

タイトル	独占禁止法の適用除外と農協の協同性・公共性
著者	山田, 定市
引用	開発論集, 80: 29-51
発行日	2007-09-00

独占禁止法の適用除外と農協の協同性・公共性

山 田 定 市*

目 次

- I はじめに
- II 独占禁止法の適用除外問題と農協の協同性・公共性に関する枠組み
 - 1 独占禁止法をめぐる矛盾・対抗——自由競争と独占の動態過程をふまえて——
 - 2 独占禁止法の適用除外と協同組合の協同性・公共性——協同組合原則とのかかわりで——
 - 3 独占禁止法における「不公正な取引」・「競争の制限」と協同組合
- III 協同組合の社会的位置の変化と適用除外問題
 - 1 独占禁止法の適用除外と協同組合原則の現代的意義
 - 2 農協の存立条件の変化と適用除外問題
- IV 農協の適用除外問題と農協系統組織
 - 1 農協系統組織における連合会の位置
 - 2 グローバリゼーションの下における農業市場の変貌と農協連合会
- V 今後の課題——適用除外問題と規制緩和——

I はじめに

このほど公正取引委員会から発表された「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」(2007年4月18日付け)は、その冒頭でこの「指針」を発表する目的について「農業協同組合等に十分に周知し、農業協同組合による独占禁止法違反行為を未然に防止すること」にあるとしている。

しかし、この時期にしかもその対象を協同組合の中でもとくに農業協同組合(以下、農協と略す)に限って独占禁止法違反行為を未然に防ぐための「指針」示したことの根拠についてはとりたてて説明がなされているわけではない。

むしろ今回の「指針」を公表するにあたって、それに先立って「規制改革・民間開放推進3か年計画」(2006年3月)が閣議決定され、その中で今回の「指針」の必要性が位置づけられていたことが、「指針」の策定の意図を端的に示しているといえよう。

そこで、この機会にあらためて独占禁止法の適用除外の意義についてその背景に立ち返って検証することをしたい。

わが国で私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律が公布・施行されたのは戦後間もない1947年のことであるが、その中で協同同組合(独占禁止法では組合)については、「独占

* (やまだ さだいち) 開発研究所特別研究員, 元北海学園大学経営学部教授

禁止法に掲げる要件を備え、かつ、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）の行為には適用しない」（第22条）とされている。

このように独占禁止法において協同組合が適用除外とされたことには、小規模事業者が協同して大企業等に対抗することは、むしろ独占禁止法の目指す公正な取引を実現するためには不可欠であるとする立法主旨にもとづいているといえることができる。

しかし、この適用除外の規定も無条件に定められたわけではなく、不公正な取引方法に抵触する場合には当てはまらないとされてきた。

現に、これまでに幾つかの協同組合が、関連する条項に違反する疑いで公正取引委員会から審決や警告ないし勧告を受ける事態が見られたが、それはこれまでのところごく限られた事例にとどまっていた。

しかし、これまで独占禁止法で規定した「不公正な取引方法」に疑いがある場合には、そのような事態について公正取引委員会が当該の事実に関する調査を行い、その結果に基づいて措置が講じられてきた。その結果、以下に示したように、その大半は実態調査の結果をもとに明確な違法行為とはされず、勧告ないし警告の域にとどまっている。

このように独占禁止法の組合を対象とする適用除外の条項に関する措置は、大勢として独占禁止法の立法主旨に沿って行われてきたといえる。

農協に対する法的措置の及び警告一覧（1989年以降）

件名(措置)	関係法条
全国農業協同組合連合会に対する件 (1990年, 勧告審決)	独禁法第19条(不公正な取引方法) 第2項, 第13項, 第14項
全国農業協同組合連合会に対する件 (勧告審決)	独禁法第19条 第14項
愛知県経済連及び全国農協連に対する件 (1990年, 警告)	独禁法第19条, 第2項
全国農協連に対する件 (1994年, 警告)	独禁法第19条, 第13項, 第14項
山口県経済連に対する件 (1997年, 勧告審決)	独禁法第19条, 第13項
宮崎中央農協に対する件 (1999年, 警告)	独禁法第19条, 第13項
鳥取中央農協に対する件 (1999年, 勧告審決)	独禁法第19条, 第13項
全国農協連合会に対する件 (2000年警告)	独禁法第19条, 第6項
八代地域農協に対する件 (2005年, 警告)	独禁法第19条, 第11項
京都農協に対する件 (1996年, 警告)	独禁法第19条, 第13項
士幌町農協に対する件 (1996年, 警告)	独禁法第19条, 第13項

(注) 公正取引委員会ホームページ資料によって作成

しかし今回の「指針」の策定とその運用は、これまでの事実にもとづく措置とは基本的に異なっている。いうまでもなく「指針」がそれ自体として有効に作動するためにはかなりの具体性が求められ、現に「指針」には多く想定された事例が記されている。

しかし、「指針」に掲載されている「事例」はあくまでも「想定された事例」に過ぎず、実際に発生した事例とはまったく異質のものである。

それにもかかわらず「指針」によって「想定された事例」が具体例として提示された場合、関係者の日常の業務がこの「想定された事例」を判断基準として解釈され、文字通りガイドラインとして協同組合の実際の運営ないし業務を制限ないし拘束する事態を招きかねない。

また、独占禁止法の適用除外については、この条項の執行にあたって独占禁止法とともに関連法規との整合性についての検証がとくに重要な意義を有する。とくに協同組合の適用除外の場合には、協同組合の行為に準拠すべき法制としての個々の協同組合法の法制上の諸規定との整合性を抜きにして判断を下すことはできない。

また最近の経済情勢とかかわって、農協をめぐる独占禁止法適用除外の問題が規制緩和の路線に沿って市場原理の徹底という立場から取り沙汰されることが多い。そのような動きの中で批判の対象として際立っているのは総合農協と農協連合会についてである。

いずれも日本の農協系統組織の根幹にかかわる論点であるが、とくに規制改革・民間開放推進会議における議論の経過と内容が注目される⁽¹⁾。

小論では、農協の適用除外にかかわる具体的な諸動向について、その背景と論点を明らかにするとともに、適用除外をめぐる問題の解明を通して農協問題の現局面の特徴を浮き彫りにしたい。

II 独占禁止法の適用除外と農協の協同性・公共性に関する枠組み

1 独占禁止法をめぐる矛盾・対抗——自由競争と独占の動態過程をふまえて——

経済法は資本主義経済体制のもとで発生する経済的諸問題に対する国家の対応にかかわる法制であるといえるが、多岐にわたる経済法の目的と対応は、その根底にある経済問題を誰がどのように認識するかによって異ならざるをえない。

経済法のなかでもとくに独占禁止法の場合には、その根底において市場経済のもとにおける自由競争と独占との関係をどう認識するかによって、それへの法制的な対応も異なってくる。

独占資本主義が支配的な経済体制のもとでは、私的独占による市場の排他的・独占的支配に対してはこれをある程度政治的権力によって規制する必要があるという認識においておおむね共通しているといえる。しかし、昨今、新自由主義にかかわる議論や政策がグローバルに展開している中では、独占禁止法の現代的意義に立ち返った議論があらためて必要となっているように思われる⁽²⁾。

一般に経済活動における“自由競争と独占”の関係は単に両者の競争関係における併存ない

し相互依存関係にとどまらず、企業社会（資本主義社会）の歴史的な構造変化をともないつつ展開し、その過程で独占体が経済活動の中枢に位置して経済構造に決定的な影響力を持つにいたる。その意味においてこの過程は“自由競争から独占資本主義へ”というにふさわしい変化である、ということができる。

すなわち資本間の競争のもとで資本の集積・集中が進み、その過程を通して独占資本の結合組織としての独占体がいっそう強大となる。独占体の行為は自由競争の制限・排除による市場の独占的支配をもたらす。

