

(11) 貯金等合計額200億円以上及び負債合計額200億円以上の農協については、中央会の監査を受けることが義務付けられているが、これら以外の農協について、どのような外部監査が行なわれているか、また、平成19年度の監査実績を教示願いたい。併せて、外部監査が行なわれていない（監事監査のみ）なら、早急に外部監査を実施すべきと考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 農協法においては、貯金等残高が200億円に満たない又は負債総額200億円未満の農協について、全中による外部監査の義務付けの対象外とされている。
2. しかしながら、これら農協については、毎年度中央会監査を受けることを定款で定めるか、又は任意の契約により全中監査を行うこととしており、19年度においては、約9割の総合農協について決算監査を行っている。
3. また、決算監査を受けていない農協については、少なくとも期中に業務及び会計の監査を行うこととしており、これをあわせれば、全ての総合農協で外部監査が行われている。
4. なお、農協に対する決算監査義務付け対象の範囲は、信用組合及び労働金庫（貯金等残高200億円以上であるて員外預金比率が10%以上の組合が対象）や中小企業等協同組合及び消費生活協同組合（負債総額 200億円以上の共済事業を行う組合が対象）に比べて広範なものとなっている。

(12) 農協の経営状況や会計処理等を踏まえ、現状の中央会による監査システムが機能していると考えるか、見解を伺いたい。

(答)

1. 農協中央会は、農協に対する監査を指導と一体的に実施（監査で問題点を的確に把握し、合併の推進等を含む経営指導によりこれを適切に是正）し、また、会計のみならず農協の業務全般にわたる監査を行っている。こうした取組により、農協の信用事業においては現在まで公的資金を投入するような破綻事案は生じておらず、また、行政検査も経て確定した19事業年度決算におけるリスク管理債権比率は4.4%と他業態に比して遜色ない水準となっていることなど、中央会監査は適正に機能していると認識している。
2. さらに、社会情勢の変化に対応して監査がますます重要となってきたことから、会計分野のみならず、法令違反や不祥事の防止態勢の状況を含む業務全般についても監査することとしている全中監査について、こうした業務監査の充実及びその後の指導の強化によって適正な業務運営が確保されるよう、一層の質の向上を図っていくことが課題と考えている。

(13) 現在の監査と指導が一体となつてゐる監査システムにおいても、監査人の役割を果たして、「事業の存続性に疑義がある」との監査結果（監査人意見）が付されている事例もある。しかしながら、これは、同一の主体が、監査の役割を果たすために「経営継続が困難である」と言う一方で、指導の役割を果たすために「経営改善が必要である」と言うこととなり、明らかに矛盾が生じる。やはり、監査人として経営状況を明らかにする役割と、指導者として経営状況を改善する役割は、同一主体では成立せず、役割分担が不可欠であると考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 中央会の監査と指導は、いずれも、組合員に対し事業を通じて最大奉仕をすることが設立目的である農協の健全な発達を目的とするものである。

会社の外部監査は、不特定多數の株主等のために行われるが、営業活動の結果とするわけではなく、これらは経営者の判断に委ねられている（このため、例えば外部監査で会社を解散させるべきといった結論に至ることはあり得ない）。

一方、農協の監査は、財務諸表の適正性のみならず、出資者であり利用者である組合員にとって適正な業務運営を行わっているかを監査する。そして、中央会の指導部署は、このような監査と一体的に、農業者のための協同組織として何がベストの解決かという観点から、当該農協に対して経営改善を指導する。その際、必要な場合には、組合員になくてはならない事業（特に農業関連事業）を継続させていくための措置を講じた上で、合併や解散といった組織再編も辞さない強力な指導を行うこともある。

2. このため、農協法において、中央会制度を位置付けた上で、農協業務に精通した全中により中央会の指導と一体となつた監査が行われるよう措置しているところである。

3. なお、適正な会計処理や業務運営が行われているかどうかは、公正中立の立場から客観的・専門的に行うべきことはもちろんであり、誰が監査主体であっても担保されるべきものである。中央会監査により、継続組合の前提に重要な疑義が存在していることが判明すれば、監査報告書に必要な追記等が行われることとなるが、このような事例が起こり得ること自体、全中監査が農協組織の存続のためではなく真に組合員のために行われていることの証左であると考えている。

