

規制改革・民間開放推進会議 主要課題改革推進委員会提出資料

「1. 実効性ある転用規制等による農地の効率的
利用の推進」関係

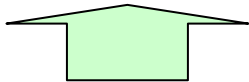
平成17年11月28日

農林水産省経営局・農村振興局

戦後農政の大転換ともいうべき農業の構造改革に取り組んでおり、この改革の成否が日本の農業の将来を左右

これまで

全農家



価格政策

絞り込み

大転換

今 後

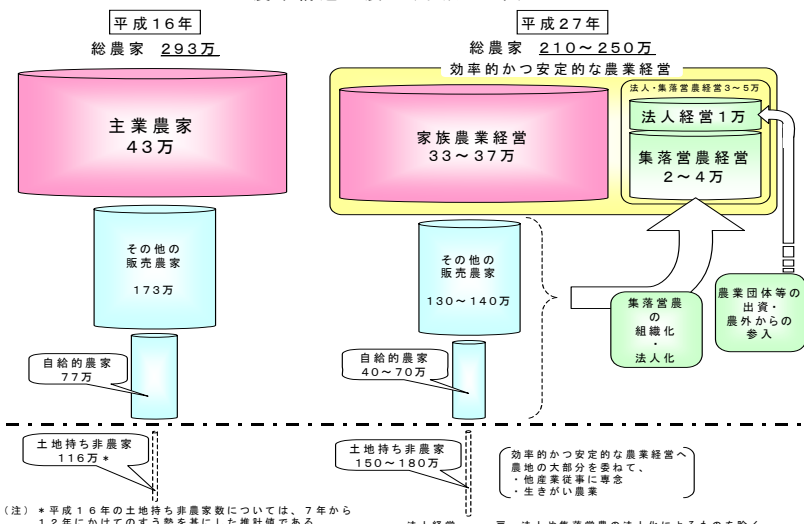
担い手に限定



経営所得安定対策

||

農業構造の展望（平成27年）



（注）*平成16年の土地持ち非農家数については、7年から12年にかけてのすう勢を基にした推計値である。

法人経営：一戸一法人や集落営農の法人化によるものを除く。
集落営農経営：経営主体としての実体を有するもの。法人化したものを含む。

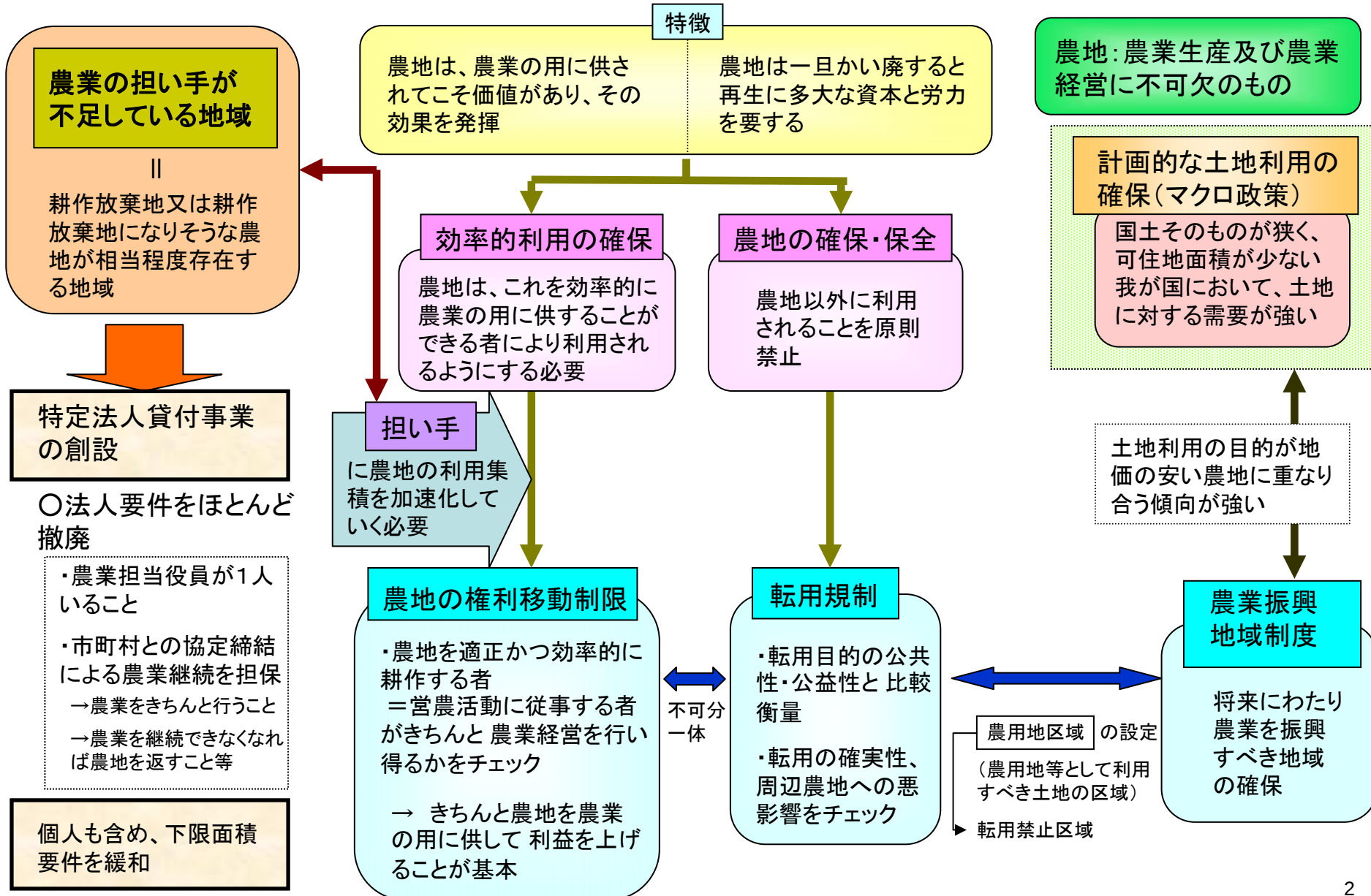
（注）効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に農地利用の6割程度が集約され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」が経営する農地が7～8割程度になると見込まれる。

意欲と能力があると市町村が認定した農家・法人（認定農業者）及び一定の条件を備えた集落営農で、以下の経営規模以上のものに限定

- ①認定農業者：4ha以上（北海道は10ha以上）
 - ②集落営農：20ha以上
- 条件が不利な中山間地域や複合経営等には、経営規模の特例あり

農家や法人は規模拡大を目指し、それ以外の農家は、地域の話合いの中で集落営農の組織化・法人化に向け努力中。この努力が結実するか否かが改革の成否を左右

農地制度は、優良農地の確保と担い手によるその効率的利用の確保のため、転用規制と農地の権利移動制限の両輪がしっかりしていることが必要



農業生産法人制度は、平成12年の株式会社形態の導入、平成15年の認定農業者である農業生産法人の場合の構成員要件の緩和等により、農業生産法人の数は着実に増加(株式会社形態のもの:86社(平成16年7月1日現在))

○農業生産法人の要件

1. 法人形態要件 農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社、株式会社(定款で株式譲渡制限のあるもの)

2. 事業要件 農業(農産物の加工・販売、農作業受託などの関連事業を含む。)の売上高が過半であること。

3. 構成員要件

農業関係者

- ・農業の常時従事者
- ・農地の権利提供者
- ・地方公共団体
農業協同組合、農業協同組合連合会
- ・農地保有合理化法人

総議決権の4分の3以上

農業関係者以外

・法人から物資の供給を受ける者又は法人の事業の円滑化に寄与する者

- (例)
- ・産直契約する個人
 - ・食品加工業者
 - ・生協・スーパー
 - ・農産物運送業者 等

総議決権の4分の1以下
〔1構成員は10分の1以下〕

当該法人が農業経営改善計画について市町村の認定を受けた場合(=認定農業者になった場合)、
総議決権の2分の1未満

4. 役員要件

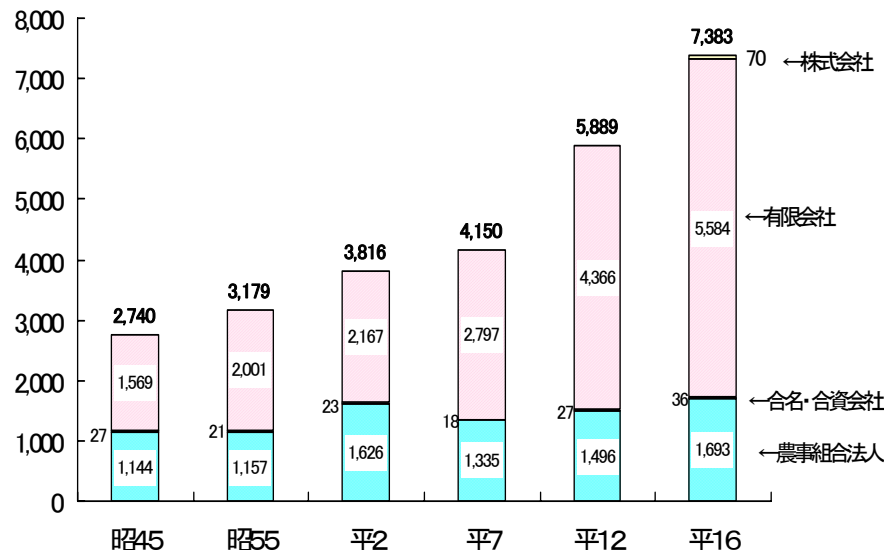
①役員の過半が農業の常時従事者(原則年間150日以上)である構成員であること。

② ①のうち過半の者が農作業に従事(原則年間60日以上)すること。

役員全体の過半

過半の過半

○農業生産法人数の推移(各年1月1日現在)