いいかえると、独占資本主義のもとにおける市場の独占的支配は、自由競争を母体として生成・展開するが、そのことの中に独占資本主義の内包する構造的矛盾を見出すことができる。しかし反面において独占体は市場の排他的・独占的支配をいっそう強化するために市場競争原理を有効に駆使する。“規制緩和”は独占体にとってはその最たる経済戦略の一つである。

このような視点に立つて見るならば、私的独占の禁止ないし制限にかかわる法制についてもこれを一義的に律することは難しい。独占体による私的独占を禁止ないし制限することを主眼とする独占禁止法自体が、反面において例えば不況対策としての「不況カルテル」や企業の合理化のための「合理化カルテル」の結成を政策的に許容することも防ぎきれない。

これは法制としては明らかに矛盾を内包していることを意味するが、それは自由競争と独占との関係で生ずる構造的矛盾の反映の一面を示していることにほかならない。

日本における私的独占の禁止にかかわる法律は、第2次大戦後に占領軍の管理のもとで経済民主化政策の一環として、1946年に私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下、独占禁止法と略する）として制定・施行され、公正取引委員会もこのときに創設された。

その立法にあたってはアメリカの反トラスト法が模範とされ、より厳しい内容も含まれていると云われている⁽³⁾。その直接の目的は1947年に公布された過度経済力集中排除法とともに財閥を解体し、それ以降の経済民主化を実現するための法制上の条件整備であった。この結果、財閥に特有な同族的支配形態と中枢支配機構が解体され、財閥固有の経済的支配力はおおむね排除された。

しかし、立法にあたって目指された大企業の市場支配力の排除、という目的を貫徹することは次第に困難になった。それは、独占禁止法は元来資本の集積・集中にもとづく独占資本の存続までも否定することを目指すものではなかったことに由来している。

現に、戦後の経済政策が戦後経済復興の担い手として独占的企業の経済力に依拠して手厚い保護政策を伴って進められる中で、独占禁止法についてもいくつかの改定措置がとられた。一つには規制緩和の方向に沿った改定であり、とりわけそれによって、「合理化カルテル」、「不況カルテル」の容認をはじめとする独占禁止法の適用除外規定の範囲の拡大、公正取引委員会の活動における独占禁止法運用の消極化などの事態を招いた。

他方、貿易自由化、多国籍企業の世界進出を基調とする世界経済の現段階のもとで、日米構造協議の中で規制緩和と独占禁止法の執行強化の要請が強まるなど、独占禁止法をめぐる事態

も一段と複雑化してきた。

いいかえると、独占禁止法は公正な競争の実現と私的独占の集中排除を目的として法制化され社会的にも一定の役割を果たしてきたが、反面、“自由競争から独占資本主義へ”という資本主義の構造変化のもとで、財閥解体と独占資本の復活・再編、グローバル化のもとにおける日米構造協議に沿った経済調整、という筋書きに沿って幾多の制約をともなっていて今日に至っていることは否定できない。

しかし、このような状況変化の中にあっても独占禁止法の目的に関する条項は制定後一貫して変わっていない。このことを踏まえて、目的にかかわる条項を中心にしてあらためてその今日の意義を確認することが必要であろう。

独占禁止法では、その目的について、「この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする」（独占禁止法第1条）と規定している。

引き続いて独占禁止法では「私的独占」及び「不当な取引制限」について、それぞれ次のように定義している。

まず、「私的独占」については「事業者が、単独に、又は他の事業者と結合し、若しくは通謀し、その他いかなる方法をもってするかを問わず、他の事業者の事業活動を排除し、又は支配することにより、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいう（独占禁止法第2条⑤）」と定義している。

上記の定義は、市場で「私的独占」が支配的な位置を占めるようになると、市場における公正な競争が損なわれるとする認識を基礎にしており、そこから如何にして公正な競争を促すかという見地に立っているとみることができる。

さらにこのこととかわかって「不当な取引制限」については「事業者が、契約、協定その他何らかの名義をもってするかを問わず、他の事業者と共同して対価を決定し、維持し、若しくは引き下げ、又は数量、技術、製品、設備若しくは取引の相手方を制限する等相互にその事業活動を拘束し、又は遂行する事により、公共の利益に反して、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいう」（独占禁止法第2条⑥）と定義している。

独占禁止法における上記の「私的独占」ならびに「不当な取引制限」に関する定義を踏まえて考えるならば、独占禁止法にもとづく法制度のもとで、「私的独占」が「不当な取引制限」によって「他の事業者を排除ないし支配し」、「公共の利益」に反した行為を行うという事態を防ぐために、独占禁止法によって社会的に求められている防止システムを裏打ちしていることの意義は大きいといえよう。

ここで示されている独占禁止法の目的は民主主義のなかでもとりわけ経済的民主主義の内実

と密接に関連しており、これを“競争と独占”とのかかわりで明らかにしたものであると見る
ことができる。

とくに日本における独占禁止法は、前述したように、戦後の経済民主化政策の一環として直接には財閥解体と並行して法制化され、その後の経済主体の形成にかかわる経済基本法として実現した。このことは経済的民主主義の展開の方向性を持った経済法としての積極的な内実を含んでいることの証左と見ることもできよう。

無論、独占禁止法の法制化に際して国民がどれほど主体的にかかわってきたかということについてはさまざまな評価があり得よう。しかし「私的独占」のみでなく「事業者」（中小零細・自営事業者）や「一般消費者」を含めて経済活動の主体として位置づけたうえで、その活動の社会的意義をより広く位置づけていることの意義は大きいといえる。

さらに、事業者や個人の営む経済活動の中でもとりわけ“競争と独占”にかかわる経済活動について、何が正しく（主として独占禁止法の目的の達成）何が正しくない（主として独占禁止法による禁止行為）か、という規範を示していると見る事ができる。しかし、その内実は、本来的に矛盾する“競争と独占”の関係の中で、さらに“自由競争から独占へ”という歴史的推移を踏まえざるを得ない状況の中であって、その社会的意義を一義的に実現するためには多くの障害を伴わざるをえなかった（とくに独占禁止法の目的の形骸化を目論むさまざまな抵抗手段とのかかわりで）。この課題の達成には、さらに経済的民主主義の立場から、より広い合意形成と主体的力量の蓄積が不可欠であるといえよう。

以上の論点を踏まえて、独占禁止法において「事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民所得の水準を高め、一般消費者の利益を確保するとともに国民経済の民主的で健全な発達を促進すること」（独占禁止法第1条）を目的として規定していることについて、あらためて経済民主主義とのかかわりで考えることが求められているといえよう。

いいかえると、独占禁止法における私的独占（独占禁止法第2条⑤）がすでに支配的な位置を占めている経済的システム（現代資本主義社会）のもとでは、独占禁止法に代表される法制的手段によって私的独占を規制することが不可欠であり、そのことによって「事業者の創意を發揮し事業活動を盛んにし、雇傭及び国民所得の水準を高め、国民経済の民主的で健全な発展」が保たれる、という認識に立っていると見る事ができる。

ここで目指されている「国民経済の民主的で健全な発達を促進すること」の内実は“公益”ないし“公共性”と言い換えることもできよう。

このことは経済的民主主義の実現条件として欠かせない「独占資本に対する民主的規制」の具体的な内容の一端とも符合する。

いいかえると、独占禁止法においては、独占禁止法によって公正で自由な競争を促進するためには、とくに経済的に弱い立場にある者に対して特別の配慮が必要であり、ひいてはこのような法的措置を講ずることによって独占禁止法の目的がより広範に達成されるという立法理念を読み取ることができる。

しかし、協同組合（独占禁止法でいう組合、以下同じ）であれば無条件に独占禁止法の適用除外とされるわけではない。以下、この点について協同組合の協同性と公共性を視点にして検証する。