(14) 監査は被監査人と利害関係を持たない第三者が公正普遍の態度を持って行なうべきものである。(13)のとおり、同一主体では、適正な監査と適正な指導は困難であり、役割分担を図った上で適正な監査を実施するためにも、公認会計士監査を早急に導入すべきであると考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. (13)のとおり、農協の監査については、農協の業務運営に精通した中央会が行い、監査の結果を踏まえて当該農協を指導することにより、発見された課題が組合員の利益にかなう形で是正されており、指導と監査が車の両輪となつて有効に機能しているところである。

2. このため、公認会計士監査のように指導と結びつかない監査は、指導と一体となつて機能している全中監査に置き換えることはできず、また、全中監査のほかに公認会計士の監査を義務付けることは、二重に農協に負担をかけることとなり、不適切である。

3. また、中央会の監査については、

- ① 農協法により、中央会の監査に係る権限（業務・財産の全般調査権）、「義務（理事の不正行為等の監事への報告義務）、責任（組合又は第三者に対する損害賠償責任）について、会計監査人と同様に規定されていること、
- ② 実態面においては、全中に「JA全国監査機構」を置き、監査に係る代表権を有する理事（監査委員長）に大手監査法人の代表経験のある公認会計士を充てるとともに、監査に当たり公認会計士を積極的に活用していること、
- ③ 中央会は組合の指導及び監査に当たり直接の対価を得ておらず、中央会の業務運営に必要な財源はすべて一般賦課金で賄われていることから、報酬との関係において指導や監査に手心を加えるといったことにはならないこと（加えて、中央会はこれまで不適正な監査により刑事事件となつた例もないこと）、

から、独立性や第三者性が確保されていると認識しているが、引き続き被監査組合からの独立性の強化等全中監査の一層の質の向上に取り組んでいく所存である。

【リスクマネジメントについて】

(15) 信用事業と経済事業など複数の事業を行う農協のトータルのリスクマネジメントがどのような体制で行われ、どの程度定量的にコントロールするものとなっているか、具体的に教示願いたい。

併せて、特に、本来、兼業が禁止されている信用事業とその他事業のバランスをどのように保ち、牽制するものとなっているか、教示願いたい。

(答)

1. 農協のリスク管理体制は、経営戦略、規模及びリスク特性等に応じて構築されるべきものと認識している。

一般的には、理事、理事会（経営管理委員会）、監事がそれぞれの役割、責任に基づきリスク管理部門やALM委員会等を設置することにより、行われていると認識している。

2. また、農協に対する指導監督の基準となる自己資本比率の計算に当たっては、農協法及び告示により経済事業資産等信用事業以外の資産についても信用リスク・アセットを計算して合算するとともに、オペレーション・リスク相当額の算定に当たっても、経済事業等他事業による利益に係るリスク相当額を合算しているところである。

3. 加えて、農協の事業は、連合会等により補完され、グループが一体となって行われており、例えば、信用事業については、資金の多くを信連、農林中金に預けて運用リスクを一定の範囲にとどめたり、自己資本比率が8%を下回り、体制整備に問題がある場合には資金運用規制をかけるなど、「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律」に基づく農林中央金庫の指導の下（JAバンクシステム）で行われている。

4. なお、農協が信用事業と他の事業をどのようなバランスで行うかは、信用事業を行うかどうかを含めて、組合員の意思に基づき農協自らが決すべきものと考えているが、一般会社では義務付けられていない部門別損益計算書の作成、総会報告を農協法で義務付けることなどにより、組合員によるチェックが可能となるよう措置しているところである。

