

新農業協同組合中央會監査制度史





## 第二編 農協中央会の発足と監査事業

第一章	中央会監査制度創設の背景	43
第一節	農協の再建整備と整備促進	43
第二節	指導農協連合会の組織制度上の制約	45
第二章	中央会監査制度の法的位置付け	47
第一節	中央会監査関連法条文	47
第二節	中央会監査関連法の解説	50
第三章	農業協同組合監査士制度の制定	57
第一節	農業協同組合監査士の選任基準	57
第二節	農協監査士資格試験の実施	58
第三節	監査士の独立性と服務	60
第四章	中央会監査の性格	62
第一節	監査実施事務手順	62
第二節	監査の対象範囲と監査視点	67
第三節	中央会監査の目的と重点	71
第四節	系統農協自主監査制度の構造	73
第五節	中央会指導事業と監査事業の連携	77
第五章	中央会監査基準・準則の制定	79

第一節	中央会会計監査基準	79
第二節	中央会組織・運営監査基準	84
第三節	監査基準・準則の統合	88
第六章	監査態勢強化の取り組み	92
第一節	中央会監査事業強化充実三ヶ年計画	93
第二節	第一二回全国農協大会決議と農協監査研究会	94
第三節	総合審議会答申と中央会監査態勢整備五ヶ年計画	103

## 第三編 中央会監査―決算監査の時代

第一章	農協を取りまく情勢	112
第一節	バブルの崩壊と金融システムの改革	112
第二節	転機を迎えた日本農業	116
第三節	系統組織の再編合理化―事業二段・組織二段に向かって―	117
第二章	通達による決算監査	119
第一節	中央会における決算監査導入の検討	119
第二節	決算監査導入の背景	122
第三節	「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方針について」	124
第四節	「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方針について」の運用について	130

第五節	「決算監査の実施について」	131
第六節	決算監査導入と中央会監査の課題	133
第七節	通達決算監査への対応と「決算監査実施指針」	134
第三章	中央会監査機能・体制整備への取り組み	154
第一節	中央会監査機能・体制整備方策検討の背景	154
第二節	「JA中央会監査の課題と将来方向」	154
第三節	「中央会監査機能・体制整備方策（中間報告）」	161
第四節	中央会監査機能・体制整備指針―中央会監査スリーアップ推進―	167
第五節	「今後の中央会監査機能・体制整備方向について」	169
(附)	今後の中央会監査機能・体制整備方向について（まとめ）	175
第四章	法定決算監査の時代	178
第一節	農政審議会答申と法定決算監査	178
第二節	答申を受けての法改正	187
第三節	法定決算監査の導入	191
第四節	中央会監査規程の改定（平成一〇年）	198
第五節	中央会監査基準・準則の改正（平成九年）	206
第六節	法定決算監査導入時の監査報告書等のひな形	218
第七節	農業協同組合監査士制度の改正	222

## 第四編 J A 全国監査機構の設立と事業経過（平成一四年～二四年）

第一章	J A 全国監査機構の設立	230
第一節	J A 全国監査機構設立の背景	230
第二節	J A 全国監査機構設立の検討経過	233
第三節	J A 全国監査機構の設立	246
第二章	J A 全国監査機構の概要	248
第一節	J A 全国監査機構の概要	248
第二節	その他の事業	270
(一)	米等共同計算調査	270
(二)	財務確認調査	273
(三)	東日本大震災対応	273
第三章	J A 全国監査機構の体制強化の取り組み	280
第一節	体制強化の検討経過	281
第二節	J A 全国監査機構の監査品質向上の取り組み	287
第三節	諸外国の協同組合監査制度の調査研究	299
第四節	各連合会との連携	301
第四章	J A 全国監査機構を取りまく諸情勢	304
第一節	農協法改正の経過	304

第二節	国会での議論の経過	307
第三節	日本公認会計士協会の農業協同組合の監査制度及び会計に関する活動	309
第四節	J A 全国監査機構に関する規制改革会議等の動向	311
第五章	J A 全国監査機構に関する諸規定	313
第一節	全国農業協同組合中央会監査規程	316
第二節	都道府県農業協同組合中央会監査規程（例）	317
第三節	農業協同組合中央会監査基準	318
第四節	品質管理基準	321
第五節	倫理規則	322
第六章	全国農業協同組合中央会監査士監査細則・ 都道府県農業協同組合中央会監査士監査細則	323
第六章	農業協同組合監査士制度の動き	323
第一節	継続的専門研修制度の開始（平成一四年度）	324
第二節	公認会計士の農業協同組合監査士試験免除（平成一七年）	327
第三節	監査士試験合格者数の推移	328
第七章	J A 全国監査機構が実施する関連事業	331
第一節	監事監査指導	331
第二節	内部監査指導	340
第三節	会計基準対応・会計指導	343

終わりに 中央会監査の課題と将来方向 …………… 349

〔付〕 中央会監査制度史主要年表 …………… 354



## はじめに

平成一四年四月一日に四八の都道府県中央会・全中がその監査事業を統合してJA全国監査機構が発足して一〇年を経過した。この間の社会の情勢の変化は極めて目まぐるしいものがあり、とりわけ監査に対する社会の意識は厳しくなり、われわれ農業協同組合中央会監査だけでなく、全ての監査制度が大きな変化を余儀なくされた。

この様な情勢の変化を予期したからこそJA全国監査機構による中央会監査事業の抜本的強化を図ったのであり、それによってペイオフ解禁や金融恐慌といってもよい様な混乱期、長きにわたる不況期をJAが乗り越えるにあたって少なからぬ力を発揮したと自負している。

一方で、社会の変化は予測を超える部分もあり、「JAを公認会計士が監査していないのはおかしい」「中央会監査は内部監査にすぎない」といった様な批判もなされている。中央会監査を批判的にみる人々の中には、「公認会計士監査を回避するために方便で中央会が監査をしている」といった様に理解している人もいるのではないかと懸念する。

しかし、中央会監査制度は近年急ごしらえで作られたものではなく、戦前の産業組合中央会監査部設置（大正一三年）までさかのぼる実に九〇年という長い歴史を有している。中央会監査と監事監査、内部監査をあわせて「自治監査」「協同組合自主監査制度」と称し、長きにわたって各々の監査を充実することに関係者は努力を傾けてきた。

この自治監査という言葉は「自己監査は監査に非ず」という言葉を連想させるかもしれない。しかし、決してそうではなく、中央会監査は、株式会社社に外部監査が義務付けられていなかった時代にいち早く

官による行政検査に依存しない協同組合自らの外部監査として作り上げられた。国際協同組合原則にある自助、自己責任、民主主義、平等、公正といった協同組合の精神に基づいて協同組合の健全経営と社会的信頼の確保により協同組合の発展を確かなものにするため、先人達が営々と築き上げてきた貴重な財産なのである。

しかしながら、その制度・取組について著した公式の史料は、昭和一二年産業組合自治監査法成立に際してまとめられた「産業組合と自治監査」、昭和六年全中五〇〇連合会監査記念事業としてまとめられた「中央会監査制度史」のわずかに二冊であり、その詳細を理解する人は残念ながら多いとは言えない。

今般、改めて先人の足跡を記録し上梓することは、単なる記録にとどまるものではない。E・H・カーの述べるごとく「歴史とは過去の諸事件と次第に現れて来る未来の諸目的との間の対話」（『歴史とは何か』より）であって、これからの中央会監査制度のあり方を考察するにあたっての貴重な礎となり、また、広く社会における中央会監査制度に対する理解の醸成により、中央会監査制度のさらなる発展に寄与すると信ずるものである。

なお、本書は中央会監査制度の発足からの長い期間にわたって記述しているため、その時代によって用語の変遷がある。例えば、戦前期は産業組合、戦後期は農業協同組合、平成四年以降はJAと変化している。他には、中央会監査は長く財務諸表に対する意見表明は行っていないため、その時期の「監査」、「指導監査」とは組合の運営全般に対する監査を指す。時代は下って平成期以降財務諸表に対する意見表明を行うようになって後もJA全国監査機構発足以前は、財務諸表に対する監査を「決算監査」「通達監査」と称し、従前の監査を「通常監査」と称していた。JA全国監査機構発足以後は、それぞれ「財務諸表等監査」と「一般監査」と改めている。

このため、各項目の説明にあたってはその時期に使用されていた用語を使用しているので了解されたい。本稿は、第一編中央会監査制度前史、第二編農協中央会の発足と監査事業を元全中経営監査部長原政一氏が、第三編中央会監査―決算監査の時代を元全中経営監査部長高梨暉己氏が、第四編J A全国監査機構の設立と事業経過は、前全中監査企画部次長杉林剛が執筆した。

平成二五年一〇月

全国農業協同組合中央会



# 第一編

## 中央会監査制度前史

中央会監査制度の歴史は、昭和二九年（一九五四年）農協法改正により農業協同組合中央会が設立された時を始まりとするが、他業態にはあまり例を見ない監査制度が中央会の事業として法定化され、また中央会の監査が監査の対象となる会員組合に受け入れられ、定着して今日まで発展してきた背景には、明治三三年（一九〇〇年）に創立された産業組合における自治監査の歴史があつたことを忘れてはならない。

周知のとおり戦前の産業組合と戦後新たに創設された農業協同組合とのあいだには、その背景にあつた日本経済や農業生産の構造、準抛法の内容等に大きな相違が存在する。しかし、それにもかかわらず組合員の組織や事業の形態、また国家政策との関係などについて両者の類似性も多くみうけられ、いわば産業組合のなかにわが国の農協の原型が与えられていると言つても過言ではない。

そして後述するように新設された農協の多くが終戦直後の経済混乱のなかで経営危機に直面し、強力な指導機関の設立が必要とされたという社会的要請を受けて創設された中央会に組合監査の法的権能を与えるということについては、産業組合に同様の自治監査制度が存在したことが、当時の政府をして理解を容易としたことがうかがわれる。また、農村においては産業組合も農協も集落の人的つながりを基盤とした農業者の組織であり、団体の性格は変わつても組織の構成員はそのまま引き継がれた。このことが新設された中央会の監査事業に法的な強制力は無くても、大きな混乱もなく会員組合に受け入れられていった要因となつたと考えられる。

さらに、監査は相当程度の専門性を要する仕事であるにもかかわらず、新設間もない中央会が迅速かつ円滑に監査事業の遂行を可能としたのは、産業組合監査連合会、指導農協連合会における監査ならびに監査関連事業により、監査の専門的知識・経験を持った人材の蓄積がはかられていたことが大きく寄与していたといえる。

第一編では中央会監査制度前史として、産業組合中央会の監査事業と自治監査制度創設へ向けた取り組みと、その後設立された産業組合連合会の事業とその変遷、さらに戦後の同連合会の解体と農協中央会設立までの間の指導農協連合会による監査関連事業についてみることにする。

## 第一章 産業組合の監査制度

### 第一節 産業組合中央会の監査事業

#### (一) 産業組合自治監査制度要望への機運

資本主義的商品経済の進展に伴い明治二〇年代以降、我が国の農村においても地主による土地所有の集中により急速な階層分化が進行し、また地主・商人の高利貸的収奪によって多くの農民が没落に瀕していた。こうしたなか、中小零細生産者の保護による産業振興を目的とした施策の一環として、内務官僚品川弥二郎、平田東助らの強力な推進により、明治三十三年（一九〇〇年）産業組合法が成立した。

発足当初の産業組合には大きな発展はみられなかったが、その後産業組合法は明治三十九年（一九〇六年）信用事業の兼営認可、明治四二年（一九〇九年）には連合会、中央会法制化の改正があり、この法改正をうけて明治四三年（一九一〇年）一月二三日の創立総会により産業組合中央会が創設された。産業組合中央会は、産業組合の設立奨励、指導、教育と肥料等の購買事業を兼営する（創立時定款によ

る) 団体であり、全国単一組織とされ道府県に支会を設置するとされた。これらの措置により産業組合の組織は著しく強化され、さらに政府の保護・育成政策にも支えられて、第一表にみられるとおり組合数、組合員数とも急速に増加していった。明治四〇年には三、〇〇〇程度にすぎなかつた組合数は、その後一三年間に一三、〇〇〇と四倍に増加し全国の市町村にほぼひとつの割合で設立されたことになった。また組合数の増加に伴つて組合員数もこの間、一五一、〇〇〇人から二二九万人へと飛躍的に増加した。このことは産業組合が従来の地主中心のものから、しだいに中小農民を主体とする広汎な組織へと発展してきたことを示している。

第一表 産業組合普及状況

年	組合数	市町村数に 対する比率	組合員数 千人	連合会数
明治四〇年	三、三六三	二六・三	一五一	一
四一年	四、三九一	三五・三	二八五	一
四二年	五、六九〇	四五・九	三九二	一
四三年	七、三〇八	五九・〇	五三四	一三
四四年	八、六六三	六九・九	七五五	二五
大正元年	九、六八三	七八・二	九四六	三四
二年	一〇、四五五	八四・六	一、〇九〇	五二
三年	一一、一六〇	九〇・四	一、二〇四	六三
四年	一一、五〇九	九三・三	一、二八九	七二
五年	一一、七五三	九五・六	一、三五八	八一

六年	二二、〇二五	九八・〇	一、四八九	九二
七年	二二、五二三	一〇二・二	一、六八八	一〇三
八年	二三、一〇六	一〇七・一	一、九四一	一二三
九年	二三、四四二	一一〇・二	一、二九〇	一五五

産業組合中央会「日本産業組合史」昭和元年より作成。

これらのことを契機として産業組合組織の内外から産業組合の監査拡充の声が起きてきた。産業組合の監査は内部機関として監事が設立され、また行政庁がその監督権の一環として産業組合の検査を実施して来た。しかしながら当時の産業組合の事業執行者である理事は在村地主階層又はそれにつながる地域の有力者である場合が一般的であったが、一方理事の職務執行を監査する監事は、その職務にふさわしい者が選出されるとは限らず、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となつてゐる組合が多かつた。また行政庁の検査も組合数の増加に対応できる態勢は無く、産業組合における自主的な監査制度の確立が喫緊の課題となつていた。

産業組合内部からの自治監査制度拡充の要望について、その機運が明確に見られるのは、明治四一年（一九〇八年）四月に東京で開かれた第四回産業組合大会に、大日本産業組合中央会（中央会法制化前の任意組織）より提出された議案「産業組合連絡機関組織の順序方法如何」である。その中では、「所属組合の指導及び監査に任ずる」連合会設置の必要性が述べられており、これが組合監事以外の者を行行わしむるところの自治監査の必要が叫ばれた最初の声である。

その後しばらくは公に唱えられることはなかつたが、大正五年（一九一六年）五月の新潟市で開催された第一二回全国産業大会に、産業組合中央会から提出された「産業組合経営上に生じ易き弊害及び匡

「正方法如何」に対する決議の中に「組合の監査始ど有名無実なるものあること」の一項があり、監事の監査は事実上行われていないものがあるので、何らかの方法を講じて、自治監査の実を挙げなければ組合経営はその堅実性を失うであろうことが識者間で憂慮され始めたことがうかがわれる。

このため、先ず監事の能力向上による自治監査の励行ということが世論となって現れたが、その後の監事監査の実績にてらしてみても監事監査だけでは到底関係者を満足させるだけの監査を望むことは困難であるので、更に何らかの方法を講じなければならぬ、という機運が生じ機会あることにこの要望は唱えられた。

大正九年（一九二〇年）宇治山田市で開催された第一五回産業組合支会役員協議会には、支会側より「産業組合における検査機関の組織に關し特別調査委員会設置の件」が提案され可決された。その時は第一次世界大戦の反動期（経済恐慌）に当たり、農産物価格の暴落（農業恐慌）のために購買・販売事業の損失についてはもちろん、信用事業の前途についても不安を感じる組合が非常に多く、自治監査の必要性は切実に痛感されることとなっていた。

この時期、大戦後の世論をおおった農村振興の声に培われて、ここに関係者の多年にわたる努力が報いられ、大正一三年（一九二四年）七月、産業組合中央会に監査部が設置された。

## （二）産業組合中央会の監査実施状況

産業組合中央会監査部は部長以下四名をもつて発足し、その事業は主として産業組合大会で行う年次表彰候補組合について、その適否を検証するための監査が主要な内容となっていた。発足当初の監査態勢では、一般組合の監査にまで事業を拡大することは至難の状況であり、自治監査制度の確立にはほど

遠いものがあつた。

しかしその後、たびたび支会役員協議会においても制度の充実に関して決議がなされ、また、昭和八年（一九三三年）の産業組合拡充五ヶ年計画のなかにも、自治監査に関する一項を入れて、監事の監査励行を強調するとともに、中央会自体の監査事業の拡充を計画している。

このような取り組みにより、年を追つて産組中央会監査部の態勢強化が図られ、事業も拡大して昭和十一年（一九三六年）には監査職員一九名を擁し、監査組合数も年間三三三組合におよぶまでになった。

産業組合中央会に監査部が発足した大正一三年から、昭和十三年（一九三八年）三月社団法人産業組合監査連合会創設前までの、中央会本部における実地監査の実績は第二表のとおりである。昭和一〇年の実績で見ると、本部の監査組合数は二一五組合であるが、四七道府県支会のうち二六支会が組合監査を実施しており、その数は九三五組合で、この年、産業組合中央会の組合監査実績は合計一、一五〇組合となつている。これを監査実施率で見ると、当時の産業組合数が一四、七〇〇組合であり、本部・支部を合わせた監査実施率は七・八%となつている。

第二表 産業組合中央会本部の監査実績（大正一三年～昭和十一年）

年 度	組 合 数	連 合 会 数	計	監 査 経 費	監 査 職 員 数
大正一三年度	四八	一	四八	一〇、九六四円	四
一四年度	一三九	一	一三九	二五、〇七七円	六
昭和元年度	一三六	一	一三六	二五、一二五円	八
二年度	一四四	一	一四四	二六、三四一円	八
三年度	一八八	一	一八八	二三、〇三一円	八

四年度	一四四	一	一四四	二二、七〇二円	八
五年度	一四七	四	一五一	二二、九八五円	九
六年度	一四五	一	一四六	二四、六四四円	九
七年度	一三九	三	一四二	二五、八四七円	九
八年度	二一四	一	二一五	三七、八九一円	一三
九年度	二一六	一	二一六	四〇、七一四円	一三
一〇年度	二一五	一	二一五	四六、九一五円	一六
一一年度	二二三	一	二二三	五二、〇六七円	一九

因みに、自治監査とは異なるがこの年度の道府県庁による産業組合・同連合会に対する行政検査は四、八九七組合で、実施率は三三・八%となっている。

中央会が行った監査の実施内容についてみると、本部の監査は毎年監査組合を各道府県支会にそれぞれ五組合ずつ選定させて監査を実施した。監査日数は事業分量により二日から四日と定め、本部職員二名を以てこれに充て、県庁または支会職員一〜二名の援助を受けていた。監査の重点は、①組合経営上の改善刷新に関する事項、②会計記録・帳簿内容の正否、③所有物の実査および債権・債務の内容検討とされていた。

監査が終了したときは、その場で役員の方集を求めて監査の結果に基づく必要な注意を与えるとともに、その改善方法について意見交換を行った。監査実施者帰会后、その復命書に基づいて、中央会は書面をもって改善すべき事項を監査組合に通知し、同時に農林省、大蔵省（市街地信用組合に限る）、該当道府県知事および中央会支会に写しを送って爾後の指導を依頼し、要改善指摘事項に対しては改善整理の結果を支会を経て本部に報告させ、報告が遅れているものについては速やかに改善の実を挙げるよ

うその督励にあたらせた。

このように産業組合中央会の監査事業は、実施率が一〇%未満、四七道府県支会のうち二一の支会では監査を実施していない、さらに監査を実施している支会においても監査専任の職員を設置していた支会は二支会にすぎない等の弱点を持っていた。しかしながら監査の実施手法ならびに事後措置についてみれば、指導団体における監査の枠組みとしては、産業組合中央会の監査においてすでにその原形がうかがわれる。そして、この手法は後の監査連合会さらには戦後創設された農業協同組合中央会の監査事業にも引き継がれていった。

## 第二節 産業組合監査連合会の設立とその事業概要

### (一) 産業組合監査連合会設立までの経過

明治末から大正期にかけて発展を遂げてきた産業組合は、昭和初期から同一〇年にかけてさらに飛躍的な発展をみせている。これは産業組合関係者の努力もさることながら、当時の政府の農業政策も大きく影響している。すなわち、昭和五年（一九三〇年）に始まる経済恐慌（昭和の大恐慌）以降、政府は農家の負債整理、農村経済更生運動等一層積極的な農業政策を展開することとなった。経済更生運動のなかでは産業組合事業の拡充が掲げられ、昭和八年（一九三三年）からは産業組合拡充五ヶ年計画が取り組まれた。この計画の直接のねらいは、組合未設置町村の解消、全農民の組織化、全組合の信用・購買・販売・利用の四種兼営組合への再編成、系統利用率の向上等の諸点にあった。この取り組みにより、産

業組合の組合数は一五、〇〇〇、組合員数は六〇〇万人を超えるまでになった。あわせて、農村の窮乏に対応した政府の低利資金を産組信用事業が担うことにより系統信用事業は著しくその力を増した。また購買事業でも、政府は産業組合の肥料購買事業に対して補助金を交付することによって直接これを助成する措置をとり、昭和九年（一九三四年）の実績では肥料の三二%を産業組合が取り扱うことになり、昭和八、九年頃には肥料商を中心とした中小商人の産業組合反対運動も起こっている。

産業組合の組織・事業が、このような大きな発展をしているのに反して、自治監査の面での進歩は遅々たるものであった。中央会監査部署の監査も、先にみたとおり一定の進展はみられるものの、法律の裏付けのないものであり、また経費その他の面の制約により、組合事業の発展と比べれば全く均衡がとれない状態であった。

また、当時の諸外国における協同組合自治監査の状況は、ドイツ、オーストリアの組合は二年に一回、スウェーデンの組合は毎年二回監査連合会の監査を受けなければならないことが法律で定められ、また米国でも監査連合会の設立をみており、自治監査は多数の国で行われ好成绩をおさめていた。

以上のことから、わが国においても組合の現状に鑑み、中央会の監査事業を拡充するか、或いは法律を制定して監査専門機関を設立して産組自治監査の確立を期すことは、ただ産業組合のためだけではなく、一般社会に対しても喫緊の任務とされていた。このことについて政府の動きが顕著になるのは昭和一〇年代に入ってからである。昭和一〇年から昭和一四年産業組合自治監査法施行までの主要な出来事を時系列的に示せば以下のとおりである。

①昭和一〇年（一九三五年）第六九回帝国議会において米穀自治管理法が衆議院通過の際、米穀流通を担う産業組合の監督を厳しく行うよう付帯決議がなされた。米穀自治管理法は米穀統制組織とし

て産業組合を指定する法律であり、これは小農保護政策の一環として産業組合を育成強化し、地主・商人を米の流通機構から排除する意味を持った政策であつて、この時期の政策の基本的性格を示唆するものといえる。この議会においては、この付帯決議とは別に産業組合の理解者であつた高田耕平氏主唱のもとに、「産業組合監査制度樹立に関する建議」案が提案され通過した。産業組合の監査制度について正式に議会に建議されたのはこれが初めてであり、これをもつてしても産業組合監査機関の設置を必要とする世論が如何に大きくなりつつあつたかがうかがわれる。

この建議ならびに建議理由書は、当時の産業組合における監査の状況を知り得る資料ともなるものである。

### 産業組合監査制度樹立に関する建議

産業組合が農山漁家其の他中小商工業者の経済の更生及農山漁村の振興上重大なる使命を有するに拘わらず、之が監督施設の極めて貧弱なるの实情に鑑み政府は速に全国の産業組合及産業組合聯合会に対し少くとも二年間に一回以上一定の資格ある監査員に依る監査を為すに足る完全なる産業組合監査制度を樹立せられむことを望む

右建議す

### 産業組合監査制度樹立に関する建議案理由書

産業組合は農山漁家其の他中小業者が隣保共助の精神に則り組合員の産業経済の発達を企図する自治的な経

濟機関にして、其の数今や一萬四千七百、其の組合農家四百萬、商工業者九十萬其の他を合せ実に五百三十萬、其の運転資金十九億を超え、我が国民經濟上実に重要な地位にあるのみならず現下内外非常の時局に直面し窮乏の極にある農山漁家其の他中小商工業者の更生、農山漁村の振興上極めて重大なる使命を任じつゝあり、故にその運営の適否は単に農山漁家經濟の更生、農山漁村の振興上のみならず、我が国民經濟の進展に甚大なる影響を及ぼし其の保有する巨額の資金關係よりする農山漁村等の庶民金融界に及ぼす影響更に大なるものあり。然るに動もすれば産業組合の役員に不正の行為あり或は其の運営法規に違背し若くは當を失するあり、為に産業組合本来の機能を發揮し得ざるのみならず累を大衆に及ぼすことなきを保せず。茲に於てか最緊要なるは此の産業組合に対する監督施設の徹底なりとす。然るに現在では毎年産業組合聯合会及大なる産業組合百内外を検査し得るに過ぎず、地方庁に於ては道府県費を以て主事及主事補若干名を置くと雖も庁内事務の繁忙、旅費の不足等の為、実地監査の如きは殆ど実行し得ざるの状況のみならず、近時地方財政の事情に因りては右の職員すら之を減ぜむとするものあり。寔に深憂に堪えざる次第なり。仍て政府は速に産業組合監査制度を樹立し全国の産業組合及産業組合聯合会に対し少くとも二年間に一回以上厳正なる監査を為し得るに足る一定資格を有する監査員を設置し産業組合に対する検査監査を厳正にし役員員の不正行為、法律違反、不當の運営を絶無ならしめ健全なる発達を遂げしむるやう遺憾なきを期すべきものなりと認む。これ本案を提出する所以なり。

②昭和十一年（一九三六年）七月二八日農林省經濟更生中央委員会において、産業組合監査制度確立に関する決議がなされた。その主要な内容は以下のとおりである。

- (イ) 産業組合の監査は少なくとも三年に一回以上官庁の検査及び自治監査に依つて行うものとする。
  - (ロ) 産業組合の組織する団体をして行政官庁の監督の下に監査員を設置せしめて自治監査を行わせ
- (917)。

- (ハ) 監査員設置の費用に対しては国において相当の助成を為すこと。
- (ニ) 産業組合監査に関する法制を整備すること。

③昭和十二年（一九三七年）二月一七日第七〇回帝国議会（林内閣）に、後年のそれとまったく同一の「産業組合自治監査法」案が提出された。しかし林総理（陸軍大将、元陸相）は、この議会で昭和一二年度予算を成立させると、三月三十一日抜き打ちに衆議院を解散させ同法案は審議未了により廃案となった。四月三〇日総選挙の結果政府支持派は惨敗して、林内閣は総辞職に追い込まれた。このことにより農林省は監査連合会の設立を民法による社団法人とすることに方針変更した。

④昭和十二年二月二七日「産業組合及び産業組合連合会の自治監査を目的とし、民法第三四条の規定により設立する社団法人に関する件」が農林省令第五二号を以って農林・大蔵両大臣の連署により公布された。この省令にもとづく社団法人は、根拠とする法律が異なるのみで事業内容、組織運営方法等は先に廃案となった特別法にもとづく監査連合会と変わらないものであったことから、産組中央会はただちに社団法人の設立準備に入った。

⑤昭和十三年（一九三八年）二月二九日産組中央会、同中央金庫、全国購買組合連合会、全国販売組合連合会、大日本生糸販売組合連合会の五団体を設立者として「社団法人産業組合監査連合会」設立申請書を農林・大蔵大臣に提出し、同年三月七日付けをもって設立認可があり、また三月一七日には設立登記も完了して正式に発足した。こうして産業組合における自治監査機関は独立団体として成立し、産組中央会監査部は廃止となり監査職員は社団法人に引き継がれた。

一方、省令に基づく社団法人の設立準備が進められているなか、林内閣の後をうけて成立した第一次近衛内閣は、先に廃案となった法案と同一内容の産業組合自治監査法を帝国議会に提出し、奇しくも社団法人の設立登記が完了した昭和十三年三月一七日に法案が成立し直ちに公布された。しかしながら社団法人発足直後でもあり、その施行は勅令を以て定める、とされた。

⑥昭和十四年（一九三九年）四月一日「産業組合自治監査法の施行は昭和十四年四月一日とする」という勅令により、新法律を根拠とする「産業組合監査連合会」が発足したので、社団法人産業組合監査連合会は、その存立の責を完了して発足後一年余で解散した。

法案を成立させた近衛内閣は、昭和十四年一月に平沼内閣に換わっており、昭和十二年二月林内閣によつて最初の法案が提出されてから、同法が施行される昭和十四年四月までの二年余りの間に三代の内閣を要したという政局混乱のなかにあつても、この特別法を成立・施行させたのは時の政府にとつてもこのことが重要な課題とされていたことがうかがわれる。

### 産業組合自治監査法

朕帝国議会ノ協賛ヲ経タル産業組合自治監査法ヲ茲ニ之ヲ公布セシム

御 名 御 璽

昭和十三年三月十七日

内閣総理大臣 近 衛 文 麿  
大 蔵 大 臣 賀 屋 興 宣

法律第十五号

第一条 産業組合ハ其ノ堅実ナル発達ヲ図ル為自治監査ヲ行フ目的ヲ以テ産業組合監査聯合会ヲ設立スルコトヲ得

産業組合聯合会ハ本法ノ適用ニ付テハ産業組合ト看做ス

第二条 産業組合監査聯合会ハ法人トシ全国ヲ通ジ一箇トス

産業組合監査聯合会ノ設立ハ主務大臣ノ認可ヲ受クベシ

主務大臣必要アリト認ムルトキハ産業組合ニ対シ産業組合監査聯合会ニ加入スベキコトヲ命ズルコトヲ得

第三条 産業組合監査聯合会ノ設立アリタルトキハ事務所ノ所在地ニ於テ設立ノ登記ヲ為スベシ、登記シタル事項中二変更ヲ生ジタルトキ亦同シ

産業組合監査聯合会ノ設立又ハ登記シタル事項ノ変更ハ其ノ登記ヲ為スニ非ザレバ之ヲ以テ第三者ニ對抗スルコトヲ得ズ

第四条 産業組合監査聯合会ハ産業組合監査員ヲ設置ス

産業組合監査員ノ選任及解任ハ主務大臣ノ認可ヲ受クベシ

産業組合監査員ハ産業組合監査聯合会ニ属スル産業組合ノ事務所、倉庫、加工場其ノ他ノ場所ニ臨ミ金銭、物品、帳簿其ノ他ノ物件ヲ調査シ当該産業組合ノ事業及財産ノ状況ヲ監査スルコトヲ得

第五条 行政官庁ハ産業組合監査聯合会又ハ産業組合監査員ニ対シ産業組合ノ監査上必要ナル命令ヲ為スコトヲ得

第六条 産業組合監査聯合会ニハ所得税ヲ課セズ

産業組合監査聯合会ガ本法ニ基キテ為ス登記ニ付テハ登録税ヲ課セズ

第七条 本法に規定スルモノノ外産業組合監査聯合会ノ設立、登記、管理、監督、解散、清算其ノ他産業組合

監査聯合会ニ関シ必要ナル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第八条 産業組合中央会及産業組合中央金庫ハ産業組合監査聯合会ニ加入スルコトヲ得

第九条 産業組合ノ役員産業組合監査員ノ行フ監査ヲ拒ミタルトキハ三百円以下ノ過料ニ処ス

産業組合監査員第五条ノ規定ニ依ル命令ニ違反シタルトキハ三百円以下ノ過料ニ処ス

産業組合監査聯合会ノ役員本法又ハ本法に基キテ発スル命令ニ違反シタルトキハ三百円以下ノ過料ニ処ス  
非訴事件手続第二百六条乃至二百八条ノ規定ハ前三項ノ過料ニ之ヲ準用ス

附 則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

朕産業組合自治監査法施行期日ノ件ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御 名 御 璽

昭和十四年三月三十日

内閣総理大臣	男爵	平	沼	騏一郎
大蔵大臣	石	渡	莊太郎	
農林大臣	櫻	内	幸	雄

勅令第三百三十五条

産業組合自治監査法ハ昭和十四年四月一日ヨリ之ヲ施行ス

(注) 産業組合自治監査法は、昭和十五年三月二十九日法律五九号を以て第一次改正が行われ、同一八年三

月一日法律第四六条を以て農業団体自治監査法と改められ、更に戦後昭和二年一月二十九日法律第一三三号を以て農業協同組合自治監査法と三回の改正が行われた。

## (二) 産業組合監査連合会の法的位置付け

産業組合監査連合会の設立は、産組関係者の永年にわたる要望であり、法案検討にあたっては有識者の間で種々研究され、その結果諸外国、特に当時のドイツにおける監査制度に範をとり構想を構つたものである。しかしながらこの法案が帝国議会に提出され、これが成立・施行されるまでの国内外の主要な出来事を重ね合わせると、昭和十一年二月二十六日には皇道派青年将校一、五〇〇人によるクーデター（二・二六事件）が発生し、この事件を契機に国家総力戦準備がさらに促進されることとなった。昭和十二年七月七日には、日中全面戦争突入の端緒となった盧溝橋事件が発生し、昭和十三年四月一日第一次近衛内閣は国家総動員法を公布することになる。そして昭和十四年九月ドイツ軍のポーランド侵攻を契機に第二次世界大戦が勃発した。

このように、この時期は政治の面ではファシズムが日本全土を覆い、戦争遂行のための経済統制が強化され、産業組合も統制機関としての性格を露わにしていく時代でもあった。産業組合自治監査法も産業組合の健全な発展を図るといふ側面とあわせて、政府による産業統制のための一機関という性格を持つものであり、このことは同法令の以下の点からもうかがい知ることが出来る。

① 主務大臣は産業組合に対して監査連合会に加入すべきことを命ずることが出来た（本法第二条）。このことにより監査連合会は急速に会員を増やすことが出来た。

② 監査連合会の会長、常務理事および評議員は主務大臣の任命とされた（同法施行令第九条、一〇条）。

③ 行政庁は監査連合会および監査員に対して、監査上必要な命令を為すことができ、命令違反は過料に処せられた（本法第五条、九条）。

④ 監査連合会の監査は強制監査であり、産業組合が監査を拒んだときは過料に処せられた（本法第九条）。

⑤ 監査連合会の毎事業年度収支予算、監査計画は主務大臣の認可事項となっていた（同法施行規則第九条）。

国民にとつて基本的に重要な食料生産を担う農業生産者を組合員とし、またその流通に大きく関与している産業組合が国策に従うことは、ある意味では宿命ともいえ、これらの法的措置は産業組合への新たな監査制度の導入と定着に効果を發揮して、監査連合会の監査実施は設立初年度から順調な滑り出しとなった。

### (三) 産業組合監査連合会の監査実施状況

一 特別法施行前、昭和一三年に設立された社団法人監査連合会は産組中央会監査部の職員を引き継ぐとともに、広く全国から道府県庁の地方農林主事等監査のベテランを集めて、一年余の存続期間ではあったがその間四一八組合の監査を実施しており、特別法により設立された監査連合会はその監査陣容を全て引き継いで事業に当たることとなった。監査連合会の監査は同連合会会長が任命（同連合会定款第一一五条）して、主務大臣の認可を受けた監査員が実施する（法第四条）とされたが、同様の制度は社団法人監査連合会においてもすでに存在していた。監査員の資格要件については法令上の定めはなく、主務大臣が認可する監査連合会の規程による（同法施行規則第一条、第九条）とされていたが、「選任ハ

主務大臣ノ認可ヲ受クベシ」という措置によつて監査の權威付けがされた。このように社団法人における、いわば一年間の準備期間があつたことが、特別法による監査連合会の順調な滑り出しに大きく寄与したともいえる。

監査連合会の監査は、国策上の位置付けは別にあるとしても「自治監査」の名のもとに実施する監査であることから、その監査員は産業組合の指導者として、また組合のよき助言者・相談相手として監査に従事した。しかしながら行う仕事は監査であるから、そこに虚偽や不正がひそんでいるのを見落とすわけにはいかず、その欠陥を見出して是正させること自体が大切な指導の任務である、という観点にたつて監査を実施した。組合経営の適否は組合員の利害のみならず、社会問題に及ぶ事もあり、これに対して周到適切な監査を行い過ちを正して、経営成績を向上させることが監査連合会に課せられた重要な使命であつた。

監査の範囲は連合会監査規程（自治監査法施行規則第九条により主務大臣認可）第四条により「組合の組織・運営及び会計の一切に亘り、監査当時における状況について行う。必要によりその一部または既に遡つて行うことが出来る」とされていた。限られた監査日程のなかで、監査連監査の任務を効果的に遂行するため監査員は、組合の事業の状況、事務組織の状況をよく見て、内部牽制組織の強弱を判断して監査手続きと監査の範囲を調節することにより、能率的な監査が実施可能となるよう努めていた。特別法による産業組合監査連合会設立以来、昭和一八年（一九四三年）国策により農業団体監査連合会と名称を変更するまでの、監査連合会の会員数と監査実施の状況は次のとおりである。

第三表 産業組合監査連合会会員数

	昭和一四年末	昭和一五年末	昭和一六年末	昭和一七年末
全国機関	七	五	四	四
道府県連合会	六七	六七	六二	五〇
其他連合会	六〇	六〇	五九	五三
産業組合	一〇、七一九	一〇、七九三	一一、〇四七	一一、一六〇
計	一〇、八五三	一〇、九二五	一一、一七二	一一、二六七

第四表 産業組合監査連合会の監査実施状況

	昭和一四年	昭和一五年	昭和一六年	昭和一七年
実地監査組合数	七六七	八二四	七七九	八二〇
書面監査組合数	一	一	一、七四二	一、九三三
監査実地指導	三三三	三〇	二八	二八

監査職員の充実とともに監査組合数も増加しているが、その後は八〇〇組合を前後して当初予定した一、〇〇〇組合には及ばず、昭和一六年度からは書面監査というものが行われた。これによって実地監査を補おうとした狙いが汲み取れるが、連合会内部にも「書面監査は監査にあらず」とする異論も強く、これは昭和一六年から一九年に至る四年間で打ち切られた。

## 第三節 監査連合会の変遷と解体

### (一) 農業団体監査連合会の事業概要

昭和一六年（一九四一年）一二月、太平洋戦争開始という事態のなかで、農業に対する国家統制は着々と固められていった。昭和一八年（一九四三年）には農業団体についても統制の一元化を図るため農業団体法が公布された。これは、それまでの農会による生産統制と産業組合の流通統制とが、それぞれ別個に行われていたものを統一するために農業団体を一元化するものであり、この法律により全国的な農業組織が結成された。農業会に吸収された団体は、産業組合、農会、畜産組合、茶業組合、養蚕組合であり、それは農業関係の有力な団体を網羅していた。

この措置にともない、産業組合自治監査法は昭和一八年三月一日法律第四六号をもって「農業団体自治監査法」と改められ、監査連合会の名称も「農業団体監査連合会」と変更された。

この頃から戦局は次第に険悪化の一途をたどり、物資の欠乏、人手不足、交通事情の悪化はいよいよ深刻となって、監査連も事業の遂行に多大の困難をきたすようになった。このため監査連は機構改革を断行し、従来監査部は太平洋戦争勃発とあわせ地方別に東北課、関東課、北陸東海課、近畿中国課、九州課を置いて分担していたが、昭和一七年（一九四二年）一二月に仙台、大阪、福岡に事務所を開設したのを手始めに、一八年二月には札幌、高松に、更に一九年（一九四四年）三月には金沢、名古屋に事務所を開設して、関東課所属の職員を除いて監査部の職員はそれらの地方事務所に勤務することとなり

全国に分散した。

戦争の熾烈化とともに昭和一九年一月からは本土空襲もはじまり、監査の充実どころではなくなつてしまつた。そのうゑ二〇年（一九四五年）三月九日の晩から一〇日にかけての大空襲により、大手町にあつた東京本所は一夜にして灰燼に歸してしまつた。このため、監査部は同年五月二五日、長野県小諸町に事務所を開設してこれに移つた。そして八月一五日の戦争終結を迎えたのである。小諸に移つてからわずか三ヶ月後のことであつた。

戦時体制の反動から社会は一種の恐慌状態を呈するようになり、農業団体の業務運営の混乱もあり、このことが農業会の経営に及ぼす影響も大きかつた。全国農業会は終戦直後の昭和二〇年一〇月に戦時団体の改組による時勢への対応を図るため、産業組合時代の協同主義に立脚した「農業協同組合組織確立に関する決議」を発表するが、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部、一九四五年アメリカ政府が設置した対日占領政策の実施機関）からは全面否定され、昭和二二年（一九四七年）一月、新たに農業協同組合法が制定されて農業会は解散されることとなつた。この間、昭和二一年（一九四六年）には金融機関再整備法が施行され、監査連合会はさきに施行された金融機関応急措置法に関する指導とあわせ、挙げてこの指導にあたるとともに、農業会等に対する監査も継続実施した。

昭和一八年農業団体統合以降、農業協同組合法が成立するまでの農業団体監査連合会の会員数と事業実施状況は次のとおりである。

第五表 農業団体監査連合会会員数

	全国機関	昭和一八年末	昭和一九年末	昭和二〇年末	昭和二二年末	昭和二三年末
	都道府県農業会	四七	四七	四六	四六	四六
	産業組合連合会	二一	一〇	六	九	九
	市町村農業会	一〇、七六八	九、八五九	九、九九〇	九、七六五	九、八九〇
計		一〇、八四〇	九、九一九	一〇、〇四四	九、八二二	九、九四七

第六表 農業団体監査連合会事業実績

	実地監査組合数	昭和一八年	昭和一九年	昭和二〇年	昭和二二年	昭和二三年
	書面監査組合数	八四二	九七四	八八三	一、〇八三	八〇三
	監査実施指導	一、五四四	一、〇二二	三〇	四五	四五
	水産、農業、家畜	三一	三〇			
	(八県)		(二八県)			
	各保険団体監査数	二七	六〇			
	特別監査講習会	一回一五日				
	終了者	三七名				
	地区別監査講習会	九回	八回	五回	五回	二回
	受講者	四二〇名	三五六名	一八二名	二九五名	一八一

## (二) 農業協同組合監査連合会への移行とその廃止

昭和二二年（一九四七年）五月、GHQは農林省に対して以下の内容を骨子とした四項目の覚書を提出した。

- (イ) 食糧集荷のための政府機関の設立
- (ロ) 農協法提出のための諸原則
- (ハ) 農業会の廃止と清算
- (ニ) 農業会にかわる農業技術サービス機関の設置

このうちの農協法提出のための諸原則は、農地改革により生み出された自作農維持のため、さきにGHQにより発表された「非農民的勢力の支配を脱して日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する計画」を具体化したものであり、そこには協同組合原則が網羅されていた。

GHQの覚書提出の翌月、昭和二二年六月一九日には、農業の危機脱出と民主的農村の建設を主要な目的として「農村復興会議」が結成された。復興会議には全国的な農民団体、農業団体、学術研究団体、学識経験者が参加し、議長は東畑精一博士だった。復興会議は農村民主化の一環として農協の設立を採り上げ、同会議の発足と同時に「農業協同組合対策委員会」が設置された。対策委員会では七回にわたる審議を経て「農業協同組合の組織に関する意見」をまとめ八月二六日に発表した。農林省はGHQの覚書と農業復興会議の提言を忠実に受け入れる形で、農業協同組合法案を作成し、この法案は昭和二二年一月一九日第一回国会において可決成立して公布された。

このことにより農業団体監査連合会の主要会員である農業会は解散して、新たに農業協同組合が発足

することとなったが、新たに創設される農協においても自治監査機関は必要であることから「農業団体自治監査法」は、農協法成立と同日、法律第一三三号を以て「農業協同組合自治監査法」と改正され、同年一月二四日には政令第二八一号を以て同法施行令も改正された。ここに「農業団体監査連合会」はその名称を「農業協同組合監査連合会」に改め、再出発することとなった。

農業協同組合においては、組合の自主性が強く叫ばれ、また新しい制度の下では行政庁の監督権も薄らぐこととなり、系統組織自らが主体的に行う自治監査の充実はさらなる促進が必要となることから、監査連は従来の機構を見直して都道府県に支部を設置することとし、昭和三年（一九四八年）五月末には三一県に支部が設置された。この体制のもと監査連は市町村農業会の清算事務と農協の設立促進を図りながら、新設農協の監査連への加入促進にも努めた。

この間、農協の設立は短期間に急速に進行し、昭和三年八月一五日（八月一四日が農業会解散期限）までに出資単位組合一四、一三〇組合、非出資単位組合七、九八九組合、さらに二三〇の連合会が設立された。監査連は農業会の解体に際して、旧農業会と新農協の自動的交替を期待していたが、実際には五、〇〇〇組合程度であり、農協の加入がこれ以上期待出来ない現実に立脚すれば、農協を構成員として再出発した監査連の機構を維持することは極めて困難となった。

戦後農林省は団体民主化の要請に依りて、監査連の役員を総代会における選任制とし、会長・常務理事を理事の互選とするという定款変更を認可するとともに、その他法律にもとづく監督権による干渉も事実上行わない等、自主的活動に委ねる方針をとった。しかしながら自治監査法とその施行令は、その名称が「農業団体」から「農業協同組合」に変更されたのみで、多分に統制的、官僚的性格をそのまま引き継いでいた。そして、このことが自主的監査の必要性についての理解以前の問題として、新農協の監査連への加入を阻害した要因となっていた。

また監査連の財政については、昭和二二年度の総収入に占める政府助成金の割合が、戦中と同水準の三〇%程度となっていたが、国の財政事情とGHQの指令による補助金政策理念の変化は、政府においても如何ともし難く、監査連に対する助成金も全廃されることとなった。こうした実勢に鑑みて、農林省においてもひとまず自治監査法を廃止し、昭和二三年度末をもって監査連を解散せしめ、更に一般の要望と機運の醸成を待つて新制度を再建すべきであるという方針を固め、その旨監査連にも趣旨説明があつた。

監査連は昭和二三年一二月には事業を全面的に縮小して解散準備体制に入り、札幌など全国八ヶ所の事務所は順次閉鎖して、その職員は道府県庁、農業関係団体、水産関係団体あるいは信用金庫等に分散して吸収された。

かくして、農業協同組合発足後も存続していた監査連は、存続の根拠法である自治監査法が統制的、強権的であるとの理由から、昭和二四年（一九四九年）五月二五日法律第一〇四号をもって廃止された。昭和一三年三月に社団法人として発足以来、わが国最初の、そして唯一の組合の監査を事業とする法定機関はこれにより消滅したが、監査連合会本部が行っていた、自治監査の企画・指導、監査技能者の育成等は新たに設立されていた全国指導農協連合会に吸収移管されることとなった。

## 第二章 指導農協連合会の設立と監査関連事業

### 第一節 指導農協連合会の設立経過とその事業概要

単位農協の設立がかなり進んだ昭和二三年（一九四八年）七月一日、全国農協連絡協議会が三二府県の農協代表五一名による創立総会によつて結成された。その目的は主として農協の全国連合会を設立すること、全国連が出来るまでの農政活動、情報連絡に当たることにあつた。そこで同協議会は結成後直ちに指導事業、販売事業、購買事業、信用事業の四専門委員会をつくり、それぞれの全国連設立について協議を行った。指導事業専門委員会の協議においては、新しく設立された農協が健全に発展していくためには、いかに自主的な農協とはいつても種々の調査研究を基礎とした適切な指導を受けることが必要であり、しかも自主的な農協の発展を期すためには、そのような適切な指導をすべき指導機関もまた自主的な系統農協組織のなかに、農協の原則にしたがつて設けられるものであることが望ましい、という決定がなされた。この決定を受けて昭和二三年一〇月二三日の創立総会により、まず全国指導農協連合会が設立され、その後都道府県の段階でもそれにならつて指導農協連合会（地方によつては名称が異なる場合がある）が設立されていった。

指導農協連合会は法的には、当時の農協法第一〇条一項一〇号「農業技術及び組合事業に関する組合員の知識の向上を図るための教育並びに組合員に対する一般情報の提供に関する施設」と同条第四項「農業協同組合連合会は、第一項の事業の外、会員たる組合の指導及び連絡に関する事業を行うことができ

る」の事業を行う農協連合会として設立された。そして組合の組織指導、組合員の生産指導、農政活動が指導連の最重要事業とされた。このうち組織指導とは、農協役職員の教育、事業・経営の指導、系統組織の整備強化に関する指導のことであり、監査連合会の解体に伴って全国指導連合会へ移管された自治監査の企画指導、監査技能者の育成等は、この組織指導の一環として実施されることとなり、全指連内部に監査部が設置された。

設置まもなく全指連監査部は以下の三項目を主な内容とする自治監査機能確立要綱をとりまとめ、その実践に移った。

- ① 監事の相互連絡、監査能力の向上、社会的地位の向上を図るために郡・県・全国の段階にそれぞれ監事協議会をつくること。
- ② 農協の経営指導と監査を担当する連合会の陣容を整備して、農協及び同連合会からの委託監査に応ずるほか、監事の監査技能向上、監事協議会との連絡に当たらせること。
- ③ 農業協同組合自体による監査技能者の適格認証制度を確立して、監査技能者の社会的保全を図ること。

このうち②の委託監査については、昭和二五年（一九五〇年）一月から一二月までの一年間で、都道府県指導連の監査を受けた組合が二七〇組合という調査結果が残っており、また全指連においては二一三の県からの委託を受けた監査の実績があるのみであり、その後も大きな進展はみられなかった。

全指連における監査関連事業としては、①の監事協議会設置を柱とした監事教育と、③の監査技能者適格認証試験制度の制定・実施、さらに要綱には含まれていないが、その後の監査に直接関連する農協の経理制度改善の取り組みが特筆すべき内容となっている。

## 第二節 監事協議会の設置と指導

農協監事の相互連絡と監査能力の向上を図るための全国農業協同組合監事協議会が結成されたのは、昭和二五年（一九五〇年）一月であるが、そのさきがけとなったのは全指連主導のもとで全国機関六団体の監事により昭和二四年（一九四九年）五月に結成された、農協全国機関監事協議会であった。同協議会は昭和二五年一月一日の第二回協議会において、既に三二都道府県において監事協議会が結成されていることから、それと全国機関の監事をもって全国農協監事協議会を結成することを申し合わせ、全指連に対してその労をとるよう要請した。この要請もあつて全指連は昭和二五年一月二六日、全国協議会結成のための会議を開催した。この会議には三一都道府県の監事協議会会長、指導連職員等四五名の参加があり、同協議会結成が承認され、ただちに規約、役員、会費分賦収入方法、昭和二五年度事業計画等を決定した。全国協議会は事務所を全指連内部に置き、事務局を担当した全指連職員の主導により、その後農協監事に対する監査知識普及のための諸活動が展開されることとなった。全国監事協議会の活動成果のうち重要と考えられるのは以下の三項目である。

### ① 全国一斉自己監査

これは同協議会が定めた監査基準日をもって、全国一斉に監事監査を実施する月間を設けるという取り組みである。第一回の一斉自己監査は昭和二六年（一九五一年）一月を監査月間として一斉に展開されたが、農協設立後三年にして初めて実施されたものであるだけに多大の反響を呼び、監事協議会も

チラシを配布するなど徹底に努めた結果、短時日の準備であったにもかかわらず、京都府のほか一七都道府県において実施された。その後この取り組みは次第に定着して昭和一九年度には、実施組合七、九〇五組合、実施率も六七％に達して監事の監査能力の向上と監査に対する認識の高まりに大きく貢献した。昭和二九年（一九五四年）一二月に農業協同組合中央会が設立されると、全国一斉自己監査も全国農協中央会が行うこととなり、以後監事協議会がこれに協力する体制をとることとなった。

## ② 監査手帳の発刊

現在、農協監査関連の仕事に従事する人に広く普及している「監査手帳」は、全国監事協議会結成後初の試みとして昭和二五年に初版を発刊した。初版は一三、〇〇〇部の限定出版であったが、多くの監事の好評を得て全部の要望には応じられないほどであった。その後監査手帳は、必要な改訂を加えて毎年度出版されることとなり発行部数も増加していった。昭和三三年度（一九五八年）の全国監事協議会予算でみると、総収入のうち六六％が監査手帳等の有償販売収入となっている。昭和三四年（一九五九年）から監査手帳の発刊は全国農協中央会に移管され、その後全国中央会企画・編集、家の光協会制作・発行となって現在に至っている。

## ③ 農業協同組合監事監査細則（例）の制定

現行農協模範定款例第三三条一一項は「（監事の）監査その他監事に関する事項は、監事監査規程として監事がこれを作成し、総会の承認を受ける」となっており、監査手帳には「監事監査規程例」が掲載されている。この規程例は監事の権利義務に関して、民法から商法準用となった農協法改正に伴う平成五年の改訂の際に、その名称を「規程」としたものであり、それまでは「細則」となっていた。この

細則のひな形である細則例を最初に制定したのは全国監事協議会である。昭和二六年に開催された総会において、「監事監査細則例」の制定と、その励行が申し合わせ事項として取りあげられ決定した。

昭和二九年（一九五四年）一二月、全国農協中央会の設立と全国指導連の解散により、全国監事協議会事務局の業務は全国中央会監査部に移管されたが、当時全国中央会は事業に関連する諸種の協議体、委員会を整理解散して、全国中央会本来の事業の中で解決していくという方針をとり、また全国中央会監査部の態勢も監事協議会まで手が廻らないという状況で、全国監事協議会は昭和三三年度の事業をもつて終了した。

### 第三節 監査技能者適格認証制度の制定と実施

全国指導連は自治監査機能確立要綱にもとづいて、農協及び同連合会の監査及び経営指導に従事する者に対して、その資質と技能の向上さらには社会的地位の保全を図るため、昭和二四年（一九四九年）五月に農業協同組合監査技能者適格認証規程を制定し、同年一月二八日から三日間第一回の適格銓衡試験を実施した。

この適格者認証は、全指連会長が委嘱した銓衡委員会が行う、とされ「農協論」「農協の経理」「関係法規」「農協の監査」の四科目についての筆記試験と口述試験の結果にもとづいて銓衡が行われた。監査当時の監査員については農林大臣の認可によって適格認証されていたが、この制度が廃止されてからは法的な認証制度はなくなっていた。そこで農協の監査についての社会の信頼に応えるためには、権

威ある銓衡委員会を設けて、この委員会の厳正公平な銓衡によって監査適格者が認証されるという仕組みを構築する必要があった。このため委員は学会、官界、組合界の有力な学識経験者から選ばれた。発足時の委員には委員長に東京大学名誉教授・東京農業大学学長佐藤寛次氏が就任し、東京大学教授東畑精一氏、同近藤康男氏、一橋大学教授太田哲三氏等々錚々とした顔ぶれとなっており、またこれら委員のうち多くの方が、後に全国農協中央会が実施することとなる農林省令にもとづく農協監査士資格試験委員として委嘱されている。

この試験は昭和二四年から、全国農協中央会が設立される前年、昭和二八年（一九五三年）まで計五回実施された。第一回の試験会場は東京のみであったが、二回目以降は全国四会場で実施され、五回の試験による合格者は合計三二四名となった。中央会設立後の、農協監査士選任資格を定める省令ならびにこの省令にもとづく全国中央会の選任規程において、全国指導連合会が実施した適格認証規程による認証を受けた者のうち、国、地方公共団体、指導連等農協連合会若しくは農協中央会において組合等の検査・監査若しくは経理指導に従事した期間が一年以上に達した者は、その者が所属する中央会理事会において農協監査士として選任される資格を有するとされ、この制度で認定された農協監査士選任資格者は二三〇名にのぼった。このことをみても、全国指導連が実施した監査技能者適格認証の取り組みは、後の中央会監査事業の円滑な発足に大きく寄与したといえる。

#### 第四節 農協の経理改善と新経理制度の普及

昭和二三年（一九四八年）八月農業会が法定解散し、これと併行して農協がその財産を引き継いで事業を開始することとなったが、簿記は農業会で行われていた収支簿記を継承した。しかしながら農協の業務は産業組合初期において案出された収支簿記によつては、その会計処理を充分に行い得ないまでに成長し、かねてからその抜本的改善が要請されていた。昭和二四年（一九四九年）にGHQより農協財務諸表の明瞭化についての要求が出され、農林省でその研究が開始された。一方、この年にはわが国の戦後経済復興のための当面の課題である、証券投資の民主化、外資導入、企業の合理化、課税の公正化等について合理的な解決をはかることを目的として、政府（経済安定本部）から「企業会計原則」が中間報告として公表された。農協の会計処理についてもその現状に鑑みて、財産ならびに損益状況の統一的把握を容易にし、組合経営の合理化にも有効な制度のあり方について全国指導連と農林省との間で検討が開始され、昭和二五年（一九五〇年）三月その研究成果として農林省は「農協標準財務諸表」を農政局長名で通達した。しかし、この時の通達では複式簿記の採用はみおくられ、統制業務の処理のため、それに適合するように帳簿様式を改め、混乱していた勘定科目を統一し、試算表の様式を決めたに止まった。

その後、昭和二六年（一九五一年）二月GHQ天然資源局農業部特別技術顧問として、米国公認会計士J・C・エッシーン氏が三ヶ月間の滞在予定をもって来日した（後に一ヶ月延長）。同氏の来日は農協の経理および監査の改善方策について調査研究を行い、GHQ天然資源局に勧告することを目的とし

