

# 農協改革に関する一試論

## —全国農業協同組合中央会監査の改革を中心として—

### An Essay on Reform in Japan Agricultural Co-operatives

#### —With special reference to Reform on Union of Agricultural Co-operative Audit—

小 関 勇  
Koseki Isamu

#### はじめに

周知のとおり、わが国の農業再生を最終の目的として、平成26年5月14日に内閣府の規制改革会議の農業ワーキング・グループによって公表された「農業改革に関する意見」、同年11月6日に全国農業協同組合中央会（以下、JA全中という）が発表した「JAグループの自己改革」、平成27年4月3日に閣議決定された「農協改革関連法案」、平成27年6月30日「同法案」の衆議院における可決等といった一連の流れは、戦後の農政を法的に支えてきた農業協同組合法（以下、JA法という）を、昭和22年11月に同法が制定されて以来、約70年ぶりの抜本的な改革を意図している。

本稿は、かかる一連の流れの中で農業協同組合（以下、JAという）の見直しの象徴として、大きな変革に直面している全国農業協同組合中央会監査（以下、JA全中監査という）に関しては、その本質に関する議論が必ずしも十分とはいえない点を指摘するとともに、これらに対する若干の提言を試みようとしたものである。

#### 一 現行 JA 全中監査のフレームワーク<sup>1)</sup>

現行のJA全中監査は、JA法第73条の22・①・(二)に規定されているJA全中による事業の1つとして実施されているものであり、JA全中監査の具体的な実施主体は、JA全中に設置されているJA全国監査機構である（全国農業協同組合中央会監査規程（以下、JA全中監査規程という）第8条・4・(三)）。このJA全中監査を受けることが義務付けられている組合は、これまで監査対象組合の拡大が逐次図られ、現在、貯金および定期積金の合計額200億円以上の信用事業を営む組合や定款でJA全中監査を受けることを定めている組合と負債合計額200億円以上のJA連合会がそれぞれ該当している（JA法第37条の2・①・(一)～(二)、第37条の3、JA施行令第2条の4・①・(一)～(二)）。

次に、JA全中監査に対しては、公認会計士法第2条第1・2項に規定されている監査証明業務または相談業務を行う旨の契約を締結することが規定されることにより、公認会計士または監査法人（以下、公認会計士等という）による監査が導入され、JA全中監査と公認会計士等

との協力・連携関係が構築されてきている（JA全中監査規程第4条）。このことによって、従来からのJA全中監査の会計監査の領域における専門的能力と実務経験に対する補完が図られてきた。

さらに、JA全中の内部にJA全国監査機構を設置することにより、業務の一つとして、JAに対する監査を定めることにより、JA全中監査の中立性および独立性を補強し、JA全中監査の内部監査としての限界を克服しようとする努力が払われてきている（JA全中監査規程第6条、第6条の2、第7条、第8条<sup>2)</sup>。しかしながら、JA全国監査機構によって実施されるJA全中監査は、信用金庫等の協同組織金融機関に会計監査人監査として導入されている外部監査とは異なり、あくまで組合内部の機関による内部監査の性質を有しており、現在に至るまでJA全中監査の中立性と独立性に対する疑義を完全には払拭するまでには至っていない状態にあるといえる。

## 二 JA全中監査を含むJA監査に関する提言の再検討

これまでJA全中監査に対してなされてきた主な提言内容を整理すると、「組合ガバナンスの強化」および「信用事業の持つ社会性」といった2つの点から、組合に外部監査の積極的な導入を図ろうとしている点に共通性を認めることができる。しかしながら、同時に、以下に指摘するような、これまで必ずしも十分に解明されてこなかったといった課題が、今日まで未解決のまま残されている<sup>3)</sup>。

第一に、協同組合等からなる非営利・非公益組織に外部監査を導入することが、いかなる根拠に基づいて組合ガバナンスが強化されることになるのかという点について、必ずしも明確にされてこなかった。

第二に、JAの事業は、信用事業のみに限定されず、共済事業、販売事業、購買事業、厚生事業、医療事業等を含む極めて広範囲に

及んでいる。しかしながら、JA全中監査に対して、JA事業の1つである信用事業を営むことを主たる根拠に、地方銀行等の地域金融機関や信用金庫等の協同組織金融機関と同様に外部監査の導入の必要性を提言していることは、これらの金融機関との形式的な同一性を過度に重視した主張であるとの批判に加えて、JAの信用事業以外の各種事業に対しても、かかる外部監査導入の是非が改めて問われなければならない。

