

協同組合連合会に対する独占禁止法の 適用除外問題

——企業形態論の視座からの検討——

名 島 利 喜

目 次

- I 問題の所在
- II 協同組合連合会の意義・機能と法律上の地位
 - 1 協同組合連合会の意義・機能
 - (1) 連合会の意義
 - (2) 連合会の機能
 - 2 協同組合連合会の法律上の地位
 - (1) 準拠法における地位
 - (2) 独占禁止法における地位
- III 従来の議論状況と若干の検討
 - 1 従来の議論状況
 - (1) 規制改革政策
 - (2) 学説の対立
 - 2 若干の検討
 - (1) 農協の連合会の排除
 - (2) 協同組合原則との関連性
 - (3) 農協の株式会社化
- IV 結語

I 問題の所在

平成21(2009)年12月4日、政府の規制改革会議は、「規制改革の課題～機会の均等化と成長による豊かさの実現のために」と題された資料を公表した。それによると、「独占禁止法は終戦直後における小規模の農林漁業者を中心とした組合員の協同組織を前提としており、近年の組合員の多様化、各協同組合と連合会の合併・再編に伴う組織の大規模化等を反映していない」、「農業協同組合にお

いては、生産・加工・流通を繋げるために組合・農業者・大手企業の共同出資による農業生産法人の設立が、水産業協同組合においては、養殖業における大手企業の子会社参入が行われており、これら業者の組合加盟が、……『小規模の事業者又は消費者の相互扶助』の要件を満たしているとは言い難い」という認識が示され、「競争促進及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」とされている⁽¹⁾。

ここには、農林水産業協同組合の各連合会に対しては、独占禁止法の適用除外を解除すべきだという見解が述べられている。こうした見解は、これまで政府や財界からしばしば提示されてきた⁽²⁾。しかし、これに対しては、賛否両論、さまざまな議論が展開されている。では、この対立をどう考えるべきだろうか。この問いは、企業形態論にも連なる⁽³⁾。

そこで、本稿では、企業形態論の視座から、協同組合連合会に対する独占禁止法の適用除外問題について検討を加えたい⁽⁴⁾。具体的には、まず、以下の検討の前提として、協同組合連合会の意義・機能と法律上の地位を確認する(Ⅱ)。その上で、従来の議論状況を概観し、今日、これをどう見るべきかを考える(Ⅲ)。そして、最後に、以上の考察の簡単なまとめをしたい。

Ⅱ 協同組合連合会の意義・機能と法律上の地位

ここでは、協同組合連合会について検討する準備作業として、その意義・機能と法律上の地位について確認しておこう。

1 協同組合連合会の意義・機能

(1) 連合会の意義

昭和41(1966)年のICA(国際協同組合同盟)大会において採択された協同組合原則の第6原則は、協同組合間の協同に関して、次のように規定している。「すべての協同組合組織は、その組合員ならびにその共同体の利益にもっとよく奉仕するために、地方的・全国的ならびに国際的の各段階において、あらゆる可能な方法で、他の協同組合と積極的

に協同すべきである」⁽⁵⁾。

この協同組合間協同の原則について、協同組合原則に関する委員会は、「あらゆる種類の経済、技術および教育の目的に奉仕していて、中央会、連合会、中央組織あるいはもっと広く2次組織と称されている団体での協同組合の協同に戻るならば、委員会は、この2次段階での協同が今日の協同組合運動では、従来よりもはるかにより重要な役割を演じており、そして将来も演じることを運命づけられていることを指摘したい」と述べて、その重要性を強調している⁽⁶⁾。こうして、協同組合(単位組合)は、協同組合間協同の原則に従って、2次組織である連合組織を形成することができる。

ところで、一口に連合組織と言っても、二つの意味を区別する必要がある。つまり、「その一つは、単位協同組合によって組織された協同組織、すなわち単位協同組合を組合員によって組織された1次組織と呼ぶならば、それを会員として組織された2次組織、さらにこれらの2次組織あるいは1次組織をも含めた会員によって組織された3次組織など、連合組織体それ自身をさす場合である。中央会、連合会と呼ばれる組織が、これに該当する。その二つは、1次組織、2次組織、3次組織等を全体として含む、有機的かつ重層的に統合された組織をさす場合であり、いわゆる系統組織と呼ばれるものがそれである」⁽⁷⁾。

そのような理解に従って、本稿が「連合組織」という言葉を用いるとき、それは、前者の意味で用いる。そして、連合組織には、協同組合形態以外の企業形態をとるものもある⁽⁸⁾。そこで、以下では、連合組織のうちで協同組合形態をとるものを「連合会」と呼ぶ

ことにしたい⁽⁹⁾。そうすると、連合会は、「単位組合そのものを組合員とする上位レベルの協同組合組織であり」、「協同組合の協同組合である」ということになる⁽¹⁰⁾。

(2) 連合会の機能

それでは、連合組織（連合会）は、どのような機能を果たしているのだろうか。

この点について、東畑精一博士は、「連合組織の必然性は各組合の本質を維持しつつ然も其の目標を遂げる機能に由来しているものである」と述べているが⁽¹¹⁾、これを藤谷築次教授は次のように敷衍している⁽¹²⁾。連合組織の本質的な機能は、単位協同組合の「経済機能」（＝単位協同組合が目的とする事業に関する経済的諸活動）と「経営機能」（単位協同組合の経営管理と組織運営に関する諸活動）を「展開」することである。ここでいう「展開」とは、単位協同組合の二つの機能の強化と拡大を意味する。より具体的には、単位協同組合の機能は、次の三つの方向に展開される。第1に、代行機能であり、単位協同組合でも担当できる機能であるが、連合組織によってより効率的に担当できる機能である。第2に、補完機能であり、単位協同組合の規模では実施が困難であるため連合組織によってはじめて担当できる機能と、単位協同組合によって本来担当できず連合組織に担当させる必要があるか、または望ましい機能である。そして第3に、調整機能であり、単位協同組合によっては本来担当できない連合組織固有の機能である。