たものであり、日本側は全国指導連をはじめとする協同組合関係者、官庁及び会計学者による協同組合経理改善委員会を立ちあげてエッシーン氏に協力することとなった。この委員会の委員長には全国指導連の監査部長が就任した。この委員会による研究結果はエッシーン氏の勧告書とりまじめに寄与し、六月任期を終えての帰国にあたり「日本の農業協同組合が現在採用している経理制度は、農協の急速な発達に即応して当然改善されなければならない。今日の農協の複雑化した経済活動を記録する簿記としては、日本の多くの農協が採用している収支簿記は不適切である」というステートメントを発表し、企業会計制度に沿った改善を骨子とする「日本における農協の経理および監査の方法について」と題する報告書をGHQに提出した。

昭和二六年五月協同組合経理改善委員会のうち、農協に関する事項だけが農協経営対策中央協議会に引き継がれ、農林省は農協の実情に即した経理制度改善を完遂するため、同協議会にその調査研究を委嘱した。この委嘱をうけて同年九月、同協議会の内部に新たに「農協経理改善委員会」を設置し、全国指導連、全購連、農林中金の常勤理事が委員となり、さらにその下にこれら全国機関の職員を主体とする専門委員、研究員が加わり検討を行った。農協経理改善委員会の検討結果は昭和二七年（一九五二年）一月の農協経営対策中央協議会において承認され、同協議会は「農業協同組合新経理制度の概要」として農林省に報告書を提出した。その主要内容は以下のとおりである。

- (イ) 四〇年の歴史を持つ収支簿記は複式簿記に置き換える。
- (ロ) 従来 of 勘定分類の不統一を改め勘定組織、勘定コードの標準化がはかられた。
- (ハ) 農協の貸借対照表、損益計算書等財務諸表の標準様式を定めた。
- (ニ) 会計手続の指針として経理規程例を定めることとした。

農林省もこの内容は農協の会計事務の合理的かつ能率的処理に資し、合理的経営の基礎確立に寄与す

るところが大きいことを認め、昭和二十七年一月二八日付二七農局第一二〇号をもって農政局長名による通達「農業協同組合の経理制度改善について」を公表した。

新経理制度の農協への普及は、全国指導連等農協全国機関五団体が責任を持つてあたることとし、昭和二十七年から相当数の組合及び連合会に新経理制度を採用させ、この普及期間を経て昭和二十八年度からは全面的に実施されることとなった。

昭和二十九年（一九五四年）全国農協中央会の設立に伴い、農協経営対策中央協議会は発展的に解消したので、農協の経理標準化の指導業務は全国中央会のなかに設置された、農協全国機関、農林省等を構成員とする「農協経理研究会」に引き継がれた。

第一編で紹介する指導連合会の活動は以上であるが、戦後新たに設立された農協は、その後の大きな経済変動の影響を受けて、著しい経営不振に陥る組合が続発した。指導連はその対策に追われることになるが、このことについては第二編第一章中央会監査制度創設の背景のなかでみることにする。



## 第二編

### 農協中央会の発足と監査事業

農協中央会の設立を主たる内容とする農協法の一部改正法案は、昭和二九年（一九五四年）第一九回国会において衆議院を通過し、参議院に回付されていたが、一部を修正して六月八日可決、さらに一部修正案が衆議院に回付され六月九日可決・成立し、六月一五日法律第一八四号をもって公布され即日施行された。この農協法一部改正により、農協中央会の制度が規定され、その事業の一つとして「組合の監査」が定められた。中央会監査の歴史は、まさにこの日を始まりとする。

中央会監査制度の発足にあたり、単位組合の監査は都道府県中央会が、連合会を全国中央会が監査する、という機能分担がなされ、以後原則としてこの分担により監査が実施されることとなった。都道府県中央会の単協監査は昭和三〇年（一九五五年）からスタートし、三七都道府県中央会が一、二五七組合の監査を実施しており、その後、中央会の監査態勢が整備されるにつれてその実績は一段と充実し、昭和三三年度（一九五八年）からは全ての都道府県中央会が組合の監査を実施するに至り、全国中央会による連合会監査も昭和三二年度（一九五七年）より開始された。

本編では中央会監査制度制定の背景、制度の概要とその位置づけ、性格の解明とさらに中央会による組合の決算監査が始まる前、昭和年代終わりまでの歩みを見ることとする。

なお、この編でいう中央会監査は、特別のことわりのない限り昭和二九年の法改正によって制度化された監査、今でいう「一般監査」を指す。また、行政庁の検査と区別して、系統組織内で自主的に行う監査を従来は法律の用語を用いて「自治監査」としていたが、中央会発足後は一般に「自主監査」といわれるようになったことから、本編でもこの用語を用いることとする。

## 第一章 中央会監査制度創設の背景

### 第一節 農協の再建整備と整備促進

終戦直後から急速に進行していた日本経済の超インフレを押さえるため、GHQは昭和二三年（一九四八年）一二月日本政府に対して経済九原則を指示した。これはインフレの克服によつて通貨を安定させ、日本経済を自立させようとするものであり、経済自立の前提として徹底的なデフレ政策の実行を求めたものであった。この具体化をはかるためGHQの財政金融政策顧問として来日したドッジは、政府に徹底した収支均衡予算を編成させ、この均衡予算（ドッジプラン）はGHQの命令として、一切の修正を認めず強行された。ドッジプランの遂行は賃上げの抑制、行政整理と合理化による大量の首切りを伴うこととなった。第一編でみた監査連合会の解散も、この流れのなかでとられた措置であった。

ドッジ政策により日本経済のインフレは収束していくが、一方深刻な不況にみまわれることとなり、この不況は昭和二五年頃からは農村経済にも波及していった。このことにより、多数の農協および連合会、とくに経済農協連、全国購買農協連が経営不振に陥り、そのまま放置すれば相当数の組合、連合会が事実上事業活動の停止を余儀なくされることが予想された。農協経営不振の一例として、信用事業を行う単位農協の貯払停止状況を見ると、昭和二五年（一九五〇年）春に貯払停止または制限の発生が問題となった組合が八九五組合（全組合の七％）であり、さらに昭和二六年（一九五一年）三月末では九三一組合と増加している。

こうした状況のもとで政府は、農協側からの強い要請にこたえて昭和二六年農漁業協同組合再建整備法（同年六月には森林組合を加えて農林漁業組合再建整備法となった）を成立させ公布した。この法律は経営不振組合に五ヶ年間で再建する計画を作らせ、必要な場合は行政庁が助言し、また助成金を交付するというものであった。昭和二六年三月末にこの対象となった農協は、単位組合二、四八〇、連合会が一四二であった。

この再建整備法の措置後も農協の経営不振は続いたが、とくに連合会については欠損金が多額となっており、今後短期間で欠損金を解消するに足る事業収益を確保することは困難な実情であったことから、政府は昭和二八年（一九五三年）八月の国会で新たに農林漁業組合連合会整備促進法を成立させ公布した。この法律は一〇年以内の期間に連合会経営の整備を図ろうとするものであり、金融機関に無利子の長期資金を融通させることによつて連合会の事業を整備させ、政府がこの金融機関に助成金を公布することを内容とするものであった。昭和三三年（一九五八年）までにこの法律の適用を受けた連合会は五一であった。また、昭和三一年（一九五六年）には農協整備特別措置法が出され、再建整備法で経営不振を回復し得ない単位組合にも整備促進法と同じような措置を講ずることができることとなり、昭和三三年には一、一九五組合がその対象となつてゐる。これらの政府による相次ぐ救済策によつて、その後多くの農協、連合会は経営危機を脱することができたが、反面それは政府による農協に対する行政的規制の強化をもたらしした。

この「再建整備」と「整備促進」に先立って、農協法の第四次改正が行われ、①農協経営健全化のための財務処理上依拠すべき基準を政令で定める（財務処理基準令）、②信用事業を行う組合等に対して毎年一回を常例として検査を実施する（常例検査）制度が設けられた。この時期の農協の経営不振が、主としてドッジプランという外からの条件に根ざしていたとはいえ、農協の態勢全般にわたつて自主性

が薄弱で、経済変動に対する適応能力も欠けていたことが問題を深刻にし、それに伴って行政監督権の強化拡大を招くこととなった。

昭和二九年の農協中央会創設は、強力な指導機関の設立なしには今後の農協の健全な発達は見込めない、という基本認識のもとにとられた措置であるが、国家行政と農協との関係では行政による指導監督強化の流れのなかでとられた対応であり、農協に対する国家的要請を実現するために必要な指導事業のうち、国自らが行政組織によってではなし得ない性格のものを、農協指導機関たる中央会が行う、という位置付けがなされた。こうして農協中央会には、農協の自主的指導中枢機関であると同時に、半公共的な行政代行機構でもあるという両面指向的な性格が与えられることとなった。そしてこの公共的性格の見返りとして国は毎事業年度、予算の範囲内で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た。なお、現在は中央会監査事業について国からの補助はなされていない。（農協法第七三条の八、現行法七三条の二一）。

## 第二節 指導農協連合会の組織制度上の制約

戦後設立された農協は、信用・販売・購買・利用事業等を兼営する総合農協が主流となり、事業ごとにそれぞれの連合会とのつながりを持つということになっていったが、総合農協の総合力を発揮することにより、組合の事業・経営を発展させていくためには、各事業連合会の方針を調整して、総合性と一貫性を兼ね備えた総合的指導機関の設立が求められることとなった。

また、農協の再建整備と整備促進の過程で、農協経営者の経営管理能力向上のための指導の強化と、

その指導を効果的に進めるため組合の業務運営と会計処理の状況を把握して、不備事項を改善させるための監査の必要性が浮き彫りにされた。

農協指導に関しては指導農協連合会がその使命を果たすべく期待され、先に見たとおり監査関連の事業で一定の成果は見られたが、全体としては都道府県指導連合会の多くは極めて弱体であり、また組織制度上の制約もあって、その使命を十分果たすことはできなかった。指導農協連合会の組織制度上の課題は以下の二点に要約される。

- ① 指導連合会は農協法第一〇条第一項第一〇号の事業を行う「教育情報連合会」として設立され、その機能は本来主として教育情報活動であり、また、その形態は農協連合会であるので、他の信用農協連合会や経済農協連合会と並列的な関係にあり、法制上は他の連合会に対する優位性は認められていなかった。このことが指導機関ではあっても、総合的な指導機関としての機能発揮を困難としていた。
- ② 農協が行うことのできる事業の範囲は、農協法第一〇条で制限的に列挙されている事業であり、農協連合会も農協の一形態であるので、その行う事業は農協法によることとなる。農協法第一〇条には「組合の監査」は規定されておらず、したがって指導連合会の定款にも「組合の監査」を事業として掲げることができなかった。指導連合会においては、組合の委託を受けて行う監査の実績はあったが、これも監査の名のもとに実施したとしても、法律上は組合に対する個別現地指導の一環という範囲を超えるものではなかった。また、仮に農協法第一〇条に「組合の監査」を規定するとすれば、監査の対象である組合が監査の主体ともなるという矛盾が生じ、さらに当時の農協法第六〇条（行政庁の認可権の拘束）は、組合の設立および定款変更の不認可処分の要件として、法令違反がある場合に限定されていたことから、第一〇条の事業の範囲に「組合の監査」を規定し得ないのは自明の理であった。そのほか、現実的な問題として指導連合会は事業連ではあったが、事業の性格上事業収入で経費を賄

うことはできず、経費賦課団体として会員からの賦課金によって事業を行うことになっていたが、農協のはなはだしい経営不振の時期であったことも関係して、賦課金の徴収が円滑にいかず、経済的基礎も薄弱とならざるをえなかった。

かくして、農協中央会の創設に伴い指導連合会は法定解散となり、その事業・要員は農協中央会に吸収されることとなった。

## 第二章 中央会監査制度の法的位置付け

### 第一節 中央会監査関連法条文

農協の経営不振による貯払停止・制限が多くの組合で問題となったという事態のなかで、農協の今後の健全な発展を図るためには、組合に対する組合内外の信用回復が重要であり、そのためには組合経営者の経営管理能力向上のための指導強化が必須要件であることが強く認識された。監査はそのための有効な手段であるが、組合内部で現実に行われている監事監査が一般的にいつて質的に不十分であり、そして不十分な面は少なくとも近い将来においては改善される見込みは薄いという判断があった。このことから、農協の社会的信用の向上を図るといふ役割を、監事監査のみに期待することは無理があり、第三者の監査によらねばならないとされた。そして農協の場合には債権者等の経済的利害関係の範囲が通常、組合員、系統組織がその主要部分を占めていることから、これを行政庁の監督権にもとづく行政検査に

全面的に委ねるよりも、農協の自主性を尊重して農協の自主的組織をして行わしめ、しかもその結果、改善すべき事項があれば指導によりこれを改善せしめるのが適当であると考えられた。こうして、単に監査事業だけを行うのではなく、いわゆる総合的な指導機関として中央会制度が創設され、監査はその一つの事業として行われることとなった。

中央会設立当時の中央会監査に関連する農協法の条文は以下のとおりである。

### 農協法の中央会監査関連条文

#### 第七十三条の二（中央会の目的）

農業協同組合中央会（以下中央会という）は、組合の健全な発達を図ることを目的とする。

#### 第七十三条の九（事業の範囲）

中央会は、その目的を達成するため、左の事業を行う。

- 一 組合の組織、事業及び経営の指導
- 二 組合の監査

（以下略）

#### 第七十三条の十一（監査規程）

中央会は、第七十三条の九第一項第二号の事業を行おうとするときは、監査規程を定め主務大臣の承認を受けなければならない。

②前項の監査規程は、監査の要領及びその実施方法並びに第七十三条の二十一の農業協同組合監査士の服務に關する事項を記載しなければならない。

③ 監査規程を変更し、又は廃止するには主務大臣の承認を受けなければならない。

第七十三条の十一の二（監査実施計画）

前条第一項の承認を受けた中央会は、毎事業年度、監査の対象としようとする組合及び全国中央会にあっては主務大臣、都道府県中央会にあってはその地区を管轄する都道府県知事の意見を聞いて、監査実施計画を定めなければならない。

② 前項の監査実施計画においては、監査の対象となる組合、監査の実施時期、監査に当たたる農業協同組合監査士その他の職員の員数、その他監査の実施の細目を定めるものとする。

③ 中央会は、第一項の監査実施計画に重要な変更を行うには、同項の規定の例によらなければならない。

④ 中央会は、第一項の監査実施計画を定めたときは、すみやかにこれを、当該監査実施計画において監査の対象となる組合として定められた組合に通知しなければならない。これを変更したときも同様とする。

⑤ 前項の規定による通知を受けた組合は、当該監査実施計画に基づき中央会の監査を受けるように努めるとともに、その実施に当たっては、これに協力しなければならない。

⑥ 中央会は、組合から監査を受けたい旨の申出があつたときは、前五項の規定にかかわらず、中央会の定めるところにより、当該申出に係る組合の監査を行うことができる。

第七十三条の二十一（農業協同組合監査士）

第七十三条の九第一項第二号の事業を行う中央会には、組合の監査に当たらせるため、農業協同組合監査士を置かなければならない。

② 農業協同組合監査士は、省令で定める資格を有する者のうちから選任しなければならない。

③ 農業協同組合監査士の選任及び解任は、会長が副会長及び過半数の理事の同意を得てこれを決める。

第一〇一条の三（監査の守秘義務）

中央会の役員又は職員が第七十三条の九第一項第二号の事業に係る業務に関して知り得た秘密を故なく他に漏らし、又は窃用したときは、これを三万円以下の過料に処する。その者が役員又は職員でなくなった後に於いて、当該違反行為をした場合においてもまた同様とする。

## 第二節 中央会監査関連法の解説

### ① 中央会の目的

第七十三条の二は中央会の設立目的であるが、中央会の事業はこの目的達成のための事業であることから、監査の事業目的も同様となる。「組合」とは中央会の会員である組合と会員でない組合を問わず、すべての組合を指しており、ここに中央会の公共的性格が表れている。

### ② 中央会の事業

第七十三条の九の事業に関する規定は、同法第一〇条の組合の事業に関する規定が「左の事業の全部又は一部を行うことができる」となっており、組合は地域の実情等に応じた事業選択の自由を有しているのに対して、中央会は「左の事業を行う」とされ、法律で列挙する事業の全部を必ず行わなければならないとされている。これは中央会については、その指導団体たる存立目的を達成するための実践として必行すべき事業を明定するためにとられた措置である。したがって、中央会は「組合の監査」も定款に規定しなければ設立認可の対象とはならない。なお、ここでいう「組合」も中央会の目的で定める「組合」と同じであり、中央会は会員でない組合に対しても監査を実施する法的権能を有している。

③ 監査規程

第七三条の一一第一項の「主務大臣の承認」は監査規程の効力要件ではなく、事業実施の要件であり、一般的禁止を解除する処分である「許可」と同様の意味の行政処分である。すなわち、中央会は行政庁の認可と設立登記によって正式に設立されるが、そのみで監査実施の法的権能が与えられるわけではなく、法的要件を備えた監査規程について主務大臣による承認があつて、初めてその法的権能が与えられることとなる。このことから法律は監査事業を一種の許可事業類似のものとして取り扱っている。

同条第二項の「監査の要領及び実施方法」とは①監査実施計画の作成、②監査対象組合への通知、③監査対象範囲の表示、④立入調査の実施、⑤監査報告書の作成等を指す。「監査士の服務に関する事項」とは、①正当な注意義務、②誠実義務、③守秘義務、④服務違反に対する罰則などの事項をいう。

なお、農林省は昭和二九年（一九五四年）八月三日付で「農業協同組合中央会監査規程例」の通達を出しており、その内容は以下のとおりである。

中央会監査規程例

（昭和二九年八月三日農林省通達による）

第一章 監査の要領及びその実施方法

第一条 この会が組合に対して行う監査は、この規程の定めるところによる。

第二条 この会は、毎事業年度監査の対象としようとする組合及び○○県（都道府）知事の意見を聞いて、監査実施計画を定めるものとする。

②前項の監査実施計画においては、監査の対象となる組合、監査の実施時期、監査に当たる農業協同組合監査士（以下「監査士」という）その他の職員の員数その他監査の実施の細目を定めるものとする。

③この会は、第一項の監査実施計画に重要な変更を行うには、同項の規定の例によるものとする。

④この会は、第一項の監査実施計画を定めたときは、すみやかに、これを、当該監査実施計画において監査の対象となる組合として定められた組合に通知するものとする。これを変更したときも、同様とする。

第三条 この会は、組合から監査を受けたい旨の申出があつたときは、前条の規定にかかわらず、会務に支障のない限り、当該申出に係る組合の監査を行うものとする。

第四条 監査は、この会に置かれる監査士が実施する。

第五条 監査は、組合の組織、運営及び会計の全般にわたり、監査当時の状況につき、これを行う。但し、必要がある場合には、その一部につき又は既往にさかのぼつてこれを行うことができる。

第六条 監査にあつては、組合の理事及び監事のそれぞれ一人以上の立会を得て行うものとする。但し、従たる事務所、出張所等につき監査を行う場合には、職員の立会を得ればよい。

第七条 監査は、組合の事務所又は出張所において、その執務時間内にこれを行うものとする。但し、理事又はその他の責任者の承諾を得たときは、執務時間外であってもこれを行うことができる。

第八条 監査にあつては、必要に応じ、組合の事務所、出張所、倉庫、加工場その他の場所に立ち入り、金銭、物品、帳簿その他の物件を調査し、理事、監事又は職員に対し説明を求め、または必要な書類の作成を求めらるものとする。

第九条 監査士は、別記様式の農業協同組合監査士証（以下「監査士証」という）を携帯し、監査を行う際これを組合の理事又はその他の責任者に提示しなければならない。

第十条 監査士は、監査を終了したときは、組合の理事及び監事に対し、その監査結果につき意見を述べるものとする。

第十一条 監査士は、監査を終了したときは、できる限りすみやかに監査報告書を作り会長に提出しなければならない。

ならない。

② 監査報告書には、監査に従事した監査士及び補助者の氏名、監査実施期間、所要日数、監査の範囲、順序及び手続の概要並びに監査の成績を記載し、監査士の意見を附するものとする。

③ この会は、監査を受けた組合に対し、当該監査についての監査報告書を交付するものとする。

④ この会は、前項の規定により監査報告書を交付したときは、その概要を〇〇県（都道府）知事に提出するものとする。

第十二条 この規定に定めるものの外監査の要領及びその実施についての細則は別に監査細則で定める。

## 第二章 監査士の職務

第十三条 監査士は、監査士としての正当な注意をもって誠実にその職務に服し、監査士の信用を傷つけ又は監査士全体の不名誉となるような行為をしてはならない。

第十四条 監査士は、正当な理由がなく、その業務上取扱ったことについて知り得た秘密を他に洩し又は窃用してはならない。監査士でなくなった後であっても同様とする。

第十五条 監査士は、過去一年以内において役員若しくは職員であった組合又は著しい利害関係を有する組合については監査を行うことができない。

第十六条 監査士は疾病その他止むを得ない事由により監査ができず、又は監査の実施に関し変更の必要が生じた場合には、すみやかに会長の指揮を受けなければならない。

但し、止むを得ない事由によつて指揮を受けることができなるときは、監査日程の変更その他必要の措置を講じ、できる限りすみやかに、その旨を会長に報告しなければならない。

第十七条 会長は、監査士を懲戒することができる。この場合においては、本人に対しあらかじめその旨を通

知して弁明の機会を与えなければならない。

②前項の懲戒は、左の三種とする。

一 戒告

二 停職

三 解任

③会長は、第一項の規定により監査士を懲戒する場合には、前項第一号及び第二号の懲戒に当たっては理事会の決定を、第三号の懲戒にあつては副会長及び過半数の理事の同意を得なければならない。

第十八条 停職の期間は一年を超えない範囲内において理事会で定める。

②停職者は、監査の職務に従事することができない。

第十九条 監査士が故意に、虚偽、錯誤又は脱漏のある財産目録、貸借対照表、損益計算書その他財務に関する書類を虚偽、錯誤又は脱漏のないものとして処理した場合には、停職とし又は解任することができる。

②監査士が相当の注意を怠り、重大な虚偽、錯誤又は脱漏のある財産目録、貸借対照表、損益計算書その他財務に関する書類を錯誤又は脱漏のないものとして処理した場合には、戒告し又は停職とすることができる。

第二十条 監査士が第十三条の規定に違反したときは、戒告し又は停職とすることができる。

②監査士が第十四条の規定に違反したときは、停職とし、解任することができる。

第二十一条 監査士は、監査士でなくなつたとき又は停職とされた時は、監査士証を会長に返付しなければならない。

第二十二条 監査士の服務に関しては、この章に定めるものの外、職員服務規程の定めるところによる。

附 則

この規程は、昭和二九年 月 日から施行する。

全国中央会の監査規程は、この規程例に沿う内容で昭和三〇年（一九五五年）一月一八日に制定され、また同規程第一二条による全国中央会監査士監査細則は昭和三〇年四月一日に制定された。全国中央会監査士監査細則制定にあたっては、その内容に関して都道府県中央会監査担当部課長会議において意見を聞く機会が二回もたれていることから、都道府県中央会の監査士監査細則も全国中央会と同様の内容で制定されたと思料される。（以後、細則は全国中央会細則を指す）。そして、この中央会監査規程、監査士監査細則が、農協法改正によって創設された中央会監査の性格を決める基本規定となった。

④ 監査実施計画

第七三条の一一の二により中央会監査の位置付けが端的に表現されている。戦前の監査連合会による監査は強制監査であり、監査を拒否する組合に対する罰則が定められていたが、農協法は中央会が監査実施計画を定めるにあたって「組合の意見を聴く」ことを義務付けており、監査実施計画を定めたときは速やかに監査対象組合に通知し、この通知を受けた組合は中央会の監査を受けるよう努めるとともに、その実施に当たっては協力義務を課している。中央会は監査実施計画の策定にあたって法律上は組合の意見に拘束されることはなく、監査拒否の意見があっても当該組合を監査実施計画のなかに組み入れることは可能であり、この計画にもとづいて通知を受けた組合には、同条五項の義務が課せられることから、一種の強制監査という側面もみられる。しかしながら、同条五項の義務については義務違反の罰則規定は設けられておらず、（行政庁の検査拒否・忌避組合に対しては農協法第一〇〇条により罰則規定

が設けられている) また、農協系統組織の自主的指導機関という中央会の性格と、監査という行為が被監査組合の協力が得られない限り実施不可能であるという特性をもっているので、「組合の意見を聴く」という規定は、実施可能な監査計画を定めるためには、予め組合の意見を聞くことにより監査受諾の合意を得る必要があるために設けられた規定と解される。この規定により中央会監査は、実質上の受託監査の性格を有することになっている。

この「組合の意見を聴く」という規定に関してその後、この条文の廃止について中央会内部における検討経過はあるが、前述のとおりこれは中央会組織の根幹にかかわることでもあり、現行法においても同法第三七条の二第一項で定める決算監査は除かれているが、一般監査については変更されていない。

#### ⑤ 農業協同組合監査士

第七三条の二一は、中央会監査事業の適正と権威保持さらには監査の社会的信頼を高めるためには、中央会においてもつばら監査事業に従事し、その中心となるべき者に対して、農協の監査人としての適当な専門的知識と能力を有することを公に認める制度の創設が必要であることからとられた措置である。

農協監査士制度に関しては章を改めてみることにする。

#### ⑥ 守秘義務

第一〇一条の三の監査の守秘義務は、中央会監査制度に関して監査の対象となる組合の信頼を確保して、監査制度の確立を期すためにとられた措置である。

## 第三章 農業協同組合監査士制度の制定

### 第一節 農業協同組合監査士の選任基準

中央会監査の創設と合わせて、中央会には組合の監査に当たらせるため「農業協同組合監査士」を置くこととされ、監査士は農林省令で定める資格を有する者のうちから、中央会会長が副会長及び過半数の理事の同意を得て選任することとされた。そして、昭和二十九年（一九五四年）八月三日農林省令第五〇号を以て「農業協同組合監査士の選任資格を定める省令」が公布され即日施行された。

省令は監査士の選任資格を得る要件として次の三つの途を設けていた。

① 全国中央会の行う資格試験に合格した者。  
② 省令で定める学歴と、その学歴に応じた組合の監査、経理指導等の実務経験を有する者で、全国中央会からその旨の認定を受けた者。

③ 全国中央会が農林大臣の承認を受けた資格認定規程により、監査実務能力において②の者と同等の能力を有すると認められた者。

③の全国中央会が認める者については、全国中央会が農林大臣の承認を得て制定した「農業協同組合監査士選任資格認定規程」（昭和三〇年（一九五五年）二月七日）により、(イ)旧農業協同組合自治監査法による監査員であった者で、一定の実務経験を有する者、(ロ)全国指導連合会が実施した農協監査技能

者適格認証試験に合格し、一定の実務経験を有する者とされた。

本来この種の制度は試験制度のみによることが原則であるが、②③の資格認定制度は、中央会監査制度発足の初期において、年一回の試験では監査士の充足に相当期間を要し、そのことが中央会監査の円滑な始動に支障を生じさせる虞があることから、これを補完するために暫定的にとられた措置であった。この認定制度施行後三年も経過すると、三回の資格試験合格者が合計一六五名となり、また認定制度による資格者も殆どその出願を終えたことから、選任資格を定める省令は選任資格者を資格試験合格者のみとする改正がなされ、昭和三三年（一九五八年）四月一日から認定制度は廃止された。

省令の改正前までに全国中央会が認定した資格者は、前述の②による者一七三名、③のうち旧監査連合会の監査員であった者一二名、全国指導連合会の資格認証試験合格者二三〇名、合計四一五名であった。

## 第二節 農協監査士資格試験の実施

農協監査士の選任資格を定める省令は、全国中央会が行う監査士資格試験に関して「農協および農協連合会の監査を行うに足る学識と経験を有する者を適格に選抜することを目的として行うものとし、その試験科目、試験方法及び受験資格は、全国中央会が農林大臣の承認を受けて定める」としている。この省令にもとづく選任資格試験実施のため、全国中央会は昭和三〇年（一九五五年）二月二八日、農林大臣の承認を得て「農業協同組合監査士資格試験規程」を制定した。この規程の主要部分を要約すると以下のとおりである。

農業協同組合監査士資格試験規程（要約）

第二条 試験は筆記及び口述の方法によって行う。

第三条 試験科目は監査（監査論、監査実務）、会計学（財務諸表論、管理会計）、簿記（簿記理論、農協の簿記実務）、法規（農協関係法規）、協同組合論（農業協同組合論、協同組合史）とする。

第四条 資格試験は各試験とも一〇〇点をもって満点とし、合格基準はそれぞれ総点数の六〇%以上かつ一科目につき四〇%以上とする。

第五条 受験資格は学歴または年令に応じた、中央会または組合等の職歴を経た者とする。

第六条 資格試験は年一回、筆記試験は全国数ヶ所の会場を設け、口述試験は東京で行う。

第九条 試験実施のため学識経験者または全国中央会職員のうちから、全国中央会会長の委嘱または任命による試験委員会を設置する。

以上の規程にもとづいて第一回の筆記試験は、昭和三〇年（一九五五年）八月二六、二七日の両日、札幌、仙台、東京、金沢、京都、岡山、熊本の七ヶ所に試験会場を設置して、受験者三三九名に対して一斉に施行しその結果、合格者は七五名であった。この筆記試験合格者に対する口述試験は九月二九日、三〇日の両日施行され、その結果にもとづく試験委員会の審議により、合格者六九名（合格率二〇・三%）を決定した。

その後、この試験は細目の変更を経て現在に続いている。

### 第三節 監査士の独立性と服務

#### (一) 監査士の独立性

監査においてはその客観性維持のため、監査人の独立性が重要な要件とされている。本来、監査人の独立性は監査実施主体、中央会監査においては中央会の問題であるが、系統組織の自主的団体として組合の代表者が中央会の役員となる、という中央会の組織実態からすれば、被監査組合からの中央会の独立性を法令等で規定することは困難である。また、中央会の職員たる監査士に、中央会との関係で外面的独立性を求めすることは不可能である。これらのことから、中央会は個別組合の利益代表としてよりは、指導団体として農協系統組織全体の立場で事業を遂行するという前提のもとで、中央会監査規程例は中央会監査の外面的独立性に関して、監査を実施する監査士と被監査組合との関係を規定するにとどめている。

同規程例第一五条は「監査士は、過去一年以内において役員若しくは職員であった組合又は著しい利害関係を有する組合については監査を行うことができない」としている。著しい利害関係の後段の規定は、中央会監査士並びにその家族が当該中央会管内農協の組合員となり、また取引関係があることが多いという実態のなかで、中央会監査の外面的独立性保持のためにとられた措置である。この条文の主語は「監査士は」となっているが、監査士に監査を命ずるのは中央会であるので、監査士の被

監査組合からの独立性は、中央会監査の独立性を保つための中央会の責任としてとらえる必要がある。

## (二) 監査士の服務

監査士は中央会の職員であることから、その他の職員と同様に中央会の就業規則で定める服務規律に従うこととなるが、法律が公に認めた特別の資格者であることから、監査規程により特別の義務を負うこととなっている。特別な義務の内容は、①守秘義務、②誠実義務、③正当な注意義務であり、監査規程例ではこれらの義務に違反した監査士に対して、中央会長はその程度に応じて戒告・停職・解任の懲戒処分を与えることができるとしている。このうち監査の守秘義務については、先に述べたとおり、農協法第一〇一条の三においても規定され、義務違反者は三万円（現行五〇万円）の過料に処せられるとされている。農協法では「中央会の役員又は職員」としており、監査に従事した職員のみならず、監査結果の内容を知り得る立場にある中央会の役職員すべてを過料の対象としている。監査規程例による守秘義務違反に対する監査士固有の懲戒規定は、その程度に応じて停職又は解任としている。

誠実義務もすべての職務において共通の義務ではあるが、監査士固有の義務として監査規程例は、(イ)監査士の信用を傷つけ又は監査全体の不名誉となる行為と、(ロ)監査結果の会長への復命にあたって財務諸表とその他財務に関する書類に重大な虚偽、錯誤又は脱漏のあることを知りながら、故意にこれらの誤りがないものとして処理する行為を禁止事項として掲げ、(イ)を戒告又は停職、(ロ)を停職又は解任処分の対象としている。

③の監査職務遂行にあたっての正当な注意義務違反は戒告又は停職とされている。監査士にとって

重要なのはこの正当な注意義務であるが、このことについては章を改めてみることにする。

なお、監査士の懲戒処分該当するような行為は当該中央会にとつても不名誉なことであり、中央会監査事業全体に与える影響も大きいことから、会長が監査士を懲戒するにあたって戒告、停職は理事会決定、解任は選任と同様法定事項（農協法第七三条の二一第三項）であるので、規程例においても法律と同じ扱いとしている。

## 第四章 中央会監査の性格

### 第一節 監査実施事務手順

中央会監査の監査実施計画策定から監査の結了までの事務手順は、監査組入予定リストの作成↓行政庁の意見聴取↓予定組合の意見聴取↓実施計画の決定↓予定組合への組入通知↓監査の実施↓監査講評↓監査復命書作成↓監査報告書送付↓要改善指摘事項に関する組合からの回答書受領、としていた。

#### (一) 監査計画の策定

実施計画策定にあたって法第七三条の一の二第一項（現行法七三条の二七第一項）の行政庁の意見を聴く手続は、中央会の監査組入予定リストを行政庁検査担当部門へ提示して、同一年度に行行政

査と中央会監査が重複しないようにするための調整ということでも実施された。行政庁が行う検査は、法令の執行者としての公共的な立場から法令にもとづく権限において、強制的に法令違反の有無を確かめることを目的とするものであり、農協の自主的な監査制度とは本質的に異なるものである。しかしながら、組合の健全な発達をはかるといふ目的では、行政庁検査も全く同じであり、監査範囲、監査技術の選択適用においても大きな差異はみられなかった。また、現実的問題として行政庁の検査は、法律により「毎年一回を常例とする」としているが、実態はそれに遠く及ばない状況にあり、常例検査と中央会監査とは検査・監査実施組合の数的補完関係に立ちながらその目的達成をはかってきたといえる。そして、中央会の監査実施計画策定にあたって「行政庁の意見を聴く」という農協法の規定は、中央会監査と行政検査の相互補完関係を円滑に進めるといふ効果をもっていた。

年間の監査日程、従事者が決まると、その内容による監査組入通知を出すことになるが、この通知書により組合の定款、諸規程、事業取扱要領、過年度業務報告書等の事前送付を依頼し、これら資料により監査従事者は監査組合の事前調査と、監査の日程表・分担を決定した。

## (二) 監査講評

そして監査実施に入ることになるが、監査日程終了日には組合長が理事会を招集し、その場で監査講評を行った。昭和六三年度（一九八八年）の調査結果でみると、四七都道府県中央会のうち監査講評を必ず組合の理事会で行っている中央会が三二、場合により理事会で行う中央会が九であり、理事会以外での講評は、組合長その他常勤理事、監事、幹部職員を対象に行っている例が多かった。講評は多くの場合、監査報告書の記載事項として予定される内容を主査がまとめて報告し、それに対する

組合の意見を聴くもので、監査意見の趣旨に関して理解を深めてもらうことを目的として実施した。

(三) 監査報告書

監査従事者は帰会后、中央会会長宛監査復命書を作成し、所定の決裁後監査組合に対して監査報告書を送付し、その際、報告書の改善意見について期限を定めて回答書の送付を依頼した。監査士監査細則で定める監査報告書の様式は以下のとおりであった。

## 監査報告書様式

監査報告書	昭和 年 月 日作成
-------	------------

### 一 監査の要領

(1) 監査に従事した職員	農業協同組合監査士	何某
	監査補助者	何某
(2) 監査に立会った県中央会の職員	職名	何某
(3) 監査立会役員	組合長理事	何某
	専務理事	何某
	監事	何某
(4) 監査基準日	昭和 年 月 日	
(5) 監査期間	昭和 年 月 日から 何日まで何日間	
(6) 監査の範囲		

### 二 監査意見

(甲)総評
(乙)改善を要する事項
(一)
(二)
(三)
(四)
(五)

(注)全国中央会監査士監査細則で定めた様式であり、都道府県中央会の場合  
は、監査の要領(2)は除かれる。

(甲) 総評は組合の組織、運営、会計の全般について、経営分析、実績検討資料および(乙)の改善を要する事項のうちの重要事項等により、組合の状況を総括的に批判し、これによって経営成績の概況を把握し得るとともに、組合の長所、短所が明らかとなる内容を記載した。

(乙) 改善を要する事項は、監査士が監査によって把握し得た組合の改善を必要とする事項について、その現状および改善を必要とする理由を正確に指摘し、かつ可能な範囲で改善の方法を述べて改善に向けての意志を助長するよう努めた。

このように中央会監査は、監査の結果把握し得た組合の組織、運営、会計の問題点のなかから、組合にとって重要かつ有意義と判断された事項を監査報告書に記載することによって組合に対して改善を求める、ということを主要な目的として実施された。

中央会監査報告書の組合での扱いについては特別の定めはなかったが、多くの組合では理事会報告事項としていた。中央会監査報告書と中央会への回答書の組合での扱いが明確になったのは、平成元年(一九八九年)二月二一日の元農経A第九一号の農水省通達による模範定款例の改正であった。このなかで中央会による監査の結果は理事会の議決事項とされた。本来、中央会監査報告書は中央会が実施した監査結果にもとづく意見であり、被監査組合における理事会の議決事項として賛否を問う性格のものではない。理事会議決事項となるのは監査結果(指摘事項)に対する組合の対処方策であり、その前提として監査報告書の理事会報告があり、かつ中央会への回答書が理事会議決事項としてつけ加えられた。

## 第二節 監査の対象範囲と監査視点

中央会監査の対象範囲に関して中央会監査規程例は、第五条で「監査は、組合の組織、運営及び会計の全般にわたり、監査当時の状況につきこれを行う。但し必要がある場合には、その一部につき又は既往にさかのぼってこれを行うことができる」としており、組織、運営、会計の細目について監査士監査細則では以下のとおりとされていた。

### 監査士監査細則抜粋（監査対象範囲）

#### 第三章 監査実施手続

第十四条 組織に関する監査については、主として左の事項について突合および質問等の手続によってその適否を明らかにするものとする。

- 一 組合員に関する状況
  - 二 役員に関する状況
  - 三 総会に関する状況
  - 四 定款、その他諸規程類に関する状況
  - 五 事業組織、事務組織および事務整理に関する状況
- 第十五条 運営に関する監査については、主として左の事項について突合、質問、確認等の手続および経営分

析の方法によってその適否を明らかにするものとする。

- 一 事業計画、資金計画、収支計画の樹立および実行の状況
- 二 資金の構成および運用に関する状況
- 三 各種事業の現状および発達状況
- 四 事業の安定性に関する状況
- 五 事業の収益性に関する状況

第十六条 会計に関する監査については、主として左の事項を明らかにするものとする。

- 一 試算表（貸借対照表および損益計算書）における資産、負債、資本および損益の正確性および妥当性に関する状況
- 二 会計組織、帳簿組織の適否の状況
- 三 経理方法その他会計事務処理の適否の状況
- 2 前項一号の監査については、突合、勘定分析、実査、立会、確認、質問など監査士が必要と認める一切の正規の監査手続を選択適用するものとする。
- 3 第一項第二号および第三号の監査については、突合、質問等の手続を適用するものとする。

### (一) 組織に関する監査

組織に関する監査視点は主として規準への準拠性（合法性）の判定であるが、事務組織については内部牽制の判定を重要な視点とした。また、組合員に関する状況については、地区内有資格者の加入状況、階層別及び農産品目別生産者組織等協力組織の結成とその活動状況も、協同組合の合目的性判定の視点

として採り入れられていた。

定款その他諸規程類は、他の監査項目の合法性判定にあたって重要な判断規準のひとつとなるものであることから、その整備状況と合法性、諸規程間の整合性について、事前調査の一環として実施される場合が多かった。

## (二) 運営に関する監査

運営に関する監査は合法性と能率性の検証を視点として実施した。運営監査に関しては、中央会監査が外部機関による監査であり、外部の監査人が組合の業務執行の状況を事後的に判定するにあたっては、業務執行の結果として記録された取引記録の監査によるものが効率的であることから、運営の合法性監査は会計に関する監査と一体的に実施される場合が多く、業務運営の改善を要する事項の監査意見表明にあたっては、会計記録は最も証拠力の強い監査証拠となった。会計記録から業務執行の合法性を判定するため、取引記録の真实性等の検証と合わせて重要な取引記録については、取引の発生に至った経過を各種証拠資料によって確かめるという手法がとられた。

運営の合法性判断の規程は法令、定款諸規程のほか、中央会監査の特質として中央会が示した指導指針も採用した。そして中央会指導指針への準拠性確認の過程で、業務執行上の制度について能率性の視点から批判的検討を行った。また業務運営の能率性に関しては、事業の実績検討資料等をもとに、収益性、安定性、事業の持続可能性を視点とした監査も実施した。これらの能率性の判断は、組合が定めた経営計画とその実績について、県下又は全国の組合の経営分析結果の指標との対比として実施される場合が多かった。

業務運営の監査は、この他に協同組合特性としての組合員利用状況および総合事業の各事業間の連携状況等、合目的性の視点を採り入れた監査も実施していた。

### (三) 会計に関する監査

会計に関する監査は、監査の基礎となるものであり規準への準拠性を視点とした監査を実施した。中央会の監査は組合の総会終了後に実施されることが多かったことから、監査実施の直近月末を監査基準日として、前年度決算から監査基準日までの取引記録を監査対象とし、総勘定元帳残高（合計残高試算表）の検証は監査基準日をもって実施することによって監査を結了させた。

監査基準日の合計残高試算表に計上されている償却資産、諸引当金については、前年度決算修正取引の適正性を検証し、償却・引当不足等については期末における金額をもとに、次期以降の改善を要する事項として監査指摘した。経過勘定の期首戻入は、監査対象期間内の取引として同様の扱いとした。これら前年度決算修正取引の検証と合わせて剰余金処分、財務諸表の表示方法の合法性についても検証した。しかしながら、前年度期末残高試算表（決算修正前）に関しては、期末の財務並びに損益の表示に大きな影響を与える取引について、その重要性和危険性の判断のもとに監査規程の「既往にさかのぼって行うことができる」を活用して、年度末直近の取引を監査対象とすることはあっても、勘定科目残高についての適正性は検証していないことから、決算財務諸表全体としての適正（又は不適正）の意見表明は行っていないかった。

会計記録の監査は試査によることを原則とし、試査の範囲は内部統制の程度によるとされているが、中央会監査の実情は限られた監査日程のなかで、改善を要する事項の抽出を主たる目的とする監査で

あつたことから、試査の対象とする取引の選択と範囲は、この目的達成のために必要な重要性と危険性の判断を優先せざるを得ないのが実態であつた。

### 第三節 中央会監査の目的と重点

#### (一) 中央会監査の目的

第二章では中央会の設立目的である「組合の健全な発達を図る」ことが中央会監査の目的でもあるとしたが、これはいわば窮極的な目的であつて、中央会すべての事業および監事監査、内部監査さらには行政庁検査についても同じことが言える。中央会監査はこの共通の窮極の目的を達成するための、ひとつの制度として位置付けられる。

共通的目的ということに關していえば、中央会監査も監査制度のひとつの形態であるので、監査に固有の共通目的を有している。本来すべての監査制度の監査という行為に共通する基本的な目的は、会計処理を含む業務（職務）執行の規準への準拠性（合法性）の検証であり、この監査行為の結果を監査の委託者（内部監査は命令者）に報告することが監査の共通目的とされている。中央会監査も監査固有の共通目的は同じであるが、各種監査制度のうち系統組織内で実施される自主監査制度（中央会監査、監事監査、内部監査）は、それぞれの監査主体によってウエイトの違いはあるが、業務執行の合目的性・合理性（能率性）の測定が監査行為の目的として付加される。このことから、組合の業務執行全般にわたつて合法性の検証と能率性の測定を行い、その結果を組合理事者に報告することが、監査固有の共通

的目的からみた中央会監査の目的といふことができる。そして、合法性の検証と能率性の測定という監査行為の目的は、報告書に何を記載するかによつて定まるものであつて、中央会監査の監査報告書は組合理事者の業務執行に関する「改善を要する事項」である。

中央会監査報告書に「改善を要する事項」を記載するとしたのは、①業務執行の合法性の検証と能率性の測定を行うという監査行為の本来的目的からして、「改善を要する事項」の把握が効果的に行われ得ること、②中央会設立当時の農協の組織実態からして、指導団体が行う監査としては「改善を要する事項」の指摘が必要不可欠の要素であつたことが考えられる。この「改善を要する事項」の監査指摘によつて、組合理事者の業務改善へ向けた取り組みを促進させ、そのことが「組合の健全な発達」につながる事となる。

## (二) 中央会監査の重点

前節でみたとおり中央会監査規程、同細則により、中央会監査は組織・運営・会計の幅広い領域にわたつて合法性・能率性・合目的性の視点から検証・測定を行うとされている。このなかで重点は何か、といふことに関しては多様な見解があり、監事監査の補充を重視すれば会計監査であり、また中央会は組合を構成員とする指導団体であり、構成員の理事者からは指導団体が実施する監査は、組合の業務改善に直接役立つ業務監査を重視すべしという要望も強く出された。この理事者の要望は本来は理事者自らが組合内部で制度化すべき内部監査が重視すべき領域であるが、中央会監査発足当初においては、一部連合会を除いて内部監査はほとんど実施されていなかった。このような事情から中央会監査が組合の監事監査、内部監査の機能の一部を補充せざるを得なかつたことが、中央会監査の重点に関する見解の多様

性の背景となっていた。

組合の健全な発達をはかるという中央会の目的達成にあたって、中央会監査事業からのアプローチは、組合の会計処理、組織、運営の合法性確保が基礎的条件となることから、監査における視点も自ずと合法性重視ということとなった。このことから中央会監査における能率性を視点とした監査は、合法性の検証を前提としたうえで、可能な範囲での対応とならざるを得ないのが実態であった。また外部機関の監査人による業務運営の合法性検証にあたっては、先にみたとおり会計記録の監査と一体的に実施することが効率的であるという理由からも、中央会監査は会計記録を対象として行う合法性の検証を重点として実施されてきた。

#### 第四節 系統農協自主監査制度の構造

中央会監査制度の発足によって農協系統組織の自主監査制度は、中央会監査、監事監査、内部監査となった。もともと内部監査は昭和四五年（一九七〇年）の調査結果で、総合農協のうち内部監査を実施している組合は四・五%にすぎなかった。しかしながら、組合の事業量増大と合併による規模拡大が進むにつれて、内部監査実施組合も増加し、昭和五七年度（一九八二年）の総合農協の内部監査実施率は一九・一%であり、特に正組合員三、〇〇〇戸以上（当時の大規模組合の規準とされていた）の組合では、このときすでに実施率九四%となっていた。さらに昭和六三年度（一九八八年）では未調査の六県を除く内部監査実施組合が九六五組合、推計実施率一八%であり、連合会の実施率は六〇・四%に達していた。系統組織内において中央会監査、監事監査、内部監査の位置付けについて集中的に論議されたのは、

後に述べる全国中央会が設置して昭和四六年（一九七一年）一〇月から昭和四八年（一九七三年）八月の間、六回開催された農協監査研究会である。ここでは当時の検討経過も踏まえて、中央会監査制度が発足し、かつ組合においても内部監査が普及してきた段階での、各監査制度の特徴、位置付けについてみることにする。

### （一）内部監査

内部監査は企業の経営者が、企業の業務執行を適切に処理するために設けられた経営管理統制制度のひとつであり、経営者と命令服従関係にある職員がその実施にあたるものである。内部監査従事者は業内の業務執行活動について、経営者の業務執行方針を示す諸規程への準拠性（合法性）の確認と能率性の測定を行い、その結果を経営者に報告することを目的とするものであって、この目的は農協の内部監査も同じである。

内部監査の重点は一般的には能率性監査にあるといわれており、これを監査対象による分類でいえば業務監査が重点になるとされている。しかし内部監査の重点は、本来経営者の自由な判断によつて定められるべきことであり、金融機関を例にとれば、実施している事業の特性から不正・誤謬等の事務リスクの程度が高く、かつそのことの表面化による金融機関としての社会的信用への影響も大きいという事情もあって、その内部監査は伝統的に事務リスク軽減に重点をおいて実施されてきた。総合経営となっている農協の内部監査においても、信用・共済事業に関しては事務リスク軽減のための合法性監査を、購買・販売等の経済事業については能率性の監査を重点として実施されることが多かった。

内部監査の対象範囲も経営者の自由判断であるが、制度の制約から総会・理事会および経営者の権限

で定める経営方針に係る事項、非常勤理事による代表理事・常勤理事の監督権行使に関する事項および理事の職務執行を監査する監事の職務執行に関する事項については対象外となる。また、個別取引に係る職務行為に関しても、経営者の専決事項とされる取引について、取引判断の基礎となった業務担当職員が作成した諸資料に関しては監査の対象となっても、経営者の判断行為そのことについての合法性ないしは能率性を内部監査従事者が評価することは制度上困難な立場にある。

## (二) 監事監査

監事は理事の職務執行を監督する法律上の必要的常設機関であつて、その権限は理事に対して組合の経営管理を委託した組合員が本来保有する委託者としての監督権に由来する。したがつて、その機関担当者として組合員より選出され、組合との間に委任関係に入った監事は、その主要な職務として理事の職務執行行為全般にわたつて、組合員の立場にたつた監査を行い、その結果を組合の総会において組合員に報告しなければならない。

監事の職務権限は平成四年（一九九二年）の農協法改正によつて商法準用となるまで、永い期間民法準用となつていたが、農協法が準用していた民法においても、監事が理事の職務執行に不正の廉があることを発見した場合には、自ら総会を招集して報告する権限（農協法第四一条で準用していた民法第五九条第四号）を行使し、またその権限を背景として理事に是正を強制することができるという権限を有していることが、他の農協の監査制度にはない特徴となつている。そしてこの権限は農協法による商法準用を契機としてさらに強化されていった。

理事の職務執行全般については是正の強制力をもつて監査するという監事監査の特性から、内部監査が

どれほど精密に実施されたとしても、それが監事監査に代わり得るものではない。また、農協の監事は通常、組合の地区内に居住して地区内の実情に通じ、理事の職務執行を常時監視することが可能であることから、監査を効率的に実施できるといふ立場にあり、このことは監査士自らが組合員となっている組合の監査は監査規程により禁じられている中央会監査ではなし得ない特徴となっている。

しかしながら、先にも述べたとおり組合の総会又は総代会で選任される監事について組合員に対する啓蒙は別として、特別の資格要件を定めることは困難であり、監査の適任者が選出されることは少ないのが実情であること、また監事に対しては中央会による指導教育も行われているが、役員任期の關係もあつて知識経験の蓄積が困難であることから、満足すべき効果が得られないという実態がある。これらのことから監事監査については、とりわけ会計監査の面で不十分であることを否定できない。このことは総合農協の経理組織が単一事業の企業会計と比較して複雑となつていること、さらに企業会計制度自体が経済の発展に即して一層高度化していることも背景にある。そしてなによりも、農協の系統組織が全体として会計処理はもちろん、各機関の活動が法令・定款等に準拠して正しく行われていることについての社会的信頼を得るためには、監事監査が個別組合の内部機関による監査であるという本質的性格から、そのことを全面的に監事監査に委ねるには限界がある。

### (三) 監事監査、内部監査と中央会監査の関連

中央会監査には監事監査、内部監査の補完機能という側面はあるが、この補完機能はあくまでも結果として一部その肩替わりをしているといふことであつて本質的機能とは異なる。先に掲げた内部監査と監事監査の、その制度からもたらされる制約に對置して、中央会監査の本質的特徴を再度要約すれば以

下のとおりである。

①農協の総合的指導機関として、農協組織全体の立場に立つて組合の健全な発展を図ることを窮極の目的とした中央会監査は、理事、監事の職務執行を含む組合の業務執行全般を監査対象としている。

②農協の監査人として適当な専門的能力を有することを公に認められ、かつ被監査組合との間に特別の利害関係を有しない農協監査士によつて実施される質の高い監査である。

監事監査、内部監査が、その制度上の制約のなかで十全の機能を發揮し得たとしても、中央会監査制度が農協系統組織における三様監査の頂点に立つて、その一角を占める役割を与えられることとなつたのは、右に掲げた中央会監査の本質的特質から由来している。

## 第五節 中央会指導事業と監査事業の連携

中央会監査事業は戦前の監査連合会による監査と異なり、総合的な指導機関として指導事業を合わせ行う中央会が実施する監査である、という点に大きな特徴がある。指導事業、監査事業とも組合の健全な発達をはかるという中央会の目的達成のために実施される事業であり、中央会は両事業の連携をはかることによつて、それぞれの事業の効果をさらに高めることが可能となつた。

中央会監査は指導機関が行う監査ということで監査自体も指導的機能を有し、監査報告書に記載される監査意見は指導的立場からの「改善を要する事項」とされ、また、監査報告書による指摘事項について、改善方策または結果についての回答書の提出を求めて、そのてん末を確認するのも監査事業における

る指導的要素のひとつであった。

監査本来の目的は主として業務執行の規準への準拠性確認であることから、監査事業の指導的役割も多くの場合、規準への整合性を求める内容となり一定の制約はあった。しかしながら、中央会監査は中央会としての指導目的達成のための監査であることから、監査における規準への準拠性判断にあたって、中央会指導事業において策定した指導指針を規準として採用することができた、ということが大きな特徴であった。中央会の組織・経営指導事業においては中央会独自に、また各事業連合会との調整により、総合農協の事業と経営の効率化、安定性向上のための改善指針を多く設定しており、被監査組合の業務執行がこれら指導指針に準拠しているか否かの判定を合法性監査のひとつの領域としていた。画一的・抽象的な形で示された中央会の指導指針については被監査組合の実情に即して具体化し、あるいは必要な修正を加えたうえで規準とされたが、このことにより中央会監査の指導的領域は拡大した。

また、経営指導事業における監査結果の活用という連携も行われた。監査における合法性検証の過程で、監査報告書による改善指摘のみでは解決し得ず、別途の対策が必要とされる案件を把握した場合は、中央会経営指導部門による個別組合に対する特別指導として対応した。指導内容は案件にもよるが、組合が多額の損失を負わなければならないような場合は、損害額とその責任所在の確定、以後の未然防止策と経営改善計画の策定・実施まで指導することが、中央会指導事業の役割とされていた。

## 第五章 中央会監査基準・準則の制定

### 第一節 中央会会計監査基準

昭和四〇年代に入つて中央会において監査を担当する監査士から、中央会の監査基準の制定が強く要望されるようになり、全国中央会において中央会監査基準についての検討が開始されたのは昭和四二年（一九六七年）からであつた。これは、主として限られた人員と日数で監査を実施しなければならぬ監査士としては、その責任をより一層明確に限定したいということが直接の理由であつた。

監査士はその身分が所屬中央会の雇用者であり、その面では他の一般職員と同様に雇用契約上の（就業規則上の）責任を負っていることはいうまでもないが、その他に所屬中央会の定める中央会監査規程に基づいて監査士としての特別の責任を負っている。監査は中央会が行うのであつて、被監査組合に対して監査士が直接に監査上の責任を負うことはないが、監査士が所屬中央会に対して有する監査士としての責任は、中央会が被監査組合に対して負う監査上の責任と切り離されたものではない。このことから、全国中央会としては中央会が被監査組合に対して負う責任と同時に、監査士が監査実施に際して負う義務、中央会監査規程で定める「正当な注意」の基準を内容とする監査基準の制定が必要であるという判断に至つたのである。

また、昭和二九年に中央会が設立され、監査事業が開始されて以来一〇年余が経過し、農業協同組合

の合併による規模拡大、事業の量的増大が進むなかで中央会の監査事業はますますその充実が要請されており、被監査組合に対する中央会の、また中央会に対する監査士の責任を明確にしておくことは監査の質的水準を高揚し、もって、その社会的評価を高めるためにも必要であった。

監査基準の検討の順序としては、中央会の行う監査は、組合の組織、運営及び会計を対象として行うのであるから、監査基準及び準則も会計監査に限らず、組織監査、運営監査についても制定されるべきであるが、会計監査は中央会監査にとつて基礎的なものであり、また監査士が監査上の責任を負わなければならないのは、会計上の事項について生ずることが多いことから、先ず会計監査について制定することとされた。そして、将来、組織、運営監査についての基準が制定された段階で、「農業協同組合中央会監査基準」（仮称）として統合することとした。

会計監査基準、準則（案）については、昭和四三年（一九六八年）四月地区別農協監査士相互研修会、同年六月ブロック代表県中央会担当者会議、同年一月全道府県中央会への実地監査を通じての内容検討依頼、昭和四四年（一九六九年）五月監査担当部課長会議等で、設定の意義、目的も含めて検討が重ねられた。この検討経過をふまえて、五月二一日全国中央会理事会において農業協同組合中央会会計監査基準及び会計監査実施準則を制定することが決定された。

会計監査基準及び会計監査実施準則は、監査実施の規範となるものであるから、監査を行う者の経験や慣習等が基礎となるべきであるが、さらに監査を受ける組合、中央会監査を監督する行政庁、及び学識経験者等中央会監査の直接、間接の関係者の間で公正妥当なものとして認められたものでなければならぬ。こうしたことから全国中央会では、この制定にあたって、これらの関係者をもつて構成する審議委員会「農業協同組合中央会監査基準委員会」を設け、同規約に基づき、幹事会及び小委員会を設置した。

