

農協改革に係る QA について

平成 27 年 3 月
JA 北海道中央会

- | | |
|---|----|
| Q 1. 農協改革等に係る JA グループ北海道の考え方と今後の対応方針について..... | 1 |
| Q 2. TPP に絡んだアメリカ等の多国籍企業からの圧力等ともあった報道されているが、..... | 2 |
| 1. TPP を強烈に求めている在日米国商工会議所とはどんな組織か？また、どんなメンバーがいるのか？ | |
| 2. 在日米国商工会議所の提案は規制改革会議から提案された事項に極めて類似しているが、どうなのか？ | |
| Q 3. 准組合員問題については、規制改革会議や在日米国商工会議所が准組合員の利用制限を求めたが、「法制度等の骨格案」において「利用量規制のあり方については、直ちには決めず、5 年間調査を行った上で慎重に決定する」こととされたが、今後、どのような影響が想定されるのか？... | 6 |
| Q 4. 連合会の株式会社化等組織変更について..... | 7 |
| 1. 一部の組合長は連合会等が株式会社等になった方が良いと主張するが、その場合の影響等はどうか？ | |
| 2. 厚生連が医療法人になった場合は、JA の外部出資はどうか？寄付金との扱いになるのか？ | |
| Q 5. 中央会改革について..... | 10 |
| 1. 中央会改革の狙いは何か？ | |
| 2. 中央会は今まで何をしてきた組織なのか？その果たした役割は何か？ | |
| 3. 中央会の指導が JA の創意工夫を阻害していると報道があるが、そういった実態はあるのか？ | |
| 4. 中央会改革等によって、JA にどのような影響が出るのか？単協等のコストアップにならないのか？ | |
| Q 6. 中央会監査制度について..... | 13 |
| 1. 中央会監査制度と公認会計士監査制度は何が違うのか？監査は劣っていたのか？ | |
| 2. 業務監査とは何か？具体的な事例は？ | |

Q 1. 農協改革等に係る JA グループ北海道の考え方と今後の対応方針について

A : 考え方と今後の対応方針

JA グループは、平成 27 年 2 月 9 日、自民党農林幹部から提示された「法制度等の骨格案」について、受け入れることを決定しました。

骨格案は、「准組合員利用規制の導入見送り」「JA 会計監査における公認会計士監査の義務付け」「JA 全中の一般社団法人化と各県中央会の連合会化」が主な内容となっております。

この骨格案は、「規制改革実施計画（平成 26 年 6 月）」に基づくものですが、農協改革の当初の目的は、農業所得の増大と農村社会の活性化を目指すものとして与党がとりまとめ、JA グループもその改革目的に沿って平成 26 年 11 月に自己改革案をまとめました。

それにも関わらず、同 11 月に規制改革会議が、「准組合員の利用規制」と「監査制度を含めた中央会制度の見直し」を一方向的に提言した以降、安倍政権は、「改革断行」という前のめりの意気込みだけで、現場実態を踏まえずに、世論を誘導してきました。

今回の骨格案は、一体、誰のための何のための改革なのかと、強い憤りを感じざるを得ないものでありますが、JA グループ北海道としては、農協法改正にあたり、全道の組合員・JA にとって不利益な形とならないよう、万全を期して取り組むこととしております。

また、農業所得の向上と農村地域の活性化に向けて、自己改革の実践に努めることが重要となっております。

Q 2. TPPに絡んだアメリカ等の多国籍企業からの圧力等ともあった報道されているが、

1. TPPを強烈に求めている在日米国商工会議所とはどんな組織か？また、どんなメンバーがいるのか？
2. 在日米国商工会議所の提案は規制改革会議から提案された事項に極めて類似しているが、どうなのか？

A 1 : 在日米国商工会議所について

在日米国商工会議所 HP に組織の概要について以下のとおり公表されていません。(以下、HP より一部抜粋)

日本で最大の外国商工会議所

在日米国商工会議所 (ACCJ) は、日米の経済関係のさらなる進展、会員企業および会員活動の支援、そして日本における国際的なビジネス環境の強化等を目標とし 1948 年に設立されました。今日では、東京、大阪、名古屋にオフィスを置き、40 数か国の約 1,000 社を代表する、およそ 3,000 名のメンバーを有しています。

ACCJ は創設以来、政策提言活動・情報・ネットワーキングを通じて、日米両国のメンバーや急速に成長する国際市場に有効な機会や利益を提供してきました。この強みは、ACCJ に対する高い評価につながっています。

メンバーによって、メンバーのために運営される完全に独立した商工会議所として、今日では日本で最も影響力のある外国経済団体の 1 つとなっています。また、ACCJ は日本の海外ビジネスコミュニティーに共通の利益や目的を明確にし実現するための、重要な場となっています。