2 独占禁止法の適用除外と協同組合の協同性・公共性

—— 協同組合原則とのかかわりで ——

独占禁止法では協同組合を適用除外とすることについて、「この法律の規定は、次の各号に掲げる要件を備え、かつ、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。」（独占禁止法第 22 条）と規定しており、さらにその備えるべき要件として次の 4 つを示している。

- 「1 小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること。
 - 2 任意に設立され、かつ、組合員が任意に加入し、又は脱退することができること。
 - 3 各組合員が平等の議決権を有すること。
 - 4 組合員に対して利益配分を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていること」
- （独占禁止法第 22 条）。

この条文は、おおむね 19 世紀以降の国際協同組合運動の中で歴史的に検証されて合意を得てきた協同組合原則に準拠して規定されているとみることができる⁽⁴⁾。

ここで示されている 4 つの条件を通して浮き彫りにされる協同組合の基本的性格はさらに以下のように特徴づけることができよう。

- ① 協同組合の目的は小規模・零細な構成員の相互扶助であり、その目的は非営利の原則に立っている。
- ② 営利を目的としないので、利益の配分には一定の限度（上限）を設定。
- ③ 対等平等、加入・脱退の自由にもとづく運営。

上記の性格は協同組合の持つ協同性の基本的特徴を示していると同時に、このような協同組合の協同性を踏まえるならば、協同組合の構成員が組合の用に沿って行動するかぎり、独占禁止法によって禁止されている私的独占に転ずる条件は本来的に持ち得ない⁽⁵⁾といえる。

反面では、個々の（したがって協同組合に加入していない）小規模・零細な事業者や消費者は、公正で自由な競争から排除される可能性が高いといえる。

このような脈絡で考えるならば、独占禁止法第 22 条の 1～4 の要件を充たす協同組合（独占禁止法では組合）が独占禁止法の適用から除外することについての妥当性は、独占禁止法と各種協同組合法規に共通して位置づけられている公共性と協同性の中に見出すことができるのである。

このような視点から前述した独占禁止法の目的に関する条文についてそれと密接にかかわる条文をそれぞれの協同組合法規の関連条文と照応させると、以下のようになっている。

まず、農業協同組合法の第 1 条では「この法律は、農民の協同組織の発達を促進し、以て農

業生産力の増進と農民の経済的社会的地位の向上を図り、併せて国民経済の発展を期することを目的とする」と規定している。

ここで浮き彫りになっていることの一つは、農業生産力の増進と農民の経済的社会的地位の向上には農民による協同組織が不可欠であり、さらにこのような活動がより広く国民経済の発展に寄与する、と意義づけていることである。

いいかえると、農民を主体とする協同組織の活動は、国民経済の発展の見地から“公共性”をその存立の基礎に置いているが、この点は、独占禁止法の目的にかかわる条文と共通した文脈に立っていると見ることができる。

協同組合法の目的に関しては他の協同組合法規の中においても農業協同組合とほぼ共通した規定を見出すことができる。

水産業協同組合法では「この法律は、漁民及び水産加工業者の協同組織の発達を促し、もってその経済的地位の向上と水産業の生産力の増進とを図り、国民経済の発展を期することを目的とする」(第1条)と規定している。

消費生活協同組合法では「この法律は、国民の自発的な生活協同組織の発達を図り、もって国民生活の安定と生活文化の向上を期することを目的とする」(第1条)となっているが、この規定は独占禁止法の目的とかかわって「一般消費者の利益の確保」(独占禁止法第1条)が位置づけられていることとも符合している。

さらに中小企業等協同組合法では「この法律は、中小規模の商業、工業、鉱業、運送業、サービス業その他の事業を行う者、勤労者その他の者が相互扶助の精神に基づき協同して事業を行うために必要な組織について定め、これらの者の公正な経済活動を促進し、且つ、その経済的地位の向上を図ることを目的とする」(第1条)と規定している。

ほぼ同様の主旨の規定は協同組合に類似する協同組織としての森林組合法、信用金庫法などにも見出される。

このように、それぞれの協同組合の目的と役割が協同組合の持つ公共性に裏打ちされており、協同組合に見られる公共性に関する規定があらためて前述した独占禁止法第1条の目的についての規定と同じ文脈に立っていることが確認できよう。

さらに協同組合の組合員は小規模の事業者ないし個人によって構成されており、その構成員がみずからの存立条件と活動を持続するためには協同組織が不可欠の条件をなしているということも協同組合を適用除外とする論拠となっているといえる。

いいかえると、大規模な事業者(私的独占)が支配的となっている市場経済のもとでは、その公正な競争を実現するためにはむしろ協同組織の存在と活動が必須の条件をなすということの意味する。

協同組合は、その運営にあたって組合員相互の自由な意志にもとづく合意と参加にもとづく民主的な運営を基本としている。このことについては歴史的に国際協同組合同盟(ICA)の活動を基礎にして協同組合の原則として世界的に定着しているが、独占禁止法第22条の規定する組

合としての適格性に関する要件もおおむねこの協同組合原則に準拠して条文化しているともみることができる。

さらに協同組合の公共性とかかわる条件の一つとして非営利の原則が重要な意義を持っている。いうまでもなく協同組合における非営利の原則は、協同組合の目的が組合員（連合会の場合には会員）に対する奉仕を目的としていることと表裏一体をなす関係に立っている。ちなみに、このことに関する規定をそれぞれの協同組合ごとに見ると以下の通りである。

農業協同組合法：「組合はその行う事業によってその組合員及び会員のために最大限の奉仕をすることを目的として、営利を目的としてその事業を行ってはならない。」（第8条）

消費生活協同組合法：「組合は、その行う事業によって、その組合員及び会員に最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行ってはならない。」（第9条）

水産業協同組合法：「組合は、その行う事業によってその組合員及び会員のために直接の奉仕をすることを目的とする。」（第4条）

中小企業等協同組合法：「組合は、その行う事業によってその組合員に直接の奉仕をすることを目的とし、特定の組合員の利益のみを目的としてその事業を行ってはならない。」（第5条 第2項）。

ほぼ同趣旨の条文は森林組合法（第3条 第2項）にも見られる。

さらに、上記の非営利の原則は、協同組合が経済事業の実施の過程で発生した剰余金の配当に関して、それぞれの法律において定めている。さらにその処理の方法にかかわる組合員に対する配当の方法としては利用高配当及び出資高配当によっており、とくに出資高配当に関しては配当の率の上限についてそれぞれの法律で定められている。

その理由としては、協同組合における出資金はあくまでも事業維持資金の確保が目的であって利益の配当が目的ではないので、その上限は利子率の社会的水準より著しく低い水準にとどまっている。

また、組合で剰余金が発生した場合には、剰余金の配当自体が目的ではなく、組合員の求める経済事業を行う過程で結果として生じた剰余金の処理として位置づけられている。

例えば、農協の場合には、組合の運営の維持に必要な積立金を確保したうえでなお剰余金がある場合には、「剰余金の配当は、定款で定めるところにより、組合員の出資組合の事業の利用分量の割合に応じ、又は年八分以内において政令で定める割合をこえない範囲内で払い込み済みの出資の額に応じてしなければならない」（農業協同組合法第52条②）という規定に沿って処理されている⁽⁶⁾。

なお、剰余金の処理については、他の協同組合法規においてもほぼ共通して規定されている。

3 独占禁止法における「不公正な取引」・「競争の制限」と協同組合

協同組合が独占禁止法の適用除外とされていることの意義と論拠についてはすでに述べたとおりであるが、協同組合の場合であっても独占禁止法の適用がすべて無条件に除外されている

わけではない。

独占禁止法においても「不公正な取引方法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には、この限りでない」（独占禁止法第22条）と規定されている。

