第 2. 農協法

農協法は、農協、農協連合会、農協中央会および農事組合法人の組織の設立、運営および事業について規定しています。このうち、1947 年の制定当初から規定されていたのは、農協と農協連合会（以下、組合）であり、農協中央会は 1954 年、農事組合法人は 1962 年に規定されました。ところが、2015 年の改正では、農協中央会の規定が削除され、また、農協等は、株式会社、社会医療法人、または一般社団法人への転換が可能になりました。

以下では、農協法の 2015 年改正のうち、次の項目について説明します。なお、それでは農協制度についての全体像がわかりませんので、〔参考 1〕に農協制度の歴史的変遷をまとめました。さらに、大規模組合への会計監査人設置に関連し、〔参考 2〕に、農協中央会監査の経緯をまとめておきました。

1） 組合の事業
2） 農協の組合員と役員
3） 組合の組織再編
4） 農協中央会制度の再編

1．組合の事業

（1）組合の事業原則

ア．事業原則の改正

農協および農協連合会（以下、**組合**）は、**協同組合**という類型に区分される法人です。法人は、自然人以外で唯一権利義務の主体となることができます。権利義務の主体となれることを権利能力といいます。法人は、通常、法律の規定に従い、定款で定める目的の範囲内で権利能力を持ちます（民法第 34 条）。

しかし、農協法では、組合の目的は、定款において定めることが義務付けられていません。その替わり、農協法では、組合が行うことのできる事業が列挙され（農協法第 10 条）、また、組合の定款には、事業を記載しなければなりません（農協法第 28 条第 1 項第 1 号）。

したがって、組合は、法律で組合ができることとされた事業のうち、定款で定めた事業についてのみ、権利能力をもつことになります。逆に、法律または定款に定めてない事業は行うことができず、無効と解されています[45]。なお、法人の権利能力を事業で規制するのは、消費生協法、水協法、中小企業組合法などほかの協同組合法でも同じです。

ただし、農協法では、事業の目的および実施方法について総括的な規定をおいていました。すなわちその第 8 条で「組合は、その行う事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行ってはならない」と規定していました。この条文は、なければ困る条文ではありませんが、消費生協法等ほかの協同組合法でもほぼ同様の規定があります。

2015 年の農協法等改正法では、後段の「営利を目的としてその事業を行ってはならない」と

[45] 上柳克郎『協同組合法』（法律学全集 54、有斐閣、1960 年）、70 頁。

いう部分、すなわち非営利原則を削除し、前段を「組合は、その行う事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とする」として独立させました。組合が、組合員および会員のための組織であること、その組織の目的は組合員への最大の奉仕であることを明確にさせたのです。

政府は、農協法の非営利原則を削除したことについて、営利という言葉が、あたかも黒字になってはいけない、赤字でなくてはいけないという誤解がないようにするためだと説明しています[46]。すなわち、そうした誤解を生んだ原因として、農産物を有利に販売しようという意欲が十分でなかった面もあるので、その部分を削除したというわけです。

なお、立法当初の解説書では、次のように説明しています[47]。営利とは、組合自体のために利益を図ることか、配当または残余財産の処分というかたちで組合員に分配することだ、組合はいずれの意味においても利益を図る目的を有するものではないし、また有してはならない。しかし、組合の多くは経済事業を行う出資法人であり、債務超過になれば、法人としての存続、すなわち事業継続ができなくなります。厳しい競争下におかれている経済事業において、組合が期待される役割を果たすためには、組合自体のために利益を図ることは是認されると考えます。

イ．新しい事業原則

2015年改正では、非営利原則を削除した上で、同条を第7条[48]として、次の2項を加えました。

「② 組合は、その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならない。

③ 組合は、農畜産物の販売その他の事業において、事業の的確な遂行により高い収益性を実現し、事業から生じた収益をもって、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利用分量配当に充てるよう努めなければならない。」

第2項は、組合に農業所得への最大限の配慮を求めています。第3項もそうですが、農協法という組織法にこうした訓示規定を取り込んだことが2015年の農協法改正の大きな特徴です。農協法の関係では、2001年の改正以後、指導のための通達をすべて廃止しています。政府の指導は、法律で認められた監督に限定すべきだと解釈しているからでしょう。

農業所得とは、いうまでもなく組合員の農業所得です。また、組合員の農業所得に直接影響を与えるのは、経済事業です。したがって、組合には、経済事業などにおいて、組合員の農業粗収益をできるだけ大きくし、経営費をできるだけ少なくするような配慮が求められます。

第3項は、まず、農畜産物の販売その他の事業において、事業の的確な遂行によって高い収益性の実現を求めています。その上で、組合は、事業から生じた収益をもつて、経営の健全性を確保しつつ事業の成長発展を図るための投資又は事業利用分量配当に充てるよう努めなければなりません。

---

[46] 例えば、2015年6月2日（衆）農林委員会における林農相の答弁。

[47] 農林省農政局農政課『農業協同組合法の解説（増補版）』（日本経済新聞社、1948年）、50頁。

[48] 条文が変更になったのは、従来第2条で規定されていた登記に関する規定のうち、農協中央会に関するものが削除された関係で、第9条に規定されたからである。

その他の事業は、端的には、購買事業などの経済事業です。信用事業、共済事業、医療事業、福祉事業等でも、的確な事業遂行が求められますが、高い収益性まで求めてはいけないと考えます。もっとも、これら分野でも、技術は日進月歩ですので、新しい技術などを取り入れながら、事業の的確な遂行を行う必要があります。

組合員への還元と投資への配分に関しては、1995年の国際協同組合連盟（ICA）マンチェスター大会で、**協同組合原則**が改められていました。すなわち、その第3原則（組合員の財務参加）では、出資配当制限を維持したまま、剰余金を、①協同組合を発展させるための準備金としての留保、②事業利用高配当、③組合員が承認するその他の活動への支援へ、配分することを求めたのです。

総じていえば、事業原則の改正は、経済事業を中心に、農協が自己改革を進めるための援護措置だと考えます。農協グループは、2015年の第27回JA全国大会決議において、創造的自己改革の実践、を主題に掲げています。その中で、営農・経済事業への経営資源のシフトによって、

・有利販売による販売単価のアップ

・需要に応じた生産量の拡大

・生産コストの引き下げ

を行い、農業者の所得増大を図ることとしています。新しい事業原則を挿入した趣旨に沿って、農協サイドでも、対応が進められています。

なお、これらの規定は、経済事業に傾斜した内容を持っています。これは、長く続く低金利によって金融事業（信用事業および共済事業）の運営が困難になることを予測する向きも多いこと、認定農業者など担い手の多くが組合の経済事業に不満をもっていることに、起因するものと考えます。金融事業に関しては、農協段階においては、総合体制こそ事業存続のカギだと考えます。

（2）事業利用の強制の禁止

ア．事業利用の強制の禁止

農協が「高い収益性を実現し」ようとする場合、最も取り組みやすい方法は、委託販売、委託購買、信用、共済等の取扱金額すなわち事業量を増大させることです。逆に、事業量を減少させる方向での動きは、食い止める必要があります。

事業量を増大させ、あるいは事業量の減少を食い止めるような組合の経営努力は、組合が組合員に事業利用を強制するようなことになりやすいところです。そこで、改正農協法では新たに、組合すなわち農協と農協連合会は、その事業を行うに当たっては、組合員に対しその利用を強制してはならない、と規定しました（農協法第10条の2）。

この規定の趣旨について、国会では、農協が農家から選ばれる農協になる、選ばれるような仕事の仕方をする、これを徹底していくためだと説明しています[49]。

改正後の農協法は、「利用を強制してはならない」と命令していますが、罰則規定があるわけ

[49] 2015年6月10日（衆）農水委における奥原政府参考人の答弁。

ではありませんし、農林水産省として何らかの措置がとれるわけでもありません[50]。しかし、農協が組合員に対して、農産物の販売や肥料、農薬の購入を強制したり、あるいは、資金を融通するに当たり資材の購入を条件にすると、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当することになり、独占禁止法によって取り締まられることになると、国会で説明しています[51]。

すなわち、組合が組合員に対し事業利用を強制することは、独占禁止法にいう不公正な取引方法に該当することとなり、同法によって必要な措置が講じられるというわけです。

イ．独占禁止法の適用除外

上に述べたように、改正農協法で事業利用の強制をしてはならないと定めましたが、その実務は独占禁止法が担うことになります。そこで、独占禁止法について説明します。

独占禁止法は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止する法律です（独占禁止法第１条）。法律の対象とするのは、事業者または事業者団体です。

事業者については、私的独占と不当な取引制限が禁止されているほか、不公正な取引が禁止されています（独占禁止法第３条、第17条）。また、**事業者団体**としては、一定の取引分野における競争を実質的に制限すること、事業者の数を制限することなどが禁止されています（独占禁止法第８条）。

農業者は事業者ですが、農協や農協連合会すなわち組合は、場合によって事業者であったり、事業者団体であったりします。

独占禁止法では、次の４要件のすべてを満たす組合（その連合会を含む。以下、適合組合）が行う行為には、独占禁止法を適用除外しています。ただし、不公正な取引方法による場合、または一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に価格を引き上げる場合は、この限りではありません。

一　小規模な事業者または消費者の相互扶助を目的とすること。

二　任意設立と脱退・加入脱退の自由。

三　平等の議決権。

四　利益配分の限度が定められていること。

上の第２号から第４号までの要件は、国際協同組合連盟（ICA）が定めた1937年の**協同組合原則**の重要部分を取りこんだものです。また、第１号の要件のうち、小規模な事業者または消費者という限定は、協同組合が経済的弱者の自衛組織として発達してきた歴史的経緯から自明のこととされています。さらに、相互扶助という目的は、組合が、事業すなわち農協であれば農業経営の存続や生活を守るという農協組合員の事業を通じて共通の目的を実現するための自主的な結

---

[50] 中小企業庁設置法（1948年法律第83号）第４条第７項では、「中小企業庁は、中小企業者が他の事業者の不当な取引制限若しくは不公正な取引方法によりその事業を阻害されているかどうか、又は中小企業等協同組合の組合員が小規模の事業者であるかどうかを調査し、公正取引委員会に対しその事実を報告し、及び適当な措置を求めることができる」としている。

[51] 2015年６月４日（衆）農水委奥原政府参考人の答弁。

合体であるということの当然の前提であるとされています[52]。

農協が適合組合に該当することは自明のようにもみえますが、よくよく考えてみると必ずしもそうではありません。例えば、次のような疑問があります。

第１号に関しては、農業の場合、小規模な事業者に該当するのはどの程度の規模か。また、相互扶助と最大の奉仕は同じか。

第２号に関しては、設立に認可を要しても任意設立といえるか。

第３号に関しては、准組合員には議決権が与えられていないが、平等の議決権を与えているといえるか。

第４号に関しては、出資配当の場合の限度はどの程度の利率まで許されるのか。

こうした疑問に明確に応えるために、農協法に規定が設けられ、組合は独占禁止法の適用については、適合組合と「みなす」とされました（農協法第８条）。農協や農協連合会は、審査するまでもなく適合組合として扱われることとなったのです。

