

農協によるなすの系統外出荷の制限

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所
【裁判年月日】 令和 1 年 11 月 27 日
【事 件 番 号】 令和元年（行コ）第 131 号
【事 件 名】 排除措置命令取消請求控訴事件（土佐あき農協事件）
【裁 判 結 果】 控訴棄却
【参 照 法 令】 独占禁止法 2 条 9 項 6 号・19 条・22 条、一般指定 12 項
【掲 載 誌】 金判 1590 号 29 頁、公取委審決等データベースシステム
◆ LEX/DB 文献番号 25564657

専修大学教授 大槻文俊

事実の概要**1 本件訴訟に至る経緯**

土佐あき農協は、なす等の園芸農作物の選果等を行う施設として、11 の集出荷場を所有しており、これら集出荷場では、それぞれ、生産者組織として支部園芸部が組織されている。組合員によるなすの出荷には、土佐あき農協を通して高知県園芸農業協同組合連合会（以下「園芸連」という）に販売委託する系統出荷と、青果卸売業者（以下「商系業者」という）である 3 社（以下 3 社を合わせて「商系三者」という）に販売を委託する系統外出荷がある。

公正取引委員会は、土佐あき農協が、組合員からなすの販売を受託していると判断した上で、同農協の以下のような行為を認定した。すなわち、①なすの販売を委託できる組合員を支部園芸部の支部員に限定しており（例外あり）、②支部園芸部から除名または出荷停止等の処分を受けるなどした者からなすの販売を受託せず、③支部員が集出荷場を利用することなく系統外出荷を行った場合は、支部園芸部が定めた系統外出荷手数料等を、当該支部員から収受し、④支部員の園芸連へのなすの出荷重量が一定水準を下回った場合には、支部園芸部が定めた罰金等を収受して、これらを自らの農産物販売事業に係る経費に充てていたというものである。

公取委は、土佐あき農協の前記行為が、自ら以外になすを出荷することを制限する条件を付けて

組合員からなすの販売を受託していたものであり、一般指定 12 項（拘束条件付取引）に該当し独占禁止法（以下単に「法」という）19 条に違反すると判断した。本件行為はすでになくなっていたが、法 7 条 2 項に基づき排除措置命令を行った（平 29・3・29 審決集 63 巻 179 頁）¹⁾。土佐あき農協は、平成 29 年 5 月 2 日、排除措置命令の取り消しを求めて訴訟を提起したが（高知県農協が土佐あき農協を吸収合併して訴訟承継人となった）、請求棄却となった（東京地判平 31・3・28 審決集 65 巻 2 分冊 363 頁、判時 2433 号 111 頁）²⁾。この判決を不服として、高知県農協が控訴した³⁾。

判決の要旨**1 土佐あき農協の「相手方」**

土佐あき農協にとって組合員は一般指定 12 項の「相手方」に当たらないという控訴人の主張に対して、次のように判示した。支部園芸部は、支部員の意思を反映させるための内部的機関であり、農協から独立した権利主体と認めることはできない。取引実態に即してみても、組合員は土佐あき農協に対してなすの販売委託をしているのであり、一般指定 12 項にいう土佐あき農協の取引の「相手方」は組合員である。

2 法 19 条の解釈・適用

(1) 協同組合が共同事業を行うときに組合員に利用強制を行う場合、法 19 条は、そのまま適

用されず、法 22 条ただし書経由で適用されるという控訴人の主張を退けて、次のように判示した。すなわち、「独禁法 22 条が一定の組合の行為に対する適用除外規定を置いている趣旨は、単独では大企業に対抗できない中小事業者によって設立された相互扶助を目的とする組合の事業活動の独立性をある程度確保したまま、単一事業体として共同経済事業を行うことを許容するところにある。」「独禁法 22 条ただし書に該当する場合には、同条本文柱書『(独禁法を) 適用しない』とする規律が適用されない旨を『この限りでない』として明らかにしたものであり、結局、独禁法の規定がそのまま適用されることを意味する。」

