず、また判例法を通じて「合理性の原則」が確立しているためであるといえるのではないかと考えられる。しかして、欧米で協同組合一般の除外規定がないのだから、協同組合の適用除外規定がなくても弊害がないとする議論は、制度的な背景や歴史さらにはわが国独禁法の運用の問題を

も捨象した乱暴な議論であり、与することはできない。ちなみに、韓国は、わが国同様、協同組合につき独禁法の適用除外とする規定をもっているが、<sup>（注7）</sup>独禁法と協同組合法との制度的調整を立法的に図るという点では優れているといえる。

（注2）協同組合の行為についての適用除外規定が現行法のようになった経緯については、西村暢史・泉水文雄（2006）『原始独占禁止法の制定過程と現行法への示唆』競争政策研究センター共同研究、堀越芳昭（2003）「独占禁止法適用除外制度に関する資料（増補）」協同の発見131号等参照

（注3）室谷哲（1985）「19世見末期アメリカ中西部反独占運動指導者の農業・農民観」椎名重明編『団体主義（コレクティヴィズム）- その組織と原理 -』186頁（東大出版）、小澤健二（1990）『アメリカ農業の形成と農民運動』33頁（日本経済評論社）等参照

（注4）及川（1991）前掲52頁

（注5）2010/C 83/01 : Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 83 of 30.3.2010)

（注6）COUNCIL REGULATION (EC) No 1184/2006 of 24 July 2006 ; applying certain rules of competition to the production of, and trade in, agricultural products (Codified version), (OJ L214 of 4.8.2006)

（注7）独占規制及び公正取引に関する法律第60条

### 3 わが国独禁法における協同組合の適用除外の意義

わが国の原始独禁法第24条（現行第22条）は、「この法律の規定は、次の各号に掲げる要件を備え、且つ、法律の規定に基づいて設立された組合（組合の連合会を含む。）の行為には、これを適用しない。但し、不公正な競争方法〔1953年の改正で「不公正な取引方法」に修正〕を用いる場合又は一

定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合は、この限りでない」とし、

小規模の事業者または消費者の相互扶助を目的とすること、任意に設立され、かつ、組合員が任意に加入し、または脱退することができること、各組合員が平等の議決権を有すること、組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令または定款に定められていること、と世界的に認められた協同組合原則に従う協同組合を適用除外の要件に掲げる。

その趣旨は、「小規模の事業者が相互扶助を目的として協同し、市場において大規模の事業者と競争し得る体制を整えることは、公正且つ自由な競争の促進、事業活動の活発化に資する」が、「組合を作って共同行為をすることは、多くの場合第4条〔特定の共同行為の禁止〕に、又、時には第3条〔私的独占・不当な取引制限の禁止〕に抵触する」ので「協同組合についてこの法律の適用を除外」したものである。<sup>(注8)</sup>なお、立法関係者は、当時の独占禁止法が事業者規制のみ〔事業者団体の行為規制を欠く〕であったことから、協同組合の行為を組合員の協同行為ととらえ、独禁法第4条、第3条〔私的独占・不当な取引制限の禁止〕が適用されるおそれがあることから、適用除外が必要であると考えたようだとされる。<sup>(注9)</sup>また、組合の行為を組合員の協同行為としてとらえる限り、その組合員の協同行為の延長線上に位置づけられる連合会の行為についても同様であるべきは当然という

ことになる。

ところで、この協同組合の適用除外は、その力点をどこに置くかによって考え方が異なる。競争原理を重視する立場からは、市場における有効な競争単位の確保が協同組合の適用除外の目的となり、それによると所得分配の不公正を是正することや市場の失敗を是正することは直接の目的ではなく、協同組合の規模それ自体が問題ともなる。市場原理を重視する規制緩和論者による協同組合の適用除外の主張の立場はこれである。協同組合の構成員、それは一面では相互に競争者でもあり、そうであれば協同組合を通じて、共同（協同）行為を行うというのは、とりもなおさず個々の事業者の競争を実質的に制限することにほかならず、競争原理を重視する立場からは、そのこと自体が問題であるということにもなる。