(16) 農協で行われている現在のリスクマネジメントの体制及び内容が適正であると考えるか、見解を伺いたい。
併せて、適正にリスクマネジメントが行われているのであれば、多くの農協において員外取引制限を超過することはなかったと考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 農協のリスク管理体制については、環境変化に対応して不斷に見直されていくべきものと考えている。
2. このため、信用事業を行う組合に対しては、「監督指針において、行政庁は、組合による統合的なりリスク管理態勢の構築に向けた自発的な取組を最大限尊重しつつ、それが組合の規模やリスク特性等に照らして適切かどうかを評価・検証することを通じて、組合に対しより適切なリスク管理態勢の構築を促す。」こととしている。
3. なお、員外利用規制を含め、法令を遵守することは、農協のみならず事業者の当然の義務であり、違反があれば是正指導するよう、所管行政庁に徹底するためのガイドラインの改正や指導機関に対するヒアリングを行ってきたところである。
4. この結果、平成19年度においては相当程度解消され、違反農協についてもその多くが19年度末時点では違反となる水準を下回っているほか、改善計画に基づく管理が徹底されているなど、全ての違反農協が20年度中に解消されることを確認している。

C

(17) 農協については、信用事業を行う一方で、組合員の生産物の販売等の経済事業等を行っているが、双方の事業の健全性を確保しつつ存続を図るために、事業のリスクマネジメントがより重要となる。具体的には、経済事業を強化するためには組合員から生産物の集荷率を高める必要がある。他方、金融事業から見た場合は、融資取引のある組合員に対しても、その組合員の経営をモニタリングし回収可能性を高める必要があり、そのためには、農協よりも利益をより多く得ることのできる販売先と取引することを組合員に指導・アドバイスすることも必要となる。

このように経済事業を強化すれば、信用事業のリスクが増加する可能性が高まり、逆に信用事業のリスクを低下させるためには、組合員に販売先の分散を勧めるなど経済事業を抑制する必要性を否めない。

したがって、農協については、事業全体のリスクを常時把握し、必要に応じて各事業のリスクをコントロールするためのリスクマネジメント委員会を常設すべきであると考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 組合が事業を行う上で適切にリスク管理を行う態勢を構築することは重要であると認識しており、他の金融機関と同様、監督指針において、信用事業を行う農協に対し、経営戦略、規模及びリスク特性等に応じて適切に統合的なりスク管理を行う態勢を構築するよう指導しているところである。
2. 監督指針では、組合による統合的なりスク管理態勢の構築に向けた自発的な取組を最大限尊重しつつ、行政庁はそれが適切かどうかを評価・検証することを通じて、組合に対しより適切なリスク管理態勢の構築を促すこととしており、リスクマネジメント委員会を設置するか否かは組合の規模等に応じて組合自ら判断すべきものと認識している。
3. また、現在、会社法等他法律においてリスクマネジメント委員会が規定されていない中で、農協のみ当該委員会について規定することは、過剰な規制になると考えている。

【組合長の兼業・兼職制限について】

(18) 農協の組合長は、常時、業務に専念して従事していると考えているか、見解を伺いたい。
併せて、大半の農協においては、参事クラスが実質的なトップとなつておらず、組合長は形式的な存在となつていてとの指摘があるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 農協法においては、農協の役員として理事（代表理事、常勤理事）等について規定されているものの、組合長については規定されておらず、各農協が独自に定めているものである。これは、一般的な会社における社長、会長等の名称と同様である。（(19)～(20)についても同じ。）

2. 農協の代表理事については農協の業務に専念して対外的な代表行為をする権限をもち（農協法第35の3）、常勤理事については日常の業務執行に当たる責務が課されており、いずれもその職務を適切に遂行することが、農協事業を適正に運営する上で必要とされるものと考えている。

3. 農協における理事の職務遂行については

① 農協法において、理事に対する善管注意義務、法令等遵守義務、忠実義務が規定されており、理事がこれを怠り（任務懈怠）農協に損害を負わせたような場合には、理事に対する農協への賠償責任が課されていること