第一回の農協中央会監査基準委員会は昭和四四年七月八日開催され、その後、委員会、幹事会、小委

員会各三回の検討が重ねられ、一月二日の第三回委員会では会計監査基準・同実施準則案についての審議を終了した。この審議結果を受けて農業協同組合中央会会計監査基準・同実施準則案は、昭和四五年（一九七〇年）一月一〇日、第一八九回全国中央会理事会において協議決定された。

会計監査基準についての、この間の検討経過は、中央会監査制度を考えるうえで重要であるので主要な部分を紹介するが、第一回委員会に提出された事務局原案のうち、議論が集中したのは以下の項であった。

### 実施基準の三

監査士は、貸借対照表および損益計算書または試算表がその組合の資産、負債、資本および損益の状況を適正に表示しているかどうかについての意見を表明するため、監査対象の重要性、危険性その他の諸要素を十分に考慮して、合理的な基礎を得るまで監査を実施しなければならない。

### 報告基準の二

監査復命書には、監査士が実施した監査の概要ならびに貸借対照表、損益計算書または試算表がその組合の資産、負債、資本および損益の状況を適正に表示しているかどうかについての意見を明瞭に記載しなければならない。

原案では試算表が、貸借対照表および損益計算書と併記されていた。これは、中央会監査の場合は通常期中を監査基準日としており、資産、負債の状況については監査基準日現在の残高を、損益については前年度決算から基準日までの取引を監査対象とすることが多いという、実務上の制約を重んじてとり

はからったものである。期中を監査基準日とした場合は、試算表をもとに監査を行い、貸借対照表、損益計算書は、前年度の決算修正仕訳と表示方法しかみないことが多かったからである。

しかし、このことについては公認会計士委員より、試算表は総勘定元帳の貸借記入を検証するものであり、貸借対照表、損益計算書と併記すべきではない、という指摘がなされた。試算表は修正前であり、それが「組合の資産、負債、資本および損益の状況を適正に表示しているか」という文言にはつながり得ない、という指摘である。

この指摘はもつともなことであるが、先に述べたように中央会監査での実態を踏まえて、議論の過程では、その調整をどう図るかについて多くの意見が出され、最終的には、実施基準では「財務諸表に対する意見を表明するため」と、さらに報告基準では「財務諸表がその組合の財務および損益の状況を適正に表示しているか」という表現に整理された。

このように、このとき制定された農協中央会会計監査基準は、全体として決算監査を前提として成文化された。これは期中を基準日とする監査で完結し、この監査の結果監査士が把握し得た、被監査組合の改善を要する事項を監査報告書に記載するという、当時の中央会監査の意義・目的について公認会計士委員の理解が得られないまま成文化されたことによるものである。また、決算監査の実施にあたってはその対象組合、実施方法、監査報告書の扱いさらには監事監査との調整等多くの分野で法改正をはじめとする制度変更が必要であるにもかかわらず、このことについて十分な論議のないまま監査基準のみが先行するという結果となった。そして、その後平成の年代に入って法定の決算監査が実施されるに至るまで中央会監査に関して大きな制度変更はなされず、中央会監査の実務においては従来の方法が踏襲された。

こうして、会計監査基準の内容に関しては、平成元年四月、中央会会計監査基準と組織運営監査基準

の統合に際して行われた会計監査に係る規定の一部変更に至るまで、監査基準と実務の乖離が大きいまま推移することとなってしまった。

昭和四五年に制定された、農業協同組合中央会会計監査基準は以下のとおりである。なお、あわせ設定された農業協同組合中央会監査準則は監査手続にかかわる内容であるので掲載を省略する。

### 農業協同組合中央会会計監査基準

昭和四五年二月 全国農業協同組合中央会

#### 第一 一般基準

一、農業協同組合中央会（以下「中央会」という）の行う会計監査は、監査対象農業協同組合（以下「組合」という）に対して特別の利害関係のない農業協同組合監査士（以下「監査士」という）によって行われなければならない。

二、監査士は、事実の認定、処理の判断および意見の表明を行うにあたって常に公正不偏の態度を保持しなければならない。

三、監査士は、監査の実施および監査復命書の作成については、正当な注意をもってこれを行わなければならない。

四、中央会の役員および監査士その他の職員は、監査上知り得た事項を正当な理由なく漏えいしまたは窃用してはならない。

#### 第二 実施基準

一、監査士は、適切な監査計画に基づいて、秩序整然と適時に監査を実施しなければならない。

監査士は、補助者を使用するにあたり、十分に指導監督しなければならない。

二、監査士は、組合の内部統制の信頼性の程度を勘案して、試査の範囲を合理的に決定しなければならない。

三、監査士は、財務諸表に対する意見を表明するため、監査対象の重要性、危険性その他の諸要素を十分に考慮して合理的な基礎を得るまで監査を実施しなければならない。

### 第三 報告基準

一、中央会は、監査士の作成した監査復命書に基づき監査報告書を作成し監査した組合に交付しなければならない。

二、監査報告書には、実施した監査の概要ならびに財務諸表がその組合の財務および損益の状況を適正に表示しているかどうかについての意見を明瞭に記載しなければならない。

三、監査基準日以降に発生した事項であつても、その後の組合の財務および損益に重大な影響を及ぼすものを知ったときは監査復命書に記載しなければならない。

## 第二節 中央会組織・運営監査基準

会計監査基準、同実施準則の制定が完了すると同時に、全国中央会監査部では農協中央会組織・運営監査基準、同実施準則の制定作業にとりかかった。まず、制定にあつての基本的考え方が整理されたが、その内容は以下のとおりである。

①組織監査と運営監査は、それぞれの監査範囲があると考えられるが、実務的には組織監査、運営監査の基準は一本であることが望ましいので組織・運営監査基準として制定する。

②組織監査、運営監査の目的は、組合の組織、事業、財務の状況について、合法性、合目的性、能率性の観点から、客観的な判断規準によつて検討し、組合の組織、運営が適正に行われているかどうかについて意見を述べ、組合の健全経営に寄与せんとするものである。

③組織監査、運営監査の範囲は、会計（管理会計を除く）以外の組織、事業、財務の経営活動を包含するものであるが、その監査対象は客観的判断規準によつて限定されることとなる。

④体系は、一般基準、実施基準、報告基準および実施準則とし、さらに会計基準と合わせた報告準則を作成する。

以上の基本的考え方をもとに、内部検討を重ね、昭和四六年（一九七一年）四月都道府県中央会監査担当部課長会に第一次案を提出して検討を行った。さらに同年六月関東近県九中央会監査担当部課長による研究会、同年七月ブロック代表中央会監査担当部長研究会において検討が重ねられ、その間、基準、準則制定のための四農協に対する実態調査、都道府県中央会に対する、基準、準則案の検討依頼も行われ、昭和四七年（一九七二年）一月、監査基準委員会に提出する最終案を取りまとめた。

組織・運営監査基準を審議するための監査基準委員会と幹事会は各二回開催されて審議を完了した。最終原案は、昭和四七年六月二一日全国中央会第二二一回理事會に提案され決定されている。

組織・運営監査基準・同実施準則は、中央会監査における組織・運営監査の目標を明示し、かつ監査の水準を規制し、監査目標達成のための規範を示したものであるが、当初は、(ア)監査の対象範囲が広範多岐にわたり、概念が明確にならない、(イ)特に合目的性、能率性の判定にあたっては判断規準を求めることが困難、(ウ)組織・運営監査においては、監査技術の選択適用は監査士の能力に負う部分が多く、画一的規制は困難等、多くの意見が出された。これら意見については、組織・運営監査は中央会監査にお

いて制度的にも慣習的にもすでに実践されており、基準・準則はこの実践を踏まえて帰納的に要約していくことにより克服していくこととして整理された。

その他検討過程で内容的に問題となった主な事項は以下のとおりである。

### ① 試査について

組織・運営監査においても精密監査は困難であり、試査によらざるを得ないが、試査範囲の決定方法は「組合の内部統制の信頼性の程度を勘案して」という、会計監査基準と同様の表現が妥当かどうか、運営監査においては、重要性の原則等で監査対象の選択があり得ないか、等多くの意見が出され検討が重ねられた。結果的には内部統制には業務監査を重点として実施される内部監査も含まれていることから、会計監査基準と同様の表現としたが、組織・運営監査における試査範囲の決定方法については、基準制定後も論議が続いた。

### ② 監査意見の表明

「組織・運営が合法的、合目的および能率的であるかどうかについての」総括的意見表明は可能か、中央会監査、とりわけ組織・運営監査においては、組合経営者に対する助言、勧告という性格が強く、そのことを明確にすべきではないか等、議論がかわされた。結局、報告基準の二の表現となったが、この点についても、さらに検討が必要とされた。

### ③ 会計監査との領域区分

会計監査と組織・運営監査との領域区分が明確でない。特に財務及び各事業の監査においては、運営

監査の監査証拠は会計記録によることが多く、会計監査から組織・運営面へのアプローチが効果的である等、意見が出された。これについては、会計監査基準、組織・運営監査基準を将来統合させることを前提に検討を進め、重複する部分は統合の段階で整理していくこととした。制定された農業協同組合中央会組織・運営監査基準は以下のとおりである。

### 農業協同組合中央会組織・運営監査基準

昭和四七年六月 全国農業協同組合中央会

#### 第一 一般基準

(会計監査を組織・運営監査とし、その他は会計監査基準と同じ―省略)

#### 第二 実施基準

一、監査士は、適切な監査計画に基づいて秩序整然と適時に監査を実施しなければならない。

監査士は、補助者を使用するにあたり、十分に指導監督しなければならない。

二、監査士が、監督手続を適用するにあつては試査による。試査の範囲は、組合の内部統制の信頼性の程度を勘案して、合理的に決定しなければならない。

三、監査士は、組合の組織・運営が合法的、合目的および能率的であるかどうかについての意見を表明するため、合理的な基礎を得るまで監査を実施しなければならない。

#### 第三 報告基準

一、中央会は、監査士の作成した監査復命書に基づき監査報告書を作成し、監査した組合に交付しなければならない。

二、監査報告書には、実施した監査の概要ならびに組織・運営が合法的、合目的および能率的であるかどうか

かについての意見を明瞭に記載しなければならない。

三、監査士は、監査基準日後に発生した事項であっても、その後の組合の組織・運営に重大な影響を及ぼすものを知ったときは、監査復命書に記載しなければならない。

会計監査基準、組織・運営監査基準の制定は、先に挙げたいくつかの課題は残したが、その検討の過程で、中央会監査設立当初には監事監査、内部監査を補完しなければならない領域があまりに大きく、そのことが中央会監査本来のあり方を見えにくくしていた、という実情のなかで第四章で述べた中央会監査の性格がみえてきた、という点で大きな成果があった。また、制定された監査実施準則の項目別監査手続について、その後監査項目別の留意事項、使用する監査技術と監査資料を対置させた、総合農協監査手続一覧表を作成・普及することにより、中央会監査手続の標準化等質的レベルの向上にも寄与した。

しかしながら課題となっていた、二つの監査基準の統合作業は昭和六二年度（一九八七年）に入ってからとなった。

### 第三節 監査基準・準則の統合

農協の事業規模拡大により、公共性が高まるなかで昭和六〇年代に入ると、その事業運営に関して各界からの批判も強くなり、このことに対応して中央会監査の制度改革と一層の質的レベルの向上が必要とされてきたことから、昭和六二年全国中央会に「系統農協監査機能強化対策研究会」が設置された。

この研究会においては中央会による組合の決算監査の実施について検討され、あわせて永い間の懸案となっていた中央会監査基準の見直しも行われることとなった。この研究会は単位農協（三組合）、県中央会（三中央会）、全国各連の常勤役員をもって構成され、さらにブロック代表県中央会（六県中央会）の監査担当部長と全国各連の企画室長等による専門研究会が設置された。また、中央会監査基準・準則の検討にあたっては会計学・監査論の専門家と公認会計士（各一名）を研究委員として委嘱して検討作業に加わってもらった。中央会監査基準・準則は平成元年（一九八九年）三月六日の第三回研究会において、研究会（案）をとりまとめ、同年四月二一日全国中央会理事会で協議決定された。会計監査基準と組織・運営監査基準の統合とあわせて行われた改訂の要旨は以下のとおりである。

① 期中を基準日とする会計監査の位置付けを明確にした

実施基準三の会計監査に関する表現を「組合の会計記録および報告書」とし、報告基準二は「財務諸表に対する意見または会計と組織ならびに業務運営に関する改善事項」とした。実施基準三の「報告書」とは決算監査においては財務諸表、期中を基準日とする監査の場合は試算表等会計に関する内部報告書である。また、報告基準二の前段の規定が決算監査報告書、後段が期中基準日監査の報告書であり、双方の要件を満たす内容とした。

② 試査範囲の決定方法を明確にした

監査士は監査意見を表明するに足る合理的な基礎を得るまで監査を実施しなければならぬが、監査は会計監査のみならず組織・運営監査も試査として実施される。試査範囲の量的決定要素は内部統制の信頼性によるが、試査対象の選択にあたっては組織・運営監査においては、組合役職員の資質、経営者

の経営姿勢等内部統制を構成する諸要素（内部統制環境）を勘案して決定することが合理的である。新基準では会計と組織・運営に共通する試査範囲の決定要素として、内部統制と統制環境を包含する内容として「内部統制構造」という表現を用い、これにより試査対象と試査の量的範囲を決定するとした。

③ 新規事業等について実施準則を補充した

旧監査基準・準則制定後、相当の期間が経過しており、その間農協の事業は内国為替等新規の事業も多くなっており、これらの監査手続を補充した。また金融自由化の進展にともない、リスク管理にかかわる手続きを、また事務の電算処理の定着に対応して補充・修正を行った。

農業協同組合中央会監査基準

平成元年四月 全国農業協同組合中央会

序文

（中央会監査の目的）

農業協同組合中央会（以下「中央会」という）の監査は、農業協同組合（以下「組合」という）の会計記録および報告書が合法的かつ適正に作成されているか、業務運営が組合の目的を達成するために、合法的かつ能率的に行われているかどうかを確かめるために行われるものである。このことにより、組合に対する中央会の総合指導機関としての機能を効果的に發揮し、もって組合の健全な発展に資することになる。

（中央会と監査士との関係）

中央会の監査は、中央会に置かれる農業協同組合監査士（以下「監査士」という）が実施する。監査士は、監査手続終了後遅滞なく報告書を中央会会長に提出し、中央会は、監査士の監査結果にもとづき監査を受けた

組合に対し監査報告書を交付する。

(監査基準、準則の意義)

監査基準、準則は、監査士が監査の実施ならびに監査結果の報告にあたり正当な注意をもって遵守すべきものである。監査士は、この監査基準、準則および基本理念にしたがって、合理的に監査を実施しなければならない。

このことにより、中央会監査の質的レベルの維持、向上をはかるとともに、組合員をはじめとする社会的信頼が高まり、もって中央会監査制度の円滑な運用の基礎を確立する。

#### 第一 一般基準

- 一 監査士は、特別の利害関係を有する組合については監査を行うことができない。
- 二 監査士は事実の認定、処理の判断および意見の表明にあたって、常に公正不偏の態度を保持しなければならない。
- 三 監査士は、監査の実施および報告書の作成については、正当な注意をもってこれを行わなければならない。
- 四 監査士は、監査によって知り得た事項を正当な理由なく漏えいし、または窃用してはならない。

#### 第二 実施基準

- 一 監査士は、適切な監査計画にもとづいて、秩序整然と適時に監査を実施しなければならない。
- 二 監査士は、補助者を使用するにあたり、十分に指導監督しなければならない。
- 三 監査士は、組合の内部統制構造を勘案し、試査の範囲を合理的に決定しなければならない。
- 三 監査士は、監査対象の重要性、危険性を考慮して、組合の会計記録および報告書が合法的かつ適正に作

成されているか、組織ならびに業務運営が組合の目的にしたがい合法的および能率的であるかどうかの意見を表明するために合理的な基礎を得るまで監査を実施しなければならない。

### 第三 報告基準

一 監査士は、実施した監査の結果について終了後遅滞なく報告書を作成し、中央会会長に提出しなければならない。

二 監査士は、報告書において、実施した監査の概要、財務諸表に対する意見または会計と組織ならびに業務運営に関する改善事項を明瞭に記載しなければならない。

三 監査士は、監査基準日後に発生した事項であっても、その組合の財務、損益ならびに組織、業務運営に重大な影響を及ぼすものを知ったときは、報告書に補足して記載しなければならない。

## 第六章 監査態勢強化の取り組み

都道府県中央会の組合監査は、系統農協の基幹組織である総合農協を重点に実施された。総合農協に対する中央会の監査実施率（以下、監査実施率はすべて総合農協に対する実施率を指す）は、昭和三〇年度（一九五五年）一〇・二%から漸次上昇を続け、一〇年後の四〇年度（一九六五年）には二八・七%となったが、その後は三〇%弱の水準で横ばいの状況となっていた。これは中央会の監査従事者数が昭和三五年度（一九六〇年）までは増加を続けていたものの、それ以降はほとんど増加していないことによるものであった。監査士資格試験の合格により、中央会内部の監査士の増加が続くなかでの監査従事

者数、監査実施率の停滞は、基本的には中央会内部における監査事業の位置付けの問題であるが、以後永い期間にわたって同様の基調が続くこととなった。

このような状況に鑑みて全国中央会は、監事監査・内部監査の指導指針とあわせて、中央会監査態勢の強化充実をはかるための目標等について指針を策定してきた。この章では、これらのうち主要な取り組みを紹介する。

## 第一節 中央会監査事業強化充実三ヶ年計画

昭和四〇年度以降の中央会監査実施率の停滞が続くなかで、全国中央会は中央会監査態勢をめぐる諸問題について踏み込んだ協議を重ねてきた。この検討結果を踏まえて昭和四二年（一九六七年）五月全国中央会理事会は「農協、農協連合会、農協中央会における監査体制の強化充実について」を決定した（注：一般的に、制度の質と量を問題とする場合は「態勢」が適切であるが、資料名、資料内容の掲載にあたっては原文のままとした）。そのうちの中央会監査充実計画に関連する部分は以下のとおりである。

### 農協、農協連合会、農協中央会における監査体制の強化充実について（抜粋）

#### （三） 農業協同組合中央会における「監査従事者充実計画」

農協中央会の監査事業は農協系統組織の自主性に基づくものであることに鑑み、農協中央会は、農協および連合会の健全な発達をはかるため、少なくとも年一回監査を実施することを目標とすべきであるが、現在の農

協中央会、とくに農協監査士の設置状況からみて、この目標に到達するには相当長期間を要すると考えられるので、さしあたり行政庁検査と合わせて概ね年一回検査・監査を実施し得るよう、下記により、監査従事者の充実をはかるものとする。

- ①昭和四三年度を第一年度とし、昭和四五年度を最終年度とする三ヶ年計画により充実をはかるものとする。
- ②都道府県農協中央会は計画最終年度において、当該都道府県内の農協の約六〇％について概ね年一回監査を実施し得るよう、これに必要な監査従事者を年次的に充実する。
- ③全国中央会においては、計画最終年度において、概ね一県一連合会について年一回監査を実施し得るよう、これに必要な監査従事者を年次的に充実する。

都道府県中央会は行政検査とあわせて、毎年一回すべての総合農協を監査する、全国中央会はずべての都道府県について毎年一県一連合会の監査を実施するという監査目標はその後、幾度か策定されている。監査態勢強化充実方針に受け継がれることとなった。この方針に基づいて全国中央会及び都道府県中央会は、昭和四三年度（一九六八年）を初年度とする「監査事業強化充実三ヶ年計画」を策定した。

## 第二節 第一二回全国農協大会決議と農協監査研究会

### (一) 第一二回全国農協大会決議

前述の「監査事業強化充実三ヶ年計画」により、都道府県中央会の監査実施率は四二年度二六・六％（一、

八七八組合)から四三年度三〇・六%(二、〇三一組合)へと四ポイント上昇し、全国中央会の連合会監査も四二年度二一連合会から、四三年度二八、四四年度三三連合会と増加した。しかし、都道府県中央会の監査実施率、監査実施組合数は、四四年度二九・四%、一、八四八組合とふたたび減少しており、監査態勢強化充実方針は、その徹底が必ずしも十分でなく、所期の成果をあげるまでに至らなかったことを物語っている。

このことを踏まえて、昭和四五年(一九七〇年)、第一二回農協大会においては、①農畜産物の生産販売一貫体制の確立、②生活活動の拡充強化、③物的流通体制の確立、④信用、共済機能の強化、⑤組織、経営の充実強化、⑥教育、広報活動の積極的展開、とあわせて、⑦自主監査態勢の確立を含めた七つの課題を柱とする総合三ヶ年計画が付議されることとなった。

大会議案作成のため、全国中央会監査部は、一六県の中央会監査担当部長からなる「自主監査体制研究会」を設置し、系統自主監査制度に係る基本問題について検討整理を行った。この研究会において検討された主要課題は、①自主監査態勢の中軸は監事監査か中央会監査か、②監査士試験制度を二本立(監査士、内部監査士)とするか、現行でよいか、③中央会監査による監査証明制度採用の是非及び中央会監査態勢強化のために強制監査等法制上の措置をどうするか、の三点であった。研究会におけるこの課題の整理は以下の通りである。

①監事監査、中央会監査および内部監査は、それぞれ独立した固有の目的と分野を有しており、そして三者はその固有の立場にたつて相互に補充しあうべきものであるが、現状における自主監査態勢整備の中軸は、「中央会監査態勢の整備」をどう具体化するかにある。

②現行の農協監査士資格試験制度は、現在の水準を下げることは出来ず、むしろ、水準を上げる方向で試験制度を整備すべきである。したがって内部監査従事者の資格制度については、農協監査士制度

と別個に設定する必要がある。

③中央会監査による監査証明制度を直ちに実現することは困難であり、むしろ中央会監査の報告を総会に対しても行うことを先がけて検討されるべきでないか。また、中央会監査を法的に強化することについては、自主監査の建前もあり、さらに慎重に検討する必要がある。

自主監査体制研究会は、四五年八月と九月、二回開催され、以下の大会議案をとりまとめ、一〇月、第一二回全国農協大会において議決された。

### 第一二回全国農協大会「自主監査体制の確立」議案

#### (一) 基本施策

農協経営の健全性を組合の内外に示し、農協にたいする信頼感を高め、あわせて経営の合理化をすすめるため、会計はもとより、組織・運営の全般にわたる中央会監査・監事監査のいつそうの充実をはかるとともに、内部監査が適正に行える機構を確立する必要がある。

このため、中央会、農協はそれぞれの自主監査体制強化三ヶ年計画を樹立し、中央会監査体制の整備をはじめとして、農協における監事監査の強化ならびに内部監査体制の確立につとめる。

#### (二) 基本施策達成のための主要施策

- ① 都道府県中央会は農協を、全国中央会は連合会を、それぞれ毎年一回監査することを将来の目標とし、当面の三ヶ年計画において、一年間に都道府県中央会は農協の六〇％を、全国中央会は全国連合会一、都道府県連合会四六の監査実施を達成する。

これに対応するため、農協監査士の養成対策を強化し、その再教育を計画的かつ体系的に拡充して中央会監査従事者の量的整備を行うとともに、その質的向上をはかる。

全国中央会は、都道府県中央会の監査事業計画の調整をはかり、その体制整備を促進する。

② 監事監査の重要性にかんがみ、これを強化するため、監事はひろく内外からその適任者を選出するようにつとめるとともに、中央会による研修を強化する。

③ 農協の事業および経営の状況にかんがみ、内部監査担当部署を確立する。

また、全国中央会は内部監査従事者の整備をすすめるため、資格制度および所定の研修等必要な措置を講ずるものとする。

④ 全国中央会は、中央会監査基準、監事監査基準および内部監査基準を設定し、農協監査の向上につとめる。

## (二) 農協監査研究会

系統農協の総合力を発揮し、系統各段階が一体となって前記農協大会で決議された総合三ヶ年計画の実行を期すため、全国段階においては、農協中央機関の会長、理事長をもって構成する全国総合三ヶ年計画推進委員会が設けられた。自主監査態勢整備の課題に関しては、その具体的推進の方途を研究するため、農協組合理、同監事、連合会監事、同監事室長、中央会監査担当部長、中央機関監事、農林省、学識経験者等を構成メンバーとする農業協同組合監査研究会が設置された。農協監査研究会には、同規約に基づき、①監事監査のあり方、②監事監査補助者、③監事研修の方法、④内部監査のあり方、⑤中央会の監査事業、⑥協同会社等の監査について協議、検討が行われた。

農協監査研究会は昭和四六年（一九七一年）一〇月一四日第一回研究会が開催され、四八年（一九七三

年)八月三日第六回研究会において報告書を取りまとめた。その間幹事会も四回開催されている。研究会の主要検討事項および中間整理の内容を整理すると以下の通りである。

第三回研究会(昭和四七年(一九七二年)六月二日)

前二回の検討結果に基づき、①監事監査のあり方、②監事監査補助者、③監事研修の方法について中間報告を取りまとめた。

#### ① 監事選出指導基準

監事監査のあり方については、まず監事適任者を選出するための「監事選出指導基準」を設定した。農協法では監事の選任資格については監事の重責に鑑み、広く組合員および員外者からも選任できるとされているが、しかし役員選出の実態は、役員を地区別に割り振る選出方法をとる傾向があり、監事監査の適格者を選出するという本来のあるべき姿が実現しにくいのが実情となっている。このことから、監事選出についての指導基準を設定し、今後監事の選出にあたっては、この基準に適合した者を選出するよう、組合員に対し教育指導を実施することとした。

また、監事の改選に際しては、監査に必要な知識経験のある監事を確保するため、定数の三分の一は再任するように指導する必要がある、とした。

#### 監事選出指導基準

- 一、経営経理について知識経験を有する者
- 二、監査について知識または経験を有する者

三、農協制度及び事業に対する理解が深く、地区内の事情にくわしい者  
四、責任感が強く、かつ公正な人格である者

さらに、監査の実施体制として、理事は監事が監査の実施期間を充分にとれるように必要書類を監事に提出し、また、監査実施のため、監事から補助者の要請があったときは適任者を補助せしめ協力する必要がある、としている。

## ② 監事監査補助者

監事監査補助者については、独立した機構または専任の担当者を設置することは、組合の場合は、その規模等から考えて一般的には困難であるので、補助者は独立性の観点から、内部監査担当者、管理部門担当者をあてる、とした。

## ③ 監事研修

監事研修は基礎研修、専門研修を中央会の研修施設に定型コースとして設定する必要がある、とした。そして、基礎研修の内容には農協法概論、協同組合論、簿記の理論と実務、監査論、各項目の監査方法等を盛り込み、研修日程は一〇日程度としてとりまとめた。さらに、専門研修は組織運営監査についてのより深い知識と各事業の監査実務が必要であり、二日間程度実施する、というものであった。

第五回研究会（昭和四八年（一九七三年）五月二五日）

内部監査体制の確立対策について研究討議を行い、さらに、前回の内部監査のあり方についての整理

とあわせて内部監査規程例を作成した（掲載略）。

さらに第五回研究会では、中央会監査の実態と問題点把握を行い、今後の中央会の監査事業について研究討議を行っている。ここで整理されている中央会監査の課題については、その後も改善がはかられないまま、課題となっていた内容も多くみられ、今後さらに検討を深めて対策を見出し、実践していかなければならない事項も多かったので、その要約を示しておく。

### ① 監査従事者の増員対策

監査士有資格者は中央会男子職員の三〇%（昭和四七年度現在、以下同じ）となっているが、監査従事者の増員をはかるためさらにその割合を高める必要がある、中央会の新採用職員は全員資格試験を受験せしめるとともに、監査担当部署以外さらには、組合、連合会に所属している監査士有資格者等の有効活用に目を向けるべきである。

### ② 監査士の専従化

中央会に所属している監査士のうち、監査事業に専属的に従事している者は二三%でしかなく、その結果監査従事者の半分以上は担当部署以外からの応援となっている。

監査の中心は専従の監査士が当たるべきであって、その補完として兼務者、他の部署からの動員を考へるべきで、目標としては監査専従者のみにより監査を行えるような専従体制を整えるべきである。

### ③ 監査士と補助者

監査従事者のうち監査士の割合は六〇%強でしかなく、また、現状では監査補助者の活用方法が確立

しておらず、このため、補助者に独立してひとつの事業部門の監査を担当させ、監査士が何等の指導も行わない例も見うけられる。したがって、今後監査の質の向上をはかるため、専従監査士の増員をはかるとともに、監査士と補助者の責任関係を明確にする必要がある。

#### ④ 監査の延日数

被監査組合が合併等により大型化し、事業量も増大しているにもかかわらず、監査の延日数は数年前からほとんど増加しておらず、監査士の技量が一定であるとすれば、明らかに監査の質は低下している。必要な監査延日数を確保するとともに、予備調査の充実、内部監査体制の整備強化等により、能率的に監査を実施することについても検討していく必要がある。

#### ⑤ 監査の経費

中央会の事業費、人件費に占める監査関係人件費、事業費の割合は年々低下しており、中央会内に於いて監査事業は相対的に地盤沈下の傾向を示している。このことは、監査組合数及び監査の実施に重大な影響を及ぼすものであるので、会員組合に監査の重要性、効用を充分理解させることはもちろんであるが、中央会トップに対しても監査事業に正当な認識を持つよう働きかける必要がある。

#### 第六回研究会（昭和四八年（一九七三年）八月三〜四日）

以上、過去二年間、五回にわたる検討経過を踏まえて、以下の内容を骨子とする報告書「農協監査事業の方向」をとりまとめた。

農協監査研究会報告書（要約）

一、監事監査強化対策

- ① 「監事選出指導基準」にもとづいて、監事としての適格者を選出するよう指導の徹底を期す必要がある。
- ② 組合に対して、監事監査の重要性について理解と認識を深めるための指導を行う必要がある。
- ③ 監査能力向上のため、監事に対し段階別に体系化した教育研修を実施する必要がある。

二、内部監査担当部署の確立推進

- ① 大規模農協においては必ず内部監査制度を導入するものとする。
- ② 内部監査担当者の資格制度については、特に制度化する必要があるが、担当者は、農協監査士資格試験に合格できる程度の能力を有することが望ましい。
- ③ 内部監査の独立性を保持させるため、内部監査担当部署を設置するとともに理事の直属とすることが望ましい。

三、中央会監査体制の整備

- ① 都道府県中央会は、組合に対して少なくとも二年に一回以上監査ができるよう体制整備をはかる必要がある。
- ② 監査の実施率を向上させるため、監査部門を明確にするとともに、専従者の確保による監査体制の強化をはかる。
- ③ 監査士の専門職としての位置付けについて検討するとともに、長期に一定期間監査に専従できるように配慮する。
- ④ 組合規模に応じた十分な監査日数を確保する必要がある。

⑤ 監査士選任基準を設定し、人格的、技能的資格及び充分に実務経験を経た適格者を選任することが望ましい。

⑥ 中央会監査の性格上、監査の事後指導は、特に重要であり積極的に行うべきである。

⑦ 監査実施率向上にともなう必要諸経費については十分に予算措置を講ずる必要がある。

#### 四、協同会社の監査

協同会社については、監査士が組合の監査に際して会社から組合に提出されている書類等によって十分監査を行い、その結果、組合に及ぼす影響が大きい問題が認められる場合は、農林省通達の趣旨にそつて、積極的に当該協同会社の承諾を得て調査を行うことが望ましい。

#### 五、監査機関相互の連携

監事監査、内部監査および中央会監査は相互に有機的な連携を保ち、それぞれの監査効果をあげることが必要である。

### 第三節 総合審議会答申と中央会監査態勢整備五ヶ年計画

昭和四五年の第一二回全国農協大会における「自主監査体制確立」の決議以降の監査実施状況についてみると、都道府県中央会の総合農協監査実施率は、四六年度三二・八%から四七年度三三・二%と微増しているが、その後低下傾向となり、四八年度以降、五六年度までは三〇%台にも満たない実施率となっている。また中央会における選任監査士数は、四六年度（一九七一年）六九一人に対し、五六年度（一九八一年）一、〇一五人であり、一〇年間で三二四人増加しているが、監査担当部課に所属して専ら監査に従

事した監査士は、四六年度二二二人（一県平均四・七人）が、五六年度二五六人（一県平均五・四人）で、わずか三四人しか増えておらず、一県中央会当たりの増加人員は一人にも満たない状況となっている。

もつとも、監査士については他部署に所属していても監査に動員されることがあり、この数が四九年度二二八人で、担当部署も含めて監査に従事した監査士の数は四五〇人、中央会選任監査士に対する比率で六六%に対し、五六年度は他部署所属監査士二七二人、合計五二八人で、監査に従事した監査士の数は七八人増加しているが、選任監査士に対する比率は五二%となっており、中央会において監査に従事した監査士の比率は一〇年間で一四ポイント減少している。

このように、中央会監査態勢については、監査士の数は着実に増加しており、また、前述したように、態勢について種々の方策がとられてきたにもかかわらず、みるべき成果をあげ得ていないというのが実態であった。

このような状況のなかで、全国中央会会長の諮問機関である総合審議会において、自主監査態勢の整備強化について答申が出された。これは、昭和五三年（一九七八年）一月、全国中央会藤田会長より総合審議会に対し①組合員の自発的協同を促進する組織運営のあり方について、②農協の組織経営体制整備のあり方について、の二項の諮問があり、昭和五五年（一九八〇年）一二月に②の答申の一項目として答申されたものである。

五五年に出された総合審議会答申の、自主監査態勢整備にかかわる部分は、内部監査、監事監査及び中央会監査は、いずれもその目的を充分に果たしているとは言い難い状況にある、という状況認識を前提に、①内部監査については、職員数等を基準として一定規模以上の農協および連合会は内部監査の導入をはかる、②監事監査は、系統各段階において学経監事を監事の構成に加える等により態勢の強化に努める、③中央会監査は、その実施率を高め、また資金量等を基準に一定規模以上の農協については決

算監査を実施することとし、必要な態勢整備計画を樹立する、ということを中心たる内容としたものであった。

この総合審議会の答申を受けて、その具体的実施方を研究するため、昭和五六年（一九八一年）三月、一二の都道府県中央会の経営監査担当部長による「自主監査体制研究会」が設置され、三回にわたる検討を重ねて、昭和五七年（一九八二年）、研究結果をとりまとめた。そのあらましを紹介すると以下の通りである。

### 自主監査体制研究会報告（要約）

#### （一） 内部監査・監事監査

内部監査の導入基準は、内部監査が内部統制の一環として行われるものであるから、内部統制と最も密接な関係にあり、組合員数、事業量等とも概ね比例すると思われる職員数によることとする。すなわち、職員数五〇人以上の組合は全て内部監査を導入し、一〇〇人以上の組合では内部監査の専任担当者を設置する。監査の独立性保持という観点から、専任担当者の数によっては独立部門を設置し、独立部門が設置できない場合、担当者は管理部門に所属させる。

監事監査について監事選出指導基準を再確認し、学経監事の登用については、特に選任制をとっている大規模組合では、定款でその旨定める必要がある。

#### （二） 中央会監査

都道府県中央会の監査実施率目標は、五〇%とし、特に大規模組合についてはその公共性が増大していることから、貯金量二〇〇億円または組合員四、〇〇〇人以上の組合で、当該年度に行政検査が実施されない組合

については毎年監査を実施する。また、全国中央会は信連、経済連、共済連について三年に一回以上監査を実施することとし、この監査実施率目標を達成するために、全国中央会、県中央会は五八年度を初年度とする中央会監査体制整備五ヶ年計画を策定する。

内部監査については、この導入基準により実施されれば、四〇%の組合で導入されるという内容になっている。

学経監事の登用については、平成元年（一九八九年）二月一日付農水省農経A第九七号の模範定款例の一部改正に関する通達により、同趣旨の改訂がなされ本格化することとなった。

また、中央会監査態勢整備計画の特徴は、実施率目標達成に必要な要員数、経費について一定の算出基準のもとに算定し、五ヶ年計画のなかに組み込んだことである。ちなみに、都道府県中央会における農協監査の実施率を五〇%にした場合の必要な要員数は、監査従事者が年間一〇〇日監査に従事し、一組合平均監査延日数を三〇人日として計算すると、六七八人となり、年間一〇〇日の監査従事者数に換算した現状要員数の約二倍となり、また経費についても同じ倍率だけ確保しなければならないこととなっている。

なお、総合審議会の答申は、農協事業の公共性が増大していることに鑑み、一定規模以上の農協について中央会による決算監査を実施する、としていたが、決算監査についてのその後の検討経過は後に述べるとする。

この自主監査体制整備の方針は、昭和五七年（一九八二年）三月四日、全国中央会理事会、同日の都道府県中央会専務・常務参事会議において協議決定され、全国中央会の指導方針として確定した。この方針を受けて、三五都府県の中央会が昭和五八年度を初年度とする中央会監査態勢整備五ヶ年計画を策

定した。計画を策定した都府県の計画最終年度(昭和六二年度)における監査実施率計画は四五%となっており、この計画実践による中央会全体の監査実施率向上が期待されたが、限られた中央会総要員と予算の壁は厚く、昭和六二年度の実績は監査実施組合数が一、四〇四組合、実施率は三四・一%で、五ヶ年計画策定前を四ポイント程度上回るといふ結果にとどまった。

また全国中央会の連合会監査は、この計画前の昭和五七年度実績で一八連合会を昭和六二年度は、二五連合会まで引き上げることができたが、信連・経済連・共済連について三年に一回という目標には遠く及ばないというのが実情であった。

以上、昭和二九年中央会が発足してから、昭和年代の終わりまでの中央会監査制度の歩みを総括していえば、この間、監査制度自体の変化はほとんどみられず、中央会としては限られた要員と予算のなかで、ひたすら監査実施率の維持向上と、監査の質的レベル向上に努めた時代であったといえる。

一方、中央会監査の主要対象となっていた総合農協は、この間、事業量においては高度経済成長のなかにあつて、とりわけ信用・共済事業の飛躍的伸張が、また合併による規模拡大が大きく進展していた。

第七表 総合農協数と農協貯金の残高の推移

年 度	総合農協数	農協貯金残高 (百万円)	一組合当たり農協貯金残高 (百万円)
昭和三〇事業年度	一二、八三五	三八一、四五一	二九
三三事業年度	一二、四〇六	五二四、一七八	四二
三六事業年度	一一、五八六	九六三、五六二	八三
三九事業年度	九、一三五	一、八六三、五二一	二〇三
四二事業年度	七、〇七四	三、四八一、八八四	四九二
四五事業年度	六、〇四九	五、九五七、六九五	九八四
四八事業年度	五、一九八	一、三八八、四四五	二、一九〇
五一事業年度	四、七六三	一七、四〇七、二六八	三、六五四
五四事業年度	四、五四六	二四、五三六、一五七	五、三九七
五七事業年度	四、三七三	三一、八六七、二〇五	七、二八七
六〇事業年度	四、二六七	三八、九五一、〇七九	九、一二八
六三事業年度	三、八九八	四六、七二六、七一九	一、九八七

(注) 総合農協統計表抜粋

(注) 総合農協数は昭和三二年三月末〜平成元年三月末の数を記載している。

事業量のうち農協貯金についてみると、昭和三〇事業年度(一九五五年)三、八〇〇億円から昭和六三事業年度(一九八八年)四六兆円と一二二倍の伸びとなっており、我が国金融システムのなかで一定の地位を占めることとなり、このことはまた金融自由化の波も大きく受けることとなった。

農協合併は農協の再建整備・整備促進までは、経営不振組合の吸収合併が主であったが、昭和三六年（一九六一年）農協合併助成法（その後繰り返し延長され現在も続いている）制定以降は、中央会主導による経営基盤拡充のための前向き合併が進み、平成元年（一九八九年）三月には昭和三十一年（一九五六年）三月の約三分の一、三、八九八組合となった。この時点での一組合当たり貯金量は一二〇億円で、一組合当たりのみた貯金量は昭和三〇事業年度比で実に四〇三倍となっている。このことから、とりわけ大規模合併組合の経営は、一般企業における大会社に匹敵する社会的責任を負うという質的变化をもたらしていた。

そして、中央会監査はこれらのことを背景に、平成の年代に入って大きな変動期を迎えることとなった。

第一編、第二編は昭和六一年（一九八六年）三月全国中央会が発刊した「農協中央会監査制度史」を底本として、必要な加除修正を行ったが、とりわけ第二編「農協中央会の発足と監査事業」の加筆修正が多くなった。これは旧本が主として全国中央会における監査事業を紹介する内容となっていたのに対して、改訂にあたっては全国中央会・都道府県中央会全般の中央会監査制度史となるように書き改めたことによる。

なお、日本には中央会監査制度に関連する貴重な資料が多数掲載されているが、紙幅の関係で改訂にあたってはその多くを割愛した。資料を必要とする場合には旧本を参照されたい。



## 第三編

### 中央会監査―決算監査の時代

## 第一章 農協を取りまく情勢

### 第一節 バブルの崩壊と金融システムの改革

昭和六〇年代の我が国経済は、円高不況を克服するために低金利政策が採用・継続された。この低金利政策が不動産や株式への投機を加速させ、バブル景気の過熱を招いたが平成二年（一九九〇年）の平成大好況を最後にバブルが崩壊した。バブルの崩壊によって系統金融機関も巻き込まれたいわゆる住専問題が発生し、また、都市銀行も含む金融機関の破たんという事態が発生した。

この後、日本経済は、バブルの後遺症から未曾有の不況に苦しんだ。金融機関の膨大な不良債権が重石となって、景気回復の阻害要因となった。この過剰債務をはじめ、過剰雇用、過剰設備投資の三つの過剰はバブル崩壊以来一〇年超にわたって負の遺産として引き継がれた。長期的な好景気とバブル崩壊という天国と地獄を味わった時代であった。

#### (一) プラザ合意と円高対策

日本経済は、二度の石油危機を乗り越え、昭和五〇年代後半から六〇年代にかけて景気の上昇と後退の循環を繰り返しながら、経済効率を追求し民間活力を生かした高い成長を続けた。この経済成長が輸出中心であったため貿易黒字の不均衡が拡大した。

円高になっても、輸出が伸び貿易黒字が拡大したため、我が国に対する批判が強くなり、米国をはじめとする諸外国から国内市場の一層の開放が要求された。ちなみに円相場は「ドル当たり六〇年（一九八五年）二月には二六〇円四〇銭であったが、六一年（一九八六年）六月に一四四円まで上昇し、一年間に一二〇円近く高騰した。

輸出依存の我が国経済構造を転換させ、対外経済摩擦を解消するため、首相の私的諮問機関の「国際協調のための経済構造調整研究会」を発足させ、六一年四月に報告書いわゆる前川レポートが出された。この中で基礎的農産物以外の輸入拡大を図ることも盛り込まれた。

## （二） バブル経済の崩壊

好景気の中で資産価格は激しく上昇した。企業利益は史上最高、株価と地価は急騰し、大都市では大型開発、地方ではゴルフ場とコンドミニアムの並ぶリゾート開発がすすめられた。しかし、株価は平成元年（一九八九年）の大納会の日（二月二十九日）を頂点に急落、地価もこれを追うように下降を始めた。平成二年（一九九〇年）から六年（一九九四年）にかけて株価と地価が急速に下落、大幅な景気後退である「バブルの崩壊」が起こった。

平成二年には東西ドイツの統一、同年にソ連をはじめとするヨーロッパの社会主義体制が崩壊する等世界も大きく変動した。

我が国経済の景気後退が顕著に現れたのは平成三年（一九九一年）からである。国内需要の拡大をリードした設備投資や、住宅投資が減速した。そして金融業の不良資産が増加し金融不安を引き起こした。

五年版経済白書によれば「資産インフレが急速に進んだ昭和六二年（一九八七年）には土地・株式の

合計で四八九兆円、名目GNPを四〇%も上回るほどの巨額のキャピタルゲインが記録された。平成二年（一九九〇年）以降は逆に巨額のキャピタルロスが発生し、その規模は平成三年（一九九一年）に二〇七兆円（GNP対比四〇%）、平成四年（一九九二年）も四〇三兆円（GNP対比八八%）となっている」としている。

### (三) 政治問題化した住専の不良債権

バブルの崩壊に伴う金融危機、不良債権問題として最初にクローズアップされたのが住宅専門会社（住専）問題であった。住専は、都市銀行等が出資して、個人の住宅ローンを手がけるために設けられた金融会社である。しかし、昭和五〇年代後半から母体行である都市銀行が自前で個人向け住宅ローンを始めたため、住専は個人より都市開発、不動産取引、建設業等不動産関連の業者向けの貸出を増大させた。バブル期に住専による事業者向けの不動産融資が膨れ上がり、これが不良債権となった。住専七社は平成六年（一九九四年）三月に地銀生保住宅ローン、住総が債務超過、平成七年（一九九五年）三月には住宅ローンサービス、総合住金が、同年九月に日本住宅金融、第一住宅金融、日本ハウジングローンが債務超過となつて破綻が決定的となつた。七社合計の貸付金残高一〇兆七、〇〇〇億円のうち損失見込み額は六兆三、〇〇〇億円にものぼつた。

農林系統金融機関の住専への債権総額は五兆五、〇〇〇億円だったことから、大きな政治問題となつた。最終的には①母体行は住専の債権を全額放棄する、②一般行は債権の一部を放棄する、③農林系統金融機関の債権は全額返済されるが、その金利分五、三〇〇億円を住専処理機構に贈与する、④回収不能債権等の合計六、八〇〇億円は財政支出するといふものであった。

#### (四) 戦後初の本格的な金融危機と金融システムの改革

平成九年（一九九七年）の夏から秋にかけて株価が下落、大企業の倒産が相次いだ。十一月には、三洋証券を皮切りに、北海道拓殖銀行、山一証券、徳陽シティ銀行が破綻した。一〇年（一九九八年）には長期信用銀行等が破綻し、日本の金融機関にとって戦後初の本格的危機が到来した。金融機関の貸し渋りによって、資金不足となり、倒産や閉鎖に追い込まれる企業が相次いだ。失業率も高くなった。バブル期には、金融機関が不動産担保で巨額の融資を行ったが、地価の下落などで融資企業が大きな損失を抱えたため、金融機関に膨大な不良債権が発生した。

このため、金融機関の自己資本は激減、大手銀行の一部は国際業務を行うために必要とされる自己資本比率八割を割り込んで海外業務から撤退したところや、地方銀行や第二地銀の中には国内銀行の健全基準とされた自己資本比率の四割を下回るところも現れた。平成一〇年に政府は金融システム改革法を制定し、いわゆるピックバンと呼ばれる銀行・証券業務の大幅な自由化方策を打ち出した。また、銀行等の健全化に向けて金融再生法、金融機能早期健全化法を制定し、その中で早期是正措置が導入された。早期是正措置は、金融監督庁が、自己資本比率の基準を下回った金融機関に対して、業務改善命令を行い、経営の健全性に資することを目的としたものである。自己資本比率を計算する前提として、厳格な資産の自己査定を行うことが求められたが、これは、その後の監査業務に多大な影響を与えるものであった。

## 第二節 転機を迎えた日本農業

昭和六〇年代の農業は円高に伴う日米間の農産物の輸入圧力が高まり、ガット・ウルグアイ・ラウンドの激しい攻防で、国際的に大きな転機となった。また、米は生産調整が八〇万haに拡大され、その一方で平成五年（一九九三年）には大凶作に見舞われ、米パニックを引き起こす等の事態が起きた。さらに、五二年間続いた食糧制度が崩壊して食糧法が制定された。日本農業は新たな環境に直面することとなった。

### (一) ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉

ガット農業交渉は平成五年（一九九三年）一二月一五日に決着した。その内容は①関税以外の国境措置をすべて関税に置き換える、②これらの関税を平成七年度（一九九五年）から六年間で平均三六%、最低でも一五%引き下げる、③輸入していない食料はミニナム・アクセスの制度を設け、初年度は国内消費量の三%、六年後の最終年度は五%を最低輸入量として受け入れるというものであった。わが国の米は、関税化の例外措置が認められたが、その代償としてミニナム・アクセス米を初年度四%、最終年度八%を最低輸入量として受け入れることとなった。

## (二) 食管制度の廃止

また、わが国の農業政策を支えてきた食管制度が廃止された。平成六年（一九九四年）八月農政審議会は「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」について答申した。この中で「現行の食糧管理法にこだわらず、新たな法体系を整備すべきである」とした。これに基づき食管制度に代わる新たな米管理システムとして「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（食糧法）が制定された。

米の流通は民間を主体にして、政府の任務は需給計画の策定、生産調整の推進、備蓄の買い入れ、輸入管理に限定する。政府への売り渡し義務を廃止し、計画流通米の売り渡し先を特定し、それ以外の米は数量を届ければ計画外米として自由に販売できるようになった。「米の政府管理」から「民間流通」へと大幅な規制緩和となった。

### 第三節 系統組織の再編合理化—事業二段・組織二段に向かって—

このような農業・農協を取りまく環境の大きな変化を受け、農協の事業取扱高の伸び悩みが顕著となり、経営も厳しさを増した。また、不良債権処理、金融制度改革の進展、農業生産の衰退が続く中、農協への批判の声が高まり、組織・事業は一層の改革を迫られることとなった。特に、系統信用事業が深く関与した住専問題を通じて、系統内外から農協系統の再編合理化、すなわちJA改革が課題とされるようになった。また、平成四年（一九九二年）四月、JAの愛称ならびにJAマークの使用が全国で開

始された。

昭和六一年（一九八六年）六月の全中総合審議会答申は農協が組合員の営農・生活面の拠点としての役割を発揮するとともに、系統を通ずる事業運営の徹底した合理化・効率化と事業機能の強化が喫緊の課題であるとして提起した。

系統外からは、総務庁が昭和六三年（一九八八年）六月に農協の組織、事業運営にかかる行政監察に基づく勧告を行った。また、平成元年（一九八九年）二月農水省は、先の総務庁の勧告にこたえて「農協及び連合会組織、事業運営に関する今後の指導方針」の通達を発出した。この中で後に述べる通達による決算監査を導入することも定められた。

平成三年（一九九一年）三月全中総審答申において、事業二段、組織二段を基本とする「系統農協の組織整備の将来方向と実行方策について」が打ち出された。さらには、JA改革本部は平成八年（一九九六年）七月には「JA改革の取組み方針」を策定し、JAと県連・全国連を一体化した統合連合組織の組織二段を基本に①経済事業は合併を基本とし、第一次統合は平成一〇年（一九九八年）、第二次統合は平成一二年（二〇〇〇年）を目標とする、②信用事業は合併または事業譲渡によって実現を目指す、③共済事業は合併によるものとし平成一二年までに統合を目指すという基本スキームを示した。

一方、特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法の成立後の平成八年八月、農政審議会の農協部会は「信用事業を中心とする農協系統の事業・組織の改革の方向」と題する報告を行った。そこでは、農協系統全体の事業・組織の改革、単位農協の広域合併、農林中金と信連の統合を始めたとする、組織二段、経営の合理化・効率化の推進、ならびに他の金融機関並みの経営健全性の確保が盛り込まれた。この中で後で述べるように中央会による決算監査の法定化も盛り込まれた。

これを受けて平成八年一二月、農協改革関連二法、すなわち「農林中央金庫と信用農業協同組合連合

会との合併等に関する法律ならびに業務執行体制の強化および自己資本の充実等を内容とする農協法の「一部改正」が行われ、農林中金と信連の合併、事業譲渡を可能とする法制度と経営健全性確保のための措置が整えられた。これ以降農協の合併が一層進展し、連合会の統合も大きく進展することとなった。

ちなみに総合農協数は、昭和三五年度末（一九六〇年）には二二、〇〇〇を超えていたが、昭和六〇年度末（一九八五年）には四、三〇三、平成元年度末（一九八九年）には三、八九八、五年度末（一九九三年）には三、〇七三、一〇年度末（一九九八年）は二、〇〇六となった。また、平成一二年（一九九九年）一〇月に奈良県で、平成一四年（二〇〇二年）四月は沖縄県で一県一JAが誕生している。また、一二一年（二〇〇〇年）四月には香川県で県下四五農協による香川県農協が設立された。

## 第二章 通達による決算監査

### 第一節 中央会における決算監査導入の検討

決算監査は平成元年に通達というかたちで導入されたが、中央会監査における決算監査の必要性に關してはそれ以前から検討がなされていた。その検討状況は以下のとおりである。

昭和四五年（一九七〇年）、第二二回全国農協大会で①農畜産物の生産販売一貫体制の確立②生活活動の拡充強化③物的流通体制の確立④信用・共済機能の強化⑤組織、経営の充実強化⑥教育、広報活動の積極的展開と併せて⑦自主監査態勢の確立を含めた、七つの課題を柱とする総合三力年計画が付議さ

れることとなった。

大会議案作成のため、全中監査部は一六県の中央会監査担当部長からなる自主監査体制研究会を設置し、系統自主監査制度に係る基本問題について検討整理した。この研究会での結論は以下のとおりであった。

すなわち、中央会監査による監査証明制度を直ちに実現することは困難であり、むしろ中央会監査の報告を總會に対しても行うことを先がけて検討されるべきではないか。また、中央会監査を法的に強化することについては、自主監査の建前もあり、さらに慎重に検討する必要があるというものであった。

次に決算監査の実施が検討されたのは全中の総合審議会であった。この総合審議会は昭和五五年（一九八〇年）に答申をまとめたが、自主監査体制に係る部分は、内部監査、監事監査および中央会監査は、いずれもその目的を十分に果たしているとは言えないとその現状を分析している。

その上に立って①内部監査については、職員数等を基準として一定規模以上の農協および連合会は内部監査の導入をはかる、②監事監査は、系統各段階において学経監事を監事の構成に加える等により態勢の強化に努める、③中央会監査は、その実施率を高め、また資金量等を基準に一定規模以上の農協については決算監査を実施することとし、必要な態勢整備計画を樹立する、ということを主な内容とするものであった。

この答申を受けて、その具体策を研究するため、昭和五六年（一九八一年）三月一二の都道府県中央会の経営監査担当部長による「自主監査体制研究会」を設置し、昭和五七年（一九八二年）研究結果を取りまとめた。

結論は、決算監査についてその必要性は認められるが実施するための監査体制の整備は困難であり、

また、監査実施率の向上の効果と比較衡量した場合、実施率の向上を中心課題とし、決算監査は当面実施を見合わせ、実施率向上の計画が達成された段階で検討課題とするというものであった。

決算監査は、理事が作成した業務報告書、財務諸表についての適正性について意見表明することを第一義的な目的とするものであり、組合の総会決議により確定した業務報告書、財務諸表の適正性につき意見表明を行つても意義は小さく、総会前までに監査を実施する必要がある、また、総会において意見表明するのが効果的である。しかし、現行法においては、監事も組合の財務状況、理事の業務執行状況の全般を監査することになっており、理事が業務報告書および財務諸表を総会へ提出するに当たっては監事の意見書を添付することが義務づけられており、また、監事は監査の結果につき総会で意見を述べることとなっている。中央会監査が決算監査を実施すれば中央会の決算監査の意見と監事監査の意見の内容が異なることもありうることで、このようなことから、商法監査特例法のような、両監査の実体的一元化を図るような法改正の必要性が生じてくる。

また、法改正により、中央会監査と監事監査の一元化が図られたとしても、中央会監査は期中監査が一般的であり、期中監査を前提とした監査体制となつており、さらに年間を通じた継続監査が組合にとってなじまない実態からすれば、事業年度末から総会までの間に集中して監査を実施しなければならぬ、その間に一定数の大規模組合の業務報告書、財務諸表の適正性について意見表明しうるにたる合理的基礎を得るまで監査を実施することは体制的に無理である、というのが決算監査の実施を見送つた主な理由である。

## 第二節 決算監査導入の背景

決算監査は平成元年（一九八九年）二月一日、農林水産省の「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方針について」（局長通達）によって導入された。中央会の監査は、組合の総合的指導機関としての立場から、会計処理、組織・運営の適否を判断し、問題があれば指導改善していく監査である。従来の監査は会計処理の適正性は監査の対象であったが、決算の適正性について意見を述べるものではなかった。通達の決算監査は決算の適正性について意見を述べるという点において、従来の中央会の通常監査の概念と相当相違するものであった。

また、この通達の中で、決算監査の実施に当たり「実施体制の面も考慮し、公認会計士などを活用すること」とされ、公認会計士の活用が初めて公式に提起された。

決算監査の導入は、次のような行政サイドの情勢認識・動向に基づくものである。当時の日本農業を取り巻く情勢は、食糧消費の伸び悩み、生産性向上の立ち遅れ、労働力の高齢化等に直面しており、農業保護の在り方に内外から強い関心が寄せられ、構造政策の推進が急務となっていた。一方、農協についても、農村社会および農業の変化に伴う組合員ニーズの多様化や金融自由化の一層の進展等これを取り巻く状況は厳しさを増してきていた。

農協の組織・事業運営に関し、組合員との結合の希薄化、組織優先の事業運営、経営管理態勢・経営活動面の弱体化等、各方面から様々な指摘がなされていた。

このような中、総務庁による「農業協同組合の指導監督に関する行政監察」が実施され、昭和六三年

(一九八八年)六月に①農協の事業運営についての十分な情報提供と、これに基づく組合員農家の意思反映の確保、②営農指導事業等各事業の適切な実施、③農協経営の一層の効率化、④行政庁検査の効果的、効率的な実施等を主要内容とする報告が行われた。

次いで昭和六三年一二月に臨時行政改革推進審議会から「公共規制の緩和等に関する答申」が出され、この中で農協についても①農業生産資材の取引についての農協に対する指導強化、②経営の効率化・合理化を内容とする農協の業務運営等の見直しの推進、③総務庁による行政監察結果に基づく勧告に従った事業運営の適正化等の指摘がなされた。

