

〔参考2〕農協中央会監査の経緯

(1) 産業組合時代

ア. 産業組合中央会による監査

産業組合法では、産業組合に監事を置いていますが、その職務については民法を準用していません（産業組合法第34条で準用する民法旧第59条）。この規定により産業組合における監事の職務は、①財産の状況を監査すること、②理事の業務執行の状況を監査すること、すなわち財務監査と業務監査の二つとされていました。また、監事は、③それらに不都合があることを発見したときに総会または主務官庁に報告することも職務とされ、報告に必要なときは総会を開催する権限を与えられていました。主務官庁に報告することも産業組合の監事の職務となっていたのです。

他方、行政庁は産業組合の事業や財産の状況を検査する、と任務として規定されていました。民法法人の監督に関する規定が、検査できる、であった（民法旧第67条第3項）のに比べて、産業組合に対する行政庁の関与には、より強いものがあつたと考えられます。

ところで、業務執行を行う理事は、地域の有力者である場合が多く、理事を監督するのにふさわしい者が監事として選出されるとは限りません。また、理事に遠慮して監事の職責を尽くさない者もあり、また監査の知識に欠ける者も多く、監事監査は有名無実の存在になっている組合が多かったようです¹。そこで、1924年度から、産業組合中央会に監査部がおかれ、同部による監査が行われるようになったのです。

イ. 産業組合自治監査法

産業組合中央会による産業組合および同連合会に対する監査は、特段の法律改正が行われることなく、行われるようになりました。すなわち、産業組合中央会による監査は、産業組合および同連合会の普及または発達の事業の中で行われていたということになります。

産業組合中央会による監査は、徐々に増加しました。といっても、たとえば1935年度に産業組合中央会監査が行われた組合数は215組合に過ぎません。産業組合中央会の道府県支会が行ったものを含めても、1,150組合で、当時の産業組合数の7.8%に過ぎませんでした。同年度における政府の検査組合数4,897に比べても遙かに見劣りがします。

その後、政府は産業組合中央会による監査に予算をつけます。さらに1938年には、産業組合自治監査法を制定します²。これによって、産業組合中央会監査部から分かれた産業組合監査連合会は、認可法人となったのです。

産業組合監査連合会は、産業組合が設立する法人ですが、設立には主務大臣の認可が必要でした。また、行政官庁は、産業組合監査連合会または産業組合監査員に対し、産業組合の監査上必

¹ 『新農業協同組合中央会監査制度史』（編集・発行 全国農業協同組合中央会 JA 全国監査機構、2013年）、9頁。以下、本稿の記述は、同書によるところが大きい。

² 当初1937年の議会で提案されたが、解散により廃案となった。このため、民法に基づく社団法人として産業組合自治監査連合会を設立し、約1年間事業を行っている。産業組合自治監査法の施行は1939年4月1日である。

要な命令を出すことができました。

産業組合監査連合会は、産業組合監査員において、監査を行いました。対象とする産業組合は、産業組合監査連合会に「属する」産業組合でした。ただし、主務大臣は、産業組合に対し、同連合会に加入を命ずることができました。なお、同連合会に設置される産業組合監査員の監査を拒むと、過料に処せられることになっていました。

産業組合監査連合会の設立は、産業組合関係者の長年にわたる要望だったということですが、制度はドイツにおける監査制度に範をとっているということです。

1942年度末の数字では、同連合会への加入団体数は、全国団体が4、都道府県産業組合連合会が50、その他連合会が53、産業組合が11,160ということです。また、監査実施状況は、実地監査組合数が820ということです。監査の主体が法人格をもったからといって、監査件数が増えたわけではないのです。

1943年の農業団体法の成立に伴って、産業組合自治監査法は農業団体自治監査法と、産業組合監査連合会は農業団体監査連合会と、産業組合監査員は農業団体監査員と、改める等の改正³が行われています。

なお、農業団体法の下では、行政庁は農業者に対し、市町村農業会の統制に従うべきことを命ずることができました。他方、地方農業会の検査に関しては、必要なときは、当該官吏をして検査させることができる、とするにとどまっていた。

(2) 農協発足後

ア. 農協法の制定とその直後

農業団体の自治監査法は、農協制度になっても存続していました⁴。しかし、助成金の全廃もあって、1948年12月には農業協同組合監査連合会の事業は全面的に縮小され、翌年には農業協同組合自治監査法も、統制的・強権的であるとの理由で、廃止されました⁵。

農協法には、農協連合会は、農協法第10条第1項の事業のほか、会員たる組合の指導および連絡に関する事業を行うことができる、としていました(同条旧第4項)。この規定を基に、産業組合中央会以来行われてきた外部団体による組合監査の事業は、指導農協連合会が担うことになりました。全国指導農協連は、1949年には監査技能者適格認証制度を発足させています。しかし、たとえば1950年において、都道府県指導連の監査を受けた農協数は270農協にとどまっています。

なお、農協法は、行政庁の検査に関しては、①組合に法令、処分、定款または規約(以下、法令等)を遵守させるために必要があると認めるときは報告を徴することができる(農協法第93条)とするほか、②組合の業務または会計が法令等に違反する疑いがあると認めるときは検査するこ