要するに、連合組織（連合会）は、単位協同組合の経済機能と経営機能を展開（強化・拡大）するためのものであり、より具体的に

は、それは単位協同組合の両機能の代行、補完、調整の機能を果たすのである⁽¹³⁾。

2 協同組合連合会の法律上の地位

(1) 準拠法における地位

わが国の最初の協同組合法は明治33（1900）年の産業組合法であるが、明治42（1909）の法改正によって、産業組合の連合会が法律的に認められた⁽¹⁴⁾。最初は信用組合の連合組織で、続いて購買および販売組合の連合組織で発達した⁽¹⁵⁾。

この産業組合法は、法制度としては「中産以下の階級に属する者の産業及び経済生活上の発達を図ること」（産業組合法1条説明）とされて、広く農林・商工・水産業者から消費者もその対象となっていた⁽¹⁶⁾。しかし、明治40（1907）年頃までは、農民に対し積極的な勧奨と指導が行われたのに反して、商工業はほとんど関心の外におかれたようである⁽¹⁷⁾。産業組合法は、その後、数次にわたる改正を経験しているが、戦前における協同組合およびその連合会の根拠法として、きわめて重要な意義をもっていた。が、同法は戦後間もない昭和23（1948）年、消費生活協同組合法103条によって廃止された⁽¹⁸⁾。

戦後になって、個別立法によらずに産業組合法のような統一的な協同組合法制定の動きも一部であったが、各行政機関がGHQの各所管部局と折衝しながら新たな協同組合立法の立案を開始することになり、各行政所管別の個別の協同組合立法ということになった⁽¹⁹⁾。

こうして、新しい協同組合法が次々に制定された。最初に商工協同組合法が、次に農業協同組合法と水産業協同組合法が、そして消

費者のための消費生活協同組合法が、それぞれ制定された。それらはどれも所管の官庁をもってしたが、官庁ごとに協同組合を組織することが煩わしかったので、その締めくくりとして、中小企業等協同組合法が制定されて商工協同組合法は廃棄された⁽²⁰⁾。

それはそれとして、協同組合法の多くは、単位組合とともに連合会についても規定している。そして、単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っている。

たとえば、農業協同組合法1条の目的規定は「農業者の協同組織」と定めているが、これは第2章「農業協同組合及び農業協同組合連合会」であり、第2章第4条は「農業協同組合及び農業協同組合連合会（以下「組合」と総称する。）は、法人とする」と規定している。また、水産業協同組合法2条は、漁業協同組合・漁業生産組合・漁業協同組合連合会・水産加工業協同組合・水産加工業協同組合連合会・共済水産業協同組合連合会について規定して、これらを水産業協同組合と総称している。そして、消費生活協同組合法4条は、「消費生活協同組合及び消費生活協同組合連合会（以下「組合」と総称する。）は、法人とする」と規定している。さらに、中小企業等協同組合法3条は、事業協同組合・事業協同小組合・信用協同組合・協同組合連合会・企業組合について規定して、これらを中小企業等協同組合と総称している。

以上のように、協同組合の準拠法は、単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っているのである。

(2) 独占禁止法における地位

独占禁止法22条は、協同組合に対する適

用除外について、次のように規定している。

第22条 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。ただし、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は、この限りでない。

一 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。

二 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。

三 各組合員が平等の議決権を有すること。

四 組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていること。

同条本文は、「組合（組合の連合会を含む。）」と規定しており、独占禁止法も単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っている⁽²¹⁾。

22条各号の要件はいずれも、19世紀の中頃に欧州で成立した「協同組合原則」をそのまま取り入れたものである⁽²²⁾。また、これらは、主要な協同組合の準拠法においても規定されている（農協法8条、水協法7条、中協法7条1項など）。

それでは、なぜ、協同組合およびその連合会は独占禁止法適用除外なのか。この条文の

趣旨は、立法当初から、次のように説明されてきた。すなわち、「小規模事業者は、相互に団結して1事業単位を形成することによって、はじめて資本主義経済の下における独立の競争単位となることができるのであるから、このような競争単位を認めることは、公正且つ自由な競争を実質的に促進するために是非とも必要である。これによって、小規模事業者は、辛じて資本主義的大企業とほぼ同一の出発点に立ち、効果的な競争を行うことができるようになるのである。而して、このためには、単位協同組合について、本法の適用を除外するだけでは不十分であって、組合の地方的な又は全国的な連合会についても、本法の適用を除外し、広範な団結権を認める必要がある」⁽²³⁾。

競争単位説と呼ばれるこの考え方は、その後の学説においても、通説的な地位を占めている⁽²⁴⁾。実務（ガイドライン、審決・判決）もまた、基本的にこの考え方に立っている⁽²⁵⁾。

競争単位説は、小規模事業者は協同組合により団結することを通じて大企業に対する有効な競争単位となることができるという前提に立っているが、この前提に対しては、近年、疑問も提起されている⁽²⁶⁾。

しかし、いずれにしても、独占禁止法22条は単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っているので、同条の趣旨は両者において共通している⁽²⁷⁾。

以上のようにして、22条1号から4号までの四つの要件をすべて満たす組合（「適格組合」と呼ばれる）およびその連合会は、独占禁止法において、特別な地位が与えられている⁽²⁸⁾。

Ⅲ 従来の議論状況と若干の検討

ここでは、まず、協同組合連合会に対する独占禁止法の適用除外問題に関するこれまでの議論状況を概観し、その後で、企業形態論の視座からこの問題について若干の検討を加えたい。

1 従来の議論状況

本稿の冒頭で述べたように、平成21年に、政府の規制改革会議は、農林水産業協同組合の各連合会については、独占禁止法の適用除外を解除すべきだという見解を述べている。が、協同組合の連合会に対する独占禁止法の適用除外問題が閣議決定の文書に登場してきたのは、平成14年の総合規制改革会議の第2次答申からであるという⁽²⁹⁾。そこで、まずはその答申から順を追って、規制改革政策を見てみよう。