ただし、この点に関しては、1999 年の制度改正[53]によって、農協および農協連合会については、すべての要件ではなく、第１号（小規模な事業者等の相互扶助目的）と第３号（平等の議決権）の要件に限定して、引き続き、それらの要件を備えているものと「みなす」とされました。すなわち、第２号（任意設立と脱退・加入脱退の自由）と第４号（利益配分の限度）については、個別の事案ごとに審査されることになったのです。

なお、農協法では 2001 年の改正で、農地所有適格法人以外の一般法人にも、農業を営むものには正組合員資格を認めましたが、大規模な法人については正組合員資格から除外しました。大規模な法人とは、「その常時使用する従業員の数が三百人を超え、かつ、その資本金の額又は出資の総額が三億円を超える法人」です。大規模な法人も准組合員資格は持ちますので、それらが准組合員として加入している農協については、適用除外の対象となるのかならないのかは、個別の事案ごとに審査されると考えられます。

さてここで、独占禁止法の適用除外制度の意味についてみておきましょう。実は、独占禁止法の適用除外の範囲は、意外に狭いのです。

先に述べたとおり、独占禁止法が禁止しているのは、私的独占、不当な取引制限および不公正な取引方法です。

私的独占とは、公的独占に対する用語であり、民間の事業者が、他の事業者の事業活動を排除し、または支配することにより、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいいます（独占禁止法第２条第５項）。企業の合併や事業譲渡などが一定の分野における競争を実質的に制限する場合には、私的独占ということになり、禁止されています（独占禁止法第３条、第８条）。

また、**不当な取引制限**とは、事業者が、他の事業者と共同して対価を維持し、もしくは引き上

---

[52] 明田作『農業協同組合法（第２版）』（（株）経済法研究会、2016 年）、3-4 頁。

[53] 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外制度の整理に関する法律（1999 年法律第 80 号）により、「各号」は「第１号及び第３号」に改められた。なお、このときの改正で、農事組合法人に関する独占禁止法の適用除外（農協法第 72 条の 11）の規定が挿入された。

げ、または数量、技術、製品、設備もしくは取引の相手方を制限する等、相互にその事業活動を拘束することにより、一定の取引分野における競争を実質的に制限することをいいます（独占禁止法第2条第6項）。いわゆるカルテルや談合は、不当な取引制限に該当し、禁止されています（独占禁止法第3条、第8条）。

独占禁止法の私的独占や不当な取引制限は、一定の取引分野における競争を実質的に制限することを禁止しています。このうち適用除外になるのは、不当に価格を引き上げることとならない場合だけです。組合の合併や事業譲渡は、通常、価格を引き上げることになりませんが、カルテルや談合は価格を引き上げる場合に該当します。

さらに、不公正な取引方法とは、多岐にわたります（独占禁止法第2条第9項参照）ので、ここでは説明を省略し後で述べますが、不公正な取引方法が行われた場合には、独占禁止法の適用除外がありません。

このようにみると、適合組合の行為には、独占禁止法の規定は適用しないとしながらも、独占禁止法の禁止行為が、組合が適用除外になる場合は極めて限られます。すなわち、不公正な取引方法に該当する場合はまったく適用除外にはなりません。適用除外になるのは、私的独占または不当な取引制限に該当する行為のうち、不当に価格を引き上げることとなる場合以外に限られています。しかも、「不当に」というのは、相互扶助や大企業に対する自衛・対抗という独占禁止法第22条の趣旨を逸脱することと解釈されている[54]ほか、「価格を引き上げることとなる」というのは、そのような危険をもつような行為類型に該当する行為がされれば足りると解釈されている[55]からです。

公正取引委員会は、独占禁止法に対する違反が発生しないよう予防し、あるいは疑わしい事案の発生を抑止し、また、仮に違反があった場合には、法的措置をとります。予防、抑止のために、ガイドラインを設けたり、包括的行政指導を行っています。また、独占禁止法違反ではないかと疑われる事案について、調査を行い、その結果として、要請、注意や警告という個別的行政指導が行われる場合があります。要請や注意にとどまった案件については、原則として公表されませんが、警告が行われると必ず公表されます。

公正取引委員会が調査を行った結果、独占禁止法上の措置として排除措置命令や課徴金納付命令が出されることがあります。排除措置命令や課徴金納付命令を出すときには、公正取引委員会は、相手方から意見聴取を行わなければなりません（独占禁止法第49条、第62条第4項）。排除措置命令を出すには、2005年の改正までは審判手続がとられていましたが、最近ではそれに代わって相手方からの意見聴取が行われ、それだけで排除措置命令が出されています。

課徴金納付命令は、1977年の改正で不当な取引制限を対象に設けられましたが、その後対象行為が広げられています。課徴金納付命令が出されるときには、ほぼ同日に排除措置命令が出されています[56]。もちろん、排除措置命令や課徴金納付命令に不服がある場合は取消などの訴訟を

---

[54] 例えば、金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄『独占禁止法（第6版）』（弘文堂、2018年）、476頁。

[55] 例えば、白石忠志『独占禁止法〔第3版〕』（有斐閣、2016年）、168頁。

[56] 例えば、同上白石、652頁。

起こすことができます。

また、私的独占または不当な取引制限をした者、排除措置命令に従わない者などは、刑罰に処せられます。その告発は、原則として公正取引委員会が行います。

さらに、独占禁止法違反を行った者は、被害者に、損害賠償の責任を負います。この場合、故意または過失がなかったことは免責事由にはなりません（独占禁止法第 25 条第 2 項）。

ウ．不公正な取引方法

不公正な取引方法は、先に述べたように、多岐にわたりますが、独占禁止法第 2 条第 9 項第 1 号から第 6 号に該当する行為です。このうち、第 6 号に該当する行為は、公正な競争を阻害するおそれがある行為として公正取引委員会が告示で指定する行為です。

公正取引委員会は、すべての業種に適用される不公正な取引行為として、15 の行為類型を告示で指定しています。この 15 の行為類型を一般指定[57]といいます。したがって、全業種に適用される不公正な取引方法に該当する行為は、独占禁止法第2条第9項第1号から第5号までの5の行為と、一般指定の 15 の行為となります。もっとも、これらの行為には一部重複している部分があります。これらの行為のうち、農協または農協連合会に関連する主なものは、次のとおりです[58]。

① 取引拒絶（一般指定第 2 項）
不当に事業者が単独で特定の事業者との取引を拒絶したり、第三者に特定の事業者との取引を拒絶させる行為。

② 取引条件等の差別取扱い（一般指定第 4 項）
不当に、ある事業者に対し取引の条件又は実施について有利または不利な取扱いをする行為。

③ 事業者団体における差別的取扱い等（一般指定第 5 項）
事業者団体もしくは共同行為からある事業者を不当に排斥し、又は事業者団体の内部もしくは共同行為においてある事業者を不当に差別的に取り扱い、その事業者の事業活動を困難にさせる行為。

④ 不当廉売（独占禁止法第 2 条第 9 項第 3 号および一般指定第 6 項）
商品を不当に低い価格、例えば実質的な仕入価格を下回る価格で、継続して販売し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれのある行為。

⑤ 抱き合わせ販売等（一般指定第 10 項）
商品やサービスを販売する際に、不当に他の商品やサービスを一緒に購入させる行為、その他不当に取引を強制する行為。

⑥ 排他条件付取引（一般指定第 11 項）
自己が供給する商品のみを取り扱い、競合関係にある商品を取り扱わないことを条件と

[57] 「不公正な取引方法」（1982 年 6 月 18 日、公正取引委員会告示）。

[58] 「農業協同組合の活動に関する独占禁止法上の指針」（2007 年 4 月 18 日、公正取引委員会）、2018 年 12 月 27 日改正版による。

して取引を行うことなどにより、不当に競争相手の取引の機会や流通経路を奪ったり、新規参入を妨げたりするおそれのある行為。

⑦　再販売価格の拘束（独占禁止法第２条第９項第４号）

小売業者等に自社商品の販売価格を指示する行為。

⑧　拘束条件付取引（一般指定第 12 項）

取引相手の事業活動を不当に拘束するような条件を付けて取引する行為。

⑨　優越的地位の濫用（独占禁止法第２条第９項第５号）

取引上優越的地位にある事業者が、その地位を利用して取引先に対し正常な商慣習に照らして不当に不利益を与える行為。例えば押し付け販売など。

表1.農協関係独占禁止法違反事案

番号	相手方	地域	年月	事業	違反内容		措置内容
1	全農	全国	1990.1	購買	不公正な取引方法	優越的地位の濫用	警告
2	経済連･全農	愛知	1990.1	購買	同上	その他の取引拒絶	警告
3	全農	全国	1990.2	購買	同上	注1	警告
4	経済連	12県	1994.3	販売	同上	拘束条件付取引or 優越的地位の濫用	警告
5	経済連	山口	1997.8	購買	同上	拘束条件付取引	勧告審決
6	農協	宮崎	1999.2	購買	同上	拘束条件付取引	警告
7	農協	鳥取	1999.3	購買	同上	拘束条件付取引	勧告審決
8	経済連	宮城	2000.2	購買	同上	不当廉売	警告
9	農協･信連	香川	2004.7	信用	不当な取引制限	カルテル（6金融機関）	勧告審決
10	農協	熊本	2005.3	抱合	不公正な取引方法	排他条件付取引	警告
11	農協	京都	2006.7	抱合	同上	拘束条件付取引	警告
12	農協	北海道	2008.7	抱合	同上	拘束条件付取引	警告
13	農協	大分	2009.12	販売	同上	拘束条件付取引	排除措置命令
14	農協	山形	2014.9	販売	不当な取引制限	カルテル（5農協）	警告
15	経済連	福井	2015.1	工事	私的独占	支配型私的独占	排除措置命令
16	農協	高知	2017.3	販売	不公正な取引方法	拘束条件付取引	排除措置命令
17	農協	大分	2018.2	販売	同上	取引条件等の差別取扱い	排除措置命令
18	農協	秋田	2019.7	販売	同上	拘束条件付取引	警告

資料:公正取引委員会資料（http://www.jftc.go.jp/dk/noukyou/itiran.html）

注1:その他の取引拒絶、拘束条件付取引および優越的地位の濫用

2:経済連には、全農の都道府県本部を含む。

表１に、1990 年から 2019 年までの約 30 年間に、公正取引委員会が組合に対して、警告以上の措置をとった 18 案件を整理してみました。

この表にみるように、かつては、全農または経済連が関与する事案が多かったのに、最近では農協単独の事案が多くなっています。かつて全農や経済連が関与した事案は、ダンボールや農薬等の購買について、連合会利用を押しつけようとした事案です。10 番から 12 番の事案の事業欄

が「抱合」となっているのは、リース事業、カントリーエレベーターまたは信用事業の利用に当たって、抱き合わせによって購買または販売事業の利用を強要した事案です。また、13、16、17および18番の農協の販売事業は、直売用農産物、なす、小ネギまたは地鶏の販売に当たって、農協利用を強要した事案です。

こうした事例から読み取れることは、公正取引委員会は、組合員の農協利用については組合員の自由を強調していることです。農協は、経済的なメリットを与えることによって、組合員に選ばれ、組合員の農協利用を確保する事業運営を行う必要があります。

