

みる 観察

公取委の農協攻撃の 焦点は共販体制か

一般社団法人 北海道地域農業研究所

所長 坂下 明彦

この間の農協攻撃は規制改革（推進）会議の審議と提言から始まり、二〇一六年春の改正農協法の施行、二〇一七年の生産資材・農産物販売に関わる業界再編のための農業競争力支援法の制定、生乳の指定団体制度の改変（改正畜安法）などがあいついだ。農協法改正とともに、監視つきの農協の「自主改革」が強制されたが、その集中推進期間も終わり、本物の改革が問われる時期を迎えている。

この間の農協攻撃のなかで政策的に動員されてきたのが、公正取引委員会（公取委）である。一回目が二〇〇五年の規制改革・民間開放推進会議第一次答申が出された時である。

二〇〇七年四月には答申にもとづいて公取委による農協ガイドライン（農協の活動に関する独禁法上の指針）が発表されたが、これは不公正な取引を農協が行うことを未然に防止するためだとされた。その前に、狙い撃ち的な農協立ち入り検査が行われ、熊本県八代地域農協（二〇〇五年三月）、京都農協（二〇〇六年七月）、そして北海道の土幌農協（二〇〇六年七月）に行政処分ではない「警告」がなされた。この段階で、地域農研では研究会を設置して、独禁法の適用除外についての整理を行っている（注1）。

このあと、二〇一〇年に行政刷新会議のな

かに規制・制度改革に関する分科会、農業WGが置かれ、農協に対する独禁法の適用除外見直しを検討された。これはさすがにハードルが高く、答申化はされなかった。この情勢を受けて、地域農研では、二〇一一年、二二年の二年間にわたり論点整理と北海道における農協共販を中心とする事業展開の意義についての研究を行った（注2）。適用除外見直し問題では、独禁法そのものも適用除外の枠組みもGHQによってアメリカの法制が持ち込まれたというところで、その専門家である高瀬雅男教授（福島大学）に特別参加をお願いした。アメリカでは、一九世紀後半に株式会社による資本集中やトラスト（企業結合）が進展し、その弊害を除去するために反トラスト法などが制定される。その原動力となったのはグレンジなどの農民運動であるが、逆に農協や労働組合に反トラスト法が適用されて設立が難しくなるという難問の末、適用除外法等の体制が徐々に確立されていった。したがって、アメリカでは事業者規定が優位であり、農協法においても排他的販売契約規定と契約

違反に対する救済規定が存在している。つまり、一度設立されれば、余程の公共性に反する行為が無い限り、農協は守られているのがアメリカでの実態であるというのが高瀬先生の結論であった(注3)。「本家」と比べると、日本の公取委による農協への対応は異常といえるものだったのである。

規制改革会議の時代になると、農協に対する独禁法の適用除外の解除という荒業は、連合会を狙い撃ちにした株式会社化という離れ業へと転換された。株式会社になれば、自動的に独禁法が適用されるからである。しかし、そこから漏れた農協に対する公取委による取締り強化が、規制改革会議第四次答申(二〇一六年五月)に盛り込まれた。農協の独禁法違反被疑行為の摘発の指示である。公取委は告発窓口と取締りグループ(農業分野タスクフォース)を設置し、活動を活性化させている。独禁法違反に対する法的処置は排除処置命令、課徴金納付命令(行政処分)であり、グレーの場合には警告(行政指導)となる。農協ガイドラインの策定により違反行為の未然防止

が行われるようになったはずであるが、「注意」というのが加わった。「違反行為の存在を疑うに足る証拠が得られないが、違反につながるおそれがある行為がみられたときには、未然防止を図る観点から」注意を行うといういささか乱暴な屁理屈であり、予防拘禁のようなものである(注4)。

その一つが、阿寒農協に対する優越的地位の濫用の疑いによる「注意」と異例の公表である。これはご存じのように生乳問屋が絡んだ指定団体制度への揺さぶりをかけたテレビドキュメントとの「連係プレー」とでもいうべきものであったが(注5)、その後の経緯は「ご存じの通りである。優越的地位の濫用という嫌疑も法学者から疑問視されている。

このいささか政治的なものを除くと、近年の「取締り」は、農協の共販事業に関わるもの、特に部会・生産組合に絡んだものに集中している。二〇一〇年の新函館農協では花卉組合員の組合への全量出荷誓約と違反者の准組合員化を「出荷活動の不当な制限」に当たるとして、事業者団体としての出荷組合に警