そこで適用除外の規定とそれに該当しない場合との関係をどう理解するかについてあらためて検討しなければならない。

この点とかかわって独占禁止法ではさらにこれを事業者を対象として「私的独占又は不当な取引制限をしてはならない」（独占禁止法第3条）として、「事業者は、不公正な取引方法を用いてはならない」（独占禁止法第19条）と規定している。また、事業者団体に対しては、事業者団体は次の各号の一に該当する行為をしてはならない、としている。

- 「1 一定の取引分野における競争を実質的に制限すること。
- 2 （略，国際協定関係事項）
- 3 一定の分野における現在又は将来の事業者の数を制限すること。
- 4 一定の事業分野（事業者団体の構成員である事業者をいう。以下同じ。）の機能又は活動を不当に制限すること。
- 5 事業者に不公正な取引方法に該当する行為をさせるようにすること。」（独占禁止法第8条）

さらにこれに関連する独占禁止法の条項について見ると、まず不公正な取引方法については「⑨この法律において「不公正な取引方法」とは、次の各号のいずれかに該当する行為であつて、公正な競争を阻害するおそれがあるもののうち、公正取引委員会が指定するものをいう。

- 1 不当に他の事業者を差別的に取り扱うこと
- 2 不当な対価をもって取引すること
- 3 不当に競争者を自己と取引するように誘引し、又は強制すること
- 4 相手方の事業活動を不当に拘束する条件をもって取引すること
- 5・6 （略）」（独占禁止法第2条）

と規定している。

協同組合の適用除外にかかわる独占禁止法の規定の運用については公正取引委員会がその任にあたっているが、さらにその具体化に際して公正取引委員会では「不公正な取引方法」に関する告示の中で次のように指摘している。

「11 （排他条件付取引）

不当に、相手方が競争者と取引しないことを条件として当該相手方と取引し、競争者の取引の機会を減少させるおそれがあること

13 （拘束条件付取引）

前2項〔排他条件付取引・再販売価格の拘束〕に該当する行為のほか、相手方とその取引の相手方との取引その他相手方の事業活動を不当に拘束する条件をつけて、当該相手方と取引すること」(昭和57年6月18日公正取引委員会告示第15号)。

これは協同組合に共通して適用されるものであるが、これまで公正取引委員会から独占禁止法の適用除外に抵触する疑いがあるとして措置を受けた事例の大部分は農協(連合会、単位農協)で占められており、さらにその大部分は独占禁止法第19条にかかわっている。

しかし、ここでとくに指摘しておかなければならないのは、独占禁止法で定められている「不公正な取引方法」は広く事業者や事業者団体を対象としてその可否が判断されているのであって農協を対象の重点にしているわけではない、ということである。

それにもかかわらず、農協がとりたてて「不公正な取引」の疑いをかけられ易いのは、農協特有の協同活動(共同購買、共同販売など)がいわば「数と量」にもものを言わせた「不公正な取引」であるとの誤解を招いている一面もあるといえよう。

つまり、公正取引委員会による調査事例が公正取引委員会の調査の対象となっている中で、調査の結果として警告や勧告にとどまっている事例が多いことは農協の共同活動が疑義を持たれ易いこのことを示しているともいえよう。

また、最近では規制改革・民間開放推進会議などの場において農協の適用除外自体のあり方が、連合会と単位農協との関係、信用・共済、販売・購買などの諸事業を行う現行の総合農協のあり方などを含めて批判の対象となっている。

このように独占禁止法の適用除外の規定をめぐるに農協が注目されていることについては、農協をめぐる社会経済情勢と農協の組織・経営に見られる構造的変化が深くかかわっていることも否定できない。

農協と独占禁止法との関係については、これまで農協法の次の規定、「組合は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号、以下この条、第72条の8の2及び第73条の24において「私的独占禁止法」という。)の適用については、これを私的独占禁止法第22条第1号及び第3号に掲げる要件を備える組合とみなす。」(第9条)という規定を基礎にして農協としての対応が行われてきたが、より綿密な検討を経て対応するためには、さらに最近の農協をめぐる情勢と農協の組織・事業上の変化(この点については後述する)に着目して論点を整理することが不可欠である。

III 協同組合の社会的位置の変化と適用除外問題

1 独占禁止法の適用除外と協同組合原則の現代的意義

協同組合を独占禁止法の適用除外とするにあたって、19世紀の中葉以降、欧州の各国で生成・発展した協同組合運動はやがてその国際的な連携を通して国際協同組合同盟(ICA)に結集し、長年にわたる実践交流と討議を経て協同組合原則として定着したが、このICAの協同組合原則

がわが国の独占禁止法第 22 条における組合の行為の要件として位置づけられたという歴史的経過については独占禁止法にかかわる議論の中でもほぼ共通の理解となっている⁽⁷⁾。

その後 ICA の協同組合原則については幾度となく改定が重ねられ、1995 年にイギリスのマンチェスターで開かれた ICA 大会で採択された協同組合原則が現在、世界共通のものとなっている。

それによると協同組合は「共同的に所有し民主的に管理する事業体を通じて、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと熱望を満たすために、自発的に結びついた人びとの自治的組織である」と定義され、さらに協同組合の原則として、自発的でオープンな組合員制度(第 1 原則)、組合員による民主的管理(第 2 原則)、組合員の経済的参加(第 3 原則)、自治と自立(第 4 原則)、教育、訓練、広報(第 5 原則)、協同組合間協同(第 6 原則)、コミュニティへの関与(第 7 原則)、という 7 つの原則からなっている⁽⁸⁾。

この新しい協同組合原則は、少なくとも次のような特徴を含んでいる。

第 1 に、1995 年の ICA 大会では単にそれに至る ICA 内部における討議を基礎にしているのみでなく、21 世紀を展望した社会体制の中で協同組合が果たすべき役割について積極的な位置づけがなされている⁽⁹⁾。

しかもそれは単に協同組合に限った提言の域にとどまらず、とくに EU を中心とする「社会的経済」⁽¹⁰⁾の実現にかかわるさまざまな試みの中で協同組合がますます重要な位置と役割を担いつつあり、さらに経済のグローバル化のなかで協同組合が多様な発展を遂げることへの展望が拓かれつつある、という社会経済情勢の変容にもとづいている。このため協同組合の原則もこれまでにない普遍性と積極性を持って提起されている。

第 2 に、第 2 原則から第 6 原則にわたる原則は、協同組合を構成する主体による民主主義を基礎に置いた運営を実現することにかかわっており、その意味で時代の変化と協同組合の活動の多様性に見合った協同組合民主主義を創造することを目指しているといえる。

第 3 に、協同組合の活動の実を挙げるために協同組合間協同を重視していることが一つの特徴をなしている。この原則はすでに 1966 年の原則改定のさいに位置づけられているが、今回はさらに「地域的、全国的、(国を越えた)広域的、国際的な組織をつうじて協同することにより、組合員にもっとも効果的ならしい協同を協同組合なサービスを提供し、協同組合運動を強化する」と位置づけられた。

協同組合間協同の具体的な諸形態は、単位協同組合、単位協同組合を補完する組織(農協にあっては集落組織・生産部門別部会など、生協にあっては地域別組合員組織、活動分野別グループなど)、連合会(地域、都道府県、全国)と異種協同組合との間において多様な展開を示している。

とりわけその中で、単位農協と連合会の関係(事業者と事業者団体との関係など)をどう見るかということは、協同組合の適用除外をめぐる最近の議論とかかわって検証すべき重要な論点である。

第4に、第7原則のコミュニティへの関与があらたに加わったことに端的に示されているように、単に協同組合の運営原則の記述にとどまらず、将来に向けての経済社会システムのあり方をめぐる議論を基礎にして、協同組合が民間企業セクターや公的セクターとともに、地域レベル、国家レベル、グローバルなレベルにおいて相互の連携のもとにどのような役割を担うべきか、ということについての積極的な提起を含んでいるといえる⁽¹¹⁾。