(2) 本件行為の公正競争阻害性を判断するためには、消費地の卸売市場におけるなすの販売競争への影響を考慮すべきであるという控訴人の主張を退けて、次のように判示した。すなわち、「本件行為は、土佐あき農協が、なすの販売を委託しようとする組合員（農業者）に対して、組合員が土佐あき農協以外の者になすを出荷することを制限する条件を付してなすの販売を受託した行為である。これを踏まえると、本件行為については、土佐あき農協及びその周辺地域におけるなすの販売受託取引に係る、廉価な販売手数料や良質なサービスを提供して顧客であるなすの生産者を獲得するという公正な競争秩序に悪影響を及ぼすおそれがあるか否かで判断されることになる。」

(3) 公正競争阻害性の根拠となる市場閉鎖効果の存在については、次のように肯定した。すなわち、「土佐あき農協は、土佐あき農協管内及びその周辺地域におけるなすの販売受託取引に係る市場において有力な地位にある……なすの生産者（組合員）にとっては、土佐あき農協との取引関係を維持することが重要であるから、本件行為による拘束条件は、その性質上、組合員の自由な意思による系統外出荷を抑止する効果が強く、組合員の相当数が本件行為の対象となっていたことからすると、商系業者にとって、土佐あき農協と取引をしている組合員に代わる取引先を確保することは容易ではなく、その取引機会が減少するおそれがあることは明らかであり……市場閉鎖効果が生じることを否定できない」。

また、土佐あき農協管内のなす農家のうち、本件行為による拘束を受けたのが約半数にとどまる

ことについて、系統外出荷を制限する行為は、「現在本件行為による拘束を受けていない者も含めて組合員全員に対する系統外出荷に対する圧力となる」としている。

(4) 控訴人による法 22 条ただし書に基づく正当事由の主張については、「不公正な取引行為に当たり得る行為であっても、『正当な理由』があれば、『不当な』拘束条件に当たらない場合もある」とした上で、『正当な理由』は、もっぱら公正な競争秩序維持の見地からみるべきであって、事業経営上又は取引上の観点等からみて合理性ないし必要性があるにすぎない場合には、ここにある『正当な理由』があるとはできない」と述べて、次のように結論づけている。すなわち、「本件で控訴人の主張する『効率性の向上』とは……運営コストの増大を防ぐために集出荷場の稼働率、すなわち、組合員の利用率を高めることを目的とするもので、事業経営上の合理性を主張するものであって、公正な競争秩序とは直接には関係がないと解されるうえ、組合員の利用率を高めるという目的達成のための手段として本件行為が相当であるとも言い難い。また、控訴人が〔共同事業に係る、括弧内筆者〕『固定的費用の分担』について主張する内容についても、結局は事業経営上の合理性の主張の繰り返しに過ぎず、これが『正当な目的』とならない」。

判例の解説

一 はじめに

本件は、不公正な取引方法に関する取消訴訟としては、再販売価格維持行為が問題となったハマナカ事件（東京高判平 23・4・22 審決集 58 巻 2 分冊 1 頁）以来のものである。農協による系統外出荷の制限が不公正な取引方法とされた事例としては、浜中村主畜農協事件（公取委勧告審決昭 32・3・7 審決集 8 巻 54 頁）と大分県農協事件（公取委排除措置命令平 30・2・23 審決集 64 巻 291 頁）があるが、いずれも農協が組合員を差別的に取り扱ったと捉えて法適用を行っている。前者では旧一般指定 5 項が、後者では一般指定 4 項が適用されている。

本訴訟では、多数の争点があり、控訴審では、原審で争われた問題の他に、控訴審で追加された

主張について審理している。本判決は、原審からの争点については、部分的に理由づけを補強しながら原判決の判示の大部分を維持した上で、控訴審で追加された問題について判断を示している。本解説では、紙幅の関係上、控訴審で追加された問題を中心に解説する。

二 土佐あき農協の「相手方」

本件では、一般指定 12 項の適用において、土佐あき農協が事業活動を拘束する「相手方」が組合員かどうかについて争われている。一般指定 12 項の「拘束」は、状況によっては、直接の取引関係がない事業者を間接的に拘束する場合も認められることがある。原判決も本判決も、組合員からなすの販売を受託したのが、土佐あき農協か支部園芸部かを問題にしている。本判決は、支部園芸部は土佐あき農協の内部組織であると判断しており、土佐あき農協と組合員が直接取引を行っているといえたと解される⁴⁾。