2．農協の組合員と役員

農協法では、農協と農協連合会を組合として、第2章で同列に扱っていますが、以下においては主に農協の組合員と役員について説明します。

（1）組合員

先に述べたように、農協はその事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることを目的とします。この組合員には、正組合員だけでなく准組合員も含みます。また、農協には、出資農協と非出資農協がありますが、以下では断わらない限り、出資農協のうちの信用事業を行う農協（いわゆる**総合農協**）を念頭に説明します。

農協の組合員に関しては、2015年の農協法等改正法の附則第51条第3項において、次のように規定されました。政府は、准組合員の組合の事業の利用に関する規制のあり方について、施行日から5年を経過するまでの間、正組合員および准組合員の組合の事業の利用の状況ならびに改革の実施状況についての調査を行い、検討を加えて、結論を得るものとする。

この規定に基づき、農林水産省は調査を実施中です。この項では、今後出てくるであろう組合員についての調査と、検討の結果を理解するために、その基本情報を提供します。

ア．組合員の状況と制度

繰り返しになりますが、農協の組合員には、正組合員と准組合員とがあります。正組合員は総会（総代会を含む。以下同じ）における議決権や役員の選挙権を持ちますが、准組合員はそれを持ちません。

総合農協の組合員数をみると、正組合員数は減少し、准組合員数は増加しています。全国ベースでみると、2011年度以降、准組合員数が正組合員数を上回っています。2017年度の数字でみると、正組合員数が430万人であるのに、准組合員数は621万人と、総組合員数1,051万人の59％を占めるに至っています。

出資農協の場合には、准組合員も1口以上の出資が必要です。出資1口の金額は、模範定款例では30年以上前から3千円ですが、実際の1口当たり金額の平均は2017年で829円です[59]。

農協の組合員となるには、組合員資格すなわち正組合員資格または准組合員資格を備えている

[59] 『平成29年度総合農協統計表』を使用して、出資金合計を出資口数の合計で除して求めた。

必要があります。

正組合員資格は、農業者であることです。農業者とは、農民または一定規模までの農業法人です（農協法第2条）。ただし、農協または農協連合会は、農業を営んでいても、正組合員資格をもちません。

農民とは、自ら農業を営みまたは農業に従事する個人をいいます。農業とは、耕作、養畜または養蚕の業務を行うことです。なお、前に述べましたが、農用地利用集積計画によって利用権が設定されたことに伴って農業者でなくなった者が**農用地利用改善団体**[60]の構成員である場合において、そのことが農協の定款で定めてあれば、正組合員資格を失わないとすることが可能です（経営基盤強化促進法第28条）。

農業法人とは農業を営む法人のことで、兼業として農業を営む法人を含みます。ただし、その法人の常時使用する従業員の数が300人を超え、かつ、その資本金の額または出資の総額が3億円を超える法人を除きます。

准組合員資格には、三種類があります。

一つは、その農協の地区内に住所を有する個人またはその農協から物資の供給もしくは役務の提供を継続して受けている者であって、その農協の事業を利用することを相当とするものです。または以下の「その農協から物資の供給もしくは役務の提供を継続して受けている者」は、地区外に住所を有する者に准組合員資格を認めた規定で、2001年の改正で加えられました。

二つは、その農協の地区の全部または一部を区域とする農協です。総合農協の区域とダブっている専門農協などが准組合員になって信用事業などを利用することが想定されています。

三つは、その農協の地区内の農民が主たる構成員となっている農事組合法人その他の団体（農協を除く）です。法人格の有無は問いません。

組合員資格は、法律で定める資格を定款で具体的に定めます。詳細は省きますが、農業を営む個人に関しては、30年前の模範定款例では「1段歩以上の土地を耕作する農民で、その耕作する土地又は住所がこの組合の地区内にあるもの」でした。それが、最近の模範定款例では、「農業を営む個人であって、その住所又はその経営に係る土地又は施設がこの組合の地区内にあるもの」、または「○アール以上の土地を耕作する農業を営む個人であって、その住所又はその経営に係る土地又は施設がこの組合の地区内にあるもの」と、面積制限を緩和しています。

定款で定める組合員資格を持つ者が、組合員になろうとするときは、加入申込書を農協に提出し、農協の承認を得なければなりません。この場合、農協は正当な理由がないのに、その加入を拒み、または加入につき現在の組合員が加入の際に付されたよりも困難な条件を付してはなりません（農協法第19条）。この規定は、加入の自由を規定しています。

最近の模範定款例によれば、加入に当たっては、暴力団員でないこと、除名理由に該当する行為を行わないことなどの確約書を提出しなければなりません。その提出がないときは、加入を拒むことになります。加入の自由といっても、農協の承諾が必要ですし、限定されているとはいい

[60] 集落などを単位として、権利者の3分の2以上で構成され、市町村の認定を受けた農用地利用規程にしたがって、農作業の効率化、農地の利用関係の改善等の事業を行う団体をいう。

ながら、農協が承認しない場合も存在するのです。

出資総合農協の場合は、農協は、加入を承諾しようとするときは、書面をもってその旨を加入申込者に通知し、出資の払込みをさせるとともに、組合員名簿に記載し、または記録するもの、としています。また、加入申込者は、出資の払込みをすることによって組合員となる、としています[61]。

出資農協の組合員は、農協の承認を得なければ、その持分の一部を譲り渡すことができません（同法第14条第1項）。組合員でない者が組合員の持分の一部を譲り受けようとするときは、加入の申込みをして、その加入の承認を受ける必要があります（同条第2項）。二つの承認は、同時に行われる必要があります。持分の全部を譲渡するときは、譲渡する側の者は組合を脱退することになります。

農協の組合員は、いつでも、その持分の全部の譲渡によって脱退することができます。この場合において、譲渡を受ける者がないときは、農協に対し、定款に定めるところによりその持分を譲り受けるべきことを、請求することができます[62]（同法第20条第1項）。

組合員は、組合員資格の喪失、死亡もしくは解散、または除名によって、当然に脱退します（同法第21条第1項）。組合員がこの規定によって脱退したときは、定款で定めるところにより、その持分の全部または一部の払戻しを請求することができます（同法第22条第1項）。この持分は、脱退した事業年度末における農協の財産によって定めます（同条第2項）。

持分を脱退した事業年度末における農協の財産によって定めるという農協法の規定は、制定以来変化がありません。他方、模範定款例の定め方には、大きな変化があります。かつては、限度ではなく、払込んだ出資額に応じて算定することを標準としていました。最近では、持分の払い戻しは、農協に対する出資額が限度とされています。

なお、2017年度総合農協統計表でみると、純資産額は出資金の4.5倍となっています。他方、資産の中の固定資産と外部出資の合計額だけで純資産額の95％に達しています。

話は飛びますが、後で述べる組合の分割や事業譲渡であれば、持分をそのまま別組織に移転できるというメリットがあります。

イ．**准組合員制度**について

先に述べたように、2015年の農協法等改正法の附則において、准組合員の組合の事業利用について、5年間調査し、規制のあり方を検討することになりました。この条項が入れられたのは、2014年6月に行われた規制改革会議の答申で、次のように述べられていたからです。

「農協は農業者の組織として活動してきたが、時代の変化の中で、農業者でない准組合員の人数が正組合員の人数を上回り、信用事業が拡大するなど、農協法制定時に想定された姿とは大きく変容しているとの指摘がある。

したがって、農協の農業者の協同組織としての性格を損なわないようにするため、准組合

[61] 非出資農協の模範定款例では、組合員となる時期について触れていない。なお、前掲明田作『協同組合法（第2版）』257頁は、承諾の通知によって組合員になるとしている。

[62] この規定の挿入は、2004年の改正で行われた。

員の事業利用について、正組合員の事業利用との関係で一定のルールを導入する方向で検討する。」

この一定のルールについては、規制改革会議農業ワーキンググループ（以下、農業 WG）から、同年５月に提案されていました。准組合員の事業利用は、正組合員の事業利用の２分の１を超えてはならない、というルールです。

これに対する農協グループの考え方は、准組合員の意思反映・運営参画の着実な実践をはかるというものです。この 2015 年 JA 全国大会における方針は、2018 年の大会にも引き継がれています。具体的には、正・准組合員の維持拡大に取り組むことを明らかにした上で、准組合員については、地域農業や地域経済を支えるパートナーとして、段階的に JA 事業や活動、運営への参画を進めることとしています[63]。

なお、農林水産省による「組合員の事業利用調査」の調査結果は、2018 年の１年分だけが公表されています[64]。その結果は、予想どおり、信用事業についての准組合員利用率が最も高く、貯金額で 34％、貸出金額で 47％となっています。

（２）役員の資格等

繰返しになりますが、農協は、その事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることを目的とします。その事業を行うのは役職員ですが、農協法はその役員に様々な条件をつけています。

その役員につけられる条件が、2015 年改正によって追加されました。もっとも、役員につけられた条件は、経営管理委員を設置している農協（以下、**経営管理委員設置農協**）と、経営管理委員を設置していない農協（以下、**一般農協**）で大きく違います。また、役員の種類によっても違います。以下では、まず一般農協の役員の条件を、次に経営管理委員設置農協の役員の条件を、説明します。

なお、この項の最後には、2015 年改正とは関係しませんが、役員等についての兼職・兼業の制限について説明しておきます。

ア . **一般農協**の場合

一般農協の役員とは、一般農協の理事および監事です。

かつては、理事会は法定の機関ではなかったのですが、1992 年の改正以降、農協は必ず理事会をおくことになり、理事会はすべての理事で組織することとなりました（農協法第 32 条第１項・第２項）。理事会は、総会（または総代会。以下同じ）の権限に属するものを除き、農協の業務のすべてを行います。

農協の理事は、法令、行政庁の処分、定款、および総会の決議を遵守し、農協のために忠実にその職務を遂行しなければなりません。監事の職務は監査であり、農協に対する忠実義務はあり

[63] https://org.ja-group.jp/pdf/jataikai/jataikai_resolution.pdf

[64] https://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_kenkyu/attach/pdf/index-99.pdf

ません。

また、農協は、理事会の決議により、理事の中から代表理事を定めなければなりません（同法第35条の3第1項）。代表理事は、1人とは限りません。代表理事は、理事会の監督の下に、対外的に農協を代表します（同条第2項）。模範定款例では、組合長を理事のうちから1人選ぶこととし、組合長が農協の業務を統括することとしています。

一般農協の役員の定数は、理事は5人以上、監事は2人以上とされており、具体的には定款で定めます。信用事業を行う農協では信用事業を担当する専任の理事1人以上を含めて、常勤の理事3人以上をおかなければなりません。

また、役員は、定款の定めるところにより、組合員（総代設置農協では、総代。以下同じ）が選挙または選任します。農協の役員の選挙は、総会で行う場合と総会外で行う場合があります。総会で行う場合は、総会の会場に投票所を設けますし、総会外で行う場合は、総会とは別に行います。模範定款例では、農協の地区を分けて数投票区を設けることができるとして、地区代表で役員を選べるようにしています。

選任とは、総会に、役員の選任に関する議案（以下、役員選任議案）を提出し、多数決により、決定する方法です。模範定款例では、推薦会議で推薦された者を候補者として役員選任議案を作成し提出することにしています。推薦会議は、定款で定める区域ごとに、一定数の正組合員を選んで構成されます。推薦会議は、候補者を推薦するときはあらかじめその者の承諾を得なければなりません。2017事業年度の総合農協統計表によると、97.3%の農協が選任の方法をとっています。