上述した組合外部からの提言に対する反論として、JA全中は、当該組織内にJA全国監査機構を設置し、同機構の監査委員長に大手監査法人代表の経験のある公認会計士を充てるとともに、監査スタッフとして公認会計士を積極的に登用しているとのJA全中の主張は、組合内におけるJA全中監査に対する独立性の強化とJA全中監査を担当する監査人の会計領域を中心とした専門的能力の向上に対して、単なる形式的な論拠を付与するものにすぎない。したがって、この論拠が、JA全中監査をして外部監査に代替する監査であるとの主張については、説得力のある合理的理由を認めることは、困難であるといえる。

さらに、JA全中の監査業務および指導業務については、組合から直接対価を得ることなく一般賦課金で賄われていることを根拠として、JA全中監査の独立性が損なわれることはないとの主張を展開している。かかる主張を受け入れることは、被監査会社から一定の監査報酬を得て監査業務を遂行している現行の金融商品取引法や会社法監査における外部監査は、監査主体の独立性が損なわれているという疑義を生じさせることとなる。しかしながら、被監査側から直接に監査報酬を受領するか否かの問題は、監査人の独立性の問題に無関係とはいえないものの、直ちに監査人の独立性の喪失をもたらすものとは考えられない。このことから、JA全中の主張しているJA全中監査の独立性の確保に関する主

張は、必ずしも正当性を有する論拠とはならない。

### 三 JA 監査の包括的な検討課題

次に、これまで述べてきたJA全中監査に加えて、JA法第35条の5に基づいて設置される監事監査と組合の任意による内部監査からなるJA監査全体の視点からみた若干の課題を取り上げ、検討してゆくことにしたい。

第一に、JA監査のあるべき姿を考える上で、協同組合の定義について考察しておくことは有益なことであるといえる。協同組合の定義としては、1996年4月に国際協同組合同盟 (International Co-operative Alliance=ICA) より公表された「21世紀の協同組合原則 (Co-operative Principles for the 21ST Century) -協同組合のアイデンティティーに関するICA声明 (The ICA Statement on the Cooperative Identity)」を挙げるができる。かかるICA声明では、以下の7つの協同組合原則を挙げている<sup>4)</sup>。

- ① 自発的で開かれた組合員制の原則
- ② 組合員による民主的管理の原則
- ③ 組合員の経済的参加の原則
- ④ 自治 (autonomy) と自立 (independence) の原則
- ⑤ 教育・研修・広報活動の原則
- ⑥ 協同組合間の協同の原則
- ⑦ 地域社会への関与の原則

さらに、わが国においては、国際協同組合年全国実行委員会から2012年1月に「協同組合憲章草案」が公表され、その『3.政府の協同組合政策における基本原則』の中で、協同組合の理念を十分に考慮し、以下に示す5原則を尊重ないし重視すべきとしている<sup>5)</sup>。

- (1) 協同組合の価値と原則を尊重する
- (2) 協同組合の設立の自由を尊重する
- (3) 協同組合の自治と自立を尊重する
- (4) 協同組合が地域社会の持続的発展に貢献することを重視する

- (5) 協同組合を社会経済システムの有力な構成要素として位置付ける

上述した協同組合に関する①～⑦の協同組合原則および5つの基本原則は、協同組合の監査を考える場合に、私企業における監査制度を無批判に導入するのではなく、かかる協同組合の特質を踏まえた上で、協同組合にとって最良と考えられる監査制度の構築を図るべきことを示唆しているものといえる。

このためには、JA監査の再構築に当たって、上記のICA協同組合原則等を踏まえた上で、JA監査を充実および強化するための一つの方策として、私企業における優れた監査思考や監査手法等の協同組合監査への導入に、決して消極的であってはならないと考える。

第二に、JA監査を考察する際には、組合の社会性の増大と広域性を踏まえて、組合のステークホルダーの範囲を組合員に限定するのか、あるいはその範囲を組合員以外 (准組合員等) にまで拡張すべきかを改めて検討することが求められる。