³ 農業団体法附則第121条。なお、監事の職務については、農協法旧第41条で、引き続き民法旧第59条が準用されていた。

⁴ 農業団体整理法第25条。

⁵ 前掲『新農業協同組合中央会制度史』、30頁。

とができるとしていました。

こうした中で、農協の経営不振問題が発生します。農協経営の不振を貯払停止農協数でみると、1949年度には895組合、1950年度には931組合に達したということです。

こうした状況の中で、1950年には農協法が改正されています。

一つは、報告徴求権限の強化です。遵守させるためではなく、組合が法令等を守っているかを知るために報告を徴し、または行政に必要な資料の提出を命ずることができるようにしました。二つは、行政庁の検査に関し、信用事業を行う組合と地区が都道府県の区域以上の組合については、毎年1回を常例として検査をしなければならないとしたのです。

イ. 農協中央会の監査

戦後設立直後の農協は、すでに〔参考1〕で述べたように、不振を極めます。この農協不振の中で監査事業を行っていた指導農協連は、財政的にも弱体でした。他方、1951年にできた農業委員会組織は全国団体がなく、旧農会のような生産指導と農政活動を行う団体に改組したいという議論が出てきたのです。いわゆる団体再編問題ですが、結局、農協組織は、組合の経営指導、監査などを行う農協中央会を全国および都道府県ごとに設けることとなったのです。

農協中央会は、会員に経費を賦課することができました。また、国は予算の範囲内ではありますが、農協中央会の事業に要する経費の一部を補助することができるとされました。産業組合中央会および産業組合監査連合会に関しては、そのような規定はなかったところです。

以下、農協中央会による組合監査関係の主な規定を紹介します。

まず、農協中央会の事業として、組合の監査も明文で規定されました。なお、農協中央会の事業は「事業を行う」と規定されています。これは規定されている事業を行わなければ、認可されないという意味に解されています。

農協中央会は、農業協同組合監査士をおこななければなりませんし、監査規程を定めなければなりません。監査規程には、監査の要領、実施方法、農協監査士の服務について定め、主務大臣の認可を受けなければなりません。

農業協同組合監査士については、省令で定める資格を有する者のうちから選任すべきこと、同監査士は会長が副会長および理事の過半数の同意を得て選任すべきことなどが定められました。

その後1958年の農協法改正では、農協中央会が毎事業年度、監査実施計画を定めなければならないと規定しました。監査実施計画には、対象とする組合、時期、担当する農業協同組合監査士等を定めます。農協中央会は、監査実施計画を対象組合に通知しなければなりません。他方、通知を受けた組合は、監査を受けるように務めるとともに、監査に協力しなければならないと定められました。自治監査法では監査を拒否すると過料に処せられましたが、農協中央会の監査ではそうしたことはありません。

監査の実施状況を県農協中央会による総合農協の監査についてみると、1955年度の10.2%から1965年度には28.7%と増加したものの、その後はほぼ横ばい状態となっていました⁶。農協中

⁶ 前掲『新農業協同組合中央会監査制度史』、92頁。

央会における監査事業の位置付けが高まらなかったのです。

その後 1974 年には、監査等商法特例法が制定され、資本金が 5 億円以上の株式会社は、営業報告書以外の計算書類すなわち貸借対照表、損益計算書および剰余金処分案または損失処理案ならびにそれらの附属明細書について、監査役の監査のほか、会計監査人の監査を受けなければならないとされています。

農協関係では、1989 年には通達⁷によって、大規模組合にいわゆる**決算監査**を導入するよう指導しています。従来の監査でも会計処理が適正であるかどうかは監査の対象でした。それに加えて、大規模組合については、決算の際に決算報告が適正であるかどうかについて意見を述べることにしたのです。この場合の決算監査は、事業報告書およびその附属明細書についての監査も含まれています。なお、通達では、決算監査の際に、必要に応じてではありますが、公認会計士などを活用するよう指導しています。

(3) 住専問題発生後

その後農協中央会による監査が、法律上大きく変わったのは、住専問題が大きな問題になった 1996 年の改正によってです。この年の前半に開催された国会では、金融機関等の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律（1996 年法律第 94 号）が制定され、大型の信用金庫、労働金庫および信用組合または農林中央金庫の監査については、監事のほか会計監査人の監査を義務付ける等の改正を行っています。

この改正の際に農協法では会計監査人の監査を行うことにしていません。その次の国会になりますがその年の暮れに、農協法が改正されます。組合の監査に関しては、繰り返しになりますが、次のような改正が行われています。

- i 信用事業を行う組合であって規模の大きいものは常勤の監事をおくこと。
- ii 信用事業を行う組合（一定の規模に達しないものを除く。以下、**特定組合**）は、事業報告書を含む決算書類について、監事の監査のほか、農協中央会の監査を受けなければならないこと。
- iii 農協中央会は、組合の監査に関し、公認会計士または監査法人と契約を締結しなければならないこと。

