

規制改革・民間開放推進会議
農業・土地住宅WG提出資料
(農協のあり方を含めた農業関連流通等の改革について)

平成17年10月28日
農林水産省経営局

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、

- ① 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、
 - ② 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、
 - ③ 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

農林水産大臣

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、

- ① 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）」
- ② 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」

- ③ 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」、
- ④ 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」、
- ⑤ 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 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。

I 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I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。

① J A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）

② 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：過当販売による組合員農家へのしわ寄せ）

③ 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。）

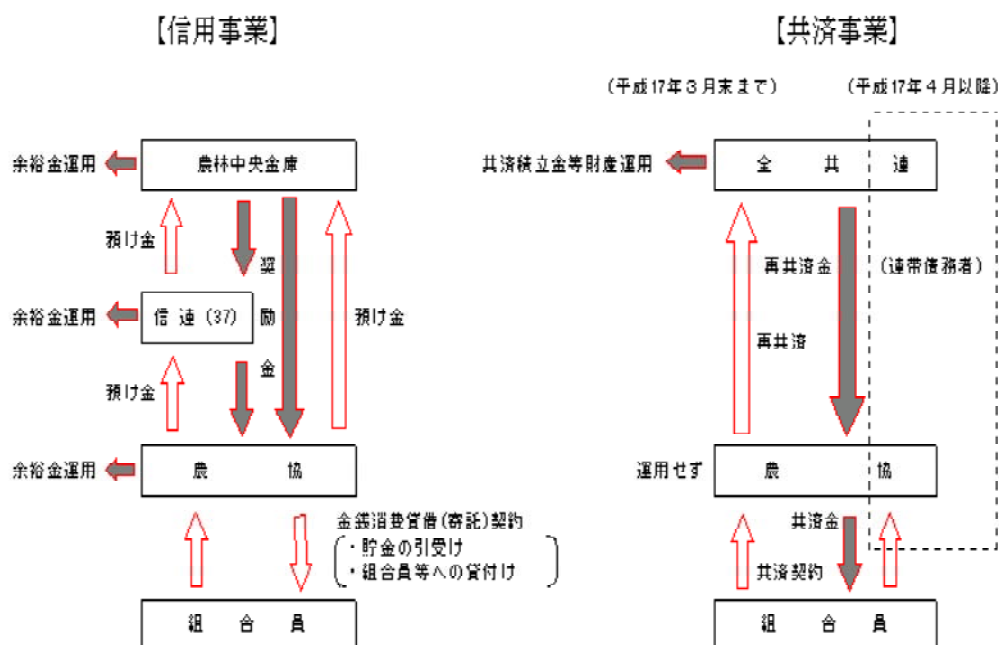
3. 事業推進体制の再構築の方向性

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＞

- ① 農産物需給調整機能（リレー出荷、取引ルールなど）
 - ② 「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）
 - ③ 生産資材原料（肥料、農薬、エネルギー）輸入
 - ④ 代金決済システム管理・運用
 - ⑤ 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

Ⅱ 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になく、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るべきである。

また、

- ① 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、
- ② 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、
- ③ 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。
- ④ 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。
- ⑤ 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。

Ⅲ 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、①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)、②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）、③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）、④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）、⑤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）、⑥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）、⑦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、

- ① リスク意識のない経営感覚の蔓延
- ② 高コストでも系統から漫然と購入
- ③ 同じ経済事業でも全農は黒字で農協は赤字
- ④ 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、①農業労働力が軍や軍需へ動員さ

れ、また、②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）に応じて、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、

- ① 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、
- ② 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、

- ① 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、
 - ② 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、
 - ③ 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、①精算期間の短縮、②販売対策費等の使途の明確化やマニュアル化、③J Aや生産者への情報開示、④チェック体制の整備、⑤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、固定資産の帳簿価額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の指摘もあり、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。

IV 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、

- ① 現状追認に引きずられない
- ② 全体的・大局的観点からの改革が可能
- ③ 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、①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、②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、①組合の業務執行の基本方針の決定、②理事らの業務執行の監視、③理事の人事や予算の統制、④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、

- ① 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
- ② 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。

V 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。

VI 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れば、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。

Ⅶ 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、

- ① 農協法に基づく農協検査
 - ② 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

- ① 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、
 - ② 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。

VIII 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、①共同で販売する、②共同で資材等を購入する、③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、①モラルの高い組織倫理の確立と徹底、②統治（ガバナンス）の強化、③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。