

# EU競争法と農業協同組合

—わが国独占禁止法の適用除外制度への示唆—

客員研究員 明田 作

## 〔要 旨〕

EUにおいては、市場志向的政策のもと、食料サプライ・チェーンにおける農業者の地位を強めることが農業政策の大きなテーマの一つとなっている。

その一環として、農業生産者の組織化によるサプライ・チェーンにおける生産者の地位と交渉力の強化のための施策として、競争法の適用免除の枠組みの整備・拡充もすすめられてきている。

EUでは、判例上も農業協同組合については肯定的な評価がなされ、CMO規則が同じ機能を備える農業生産者の組織を競争政策のなかに適正に位置づけているが、わが国では競争法（独占禁止法）の適用除外制度が協同組合一般を対象にしていることにも起因し、競争法の解釈・運用が農業・農産物の特性や市場構造さらには農業協同組合の組織特性を十分考慮したものとはなっていない。

競争当局に求められるべきは、農業協同組合の内部の行為の監視というよりは、むしろ農業生産者に対する公正な利益の帰属と競争法の最終的な目的である消費者の利益の確保という視点から、農産物の小売市場を含めサプライ・チェーン全体を通じた現状と問題点の解明を通じ、農産物市場全体を監視することであろう。

## 目 次

### はじめに

#### 1 POs等の現状と農業分野における競争法違反の態様等

- (1) POsの意義と農業協同組合
- (2) EU競争法の農業分野への適用に関するEU委員会報告

#### 2 POsと農業協同組合に関連した司法の判断

- (1) エンダイブ事件

#### (2) Oude Luttikhuis事件

#### 3 農業協同組合の特殊性 —組合と組合員との関係—

#### 4 わが国への示唆

- (1) 適用除外の対象範囲
- (2) 適用除外の根拠と独占禁止法  
—第22条のただし書をめぐる問題—

おわりに

## はじめに

EUにおいては、市場志向的政策のもと、食料サプライ・チェーンにおける農業者の地位の向上(情報の非対称性の解消と農業者の交渉力の強化)が共通農業政策(以下「CAP」という)の中心的な課題の一つとなっている。

農業生産者ばかりでなく消費者の双方にとってより公正でより効率的な経済的な利益がもたらされるようにすることが競争法の目的であると同時にCAPの目的であり、そのことはEU機能条約(Treaty on the Functioning of European Union、以下「TFEU」という)第39条に掲げるCAPの目的が①農業生産の生産性の向上、②農業コミュニティの公正な生活水準の確保、③市場の安定化、④供給の安定性の確保、および⑤消費者への適正な価格での供給の確保であることから明らかである。しかし一方で、農業分野に対するEU競争法のルール適用については、農業の特性に配慮し、TFEU第42条の規定に基づきEU議会と理事会が共同で定めるところによることとされ、CAPの一環として共通市場機構規則(REGULATION (EU) No 1308/2013、いわゆるCMO Regulation、以下「CMO規則」という)の定めによって、通常であれば競争法違反に問われる農業者の一定の協調行為等について、競争法一般のルールの適用を免除している。

とりわけ生産者組織(Producer

Organisations、以下「POs」または「PO」という)、生産者組織の団体(Association of Producer Organisations、以下「APOs」または「APO」という)に関する加盟国による認定制度を通じ、こうした組織・団体を通じた農業生産者のサプライ・チェーンにおける地位・交渉力の強化に期待がよせられており、そのための競争法の適用免除に関する制度的枠組みの整備とその拡充が図られてきている。

これらの競争法の適用に関する制度的枠組みと最近の動向に関しては、筆者の別のレポート(「農業分野におけるEUの競争政策とその動向」本号50頁以下)で整理しているので、そちらも併せて参照願うこととし、本稿では、とりわけPOsの一つである農業協同組合に特有の性格に関して、裁判所はEU競争法の適用にあたりどのように判断しているかに主として焦点をあて紹介するとともに、わが国における協同組合の行為についての適用除外制度のもとでの競争法(独占禁止法)の適用に関する問題について考えることとしたい。

## 1 POs等の現状と農業分野における競争法違反の態様等

### (1) POsの意義と農業協同組合

POsとは、加盟国によって認定されたものであるか否かを問わず、またその法形式を問わず、CMO規則に掲げられた農産物の共同販売等所定の目的のうち少なくとも一つ以上の目的を追求するために特定の農業

部門において農業生産者の主導によって設立される横の協調・連携のための組織である。したがって、協同組合は代表的なPOsの一種であり、POsの設立の動機やその行う事業等も様々であるが、共同経済事業を行うかぎりにおいては、その範囲は異なってもその目的は、生産過程の効率化、販売や資材のコストの削減、販路の拡大、技術的支援、品質の改善、交渉力の向上や情報の非対称性の解消など、基本的には伝統的な農業協同組合の目的と一致する。

なお、協同組合という概念は加盟国によって異なるという事情があり、POsの概念は、様々な農業生産者の組織をその組織の法形式いかんを問わずカバーできるようにするために採用されたものであり（Chauve et al. (2014) p.305）、協同組合はPOsの一種ということになる。

価格を固定する義務を課さず、また競争を排除せず、かつ、CAPの目的を損なうものでないかぎり、農業者の、また農業協同組合を通じたその共同・協調行為は許容され（CMO規則209条1項）、農業協同組合の農産物の販売先との価格交渉自体は競争法上問題となるものではないので、認定を受けるか否かによって競争法上、決定的な違いがでてくるわけではないように思われる。