一般農協の理事については、その属性について規制があります。

まず、理事の少なくとも3分の2は、正組合員である個人または正組合員である法人の役員（以下、正組合員である個人等）でなければなりません。漁協および森林組合でも同様です[65]が、生協や中小企業等組合には、こうした規制はありません。

これは、農協、漁協および森林組合が、農地、漁業権または森林という属地的権利と結びついている存在だからだと考えられます。反面、協同組合と組合員の基本的な関係が、組合からは最大の奉仕であり、組合員からは事業の自由な利用ですので、事業の執行役である理事について、こうした規制をかけておくことが適当かどうか、疑問です。

しかし、2015年の農協法改正では、さらに新しい規制が加わりました。一般農協の理事の定数の過半数は、次に掲げる者のいずれかでなければならないとされたのです。

・認定農業者（法人にあっては、その役員。以下、この項において同じ）。
・農畜産物の販売その他その農協が行う事業または法人の経営に関し実践的な能力を有する者（以下、**実践的能力者**）。

もっとも、地区内に認定農業者数が少ない場合その他の農協法施行規則で定める場合には、この基準は緩和されます[66]。詳しい説明は省きますが、認定農業者の家族であって農業に従事して

[65] 森林組合では3分の2ではなく5分の3。

[66] 農協法施行規則第76条の2参照。

いる者、農業指導者、作目別部会の部会長などを准認定農業者として、認定農業者と准認定農業者の合計が理事の10分の3以上である場合などに、例外を認めています。

また、これとは別に、2015年の改正によって、一般農協の理事については、その年齢および性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないとしています。こうした規定をおくことによって、若い人や女性の登用を促そうとしているところです。

イ. **経営管理委員設置農協**の場合

組合が役員として、経営管理委員をおくことができるようになったのは、1996年12月の改正によってです。住専国会といわれた国会の次の国会のことでした。このときの改正では、経営管理委員をおくかどうかは、組合の任意でした。

この制度改正によって、それまでの理事会が持っていた①組合員の意思反映機能と、②日常的業務執行機能という二つの機能を分離し、それぞれ「経営管理委員会」と「理事会」という別々の機関に担わせる体制を、各組合の判断で導入できるようにしたのです。

その後、2001年の改正で、政令で定める農協連合会は、経営管理委員をおかなければならないとされています[67]。政令で定められた農協連合会は、信用および共済農協連合会、ならびに会員数が500人以上の農協連合会です。農協については、引き続き、経営管理委員をおくかどうかは任意です。

これまでの経営管理委員設置の農協数をみると、1999年の1農協が2009年には45農協になりましたが、その後は停滞し、2017年では43農協で、集計農協数657農協の6.5%に過ぎません。

経営管理委員設置農協の役員は、経営管理委員、理事および監事です。

経営管理委員会の権限をみると、農協法で定めた権限に次があります。

・経営管理委員会設置農協の理事の選任（農協法第30条の2第6項）。
・代表理事の選任および解任（同法第35条の3第1項）。
・総会の招集の決定（同法第43条の5第2項、第43条の3第2項）。
・総会への理事の解任請求（同法第34条第7項）。
・計算書類等の承認（同法第36条第6項）。
・部門別損益計算書類の承認（同法第37条第2項）。
・理事または経営管理委員と農協との利益相反行為の承認（同法第35条の2第2項）。

そのほか、経営管理委員会は、定款で定める重要事項を決定します（同条第3項）。

定款でどのように定めているかを模範定款例でみると、ルール作りは経営管理委員会、日常の業務執行は理事会という仕分けになっています。例えば貸付けに関していえば、組合員または非組合員への貸付けの1人当たりの最高限度額、利率の最高限度を決めることは経営管理委員会の決議事項です。これに対して、○○円超の貸付けの決定は理事会の決議事項です。ただし、理事会は、理事会で決定した資金の貸付けの状況を、経営管理委員会に報告しなければなりません。

なお、模範定款例によると、組合長という用語は使われません。経営管理委員会のトップは会

[67] 農林中央金庫法もこの年全面改正が行われ、農林中央金庫に経営管理委員がおかれることになった。

長ですし、理事会のトップは理事長と使っています。対外的に法律行為を行う際の名称は、通常、○○農業協同組合　代表理事　理事長　○○○○ということになります。

一般農協では、組合に対する忠実義務が理事にありますが、経営管理委員設置農協では、理事だけでなく経営管理委員にも忠実義務があります。

経営管理委員の定数は、一般農協の理事の定数と同じく、5人以上です。これに対して経営管理委員設置農協の理事の定数は、3人以上となっています。経営管理委員設置農協についても、信用事業を行う農協では信用事業を担当する専任の理事1人以上を含めて、常勤の理事3人以上をおかなければなりません。

一般農協の理事および監事は、組合員が選挙または選任します。他方、経営管理委員設置農協では、経営管理委員および監事は選挙または選任であり、理事は経営管理委員会が選任します。

一般農協の理事の少なくとも3分の2は正組合員である個人等でなければなりませんが、経営管理委員設置農協の理事には、こうした規制がありません（農協法第30条の2第6項）。代わりに、経営管理委員の少なくとも4分の3は、正組合員である個人等でなければなりません（同条第4項）。

一般農協の理事の過半数は、認定農業者または実践的能力者でなければならないのを原則としていましたが、経営管理委員設置農協の理事には、こうした規制がありません（同条第6項）。代わりに、経営管理委員の過半数は認定農業者でなければならないのを原則とします（同条第4項）。実践的能力者を含まずに、認定農業者が原則として過半数を占めなければいけません。

なお、一般農協の理事については、年齢および性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければならないとの規定がありましたが、この規定が経営管理委員設置農協の理事には適用されません。その代わりに、経営管理委員についてこの規定が準用され、年齢および性別に著しい偏りが生じないように配慮しなければなりません。

ウ．兼職・兼業の制限

農協法制定以来、組合の理事および監事はその組合の職員と兼ねることができなかったところです。これに変更が加えたのが理事会制を法定した1992年改正です。さらに1996年改正で、経営管理委員設置農協が登場したことに伴って変更が加えられ、2001年改正からは、兼職・兼業が認められる場合が農林水産省令で定められています。

農協法では、次の役職にある者は、他の組合や法人の職務に従事し、または事業を営むことが禁止されています（同法第30条の5第1項）。

- 信用事業を行う組合の代表理事。念のためいえば、非常勤でも制限されます。
- 経営管理委員設置組合の理事。念のためいえば、非常勤でも制限されます。
- 組合の常勤の理事および監事。念のためいえば、経営管理委員は、常勤であっても制限されません。
- 組合の参事。

ただし、他の組合の経営管理委員となる場合その他その組合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農協法施行規則で定める場合は、兼職・兼業が禁止されず、兼職・兼業ができます。すなわち、その組合の業務の健全かつ適切な運営を確保することが、兼職・兼業を制限する目的です。

農協法施行規則第79条では、兼職・兼業ができる場合を三つに区分して規定しています。

第1の区分：組合の常勤役員（ただし、第2および第3の区分に該当する者を除く）および参事

ⅰ 他の組合すなわち他の農協もしくは農協連合会、または農林中金の役職員とは原則として兼職できませんが、それらの経営管理委員となる場合は兼職ができます。

ⅱ 農業委員会の委員は形式的には市町村という法人の特別職の職員となりますが、農業委員だけでなく、農地利用最適化委員になる場合も兼職ができます。

ⅲ 国、地方公共団体、独立行政法人等も法人ですが、農業の振興を目的とする委員会、審議会その他これらに準ずるものの委員等となる場合は、兼職ができます。他方、国会議員、地方議会議員、知事、市町村長等と兼ねることは、組合の業務の健全且つ適切な運営を妨げるおそれがないとはいえないと考えます[68]。例えば総合農協の常勤理事がそれらの役職に当選した場合には、ヒラの非常勤理事になるのが適当でしょう。

ⅳ 農協もしくは農協連合会または農林中金により設けられた委員会、審議会その他これらに準ずるものの非常勤の構成員となる場合は、兼職ができます。その理事が属する組合の経営管理委員を兼職することはできませんが、委員会、審議会等であれば兼職できるのです。

ⅴ 一般社団法人または一般財団法人も法人ですから、その役職を兼職することはできませんが、農業の振興または農業者の協同組織を基盤とする系統団体の発達を目的とするものが設ける委員会、審議会その他これらに準ずるものの非常勤の委員等となる場合は兼職することができます。なお、ⅶも参照してください。

ⅵ 特別の法律により設立された法人であって農業の振興を目的とするものの非常勤の役員となる場合は、兼職することができます（経営管理委員設置組合の理事が会長、理事長等になる場合を除く）。

ⅶ 一般社団法人または一般財団法人であって農業の振興または農業者の協同組織を基盤とする系統団体の発達を目的とするものの非常勤の役員となる場合は、兼職できます（経営管理委員設置組合の理事が会長、理事長等になる場合を除く）。

ⅷ 法人であっても、組合の子会社または組合および農林中金がその総株主または総社員の議決権の100分の50を超える議決権を有する会社の非常勤の役員となる場合は兼職できます。

ⅸ 農業法人の役員となる場合は、勤務時間がその農業法人の常勤の役職員に比べて著しく短い場合に限って兼職できます。農業法人の常勤役職員が農協の常勤理事や信用事業を行う農協の代表理事に就任する場合には、農業法人の役職員は非常勤にして勤務時間を短縮する必要があるということになります。

---

[68] 内藤恵久・古城太亮・渡邉桃代『逐条解説農業協同組合法』（大成出版社、2017年）、270頁は、「他の法人の職務」には、国会議員や地方議会の議員が含まれると解されている、としている。

x 他の組合すなわち他の農協および農協連合会の非常勤役員となる場合は、兼職できます。

xi 個人で行う農業については、他にその農業に常時従事している者がいる場合に限って兼業できます。すなわち、個人農業者が組合の常勤理事や信用事業を行う農協の代表理事に就任する場合には、後継者等が常時従事してもらう必要があります。

第２の区分：信用事業を行う組合の代表理事（ただし、常勤の者および経営管理委員設置組合の代表理事を除く。）

ａ．第１の区分のｉからxiまでに掲げる場合。

ｂ．都道府県農協中央会および全国農協中央会の常勤役員になる場合。

したがって、第２の区分の場合は、兼職･兼業できる場合として、ｂ．が追加されています。

第３の区分：経営管理委員設置組合の理事

(a) 第１の区分のiii、ivまたはｖに掲げる場合。

(b) 第１の区分のviまたはviiに掲げる場合（会長、理事長等その法人の「長」となる場合を除く。）

(c) その組合の子会社の非常勤の役員（代表取締役を除く）となる場合。

したがって、第３の区分の場合は、第１の区分のｉ、ii、vi～xiまでの場合が認められず、厳しい兼職・兼業制限になります。

なお、非常勤であるかどうかの判定は、次のいずれにも該当する場合には非常勤、そうでない場合には常勤となります（農協法施行規則第79条第２項）。

一　勤務時間がその法人の常勤の役職員に比して著しく短いこと。

二　その職務に対する報酬を受けていないか、または報酬の年額が一の職務につき100万円以下であること。

また、兼職・兼業できないのに兼職・兼業すると、50万円以下の過料に処されることがあります（農協法第101条第１項第31号）。

（３）会計監査人

農協中央会は1954年に設置され、その重要な事業の一つとして組合の監査を行ってきました。組合については、監事による監査および行政庁による検査のほか、農協中央会による監査を受けることになったのです。その後1989年には、通達により、大規模組合に対しては、農協中央会が決算監査を行うようになり、1996年にそれが法制化されました。なお、**決算監査**とは、理事が事業年度ごとに作成する計算書類、事業報告などについて受ける監査です。