かかる議論は、JA監査の主たる目的として、組合員の利益擁護を第一義的な目的とすることの是非、および組合によって作成・開示される財務諸表の基本的性格、すなわち不特定多数のステークホルダーを対象とする一般目的財務諸表を志向するものであるのか、それとも組合員といった特定のステークホルダーを対象とする特定目的財務諸表を志向するのかを決定するといった組合のディスクロージャーの問題を検討する上で、重要な課題の1つでもある。

第三に、JA監査の目的は、一般に組合の業務の効率性、有効性、経済性に加えて、組合情報の信頼性と透明性を確保することにある。したがって、JA監査がこれまでいかなる役割を果たしてきたのか、あるいは今後、果たすことが期待されている役割とは何かということが明らかにされなければならない。

換言すれば、組合員等のJAのスターホルダーは、JA監査にいかなる役割を期待しているのか、そして、JA監査は、かかる役割にどのような貢献をすることが可能なかが改めて問い直されなければならない。

第四に、これまで述べてきたJA全中監査は、監事監査および内部監査とともに組合ガバナンスの視点からは、「組合内ガバナンス」としての性格を有しているといえる。さらに、組合等に対する資料等の提出命令・請求、業務・会計検査権等といった諸権限に基づいて、組合の健全な発展を図るといった目的をもって実施される行政庁検査（JA法93・①～②、94・①～⑤、94の2①～②・⑤、95・①～③）および平成23年度よりJAの信用事業に対して行われている農林水産大臣・内閣総理大臣（金融庁長官）・都道府県知事の3者が連携して実施する検査である3者要請検査（JA法94・3、98・①～②⑨）は、「組合外ガバナンス」として位置付けられるものと考えられる<sup>6)</sup>。かかる組合にみられる重層的なガバナンス構造が、いかなる問題点を有しているのかといった問題については、今後解明されなければならない大きな課題の一つといえる。仮に、問題点が存在する場合には、現行の組合ガバナンスに対して、部分的な充実・強化によって対応可能なのか、それとも全面的な修正を伴う大きな改革が不可避であるか否かが問われなければならないこととなる。

#### 四 JA改革の動向－1

ここでは、直近におけるJA改革の進捗過程を、以下に示すような三つの段階に区分した上で、検討していくことにする。

##### （一）農業ワーキング・グループ「農業改革に関する意見」（平成26年5月14日）の公表

「農業改革に関する意見」の骨子は、1.農業委員会等の見直し、2.農業生産法人、および3.JAの見直しのいわゆる農業再生の三本

柱からなっている。さらに、農業委員会等の見直しについては農業委員会法の、農業生産法人については農地法の、JAの見直しについてはJA法の法改正をそれぞれ伴うこととなる。ここでは、JA全中監査に直接関連するJA法の見直しの中で取り上げられているJA全中制度の問題について考察する。

現行のJAは、JA全中（経営指導・監査等）、JA全農（農産物の販売等）、JA共済連（保険事業等）、農林中金（貯金・融資等）の各組織・団体が一体となって運営され、相互に補完する関係が保持されていることに、JAのもつ最大の強みの1つがあるといわれている。かかるJAの目的については、農業生産力の増進と農家の経済的・社会的地位の向上を目指し、もって日本経済の発展に結び付けることにあると考えられる（JA法第1条）。このことからJA法に基づくJA制度の目的と意義は、現在においても大きく希薄化あるいは変質することなく、なお一定の妥当性ないし合理性をもち続けているか否がJA法の見直しにおける一つの重要な視点であるといえる。

次に、JA制度の見直しにおける中心的な課題の一つとして、かかる「農業改革に関する意見」が指摘しているJA全中の見直しについての見解をみてゆくことにする。それによるとJA全中による画一的な経営指導をなくして、地域農協が地域の多様な実情に即して独自性を発揮し、自主的に地域農業の発展に取り組むことができるように、JA法第73条の15～48に規定されているJA全中制度を廃止し、JA全中には、新たな役割、体制を再定義した上で、例えば農業振興のためのシンクタンクや他の団体等の組織として再出発を図ることとされている。すなわち、この提言は、JA全中の現行の地域農協への経営指導や監査に対する権限を廃止し、地域農協の自由度（自主性）を高めようとすることを意図しているといえる。しかしながら、かかる見直しは、JA全中のもつ諸権限を大幅に