○株式会社形態の農業生産法人の現状

法人の設立母体	法人数
①食品・飲料メーカー、農産物販売会社等	20社
②建設・運輸・観光業者等	15社
③畜産・花きなど施設型農業を行う株式会社	6社
④新規就農者、農業関係者が新たに農業生産法人を設立	15社
⑤有限会社等からの組織変更	30社
計	86社

○国内農業の活性化のためには、法人経営のメリットが十分発揮された農業経営の育成・確保が必要であり、農業経営の法人化を一層推進することが重要

○法人のメリットを活かしつつも、農業の特質や農地の特質を踏まえ、きちんと農業を効率的・継続的に行うことができる組織体制であることが必要

農業の特質

農業の特質は、他産業に比べ単位面積当たりの利益率が低く、かつ、天候等の自然的条件の影響を受けやすい。

農地の特質

- ・農地は、農業の用に供されてこそ価値があり、その効果を発揮
- ・農地は一旦かい廃すると再生に多大な資本と労力を要する
- ・我が国においては利用可能な土地が少なく、農地に対する転用需要が強い



営農を実際に行っている者の意向によって経営方針の決定や経営管理の実行が行われている法人であるかどうかポイント

○法人(株式会社)の組織体制

	農業経営の方針決定	農業経営の実行	農作業等の実施
法人(株式会社)	株主(構成員)	役員	従業員



- ① 農業経営の方針決定を行う場合に、現場の農作業等従事者の意向が反映される体制であり、
- ② 決定された方針に基づき、農作業等の実施を含む農業経営が円滑に実行される体制であることが必要



農業生産法人制度により農作業等従事者の意向が反映されるよう担保

○構成員要件:ア 農業の常時従事者等の議決権が総議決権の4分の3以上であること

イ 法人から物資の供給等を受ける者又は法人の事業の円滑化に寄与する者の議決権が総議決権の4分の1以下(1構成員は10分の1以下)であること(法人が認定農業者の場合は、2分の1未満)

○役員要件:ア 役員の過半が農業の常時従事者である構成員であること

イ アのうち過半の者が農作業に従事すること

農業生産法人以外の法人の農業への新規参入が、昨年10月から本年5月までの約半年で約2倍(68法人→107法人)となるなど、着々と成果。改正基盤法の本年9月からの施行により、一層の増加が期待

制度

農業経営基盤強化促進法

①基本構想に規定[特定法人貸付事業]

市町村

耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域
＝担い手の不足している地域

～基本構想～
参入区域
として設定

同意

都道府県知事

②農業生産法人以外の法人への農地等の貸付け

市町村
農地保有合理化法人

協定の締結
【事業の適正かつ円滑な実施を確保するための協定】

株式会社等農業生産法人以外の法人

業務執行役員のうち、1人以上の者が耕作又は養畜の事業に常時従事

使用貸借による権利又は賃借権(リース)の設定

○農地法第3条許可(特例的に許可)
○基盤法第18条利用集積計画

農地所有者

買入れ又は借入れ

耕作放棄地に限らない

○農業生産法人以外の法人が農業参入している状況

1 組織形態・業種別

(単位:法人)

営農を開始した法人	組 織 形 態 別			業 種 別		
	株式会社	有限会社	NPO等	建設業	食品関係	その他
107 (68)	53 (36)	28 (18)	26 (14)	35 (23)	29 (20)	43 (25)

2 作物別

(単位:法人)

	合計	米麦	そ菜	果樹	畜産	花き	環作物	複合
営農を開始した法人数	107 (68)	22 (14)	36 (30)	20 (11)	5 (3)	3 (1)	3 (-)	18 (9)

平成17年5月1日現在(カッコ書は16年10月1日現在)

○協定の例(X市とY建設会社との協定)

- ・ YはX市から借り受けたA集落に所在する2haの農地において稲作を行う。
- ・ Yは、水路、ため池等の施設の維持管理等の取決めを遵守し、常時従事役員のうち1名を維持管理等の任務に当たらせる。
- ・ YはX市に対し、協定の実施状況等について毎年度報告する。
- ・ Yが協定に違反した場合には、X市は賃貸借契約を解除する。Yは、その場合には、自己負担で直ちに原状回復してその土地をX市に返還する。

法人（農業生産法人、それ以外の法人共通）が農業参入する場合の支援措置

支 援 策			支 援 を 受 け る た め の 会 社 の 要 件
	名 称	概 要	
補助事業	土地改良事業	農地の生産性を向上させるための区画整理やかんがい排水整備等	農地を所有しているか借入れていること
	経営構造対策（強い農業づくり交付金）	担い手の農業経営の改善を支援するための農業用機械・施設の整備、小規模土地基盤整備	農業常時従事者3人以上を雇用する目標があり、経営面積がおおむね20ha（中山間10ha）以上を目指すこと （市町村が農家3戸以上の耕作放棄地を整備して特定法人に貸し付けることも可能）
	遊休農地活用土地条件整備（元気な地域づくり交付金）	多様な主体が遊休農地を再活用する際に必要な土地条件の整備	農地活用者が特定法人の場合には貸付主体（市町村又は農地保有合理化法人）が整備した後貸し付けること また、特定法人も含めて受益者数が3者以上であること
金融	スーパーL資金（農林公庫資金）	担い手の農業経営の改善を支援するための資金 法人：5億円 金利：0.65～1.50% 償還：25年以内 据置：10年以内	農業経営改善計画の認定を受けること（認定農業者） または、農業参入後、一定の農業収入があること。
	農業近代化資金	担い手の農業経営の改善を支援するための資金 法人：2億円 金利：0.65～1.35% 償還：15年以内 据置：7年以内	
	農業改良資金	新作物分野・新技術へのチャレンジのための資金 法人：5千万円 無利子 償還：10年以内 据置：3年以内	
共済	農業共済	被災農家の経営を安定させるための補償	一定規模以上の農業を営む者 会社の住所のある区域の共済組合に加入

注：金利は平成17年9月20日現在

○農業委員会組織は、学識経験者の参加、会議の公開、議事録の縦覧により
第三者機能や中立性・公正性が確保

○農業委員会は農地転用事務だけでなく、農業の構造改革に不可欠な担い手
への農地利用集積等の事務を行っており、農業者代表を主体とした組織が適当

農業委員会の役割

- 法令業務の執行機関
 - ・農地の権利移動の許可、転用許可に係る意見
具申 等
- 農業構造政策の推進の実施機関の役割に特化

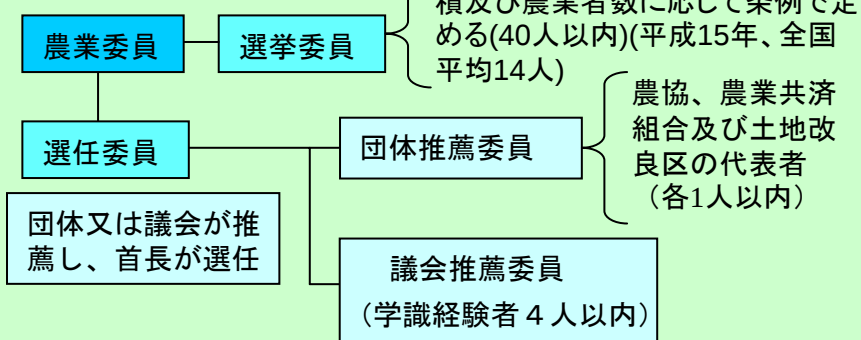
転用許可権者は都道府県知事。農業委員会は、許可
すべきかすべきでないかを議論する場ではない
→農地を農地以外のものにすることの転用許可基準
上の意見を述べるにすぎない

担い手への農地の利用集積、耕作放棄地の解消と
いった農業の構造改革の取組
→地域の農業や農村社会を熟知した農業者の代表だ
からこそ円滑な調整活動が可能

農業委員会の会議の議事録がホームページに掲載さ
れている市町村もあり(千葉市等)

農業委員会の組織

○農業委員



○農業委員会の会議は公開、会議の議事録は一般に縦覧

○更なる第三者機能の強化は次の点で疑問

- ・農業者以外の第三者も組織に入れば当事者
- ・リゾート業者やデベロッパーが委員になれば、転用意向が強まるおそれ
- ・組織のスリム化、行政のスリム化という動きに逆行するおそれ