こうした状況下、系統農協においても、昭和六三年一二月に開催された第一八回全国農協大会において、国際化の急速な進展、農業人口の高齢化等農業農村の変容や金融自由化の急激な進展等農協運営を巡る環境変化の問題に対応するため、「二一世紀を展望する農協の基本戦略」を決議した。この決議の中で、国際化の中での日本農業の確立、魅力ある地域社会の創造、競争力と活力ある経営の構築を基本方向として掲げ、二一世紀までに一、〇〇〇農協を目指した合併推進に取り組むとした。

以上のような情勢を受けて農林水産省は「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方針について」(局長通達)を策定し、平成元年(一九八九年)二月一日付で都道府県知事に通達した。併せて「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方針について」の運用について(課長通達)「決算監査の実施について」(課長通達)を同日付けで通達した。一連の通達によって導入されたのがいわゆる「通達決算監査」である。

次に、それぞれの通達の主たる内容、決算監査の内容の概要を説明する。

### 第三節 「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方針について（局長通達）

決算監査はこの通達によって導入されたが、内容は組合の組織、事業、運営全般にわたる指導方針であり、この中の組合の運営管理態勢に関する指導方針の一環として決算監査は導入されることとなった。以下でその概要を説明する。

#### （一）組合の組織および事業活動のあり方

農業協同組合、農業協同組合連合会は、農業者の自主的な協同組織として設立されたものなので、組合員のニーズにこたえた組織、事業運営を行っていく必要がある。

① 農業生産の重要な担い手である後継者や婦人の正組合員加入をすすめること。ここでは、一戸複数正組合員の推進を提起している。

② 准組合員加入は無原則に加入させるのではなく厳正な審査を行うこと。

③ 組合員のニーズにそった事業運営を基本とし、営農指導事業の実施にあたっては、低コスト農業の実現が課題であり、営農指導の強化、農業生産資材供給の効率化、良質な農業資金の供給等に努めること。

④ 経営基盤強化、人材の確保に向けて合併の一層の推進に努めること。平成元年三月で期限の切れる農協合併助成法を三年間延長する措置が取られた。

⑤農産物の共同販売、生産資材の共同購入は協同組合活動として当然認められるものであるが、これを希望しない組合員がいてもこれを強制したり、他の事業利用で不利益を与えたりすることは適当ではない。協同活動を行うに際しては組合員の理解・納得のうえ行うよう努めること。

⑥組合員資格に変動が生じた場合は直ちにその旨を組合に報告する等、組合員資格確認の徹底に努めること。

## (二) 組合員の意思反映の確保

組合員のニーズにこたえた事業運営を展開するためには、組合員に十分な情報提供を行い、その意向を恒常的に把握しておくこと。

- ① 生産・流通部会、青年・婦人部会、准組合員会等多様な事業参加者の意向を代表する組織を育成し、これらの組織と連携を取り事業運営を図ること。
- ② 理事の選任にあたっては、地区代表のほか生産・流通部会、青年・婦人部会等の代表の登用をすすめること。
- ③ 購買・販売事業の種類別の供給原価、手数料、供給高等について業務報告書等に開示を徹底すること。
- ④ 総（代）会の本人出席率の向上に努めること。また、総会提出議案については、事前にその内容の周知徹底を図ること。

### (三) 理事の責任ある業務執行体制の確立

組合の事業が著しく多様化・専門化、また増大した状況下、代表権を有する者が常時組合業務を掌握する等理事の責任ある業務執行体制を確立する必要がある。

①総資産額が五〇〇億円以上の信用事業を行う総合農協および組合長が系統上部団体の常勤役員等を兼務している総合農協は、複数代表制（代表権を持つ理事が二名以上とする）を採用し、常勤の代表理事を置くように努めること。

②組合の業務に長年従事していた者や組合指導の業務を行っていた者等、事業内容に十分な見識と能力をもつ者（学識経験者）が理事に選ばれるように、さらに、努めるとともに、特に複数代表理事を置く場合には学識経験者をこれに充てるよう努めること。

③総合農協にあつては、常勤理事を少なくとも一人以上おくこと。

④組合は高い社会性・公共性を有することから、その業務執行・監督機関である役員を選出にあつては良識ある選挙を実施するとともに、役員は職責の重大性を再認識し、組合のために忠実にその職務を遂行すること。

### (四) 監査機能の補完・強化

組合の事業活動は多様化・高度化し、その対象範囲も広く地域全体に及んでおり、組合の社会性・公共性は、一層高まっている。

こうした中で、組合事業の健全な運営を確保していくための、監査機能の補完・強化を図るため以下の点につき指導するとした。

①監査の重要性にかんがみ、監事監査を適正に実施するとともに、資産総額が五〇〇億円以上の総合農協および同一、〇〇〇億円以上の連合会その他行政庁が特に必要と認めた組合にあつては、決算の際に農協中央会の監査（以下「決算監査」という）を受けること。この場合、実施体制の面等をも考慮し、必要に応じ公認会計士などを活用すること。

この決算監査については、平成元年四月一日以降開始される事業年度に係る決算から実施するとしている。

また、決算監査の対象とされた組合のうち、学識経験を有する監事があり、かつ監事監査の際、農協監査士有資格者等を補助者として活用している組合については、当分の間、対象組合から除外することができるとしている。

なお、「その他行政庁が特に必要と認めた組合」については、組合の資産規模、財務内容等について検討し、農協中央会の意見を聴取の上、決定するものとしている。

②資産総額が五〇〇億円以上の総合農協及び連合会にあつては、監事の選任に当たつて学識経験者の枠を設けるなど学識経験者の登用をさらに努めること。

#### (五) 内部けん制体制および内部監査体制の整備・確立

①貯金業務を取り扱う支所、出張所等においては、現金出納・記帳・確認の各事務を独立して行わせるため、少なくとも担当者三名以上（支所長等が確認事務を行っている場合は当該支所長を含む）を

置くとともに、経理事務担当者については計画的な配置転換を行うこと。

②職員五〇人以上又は貯金残高一〇〇億円以上の組合にあつては、内部監査体制を導入するとともに、本制度を導入している組合にあつては、その機能を適切に發揮させ、組合の業務執行に必要な情報が迅速に理事に提供されるよう整備を図ること。

#### (六) 財務の健全化と部門別管理の徹底

##### ① 農協経営基盤強化委員会の設定

組合の財務の健全化等経営基盤の整備・強化を図っていくため、都道府県に、都道府県、農協中央会、各連合会の役員、学識経験者を構成メンバーとする「農協経営基盤強化委員会」を設け農協経営に関する指導指針を審議するとともに、事業の低迷、固定化債権の発生などで経営が悪化又はその恐れのある組合を「特別指定農協」に指定し、常時監視指導を行うこと。

##### ② 自己資本の充実と剰余金の処分

自己資本については、かねてからその充実を指導してきたが、今後事業計画書や中・長期計画書の中に自己資本充実計画を盛り込み、計画的に充実するよう指導する。

なお、法定準備金の積立総額の上限を出資総額の二倍に相当する額に引き上げるとともに、毎事業年度における法定準備金の積立額の下限を、当該年度の剰余金の一〇分の一に相当する金額から五分の一に相当する金額に引き上げること。

また、組合事業に必要な固定設備の取得や農産物・生産資材の価格変動等費用や損失に備えた積立金の留保を図るため、模範定款例通達により、特別積立金の使途範囲を拡大し、従来の欠損の補てんに充

てる積立金とあわせて組合の事業の改善発展を図るための支出に充てることを目的とした目的積立金を積み立てることができることとした。

また、長期固定化債権を抱える組合は、財務健全化の観点から、当該債権の償却に努めるとともに、長期固定化債権の償却を行うまで原則として剰余金の配当は行わないよう指導する。

#### (七) 部門別経営管理の徹底

信用・共済事業の収益に依存する経営体質から脱却し、部門ごとの採算性を確保するため、部門別あるいは事業所・施設別の損益計算を実施するとともに、倉庫、農業機械・自動車整備施設、購買店舗等の個別施設で構造的に赤字・不採算となっているものについては、整理・統廃合等に努めるよう指導する。

#### (八) 協同会社の設立及び管理の適正化

協同会社は、組合の事業を補完する上でその必要性が今後とも高まると考えられるが、組合員ニーズに真に必要な場合に設立されるものであり、今後ともいたずらに事業を拡大することを目的とした設立は行わないようにするとともに、管理の適正化を図るため「協同会社通達」を改正し、次の点を指導するとしている。

①協同会社の設立後、定款及び資本金の額の変更が行われる場合にはあらかじめ、変更の内容を組合に協議させるとともに、設立の際と同様に行政庁に届けること。

②協同会社の管理部署、経営内容の把握方法、管理方法等を定めた「協同会社管理規程」を制定する等管理の適正化を図ること。

③協同会社の設立の目的にそつて運営されているか否かについて常時把握し、設立の目的を達成したと認められるもの等組合が設立・出資しておくことが乏しいものについては、出資を引き揚げる等所要の措置をとること。

④協同会社に対する出資及び取引の額が相当な額に達する組合（協同会社が五社以上の組合等）は、財務諸表の行政庁への届け出に際し、協同会社を含めた組合全体の経営・財務内容がわかる財務資料を添付すること。

⑤協同会社以外の会社又は団体に対する出資又は出えんの額が一定額に達する場合（会社にあつては、組合が単独でその会社の議決権の二〇%以上五〇%未満を有しているもの。団体にあつては、組合単独又は他の組合と合わせて、会員組織の場合その団体の議決権の二分の一以上を占めているもの、財団組織の場合はその財団の二分の一以上を出えんしているもの）、組合が出資・出えんするにあつては、組合の事業との関連性、出資・出えんの目的を組合員に周知させるとともに、協同会社に準じた管理を行うこと。

#### 第四節 「農業協同組合及び同連合会の組織・事業運営に関する

##### 今後の指導方針について」の運用について」（課長通達）

「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方針について」の運用について」（課長通達）は、先に説明した指導指針に基づく指導に当たつての留意事項である。

その中で決算監査等について方針を説明している。

① 決算監査は、平成元年四月一日から開始される事業年度に係る決算から実施する。  
② 決算監査の対象とされた総合農協及び農業協同組合連合会（以下「組合」と総称する）のうち、学識経験を有する監事があり、かつ、監事監査の際に、農業協同組合監査士有資格者等を補助者として活用している場合については、当分の間、決算監査対象から除外することができる。

なお、平成元年二月一日現在、常勤である監事については、学識経験のある監事とみなすことができる。  
③ 基本通達で決算監査の対象組合を資産総額五〇〇億円以上の総合農協及び一、〇〇〇億円以上の農業協同組合連合会としていたが、平成元年度については、当通達で総合農協については総資産を五〇〇億円以上としているが、連合会については総資産が一、〇〇〇億円以上の連合会であって、別に定める地区の中で信用農業協同組合連合会・経済農業協同組合連合会・共済農業協同組合連合会とともに総資産規模の最大のもので、対象を限定している。中央会の監査体制を考慮してのことであろう。定められた地区の区分は北海道・東北、関東、北陸、東海、近畿、中国・四国、九州・沖縄の七地区としている。

④ 決算監査対象のうち「その他行政庁が特に必要と認めた組合」については、組合の資産規模、財務内容等を検討し、農業協同組合中央会の意見を聴取の上決定するものとする。

## 第五節 「決算監査の実施について」（課長通達）

「決算監査の実施について」（課長通達）は、決算監査の実施方法や対象組合の選定・通知に関する手

続きについて解説したものである。

〈決算監査の実施方法〉

- ① 中央会は、決算監査対象の総合農協、連合会及びその他の組合（以下「対象組合」と総称する）の決算について監査を実施する。
- ② 中央会は、監査報告書を対象組合に交付する。また、対象組合の監事は、監査を実施する際当該監査報告書を活用する。
- ③ 対象組合は、総会において中央会より監査を受けた旨及びその結果を報告するものとする。

〈平成元年、平成二年の決算監査対象組合の選定及び通知の手続き〉

① 総合農協及びその他の組合の場合

都道府県知事が対象組合を選定し、当該組合に通知するとともに都道府県中央会に対象組合名を通知する。

都道府県知事は、対象組合名を地方農政局長に報告し、地方農政局長は、報告を取りまとめ、農林水産省経済局長宛て報告する。

県中央会は、通知のあった組合の事業年度の決算について監査を実施する。この場合、県中央会は必要に応じて対象組合の決算対象事業年度の期中に監査を行うことができる。

② 連合会及びその他組合の場合

地方農政局は対象組合を選定し、当該組合に通知するとともに農林水産省経済局長宛て対象組合名を通知する。

農林水産省経済局長は、報告を取りまとめ、全国中央会へ通知する。

全国中央会は、通知のあった組合の事業年度の決算について監査を実施する。この場合、全国中央会は必要に応じて対象組合の決算対象事業年度の期中に監査を行うことができる。

③ その他

対象組合は、決算事務終了から通常総会までの期間に、監事による監査及び中央会による決算監査を受けなければならない。したがって、監査期間の確保を図ることが重要であるので、対象組合の総会の開催時期延長に係る定款改定についてご指導願いたいとしている。

## 第六節 決算監査導入と中央会監査の課題

中央会による監査制度が発足した昭和二〇年代は、農協の監事による監査が内容的に不十分（特に会計面の監査）であり、内部監査も一部の連合会を除いてほとんど行われず、また、行政庁による常例監査も農協法に定める「毎年一回を常例とする」に至らないという状況であった。

そのため中央会監査は、これら監査制度の監査の不十分さを質的、量的な面で補うという役割を果たすことで効果を発揮してきた。この役割を大きく転換させていくことになったのが通達による決算監査の導入である。

中央会監査は、組合の指導機関という立場から、会計処理、組織・運営の適否を判断し、指導するという役割を担っていたが、決算の適正性について意見表明するという要素が加わることになったのである。

通達の決算監査導入により、監査結果報告である監査報告書の位置付けも変わった。すなわち、中央会の監査報告書が組合に報告されるのは従来と同じであるが、決算監査対象組合の監事は監査を実施する際、中央会の監査報告書を活用することとされ、監事と中央会監査の関係が明確となった。

また、決算監査対象組合は総会において中央会により決算監査を受けた旨およびその結果を報告するとされ、従来は理事会宛てであった監査報告書が、組合の総会で報告されることになり、中央会監査の公共性が高まった。決算監査の法定化、監査機構設立への第一歩は、ここから始まった。

「通達決算監査の導入に当たって、中央会で活発な議論が行われた。その中で「組合が中央会の監査に期待しているのは、総合的な指導機関としての組織、運営、会計の全般にわたる大所高所からの改善方策の提示であり、決算の適正性の証明など価値がない」との反対意見も多く出された。

指導監査と決算監査のそれぞれの特徴を生かして、会計士監査とは異なる中央会の決算監査という独自の分野をいかに構築していくのが、中央会監査にとって大きな課題となった。

### 第七節 通達決算監査への対応と「決算監査実施指針」

通達では「決算の際、農業協同組合法に定める農業協同組合中央会の監査権能に基づく監査（決算監査）を受けること」とされ、いわゆる通常監査の機能に、決算監査を乗せた形となっている。この通達で先にも述べたように決算監査に関して、一定の枠組みを決めたものの、法体系としては不十分なものであった。

そのため、決算監査について①意義・目的②実施方策③監査結果の報告④財務諸表に対する意見表明

⑤重要性の判断基準等について中央会で整理する必要があった。

平成二年（一九九〇年）三月都道府県中央会の監査実務担当者代表による「決算監査研究会」を設け、中央会が実施する決算監査の指針として「決算監査実施指針」を策定した。その後決算監査の経験を踏まえてその見直しがなされた。

以下で、平成六年（一九九四年）三月に改定された「決算監査実施指針」を説明することによって、通達による決算監査の概要を説明する。

### ○「決算監査実施指針」

一、決算監査の意義・目的について

#### (一) 意義・目的

中央会の監査は、組合の総合的指導機関という立場から、会計処理、組織・運営の適否を判断することを目的として実施されている。

「決算監査」とは、決算を基準日として会計を重点に総会までに実施する監査であり、主として財務諸表の適正性について意見表明することを目的としている。「決算監査」は特に会計を重点に中央会の指導機能を発揮することが期待されている。さらに「決算監査」は次のような副次的効果を期待しうるものである。

①指導機関としての中央会が「決算監査」を実施することで、農協の社会的信用を維持し高めることにも寄与しうるものである。

②財務諸表への適正性についての意見を表明することによって、監査の水準を規制するとともに結果的に正しい決算書を組合に作成させる。

③ 監査対象期間を一年間とすることにより、監査の空白期間をなくすることができる。

さらに① J A合併の進展に伴う事業規模の拡大・経営リスクの増大、② 公共性の拡大・社会的責任の増大等に対応したディスクロージャー、適正証明監査の必要性の高まり、③ 商法規定の大幅適用を織り込んだ農協法等制度改正に対応した経営管理・監査体制の整備強化の必要性の増大等、情勢の変化は、中央会決算監査の重要性を一段と高めてきている。

## (二) 監事監査との関係

監事監査と中央会監査の関係については、農林水産省農協課長通達（平成四年一〇月一五日付け）において、「六一(二)対象組合の監事は、監査を実施する際に監査報告書を活用するとともに、総会において中央会により決算監査を受けた旨及びその結果を報告するものとする」と示されており、商法監査特例法のような両監査機能の実体的一体化を図るには至っていないが、監事が中央会監査を利用すること、監事が総会において中央会決算監査の結果を報告するとしたことで一定の関係を讀みとることができるといえる。

監事は、組合や地区内の実状に通じ、理事会に出席するなど理事の業務執行を常時監視できることから、監査を効果的に実施でき、さらに、監査の付随権限で不整の是正を行うなどの権限を有しているという特徴がある。しかしながら、監事監査は一般的に、会計監査についての不十分さが指摘されている。中央会監査は、このような現状認識から出発しているが、「決算監査」は、会計処理を重点的に監査を行うものであるから、監事監査の弱い部分を補うという効果を期待できる。また、中央会決算監査の結果を積極的に活用することにより、監事監査の精度の向上、内部牽制の強化が期待できる。その意味でも中央会監査の機能は、従来の「通常の監査」に加え、「決算監査」を行うことで、より効果的に發揮

できることになる。さらに、監事監査において、より積極的に中央会の決算監査の結果の活用が図られるよう今後、検討していかねばならない。

## 二、決算監査の実施方策について

### (一) 中央会監査体制の整備・充実

「決算監査」は、監査基準日が事業年度末となり、その内容は総会で報告されるものであるから、総会開催日までに実施し、報告書を提出しなければならぬ。この期間に一定数の大規模組合に対し、財務諸表の適正性について意見表明しうるに足る合理的基礎を得るまでの監査を実施するためには、対応策を十分に検討する必要がある。

### (二) 他部署監査士の活用について

全中の調査によると平成四年度実績で県農協中央会監査士一、一六五名のうち、「監査業務担当部課に所属」しているのは二六二名にすぎない。

中央会監査の効率・効果的な実施を前提に、当面の措置として、他部署に所属する監査士を動員し、「決算監査」を実施する必要がある。

### (三) 期末監査の補完

「決算監査」における監査報告書は、期末の財務諸表の適正性について意見表明するものであるから、決算から総会までの短期間に監査を実施しなければならない。十分な監査証拠を入手するためには、「期末監査」に先だって「期中監査」を実施すること、あるいは通常監査を活用するなど期末監査の補完が

不可欠である。

(四) 監査期間の確保

農協課長通達（平成四年一〇月一五日付け）は、「対象組合は、決算事務終了から通常総会までの期間に、監事による監査及び中央会による監査を受けなければならないが、監査期間の確保を図ることが重要であるので、対象組合の総会の開催時期延長に係る定款改正についてご指導願いたい」としている。必要に応じて総会開催時期延長の定款変更について当該組合の指導を行うとともに、監事監査との日程調整についても十分留意する必要がある。

(五) 支所・事業所の往査

支所・事業所で独立した会計単位になっているものは往査対象となるが、内部統制構造の程度により往査の範囲を決定することができ、重要性等を勘案して支所往査の一部を行わないことは特に問題にならない。

ただし、本所監査だけでは不良債権等の実態が把握できない場合は、支所往査を実施すべきである。支所往査を実施すべき状況においてできなかった場合、意見を形成できないことになる。

三、決算監査における監査結果と監査の報告について

(一) 中央会監査の目的と「決算監査」の範囲

農協中央会が行う監査の目的は、中央会監査基準の前文において、会計面については「会計記録および報告書が合法的かつ適正に作成されているか」、運営面については「組合の目的を達成するために合

法的かつ能率的に行われているか」を確かめることにあるとされている。会計を重点として監査を実施し、「財務諸表に対する意見」を表明する「決算監査」においても中央会の監査目的が変わるものではない。また組合の総合的指導機関である中央会は「決算監査」においても、重点である会計面だけでなく、運営面での指導性も確保していく必要がある。すなわち、財務諸表に適正に表示されていても財務諸表に内在し、会計面から確認できる運営面の監査項目のうち重要なものについては、「決算監査」においても監査の範囲から捨象することはできない。ただし、「決算監査」が会計を中心として行う以上は、運営面について確かめる必要があるのは、会計面から確認が可能となる合法性なり能率性の項目に限定される。

この「決算監査」においても確かめる必要性のある運営面の監査項目とは、将来の会計に影響する問題や善管注意義務に影響する問題であり、言い換えれば将来において組合の資産の健全性に問題が生じる可能性がある監査項目や係争事件ならびに犯罪行為に発展する可能性がある監査項目である。

(二) 中央会監査の報告と「決算監査」

① 監査士と中央会の報告

中央会監査の報告は監査士が報告基準・準則に基づき中央会の会長に行うものと、中央会が監査規程により被監査組合に対して行うものに区分されるが、「決算監査」においても監査の報告として両者が必要である。

② 監査士の報告

中央会監査基準における報告基準は、監査士が中央会会長に対して行う監査結果の報告を規定しているが、ここにおいては「実施した監査の概要、財務諸表に対する意見または会計と組織ならび

に業務運営に関する改善事項を明瞭に記載」することとなっている。また、報告準則で「財務諸表に対する意見」は「財務諸表が合法的かつ適正に作成されているかどうかについての意見を明瞭に記載」するとされており、「決算監査」の結果として「財務諸表に対する意見」を報告するに際してはこれを具体化したものとなるべきである。また、「改善事項」ならびに特記事項（補足的記載事項）についてもその旨を明瞭に記載して報告しなければ、監査士として中央会への責任を果たしたことはないものと考えられる。

③ 中央会の報告

中央会が被監査組合に対して交付する「決算監査」の監査報告は、監査士の報告した「財務諸表に対する意見」ならびに「改善事項」と特記事項（補足的記載事項）を総合的に勘案して出されるものであり、監査の概要と「財務諸表に対する意見」を明瞭に記載する必要がある。また「改善事項」については、組合に通知しその改善を中央会として指導する必要がある。

なお、通達で示されている、組合の監事が総会で「決算監査」の「結果を報告する」対象としては、一般的には財務諸表の総括的な適正もしくは不適正の意見が監査意見とされていることから、「財務諸表に対する意見」が必須のものと考えられる。さらに、一般的に被監査側が監査結果の報告として公表を課せられているのは、財務諸表に対する総括意見である。したがって、監事が総会で報告すべき中央会の監査結果としては、監査の対象となった財務諸表の名称ならびに「財務諸表に対する意見」であり、監事が行う報告の方法については組合の判断にゆだねられている。

(三) 監査結果と監査検出事項

① 「財務諸表に対する意見」の報告と交付

「決算監査」においては、財務諸表に対し改善を要する事項としたものを、監査士がその影響を総合的に判断して「財務諸表に対する意見」として中央会会長に報告する。中央会は監査士の意見ならびに意見の背景となつてゐる検出事項およびその他の検出事項、特記事項（補足的記載事項）を総合的に勘案して「財務諸表に対する意見」を表明してゐる監査報告書を被監査組合に交付する。

② 「財務諸表に対する意見」と監査検出事項

監査検出事項は「財務諸表に対する意見」の性格を決定するものであるが、監査検出事項のなかには財務諸表に対して検出されたが監査意見としての「財務諸表が合法的かつ適正に作成されてゐるかどうか」に影響しなかつた、もしくは重要性の判断により「財務諸表に対する意見」からは捨象してゐる監査検出事項が存在する。さらに、会計を中心に監査して検出された組織・運営に関する監査検出事項も存在するので「財務諸表に対する意見」に直接的には反映されないものが生じることになる。

さらに、監査の実施時期でみた監査検出事項の性格と取扱いについても「財務諸表に対する意見」との関係でみると、「期中監査」では「財務諸表に対する意見」はまだ表明されていないが、「財務諸表に対する意見」に直接反映する可能性のある改善事項、「財務諸表に対する意見」に直接反映しない改善事項がある。また、「期末監査」においては「財務諸表に対する意見」に直接反映していない改善事項がある。

③ 中央会監査目的と監査検出事項

中央会監査の目的は「通常監査」と「決算監査」においては基本的な変化はなく、「決算監査」

が会計を重点に行うものであることから監査の範囲と監査検出事項に差が生じることになる。

「決算監査」において、運営面における監査検出事項とされた合法性や能率性の問題は被監査組合のみならず中央会と監査士の責任としても重要であり、監査士は中央会会長へ、中央会は被監査組合に対してそれぞれ報告する。

#### ④ 監査検出事項に基づく改善の指示

監査検出事項は、「財務諸表に対する意見」に直接的に表明されようとされまいと、さらに期中における検出ならびに期末における検出のいずれであっても、中央会として指導すべき事項である。したがって、期中において検出された事項のうち監査報告書の「改善事項」に記載される可能性のあるものについてはこれを改善することを指示するとともに、期末において改善の状況を確認することにより、監査報告書において「改善事項」として記載するかどうか判断する必要がある。

#### (四) 「財務諸表に対する意見」の表明

財務諸表に対する意見の表明の方法、様式は証券取引法に基づく監査に準拠した内容となっている。また様式にみられるように意見の表明にあたっては「一般に公正妥当と認められる会計基準並びに本会の指導指針に準拠し」とあり、中央会の指導指針を一般に公正妥当と認められる会計の基準と同じ扱いとしている。

#### ① 「財務諸表に対する意見」の内容

「財務諸表に対する意見」を表明するに際して、その意見が具備すべき内容は、貸借対照表が組合の財政状態を適正に表示しているか、当期の損益計算が適正に行われているか、会計処理の方法は会計原則等に準拠し継続しているか、財務諸表の表示は法令や定款等に準拠しているかである。

② 「財務諸表に対する意見」の表明の方法

財務諸表に対する監査検出事項とその重要性により「財務諸表に対する意見」の性格が決定されるが、意見表明の方法は①財務諸表が総体的に適正であり意見として限定する事項のない無限定適正、②一定の除外事項を除けば適正と認められる限定的適正、③財務諸表は適正でないと認める不適正、④「財務諸表に対する意見」を表明するに足る合理的な基礎が得られない場合の差し控え、の四種類に分類される。

また、重要な偶発事象、後発事象等で組合の状況に関する利害関係者の判断を誤らせないようにするため特に必要と認められる事項は、監査報告書に特記事項（補足的記載事項）として記載する。

③ 監査報告書における「財務諸表に対する意見」の表明様式

監査の報告は監査士の行うものと中央会の行うものがある。監査報告書の様式の例示としては中央会の行うものを示すにとどめ、監査士の行うものはこれに準じるものとする。

監査報告書（例）ならびに財務諸表に対する意見の表明様式（例）

平成××年××月××日

〇〇〇農業協同組合  
組合長理事 〇〇 〇〇 殿

〇〇〇農業協同組合中央会  
会長 〇〇 〇〇

甲 監査の結果

1 監査の概要

本会は、〇〇〇農業協同組合の平成××年××月××日から平成××年××月××日までの第×事業年度の貸借対照表、損益計算書および附属明細、ならびに剰余金処分案について監査した。

この監査に当たり、監査に従事した監査士は、農業協同組合中央会監査基準に準拠し、会計監査に必要と認められている監査手続きを実施した。

また、監査に従事した監査士および補助者、ならびに実施期間は以下のとおりである。

農業協同組合監査士	〇〇〇 〇〇〇
農業協同組合監査士	〇〇〇 〇〇〇
監査補助者	〇〇〇 〇〇〇
監査補助者	〇〇〇 〇〇〇
監査実施期間	平成××年××月××日～××月××日 (うち監査所要日数××日)

(支所の往査を試査とした場合)

なお、支所の監査についても監査手続の実施における試査の原則を適用し、〇〇支所、〇〇支所、ならびに〇〇支所について往査した。

## 2 財務諸表に対する意見

監査の結果、提出された財務諸表に対する本会の意見は以下の通りである。

### 『無限定の適正意見の場合』

①組合の採用している会計処理の原則および手続は、一般に公正妥当と認められる会計の基準ならびに本会の指導指針に準拠し、かつ前事業年度と同一の基準に従って継続して適用されているものと認める。

また、財務諸表の表示方法は、法令および定款ならびに本会の指導指針に準拠しているものと認める。

よって、貸借対照表、損益計算書および附属明細は、組合の財産および損益の状況を正しく表示しているものと認める。

②剰余金処分案は、法令および定款ならびに本会の指導指針に適合しているものと認める。

### (妥当な理由により会計方針を変更し、無限定の適正である場合)

①組合の採用している会計処理の原則および手続は、一般に公正妥当と認められる会計の基準ならびに本会の指導指針に準拠し、〇〇〇の〇〇〇を除けば、前事業年度と同一の基準に従って継続して適用されているものと認める。なお、〇〇〇の〇〇〇についての会計処理の方法が、〇〇〇から〇〇〇に変更しており当期剰余金に与えた影響は×××千円であるが、この変更は〇〇〇〇〇〇〇〇の理由によるものであり妥当なものと認められる。

また、財務諸表の表示方法は、法令および定款ならびに本会の指導指針に準拠しているものと認める。

よって、貸借対照表、損益計算書および附属明細は、組合の財産および損益の状況を正しく表示しているものと認める。

この後に『限定した適正意見の場合』、『不適正の場合』、『意見を差し控える場合』について例示しているが、ここではその説明は省

略する。

『特記事項』（補足的記載事項）  
（重要な偶発事象の場合）

監査の結果、××年××月××日〇〇〇〇より、〇〇〇裁判所に対して、貸出金×××百万円の債務不存在が提訴され現在係争中であり、当期末における資産の額を確定することができない。

1 特記事項（補足的記載事項）は、重要な後発事象、偶発事象について記載する。

〈例〉

- ①合併、事業譲渡・譲受
- ②地震・火災・洪水・台風等の災害による組合資産の滅失
- ③取引先の損害（火災その他）や倒産に伴う売上債権の貸し倒れの発生
- ④損害賠償請求訴訟事件の発生または解決

乙 改善事項

（「財務諸表に対する意見」に直接反映された改善事項ならびに反映されていない改善事項について記述する。）

四、財務諸表に対する意見と重要性の判断基準について

(一) 財務諸表に対する意見の表明と重要性の判断基準

「決算監査」において監査士は中央会会長に、中央会は被監査組合に対し、それぞれ「財務諸表に対する意見」を明瞭に記載した監査の報告を行い、監査意見を表明する必要がある。「財務諸表に対する意見」を決定するものは、監査の実施を通じて入手された監査証拠であり、監査証拠に含まれている検出された財務諸表に対する改善事項の集積である。この改善事項に基づき、「財務諸表に対する意見」の表明を無限定の適正意見とするか、あるいは限定をした適正意見とするか、もしくは不適正意見とするかについて、監査士ならびに中央会は判断をしなければならず、判断に際して一定の基準が必要である。

すなわち、改善事項の集積と「財務諸表に対する意見」との関係を整理し、どのような「財務諸表に対する意見」の表明とするかを判断する基準が「重要性の判断基準」である。

(二) 量的基準、質的基準の考え方

「重要性の判断基準」は、改善事項として検出した事項の財務諸表の表示額に対する影響をみる「量的基準」、改善事項として検出したものの持つ性格による「質的基準」の二種類の基準を考慮する必要性がある。

さらに、この「量的基準」と「質的基準」を区分すること、もしくは統合することについて検討を加える必要がある。

① 量的基準

「量的基準」は、計上額もしくは計上高に含まれている検出項目の財務諸表に対する影響度が、

財務諸表は適正でない、もしくはこれを除外すれば適正である、または検出されたが適正であるとそれぞれ判断する際の量的な影響の基準、すなわち絶対的金額や比率として考慮されるべきものである。

また、検出事項の属する個別項目の内部での量的な影響力による判断基準と、個別項目を総合化もしくは他の項目に対する影響度を量的に見た時の判断基準として設定されるものである。

### ② 質的基準

「質的基準」は、改善を要する事項として検出した事項の属する財務諸表の項目の性格と財務諸表に対する影響により、財務諸表を適正ではないとするか、もしくは除外すれば適正であるとするか、または財務諸表に関する意見からは捨象することが可能かという判断をする際の質的な影響をみる基準、とりわけ財務諸表の表示に対する操作などが「質的基準」として重要である。

また、検出された事項の属する財務諸表項目の性格により、当期の組合の財務諸表だけに影響する場合と、翌期以降の財務諸表にまで影響する場合があります、両者を想定した判断基準として設定される。

### ③ 量的基準と質的基準の統合

検出した事項が質的には重要な財務諸表項目に属していても、量的に見た場合検出事項の財務諸表に与える影響が軽微な場合、もしくはその逆の場合も生じる。

したがって、財務諸表に対する意見の内容を決定する「重要性の判断基準」を具体的に適用するに際しては、「量的基準」と「質的基準」は個別に考慮されるものではなく統合して考慮すべき性格のものである。

(三) 重要性の判断の主体

重要性の判断基準を量的基準と質的基準を組み合わせて数値による具体化を図ることは、個別の数値化による判断基準、個別の数値を集積して数値化した判断基準、さらにこれらを総合化して数値化した判断基準を設定していくことになる。

全国統一の重要性の判断基準を策定し、個別の組合の「財務諸表に対する意見」に反映させるとすることは、経済環境の変化や組合の経営環境を無視した画一的基準となり、数値そのものの合理性が求められないといった側面もあり、重要性の判断の個別のかつ具体的適用は、高度の知識と実務経験を有する監査士ならびに組合の総合的指導機関である各中央会に委ねるべきであるとの考え方もある。

しかし、中央会が実施する決算監査における重要性の判断基準が県中央会によって全く異なったものであつては、決算監査の信頼性を高めることにはならない。監査士ならびに中央会の決算監査の経験の蓄積を踏まえ、然るべき検討機関を設けて全国農協中央会として統一的な重要性の判断基準例を作り上げていき、監査士ならびに中央会はこの基準を参考にして意見を形成すべきである。

五、決算監査における監査計画の樹立と監査証拠について

(一) 監査計画樹立の基本的考え方

会計、組織、運営の全般に亘つて実施されている「通常の監査」においては、会計の分野における重要事項である財務諸表（もしくは期中の会計に関する書類）の妥当性について監査を実施し、その監査証拠を入手している。「通常の監査」で実施している会計に関する監査証拠の入手手続は、会計を重点に監査を実施し、「財務諸表に対する意見」を表明する「決算監査」においても、必要にして十分な条件を満たしているものと考えられる。

したがって、監査証拠を入手するための監査手続の計画である「監査計画」を樹立する際には、「通常の監査」の「監査計画」の会計に関する監査項目を中心として「決算監査」における「監査計画」を検討する必要がある。

また、現在「決算監査」の対象となる組合に対して各中央会が実施している、現状の「通常の監査」の会計面の質的水準を低下させないよう「監査計画」を樹立する必要がある。

## (二) 「期中監査」と「期末監査」

農協課長通達では「組合は、決算事務終了から通常総会までの期間に、監事による監査及び中央会による決算監査を受けなければならない」としている。しかし、通達で示す時期だけしか「決算監査」を行うことができないと解釈することは、集中的に多数の監査士を必要とすることとなり、他の部署に所属している監査士の動員を求めにしても限界があり、中央会ならびに監査士の負担が大きすぎて現実的でない。

したがって、「財務諸表に対する意見」を保証する監査証拠を確保していくためには、監査の効率性・経済性を確保する「監査計画」とする必要がある。すなわち「期末監査」のみで「財務諸表に対する意見」を保証するに足る監査証拠が入手し難い場合には、期中において準拠性ならびに実証性に関する相当程度の監査を実施する「期中監査」を具体化する必要がある。このことにより、「期末監査」においては「期中監査」から期末に至る会計記録、勘定残高・計上額、決算整理事項、財務諸表の表示方法の妥当性の確認を行う程度にとどめることが可能となる。

(三) 「期中監査」と監査証拠

「期中監査」においては、準拠性テストならびに実証性テストを実施することにより内部統制構造の状況を確認するとともに、監査証拠として次のものが入手可能である。

〈会計面〉

- ① 会計原則に対する経理規程の準拠性
- ② 会計原則ならびに経理規程に対する会計処理方法の準拠性
- ③ 会計原則、法令、定款等に対する前期の財務諸表の表示方法の準拠性
- ④ 期首繰越記帳の正確性
- ⑤ 監査基準日までの会計記録の正確性
- ⑥ 各勘定残高・計上額の実証性
- ⑦ 資産勘定項目の分類

〈運営面〉

- ① 会計面から検出された法令、定款、通達類への準拠性

(四) 「期末監査」と監査証拠

「期中監査」を実施している「期末監査」においては、期中において確認された内部統制構造の状況に応じて期末の試査範囲を決定し、「期中監査」の監査証拠を補強するとともに、「期末監査」でなければ入手できない、もしくは入手しなければならぬ監査証拠を入手する。

「期中監査」を実施していない「期末監査」においては、期中で入手可能な監査証拠に加えて、「期末監査」でなければ入手できない、もしくは入手しなければならぬ監査証拠を入手する。

すなわち、「期中監査」の実施の有無にかかわらず、「期末監査」でなければ入手できない、もしくは入手しなければならぬ監査証拠は共通であり、監査証拠としては次のものである。

〈会計面〉

- ① 会計記録の正確性、会計処理方法の会計基準への準拠性
  - ② 各勘定残高・計上額の実証性、会計基準への準拠性
  - ③ 資産勘定項目の分類
  - ④ 決算で整理した事項
    - ア 資産の評価、償却
    - イ 責任準備金の積み立て（未経過共済掛金）
    - ウ 引当金の繰入、戻入
    - エ 経過項目の整理
  - ⑤ 会計処理方針の継続性
  - ⑥ 財務諸表の表示方法の妥当性、会計基準等への準拠性
  - ⑦ 剰余金処分案の合法性ならびに妥当性
- 〈運営面〉
- 運営面については、「決算監査」における「期末監査」でなければ入手できない、もしくは入手しなければならぬ運営面での監査証拠という考え方はせず、「期中監査」における運営面の監査証拠と同様に、会計面から検出された法令、定款、通達類への準拠性として整理する。

(五) 「決算監査」における「通常の監査」の監査証拠の利用

「通常の監査」における監査証拠の入手手続は、「決算監査」における監査証拠の入手手続として必要にして十分なものであるので、期中を基準日として行った「通常の監査」の監査証拠は、「決算監査」における「期末監査」での「期中監査」の利用と同様に扱うことができる。

また、決算日を基準日として総会の開催までに「通常の監査」を実施したならばこれもまた「決算監査」の監査証拠たりうる。

(六) 「期末監査」の実施方法

「決算監査」の対象組合が多数にのぼる中央会においては、「期末監査」の開始時期を決算事務終了後として限定すると、監査可能日程と要員体制がきわめてアンバランスなものとなることが想定される。また、対象組合が多数にのぼらない中央会においても「通常の監査」や経営指導との関連で監査可能日程と監査要員体制に逼迫が生じることも考えられる。

そこで、「期末監査」の具体的実施に際しては、集中かつ同一組合に対して連日に亘って監査を実施するばかりでなく、順次入手可能な監査証拠から入手していく方法についても選択肢として考えるべきである。

すなわち、「期末監査」の監査証拠については決算日到来と同時に入手可能なものも含まれており、決算日ならびにこれに接近した時期に棚卸立会い・実査、外部確認の実施と照合、資産・負債・損益項目の残高・計上額の実証性に関する監査の一部を実施し、決算事務終了後から総会開催までの期間に決算整理・修正事項の確認、財務諸表の表示方法の確認、剰余金処分案の吟味などの監査手続を実施するといった、「期末監査」における「監査計画」の具体的展開を可変的なものとして捉える方法を採用す

ることも考慮する必要がある。

## 第三章 中央会監査機能・体制整備への取り組み

### 第一節 中央会監査機能・体制整備方策検討の背景

平成元年（一九八九年）に通達決算監査が導入され、また、平成八年（一九九六年）の農協法改正により法定決算監査が導入された。一方ＪＡの合併が進展し経営リスクの拡大、ＪＡ事業の公共性の高まりなどで、中央会監査のあり方、特にＪＡ経営に対する監視機能・証明機能の充実が求められ、その中で独立性の確保は大きな課題となっていた。

中央会指導事業の一環としての監査事業として歴史を刻んできた中央会監査は、決算証明という要素が大きく要請される中で、その在り方を巡って様々な検討会が開催され検討がなされた。その結果たどり着いた最終結論は中央会監査機構を設置するというものであった。その結論に至るまでの主な研究会等の議論を以下で説明する。

### 第二節 「ＪＡ中央会監査の課題と将来方向」

（平成六年二月、ＪＡ中央会監査制度研究会報告）

ＪＡ中央会監査制度研究会は、全国各ブロック一名の中央会専務・常務を委員とし、併せて各プロ

ク中央会の監査担当部長を委員とする専門部会を設置して、各五回の検討結果を取りまとめたものである。

この研究会の主要なテーマは、J A合併構想の進展に対応する中央会制度及び実施体制の在り方であった。また、経営リスク管理機能強化はJ A自らが主体的に取り組むべき課題であるから、あわせて、J Aの監事監査・内部監査に対する中央会の指導方針についても検討した。

なお、中央会監査体制の検討は、当時全国段階と県段階の連合会の統合が課題となる中で、中央会組織整備の在り方の検討と大きく関連するものであった。逆に言えば、中央会監査体制の検討は、中央会組織整備方策の検討に当たり、一つの検討素材となるものであった。

### ○「J A中央会監査の課題と将来方向」の概要

#### 一、J A監査の将来方向

#### (一) J A経営を取り巻く情勢変化に対応したJ A監査の課題

- ① J A合併に伴う事業規模の拡大、経営リスクの増大へ適切に対応する。
- ② 公共性の増大、社会的責任の増大等に対応したディスクロージャー・適正証明監査を充実させる。
- ③ 共通役員制採用県の増加等のもとで中央会監査の独立性の確保対策が必要である。また、中央会会長出身J Aの監査の独立性確保が課題である。

#### (二) J Aおよび中央会監査の機能分担の考え方

- ① 大規模合併J Aの事業運営は、自己責任経営原則に基づく運営が基本である。監査面におい

ても、J Aにおける監事監査、内部監査体制の整備が必要である。

② 中央会監査については

● J Aの監事監査・内部監査体制の整備に対応して、監査機能水準の高度化を図るとともに、証明監査としての決算監査機能に重点化していく。

● 大規模合併J Aに対しては決算監査を毎年度実施することを基本とする。

● リスク管理を重視した臨時監査を実施する。

● 監査の指導的側面については、人材の派遣等により極力J Aの監事監査・内部監査で対応することを基本とし、補完的に中央会監査における経営指導の一環として引き続き対応する。

高度・専門的経営指導については、将来的に経営コンサルタント機能として集約化の方向で検討する。

ここでは中央会監査機能を決算監査に重点化し、指導監査の側面は一步後退し、中央会全体としての高度・専門的な経営指導については、経営コンサルタント機能を充実させ、それと監査の連携という形で行うのが望ましいとの趣旨であった。中央会監査に対してJ Aの監査を通じた経営指導の期待が大きいとの現実の中で指導監査について一定の整理を行ったものである。

二、J Aにおける監事監査、内部監査体制強化対策

(一) 監事監査体制の強化

① 監事の行為指針となる「J A監事監査基準」を作成し普及する。

② 監査能力のある常勤監事の登用を促進する。そのため監事の推薦方法を、全地区を範囲とした推薦へ変更する等の改善が必要である。

③ 監事としての人材を中央会・連合会から派遣する。

監事は地区推薦により選任されるため当時は学識経験監事はほとんど選任されていなかった。また、監事は任期が一期の場合が多く、監査の知識・技能の修得が困難であるなどの問題を抱えていた。

(二) 内部監査体制の強化

① 全業務・全支所に対する日常的な監査が可能な専任担当者の確保と担当部署の設置を目指す。

② 内部監査士試験を充実させる。

③ 「内部監査業務マニュアル」を作成し普及する。

④ 内部監査の人材を中央会・連合会から派遣する。

内部監査の実施率は平成三年度（一九九一年）で四四％、独立専任部署は二二％であり、要員不足、経験・能力不足が問題とされていた。

三、中央会の監査機能・体制強化対策

(一) 中央会監査の法的位置づけ

① 中央会監査の法的義務付けについては、他の協同組合法制度との整合性に加えて、損害賠償責任の負荷への対応など、慎重な検討が必要である。

② 当面は、現行の決算監査通達の経過措置の見直し等行政指導面において、実質的に中央会監査の義務付けを強化する方向で対応する。

中央会の監査は通達による決算監査が実施されたが、監査の法的位置づけは受託監査であり、必要な組合にいつでも監査ができる制度になっていないこと、また、中央会監査業務に係る法的責任

に関する規定は守秘義務のみであり、監査の内容、監査の結果についての責任は不明確であったため、決算監査の法定化などが検討されたが、慎重な検討が必要との結論であった。

(二) 県中・全中の機能分担

① 都道府県中央会

● J A の監査

● J A の監事監査、内部監査の指導

② 全中

● 特定機能に特化した形で存置される都道府県連合会の監査

● 都道府県中央会等の要請に基づく、特定の J A に対する都道府県中央会と連携した監査

● 全国的な監査企画、監査基準・手続きの作成・指導、監査関係の諸調査、連絡調整等

合併により J A の数が減少し、県段階での共通役員制度の採用が増加してくると、J A の組合長が監査主体（中央会）の理事となる場合が多く、監査の独立性の確保が課題となっていた。全中の機能分担に都道府県の要請に基づき特定 J A の都道府県中央会との連携した監査が含まれたのは、このような事情によるものである。

(三) 監査業務の充実強化・効率化対策

① 監査機能の高度化を図るため、学識経験者を含めた審議機関の設置を検討する。

② 経営リスク管理の強化を図る監査手法を検討する。

● 信用事業データを活用する。

● 異常点・リスクの大きい事業等を抽出した部分監査などを実施する。

● 実質的無通告監査を実施する。

③ 電算システムへの監査対応について検討する。

④ 他連合会所属監査士有資格者を活用する。

当研究会開催時点の総合JAに対する中央会の監査実施率は、要員の制約もあつて三〇%台で推移し、また、組合の大規模化、決算監査JA数の増加に伴い監査部署のみの要員では対応が困難となつてきていた。また、要員の制約により大規模JAの監査で、試査範囲の縮小を余儀なくされ、監査の質の低下も懸念されていた。このような中でいかに要員を確保し、また、データを活用した効率的な監査を実施するか等が議論された。

#### (四) 監査士の監査技能向上対策

① 監査士資格試験科目に民法・商法、経営管理、税法等を織り込んで一次・二次試験を見直す。

② 監査士の選任資格基準に、監査実務経験・実務研修受講を加味して制度を改善する。また、一定日数以上の監査従事・実務研修受講後に二次試験を実施する。

③ 監査士の再教育研修を充実させる。

④ 監査士のステップアップのための上級試験制度の導入を検討する。

⑤ 大規模合併JAに対する監査の充実を図るため、JA監査チームのリーダーとしての適任者を主任監査士として認定する。

⑥ 将来的には、大規模JAの主査は主任監査士が行うこととするが、一定の経過期間を置く等、漸進的な取り組みが必要である。

J A事業の多様化、経営管理の高度化に対応した監査をどうすべきかが課題であった。監査士試験制度は、試験科目に民法、法人税法を加える、また、監査士の選任にあたって監査の実務経験、補習制度を取り入れるなど、ここでの検討結果等を踏まえて平成九年（一九九七年）に大幅に改定された。また、主任監査士制度が検討された。

(五) 中央会監査業務の実施体制

- ① 中央会組織整備の取組みに対応して、J Aにおける監事監査・内部監査体制の充実を前提に、中央会監査体制は極力合理化する。
- ② 大規模J Aに対する決算監査の毎年実施に向けた計画的・制度的な会内協力体制を確立する。
- ③ 中央会監査の効率的運営を図る。全中・県中間および県中間の共同監査の実施につき検討する。
- ④ 県中・全中の機能統合における中央会監査機構の将来方向を検討する。

中央会監査の実施体制を検討するとき、組織整備の問題を避けては通れないのが当時の状況であった。研究会においても監査体制の将来像につき以下のように検討している。

第一期：特定機能に特化した効率的な県中において県内J Aの監査を担当する。

第二期：県内J Aが数J A程度となった場合、あるいは決算期の相違を利用する等隣接県またはブロック内で共同運営（監査）を実施する。

第三期：ブロック共同運営の定着を踏まえての全中ブロック監査支所の設置等による機能統合を図る。  
この将来像は当研究会で検討されたが結論には至っていない。

### 第三節 「中央会監査機能・体制整備方策（中間報告）」

（平成八年四月 J A 中央会監査機能・体制整備方策研究会）

#### （一）検討の背景

金融機関の不良債権問題や信組などの経営破綻を契機に我が国の金融機関経営に対する内外の不信感が急速に高まっていることを受け、金融制度調査会は平成七年（一九九五年）一二月に「金融システム安定化のための諸方策—市場規律に基づく新しい金融システムの構築—」につき答申を行った。

この中で五年以内に金融機関の自己責任の徹底を図ることとし、金融機関経営の健全性の確保と透明性の向上を図るべきことが喫緊の課題として提起された。

さらに、政府の住専処理案が策定されたことに伴って、系統信用事業はもとより、J Aグループ全体の経営合理化や組織再編の促進を図ることが急務となっていた。J Aグループは第二〇回J A全国大会決議に基づいて「J A事業・組織の改革と強靱な経営体質の構築」に取組んでいるところであった。

こうした情勢のもと、中央会の監査が果たす役割は、監査を通じて経営の健全性・透明性の向上に資するとともに、組合員の信頼性を確保するうえで極めて重要となっており、そのための監査機能の一層の充実と体制の整備・強化を図らなければならなかった。

## (二) 研究会報告の特徴

このため代表県中の専務・常務クラスによる「J A 中央会監査機能・体制整備方策研究会」を発足させ、J A 合併やJ A グループを通ずる組織整備の進展状況に応じた西暦二〇〇〇年に向けた中央会監査機能・体制の整備方策を取りまとめたものである。

中央会監査のあり方については、前節で説明した「J A 中央会監査の課題と将来方向」でも取りまとめており、内容的に重複する部分も一部認められる。

前回研究会より踏み込んでいる部分は次のような点である。

- ① 中央会監査には法的拘束力がない。監査が必要と認められるJ A に対していつでも監査ができる措置が必要である。
- ② 中央会監査はこれから証明監査としての決算監査に重点化していくことになるが、これに加えて監査にあたって経営リスクの監視とリスクの早期是正を図ることを目指して期中監査を充実する必要がある。
- ③ 金融制度調査会の報告を受けて、農政審議会において外部監査のJ A への導入が検討されていたが、これに対して商法監査特別法に定める公認会計士による監査と同等の対外証明の確保まで追求する必要性は認められない。今後とも中央会監査機能・体制の整備・強化と監査の独立性を図る中で、中央会が主体となつて担っていくことが適当である。
- ④ 中央会監査の実施率に関して、総資産五〇〇億円以上の大規模J A に対して、毎年中央会の決算監査が可能となるように、計画的な体制整備を図る。総資産五〇〇億円以上という具体的な実施目標を

示し、そのための体制を整備するとした。

⑤ J A 合併と合併 J A の機能・体制整備が完了し、連合会の組織統合が進んだ段階で、全中の中に中央会監査業務を組織的に一元化した「全国 J A 監査機構（仮称）」を設置することを検討するとして、初めて正式に監査機構の設置が提起された。

以下にその概要を説明する。

○「J A 中央会監査機能・体制整備方策（中間報告）」の概要

（一）環境変化と対応課題

① 平成七年（一九九五年）一二月に金融制度調査会答申は、(ア)平成一〇年（一九九八年）三月までに不良債権のデイスクロージャーを完了すること、(イ)早期是正措置を導入すること、(ウ)信組等協同組合金融機関に外部監査の導入と員外監事の登用をすることを提言した。

② 金融機関業態一括法、預金保険法等の改正を検討する。

③ 農政審議会の農協部会で J A グループの組織整備の促進と経営健全化措置についての検討と関連法案の提出を準備している。

④ J A 数は平成八年（一九九六年）四月現在二、二六四 J A と、全国合併構想五五〇 J A に対して四一・六％に達し、合併が順調に進んでおり、規模拡大に伴い、経営リスクも増大している。

⑤ J A 事業の停滞、経営収支の低迷が顕著で、今後、住専問題の処理に伴う経営負担が加わることから、J A グループ全体で経営の合理化・効率化が求められている。

## (二) 中央会監査の現状と課題

- ① J A 監査実施率は全国平均で三五%程度で推移してきており、大規模 J A に対して毎年監査を実施しうる監査体制の整備と県中・全中の連携・一体的対応が必要である。
- ② 中央会監査は、法律上受託監査であり、J A は中央会監査を受けることについて法的拘束力がない。監査が必要と認められる J A に対して適時に監査を実施できる措置が必要である。
- ③ J A 合併の進展に伴い、J A におけるディスクロージャーの充実とともに、中央会監査が公正不偏の立場から厳正に行いうる独立性の強化が必要である。
- ④ 中央会監査は、一層高度・専門的な監査が求められるとともに、早期是正の実をあげうる万全な経営リスクのチェック機能発揮が求められており、監査士の資質・監査技能の向上や監査手法の充実等により、中央会監査水準の質的向上を図ることが必要である。

## (三) 中央会監査の将来方向

- ① 中央会監査の重点機能は、決算の適正性を証明する決算監査が中心となる。あわせて系統信用事業のリスク管理と早期是正措置に係る経営改善指導が重要な役割となってくるので、決算監査にあたっては経営リスク監視を重視した期中監査を充実する必要がある。
- ② J A の決算監査において、公認会計士等による外部監査を導入する必要性は認められず、今後とも中央会監査の機能・体制整備と独立性強化を図り、中央会が主体となって担っていくのが妥当である。

中央会監査の担い手としての妥当性は(ア) J A グループには中央会監査という独自の制度が従来からあり、所期の目的を果たしていること、(イ) J A は総合事業体で監査制度においても他の協同

組織機関と同列には論じられないこと、(ウ)JAは営利を目的としない組織であり、決算の適正性証明の対象は主に組合員であり、不特定多数の株主・債権者保護を目的とした商法監査特例法で定める公認会計士による監査とは異なるものであること……をあげている。

③ 監査が必要と認められるJAに対して、適時に中央会監査が実施しうる法的措置を求めていくことが適当である。また、大規模JAに対して、確実に中央会監査が実施されるよう引き続き行政指導面での適切な措置が必要である。

④ 中央会の監査体制に関して、一定規模以上のJAに対して毎年決算監査を実施できる監査体制の整備を図る必要がある。また、監査士の能力向上に関して、監査士制度の見直しを行い、上級監査士・主任監査士制度の導入を検討する。

⑤ 全中と県中の機能分担では県中がJAの監査を、全中が連合会監査を分担することを基本とする。連合会の組織整備の進展に対応して、特定のJAに対する県中・全中の合同監査を実施し、将来的には、より独立性・対外証明性の高い決算監査の実現に向け、県中・全中監査機能の統合を図る。さらに統合が進んだ段階で、組織的に一元化した「全国JA監査機構(仮称)」を創設する。

#### (四) 中央会監査の整備・強化方策

当面平成一二年(二〇〇〇年)に向け漸進的に体制整備を以下のように進めていく。

① 中央会決算監査の適正性・公正性等について第三者的立場から助言・指導を求める機関として、県中・全中に公認会計士をメンバーに加えた監査審議機関を設置する。

② 対外証明性確保の観点から県中が必要と認めた場合、全中が直接JA監査を実施する。

③ 決算監査にあたり、期中監査を充実し、経営リスク管理、自己資本比率、資産の健全性、収益

力等を重視した監査を実施する。また、経営リスク等に関して問題のあるJAに対しては、必要に応じ随時に臨時監査が実施可能となるよう法改正の要請を行う。

④ 経営悪化JAに対する早期是正を図る為、行政等の是正措置や系統信用事業の支援制度と中央会監査の有機的な連携を図る仕組みを検討する。また、金融機関としての経営の健全性・透明性の向上を図る観点から、行政と連携して信連に対する監査の充実を図る。

⑤ 必要と認められる場合、協同会社に対して、JA監事および中央会による調査が実施できる措置につき検討を行う。

⑥ 現行監査士資格試験に民法や、税務会計の科目を織り込む等、試験内容の見直しを行う。監査士選任にあたっては一定期間の監査実務経験を義務付けるものとし、そのための農水省令の改定を求めていく。また、大規模JA監査のチームリーダーとして主任監査士を選任する。

⑦ コンピュータによる経営監視システムの活用等、監査の効率化・高度化方策について検討を行う。

⑧ 総資産五〇〇億円以上の大規模JAに対して、毎年中央会の決算監査を実施できる監査要員体制を計画的に整備する。この際、中央会内監査士による協力体制の強化、また、必要に応じて専門的知識・経験を有する連合会職員の活用を図る。