(1) 規制改革政策

(a) 総合規制改革会議「第2次答申」（平成14年12月12日）⁽³⁰⁾

この答申は、「独占禁止法の適用については、単独では大企業に対抗できない零細な事業者が組織する協同組合（連合会を含む）を不公正な取引方法等に相当する場合を除き適用除外としている。全国展開してきた経済事業等については不公正な取引方法で排除勧告や警告を受けた事例が発生しているが、適用除外となる具体的行為についてガイドラインも定められていない状況にある」との問題意識に出て、次のような具体的な施策を打ち出した（関連箇所だけを抜粋）。

【具体的施策】

「独占禁止法の適用除外については、単協のみならず事業規模の大きい連合会についても同様の取扱いとなっているが、公正な競争を促進する観点からその検証が必要である」。「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。……これと併せて、不公正な取引方法、不当な価格の引上げが行われないよう、独占禁止法違反の取締の強化を図るべきである」。

(b) 「規制改革推進3か年計画（再改定）」

(平成15年3月28日 閣議決定)⁽³¹⁾

この計画では、上記の答申がそのまま引き継がれ、「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。……これと併せて、不公正な取引方法、不当な価格の引上げが行われないよう、独占禁止法違反の取締の強化を図る」とされた⁽³²⁾。

(c) 規制改革会議「規制改革の課題～機会の均等化と成長による豊かさの実現のために～」(平成21年12月4日)⁽³³⁾

規制改革会議は、農林水産共通分野における独占禁止法適用除外の見直しに関して、以下のように、問題意識と取組課題を示した。

ア 問題意識

独占禁止法は、原則的に価格・数量のカルテル行為等を禁止している。ただし、農業協同組合・森林組合・水産業協同組合等の組合およびそれらの連合会については、「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」などでないことを条件に、カルテル行為等の禁止の適用除外としている。

しかし、独占禁止法は戦後直後における小規模の農林漁業者を中心とした組合員の協同組織を前提としており、近年の組合員の多様化、各協同組合と連合会の合併・再編に伴う組織の大規模化等を反映していない。

まず、各協同組合の全国組織の連合会は、都道府県単位の連合会の統合を進めているため、例えば、リングに関する高水準の市場占有率を有する連合会がりんごの出荷調整（出荷抑制、産地廃棄等）を広域的に実施し、価格を引き上げているおそれが極めて強い。このことは、連合会が、不当に対価を引き上げており、適用除外の条件を満たしていないことを意味する。

また、独占禁止法によれば、各組合の共同経済行為（販売・購買）をカルテル行為等の禁止の適用除外とするには次の各項を満たしていなければならない。

- i) 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。
- ii) 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。
- iii) 各組合員が平等の議決権を有すること。
- iv) 組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていること。

しかし例えば、農業協同組合においては、生産・加工・流通を繋げるために組合・農業者・大手企業の共同出資による農業生産法人の設立が、水産業協同組合においては、養殖業における大手企業の子会社の参入が行われており、これら業者の組合加盟が、実質的に上記 i) 「小規模の事業者又は消費者の相互扶助」の要件を満たしているとは言い難い。

さらに、農業協同組合については、員外規制の適用外となる准組合員の増加が著しいが、議決権を有しない准組合員を含んでおり、上記iii)「各組合員が平等の議決権を有する」を要件とする、適用除外制度の趣旨に適合しない。

したがって、協同組織と新規参入法人等がイコルフッティングな公正かつ自由な競争を行う環境を整備するため、以下の見直しを行うべきである。

イ 取組課題

(ア) 農林水産業協同組合の各連合会にかかる適用除外の解除

競争促進及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。

(イ) 農業協同組合、森林組合及び水産業協同組合の組合員にかかる実態調査の実施

各組合において、組合員が資格を満たした適正な者となっているか否かを確認するとともに、当該組合員が独占禁止法第22条に定める、「小規模の事業者」に実態面で適合すると解されるかどうかについて、中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号）等の類似の法律と照らし合わせて調査を行う必要がある。

(ウ) 准組合員の加入状況および員外利用にかかる実態把握・適正な運用

准組合員の加入状況及び取引実態の把握に加え、員外利用者の実態及び取引制限の遵守状況等についても、あわせて確認を行う必要がある。

(エ) 実態調査結果に基づく「みなし規定」の規模要件等の変更

上記の実態調査により、独占禁止法の適用除外制度の趣旨に反する状況が確認された場合については、各根拠法に定める「みなし規定」の要件の変更を検討する必要がある。

(d) 「規制・制度改革に係る対処方針」（平成22年6月18日 閣議決定）⁽³⁴⁾

このような流れに沿って、この対処方針では、「独禁法のすべての適用除外について、公正取引委員会が検証する中で、農協等に対する独禁法の適用除外についても、農業の健全な発展が阻害されるおそれがないか、公正取引委員会は農林水産省と連携して、実態の把握と検証を早急に開始し、結論を得る。なお、その際、連合会や1県1農協となるようなケースについても、同様に実態把握・検証を行う」とされるときに、「現行でも独禁法の適用除外とはならない農業協同組合等による不公正な取引方法などについて、公正取引委員会及び農林水産省において、更なる啓発普及活動により、その未然防止を図るとともに、違反する事実が認められた場合には、公正取引委員会において、適切かつ迅速に対処すべきである」とされた。

(e) 平成24年6月29日の「規制・制度改革委員会報告書（フォローアップ調査結果等）」⁽³⁵⁾

この報告書では、上記の対処方針に基づいて、「公正取引委員会は、農林水産省と連携して、農業協同組合等の農畜産物の販売事業及び生産資材の購買事業の取引実態についてヒアリングを行うなど、実態の把握と検証を実施した。その結果、農業者は依然として大企業に伍して競争し又は大企業と対等に取引を行うことのできる状況にはないこと、農業者や単位組合は農畜産物販売及び生産資材購