EU委員会の報告書（European Commission (2019)）によれば、2017年現在の認定POs/APOsの総数は、3,505（うちPOsが3,434、APOsが71）で、加盟国によって認定された3,237（268のPOs/APOsについてはデータが使用できない）のPOs/APOsのうち約50%は協同

組合であるが、ベルギー、チェコ、ギリシャ、イタリア、オランダおよびスロバキアは構成割合だけでいえば、圧倒的に協同組合の割合（約80%以上）が高くなっている。

認定されたPOs/APOsの過半は、野菜分野のものであるが、農業生産の品目の構成や比重も加盟国によってバラツキが多く、認定を受ける動機も異なるので、加盟国ごとに認定の割合が異なる理由については一概にはいえない。

ところで、認定POs/APOsの利点の一つは、競争法の適用免除ということであるが、競争法の適用の有無との関係から認定を受けることで法的安定性を確保したいという動機は、60%ほどにとどまっている。これは、協同組合を含めPOsの規模が小さい国や農業分野によっては、競争法上問題となることはないということにも起因するであろう。

なお、加盟国全体でのPOs/APOsの総数は、4万1,769（うち2万1,769は農業機械利用組合のCUMA〔1万1,500〕を含む農業協同組合で、残りの2万は協同組合以外の法形態）で、認定POs/APOsの割合はそのうちの約8%と、決して割合的には多いとはいえないのが現状だといえる。

## (2) EU競争法の農業分野への適用に関するEU委員会報告

18年10月26日に公表したEU委員会の農業分野における競争規制の適用に関する報告書（European Commission (2018c)）によって、競争法に違反する懸念があるとして

競争当局の調査等の対象になったものの概要をみてみよう。

この報告書は、CMO規則第225条の(d)の規定に基づくEU委員会からのEU議会と閣僚理事会への報告書で、14年から17年6月までのCMO規則による競争法の適用免除とその対象となったPOs等の状況(POsそのものの状況等については、19年の報告書が詳しい)と12年1月から17年6月までの競争法違反に関する競争当局(EU競争総局と各国競争当局)による調査対象と違反の種類等をまとめたものである。

報告書は、小売りを含めサプライ・チェーンの各段階を含んでいるので、農業協同組合が直接の当事者となったケースがどれだけあるかは報告書からは不明であるが、この期間の調査対象は全部で167件(うち41件は調査継続中)、競争当局により検知された競争法違反はその4分の1で、類別すると価格に関する協定が46%で最も多く、次いで生産数量の制限に関する協定(13%)、産出量、市場シェアおよび顧客に関する情報交換(13%)、市場分割協定(10%)、価格に関する情報交換(10%)、市場支配的地位の濫用(8%)の順になっている。

なお、違反のおそれがあるとして調査対象となったケースのうち、24%は市場支配的地位の濫用で、対象期間内におけるケースのすべてが酪農分野(問題となるのは乳製品加工業のレベル)であることが特筆される。北欧を中心にした市場支配的な地位にある酪農部門の農業協同組合等が調査等の主たる対象となっているが、市場支配的地

位の濫用に関しては、仮に認定POs等であっても競争法の適用が免除されないためである。

## 2 POsと農業協同組合に関連した司法の判断

### (1) エンダイブ事件

欧州司法裁判所(ECJ)のエンダイブ事件に関する判決(Case C-671/15,ECLI:EU:C:2017:860)は、EU理事会、閣僚理事会およびEU議会が食料サプライ・チェーンにおける情報の非対称性の解消と農業者の交渉力の強化に向けて、13年のCAP改革後のCMO規則のもとでの農業分野の競争法の適用免除措置の拡充の議論をしているタイミングの17年11月14日にだされたもので、EU競争法の農業分野における適用に関する判決として03年のMilk Marque事件(Case C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429)に関する判決以来の重要な判決であるといわれている(Modrall (2017) p.17)。

この事件は、フランスのベルギー・エンダイブ(日本でいうチコリ)生産者の協調行為等に起因する事件で、1998~2012年にかけて関係当事者(11のエンダイブ生産者のPOsと7つのAPOs)が行ったエンダイブの最低価格の設定と価格維持のための協調行為(出荷量の制限、価格情報の交換)に関しフランスの競争当局が課徴金を課した事件である。

フランスの最高裁(破棄院)は、最終判断をするにあたり、EU競争法とCAPとの関係に関し、①TFEU第101条第1項で禁止さ

れる協定や協調行為はCAPに従ったCMO規則のもとでのPOs/APOsの責務に関連するものであれば、それが13年改正前CMO規則で明文をもって規定されていないものであっても許容されるか、②許容されるとして、CAPの目的である市場価格の安定化および需要に応じた生産の調整を目的としたものであれば、最低価格を固定すること、市場出荷量を協調して調整することや市場に関する機微情報を交換する行為は許されるか、という2点に関しECJに先行判決を求めた。

これに対するECJの判決は、価格を固定する協定は許されないが、市場価格を維持するための市場への出荷や戦略的な情報交換は許容され得るとし、認定PO/APOの農業者の協調行為はそれが当該PO/APOの目的を達成するために必要不可欠なものであれば、TFEU第101条第1項の適用が免除されるが、認定PO間およびAPO間の協調行為または加盟国により認定されていないPO/APOの協調行為は競争法が適用され、その結果、禁止されるとした。

これは13年のCAP改革前のCMO規則のもとでの事件のものである点に留意が必要であるが、将来にわたり2つの重要なポイントを含んでいるように思われる。

一つは、POの協調行為についての競争法適用除外は、例外であるゆえにCMO規則に明記された行為に狭く限定的に解釈されるべきだとされてきたが、エンダイベ事件の判決では、PO等の行為がCMO規則に明記された目的に狭く限定せず、認定POまた