しかし、協同組合によって市場における有効競争がもたらされるという論理的必然性はそもそもなく、むしろわが国独禁法が継受したアメリカの反トラスト法とカップー・ボルステッド法による適用除外制度に照らし考えれば、協同組合の適用除外は、有効競争単位の形成にあるのではなく、「協同組合を通じてなされる、事業者や消費者の共同行為が、取引分野における競争を実質的に阻害することを当然の前提として認めた上で、このような小規模事業者や消費者が、個々の事業者としての主体性や独立性を失わずに規模の利益およびコンビネーションとネットワークの利益を享受できる手段として、協同組合の存在を認めた

点に存在意義があると解すべき<sup>(注10)</sup>」であろう。

市場経済とは自己責任の原則によって成り立っているが、資本主義のもとでの形式的な自由競争による経済的強者と経済的弱者との格差拡大によってもたらされる社会的・経済的な弊害は市場原理に委ねるだけで解決されることにならない。したがって、社会的正義と公正に照らし法的規制が加えられなければならないのは当然であり、独禁法はこうした社会的要請に基づくものである。そして協同組合もまた、資本主義社会の進展に伴う矛盾・弊害を解決するために発展してきたものであり、それを法的に支援するものが協同組合法である。したがって、両者の究極の目的は共通するものがある一方で、その目的を達成するための手段・手法が異なる。それ故に、同じ経済法・社会法の分野で共存するためには、何らかの調整が必要であることも必然であろう。そのための規定が独禁法第22条であり、両者の究極の目的を達成するための手段・手法の相違に基づく調整が同条のただし書<sup>(注11)</sup>の規定にほかならない。

(注8) 高瀬雅男(2002)『協同組合と独占禁止法の新段階(経済法講座1)』87頁(三省堂)、立法関係者の解説につき、石井良三(1947)『独占禁止法』289頁(海口書店)参照

(注9) 同上、昭和28年の改正で削除された3条の予防的補助的な規定である4条との関係で理解されるべきことにつき、正田彬(1999)『経済法講座』219頁(日本評論社)参照

(注10) 長瀬(1995)前掲242頁

(注11) 独禁法と協同組合法の同質性と異質性に着目して両者の関係を整理したものにつき、大塚喜一郎(1981)『判例協同組合法』23頁以下(商事法務研究会)

#### 4 適用除外の今日的意義と適用除外見直し論

昨今の協同組合の独禁法適用除外の廃止ないしは見直しの議論は、農業協同組合等の適用除外がとくに問題にされることからもうかがえるように、独禁法そのものの議論と協同組合法ないしは協同組合のあり方の議論とが混同しているように見受けられる。もっとも、同じ経済法・社会法で共存するための接点が独禁法第22条の協同組合の行為についての独禁法適用除外規定であることからすれば、当然といえは当然ではあるが、協同組合のあり方に関する問題を独禁法の競争政策の観点から論ずることは正当ではない。

前述のように、独禁法第22条の意義につき、単独では資本主義市場では競争に劣後する経済主体が結合することによって市場経済における有効な競争単位が形成され、それを通じた競争促進効果が期待できる点を重視する立場からは、今日のように規模や事業量が大きくなった農業協同組合、とりわけ連合会は経済的な弱者ではなく、独禁法を適用除外にすることに対して素朴な疑問が生ずるのも理解ができないわけではない。しかし、株式会社等の企業とは異なり、協同組合は小規模の事業者や消費者の便益を図るための共同事業体であり、農業協同組合についてみてもその構成員は依然として小規模の農業者であり消費者である。したがって、今日においても、農業協

同組合および連合会の規模が大きくなり事業量も大きくなったといっても、これらの者が農業協同組合、さらには連合会を通じて、生産、販売等の行為に関し、共同で情報を取得し調整を行い、規模の利益を享受するという意義は失われてはいない。かかる規模の利益の確保と維持が、今日の農業協同組合の存続にとって必要である以上、独禁法第22条の意義は失われたということとはできない。