入について自らの判断で取引先を選択できること、適用除外制度があるために規制できない農業協同組合等の問題行為は特段認められなかったこと等から、平成23年4月までに、当該検証の結果としては、適用除外制度を直ちに廃止する必要はないとの結論に至った。「ただし、農業分野において競争政策上の問題が生じないようにするため、農林水産省に対し、行政指導等により農業分野における事業者の公正かつ自由な競争を制限又は阻害すること等のないよう適正な対応を要請した」と述べている。

以上に見てきたように、政府は、規制改革の一環として、農林水産業協同組合の各連合会（とくに農協の連合会）について、独占禁止法適用除外制度の見直しを図った。連合会は組織が大規模化して、「小規模の事業者」に実態面で適合しなくなっているのではないか、というのがその主な理由であった。しかし、実態の把握と検証を実施した結果、適用除外制度を直ちに廃止する必要はないという結論に達した。

次に、学説に目を転じてみよう。

（2）学説の対立

（a）連合会除外論

実方謙二教授は、昭和56（1981）年の論稿において、「農業協同組合にあっては、他の共同組合よりも、県連、全国連などの連合会組織が強固であり、その経済力が過大になっているとも考えられる」として⁽³⁶⁾、農業協同組合の連合会も適用除外の対象としているのが適切であるか、という問題提起を行った。その後、同教授は、その概説書で、「協同組合の連合会の行為は、連合会自体が

協同組合に含まれるから……適用除外となるが、24条〔現行22条——筆者注〕の立法趣旨からみると、その経済力が過大となる場合も多く、立法政策としては問題である」としている⁽³⁷⁾。

実方教授の見解は、規制改革論議以前のものであるが、連合会組織の強大化を問題視している。当初は農協の連合会についてだけであったのが、その後は範囲が拡大されたようにも思われる。

また、村上政博教授は、平成14（2002）年に、政府の総合規制改革会議が農協への独占禁止法適用除外規定の見直しについての検討を開始する方針を表明したことを受けて、次のように述べている。「独占法からの適用除外を単位農協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」。「共同経済事業について、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である」⁽³⁸⁾。

村上教授の見解は、農協の連合会についてのものであり、その実態を問題視しようとしている。

以上、実方・村上両教授の見解を見てきた。両者の見解には相違点もあるが、両教授はいずれも、農協の連合会の適用除外について問題にしている。

（b）除外反対論

他方、明田作氏は、以上のような両教授の見解に対して、次のように述べて反対している。「連合会についても適用除外になってい

る趣旨は、連合会の行為は組合員である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ないといえる。また、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、も是認できるはずである。適用除外から除外しても直ちに連合会の共同経済事業が独占禁止法違反になるわけではないにしても、独占禁止法に違反するか否かが絶えず問題となり法的不安定性を増すことになるのは明らかで、それは協同組合法の法益を侵害することにつながりかねない問題を含んでいる」⁽³⁹⁾。

明田氏は、連合会の行為を、組合員である農業者の協同行為の延長線上に位置づけ、協同組合の組織原理において連合会の適用除外の趣旨を捉える。この見解によれば、連合会だけを適用除外から取り除くことはできない、ということになるだろう。

堀越芳昭教授もまた、協同組合の連合会を適用除外から取り除くという提案に対して、次のような四つの問題点を指摘している。「第1に、この提案は協同組合の連合会の本来的功能に対する無理解に由来している。そもそも協同組合の連合会は協同組合の一形態として『協同組合の協同組合』であって、単位協同組合の補完組織として代行機能・仲介機能・卸売機能を果たすところの協同組合全般にとって不可欠な存在である。したがって『協同組合』から連合会を排除することはできない」。「第2に、この提案は独占禁止法22条違反を、現行の法規定に基づいて解決することが不可能であるという前提に立っている。しかし実際に現行法に基づいていくつかの連合会が違反の審決に至っているものであり、現行

の規定で不可能ではない。むしろその連合会が独占禁止法22条の『要件』や協同組合原則に合致しているかどうか、そして『但書』に照らしてどうか、厳正に検討される必要がある、そのために公正取引委員会の強化がはかられるべきであろう」。「第3に、この提案が連合会一般として提起されていることである。連合会が抱える問題とは、協同組合の一形態としての『連合会一般』にあるのではなく、連合会の本来的功能を逸脱した個々具体的な連合会が問題であって、それを連合会一般に帰すことは、行き過ぎと言わざるをえない。連合会問題は基本的には現行の22条の厳正実施によって解決されなければならない」。「第4に、この提案が22条の『組合の連合会を含む』という文言を削除し、『組合の連合会を含まない』とするならば、それはただちに他の協同組合に及ぶこととなり、この問題は農協の連合会問題に限定されなくなる」⁽⁴⁰⁾。

堀越教授の見解は、連合会は「協同組合の協同組合」としての補完的功能を果たすものである、という理解を基礎に据えている。それゆえ、この見解によっても、連合会だけを適用除外から取り除くことはできないのである。

以上、明田・堀越両氏の見解を見てきた。両者の見解の主張には違いもあるが、両氏はいずれも、農協の連合会だけを適用除外から取り除くことに反対している。

さて、ここまで見てきた従来の議論状況も踏まえながら、企業形態論の視座に立って、連合会の適用除外問題について若干の検討を加えてみよう。

2 若干の検討

(1) 農協の連合会の排除

(a) 連合会の規模

Ⅲで見たように、規制改革政策として、農林水産業協同組合の各連合会について、独占禁止法適用除外制度の見直しが図られた。けれども、そこでの見直し論の矛先は、主として農協の連合会に向けられていた。学説上も、農協の連合会について、見解の対立を見せている。そこでまず、農協の連合会に着目してみよう。