見直すことにより、結果としてJA全中の組織の解体ないしは廃止につながる可能性がある。以下、JAの見直しとJA法の改正によって、今後、想定される問題点を挙げる。

第一に、かかるJA法の改正に先立って、現行のJA全中の果たしてきた役割や体制等の基本的な問題をまづもって検討しておかなければならない。例えば、現行のJA全中の役割を地域（単位）農協に移管するとした場合に、各地域農協でこれらの役割を担うことのできる組織ないしは人材の問題をどのように解決するのか。もし、解決できていない場合には、いかなる方法や手段をもって対応するのが問題とされなければならない。

第二に、JA全中は戦後の混乱期に赤字のJAを立て直すために発足したが、現在においては、JA全中のかかる役割はすでに達成ないしは終わっており、今後は地域農協が主役になるように農協改革を推進すべきとの見解がある。このJA全中の役割のうちの監査機能については、第三者によるJA監査、例えば公認会計士等による外部監査をJA法で義務付け図ることなどで代替しようとする見解（経済同友会や日本公認会計士協会等にもみられる提言）に対するJA全中による反論の合理性を改めて検証することが求められる。

第三に、JA全中のような上部組織がまとめた経営方針を地域農協や農家に対して指導するといった上位下達の発想は、時代に対応できない発想であるとする考えがある。この点については、JA全中の策定した経営方針等に対する強制的な遵守を見直すことによって、かなりの程度、対処可能な問題であると考えられる。

第四に、組織・団体の目的等を踏まえた組織形態としては、株式会社、一般社団法人、その他の組織形態を採用するのかを決定するといった課題がある。具体的なイメージとしては、株式会社形態を採用している三菱総研

や野村総研といったような「農協総研（JA総研）＝仮称」、一般社団法人形態をとっている日本経済団体連合会や全国銀行協会というような「農協連合会（JA連合会）または農協協会（JA協会）＝仮称」、あるいはその他の組織形態（公益社団法人、中間法人等）といったような選択肢がある。

第五に、現在のJA全中の実態を踏まえ、JA全中がこれまで果たしてきた役割とその再評価を行うとともに、JA全中の有する経営指導と監査権限が地域農協の自主性をいかなる理由に基づいて阻害しているといわれていることとに関する因果関係性が明らかにされなければならない<sup>7)</sup>。さらに、JA全中が今日に至るまで果たしてきている経営指導すなわち営農指導やJA全国監査機構による監査業務の実施が、JA ガバナンスに対するモニタリング機能あるいはチェック機能として果たしてきた役割（地域農協の組合長に対する抑止機能等）をどのように評価すべきか。このためには、JA全中の現状を再検討し、JAにおけるJA全中の正しい位置付けをすることが不可欠である。

上述してきたJA全中以外のJA ガバナンスに関係を有するJA法の改正としては、JAの理事会の見直しがある。その改正の要点は、JAの閉鎖性を打破するためJA外部との連携や経営ノウハウの活用およびメンバー（構成員）の多様性を図り、理事の独立性を担保するため役員に外部者（＝外部理事）の登用を積極的に推進するとともに、理事の過半は、1993年制定の「農業経営基盤強化促進法」によって導入された認定農業者制度に基づく認定農業者、および地域内外を問わず民間経営経験があり実績を十分有する者とすべきとするものである。しかしながら、このような理事の資格要件を満たすような人材確保については、多くの困難性に直面する可能性が予想される。

## 五 JA改革の動向－2

(二)「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて～」(平成26年11月6日、JA中央会)の公表

「JAグループの自己改革について」の骨子は、JA改革とJA全中改革からなり、具体的には以下の7項目からなっている。

- 1) 基本的考え方～自主・自立の協同組合としての自己改革を図ること。
- 2) 農業と地域のために全力を尽くすこと。
- 3) 組合員の多様なニーズに応える事業方式への転換を加速すること。
- 4) 連合会・中央会の個別対応による高度な総合支援の実施を通して、JA担い手の育成を強化すること。
- 5) JAの業務執行体制(ガバナンス)を強化すること。
- 6) 連合会によるJAへの支援・補完機能を強化すること。
- 7) 生まれ変わる「新たな中央会」を創設すること。