支部園芸部は、農業者が任意に結成した園芸組合が農協に統合されたもののだが、統合が不完全であったことが、「相手方」の問題につながっている。東京高裁は、実態などを詳細に検討して、総合的な判断を行った。この判断を妥当とする見解がある一方で⁵⁾、この判断に疑問を呈する向きもある⁶⁾。

三 市場画定

一般指定 12 項には、市場の画定が要件として明示されていないが、「公正な競争を阻害するおそれ」の有無を判断するときに、市場画定が必要となる場合は多いと考えられる（参照、東京高判平 19・1・31 審決集 53 巻 1046 頁〔ビル管理契約継続拒否等事件〕）。一般に、市場を広くとったほうが、行為者の市場占有率が下がり、競争制限効果が否定されやすい。本件でも、原判決画定の市場では、土佐あき農協の市場占有率は 40% 程度であるが、控訴人主張の市場では 10% を切る。

市場画定について控訴人は、仮定的独占者テストの考え方に依拠して、価格等の取引条件をある程度自由に左右できる範囲に基づく市場画定を主張する。この考え方自体は、実務や学説で受容されているものである。本件についてみると、土佐あき農協が販売を受託するのは組合員の生産したなすであり、商系三者が集荷するなすの大部分は

土佐あき農協管内とその周辺地域の農業者のものである。したがって、土佐あき農協と商系三者が、土佐あき農協管内とその周辺地域の農業者との取引をめぐる競争している。すると、取引条件をある程度自由に左右できる範囲として、本判決のような（原判決と同様の）市場画定がなされることになる。

これより広い市場を画定するためには、その理由を説明する必要がある。控訴人は、なすの販売価格をある程度自由に左右するためには、農協が消費地の卸売市場で有力な地位にあることが必要であると主張する。しかし、土佐あき農協と商系三者が競い合うのは、農業者に提供する販売受託サービスの価格と質である。このサービスの価格と質をめぐる競争が、消費地の卸売市場での価格の影響を受ける可能性はあるが、控訴人は、消費地の市場で有力な地位になれば土佐あき農協管内とその周辺地域で市場支配力を形成できないことについて、説得力ある説明ができなかった。

四 公正競争阻害性

土佐あき農協の行為が公正競争阻害性を有するか否かの判断においては、市場閉鎖効果の有無が争われている。「市場閉鎖効果」という言葉とその説明は、「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」に 2017 年改定のときに書き込まれたものである。本件は（原審も含めて）、この「市場閉鎖効果」について争われた最初の事例であろう⁷⁾。同指針の第 1 部 3(2) では、市場閉鎖効果が生じる場合とは、「新規参入者や既存の競争者にとって、代替的な取引先を容易に確保することができなくなり、事業活動に要する費用が引き上げられる、新規参入や新商品開発等の意欲が損なわれるといった、新規参入者や既存の競争者が排除される又はこれらの取引機会が減少するような状態をもたらすおそれが生じる場合」である。

控訴人は、市場閉鎖効果が生じない理由をいくつか挙げている。これに対する東京高裁の市場閉鎖効果に関する判断は、原判決の判示を踏襲した部分と控訴審での当事者の主張に答えた部分に、多少の齟齬があるようにも見え、必ずしも明確ではない。ただ、本判決は、市場閉鎖効果の立証基準を緩くしたものとみることができる。