農協の組織は非常に複雑で、歴史的にも多くの変遷を経ているが⁽⁴¹⁾、戦後の基本的な組織は次の通りである⁽⁴²⁾。まず、農協の末端の組織は単位農協（単協）であるが、この単協の中に一般的に農協と呼ばれる総合農協があり、この総合農協の単協の上には都道府県単位の連合会がある。それは三つの事業別になっており、販売・購買事業を経済農業協同組合連合会（経済連）が、金融部門を信用農業協同組合連合会（信連）が、保険事業を共済農業協同組合連合会（共済連）がそれぞれ担当する。次に、これらの連合会を会員とするものとして農業協同組合中央会がある。そして、この都道府県単位の連合会は全国的組織の連合会につながる。経済連が中心となって全国農業協同組合連合会（全農）を、共済連が全国共済農業協同組合連合会（全共連）を、信連が中心となって農林中央金庫（中金）をそれぞれ組織する。さらに、これらのすべてを会員としてそれらを統括する形で、全国農業協同組合中央会（全中）が組織されているのである。

以上のようにして、農協は、「全国の農業と農民をその組織の中に包摂する巨大組織を

形成するにいたった」というわけである⁽⁴³⁾。

そうして、「連合体については、機能ごとに分化した形態ではあるが、単協—県連—全国連という強固なピラミッド型組織が確立している」⁽⁴⁴⁾。

このように見るならば、単協はともかくとして、連合会は、小規模事業者の相互扶助のために独占禁止法の適用を除外している趣旨を逸脱しているのではないかという疑問が提出されるだろう⁽⁴⁵⁾。しかし、何を指標として、どのような状態にあるときに小規模と判断するのか。小規模な事業者という場合の、その「規模」の問題は、それほど簡単な問題ではない⁽⁴⁶⁾。

飯島源次郎教授は、この問題について次のように指摘している。「事業経営組織である農業協同組合は、農民組合のような政治運動組織体とちがって経済事業を主体とした事業組織であり、総合事業を営む単協、専門事業を行う県連、全国連を共通の尺度で規模を規定するとすれば、どんな指標が適切なのか非常にむずかしい問題であろう。会員数か事業量か事業取扱額か、それとも利益額か利益率か、はたまたその事業分野における取引上の独占度かという問題もある」⁽⁴⁷⁾。飯島教授は続けて指摘する。「近年における農業協同組合の実態からすれば、単協や連合会にも規模別格差が大幅に存在するし、時には単協でも県連合会の規模を越すものがある。経営分析などでは農業協同組合の規模を比較する基準として組合員規模と事業量規模がよく用いられる指標であるが、独占禁止法との関連ではこれらの指標によって単純に規模を規定することには問題があるであろう。単なる分類の方法として平均以上と以下、あるいは大中

小などによって類型化することは可能でも、それによって全国連を大規模事業者と決めつけるのは問題であろう⁽⁴⁸⁾。

たしかに、その通りだろう。したがって、「規模」という概念を用いて、連合会を適用除外の対象から外すことは適當ではないと思われる⁽⁴⁹⁾。

(b) 単協と連合会との一体性

Ⅱで見たように、農業協同組合法1条は、その目的規定において「農業者の協同組織」と定めているが、それは第2章「農業協同組合及び農業協同組合連合会」であり、第2章第4条は「農業協同組合及び農業協同組合連合会（以下「組合」と総称する。）は、法人とする」と規定している。農業協同組合法は、このように、明らかに単協とその連合会とを一体のものとして扱っている。また、独占禁止法も、その22条において「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」と定めて、単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っている。

独占禁止法22条の趣旨は、これもⅡで見たように、通説的な競争単位説によればこうである。小規模事業者は、協同組合を組織して団結することによって、大企業に対する有効な競争単位となることができ、公正かつ自由な競争を促進することができるようになる。そして、そのためには、単協について適用を除外するだけでは不十分なので、組合の地方的・全国的な連合会についても適用を除外して、団結権を広範に認める必要がある。

ただ、連合会も適用除外になっている趣旨に関する上の説明は、やや不十分であるように思う。そこで、その説明をもう少し補ってみよう。前述した通り、連合会は単位協同組

合の経済機能と経営機能を展開（強化・拡大）するためのものであり、より具体的には、それは単位協同組合の両機能の代行、補完、調整の機能を果たす。農協の組織は、機能ごとに分化した形態において、単協・県連・全国連という組織になっているが、それは農協が協同組合としての目的を達成するために連合会の形成を必要不可欠としているからである。それだから、独占禁止法は、単協だけでなく連合会も適用除外の対象にしているのである。

こうして見てくると、単協と連合会との一体性という観点からも、連合会を適用除外の対象から外すことは適當ではないと思われる⁽⁵⁰⁾。

(2) 協同組合原則との関連性

それでは次に、協同組合原則との関連性を検討してみよう。

Ⅱで確認したように、独占禁止法22条によれば、一定の要件を備え、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）の行為については、同法の適用が除外されることとなっている。一定の要件とは、

①小規模な事業者または消費者の相互扶助を目的とすること（22条1号）、②任意に設立され、かつ組合員が任意に加入・脱退することができること（同2号）、③組合員の議決権が平等であること（同3号）、④組合員に利益分配を行う場合には、その限度が法令または定款に規定されていること（同4号）である。22条各号の要件は、どれも、独占禁止法の制定時までに協同組合原則としてすでに確立していた原則をそのまま取り入れたものである⁽⁵¹⁾。また、農協法8条によって、農

協とその連合会は、独占禁止法の適用については、同法22条1号および3号の要件を備える組合とみなされている⁽⁵²⁾。

そもそも、「協同組合原則は、ロッチデール公正先駆者組合でいわゆるロッチデール原則としてまず形成され、その後、経済社会の発展とともに改訂されながら協同組合運動を導いてきたものである」⁽⁵³⁾。そうして、協同組合は、協同思想を実践する組織として、「他の企業形態と違う枠組みをつくり、経営の基本的原則を自ら作成し、これを遵守することによって運動を展開してきたということができる。そして、協同思想の具体的表現としての基本的経営規範を協同組合原則と呼んでいる」⁽⁵⁴⁾。