② 代表理事及び常勤理事については、他の業態よりも厳格な兼職・兼業規制が課されていること（(21) 参照）

③ 理事は総会又は総代会において選出（代表理事は理事会において選出）されることとされており、代表理事及び常勤理事が当然に負うべき責任を負えないような状況にある場合には、当然にその理事は組合員の意思により解任を余儀なくされること

④ 仮に理事が適切な業務を行っていないと認められる場合に、行政検査等により問題点がチェックされ、その是正が図られる仕組みとなっていることから、特段の問題があるとは認識していない。

4. また、参事については、理事会において選任・解任がなされるものであることから、理事及び理事会の管理の下で業務を行う体制が確保されており、御指摘のような事態は生じないものと考えられる。

(19) 経営のトップである組合長が業務に専念しない農協において、経営改革が可能と考えるか、見解を伺いたい。

(答)

1. お問い合わせの「経営改革」の意図する内容が不明であるが、仮に農協の経営上で何らかの問題等がある場合には、代表理事及び常勤理事を含む役員はその改善に向けてしつかり取り組んでいく必要があると考える。
2. なお、常勤の代表理事が職務に専念していないとの事例は承知していないが、万一常勤の代表理事がその職務に専念していない状況にある場合には、(18)で示したとおり、組合員の意思や行政によるチェック機能が作用することにより、こうした状況が是正されるものと考えている。

(20) 経営改革を促進するためにも、組合員か否かを問わず、業務に専念できる人材をトップに起用すべきと考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 農協の業務全般について健全かつ適切な運営を確保するためには、組合員か否かを問わず、その能力を有し、かつ業務に専念できる者が常勤の代表理事として就任することが必要と考えている。
2. 一方、農協の理事の3分の1までは組合員でない者が理事になることが可能であり、また、農協の代表理事は理事会の決議により理事の中から選任されることとなっていることから、各農協の自主的な判断により組合員以外の者が代表理事となることは可能となっている。(農業協同組合法第30条、第35条の3)
3. また、農協法においては、統治と執行を分離し日常の業務執行に専念する者を確保することを目的として、「経営管理委員会制度」が措置されている(農業協同組合法第30条の2、第34条)。これは、組合員・会員の代表を中心とする経営管理委員会が業務執行に関する重要事項を決定するとともに理事を監督し、日常の業務執行を行う理事は職務に専念するようになることを目的とした制度であり、連合会を中心導入が進んでいるところである。

なお、本制度を導入した組合の理事については、農業との兼職が禁止されているなど兼職・兼業規制が強化されており、職務専念が徹底されている。

(21) 農協の組合長は、現在、組合員である農業者から選任されているが、自らの農業経営を行いつつ、農協経営のトップとして組合長の役割を担うのは困難であると考えられる。また、組合長職に専念できない組合員を組合長に選任せざるを得ない農協は、組合員にとつても不幸である。したがって、農協の組合長については、その責任を明確化し、組合経営に専念するものとすべく、兼業及び兼職を制限すべきであると考えるが、見解を伺いたい。

(答)

1. 農協はそもそも農業者が組織する組合であり、農業者である組合員により組合運営が行われることが趣旨であることから、組合員の総意によりその役員の多くを農業者である組合員の代表が務めているところである。常勤理事が農業にも従事することについてには、省令において他に当該農業に常時従事する者がいて自らの農業経営に係る負担が少ないと条件として兼職が認められるとされており、常勤理事の職務専念等に支障がないことないようにしている。(農業協同組合法施行規則第79条)

2. なお、総合農協の代表理事及び常勤理事等に対する兼職・兼業規制については、他の組合若しくは法人の常務ではなく職務に従事してはならないこととされ、当該農協の業務の健全かつ適切な運営を妨げるおそれがない場合として省令で定める場合に限り兼職を認めることとされており、他の協同組織等よりも厳格な規制となっているところである。(農業協同組合法第30条の5)

〔農協法においては、農協の役員として理事（代表理事、常勤理事）等について規定されているものの、組合長については規定されておらず、各農協が独自に定めているものである。これは、一般的な会社における社長、会長等の名称と同様である。〕