このうち、1)の基本的考え方の中で、中央会制度は、元来、行政の代行的な組織として設立されたが、環境変化を踏まえ、国から与えられた統制的な権限等を廃止し、農業者の所得の増大、農業生産の拡大、地域の活性化に向けた、JAの経営課題の解決および積極的な事業展開の支援を目的とする農協法上の自律的な制度として、「新たな中央会」に生まれ変わることが挙げられている。

さらに、7)の「新たな中央会」については、生まれ変わるための重要なポイントとして、以下の統制的な権限の廃止等と組合員・JAが求める機能に集約化・重点化といった二つを指摘している。

第一の現行の統制的な権限の廃止等により、組合員・JAのための自律的な制度の構築のため、①法律等に基づく統制的な権限を

廃止(JAの定款等を一律的に規制する模範定款例、JA全中のJA指導を拘束する統一的な基本方針、JA全中の指導に必要な情報と資料の徴求権、JA全中による指導の内容を総会に報告する義務等の廃止)および②JAが求める自律的な組織に転換(JA全中への当然加入や地域を指定した制度の廃止、JAの意思で地方・全国に組織を設置できる制度に転換、新たな組織を設置する場合には地区を重複しないような代表機能の明確化)をそれぞれ挙げている。

第二の組合員・JAが求める機能に集約化・重点化については、これを①3つの機能に集約化・重点化と②県・全国の一体的な運営の強化、効率的な組織運営・事業展開の徹底を挙げるとともに、①の経営相談・監査機能、代表機能、総合調整機能からなる3つの機能に集約化・重点化することに関しては、「新たな中央会」には、以下に示すようなJA・連合会が担うことのできない3つの機能を発揮すべきであるとしている。

### (i) 経営相談・監査機能

この機能は、農業者の所得増大に向けたJAの創意工夫を支援する経営相談の実施であり、JA全中が中心となり必要に応じて外部の専門家の登用を図る等の工夫が求められる。

さらに、JAの経営健全性を確保し、組合員が求める事業の安定的な利用を図るためには、協同組合の特質を踏まえた監査を実施することが不可欠である。ここにいう協同組合の特質を踏まえた監査とは、具体的にいかなる監査を想定しているのか必ずしも明確ではないが、前述したICA協同組合原則等を踏まえた協同組合監査制度および現行の農協監査士制度を維持した上で、JAのステークホルダーを指向した新たなJA全中監査を再構築すべきと考える。

### (ii) 代表機能

この代表機能は、組合員・JAの意思の結

集と意思反映、共通方針の確立、国内外の協同組合組織との連携・情報発信等にとって、重要かつ不可欠な機能といえる。

(iii) 総合調整機能

かかる総合調整機能とは、事業の縦割りによる弊害を解消し、JAグループの総合力の発揮や協同組合教育などJAグループの総合力を発揮するための取り組みを展開することを意味している。したがって、総合的調整機能の一つとして、JA全中が長年培ってきたJAに関する知見を踏まえた教育・研修機能を重視し、JA全中を例えばJAアカデミーあるいは大学（仮称）のように位置づけ、教育・研修機関として、再構築することも一考に値すると思われる。

次に、新たな中央会の機能を発揮する際の留意点についてみていくことにする。

- ① 「事前指導型」から「経営相談（コンサル）・事後点検型」に転換を図るため、従来の一律指導から個別相談に転換するとともに、個別にJAニーズに応じた経営相談等を具体的に展開すること。
- ② 協同組合の特質を踏まえた監査制度として品質の向上を図る上で、JAが積極的な事業展開に挑戦し、組合員の求める経営の健全性と適正な運営を担保するため、会計監査と業務監査を一体的に実施する効率的・効果的なJAの特質を踏まえた監査制度をJA法において措置することにより、JA監査の品質の向上を実現すること。なお、新たな中央会においても、これまでと同様に、組合の破綻を未然に防止のため、経営相談と連携する制度の確立が求められることはいうまでもないことである。
- ③ 代表機能として求められる政策企画および責任ある政策推進の展開については、農政連との役割分担および「新たな中央会」が政策企画や提案に特化するとともに、責任ある政策提案と政策推進を

実践すること。このことを実現するための有力な手段の1つとしては、「新たな中央会」がJAのシンクタンクとしての役割を担うこととなるものと考えられる。

- ④ 新農政の実現・地域活性化等に向け、「新たな中央会」で一層の総合調整機能を発揮するためには、新生JA全中にこれまで以上に総合力を発揮する能力とJA・連合会の枠を超えた事業に対する総合調整が必要とされること。