告を発している。この時点では農協本体は対象にならず、再発防止に対する「要請」を行うにとどまっている。しかし、二〇一七年には土佐あき農協に対して、系統外出荷を行う農家に対し支部園芸部が不利益を与えたとして、支部園芸部ではなく農協本体に対して「拘束条件付取引」として排除措置命令を行っている。同様に、翌二〇一八年の大分県農協に対しても「味一ねぎ部会」による外部出荷者への除名処分に対して農協を対象に「取引条件等の差別取扱い」により排除処置命令を行っている。

この直近の二つの事案は、翌年二〇一九年のあきた北農協への警告ともあわせ、生産部会による全量集荷体制の努力を「拘束条件取引」などと認定して、農協に対する処分を行ったという点で新函館農協の事案から一歩踏み込み、農協共販そのものを射程とした攻撃であると言わざるを得ない。

近著である高瀬雅男「排他的販売契約と競争法」(注6)は、アメリカにおける農協の排他的販売契約の歴史と現状を明らかにしてい

る。反トラスト法に対する適用除外立法の歴史と重なるように、アメリカ力では農協の内部行為である農協と組合員との関係において排他的販売契約を行うことは契約解除手続きが明確であれば合法となっており、第三者の横流しの勧誘さえ賠償責任を問われるケースもあるという。ここでも日米の大きな開きがある。

（適用除外の「なお書き」（解除）の内容は、独禁法制定時から組合の内部・外部行為への適応をめぐって曖昧性を残しているようである。適用除外の範囲を組合の内部行為に限定して原則とすることが、公取委の恣意的拡大解釈を防止することになると考えられる。また、二〇一六年の法改正によって一年間の専利用契約条項は廃止されたが、高瀬論文によると逆に専利用契約は定款で定めることができるという。農協側は高知県農協の処分取消訴訟も難しい状況にあるようで、旗色は必ずしも良くないが、しっかりした理論武装をしなければならぬ。

表 近年の「不公正な取引」に関する事案

年 月	対象農協（出荷組合など）	処 分	法第19条の規定*	事案の内容
2009 12	大分大山町農協	排除措置命令	拘束条件付取引	直売所出荷
2010 7	新函館農協花卉生産出荷組合	警告	事業者団体による構成事業者の機能又は活動の不当な制限の禁止	花卉組合外への出荷
2012 6	紀州田辺・みなべ梅干協同組合	警告	事業者団体による一定の取引分野における競争の実質的制限の禁止	梅干購入価格の協定
2017 3	土佐あき農協（現高知県農協）	排除措置命令	拘束条件付取引	支部園芸部による非出荷者にたいする負担金
2017 10	阿寒農協	注意	優越的地位の濫用	
2018 2	大分県農協	排除措置命令	取引条件等の差別取扱い	外部出荷者に対するねぎ部会の除名
2019 7	あきた北農協・本家比内地鶏	警告	拘束条件付取引	部会以外への出荷を否定

注1) 公取委の資料により作成。

- 2) *出荷組合などは法8条、事業者団体の禁止行為による。
 3) 土佐あき農協の案件以降は全て農業分野タスクフォース（2016年設置）による取扱い。
 4) 土佐あき農協は取消訴訟中（1・2審敗訴、現在最高裁）である。

注

- (1) 太田原高昭ほか『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』北海道地域農業研究所、二〇〇七。
 (2) 坂下明彦ほか『農協の独禁法適用除外の見直しをめぐる論点』北海道地域農業研究所、二〇一三、および坂下明彦ほか『独占禁止法適用除外問題 北海道における農協経済事業の歴史的展開と今日的役割』北海道地域農業研究所、二〇一三。
 (3) これは高瀬雅男『反トラスト法と協同組合 日米の適用除外立法の根拠と範囲』日本経済評論社、二〇一七として出版されており、協同組合学会賞、JA賞を受賞されるなど、この分野での数少ない基本的文献となっている。
 (4) 「注意」は公取委のHPにある「違反事件の処理手続図」にも記載されていない窓口対応でもいべきものである。なお、注意に関する件数は公表されていないが、農業に関する窓口件数は、二〇一六年以降それぞれ六八、三〇、二〇、二四件である（「独占禁止法違反事件の処理状況について」（各年度））。
 (5) 坂下明彦ほか『協同組合研究のヌーベルバーグ』筑波書房、二〇一〇。
 (6) 高瀬雅男「排他的販売契約と競争法」『行政社会論集』32巻4号、二〇一〇。