○ 今後、改正農振法の適切な運用を定着させ、透明性・公正性の一層の向上を図ることが必要。

計画原案

意見聴取

農業協同組合
土地改良区 等
農業委員会

公告・縦覧

計画の策定・
変更の理由

+

計画全体の
案

うち農用地利用計画案

市町村の住民

農業者
商工業者
学識経験者
等

意見

農業者以外の者の意見も反映

計画案知事協議

知事同意

整備計画の
決定公告

住民から出された
意見の要旨と
その処理結果

+

農業振興地域
整備計画

農振制度計画書の縦覧

農用地区域内の土地の所有者等

異議の申出

が改正部分

農地転用許可制度の概要 ー農地法ー

農地転用許可制度では、優良農地を確保するため、農地の優良性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導するとともに、具体的な転用目的を有しない投機目的、資産保有目的での農地の取得は認めないこととしている。

農地の状況

農地区分

許可の方針

許可権者



生産性の高い
優良農地



小集団の未整備農地



市街地近郊農地



市街地の農地

農用地区域内農地

市町村が定める農業振興地域整備計画において農用地区域とされた区域内的の農地

甲種農地

市街化調整区域内の
・農業公共投資後8年以内農地
・集団農地で高性能農業機械での営農可能農地

第1種農地

・集団農地(20ha以上)
・農業公共投資対象農地
・生産力の高い農地

第2種農地

・農業公共投資の対象となっていない小集団の生産力の低い農地
・市街地として発展する可能性のある農地

第3種農地

・都市的整備がされた区域内の農地
・市街地にある農地

農業上の利用に支障が少ない農地へ誘導

立地基準

原則不許可

原則不許可

例外許可
・農業用施設、農産物加工施設等
・土地収用認定施設
・集落接続の住宅等(500㎡以内)
・地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に基づく施設等

原則不許可

例外許可
・農業用施設、農産物加工施設等
・土地収用対象施設
・集落接続の住宅等
・地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に基づく施設等

第3種農地に立地困難な
場合等に許可

原則許可

一般基準

次に該当する場合不許可

○転用の確実性が認められない場合
・他法令の許可の見込みがない場合
・関係権利者の同意がない場合 等

○周辺農地への被害防除措置が適切でない場合

○一時転用の場合に農地への原状回復が確実と認められない場合

4ha以下の農地転用
:都道府県知事

4ha超の農地転用
:農林水産大臣
(北海道以外では地方農政局長が許可)

* 市街化区域内は、農業委員会への届出で転用可能

許可不要

- ・国、都道府県が行う場合
- ・土地収用される場合
- ・農業経営基盤強化促進法による場合
- ・市町村が土地収用法対象事業のため転用する場合 等

○ 農地区分に関しては、全国の農地の大部分を占める農用地区域については既に図面等でその範囲を明示しているところ。

○ また、農地転用の事前相談等において、必要に応じその都度農地区分を示すなど、適切に対応。

農地区分の事前決定を全ての農地で行うことは、以下のような問題

- 1 甲種農地・第1種農地等の農地区分は、周辺の土地利用の状況や都市計画の変更等、他律的な要因により変化するものであり固定的なものではないことから、そもそも事前決定になじまない。

例えば、農業振興地域整備計画の変更、土地改良事業の施行、都市計画の変更、土地区画整理事業の施行、道路の敷設、駅の新設、市町村庁舎等公共施設の整備等により、農地区分は絶えず変化。

- 2 仮に、農地区分を事前決定したとしても、公平かつ公正な行政処分を行うためには、許可申請された時点であらためて周辺の土地利用等を確認し、農地区分に変更がないかどうか判断をする必要がある。

- 3 また、仮に、農地区分の事前決定を行うとしても

① 田・畑合わせて約5400万筆もある全国の農地について、一筆ごとに農地区分をあらかじめ現地調査等により判断し公表することや（農地転用許可は一筆単位で実施）

② 土地利用等の状況の変化を常に把握し、その変化に応じて農地区分の判断を行い、その変更を公表すること

は、膨大な労力・経費等を要し、行政コストの大幅な増大をもたらすものであり、行政のスリム化・効率化が求められている中では、極めて非現実的。

・ 転用許可件数は、全国で約10万件（H15：98,246件）であるが、1市町村あたりでは、約30件程度（98,246件／3100市町村(H16.4)=31.6件）。

株式会社形態の農業生産法人の事例

地域の水田農業の中心的担い手になっている事例

○ 株式会社G(S県Y市)

資本金: 1,000万円

構成員数: 5人+1社

経営面積: 118ha

主な作目: 米、麦、大豆等

法人設立の経緯

・担い手の高齢化、兼業化の進行により、担い手不足が深刻化し、耕作放棄地も見られるようになってきたことから、地域の水田農業の担い手として、平成3年12月に有限会社として設立。平成13年に株式会社に組織変更。

特徴

・集落営農が法人化したものであり、合併前の町の水田面積の約1割を担っている。ラジコンヘリで防除を行うなど、効率的な営農を行っており、今後も農地の利用集積を進め、将来は400ha規模を目指す。



生産物の加工と産直に取り組んでいる事例

○ 株式会社B(I県N町)

資本金: 1,000万円

構成員数: 3人

経営面積: 19ha

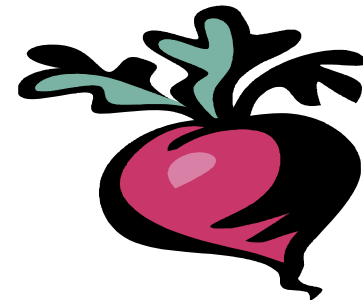
主な作目: 米、かぶ、大根等

法人設立の経緯

・農業を行っていた社長の父が、昭和63年に有限会社として設立。平成13年に、経営開示により社内外の風通しがよくなり、経営の革新等のインセンティブになることなど、経営上メリットがあると判断し株式会社に組織変更。

特徴

・かぶら寿しや大根寿しなど農産加工にも取り組み、それをインターネット等を活用して販売。また、インターネットによる社員募集や長期研修などにも積極的に取組。



民間企業等が農業生産法人に出資している事例

食品製造業者が生食用トマトの生産を開始した事例

○ S株式会社(H県S市)

資本金:8,500万円

構成員数:3人+1社

経営面積:8.5ha

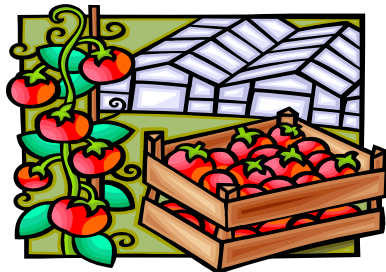
主な作目:トマト

法人設立の経緯

・平成12年に食品製造業者K(株)が生食用のトマトの販売を行うため、自ら出資を行いトマト栽培を行う有限会社を設立。平成15年の基盤法改正を契機に、株式会社への組織変更と増資を行い、認定農業者の認定を受けることでK(株)が47%まで株式を取得。

特徴

・K(株)は、トマトの品種開発・栽培技術を、加工品のみならず、生鮮トマトに生かしたいと考え、大規模でハイテクのハウスで生鮮トマトの栽培を実施。他に同様の農場を全国7カ所で運営。



ホテルが食材調達のために農業生産を開始した事例

○ F株式会社(Y県T市)

資本金:1,000万円

構成員数:4人+2社

経営面積:1.9ha

主な作目:有機野菜、花壇苗等

法人設立の経緯

・ホテル経営を行うH(株)と遊園地経営を行う(株)Fが、観光施設から生ずる生ゴミをリサイクルした堆肥を利用して、有機野菜や花壇苗等を生産するため、自ら出資を行い、平成14年に株式会社を設立。

特徴

・生産した有機野菜や花壇苗等は、産地直販の新鮮さを売り物として観光客に販売するほか、H(株)のホテルや(株)Fの遊園地内のレストランなどへの食材として、それぞれの会社が購入している。



企業（農業生産法人以外の法人）による農業参入の事例

外食産業が農業参入している事例

- 有機酪農と有機農業の推進特区（北海道せたな町）

- 有機農業推進特区（千葉県山武町、白浜町）
さんぶまち しらはままち

参入企業等：外食産業1社

経営面積（うち特区の借入面積）：

瀬棚農場：65ha（27ha）、山武農場：7ha（4ha）、
白浜農場：8ha（3ha）

（注）特区以外の面積は、農業生産法人である（有）W経営

事業の内容

- ・ 外食事業を営むW(株)が、食材調達のため、平成14年4月に子会社(有)Wを設立し、有機農法と有機農産物のマーケットの拡大に取組
- ・ 平成15年4月より、リース特区制度が施行されたことに伴い、平成15年9月、W(株)が100%出資する(株)Wを設立（(有)Wを組織変更）し、千葉県や北海道で農業経営を開始（同月に農業生産法人としての(有)Wも新規設立）。



- ・ 地方行政のPRにつながった。特に有機農業という環境循環型農業を行っており、CO2削減につながる化学肥料・農薬を使わない農業を実践しているため、注目されている。
- ・ 全国の行政・農業者からの農地紹介が多くなった。
- ・ 耕作放棄地が減少し、地元の農業者からは歓迎されている。
- ・ マスコミの関心も高く、メディアの露出も多くなり知名度が高くなった。