メンバーシップ

ACCJ はメンバーによって運営されている、メンバーのための非営利団体です。あらゆる国籍の個人および企業の方々が、メンバーとしてご加入いただけます。

委員会活動・イベント

ACCJ には 60 を超える委員会があり、取り扱う分野は多岐にわたっています。各委員会が定期的にイベントを実施し、ACCJ 全体では年間 500 以上のイベントを開催しています。通常、ACCJ のイベントへの参加はメンバーおよびメンバーのご同伴のお客様限定となっております。

政策提言活動

ACCJ は二国間政策を方向づける議論への重要な参加者として、対日外国直接投資の拡大や外国企業の市場アクセスの改善、日本経済の強化と効率化のための政策の推進、そして日米間の既存の貿易協定の完全実施のために、継

続的に日米両国政府関係者と協議しています。

コミュニティサービス(地域貢献)

ACCJ 主催のチャリティーイベントは、メンバーが日本のコミュニティに恩返しをするよい機会となっています。ACCJ では寄付金を集めるため毎年チャリティーボールやウォークソンを実施しています。

A 2 : 在日米国商工会議所の提案との類似性について

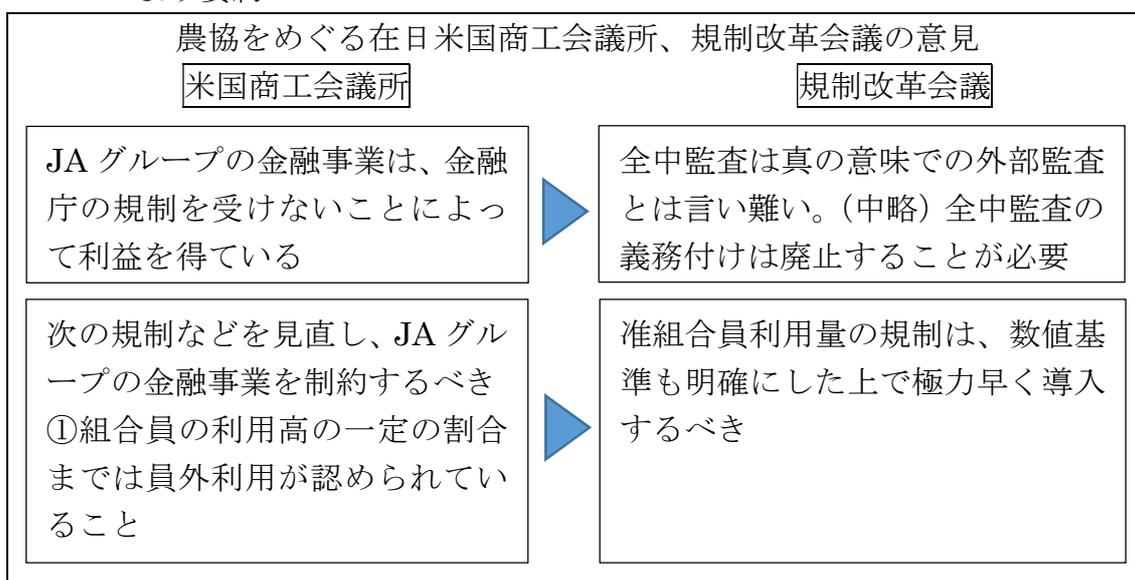
以下のとおり一部マスコミも含め、多くの有識者が「在日米国商工会議所の意見書と規制改革会議の意見が類似している」旨指摘している経過にあります。

<参考 1> 「2015年1月23日日本農業新聞」の「農協改革 物申す^④」の「JAの利益にならぬ」(大妻女子大学教授田代洋一)より要約

規制改革会議の農業ワーキング・グループが5月に「意見」をまとめた後、在日米国商工会議所がJAグループ組織改革の意見書を公表した。

それはまずJAの信用・共済事業を一般の金融機関と同等の規制に置くべきだとしている。ここには金融庁規制とともに公認会計士監査が含まれよう。そしてそれが確立されなければ、員外利用や准組合員制度、独占禁止法の適用除外を見直すべきだ、とする。これは政府の農協「改革」メニューと全く同じだ。そして意見書は「結論」で「こうした施策の実行のため、日本政府および規制改革会議と緊密に連携」と明記している。それが全中監査機能の剥奪に具現しているとすれば、「改革」が一体誰のためのものか明らかだろう。