上記の①～④は、「新たな中央会」が、上記の組合員やJAが求める機能に対して責任をもって確実に発揮するためには、JA法上に措置することが必要であることから、従来の中央会と同様に、「新たな中央会」に対しても、JA法上の規定の必要性を求めたものといえる。

JAガバナンスの問題に関連する前記の5)のJAの業務執行体制を強化を図るための見直しとして、以下に掲げる事項を列挙している。

- ① 理事等の「担い手枠」（生産部会、農業法人、青年部の代表者等）及び「女性枠」の設定・拡大、地域選出枠の見直し
- ② 常勤の営農担当理事の明確化、理事会を補完する営農経済委員会や販売事業委員会等の設置
- ③ 販売や経営など多様な分野の専門的な知見を有する学識経験者の活用
- ④ 共同利用施設や一部事業を担い手の組織する営農組合や法人等への運営委託
- ⑤ 理事枠の拡大等の定款変更における行政庁の認可要件の緩和
- ⑥ JA間の施設の共同利用に係る員外利用制限の緩和
- ⑦ JAの積極的な事業展開に対応した新たな準備金制度の創設

JA全中は、以上みてきたような自己改革を実践するため、5年間を自己改革集中期間

として位置付け、自らの事業・組織の改革に徹底して取り組むとともに、地域実態を踏まえた自己改革工程表（仮称）を作成し、進捗管理を徹底するといった強い決意を示している。

## 六 JA改革の動向－3

### (三) JA法改正（案）

JA法の改正案にみられるJA全中関係の主な改正点を挙げると、以下のように要約することができる。

- ① JA都道府県中央会については、経営相談・監査、代表、総合調整機能を行うJA法上の『連合会』に移行する。しかしながら、この場合には、これらの業務を担当できる人材の確保ないしは育成が、『連合会』にとっての大きな課題の一つとなる。
- ② JA全中については、平成19年9月末までに、従来の「監査」を除く「代表」と「総合調整機能」を行う一般社団法人に移行する。
- ③ 預金量200億円以上のJA等については、平成19年9月末までにJA全中監査から「公認会計士ないしは監査法人による会計監査」を義務付けること。かかる義務化により、被監査団体としてのJA等にとって、費用対効果の問題が避けて通ることのできない課題の一つとなる。なお、JA全中の組織内にあるJA監査機構を外出し、すなわち分離あるいは別組織として、公認会計士法に基づく監査法人を新設するとともに、JAの自らの判断で、新設する監査法人による監査か、あるいは一般の監査法人（既存の監査法人）による監査のいずれかを選択することになる。
- ④ 業務監査（コンサル）を受けるか否かは、JAの任意とすること。しかしながら、かかる改正案は、以下に指摘するような

不明確な点が存在する。

- i 改正案では、業務監査をコンサルと位置付けているが、ここでいうコンサルとはJA全中がこれまで行っていた経営相談を指すものと考えられるべきであり、業務監査とコンサルを同一の範疇として理解することには問題があるものと考えられる。
- ii 会計監査を会計業務監査として捉えると、ここでいう業務監査は会計業務以外のJAにおける各種業務の監査を想定していることとなる。これに対して、会計監査を業務監査の一形態として考えると、両監査の相違を明確に区別することは困難である。しかしながら、本来、両監査は一体となって実施されることが監査の有効性および効率性の視点から、より合目的であるといえる。さらに、両監査を別々に実施した場合には、従来に比べて監査費用の負担が増加することが当然に想定される。このことから、かかる監査費用の負担増に見合うだけの監査上の効果を上げるように十分に考慮した上で、かかる問題を考えなければならない。
- ⑤ ③～④にみられるようなJA全中監査制度の改革ないしは変更について考慮すべき点として、i JA全中から分離あるいは新設される監査法人の円滑な業務の開始および運営ができること、ii JAが適切な公認会計士や監査法人を確実に選任できること、さらにはiii JAにとって実質的なあるいは経済的な負担増が生じないことなどが挙げられている<sup>8)</sup>。