独占禁止法と各種の協同組合法が制定された当時の同原則は、1937年に成立した協同組合原則(いわゆる1937年原則)であった⁽⁵⁵⁾。また、すでに述べたように、協同組合間協同の原則は、1966年のICA大会において採択された。

そして他方、独占禁止法の適用除外規定は、22条各号の要件を備え、法律の規定に基づいて設立された組合または組合の連合会について適用される。

以上のように見ると、堀越芳昭教授のいう通り、「国際協同組合原則は、協同組合運動・協同組合法・独占禁止法のカナメ的存在であるということができよう」⁽⁵⁶⁾。そうだとすれば、協同組合原則との関連性という観点からも、連合会を適用除外の対象から外すことは適当ではないと思われる⁽⁵⁷⁾。

(3) 農協の株式会社化

ここまで見てきたように、農協の連合会を

独占禁止法の適用除外から外すことは適当ではない。それでもというか、それだからというべきか、平成26(2014)年5月、6月の規制改革会議による「農協改革」は、全農・連合会等の株式会社化を提言し、平成27(2015)年9月にはそれに関連する農協法改正が行われた⁽⁵⁸⁾。そこで以下では、農協の株式会社化について検討しておきたい。

改正農協法は、出資組合(信用および共済事業を行う組合を除く)は、その組織を変更して株式会社になることができると規定した(73条の2)。つまり、この規定は、協同組合から株式会社への組織変更を認めるのであって、それを強制するものではない。ということは、協同組合であり続けるのであれば独占禁止法の適用除外を受けることができるが、株式会社に組織変更した場合には適用除外を受けることはできなくなるということである。

これは、一見すると、株式会社という選択肢ができてよいように見える。なるほど、本来、企業形態の選択は自由であるから⁽⁵⁹⁾、協同組合形態をとるのも株式会社形態をとるのも当事者の自由であろう。しかし、各種の協同組合法は、独占禁止法22条が同法の適用除外としている団体を協同組合の理想型と認めて、この理想型に合致もしくは相当程度接近するように、それぞれの協同組合を規制していると考えられる⁽⁶⁰⁾。そうだとすれば、株式会社という企業形態は、その理想型から相当離れているのではないか、疑問がある。

また、この点に関して、多木誠一郎教授は次のような疑問を呈している。「組合から株式会社に組織変更する道はあっても、その逆の道はないという『一方通行』になっています。イコール・フッティングという考え方に

よるのであれば、組合と株式会社を同等のものと評価し、法制度間の競争を促す方がより親和的なはずです。そうっていないということは『組合は古びた使いものにならない企業形態』であるという立法者の評価があると考えなければ、説明がつきません⁽⁶¹⁾。もっともな疑問であると思う。

さらには、企業形態の選択を認める規定を農協法だけに採用するのはなぜなのかという疑問もあるが、その理由はどうやら不明らしい⁽⁶²⁾。

IV 結語

これまでの考察を簡単にまとめてみよう。

協同組合（単位組合）は、協同組合間協同の原則に従って、2次組織である連合組織を形成することができる。

一口に連合組織と言っても二つの意味を区別する必要があるが、本稿では、連合組織のうちで協同組合形態をとるものを「連合会」と呼び、「協同組合の協同組合」として捉える。

連合会は、単位協同組合の経済機能と経営機能を展開（強化・拡大）するためのものであり、その機能としては、単位協同組合の両機能の代行、補完、調整の機能を果たす。

協同組合とその連合会の根拠法として、戦前は産業組合法がきわめて重要な意義をもっていたが、戦後は新しい協同組合法が次々に制定された。協同組合法の多くは、単位組合とともに連合会についても規定し、単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っている。

独占禁止法22条の本文も、単位組合とその連合会とを一体のものとして扱っている。

同条各号の要件はいずれも「協同組合原則」をそのまま取り入れたものであり、それらは主要な協同組合の準拠法においても規定されている。

通説的な競争単位説によれば、独占禁止法22条の趣旨は、こう説明されている。小規模事業者は、協同組合を組織して団結することによって、大企業に対する有効な競争単位となることができ、公正かつ自由な競争を促進することができるようになる。そして、そのためには、単協について適用を除外するだけでは不十分なので、組合の地方的・全国的な連合会についても適用を除外して、団結権を広範に認める必要がある。

こういうわけで、22条各号の要件をすべて満たす組合とその連合会は、独占禁止法において、特別な地位が与えられている。

しかし、農林水産業協同組合の各連合会については、独占禁止法の適用除外を解除すべきだという見解が主張される。平成の半ば頃から、政府は、規制改革の一環として、農林水産業協同組合の各連合会（とくに農協の連合会）について、適用除外制度の見直しを図った。その主な理由は、連合会は組織が大規模化して、「小規模の事業者」に実態面で適合しなくなっているのではないかというものであった。だが、実態の把握と検証を実施した結果、適用除外制度を直ちに廃止する必要はないとの結論に達した。

学説上も、とくに農協の連合会をめぐる賛否の見解が対立している。

そこで本稿では、企業形態論の視座から、農協の連合会に着目して若干の検討を行った。その検討の結果は次の通りである。

まず、「規模」という概念を用いて、連合

会を適用除外の対象から外すことは適当ではない。次に、単協と連合会との一体性という観点からも、連合会を適用除外の対象から外すことは適当ではない。さらに、協同組合原則との関連性という観点からも、連合会を適用除外の対象から外すことは適当ではない。そして、農協の株式会社化については、企業形態論の視座に立つと、協同組合は株式会社に比べて劣った企業形態であると考えられているのではないか、株式会社は独占禁止法が適用除外にしている理想型（つまりは協同組合）から相当離れているのではないか、企業形態の選択を認める規定を農協法だけに採用するのはなぜか、といった疑問がある。