は認定APOに与えられた認定された目的を達成するうえでの必要性 (necessity) とその行為が目的達成の必要性との間で釣り合いがとれているか (proportionality) を考慮して判断すべきとの考え方を示したことである (ECLI:EU:C:2017:860, para.49-49)。すなわち従来のルール・ベースのアプローチからプリンシプル・ベースへのアプローチへの転換という意味で重要であるといえる。

しかしながら、同一の認定PO内および認定APO内の一定の協調行為は競争法の適用が免除になるが、認定PO間の行為のほか、認定PO等と非認定PO等との間の協定は競争法の適用が免除されないとする判断を一方で示した。POは、EU競争法の適用にあたっては、それが事業活動を行う場合、事業者の団体であるとともに事業者であるとみなされる (Comission Notice [2015] OJ C 431/1, para.13) が、これは、POまたはAPOの行為に関し競争法を適用するにあたっては、それらを基礎的単位 (basic elements) (ECLI:EU:C:2017:860, para.44)、すなわちこれは事業者 (undertakings) に相当するもので、POまたはAPOを単一の経済主体 (a single entity) としてとらえたものにほかならないといえる。そうでなければ、APOを構成していない認定PO間の協調行為と認定POが組成した認定APO内での協調行為を前者は競争法が適用になるが後者は競争法の適用を免れるとする根拠がなくなる。

POやAPOは、それが経済活動を行うかぎりにおいては一つの事業者であることについては議論の余地がなく、共同経済事業

を行う農業協同組合等はそのかぎりでは一つの経済主体であるが、その事業活動に伴う内部の協定がどこまで許容されるかということに関しては、なお課題は残されている。<sup>(注1)</sup>

ところで、POやAPOを認定するかどうかは加盟国に委ねられているが、PO等の追求する目的が市場価格の安定を追求することを含め広範であり、どこまでの範囲の協調行為が許されるかが必ずしも明瞭ではない。こうしたなか、実質上PO/APOの認定が加盟国に委ねられている結果として、競争法の適用の有無の判断が加盟国に委ねられていることの是非、加えて認定POと非認定POとで競争法の適用の有無が異なるという点の是非に関しては、今後の課題としては残るであろう (Blockx (2017))。

次に、農業協同組合に関連する事件のうち、本稿の論点に関連し重要だと思われる事件における裁判所の判断をみてみよう。

**(注1)** 単一主体という見方は、独立事業者の農業者の協同組織を大会社と同じ一つの経済主体として取り扱うというアメリカのカッパー・ヴォルステッド法の考えに由来する。しかしながら、親子会社の関係のように経済的に一体的に取り扱うべき会社のようなケースとは異なり、協同組合を組成しても農業者は依然として独立事業者であり続けることから、仮に農業協同組合を一つの経済主体としてとらえた場合にどこまでの行為、すなわち1企業であれば市場動向に合わせ生産量や市場出荷量の調整は自由であるのと同じように農業協同組合の場合もその構成員の農産物生産に制限を課し市場集荷量を調整することがどこまで許されるかという問題は、アメリカでも議論があるように容易に結論がでないであろう (Varney (2010))。この点に関しては、むしろCMO規則のもとでのEU競争法の取扱いの方が寛容であるように思われる。

## (2) Oude Luttikhuis事件

この事件は、オランダのOude Luttikhuisほか8名の酪農家とCoberco酪農協間の脱退の費用に関する争いで、ズトフェン地方裁判所の求めに応じECJが1995年12月12日に先行判決を下した事件 (Case C-399/93, [1995] ECR I-4515) である。

まず、事実関係であるが、酪農協 (Coberco) は、定款の定めにより組合員の生産する生乳を全量買い取ることとし、組合員は組合に排他的出荷請求権を付与していたが、組合員が脱退等した場合には、組合員は酪農協に過去5年間の出荷量の対価として受け取った代金の2%を支払わなければならないことになっていた。90年以降は、スライド制で加入期間が8年を超える場合には上記の額の90%、15年を超える場合には上記の額の20%、5年未満の場合には当該期間の出荷代金または同期間に受け取った乳価代金の2%相当額に自己の加入していた月数で60を除いた数を乗じた額を支払わなければならないこととされた。

原告の組合員であった酪農家は、所定の予告期間をもって92年1月1日に脱退したことから、酪農協によってその定款の定めに従って計算された脱退費を乳代から留保された。これに対し原告は、脱退費の支払い義務はない、または脱退費は過去5年間にわたり酪農協に出荷した生乳に対して支払われた年平均対価の4%を超えることはできないことの確認を求めるとともに組合が留保している脱退費との差額の支払いを求めたものである。

裁判所がECJに判断を求めた事項は、①酪農協の脱退に関する取り決めが旧ECC条約第85条第1項〔現TFEU101条1項〕に違反するかどうかを決定するために適用すべき基準は何か、②酪農協の当該取り決めが1962年の理事会規則第26号第2条1項〔現行CMO規則209条1項に相当〕にいう適用免除になるかどうかを決定するために適用すべき基準は何か、というものであった。

これに対し、ECJは、当該取り決めに関していえば、協同組合という法形態で組織化すること自体は反競争的行為を構成するものではなく、協同組合という法形態は加盟国の立法者および共同体の立法者によっても、農業分野における近代化・合理化を促し効率性を高めるということから望ましいものとされていると、肯定的な評価をしたうえで、当該照会事項に関し次のように判断を下した。