建設会社が農業参入している事例

- おおしかむら 大鹿村中山間地農業活性化特区（長野県大鹿村）

参入企業等：建設業者4社、漬物製造業者1社

経営面積：2.8ha

地域の状況

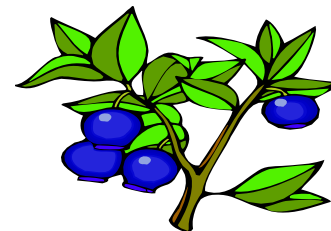
- ・ 高齢化率6割の中山間地域で、耕作放棄地が相当発生
- ・ 公共事業の減少等から、地元の建設業者にとって労働力の効率的な活用が課題

事業の内容

- ・ 地元の建設業者が、遊休農地の解消と経営の多角化を図るため、地元の特産品であるブルーベリーや大豆、そば等の生産を開始
- ・ 農業経験のある社員が労働力となり、他の社員に技術指導をしながら農作業を実施



地元における雇用の確保と担い手のいない農地の有効利用に寄与



規制改革・民間開放推進会議 主要課題改革推進委員会提出資料

「2. 農協改革等農業関連流通における競争促進」
関係

平成17年11月28日

農林水産省経営局

農協改革の推進

※ 農協は農家組合員の相互扶助を目的とする民間の協同組織

組織改革

合併の推進

2,501組合(H7) → 874組合(H17.10) [65%減]

信用事業改革

JAバンクシステムの確立(H13法改正)

農林中央金庫による全JAの信用事業の指導

銀行・信金と同等の規制

共済事業改革

保険業法並み法定化(H16法改正)

全共連が全JAの共済事業に責任を持つ方式に移行

保険会社と同等の規制

経済事業改革

- ・ 農産物販売・生産資材供給の事業改革に立ち遅れ
- ・ 経済事業を行う全国組織である全農に相次ぐ不祥事

全農改革

全農の事業推進体制の再構築

全国本部+36県本部の集合体(現行)

↓
「全国一本化したガバナンス体制の構築」か「ブロック別等分割」かを提示

全農コンプライアンス委員会(仮称)の設置

外部専門家による実施状況の評価・検証

経営役員数のスリム化(28人→20人)(員内27人→15人)

実施済

経営戦略樹立の機動的な対応

「外部の視点」の導入(1人→5人)

実施済

司法関係、公認会計士、消費者団体代表などの員外役員を導入

子会社の再編合理化

抜本的に整理・統合し、再編・合理化

組合員へのメリット還元

手数料の検証・見直しや物流構造の合理化

農林水産省の指導

10月13日業務改善命令発出

組合員へのメリット還元を旨とした抜本的な事業改革

全農において11月末までを目途に実行策を具体化

事業区分別の損益情報の開示に関する規制水準の比較

総合農協

他の金融機関

株式会社

部門別損益計算書を提出

区分	事業別		
事業収益			
事業費用			
事業総利益			
事業管理費 (うち減価償却費)			
事業利益			
事業外収益			
事業外費用			
経常利益			
特別利益			
特別損失			
税引前当期利益			

高水準
の規制

規制なし

規制なし

公衆縦覧書類（ディスクロ誌）

事業収益を区分（直近5年間）

事業収益を区分（直近5年間）

セグメント情報を記載（直近2年間）

区分	事業別		
事業収益			
経常利益			

同水準
の規制

公衆縦覧書類（ディスクロ誌）

規制なし

セグメント情報を記載（直近2年間）

区分	事業別		
経常収益			
経常利益			

有価証券報告書（上場会社）

規制なし
(売上高及び売上原価は区分可能)

規制なし
(売上高、売上原価及び販管費は区分可能)

セグメント情報を記載（直近2年間）

区分	事業別		
売上高			
営業利益（経常利益）			
減価償却費			

総
会
用

単
体

単
体

外
部
報
告
用

連
結

中央会監査制度の変遷

昭和22年農協法制定
(S22. 12. 15施行)
昭和24年 5 月まで

農業協同組合自治監査法に基づき設立された農業協同組合監査連合会が組合を監査

昭和29年改正
(S29. 6. 5施行)

中央会制度創設

- ・中央会の事業として監査事業
- ・監査規程の作成
- ・農業協同組合監査士の設置

昭和33年改正
(S33. 3. 27施行)

毎年度監査計画を策定することを義務付け

- ・監査対象組合への通知
- ・監査対象組合の協力義務

平成 8 年改正
(10年度決算から適用)

※1 特定の信用事業を行う組合
に中央会の決算監査を義務付け

・中央会の監査業務につき
公認会計士又は監査法人
との契約を義務付け

平成13年改正
(15年度決算から適用)

※2 特定の連合会及び信用
事業を行う組合に中央会
の決算監査を義務付け

※1 特定の信用事業組合の基準

平成10年度
貯金等残高1000億円以上の農協及び
すべての信連
↓
平成13年度
貯金等残高500億円以上の農協及び
すべての信連

※2 特定の連合会及び信用事業を行う組合の基準

平成15年度 貯金等残高500億円以上の農協及び負債200億円以上の連合会
↓
平成16年度 貯金等残高200億円以上の農協及び負債200億円以上の連合会

平成16年改正
(H17. 4. 1施行)

**決算監査及び計画監査の権限を
全国中央会に一元化**

経済事業のあり方の検討方向について

—（中間論点整理）—

農 林 水 産 省

「経済事業改革チーム」

平 成 1 7 年 7 月

— 目 次 —

中間論点整理の取りまとめに当たって	1
はじめに	4
事業推進体制の再構築	6
1．現行の事業推進体制の問題点	6
2．全農全国本部機能をなくした場合の問題点	6
3．事業推進体制の再構築の方向性	7
 コンプライアンスの徹底	9
1．外部の視点を取り入れた組織体質の改善の必要性	9
2．具体的取組の提案	9
 組合員へのメリット還元	10
1．組合員へのメリット還元の必要性	10
2．農協系統の業務執行の改善	11
(1) 信用事業・共済事業への依存	11
(2) 整備促進7原則	11
(3) 整備促進7原則からの脱却	12
3．各品目別の事業見直しの方向性	12
(1) 食糧管理体制下における系統経済事業	12
(2) 民間流通（市場原理）への対応の必要性	13
(3) 事業見直しの視点	14
(4) 具体的な見直し方向	14
4．減損会計の導入と人員規模の適正化	16
(1) 減損会計の導入	16
(2) 人員規模の適正化その他のコスト削減	16
 ガバナンスのあり方	17

1．経営役員会のあり方	1 7
(1) 経営管理委員会制度の導入の経緯	1 7
(2) 全農の経営管理委員会についての各種の指摘	1 8
(3) 全農のガバナンスの検討方向	1 8
2．統治と業務執行の双方を代表する責任者の設置の 必要性	2 0
3．子会社のあり方	2 1
 全中の役割	 2 2
 全農の職員へ	 2 2
 農林水産省の全農への指導監督のあり方	 2 3
 農協活動と独占禁止法適用	 2 4
 おわりに	 2 4

経済事業のあり方の検討方向について (中間論点整理)

- 中間論点整理の取りまとめに当たって -

(重点検討事項取りまとめ)

全農に係る一連の不祥事を踏まえ、農林水産大臣からの「これを機に、経済事業を点検・検証し、そのあるべき姿を明らかにすること」との指示を受け、去る４月２２日に農林水産省内に「経済事業改革チーム」を発足させた。

本チームにおいては、農林水産省が講じている生産・流通関係施策や指導監督のあり方を含め、経済事業のあるべき姿を構築するため、省内関係部局での検討を深めるとともに、有識者からヒアリングを行ってきた。

この検討の過程で、農協改革に関しては、平成１５年３月の「農協のあり方についての研究会」報告書に方向が示されているものの、これが未だ実践しきれてないところに問題があるではないかとの認識に至った。

同報告書では、

全農の改革は「農協改革の試金石」(全農改革が進めば、ＪＡ段階の改革が加速される) であるとし、

農業者・ＪＡ・全中等は、全農改革を自らの問題として積極的に関与し、

行政は、全農改革の進捗状況を絶えず監視し、状況の改善が見られない場合は、より厳格な措置を講じていくべき、とされており、この姿勢・考え方は今後とも維持されるべきと考える。

以上を踏まえ、経営管理委員会のあり方など重点的に検討すべき方向に関する論点が明らかになってきたので、ここに取りまとめを行うもの

である。

先般、全農幹部からも不退転の覚悟で改革に取り組む旨の意向表明があったところであるが、自ら改革に取り組むこととなる全農はまず経営役員がオーナー意識に固執せず「外部の視点も取り入れて徹底的に意識改革を図る」覚悟を持ってもらいたい。その上で、経済事業のあるべき姿の実現に向けてさらに努力を重ねることが重要と考えている。

この取りまとめは、農林水産省が各界各層の意見・意向を踏まえて、「900万組合員農家の利益のための抜本的改革」を旨として作成したものであり、全農をはじめ関係者は、その意を体し、改革の実現に全力を挙げて取り組んでももらいたい。