最後に、内橋克人氏の言葉を引いて、この小稿を閉じたい。

「社会を構成するのは『競争セクター』だけではない。それ以上にたいせつな『共生セクター』が存在する。競争セクターの原理は分断と対立と競争。これに対して共生セクターは参加、連帯、協同を原理とする」⁽⁶³⁾。

注

- (1) 参照, <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html>。
- (2) 経団連は、平成9（1997）年9月に発表した「農業基本法の見直しに関する提言」において、「農協については、現行農業基本法において、農業生産の協業を助長する観点から、農協が行う事業について必要な施策を講ずることが明記されているほか、独禁法の適用除外規定や税制上の優遇措置が講じられている。規制緩和に伴い、競争政策の重要性が増しているが、全国組織の農協連合会について独禁法の適用除外とすることが、今日なお妥当かどうか再検討する必要がある」としていた（参照, <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/poll45/part3.html>）。政府の動き

については、明田作「協同組合の独禁法適用除外制度の見直しをめぐる動向と問題点」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、2015年）12頁以下に詳しい。

- (3) やや古いが、松本登久男『変革を迫られる世界の協同組合運動——現代協同組合論ノート——』（筑波書房、1984年）255頁によれば、「アメリカではわが国などとは趣を異にして、協同組合の問題が企業形態の一種として、いわゆる企業形態論的に論じられることが多い」という。企業形態論は、経営学において企業のあり方を問う学問であるが（小松章『企業形態論〔第3版〕』（新世社、2006年）序文）、協同組合連合会はなぜ独占禁止法適用除外なのかという問題は、法律学における企業形態論としてもすこぶる興味深い。ここでいう法律学における企業形態論とは、企業組織のために法が用意したフォーマット（企業形態）の機能やあり方を論じるものである（藤田友敬「企業形態と法」岩村正彦ほか編『岩波講座・現代の法7』（岩波書店、1998年）36頁）。
- (4) 協同組合に対する独占禁止法の適用除外という問題もあるが、本稿では、協同組合連合会に焦点を絞る。協同組合の適用除外そのものの妥当性に疑問を呈する見解としては、平林英勝「適用除外カルテル制度の廃止にみる独占禁止法の変容——『公共の利益』の解釈と協同組合の適用除外について——」法学67巻6号（2004年）234頁以下、馬川千里「協同組合と独禁法」駿河台法学18巻2号（2005年）1頁以下などがある。
- (5) 全国農業協同組合中央会ほか編『第23回国際協同組合同盟大会で採択した協同組合原則とその解明』（協同組合経営研究所、1967年）77頁以下。
- (6) 全国農業協同組合中央会ほか編・前掲注（5）79頁。
- (7) 協同組合事典編集委員会編『新版協同組合事典』（家の光協会、1986年）518頁〔武内哲夫〕。
- (8) たとえば、家の光協会は一般社団法人の形態をとっている（同協会のホームページ（<https://www.ienohikari.net/>）を参照）。

- (9) 藤谷築次「協同組合の適正規模と連合組織の役割」農業開発研修センター編『現代農業協同組合論第1巻(農協運動の理論的基礎)』(家の光協会, 1974年) 351頁。
- (10) 小松・前掲注(3) 267頁。なお, 本位田祥男『協同組合総論』(日本評論社, 1969年) 130頁は, 「連合会は協同組合の協同組合であるから, その機関も総会, 理事, 監事など協同組合と同じである」と説明している。
- (11) 東畑精一『協同組合と農業問題』(改造社, 1947年) 273頁。
- (12) 藤谷・前掲注(9) 352頁以下。
- (13) なお, 堀越芳昭「協同組合の原則・特質・役割と独禁法適用除外」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, 2015年) 116頁以下は, 連合会の機能について, やや違った角度から詳しく説明している。
- (14) 東畑・前掲注(11) 15頁, 276頁。
- (15) 東畑・前掲注(11) 305頁。
- (16) 由井常彦『中小企業政策の史的研究』(東洋経済新報社, 1964年) 110頁。
- (17) 由井・前掲注(16) 110頁。
- (18) 上柳克郎『協同組合法』(有斐閣, 1960年) 5頁。
- (19) 明田作「協同組合法の系譜と将来展望」農林金融2012年2月号8頁。
- (20) 本位田・前掲注(10) 55頁。
- (21) 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——」協同組合経営研究所『研究月報』(2003年) 19頁によると, 適用除外の対象として, 「『組合』に『連合会を含める』としたのは, 1946年12月14日の要綱案以来のことであり, かなり早期から確定していた」という。
- (22) たとえば, 根岸哲編『注釈独占禁止法』(有斐閣, 2009年) 553頁〔舟田正之〕を参照。なお, 諸外国の独占禁止法における協同組合の適用除外制度の動向に関しては, 堀越芳昭『協同組合の社会経済制度: 世界の憲法と独禁法にみる』(日本経済評論社, 2011年) 155頁以下を参照。
- (23) 石井良三『独占禁止法』(海口書店, 1947年) 290頁。旧字体・旧仮名遣いを新字体・新仮名遣いに改めた。
- (24) 大路久司「協同組合と独占禁止法——農業協同組合を中心として——」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル4号(1997年) 41頁, 山部俊文「『協同組合と独占禁止法』問題の今現在——近時の農協関連の独占禁止法違反事件を手がかりとして——」生協総研レポート92号(2020年) 67頁などを参照。
- (25) この点を指摘するものとして, 山部・前掲注(24) 69頁。
- (26) この点については, 長瀬一治「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(1995年) 238頁以下, 同「独占禁止法の適用除外措置とは何か, なぜ適用除外になっているのか」農業と経済2017年7・8月合併号49頁以下, 明田作「協同組合の独禁法適用除外問題についての一考察」農林金融2010年7月号9頁以下, 同・前掲注(2) 22頁以下を参照。
- (27) たとえば, 橋本龍伍『独占禁止法と我が国民経済』(日本経済新聞社, 1947年) 65頁を参照。
- (28) もちろん, 22条各号の要件をすべて満たす場合でも, 同条但書に該当する場合には, 適用除外とはならない。実際, 但書前段の不公正な取引方法に当たるとして, 独占禁止法違反とされた事例は多い。この点については, さしあたり, 高橋岩和「協同組合(農協, 生協, 中小企業)の独禁法違反事件の検証」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, 2015年) 94頁以下を参照。
- (29) 明田・前掲注(2) 17頁。
- (30) 参照, <https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/021212/>。
- (31) 参照, <https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/030328/index.html>。
- (32) こうした流れを受けて, 公正取引委員会は, 平成19(2007)年4月18日に「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」を公表したが, それによって, 独占禁止法上の適用除外制度に関する議論が収束したわけではなかった(明田・前