前述のように、独禁法第22条は、協同組合と独禁政策を融合するための優れた規定である。経済的には経済的弱者である事業者が個々では市場経済の経済的主流である大企業に太刀打ちできないから相互の競争を廃して結集したものが事業者の協同組合であり、そこには必然的に競争制限的行為が内在している。かかる意味で協同組合の行為が独禁法の適用除外になっている意義は今日においても変わりはない。適用除外規定がなくても問題はないのではないかという発想は、逆転した発想であり、公共の利益（消費者の利益の確保と国民経済の民主的で健全な発達）の観点から適用除外になっていることに弊害があるのであれば、その具体的な弊害を明らかにした上で、現行法の見直しの議論がなされるべきである。欧米のように判例法を媒介にしたルールが確立されてきた場合とは異なり、現にある規定を廃止するといった場合、理論と実務の乖離、さらには形式的な解釈論になりがちなのが国の場合においては、とりわけ現状における具体的な弊害が実証的に解明さ

れた後でなければならず、規制緩和の名のもとに抽象的、形式的な議論をもって行われてはならない。

## おわりに

協同組合の行為に対する独占禁止法の適用除外の趣旨を、大企業との対抗関係を中心に理解する立場からは、連合会に対する適用除外は経済力の観点から立法政策としては問題であるとされる<sup>(注12)</sup>。また、村上政博教授は、「独占禁止法からの適用除外を単位農業協同組合の共同経済事業に認めることについては正当な根拠があるが、その適用除外を全農などの連合会の行為にまで拡張することには、必ずしも合理性があるとはいえない」とし、「現在論じられているような価格の硬直性、高止まりなどの経済的弊害が実証的研究により立証されるのであれば、日本経済の将来のためにも真剣に見直しを行うべき事項」だとする<sup>(注13)</sup>。

しかし、連合会が独禁法の適用除外になっている趣旨は、連合会の行為も農業者の協同行為の延長線上に位置づけられるという協同組合の組織原理において容認されるからに他ならず、このことは、協同組合自体の規模、したがって農業者の協同する範囲は問題とはならないことからも是認できよう。したがって、全農など特定の連合会の特定の行為ではなく、団体自体を適用除外の範囲外にするというのでは、理論的整合性を欠くことになる。これは、アメリカの反トラスト法のもとにおいても同様で

ある。したがって、この問題は、現実の弊害を実証的に分析・検討した上で結論をだすべき問題であり、単に規模や経済量による形式論で整理できる問題ではない。

なお、競争の実質的制限との関係では、組合員の生産する農産物の共同販売行為を通じて市場の支配力を形成することが独禁法で許容される限界を超えることも考えられなくはないが、農産物のような代替性のある商品で、かつ、輸入農産物との競合にさらされている買手市場の現状においては、単に特定の農産物の市場占有率をもって公共の利益に反するという事態は想定することは難しいのではなかろうか。前述のカッパー・ボルステッド法第2条はわが国独禁法第22条ただし書後段の規定と同様の規定を置くが、米国においても同規定が公式に発動されたケースはないようである。<sup>(注14)</sup>ただし、農業協同組合およびカッパー・ボルステッド法に関連する訴訟を含め農業分野の企業（農業協同組合を含む）に対する反トラスト法違反の訴えは少なくない。オバマ政権のもとでの重要な課題の一つに反トラスト法の執行があり、農業分野は重点課題とされているようであり、現在、司法省と農務省との合同ワークショップにおいて検証作業が行われている。<sup>(注15)</sup>しかし、現に争われている事件は、わが国においては現行の独禁法でも十分対処可能な事例であり、かつ、わが国においてはアメリカと異なり、消費者自身および農業者自身が協同組合の適用除外制度による弊害を指摘しているわけでもなく、ましてや集団訴訟を提

起するという事情はなく、制度に問題があるというより、むしろ法運用の問題のように思われる。

ところで、わが国において現実に問題になるのは、農産物の有利販売のために農業協同組合がその優越的地位を利用して経済外的強制を組合員に強いる場合等であるが、これは「不公正な取引方法」として問題になる行為であり、現行法の射程範囲内の問題である。これに対し、農業協同組合が組合員の協同行為として共同購入を行う場合には、規模の経済を追求することによる価格の引き下げにその意義があり、共同購入それ自体が独占禁止法上問題となることは原則的にはありえない。問題は、連合会が協同組合としての本来の行為の範囲を超えて、不当に価格維持等を図る行為であり、これは現行法の不公正な取引方法により規制できる射程内の問題であろう。