## 第四節 中央会監査機能・体制整備指針（平成九年一〇月 全国農協中央会）

### ―中央会監査スリーアップ推進―

平成八年（一九九六年）一二月の農協法改正により、信連および一定規模以上の信用事業を行う組合（「特定組合」という）において、毎年度、決算監査を受けることが義務付けられた。同時に中央会に公認会計士を置くことが義務付けられるとともに、中央会監査について法的責任が明確にされ、中央会は信連、特定組合、第三者に対する損害賠償責任を有することとなった。

こうした制度改正に対して、中央会は、監査体制の整備、監査の質的向上、独立性の強化等の機能・体制整備を図るため、今後の取り組み指針を策定した。

取り組みの重点を、①監査のレベルアップ②独立性アップ③監査体制アップの三点に重点を置き「中央会監査スリーアップ推進」として取り組むこととした。

この内容は大会決議を踏まえた、アクションプログラムとして策定される「中央会機能・体制整備計画」の一環として取り組むこととされた。取組の期間は平成一二年（二〇〇〇年）三月までとされた。

### ○中央会監査機能・体制整備指針の概要

#### （一） 監査のレベルアップ

① 全中で「中央会監査基準・準則」を改訂し、中央会はこれに準拠した監査を行う。また、決算監査手続・重要性判断基準につき全国統一基準を策定する。

② 法定監査をすすめるための必要事項につき、全中は監査士を対象に、特別研修を実施する。研

修の一環として県中・全中におけるトレーニーの制度を導入する。

③ 中央会監査に関する損害賠償保険について引続き検討する。遅くともペイオフ実施（平成一三年四月）までに対応可能な仕組みを構築する。

(二) 独立性アップ

① 全中・県中の監査機能分担について、決算監査の独立性向上の観点から見直しをする。

② 分担の基本は県中がJ Aを、全中は県連を対象とし監査を実施する。中央会監査の独立性の向上を図るため、中央会会長出身J Aの監査は全中が実施することを基本とする。

③ 平成一二年（二〇〇〇年）までの経過措置として、決算対象連合会の数が多く、全中でこれをすべて監査するのは困難であるから、県中主体の連合会の決算監査の実施ならびに全中監査への支援が必要である。ただし、中央会と信連の会長が共通の信連の監査は基本的には全中が実施する。

④ 中央会で公認会計士と契約し、その活用を図る。活用方法としては、(ア)決算監査の審査会の委員として委託する方式、(イ)監査士の指示のもと、組合の特定項目の監査を委託する方式、(ウ)組合監査を全面的に委託する方式があるが、(ウ)は中央会の本来業務である監査業務を他に依頼することとなり、論外であり、(ア)または(イ)の内容で活用する。

⑤ 決算監査の監査報告書の審査を行うため、中央会の監査担当役員・監査士・公認会計士等をメンバーとする監査審査会を設置する。

(三) 監査体制アップ

中央会は特定組合に対して中央会監査基準に準拠した決算監査を毎年実施するとともに、その他の組合に対して、少なくとも二年に一回の監査を実施しうる要員体制を整備する。この検討に

際して標準的な監査日程を示し、これを参考に適切な監査計画を実施できる体制の整備が必要としている。

信連監査の標準日程は期中、期末あわせて三三人日、JA監査のそれは九六人日としている。この標準的日程は他の協同組合金融機関や、地銀などに対する公認会計士の監査日程を参考として設定された。

要員確保とともに次のような具体策を実施する。

- ① 全中・県中による共同監査を実施する。
- ② 県中・全中におけるトレーニー制度を実施する。
- ③ 中央会内における決算期末監査支援体制を整備する。

## 第五節 「今後の中央会監査機能・体制整備方向について」

(平成一二年一月 決算監査検討会)

中央会監査を巡る情勢が大きく変化し、これに対応すべく、中央会サイドにおいても、これまで説明してきたように、系統農協の組織整備問題と関連させて、中央会監査のあり方を検討してきた。当検討会はその集大成ともいえるべきものであり、中央会監査機構の設置体制、設置時期などについて、次のように結論付けた。

- ① 中央会の監査体制の整備、独立性の確保、専門性の向上を図るため中央会監査機構を平成一三年(二〇〇一年)を目途に設置する。
- ② その組織構造は、全中と県中の監査部門を統合し、当面内部組織とする。

③ 監査における中央会会長の代表権を分離し、監査担当代表理事を設置し、監査報告書は監査担当代表理事名とする方向で検討する。

この結論に沿って、平成一四年（二〇〇二年）四月にJA全国監査機構は設置された。以下に検討の経過を説明する。

### ○「今後の監査機能・体制整備の方向について」の概要

#### (一) 中央会監査を巡る情勢

中央会を巡る情勢は、以下のとおりである。

① 我が国の金融システムの安定性確保が課題となっており、JAグループでも、不良債権の早期の処理、自己資本の充実、経営情報の開示の促進が求められていた。また、早期是正措置の導入は金融機関に自己責任原則を求めてきており、証明機能として、また、自己管理のチェック機能としての監査の役割が高まってきていた。

② 平成一四年（二〇〇二年）四月からのペイオフ解禁を控えて中央会監査の社会性が問われており、外部監査としての証明機能の強化が求められていた。また、協同組織金融機関の監査充実の観点から、決算監査対象JAの基準や員外監事・常勤監事設置基準の見直し等が検討されており、これに対応した中央会監査の体制整備が課題となっていた。

③ 系統セーフティネットとの関連でモニタリングに基づく経営不振・破綻JAの未然防止が重要となってきたおり、モニタリングに基づく監査の充実が強く求められていた。

④ JA合併、連合会統合の進展、一県一JAの誕生など組織整備が大きく進んでいた。一県一JAをはじめとする大規模JAに対する中央会決算監査のあり方を具体化する必要があった。

⑤ 公認会計士監査が平成九年（一九九七年）信用金庫・信用組合に外部監査として導入され、地方公共団体でも導入するところも増えてきていた中で、中央会監査としても、機能の一層の向上を図っていく必要があった。

(二) 監査体制の整備

① J Aの平成一〇年度（一九九八年）の監査実施率は貯金量五〇〇億円以上に対しては約六八％、五〇〇億円未満は約三八％である。中央会監査の目標は五〇〇億円以上のJ Aには毎年、その他のJ Aには二年に一回監査を実施するとしていたが、その目標には達していなかった。また、法定決算監査における一J Aあたり監査人日数は、スリーアップ推進で標準的と定めた九六人日の七割程度にとどまっており、十分な人日数の確保も課題となっていた。

② このような状況の中で、大蔵省金融審議会が、協同組合金融機関（信金、信組、労金、農漁協）の監査の拡充につき検討しており、これに対応できる監査体制の構築が検討された。検討会では貯金量五〇〇億円以上のJ Aが対象とされた場合の必要な監査要員を検討している。この計算では一人当たり監査士が一二〇人日監査に従事した場合を前提に、現行監査士二〇〇名に対して、一二一名の監査要員の不足としている。

③ 県内で必要な監査要員は、当該県で確保するのが基本であるが、当該県中だけでは、実施困難な県も想定され、要員相互援助の仕組みを検討するとしている。支援した場合は、人件費・事業費とも受入県中（実質は被監査組合）負担とする。

④ 全中・県中の機能分担についても以下のように整理している。

● 中央会会長の出身J Aは原則全中が主体的に実施する。

- 信連については原則として全中が実施する、全中実施にあたっては県中から支援を受ける。
  - 一県一ＪＡのＪＡならけんが誕生したが一県一ＪＡの監査に関して、決算監査は全中主体で実施する。監査実施にあたっては、相互支援制度を活用する。期中監査は、県中が主体、期末監査は全中が主体で実施する。
- ⑤ 全農がすでに三経済連と合併し、平成一二年四月さらに三経済連と合併し、二六県と合併協議を進めていた。全共連は、平成一二年四月に全国四七都道府県共済連と統合し「ＪＡ共済連」が発足する予定であった。
- これらの監査に関しては法定決算監査、通達決算監査の対象ではなく、また、全中の通常監査でも監査を実施していなかったものである。当研究会では、統合連合会に対して外部監査を実施し、社会性を持った団体としてＪＡ・組合員に対するアカウンタビリティを果たしていく必要があるとした。
- 実施体制としては、統合連合会の監査は全中・県中が一体的に対応し、原則として、本所監査を全中が、県本部監査を県中が担当する。
- ⑥ なお、統合連合会の監査は、経済事業における員外取引の拡大、共済事業における格付けへの配慮の観点から、公認会計士の活用を図るべきとの意見もあるが、県連と統合連合会の違いは、規模の格差のみであり、統合連合会に公認会計士監査を導入することは、現行の中央会法定監査の枠組みに大きな影響を与えることが懸念されると整理した。
- ⑦ こうした議論を踏まえて、五〇〇億円以上のＪＡ、信連、統合連合会の監査、通常監査を実施するのに監査士一人あたりの年間従事日数を一二〇人日とした場合、監査士が五七一名必要と試算している。また、それに伴う監査費用（人件費・事業費込）は六、九八三百万円と試算している。

(三) 中央会監査の独立性確保対策

- ① 公認会計士監査においても独立性の問題が議論されている。すなわち、特定監査先からの収入の依存度の是非や、指導業務(MAS)における二重責任の徹底や、監査担当者の定期的交代についても議論されている。
- ② 被監査JAは、中央会監査に経営指導事業的機能を求めており、監査事業を経営指導事業の一環として受け止める傾向にある。経営指導事業において、二重責任の範囲を超える場合も想定され、この場合、指導事業を行うものが監査証明を行うことは二重責任の原則に反しており中央会の独立性を主張できない。
- ③ しかし、中央会監査が単なる決算監査の証明に特化した場合、監査事業に対して、被監査JAの理解が得られないと考えられる。そのため中央会監査としては、従来からのその特質を活用し、決算監査に特化しつつ、経営指導事業との連携を引き続き図る必要がある。
- ④ 中央会監査で法的責任を負う場合、直接的にその責任を負うのは団体としての中央会である。監査士には無限責任はない。中央会が監査において損害賠償を負うこととなった場合、中央会会長は理事の忠実義務に従い無限責任を負う。
- ⑤ 中央会において唯一代表権を持つ会長は、監査報告書の最終責任者であるが、監査の専門家ではない。また、経営指導事業と監査事業を統括しており、独立性を確保するため、経営指導にかかると代表権と監査事業にかかる代表権の分離を検討する。  
現行法では、中央会の平理事にも代表権を認めている。学経理事に監査部門の代表権を付与するためには定款の変更手続きが必要である。
- ⑥ ただし、「会長はその業務を総括」するので、監査事業への関与を否定することができないため、

完全な独立性を確保しようとするれば、中央会からの外部組織化が望ましい。

⑦ 監査審査会に公認会計士を参加させるなど独立性確保を図っているが、各県中で体制が異なり取組みに格差が生じている。独立性を強化し、全国的な監査品質の均一化を図るため、全国的な審査基準の策定・統一を図るべく検討する。

#### (四) 監査の品質向上対策

① 専門家としての、弁護士、公認会計士、不動産鑑定士、年金数理人、情報処理技術者等を積極的に活用する。

② 当時、研修会は監査士実務研修と、監査トレーニー研修などの集合研修が主体であった。これを集合理修、自己学習、論文執筆、研修会講師に大別し、それぞれにポイントを設定し、監査士に年間一定のポイントを促す等、監査士研修の充実に向け検討する。これは後に継続的専門研修として実現された。

③ 主任監査士の登録と、主任監査士による主査の励行を図る。主任監査士を対象にした研修会や相互援助体制につき検討する。

④ J A 監査における情報・知識の交換の場として、電子掲示板やテレビ会議等の活用、さらにその成果を含めたデータベースの構築を検討する。

⑤ 公認会計士協会が実施している品質管理レビュー制度につき検討する。また、独立性を図るため倫理規則の制定につき検討する。

(五) 中央会監査機構

① 中央会監査機構の目的は、(ア)体制の充実、監査士の有効活用、(イ)独立性の強化、(ウ)専門性向上である。その組織構造には全中と県中の監査部門を統合の上(ア)全中の内部に設置する「内部組織」と(イ)中央会と切り離す「外部組織」が考えられる。当面は中央会指導事業との連携維持等中央会監査の特色を維持していくため、中央会の内部機構として位置づける。

② 中央会監査機構への加入時期は平成一三年(二〇〇一年)に一斉加入とする。なお、中央会監査機構は、中央会全体の機能体制整備の方向と整合性をとる中で、結論付けていく必要がある。このような検討を経て、決算監査検討会としては、以下のような結論をまとめている。

今後の中央会監査機能・体制整備方向について(まとめ)

平成一二年一月二四日

決算監査検討会

一 中央会監査をめぐる課題

- (一) ペイオフ解禁を控え、J Aグループのセーフティネットの強化が重要となつて来ており、またJ A合併、連合会統合の進展、一県一J Aの誕生等組織整備が大きく前進しており、このような情勢に対応した中央会監査機能の充実、独立性の確保、専門性の向上、県中・全中監査の一体的運営が求められている。
- (二) 大蔵省金融審議会での協同組織金融機関監査の拡充について、決算監査対象組合の基準の大幅緩和が必要との答申を受け、法定決算監査対象J Aの拡大が予測され、さらには、モニタリング監査への社会的要請が高まつて来ており、これに対応しうる中央会監査体制を確立していく必要がある。

二 中央会監査要員の確保

系統セーフティネットを強化し、JAグループ全体としての信用秩序維持を図るため、貯金量五〇〇億円以上を対象JAの基準が拡大された場合の法定監査の実施及び非法定決算監査対象組合に対する二年に一回の通常監査の実施に必要な監査専従監査士を確保する。必要な監査専従監査士は、おおむね、法定決算監査で三五〇名、通常監査で二〇〇名とする。

三 中央会監査機構の創設

①賦課金の抑制のなかでの監査体制の充実、②中央会監査の独立性の確保、③専門性の向上をめざし、平成一三年四月を目処に「中央会監査機構」を創設する。

また、中央会経営指導事業と連携した中央会監査の特性を発揮するため当面は中央会の内部組織とし、全中に全国本部、全県中に県支部を設置する。外部機構への移行については法的整備等の課題も多く今後検討する。

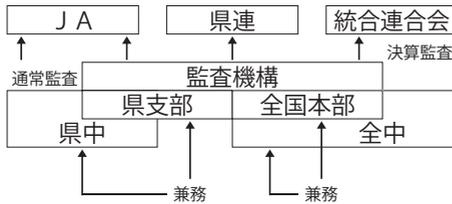
四 中央会の内部組織としての中央会監査機構とは

(一) 中央会監査の独立性向上の観点から、監査における中央会会長の代表権を分離し監査担当代表理事を設置し、監査報告書は監査担当代表理事名とする方向で検討する。

(二) 監査機構により、全中・県中監査を一体的に行ない、一県一JA、会長出身JA、統合連合会等の監査を円滑に実施する。

(三) 監査機構の監査経費は中央会賦課金に加えて決算監査については監査料を徴求する。統合連合会からの賦課金は、監査事業が系統全体の経営健全化に果たす機能に応じて、監査機構の体制整備に向けて優先的に配分することを検討する。

○中央会監査機構のイメージ



- ①中央会監査機構全国本部及び県支部はそれぞれ法定決算監査を実施し、監査報告書は監査機構担当理事名で発出する。
- ②通常監査（非法定監査対象）は、県中・全中が実施し、中央会監査機構は通常監査の支援的機能を担い、決算監査との整合性を図る。
- ③県支部および全国本部の監査要員の相互支援制度を設け、県域を越えて監査士を活用する。

五 中央会機能体制整備との関連

中央会監査機構は、中央会全体の機能体制整備の方向との整合性をとる中で、結論付けていく必要がある。

- (四) 原則として一次審査を県支部で実施の上、懸案事案の二次審査を全国本部で実施するとともに、監査機構（県支部・全国本部）の監査責任は監査・審査の実施の度合いに応じて全中・県中で分担する。
- (五) 弁護士、公認会計士、不動産鑑定士等の専門家を監査機構全体で有効活用する。
- (六) 監査士の監査機構への登録を一定期間以上とすること、監査士の相互交流を円滑に図ることが可能となること、また、継続的専門教育制度を導入すること等により監査士の専門性の向上を図る。

## 第四章 法定決算監査の時代

### 第一節 農政審議会答申と法定決算監査

#### (一) 農政審議会答申の背景

農政審議会で平成八年（一九九六年）八月一日「信用事業を中心とする農協系統の事業・組織の改革の方向」を取りまとめた。これは農政審議会の農協部会で信用事業を中心として農協系統の事業・組織のあり方について検討してきたが、この答申は、その議論を取りまとめたものである。

議論の背景には、農業・農村の変化、金融の自由化等の農協系統を取り巻く状況の変化の中で、農協系統が将来にわたってその役割を的確に果たしていくためには、その事業・組織の見直しを避けて通れない状況に立ち至っていること、特に、住専問題を契機に、我が国金融システム全体の再編とともに、農協系統金融機関として十全でない面があったのではないかとの強い指摘がなされ、様々な面で反省と改革への努力が求められ、再編・合理化の早急な実現が強く要請されていたことなどがあげられる。

また、金融自由化、一般企業との競争の激化の中で、農協においては、組合員数が減少する中で、職員数が平成五年まで一貫して増大する等、競争激化に対する不十分さも問題として認識されていた。

## (二) 法定決算監査導入の論点

このような情勢の中で出された農政審議会答申の中で一定規模以上の信用事業を行う農協および信連は中央会による法定決算監査を受けることとされた。決算監査は金融システムの安定化を図るべく業務執行体制の強化の一環として導入された。

業務執行体制は金融健全化法が成立し①信用金庫・信用組合・労働金庫について代表理事・常務理事の兼職・兼業禁止規定が導入されたところであり、系統農協においても同様の兼職・兼業禁止規定を導入することが必要であるとされた。②また、系統農協の経営への実務家の登用が課題であったが、ここではドイツやフランスの制度を参考に組織代表からなる経営管理委員会を設け、この委員が実務家を理事に任命し、日常的な業務執行を任せ、経営管理委員会制度の検討をすとした。③さらには、平成一〇年度（一九九八年）から自己資本比率に基づく早期是正措置が導入されることなどを踏まえ、自己資本・内部留保を増強することが必要であるとした。

監査体制についてはまず、員外監事は信用金庫・信用組合・労働金庫等、他の金融業態と同様の措置を講ずることが必要であるとされた。

この中で外部監査の導入についても議論された。

金融システムを安定化させるという目的で、大蔵大臣の諮問機関である「金融制度調査会」が平成七年（一九九五年）一二月に報告書を取りまとめた。この中で金融自由化を進めるにあたって、協同組織金融機関に対しても経営リスクの管理強化を図るため、執行体制・監査体制を一般金融機関並みに引き上げることが求めた。監査に関しては、監事体制・機能強化とあわせ、一定規模以上の信用金庫・信用

組合に外部監査を導入することを決定した。この提言に基づいて、一定規模以上の信用金庫・信用組合には、決算書類について、公認会計士または監査法人の監査が義務付けられた。

J Aは、他の協同組織金融機関とは異なり、信用事業のみでなく総合事業体として運営されていること、また、我が国の農業の発展に寄与する団体であること等の特性を踏まえて、農林水産大臣の諮問機関である農政審議会で、金融制度調査会報告に対する対応が検討された。

外部監査の在り方についての農政審の結論は、中央会監査の独立性についての指摘もあつたが、J Aグループにおいて、従来より中央会監査制度があり、監査技術の蓄積および監査に必要な人的体制もあることから、中央会監査を外部監査として位置づけ、特定組合については、毎年度決算に際しては中央会の決算監査を受けることとされた。なお、中央会は監査等に公認会計士を活用することも義務付けられた。

### (三) 農政審答申の概要

以下では農政審答申の概要を紹介する。

一、系統信用事業のあり方

ここでは、系統信用事業の住専問題での対応などを踏まえ、その基本的あり方が検討された。系統金融機関は①地域金融機関としての役割が増大していること②信用事業を分離すべきとの意見もあるが、農業者にとつて信用事業を総合事業の一環として提供されることで意義があること③また、可能な限り部門ごとの採算を確保する観点から部門損益の開示を義務付けていくことと整理された。

(一) 農協系統金融機関は、農業者等組合員に対して金融サービスを提供する協同組織金融機関である

と同時に、その地区内の住民、地元企業、地方公共団体等に対して金融サービスを提供する地域金融機関としての役割も有している。

特に、民間金融機関の店舗の少ない農村部や中山間地域においては、地域金融機関として与信・受信等の面で重要な役割を果たしており、また、農業の兼業化・農村の混住化が進む中で、こうした地域金融機関としての役割は増大してきている。

(二) 農業金融については、資金需要の季節性・零細性、他産業と比較した場合の相対的収益性の低さ等の特徴を踏まえれば、一般金融機関のみでは十分な対応が困難であり、このように一般金融機関からの融資を受けにくい立場にある農業者が、ニーズに即したきめ細かな金融サービスを受受するため、農業者の協同組織形態で信用事業を営むことの必要性は今後とも変わらなないと考えられる。

(三) 一方で、協同組織といえども、公共性が高く、また、社会的影響の大きい信用事業を行う以上は、業務執行体制、自己資本・内部留保、員外監事、外部監査、ディスクロージャーといった点で他の金融業態と同等の措置を講じない限り、我が国金融システムの一員としての責任を十全に果たすことはできない。

(四) 系統信用事業のあり方について、総合農協の事業から信用事業を分離すべきとの考え方もあるが、① 農協は農業者の社会的経済的地位の向上を目的として総合的な活動を行っているが、営農資金等の融通を行う信用事業は、その極めて重要な一部であり、また、信用事業を行うことで、農業者の経営状況をより正確に把握し、的確な営農指導を行えるという側面もあること

② このため、歴史的にも農協は信用事業を中核として発展してきたという経緯があること  
③ 農業者としても、信用事業も含めて総合的に農協と取引することは、(a)営農等に関する種々のニーズを一元的に充足できるとともに、(b)販売代金、年金等の農協口座への振込みといった形で

決済機能を通じて農協に貸出原資が自動的に調達され、(c)また、日常のかつ総合的な取引の結果として農協が農業者の経営状況を熟知していることから、的確かつ簡素な審査で営農資金等の融資が受けられ、(d)更に、信用事業を別組織とした場合に比べて組織運営コストが少なく済むなど、メリットが大きいこと等から、引き続き信用事業を総合事業の一環として位置付けることに意義があるとみられる。

なお、この点に関しては、本報告書の趣旨に沿い、今後、信用事業を行う農協について、(a)我が国金融システムの一員として、自己資本・内部留保、監査体制等の点で他の金融業態と同等の措置を講じ、(b)また、可能な限り事業部門ごとの採算性を確保する観点から、部門ごとの損益状況等の組合員への開示を義務付けていくことも併せ考える必要がある。

## 二、農協系統の事業・組織の改革の方向

系統農協が平成一二年(二〇〇〇年)を目的に農協数五五〇程度とする合併構想や、平成三年(一九九一年)の第一九回J A全国大会の事業二段、組織二段の構想なども踏まえ系統農協の組織問題にも踏み込んでおり、農協合併助成法の計画認定や税制上の支援措置の期限(平成一〇年三月三十一日)の延長等により、これを支援していくとしている。また、信連と農林中金の統合については、農協法に基づいて合併・事業譲渡を行うことができる経済事業・共済事業と異なり、信連と農林中金の根拠法が異なることから、現在は統合できないので、法律上、統合の途を拓く法的措置をとるとしている。

## 三、経営の合理化・効率化

農協系統においては、平成一二年に向けて系統全体で労働生産性を三〇%向上させるため職員数の削

減目標を五万人と設定する等、合理化・効率化に取り組んでおり、単位農協の合併や県連と全国連の統合への努力と相俟って、着実にその実現を図っていく必要がある。

#### 四、業務執行体制

ここでは、執行体制確立のため、代表理事、常勤理事の兼職・兼業禁止、経営管理委員会制度の導入を提案している。

(一) バブル経済の発生・崩壊の過程で、金融機関の不良債権問題が顕在化したのが、金融の自由化によりリスクが増大したにもかかわらず、責任ある業務執行体制が確立していなかったこともこの一因と考えられる。

このため、金融機関全体として、責任ある業務執行体制の確立が必要であり、この観点から、先の通常国会で金融健全化法が成立し、信用金庫・信用組合・労働金庫についても代表理事・常務理事に関して兼職・兼業禁止規定が導入されたところである。

農協系統については、こうした手当が行われていないが、我が国金融システムの一員として、責任ある業務執行体制を確立するため、信用事業を行う農協・信連の代表理事・常勤理事については、他の金融業態において措置されたものと同様の兼職・兼業禁止規定を導入することが必要である。

(二) 実務家を理事に登用し高度化・専門化されてきている業務執行を的確に遂行することの必要性は、広く認識されている。協同組織性を踏まえつつ実務家が業務執行に当たれるようにする新たな方式を検討し、選択肢として導入することが必要である。

こうした新たな方式の導入は、あくまでも、現行制度の基本である「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が目的であり、こ

うした趣旨の方式はドイツやフランスの農協系統金融機関にも既に見られるところである。

即ち、ドイツやフランスの農協系統金融機関では、組合員代表から成る監督委員会又は管理委員会を設け、この委員会が実務家を理事に任命し、日常的業務執行を任せるといふ制度で対処しているところであり、我が国においても、こうした制度を参考にして検討する必要がある。

#### 五、自己資本・内部留保

平成一〇年（一九九八年）から自己資本比率に基づく早期是正措置が発動される。それに対応すべく自己資本を充実することが大きな課題である。

(一) 農協系統は、これまで、自己資本・内部留保は他の金融業態に比べて薄い状況にある。

(二) しかしながら、金融の自由化等により信用事業のリスクが拡大する中で、事業を健全に運営し、他の金融業態と同様に金融システムの一員としての責任を全うするためには、自己資本・内部留保の増強が必要不可欠である。

この場合、特に、(a) 住専問題の処理をめぐる、農協系統の自己資本・内部留保の薄さに強い批判があったこと、(b) 平成一〇年度から自己資本比率に基づく早期是正措置が発動されることを踏まえれば、農協系統についても、自己資本・内部留保を早急に充実していかなければならないことに留意することが必要である。

(三) こうしたことから、農協系統についても、自己資本・内部留保を早急に増強するため、

a 当面、剰余金処分に際して、組合員への還元を行うことよりも内部留保を優先する方針の明示及び実行

b 最低出資金制度の導入

- c 法定準備金の積立基準の引上げ
  - d 特別積立金の充実
  - e 自己資本調達手段の多様化
- といった措置を講じていく必要がある。

六、その他の経営の健全性の確保

ここで、中央会の法定決算監査が導入されたが、中央会の監査に関して系統内といえども、第三者による監査であり、監査に関するノウ・ハウも蓄積されてきており、農協中央会に必ず公認会計士を置くとしたうえで、中央会監査について外部監査と同等の効果が期待できるとし、争点であった独立性に対して、独立性ありとの判断を示している。

(一) バブル経済の発生・崩壊の過程で、金融機関の不良債権問題が顕在化したことが、これは、金融の自由化によりリスクが増大したにもかかわらず、経営の健全性確保が不十分であったことも一因であり、金融機関全体として、経営の健全性確保が必要な状況にある。

(二) 系統信用事業に対する国民の信頼を回復し、金融システムの安定を図るためには、信用事業を行う農協・信連についても、他の金融業態と同等の経営の健全性の確保が不可欠である。

具体的には、

- ① 員外監事については、信用金庫・信用組合・労働金庫等、他の金融業態と同様の措置を講ずることが必要である。
- ② 外部監査については、信用金庫・信用組合・労働金庫等、他の金融業態と同等の措置を講ずることが必要である。

この場合、農協・信連については、昭和二九年の農協中央会制度創設と同時に中央会監査制度が導入され、爾来、系統内とはいえ、第三者である中央会による監査が行われ、監査のノウ・ハウ等も蓄積されてきていることを考慮すべきとの意見もある。

したがって、例えば、①監査を実施する全国農協中央会及び都道府県農協中央会に必ず公認会計士を置くこととした上で、②現在、農協・信連について任意で行われている中央会監査を一定規模以上の農協・信連に義務付けるといった形で、外部からのチェックという面で他の金融業態の外部監査と同等の効果が期待できる措置を検討する必要がある。

- ③ また、デイスクロージャーについても、逐次、不良債権開示を行っていくことが必要である。
- (三) また、従来、信用事業等の黒字で経済事業・指導事業の赤字を補うという形で経営を行ってきた農協が多かったが、信用事業を取り巻く状況の厳しさを考慮すれば、これまでのやり方では組合員の営農支援等に不可欠な経済事業・指導事業にも影響がでるおそれがある。

今後とも組合員が必要なサービスを継続的に享受できるように、経済事業等についても、可能な限りその採算性を確保する観点から、農協自らが事業の内容・方法を不断に見直していくことが重要である。

この見直しに資するため、事業部門ごとの損益状況等を組合員に対して開示することを義務付けることが必要である。

## 第二節 答申を受けての法改正

### (一) 早期是正措置に関する法令の改正

答申に先立ち、金融システムの強化を目的として、平成八年（一九九六年）六月「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律」第八条が改正された。その内容は以下の通り。

- 行政庁は、信用事業の健全な運営を確保するため、組合に業務または財産の状況によって必要があることを認めるときは、当該信用事業に関し、措置すべき事項を示して、その健全な運営を確保するための改善計画の提出を求め、または提出された改善計画の変更を命ずることができることとした。
  - 信用事業の健全な運営を確保するために講ずべき措置命令の理由が、組合の自己資本の状況によるものである時は、当該措置命令は、省令で定める自己資本の充実の状況に係る区分に応じて省令で定めるものでなければならぬこととした。
- これはいわゆる早期是正措置に関する規定の整備である。

また、答申を受けて「農林中央金庫と信用農業協同組合連合会との合併等に関する法律」及び「農業協同組合法等の一部を改正する法律」のいわゆる農協改革二法案として取りまとめられ平成八年二月の国会で可決成立した。その主な内容は以下のとおりである。

## (二) 農林中金と信連との合併に関する法律

農林中金と信連の統合は、農林中金の根拠法が農林中央金庫法であったため、現行法ではできなかった。このため新たな法律を制定することで、農林中金と信連が合併および事業譲渡を行えるようにした。「農林中央金庫と信用農業協同組合連合会との合併等に関する法律」の制定である。この内容は①合併・事業譲渡契約書の総会での特決議②債権者・出資者の保護③主務大臣の認可等について規定している。

## (三) 農協法の改正

### ① 業務執行体制の強化

#### ○常勤役員等の兼職・兼業の制限

責任ある業務執行体制を確立するため、他の金融機関が金融健全化法により措置したのと同様に、兼職・兼業の制限規定を導入した。具体的には信用事業を行う組合の代表理事および常勤役員・参事は、行政庁の許可を受けた場合を除き、他の組合・法人の常務に従事し、または事業を営んではならないこととした。

#### ○経営管理委員会制度の選択肢としての導入

従来の理事制度では三分の二が正組合員でなければならぬとなっており、逆に言えば三分の一までは組織代表でない実務家を登用できることとなっていた。しかし、常勤の員外理事は極めて少数で、実務家が業務執行に当たれるようにすると法の趣旨が達成されていなかった。

このような状況を踏まえ経営管理委員会が導入された。経営管理委員会は、組織代表が業務執行をコントロールするための機関であり、組合業務の基本方針の決定、重要な財産の取得・処分その他の業務執行に関する重要事項を決定する権限を有し、その構成員はすべて正組合員とした。また、経営管理委員には兼職・兼業の制限が適用されない。一方理事は一切の兼職・兼業が禁止されている。また、改正後の理事会は、経営管理委員会の決定に従い日常的な業務執行を担当する機関として、実務家を中心に構成されることから、経営管理委員が選任し、かつその資格を制限しないこととした。

経営管理委員会の制度を採用しない組合は従来通り理事会制をとることができるというものであった。

② 自己資本・内部留保の充実

○最低出資金制度の導入

農協系統にはこれまで他の金融業態と異なり、最低出資金制度はなかった。信用リスクの高まり等の情勢を受けて、導入されることとなった。具体的には、政令で定める出資の最低金額は、信用事業を行う農協は信用金庫・労働金庫と同様に一億円、信連は信用金庫連合会等と同様に一〇億円を下回ってはならないとされた。

○法定準備金の積立て基準の引上げ

信用事業を行う組合は、定款で定める額に達するまでは、毎事業年度の剰余金の五分の一（従来は一〇分の一）以上を準備金として積み立てなければならぬものとし、その定款で定める額は、出資総額（従来は出資総額の二分の一）を下まわってはならないものとした。

○剰余金の処分方法の基準

主務大臣は、信用事業を行う組合の剰余金の処分の方法が適當であるかどうかを判断するための基準を定めることができることとした。

○監査体制の強化

- 信連および一定規模以上の信用事業を行う農協（貯金等の額が一、〇〇〇億円以上）につき監事のうち一人以上は、員外監事を置かなければならないものとした。
- 信連および一定規模以上の信用事業を行う農協（貯金等の額が二、〇〇〇億円以上）については、監事の互選により常勤の監事を定めなければならないこととした。
- 信連および一定規模以上の信用事業を行う農協（貯金等の額が一、〇〇〇億円以上）の決算書類につき、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ものとした。また、農協中央会は、組合の監査に関する業務などに関し、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とした。

(四) 情報開示の強化

従来、農協では、信用事業や共済事業の黒字で経済事業等の赤字を補うことで経営が行われてきた。経済事業等についても、農協自らが事業の内容・方法等を不断に見直す必要があった。このため、信用事業を行う農協の理事は、事業区分ごとの損益の状況を明らかにした書類を作成し、総会に提出しなければならぬこととした。

### 第三節 法定決算監査の導入

平成八年（一九九八年）の農協法改正により、すべての都道府県信連および貯金量一、〇〇〇億円以上のJAは、平成一〇年四月一日から開始する事業年度の決算から、監事の監査のほか中央会の決算監査を受けなければならないとされた（農協法第三七条の二）。信金、信組、労金に対する公認会計士監査の義務付けが貯金量二、〇〇〇億円以上であるのに対して、厳しい基準となっている。これはその後政令の改正により、一三年度（二〇〇一年）からは貯金量五〇〇億円に、一六年度（二〇〇四年）からは二〇〇億円までに引き下げられ、また、一五年度（二〇〇三年）からは負債総額二〇〇億円以上の連合会についても法定決算監査の対象となった。

特定組合に対する中央会決算監査は「株式会社社の監査等に関する商法特例に関する法律」（商法特例法）における大会社（現行法では資本金五億円以上または負債総額二〇〇億円以上の会社）の監査制度に準じた内容となっている。

決算監査の概要は以下の通り。

#### （一） 法定決算監査の概要

① 特定組合の理事は、通常総会の八週間前までに事業報告書・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を、また、前記決算書類の提出から三週間以内に附属明細書を監事および中

中央会に提出する。

② 中央会は、前記決算書類を受領してから四週間以内に、監査報告書を特定組合の理事及び監事に提出する。

③ 中央会の監査報告書には、決算書類の合法性についての意見を記載する。

④ 特定組合の監事は、中央会の監査報告書を提出してから一週間以内に、監査報告書を理事に、その謄本を中央会に提出する。

⑤ 特定組合の監事は、中央会の監査方法または結果を相当でないと認めるときは、その旨、その理由を記載する。

⑥ 特定組合の理事は、監事及び中央会の監査報告書を通常総会に提出するとともに、主たる事務所に五年間、その謄本を従たる事務所に三年間備え置く。

⑦ 中央会と監事の意見が異なるときは、中央会は総会に出席して意見を述べることができる。また、総会において中央会の出席を求める決議があったときは、出席して意見を述べなければならない。

⑧ 貸借対照表・損益計算書について中央会が適法と認め、監事が中央会の監査を相当と認めるときは、これら書類について総会の承認を要しない。

組合活動の結果が集約された決算書類が、総会の付議事項からはずれ、中央会監査と監事の監査にその判断が委ねられることになった。

⑨ 中央会は、いつでも組合の監査をすることができる。必要があるときは子会社に対して報告を求め、調査をすることができる。

⑩ 中央会監査において、理事の不正行為または重大な法令・定款違反を発見した時は、中央会はこれを監事に報告しなければならない。

① 特定組合の監査に関して、中央会が任務を怠ったことで組合に損害を及ぼしたときは組合に対して、また、中央会が監査報告書に虚偽の記載をして第三者の損害を生じさせたときはその者に対して、損害賠償の責めに任ずる。

## (二) 中央会決算監査報告書の記載事項

法律で定められた中央会決算監査報告書の記載事項は以下の通り。

- ① 監査の方法の概要
- ② 会計帳簿に記載すべき事項の記載がなくもしくは不実の記載があるとき、または貸借対照表もしくは損益計算書と会計帳簿が合致しないときはその旨。
- ③ 貸借対照表および損益計算書が法令・定款に従い、組合の財産・損益の状況を正しく示しているときはその旨。
- ④ 貸借対照表および損益計算書が法令・定款に従い、組合の財産・損益の状況を正しく示していないときはその旨。
- ⑤ 貸借対照表または損益計算書の作成に関する方針の変更が相当か否か。
- ⑥ 事業報告書が法令・定款に従い、組合の状況を正しく示しているか否か。
- ⑦ 利益の処分又は損失の処理に関する議案が、法令及び定款に適合するか。
- ⑧ 附属明細書に記載すべき事項の記載がなく、または、不実の記載もしくは会計帳簿、貸借対照表、損益計算書もしくは事業報告書の記載と合致しないときはその旨。
- ⑨ 監査のため必要な調査ができなかったときはその旨。

また、農業協同組合及び農業協同組合連合会の信用事業に関する命令（平成五年大蔵・農林水産省令、平成一〇年改正）は、中央会の監査報告書について前記載事項と合わせ、重要な後発事象、監査のために必要な調査ができなかったときはその旨、中央会との監査契約に基づき公認会計士または監査法人が監査にあたった場合はその旨の記載を義務づけている。

### (三) 監査報告書記載事項の特徴

中央会の監査報告書と特定組合の監事監査報告書の記載区分は、商法の公認会計士監査報告書と監査役監査報告書の区分に準じた整理が行われ、特定組合に対する監査は、中央会の決算監査は主として会計の適法・適正性を、監事監査が主として理事等の職務執行の適法性を述べるという形で整理がなされた。

ただし、公認会計士と監査役の区分と異なるところもある。

公認会計士の監査報告書は事業報告の適否を対象としておらず、また、附属明細書に関する意見は会計に関する部分に限定されているが、中央会監査報告書はこの限定がなく、事業報告や附属明細書の非会計部分の適正性についても意見を表明することになっている。このことにより、中央会の決算監査は、会計監査を重点とするが、決算書類の適正表示の検証という内容で一部業務運営事項についての監査もその対象としている。これは、中央会の決算監査は、公認会計士監査のように会計のみ対象を絞ったものではなく、協同組合監査としての特徴を發揮し、業務運営に関してもその適否を判断してきたことと関連させた措置であった。

#### (四) 中央会監査の法的責任の明確化

##### ① 通常監査における監査責任

中央会監査の法的責任は従来の通常監査では、農協法上は明文化した規定はなかった。これに関して判例はなく、確定的な見解は示されていない。民法の規定に従えば次のように考えられてきた。

中央会監査の実施に当たっては、中央会と組合の関係を準委任と解すれば、中央会は善良なる管理者としての注意義務を負うこととなり、義務違反による組合の損害に対しては、賠償責任を負うことになる（民法第四一五条）。また、組合に対する責任としては、監査の実施に当たって農業協同組合監査士が任務懈怠により組合に対して損害を与えた場合は、中央会の使用者責任（民法七一五条）による損害賠償も考えられる。なお、通常監査は、監査報告書が第三者に開示されないことから、組合員およびその他組合利用者に対する責任は生じない。

##### ② 法定決算監査での中央会監査責任の明確化

中央会の特定組合に対する決算監査は、商法特例法第九条・一〇条・一一條の準用により、監査責任が明確となった。中央会の監査権限が大きくなったことから当然の措置であった。

決算監査における中央会の監査責任は、組合の理事および監事の責任と同様に、組合に対するものと、第三者に対するものに分けられる。組合に対する責任は、準委任の契約に由来するものであり、監査にあたって任務を怠り組合に損害を生じさせたことを発生の要因として、中央会は、その損害に対して賠償責任を負う（商法特例法第九条）。

また、中央会が決算監査報告書に虚偽の記載をしたことにより、第三者に損害を生じさせた場合、

損害賠償の責任を負う（商法特例法第一〇条）。中央会と組合利用者等第三者は、直接契約関係はないが、第三者が開示された虚偽の監査報告書を信頼して組合と取引し、その結果生じた損害に対する中央会の賠償責任は、民法の不法行為（第七〇九条）に由来する。民法上の不法行為責任は、被害者が加害者の故意・過失を立証しなければならぬが、中央会の第三者に対する責任は、一般不法行為に対する特則を設け「その職務を行うについて注意を怠らなかつたことを証明した時は、この限りではない」とし、過失に対する挙証責任を中央会に転嫁することによってその責任を重くしている。

中央会が監査実施にあたり、任務を怠らなかつたことを立証するためには、監査が法令・定款ならびに監査規程に準拠して実施されたこと、および、監査にあつて監査士が中央会監査基準・準則に準拠して、通常実施すべき監査手続きを実施したことを証明する必要がある。

なお、中央会が組合または第三者に対して損害賠償の責めに任ずる場合、不適法または虚偽の決算書類を作成した理事、または中央会監査の結果を相当と認めた監事もその責めに任ずるときは、中央会と当該組合の理事および監事は連帯責任者となる（商法特例法第一条）。

中央会の監査責任は、監査の実施主体たる法人としての責任であるが、中央会が監査において賠償責任を負うこととなつた場合の、中央会役員の仕事は、農協法第三三条（現行法第三五條の二）の理事の忠実義務に関する規定に従うことになる（法第七三条の二〇（現行法第七三条の三七））。

中央会監査業務に従事するのは監査士であり、監査士は正当な注意を払って監査したことを立証する必要があるのである。監査実施にあつての監査士の正当な注意の範囲は、中央会監査基準・準則の遵守義務であり、義務違反は、中央会監査規程による罰則の規定（監査士の解任・停職または戒告）の対象となる。これは、対外的な監査責任とは異なるものであり、中央会と雇用関係にある監査士

が、直接的に監査における損害賠償責任に任ずることはなく、監査士は、中央会内部の一般的服務規程および監査規程の監査士の服務に関する規定に従うこととなる。

#### (五) 公認会計士との契約の締結

監査事業を行う中央会は、組合の監査に関し、公認会計士または監査法人が公認会計士法第二条第一項の業務を行う旨の契約を、公認会計士または監査法人と締結しなければならなくなった（法第七三條の二第四項（現行法第七三條の三八第四項））。ここで、長年その是非をめぐって系統農協と行政等との争点であった中央会の監査事業への公認会計士の活用が法律上の義務として初めて明記されることとなった。

これは、特定組合に対する決算監査の実施主体を中央会としたこととの関連であり、中央会監査の一層のレベルの向上と、客観性を高めることを狙いとして取られた措置である。

公認会計士法第二条の業務とは、第一項が財務書類の監査または証明、第二項は決算書類の調整、財務に関する調査・立案・相談である。この規定によって中央会は、会計に関する監査の全部または一部を、公認会計士または監査法人に委託することも可能となったが、特定組合の決算監査の実施主体を中央会としたという法の趣旨からして、会計監査の全面委託は、否定的に対応すべきものである。

農林水産省通達「農業協同組合中央会監査規程例」は中央会に監査担当役員、担当部署の長、公認会計士などをもって構成する監査審査会を設置するとともに、決算監査の報告書は、審査会の審査を経たうえで交付するとしている。監査士が実施した監査の実施方法・内容および検出事項の取り扱い等について、公認会計士等による審査を経ることは、中央会決算監査報告書の客観性を高めるうえで有効な方

策であろう。公認会計士については、この審査会の委員として活用するという形でスタートした。

#### 第四節 中央会監査規程の改定（平成一〇年）

監査事業を行う中央会は、監査の要領およびその実施方法ならびに監査士の服務に関する事項を内容とする監査規程を定めて、主務大臣の承認を受けなければならない（法第七三条の一（現行法第七三条の二六）とされている。また、都道府県農業協同組合中央会模範定款例は、監査規程の制定を中央会の総会付議事項としている。

農林水産省は中央会監査規程に関して、通達により規程例を発していたが、平成八年の法改正に対応して、平成一〇年（一九九八年）に大幅な改正がなされた。その要点は以下の通り。

- ① 特定組合における中央会決算監査の義務付けに対応して、中央会監査の種類を、決算監査と通常監査に区分した。
- ② 監査の実施にあたって、全中が定める中央会監査基準・準則の遵守義務を定めた。
- ③ 法に定める公認会計士または監査法人との契約を明確にし、必要に応じ監査士とともに、監査にあたらせることとした。
- ④ 決算監査の範囲、報告書の記載事項を明確にした。
- ⑤ 組合の子会社に対する報告の徴求・調査権を定めた。
- ⑥ 決算監査報告書の審査を行うため、中央会に監査審査会を設置することとした。
- ⑦ 監査報告書または概要書で指摘する、改善を要する事項について、組合からの回答を求めた。

公認会計士が監査を実施するに当たって準拠する監査基準・準則は、企業会計審議会が制定し、大蔵省通達によつてその遵守義務が定められていた。中央会監査基準・準則は、全中が昭和四五年（一九七〇年）に会計部分を、四七年（一九七二年）に組織・運営部分を制定したが、その位置づけは必ずしも、明確ではなかつた。法改正により中央会決算監査の法的責任が明確になったことから、監査の実施にあつたては監査士の責任の範囲を定めるものとして、行政通達において監査基準・準則の位置づけを明確にした。

中央会監査における子会社調査権は、法律上特定組合に対する決算監査においてのみ、権利として認められているが、監査規程例はすべての監査において、必要がある場合には、組合の子会社に対し、事業報告を求め、また、その報告の真否を確かめるため子会社の業務および財産の状況を調査するものとするとしている。

改正前の規程例には、中央会が組合に対して回答書を求める旨の規定はなかつたが、監査指摘事項への回答書の徴求は、中央会監査の指導性という特質の一環として実施されてきた。このたびの改定は、慣行として実施されてきた内容の規程化である。組合における中央会監査結果の取り扱いは、模範定款例により理事会決議事項とされている。監査報告書は中央会が実施した監査結果に基づき意見であり、被監査組合の理事会の決議事項とは、指摘事項に対する組合の対処方法である。

その他、監査規程例は、監査士の服務違反に対する懲戒を定めている。すなわち、監査士が故意または相当の注意を怠り、虚偽または脱漏のある決算書類を、適法なものとして処理した場合の、監査士の解任・停職または戒告の規定である。監査規程例の懲戒規定は、会計監査における監査士の注意義務違反に対するものになっている。この部分は、今回の改定では字句修正を除き、変更はなかつた。

## 農業協同組合中央会監査規程例

昭和二十九年八月三日 二九農経局第一八〇五号

改正平成一〇年二月二十六日 一〇農経A第一六四号

### 第一章 総則

#### (趣旨)

第一条 この規程は、農業協同組合法（以下「法」という。）第七十三条の十一（現行法第七十三条の二十六）の規定に基づき、この会が行う監査の要領及びその実施方法並びに農業協同組合監査士（以下「監査士」という。）の服務に関する事項を定めるものである。

#### (監査の種類等)

第二条 この会が組合に対して行う監査は、次に掲げるものとする。

一 決算監査（法第三十七条の二に規定する特定組合を対象とする監査をいう。以下同じ。）

二 通常監査（前号に掲げる監査以外の監査をいう。以下同じ。）

#### (監査の基準及び準則)

第三条 この会が行う監査は、この規程に定めるもののほか、全国農業協同組合中央会が定める監査の基準及び準則を遵守するものとする。

#### (公認会計士との契約)

第四条 この会は、組合の監査に関し公認会計士又は監査法人（以下「公認会計士等」という。）が公認会計士法第二条第一項又は第二項の業務を行う旨の契約を公認会計士等と締結する。

#### (監査の実施者)

第五条 監査は、この会に置かれる監査士が実施する。なお、必要がある場合には、この会と契約を結んだ公

認会計士等が監査（会計に関する部分に限る。）を実施するものとする。

## 第二章 監査の要領及びその実施方法

### （監査実施計画の策定）

第六条 この会は、毎事業年度、決算監査の対象となる組合、通常監査の対象としようとする組合及び○○県（都道府）知事の意見を聞いて、監査実施計画を定めるものとする。

② 前項の監査実施計画においては、監査の対象となる組合、監査の実施時期、監査士その他の監査に当たる者の員数その他監査の実施の細目を定めるものとする。

③ この会は、第一項の監査実施計画に重要な変更を行うには、同項の規定の例によるものとする。

④ この会は、第一項の監査実施計画を定めるときは、速やかに、これを、当該監査実施計画において監査の対象となる組合として定められた組合に通知するものとする。これを変更したときも、同様とする。

### （申出があつた組合の取扱い）

第七条 この会は、組合から監査を受けたい旨の申出があつたときは、前条の規定にかかわらず、会務に支障のない限り、当該申出に係る組合の監査を行うものとする。

### （監査の範囲）

第八条 監査に当たっては、監査の基準とする日を定め、その時点の状況について、監査を行う。ただし、必要がある場合には、既往にさかのぼってこれを行う。

② 決算監査は、組合の理事が作成した事業報告書、貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案又は損失処理案及び附属明細書について、監査を行う。

③ 通常監査は、組合の組織、運営及び会計の全般にわたり、監査を行う。ただし、必要がある場合には、

その一部について監査を行うことができる。

(役員等の立会い)

第九条 監査に当たっては、組合の経営管理委員、理事及び監事のそれぞれ一人以上の立会いを得て行うものとする。ただし、従たる事務所、出張所等につき監査を行う場合には、職員の立会いを得ればよい。

(監査を実施する場所及び時間帯)

第十条 監査は、組合の事務所又は出張所において、その執務時間内にこれを行うものとする。ただし、経営管理委員、理事又は参事その他の責任者の承諾を得たときは、執務時間外であってもこれを行うことができる。

(立入り調査、子会社の調査等)

第十一条 監査に当たっては、必要に応じ、組合の事務所、出張所、倉庫、加工場その他の場所に立ち入り、金銭、物品、帳簿その他の物件を調査し、役員又は職員に対し説明を求め、又は必要な書類の作成を求めるものとする。

② 監査に当たり、必要がある場合には、組合の子会社に対し、事業の報告を求め、また、その報告の真否を確かめるため子会社の業務及び財産の状況を調査するものとする。

(監査士証の携帯)

第十二条 監査士は、別記様式の農業協同組合監査士証(以下「監査士証」という。)を携帯し、監査を行う際これを組合の経営管理委員、理事又は参事その他の責任者に提示しなければならない。

(監査の講評)

第十三条 監査士及び公認会計士等(以下「監査士等」と総称する。)は、組合で監査を実施した際、必要に応じ、組合の経営管理委員、理事及び監事に対し、その監査結果の概要について意見を述べることができる。

(監査の概要及び結果を記載した書類の作成)

第十四条 監査士は、組合で監査を実施した後、速やかに監査の概要及び結果を記載した書類を作成し会長に提出しなければならない。

② 前項の書類であつて決算監査に係るものは、監査に従事した監査士等及び監査を補助した者の氏名、監査実施期間、所要日数、監査の方法並びに理事が作成した事業報告書、貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案又は損失処理案及び附属明細書の適否その他会計に関する監査の結果を記載するものとする。

③ 第一項の書類であつて通常監査に係るものには、監査に従事した監査士等及び監査を補助した者の氏名、監査実施期間、所要日数、監査の範囲並びに監査の方法及びその結果を記載するものとする。

④ 公認会計士等が第五条の規定に基づいて、組合の監査のうち会計に関する部分のすべてについて監査を実施したときは、前三項の規定を準用する。なお、公認会計士等が会計に関する部分の一部のみの監査を実施したときは、監査士が公認会計士等の監査の結果を踏まえて第一項の書類を作成するものとする。

(監査審査会の設置)

第十五条 前条第二項の規定により作成された書類の審査を行わせるため、この会に監査審査会を置く。

② 監査審査会は、監査を担当する部署(以下「監査担当部署」という。)を担当する役員、監査担当部署の長、この会と契約を結んだ公認会計士(監査法人と契約を結んだ場合は、この会と契約を結んだ監査法人の社員たる公認会計士)及び会長が指名した監査士その他学識経験者をもつて構成する。

③ この会は、監査審査会の議事について議事録を作成する。議事録には、議事の経過の要領及びその結果を記載する。

④ 監査審査会の運営についての細則は監査審査会運営細則の定めるところによる。

(再監査の実施)

第十六条 会長は、監査士等の監査の方法若しくは結果を相当でないと認めるとき又は前条の監査審査会において当該監査の方法若しくは結果が相当でない若しくは相当でない疑いがあるときは、必要に応じ、当該監査に従事していない監査士等に再度監査を実施させることができる。

(監査報告書の交付)

第十七条 この会は、監査を受けた組合に対し、当該監査についての監査報告書を交付するものとする。ただし、決算監査の監査報告書については、第十五条第一項の審査を経て、これを交付するものとする。

② この会は、前項の規定により監査報告書を交付したときは、その概要を〇〇県(都道府)知事に提出するものとする。

(要改善事項の回答徴収)

第十八条 この会は、前条第一項の規定により監査報告書を交付する際、当該監査報告書又は当該監査報告書に添付する監査概要書において改善を要する事項を指摘した場合には、当該指摘事項について、監査を受けた組合に対しその改善方策又は処理について文書をもって回答を求めるものとする。

(監査細則)

第十九条 この規程に定めるもののほか、監査の要領及びその実施方法についての細則は監査細則の定めるところによる。

### 第三章 監査士の服務

第二十条 監査士は、監査士としての正当な注意をもって誠実にその職務に服し、監査士の信用を傷つけ又は

監査士全体の不名誉となるような行為をしてはならない。

第二十一条 監査士は、正当な理由がなく、その業務上取り扱ったことについて知り得た秘密を他に洩し又は窃用してはならない。監査士でなくなった後であっても同様とする。

第二十二条 監査士は、過去一年以内において役員若しくは職員であった組合又は著しい利害関係を有する組合については監査を行うことができない。

第二十三条 監査士は疾病その他止むを得ない事由により監査ができず、又は監査の実施に関し変更の必要が生じた場合には、すみやかに会長の指揮を受けなければならない。

ただし、止むを得ない事由によつて指揮を受けることができないときは、監査日程の変更その他必要な措置を講じ、できる限り速やかに、その旨を会長に報告しなければならない。

第二十四条 会長は、監査士を懲戒することができる。この場合においては、本人に対しあらかじめその旨を通知して弁明の機会を与えなければならない。

② 前項の懲戒は、次の三種とする。

一 戒告

二 停職

三 解任

③ 会長は、第一項の規定により監査士を懲戒する場合には、前項第一号及び第二号の懲戒にあつては理事会の決定を、第三号の懲戒にあつては副会長及び過半数の理事の同意を得なければならない。

第二十五条 停職の期間は一年を超えない期間内において理事会で定める。

② 停職者は、監査の職務に従事することができない。

第二十六条 監査士が故意に、虚偽、錯誤又は脱漏のある事業報告書、貸借対照表、損益計算書その他財務に

関する書類を虚偽、錯誤又は脱漏のないものとして処理した場合には、停職とし、又は解任することができる。

② 監査士が相当の注意を怠り、重大な虚偽、錯誤又は脱漏のある事業報告書、貸借対照表、損益計算書その他財務に関する書類を虚偽、錯誤又は脱漏のないものとして処理した場合には、戒告し又は停職とすることができる。

第二十七条 監査士が第二十条の規定に違反したときは、戒告し又は停職とすることができる。

② 監査士が第二十一条の規定に違反したときは、停職とし、又は解任することができる。

第二十八条 監査士は、監査士でなくなつたとき又は停職とされた時は、監査士証を会長に返付しなければならない。

第二十九条 監査士の服務に関しては、この章に定めるもののほか、職員服務規程の定めるところによる。

#### 附 則

この規程は、昭和二九年 月 日から施行する。

### 第五節 中央会監査基準・準則の改正（平成九年）

#### （一）改正に当たつての考え方

平成八年（一九九六年）の農協法改正により、中央会による法定監査が制度化された。このため、これまでの中会監査基準・準則について、見直しが必要となつた。

中央会監査基準・準則の検討を行うため、全中内に「中央会監査基準委員会」が設置され具体的検討が進められた。同委員会は、中央会監査基準・準則の独立性、客観性を維持するため、中央会委員と被監査組合の委員のほか、学識経験者、公認会計士、行政の委員から構成され、平成九年度に集中的に議論された。

見直しは以下のような視点から実施された。

- ① 法改正のもとで新たな中央会監査制度と、これまでの中央会監査基準・準則の間に齟齬をきたしている点について、その調整を図る。
  - ② 中央会監査の決算監査における質的レベルの高度化・平準化を進める観点から見直しを図る。
  - ③ 中央会監査に関する責任が法定化されたことから、監査士の責任範囲の明確化の観点で見直しを図る。
  - ④ 中央会監査基準・準則については、都道府県農業協同組合中央会監査規程例（農林水産省通達）においても遵守義務が明確化されることからその実践可能性について留意する。
  - ⑤ 決算監査においても中央会の指導的機能を発揮することが必要との立場を堅持する。
- また、平成三年度には、企業会計審議会による監査基準・準則の大幅な改定が実施され、以下のような事項について見直しがなされたが、この改正の成果を中央会監査基準・準則にも取り入れた。
- ① 監査実施基準については、その体系を変更し、また、新たな内部統制概念を取り入れた。
  - ② 監査報告準則に、記載要件の整備を図るとともに、意見の差し控えと特記事項を新設した。
  - ③ 監査実施準則については「通常実施すべき監査手続」を全文削除しその基本事項を定めるとともに、経営者からの確認書の入手を義務付けた。