第1点目の照会事項に関しては、脱退または除名に際して協同組合の定款に基づいて支払うべき手数料がEEC条約の第85条第1項〔現行TFEU第101条第1項〕に適合するかどうかを決定するためには、国内裁判所は、事業者〔農業者〕の経営する経済的背景、当該取り決めの対象となる生産物またはサービスおよび関係する市場の構造ならびに当該取り決めが機能する実際の状況を考慮し、そのような手数料を提供する取り決めの目的、その効果および共同体市場に対する影響を考慮しなければならない、とした。

第2点目の照会事項に関しては、脱退ま

たは除名に際して協同組合の定款に基づいて支払うべき手数料は、単一の加盟国に属する協同組合に限定されたもの〔この点は、13年のCMO規則改正前での論点〕で、その取り決めが価格の取り決めに関するものでなく、むしろ農産物の生産または販売または共同貯蔵施設の共同利用、当該農産物の処理・加工に関するもので、かつ、最終的には競争を排除するものではなく、またCAPの目的を侵害するものでなければ、農産物の生産および取引に関する競争法の適用に関するルールを定めた1962年4月4日の理事会規則第26号に定められた適用免除の範囲内に収まる可能性がある、とする判断であった。

なお、この事件でも組合員の生乳の出荷義務については争点になっていない。

紙幅の都合もあり紹介はしないが、競売りの市場を運営するオランダの大規模な園芸農協VBA (Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer) に関する事件 ([1997] ECR-II 697) では、組合員のVBA (para.155-156) を通じて花きを売る義務を伴う協同組合の仕組みは、花きという腐りやすい生産物を効率的に流通するという点でCAPの目的を実現するうえでは必要である (para.155) とする被告のVBAの主張、さらには協同組合という法形態は、農業部門の近代化・合理化をおしすすめ効率性を高めることから加盟国の立法者およびEUの当局者によって特別な扱いをされていること (Oude Luttikhuis, para.12の引用) に関しては、花きの卸売業者 (Florimex) らも

否定せず（[1997] ECR- II 697, para.156）、ECJもそれを前提に判断している。

### 3 農業協同組合の特殊性 ——組合と組合員との関係——

農業協同組合が事業者（undertakings）である農業者の協同組合であることでの固有の課題というのは、それが生産協同組合である場合を除き、組合員が独立事業者である地位を維持しながら、農業協同組合としてそれらの共同経済事業を行う（農業協同組合以外の農業生産者組織も共同経済事業を行うかぎりでは同じ）点で、農業協同組合が事業者であると同時に事業者の団体でもあるということに起因した組合員と農業協同組合との関係性の問題に集約されるといってよいであろう。

競争法の観点からすると、協同組合のような組織は、その果たす機能において積極的な側面をもつと同時に消極的な側面の双方もっていることは否定できない。消費者の需要（質・量双方を含む）に応じた生産、生産コストの低減さらには生態系に配慮した生産方法の導入の促進等は、その積極的側面である。この積極的側面が効果的に発揮されるようになるためには、農業協同組合として組合員を拘束することが必要な場合も生じてくる。しかし、あまりその拘束が強い場合には、競争環境を損ない、市場に悪影響を及ぼすおそれがあるので、両者のバランスをどう規制するかは、極めて難しい競争法の運用上の課題であると同時に

立法政策を含む政策的課題でもある。

協同組合の他の企業形態にない組織的特質は、利用者すなわち所有者の原則（User-Owner Principle）、利用者による管理の原則（User-Control Principle）および利用に基づき利用者が便益を受けるという原則（User-Benefits Principle）を備えた組織ということの三位一体性に求められ（Dunn（1988））、事業者の共同経済事業体としてうまく機能し成功するには、協調して行動することが必要で、またいわゆる組合員の機会主義的な行動を排除することでいわゆるフリーライドの問題に有効に対処することが必要となる。1990年代以降に欧米で誕生したいわゆる新世代農協は組合員資格と農産物の出荷義務・出荷権を一体化させる形で、この問題への対処と協同組合であることに伴う組合員の脱退の自由の原則に起因した組織の弱点を克服するために誕生したものである。

組合員と協同組合との関係、とりわけ事業利用関係については契約法の世界に委ねてしまうのも一つの方法であるが、ほとんどの欧米の農業協同組合制度は、協同組合の法的枠組みにおいて、組合員（組合加入契約）には協同組合の利用義務が存在することを前提にしたうえで、組合員契約の期間（事業を利用するものとしての組合員の地位にとどまる期間）および脱退に関する一定の制約等を設けることを許容している（Sangen（2012） p.25）。これは、ある意味で契約自由の原則を制約したものである。

ここでは、その代表的な例として、ドイ



ツとフランスの例をあげておこう。

例えば、フランスの農・漁業法典は、協同組合の組合員であることは必然的に協同組合の事業の全部または一部を利用する義務を伴うこと、そしてその性質、期間および条件ならびに義務を怠った場合のペナルティは定款で定めることができる旨規定する（同法典R.522-3）。最近まで25年の期間が設定されてきたが長すぎるので10年に限定すべきとの議論もあるようで（Hiez（2013）p.399）、農業高等評議会の模範定款例では、期間を明示していないが黙示による契約更新に関し契約期間が5年未満である場合には、同期間、5年を超える契約期間の場合には5年間を限度に自動延長できる旨の定めがある。なお、出荷義務が全量であるか一部であるかは態様がまちまちのようである。また、契約不履行に関しては組合員が共同で負担する固定経費にかかる応分のペナルティを課すことを可能にしている。