このような問題状況を踏まえて、協同組合の適用除外についてもより広い見地から検証することが必要であり、また可能になりつつあるといえる⁽¹²⁾。

2 農協の存立条件の変化と適用除外問題

(1) 協同の諸形態の多様化と適用除外問題

農協（協同組合）は、他の協同組合と同様に「小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的」（独占禁止法第22条）としており、自由で公正な競争を実現することが社会的に期待され、それゆえに独占禁止法の適用除外が認められてきた。しかし、市場経済至上主義にもとづく規制緩和路線のもとでは、農協が規制緩和の徹底を阻む存在として市場からの排除の対象になりかねない状況に置かれていると同時に、農協自体がその事業活動の中で競争原理に走り勝ちになる傾向も否定できない。

グローバル化のもとにおける農産物貿易自由化のいっそうの促進、最近における「品目横断的経営安定対策」のような階層選別的な農業政策の実施などによって、農民諸階層間の格差が拡大し、農民経営・生活もいっそう多様化している。

このような中であって、農協自体が、協同組合の原則に立ち返って“自由で公正な競争を実現”という農協の社会的役割（この点について小論では公共性と協同性の見地から指摘してきた）をどれほど実現しているか、という立場からの内省と“自己点検”を必要としていることも確かである。

まず第1に、組合員農家と農協の協同の関係をより緊密に保つなかで民主的な運営のシステムとルールを確立することが必要である。そのさいに、生産部門ごとに組織された生産部会や集落営農集団、農業法人などと農協との組織的関係を独占禁止法でいう「事業者」と「事業者団体」との関連を視野に入れながらどのように位置づけるかということが検討を要する課題の一つになる。

これを例えば「事業者」=農家、「事業者団体」=農協とみなすような一義的な二分法で律することは適切とは言えない。また、最近、農家の間で多彩な活動をしている生産部会について、農協との関係でどのように位置づけるか、ということも活動の内実や運営方法の実態を踏まえてより綿密な検討を要する。

さらにこの点にかかわって組合員が農協の共同利用施設を利用するさいにも組合員の利用の実態に沿った配慮とより具体的な対応策が必要であろう。

ちなみにこのこととかわって農協有形固定資産を農家の固定資産（土地を除く）との対比

で見ると、両者の合計額に対する農協有形固定資産の比率は1960年代の初頭には3%であったが、その後逐次高まって2001年には約26%に達している(最近の数年については、農協有形固定資産と農家の固定資産の双方がともに伸び悩んでいるので、両者の比率には目立った変化はない)。

このように農協の共同利用施設が次第に広がりつつある中で、その共同利用を基礎とする取引の実態について、とくにその利用、運営をめぐる合意形成を図るさいに、個々の農協ごとに独自の方式をとっているのがあって、このような合意形成の具体的な内実を抜きにして組合員農家と農協との関係を一義的に律することはできないといえよう。

例えば農協の共同利用施設の利用についての農協と組合員との契約関係は一般的な契約(例えば商法にもとづく)とは同一に律することができない一面を含んでいる。

この点を考慮に入れないと、例えば総会や生産部会における組合員農家相互の合意事項が「農協が組合員の利用を制限」行為と解釈され「不公正な取引」に該当すると受け取られかねない事態も生ずる。これらについては農協独自の運用システムとルールを確立するための綿密な合意形成が不可欠であり、さらにその履行に際しては関連する組合員が対等・平等の権利と義務を履行する責任を負うことになる。

例えば上記と関連して今後さらに積極的に活用する可能性を持ったシステムとして組合施設の“専用契約”という方式がある。この点について農協法では「①組合は、定款の定める所により、一年を超えない期限を限り、組合員が当該組合の施設の一部を専ら利用すべき旨の契約を組合員と締結することができる。②前項の契約の締結は、組合員の任意とし、組合は、その締結を拒んだことを理由として、その組合員が組合の施設を利用することを拒んではならない」(農協法第19条)と規定している。

目下のところ、その適用事例はわずかであるが、この規定にもとづいてそれぞれの農協が組合員相互で十分な討議と合意のもとに具体的に適用することは検討に値しよう。また“専用契約”がたとえ事例としてでも地域に根づくならば、農協を軸とする共同利用に対する理解と経験も深まるであろう。

さらに、例えば食の安全や安心への社会的関心が近年とみに高まり、トレーサビリティ(traceability)の具体化が急速に進んでいる中で、組合員、集落・生産部会、その他の多彩なグループ活動、単位農協、連合会などにわたる多様な協同活動とその相互連携を視野に入れて十全の検証をもとにしていっそう進めることが必要となろう。

(2) 総合農協の今日的意義と適用除外問題

前述したように、規制緩和を推進する立場からの批判の一つは日本独自の農協経営形態としての総合農協に向けられている。いうまでもなく総合農協は欧米型の専門農協とは対照的であって、信用事業を基軸にして、購買、販売、共済、営農・生活指導、厚生など農家の経営と生活に必要な事業を文字通り総合的に行う農協を指している。規制緩和を推進する立場からは、

総合農協はこの事業方式によって農業・農村市場において独占的な位置を占め、公正で自由な競争を妨げている、と見なされることが少なくない。

この点については、日本の農協の歴史的な発展過程を踏まえて検討する必要がある。

日本の農協は、歴史的にも1900年（明治33年）の産業組合法の制定を契機にして、信用組合を起点として、その後購買事業、販売事業、利用（倉庫）事業の兼営化が進行し、昭和初期の段階で4種兼営と1市町村1組合、農家の全戸加入の政策の推進と相俟って、戦後総合農協のための条件が整備された。以後、産業組合は戦時経済統制団体としての農業会を経由して、戦後、1947年（昭和22年）の農協法の制定を契機に新生農協として再出発したが、発足後まもなく大半の農協が経営不振に陥り、政府の再建整備対策によって定着した。

これに対して事業ごとに組織された専門農協は政策的な位置づけと育成や支援がほとんどなく、その機能を必ずしも発揮できないままに現在に至っている。

このことは欧米の農協が専門農協を中心にして発展してきたことと比べて際立った特徴を示している。ちなみに1992年にICA大会が日本・東京で開催されたさいには、日本の“総合農協”が生協の“班活動”とともに注目され高い評価をえた。

このように諸外国から総合農協に関心が寄せられた背景としては、とくに欧州において構造改善を軸とする農業近代化政策の行き詰まりの中で、家族農業経営の再評価の機運が高まり、家族農業経営に対する支援組織としての総合農協が注目されたという一面は否定できない。

その後のEUの農業政策が家族農業経営を担い手として重視していることを見るならば、欧州におけるこれらの動向をあらためて“他山の石”として、家族農業経営と総合農協の関連性についていっそう注目することが必要であろう。

さらにこのような視点に立って今後の農協経営のあり方について考えるならば、これまで家族農業経営の存続と発展を支えてきた総合農協の運営システムを保持しつつ、さらに地域農業の実態によっては新たに専門農協の多様な発展を助長し、全体として総合化のメリットと専門化のメリットを合わせた持った複合的・重層的な農協経営システムを構築することも考えられよう。

この点において十勝・士幌町の士幌町農協はその実践を通して多くの先駆的な示唆を提示している⁽¹³⁾。

士幌町農協の場合、前述した指標として農家固定資産と農協有形固定資産の合計に対する農協有形固定資産の割合を見ると56%に達している（2005年度）。地域内の農業固定資産の過半は農協有形固定資産によって占められており、地域内を中心にこの数値に相応しい協同活動が多彩に繰り広げられているのである⁽¹⁴⁾。

士幌農協では総合農協としての経済力（資金力）を基礎にして地域農業の発展に必要な諸施設を体系的に整備しており、このことを基礎にして、一方では総合農協として地域農業の発展に総合的な役割を果たしつつ、同時に組合員農家が求める多様な要求に対して専門化した諸事業を通して具体的に対応してきた。