本判決は、公正競争阻害性の認定には、競争を

阻害する効果が発生する「高度の蓋然性があることまでは要件となっておらず、公正競争の確保を妨げる一般的抽象的な危険性があれば足りる」とした上で、本件行為の市場閉鎖効果の発生を肯定するには、「商系業者の取引機会が減少するような状態をもたらすおそれがあれば足りるのであって、その状態の生じたことを具体的な根拠をもって立証することまでは要しない」と述べている。控訴人は、市場閉鎖効果を否定する根拠として、集出荷場からの出荷の割合が一貫して低下していた事実や、系統外出荷制限を廃止した後に系統出荷率が増えた事実などを主張した。本判決は、これらの主張には原判決判示を引き継いだ部分で答えているが、控訴審での当事者の主張に答えた部分を読むと、それら控訴人の主張事項を、市場閉鎖効果の立証において公取委に立証が求められていない事実に関するものと考えているようである。本判決の認定では、前記指針の取引機会が減少するおそれをやや形式的に判断しているように見える。

本判決の市場閉鎖効果の認定については、その認定に疑問を呈しながらも、認定基準を緩和したかは判然としないとする慎重な見解もある⁸⁾。

五 法 22 条ただし書の解釈

控訴人は、法 22 条ただし書を根拠に、協同組合の行為に法 19 条を適用する場合、通常の事業者の行為とは異なる考慮が必要と主張する。それは、法 22 条ただし書を経由した法 19 条適用の主張と、同ただし書における正当事由の 2 カ所で主張されている。これらについて、東京高裁は、競争促進効果の有無の問題と捉えていると解される。本判決で高裁は、法 22 条の趣旨について考え方を明示している。その趣旨を、単独では大企業に対抗できない中小事業者が共同経済事業を行うことを許容するものであると述べている⁹⁾。続けて、「単独では大企業に伍して競争することが困難な農業者が……市場において有効な競争単位として競争することは……公正かつ自由な競争秩序の維持促進に積極的な貢献をするものである。……」という「農業協同組合の活動に関する独占禁止法の指針」の説明と同趣旨であると述べている。これは、法 22 条が競争促進効果のある組合の行為は違法でないことを確認する規定であると

いう考え方に基づくものと解される。

この考え方に基くと、共同事業の利用強制の場合とそうでない場合で違法性判断基準を変える理由はないので、法 22 条経由の違法性判断基準が必要という主張は退けられることになる。競争秩序と直接関係のない法益と比較考量して判断ということにはならない。控訴人の正当事由の主張に対しては、和光堂事件判決（最一小判昭 50・7・10 民集 29 巻 6 号 888 頁）の「正当な理由」の判断枠組みを引用して、「もっぱら公正な競争秩序維持の見地から見るべき」と述べた上で、本判決は、集出荷場の稼働率（組合員の利用率）を高めることも、共同事業に必要な固定的費用の分担も、「事業経営上の合理性」に当たると判示し、公正競争阻害性の認定を妨げる要素ではないとした¹⁰⁾。これは、事例判断として意義があると思われる。

● 注

- 1) 本件排除措置命令の評釈・解説として、向田直範・NBL1120 号 87 頁などがある。
- 2) 原判決の評釈・解説として、石井崇・ジュリ 1535 号 6 頁、越知保見・ジュリ 1536 号 94 頁、柴田潤子・公取 826 号 21 頁、隅田浩司・令和元年度重判解 240 頁などがある。
- 3) 本判決の評釈・解説として、辻拓一郎・ジュリ 1545 号 6 頁、横川和博・公取 834 号 63 頁、隅田浩司・ジュリ 1550 号 112 頁がある。
- 4) 参照、石井・前掲注 2) 7 頁。
- 5) 隅田・前掲注 3) 114 頁。
- 6) 横川・前掲注 3) 66 頁。
- 7) 参照、隅田・前掲注 3) 113 頁。
- 8) 隅田・前掲注 3) 114～115 頁。
- 9) 審決では、本判決と同様の法 22 条の理解を明示するものとして、岐阜生コン協同組合事件（公取委審判審決 昭 50・12・23 審決集 22 巻 105 頁）がある。
- 10) 共同事業の費用分担を一定程度肯定する見解もある（柴田・前掲注 2) 28 頁）。また、隅田・前掲注 3) 115 頁は、本件については、正当事由の主張を退けた判断を妥当としながらも、農協の共同事業について、正当事由があるか否かの判断を通常の事業者による企業努力と同じ基準で行うことは厳格に過ぎるという見解を述べている。