次にドイツの例であるが、ドイツの協同組合法は、組合員にどの程度の利用義務を課すか、また組合に対する義務を含め契約関係から離脱（脱退）するための予告期間に関しても定款の定めるところに委ねる（GenG18条、16条3項、65条）。なお、新たに利用義務を課し、また現在の義務を拡充する定款変更については、特殊多数決（表決権の10分の9以上の賛成）を要することとしている。また、脱退予告期間は、原則、事業年度末の3か月前であるが、この期間は定款で5年まで延長することが可能で、組合員の4分の3超が事業者である協同組合

にあつては、これを10年までに延長することを可能にしている。

この点は、アメリカの農業協同組合制度に関しても同様である。15年改正で削られたわが国の農協法の専属利用契約に関する条項（旧19条）は、アメリカの専属利用契約を参考に導入されたもので、当時のケンタッキー州のいわゆるビンガム法では、10年の契約期間（更新可）を定め、契約違反についての損害賠償等に関する定めのほか第三者が契約違反をそそのかした場合には刑罰を科す定めをおいていた。さすがに今日、刑罰規定は設けられていないが、州法統一全国会議（National Conference of Commissioners on Uniform State Laws）が定めた07年の統一有限責任協同組合法（UNIFORM LIMITED COOPERATIVE ASSOCIATION ACT）は、組合との販売契約（marketing contract）に関する定めをおき、販売契約の期間は10年を超えるものであつてはならないが、契約により5年を超えない期間で自動更新することができる旨定めている（同法701条以下）<sup>（注2）</sup>

いずれにせよアメリカにおいては組合員に契約によって出荷義務を課す（組合に加入すること自体が契約であり、その内容は定款の定めのほか内部規則その他個別の契約関係を含む）ことが競争法違反とされるケースは見当たらず（村上（2012）53頁）、これはEUにおいても同様である。一般的には、契約による組合員の拘束は、協同組合の加入脱退の自由の原則によって解消、すなわち契約関係を解消することで解決が可能な問題であろう（Sangen（2012）p.25）。

EUにおいて近年問題になっているのは、契約の解除に関する制約、すなわち協同組合の脱退についての制約条件（それ自体が競争法上違法となるわけではない）で、問題となるケースは市場において支配的な地位を有する農業協同組合の場合であるが、具体的にどの程度の制約を課すことが許されるか否かは、ケース・バイ・ケースの判断となろう。

なお、農業協同組合をして事業者であると同時に独立事業者である農業生産者の団体であることととらえることそれ自体は世界中で共通しているといえる。しかし、わが国の独占禁止法が継受したアメリカの競争法（反トラスト法）において、農業協同組合等の共同経済事業を反トラスト法違反でないとしたカッパー・ヴォルステッド法のもとでは、その立法者の意思に従い、農業者の協同組合を一つの会社と同じく扱うべく農業者が作った一つの主体（a single entity）とみなして取り扱われている（Varney（2010）等）。共同経済事業における組合員と協同組合の内部の関係は契約法の世界に委ねているアメリカと、農協の共同経済事業に関し、農協を事業者であると同時に事業者の団体であることととらえるわが国とでは競争法の適用・運用において大きく異なる結果となる。

EUでの取扱いは、TFEU第101条第1項に抵触するか否かに関しては、CMO規則第209条等の規定にも表れているように、競争制限的な協定の必要性（necessity）とその手段がCAPの目的の実現と釣り合っているか（proportionality）の検証を通じてケ-

ス・バイ・ケースで評価するという立場がとられており、組合員の事業利用に関する拘束が競争法に反する余地が全くないわけではないが、そのこと（脱退に関する制約を除く）が訴訟で争われたものは見当たらない。

（注2）アメリカの販売農業協同組合においては各州の農業協同組合法等のもとでの標準的な販売契約書（Uniform Marketing and Delivery Agreement）が早くから活用されてきている。この販売契約は組合員が協同組合を通じてその生産物を販売することに関する組合員とその協同組合の権利義務を定めたものであるが、これに関してはReilly（1992）等を参照のこと。

## 4 わが国への示唆

### (1) 適用除外の対象範囲

前述のようにEUにおいては、市場志向的な政策のもと、食料サプライ・チェーンにおける農業者の地位を強めることが最大の課題であるとの認識のもと、認定POsが果たすべき機能・役割への期待が大きく、競争法の適用免除に関する法的枠組みの整備が行われてきている。

もちろん、農業者の組織化を通じてサプライ・チェーンにおける農業者の地位を強め、農産物の買い手との交渉力（bargaining power）を高めることが、政策の目的どおりの結果をもたらすかは現時点では不透明であるが、農業協同組合を含む農業生産者の組織を競争政策のなかに積極的に位置づけていることに学ぶべきことは少なくない。<sup>（注3）</sup>

もちろん農産物市場は、EU競争法のフリー・ゾーンではなく（C-137/00,EU:C:2003:

429, para.61, C-671/15,ECLI:EU:C:2017:860, para.47)、農産物市場における有効な競争の維持はCAPならびに共通市場機構 (CMO) の目的の一つ (C-137/00, para.57 and 58, C-671/15, para.48) であるが、競争法の目的とCAPの目的とが競合する場合には、CAPの目的優先の原則が確立している点は重要である。これはいい換えれば、競争法の農業分野への適用に関するルールを制定するには、TFEU第39条に掲げるCAPの目的、すなわち①農業生産の生産性の向上、②農業コミュニティの公正な生活水準の確保、③市場の安定化、④供給の安定性の確保、および⑤消費者への適正な価格での供給の確保、を考慮に入れてその適用の範囲を定めなければならないことを意味しており、競争阻害性を排除することだけが農業分野の競争政策ではないことを意味する。