次に、JA法改正案に含まれているその他の主要な改正点としては、次のような事項が挙げられている。

- ① 理事の資格要件
  - i 理事の過半数を原則として認定農業

者や販売・経営のプロとすること。

- ii 理事の年齢構成や性別に著しい偏りが生じないように配慮すること。すなわち女性・青年役員の積極的な登用を図ること<sup>9)</sup>

② 准組合員制度

JAの農業者の協同組合としての性格を損なわないとの視点から、准組合員の事業利用量規制の在り方については、5年間の調査（正・准組合員の利用実態や改革の実行状況）を行い、慎重に決定すること<sup>10)</sup>。

③ 農協の事業目的

「農業所得の増大その他の農業者の利益の増進」および「的確な事業活動により利益を上げ、その利益を事業への投資（将来への投資）や組合員への利用高配当（還元）に充てる」旨の内容に農協の事業目的を改正すること。かかる事業目的の改正により、JAにおけるこれまでの非営利組織としての性格が変質する可能性がある点に留意しなければならない。

- ④ 連合会関係の主な改正としては、 i JA全農・経済連（販売・購買事業）については、選択により株式会社に組織変更できる規定、および ii JA全厚生連（厚正・医療事業）については、選択により社会医療法人に組織変更ができる規定にみられるような協同組合組織から他の組織への組織変更に関する規定の改正がある。この場合、協同組合から他の組織に変更されることによって、協同組合の有する本来の役割を達成することが確実に担保されなければならない。

むすび

昨年からの一連のJA改革についての各方面からのさまざまな提言や批判的見解、およびこれらの提言等を踏まえたJAによる自己あるいは内部改革に対する取り組み、政府によるJA改革を推進するためのJA法の改正といった動向を概観し、JA全中監査を中心に若干の考察と提言を試みてきた。これらJA改革の一連の流れは、JAに対して、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP=Trans-Pacific Strategy Economic Partnership Agreement）の農業分野の全面的な開放を認めるのか、それともJA法の抜本的改革をとおして、現行のJA組織の再構築を実行するのかの取捨選択を迫っているものといえる。かかるJA改革の方向性は、政府等による外部改革を重視あるいは優先させ、結果としてJAによるJA構成員のための自己改革ないし内部改革に対する意欲を軽視あるいは断念させるといった協同組合の特質ないし理念の放棄につながる危険性をはらんでいる。

この点を踏まえて、協同組合型ガバナンスとしてのJAのガバナンスを支えてきたJA全中監査を実質的に廃止に追い込むような提言に対しては、これまでJA全中監査が果たしてきた役割の再評価とともに、JAの経営をモニタリングする上で、一定の役割を果たしてきたものと考えられるJA全中監査をJA全中の自助努力によって再構築する可能性までも否定されるべきではない。

われわれは、今こそ協同組合の原点に立ち返って、今般のJA改革の問題に対して協同組合学会を中心に多方面から議論を積極的に展開するとともに、ここで取り上げてきたJA改革の問題を単にJAの問題に止めることなく、協同組合全体に係る問題として取り上げ、協同組合の存在意義を社会一般に認知させる絶好の契機としなければならない<sup>11)</sup>。

注

- 1) JA全中監査のフレームワークについては、拙稿「農業協同組合監査の現状と課題」『JA金融法務』平成23年5月（通巻480号）、20頁を参照。
- 2) JA全国監査機構の行う業務内容としては、JAの監査の他に i 監査事業に関する企画及び調整、監査士等に対する研修その他監査に関する管理および ii 監査の品質管理及び監査情報の提供、審査並びに審理といった監査業務とそれに関連する業務が挙げられている（JA全中監査規程第8条・4・（一）～（二））。さらに、JA全中は、JA全国監査機構が行う監査業務に従事するJA監査士に対する遵守すべき専門家としての倫理を規定した『JA全国監査機構倫理規則（平成14年2月制定）』を公表し、『同倫理規則』の第5条および第6条において、JA監査士の独立性の保持と公正性の堅持をそれぞれ規定している。
- 3) 社団法人経済同友会は、2007年10月に『国民生活の向上と市場創造の実現に向けて』と題する報告書における農業に関する提言の一環として「農業協同組合に対する外部監査法人による監査の実施」を取り上げ、組合の信用事業を含む事業内容を踏まえて、JA全中監査のみならず、外部の監査法人による監査を実施し、ガバナンスの強化を図るべきであるといった提言を行っていた。