<参考 2> 「2015年2月6日週刊朝日」の「農協 vs.官邸 農村を滅ぼすな」より要約



②わずかな出資金を支払って構成員になることができる「准組合員制度」

(JA の) 自己改革案においては、准組合員の事業利用についてのルール化の方向性が示されていない

③JA グループ全体に適用している独占禁止法の特例

独占禁止法の適用除外がなくなることによる問題の有無などを精査し、問題がない場合には全農・経済連の株式会社化を前向きに検討

昨年 6 月、在日米国商工会議所 (ACCJ) が、JA グループの組織改革について意見書をまとめた。その内容は規制改革会議の活動を高く評価するもので、結論には「日本政府および規制改革会議と緊密の連携」していくと書かれている。

にわかに信じがたい話だが、これは両者が発表している意見を比較すれば一目瞭然だ (上の表)。

注目すべきは、米国の規制見直し要求にある「組合員の利用高の一定の割合までは員外利用が認められていること」という項目だ。「員外利用」とは、農協に出資している正・准組合員ではなくても、農協のサービスが利用できる枠組みのこと。信用・共済事業を中心に、各農協ごとに 20~25%まで認められている。これが特別待遇にあたるとして、制度撤廃を求められている。

しかしながら、規制改革会議の意見にあるのは准組合員への利用制限だけ。員外利用の禁止は書かれていない。ここにカラクリがある。

「まず、准組合員に利用制限がかけられると、正・准組合員の貯金総額が減ります。そうすると当然、員外利用の比率が自動的に高まってしまう。それが 25%を超えれば、員外利用者にも貯金を返却しないとイケない。准組合員の利用量規制をすれば、員外利用者にも同時に制限できるのです」(大妻女子大学田代洋一教授)

<参考 3> 「2015 年 2 月 10 日北海道新聞」の「農業 変わるのか」の「外資参入で衰退も」(日本金融財政研究所所長菊池英博氏) より要約

昨年夏に閣議決定された規制改革実施計画の農業部門の内容は「書いたのは自民党でも農林水産省でもない」と言われている。在日米国商工会議所が日本農業強化策として出した意見書に酷似しているからだ。この意見書には「JA グループの金融事業を(農水省から分離して)金融庁規制下にある金融機関と同等の規制に置くように(日本政府に)要請する」となる。

米国は、「全国農業協同組合中央会（JA 全中）と農協を廃止して株式会社組織にせよ」「農業部門と金融部門を分離せよ」と要請している。そうすれば、米国は利益を得やすい分野で大もうけできる。中山間などもうからない地域の事業は放置し、日本政府が勝手に負担すればよいという発想だ。

Q 3. 准組合員問題については、規制改革会議や在日米国商工会議所が准組合員の利用制限を求めたが、「法制度等の骨格案」において「利用量規制のあり方については、直ちには決めず、5年間調査を行った上で慎重に決定する」こととされたが、今後、どのような影響が想定されるのか？

A：准組合員利用量規制に係る想定される影響

「法制度等の骨格案」に関連して、以下のとおり報道されています。

- 「自民党農林幹部は、調査を終える5年後に『規制をするか・しないかから、あらためて議論するという意味だ』と指摘。JAグループや与党議員から慎重な対応を求める声が相次いだだけに、政府の強硬論を押し返したことを強調する。」
- 平成27年2月26日の衆議院予算委員会で林農水大臣は、「准組合員制度について民業圧迫との批判がある一方、地域を支えるインフラと評価する声もあるとして『バックデータがないと議論できない。5年間かけてしっかりと実態調査をした上で議論していこうということだ』と述べた。」
- 平成27年3月10日の衆議院予算委員会分科会で林農水大臣は、『(検討時期を)前倒しということは考えていない』と明言した。」調査項目に「①事業ごとに正組合員と准組合員の利用量がどれくらいあるか②他にサービスを提供する事業者がどの程度あるか―等を想定、JAが事実上、農村地域のインフラを担っていることも踏まえて検討すると述べた。」

「法制度等の骨格案」では、JAを別組織化して准組合員の受け皿を作るような措置も盛り込まれました。単位JAの判断で、農協の新設分割や株式会社化、生協等への組織変更ができる規定を置くこととしています。仮に准組合員の事業利用規制が導入された場合、規制を守れないJAには規制の対象外である生協や株式会社等に転換してもらい、という流れも心配されます。

今後、調査を利用して規制導入やJAの組織変更に誘導される懸念があります。

Q 4. 連合会の株式会社化等組織変更について

1. 一部の組合長は連合会等が株式会社等になった方が良いと主張するが、その場合の影響等はどうなるのか？
2. 厚生連が医療法人になった場合は、JAの外部出資はどうなるのか？寄付金との扱いになるのか？

A 1 : 連合会の株式会社化による影響等について

農林中金・信連・全共連の株式会社への転換については、「法制度等の骨格案」において「金融庁と中長期的に検討する」旨取りまとめており、現時点で株式会社化が想定される連合会は全農・経済連に限定されます。