その意味で総合農協を基礎としつつ専門的諸事業を展開し、専門農協としての役割も十分に果たしていると見ることができる。

さらに今後の農協経営の発展について士幌農協の実践が示す有益な示唆として、まず、すべてを士幌町農協が単独に行うのではなく、澱粉加工工場のように必要に応じて広域にわたる事業を近隣の農協との共同事業として展開していること、さらにホクレン北海道農業協同組合連合会や全国農業協同組合連合会などの連合会を積極的に利用していること、さらに、諸施設の設置と拡充にあたっては、地方自治体（士幌町）と緊密に連携して進めるとともに、農業政策による補助金や融資を積極的に活用していること、また、農産物の加工や流通については、地元の間企業との事業提携を積極的に実施していること、などをその特徴として指摘することができる。

まさに公（地方政府，中央政府）・協（協同組合）・民（民間企業）にわたる地域経済システムを農協が中心になって形成している先駆的事例ということが出来る。

これらの現実の諸動向を踏まえて考えるならば、農協経営は市場条件をはじめとする経済的諸条件の急激な変化に機敏に対応しつつ、地域農業の発展についての長期的展望を切り開くことが求められているといえる。そのためにはこれまでの総合農協を基盤とする総合的事業と新たな条件に対応する専門的事業とが相互に連携すると同時に、全体として体系的な経営システムを作ることが必要である。

このように総合農協としての運営方式を基軸に据えた農協運営において、しばしば信用、購買、販売、共済、営農指導などの各事業の有機的連携は不可欠であり、それが総合農協のメリットとしての有効性を発揮することになる。

しかし、このことが往々にして独占禁止法の適用除外に抵触すると見られがちである。資金繰りをはじめとして農協と組合員との間に交わされた取引条件が「不当な取引制限」に該当するという見方が存在することは否定できない⁽¹⁵⁾。

しかし、このような事態が「不当な取引制限」に該当するか否かについて判断するにあたっては、協同組合法、定款、総会・理事会などにおける審議内容を踏まえた合意の内実についての周到な検証が必要とされる。そのさいに協同組合法や定款に沿った運営の原則と一般的な取引のルールとの整合性をはかることについての十分な精査が欠かせない。

例えば、北海道では1960年代から「組合員勘定」という独自の勘定方式をほとんどの農協で実施している。この「組勘方式」は年度開始に先立って農家が提出する営農計画書に基づいて、年間予定収入の約8割を限度として短期営農資金を貸し付けるという総合勘定方式である。この方式ではその返済にあたって農協に生産物を出荷することについて組合員農家との合意が成り立っている。この方式は総合農協のメリットを活かした運営方式の一つといえよう⁽¹⁶⁾。しかし、このような組合員の合意による運営方式も、協同組合の独自性を認めない見方に立てば、農協が組合員を義務づけて拘束する「不当な取引制限」に該当するという見解に結び付きかねない。

また、例えば食の安全をめぐるトレサビリティの問題が示すように、社会的に求められている新たな事態に対処するために新たなルールを当事者（事業者、事業者団体）同士、あるいは第三者を交えて作ることも必要となろう。

IV 農協の適用除外問題と農協系統組織

1 農協系統組織における連合会の位置

規制緩和路線にもとづく農協系統組織へのもう一つの批判は連合会に向けられている。すなわち、連合会の組織力と事業規模は独占禁止法の適用除外の要件一つとして示されている「小規模の事業者……の相互扶助」（独占禁止法第 22 条）の域を超えており、その事業活動の規模によって農村市場において「競争の制限」や「不公正な取引」を招くおそれがあるとの指摘がしばしばなされているのである。

しかし、独占禁止法では組合について「組合（組合の連合会を含む）」（独占禁止法の第 22 条）と明記されており、独占禁止法における組合の要件として単位農協と連合会を区別する根拠は全くない。それゆえ、単位農協と連合会の事業規模が異なること（概して後者が前者より事業規模が大きい）はあっても単位農協と農協連合会とが組合として一体化した存在であるということは農協法、独占禁止法でともに前提とされていることであり、あらためて議論の対象となることではない。

また、前述したように国際協同組合運動の現状に照らしても、協同組合間協同が協同組合原則としてますます重要な意義を持つようになる中で、単位協同組合と連合会との連携もいっそう多様化しつつあり、その役割もしいに高まりつつある。

日本の協同組合は、その設立にさいして一定の圏域（地区、地域）を明示することが法律によって規定されており、このことは農協法、漁協法、生協法、中小企業等協同組合法のいずれにもほぼ共通している。これは協同組合が地域にその存立の基礎を置くという考え方にもとづいている。農協の存立には地域農業との緊密な結び付きが不可欠であり際限のない広域化はおのずから抑制されることになる。

そこでこのような制約を克服して組織、事業の拡充を実現するために連合会が設立される。そのさいに新たに設立された連合組織の機能は、単位農協の機能を補完することにあり、組織的にも単位協同組合の“補完組織”である。

日本の農協の基礎組織としての単位農協は、総合農協がその基本型をなし、そのうえで主要事業ごとに連合組織が設立されてきたが、そのさいに公的機能を担う地方政府（地方自治体）と中央政府にほぼ対応して都道府県連合会と全国連合会が相次いで設立された。

この結果、日本的農協は農家の全戸加入、総合農協、系統三段階制という三大特徴に支えられて世界的にも類例のない強固な組織体制と事業統制力を発揮してきたが、それは近年になって大きな変化を余儀なくされている。

総じて農協の購買・販売・共済などの経済事業についてはすでに大勢として三段階制から二段階制（単位農協が全国連合組織に直結する）に移行している。

このような動きを念頭に置きながらあらためて農協連合会の存立条件について考える必要がろう。

2 グローバリゼーションのもとにおける農業市場の変貌と農協連合会

最近、協同組合の適用除外問題の中で農協連合会を単位農協と区別して除外規定からはずそうとする動きが見られる⁽¹⁷⁾。

そこで、以下では農協連合会を含む農業市場の展開と農協系統組織の成立過程との関連について述べる。

農業市場は単に農産物市場に限らず、購買市場、金融市場、労働市場、土地市場など市場経済の諸領域にわたるが、ここでは農産物市場を主軸に据えて、農産物市場の展開過程で農協連合会を含む農協系統組織がどのように形成されてきたか、についてその道筋を述べる。

市場経済は自給的経済から商品経済への移行を基底において展開し、その過程で地域的分業が進展する。つまり、市場経済は地域の停滞的均衡を打ち破り、それぞれの地域が生産力水準で優位に立つ生産物に特化して相互に商品交流を行いながら地域市場を形成する。

ここでは農産物ごとの主産地形成を基礎とする農民の共同販売が地域市場において優位性を発揮する⁽¹⁸⁾。

このような地域市場はやがて国内市場へと展開するが、この段階の市場は地域市場と国内市場の二重構造を形成し、この市場構造に見合う流通業者は卸売業者を軸にしてその前後に産地集荷商人と消費地小売商人が存在し、全体として重層的な流通構造を形成する。

このような重層的な市場構造に対して、生産農民がとる一つの市場対応は“産地集荷商——卸売商（地域・全国）——消費地小売商”という流通業者による流通ルートに乗せる、という対応に示される。もう一つは“総合農協——専門農協連合組織（地域・全国段階）——大型流通業者・小売業者”という農協系統の流通ルートに乗せて農協系統組織の市場統制力を最大限に活用する、という対応である。

日本における高度経済成長期の農産物市場は、地域市場と国内市場の重層的な市場構造が支配的であり、その中であってこれに対応する農協系統組織は共同販売によってその市場統制力を遺憾なく発揮できた時期であったといえる⁽¹⁹⁾。