わが国の協同組合の競争法適用除外制度は、ある意味で世界に類をみないものであるが、独占禁止法第22条の適用除外規定は、協同組合行為一般についての適用除外制度のために、協同組合の種類や設立される経済の分野の特性が考慮されるものとなっていないうえに、競争当局も経済法の学者もその適用除外の範囲をいかに狭く解釈するかに腐心してきた感がある。

しかしながら、わが国の競争法の世界にEUと同じことを要求することは無理があるにせよ、例えば、農業分野については農産物の特質、農産物市場の構造の特質を正しく分析・評価したうえで、農協が果たし、また果たすべき役割を評価しなおすことを

通じ、独占禁止法第22条の協同組合の適用除外制度を今日的に位置づけなおすことは可能であろう。

**(注3)** 食料サプライ・チェーンにおいては、市場交渉において非対称的な力関係の違いや協同組合と投資家所有企業とでの行動原理の違い (例えば、協同組合の場合には排他的権利関係と裏腹で全量買取義務を負い、販売代金をプーリングして組合員に公平・平等に対価を支払うのに対し、投資家企業の場合には品質の良いものを自らの利益を最大化できる価格で支払うなど) によって農業生産者に実際に支払われた最終的な価格 (手取額) を単純に比較できないのとデータも少ないため、協同組合のメリットを数値で評価するのは極めて難しい。また、地域の市場において農業協同組合の市場シェアが高い場合には、競争市場におけるヤードスティック効果 (Competitive Yardstick Effect) によって、理論上、協同組合の支払価格が競争上の物差しになり、投資家企業はそれ以上の対価を支払わなければならない (農業生産者の立場からみると農業協同組合の組合員でない者にも協同組合によってもたらされるメリットが及ぶ) といったことがあり、単純な比較によって協同組合のメリットを明らかにすることには困難が伴う。

なお、当該農産物の市場構造によるところが大きいですが、協同組合のヤードスティック効果や協同組合特有の代金のプーリング方式が手伝い、生産者が目先の利益を求めランダムに売り先を、機会主義的に選択するといった行動にでることが少なくなく、協同組合の効率性を損ねることによって長い目でみた場合に農業生産者全体の利益を損ねることになり得ることには留意が必要であろう。

## (2) 適用除外の根拠と独占禁止法

### —第22条のただし書をめぐる問題—

#### a 適用除外の根拠

わが国の競争法 (独占禁止法) の適用除外制度は、一次産業である農業分野についての適用除外ではなく、協同組合一般の適用除外としての定め方をしたうえで、その適用除外の根拠を「単独では大企業に伍して競

争することが困難な小規模事業者や消費者が、協同組合を組織して、市場において有効な競争単位として競争することは、独占禁止法が目的とする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ものである」(公正取引委員会事務局編(1991)10頁)としている。これが、立法当時から今日まで維持されている適用除外の理論的根拠とされているが、はたしてこの協同組合をして「有効な競争単位」としてとらえる概念が有意な概念であるのかはこれまで具体的な検証もされてきておらず、有効・適切な概念であるかがまず疑問である。農業者の視点で考えたときに、協同組合を組織して競争する相手である大企業とは何かは、遠い将来はともかく、現実を無視した理論であるとしきれないであろう。

また、適用除外の理論的根拠として、伝統的に協同組合を大企業の独占力に対する対抗力(countervailing power)としてとらえる考え方もある。たしかに、個々の事業者や消費者が大企業と取引をする場合に協同組合を通じて交渉し取引を行えば、より有利に交渉ができ有利な取引条件で取引ができるということは容易に想像できるが、これは主として協同組合としての規模の利益の結果であって、論理必然的に、市場における有効な競争がもたらされるということにはならない(長瀬(1995)241頁)であろう。

#### b 組合員との排他的契約をめぐる問題

(注4)  
わが国における農協の取扱いに関するEU

やアメリカの競争法の適用との端的な違いは、「不公正な取引方法を用いる場合」を独占禁止法の適用除外の例外としている独占禁止法第22条のただし書前段の規定である。これまでの農協(連合会を含む)に対する独占禁止法違反の事例は、この不公正な取引方法をめぐる案件で、過去の違反事件もそのほとんどは第三者との間での不公正な取引方法が問題になったものであるが、これらは、第22条のただし書の規定の適用ではなく、本来、同法第19条〔不公正な取引方法の禁止〕の規定を適用すれば足りる問題である(村上(2012)51頁)。問題なのは、「不公正な取引方法」に関する規制を、本来組合自治に委ねられるべき農協の内部関係、すなわち組合員と組合との関係にまで当局が介入して適用するよりどころとして第22条のただし書を用いていることである。

前述のように、EUにおいてもアメリカにおいても、組合員の共同事業である農業協同組合の事業への組合員の参加、すなわちそれは組合員の当該事業の利用義務それ自体問題であるとして裁判になったケースは見当たらない。協同組合という特殊な性格をもった組織が競争市場において、効果的にその目的を達成し成功するためには、組合員との強力な契約関係が鍵となる。加入脱退の原則を有する協同組合、とりわけ小規模生産者の農業協同組合にあっては、組合が短期に脱退すること(契約関係の解消)は協同組合の効率性を危うくし全体の不利益となることから、脱退に制約を課すと同時に農業者が順守すべき品質要件等を明ら