また、その状況については、農林水産省に定期的に報告してもらいたいと考えている。

（事業・運営システムの抜本見直し）

全農改革の論議に当たって、最も戒めるべきは、論議が霞ヶ関（農林水産省）対大手町（全農、全中）となつて、農村現場不在の空中戦となつてはならないということである。

農協系統をめぐる事業のあり方に関する批判の中に、昭和20年代から30年代初めにかけての農協連合会系統の経営改善を目指した「整備促進方式」の考え方を指摘する向きが多い。

リスクが生じないように、買取販売を委託販売に変換し、購買面で利用の予約積上げ方式を採用、販売・購買の系統全利用などの方針を掲げた。個別精算ではなく平均精算の共同計算方式などもその一つである。これが、リスク感覚の身につかない経営となり、一般企業との競争が行われず、高コストでも系統を利用し、全組合員プール方式が品質面で他との差別化を志向する担い手の農協離れを生じさせることなどにつながっているとの指摘である。

また、非営利団体のはずの農協系統が資材の原価などを組合員にも非公開としていること等もあり、売り込み努力無くして組合員に購入して

もらえること等と相まって、農協製品が割高であるとの批判を生んでいる。

これらの問題も真剣に考える必要性があるかと認識している。

最後に、補助金について附言する。

全農に向けては、2,700億円を超える補助金等が交付されている。その中味は、農家の所得補てんなどのために全農を経由して農家等に交付されるものがほとんどであり、それ以外の全農どまりの補助金も、流通コストの支援や機械施設のリース事業など農家が受益者となるものである。

しかしながら、度重なる全農の不祥事が補助金の受給団体としての適格性を疑わせるに至っており、この面からも、全農は、真剣に改革に取り組み、補助金を受給するにふさわしい団体に脱皮したという姿を示してもらいたいと思っている。

農林水産省「経済事業改革チーム」

座 長： 岩 永 峯 一（副大臣）

経済事業のあり方の検討方向について (中間論点整理)

はじめに

農業協同組合（以下「農協」という。）は農業者の相互扶助を基本理念（「協同の力で経営と生活を向上させる」）とする協同組織であり、生産活動や生活の向上のための各種の事業・サービスを提供すべき事業体である。

それは、同時に、「資本主義経済機構における零細事業者の保護」という目的も有していることから、独占禁止法の適用上、例外扱いがなされている。

全国農業協同組合連合会（以下「全農」という。）は、農協の原点たる事業である経済事業（販売事業、購買事業）を担う農協の全国連合会である。『組合員農家に対する、低コストで良質なサービスの提供』という負託を担うとともに、対外経済との接点に立って活動し、取扱高が6兆円にも及ぶ巨大な事業体として、モラルの高い経済活動が求められている。

しかしながら、全農は、これまで不祥事を繰り返し、6度にもわたる業務改善命令を受け、なおかつ、今般、米横流し事件等を発生させるなど組合員や国民の感覚から相当のズレのある行動を繰り返し、その信用を失墜させている。

これについては、

少しでも監督者や組合員の目を逃れて行動するのが賢いのだという感情や、上司がいうのだからそのとおりにしておこうといった「当事者意識の欠如（＝他人事、構成員の認識不足）」

利益追求などが優先し、コンプライアンスに配慮しても評価されない、全農はどんなことをしても行政も国民もつぶせないだろう（むしろ「正直者は馬鹿を見る」）といった「インセンティブの不足」

事前に不祥事を防止するシステムが未整備で、かつ、事後のチェックも甘く、不徹底（責任の所在が不明確、無責任のまま）であるという、いわば「チェック・システムの形骸化」、

業務の閉鎖性、ばれない、どうせ分からないだろうとの認識、すなわち「透明性の欠如」、

法令や倫理の重要性を忘れてしまう、事なかれ主義、その場しのぎ、先送りに陥り、改革ができないといった、「コンプライアンスより他の要請を重視してしまうという過ち」

6兆円の取扱高、1万2千人の職員、200社を超す子会社を擁することから「大きすぎて管理・監督が行きとどかない」といったものがあり、これらがコンプライアンスが浸透せず、不祥事を繰り返す原因ではないかといった指摘がある。

「経済事業改革チーム」においても、このような全農の体質については議論してきたところであるが、表示の偽装など不祥事を繰り返す全農に対しては、その構成員である組合員農家からも、「なぜ偽装までする必要があるのか」、「生産者組織が生産者を裏切ることであり、全く説明できない行為ではないか」といった強い不信の声が寄せられている。

全農については、これまでの不祥事の過程でたびたび各方面から改革案が提案されてきたが、底流には“ 協同組織は系統人だけのもの ”、“ 系統以外の者が容喙することは許さない ” という意識があり、抜本的改革について、率直に耳を貸してこなかったという実態にある。現実には、繰り返される不祥事を踏まえて、“ もはや全農に独占禁止法の特例を認める必要なし ” などの強い批判が出されている状況にあり、一刻の猶予もなく改革を断行して行く必要がある。

「経済事業改革チーム」では、4月以降、全農の経済事業のあるべき姿について検討してきたところであるが、今回が全農再生のための最後の機会であるとの認識のもとに、これまでの検討過程を踏まえ、以下に述べるような方向で改革の具体案を詰めていきたいと考えている。

言うまでもなく、農協系統は自律自治的組織であり、事業・運営のあり方の基本は最終的には自ら決すべき問題ではあるが、“ 時代の変化にきちんと対応して体質改善を図らなければ、組合員や国民からソッポを向かれる ” ということを肝に銘じて対応してもらいたいと考えている。なお、農林水産省の幹部職員が全農の役員に就職するという、いわゆる「天下り」は今後とも行わないということをこの際明言する。

事業推進体制の再構築

１．現行の事業推進体制の問題点

経済農業協同組合連合会（以下「経済連」という。）と全農の統合は、系統３段階制を２段階制にすることにより、その統合メリット（低コスト化）を組合員農家に還元するために進められてきたものである。しかしながら、販売事業については、米に代表されるように産地間競争（県本部単位でのブランド競争）が行われており、また、購買事業についても、それぞれの組合員の利用の積み上げで行われていることから、必ずしも全国一本化しなくてもいいのではないかとの指摘がある。

現在の全農（＝全国本部＋３６県本部。以下において「統合全農」という。）は、経済連を全農に統合し、全農県本部とするときの条件で、県本部単位の独立採算、収支均衡、独立人事などを前提としている。これに対しては、統合全農は実質的には独立した県本部の合体組織にすぎないとの指摘がある。このように、統合全農は効率的な事業運営といった組織統合のメリットが発揮しにくい構造になっているのみならず、統合全農全体や子会社を通ずるガバナンス態勢が確立できていないばかりか、組織全体を通じたコンプライアンスの徹底もままならないのが現状である。

２．全農全国本部機能をなくした場合の問題点

これらを考慮すれば、統合全農を県本部又はブロック単位に再編成した方が適切なのではないかとの要望がある。

しかしながら、一方で、全農全国本部の機能をなくし、県域又はブロック域で完結することとすると、次のような懸念があるとの声も強い。

ＪＡグループ全体の販売機能が低下する。

（例：マクロ（全国的視点）の市場機能、需給調整機能が発揮できない）

過当な県間競争を助長するか、又は、全国レベルでの取引機能が低下する。

（例：過当廉売による組合員農家へのしわ寄せ）

県本部単位やブロック単位では経営が成り立たないところが多い。

（例：赤字体質脱却のために統合したのに、再び元の組織に戻る。）

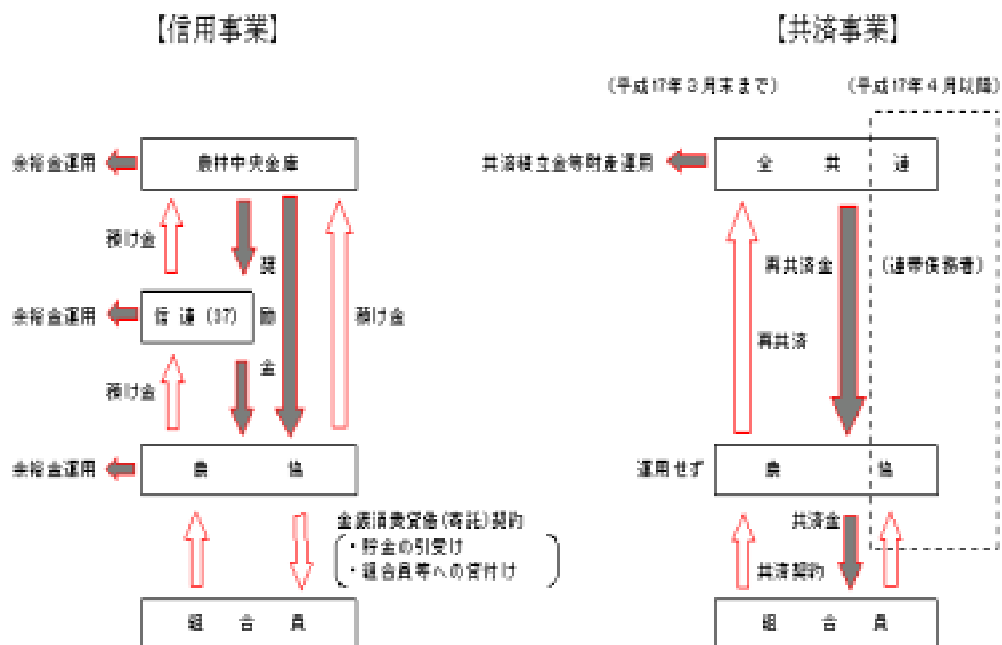
３．事業推進体制の再構築の方向性

このような状況を改善するため、全農の事業推進体制については、次のいずれかの方向で再構築することが適切である。

ア 実質的な全国一本化

全国共済農業協同組合連合会（以下「全共連」という。）や農林中央金庫（以下「農林中金」という。）の統合に見られるように、人事や監査、財務、コンプライアンスのような組織管理の根幹について、全国一本化を行うなど統合組織全体を通ずるガバナンス体制を確立するとともに、全国本部と県本部の機能の重複を排除し、子会社をも含めた効率的な事業運営を行う。なお、その際には、実質的な一本化が適当でない地域又は部門については、統合全農から分離して再編成することもやむを得ない。