すなわち、組合に対する監査または検査は、次のように行われていました。

監事による監査：全組合において。

農協中央会による監査：大規模組合には義務としての決算監査。

（2004年改正で、全国農協中央会に一元化していた。）

：大規模組合以外の組合には農協中央会の監査実施計画による監査（期中監査が一般的）。

行政庁による検査：信用事業または共済事業を行う組合には毎年１回の常例検査。
信用事業および共済事業を行わない組合には必要に応じての検査。

このうち農協中央会による大規模組合の決算監査は、2015年の農協法改正で大幅に変わりました。全国農協中央会は、特別の法律により数を限って設立された民間法人（以下、**特別民間法人**）から一般社団法人となり、組合の監査を行うことができないようになりました。代わりに、大規模組合の決算監査は、組合が会計監査人をおいて行うことになったのです。

以下では、会計監査人の設置と職務等について説明します。

農協中央会の監査の経緯については、〔参考２〕を参照してください。

ア．会計監査人の設置

次の出資組合は、会計監査人をおかなければなりません。

・信用事業を行う農協で貯金額が200億円以上のもの。

・農協連合会であって貸借対照表上の負債の部の合計額が200億円以上のもの。

それ以外の組合は、定款で定めることによって、会計監査人をおくことができます。もちろん、この場合、会計監査人をおくかおかないかは自由です。なお、貯金額が200億円以上の組合などは常勤の監事をおく必要があります。

会計監査人は、役員ではありませんが、これまでの理事、監事に並んで組合の機関として位置づけられることになります。

従来は、農協中央会が行う監査に要する費用は、農協中央会が徴収する賦課金によってまかなわれていました。これに対して会計監査人の設置に要する費用は、組合と会計監査人との契約によって取り決めることになります。

そこで、農協法等改正法では、会計監査人設置組合の負担が増加することがないよう、政府が適切な配慮をすることを求めています（同法附則第50条）。政府は、2016年度以来、公認会計士監査を受ける場合の費用試算や、監査費用の要因等の分析を行う予算を計上しています。

会計監査人は、公認会計士または監査法人でなければなりません。会計監査人をおく組合は、総会の議決によって会計監査人を選任します。監査法人が会計監査人に選任され場合は、その監査法人は、その社員の中から会計監査人の職務を行うべき者を選定して、組合に通知しなければなりません。

会計監査人の任期は、次の定時総会が終結する時までですが、総会において別段の決議がなされなかったときは、再任されたものとみなされます。

会計監査人は、総会の決議によっていつでも解任することができます。また、次の場合は、監事が会計監査人を解任することができます。

・職務上の義務に違反し、または職務を怠ったとき。

・会計監査人としてふさわしくない非行があったとき。

・心身の故障のため、職務の執行に支障があり、またはこれに堪えないとき。

会計監査人の選任、解任等の議案の内容は、監事が決めます。監事が２人以上いる場合には、

過半数で決めます。会計監査人または会計監査人を辞任しもしくは解任された者は、その選任、解任、不再任等について、総会に出席して意見を述べることができます。

イ．会計監査人の職務等

会計監査人設置組合では、会計監査人は、次のような手順で、監査を行います。

まず、理事が、事業年度ごとに、計算書類および事業報告書ならびにそれらの附属明細書を作成します。これらの書類については、監事の監査を受けなければなりません。**計算書類**とは、出資組合において作成する貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案または損失処理案です。

これらの書類のうち、計算書類およびその附属明細書については、会計監査人の監査を受けなければなりません。計算書類およびその附属明細書についての監査を会計監査といい、事業報告書およびその附属明細書の監査を業務監査といいます。従来の農協中央会の監査では会計監査と業務監査が行われていましたが、会計監査人の監査は、会計監査に限定されています。この点、信用金庫、信用組合などでも同じです。

理事は、監事（会計監査人設置組合にあっては、監事および会計監査人）の監査を受けたものについて、理事会（経営管理委員設置組合にあっては、理事会および経営管理委員会）の承認を受けなければなりません。

理事（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員）は、通常総会の招集に際して、承認を受けたものに、監査報告および会計監査報告を加えて（以下、決算関係書類）、提供しなければなりません。

決算関係書類は、通常総会に提出されます。計算書類と事業報告については、総会の決議を経ることが必要です（農協法第 44 条第 1 項）。

次に、会計監査人の権限と義務について述べます。

会計監査人は、いつでも、会計帳簿等を閲覧したり、理事、経営管理委員および参事に対し会計に関する報告を求めることができます。

会計監査人は、理事または経営管理委員が不正の行為または法令もしくは定款に違反する重大な事実があることを発見したときは、遅滞なく、これを監事に報告しなければなりません。監事は、必要があるときは、会計監査人に対し、報告を求めることができます。

会計監査人は、計算書類またはその附属明細書が法令または定款に適合するかどうかについて監事と意見を異にするときは、総会に出席して意見を述べることができます。逆に、定時総会において会計監査人の出席を求める決議があったときは、会計監査人は定時総会に出席して意見を述べなければなりません。

理事は、会計監査人または一時会計監査人の職務を行うべき者の報酬等を定める場合には、監事（監事が 2 人以上いる場合にあっては、その過半数）の同意を得なければなりません。

会計監査人の責任については、役員の責任に関する規定が準用され、次のようになっています。なお、役員の責任に関する規定は、会社法の施行に伴って整備されたものです。

・会計監査人が任務を怠ったときは、これによって生じた損害を組合に対して賠償する責任を

負います。

・その責任は、総組合員の同意がなければ免除することができません。

・ただし、会計監査人が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、一定の額を限度として、総会の決議によって免除することができます。

・会計監査人がその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、これによって第三者に生じた損害を賠償する責任を負います。

・悪意または重大な過失がなくても、会計監査報告に記載すべき重要な事項について虚偽の記載をしたときも同様です。

会計監査人のほか、理事や監事にも責任があるときには、連帯して責任を負います。

３．組合の組織再編

組合は、経済事業を行う民間の組織体です。したがって、自由経済社会においては、経済事業を行う組織体は、自由競争にさらされ、事業実施の効率化を余儀なくされます。

農協を取り巻く状況をみると、一方で農業者の減少によって正組合員は減少せざるをえず、正組合員の農業経営は、経営規模の拡大と、格差の拡大が進んでいます。他方で、組合員を取り巻く、通信・運輸手段の発達や農産物需要の変化などは大きく進んでいます。

こうした状況の変化の中で組合は、合併などによってその態勢の改善を図ってきたところですが、2015 年の改正では、組織変更に道を開くことになりました。

以下では、組合の合併とその関連施策と、新しく始まった組織変更について説明します。

（１）合併等

ここでは、組織再編の方法のうち、従来から進められていた合併と、事業譲渡について、説明します。

ア．合併

合併とは、２以上の組合の財産や人的組織を統合後存続し、あるいは新たに設立する組合に１本化することです。合併には一つの組合を存続させる吸収合併と、いずれの組合も解散させ、新たに一つの組合を設立する新設合併とがあります。会社の合併は吸収合併が多いようですが、組合の合併は新設合併が多いようです[69]。

合併は、そうした財産や人的組織の一本化を一つの法律行為により行います。すなわち、組合の解散と、解散した組合の財産や人的組織の移転とを、合併契約という一つの法律行為により行います。合併契約の締結には、慎重な手続きが求められます。概略を述べれば、次のようになります。

組合が合併しようとするときは、合併に参加する組合が合併契約を締結し、参加組合のそれぞれの総会に諮って、承認を得ます。この合併契約の内容については、総会の２週間前から開示し

[69] 前掲明田作『農業協同組合法〔第２版〕』、511 頁。

なければなりません。合併契約について、すべての参加組合の総会で承認が得られれば、参加組合がそれぞれ債権者保護手続き（農協法第65条第4項）を行います。参加組合の総会での承認は特別決議で行う必要があります。債権者保護手続きが終了すれば、連名で行政庁の認可を申請します。

新設合併の場合は、合併契約の締結とあわせて、合併新設組合を設立しなければなりません。そのため、各合併参加組合の総会においてその正組合員から合併新設組合の設立委員を選任し、その設立委員が共同して定款の作成や役員の選任などを行います。なお、合併契約の承認や設立委員の選任の議決は、少なくとも、正組合員の総数の2分の1以上が出席し、出席者の3分の2以上による議決を必要とします。

合併手続きが適法に行われ、かつ、吸収合併の場合は定款の変更登記、新設合併の場合は設立登記が行われることによって、合併は効力を生じます（農協法第67条）。もちろん、合併によって消滅する組合については、解散の登記が必要ですが、これは合併後存続する組合または新設される組合の代表者が行います。

さて、農協の設立、解散、あるいは合併に関して、農協法は基本的に自由で、組合の総会で決めることができます。しかし、戦後の厳しい社会・経済情勢のもとで、多くの農協が経営不振に陥ったために、政府は、1951年以来、農林漁業組合再建整備法（1951年法律第140号）による施策をはじめ、一連の再建整備対策を講じてきました。さらに、農業基本法を制定する際には、農業経営の近代化を推進するために、農協に大きな期待をかけ、農協合併助成法を制定しています。

戦後、総合農協の多くは、1943年の農業団体法によって統合設立された市町村農業会の資産を引き継ぐかたちで、市町村またはその一部を地区として設立されていました。しかし、その市町村数は、昭和の大合併によって大きく減少し、1961年時点で約3,400になっていたのに、総合農協数は約12,000を数えていたのです。

総合農協数は、合併推進の効果もあって、1992年には約3,400に減少しますが、1990年から農協サイドは、農協の事業・組織の3段階制から2段階制への移行を打ち出します。それを推進するため、農協合併助成法に新しい手法を持ち込むとともに、農協法では信用事業または共済事業については、その事業譲渡の仕組みを導入しました（農協法第50条の2、第50条の3）。事業譲渡については、この後説明します。

農協合併助成法による施設等国庫補助は既に1966年度で終了しており[70]、その後は合併経営計画に対して知事が認定を行い、それを根拠として税制上の措置がわずかに行われるにとどまっていました。そうした状況を踏まえ、1992年の農協合併助成法の改正では、新たに、農協合併推進支援の全国法人と都道府県法人を作り、合併農協に固定化債権流動化のための利子補給を行うことにしたのです。結果として、2001年3月末[71]では総合農協数は1,347となり、当時の市町村数（3,233）を大幅に下回りました。

合併が進展すると、組合間の規模の格差が拡大します。このため、2004年の農協法の改正で、

[70] 1961年度からの6年間の合併施設整備補助金は約7億円であった（『農林省年報昭和41年度』、165頁）。

[71] 知事の認定のための申請期限は2001年3月末（農協合併助成法第3条第4項）。

簡易合併の仕組みが登場しています。すなわち、吸収合併の場合であって、合併によって消滅する組合の正組合員数および資産額が、合併後存続する組合のそれを大きく下回る場合[72]には、合併契約は必ずしも総会の承認を要することなく、理事会（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員会）の承認で足りることとされました。