かにした契約関係を結ぶことが普遍的に行われている。

前掲のOude Luttikhuis事件でもECJは、組合員に排他的に出荷義務を課すことや脱退にあたって過大な脱退費を徴収することが自動的に競争法の適用を免れるわけではないとしながらも、農業協同組合という法形態は農業分野の近代化・合理化をもたらす効率性を高めるということで加盟国ならびEUの立法当局等に好意をもって受け入れられている（[1995] ECR I-4515, para.12）と評価している。

繰り返しになるが、EUやアメリカの農業協同組合にあつては、組合員との定款その他の定めによる排他的契約により組合員に一定期間の組合員事業への参加と利用義務を課しているのが通例であり、法律でもそれを支持している。定款等による組合員の事業利用の義務を伴う拘束に伴う問題は、協同組合原則の一つである加入脱退の自由の原則によって解決されるものとみなされており（Sangen（2012）p.37）、競争政策上、弊害があるものとして問題視されているのは、市場において支配的な地位を有する組合が「不当」に組合員の脱退、すなわち事業利用関係からの離脱を制限する場合である。<sup>(注5)</sup>

**(注4)** わが国の独占禁止法第22条も「協同組合」という用語は用いていない。立法過程で「cooperative」が「association」に置き換えられており、規定上は「組合」となっている。この規定が継受したとされるカッパー・ヴォルステッド法（7 U.S.Code Chapter 12）も協同組合（cooperative）という用語は用いておらず、EUの農業協同組合等を含む生産者組織等の競争法の一般的適用除外を定めたCMO規則209

条の規定上も同じで、当該規定の範となったと思われるドイツの競争制限禁止法の第28条も同様である。

**(注5)** 欧州司法裁判所（ECJ）は、協同組合による過度な市場支配力を回避するため、組合員がその組合から脱退することができるようになっていくか（そうすることで組合員は自主的に経営を行うことができ、また他の競争関係にある協同組合に加入することなどができる）、そして協同組合以外の第三者に農業者が出荷する自由があるか否かを分析することを求めている（C-399/93 [1995] ECR I-4515, para.13-19、ペイマンほか編著（2015）182頁）が、重要な点は組合員に脱退に関する制限自体が競争法に反するものとは考えられていない点である。

## おわりに

農業分野への競争法の適用に関しては、とりわけ農業協同組合という企業形態の一つとしての協同組合の特質を踏まえる必要があるように思われる。欧米で、競争法の適用にあたってはその特質を考慮に入れた取扱いがなされ、法律において特別な手当てをしている例があるのはそのためだからである。

わが国独占禁止法における協同組合の適用除外制度が、アメリカのカッパー・ヴォルステッド法を継受した制度でありながら、協同組合一般の適用除外としたことも手伝い、農産物を取り扱う農協への独占禁止法の適用にあたってその特質が十分踏まえられたものとなっていない。15年の農協法改正は、専属利用契約に関する規定（旧農協法19条）を削除し、あわせて組合は事業を行うにあたって「組合員に対しその利用を強制してはならない」（農協法10条の2）との定めを設けた。しかし、アメリカの農業

協同組合の制度にならって導入された専属利用契約は、戦後の独占禁止法立案による戦中の統制色の排除が前面にでたことによって、契約の締結を組合員の任意とし、また契約期間を1年とするなど極めて契約自由の原則を制限したものであり、当該規定を削って事業の利用を強制してはならないと定めたところで、契約自由の原則を排除することはできない<sup>ことわり</sup>理である。

しかしながら、競争当局のガイドラインが「組合員が生産した農畜産物を出荷したりする際に農業協同組合の事業を利用するか否かは組合員の自由意思に委ねられ（中略）農業協同組合が組合員に対して農業協同組合の事業の利用を強制することは、そもそも農業協同組合制度の趣旨に反する」（公正取引委員会「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」、傍点：筆者）とまでいうのは、契約自由の原則の曲解であると同時に協同組合という制度を否定するに等しいというべきであろう。

いうまでもなく戦後の農協法は、農地解放後の細分化された農地とそれを基礎とする小規模耕作農民が協同組合を組成することで農業生産力の増進を図り、かつ、その経済的社会的地位の向上を図ることを直接の目的にしたもの（農協法1条）であり、それは小規模耕作農民に対し規模の利益を享受する手段として協同組合の設立を認め共同による事業活動を認めたものである。共同経済活動が効果的に行われるためには、また協同組合の性格に由来する組合員の平等性の観点から、組合員の機会主義的行動

を排除し、事業に参加する組合員を拘束することの必要性が認められる。農協の生産部会組織における組合員の機会主義的行動に対する制裁等がよく問題になるが、仮に明文の書面による契約はないにしても部会の活動に部会員として参加しているかぎりにおいて部会の規約を守るなどの契約関係の成立は認められるはずで、これを単に経済外強制であるかのようにとらえることにも問題がある。したがって、組合と組合員との関係における契約の概念を組合員と共有しておくことも今後の農協の販売事業にとっては重要であろう。

最後に、今日のような組合員間の競争を促すこと自体が目的になったかのような独占禁止法の運用・執行を改めるには、わが国独占禁止法の協同組合の適用除外の根拠を、理論的にも現実的にも妥当しない有効競争単位説におくことをやめ、事業者として相互の競争者である農業者が協同組合を通じて共同事業を行うことは、とりもなおさず個々の事業者間の競争を実質的に制限することにほかならないことを正面から認め位置づけることであろう（長瀬（1995））。