- 信用事業については、9 信連が農林中央金庫と統合しているが、農林中央金庫本部の人事・予算の統制下に置かれており、機能の重複を排除。（共済事業についても同様）



イ 全農（全国本部に相当する部分）のダウンサイジングと県本部又はブロック別の再編成

全農（全国本部に相当する部分）は農協の補完に徹して、その他は県本部又はブロック別に再編成して、ダウンサイジング（軽量化）を図る。この場合には、実質3段階化に逆戻りし末端の組合員農家の負担増とならないよう組織形態を見直すことが必要である。

また、この場合に必要となる税制上の措置の手当についても検討することが必要である。

- 今後とも全農（全国本部に相当する部分）に期待される機能が農協の補完であるとする、例えば、再編成後の単位組織の全国協議会を設立することも一つの方策

< 補完機能の例 >

農産物需給調整機能（リレー出荷、取引ルールなど）

「消費者ニーズ」と「生産」の架け橋機能（需給情報提供、信用情報提供など）

生産資材原料（肥料、農薬、エネルギー）輸入

代金決済システム管理・運用

大都市圏における農産物販売

- 購買事業については、例えば農業機械やSS（ガソリンスタンド）は県域子会社、Aコープや物流センターはブロック域子会社に再編合理化するなどにより事業改革

コンプライアンスの徹底

1．外部の視点を取り入れた組織体質の改善の必要性

これまで、全農は不祥事のたびに「コンプライアンスの確立と徹底」や「子会社の管理の強化」を講ずる旨提案してきた。にもかかわらず、不祥事は次から次へと生じ続けてきた。

これらのことからみれば、全農には不祥事を発生させる温床となる風土や体質があるというほかなく、これを抜本的に改めるには、コンプライアンスの常道である新しい考え方の導入、即ち外部の視点に立って、体制を抜本的に強化していく他はない。

このためには、全農取扱高の6割を占める販売事業の相手方が消費者であることにかんがみても「農協は組合員のものであるから外部の者には一切関与させない」という意識を改め、外部の視点を取り入れた業務運営を行い、コンプライアンスが浸透しにくい体質を徹底的に改善していく必要がある。

2．具体的取組の提案

具体的には、全農は、員外の経営役員を増員するとともに、員外

の経営役員をバックアップする組織として、「全農コンプライアンス委員会（仮称）」（＝経営役員会会長の諮問機関）を設置し、同委員会の機能としては、経営役員会に提言・勧告をし、その実施状況を評価・検証する権限を与えることなどを検討すべきである。

また、

会長及び理事長は、全農コンプライアンス委員会（仮称）からの提言を確実に実行し、コンプライアンスを徹底することに本気で取り組み、その決意を内外に常にアピールする、

経営役員及び理事が一丸となってトップの取り組みをサポートして行くこととする、さらには、

全職員が参加・実践する全員参加の仕組みを構築することとする（例えば、「職員行動基準（仮称）」を策定するに当たって、コンサルタント会社に「丸投げ」というのではなく、全職員で議論して策定する）べきである。

組織としてのこのような決定について、全職員が理解、共有し、合意に達することが必要であり、そのためには職員に対する一層の情報の公開が不可欠である。また、組合員、消費者などの視線にさらすという意味でも組合員農家、消費者各々に対する一層の情報公開を行うことが適切である。

以上のようなコンプライアンスの徹底と内部監査機能の強化を図るため、理事長直轄の内部監査（コンプライアンス）部門に監査スタッフを集中配置すべきである。

組合員へのメリット還元

１．組合員へのメリット還元の必要性

組合員へのメリット還元については、全農は、これまでも、例えば、拠点物流センターの整備などにより「生産資材のコストダウン」に取り組んでいるが、「生産資材コスト最大２０％削減（全農「３

か年計画」(平成15年度～17年度))」などそもそも掲げた目標が達成できているのか分からない、コストダウンが実感できないといった指摘がある。特に、担い手農家からは、「大口割引が他業態に比べ少ない」、「資材価格が割高」といった不満の声も寄せられている。

既に、全国農業協同組合中央会(以下「全中」という。)は国際化の進展を認識し、農業の生き残りをかけて、担い手の育成を掲げる姿勢を鮮明にしている。農政全体の見直しの中で、品目別に講じられていた経営安定対策から品目横断的対策への転換など、施策の見直しが現実化する中で、全農としても、担い手のニーズをきちんと把握して対応する体制を整えなければ、農協系統経済事業の収益基盤にも大きな打撃を与えかねない状況に追い込まれている。

このため、コストダウンについては、全中及び全農は新たな目標を掲げ、これへの具体的到達のための施策を改めて提示すべきである。

2. 農協系統の業務執行の改善

(1) 信用事業・共済事業への依存

農協の経営内容をみると、赤字基調の経済事業を信用事業や共済事業の黒字で補てんして維持している状況にある。

信用事業や共済事業は農林中金や全共連が外部の経済との接点に立って運用して還元しているが、それぞれの事業をめぐる情勢にはたいへん厳しく、「農協は、信用、共済に依存する体質を改めるべき」との指摘を受けて久しい。

(2) 整備促進7原則

経済事業についてみると、昭和20年代～30年代初めにかけて、経営不振に陥った農協連合会の再建のための系統運動として、整備促進7原則という事業方式が打ち出された。

内容は、予約注文(共同販売や計画購買の前提として組合員から販売・購買品の予約注文を系統組織を通じて積み上げる方式)、無条件委

託（取引条件（価格・販売時期の指定等）をつけず一切を農協に委託する方式） 全利用（販売・購買の全量を農協、県連合会、全国連合会等の系統組織を利用して行う方式） 計画取引（組合員の農協への委託、農協の連合会への委託を計画的に行う方式） 共同計算（一定期間における農産物代金などの精算が公平になるように、個人別に精算するのではなく取扱金額を取扱数量で割って得た平均単価を基礎に精算する計算方式） 実費主義（購買品の供給に当たり農協の仕入価格に実費経費（人件費、運賃等）を加算して供給価格とする方式） 現金決済（購買代金を即時に現金決済し、農協に購買未収金を残さない決済の方式）である。

(3) 整備促進 7 原則からの脱却

このような考え方は運動論として現在も貫かれており、これが、
リスク意識のない経営感覚の蔓延
高コストでも系統から漫然と購入
同じ経済事業でも全農は黒字で農協は赤字
担い手の農協離れ

などの要因になっているとの強い指摘がある。しかも組合員農家に対し、原価などの情報提供が十分になされていないことから、組合員からの疑問や追求の声が大きくなっていない。全農は、農協や組合員農家の上に胡座をかいて経営安定を図っていると言われる所以のものであろう。

全農は、「自己責任」、「企業家感覚」、「組合員への還元」などを経営理念の中枢に据えるべきである。

3 . 各品目別の事業見直しの方向性

(1) 食糧管理体制下における系統経済事業

系統組織における経済事業は、その事業運営の在り方、考え方も含め、米等食糧管理体制の影響を大きく受けてきたと言っても言い過ぎではない。

すなわち、まず、その前史として昭和 12 年からの戦時統制体制確立の要請の強まりに伴い、 農業労働力が軍や軍需へ動員さ

れ、また、生産資材が軍や軍需優先とされ、農産物の効率的生産供給体制の確立が課題となったが、これに対応するため、昭和13年に策定された「物資動員計画」では、日本における協同組合の歴史的、社会的経緯からみると、現在の農業協同組合の前身ともいえる産業組合が農業部門の国家統制経済の実行機関として指定された。この中で購買面では、肥料、農機具、飼料、地下足袋などが順次配給制とされ、産業組合は物資配給の担当機関となって購買事業量を急増させた。

また、販売面では、米等主要食糧が国家管理とされ、産業組合は事実上、その取扱を独占（一元集荷）することになり、昭和17年には食糧管理法が制定された。

戦後、農地改革と併せて、農業団体の基本的改造が行われることとなり、昭和22年には農協法が制定され、農協の性格は『耕作農民の民主的組織を基盤とする協同組織』とされた。