なお、2019年4月1日で、総合農協数は634、市町村数は1,724となっています。

イ．事業譲渡

（ア）組合の事業譲渡

事業譲渡とは、組合の事業に関して組合がもつ権利の全部または一部を、他の組合に譲渡することです。組合の事業譲渡は、1992年の改正によって、信用事業または共済事業の全部または一部について、行えるようになりました。これ以外の事業について事業譲渡を行うことはできませんが、代わりに後で述べる分割ができるようになっています。

事業譲渡は、譲渡される組合の事業を縮小させることになりますが、譲り受ける側の組合の事業を増大させることになります。そのことによって、全体として事業の効率性を上昇させることになると考えられます。

事業譲渡の仕組みは、漁協で先行しました。漁協では、漁業権との関係もあり、合併が容易に進まず、そのこともあって特に信用事業において問題を抱える漁協がありました。そうした漁協では、隣接漁協やその属する信用漁協連合会に信用事業を譲渡し、信用事業は譲り受けた側が行ったのです。

この方式を漁協が採用したのは、1990年の水協法の改正によってです。他方、農協側では、上に述べたように、1992年の改正によって信用事業と共済事業の全部または一部について、事業譲渡を可能にしています。

組合の信用事業の事業譲渡についての手続きをみておきましょう。

信用事業の全部または一部を譲り渡し、または譲り受けるには、総会の議決が必要です。譲り渡す側が信用事業の全部を譲渡するときには、特別決議が必要です（農協法第46条）。一部譲渡の場合または譲り受ける場合は、普通決議で足ります。

譲受け組合の総会手続きには、手続きを簡易化する特例があります。譲受けの対価が、譲受け組合の純資産の5分の1を超えないときは、総会の決議でなく、理事会（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員会）の決議で足ります（同法第50条の3第1項）。もっとも、その場合、公告または組合員への通知が必要です。

事業譲渡も契約で行われますが、譲渡契約は原則として行政庁の認可を受けなければ効力を生じません（同条第3項）。例外として認可を必要としないのは、国等の金銭出納事務、有価証券等の保護預りおよび両替についての信用事業譲渡契約に限られます（農協法施行令第27条）。

信用事業の全部を譲渡したときは、その旨を行政庁に届け出るとともに、信用事業を廃止するために必要な定款変更を行わなければなりません。

[72] 2004年の改正では20分の1とされたが、会社法制定の際に原則5分の1とされた。

共済事業の譲渡についての説明は省略します。

（イ）組合等の統合

ここで統合とは、合併または事業譲渡により、複数の組合等の権利義務を一つの組合等に統一化することを意味します。

組合等の等は、農林中金を意味します。農林中金は農協法ではなく農林中央金庫法（2001年法律第93号）に基づく法人であり、農協法の下では、組合との合併などは行うことができません。

このため、1996年に信用事業再編強化法が制定され、農林中金と信用農協連との合併、および信用農協連から農林中金への事業譲渡が可能となりました。また、同法の2001年改正により、農協も農林中金に事業譲渡できるようになったほか、農林中金は信用事業を行う組合の再編と強化を図るために必要な指導を行うなど[73]、農協、信用農協連および農林中金が実質的に一つの金融機関・JAバンクとして機能するようになっています。

事業譲渡をある県の信用農協連の例でみると、2011年8月に個人貯金等を県内の農協に譲渡し、同年10月に公庫等受託業務・為替決済業務等を除いて農林中金に譲渡し、2014年10月に農林中金に全部譲渡し、解散しています。なお、職員約70人については、すでに出向していた30人を含め、全員が農林中金に転籍しています。

なお、2019年3月末で32都道府県に信用農協連が残っており、農林中金と統合したのは15信用農協連にとどまっています。しかし、信用事業に関しては、先に述べたJAバンクシステムにより一つの金融機関として機能しています。

都道府県共済農協連については、2000年に全国共済農協連に一斉統合しています。農協共済事業を行う農協は、全国共済農協連の直接の会員となり、47都道府県には全国共済農協連の○○都道府県本部がおかれ、農協共済事業の普及推進が行われています。

また、県経済農協連については2019年3月末までに39の都府県の経済農協連が全農に吸収合併されており、全農○○都府県本部がおかれています。

（2）新しい組織変更

農協は、先にみたように、合併や事業譲渡により、単一農協組織の区域を拡大し、組織と事業の効率化を図ってきました。その中心となった事業は、信用事業と共済事業すなわち金融事業です。

他方、販売事業や購買事業についてみると、農業経営の規模拡大や専作化に伴い、農業経営の農協離れが進んでいます。これにどう対応するのかが課題となっています。

また、目を転じてみれば、地域が疲弊しており、地域の活性化が不可欠です。

こうした動きに農協が対応していくには、区域の拡大だけでは不十分です。事業の深化と多様化する組合員の需要に応えていく必要があります。

こうしたことを踏まえ、2015年の農協法改正では、組合が株式会社や一般社団法人等へ組織

[73] 農林中金の指導に基づき、指定支援法人が、信用事業の再編等につき、優先出資、資金の貸付け、利子補給、各種の支援業務を行う制度が設けられている。

変更する道を開いていますので、簡単に説明します。

なお、組織変更するかどうかは、あくまでも組合の判断によるべきであって、責任をとることのできない政府や政府関係者が指導することがあってはならないと考えます。

2015年の農協法改正によって、組合は様々な**組織変更**ができるようになりました。具体的には、次のとおりです。

・株式会社

・一般社団法人

・消費生活協同組合

・医療法人

総合農協と、信用事業または共済事業を行う農協連合会は、これらに組織変更することはできません。総合農協がこれら金融事業以外の事業に関して組織変更するには、農協を分割し、組織変更するという方法があります。

また、組合も含めて法人には出資制のものと非出資制のものとがあります。2015年改正の際には、出資と非出資との間で互いに移行できることが明らかにされました。

2019年8月末の時点では、株式会社に組織変更した農協が16農協、一般社団法人に組織変更した農協が9農協、一般社団法人に組織変更した農協連合会が1連合会です。

ここでは、分割と非出資化等、株式会社および一般社団法人への組織変更について説明します。消費生活協同組合および医療法人への組織変更については、説明を省略します。

ア．分割と非出資化等

（ア）**組合の分割**

出資組合は、その事業（信用事業および共済事業を除く）に関して組合がもつ権利義務の全部または一部を、分割によって設立する出資組合に承継させることができます（農協法第70条の2）。

事業譲渡の場合は組合のもつ権利を譲渡しますが、**分割**の場合は権利だけではなく義務も含めて承継させます。合併の場合は二つ以上の組合の権利義務を一つの組合に1本化しますが、分割の場合は一つの組合の権利義務を二つ以上の組合に分けることです。逆方向を向いていますので、商法において会社分割が認められるようになったのも、比較的最近のことです[74]。

会社の分割は、事業部門の独立により経営効率の向上を図り、あるいは不採算部門・新製品開発部門などを独立させたり、他の会社の同じ部門と合弁企業を作るなどの手段として使われます[75]。会社の分割には、吸収分割、分社型分割と新設分割があります。しかし、組合では新設分割しか認められていません。すなわち、吸収分割によって他の組合に吸収してもらったり、分社型分割によって組合が新しい組合に出資して分割することもできません。

また、組合の分割は、信用事業および共済事業についてはできません。信用事業および共済事業については、新設分割によるメリットがあるとは考えられないからです。

---

[74] 商法等の一部を改正する法律（2000年法律第90号）。

[75] 神田秀樹『会社法〔第17版〕』（弘文堂、2015年）、371頁。

したがって、組合の分割は、例えば、次のような場合に行われるものと考えます。

・作目別部会の一部を組合分割により農協として独立させる場合。

・さらに進んで、分割によって新設した組合を株式会社化する場合。

組合は、分割しようとするときは、新設分割計画を作成し、原則として総会の特別議決により承認を受け、また、行政庁の認可を受ける必要がありますが、これらの説明は省略します。

なお、組合の分割については、簡易分割があります。新しい組合に承継させる資産の合計額が元の組合の資産の５分の１を超えない場合は、総会ではなく理事会（経営管理委員設置組合にあっては、経営管理委員会）の承認決議によって、新設分割計画を定めることができます（農協法第70条の４第１項）。細部についての説明は、省略します。

（イ）出資化と非出資化

次に、組合には、出資のものと非出資のものとがあります。2019年３月末現在で、出資・非出資を農協についてみると、総合農協（信用事業を行う出資農協）が649、出資専門農協が664、非出資農協が651という状況です。

2015年の改正で、組合はその定款を変更して、非出資組合は出資組合へ（農協法第54条の4）、出資組合は非出資組合へ（同法第54条の5）、移行できることが明文化されました。定款変更を行いますので、行政庁の認可を得、登記をすることによって、効果が生じます。

非出資組合が出資組合へ移行するときは、定款で、出資一口の金額、その払込みの方法、および１組合員が持つことのできる出資口数の最高限度を定めなければなりません。定款変更の認可があったときには、遅滞なく、第１回の払込みをさせなければなりません。

出資組合が非出資組合へ移行する場合において、定款変更の認可があったときは、組合員は、変更後の定款の定めるところにより、その持分の全部または一部の払戻しを請求することができます。

2015年の改正によってできるようになった**組織変更**を、出資・非出資という観点からみると、次のような振り分けになっています。

・株式会社への組織変更は出資組合しかできません。

・一般社団法人への組織変更は非出資組合しかできません。

・地域生協への組織変更は出資組合しかできません。

・医療法人への組織変更は出資・非出資にかかわらず可能です。

イ．株式会社への組織変更

出資組合または出資農事組合法人は、株式会社に組織変更することができます。出資農事組合法人は農業経営を行うことのできる農事組合法人であり、既に2001年の農協法改正によって株式会社に組織変更できることになっていました。農事組合法人の株式会社への組織変更については、説明を省略します。

組合が株式会社へ組織変更すると、組合の財産と組織はすべて株式会社へ承継されます。株式会社は組合に比べて次のような特徴があります。

ⅰ 員外利用制限がない。

ⅱ 構成員（株主）に組合員資格のような制限がない。

ⅲ 理事（取締役）の資格制限がない。

ⅳ 行政庁の認可などの必要がない。

ⅴ 総会における**表決権**は出資口数に応じて与えられる。

ⅵ 出資配当の制限がなく、残余財産も出資額に応じて配分できる。

こうした特性は、株式会社の方が時代に即応した、より効率的な組織運営を可能にします。しかし、組織変更したからといって、より効率的な組織運営が保障されるわけではありません。また、地域の活性化は、効率性だけで実現されるものではありません。慎重な検討が必要です。

株式会社へ組織変更できる組合は、出資組合で、信用事業または共済事業を行う組合は除かれます。したがって、総合農協は株式会社に組織変更することはできません。ただし、総合農協も、一部の事業について農協分割を行い、分割によって新設された農協が株式会社化するという方法は、残されています。ただ、この場合は、総合農協との組織的つながりが断ち切れますので、単に農協の競争相手を作る結果に終わる可能性もあります。

組合が株式会社に組織変更するには、組織変更計画を作成して総会または総代会の特別決議で承認を受ける必要があります。なお、総代会で決議があったときは、理事は、10日以内に正組合員にその決議の内容を通知しなければなりません。