1. 株式会社化に係る全農の考え方

平成 27 年 1 月 23 日開催の農協改革等法案検討 PT に全農が提出した資料に以下のとおり「株式会社化に係る考え方」が示されています。

- 経済界との連携強化は、系統経済事業の事業機能強化面では重要な選択肢のひとつですが、
 - ① 現組織体制化でもかなりの部分対応可能であること（カット野菜製造での大手食品メーカー、玄米輸出での大手農業機械メーカーとの提携など）
 - ② 株式会社化構想は全農・経済連にとって組織形態の重大な変更にあたり組織手続き上会員総代の合意形成が前提になることに加え（総代が納得できる合理的な根拠が必要）、全農・経済連は設立以来農業協同組合として事業運営してきており、それぞれの内部はもとより農協・生産者、取引先の不安・動揺・混乱を生むおそれがあること
 - ③ 現下の農業をめぐる情勢は、国内外とも一時も目を離せない状況にあることなどを考えれば、まずは、現行の組織体制下で経済界との提携の拡大・加速化を含めた上記にまとめた事業戦略を充実・強化していくことが、わが国の農業振興、ひいては地域振興につながるものと確信するものです。

2. 全農の事業・組織の見直しの必要性

「法制度等の骨格案」では、選択制による株式会社化ができる規定を置く旨取りまとめていますが、一方で、現状の全農の事業方式は協同組合的事業方式により一定の役割を果たしている旨有識者からも評価を得ています。

＜参考＞「農協の大義」（太田原高昭著）より要約

- ① 購買事業では全農利用率が高い品目を見ると、肥料、石油、飼料、農薬など原料を輸入に頼っているもの、段ボール、農業機械、自動車など大企業が供給の中心になっているものが多い。
- ② これは、地方の経済連が国内市場への販売では力をつけているが、外国からの輸入や大企業からの購入品の価格交渉については全農に一本化して行うのが有利だと判断しているからである。
- ③ つまり全農は、協同組合的事業方式における全国段階での連合会の役割を果たしているのであり、経済連との統合の有無にかかわらず、こうした全農の機能は継続され、それを前提に全国の農協システムが動いているのである。
- ④ 結果としてそれは、農産物のコスト低減を通じて消費者への寄与となっているのである。
- ⑤ 逆に輸出入を仕切る商社や資材を生産・販売する大企業の利潤極大志向にとっては、全国の生産者や単協のここバラバラの小さな需要を一つにまとめて強いバイイングパワーを発揮する全農の存在は疎ましいものであることもよくわかる。

A 2 : 厚生連の医療法人化による影響について

平成 27 年 1 月 28 日開催の農協改革等法案検討 PT に農林水産省が提出した資料に以下のとおり「厚生連（農協法）を社会医療法人（医療法）とする場合のメリット・デメリット」が示されています。

メリット	デメリット
○ 員外利用規制が適用されず、農村医療の担い手として積極的に貢献できる。	○ 持分のある出資金を保有できない。社会医療法人は、持分のない社団とするのが原則。
○ 収益事業が広く実施でき、その利益を病院経営に充てることができる。	⇔ 社会医療法人への組織変更時に、出資金を資本性のある負債（劣後ローンなど）に切り替えることは可能（※1）
現在、病院内の売店、駐車場等の医療の付帯事業のみ（税法の規制）→製造業、情報通信業、運輸業、卸・小売業も可能となる。	○ 税制優遇が一部なくなる。
○ 差額ベッド規制がなくなる。（税法の規制）	① 固定資産税・不動産取得税、特別土地保有税及び都市計画税：非課税→一部課税（法人単位ではなく、救急医療等確保事業を行っているか否かを施設ごとに判断して非課税（※看護師等の教育に供する固定資産は、厚生連、社会医療

メリット	デメリット
病院の全病床に占める差額ベッドの割合：30%以下→制限なし 差額ベッドの料金の平均金額：5,000円→制限なし	法人ともに非課税)) ② 登録免許税：非課税→課税
	○ 社会医療法人要件（※2）の適合状況を毎年検査され、満たせなくなった場合、法人税が一括課税される。 ○ （社会医療法人の組織変更した場合に、医療法上の公的医療機関（※3）として指定されない場合には、）公的団体のみを対象とする補助金が受けられなくなる。 ⇔ 医療法上、社会医療法人が公的医療機関になれないというルールはない。逆に、公的団体以外を対象とする補助金が受けられる。
※ 公的病院等に助成を行っている都道府県、市町村への特別交付税措置はともに受けられる。	○ 特別養護老人ホームの開設ができない。 [老人福祉法を改正しない限り、開設・運営ができない。] ※ 健康診断のみを行う厚生連（12 厚生連）は、社会医療法人にはなれない。