しかしながら、戦後の食糧難に対処するため、食糧管理法は継続される等、国民生活上重要な主要食糧について、引き続き政府が貿易を含め市場流通の全量を管理し、価格は公定された。

この一環として、生産から消費者に至るまでの一貫した管理システムを必要としたことから、生産・出荷の取りまとめ、政府への売り渡し、政府からの買い受けなどを担当したのが農協系統組織である。

(2) 民間流通（市場原理）への対応の必要性

その後、米等主要食糧をめぐり消費や国際面などの環境変化があり、平成6年には新食糧法の制定、平成15年には新食糧法の改正を経て、現在では、米も民間流通が主体（市場原理）となり、その中で生産の安定が図られるよう政府が価格の低落時に補てんを行う、又は、経営安定資金を交付するという仕組みに改革された。

一連の米等の制度の改革は、従来の「食糧の絶対不足の中で量的確保を優先する」という考え方から、「市場のニーズ（品質、

安全など）に依じて、生産体制を整えるべし」という考え方への
変革であるといえる。

しかしながら、現行の農協系統の事業・システムをみると、食
糧管理時代の一元的な集出荷・卸の仕組みを基本としているよう
であり、また、市場での評価を生産に伝達するという意識よりも、
生産されたものを何としてでも売り捌くという意識の方が強く、
旧来の考え方から脱却できていない。

さらに、

委託販売、利用購買の積上げというリスクの無い経営方式が
「市場ニーズへの適合」、「他の業態との競争に打ち勝つ」と
いう意識を育まない、

農協から離脱することのない多くの組合員が、慣性で農協を
利用するとの状況が現場で作り出されていることから、「客が
離れていく」ということが生じず、危機意識が醸成されない、
ことなどから、真の企業感覚が身につかないのではないかという
指摘がある。

(3) 事業見直しの視点

今や、農協系統には、

個々の農業者では対処し得ない市場での価格交渉力（バーゲ
ニングパワー）を発揮する、

同時に、市場での評価（価格、品質、需要量）をしっかりと
把握し、これを生産面へフィードバックし、生産を適正に誘導
する、

担い手の育成・確保などの農政の進むべき方向に事業の軌道
を修正していく、

ことが求められている。このための事業・運営はいかにあるべき
かという観点から検討されるべきと考える。

(4) 具体的な見直し方向

上記の観点も含め、特に、次の課題については、全農は早急
に見直しを実行していく必要がある。

ア 共同計算のルールの見直し

米の共同計算については、精算期間の短縮、販売対策費等の使途の明確化やマニュアル化、ＪＡや生産者への情報開示、チェック体制の整備、ルールに違反した場合の是正措置の明確化を含めた、運営ルールの明確化と透明性の確保を図るべきである。

また、大豆等の共同計算についても、米と同様の観点から、透明性の確保のための見直しを行うべきである。

イ 販売委託手数料の検証・見直し

現在、全国本部と県本部それぞれで徴収されている売渡委託手数料については、全国本部と県本部間の全農内部手数料を廃止し、一元化すべきである。また、流通実態に応じた手数料を設定すべきである。

ウ 購買手数料の検証・見直し

現在、肥料、農薬、農業機械といった生産資材について、全国本部と県本部それぞれで徴収されている購買手数料については、全国本部と県本部間の全農内部手数料を廃止し、一元化すべきである。また、流通実態に応じた手数料を設定すべきである。

さらに、農協系統全体で、配送経費や保管料等手数料の内訳を明示するとともに、該当するサービスを求めている農家については、これを選択可能な仕組みとすることなどを検討すべきである。

エ 物流構造の整理・合理化等

肥料や農薬について、流通拠点の整理統合を加速するとともに、担い手への大口割引の更なる拡大や配送拠点からの農家直送を一層促進し、そのコスト低減効果を価格に反映すべきである。

また、全農は、農協等に対する指導力を発揮して、肥料や農薬については、輸入化成肥料や大型包装農薬などの低価格資材

の一層の普及を推進するとともに、農業機械についても低コスト支援農機の普及啓発や計画的注文による割引制度の利活用の促進を図るべきである。

さらに、配合飼料についても、地域別の飼料会社による直接販売体制を強化して手数料を削減するとともに、地域別の飼料会社の更なる広域化と工場の統廃合等の合理化を図るべきである。

オ 経営への配慮

以上の手数料の適正化は、組合員農家のために検討すべきものであるが、一方で、それが直ちに全農の経営問題にも影響するものであるため、全農の人件費や事務管理コストの低減努力と相まって検討する必要がある。

4 . 減損会計の導入と人員規模の適正化

(1) 減損会計の導入

17年度決算から、信用事業を行う農協、全農・経済連については、一般の金融機関・大会社と同様に、固定資産の減損会計が導入される。

減損会計は、投資した固定資産を活用した事業が赤字続きの場合や遊休化している場合などに、固定資産の帳簿価格を回収可能価額まで減額し、当期の損失として計上するものである。これにより、全農や農協の保有するAコープやガソリンスタンドで不採算のもの、施設の統廃合で不稼働となったものについては、含み損の処理が必要となる。

農協系統経済事業においても、減損会計の導入を契機として不採算性施設の処分や不採算性店舗の閉鎖を進める必要がある。そうすると、例えば、ガソリンスタンドが廃止されれば、全農の石油購入事業にも影響するということとなり、大局的に対応が求められることとなる。

(2) 人員規模の適正化その他のコスト削減

同時に、不採算の原因として、過剰な人員や非効率な勤務体制（例：組合員のニーズに関係なく、一般の事務職員の勤務時間を基準にガソリンスタンドの営業時間を決める）があるのではないかと指摘もあり、経営の専門家の意見も聴きながら、組合員農家に低コストでのサービス供給が可能となるよう人員規模の適正化を図るべきである。

また、役員報酬を適正化するとともに、県本部ごとに異なる給与水準については、その適正化を図りつつ平準化するなど、コスト削減に努めるべきである。

ガバナンスのあり方

1．経営役員会のあり方

(1) 経営管理委員会制度の導入の経緯

経営管理委員会制度は、平成8年農協法改正で取り入れられた。「統治」と「執行」を分離して、組合員・会員の代表を中心とする経営管理委員会が組合の業務執行に関する重要事項を決定し、日常の業務執行は職務専念ができる専門家を理事に充てて担当させるというもので、農協の業務の複雑化・高度化が進む中で、「農協は組合員のものである」という協同組織性を堅持しつつ、日常のマネジメントの的確な遂行を確保することを目的に導入されたものである。

また、このような「統治（監督）」と「執行（現場）」の分離は、

現状追認に引きずられない

全体的・大局的観点からの改革が可能

チェック機能が確保できる（自分で自分をチェックする弊害の回避）

というメリットがあり、諸外国のみならず我が国における一般企

業においても、最近のガバナンスのあり方の潮流となっている。

(2) 全農の経営管理委員会についての各種の指摘

全農の経営管理委員会（以下全農の経営管理委員会については「経営役員会」という。）については、「経営役員（特に会長）に代表権がないため経営役員会が指導力を十分に発揮できない」、「系統経営は系統人の支配下に置くべきである」との指摘がある一方で、「経営役員の権威が高すぎて、業務執行を担当する理事が萎縮し、その場しのぎの対応をとったり、問題を先送りしたり、失敗を糊塗したりする姿勢があるのではないか」、「もっと理事に裁量権を与え経営戦略確立にも参画させるべきではないか」などの指摘がある。

いずれにしても、これまでの経営管理委員会導入の経緯や一般企業での「統括」と「執行」の分離の傾向等を踏まえればこの制度を廃止することはできない。

(3) 全農のガバナンスの検討方向

このような状況を踏まえ、全農のガバナンスについては、次の方向で検討を行うことが適切である。

ア 経営役員会の権限と責任の見直し

経営役員会の権限は、今般の不祥事をめぐる意見等にかんがみ、経営戦略面では、経営方針その他の重要事項（予算、決算などの議決を含む。）の樹立に重点化し、監視機能、チェック機能を強化する方向（理事の業務執行の監査、内部統制システムの基本方針の策定など）で見直す。なお、経営役員には、執行上の責任は問われない体制を確立する。これに伴い、経営全てに責任を有するとの語感のある「経営役員」ではなく、業務執行を管理するという意味で「経営管理委員」という名称に統一することが適切と考えられる。

これにより、業務執行面での理事の裁量権は増大されるが、経営役員の厳しい監視の下に置かれることとなる。同時に、理事は、日常のコンプライアンスの実行や内部監査の実行（すな

わち、ガバナンスの徹底）を含め責任が増大する。

なお、経営役員会の会長は、系統組織運営面で会を代表（例：全中などの総会で会の議決権を行使、会を代表して政府審議会の委員になるなど）する。また、その常勤化も検討すべきである。

イ 経営役員会の構成

経営役員の役割は、組合の業務執行の基本方針の決定、理事らの業務執行の監視、理事の人事や予算の統制、理事の処遇の決定など、広範囲に及んでおり、かつ、全農は取扱高が6兆円を超える巨大組織であることを勘案すると、これを組合員・会員の代表のみで実施することは困難であると言わざるを得ない。