組合の設立には、行政庁の認可が必要ですが、株式会社への組織変更に行政庁の認可は必要ありません。

組織変更計画に定める事項については、説明を省略します。

株式会社に組織変更した組合は、その名称中に農業協同組合または農業協同組合連合会の文字を使うことはできません。逆に、名称中に株式会社という文字を使わなければなりません。

ウ．一般社団法人への組織変更

2006年に一般社団等法人法が制定されました。これに伴い、民法も改正され、民法に基づいて行政庁の許可を受けて法人を設立する制度は廃止されました。代わりに制定されたのが一般社団等法人法と公益法人認定法です。一般社団法人法は、一般社団法人および一般財団法人（すなわち**一般社団等法人**）を、行政庁の認可を必要とすることなく設立できるようにしました。また、公益法人認定法は、一般社団等法人のうち申請があって公益基準をクリアーしていると認定された法人を、公益社団法人または公益財団法人として優遇措置に差をつけるようになったのです。

2015年の農協法改正によって、非出資組合または非出資農事組合法人は、**一般社団法人**になることができるようになりました（農協法第77条～80条）。非出資農事組合法人は、共同利用施設の設置または農作業の共同化事業を行います。しかし、農業経営は行うことができません。非出資農事組合法人が一般社団法人に組織変更できるようになったのは、2015年改正によってですが、これも、説明を省略します。

一般社団法人に組織変更できる組合は、非出資の組合だけです。一般社団法人は、非出資の組

合に比べて次のような特徴があります。

a 株式会社の特徴として述べたｉからⅳについては、全面的に一般社団法人にもあてはまります。したがって、一般社団法人になれば、員外利用制限はなく、構成員（社員）や理事に資格制限はなく、行政庁の認可などの必要もありません。

b 上のｖ表決権は、組合と同じで平等です。

c 一般社団法人は、非出資であり、生じた利益を社員に分配することはできません。一般社団法人が解散したときの残余財産について、その帰属は、定款で決めてあるときはその者、定款で決められていないときは、総会の決議で決めます。

なお、一般社団法人には基金[76]を設けることができます。基金を設けるために、一般社団法人は広く基金の募集を行うことができます。一般社団法人は、基金に金銭等を拠出した者に対して返還義務を負います。

拠出者は、基金への拠出金を貸付金として経理処理をすることになります。基金の返還は、貸借対照表上の純資産額が基金の合計額を超える場合に、総会の議決で定めて、その次年度の総会の前日までに、その超える額を限度として行うことができます。純資産額が基金の合計額を超えない限り、基金の返還を行うことができません。基金に利息をつけて返還することもできません。

非出資組合が一般社団法人になるには、組織変更計画を作成し、総会または総代会の議決により、その承認を受けなければなりません。この場合の総会決議は、特別決議ではなく、出席者の過半数で決する普通決議で足ります。総代会で議決があったときは、株式会社への組織変更と同様、理事は10日以内に正組合員にその決議の内容を通知しなければなりません。また、一般社団法人への組織変更にも、行政庁の認可は必要ありません。

一般社団法人への組織変更計画に定める事項についても、説明を省略します。一般社団法人に組織変更した組合は、その名称中に農業協同組合または農業協同組合連合会の文字を使うことはできません。逆に、その名称中に一般社団法人という文字を使わなければなりません。

後で述べますが、全国農業協同組合中央会は、2019年に一般社団法人となりました。にもかかわらず、その名称中に農業協同組合という文字を使っているのは、2015年の農協法等改正法の附則で、農業協同組合という文字を使うのを認めているからです。

４．農協中央会の組織変更

農協法では、組合に関する規定のほか、1954年以来農協中央会に関する規定を設けていましたが、2015年の改正で農協中央会に関する規定をすべて削除しました。それに伴って、2019年9月末までであれば、それまでの**特別民間法人**から、県農協中央会は県農協連合会に、全国農協連合会は一般社団法人に、組織変更できることとされ、実際にも9月末に組織変更したところです。

以下では、農協中央会という存在がどのような存在であったのか、また、新たにどのような組

[76] 中間法人法（2001年法律第49号。2006年法律第50号により廃止）による有限中間法人には、基金制度が存在した。

織になったのか、みていきます。

（1）農協中央会という存在

ア．農協中央会の特殊性

協同組合組織を横断してみると、中央会が存在する組織と存在しない組織があります。漁協、森林組合および生協の組織には中央会はありません。中央会があるのは、農協の組織と中小企業組合の組織だけです。

そこで、以下では、農協中央会の特徴を、農協組織のなかにおける農協連合会との比較において、また、中小企業等組合組織における中小団体中央会との比較において、みておきます。

①〔出資・非出資〕農協連合会と農協中央会は、ともに組合すなわち農協と農協連合会が組織する団体です。このうち、農協連合会には、出資制のものと非出資制のものとがありますが、農協中央会はすべて非出資制です。中小企業組合はすべて出資制ですが、中小団体中央会はすべて非出資制です。

②〔地区の広がり〕農協連合会の区域は、都道府県域より狭いものから全国のものまで多様です。これに対し、農協中央会は都道府県ごとに一つ設置される県農協中央会と、全国の区域に一つ設置される全国農協中央会の2種類しかありません。中小団体中央会も農協中央会と同じです。

③〔行政庁の解散命令〕行政庁は、法令違反など一定の場合に、組合に対しては解散命令を発することができます。しかし、農協中央会に対しては解散命令を発することができません。他方、中小団体中央会には解散命令を発することができます。

④〔加入脱退の自由〕会員資格者の農協連合会への加入脱退は自由です。他方、全国農協中央会の会員に関しては、県農協中央会のほか、県農協中央会の正会員も、当然に、全国農協中央会の正会員になります（農協法旧第73条の29第3項）。これは、農協組織全体を全国農協中央会の下に、総合、統一しようとする国の方針の表れです[77]。全国中小団体中央会の会員に関しては、県中小団体中央会は当然加入ですが、それ以外に中小団体中央会に当然加入はありません。

⑤〔事業の性格〕農協連合会の事業は、「できる」すなわち権能として規定され、原則組合員を対象としているのに対し、農協中央会の事業は、義務的に規定され[78]、会員と非会員の区別なく任務として行ってきました[79]。中小団体中央会の事業も農協中央会と同様で、任務として規定され、その対象は中小団体中央会の会員、非会員を問わないと解されています[80]。

このようにみると、中央会という組織は、協同組合に比べて、より公益的機能を担っていたと

---

[77] 高畑三夫ほか『再訂農業協同組合法入門』（全国共同出版株式会社、1990年）、330頁。

[78] 農協中央会の事業に関しては「事業を行う」と規定されていた。

[79] 農協中央会の事業は、会員のみならずすべての組合に対して行う必要があると解されていた（同上高畑ほか、323頁）。

[80] 全国中小企業団体中央会編『第二次改定版　中小企業等協同組合法逐条解説』（第一法規、2018年）、364頁。

みて良いでしょう。

次に、中央団体としての農協中央会と中小団体中央会の比較を行っておきましょう。

ⅰ〔指導事業〕組合の指導は、農協中央会では、県および全国の中央会とも行うことができます。他方、中小団体中央会では、県中小団体中央会は組合の指導を行うことができますが、全国中小団体中央会は組合の指導を行うことができません。全国中小団体中央会は県中小団体中央会の指導等を行います。県農協中央会の指導は全国農協中央会も行います。

ⅱ〔組合の監査〕組合の監査は、農協中央会では、県および全国の中央会とも行うことができます。特に全国農協中央会は、会計監査人監査に代わる監査を行うことができました。これに対し、中小団体中央会では、県中小団体中央会は組合の監査を行うことができますが、全国中小団体中央会は組合の監査を行うことができません。県中小団体中央会も会計監査人監査に代わる監査を行うことはできません。また、農協中央会には、農業協同組合監査士の制度がありますが、中小団体中央会には同様の制度がありません。

ⅲ〔模範定款例の作成〕また、2001年の農協法改正によって、農協中央会は、組合の模範定款例を定めることができるようになりました。模範定款例の作成は、それまで行政庁の権限でしたが、農協中央会に移されたのです。他方、中小団体中央会が模範定款例を定めることができるとする規定はありません。

ⅳ〔中央会への補助金〕農協中央会に対しては、「国は、毎年度予算の範囲内において、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」という規定がおかれています。ただし、全国農協中央会に対する国の補助金は、2001年度まで交付されてきた（2000年度約6億円、2001年度約3億円）経緯がありますが、2002年度以降は交付されていません。他方、中小団体中央会に国が助成することができるという規定はありません。ただし、中小団体中央会が、国の補助金の受け皿となって、組合等に対して補助金を交付する事業が、多方面にわたり、多額に行われています。

ⅴ〔報告・資料の徴求〕農協中央会は、組合の指導事業を行うために必要があると認めるときは、組合に対し、その組織、事業または経営の状況に関し報告・資料の提出を求めることができます（2001年改正以降）。他方、中小団体中央会にはそうした権能はありません。

ⅵ〔定款認可の際の協議〕行政庁が信用事業を行う農協について地区重複となる定款変更を認可する際には、関係の市町村と並んで、農協中央会との協議を義務付けました[81]（2001年改正以降）。他方、中小団体中央会にはそうした権能はありません。

ⅶ〔経営指導基本方針の作成と実施〕全国農協中央会は、組合の指導事業に関する農協中央会相互間の連携に資するため、経営指導事業に関する基本方針を定めるものとされ、県農協中央会は基本方針に則して指導事業を行うこととされています[82]（2004年改正以降）。他方、中小団体中央会にはそうした権能はありません。

---

[81] 農協法旧第60条第2項の追加。なお、この規定は、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（2013年法律第44号）第37条の規定により削除された。

[82] この事業についても、独占禁止法第8条第1号および第4号が適用除外された。

以上みたように、農協中央会は、当初から、自主自立を標榜する農協連合会とは異質な、統制的な要素をもっていました。しかも、2001 年および 2004 年の改正では、独自の大きな権限を持つようになっていたのです。2015 年の農協法等改正法による農協中央会に関する改正は、こうした農協中央会のあり方を根本から見直すことになりました。

イ．2 段階制の進展との関連

前にも述べましたが、戦後、農業情勢が変化する中で、農協は合併を繰り返してきました。これを数字でみると、総合農協数は、農協中央会が発足した 1954 年には、約 13 千を数えました。それが 60 年後の 2014 年には 741 農協となっています。その間、新設や解散もあるでしょうが、それを捨象して残存率をみれば、残存率は 5.7％で、減少率は 94.3％となります。出資専門農協数は、この間の残存率が 17.6％で、減少率は 82.4% です。ともに大幅な減少を示していますが、信用事業を行う総合農協において、その傾向が顕著です。信用事業を行う農協は，大規模化のメリットが大きいからだと考えられます。

農協の合併に遅れて進展したのは、農協組織の 3 段階制から **2 段階制への移行**です。かつては経済、信用および共済の県農協連合会は、全 47 都道府県にありました。しかし、都道府県共済農協連合会は、すべて全国共済農協連合会に統合しています。県経済農協連合会も 8 道県を除き全農に統合し、信用事業も 15 県で農林中金に統合しています。