※1 現在、公的医療機関である厚生連の出資金は、脱退時を除き、会員農協に払戻しができない。

※2 社会医療法人は、救急医療、へき地医療などの不採算医療を行うことが要件とされ、公的医療機関に比べ、地域医療サービスの維持が強く担保されている。

※3 公的医療機関とは、医療法において、都道府県、市町村その他厚生労働大臣の定める者（現在の指定は、厚生連、日赤、済生会、国民健康保険組合等）の開設する病院又は診療所と規定されており、病院の研究施設としての提供、救急医療確保事業等都道府県の施策に協力することとされている（医療法第31条）。

Q 5. 中央会改革について

1. 中央会改革の狙いは何か？
2. 中央会は今まで何をしてきた組織なのか？その果たした役割は何か？
3. 中央会の指導がJAの創意工夫を阻害していると報道があるが、そういった実態はあるのか？
4. 中央会改革等よって、JAにどのような影響が出るのか？単協等のコストアップにならないのか？

A 1 : 中央会改革の狙いについて

中央会改革の狙いは不明確です。中央会改革がどうして農業の成長産業化や農業所得向上につながるのか。そして、農協が良くなるのか。政府から十分な説明はありません。誰のための改革なのか、農業の現場の声が置き去りにされています。

A 2 : 中央会の歴史的に果たしてきた役割について

1. 中央会の設立経過

中央会は、昭和 20 年代における単位農協・連合会の再建整備にあたり、昭和 29 年、農林省(当時)の主導のもと、農協全体の強力な総合的指導団体として、他の連合会より一段高い位置付けで創設された中央会制度に基づき設立された経過にあります。

【昭和 29 年 7 月 26 日 農協中央会設立推進委員会より】

1. 農協運動の目的は、すべての農協機能が有機的一体として発揮されることによってはじめて達成されるものである。従って農協運動には常に共通の意思が確立されていることが必要である。この共通の意思は、結合を根本とした協同組合原則の堅持という不動の基礎に立って民主的に結集されたものでなくてはならない。中央会の任務は、この共通の意思を結集し、これをすべての農協活動の基準とさせるとともに対外的には農協全体を代表するものである。
2. 農協は、とかく個々の立場に偏して全体としての運営を軽視し、ために組合員と組合、組合と連合会、連合会相互間等に対立的な関係を生じがちである。中央会は、このようなことのないようにするために、常に共通の意思の徹底につとめ、これら相互間の連絡調整をはからなければならない。
3. 農協事業は、相助の精神を基調として、経済の協同を強化進展させるものである。農協事業としての農業経営の改善指導は、販売、購買、利用、信用その他の事業そのものの中においてそれを通じ且つそれを総合して遂行され

るべきものである。農政活動も、農協としては、事業運営に関連して生じる問題解決の努力である。従って、中央会においては、農業経営改善指導及び農政活動等は、とりたてて事業指導と別個のものとして取扱うべきではない。

4. 農協は、自主性を確保するため、その経営はあくまで自立を旨としなければならない。中央会もまた農協全体の自主的な意思にもとづいて活動するものであるから、補助金その他外部からの援助にたよってはならない。
5. 中央会の役職員の編成は、徒に数にとらわれず、適任者をもってあて、十分に機動性を発揮しうるものでなければならない。従ってその機構は、極力簡素にすべきである。
6. 中央会の役職員は、誠実であって、農協運動に情熱をもち、且つ経験にとんだものであり、農民生活の根底から農協運動を理解し、農協が何をなすべきか、何を避けるべきであるかを指導することができるものでなければならない。このような中央会の役職員を得るためには、会員とくに連合会は、最も優秀な職員を派遣する等積極的に協力すべきである。
7. 中央会の事業が有効におこなわれるためには、十分な予算を必要とするが、それは会員が喜んで拠出しうる範囲でなければならない。中央会が経費の調達に少しでも苦勞するようでは本来の活動を十分に果たすことは出来ないから、会員となろうとするものは経費を分担する責任あることを自覚し、且つこれを確実に拠出する能力を十分に有するものでなければならない。
8. 中央会は、以上のような農協の全面的な理解と責任の基礎の上に立って設立されるものでなければならない。

2. JA北海道中央会が果たしてきた役割

JA北海道中央会は、昭和29年設立後、北海道農業とJA経営の発展を支えてきました。

- ・北海道農業に関しては、水田・畑作・酪農畜産政策の確立、地域農業振興策や営農指導支援、さらには貿易交渉対策の実施により、組合員の所得安定と持続可能な北海道農業の実現に努めてきた。
- ・JA経営に関しては、監査実施、経営指導、合併推進などにより、JA経営の健全性確保に努め、組合員・利用者からの信頼性確保に努めてきた。
- ・また、青年部・女性部組織の育成により協同組合運動の理解促進と意思反映に努め、役職員の教育研修による人づくりに努めてきた。