中央会監査基準委員会の審議により、中央会監査基準・準則の改定草案が作成され、平成九年（一九九七年）十一月、全中理事会で中央会監査基準・準則の改定が決定した。

## （二）改正のポイント

### 〈監査基準〉

#### 第一 総則

- ① 中央会が行う決算監査ならびに通常監査の目的を明確にした。
- ② 業務運営監査における能率性の確認を削除した。
- ③ 法改正を踏まえ、監査士による監査結果の報告、監査審査会の実施、中央会から組合に対する監査報告書、監査概要書の交付について明確にした。
- ④ 監査基準、監査実施準則の位置付け、体系を明確にした。

#### 第三 実施基準

- ① 監査実施に当たって基本事項を、その目的、実施形態、実施方法の順で記載した。
- ② 組織的な監査を規定することで、適切な監査チームの整備と運用、審査機能の具備を明確にした。
- ③ 実施方法については、財務諸表監査の中で用いられる監査上の危険性の概念を明確にした。
- ④ 補助者の指導監督については、組織的な監査に包含させた。

#### 第四 報告基準

- ① 決算監査における意見表明、通常監査における意見表明を区分し、それぞれの意見表明の方法を明確化した。
- ② 決算監査の意見表明について補足的説明事項についての記述を削除し、「特記事項」の記載を定めた。
- ③ 監査の意見表明の差し控えを明確にした。

#### 〈監査実施準則〉

- ① 通常実施すべき監査手続きについて、これまでの監査手続きの詳細列挙を削除した。
- ② これに代わり、通常実施すべき監査手続きを定義するとともに、監査要点、監査手続きについてはその内容を列挙するにとどめた。
- ③ 決算監査については、監査実務レベルの高度化、平準化のため別途「中央会決算監査手続」を策定し、それへの準拠を定めた。
- ④ 監査計画の設定要件、内部統制の把握と評価、組織的な監査の実施および審査の実施、監査調書の作成について明確に定めた。
- ⑤ 経営者確認書の入手を義務づけた。

#### 〈監査報告準則〉

- ① 監査報告準則については、決算監査の報告準則と通常監査の報告準則を区分した。
- ② 決算監査報告準則については、監査報告書と監査概要書について、その記載内容を明確にした。
- ③ 監査報告書については、法令等に基づき記載すべき事項を明確に定めた。

- ④意見の差し控え、特記事項の記載について明確に定めた。
- ⑤監査概要書について、その記載内容を明確にした。
- ⑥決算監査についても監査概要書の「改善すべき事項」について、組合から回答を徴求することを明確にした。
- ⑦通常監査の報告については、その内容について整理するとともに、補足的記載事項を削除した。

### 農業協同組合中央会監査基準

平成元年四月 全国農業協同組合中央会

平成九年一月 全面改訂

#### 第一 総則

##### 一、中央会監査の目的

農業協同組合中央会（以下「中央会」という）は、農業協同組合（以下「組合」という）の健全な発展に資するため、組合に対する監査を実施する。中央会の監査は、組合の作成する事業報告書、貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案（損失処理案）、附属明細書（以下「決算書類等」という）の適法性を確かめるために実施（以下「決算監査」という）するとともに、組合の組織・運営・会計全般について合目的・合法性を確かめるために実施（以下「通常監査」という）する。

##### 二、監査の実施

中央会の監査は、中央会に置かれる農業協同組合監査士（以下「監査士」という）が実施する。

監査士は、農業協同組合中央会監査基準を遵守し、監査を実施するとともに、監査報告書および監査概要書を作成し、遅滞なく中央会会長に報告する。

中央会は、監査報告書および監査概要書を組合に交付する。ただし、決算監査については、農業協同組合中央会監査規程に定める監査審査会の審査を経て、組合に監査報告書を交付する。

三、農業協同組合中央会監査基準・準則について

農業協同組合中央会監査基準・準則は、監査士が監査の実施ならびに監査結果の報告にあたり正当な注意をもって遵守すべきものである。

農業協同組合中央会監査基準は、次の事項からなる。

- ① 監査士の適格性および業務上守るべき規範を定めた一般基準
- ② 監査実施手続を適用するにあつての原則を定めた実施基準
- ③ 監査結果の報告の記載要件を定めた報告基準

農業協同組合中央会監査基準を補足するものとして、監査準則を定める。監査準則は次の事項からなる。

② 監査結果の報告書の要件等を具体的に定める農業協同組合中央会監査報告準則

第二 一般基準

一、中央会の監査は、監査士がこれを行う。ただし、監査士は、特別の利害関係を有する組合については監査を行うことができない。

二、監査士は、事実の認定、処理の判断および意見の表明にあつて、常に公正不偏の態度を保持しなければならない。

三、監査士は、監査の実施および報告書の作成については、監査士としての正当な注意をもってこれを行わなければならない。

四、監査士は、監査によつて知り得た事項を正当な理由なく漏えいし、または窃用してはならない。

### 第三 実施基準

- 一、監査士は、十分な監査証拠を入手して、監査の意見を表明するに足る合理的な基礎を得なければならない。
- 二、監査士は、監査に適する組織を編成し、適切な監査計画に基づいて、監査を実施しなければならない。
- 三、監査士は、内部統制の状況を把握し、監査対象の重要性、監査上の危険性、その他の諸要素を十分に考慮して、適用すべき監査手続、その実施時期および試査の範囲を決定しなければならない。

### 第四 報告基準

- 一、監査士は、実施した監査の結果について終了後遅滞なく監査報告書および監査概要書を作成し、中央会会長に提出しなければならない。
- 二、監査士は、監査報告書に実施した監査の概要ならびに監査の結果についての意見を明瞭に記載しなければならない。
- 三、決算監査における意見の表明は、決算書類等が適法に作成されているかどうかについてなされなければならない。
- 四、監査士は、決算監査の意見表明にあたり、組合の状況に関する利害関係者の判断を誤らせないようにするため、特に必要と認められる重要な事項を監査報告書に記載するものとする。
- 五、通常監査における監査意見の表明は、組合の組織・運営・会計全般にわたって、合目的性・合法性の観点から改善を要する事項についてなされなければならない。
- 六、監査士は、自己の意見を形成するに足る合理的な基礎が得られないときは、監査の結果について意見の表明を差控えなければならない。

## 農業協同組合中央会監査実施準則

平成元年四月 全国農業協同組合中央会

平成八年一月 改訂

平成九年十一月 全面改訂

一、監査士は、監査にあたり中央会監査基準に準拠して、通常実施すべき監査手続を実施しなければならない。通常実施すべき監査手続とは、監査士が十分な監査証拠を入手し、監査の結果についての意見表明に足る合理的な基礎を得るために必要と認めて実施するものである。

二、監査士は、十分な監査証拠を入手するため、組織・業務運営の合目的性・合法性、取引記録の信頼性、資産および負債の実在性・網羅性・評価の妥当性、費用および収益の期間帰属の妥当性、決算書類等における表示の妥当性等の監査要点に適合した監査手続を選択適用しなければならない。

三、監査士が選択適用すべき監査手続には、実査、立会、確認、質問、視察、閲覧、証憑突合、帳簿突合、計算突合、勘定分析、分析的手続等がある。

四、監査士は、決算監査にあたり別に定める「中央会決算監査手続」を基本とし、監査上の危険性等を十分に考慮して、通常実施すべき監査手続を実施しなければならない。

五、監査士は、あらかじめ組合の実態に適した監査計画を設定しなければならない。監査計画は、監査の実施の過程において、事情に応じて適時に修正されなければならない。

六、監査士は、監査計画の設定にあたり内部統制の状況を把握するとともに、その有効性を評価し、監査上の危険性を十分に考慮しなければならない。

内部統制の有効性を評価するにあたっては、内部統制組織の整備と運用状況のほか、これに影響を与える経営環境の把握と評価を行わなければならない。

七、監査士は、適切な方針のもとに指揮命令の系統および職務の分担が明らかかな組織によつて監査を実施しなければならぬ。

八、監査士は、決算監査の結果について審査を受けるため、必要な資料を監査審査会に提出しなければならない。監査審査会においては、監査士の行った監査業務や監査意見の妥当性について、客観的な立場から審査がなされなければならない。

九、監査士は、監査の実施とその管理を行い、次期以降の監査の合理的な実施をはかるための資料として監査調書を作成しなければならない。

監査調書は、監査士が正当な注意をもつて監査を実施して監査報告書を作成したことを立証するための資料となるものである。したがつて、監査調書は、完全性、秩序性、明瞭性、その他の諸要件が具備されなければならない。

監査士は、監査終了後も相当の期間、監査調書を整理・保存し、組合の許可なくして、その全部または一部を他人に示してはならない。

十、監査士は、決算監査にあつては、決算書類等の作成と監査について組合経営者と中央会監査の責任関係を明らかにするため、経営者による確認書を入手しなければならない。

確認書には、少なくとも次に掲げる事項が記載されなければならない。

- ① 決算書類等の作成責任が経営者にある旨
- ② 監査の実施に必要なすべての資料を提供した旨
- ③ 重要な偶発事象および後発事象

監査士は、確認書を入手したことを理由として、通常実施すべき監査手続を省略してはならない。

## 農業協同組合中央会監査報告準則

平成元年四月 全国農業協同組合中央会

平成九年一月 全面改訂

### 第一 決算監査報告準則

#### 一、監査報告書

##### (一) 監査の概要

監査士は、実施した監査の概要について、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- ① 監査の対象となった決算書類等の範囲
- ② 監査が「中央会監査基準」に準拠して行われた旨
- ③ 通常実施すべき監査手続が実施されたかどうか、通常実施すべき監査手続のうち重要な監査手続が実施できなかったときは、その旨および理由

##### (二) 決算書類等に対する意見の表明

監査士は、決算書類等に対する意見の表明について、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- ① 決算書類等が法令・定款に従い、組合の財産および損益の状況を正しく示しているときは、その旨
- ② 会計帳簿の不実記載および貸借対照表、損益計算書との不一致があるときは、その旨
- ③ 会計処理および決算書類等の表示方法について、法令・定款に準拠していないときは、その旨、その理由、その事項が決算書類等に与える影響および準拠したときにおける表示の内容
- ④ 会計方針を変更したときは、その変更が相当かどうか、その理由およびその変更が決算書類等に与えている影響
- ⑤ 事業報告書が法令・定款に従い、組合の状況を正しく示しているかどうか、正しく示していないと

きは、その旨

⑥ 剰余金処分案が法令・定款に従い、組合の状況を正しく示しているかどうか、正しく示していないときは、その旨

⑦ 附属明細書の記載内容の不足、不実の記載、貸借対照表、損益計算書との不一致について、指摘すべき事項の有無、指摘すべき事項があるときは、その旨

(三) 決算書類等に対する意見の表明の差控え

監査士は、重要な監査手続を実施できなかったこと等の理由により、決算書類等に対する意見を表明するに足る合理的な基礎が得られないときは、決算書類等に対する意見の表明を差控える旨およびその理由を記載しなければならない。

(四) 特記事項

監査士は、重要な偶発事象、後発事象もしくはその他の事象で組合の状況に関する利害関係者の判断を誤らせないようにするため、特に重要と認められる事項については、監査報告書に特記事項として記載するものとする。

二、 監査概要書

(一) 監査概要書

監査士は、監査概要書に監査の従事者、監査の実施概要ならびに改善を要する事項を記載しなければならない。

(二) 改善を要する事項

監査士は、組合の内部統制上・会計処理上・業務運営上等の問題点について、必要と認められるものを改善を要する事項として記載するものとする。

(三) 回答書

監査士は、改善を要する事項について、組合からの回答書により改善方針、具体的改善方法ならびに改善のための措置等を確認しなければならない。

第二 通常監査報告準則

一、 監査報告書

(一) 監査の概要

監査士は、実施した監査の概要について、次に掲げる事項を記載しなければならない。

① 監査の範囲

② 監査が「中央会監査基準」に準拠して行われた旨

③ 通常実施すべき監査手続が実施されたかどうか、通常実施すべき監査手続のうち重要な監査手続が実施できなかったときは、その旨およびその理由

(二) 監査の結果

監査士の意見表明は、総評と改善を要する事項に区分して行うものとし、総評は、組織・運営・会計全般について総括的に評価するとともに、改善を要する事項は、個別にその内容を記載するものとする。

改善を要する事項についての監査意見は、主として次の事項について表明するものとする。

① 定款および諸規程の妥当性に関する事項

② 会計記録の正確性に関する事項

③ 会計処理の適正性に関する事項

④ 組織および業務運営の合目的性・合法性に関する事項

二、監査概要書

監査士は、監査概要書に監査の従事者、監査の実施概要等を記載しなければならない。

三、回答書

監査士は、改善を要する事項について、組合からの回答書により改善方針、具体的改善方法ならびに改善のための措置等を確認しなければならない。

## 第六節 法定決算監査導入時の監査報告書等のひな形

決算監査導入時の監査報告書、監査概要書、経営者確認書の必要な記載内容は法令等で示されており、監査士はこれを遵守しなければならない。法令等に沿った監査報告書、監査概要書、経営者確認書のひな形は以下のとおりである。

## 監査報告書

平成××年×月×日

〇〇農業協同組合  
代表理事組合長 〇〇 〇〇 殿

〇〇県農業協同組合中央会  
会長 〇〇 〇〇 印  
(署名押印)

### 1. 監査の方法の概要

本会は「農業協同組合法」第三七条の二に基づき、〇〇農業協同組合の平成××年×月×日から平成××年×月×日までの第×期事業年度の事業報告書、貸借対照表、損益計算書および剰余金処分案（又は損失処理案）並びに附属明細書について監査した。

この監査に従事した監査士は、農業協同組合中央会監査基準に準拠し、通常実施すべき監査手続きを実施した。

### 2. 監査の結果

監査の結果、本会の意見は次のとおりである。

- (1) 貸借対照表及び損益計算書は、法令及び定款に従い組合の財産及び損益の状況を正しく示しているものと認める。
- (2) 事業報告書は、法令及び定款に従い、組合の状況を正しく示しているものと認める。
- (3) 剰余金処分案は、法令及び定款に適合していると認める。
- (4) 附属明細書については、農業協同組合法の規定により指摘すべき事項はない。

### 3. 特記事項（あれば記載する）

- (1) 後発事象に関する事項
- (2) 偶発事象に関する事項
- (3) その他

## 監査概要書

〇〇農業協同組合  
代表理事組合長 〇〇 〇〇 殿

〇〇県農業協同組合中央会  
会長 〇〇 〇〇 印

### I 監査の実施概要

#### 1. 監査に従事した監査士等

農業協同組合監査士 〇〇 〇〇

農業協同組合監査士 〇〇 〇〇

注：公認会計士等が会計に関する部分の一部の監査を実施した場合その氏名を記載する。

#### 2. 監査を補助したもの

監査補助者 〇〇 〇〇

#### 3. 監査期間ならびに所要日数

平成 年 月 日から平成 年 月 日（日間）（のべ 人）

平成 年 月 日から平成 年 月 日（日間）（のべ 人）

#### 4. 監査に立会った者

経営管理委員 〇〇 〇〇

理事 〇〇 〇〇

監事 〇〇 〇〇

#### 5. 監査の方法

農業協同組合中央会監査基準に準拠し、通常実施すべき監査手続きを実施した。

なお、監査の実施概要については以下のとおり。

(1) 部門別監査実施状況（部門別監査人日数）

(2) 支所等の往査状況並びに選定基準

(3) 実査、立会、確認等の実施状況並びに選定基準

### II 改善を要する事項

#### 【項目】

1. \*\*\*\*

2. \*\*\*\*

【経営者確認書のひな形】

平成 年 月 日

〇〇県農業協同組合中央会  
会長 〇〇 〇〇 殿

〇〇農業協同組合  
代表理事組合長 〇〇 〇〇  
(記名押印)

当組合の平成××年×月×日から平成××年×月×日までの第×事業年度の貸借対照表、損益計算書、事業報告書及び剰余金処分案（又は損失処理案）並びに附属明細書（以下決算書類等という）の監査に関連して下記の通り確認いたします。

記

1. 一般に公正妥当と認められる会計基準に準拠して決算書類等を作成し、組合の財産及び損益の状況を正しく示す責任は経営者にあることを承知しております。
2. 当組合は貴会の監査士から要請のあった会計記録及びそれらに関連する資料をすべて貴会監査士に提供いたしました。
3. 決算書類等に計上または注記している事項を除き重要な偶発事象及び後発事象はありません。
4. ……………

以上

## 第七節 農業協同組合監査士制度の改正

監査事業を行う中央会は、組合の監査にあたらせるため、監査士を置かねばならず、監査士は、農林水産省令で定める資格を有する者の中から、中央会会長が副会長および過半数の理事の同意を得て選任するとされている（法第七三条の三八）。このように、中央会監査は、公的資格として定められている。監査士が実施することとなっている。

### （一） 監査士の選任資格基準等の改正（平成九年）の背景

監査士の選任資格の制度は、昭和二九年、中央会創設と同時に始められた。監査士資格制度により選任された監査士が監査を実施することで監査の質的水準を保持することに大きく貢献してきている。

平成八年（一九九六年）に農業協同組合の経営健全化を進めるべく、一定規模以上のJA・信連への中央会決算監査の義務付け等の監査体制を強化する農協法の改正がなされ、これを受けて、中央会監査は質的レベルの一層の向上が求められた。そのためには監査に従事する監査士の知識・技能の水準を高める必要があることから、平成九年（一九九七年）監査士の選任資格基準等の改正の措置がなされた。

改正は中央会監査担当部課長へのアンケート調査、「JA中央会監査機能・体制整備方策研究会」等での検討等十分議論を尽くして実施された。農業協同組合監査士資格試験規程の改正、農業協同組合監査士実務補習規程の設定は、平成九年三月六日の全中理事会の承認、農林水産大臣の承認を経て決定さ

れた。

これと併せて、「農業協同組合監査士の選任資格を定める省令」も改定された。改正された内容は以下のとおりである。

(二) 農業協同組合監査士資格試験規程の改定

規程の改定は試験科目の改定と口述試験の廃止を主な内容とするものであった。試験科目に、債権管理等の監査に必要な「民法（総則、物権、債権）」および決算監査に不可欠な「法人税法」の二教科を追加した（一一年度より）。その結果、試験科目は別表のとおりとなった。また、監査士としての知識・学力を筆記試験で判定し、監査士としての適正は別に定める実務期間で把握することとし、それまで行っていた口述試験は廃止された（平成九年度より）。

監査	監査論 農業協同組合の監査実務
会計学	財務諸表論 管理会計（農業協同組合の経営分析、予算統制を含む）
簿記	簿記理論 農業協同組合の簿記の実務
関係法	民法（総則、物権、債権） 法人税法
農協制度	農業協同組合論（協同組合論を含む） 農業協同組合法（準用法規を含む）

### (三) 農業協同組合監査士の選任資格を定める省令の改正

旧省令は、監査士選任資格を、農業協同組合監査士資格試験規程に基づいて農協中央会の実施する試験合格者としていたが、改定された省令では、前記の試験の合格と併せ試験合格後、一年以上監査担当部署に在籍して、全中が定める実務補習規程に基づく補習を受けること、さらに、中央会職員については、監査または経営指導に関する事務、組合または連合会の職員は、貸付、債務の保証その他資金運用の審査、財務の分析に関するいずれかの事務に二年以上（試験合格前の経歴でも可能）従事したこととされた。

### (四) 実務補習規程の制定

省令の中で全中が定めるとした実務補習規程の内容は次のとおりである。  
 実務補習の期間中、中央会の監査担当部課に在籍し、組合の監査に係る実務の全般（組合の監査を行うために必要な各種の事務処理及び事務手続き等を含む。）にわたって指導を受ける。実務補習の実務を通じて次に掲げる技能を補習する。

- 会計に関する理論と実務
  - 監査に関する理論と実務
  - 監査士の業務に関係ある法務・税務に関する理論と実務
- また、実務補習は、次の事項のすべてを修了しなければならない。

● 実地研修（少なくとも六〇日以上、組合の監査に従事）

● 集合研修（全中が主催する所定の研修会を受講）

● 研究報告（全中が定める課題について研究報告書を作成・提出し審査をうける）

なお、今回の改正で、監査士選任資格の中に一年以上の実務補習、二年以上の関連業務の事務経験を加えたのは、公認会計士の三次試験の受験資格が第二次試験に合格し、一年以上の実務補習および二年以上の業務補助または実務従事を経た者となっており、その実務補習は二年間で、試験、論文を含め、履修時間はおおよそ四〇〇時間となっていることを意識したものである。

#### (五) 監査士資格試験制度等の改正（平成一三年）

平成一三年（二〇〇一年）には監査士資格試験制度等の大幅な見直しがなされた。その背景は次のとおりである。

##### ① 監査士資格試験制度等の見直しの背景

● J A等の経営健全性確保に向けて、農協法等の改正もあって、中央会監査を実施するJ A・連合会数は今後大幅に増加する見込みである。また、こうしたなかで、平成一四年（二〇〇二年）四月に監査事業を統合し「J A全国監査機構（仮称）」による監査を行うこととなった。これらに対応するためには、今後とも、高い資質を持った農業協同組合監査士を十分な規模で確保していくことが必要である。

● また、「J A全国監査機構（仮称）」は、監査基準・監査実施マニュアル等においても公認会計士・監査法人の監査に準拠する方向で取り組むこととしており、農業協同組合監査士資格試験制度にお

いても、農業協同組合の特性を踏まえつつ、公認会計士試験に準じた内容とすることが必要となっている。

●一方、総務省は、農業協同組合監査士資格試験制度を含めた資格制度全般について、学歴要件の廃止や受験者の負担軽減等の方向での改善を求めているところである。

●これらを踏まえ、農業協同組合監査士資格試験規程を改定するとともに、養成講習会等について必要な見直しを行うこととした。

なお、この見直しは、試験の水準を下げることや合格者の質を下げることは異なるものである。

●また、農業協同組合監査士実務補習規程を改定し、農業協同組合監査士資格試験に合格した者のうち、実務補習中の者については、「農業協同組合監査士補」とすることにより、監査従事者としての資格を明示することとした。

## ② 監査士資格試験制度の改正

監査士資格試験制度の改正の内容は次のとおりである。

### ●学歴要件による受験資格の廃止

現行の受験資格は、①大学等を卒業（卒業見込みを含む）、②高校卒業でJ A等に一年以上勤務、③二五歳以上で職歴が四年以上となっており、学歴によって年齢および職歴の要件に差を設けている。

しかし、一般的学力については、監査士試験全体のなかで判断できること、学歴別要件を廃止したとしても受験者が激増して試験管理上の問題を生じるとは考えにくいことから、学歴要件については撤廃し、二〇歳以上の者であれば学歴・職歴に関係なく受験できるように改正することとする。

### ●試験科目の見直し

現行の試験科目は、監査、会計学、簿記、関係法、農協制度の五科目であるが、試験上の教科は、①監査論、②監査実務、③財務諸表論、④管理会計、⑤簿記理論、⑥簿記実務、⑦民法、⑧法人税法、⑨農協法、⑩農協論の一〇教科であり、事実上は一〇科目になっている。

このため、科目数が多く（公認会計士二次試験は七科目）かつ一科目でも四〇点未満であれば合格しないこととしているため受験者の負担が大きくなっていること、今後は子会社との連結財務諸表が監査対象になるであろうこと等の中央会監査をめぐる新たな状況変化を踏まえ、試験科目の編成を一部見直すこととする。

具体的には、①監査論、②会計学（財務諸表論、管理会計を含む）、③簿記、④農協制度（農協法、農協論を含む）、⑤法人税法、⑥民法の六科目とし、次の出題範囲とする。また、配点については、各科目二〇〇点（ただし関係法については、法人税法、民法が各一〇〇点）とする。

〈各試験科目の出題範囲〉

科 目	教 科	内 容
① 監査論	監査論	監査理論および監査実務
② 会計学	会計学	財務諸表論および管理会計
③ 簿記	簿記	簿記理論および農協の簿記実務
④ 農協制度	農協制度	農協法および農協論
⑤ 関係法規	法人税法	法人税法
	民法	民法（総則、物権、債権）

● 科目合格制と課目最低点制の運用について

科目合格制については、六教科のうち四教科以上について一二〇点以上（法人税法、民法について

は各六〇点以上」の得点を得たものについて教科合格者とする。

また、総合点が六〇〇点以上の者にあつて、監査論、会計学、簿記、農協制度、関係法について八〇点未満の科目がある場合には合格者としなすこととする。(科目合格者にはなりうる)

●科目受験の適用年数の延長

科目合格者については、次年度以降二年間について不合格の科目のみを受験する科目受験ができることとする。

●試験範囲の明確化と情報公開

受験者の負担軽減のためには、科目の見直しに対応して、科目ごとの試験範囲について明確にする必要がある。このため、試験規程と受験案内をホームページ等で公開することとする。

③ 経過措置

平成一四年度の試験について、経過措置を講じることとする。

平成一三年度において教科合格した者については、平成一四年度の試験において科目受験ができることとする。

平成一三年度において教科合格した者は、①監査論については、「監査論」「監査実務」、②会計学については、「財務諸表論」、「管理会計」、③簿記については、「簿記理論」「簿記実務」、④農協制度については、「農協法」「農協論」の両科目の科目合格者の場合、法人税法、民法について科目合格の場合に当該教科の合格者とみなし、当該科目の受験を免除することとする。

この改正は最終的には平成一三年(二〇〇一年)十一月の全中理事会で「農業協同組合監査士資格試験規程」および「農業協同組合監査士実務補習規程」を改定し、農林水産大臣の承認を受けて決定された。

# 第四編

## J A 全国監査機構の

### 設立と事業経過

(平成一四年～一四年)

## 第一章 J A 全国監査機構の設立

### 第一節 J A 全国監査機構設立の背景

平成八年（一九九六年）より始められた金融ビッグバンの下での同年の金融制度調査会・農政審議会答申をふまえ、信用金庫・信用組合等の協同組織金融機関との横並びで J A についても、同年の農協法改正で外部監査が義務付けられた。

ただし、J A については、他の外部監査がすべて公認会計士による監査であったのに対して、中央会監査をこれまでの実績・経緯から外部監査として位置付け、活用していくことと整理された。その際、農政審議会答申で公認会計士も活用して中央会監査の信頼性を高めることとされたことを踏まえ、農協法第七三条の三八第四項において、「中央会は、その行う組合の監査に関し公認会計士又は監査法人が公認会計士法第二条第一項又は第二項の業務を行う旨の契約を、公認会計士又は監査法人と締結しなければならぬ。」こととされた。

一方わが国の経済情勢を見れば、平成八年の住専問題処理にも関わらず、金融危機は深刻化していた。平成九年（一九九七年）一月にはついに三洋証券が倒産、のみならず無担保コール市場でデフォルトが発生し、金融市場はコントロール不能の状況に陥った。三洋証券に次いで北海道拓殖銀行、山一證券も破綻し、日本は金融恐慌の崖っぷちに追い込まれていたのである。

かかる情勢下の平成一〇年（一九九八年）に J A に対する農業協同組合中央会による法定の財務諸表

等監査がいよいよ始まった。同時にこの年は金融問題の深刻化とそれへの国の対策が相次いで打たれる年ともなった。

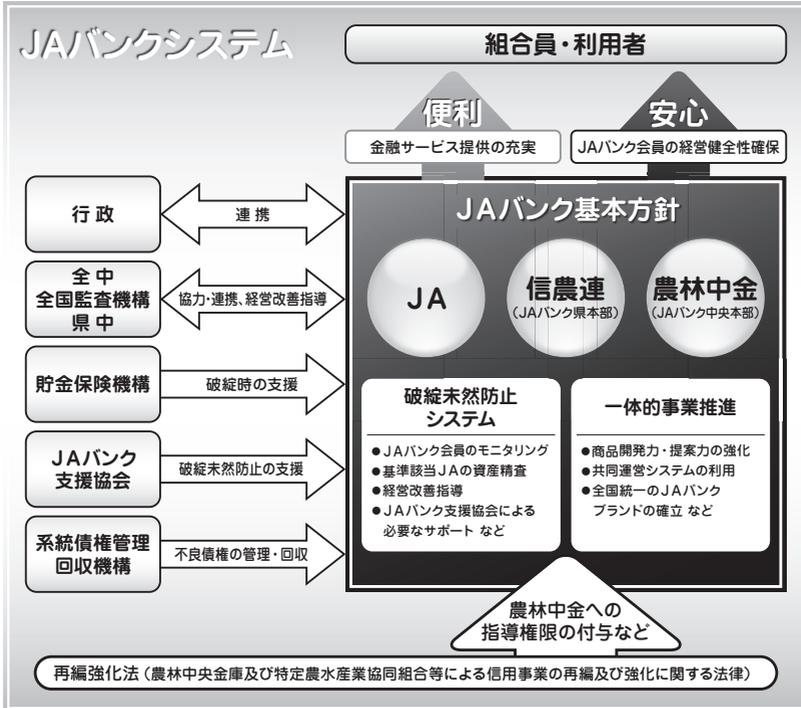
金融問題が深刻化する中、政府・与党は平成十一年（一九九九年）二月に当初平成十三年（二〇〇一年）四月に予定されていたペイオフ解禁を一年延期し、平成十四年（二〇〇二年）四月からとすることを決定した。

このペイオフ解禁は深刻な金融危機の中で金融機関が利用者に選別されるものであるから元来経営基盤の脆弱なJ Aや信金・信組などの中小金融機関にとっては深刻な課題となった。

このため、J Aグループでは、ペイオフ解禁間際の平成十四年一月、農協信用事業の信頼性確保の取組みとして、農林中央金庫を中心とした信用事業系統によってJ Aの経営監視（モニタリング）と資金運用に関する自主ルール、早めの経営改善、J Aバンク支援基金による資本注入等の経営支援を柱としたJ Aバンクシステムを構築した。J Aバンクシステムに会員として加入するJ Aは、前記のルールの遵守やモニタリングを受けることと引き換えに経営が困難になった際に支援を受けられるというJ Aグループ全体での相互監視・支援によるJ Aの破たん未然防止システムである。

法定財務諸表等監査が始まったばかりの中央会監査もまた金融危機下でのペイオフに備えて更なる信頼性の向上が求められた。このため、四八の全国・都道府県中央会がそれぞれに監査を実施していた体制からそれぞれの中央会の監査機能をJ A全中J A全国監査機構に統合することで、全国一律かつ高水準の監査を実現し、信頼性向上を目指すこととしたのである。

図一 JAバンクシステムの概要



## 第二節 J A全国監査機構設立の検討経過

「第一節 J A全国監査機構設立の背景」で述べた通り、ペイオフ解禁への対応としてJ A全国監査機構の設立に至るまでには、入念な検討が行われた。設立にあたっては、監査事業に関する経費が増大することや都道府県中央会・全中の組織のあり様にも関係することから、J Aグループ内の幅広い関係者による検討・協議が行われた。

検討の始まりはJ A全国監査機構を設立した平成一四年（二〇〇二年）から四年前の平成一〇年（一九九八年）に遡る。平成一二年（一九九九年）七月の「食料・農業・農村基本法（新たな基本法）」成立を見据えて、農林水産省は平成一〇年一〇月より農協課内に実務的な検討会（構成は農協課長以下実務クラス、全国連担当部長）を設けて農協法改正の検討を開始していた。

これを受けて、全中においてもJ A改革本部委員会の下に設置した県中・全国連の常勤役員クラスで構成するJ A改革専門委員会が平成一〇年七月より検討を開始し、平成一一年七月に「新たな環境変化に対応した農協法等制度改正の課題と対応方向について―新たな基本法の制定とJ Aグループの組織整備進展関連―」を取りまとめ、その中で「中央会の決算監査制度について、その対象J Aの拡大をはかるとともに中央会の一体的共同監査体制の構築により監査機能の一層の強化と監査の独立性確保を図る必要がある」とした。また、同時に統合連合会（全農・全共連）についても「特定組合に対する監査制度等を参考としつつ、監査の強化に向けた検討が必要となっている」とした。

統合連合会の監査体制についての提言は、従来全中が県連合会、県中が単位J Aを監査してきたが、

組織二段の統合に伴い、県段階組織が全国連に統合してしまうと、当時の全中が全国連の監査を実施していなかったため、県段階組織の監査、系統組織への情報開示ができなくなってしまおうという課題を踏まえたものであった。

続く平成一二年（二〇〇〇年）一月二四日には、中央会監査担当部長で構成される決算監査検討会（「今後の中央会監査機能・体制整備方向について」を取りまとめた。この取りまとめの概要は、「第三編 第三章第五節 今後の中央会監査機能・体制整備方向について」の項目で記述しているので、重ねて説明は行わないが、実務者クラスの検討の成果であることから、その後のJA全国監査機構の具体的あり方やこれまでの経緯・課題について最もよく総括的に整理し、取りまとめが行われている。

さらに、JA合併の進展などの情勢変化により監査事業だけでなく中央会のあり方全体について検討する必要があったことから、都道府県中央会常勤役員で構成する中央会機能・体制整備研究会でも検討を行い、平成一二年六月八日に「中央会の機能・体制整備の基本方向について」が取りまとめられた。その中で監査事業については、金融改革等の情勢変化を踏まえた独立性強化を志向することとし、監査の社会性確保、統合連合組織監査への対応、法定監査対象JAの拡大への対応をすすめる方向性を確認するとともに、平成一四年（二〇〇二年）四月までに「中央会監査機構」の整備・設立をすすめることとした。

これらの検討をふまえて、第二二回JA全国大会の議案検討と並行して、JAグループの事業・組織の基本に関わる事項について総合審議会（農協総審）に諮問することとし、同年五月一七日に全中会長より「中央会事業・組織のあり方」他一項目の諮問が行われ、総合審議会とその下に設置された専門委員会・同小委員会での検討を経て九月六日に総合審議会より答申が行われた。その中で中央会監査については、「信頼性の高いJAグループの信用事業等の確立」のために「中央会監査体制の強化と透明性・

独立性の確保」をはかる必要があるとされ、具体的には全JA・連合会に専門性の高い監査を実施するために、中央会以外からのJAグループ内の要員・ノウハウの確保や監査法人との提携・公認会計士の活用等によって体制整備と質的向上をはかること、被監査組合からの独立性の確保等のために中央会が一体となった監査の実施・証明を行う機関の設置が必要であり、具体的には全中内部に「全国監査委員会」を設置し、その下に全中・県中の事業統合による「全国監査機構」を設けることとされた。

平成一二年一〇月二二日第二二回JA全国大会で、総合審議会での検討をふまえ、「監査については、全中内に独立した機関として『全国監査委員会（仮称）』を設置し、その下に『全国監査機構（仮称）』を全中・県中の事業統合により設立し、機能を強化しつつ効率的な運営をはかる。そのうえで、JA・信連の監査を実施するため、農林中金・信連の協力も得て、中央会監査体制の整備をはかるとともに、監査法人との提携・会計士の活用による監査の質的向上をはかる」との決議を行った。

農林水産省もまた、農協法改正に向けて平成一二年四月に農協系統の事業・組織に関する検討会において、中央会監査を含む農協のあり方について検討を開始し、同年一月に「農協改革の方向」をとりまとめた。

この中で、中央会監査については、「各県中央会間の監査体制の大きな格差、中央会役員の出身農協等についての監査の実効性等の問題があり、全国中央会・県中央会の監査士を一元的・機動的に活用できる体制を確立していくとともに、監査の独立性を高めていく必要がある。その際、監査の水準を向上させていくため、公認会計士の積極的活用等をはかっていく必要がある」。また、「中央会の監査結果は、農協系統金融機関全体が「ひとつの金融機関」として機能する新たな農協金融システムとの関係で、当該監査対象だけでなく、農協については信連・農林中金、信連については農林中金にも通知するようにしていく必要がある」とされた。

第二二回 J A 全国大会決議を踏まえて、平成一二年一月九日に全中理事会で J A 全国監査機構の設立へ向けて取り組みをすすめることを正式に決定するとともに、平成一三年度を J A 全国監査機構設立へ向けた試行的取り組み期間とすることとした。

試行的実施と「J A 全国監査機構（仮称）」設立後の実施の対比表

試行・設立時期	平成一三年度	試行的実施		平成一四年四月		「全国監査機構（仮称）」
監査主体	全中・都道府県中			全中「J A 全国監査機構（仮称）」		
報告書署名	各中央会・会長			全中・監査委員長		
監査対象年度	平成一三事業年度決算			平成一四事業年度決算以降		
監査実施組合	信連、貯金量五〇〇億円以上の全 J A、貯金量五〇〇億円未満の半数程度の J A 等			同上		
運営体制	「J A 全国監査機構設立準備委員会（仮称）」 （委員は中央会常勤役員・参事等）			「全国監査委員会（仮称）」（監査委員長は全中総会で選任） 「全国監査機構運営委員会（仮称）」（運営委員は中央会常勤役員・参事等）		
監査計画の策定	全中・県中の実務協議を行い中央会ごとに策定、監査計画の調整と課題の整理			本部事務局と支部の協議に基づき「J A 全国監査機構（仮称）」が策定し、「全国監査委員会（仮称）」が承認		

<p>監査チームの編成</p>	<p>監査責任者の設置、一定の組合について他の中央会職員を加えて編成</p>	<p>監査責任者・副責任者の設置、全組合について他の中央会職員を加えて編成</p>
<p>審査会の開催</p>	<p>中央会ごとに審査会を開催</p>	<p>「全国監査委員会（仮称）」のほか、地区（複数県または単独県）ごとに審査会を開催 地区審査会の結果により特定のものについて「全国監査委員会（仮称）」で審査</p>
<p>基準の統一</p>	<p>監査手続・判断基準・審査基準の統一について検討</p>	<p>統一の監査手続・判断基準・審査基準について改善</p>
<p>監査士等の研修</p>	<p>新入者等基礎研修、専門研修の実施</p>	<p>継続的専門研修の体系的実施</p>

また、中央会のあり方全体についても平成一三年（二〇〇一年）二月八日に全中理事会で「今後の中央会機能・体制整備について―第三次全中機能・体制整備計画の策定と実践―」を決定した。その中では監査事業については、独立性強化・質的向上を志向する方向性のもと、①監査の社会性確保（セーフティネット上での位置付け、独立性、証明と責任、質の向上）、②統合連合組織監査への対応、③法定監査対象J A拡大（量的要件引き下げ）への対応を課題と認識して、「J A全国監査機構（仮称）」を平成一四年（二〇〇二年）四月に設立し、機能強化と効率的運営をはかることとした。

設立の方向性を確認したJ A全国監査機構の大枠については、平成一三年六月に中央会・全国連常勤役員をメンバーとした監査機構設立準備委員会を設置して七月より二回の委員会で『J A全国監査機構』設立大綱（素案）の検討を行い、その後、都道府県中央会地区別専務・常務・参事会議で大綱素案の組織協議を行ったうえで、全中理事会へ諮ることとなった。

これらの検討・組織協議を踏まえ、平成一三年一月一四日全中理事会で『J A 全国監査機構』設立大綱を決定した。これにより、J A 全国監査機構を正式名称とし、平成一四年四月一日に発足させることが正式に決定した。

### 「J A 全国監査機構」設立大綱

平成一三年一月一四日

全国農業協同組合中央会

#### 一、「J A 全国監査機構」設立の目的

「J A 全国監査機構」は、J A 等の健全性確保のため、全中および都道府県中央会の監査事業を統合し一元的な監査実施体制とすることにより、監査の独立性の強化と質的向上をはかるものである。また、J A 等の経営改善等の対策を講じるため、中央会経営指導およびJ A バンク中央本部との連携をはかるものである。

#### 二、「J A 全国監査機構」の概要

##### (一) 名称等

J A 全中内に「J A 全国監査機構」として設置する。

##### (二) 設立時期

平成一四年四月一日に設立する。

(三) 機構・運営

① 監査委員長

監査対象組合からの独立性を確保するため、「J A全国監査機構」の代表者として外部の専門家を監査委員長（J A全中役員）に登用し、「J A全国監査機構」の統括にあたらせる。

監査委員長は、J A全中の定款に定め、農協法上の理事として監査事業について会を代表し統括する。

また、その選任については、「会長」「副会長」「理事」「監事」と区分し、「監査委員長」として総会で選任する。

② 監査委員会

監査委員会は、監査基本方針および監査実施基本計画の審議を行うとともに、地区審査会の上位に位置し、重要案件の二次審査を行う。

監査委員会は、監査委員長、公認会計士、弁護士、監査委員長が指名したその他の学識経験者をもって構成する。

③ 地区審査会

地区審査会は、「J A全国監査機構」の監査意見が監査基準に準拠して適切に形成されるよう、監査意見の表明について個別に審査し監査意見を決定する。

ただし、地区審査会で意見の一致に至らなかった案件については、監査委員会で再審査を行う。

地区審査会は、原則として全国・都道府県監査部ごとに設置し、公認会計士、中央会役職員（学経常勤理事または参事）、農林中金役職員（支店長等）、「J A全国監査機構」レビュアー（当該全国部および都道府県監査部以外の部の監査士）等で構成する。

④ 運営委員会

運営委員会は、必要な要員と予算を確保し、「J A 全国監査機構」の円滑な運営をはかるため、「J A 全国監査機構」の事業計画および予算案について検討し、監査委員長に提案する。

運営委員会は、J A 全中、都道府県中央会、全国機関の学経常勤理事（都道府県中央会で学経常勤理事を設置していない場合は参事）で構成する。

⑤ 全国・都道府県監査部、管理部

「J A 全国監査機構」に全国監査部、都道府県監査部、管理部を置く。

全国監査部および都道府県監査部を全国および都道府県に設置し、協力して監査チームを編成し、J A、県連、全国連の監査実施を担当する。

管理部は全国段階に設置し、監査の品質管理をはかるため、「J A 全国監査機構」全体の事務局機能を担当する。

(四) 予算・会計

① 特別会計の設定

J A 全中に「J A 全国監査機構特別会計」を設け、都道府県監査部等各部に対応した会計を設定し管理する。

② 都道府県中央会からの事業費の拠出

都道府県中央会からは、県内監査事業に必要な予算を確保し、「J A 全国監査機構特別会計」に拠出する。

(五) 人事・労務管理

① 「J A全国監査機構」への出向

都道府県中央会は、中央会内の要員シフトおよび信連等県内J Aグループの協力を得て都道府県内監査事業に必要な要員を確保する。主として監査事業に従事する者についてはJ A全中に出向させる。

② 各部への配属

出向者は「J A全国監査機構」各部に配属する。

③ 中央会との関係

「J A全国監査機構」各部に配属された者のほか、期末時等に中央会から臨時的に監査チームに加わり監査に従事することができる。また、「J A全国監査機構」各部から中央会他部署の業務に臨時的に従事することができる。

三、「J A全国監査機構」の監査の実施

(一) 監査対象組合

「J A全国監査機構」は、すべての組合の監査を行うことができる。

法定組合について毎年財務諸表等監査を実施するとともに、その他の信用事業を行うJ Aについては、経営状況に応じて少なくとも二年に一回はすべての組合が対象となるよう財務諸表等監査を実施する。

(二) 監査の種類

「J A全国監査機構」の行う監査は、「財務諸表等監査」（監査対象組合が総会・総代会に提出する事業報告書、損益計算書、貸借対照表、附属明細書等の監査）および「一般監査」（財務諸表等監査以外の監査）

とする。

(三) 監査契約

監査を行うにあたり、監査受嘱者である「J A 全国監査機構」と監査委嘱者である監査対象組合とが相互に誠実に義務をはたすことを明確にした監査契約を締結する。

(四) 品質管理・向上対策

① 監査チームによる組織的監査

監査実施にあたっては、適切な監査チームを編成し監査責任者（チーフマネージャー）の指示の下に分担し監査業務を行う。

② 厳正な審査の実施

監査意見の表明に先立ち、監査責任者（チーフマネージャー）は、地区審査会の審査を受けなければならない。

地区審査会は、「J A 全国監査機構審査規則」にもとづき審査するとともに、当該規則に定める案件に相当する場合には、さらに監査委員会において審査を実施する。

③ 監査基準、実務指針の策定

「J A 全国監査機構」の行う監査については、任意の監査を含め、監査のプロセスおよび監査報告書における適法・適正意見の意義は、公認会計士・監査法人が行う証取法監査・商法監査と同じでなければならず、一般に公正妥当と認められる監査基準にもとづいて「農業協同組合中央会監査基準」を定める。

監査基準は、中央会および監査士等監査従事者が遵守すべき規範として、これを具体化した実務指針と

ともに監査規範の体系を形成する。

④ 監査士・指導監査士・監査士補

「J A全国監査機構」に監査士を置く。

監査士のうち、監査責任者およびレビューアーになることができる資格を有するものとして指導監査士を置く。また、監査士資格試験合格者のうち実務補習修習中の者については、監査士補とする。

⑤ 公認会計士の積極的活用

監査への帯同、監査会への登用など公認会計士を積極的に活用する。

⑥ 継続的専門研修

継続的専門研修を義務化し、監査士全員が毎年二〇単位（二〇時間）以上の研修等を履修することとし、常に資質向上に努めることとする。

(五) 中央会およびJ Aバンク中央本部等との連携

① 中央会経営指導およびJ Aバンク中央本部との連携

「J A全国監査機構」は、監査が経営指導に活用されるよう、中央会経営指導およびJ Aバンク中央本部との日常的な連携を重視するとともに、組合との監査契約に基づき情報を提供する。

② 監事監査、内部監査との連携

「J A全国監査機構」は、監査の効率的・効果的な実施のため、組合の監事監査および内部監査との連携をはかる。

四、設立に向けた進め方

(一) 一四年度事業計画・予算案の策定

「J A 全国監査機構」の設立に向け、J A 全中および都道府県中央会理事会において、平成一四年度事業計画・予算案に「J A 全国監査機構」に関わる事業および予算について記載・計上し、各中央会の総会で決定する。

(二) 監査規程等の改定

中央会監査規程について、J A 全中および都道府県中央会は、「全国農業協同組合中央会監査規程（改正案）」「都道府県農業協同組合中央会監査規程（改正例）」にもとづき、平成一四年三月末までの総会で改正を行い、農林水産大臣の承認を受ける。

また、J A 全中は、定款についても必要な改正を行う。

以上

J A 全国監査機構の組織・運営の詳細については、監査機構の大枠の検討に先立ち、平成一二年（二〇〇〇年）一二月に、都道府県ブロック代表部長および全国連・公認会計士等で構成する「J A 全国監査機構（仮称）」設立プロジェクトを設置し、J A 全国監査機構の品質向上に向けた統一基準・手続、審査や研修制度及び、J A 全国監査機構の組織・機構、管理に関する事項を規定する「J A 全国監査機構監査実施マニュアル（検討案）」を平成一三年（二〇〇一年）六月までに合計七回の会合で検討し、取りまとめた。

以後、組織討議、ホームページでの意見公募を経て「J A 全国監査機構設立大綱」決定後の平成一三

年一二月に「監査実施マニュアル」を決定した。

これらの検討を踏まえ、平成一四年（二〇〇二年）三月七日の全中第四八回通常総会においてJ A全国監査機構設立に必要な定款および全国農業協同組合中央会監査規程の変更が承認された。また、初代監査委員長として、前朝日監査法人理事長の森田松太郎公認会計士を選任した。

この定款変更では、全中理事の定数を一人増としたうえで、J A全国監査機構の事業を統括する理事である監査委員長を新設した。この監査委員長に監査事業に限って全中の代表権を持たせることとした。また全中監査規程の主な変更点は、①J A全国監査機構で新設する監査委員会、運営委員会とJ A全国監査機構内に設置する部署と分掌を規定、②指導監査士の設置とその選任要件を規定、③監査契約について規定し、監査対象組合との契約締結を義務付け、④監査責任者の設置と監査チームの要件を規定、⑤審査機関について地区審査会と二次審査機関の機能を担う監査委員会の内容とその審査要領を規定、⑥財務諸表等監査報告書の交付はすべて審査会の審査を経なければならないことを規定、⑦監査契約の定めに基づきJ Aバンク中央本部（農林中央金庫本店）と都道府県中央会に監査の結果について情報提供できることを規定、⑧監査士の継続的専門研修履修義務付け、⑨監査士の懲戒を公認会計士の懲戒と同様に「戒告」「二年以内の監査業務の従事の停止」「監査士の解任」の三種にした、などである。

この時の定款変更にかかる議案の提案理由書にはこの間の情勢認識やJ Aグループ・中央会系統の取り組みが簡潔にまとめられている。

全国農業協同組合中央会第四八回通常総会

第七号議案 全国農業協同組合中央会定款の変更に関する件

(中略)

提案理由書

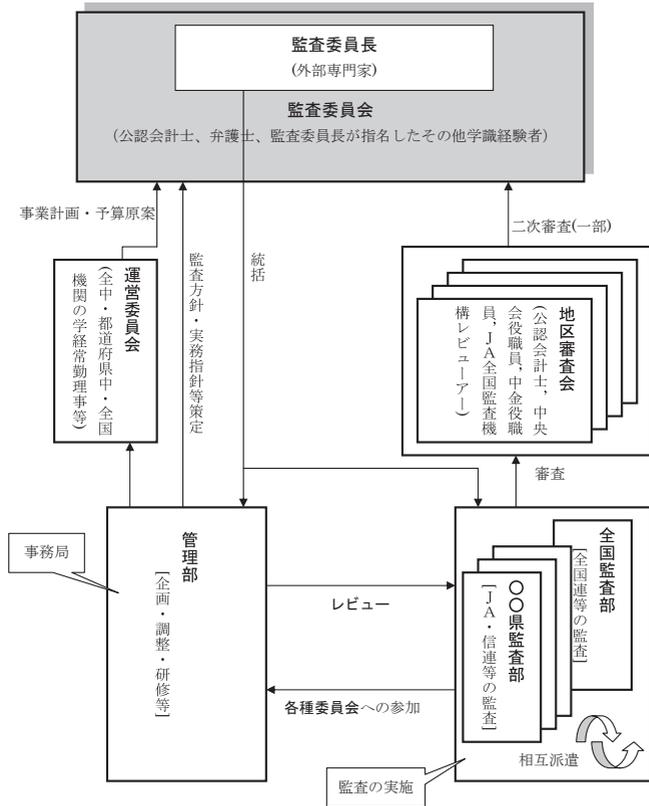
平成一四年四月のペイ・オフ解禁を控え、J A の財務諸表等監査の拡充強化をはじめとした経営健全性確保対策に万全を期すことが求められている。こうしたなかで、破たん未然防止に向けた信用事業（J A バンクシステム）自主ルールと連動した中央会経営指導機能の強化や、県中・全中の事業統合による J A 全国監査機構の設立等を行う必要がある。このため、改正農協法を踏まえ、組合に関する模範定款例の制定、組合の組織、事業、経営の状況に関する報告の徴収又は資料の提出等の経営指導機能の強化、農林中央金庫の正会員化や J A 全国監査機構の設立にかかる監査委員長の設置等、所要の改正を行うとともに、定款付属書代議員選挙規定についても、経営管理委員会制度にかかる所要の改正を行う。

第三節 J A 全国監査機構の設立

こうした約三年間の検討・準備期間を経て、平成一四年（二〇〇二年）四月一日に J A 全国監査機構は発足した。同日には「J A 全国監査機構発足式」を開催し、川村秀三郎農林水産省経営局長、上野博史農林中央金庫理事長をはじめとする来賓や中央会役員、森田松太郎監査委員長、J A 全国監査機構全部長の出席の下で四八中央会の共同運営機構である J A 全国監査機構による中央会監査の品質向上や

図二 発足時の組織・運営図

J A全国監査機構の機構・運営図（概要）



統一した監査の実施を通じた信頼性向上への決意を改めて確認し、J A全国監査機構の事業を開始した。J A全国監査機構発足時の体制は、四九部、職員数四一九名、監査実施組合数七七一J A・四七連合会、監査実施率六二%であった。

## 第二章 J A 全国監査機構の概要

### 第一節 J A 全国監査機構の概要

J A 全国監査機構の概要については、J A 全国監査機構発足に伴い、新たに定められた「監査実施マニュアル」をもとに解説する。

ただし、監査実施マニュアルに説明のない J A 全国監査機構が実施する二種類の監査について先に解説する。

#### (一) 財務諸表等監査と一般監査

一般監査という言葉は耳慣れない言葉であるが、歴史を遡れば農協中央会が実施する本来の監査にあたる監査である。

二種類の監査の定義は、全中監査規程と農業協同組合中央会監査基準にあるが、この用語が登場したのは比較的新しく、J A 全国監査機構発足とあわせて平成一四年（二〇〇二年）に改正された時である。それより以前は、「通常監査」と「決算監査」として農業協同組合中央会監査基準には定義されており、さらに以前は財務諸表に対する意見表明を行う監査は実施していなかったため、区分などはされず、現在の一般監査をただ「監査」と呼んでいた。

平成一四年改正で、財務諸表等監査が先に定義されるようになった（全中監査規程第二条一項）のは、J A全国監査機構の主要な事業は財務諸表等証明監査になったという情勢を踏まえたものである。

全中監査規程では、財務諸表等監査について「法第三六条の規定に基づき、理事が作成した事業報告、貸借対照表、損益計算書、注記表、剰余金処分案又は損失処理案及び附属明細書の適法性及び適正性を確かめるための監査」であり、一般監査は、「前号に掲げる監査以外の監査をいう」とのみあり、農業協同組合中央会監査基準に、「組合の組織・事業・経営について合目的性・合法性を確かめるために実施」する監査と定義されている。

## (二) J A全国監査機構の組織と事業の概要

監査実施マニュアルは、農林水産大臣の承認が必要とされる全国農業協同組合中央会監査規程第二九条「監査の要領及びその実施方法については、この章に定めるもののほか、監査委員長が別に定めるところによる」との規定に基づき制定された規定である。

また、監査実施マニュアルは、「農業協同組合中央会監査基準」に準拠して、J A全国監査機構が監査を統一にかつ一定水準以上の品質を確保して実施するために中央会および監査士をはじめとする監査業務に従事するすべての人々によって尊重され遵守されなければならない規範であり、監査の実施に関する事項に加え、J A全国監査機構の組織、人事労務、研修等組織体制および運営管理全般を規定している。

監査実施マニュアルは以下のような構成となっている（平成二四年度末現在）。そのうち、発足時と現在の監査実施マニュアルをあわせて特徴的な項目について解説を加える。

〈監査実施マニュアルの構成〉

- 〇〇〇〇 行動目標
- 一一〇〇 監査実施マニュアルの意義・目的
- 一二〇〇 リスクアプローチ
- 一三〇〇 監査チームの編成と業務分担
- 一四〇〇 監査契約
- 一五〇〇 監査計画
- 一五二〇 固有のリスクの評価
- 一五三〇 監査リスクと重要性
- 一五四〇 統制リスクの評価
- 一五五〇 実証手続計画
- 一六〇〇 業務監査
- 二〇〇〇―一八〇〇〇 財務諸表項目の監査手続（総論）
- 二〇〇〇―一八〇〇〇 監査手続参考資料
- 九一〇〇 財務諸表の表示の検討
- 九二〇〇 後発事象等の検討
- 九三〇〇 経営者確認書の入手
- 九四〇〇 その他の手続の実施
- 九四五〇 専門家監査法人の活用
- 九五〇〇 監査意見の形成

- 九五五〇 追記情報
- 九六〇〇 監査報告書
- 九六五〇 監査概要書
- 九六六〇 内部統制に関する改善指示
- 九六七〇 その他外部提出書類
- 九六九〇 監査業務の総括
- 九七〇〇 監査意見の審査
- 九七五〇 広域審査会
- 九七七〇 全国中央会の職務の遂行について監事に通知すべき事項
- 九八〇〇 監査調書
- 一〇〇〇〇 機構の概要
- 一〇一〇〇 監査委員長
- 一〇二〇〇 監査委員会
- 一〇三〇〇 運営委員会
- 一〇三一〇 運営委員会幹事会
- 一〇三五〇 継続的専門研修委員会
- 一〇四〇〇 部署
- 一〇四五〇 「J A全国監査機構」の分掌業務と権限表
- 一〇五〇〇 人事・労務管理
- 一〇六〇〇 農業協同組合監査士

- 一〇六五〇 指導監査士
- 一〇六六〇 上級指導監査士
- 一〇七〇〇 「J A 全国監査機構」の会計の仕組み
- 一〇八〇〇 監査報告書作成・発出事務
- 一〇九〇〇 継続的専門研修制度
- 一一〇〇〇 監査情報の管理
- 一一〇〇〇 農業協同組合中央会監査基準
- 一一〇一〇 独立性の保持に関する基準
- 一一一〇〇 全国農業協同組合中央会監査規程
- 一一二〇〇 都道府県中央会監査規程例
- 一一三〇〇 J A 全国監査機構倫理規則
- 一一三〇〇 全国農業協同組合中央会定款