統治のためには、積極的に外部の者（司法、公認会計士、大学教授、消費者団体代表など）を活用することが重要である。

このため、員外の経営役員数は、法定の上限（定数の4分の1）まで増加させることとし、員外は系統外の者とすべきである。

また、理事の執行の監視・チェックとこれに基づく監督、経営役員・理事の報酬、待遇については、員外の役員が過半を占める小委員会を設置することとする。なお、経営役員の報酬は類似の組織の報酬体系を勘案しつつ、適正化を図る。

ウ 経営役員会の機能発揮

統合全農の経営役員会は、1つの統合組織体として財務、人事、内部統制について十分な機能を発揮することが必要である。現在の経営役員会は、大部分が県域代表から成っており、統合県の代表と非統合県の代表が混在している。

このようなあり方が、統合全農の経営トップ機関として十分な機能発揮にふさわしいか否か検討する必要がある。

また、経営役員会が理事会と緊張関係を保ちながらその機能を発揮するために、経営役員への情報提供、経営役員からの質

問や意見・意向の連絡などを行う事務局体制を整備することを検討すべきである。

エ 経営役員会のスリム化

現在の全農の経営役員の定数は、定款上 25 人以上 28 人以内とされ、現に 28 人の経営役員が置かれているが、機動的な経営戦略の確立などのため、経営役員会のスリム化を図るべきである。

このため、全農改革委員会でも提言されているとおり、「大半が県域代表で占められている現状を改めるとともに実質的な審議を深めることを狙いとして他の全国連の現状を参考に定数の見直し」を図るべきであり、具体的には、当面 20 人程度とする。

(参考) 経営管理委員の数		
全共連	22	人
農林中金	17	人

2. 統治と業務執行の双方を代表する責任者の設置の必要性

現在、「統治」と「執行」の分離を徹底するため、経営役員と理事の兼職は禁止され、また、理事は業務への専念を確保するため兼職が原則禁止されている。

一方、一般の委員会等設置会社においても、監督機関である取締役会の構成員である取締役の中に執行役を兼務している者がいた方が会社の業務執行の状況等を把握することが容易な場合があり得るとして、「執行役は、取締役を兼ねることができる」(会社法第 402 条第 6 項)とされており、委員会等設置会社においては執行役が取締役を兼ねているケースがある。

また、系統組織においても、農林中金では業務執行を担当する理事長及び副理事長は統治を担当する経営管理委員を兼務している。農林中金は、農協だけでなく、森林組合、漁業協同組合、土地改良

区など多様な会員から構成されており、かつ、系統人には比較的馴染みの薄い国際的業務を広汎に展開していることから、その高度かつ専門的な情報や知見を共有した上で、不断に変化する金融情勢の中で経営戦略の構築が必要であるとの意味合いで、会員代表等からなる経営管理委員会を設置するとともに、理事については、金融に関する高度の専門性を求め、かつ、報酬がある他の職務との兼業を厳しく禁止した上で、理事長及び副理事長が経営管理委員を兼務している。

現在、経営役員と理事の兼職に関して、

経営役員に理事を兼職させ、組合実務に通じた経営役員に執行権を与えるべき

業務執行状況の把握のため、理事長などに経営役員を兼職させるべき

との2通りの意見があるが、兼職は、「統治」と「執行」を分離した目的（緊張関係の維持、チェック機能）等からみて問題が多い。

一方、組合実務経験のある者を業務執行に活かすという観点からは、農協組合長等経験者（農協の組合長又は会長で非常勤の者を含む。）を理事として登用することを検討すべきである。また、理事については他業態経験者の活用も検討すべきである。

経営管理委員会のあり方については、全農のみならず、農協や他の連合会にも関連する。全中が農協、県連合会、全国連合会の代表からなる「経営管理委員会制度に関する検討会」を設置しているが、その中で全農の理事の選任基準を含め検討を行うことが適切と考えられる。

3．子会社のあり方

現在、全農には、200社を超える子会社があるが、これらの中には、経済連との統合の結果、経済連の子会社がそのまま全農の子会社となったことなどから、類似事業を行うものも多い。また、管理監督が行き届かないこともあって、子会社による不祥事もあつて

絶たないことから、全農の子会社管理体制については、抜本的にこれを強化する必要がある。

このため、全農は、不要な子会社を廃止することはもちろん、類似事業を行うものを抜本的に整理・統合し、子会社の再編合理化を実現すべきである。

全中の役割

全中は系統組織全体を指導する責務を有している。現在、全中に「経済事業改革中央本部」が設置され、担い手・集落営農対応と販売事業改革の具体策が検討されつつあるが、各方面からの意見などを体しつつ、農協の原点に立ち返り、組合員農家にメリットが生ずるような方策の検討を期待したい。

また、その中で、制度面の改革に及ぶ事項が出てくれば系統内の意見を全中が集約する機能を果たすべきと考える。さらに、全農のコンプライアンスの徹底が図られるため、その業務のあり方が不断に点検されるよう全中監査機構の機能を十二分に発揮し、指導すべきである。

全農の職員へ

コンプライアンスを徹底するためには、「役職員一人一人の意識改革」、「全農の体質、風土の改革」が必要であることは、全農改革委員会も指摘しているところである。農協系統職員には、元々、「コスト意識に欠ける」、「説明責任を自覚していない」、「組合員が系統を利用するため、お客様意識が欠如している」、「仕入れ、販売面で自己責任がない」、「コンプライアンスに無頓着」などの批判があった。しかしながら、度重なる不祥事により、組合員や国民からの信頼が失墜している中で、職員の中には、全農の組織・風土を変えなければならない、体質を変革しなければならないといった思いを抱いている者

も多いと確信をしている。

今回は全農にとって最後の再生の機会であり、まさに職員一人一人の改革の姿勢が問われている。職員一人一人が、もう一度原点に立ち返り、組合員、農家そして消費者のために何をなすべきか、どのような行動をとるべきか、真剣に考え、全農改革のために行動してもらえば、全農改革の推進力ともなり、国民への信頼回復が現実のものとなると考えられる。

農林水産省の全農への指導監督のあり方

農林水産省と全農との指導監督上の関わりについては、

農協法に基づく農協検査

不祥事を惹起した場合の指示命令とこれに対する報告

というものでしかなかった。

同じ農協系統の全国組織でも

全中とは各種の施策のあり方をめぐり頻繁に折衝があり、

農林中金や全共連とは、全体の金融情勢や保険事業の環境変化に対応したあり方をめぐる折衝があり、

これらの全国組織とは、日常的な指導監督及び調整が行われている。

これに対し、全農はその行う経済事業が本来的に自由な経済活動の領域に属することから、キチンとした日常的な指導監督上の関係が確立されて来なかった。

全農は、経済事業の系統代表の統括的役割を自覚すべきであり、農林水産省としては、米、麦、大豆、野菜、果樹、飼料、畜産物等といった品目で各種の生産・流通関係施策を講じていることから、今後これらの施策を梃子として、指導監督関係を強めていく。また、全農も情報提供窓口たるヘルプラインを設けているが、これとは別に全農の事業に関しては、改革に関する提言や法令等違反に関する情報を受け付ける窓口を行政に設置する。

また、全農改革を実施するに当たっては、当面農林水産省は定期的にその進捗状況を報告させ、所要の指導を行う体制を整えるべきである。

農協活動と独占禁止法適用

農協組織が独占禁止法上、例外団体の扱いを認められているのは、農業者の相互扶助を基本理念とする協同組織が資本主義流通機構の中で他と伍していけるよう、共同で販売する、共同で資材等を購入する、農産物の需給調整をする等のためであり、いやしくも組合員農家に自らを通ずる販売や購入を強制するかの如き「不公正な取引方法」を用いてはならないことは言うまでもない。

特に、近年、農業者特に担い手の中から、農協から購入する資材は割高ではないか、手数料を高く取られているのではないか等の不満も聞かれるところである。

全農及び全中は、このような状況を踏まえ公正取引関係部局の考えも聞きながら、公正競争のための基本指針（ガイドライン）を定め、指導を徹底すべきである。

おわりに

経済事業改革チームで議論してきた事項について、現時点で、論点整理の意味合いを込めて「検討方向」として取りまとめた。

内容が多岐にわたり網羅されているが、議論が詰まり切っていないことから、引き続き検討を加えて行くことが必要と思われる。今後は、モラルの高い組織倫理の確立と徹底、統治（ガバナンス）の強化、組合員農家にメリットを与える事業・運営のあり方に焦点を絞って更に検討を加えることとしたい。

農協の源流は、品川弥二郎、平田東助という先達の肝煎りにより設立

された産業組合（明治 33 年）に遡る。

近代国家建設をめざす明治政府の下で、重税と米価下落、時に襲いくる凶作などに喘いでいた中産以下の農業者の営農と生活を支援するために協同組合組織が作られたのである。その中心は、販売組合と購買組合であり、まさに経済事業が農協の原点と言われる所以でもある。

我々は、“農協のための経済事業”ではなく、“農業者のための経済事業”は如何にあるべきかという観点から検討を加える必要があると考えている。