A3：中央会がJAの創意工夫を阻害している実態について

都市部、農村部、また米作中心か園芸中心かなど、それぞれの地域にあったJA

経営計画を定めるよう中央会では指導しており、むしろ各 JA の創意工夫ある取り組みを推進しています。また JA それぞれの個別問題の相談にも応じています。

なお、道内 JA が「行政や関係機関との連携のもと、JA が主体性をもって、地域の特性に合わせた農業振興に取り組んで」いる優良事例について、中央会 HP にて公表しています。

A 4 : 中央会改革等による影響について

今後、中央会改革に関する全体像が明らかになることが想定されますが、現時点では以下の影響が懸念されます。

1. 財務諸表等監査に係るコストアップについて

「法制度等の骨格案」では、全中の監査部門の JA 全国監査機構を分離し、新たな監査法人として独立させ、この新法人の内部で会計監査と業務監査を担うチームを分ければ、独立性を維持でき、両方の監査を行えるとしました。一方、両方の監査を同一チームが担う現行の仕組みより手間は増え、単位 JA が負担する監査費用も膨らむ懸念があります。

また、JA 全国監査機構の人員は 560 人でうち公認会計士は 30 人、農協監査士は各都道府県中央会からの出向者を中心に 340 人に上ります。この体制で約 640 の単位 JA を監査していますが、農協監査士に公認会計士の資格を取ってもらう等でその割合を増やさないと、人手不足に陥る懸念があります。

新法人がうまく機能しなければ、単位 JA が一般の監査法人の監査を選ぶことにつながります。その場合には、今まで以上に監査費用が膨らむ可能性があります。さらに、一般の監査法人は会計監査のノウハウはありますが、JA は営農経済事業をはじめ幅広い事業を展開しているので、これらの事業の健全性を確かめる業務監査について一般の監査法人がどの程度対応できるのかは不透明です。

加えて、公認会計士は大都市に集中し、道内の単位 JA にとっては、ふさわしい監査法人が地元で見つからない事態も心配されます。

2. JAバンクシステムの破綻未然防止機能への影響について

コストアップは JA への直接的な影響ですが、間接的な影響として JA バンクシステムの破綻未然防止機能が機能するかどうか、があります。

中央会の経営指導部門や農林中金が監査情報を共有して、各単位 JA の経営状態を把握のうえ改善指導を実施し、経営破綻の未然防止を図る JA バンクシステムが機能するかどうか、不透明な状況にあります。

農林中金が JA 全国監査機構の監査情報を共有できるのは、JA バンク法の規

定で、監査情報の守秘義務が解除されているためです。今後は公認会計士監査に移行しますが、公認会計士の守秘義務は極めて厳しく、JAバンク法の規定も対象外です。農水省は監査を受けた単位JAから中央会や農林中金に監査情報を流す仕組みにすれば対応できると主張しています。

監査報告書はあくまでも財務諸表の内容が適正だと意見表明するもので、経営の詳細が分かるものではありません。これを中央会や農林中金が入手できたとしても、経営指導にはつなげにくいとされます。また、JA全国監査機構は監査の過程で様々な経営リスクを把握し、農林中金と共有しています。一方で、経営リスクは当事者の単位JAからすれば、積極的に外部に提供するような性質のものではありません。このように、単位JAから監査情報を得る形式で、従来の綿密な情報共有が維持できるのか、確証はありません。

Q 6. 中央会監査制度について

1. 中央会監査制度と公認会計士監査制度は何が違うのか？監査は劣っていたのか？
2. 業務監査とは何か？具体的な事例は？

A 1：中央会監査制度と公認会計士監査制度の主な相違点について

1. 目的について

中央会監査制度と公認会計士監査制度はそれぞれの目的が相違しており、公認会計士監査制度は投資家保護のための決算証明監査に限定していますが、中央会監査制度は組合員の利益確保のための業務運営全般の指導監査も併せて行っています。

2. 独立性について

独立性については中央会監査が進んでいると評価する意見もあり、中央会監査が一方的に劣後しているわけではありません。

規制改革会議は、意見書で「真の意味での外部監査とは言い難い」と指摘していますが、監査主体が外部か内部かという議論ではなく、監査対象のJAに対して独立性が確保できているかどうかの問題です。

なお、監査対象に対する独立性を議論する場合は、以下の3つの要素を勘案するのが一般的です。

- ① 経済的要素
金銭や不動産等の取引の状況、報酬の支払われ方や、報酬の依存度等
- ② 身分的要素
雇用されているか、兼職しているか、役員と親族関係にないかどうか等
- ③ 精神的要素
監査の実施、意見の形成に際して毅然たる態度がとれるかどうか等