ちなみに60年代の北海道農業においては、豆類をはじめとする畑作農産物、牛乳をはじめとする畜産物などについて、ホクレン（北海道経済事業連合組織）を中心にして共同販売体制をとり、国内市場において優位な市場条件を保持してきた。

しかし、グローバリゼーションの進展によって事態は一変する。この段階の市場構造は“地域市場——国内市場——世界市場”という三段階にわたる重層的な構造をなし、あらたに世界市場が加わる。この段階では農協系統組織が国内市場で高い市場占拠率（シェア）を実現し

ていても、その優位性は海外からの輸入品によって崩されることが多くなる。つまり国内市場で優位性を保ってきた農協共同販売の有効性が世界市場が展開する中ではいちじるしく制限されることになった。おおむね 90 年代になってから、とりわけ 95 年の WTO 発足後、FTA (自由貿易協定)、EPA (経済連携協定) へとグローバル化の事態は急速に進展している。

これまでの農協系統組織による共同販売は、いわば国内市場における地域間競争において優位に立つ市場対応の形態であったといえることができる。

このような協同販売は一面では市場統制としての機能を持っていたが、それは私的独占独占によるカルテルとは異なる行為であり、あくまでも単位農協の補完組織としての農協連合会が農協系統組織内における単位農協同士の合意(その基礎には組合員の合意が前提とされている)にもとづく協同の行為にほかならない。しかしその有効性がいちじるしく制限されている現段階では、グローバリゼーションのもとにおける市場の重層構造 (=“地域市場——国内市場——世界市場”) に対応して農協系統組織自体もまた重層的な市場構造に対応できる販売システムを系統組織としてあらたに構築することが求められている。

このような状況を踏まえて、農協系統組織として全体的に考えなければならない課題は数多いが、その中でとくに次の諸点が重要であろう。

第 1 に、単位農協の機能を補完する組織としての連合組織の役割が重要であるが、それに先立って協同組合間協同を含む単位農協同士の広域にわたる事業提携の可能性も追求することが必要である。

それぞれの農協の定められた地区の圏域を超えて事業を展開することは農協同士の合意があれば可能である。そのような事例として北海道・十勝地域の士幌町農協の広域にわたる農産(でんぶん)加工工場や十勝地域の 12 農協が共同出資して乳業会社(工場)を設立し、日本生活協同組合連合会と提携して独自の乳製品を生産・出荷している事例などをあげることができる⁽²⁰⁾。

第 2 に考えられるのは、地域事業連合組織(連合会)の設置である。日本のばあい、市町村と都道府県の中間的な圏域に立脚する事業連合組織は、系統三段階制のもとではむしろこれまでは例外的な存在として見られてきた。しかし、特定の作物の貯蔵、集荷、販売、加工などについて、そのことを必要とする単位農協が必要な圏域において専門地域連合会を設立して活動することは、市場への多様な対応を進めるうえでもむしろその必要性がますます高まるものと思われる。

いいかえると、農協系統組織としては、必要な専門領域において既存の三段階にわたる系統組織に加えてさまざまな事業と圏域にわたる地域連合会が併存する可能性がいつそう広がる。そのことによって重層的な市場構造に柔軟に対応できる重層的系統組織を実現することができるといえよう。

このような中でとくに全国連合会に求められることは、一つには国内市場を基軸としつつ、地域市場、世界市場を視野に入れた総合的な市場対応力と市場調整の役割を果たすことである。

このことを実現するためには内外の市場動向についての高度な市場分析力と政策立案能力を必要とし、そのための独自のシステムを持つことが必須の条件となろう。

V 今後の課題——適用除外問題と規制緩和——

協同組合の適用除外の問題は、独占禁止法の制定のときから独占禁止法に内在する矛盾（独占禁止法でいう「私的独占」の禁止とその不徹底性）として絶えず議論の対象とされてきた。それは直接的には協同組合が適用除外の対象として妥当性を持っているかどうか、という論点をめぐって議論が交わされてきたといえる。しかし、議論の基底には、絶えず私的独占の禁止をどこまで徹底できるか、という独占資本主義それ自体についての基本的な認識が問われてきたといえる。

このことは独占禁止法の度重なる改定の中で、独占的大企業に対する適用除外が幅広く認められ、他方では協同組合に対する適用除外の是非がより厳しく議論の対象とされてきたといえる。

このような経過を踏まえて協同組合の適用除外問題を位置づけて、さらに最近における際立った動きとして公正取引委員会による「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」をみるならば、独占禁止法違反を未然に防止することを理由にして、これまで合法的とされてきた農協の活動をこの「指針」に基づいて農協に対して自己規制することを求め、そのような「誘導」によって違法行為として法的措置を講ずることがこれまで以上に増大する可能性は否定できないといえる⁽²¹⁾。

事実、今回の「指針」の公表と併せて、公正取引委員会は農協などの関係機関に意見を聴取してその内容も公表されている⁽²²⁾。その中で「指針」の問題点も少なからず指摘されているが、「『指針』に該当する事例についてもっと具体的に示してほしい」との要望が農協関係者から数多く出された。しかし、これは農協関係者が主体的に判断すべきことを公正取引委員会の判断に委ねる行為に通じるといえよう。

この点にかかわって次の諸点を新たな課題として設定し、それぞれの内実について検証することが求められている。

まず、第1に、協同組合の適用除外の目的は、独占禁止法の目的を実現するために積極的に規定されていることが主眼であって、世界的にも協同組合の活動への期待がますます高まっている中であって協同組合としても、このことを積極的に受け止めることが必要であろう。

この点にかかわって小論では、協同組合の公共性と協同性に着目して幾つかの論点を提示してきた。

そのために、協同組合に特有な民主主義のあり方（これを経済的民主主義の一翼に位置づく協同組合民主主義ということもできよう）を実現するために、協同組合原則の内実を組合員の合意のもとにいつそう充実させ、それを協同組合の運営に必要なシステムならびにルールとし

て構築することが求められている。

具体的には、農協の活動方針、活動内容に関する情報提供、合意形成、意志統一、執行などにわたって不断の努力が必要となる（例えば、組合員の意志決定に欠かせない情報や決定事項が組合員に周知されていない場合には、合意としての決定事項が義務や強制として誤解される場合も有り得よう）。さらにそれは組合員の範囲にとどまらず、可能な限り広く社会的に公開されることが求められる（食の安全にかかわる情報など）。

そのうえで第2に、農協の適用除外に関する財界の戦略は、規制改革を推進する立場から適用除外の範囲をできるだけ縮小して農業関連企業に前面的に市場を開放することにあり、それはさらに目下推進されつつある農業政策＝「品目横断的経営安定対策」とも符号していることに着目しなければならない。

第3に、独占禁止法は、それが制定されて以来、「私的独占の禁止」と「公正で自由な競争」をめぐる内部矛盾を持ち幾多の紆余曲折を経ながらも、経済民主化に一定の役割を果たし、経済的民主主義で問われる民主的規制の主体形成についても法制的な拠り所を含んだ経済法である⁽²³⁾。その中で協同組合の適用除外にかかわって「小規模の事業者又は消費者の相互扶助」（独占禁止法第22条）が協同性にもとづいて公共性を持った経済活動として位置づいていることの意義は大きいといえよう。

同時に、この適用除外問題は新自由主義⁽²⁴⁾の立場に立った規制改革路線との対峙もますます鮮明になりつつある。その中で単に法制上の位置づけにとどまらず、協同組合民主主義の社会的意義と内実が問われているといえる。

このような情勢の中でとくに農協連合会に求められるのは、単に単位農協の事業の協同によって単位農協の補完組織としての役割を果たすのみではなく、連合会として政府・財界の農業政策に対抗できる政策・戦略を打ち出すための調査・立案能力を持ち、ひいては農協組織として求められている社会的役割について先導的な任務を果たすことにほかならない⁽²⁵⁾。