また、監査等商法特例法の次の規定を準用しました。

- a 理事の不正を発見した場合の会計監査人の監事への報告義務。
- b 会計監査人の損害賠償責任。

農協中央会の監査の場合、会計監査人に該当するのは、監査を行った農協中央会になります。

なお、農林水産省は通達で農協中央会に監査担当役員、担当部署の長、公認会計士などで構成する監査審査会を設け、決算監査の報告書は、同審査会の審査を経た上で交付するよう指導しています⁸。

⁷ 「農業協同組合及び同連合会の組織・事業運営に関する今後の指導指針」（1989 年 2 月 1 日付け、農林水産省経済局長通達）。

⁸ 前掲『新農業協同組合中央会監査制度史』、197 頁。

(4) 金融危機後

1997年の11月には、北海道拓殖銀行、山一証券などの経営が破綻し、金融問題は深刻化します。こうした事態のなかで、政府は1999年、政府による預金の全額保護の措置（ペイオフの凍結）をさらに延長する措置を講じます。金融機関は大合併を始め、2000年9月には富士、第一勧業および日本興業銀行が合併してみずほ銀行が発足します。簡単にいえば、金融自由化の荒波を大合併によってしのごうとしたわけです。

農協および農林水産省サイドで目指した方向は、農協、信用農協連および農林中金が一つの金融機関として機能する方向です。しかし、信用農協連はともかく、農協がおいそれと農林中金と統合することはできません。なぜなら、一つには農協にとって信用事業は儲けがしらであり大きなメリットがあるからです。二つには、協同組合とはもともと末端の組合員の組織であり、農協連合会や農林中金などは農協の活動を支援する補助手段だからです。

そこで農協全体としては、信用事業を行う組合の監督体制を強化する方向に向かいます。その一つが、先に述べた特定組合の監査の充実です。

2001年の農協法の改正では、信用事業を行う組合である特定組合の基準を、2003年度以降、貯金額200億円以上としました。『総合農協統計表』によると、2000年度における平均貯金額は508億円ですから、信用事業を行う農協の半数以上が特定組合に該当することになったと考えられます⁹。

なお、このとき**特定組合**の範囲を広げて、信用事業を行わない農協連合会についても一定の規模以上のものについては、特定組合に加えました。その基準は、貸借対照表上の負債の部の合計額200億円以上と定められました。この改正によって、全国農協中央会による監査が全農などの全国農協連合会に対しても行われるようになりました。それまで信用事業を行わない農協連合会の監査については、都道府県連合会については全国農協中央会が監査を行っていましたが、全農などの全国農協連合会には行われていなかったのです。

このように農協中央会の監査対象を拡大する一方で、全国農協中央会に対する国庫補助は、2001年度に削減され、2002年度から廃止されています。

次に、全国農協中央会は、その内部組織としてJA全国監査機構を2002年4月に立ち上げ、全国農協中央会と県農協中央会の監査部門を統合しました。具体的には、県農協中央会の職員のうち、主として監査事業に従事していた者については、全国農協中央会（JA全国監査機構）に出向させたのです。発足時の体制は、監査委員会の下に、49部（管理部1、全国監査部1、都道府県監査部47）、419人の職員と、運営委員会、地区審査会が設けられました。

JA全国監査機構は、特定組合の監査だけでなく、それ以外の組合の監査も行うことができます。また、その監査は、内規において、従来どおり、会計監査とそれ以外の監査（以下、業務監査）の、双方の監査を行っています。

⁹ 同年度末における貯金残高別組合数をみると、記入組合数1,414農協のうち、100億円未満が430農協（30.4%）、100～300億円未満が386農協（27.3%）、300億円以上が598農協（42.3%）となっている。なお、1千億円以上組合は206農協（14.6%）にとどまっている。

さらに、2004年の農協法の改正によって、特定組合の監査を行う主体を全国農協中央会に一本化しています。農協法のなかで特定組合の監査を行う主体が「農協中央会」となっていたのを「全国農協中央会」に改めたのです。

さらに、2005年には会社法の成立に伴い、監査等商法特例法は廃止され、その規定は会社法に取りこまれました。農協法では、これらの規定を準用せず、次のとおり直接書き込んでいます（農協法旧第37条の2第3項から第5項）。

- i 全国農協中央会は、特定組合の監査について任務を怠ったときは、特定組合に対し、これによって生じた損害を賠償する責任を負うこと。
- ii 全国農協中央会が特定組合の監査に関する職務を行うについて悪意または重大な過失があったときは、第三者に生じた損害を賠償する責任を負うこと。
- iii 全国農協中央会が監査報告に記載し、または記載すべき重要な事項について虚偽の記載または記録をしたときも、前項と同様とすること。

〔付記〕

2015年の農協法改正後、関係者が計らい、公認会計士法に基づき、2017年9月にみのり監査法人¹⁰を設立しています。2019年11月時点では、社員・職員併せて合計532人、内訳として、公認会計士101人（うち社員56人）、会計士試験合格者5人、農協監査士（監査士補を含む）394人（うち特定社員3人）、専門職員等31人、外部監事1人です。特定社員とは、監査法人の社員のうち公認会計士以外の者をいいます。

¹⁰ みのり監査法人ホームページ（https://www.minori-audit.or.jp/hojin_gaiyo.html）。