一一〇〇〇 リスクアプローチ

平成一四年一月に企業会計審議会は、監査基準を大幅に改訂し、リスクアプローチの考え方を明確に取り入れた監査実施の基準を示した。

J A 全国監査機構の監査実施マニュアルの実質的な最初の項目でリスクアプローチの解説を行っていることは、J A 全国監査機構としてもこれを踏まえた公認会計士と同等水準の財務諸表等監査の実施が大きな課題となつているとの当時の情勢認識、意気込みが伺われる。

一三〇〇 監査チームの編成と業務分担

監査チームの編成は、J A全国監査機構発足以前には主査や班長と呼ばれる責任者の下に監査士と監査補助者が指揮を受けて実施するという体制が一般的であった。

監査実施マニュアルでは、監査責任者と主査を明確に区分して定義し、また臨時的従事者を除き監査チームの過半は監査士でなければならないとした。また、監査責任者は監査委員長が選任することとした。

各々の主な分担は、以下の通りである。

(一) 監査責任者

- 監査の方針を立案する
- 主査の監督を行う（個別監査手続への従事は必須ではない）
- 監査意見の形成の最終段階と審査の受審

(二) 主査

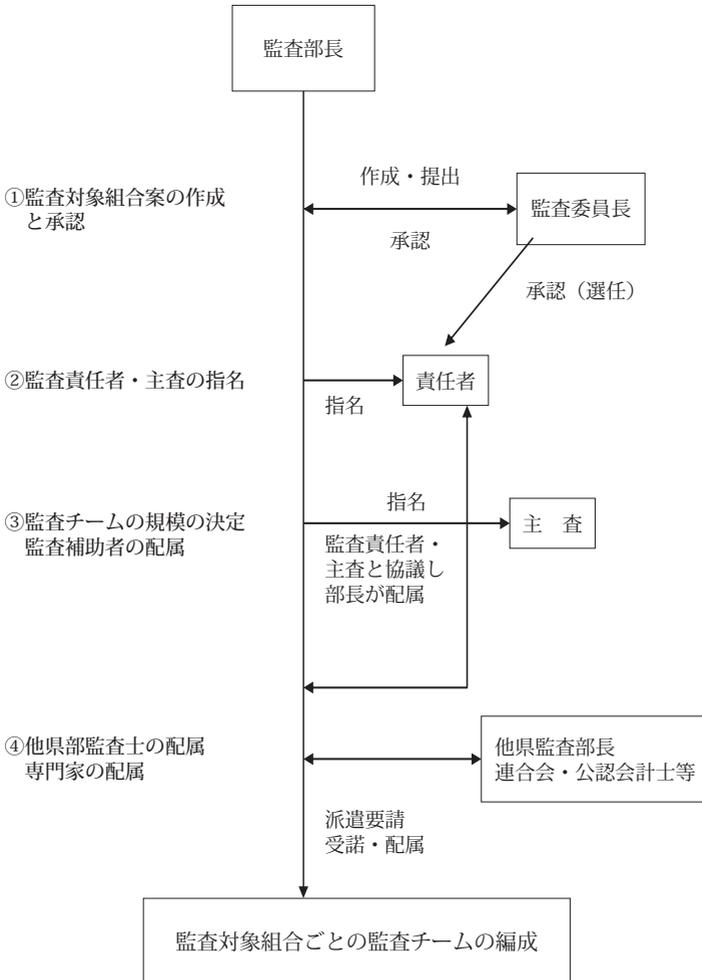
- 監査計画を立案して監査責任者の承認を受ける
- 監査補助者に任務を与えその実施を監督する
- 監査補助者の調書の査閲を行う
- 監査終了時には、自己の見解を付して監査責任者に提出する

(三) 県監査部長

- 監査責任者、主査を指名する（監査責任者は、最終的に監査委員長が選任する）

図三 監査チームの編成

監査チーム編成のフローチャート



● 監査責任者・主査と協議の上監査対象組合の規模等に応じた監査士、監査補助者を監査チームに配置する

一四〇〇 監査契約

監査契約は、平成一四年四月の全中監査規程の改正により初めてその締結が義務付けられた。つまり、J A 全国監査機構発足に伴って初めて監査対象組合と監査契約を締結することとなった。

公認会計士の監査制度から比較するとこれは非常に奇異に感ずるものと思われる。公認会計士監査は、多数の監査人の中から被監査会社が監査人を選択し、監査報酬等の条件を協議して合意に至ったうえで、監査報酬という対価を支払って監査を受けるのであるから、監査契約書がないということは考えられないことである。

ところが、中央会監査ではもともと個別の監査について対価を受け取ることは想定されておらず、中央会の事業全体を考慮して徴収した賦課金を財源として、中央会および行政庁（都道府県・農林水産省）が必要と考える組合に対して監査を実施する制度として設計されている。

もちろん、この考え方は農協法第七三条の二七に基づく監査制度を想定したものであるが、農業協同組合の財務諸表等監査を実施できるのは、中央会（平成二四年度現在では全国中央会（J A 全国監査機構）のみであり、監査対象組合、J A 全国監査機構の双方に選択の自由がなく実質的に強制監査であること、個別の監査の提供に対応した報酬は受け取っていないといった事情は財務諸表等監査においても変わるところはない。このため、従前から監査契約書は締結せずに監査事業を実施していた経緯もあり、監査契約書の必要性はあまり理解されなかったのである。

しかし、農業協同組合法では、第三七条の二第一項に監査対象組合の監査を受ける義務は規定されているが、中央会に対して監査を実施する義務は明文化されていない。また監査対象組合についても中央会が実施する監査への協力義務は定められていない等の事情から、監査委嘱者・受嘱者の責任、協力義務、守秘義務、監査の目的等監査の基本となる事項について明確にするため契約書を取り交わすことと

したものである。

公認会計士監査と同様に監査契約を締結したのであるが、J A 全国監査機構の監査基本契約書の様式を見ると、監査対象組合、全中、都道府県中の三者契約となっていることや監査報酬、契約の解除に関する規定がないこと等監査契約の内容は公認会計士が被監査先と締結する監査契約とは異なっている事項が多く、中央会監査制度のあり様を反映した独自のものとなっている。

#### 一五〇〇 監査計画

監査計画は、リスクアプローチに基づく財務諸表等監査では極めて重要なプロセスである。このため、J A 全国監査機構発足当時は監査調書について各県中央会で従前利用していたものを利用することを認めて統一していなかった中で、監査基本計画と監査実施計画については特にひな形を設定し、統一した様式で監査計画の設定を行うこととした。

#### 二〇〇〇～八〇〇〇 財務諸表項目の監査手続

各財務諸表項目の監査手続の立案の考え方は、量的に膨大となり、また中央会監査の独自性に乏しいので、説明を省略する。

#### 九四五〇 専門家・監査法人の活用

平成一三年の衆議院農林水産委員会での附帯決議もあり、またわが国の会計基準については退職給付会計基準など会計ビツクバンやIFRS（国際財務報告基準）対応による将来キャッシュフローの見積もりを必要とする会計基準の導入が多くなっていることから、J A 全国監査機構では、公認会計士、

不動産鑑定士、年金数理人などの多数の専門家を活用している。

特に、公認会計士については中央会監査の対外的信頼性の向上の観点から積極的に活用をすすめており、平成二四年度には三三人の公認会計士を活用している。

このほかにも退職給付会計における退職給付債務の計算検証に年金数理人を、大口融資の担保不動産の検証に不動産鑑定士を、IT監査手続充実のために情報システム技術者等の大手監査法人IT監査専門家の活用を行っている。

また、信連職員についても信用事業について専門的な知識を有する者としてその活用をはかることとしている。

監査実施マニュアルでは、このような取り組みでの専門家の業務の利用に係る監査人が留意すべき点や費用負担の考え方について定めている。

#### 九六〇〇 監査報告書

中央会監査における監査報告書は、財務諸表等監査と一般監査の二種類の監査報告書があり、それぞれについて監査実施マニュアルでひな形を示している。

財務諸表等監査の監査報告書の文面は、公認会計士による監査報告書とほとんど同じであるが、農業協同組合の協同組合であることの特質や中央会監査制度固有のあり方に由来する相違点がいくつか見られる。

第一に監査報告書で意見表明を行う書類の範囲である。会社法に基づく公認会計士の監査では、貸借対照表、損益計算書、株主資本変動計算書、注記表、それと附属明細書のうち会計に関する部分が監査意見表明の対象となっている。

それに対して、農業協同組合法に基づく中央会の監査では、農業協同組合法第三七条の二第一項に基づき、上記の書類に加えて事業報告とそれに関する附属明細書（つまり附属明細書全体）および剰余金処分案（損失処理案）についても監査意見表明の対象となっている。

剰余金処分案については適法であるかどうかの意見を表明する。その反面、株主資本変動計算書は、総会（総代会）決議を経ない配当は農協法上できないこと等を理由として、農協での作成は必要ないと思われることから監査意見表明の対象にもなっていない。この点は、農業協同組合だけでなく、信用金庫・信用組合等の協同組合金融機関も同様の制度であり、公認会計士による信用金庫の監査報告書について公認会計士協会が示しているひな形も同様の文面となっている。

これに対して、事業報告への意見表明は極めて稀な制度であり、われわれの他には、水産業協同組合法に基づく水産業協同組合監査士が担い手となるJ F 全国監査機構（全国漁業協同組合連合会）による監査のみである。農業協同組合法において中央会が事業報告へ監査意見表明を行うこととされたのは、協同組合は、組合員が必要とする事業を組合員自らの出資と運営によって維持されるという三位一体性を持った組織であり、組合員のためにどのような活動を行ったかを報告する事業報告が利益の配当を目的とする株式会社と比べて重要であるとの考えと、中央会監査が監査対象を会計に限定せず組合運営全般に対する指導監査であったことの歴史的経緯を踏まえたものである。

次に、監査報告書の署名者も固有の取り扱いとなっている。公認会計士監査では、個別の監査に従事した公認会計士であり、監査法人による監査の場合は監査に従事した業務執行社員である。中央会監査では、個別の監査に従事した監査士ではなく、あくまでも全国中央会（J A 全国監査機構）が監査意見表明の主体であるため、全国中央会の理事であり監査事業に関して代表権を有する監査委員長が署名している。

この署名の取り扱いは、平成一〇年の法定監査開始時に、農協法施行規則第五条の五に「監査報告書には、中央会の代表者が署名押印しなければならない」と規定されたことに基づくものである。平成一七年に公認会計士の監査報告書の署名者について法令上の規定がなくなったことにあわせて、農協法施行規則が改正されその規定はなくなったが、現在も監査委員長がすべての監査報告書に署名している。

平成二四年度現在の監査報告書の文面で特徴的なくつかの点を挙げると、まず準拠する監査の基準についてである。J A全国監査機構の監査報告書では「本会は、我が国において一般に公正妥当と認められる監査の基準に基づいて定めた『農業協同組合中央会監査基準』に準拠して監査を行った」と記載している。

次に決算書類に対する経営者の責任の項目には「法令及び我が国において一般に公正妥当と認められる会計の慣行に準拠して」と記載している。これは会社法に基づく公認会計士の監査報告書において計算書類等に対する経営者の責任の項目で「我が国において一般に公正妥当と認められる企業会計の基準に準拠して」とあるのとわずかに異なる。この差異は、農業協同組合の会計は殆どが企業会計原則とその下にある企業を対象とした会計基準や実務指針に従っているが、農業協同組合が協同組合であるために全面的に企業の会計基準や慣行を導入することが適当でなく、一部分については異なる取り扱いをしていることに由来するものである。

また、農協法第七三条の三八に基づき、J A全国監査機構はその監査対象組合の監査について、公認会計士に公認会計士法第二条第一項にもとづく業務（監査意見の表明）を行わせることができる。このため、この業務を利用した場合には、農協法施行規則第一四八条第三項に基づき、公認会計士等の監査の対象及びその方法と全国中央会が公認会計士等の監査の方法又は結果を相当でないと認めるときはそ

の旨及びその理由並びに全国中央会の監査の方法の概要又は結果について監査報告書に記載しなければならない。

平成二四年度の時点で二つの全国連合会の監査について監査要員の確保が難しい等の理由から大手監査法人に会計部分に関する監査業務を委託しており、監査法人から入手した監査報告書と事業報告や組合運営、コンプライアンス等に関して J A 全国監査機構自ら実施する監査の実施結果をあわせて検討した上で、J A 全国監査機構として監査意見の表明を行っている。

一般監査報告書については、農業協同組合法第七三条の二七に基づき、組合の組織・事業・経営について合目的性または合法性の観点から監査する一般監査の結果を報告する書類であり、決算書類その他の書類・活動の結果が全体として適正であったかどうかの意見を表明するものではなく、監査の結果把握した組合の特徴（総評）や発見した改善すべき事項と実施した監査の概要について、記載するものである。

特に、監査報告書のひな形には、監査の結果の欄の最初に総評を記載する欄が設けられており、中央会監査の特徴をよく示すものとなっている。

また、改善すべき事項については、J A から回答書を受け取り、改善のための措置等を確認しなければならぬこととしている。

なお、一般監査報告書は、監査委員長の署名はなく、記名押印となっている。

#### 九六五〇 監査概要書

監査概要書は、財務諸表等監査に係る期末監査を終了した後、監査の概要を記載し、監査報告書に添付して、内部統制等に関する改善指示書とともに、組合の理事および監事に交付する書類である。

監査概要書の意義は、①監査契約に基づき監査を実施した内容について被監査組合に対して報告すること、②監事との連携を図るため、監査実施の方法と概要、監査意見表明に至った根拠等を示すことにある。

監査概要書には、①監査責任者の氏名、②監査責任者以外の主な監査従事者の氏名および資格、③期中および期末監査実施期間、④往査先と監査従事延日数、⑤往査以外の監査業務日数、⑥経営者等とのディスカッションの内容、⑦確認および実査を行った項目、⑧審査の実施状況について記載しなければならない。

#### 九六七〇 その他の外部提出書類

##### ① 内部統制等に関する改善指示書

平成一七年（二〇〇五年）二月にそれまでは監査概要書に記載していた期末監査の指摘事項を別途独立した書類に記載することとした。

期末監査において、①内部統制の整備・運用状況について改善を要する事項を記載することにより、監査を実施した過程で発見した内部統制における法令等への準拠性、業務運営上の問題点を指摘しJAの健全な発展に資すること、②監査で発見した会計上の虚偽記載で、JAが修正に応じなかった事項を組合に提示することにより、適正な会計処理を促すための書類である。

「内部統制等に関する改善指示書」に記載する「改善を要する事項」は、統制評価手続、実証手続の過程で検出した会計事項のうち組合が未修正の事項を記載するとともに、重要な法令・定款違反、リスク管理体制・内部統制上の問題点については期中改善指示書で指摘した事項で期末までに改善されない事項および期末監査までに検出した事項に関して記載する。

また、改善を要する事項については、組合からの回答書を受け取り、改善のための措置等を確認しなければならぬこととしている。

② 期中改善指示書

財務諸表等監査にかかる期中監査を終了した後、監査責任者は期中改善指示書を作成し、組合の理事および監事に交付する。

期中改善指示書には、①監査責任者の氏名、②監査責任者以外の主な監査従事者の氏名および資格、③監査実施期間、④往査先と監査従事延日数、⑤経営者等とのディスカッションの内容、について記載しなければならない。

また、期中改善指示書に記載する「改善を要する事項」は、統制評価手続等を実施する過程で検出した事項に関して、重要性の度合いの順に記載する。

監査を実施した過程で発見した内部統制上・会計処理上の問題点、法令等への準拠性、組織・事業・経営等の問題点とそれに対する必要な改善方法を記載する。

J A が、期中改善指示書により指摘された事項を改善することにより、組合の運営の改善が図られるとともに、期末における監査手続を効率的・効果的に行うことが可能となる。

また、期中改善指示書についても組合からの回答書を受け取り、改善のための措置等を確認しなければならぬこととしている。

③ 監査計画概要書

監査対象組合の監事との連携をはかるために、当該 J A の監査計画を策定した段階で、監査計画の概要等を記載した書類を J A の監事と理事に対して提出する。監査計画概要書には、①監査の実施時期、

②監査の重点事項、③監査の方法の概要を記載しなければならない。

④ その他の文書

監査実施マニュアルには記載されていないが、中央会監査に固有の文書に組入通知がある。組入通知は農業協同組合法第七三条の二七に根拠を有する文書である。

同条第一項では農業協同組合法第三七条の二第一項の監査以外についてはどの組合に何時監査を実施するかという監査実施計画を定めることを中央会に義務付けている。また、同条第四項では、その監査実施計画で監査の対象となる組合として定められた組合（監査対象に組入れられた組合）に対して通知をしなければならぬとしている。この通知文書が組入通知である。

この組入通知は、中央会監査が行政検査と同様に中央会および行政庁が必要と認める組合を監査するという考え方に基づくものであり、中央会監査制度が発足した昭和二九年（一九五四年）当時の設計の考え方を表したものであると言える。

かつての中央会監査は、行政庁（農林水産大臣・都道府県知事）及び組合の意見を聴いて定めた監査実施計画に基づき、組合に対しては組入通知を行うことで、中央会監査規程に拠って監査を実施していた。

なお、農協法だけでなく、全国農業協同組合中央会監査規程第一二条でも組入通知について定めており、同規程では農協法第三七条の二第一項に基づく監査対象組合も組入通知の実施対象から除外していないため、平成二四年度現在もすべての監査対象組合に組入通知を發出している。

九七〇〇 監査意見の審査

平成一四年（二〇〇二年）のJ A全国監査機構発足時の審査の体系は、地区審査会・監査委員会（全国審査）の二審制であった。地区審査会は、四八の監査部ごとに設けられており、その委員は、①当該

県中央会常勤理事もしくは参事、②公認会計士、③品質管理レビューアー（近隣県監査部の部長が就任した）、④農林中央金庫役職員（支店長等）、⑤その他必要と認め監査委員長が選任した者（弁護士、税理士、大学教授、行政関係者等が就任した）としていた。

運営方法は、①監査計画策定段階、②期中監査実施後の期末監査計画策定段階、③期末監査実施後の監査意見形成段階、の三回の時期に開催し、監査責任者の説明を受けて審査を行うとされた。定足数は半数以上、議事は全会一致をもって決するとされた。

二次審査機関である監査委員会は、監査実施マニュアルに基づき定められた「J A 全国監査機構監査審査規則」第三条によりその審査対象は、①地区審査会内部で意見が分かれた案件、②地区審査会と監査責任者で意見が分かれた案件を審査するとした。なお、監査委員会では議事は多数決で決することとし、賛否同数の場合は座長（監査委員長）がこれを決することとした。

審査をより詳細にわたって行うため、平成一七年度より内部審査責任者を設置する内部審査制度を導入した。その後、平成二〇年度より暫定広域審査会を導入し、平成二二年度より内部審査制度を廃止して、専任の審査責任者を本部に配置し、二次審査を東西・全国（連合会）の三広域審査会に集約した広域審査体制を確立した。これに監査委員会が最終の三次審査を行う三審制となっている。

#### 一〇〇〇〇 J A 全国監査機構の概要

J A 全国監査機構の組織の概要について記載しているが、詳細は個別の項目を立てて規定しているため、その説明は省略する。

そのなかで特に「J A 全国監査機構は、全中の内部機構として位置付ける。」という記載がある。これは、J A 全国監査機構設立過程において、監査対象組合からの独立性確保の視点から、中央会とは別組織と

してJ A全国監査機構を設立すべきではないかとの意見もあるなかで議論がすすめられたことから、最終的に都道府県中央会・全中の監査事業を統合するが別組織とはせず、全中の内部機構としたことを明確にしたものである。

一〇一〇〇 監査委員長

監査委員長は、監査事業に関して全中を代表する理事であり、J A全国監査機構を統括する。また、全中定款第二〇条において監査委員長は、法務、会計または監査の専門家であつて、就任の前五年間に中央会、組合およびその子会社の役員でなかつた者でなければならぬとしている。

なお、監査実施マニュアルには記載していないが、全中の役員定年制に関する規定により就任時七〇歳以下、二期六年間に任期が制限されている。

監査委員長の主な職務は以下の通りである。

- ① 監査基本方針の策定
- ② 監査業務実施状況の全中理事会への報告
- ③ 農協監査士選任候補者の全中理事会への推薦
- ④ 監査士資格の停止
- ⑤ 監査委員会委員の委嘱
- ⑥ 監査報告書への署名

一〇二〇〇 監査委員会

監査委員会は、J A全国監査機構の監査の独立性をより一層高めるために設置した組織である。監査

委員会は、外部の公認会計士、弁護士、大学教授と県中央会・全国連の学経理事から構成されており、J A 全国監査機構の監査基本方針や事業計画、監査実施計画等の審議を行う。また、J A の監査のうち重要案件については最終の三次審査を行う機関でもある。

一〇三〇〇 運営委員会

運営委員会は、都道府県中央会・全中の監査事業を統合して設立されたJ A 全国監査機構が円滑に運営されるようにJ A 全国監査機構の中に設置された機関である。

J A 全国監査機構は、対外的にはJ A 全中として監査報告書を提出する等の責任を負うが、実際には各県監査部の要員や予算は県中央会からの出向や拠出で確保されている。このため、四八の中央会の学経常勤理事で運営委員会を構成し、監査士の配置や予算に関する事項、その他J A 全国監査機構のあり方や運営に関して協議する機関として設置されたものである。

初代監査機構運営委員長には兵庫県中央会の山田昭二専務理事が就任した。

一〇四〇〇 部署

J A 全国監査機構発足以前に都道府県中央会、全中で監査事業を担当する部署の名称や位置付けは様々であった。たとえば全中では監査部監査課であったが、都道府県中央会では、経営監査部であったり、監査課であったり統一されていなかった。

J A 全国監査機構は、都道府県中央会・全中の監査実施部署を統合して、それぞれを〇〇県監査部、全国監査部とし、部に統一することとして課・室を置かないこととした。都道府県・全国監査部に加えて管理部を設置し、四九部体制でJ A 全国監査機構は発足した。

その後平成一五年一二月に調書レビューをはじめとした品質管理業務を行う品質管理部を設置するとともに、管理部を監査企画部に改組した。

さらに、平成二一年七月には、翌年度から発足する広域審査体制に先駆けて品質管理部を審査部に改組し、全国のJ A・連合会監査の審査業務を所管させることとした。

平成二五年四月一日から従来、審査部と監査企画部で分担して行っていた品質管理業務を一元的に実施する品質管理課を設置した。

なお、平成二五年四月一日現在の部署は、四八の監査部に加えて審査部、監査企画部とその下に品質管理専任部署である品質管理課を設置している。

#### 一〇五〇〇 人事・労務管理

J A全国監査機構は、四八の中央会の監査事業を統合した共同運営組織であり、各監査部の分担する監査に必要な要員は各中央会が確保することとしている。

監査従事者は、臨時的に支援する者を除き、職能・職種に係わらず、全員を全中に出向させ、J A全国監査機構の各部に配属するものとしている。

各監査部内の要員の過半は原則として監査士でなければならないとし、そのうち一名以上は監査責任者になることができる指導監査士でなければならない。

また、期末監査時等の繁忙期には、中央会の他部署に在籍する者を臨時的に従事させることができるものとするが、それらの支援者は事前に登録を行っておくこととした。

J A全国監査機構への出向者の管理のために、全中と都道府県中央会で出向基本契約書を締結している。これにより、出向者は原則三年間監査機構に配置されるものとしたうえで、延長や短縮を認めるこ

ととした。短縮の場合は、監査士の身分を保証する観点から、出向期間短縮の申し出があった際その事由に疑義のある時は、監査委員長は出向元中央会会長に説明を求めることができる。

一〇六〇〇 農業協同組合監査士（後にマニュアルに付加された）

監査士は、J A 全国監査機構で最も基本的な職位であるとともに、農業協同組合法に定められた国家資格である。

農業協同組合監査士は、農業協同組合法第七三条の三八に中央会に置かなければならないことが定められており、その要件は農業協同組合法施行規則第二二二条に定められている。具体的には、①監査士資格試験合格、②実務補習の修了（監査機構での一年以上の監査補助、所定の集合研修修了、研究報告の合格）、③実務経験（監査、組合の指導等を一年以上経験）、である。

上記の要件を満たした後、全中理事会で監査委員長の提案に基づき、全中会長が、副会長および過半数の理事の同意を得て決定する。監査士の解任も同様の手続きを経て決することとして身分保障を行い、監査の独立性を保つこととしている。

一〇六五〇 指導監査士（後にマニュアルに付加された）

指導監査士は、監査士のうち以下の要件を満たす者である。

①監査士または公認会計士となってから三年以上監査を実施し、かつ一〇組合以上の財務諸表等監査の経験を有すること

②人格が高潔で監査士として優れた見識を有すると認められること

③監査委員長が実施する専門研修（品質管理研修会）を受講したこと

なお、指導監査士の要件になつている経験年数は、J A全国監査機構発足当初は五年間であつたが、上級指導監査士の設置とあわせて、平成二〇年に三年間に改めた。指導監査士であることを要件とする業務は下記のとおりである。

- ① 監査責任者
- ② 品質管理レビューアー

一〇六六〇 上級指導監査士（後にマニュアルに付加された）

上級指導監査士は、監査士のうち以下の要件を満たす者である。

- ① 指導監査士に選任されてから、一年以上監査を実施した経験を有すること
- ② 監査委員長との面談において適正と判断されたこと
- ③ 監査委員長が実施する専門研修（上級品質管理研修会）を受講したこと

なお、監査委員長の面談の際には、面談以外に調書レビューへの同行研修や筆記試験を行い、それらの結果も考慮して可否を決定している。

上級指導監査士であることを要件とする業務は下記のとおりである。

- ① 監査責任者
- ② 品質管理レビューアー
- ③ 審査責任者

## 第二節 その他の事業

### (一) 米等共同計算調査

J A グループでは農産物の有利販売に努力するとともに、県産銘柄米としての販売戦略や販売委託を受けた生産者間の公平性確保の観点から共同販売・共同計算に取り組んでいる。米の共同販売の仕組みは、出来秋に農家に仮渡金（現在は概算金と称されている）を支払ったうえで米を集荷し、その後全体として有利になる様に適当な時期・地域・販売先へ米を振り分けて販売する。共同計算とはこの販売代金や保管・輸送等の諸費用をプールして管理した上で、販売代金と費用の差額を計算し、販売完了後に委託を受けた農家に精算（送金）するものである。

米は、一年一作で長期保管可能な特徴を有する農産物であるから、資金面で余裕がない事の多かった農家は急ぎ売りや買い叩きに遭う懸念もあり、出来秋に仮渡金の支払いを伴う共同販売は、農家の営農の安定にもその効果は大きかった。また、食糧管理法が成立し、米の流通が国の統制下に入った後はその実務を代行する側面も大きかった。

しかしながら、戦後食糧事情が改善するに従い、米の流通に対する規制は順次緩和され、食糧法廃止、平成七年の主要食糧の需給及び安定に関する法律（新食糧法）成立後は、米の集荷・販売は基本的に自由化された。このため、流通の複線化が進む中、流通大手のバイイングパワーに対抗し、流通における J A グループの存在感発揮と再生産可能な農家手取りを確保する観点から、今日においても系統米事業

において共同販売・共同計算は重要な事業方式となっている。現在も国内で生産される米の約五割がJ Aの共同販売を通じて販売されており、J A段階の共同計算から約八割が全農・経済連の県域での共同販売にさらに再委託されて販売されている。

なお、近年は流通環境の変化に対応すべく、共同計算に組み入れない委託販売（委託非共計）や買取販売等、地域事情に応じた事業方式の取り組みも進められている。

J A全国監査機構では、通常の監査（財務諸表等監査・一般監査）以外に、米等農産物の全農県本部による県段階・全国段階の共同計算（米、麦、大豆、飼料用米等）について、全国監査部内に設置された専門チームが（要員不足を補うため公認会計士も活用しながら）調査を実施している。

米の共同計算については、多数の農家から委託を受けていることから社会的な影響は大きく、適切な管理が求められるものであり、従前より経済連の監事が県段階の共同計算を検証した上で、全中へ報告することとしていたが、殆ど報告されていなかった。

米については、食生活の変化等により消費が減少傾向にある一方、豊凶や過剰生産による潜在的な需給ギャップは解消されず、需給環境は常に不透明感があるとともに、流通自由化やデフレ進行に伴い販売環境の厳しさが増し、米価が低下傾向を続ける中、系統の米事業は、共同計算を中心とする販売事業方式を基本としてきた。

平成一一年以降、全農は経済連との統合を進めたが、共同計算の運営権限は県域に委ねられたままであり、統一的なルール等はなく、共同計算の運営管理のあり方は多様なものとなっていた。また、価格形成を歪める巨額な販売対策費の存在や玄米販売を担う全農県本部長が、精米販売の子会社役員を兼務する事例があるなど、不正防止の牽制機能が働きにくい環境にある中で、出来秋に農家に前払いした仮

渡金水準を販売価格が下回り、巨額赤字が生じた県では、複数年産米を共同計算することにより赤字を埋めるなど、その運営実態は不透明さが増す状況になっていた。

こうした背景のもと、平成一七年（二〇〇五年）に全農秋田県本部において共同計算を利用した不正取引（子会社損失隠しのための共同計算米の流用）が発覚した。この事件を契機に、全農では米共同計算における運営管理のガバナンスを強化する取組みが開始され、農林水産省の指導も受けつつ、県段階の米共同計算については、組合員代表による共同計算監査委員会の設置と外部監査法人等による会計調査を実施することを統一したルールとする「米等県域共同計算実施基本要領」が制定された。

これを受けて、JA全国監査機構では、平成一七年一〇月に「共同計算調査等プロジェクト」を設置し、全中では、全国監査部に加えて、経済事業改革推進部、全農米穀部等より職員を招集、またあずさ監査法人の助言を受け、米共同計算の会計調査の具体的な実施方法の検討を行うとともに、その時点で未精算となっていた主に平成一六年産米からの共同計算の調査を開始した。初年度の調査では、これまで定期的な会計監査を受けていなかったことから、関係帳票や書類の整備が不十分な県本部もあり、当初予定した期日に調査が実施できないこともあった。

平成一八年（二〇〇六年）五月には、米共同計算調査事業は恒常的な業務として全国監査部へ移管し、米共同計算調査チームとして全農からの出向者三名を含む五名体制で調査に取り組むこととなった。

平成一八年度に実施した平成一七年度産の共同計算調査では、新たに麦・大豆についても調査対象とすることとなった。また、平成二二年度からは、政策変更に伴って飼料用米等の共同計算についても新たに調査を実施している。

平成二四年度は、全国監査部内に二名の職員からなる専任チームに加えて監査士・公認会計士を活用し、三二県八七（米、麦、大豆、飼料用米等）の共同計算に対して調査を実施している。

## (二) 財務確認調査

J A全国監査機構では、J A合併時の被合併J Aの財産評価を行う財務確認を実施している。各県中央会でJ A全国監査機構発足前から実施しており、平成一四年度以降はJ A全国監査機構でも実施できることとなっている。

平成一九年（二〇〇七年）には、岩手県・大分県で広域合併とそれに伴うJ Aバンク支援協会からの資本注入の実施に先がけて、全国支援を受ける合併J Aの自己資本比率八%確保に必要な資本額の算定を行うため、J A全国監査機構と農林中央金庫が業務委託契約を締結し、財務確認調査を実施した。

この際は短期間に多数のJ Aの調査を実施する必要があったことから、全国監査部だけでなく、複数の県監査部に加えて農林中金からも要員を確保し、八月から九月にかけて岩手県で六J A、大分県で一九J Aに対して、資産査定（貸出金等）・その他資産評価（棚卸資産・有価証券・外部出資等）・固定資産減損会計についてJ Aバンク中央本部と合意した財務確認基準に基づき調査を実施して調査報告書を取りまとめ、一〇月二二日にJ Aバンク中央本部へ調査結果を報告した。

## (三) 東日本大震災対応

平成二三年（二〇一一年）三月一日に岩手県・宮城県・福島県を中心とした東日本を襲った東日本大震災は、巨大な津波と福島第一原発の事故も相俟って、一八、五七四人の死者・行方不明者をはじめとして東北地方を中心に甚大な被害をもたらした。

この未曾有の災害は、J A にも大きな被害をもたらした。津波によって組合員・役員に多数の死傷者・行方不明者を出すとともに、生産基盤の破壊、放射能風評被害に苦しめられた。また、J A の経営面でも支所・共同利用施設をはじめとした多くの拠点の損壊・滅失や貸出債権の債務者状況の悪化や担保の滅失・評価額の低下等により多額の損失、事業基盤の毀損が生じた。

この様な前例の無い厳しい事態の中で J A 全国監査機構が通常どおりに監査を実施することができなかったのは言うまでもなく、監査実施に当たって多くの困難に直面した。

大震災発生直後には、監査機構として各県監査部の被害の状況の把握に努めたが、特に宮城県監査部とは数日間連絡が取れない状況であった。

また、被災地域の一部の J A は一月決算であったため、震災発生直後の週明け三月一四日は監査報告書を発出する期日であった。実地の期末監査こそ終了していたものの、被災した県監査部の被害は大きく、その後の審査や事務には大きな支障をきたした。

損壊による事務所自体への立ち入り制限、道路の破損とガソリンの不足により自動車による出勤や事務所間の移動も困難な事態のなかでも予定通り監査報告書を発出した。

さらに、二月、三月決算期の J A では、決算作業自体の完了もままならない J A があった。特に、津波により大きな被害を受けた三陸地方の J A や福島第一原発事故の避難区域に所在する J A については、決算作業の完了の見通しすら立たない状況であった。そうでなくとも、支所・本所が流失した J A やそれにより決算書類が失われた J A で決算やその監査をどの様に遂行するかが大きな課題となった。

J A 全国監査機構は、平成二十三年（二〇一一年）三月一七日に「東北関東大震災に係る監査対応の考え方について」を岩手・宮城・福島県監査部宛発信し、外部監査の情報提供機能は社会的責務であり、可能な限り意見表明を行うことでその責務を果たしていくべきとの基本的考え方に基づき、のちの三月

三〇日に日本公認会計士協会が発出した会長通牒「東北地方太平洋沖地震による災害に関する監査対応について」と同様に、監査意見表明のために必要な心証を得る監査手続について柔軟に考えていく旨通知するとともに、大震災で被災したJ Aの財務諸表・監査報告書に必要な注記文例を示した。

事 務 連 絡

平成二三年三月一七日

J A 全国監査機構

岩手県監査部長 殿

宮城県監査部長 殿

福島県監査部長 殿

J A 全国監査機構

監査企画部

部長 濱 田 達 海

審査部

部長 鈴 木 克 宏

東北関東大震災に係る監査対応の考え方について（ご連絡）

このたびの東北関東大震災におきまして、甚大な被害に遭われました皆さま方に心よりお見舞いを申し上げます。さて、みだしの件につきましては、今後様々な対応が必要となる事が想定されますが、前例のない事態でも

あり、その詳細について決定するには一定の時間が必要と想定されます。

このため、今後の対応に関する基本的考え方について、現在の考え方を下記の通り取りまとめましたので、取り急ぎご連絡いたします。

今後、貴県監査部と緊密な連携を取りつつ、可能な限りのサポートを行っていきたくと考えておりますので、よろしくお願い申し上げます。

なお、総代会の定款所定の日時、決算終了後四カ月以内の開示（ディスクロ）等について所定の期日を大幅に超過しても行政上の不利益取扱いはない方向で調整中であると聞いておりますので、併せて申し添えます。

## 記

### 一、基本的考え方

○ 今回は、前例のない事態であり、国による特別法の制定等も想定される。監査手続、決算作業・監査報告書発出のスケジュール等について前例にこだわらず、実態・情勢を見て対応を決めていく。

○ 決算・監査が実際上難しい場合は、所定の日程にこだわらず、思い切つて遅らせる対応を検討するとともに、中央会系統で決算の作業支援を行っていくことも検討する。

○ 決算作業・監査手続きを予定通り実施できるJ A、できないJ Aをしっかりと区別したうえで対応を決定していく。

○ J Aのおかれた状況を勘案し、監査意見の表明に必要な実施可能で合理的な最低限の監査手続について検討する（実査・立会・確認等）。

二、決算別の対応状況・対応方策（三月一七日現在）

(一) 二月決算組合について

状態 決算日は過ぎてている。決算作業自体が中途と想定。実地監査はまだ実施されていない。

対応 二月決算組合については、決算日を過ぎていることから、大震災に伴う損失は、財務諸表に反映する事はないものとする。

● 決算作業（財務諸表の中央会への提出）が期限内に不可能なJAは思い切って日程を遅らせる対応を考えるとともに、決算作業を完了させるための支援などについても検討していく。

● 決算作業が可能なJAは開示後発生事象の注記を行う。（注記文例は別添の通り）

（被害が甚大で継続組合の前提に関する重要な不確実性が認められる場合は、監査報告書に追記情報として継続組合の前提に関する重要な不確実性があることを記載する。）

● 決算作業ができたが監査手続ができない場合は、その程度によって意見不表明ないし監査範囲に関する除外事項付き限定付適正意見とする。（ただし、可能な限り除外事項付き限定付適正意見を目指す。）

(二) 三月決算組合について

状態 決算日は未到来。原則として、財務諸表に被害（損失）を反映する必要。

対応 財務諸表に被害を反映する必要がある。ただし、今後の政府・行政機関の助成や系統組織の支援等の大震災の被害（損失）に対応する利益（補償）の動向も不明確であること、被害額の見積もりを通常の決算スケジュールの範囲内で行う事は困難な場合もあると想定されることから、これらの取扱いについては、情勢等を踏まえ今後検討していく。

- 決算作業（財務諸表の中央会への提出）が期限内に不可能なJAは思い切って日程を遅らせる対応を考えるとともに、決算作業を完了させるための支援などについても検討していく。
  - 決算作業が可能かつ監査手続が実施できたJAは無限定適正とする。
  - 決算作業ができたが監査手続ができない場合は、その程度によって意見不表明ないし監査範囲に関する除外事項付き限定付適正意見とする。（ただし、可能な限り除外事項付き限定付適正意見を旨す。）
  - 決算作業はできたが、地震に伴う損失額を見積もれない場合は、その程度によって意見不表明ないし限定付適正意見とする。（ただし、可能な限り除外事項付き限定付適正意見を旨す。）
- なお、今後、特例措置などが認められる情勢となれば、それに拠ることとする。

以上

四月一日には、「東北関東大震災被災地域のJA決算を巡る情勢について」を岩手・宮城・福島・茨城監査部宛発信し、農林水産省、金融庁、日本公認会計士協会の震災対応・震災特例の概要（①総代会を定款の期日通り開催できないとしてもただちに法令違反とは考えない、②金融検査マニュアルの特例を発出し、震災被害の貸倒実績率からの異常値控除や自己査定困難な資産の注記対応など）を通知するとともに、これらの情勢を踏まえてJAの監査も同様な対応を取るものの一律的な対応は難しいことから、個別判断を行うこと、その際には各県監査部と審査部・監査企画部が協議をして対応をすすめる旨通知した。

一〇月五日には、岩手・宮城・福島・茨城・栃木・埼玉・千葉県中央会に対して「東日本大震災の被災JAにかかる資産査定要領例「別紙」の設定について」を発信した。

全中が示している資産査定要領例では、担保評価の方法を例示したうえで掛目の率などは例示においても空白とし、これらをJ A自身が決定することとしている。

しかし、大震災後に、以前と状況が激変する中で不動産担保を従前どおりの基準で評価することは適当でない状況が生じた。

そうした場合でも、本来的にはJ A自身が自らの実態に則した資産評価の方法を検討・採用すべきである。しかし、大震災後正常な市場は成立しておらず、また状況が激変したために土地に対する関係者の評価が定まっておらず、取引価格の事例なども不十分であり、個別のJ A自身による適切な担保評価の方法の策定は極めて難しい状況にあった。

このため、現地の監査や復興支援に当たっていた各県監査部、全中経営指導部・中央会経営指導部署・農林中央金庫等の関係者による知見を基にある程度妥当と想定される土地・建物等の評価の方法について検討し、平成二三年（二〇一一年）九月二日の被災三県中央会経営監査担当部課長会議において協議した上で、資産査定要領例「別紙」という形で浸水や損壊、放射能被害の状況に応じた土地・建物等の評価の方法を示し、大震災からの復興が進展し、正常な評価をし得るまでの当面の間その採用を会計上妥当なものとして認めることとしたものである。

平成二二年度決算について被害の甚大なJ Aの監査報告書を最後に提出したのは、本来の期日より遅れることおよそ二カ月の平成二三年七月二十九日であった。

大震災から二年経過した現在も復興は道半ばであり、特に福島第一原発の事故に伴う放射能の問題は未だ収束しているとは言えない。J Aの会計処理とJ A全国監査機構の監査においても現在もなお多くの課題を抱えている。

## 第三章 J A 全国監査機構の体制強化の取り組み

J A 全国監査機構発足後も体制強化の取り組みは続けられた。その取り組みは大きく二期に分けることができると考えられる。

前半は法定監査対象組合の漸次拡大（平成一〇年（一九九八年）法定監査導入当初貯金残高一、〇〇〇億円以上から平成一六年（二〇〇四年）に貯金残高二〇〇億円以上まで引き下げられた）や平成一七年（二〇〇五年）に予定されていたペイオフ完全実施への対応としての量的体制の整備であり、平成一五年（二〇〇三年）七月の監査機能強化検討委員会で取りまとめた「中央会監査の機能強化の方向について」に基づき全 J A を監査できる体制の整備である。

この取りまとめに基づき、全監査部で体制整備計画を策定し、平成一七年度には監査実施率一〇〇％を達成した。

後半は監査への社会的意識の高まりや規制改革会議等での中央会監査制度批判、カネボウ事件やエノン事件その他の国際的動向をふまえた公認会計士の監査制度見直しへの対応として独立性強化・監査品質向上の取り組みと考えることができ、平成一六年（二〇〇四年）以降継続的に様々な研究・検討の場が持たれた。

財務諸表に関する内部統制報告制度の動向等情勢の変化もあり、検討は長期にわたり紆余曲折を経たが、基本的には県監査部の枠を超えた広域の審査・品質管理・監査の実施方策の検討であり、平成一八年（二〇〇六年）一〇月の第二四回 J A 全国大会での「広域体制による監査の審査と品質管理に取り組

む」との決議と平成二一年（二〇〇九年）一月二八日監査機構運営委員会での「平成二二年度以降の広域審査体制・連合会監査体制の構築について」に結実し、審査機能の審査部への集約・二審制から三審制への移行、信連・厚生連の連合会監査チームの設置を実現した。

また、J A全国監査機構発足以来、農林中央金庫・信連、共済連をはじめとした事業連からも要員の受入れ等により支援を受けながら、監査事業の体制強化、効率的実施について取り組みをすすめている。

## 第一節 体制強化の検討経過

### 平成一五年七月監査機能強化検討委員会

監査機構設立一年にして早くも体制強化の検討を開始した。この背景には、平成一五年（二〇〇三年）三月金融審議会「リレーシヨシップバンキングの機能強化に向けて」を受けた「アクションプログラム」で信金・信組等の協同組織金融機関の外部監査実施対象拡大が求められたことから、J Aについても監査義務付け対象組合の拡大が想定されること、平成一七年度よりペイオフ完全実施が予定されるといった情勢があった。

平成一五年（二〇〇三年）三月から七月にかけて単位J A、都道府県中、全国連の各代表者や研究者を委員とし、農林水産省からオブザーバーの参加を得た監査機能強化検討委員会を設置して監査機能の体制強化について検討し、「中央会監査の機能強化の方向について」をとりまとめた。

その主な内容は中央会監査機能強化の基本的方向について、①全J A等の監査を実施すること、②都道府県段階及び全国段階での監査実施体制を整備すること、③監査と中央会や連合会の指導事業との連

携を強化すること、④監査品質の確保と独立性強化の取り組みを強化すること、とするものであった。取りまとめでは、特に平成一七年度までに法定監査対象以外も含めたすべての総合JAを監査することを目標とすることとした。さらに一〇JA程度の小規模かつ問題JA等は全国監査部の監査士を中心に編成した監査チームで監査を実施することとした。また、独立性強化策として複数県やブロック等の都道府県域を超えた監査チーム編成や審査会の開催について平成一七年度を目処に試行実施を目指すこととした。

この目標決定を受けて、全JA等の監査実施に向けて全中・都道府県中において監査体制整備計画を策定することとして推進した結果、平成一五年一二月には全都道府県中央会で平成一七年度に全JA等を監査できる体制を整備する計画が策定された。

なお、この計画に基づき体制整備をすすめた結果、平成一七年度には八四三JAに対して一〇〇%の監査実施率を達成することができた。

#### 平成一六年一〇月中央会監査体制検討委員会

続く平成一六年度には、農協総合審議会専門委員会における中央会機能・体制・賦課金の検討に資するため、JA・全国連・中央会の常勤役員を委員とする中央会監査体制検討委員会で中央会監査強化の方向性について検討を行い、平成一六年(二〇〇四年)一〇月にとりまとめを行った。

とりまとめでは、①全JA監査の実施が必要であり、このため一層の中央会監査体制を強化する必要があることから、中央会の重点事業として位置付けて要員配置を行うとともに、JA・連合会からの人材活用についても検討すること、②中央会監査が公認会計士監査に劣後しない様、平成一五年(二〇〇三年)公認会計士法改正に対応した継続監査の制限や継続的専門研修制度の強化等の制度的整備を行うこ

と、③ 県域を超えた監査体制構築等の独立性強化策、公認会計士の採用・資格取得等の資質向上に取り組むこと、④ J A の内部管理態勢の確立に向け中央会・連合会の指導事業と連携を強化すること、⑤ 監査経費の負担について監査時間を基本に賦課することや本部経費については貯金残高等を基準として広く徴収する方式を検討すること、等を提言した。

#### 平成一七年三月一一日総合審議会答申

平成一六年八月四日に、全中会長より総合審議会に中央会機能体制・組織のあり方について諮問が行われ、その後総合審議会とその下にある専門委員会や前述の中央会監査体制検討委員会での検討を行い、その結果を踏まえて平成一七年（二〇〇五年）三月一一日に中央会機能体制・組織のあり方について答申を行い、その中で中央会の監査事業について、「監査については、J A の健全経営の確立に向けて中央会に不可欠な機能であることを踏まえ、全J A の監査実施、独立性と品質の向上をはかる体制の強化が必要である。そのために、ブロックでの取り組みや統一採用・公認会計士養成等の人事政策、体制確立のための財源確保についても検討が必要である。」との答申を行った。

#### 広域監査体制検討会（平成一七年二月～七月）

総合審議会、中央会監査体制検討委員会での中央会監査強化の方向性の取りまとめを受けて、J A 全国監査機構代表県監査部長からなる広域監査体制検討会で平成一七年（二〇〇五年）二月から七月に検討を行い、「中央会監査機能・体制整備の検討方向（素案）」を取りまとめた。

この取りまとめでは、当初県域を超えた監査・品質管理部署の設置を検討の俎上に乗せたが経費面等諸々の課題があるとして、県域を超えた監査部署の設置は断念し、最終的にはブロック等に品質管理部

門を設置するとともに、四八監査部毎に設置されている審査会を統合し、広域審査会を設置すること、監査については決算期のずれや監査対象組合数の格差に対応した監査要員の広域活用を行う方向性を確認した。

#### 監査機能・体制整備検討委員会（平成一七年一月～平成一八年七月）

エネルギー商社エンロンによる巨額の粉飾決算を契機として米国でサーベンス・オクスレー法（SOX法）が成立し、上場企業に対して財務に係る内部統制について経営者自身が評価し内部統制報告書を作成し、会計監査人がこれを監査することが義務付けられると、我が国でも金融商品取引法が改正され（J-SOX法）、米国と同様の対応をすることとなった。

この財務報告に係る内部統制の整備がJ Aについても金融機関であるために法制化されることが想定されたために、J A全国監査機構運営委員会での議論を踏まえ、平成一七年（二〇〇五年）一〇月にJ A・全国連・県中央会の常勤役員で構成する監査機能・体制整備検討委員会を設置し、平成一七年一月から平成一八年（二〇〇六年）七月まで、財務報告に係る内部統制のJ Aでの整備のすすめ方、J A全国監査機構での監査対応、J A全国監査機構の独立性強化策について検討した。

平成一八年一〇月に開催された第二四回J A全国大会議案におけるJ A全国監査機構の強化の大きな方向性においては、広域体制による審査・品質管理に取り組むことについて了承したが、その他の財務報告に係る内部統制のJ Aでの整備の具体的な方策の検討については、経営指導部門が中心となった内部統制検討委員会に引き継がれた。

なお、財務報告に関する内部統制報告書の提出のJ Aにおける法制化は最終的に見送られた。

## 平成一八年一〇月第二四回J A全国大会

全中総合審議会や運営委員会、広域監査体制検討会や監査機能・体制整備検討委員会での検討を踏まえ、平成一八年（二〇〇六年）一〇月の第二四回J A全国大会で、財務諸表等監査と内部管理態勢の整備・強化に資する監査の充実に取り組むことを決議し、具体的には、①広域体制による監査の審査と品質管理等に取り組むこと、②内部統制報告書監査に対応できるよう準備をすすめること、③J A・連合会の内部監査態勢の整備および監事監査の強化を支援することを決議した。

## 平成一九年一二月組織経営委員会

第二四回J A全国大会の決議を踏まえ、平成一六年度より検討していた広域監査・審査体制について、平成一九年（二〇〇七年）一二月組織経営委員会で最終的な取りまとめを行い、平成二二年度より広域審査体制・連合会監査体制を確立する方向性を決定した。検討当初は、五ブロック程度に分けて監査・審査・品質管理を行う専門部署を設置するという考え方であったが、最終的には審査と連合会監査について、東京の事務所に完全に集約するという方向で整理されることとなった。

## 平成二〇年三月全中総会

平成二〇年（二〇〇八年）三月七日の全中総会で、平成二〇年度からの暫定広域審査体制（従前の地区審査会に本部から監査士と公認会計士一名ずつを委員として派遣）への移行と平成二二年度からの広域審査体制に備えるため全中監査規程の改正を行った。

この他にもこの全中監査規程の改正により、平成二二年度からの上級指導監査士制度導入を見据えた指導監査士選任要件の変更（従前の監査士選任後経験年数を五年から三年に短縮）を行ったり、品質管

理基準及び品質管理委員会の全中監査規程の下での位置付けを明記、監査情報・監査調書の保存、管理のあり方について明確化を行った。

**J A 全国監査機構改革会議**（平成二〇年五月～一二月）

この全中理事会の決定を踏まえて、平成二〇年（二〇〇八年）一月二四日の監査機構運営委員会で、代表県の中央会常勤役員で構成される「J A 全国監査機構改革会議」の設置を決定し、同年五月以降一二月まで六回の会議で広域審査体制のあり方について検討を重ねた。

**J A 全国監査機構「行動計画」（平成二二～二四年度）の公表と広域審査体制・連合会監査体制の決定**

J A 全国監査機構改革会議での検討を踏まえて、平成二〇年（二〇〇八年）十一月四日の全中理事会で、広域審査体制の確立に加えて、連合会監査専門チームの設置や公認会計士三〇人活用を主な内容とするJ A 全国監査機構「行動計画」の決定・公表について合意し、平成二〇年一月二四日に公表した。

さらに、平成二〇年一月一日の全中理事会での報告を経て、平成二一年（二〇〇九年）一月二八日の監査機構運営委員会で「平成二二年度以降の広域審査体制・連合会監査体制の構築について」について合意し、広域審査体制・連合会監査体制の具体的内容や二三人の都道府県中央会からの要員派遣、予算について決定した。

**第二次J A 全国監査機構「行動計画」（平成二五～二七年度）の決定**

第一次の「行動計画」の期間は平成二四年度までであり、その行動目標は全て達成したのであるが、監査を巡る社会の動きには急なものがあり、独立性や品質向上の取組みを継続強化することが求められ

る情勢であった。

このため、平成二三年（二〇一一年）七月の全国監査部長会議を皮切りに第二次「行動計画」の検討を開始した。その後、監査機構運営委員会や全国部長会議で検討をすすめ、平成二四年（二〇一二年）四月五日の全中理事会でJ A全国監査機構設立以降の一〇年間の取組みの成果や今後の課題について一旦整理を行った。その上でさらに検討をすすめ、平成二五年（二〇一三年）二月五日の全中理事会で平成二五年度から二七年度までの三カ年を期間とする第二次J A全国監査機構「行動計画」を決定し、三カ年の監査品質の高位・平準化の取組みをすすめることとした。

その主な内容は、①各監査部の品質管理について、これまでの個別の問題事項を指摘する品質管理レビューに加えて各監査部の監査品質に関する水準を評価・決定する「監査品質評価」を新たに実施し、そのための専任部署を設置する、②「監査品質評価」を踏まえて課題のある監査部を重点的に指導・体制整備をすすめる、③プロセスチェック型の業務監査を実施し、J Aの内部管理体制向上を支援する、等である。

## 第二節 J A全国監査機構の監査品質向上の取り組み

J A全国監査機構は四八の中央会の監査事業を統合して発足した。J A全国監査機構では「監査実施マニュアル」に基づいて統一した基準での監査を実施するとし、また、管理部門として管理部を設置して諸々の指示を行うとしたものの、実際に監査の品質を平準化することは容易ではなかった。

このため、監査実施に際しての諸々の基準や様式の作成・維持、諸基準を遵守した監査が実施できて

いるかのレビュー等様々な品質管理の取り組みを行ってきた。以下に主な品質管理の規定・組織・活動とその変遷について述べる。

### (一) 監査実務指針委員会

J A 全国監査機構は、平成一四年（二〇〇二年）四月の発足と同時に監査実務指針委員会を設置した。この委員会は、各監査部の実務者で構成されており、監査の実務に関する指針の検討・決定を行っている。また、これ以外に統一監査調書の様式や監査報告書等監査関係書類のひな形や重要性の判断基準値の考え方等について検討を行っている。

なお、J A 全国監査機構の財務諸表等監査は、基本的に公認会計士と同水準の監査であるべきとの考え方から、多くの監査手続は、日本公認会計士協会で定められた各種の実務指針に準拠することとしている。このため、監査実務指針委員会が決定した実務指針・実務報告は多くなく、主なものは以下の通りである。

J A 等監査実務指針第四号 「財務諸表等監査における会計部分以外についての監査意見の表明について」平成一五年七月二一日

J A 等監査実務報告第三号 「期中改善指示書および監査概要書における「改善を要する事項」の記載方法等について」平成一五年一〇月一五号

## (二) 品質管理レビュー

「監査実施マニュアル」に基づいて統一した基準での監査を実施するとし、管理部を設置して諸々の指示を行うとしたものの、ただ基準や規定を制定・提示して指示するだけでは十分でなく、その指示が遵守されているかどうかの検証が組織の運営には不可欠である。具体的には、四八の監査部が監査実施マニュアルその他の基準を遵守した監査を行えているかどうかのチェックが必要であった。

このため、J A全国監査機構発足にあわせて品質管理委員会を設置し、各監査部に対してその組織の運営状況について品質管理レビューを実施することとした。

J A全国監査機構発足当初の品質管理レビューの概要は、当該県監査部に所属しない指導監査士から監査委員長が任命した品質管理レビューアー（他県監査部の部長が多かった）が、その監査部が監査実施マニュアルに準拠して監査を実施し、また適切に部署を管理しているか品質管理レビュー実施基準とチェックリストに基づき監査部長その他監査部職員への面談や地区審査会への出席を通じてレビューするものであった。

品質管理レビュー結果は、管理部に報告させただうえで、品質管理委員会での結果を審議し、必要に応じて改善勧告を行うことができるものとした。

なお、平成二二年度に広域審査体制が確立して以降は、品質管理レビューアーは、審査部に所属し、当該監査部の実施する監査の審査を担当する審査責任者が兼ねることとなり、平成二五年度からは専任部署である品質管理課の下で品質管理レビューを実施することとした。

### (三) 調書レビュー

平成一五年度には、さらなる監査品質の向上をはかるため、各監査部を検証する品質管理レビューに加えて、個別の監査に対する品質管理活動として、調書レビュー制度を設けることとした。

調書レビューの開始にあたっては、管理部に専任担当者を置き、平成一五年度には試行的実施として、七監査部に対しそれぞれ J A の監査調書をレビューした。平成一六年度からは毎年約半数の監査部に対し一 J A の監査調書をレビューしており、二年に一回は各監査部の監査調書をレビューすることとしている。

調書レビューは、当該県監査部に対して事前に通知し、質問書を送付したうえで、品質管理レビューアーと調書レビュー専任担当者が二日間にわたって実施し、その指摘事項を監査調書レビュー結果報告書としてまとめて当該県監査部長に提出し、その改善結果を報告させる形で実施している。

平成一六年度からは、その他の品質管理業務もあわせて所轄する品質管理部を設置し、体制を充実させた。平成二二年度に広域審査体制が確立して以降は、品質管理業務は監査企画部と審査部で所管することとし、調書レビューは審査部が担当することとなった。平成二五年度からは、品質管理課の設置に伴い、調書レビューの企画を品質管理課が担当し、審査部がその実施を担当するとともに毎年度全監査部を対象として調書レビューを実施することとした。

#### (四) 意見申出制度・監査モニター制度

平成一六年（二〇〇四年）六月一日には、J A全国監査機構が実施する監査の中立性・公正性・透明性の確保と監査品質の維持・向上をはかるために、「意見申出制度」ならびに「監査モニター制度」を創設した。