- 掲注 (2) 14 頁)。
- (33) 参照, <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html#finalreport>。
- (34) 参照, https://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/p_index.html。
- (35) 参照, https://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/p_index.html。
- (36) 実方謙二「農業協同組合と独占禁止法の適用除外の再検討 (1・未完)」北大法学論集 31 巻 3・4 号 (1981 年) 95 頁。なお、実方教授には、続稿として、同「農業協同組合と独占禁止法の適用除外」公正取引 376 号 (1982 年) 10 頁以下もあり、その中でも同じ問題が提起されている。
- (37) 実方謙二『独占禁止法〔第 4 版〕』(有斐閣、1998 年) 425 頁。
- (38) 日本経済新聞「経済教室」2002 年 10 月 29 日。
- (39) 明田・前掲注 (2) 17 頁。
- (40) 堀越・前掲注 (21) 23 頁以下。
- (41) 歴史的変遷については、さしあたり、明田作『農業協同組合法〔第 3 版〕』(経済法令研究会、2021 年) 17 頁以下を参照。
- (42) 以下の叙述は次の文献に依拠している。大谷哲丸『農協の流通戦略：巨大組織＝全農の実力と限界』(日本経済新聞社、1973 年) 18 頁以下。
- (43) 久保田富雄「中小企業政策と組合制度」千葉商科大学創立 50 周年記念事業実行委員会編『創立 50 周年記念論文集』(千葉商科大学、1977 年) 56 頁。70 年代にすでにそうであった。このように農協の組織が巨大化したことは、農協法の制定当時には想定されていなかったかも知れない。なお、農協の組織の現状については、JA グループのホームページ (<https://org.ja-group.jp/about/group/>) を参照。
- (44) 実方・前掲注 (36) 北大法学論集 31 巻 3・4 号 102 頁。
- (45) そうした疑問を提出する近時の見解として、林秀弥＝西澤雅道「経済法と農協改革」法政論集 264 号 (2015 年) 393 頁。
- (46) この点に関して、林＝西澤・前掲注 (45) 393 頁以下は、「他の協同組合法のみなし規定等も参考に、農協法 9 条 (現 8 条) ののみなし規定の中に、規定の対象となる単位農協等の規模について規定するとともに、新たに一定期間ごとに市場の状況を評価し、その規模を見直す仕組みについても検討する必要がある」としているが、これは実際には困難ではないだろうか。
- (47) 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——」北大農経論叢 38 集 (1982 年) 9 頁以下。
- (48) 飯島・前掲注 (47) 10 頁。
- (49) 飯島・前掲注 (47) 10 頁。
- (50) 単協と連合会との一体性という観点を強調するものとして、太田原高昭「独占禁止法と農協連合会」『独占禁止法の適用除外と農協の対応に関わる研究』(地域農業研究叢書 39 号、北海道地域農業研究所、2008 年) 17 頁以下を参照。
- (51) 堀越芳昭「国際協同組合原則と独占禁止法——原則・組合法・独占禁止法の相互関係——」山梨学院大学『経営情報学論集』4 号 (1998 年) 110 頁によると、「協同組合原則と独占禁止法適用除外要件とは微妙な違いがあり」、「独占禁止法の適用除外要件はより正確には 1937 年 ICA 原則の基本原則のみならず協同組合の目的 (ICA 定款) に合致するものであるというべきところである」という。なお、同 115 頁以下も参照。
- (52) 独占禁止法 22 条 2 号および 4 号の要件については、みなし規定はないけれども、農協法 19 条・20 条では加入脱退の自由が、また 52 条では配当の制限がそれぞれ規定されているので、農協とその連合会は独占禁止法 22 条各号の要件をすべて満たしている。
- (53) 協同組合事典編集委員会編『新版協同組合事典』(家の光協会、1986 年) 68 頁〔伊東勇夫〕。
- (54) 伊東・前掲注 (53) 61 頁以下。
- (55) 堀越・前掲注 (51) 111 頁。
- (56) 堀越・前掲注 (51) 118 頁。
- (57) ただし、「ICA 原則等から導かれる農協の普遍的で特別な価値を強調しすぎて」はいけないという批判はある (林＝西澤・前掲注 (45) 379 頁)。
- (58) ちなみに、この改正によって、都道府県農業協同組合中央会は特別認可法人から農業協同組合連合会に、全国農業協同組合中央会 (JA 全中) は

特別認可法人から一般社団法人にそれぞれ組織形態が変わった（農協附則12条・21条）。

- 59) 竹内昭夫＝金子宏「企業形態と法」矢沢惇編『岩波講座・現代法9』（岩波書店，1966年）18頁。
- 60) 上柳・前掲注（18）10頁。
- 61) 多木誠一郎「平成27年農業協同組合法改正と残された課題について」生協総研レポート92号

（2020年）60頁。

- 62) この点を指摘するものとして，関英昭「農協法の改正と協同組合の将来」生協総研レポート79号（2016年）19頁。
- 63) 内橋克人「いま，なぜ協同組合なのか」家の光協会編『協同組合の役割と未来：共に生きる社会をめざして』（家の光協会，2011年）30頁。