3. 指導との関係について

中央会監査の結果は、信用事業の破綻防止を中心に中央会の経営指導等と連携のうえ、有効に機能しています。

JAは農協法に基づき全中の監査を受け、会計監査とともに、日常業務を点検する業務監査を受けますが、結果は中央会の経営指導部署とJAバンクと共有しJAの運営改善に生かしています。経営破綻JAを出さなかったのはこの機能が発揮されたためです。

もし、この破綻未然防止機能がなくなれば、単位JAは経営リスクを取り難くなり、組合員のためにもなりません。

また、有識者からも高い評価を得ています。JA 経営の健全性が保たれて初めて、組合員への農業支援や地域貢献が可能になります。

<参考>「農協の大義」（太田原高昭著）より要約

- | |
|---|
| <p>① 膨大な公的資金の注入を必要とした銀行の合併再編に比べれば、自力更生を成し遂げた系統農協とそれを可能にした中央会の指導ははるかに優れている。</p> <p>② 監査の徹底とそれに基づく経営指導は、信用事業を営む農協としては当然やるべきことである。農協は国内で最小の金融機関なのであり、小さくても金融機関である以上破綻は許されない。中央会の前身在戦後の再建整備から立ち直るために設置されたし、その後も破綻に瀕した単協や連合会がなかったわけではないが、その場合でもパニックを起こすことなく処理した中央会の指導は、むしろ高く評価されてよい。</p> |
|---|

<表：中央会監査制度と公認会計士監査制度の比較>

	中央会監査制度	公認会計士監査制度
監査の目的	<p>組合員の利益確保。 JA の監査は組合員が出資・利用・運営する JA の経営を継続させるためにある。農産物の出荷や資材の購入、貯金や共済の契約などに事業利用していた地元の JA がつぶれてしまったら、組合員は困ってしまう。株の売買で企業間を自由に移れる投資家とは違い、組合員は JA がつぶれたからといって、その地域を離れられない。だから監査には、赤字だと証明するのではなく、JA の継続に向けて、赤字をどう防ぐかを示すことが重要になる。</p> <p>そのために全国監査機構は、会計に限定せず、様々な業務が適正に運営されているかも監査する。それを通じてまとめた「改善指示書」を JA に提出し、JA はこれを受けて改善方針をまとめる等、事業の継続に役立てる。</p>	<p>投資家の保護。 上場企業は、投資家はその企業の株を持つこと成り立つ。監査も投資家のためにある。監査に求められていることは、その企業の会計処理や発表した財務内容が正しいと証明することにある。投資家はそれを信じて、株の売買の判断ができる。例えば、その企業が赤字でつぶれそうでも、監査は赤字であると証明すればよい。</p>

	中央会監査制度	公認会計士監査制度
経済的独立性	全国監査機構は各 JA や連合会から全中に集まる賦課金で運営され、JA から直接報酬を受ける関係にない。そのため有識者からも、経済的な独立性は、「公認会計士監査より、中央会監査の方が進んでいる」と評価する意見もある。	公認会計士がある企業を監査する場合、会計士は監査報酬をその企業から直接受け取る。
指導との関係	全国監査機構が監査で得た情報を農林中金等に提供して、JA の経営破綻を防ぐ JA バンクシステムが成り立っている。農漁協信用事業再編強化法 (JA バンク法) に基づいて、監査情報の守秘義務が解除されている。	会計だけでなく事業運営も調べてその改善につなげるシステムは成り立たない。また、公認会計士は守秘義務がとても厳しい。第三者への情報提供は裁判等を除いて認められない。

4. 監査内容について

中央会監査は、公認会計士が行う決算を証明する監査の域を超え、組合員視点での事業運営の検証や財務健全性の監視などの「業務監査」も行っており、経営改善に向けた指導的側面で重要な機能をはたしています。(青山学院大学八田教授)

<表：中央会監査制度と公認会計士監査制度の監査内容の比較>

	中央会監査制度	公認会計士監査制度
監査内容	信用事業 (貯金残高 200 億円以上) を行う農協は全中監査を受けなければならない (農協法第 37 条の 2 に規定)。財務諸表監査等に関する契約を公認会計士と締結しなければならない (農協法第 73 条の 38④ に規定)。	銀行、信金・信組 (貯金残高 200 億円以上) は公認会計士監査を受けなければならない (大会社も同様)。
会計監査以外	事業報告の監査 (事業報告の内容が適正) 信用事業 (貯金残高 200 億円以上) を行う農協は全中監査を受けなければならない (農協法第 37 条の 2 に規定)。(事業報告は組合員のためにどんな活動をしたのかという	会計監査以外の監査は求められていない。なお、公認会計士は大会社等に対して会計監査とコンサルテーションを同時に行うことを法律で禁止されてい