この経済同友会の見解に対して、JA全中は、JA全中監査が①監査対象が会計のみならず業務全般を含んでいること、②公認会計士等の監査をもって置き換えることはできないこと、③新たに公認会計士等の監査の義務付けにより、組合に過重な経済的負担となること、④JA全中監査に係る権限・義務・責任等について公認会計士等とほとんど差異のないこと等の諸点を挙げて反論を試みている。

さらに、JA全中監査を内部監査として位置付けるとともに、JAの将来の発展のための重要な施策の一つとして外部監査の導入を提言している日本公認会計士協会から平成20年6月に公表

された『国の制度改革に関する提案-農業協同組合に関する意見』では、現行の組合における信用事業をはじめとする事業部門別の損益計算書の作成等の経営情報の開示の義務付けによる経営の透明性・健全性を確保するための仕組みの有効性に関する主張を除き、経済同友会に対するものとほぼ同様な見解を提言していた。なお、この点についての詳細は、拙稿「前掲論文」、20～28頁を参照のこと。

- 4) 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』2009年9月 日本経済評論社 16～21頁。
- 5) 国際協同組合年全国実行委員会「協同組合憲章草案」2012年1月13日 2～4頁
- 6) かかる3者要請検査については、農林水産省大臣官房検査部・金融庁検査局より、平成25年3月にⅠ金融円滑法、Ⅱ法令等遵守態勢、Ⅲ信用リスク管理態勢、Ⅳ資産査定態勢からなる「農協検査（3者要請検査）結果事例集」が公表されている。
- 7) この点については、全国のJA組合長や経営管理委員会会長を対象とした農協改革に関するアンケート調査結果によると、以下にみられるような興味ある調査結果がみられる（本調査の回答率は、全国694JAのうち659JAの94.96%である）。
  - i 「中央会制度がJAの自由な経営を阻害していると思うか」という問いに対しては、659JAのうち649JA（98.48%）がそうは思わないと回答し、そう思うと回答した10JA（1.52%）を大きく上回る結果となっている。
  - ii 「全中監査がJA役員の経営者としての自覚や責任感を損なわせていると思うか」との問いに対しては、659JAのうち632JA（95.90%）がそうは思わないと回答しているのに対して、そう思うと回答した組合数は4JA（0.61%）に過ぎず、上記iのそう思うと回答した比率を大きく下回っている。かかる調査結果は、JA全中が地域JAの自由度ないしは自主性を拘束ないし制限しているといった見解とは反対の結果を示して

## 農協改革に対する一試論

- いる。ただし、アンケート調査対象における回答組合 659JAの規模および未回答組合の 35JA (5.04%) によっては、本調査とは異なった回答がなされる可能性があることから、アンケート調査の結果を精査する必要があるものと考えられる(『日本農業新聞』「農協改革」特集第 4 号 (4)、平成 27 年 3 月)。
- 8) 『日本農業新聞』「農協改革」特集第 4 号 (3)、平成 27 年 3 月。
- 9) JAの役員数のうち、女性役員の占める割合は、平成 21 年 (3.54%)、平成 22 年 (3.87%)、平成 23 年 (4.48%)、平成 24 年 (5.28%)、平成 25 年 (6.07%) と着実に増加する傾向にある(農林水産省・経営局・協同組合課「平成 25 事業年度総合農協一斉調査結果の概要」(別紙 1) 1 頁)。なお、比率の算定に際しては、小数点第 3 位を四捨五入した。
- 10) JAの総組合員数における正組合員と准組合員の比率は、平成 21 年 (49.85%と 50.15%)、平成 22 年 (48.69%と 51.31%)、平成 23 年 (47.48%と 52.52%)、平成 24 年 (46.24%と 53.76%)、平成 25 年 (44.97%と 55.04%) となり、組合員全体に占める正組合員の割合が低下しているのに対して、准組合員の割合が明らかに増加傾向を示している(農林水産省・経営局・協同組合課「前掲資料」1 頁)。なお、比率算定は小数点第 3 位を四捨五入していることから、合計が必ずしも 100%にならない年度がある。
- 11) 本稿において検討してきたJA全中監査の改革を含む農協法改正案は、平成 27 年 8 月 28 日に参議院本会議で可決成立し、平成 28 年 4 月より施行されることとなった(『日本経済新聞』平成 27 年 8 月 29 日)。