したがって、現実に懸念される問題のほとんどは、適用除外の例外である不公正な取引方法として独禁法第22条のただし書の射程範囲内の問題であり、問題が残るとすれば、ただし書後段の「一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合」であるが、前述のようにこのただし書の規定が適用されたことがない点であろう。したがって、先ずこのただし書の活用を図ることが検討されるべきが順序であり、改正ありきの議論は順序が逆である。

カッパー・ボルステッド法がアメリカにおいて農業協同組合のマグナ・カルタと呼

ばれているのは、カッパー・ボルステッド法による反トラスト法の適用除外がなければほとんどの農業協同組合の存続は不可能だからにほかならない。現に存在するわが国独禁法による協同組合の適用除外規定を廃止するというのは、協同組合の存在を否定し協同組合法の法益を否定することにほかならず論外であろう。したがって、問題の所在は、適用除外の限界につき、現行法第22条ただし書の規制が妥当か否かというところにあるように思われるが、歴史的な経過を踏まえれば、協同組合の適用除外制度の是非を論ずる前に、具体的なケースごとに、それが公共の利益に反し現実に弊害が生じていることを実証的に明らかにすることが先決である。

(注12) 実方謙二(1987)『独占禁止法』362頁(有斐閣)

(注13) 日本経済新聞「経済教室」02年10月29日

(注14) Donald M. Barnes and Christopher E. Ondeck, The Capper-Volstead Act: Opportunity Today and Tomorrow, University of Wisconsin Center for Cooperatives.

<http://www.uwcc.wisc.edu/info/capper.html>

(注15) Christopher E. Ondeck & Kathleen Clair, Justice Department and Private Plaintiffs Take Aim At Capper-Volstead Act's Protections for Agriculture, BNA's ANTITRUST & TRADE REGULATION REPORT.

<http://www.crowell.com/documents/Justice-Department-and-Private-Plaintiffs-Take-Aim-At-Capper-Volstead-Act.pdf>

ワークショップに関する情報は、  
<http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/index.htm#overview>  
参照

<参考図書等>

- ・ Donald A. Frederick (2002) Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act, Cooperative Information Report 59, USDA.
- ・ 石井良三(1947)『独占禁止法』海口書店
- ・ 正田彬ほか(1968)『カルテルと法律』東洋経済新報社
- ・ 今村成和(1978)『独占禁止法(法律学全集52-2)』有斐閣
- ・ 金沢良雄(1979)『独占禁止法の構造と運用』有斐閣
- ・ 田中誠二ほか(1981)『コンメンタール独占禁止法』勁草書房
- ・ 経済法学会(1981)『独占禁止法講座第3巻』商事法務研究会
- ・ 大塚喜一郎(1981)『判例協同組合法』商事法務研究会
- ・ 今村成和ほか(1985)『注解経済法・上』青林書院
- ・ 実方謙二(1987)『独占禁止法』有斐閣
- ・ 公正取引委員会事務局編(1991)『独占禁止法適用除外制度の現状と改善の方向(政府規制等と競争政策に関する研究会報告)』大蔵省印刷局
- ・ 木元錦哉・高瀬雅男・正田彬・高橋岩和(1993)『協同組合と法(現代経済法講座)』三省堂
- ・ 正田彬(1999)『経済法講座』日本評論社
- ・ 日本経済法学会(2002)『経済法講座1・経済法の理論と展開』三省堂
- ・ 西村暢史・泉水文雄(2006)『原始独占禁止法の制定過程と現行法への示唆』競争政策研究センター共同研究
- ・ 根岸哲・舟田正之(2006)『独占禁止法〔第3版〕』有斐閣
- ・ 滝川敏明(2010)『日米E Uの独禁法と競争政策〔第4版〕』青林書院

(あけだ つくる)