		中央会監査制度	公認会計士監査制度
の 監 査	である ことの 証明)	ことを報告するものであり、決算関係書類の中でも特に重要な位置付けになっている。会計に限定せず、組合の事業運営全般の適否についても意見表明する。）	る。 （クライアントの職務執行に対し、合理性、能率性の観点から助言等できるが、職務執行が組合の健全な発達に適合しているか否かという合目的性の観点から助言等できるかどうか懸念がある。）
	事業運 営全般 の監査	中央会監査は、組合の組織、運営、会計等の問題点の改善を目的に、創立時から指導事業と一体的に行われてきた（農協法第 73 条の 22 に規定）。平成 8 年に金融業態に会計監査が導入される際に、JA が信用事業のみではなく総合事業を営んでいること等を踏まえ、中央会監査による決算証明が措置された。	

A 2 : 業務監査について

1. 業務監査とは？

業務監査は、監査法人等と異なり、会計監査のみならず、JA の業務運営全般に対して、経営戦略・方針（組合員基盤の強化等、JA らしい業務運営含む）、経営計画、内部管理体制の整備、さらには支所等における事務処理の誤りまで、幅広く指導的な内容も含めた内容を監査する中央会監査特有のものであり、極めて幅広い範囲が対象となります。

歴史的には、中央会監査は昭和 29 年に設立された農協の指導機関の中央会の事業の一つとして行うものであり、指導監査を基本として出発しました。会計への準拠性、法令への準拠性、組合活動の合目的性等を対象としました。

中央会監査は組合の会計処理や組織・運営の適否を判断し、問題点があれば改善してもらうことを目的としていました。

その後、平成に入り、バブル経済が崩壊し、不良債権の増加により、金融機関の信用力が低下したことを受けて、金融機関のシステムの安定化のため、大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会の報告書が出されました。

その中で、協同組合金融機関に対しても、監査体制を一般金融機関の水準に引

き上げを求め、一定規模以上の信用金庫、信用組合には、公認会計士または監査法人の監査を義務付けました。

農協への対応については、農林大臣の諮問機関である農政審議会で金融制度調査会への対応が話し合われました。農政審議会では中央会を外部監査として位置付けるのが妥当との結論に至り、平成 8 年に決算監査が導入され決算の適正性の表明という役割が課されることになりました。

このように、業務監査は中央会が設立以来行っていた指導監査のうち会計処理を除く組織・運営の適否を判断するものと言えます。

2. 業務監査の具体的な事例について

中央会監査は、業務監査を行うことにより、JA の健全な発展のために有効に機能しています。

中央会監査においては、JA の組織、運営に係る改善を要する事項について、JA の理事会に対して指摘を行い、回答を求めることにより、改善に向けた意思を確認し、中央会の指導業務により具体的な取り組みを促すことにより、公認会計士監査にはない業務監査の機能を発揮しています。

なお、北海道監査部における業務監査の具体的な事例は以下のとおりです。

- ・監査において、地域農業振興に係る中長期計画の策定を求め、中央会の指導部門を活用し、策定・実践し、作物のブランド化等による農家所得の向上を図った事例。
- ・監査において、農家経済再建対策の強化について指摘、個別巡回による指導対応等により、再建対策農家の経営改善を図り、不良債権の解消による財務体質強化を図った事例。
- ・監査において、組織・運営の見直しによる部門別損益の確保について指摘、本支所機能の見直しと営農指導体制の強化により組合員の所得向上に寄与している事例。
- ・監査において、協同組合理念の再構築について指摘、中央会の指導部門を活用し、新たな経営理念の策定と組合員を対象にした協同組合員講座の開催、支店単位の協同活動の展開を行い、協同組合理念の理解を深めている事例。

また、平成 27 年 1 月 28 日開催の農協改革等法案検討 PT に農林水産省が提出した資料に「JA 全国監査機構における業務監査結果の事例」（JA 全国監査機構・平成 26 年 1 月）が示されています。

主な項目は以下のとおりです。

1. 経営方針・経営計画に関する事項
 - (1) 組合員基盤や JA らしい業務運営に関する事項

- (2) 経営全般・経営改善等に関する事項
 - (3) コンプライアンスに関する事項
 - (4) 個別の業務運営（事業計画）に関する事項
 - (5) 監事監査に関する事項
2. 内部管理体制の整備に関する事項
- (1) 事業共通・総務
 - (2) 信用事業
 - (3) 共済事業
 - (4) 経済事業
3. 業務部門および支店等における事務処理
- (1) 事業共通・総務
 - (2) 信用事業
 - (3) 共済事業
 - (4) 経済事業
4. 食の安全確保・環境保全型農業に関する事項