そのうえで、競争当局に求められるべきは、ガイドラインによる農協の内部行為の規制というよりは、むしろ農業生産者に対する公正な利益の帰属と競争法の最終的な目的である消費者の利益の確保という視点から、農産物の小売市場を含めサプライ・チェーン全体を通じた現状と問題点の解明を通じ農産物市場全体を監視することであろう。

#### <参考文献>

- 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
- 斉藤由理子ほか (2018)「フランス、ドイツ、オランダの農業協同組合、協同組合銀行の制度と実情」『総研レポート』30 調一No 4
- 土田和博 (2015)「EUの農業と競争法の適用除外」JC総研協同組合研究部編『協同組合の独禁法適用除外の今日的意義—JC総研「協同組合・独禁法研究会報告書」—』JC総研
- 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』No 4
- ベイマン, J.ほか編著 (2015)『EUの農協—役割と支援策—』(農林中金総合研究所 海外協同組合研究会訳) 農林統計出版, J. Bijman, et al. (2012), *Support for Farmers' Cooperatives-Final Report* : European Commission.
- 村上政博 (2012)「協同組合の活動に対する規制」『判例タイムズ』63巻11号、48~60頁
- Blockx, J. (2017), "The ECJ Preliminary Ruling in French Endives: Two (Too?) Simple Rules to Attune Article 101 TFEU to the Common Agricultural Policy," Kluwer Competition Law Blog, November 15. (2019年12月20日最終アクセス)  
<http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2017/11/15/ecj-preliminary-ruling-french-endives-two-simple-rules-attune-article-101-tfeu-common-agricultural-policy/>
- Chauve, P., A. Parera, and A. Renckens (2014), "Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders," *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 5, No. 5, pp.304-313. (2019年12月20日最終アクセス)  
<https://academic.oup.com/jeclap/article-pdf/5/5/304/5050712/lpu020.pdf>
- Dunn, J.R. (1988), "Basic Cooperative Principles and Their Relationship to Selected Practices", *Journal of Agricultural Cooperation*, vol.3, pp.83-93. (2019年12月20日最終アクセス)  
<http://ageconsearch.umn.edu/record/46212/files/Volume%203%20Article%207.pdf>
- European Commission (2016), *Study on agricultural interbranch organisations (IBOs) in the EU*. (2019年12月20日最終アクセス)  
<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016-interbranch-organisations/fullrep.pdf>
- European Commission (2018a), *Study on Producer Organisations and their activities in the olive oil, beef and veal and arable crops sectors*. (2019年12月20日最終アクセス)  
<https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0218732enn.pdf>
- European Commission (2018b), *The contribution of producer organisations to an efficient agri-food supply chain*, Conference DG Agriculture and Rural Development 21 September 2018. (2019年12月20日最終アクセス)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/news/documents/conference-pos-brochure-sept2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/news/documents/conference-pos-brochure-sept2018_en.pdf)
- European Commission (2018c), *The application of the Union competition rules to the agricultural sector*, COM (2018) 706 final, 26.10.2018. (2019年12月20日最終アクセス)  
[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/producer-interbranch-organisations/exemptions/report-comp-rules-agri-sector\\_com2018-706-final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/producer-interbranch-organisations/exemptions/report-comp-rules-agri-sector_com2018-706-final_en.pdf)
- European Commission (2018d), *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (Accompanying the document) Report from the Commission to the European Parliament and the Council: The application of the Union competition rules to the agricultural sector*, SWD (2018) 450 final, 26.10.2018. (2019年12月20日最終アクセス)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0450&from=EN>
- European Commission (2019), *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported: Final report*, May 2019. (2019年12月20日最終アクセス)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/report-producer-organisations-study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/report-producer-organisations-study_en.pdf)
- Hiez, D. (2013), "17. France," In D. Cracogna, A. Fici, and H. Henrÿ (eds.), *International Handbook of Cooperative Law*, pp.393-412, Heidelberg, Springer-Verlag.
- Modrall, J. (2017), "EU competition policy in the agriculture sector," *Cultivate - Food and agribusiness newsletter*, pp.17-21, December. (2019年12月20日最終アクセス)  
<https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/cultivate---issue-14.pdf?la=en&revision=28bd60bf-583b->

4e9b-895a-784607a059e4

- Monti, M. (2003), "European Commissioner for Competition policy, The relationship between CAP and competition policy - Does EU competition law apply to agriculture?," COGECA Conference, Helsinki Fair Trade, 13 November 2003. (2019年12月20日最終アクセス)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_03\\_537](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_03_537)
- Reilly, J. D. (1992), *Cooperative Marketing Agreements: Legal Considerations*, ACS Research Report 106, July, U.S. Department of Agriculture. (2019年12月20日最終アクセス)  
<https://cccd.coop/sites/default/files/resources/Marketing-Agreement-USDA.pdf>

- Sangen, Ger van der (2012), *Support for Farmers' Cooperatives; EU synthesis and comparative analysis report - Legal Aspects*, Wageningen: Wageningen UR. (2019年12月20日最終アクセス)  
<http://edepot.wur.nl/244824>
- Varney, C.A. (2010), "The Capper-Volstead Act, Agricultural Cooperatives, and Antitrust Immunity," *The antitrust source*, December. (2019年12月20日最終アクセス)  
[https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust\\_source/Dec10\\_Varney12\\_21.authcheckdam.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust_source/Dec10_Varney12_21.authcheckdam.pdf)

(あけだ つくる)

## 発刊のお知らせ

### 農林漁業金融統計2019

A4判 193頁  
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所  
〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11 TEL 03(6362)7753  
FAX 03(3351)1153

発 行…農林中央金庫  
〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

〈発行〉 2019年12月