注

- (1) 規制改革・民間開放推進会議については、同会議のホームページを参照されたい。
- (2) 新自由主義の歴史的な展開と現段階についての体系的な分析の著書として、デヴィッド・ハーヴェイ著、渡辺 治監訳『新自由主義——その歴史的展開と現在——』（2007年、作品社）を参照されたい。また、新自由主義の地域戦略の展開については、山田定市「地域経済の転回と協同性・公共性」（21世紀理論研究会編『資本主義はどこまできたか——脱資本主義性と国際公共性——』、2005年、日本経済評論社、所収）を参照されたい。
- (3) この点については、例えば、根岸 哲・船田正之著『独占禁止法概説 [第2版]』（2003年、有斐閣）を参照されたい。
- (4) 国際的には国際協同組合同盟(ICA)において協同組合原則として承認されており、歴史的に度重なる改定を経たうえで、1995年にイギリス・マンチェスターで開催された大会で承認された。
- (5) この点で、今回公正取引委員会が発表した農協に対する「指針」（ガイドライン）がすべての農協を対象として策定されたことは、その影響の範囲を過度に拡大しているという点において不適切な

対応を含んでいるといえる。

- (6) また、組合のもう一つの配当方式として利用高に応じて配当する利用高配当がある。これについては他の事業者との競争の中で意図的な値引きの行為とみなされ、それが不当な取引条件と見なされることもあるが、これは協同組合の運営原則に対する誤解にもとづくものにほかならない。
- (7) 根岸 哲・舟田正之著『独占禁止法概説 [第2版]』(有斐閣, 2003) 参照。また協同組合の適用除外をめぐる議論については次の論稿が参考となる。今村成和『独占禁止法(新版)』(有斐閣, 1978年), 飯島源次郎「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」(北海道大学『農経論叢』No.38, 1982年), 梶井功「農業・農協をめぐる最近の情勢と独占禁止法適用問題」(北海道地域農業研究所『地域と農業』, 第64号, 2007年), 堀越芳昭「なぜ協同組合は独占禁止法適用除外なのか」(協同組合経営研究所『経営研究月報』No.592, 2003年), 堀越芳昭「なぜ協同組合は独占禁止法適用除外なのか——その意義と見直しの問題点——」(協同組合経営研究所『経営研究月報』No.592, 2003年); 馬川千里「協同組合と独禁法22条」(『駿河台法学』第18巻第2号, 2005年)。
- (8) 日本協同組合学会・訳編『21世紀の協同組合原則——ICA アイデンティティ声明と宣言——』(日本経済評論社, 2000年)。
- (9) 国際協同組合運動についてはジョンストン・バーチャル著; 都築忠七監訳『国際協同組合運動』(家の光協会, 1999年)を参照されたい。
- (10) 社会的経済については富沢賢治『社会的経済セクターの分析』(岩波書店)を参照されたい。
- (11) 地域づくりの視点から地域間協同やさまざまな業種の協同の可能性が広がりつつあることについては, 山田定市『食と農の経済と協同——地域づくりと主体形成——』(日本経済評論社, 1999年)を参照されたい。
- (12) グローバリゼーションと地域づくりについては併せて次の論稿も参照されたい。山田定市「グローバリゼーションのもとにおける地域づくり」(日本社会教育学会編『グローバリゼーションと社会教育・生涯学習』東洋館出版社, 2005年)。
- (13) 土幌町農協については, 山田定市「グローバリゼーションと農協連合組織の構造変化」(北海道学園大学開発研究所『開発論集』第74号, 2004年10月), 山田定市「地域産業の進行と支援ネットワーク——非営利・協同の視点を踏まえて——」(北海道学園大学開発研究所『開発論集』第77号, 2006年3月)を参照されたい。また土幌町の歴史については太田原高昭監修: 坂下・志賀・長尾著『土幌農協70年の検証——農村ユートピアを求めて——』(土幌町農協, 2004年)に詳しい。
- (14) 土幌農協の有形固定資産の主な内容について見ると, 澱粉加工工場(近隣8農協と共同経営), 種子ばれいしょ貯蔵庫, 食品加工工場(地元および主要消費地), 食肉処理施設, コバルト照射センター(ばれいしょの発芽抑制装置), 食品開発研究所, 土壌診断センター, 肉牛育成牧場, 寒地バイオテクノロジー研究所, 農協記念館(教育研修施設), 消費地販売事業所, ガソリンスタンド, 集乳所, 情報端末機(全農家), コンバイン(11台), 野菜選果場, 農業倉庫(63棟), 購買店舗(7カ所), 乾燥調整施設, などとなっている。
- (15) 2006年7月, 公正取引委員会は土幌町農協に対して, 独占禁止法第19条で禁止されている「拘束条件付取引」に該当する疑いがあるとして警告が出され土幌町農協に対する事情聴取が実施された。その対象となったのは, 「畜産事業勘定」にかかわって農協から生産資材を購入する場合に限って融資を行うことが「拘束条件付取引」に該当すると見なされたのであるが, 事情聴取の結果, 農協が組合員農家に対して生産資材の購入を義務づけてはいないので「拘束条件付取引」に該当する違法行為にはならなかったが, 農協側と公正取引委員会との間の見解の違いは解消せず, 公正取引委員会から警告の文書が出された。
- (16) 北海道の『組合員勘定』については, 山田定市「『組合員勘定』の実態と本質」(協同組合経営研

究所『研究月報』No.160, 1967年)を参照されたい。

- (17) 規制改革・民間開放推進会議では、この1, 2年, 農業関連流通の合理化, 効率化について議論が行われ, 政府は2006年3月には「規制改革・民間開放推進3カ年計画」を閣議決定している
- (18) 主産地形成を基礎とする農協の展開に関する研究については, 川村 琢『農産物の商品化構造』(三笠書房, 1960年)がその嚆矢となっている。
- (19) この時期の実態を基礎にした農協連合組織の検証については, 山田定市『現代の農協理論』(全農協労連, 1973年), とくに, 系統組織の機能と構造(上), 系統組織の機能と構造(下), を参照されたい。また農協系統組織についての体系的分析としては, 太田原高昭『系統再編と農協改革』(農山漁村文化協会, 1991年)を参照されたい。
- (20) 詳しくは, 山田定市「地域産業の振興と支援ネットワーク——非営利・協同の視点を踏まえて——」(北海学園大学開発研究所『開発論集』第77号, 2006年3月)を参照されたい。
- (21) むろん, 公正取引委員会の「指針」は違法行為と思われる事態まで立ち入って具体的に提示しているわけではない。それは文書が事実に対する検証抜きの「指針」である以上当然のことといえよう。農協において発生した行為が違法であるか否かは, 事実の調査を抜きには判断できない。
- (22) 詳しくは公正取引委員会(農協ガイドライン担当)そのホームページ(2007年4月18日付け)による。
- (23) 独占禁止法に関する著作は数多いが, 村上政博『独占禁止法——公正な競争のためのルール——』(岩波新書, 2005年)は独占禁止法の日本的特質を具体的事例を交えて述べている。
- (24) わが国における新自由主義の特徴については, 前掲, デヴィッド・ハーヴェイ著; 監訳 渡辺 治 翻訳 森田・木下・大屋・中村『新自由主義——その歴史的展開と現在——』2007年, 作品社)に収録されている監訳者の渡辺治「日本の新自由主義——ハーヴェイ『新自由主義』に寄せ——」の論稿が参考となる。
- (25) 最近の農業情勢と農協の適用除外問題をめぐる動向については, 山田定市「規制改革とかがわる『農協攻撃』を克服する」(北海道農業通信社『ニューカントリー』6月号, 2007年), 社団法人北海道地域農業研究所『「独占禁止法の適用除外と農協の対応に関する研究」報告書』(2007年3月)所収の山田報告を併せて参照されたい。