また、いくつかの県では、専門農協連合会を含め、県域の農協連合会がまったく存在しません。宮城、山形、栃木、奈良、長崎および沖縄の各県です。さらに、農協合併の進展の結果、奈良、島根、香川および沖縄県では、1 県 1 総合農協になってしまいました[83]。

県中央会の設立は、都道府県の区域を超えない区域を地区とする組合が 5 組合以上発起人となって行います。他方、組合の数が少なくなり 4 組合以下になっても、極端な場合として組合数がゼロになっても、県農協中央会は解散の必要がありません。この点、農協および農協連合会とまったく違うのです。これは、農協中央会が「組合の健全な発達」を目的とする法人だからです。

しかし、これは法律がそうなっているというだけの説明です。法律がどうあるべきかという立法論からすれば、別の視点が必要です。別の視点として、真っ先に考慮すべきは、農協中央会の財政だと考えます。農協中央会の財政を支えているのは、会員です。さらにさかのぼれば、単位農協の組合員です。したがって、農協中央会の存廃や規模等は、単位農協の組合員が決めていく制度に変えていくのが適当だという考えが成り立つのです。

（2）農協中央会の組織変更

農協中央会の組織変更は、2 段階を経て行われました。最初に農協法等改正法の施行とともに、農協中央会という制度を廃止し、組織変更が行われるまでの暫定措置として、農協中央会制度を存続させたのです。2019 年 9 月末までに組織変更が行われない場合には、その期間末に、すべての農協中央会は解散したものとみなしたのです（農協法等改正法附則第 27 条）。

[83] 2001 年の農協法改正で、全国農協連合会に県農協中央会の正会員資格を与えた。

結果として、すべての農協中央会は、必要な手続きをすませ、2019年9月30日に組織変更を行っています[84]。

ア．県農協中央会の組織変更

県農協中央会は、それまでの特別民間法人という位置付けの法人から、県農協連合会に移行しました。移行に当たっては、組織変更計画を作成し、総会の特別決議を経て、農林水産大臣の認可を受ける必要があります。

県農協中央会の名称については、一定の要件に該当している間は、農協連合会という名称に代えて、農業協同組合中央会という名称を使うことができます。

一定の要件とは、次のすべての要件です。

① その行う事業が次の事業の範囲内であること。

一　会員である組合の組織、事業および経営に関する相談に応ずること。

二　会員である組合の求めに応じて監査を行うこと。

三　会員である組合の意見を代表すること。

四　会員である組合相互間の総合調整を行うこと。

五　前各号の事業に附帯する事業。

② 都道府県の区域を地区とすること。

③ その他会員に出資をさせないこと等農協法施行規則で定める要件[85]。

事業についての変化を整理すれば、次のようになります。

先に述べたように、従来の農協中央会の事業は、義務的に規定され、任務として理解され、会員である組合以外の組合も対象として行われてきました。しかし、新しくは「会員である組合」だけを対象としています。しかも、「指導」という言葉は避けられ、「相談に応ずること」とされています。また、「監査」は「求めに応じて監査を行うこと」とされています。いずれも、組合からの申し出があっての事業であることが明らかです。

したがって、今後は、相談に応ずる事業（以下、コンサル事業）と監査事業について、予めその費用の全額を会費として徴収し、無料のコンサル事業、あるいは無料の監査事業を行うことは難しいと考えます。ただし、日常の相談業務等に応じる費用を含めて、会費を徴収することは許されると考えます。

求めに応じて行う監査を、反復継続して事業として行うときには、監査の要領およびその実施方法を記載した監査規程を定めなければなりません（農協法等改正法附則第13条第6項）。この監査規程の変更は、農林水産大臣の認可を受けなければなりません（同附則第20条第1項）。

監査事業を行う組織変更後の県農協中央会は、組合の業務および会計について専門的知識および実務の経験を有する者で農協法施行規則で定める資格を有するもの（農業協同組合監査士）を監査事業に従事させなければなりません（同附則第19条第2項）。

---

[84] 都道府県農業会議および全国農業会議所の一般社団法人への組織変更は、2016年4月1日付けで行われた。

[85] 農協法施行規則第240条。

農協連合会となった県農協中央会の会員の加入脱退は、引き続き自由ですが、組織変更後は、県農協中央会の正会員と全国農協中央会の会員のリンクがなくなります。もっとも、一般社団法人全国農協中央会の定款では、県農協中央会の正会員である組合に正会員資格を与えていますので、こうした事態は防止されています。

行政庁への建議に関しては、法律に何らの規定がなくとも、できるのは当然です。

補助規定、独占禁止法の適用除外規定、報告・資料の徴求規定等が削除されましたが、実態としては特段の変更があったとは、考えられません。

以上のほか、組織変更後の県農協中央会には、農協法の農協連合会に関する規定が適用されます。したがって、県農協中央会は、一般社団法人へ組織変更することが可能です。

イ．全国農協中央会の組織変更

農協中央会は、先に述べたように、2019 年 9 月末に、組織変更を行いました。県農協中央会は、特別民間法人から農協連合会へ組織変更しましたが、全国農協中央会は特別民間法人から一般社団法人へ組織変更しました。組織変更に当たっては、組織変更計画を作成し、特別決議により総会の承認を受けています。

全国農協中央会の組織変更には、県農協中央会の組織変更と違って、農林水産大臣の認可は不要です。一般社団法人の設立や定款変更について、行政庁が認可することはないからです。ただし、組織変更をしたときには、組織変更計画と組織変更計画を承認した総会の議事録を添えて、遅滞なく、農林水産大臣に届け出なければなりません（農協法等改正法附則第 24 条）。

全国農協中央会の名称については、一定の要件に該当している間は、全国農業協同組合中央会という文字を使用することができます。ただし、一般社団等法人法では、一般社団法人は、一般社団法人という名称を使わなければならないとしています。そこで、組織変更した全国農協中央会の正式名称は、「一般社団法人全国農業協同組合中央会」となっています。

一定の要件とは、次を主たる目的とすることその他農協法施行規則で定める要件です。

・社員[86]である組合の意見を代表すること。

・社員である組合相互間の総合調整を行うこと。

農協法施行規則[87]で定める要件は次のとおりです。

・全国において事業を行うものであること。

・次に掲げる者が主たる構成員となっている法人であること。

　i　組合

　ii　組合が主たる構成員または出資者となっている法人

全国農協中央会が一般社団法人へ組織変更するに当たっては、事業でしばるのではなく、目的でしばっていることが注目されます。2019 年 9 月末の一般社団法人全国農協中央会の定款では、

[86] 一般社団等法人法では、一般社団法人の構成員を社員と呼んでいる。なお、全国農協中央会の定款では、引き続き会員と呼んでいる。

[87] 農協法施行規則第 244 条。

目的として次のように規定しています。

「この会は、農業振興と豊かな地域社会の構築の実現に向け、会員である全国の農業協同組合及び農業協同組合連合会（以下総称して「組合」という。）の意思の結集のもと、組合の意見の代表、組合相互間の総合調整を主たる目的として役割を果たし、もって農業協同組合運動の発展及び会員の健全な発達に貢献する。」

また、同定款では、次の事業を行う、と規定しています。一般社団等法人法で事業を定款に規定することを義務付けているわけではないのですが、会員向けに全国農協中央会がどのような事業を行うのか明らかにしています。

ⅰ 会員の意見の代表
ⅱ 会員間の総合調整
ⅲ 会員の組織、事業及び経営にかかる相談
ⅳ 会員間の連絡及び連携の推進
ⅴ 農業および協同組合にかかる内外の理解の促進
ⅵ 組合に関する教育及び情報の提供
ⅶ 組合に関する調査及び研究
ⅷ 前各号に掲げる事業のほか、この会の目的を達成するために必要な事業

2015年の改正前の農協法に規定されていた行政庁への建議については、規定してなくともできることはいうまでもありません。また、模範定款例を作成し、提供することができるのは当然です。

さらに、全国中小団体中央会がそうしているように、会の目的の範囲内であれば、国から予算補助金を受けて事業を行い、あるいは事業の取次ぐことも可能だと考えます。

加えて、監査事業に関しても、「組合の求めに応じて監査を行うこと」はできると考えます。しかし、その場合は、定款にその旨を記載する必要があると考えられますし、そもそも組合にその需要があるかどうかは疑問です。

簡単なまとめ

長々と農地法と農協法について説明を加えてきましたが、簡単にまとめを行います。

まず、農地法についてです。

農地の権利移動を行うには、農地法に基づき、原則として、農業委員会の許可を受ける必要があります。しかし、現実には、国、地方公共団体または市町村が何らかのかたちで関与するものの、許可が行われることはほとんどない制度になっています。

農地流動化に関しては、農地中間管理機構の農地売買等事業は特例事業と位置付けられ、賃借権等の設定による流動化が進められ、農地の集団化が図られようとしています。

農地の賃貸借については、解約も制限され、原則として、知事の許可が必要ですが、経営基盤

強化促進法や農地中間管理事業法による場合には、これも必要ありませんし、法定更新されることもありません。期間満了によって貸主に返却されます。

なお、市民農園など耕作目的以外の農地需要への対応も、積極的に行われるようになっています。特に都市農地貸借円滑化法では積極的に都市農業が振興されようとしています。

法人への権利移動の規制は、農地所有適格法人とそれ以外の一般法人で規制が異なります。一般法人には、農業経営基盤強化準備金制度と肉用牛の課税特例が適用されません。

農地の転用規制は、農振法と農地法の二つの側面から行われています。農業振興地域内の農地の転用が許可されることは、ほとんどありません。2009年の改正で、違反転用には、許可権者から、許可の取消し、許可条件の変更、工事停止命令、原状回復命令等が出せるようになっています。

遊休農地に関し、農業委員会は、毎年1回、その区域の農地の利用状況を調査します。遊休農地があるときには、利用意向調査を行い、必要なあっせん等を行います。

次に農協法について、まとめを行います。

2015年の農協法改正では、非営利原則は削除し、農業所得増大への配慮と、高い収益性への努力義務を規定しました。また、組合は利用を強制してはならないとも規定しました。

こうした改正に対応し、本稿では独占禁止法の組合への適用状況を整理しました。組合は、組合員に選ばれる事業運営を行う必要があります。

組合員制度に関しては、組合員資格を説明するほか、准組合員問題についての、農協グループと識者の意見を紹介しました。

役員制度に関しては、一般農協（経営管理委員を設置していない農協）と経営管理委員を設置している農協に分けて、役員の資格条件の改正と、兼職・兼業の制限について説明しました。

2015年改正で、大規模組合には会計監査人をおくことが義務付けられました。その選任の手続き等について説明しています。なお、農協中央会の監査については、戦前にさかのぼっての経緯を〔参考2〕にまとめておきました。

組合は、合併や事業譲渡を行ってきたところですが、そのまとめを行うとともに、新たに行えることとなった組合の出資・非出資間での移行、株式会社や一般社団法人等への組織変更について説明しました。

農協中央会について、農協連合会や中小団体中央会との違いを整理しました。また、農協組織の2段階制への移行の状況を整理しました。農協中央会の存廃や規模等は、単位農協の組合員が決めていく制度に変えていくのが適当だという考えが成り立ちます。

最後に、県農協中央会と全国農協中央会に分けて、その名称、事業等について説明しました。