意見申出制度は、J A全国監査機構が実施する監査において、監査人と被監査組合が十分な議論を行った上で、なお意見の一致を見なかつた場合に被監査組合が申し出る制度であり、平成一六年四月一日以降に到来した決算期に係る農協法第三七条の二第一項等に基づく財務諸表等監査だけでなく農協法第七三条の二七に基づくものを含む全ての財務諸表等監査を対象とし、被監査組合の代表理事もしくは監事が申し立てを行えることとした（一般監査は対象としない）。申出があつた場合、J A全国監査機構内に設置した公認会計士等の学識経験者で構成される意見申出審理会が、意見相違がある事項について、事実関係、監査人の考え方、組合の考え方を原則として書面で受理して審理を行うものである。平成一六年度の設置以降平成二四年度までに二件の申し立てがあり、審理を行った。

意見申出制度がJ A全国監査機構と被監査組合の間で意見の一致を見なかつた事項について審理するものであるのに対して、監査モニター制度は、監査品質の向上に資するため、財務諸表等監査だけでなく一般監査を含む全ての監査の全般にわたる事項について広く意見を募るものである。本制度で寄せられた意見は年二回程度取りまとめるとともに、その対応を公表することとしていたが、意見の応募がなく、これまでに公表は行われていない。本制度の認知度向上が課題となっている。

なお、農林水産省、金融庁の実施する検査で、「意見申出制度」「監査モニター制度」が実施されてお

り、概ね同様の制度となっている。

### (五) 統一監査調書の整備

J A 全国監査機構では、統一した基準で監査を実施することとしていたが、平成一四年度以降も細かい実務的な部分については都道府県中央会が従前実施してきた方法によって監査が行われていた。具体的に監査調書についていえば、体系や作成・保管・査閲に関する定めはあるものの、統一した様式を定めていなかった。監査実施マニュアルでは、監査要点や具体的な監査手続についてかなり詳細な例示はあるものの、これらは使用が強制される調書の様式ではなく、多くの都道府県監査部では、従前より使用していた各々の監査調書様式を使用しており、まちまちであった。

この結果、多くの課題が生じていた。具体的には、①必要な事項を漏れなく監査したかどうかの確認が難しい、②県監査部で使用している調書様式に不備があるために記入すべき事項が統一されていない、③調査が事後に監査内容が容易に確認できるように整理されていない、④監査手続の選択や試査の範囲の決定に関する記載が欠落している場合がある、⑤必須な監査手続が不明であるために監査実施者の経験・知識により監査結果に大きな差が出る、等の課題である。

このため、平成一六年度より品質管理委員会・監査実務指針委員会を中心に統一監査調書の整備へ向けた検討を開始した。統一監査調書整備の目的は以下の通りである。①必須の手続の脱落を防ぐ、②担当者が交代しても監査の水準を保つ、③監査部間の監査の水準の平準化・底上げ、④監査責任者・主査から監査実施者への指示、査閲、追加指示の徹底、⑤監査の引き継ぎや訴訟対応を可能とする。

当初は、標準監査調書を定めるとの考え方であり、その必須の利用を想定していなかったが、監査の

統一化をはかる観点から、検討の途中で全監査部での使用を義務付ける統一監査調査書として整備していくことに方針が改められた。

この統一監査調査書整備にあたっては、各監査部で使用している監査調査書様式について調査を行った上で、先進的な取り組み事例をもとに検討をすすめることとし、具体的には新潟県監査部を先進事例として、新潟県監査部から品質管理部への要員派遣を行い、集中的に検討する体制をとった。

平成一六年（二〇〇四年）一二月には統一監査調査書第一次案を作成し、平成一七年（二〇〇五年）二月末まで監査機構内で意見募集を行い、四月に第二次案を作成、再び意見募集を行った上で必要な改訂を行い、七月の品質管理委員会で統一監査調査書を決定し、平成一七年度の財務諸表等監査から使用することとした。

この統一監査調査書によって監査調査書の体系は全ての監査部で同一となり、また調査も統一化したことから、各勘定科目をはじめ全ての監査項目で全ての監査部が同一の監査調査書を使用する体制となった。

また、各監査部に職員一〇名ごとに一名の統一監査調査書普及員を設置し、品質管理部の統一監査調査書専任チームが情報発信、統一調査書使用に係る指導を行うこととした。統一監査調査書普及員に対しては、平成一七年度は統一監査調査書研修会を東西二ブロックで各々三日間にわたって開催した他、平成二四年度まで統一監査調査書普及員会議を年一回開催した。

さらに、平成一七年度には統一監査調査書に連動した統一リスクアプローチツールの開発を行い利用推進をはかったが、各JA、各県電算センターのシステムの違い等からその導入は捗々しくなく、統一監査調査書の様に全監査部へ導入することはできなかった。

改善はすすんだものの現在もなお各監査部間の監査のばらつきは課題となっているが、ともかくも同じ監査調査書を使用することによって相当の監査水準の平準化が図られたと言えよう。

## (六) 内部審査制度の導入

J A 全国監査機構の財務諸表等監査では、従来、監査委員長が選任した監査責任者を中心として編成した監査チームが、監査手続を実施し、地区審査会の審査を経た上で、監査報告書を発出することとされていた。

しかし、さらなる監査品質向上のために、平成一七年度監査基本方針において、品質管理重点項目として、地区審査会の審査機能を補完し、審査の品質向上を図るため「組合ごとに審査担当者を任命し、監査責任者から報告を受けて内部的に審査を行い、適時に必要な改善を求めるとともに審査結果について地区審査会等に報告する仕組み」を導入することとした。

平成一七年度中に検討をすすめてその結果を踏まえ、平成一七年（二〇〇五年）一月二日品質管理委員会で、「J A 全国監査機構内部審査要領」を決定し、内部審査制度を導入することとした。その制度概要は以下の通りである。

- ① 内部審査責任者が、監査責任者から提出された資料等に基づき、監査責任者による監査計画の策定から最終の監査の意見形成までの過程の妥当性について確かめる。
- ② その結果は監査責任者が地区審査会へ提出する。また、内部審査責任者は品質管理部の求めに応じ必要な資料の提出、内容の説明を行わなければならない。
- ③ 内部審査責任者は、原則として当該 J A の監査に従事しない指導監査士でなければならない。
- ④ 内部審査責任者は、監査委員長が指導監査士の中から選任する。
- ⑤ 内部審査は、監査計画策定から最終の監査意見形成までの監査期間中随時行うが、期中監査に関する

る審査報告は期中監査終了後速やかに、期末監査に関する審査報告は期末監査結果の審査を行う地区審査会の前に行わなければならない。

⑥ 監査責任者は内部審査責任者に内部審査調書として資料を提出する。

⑦ 内部審査責任者は必要と認めた場合には、監査責任者に監査調書の提出及びその記載事項に関する説明を求めることができる。

なお、平成一七年度の内部審査はその実施要領の策定が遅れたため、期末監査の手続についてのみ実施し、また内部審査責任者は、指導監査士に限らず三年以上の監査実務経験を有する監査士であればよいこととした。

この内部審査制度は、各監査部ごとに設置していた地区審査会の制度を広域審査会に再編する構想と併せて検討され、全ての財務諸表等監査について地区審査会が審査していた仕組みを広域審査会設置の際には内部審査を一次審査としてそれで審査を完結することも構想されていた。

内部審査制度は、平成二〇年度からの暫定広域審査会体制の下でも存続したが、平成二二年度に広域審査会を設置した際に同時に審査業務を集約し、本部に専任の審査責任者を配置したため廃止された。

#### (七) 暫定広域審査会（平成二〇年度～平成二二年度）

平成二二年度より広域審査体制が確立するが、規制改革会議での議論等もあり、それ以前の平成二〇年度、二一年度については暫定広域審査会体制により、取り急ぎ独立性向上へ向けて取り組むこととした。

暫定広域審査会体制については、平成一九年（二〇〇七年）一月二五日に各ブロック代表部長を委員とする広域本部推進会議を設置し、三度の検討を経て、制度の素案を決定し、平成二〇年（二〇〇八年）

一月二四日の監査機構運営委員会で「暫定広域審査会の運営方法について」を決定した。  
暫定広域審査会の運営は概ね以下の通りであった。

①平成二〇・二一年度の二年間設置する。

②一四の地区グループに分けて開催する。

③審査委員の構成は、従来の地区審査会委員である中央会常勤理事、県監査部が推薦する学識経験者（弁護士、大学教授等）と公認会計士、農林中央金庫職員（支店長等）に加えて、本部で選任した公認会計士、J A 全国監査機構本部（監査企画部、品質管理部）職員とし、従前委員となっていた近隣の監査部長が任命される品質管理レビューアーは委員から外れた。

④時間の制約の中で効率的な審査をはかるため、審査対象組合のランク付けを統一基準で実施することとした。また、審査資料様式を統一化した。

この取り組みを有効あるものとするため本部選任審査委員に対しては、暫定広域審査委員会を開催して、情報共有や目線の統一をはかった。同会議は二年間で四回開催した。

なお、審査会を一四グループごとに広域化するとしたもの、実際は、日程を調整して各県が連続して審査会を開催し、本部選任審査委員が移動して審査する形式となった。

この取り組みで本部から派遣した職員・公認会計士によって審査における判断基準の平準化をすすめ、広域審査体制発足の地ならしを行った。

#### (八) 広域審査・連合会監査体制の確立（平成二二年度）

J A 全国監査機構発足後、都道府県監査部は県内J A の監査と審査会の運営を担い、信連等の県連合

会は、当該県監査部を中心にブロック内で他県から監査責任者を任命するなどして監査を実施し、全国監査部は全国連・県域J Aと一部の信連や問題J Aの監査を担当してきた。

しかし、都道府県監査部が審査や連合会監査を担当することには一部課題があったことから、監査品質向上の観点から平成二二年度より広域審査・連合会監査体制を確立した。

#### 一、広域審査体制

都道府県監査部ごとに内部審査の実施と審査会運営を担当してきたが、①県監査部間で内部審査の水準に差がある、②審査会運営においてJ Aのリスクに応じた審査時間の配分がなされていない、等の課題があった。

このため、県監査部内の内部審査を廃止して専任の審査責任者を本部に配置して集約し、審査会を監査部ごとの地区審査会から東日本・西日本・全国（連合会）の三広域審査会に集約することで本部に審査機能を集約する広域審査体制を整備することとした。

平成二二年度に、新たに都道府県中央会から一三名の上級指導監査士の出向者を受け入れて、公認会計士三名を含む二〇名体制の審査部を設置した。

これにより、①県監査部から審査業務を分離することで監査に特化でき、監査体制の強化につながる、②審査機能を本部に集約することで審査の高位平準化が期待できる、③特に経験のある監査士である上級指導監査士か公認会計士のみが選任される審査責任者制度の導入により、審査を一次審査のみで完結できることとしたため初めて実質的な三審制となった、④それにより広域審査会の効率的運営が可能になった、等の効果を実現した。

## 二、連合会監査チーム

長い間、中央会監査は単位 J A を都道府県中央会が、県連合会を全中が実施するという役割分担があった。ところが J A 全国監査機構発足後は、本部の管理機能を強化しなければならない等の事情により、各監査部が連携してブロックごとに信連・経済連・厚生連の監査を担当することとし、当該県の監査部の監査士が中心となつて監査チームを編成し、独立性確保の観点から監査責任者は他県監査部の監査士を選任するという体制により監査を実施していた。

しかし、県連合会の監査には、①都道府県中央会の賦課金は連合会からの割合がかなりを占めることによる経済的独立性への懸念、②信連には J A に見られない有価証券運用や貸出先があること、厚生連は J A で実施していない医療事業を主に実施していることから県監査部で一連合会のみを担当することによる監査従事者の専門知識の不足、等の課題があつた。

このため、全中・都道府県中央会からそれぞれ監査士を、また監査法人から公認会計士の出向を受け入れて、全国監査部内に信連チーム・厚生連チームを設置することとした。平成二二年度発足当初の信連チームは、都道府県中央会から六名、全中から六名、公認会計士を二名の体制で三五信連の監査を実施する体制であつた。厚生連チームは、都道府県中央会から四名、全中から三名、公認会計士を一名の体制で一厚生連の法定監査と一厚生連の一般監査を実施する体制であつた。

これにより、信連チームでは有価証券運用や大手法人向け貸出金に対する自己査定の特長知識を有した監査従事者を育成できるようになった。また厚生連チームでは医療事業に精通した監査担当者を育成できるようになった。また、一つの部署が同種の事業連を監査するようになったため、信連・厚生連の会計処理や監査上の判断が統一化する等の効果を実現した。

### 第三節 諸外国の協同組合監査制度の調査研究

J A 全国監査機構の体制強化・品質向上の取り組みにあたっては、諸外国の協同組合監査制度を参考にすることが多く、視察団の派遣など調査研究活動を行っている。

例えば、J A 全国監査機構のガバナンスの基本となる外部者が参画した監査委員会の監督の下に監査事業を遂行する形態も韓国農業協同組合中央会の監査制度を参考にしており、平成一二年（二〇〇〇年）に訪問調査を行った結果をもとに検討した。

他には中央会監査制度の元祖であるドイツやフランスの協同組合監査制度についても調査研究を行っており、特にドイツについては数度にわたって訪問し調査を実施している。

J A 全国監査機構発足後では、平成一六年（二〇〇四年）九月に全中、府県中央会の常勤役員、研究者で構成する視察団を派遣し、ドイツとフランスの協同組合監査制度の現状を調査している。

ドイツの協同組合監査制度は、世界の協同組合監査制度の先駆けとなったという意味でも、またその充実の度合いから言っても協同組合監査制度の総本山と言って良い水準にある。

そのドイツの監査制度について簡単に説明しておく。歴史的には、一八八九年の協同組合法改正により協同組合の監査が義務付けられた。この際、監査連合会が雇用する監査人が監査を行うこととなった。これは株式会社への監査義務付けよりも早い時期である。

ドイツの監査連合会でのインタビューでは、この株式会社に先駆けて監査連合会が協同組合の監査を行ったことが現在の監査制度に導かれた大きな理由であろうとの回答があり、わが国でも同様の経緯を

辿っていることから興味深い見解である。

また、農協、生協、信金等の種別によらず全ての協同組合が監査連合会の会員になることを義務付けられており、その監査を受けなければならない。ただし、監査連合会は、全国段階・地域（州）段階、業態別に一〇連合会程度があり、組合は監査連合会を選択できるが、実際上は各地域の連合会の会員となっている。

なお、監査の義務は協同組合の規模によって異なっており、総資産二〇〇万ユーロを超える組合は毎年、それに満たない組合は二年に一度監査を受けなければならない。

この監査は、経済監査士（わが国の公認会計士に当たる）の監査と異なり包括的なもので、年度決算の適正性だけでなく、日常的な協同組合経営に採用された種々の経営手段や組合員の活動を促進するという協同組合法の目的に沿った運営がなされているかどうかも監査対象であり、長文式監査報告書を出すことになっている。

さらに、監査連合会にはその監査対象だけでなく、その後の取るべき手段についても広範な権限が与えられている。主なものは以下のとおりである。①監査連合会の重要意見や指摘事項は、監事会が総会で説明しなければならぬ。②監査報告書に関する総会の決議が不当に引き延ばされたり、監査意見や指摘事項が十分に知らされていないと判断した場合、組合の経費負担により監査連合会が総会を招集することができる。③さらに、その臨時総会で瑕疵を除去するために審議、決議すべき事項を決定できる。つまり、組合経営者を飛び越えて組合員に直接改善方策を提案でき、実際に理事の交代を提案することもある極めて強力な権限である。

これらの広範な業務、権限を支える監査連合会の組織は、最大の地域監査連合会では職員七〇〇名を擁し、監査部門には三〇〇人弱の職員を配置している。さらにその中に経済監査士が一七名、日本の中

中央会の監査士にあたる団体監査士が約二五〇名配置されており、団体監査士はその能力により三階層に区分し、処遇されている。

また、監査連合会は、監査業務以外にも、法令・税務・会計に関するコンサルティングやITサービスの提供に加えて、預金保険機構基金の管理業務も受託している。

このように充実した体制を有するドイツの協同組合監査制度であるが、一方で実質上監査人の選択ができないために、「高コストである」「経済監査士に比べて監査が厳しい」などの批判もあることやEU法の動向により制度の変更も見られるようである。

わが国の協同組合監査制度の今後を考えるにあたって、ドイツその他の諸国の協同組合監査制度の今後の動向についても引き続き調査研究を行う必要がある。

#### 第四節 各連合会との連携

J A全国監査機構では、中央会系統だけでなく、J Aグループ内の単位J A、連合会から各事業の事務指導の専門的知識を持った出向者を受け入れ、J Aの運営改善に資する監査を実施している。

##### (一) 農林中央金庫・信連（都道府県信用農業協同組合連合会）

信用事業系統からは、一〇信連一四名の出向者が都道府県監査部、農林中央金庫五名の出向者が全国監査部に配置されており、信用事業部門や資産自己査定の検証を中心に監査に従事している。

このほかに J A バンクの間で資産精査と J A 全国監査機構監査の連携を行うことを制度として設けている。J A バンクでは、一定の基準に抵触した J A については通常のオフサイトモニタリングに加えて、オンサイトの資産精査を実施することとしている。J A バンクの資産精査は、①信用事業資産のみを対象とする、②前年度末の資産評価を行う、③ J A バンクモニタリングの数値を確認するため、資産精査における引当金計算は通常の会計の基準とは異なる、といった点で J A 全国監査機構の監査とは異なるが、作業の多くの点は重複することから、J A バンク資産精査と J A 全国監査機構監査を連携して実施できることとしている。

その際の具体的な実施方法は、原則として、期中監査に資産精査を取り込み、資産精査担当者を監査補助者として実施するものである。ただし、諸般の事情から日程を合わせるのみの場合も想定されている。

このほかに、J A バンクでの J A 指導の実を上げるため、J A 全国監査機構の監査に農林中央金庫支店職員が監査補助者として同行する取り組みも実施している。

これらの取り組みに際して、J A 全国監査機構では、J A と守秘義務解除・情報提供の承諾書を取り交わし、農林中央金庫へ事後指導に必要な情報提供を行っている。

## (二) J A 共済連（全国共済農業協同組合連合会）

共済事業系統からは、三県三名の出自者が都道府県監査部に配置されており、共済事業の事務の検証を中心に監査に従事している。

共済事業についても不祥事がしばしばみられる一方で、共済事業の事務は非常に複雑化しており、監

査士だけでは事務に関する詳細な監査・指導が難しくなっていることやJ A共済連としても共済事業の不祥事対策を強化するため、J A共済連職員のJ A全国監査機構監査への帯同を平成一五年度に一〇J Aへ試行的に実施し、その結果を踏まえ、平成一六年度より原則各県一J Aへの帯同を実施している。

本帯同事業の概要は、①J A共済連職員の監査帯同と改善指導の取り組みの位置付けについて、J A全中（J A全国監査機構）とJ A共済連の間で「J Aの監査および改善指導に関する協定書」を締結する。②帯同J Aは県監査部と共済連県本部で協議して各県一J Aを基本として決定する。③J A共済連職員は監査機構監査に監査補助者として同行する。同行職員は県本部職員が基本であるが、不祥事発生等の事情によっては全国本部職員も同行する。④J A共済連職員は、共済事業にかかる監査手続の一部を担当する。具体的には、共済の詳細な事務手続や共済推進や事務管理の基準の遵守状況、コンプライアンスや不祥事再発防止策等の検証を行う。⑤J A全国監査機構は、共済事業に関する指摘事項をJ A共済連県本部宛に報告し、J A共済連県本部のJ A指導部署が改善指導を行い、その結果を県監査部に報告する。というものである。

上記の事業を実施するため、共済連から監査企画部に一名が出向している。これらの取り組みに際して、J A全国監査機構では、J Aと守秘義務解除・情報提供の承諾書を取り交わし、J A共済連へ事後指導に必要な情報提供を行っている。

### (三) J A全農・経済連（道県経済農業協同組合連合会）

経済事業系統からは、二県四名の出向者が都道府県監査部に配置されており、経済事業部門を中心に監査に従事している。全国監査部では専門チームを設置して米共同計算調査を受託しており、その担当

者として全農米穀部から全国監査部に二名の職員が出向している。

また、全国統一の取り組みではないが、一部の県監査部では全農県本部の職員を帯同し、J A の経済事業にかかる内部統制の検証に取り組んでいる。

この取り組みに際して、J A 全国監査機構では、J A と守秘義務解除・情報提供の承諾書を取り交わし、J A 全農県本部へ事後指導に必要な情報提供を行っている。

## 第四章 J A 全国監査機構を取りまく諸情勢

### 第一節 農協法改正の経過

#### (一) 平成一三年農協法改正

平成一三年（二〇〇一年）農協法改正では、従来信連と一定額以上の貯金残高を有する単位J A が法定監査の対象となっていたのに加えて、新たに信用事業を行っていない連合会についても一定額以上の負債（政令で負債二〇〇億円以上と定められている。）を有する場合は、平成一五年（二〇〇三年）四月一日以降開始する事業年度より法定監査が義務付けられた。

これにより、具体的には、全国農業協同組合連合会（J A 全農）、全国共済農業協同組合連合会（J A 共済連）、全国酪農業協同組合連合会（全酪連）と九経済連・一〇厚生連が法定監査対象となった。

## (二) 平成一六年農協法改正

平成一六年農協法改正では、中央会監査がJ A全国監査機構に一元化された実情を追認する形で、従前都道府県中央会と全国中央会ができることとされていた財務諸表等証明監査を全国中央会だけが実施できることとしたほか、農協法第七三条の二七に基づく監査（一般監査を含む法定財務諸表等監査以外の監査）について定めることが求められる監査実施計画について都道府県中央会は策定を行わなくともよいこととされた。この改正により、一般監査も含めて中央会の監査事業は、全国中央会（J A全国監査機構）のみが実施することが原則とされたと考えることができる。

## (三) 政令（農協法施行令）改正に伴う財務諸表等監査対象組合の拡大

単位J Aの法定財務諸表等監査義務付け対象は、順次拡大していった。農業協同組合の財務諸表等監査の義務付け対象組合は、農業協同組合法施行令によって規定されている。平成一〇年（一九九八年）法定監査開始時は、貯金残高一、〇〇〇億円以上のJ Aに財務諸表等監査が義務付けられた。平成一三年（二〇〇一年）四月一日以降開始される事業年度より貯金残高五〇〇億円以上のJ Aに、平成一六年（二〇〇四年）四月一日以降開始される事業年度より貯金残高二〇〇億円以上のJ Aに財務諸表等監査が義務付けられることとなった。この時点で総合J A数九〇四J Aに対し、法定監査対象J Aは五三〇J Aとなった。

#### (四) 平成一八年農協法改正

また、平成一八年（二〇〇六年）五月に、会社法改正にあわせて農協法改正が行われ、貯金残高二〇〇億円未満のJA等の財務諸表等監査が義務付けられていないJA・連合会についても、定款に定めることにより、全国中央会の財務諸表等監査を受けることで、貸借対照表・損益計算書が通常総会（総代会）で議決事項ではなく、報告事項にできることとされた。この監査は、農協法第三七条の三に基づくもので、みなし法定監査と称されている。

なお、JA全国監査機構では、これ以外に農協法第七三条の二七に基づき財務諸表等に対して意見表明を行う財務諸表等監査も実施しているが、その場合、JAはこの監査を受けたとしても、貸借対照表・損益計算書を通常総会（総代会）で報告事項とすることは認められず、また監事監査でも中央会監査の相当性について判断することは求められていない。

また、この法改正で全国中央会の農協法第三七条の二及び第三七条の三に基づく財務諸表等証明監査は、組合員代表訴訟の対象となった。

## 第二節 国会での議論の経過

### (一) 平成一三年農協法改正時の議論

平成一三年（二〇〇一年）農協法改正時の審議過程においては、平成一三年六月二〇日の第一五一回国会衆議院農林水産委員会第二二号委員会で植崎欣弥衆議院議員から全国統合したJ A共済連の監査のあり方、J Aへの公認会計士監査の導入如何について質問がなされた。政府からは、平成八年（一九九六年）の農協法改正で系統内の外部監査として中央会監査を位置付けるとともに、公認会計士監査と同等のものとなる様中央会内に公認会計士を置くことを義務付ける等の対処を行った旨の答弁があった。

この質疑を踏まえて、平成一三年六月二一日第一五一回国会衆議院農林水産委員会第二二号委員会で、農協法改正法案の可決とあわせて、附帯決議を行った。その中でJ Aの監査については、中央会監査に公認会計士を積極的に活用し、他の金融業態と同等の監査となる様政府は指導する様求める旨明記された。また、農林水産大臣は、その趣旨を尊重し、今後最善の努力を行っていく旨表明した。

### (二) 平成一六年農協法改正時の議論

平成一六年（二〇〇四年）農協法改正時の審議過程においては、平成一六年四月八日の第一五九回国会衆議院第二二号本会議で、奥野信亮衆議院議員から中央会は組合の監査の役割を担っているが、

近年の農業情勢の変化や会計制度の複雑化への対応が課題となつていゝる中で今回の農協法改正では中央会機能の明確化が謳われているが、これらの課題に対応できるかどうかとの質問がなされた。政府からは、中央会の監査については、すでに平成一四年度から一元化し、全国的に同レベルの監査を実施することとしており、今回の法改正ではこうした実態を踏まえて制度上も全国中央会に集約することとしたとの答弁があつた。

また、楠田大蔵衆議院議員からは、監査機能を全国中央会に集中化する改正案は中央のコントロールを排除し、組合員の意見を反映して地域の実情に沿つた自主的な農協を作つていくという自主性の流れに逆行するのではないか、中央会の内部に公認会計士を含めるのではなく、完全な外部監査を導入し、より透明性、信頼性を確保すべきではないかとの質問がなされた。政府からは、中央会には農協に対する監査ノウハウが蓄積されており、また公認会計士が積極的に活用されていることから、中央会監査は外部監査と遜色ないものである旨の答弁があつた。

さらに、平成一六年（二〇〇四年）五月一三日の第一五九回国会衆議院農林水産委員会第一五号委員会で、堀込征雄衆議院議員から中央会が会員農協から賦課金を得て監査を実施していることは独立性に課題があり、農家組合員から直接会費徴収を行うなどの検討が必要ではないか、また、財務諸表等監査が全国中央会の一社独占になつていゝることから公認会計士もしくは監査法人監査との選択制の導入の必要性があるのではないかととの質問がされた。政府からは、賦課金は特定の事業の対価ではなく独立性に問題はないこと、法律に基づく行政検査や監査報告書の虚偽記載には賠償責任が課されているため監査の機能不全は生じないものと考えていゝる、また、公認会計士監査の選択制については、農協法、農協特有の事情を知悉した中央会監査が現状望ましいと考へられること、将来的には合併等の情勢変化があり、十分状況を見極めた上での将来の検討課題という認識である旨の答弁がされた。

(三) 平成一九年国会での質疑

規制改革会議での中央会監査の議論に関連して、平成一九年（二〇〇七年）一月一八日の第一六八回国会参議院農林水産委員会、山田俊男参議院議員から規制改革会議で株式会社公認会計士の監査を導入していることから農業協同組合の実態を無視して一律に同様の監査制度を導入しようとしていることは問題である旨の質問がなされ、農林水産大臣から経営指導と連携し、車の両輪として機能している中央会監査を法律上外部監査と位置付けており、公認会計士監査では指導との結びつきが難しいため置き換えることはできず、また中央会監査と別に公認会計士監査を義務付けるとすればいたずらに農協の負担を増すことになり、適当でないとの答弁がなされた。

第三節 日本公認会計士協会の

農業協同組合の監査制度及び会計に関する活動

(一) 日本公認会計士協会の中央会監査に対する意見表明

日本公認会計士協会では、政府のパブリックコメント等の機会がある場合には、農業協同組合に公認会計士監査を導入すべきであるとの意見を数次にわたって公表している。

平成一七年（二〇〇五年）一月一九日に『農業協同組合法施行規則の全部を改正する省令案』に対する意見」を農林水産省が実施したパブリックコメント募集に提出・公表しており、「中央会の会員は

J A であることから、そもそも外部監査の前提となる監査人の独立性の確保は困難であり、近時の監査人の独立性強化の観点を考慮すると、現行の監査制度では他の金融業態と同等の効果も期待できるとはいえない。」として、公認会計士監査を導入するべきであると主張している。

また、平成一八年（二〇〇六年）四月一三日にも再び農林水産省が実施したパブリックコメント募集に同様の意見を提出・公表している。

さらに、平成二〇年（二〇〇八年）六月一〇日には内閣府によって実施された国の制度改革等に関する提案募集に「国の制度改革等に対する提案―農業協同組合の監査制度に関する意見―」を提出し、中央会監査は内部資格者である農協監査士が実施している内部監査であり、地方銀行並みの信用事業を展開している農業協同組合には、我が国農業と農業協同組合の発展のために、他の金融機関と同様公認会計士監査を導入するべきであると主張している。

これらの主張は、ドイツの協同組合監査連合会等、被監査組合を会員とした組織が協同組合の外部監査を担っている同様の事例が諸外国にもあり、我が国同様長い歴史を誇っていることや農業協同組合監査士は農業協同組合法に定められた国家資格であり、試験の水準や実務経験等の要件も相当程度整備されたものであるといった諸事情を踏まえない意見であるという点で、J A 全国監査機構として、また農業協同組合監査士として到底容認できるものではない。

しかし、現実問題として中央会監査制度に対する一般社会での理解の水準に基づいた意見であること、また J A の信用事業の規模拡大により地域経済に与える影響が大きくなっており、その経営や監査に求められる説明責任の水準が高まっているといった指摘については正鵠を得ている側面があり、軽々に無視できるものではなく、中央会監査制度の体制強化・品質向上や理解醸成が急務となっていることを示すものであろう。

## (二) 日本公認会計士協会の農業協同組合会計に関する活動

日本公認会計士協会では、農業協同組合会計に関して平成六年（一九九四年）九月六日から平成一五年（二〇〇三年）七月三十一日まで農協業同組合会計監査専門部会、平成一五年八月一日から平成二一年（二〇〇九年）七月三十一日まで農業協同組合専門部会を設置し、農業協同組合会計に関して研究活動を行っている。平成一九年（二〇〇七年）二月二十八日には、非営利法人委員会研究資料第二号「農業協同組合の会計に関するQ&A」を公表するなどの活動を行ってきたが、J Aの監査はJ A全国監査機構の農業協同組合監査士が行っており、公認会計士の監査範囲には含まれないこと等を理由として、専門部会は廃止された。

## 第四節 J A全国監査機構に関する規制改革会議等の動向

「規制改革会議」は、内閣府設置法第三十七条第二項に基づき設置された審議会であり、内閣総理大臣の諮問を受け、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行い、内閣総理大臣へ意見を述べるとされている組織である。

この規制改革会議は、組織の名称等を変更しながらも、平成七年（一九九五年）行政改革委員会規制緩和小委員会の設置以来、政府の様々な規制について検討を行ってきた。規制改革会議は、J Aの監査制度についてもこの間俎上に上げて議論を行ってきた。

中央会監査制度について初めて議論が上がったのは、平成一八年（二〇〇六年）であり、内閣府の下に設置された規制改革・民間開放推進会議であり、同年一二月にまとめられた第三次答申で「監査体制の構築・実施に一定の評価はされるものの、全中の一組織であるJA全国監査機構が実施している中央会監査について、様々な角度から、組合員、貯金者等が納得する監査のあり方について検討を行うべきである」との取りまとめがなされた。

続く平成一九年（二〇〇七年）一二月二五日の規制改革会議第二次答申では「農協における監査については、第三者性及び独立性を確保する観点から、現在行われている中央会の監査ではなく、公認会計士監査の導入が必要であると考え」と規制改革会議としての問題意識が記述された。ただし、規制改革会議が提起した具体的施策については各省庁が尊重するべきとされる閣議決定は行われなかった。

平成二〇年（二〇〇八年）一二月二二日には規制改革会議は「規制改革推進のための第三次答申」を公表した。同答申では、『問題意識』において「業界志向の弊害が表れたと指摘されている農林水産省は、今こそ、消費者・生産者の視点に立った監査システムの抜本的な改革を行う必要がある」、一方で『具体的施策』においては「全中監査の一層の質の向上」を要請するものとなった。なお、同二六日の閣議においては、答申のうちの具体的施策部分についてのみ最大限尊重する旨を決定した。

その後、平成二二年（二〇一〇年）六月一五日には規制改革会議を改組した行政刷新会議規制制度改革に関する分科会が「規制・制度改革に関する分科会第一次報告書」を公表し、「農協に対する金融庁検査・公認会計士監査の実施」を項目として掲げ、「適正なガバナンスの確保及びコンプライアンスの強化に向け、農協に対する監査の独立性、客観性及び中立性の強化を図る」との対処方針を答申し、六月一八日に「規制制度改革にかかる対処方針」として閣議決定された。

ただし、実際の対処策は、平成二〇年一二月の「規制改革推進のための第三次答申」と同様に引き続

き、全中監査の一層の質の向上へ向けて全中が自主的に策定したJ A全国監査機構「行動計画」の着実な実践を農林水産省が指導・監督することとなり、従前同様の対応となった。

なお、公式な政府の基本的な考え方は、平成一九年（二〇〇七年）国会での答弁にもある通り、中央会監査は外部監査であり、指導と一体となった中央会監査により一層品質の向上を求めていくという考え方である。

## 第五章 J A全国監査機構に関する諸規定

J A全国監査機構が実施する監査は、農業協同組合法に根拠を有する事業である。ただ、その詳細までは農協法だけでは規定できない。このため、農業協同組合法施行令と農業協同組合法施行規則に詳細な中央会の監査に関する定めがあり、さらに全中自らが定める諸規定がある。

このうち、全国農業協同組合中央会監査規程は最も基本となる規定で、農協法でその制定が義務付けられており、また、その制定・改正には農林水産大臣の承認が必要とされている（農協法第七三条の二六）。この監査規程には、監査の要領及びその実施の方法並びに農業協同組合監査士の服務に関する事項を記載しなければならないとされている。

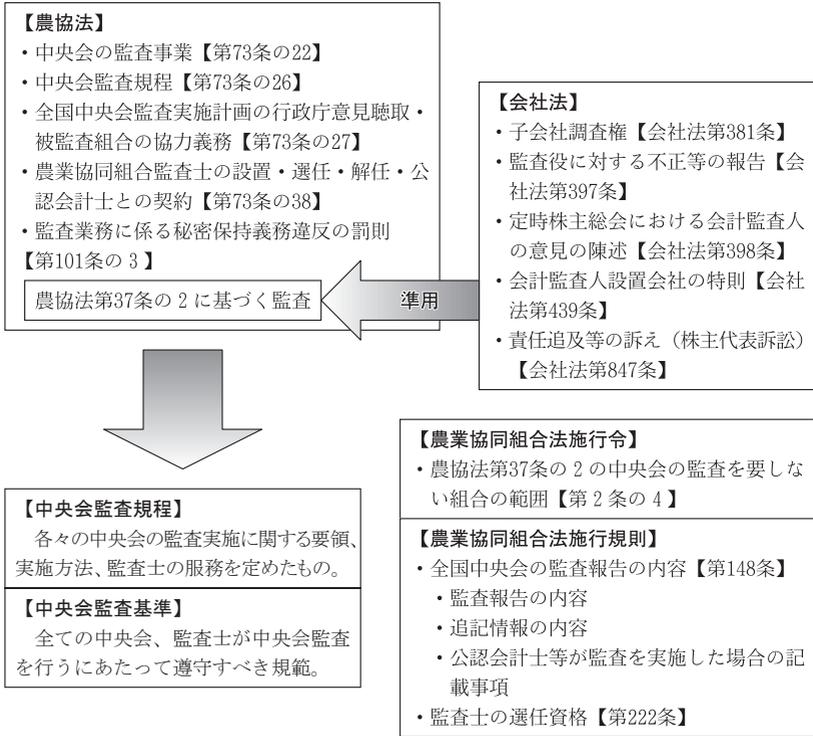
なお、都道府県中央会が実施する監査事業についても同様の規程を定めなければならない。全中では「都道府県農業協同組合中央会監査規程例」を定めている。

さらに、監査を実施する際に監査人である全中・都道府県中央会および農業協同組合監査士等すべての監査実施者が遵守すべき規範として全中が定めた「農業協同組合中央会監査基準」がある。

また、全中監査規程よりさらに詳細な監査の実施に当たつての規則として、J A 全国監査機構発足に際して「監査実施マニュアル」を制定し、それに拠ることとした。

なお、J A 全国監査機構発足以前は、中央会監査規程の下にそれぞれ全国農業協同組合中央会監査士監査細則が定められていたが、「監査実施マニュアル」と重複する部分が多いことから平成一七年三月に廃止した。

### 図四 中央会監査の法律・規定類の体系



## 第一節 全国農業協同組合中央会監査規程

平成一四年（二〇〇二年）三月七日に J A 全国監査機構設置のため全国監査規程の改正を行った。主な改正点は、監査委員長の設置等で、詳細は「第一章第二節 J A 全国監査機構設立の検討経過」で既に述べたとおりである。

平成一七年（二〇〇五年）三月四日には、平成一七年四月一日の農協法改正および平成一五年（二〇〇三年）公認会計士法改正を踏まえた全中監査規程の改正を行った。その主な改正内容は、以下の通りである。①農協法改正により県中に監査実施計画策定義務がなくなったことを踏まえ、全中監査実施計画策定時に県知事・J A の意見を聴くこととした、②監査責任者について継続監査の制限規定（監査責任者・審査業務は同一 J A 五年まで）を置くこととした、③公認会計士法改正により継続的専門研修が法定化されたことに対応して、従前より措置されていた農協監査士継続的専門研修制度を明記した、④公認会計士法と同内容にするため、懲戒処分の業務停止期間を一年以内から二年以内に延長した、⑤公認会計士を農業協同組合監査士試験合格者とみなすこととし、所定の実務補修を修了すれば、監査士に選任できることとした、⑥期末監査における改善指摘事項は従来監査概要書に記載していたが新たに「内部統制等に関する改善指示書」を設けて、別に記載することとした、⑦監査機構内の部署を柔軟に設置できるように個別の部署名の記載を取りやめた（これにより、県域を超えた監査部の設置が可能となった。）。平成二〇年（二〇〇八年）三月七日には、平成二〇年度から全国を一四グループに分けて統一的審査を行う暫定広域審査会の開始、その後の広域審査体制への移行を見据えて全中監査規程の改正を行った。

その主な改正内容は以下のとおりである。①暫定広域審査会制度開始に伴い、委員構成や審査会の名称変更を行った、②広域審査制度への移行を見据えた指導監査士の要件における経過年数見直し（五年から三年に短縮）、③J A全国監査機構監査に関する品質管理基準を平成一八年（二〇〇六年）八月に制定したことを踏まえ、同基準、品質管理委員会を全中監査規程内に明記した、④監査情報・監査調書の保存、管理について明確化した。

平成二一年（二〇〇九年）三月六日には、平成二二年度からの広域審査体制の構築に向け、上級指導監査士の設置、広域審査体制に対応した審査に関する規定変更、また平成一九年（二〇〇七年）公認会計士法改正を踏まえて、継続監査の制限規定についてインターバル期間を二年から五年に延長する改正を行った。

## 第二節 都道府県農業協同組合中央会監査規程（例）

平成一四年（二〇〇二年）二月七日全中理事会で、都道府県農業協同組合中央会監査規程例を制定した。J A全国監査機構を設立する以前は、全中も都道府県中央会も監査事業については、全中が県連合会、県中が単位J Aという役割分担があったものの、基本的に同様の事業を実施しており、監査規程は基本的に同内容であった。また、農林水産省の通達で農業協同組合中央会監査規程例が定められていたが、平成一四年に廃止された。このため、J A全国監査機構設立による全中・県中の監査事業に関する役割分担を踏まえた都道府県農業協同組合中央会監査規程例を全中において定めることとしたのである。主な特徴は、監査実施計画の策定の際には、知事および監査対象組合からの意見聴取に加えて、J

A 全国監査機構と調整の上定める（第五条）、監査実施計画において監査対象となっていない組合から監査を受けたい旨の申し出があったときは、J A 全国監査機構に通知する（第六条）、監査の要領および実施方法は都道府県中央会監査規程に定めのない詳細な部分は、全国中央会監査規程の定めるところによる（第一〇条）等である。この特徴をみると、都道府県中央会監査規程例は、組合の監査事業を都道府県中央会・全中が連携し、一体的に実施すること、監査の品質は基本的に同水準とすること、J A の監査は基本的には全中（J A 全国監査機構）が実施するという考え方に立つて制定されたと考えられる。

平成一七年（二〇〇五年）二月三日に一部改正し、農協法改正により県中において監査実施計画の策定の義務付けが廃止されたことを踏まえ、第五条の監査実施計画の策定に関する規定を削除した。これにより都道府県中央会は監査実施計画を定める必要がなくなり、さらに J A 全国監査機構が監査を実施する方向性が明確になった。また、平成一五年公認会計士法改正により継続的専門研修が法定化されたことに対応して、従前より措置されていた農協監査士継続的専門研修制度を監査規程に明記した（第一三条の二、第一三条の三）。

### 第三節 農業協同組合中央会監査基準

J A 全国監査機構設立とあわせて、従前の農協中央会監査基準を全面改正することとし、平成一四年（二〇〇二年）二月七日に全中理事会で全面改正した。この際、ほとんどすべての規定は、企業会計審議会の定める監査基準と同じ記載となった。わずかに一般監査や期中改善指示書といった中央会監査に固有の事項は独自の記載となっているが極めて簡素なものとなった。これまで通常監査と称し

て実施してきた農協法第七三条の二七に基づき業務運営全般に係る監査は、一般監査という名称に改めて、定義を組合の組織・事業・経営について合目的性・合法性を確かめるための監査とした。その実施基準は、「監査士等は、一般監査において、監査契約に定める監査目的の範囲で組合の組織・事業・経営について、合目的性または合法性の観点から必要な監査手続を実施しなければならない。」と定められたのみである。

このため、一般監査は従前より実施してきた中央会監査の経験の蓄積に基づき監査を実施することとなったが、時の経過の中で、系統内の各方面からその再度の充実を求める声上がり、平成二〇年（二〇〇八年）一二月に決定したJ A全国監査機構「行動計画」において、業務監査の充実を決定した。現在もおお業務監査の充実強化が課題となっており、J Aをとりまく社会・経済の動向を踏まえた業務監査のあり方については、平成二〇年（二〇〇八年）一二月に県監査部、中央会経営指導部署の代表者を委員とする業務監査研究会を設置し、平成二二年（二〇〇九年）三月一九日に「業務監査に係る今後の進め方等について」を取りまとめた。その主な内容は、①全国業務監査実施方針と重点課題の決定、②全国方針を踏まえて県域業務監査実施方針の策定とJ Aとの協議を行って、J Aの内部監査、監事監査との調整を行う、③J A全国監査機構監査実施マニュアルに業務監査編を今後制定する、というものであった。

その取り組みを踏まえて、現在も業務監査のあり方の検討がすすめられているが、農業協同組合中央会監査基準には、未だこの時より具体的な規定はされておらず、今後の課題となっている。

なお、平成一四年（二〇〇二年）全面改定時に農業協同組合中央会監査実施基準および農業協同組合中央会監査報告準則はその規定内容が農業協同組合中央会監査基準に包含される形となり、廃止された。平成一六年度には、同年一月二九日に企業会計審議会が「財務情報等に係る保証業務の概念的枠組

みに関する意見書」を公表したことを踏まえ、農業協同組合中央会監査基準の改正へ向けた検討を開始した。

平成一七年（二〇〇五年）四月七日の全中理事会で、ひとまず報告基準において追記情報の記載区分に記載する事項とされていた「正当な理由による会計方針の変更」と「重要な後発事象」をそれぞれ意見区分、後発事象に関する区分に記載すべき事項に改正した。また、J A 全国監査機構では、監査対象組合に交付する書類として監査概要書を定めており、その中には監査の概要に加えて期末監査で発見した指摘事項も記載することとしていた。これを改めて監査概要書には監査の概要のみを記載し、指摘事項については別途「内部統制等に関する改善指示書」として作成・交付することとした。

平成一七年（二〇〇五年）一〇月に企業会計審議会が監査基準を改正した。これは、証券取引法上のディスクロージャーをめぐる不適正な事例が相次ぎ、公認会計士・監査審査会のモニタリングの結果等からは、リスク・アプローチが適切に適用されておらず、その改善が求められる事例が多数見受けられたという状況に対応するためであった。この改正に倣い、平成一八年（二〇〇六年）八月八日に農業協同組合中央会監査基準についても基本的に同様に改正した。また、監査意見区分における「限定付適正意見」の追加等報告基準において農業協同組合法改正への対応を行った。

平成二二年（二〇〇九年）五月一五日には、継続組合の前提について一定の事象や状況が存在すれば直ちに継続企業の前提に関する注記等の記載を要すると理解がなされていた従来の規定をこれらの事象や状況に対する経営者の対応策や経営計画等を検討した上で、なお継続企業の前提に関する重要な不確実性が認められる場合に、経営者による適切な注記がなされているかどうかを確認した上で注記を行うよう改正した。これは、平成二二年四月九日の企業会計審議会による監査基準の改正に倣ったものである。

平成二二年（二〇一〇年）二月二日には、監査の目的について「一般に公正妥当と認められる会計

の基準に準拠して」としていた規定を「一般に公正妥当と認められる会計の慣行に準拠して」と改正した。これは、企業結合に関する会計基準の改正によって会社の合併について持分プーリング法の適用が廃止された際に、農業協同組合法施行規則は農業協同組合の合併に際しては、持分プーリング法の適用を継続して認めることが規定される等企業会計基準と異なる会計処理が農協の会計に求められていることに対応したもので、日本公認会計士協会の協同組合の監査報告書文例の取扱い等の動向を踏まえ検討した上での対応である。

平成三三年（二〇一一年）三月三日には、監査基準が国際監査基準の改正に対応して改正されたことに倣って監査報告書の意見の区分を三分（監査の対象、実施した監査の概要、財務諸表等に対する意見）から四分（監査の対象、経営者の責任、中央会の責任、中央会の意見）に改正した。また、追記情報を強調事項と説明事項に区分することとした。

#### 第四節 品質管理基準

平成一四年（二〇〇二年）四月に「品質管理基準」を制定した。この品質管理基準は、各県監査部・地区審査会が十分な体制を整備し、機能しているかを検証するJ A全国監査機構内部の品質管理レビューの主要検証事項を定めたものであった。

その後、平成一八年（二〇〇六年）八月八日に新たに「監査に関する品質管理基準」を制定した。この基準は、監査法人の審査体制や内部管理体制等が不十分なために監査の品質管理が不十分な事例が生じ、監査の信頼性を社会的に揺るがしかねないと懸念されたことや国際的に品質管理に関する基

準の改正がすすめられていた動向を踏まえて、平成一七年（二〇〇五年）一月二八日に企業会計審議会が制定した「監査に関する品質管理基準」とほぼ同一のものであり、J A における財務諸表等監査はJ A 全国監査機構のみができることとなっていることを踏まえて、監査の引き継ぎに関する項目がない点のみが異なっている。

また、旧「品質管理基準」は都道府県中央会も含むすべての中央会監査に適用されるものとしていたが、新たな「監査に関する品質管理基準」は財務諸表等監査を対象としていることから、J A 全国監査機構のみに適用し、一般監査のみを実施する都道府県中央会には適用しないこととした。

なお、旧「品質管理基準」は「J A 全国監査機構品質管理要領」に移管し、引き続き品質管理レビューの主要な検証事項を定めている。

## 第五節 倫理規則

平成一四年（二〇〇二年）二月七日全中理事会で「J A 全国監査機構倫理規則」を制定した。これまでは、監査士の倫理に関する定めは、中央会監査規程の中で服務に関する規定を定めていたが、J A 全国監査機構設立を契機として、中央会監査への社会的信頼の確保を図ることを目的として公認会計士と同様に倫理に関して独立した規則を制定したものである。

## 第六節 全国農業協同組合中央会監査士監査細則・ 都道府県農業協同組合中央会監査士監査細則

中央会監査は、農林水産大臣の承認が必要な中央会監査規程に基づき実施されるが、その下に、詳細な事項について中央会監査士監査細則を定めてきた。

しかし、平成一四年（二〇〇二年）のJ A全国監査機構発足に際し、監査に関する事務や手続等の詳細な事項について監査実施マニュアルを制定したため、監査実施マニュアルと全中監査士監査細則は重複する部分もある等位置付けが不明確となっていた。このため、平成一七年三月三日全中理事会で全国農業協同組合中央会監査士監査細則を正式に廃止した。

同時に都道府県中央会に対して、都道府県中央会監査規程（例）第一〇条では、監査の要領及び実施方法についての定めを全中監査規程に委任していることから、各都道府県中央会監査士監査細則を廃止した場合でも、J A全国監査機構の監査実施マニュアルを援用し、監査を実施できるため、都道府県中央会監査士監査細則を廃止できる旨通知を行った。

## 第六章 農業協同組合監査士制度の動き

農協監査士制度については、永らくその試験・選任制度に大きな変更はなかったが、平成八年（一九九六年）に中央会のJ Aに対する財務諸表等監査が法定の外部監査として位置付けられて以降、その監査の

社会的信頼の確保が大きな課題となり、農業協同組合監査士の資質向上を図る観点から、試験、選任資格制度が近年数度にわたって見直されている。本章では、J A 全国監査機構発足の平成一四年度以降の改正について述べることにする。

## 第一節 継続的専門研修制度の開始（平成一四年度）

監査士に選任された監査士の資質を向上するために、監査機構の設立された平成一四年度から継続的専門研修制度を開始した。

### (一) 継続的専門研修制度の運営

本制度運営や教育研修体系の策定のために各監査部と（監査機構）管理部、全中教育部代表者で構成される継続的専門研修委員会を設置した。

平成一七年（二〇〇五年）一月一日には、継続的専門研修委員会の構成員を従来の各監査部の代表者から、①監査委員長、②運営委員会委員長、③全中監査担当常勤理事、④監査委員長が推薦する専門家、⑤農林水産省協同組織課長、⑥監査機構関係部長へ改め、監査の品質管理向上の観点から委員会を強化することを決定した。なお、監査委員長が推薦する専門家には、前監査委員長である森田松太郎公認会計士が就任した。

また、平成一九年（二〇〇七年）一二月には継続的専門研修委員会の委員から全国監査機構関係部長

を除外した。

## (二) 継続的専門研修の対象となる研修会

監査士の継続的専門研修の履修義務は、全国農業協同組合中央会監査規程第三七条に基づくものである。選任された監査士は毎年所定の単位数以上を履修し報告しなければならないとされた。この制度を円滑に進めるために農業協同組合監査士継続的専門研修内規が定められた。このため対象者は以下の必要単位を毎年履修することを義務付けられている。

## (三) 継続的専門研修の対象者および必要単位数

「農業協同組合監査士継続的専門研修実施要領」で対象者と必要単位数を定めており、平成一四年度当初は、監査士に年間二〇単位取得を義務付けた。

平成一七年（二〇〇五年）四月一日には、平成一六年から公認会計士法改正により公認会計士の継続研修制度が法定化されたことに対応するため、農業協同組合監査士継続的専門研修制度内規を新設し、履修単位数も従来の監査士二〇単位から、監査機構の監査に従事する監査士は四〇単位、監査機構の監査士でない監査従事者は二〇単位、監査機構に配属されていない監査士は一〇単位以上を取得する様改めた。また、単位の減免・免除措置も新設した。

さらに平成一九年（二〇〇七年）一二月四日の継続的専門研修委員会で監査業務に従事しない監査士の履修義務を平成二〇年度から一〇単位から二〇単位に変更した。これは規制改革会議からの批判に対

応するためにも監査士の質についてアピールしていく必要があるためであった。

なお、J A 全国監査機構の監査士及び監査従事者で公認会計士である者については、公認会計士の研修等で履修した単位を継続的専門研修の履修単位とみなしている。

また、履修単位に不足が生じた場合は、全国農業協同組合中央会監査規程第三三条の四により、監査委員長は監査士資格の一定期間の停止等の措置を行うとしている。

#### (四) 研修方法および単位数の管理

研修の方法は、①集合研修、②自己学習、③著書等の執筆、④研修会講師とする。監査士等は、翌年度四月末までに「履修管理システム」により研修結果を監査企画部長あて報告することとしている。

#### (五) 履修結果の審査

監査企画部長は、履修結果の報告および単位の申請を受けた場合には、すみやかに当該研修にかかる単位認定の可否を審査し、単位が認められない場合にはその旨を報告・申請者に対して通知する。

履修単位の認定に疑義のある場合、監査企画部長は、当該申請を継続的専門研修委員会に諮り、委員会は当該単位認定の可否を審査しなければならない。この審議は書面をもって行うことができるものとする。

(六) 履修結果の管理

監査企画部において、各監査士・機構従事者の履修結果について履修管理システムにおいて一元的な管理を行う。

第二節 公認会計士の農業協同組合監査士試験免除（平成一七年）

農業協同組合監査士は資格試験に合格した後、中央会理事会において選任されることにより初めてその資格を有することとなるのであるが、その選任の要件は中央会ごとに異なっており、統一されていなかった。このため、実務補習の基準を定めることにより農業協同組合監査士の資質向上を図ることとし、平成九年（一九九七年）一月一三日に「農業協同組合監査士実務補習規程」を制定した。実務補習の要件は、「第三編第四章第七節 農業協同組合監査士制度の改正」の項で述べた通りである。

平成一七年（二〇〇五年）に農業協同組合法施行規則が改正され、その第二二二条で公認会計士は農業協同組合監査士試験に合格したものとみなすとされたことに対応し、平成一七年二月三日に、全中に所属する公認会計士を農業協同組合監査士試験合格者とみなし、実務補習を修了すれば、監査士に選任できることとする農業協同組合監査士実務補習規程の改正を行った。

### 第三節 監査士試験合格者数の推移

農業協同組合監査士資格試験は、中央会が創設された翌年の昭和三〇年（一九五五年）から実施しており、筆記試験の受験者は平成二四年までの実績で二六、七七五名、うち合格者は四、五四三名、平均合格率は一七％である。

#### 農業協同組合監査士資格試験合格者数の推移

年度	資格試験		合格者数(名)	合格率(%)	口述試験
	受験者数(名)	合格者数(名)			
昭三〇	三三九	七五	二二・一	六九	
三一	一九三	五八	三〇・一	五〇	
三二	一九六	四六	二三・五	四六	
三三	一七一	四二	二四・六	四二	
三四	二二九	五八	二五・三	五七	
三五	二二二	五五	二四・八	五五	
三六	二一〇	三六	一七・一	三五	
三七	一九九	四九	二四・六	五〇	
三八	二五三	四三	一七・〇	四三	

第四編 J A 全国監査機構の設立と事業経過

五九	五八	五七	五六	五五	五四	五三	五二	五一	五〇	四九	四八	四七	四六	四五	四四	四三	四二	四一	四〇	三九
五五五	五四四	五五八	五三八	五八一	五六四	五二四	四七六	四八六	四五四	四二七	四二四	四三一	四四七	三八九	三七六	三五七	三四四	二七三	二六五	二五二
五六	一〇二	一二五	一一九	八〇	五九	九四	五二	四二	八七	四〇	七七	六〇	六四	五六	八一	四七	九九	七五	九三	四三
一〇・一	一八・八	二三・四	二三・一	一三・八	一〇・五	一七・九	一〇・九	八・六	一九・二	九・四	一八・二	一三・九	一四・三	一四・四	二二・五	一三・二	二八・八	二七・五	三五・一	一七・一
六四	一〇五	一一五	一一四	八三	六三	八七	五三	四三	八四	四〇	八〇	五七	六四	五八	七八	五三	九二	七八	八八	四二

第四編 J A 全国監査機構の設立と事業経過

一六	一五	一四	一三	一二	一一	一〇	九		八	七	六	五	四	三	二	平成元	六三	六二	六一	六〇
四四八	四六七	五一一	五四一	五〇六	四九九	五四一	五九三		六一六	六一七	六一一	六三五	六五四	六五八	六四一	六四一	六三八	六六四	六二四	六〇八
九六	一〇九	九九	九三	五三	七四	七四	一〇一		五七	五五	六二	一三四	八九	八六	七七	七四	九五	八三	六八	一〇四
二二・四	二三・三	一九・四	一七・二	一〇・五	一四・八	一三・七	一七・〇		九・三	八・九	一〇・二	二一・一	一三・六	一三・一	一二・〇	一一・五	一四・九	一二・五	一〇・九	一七・一
一	一	一	一	一	一	一	一	(合計) 二、九七三	五七	五五	六三	一三三	九〇	八七	七五	八〇	九一	八六	六八	一〇〇

年平均	一七	四五一	一〇四	一三・〇	—
	一八	四四五	一二三	二七・六	—
	一九	四二六	一〇〇	二三・五	—
	二〇	四六〇	一〇五	二三・八	—
	二一	四六〇	九六	二〇・九	—
	二二	五〇四	九八	一九・四	—
	二三	五一三	一三〇	二五・三	—
	二四	五二五	一一五	二二・九	—
合計	二六、七七五	四、五四三	—	—	—
年平均	四六一・六	七八・三	一七・〇	—	—

(注) 一、平成九年度：口述試験廃止

二、資格試験合格者数の合計(四、五四三)は、口述試験合格者数の合計(二、九七三)に、平成九年度以降の資格試験合格者数の合計(一、五七〇)を加えたものである。

## 第七章 J A全国監査機構が実施する関連事業

### 第一節 監事監査指導

全中における監事監査に対する指導業務は、J A全国監査機構が所管している。中央会の業務の中で

は、本来は経営指導業務に分類されると考えられるが、監査はやはり特殊な技能であり、その技術を習熟した部署が所管することが、監事監査機能の強化を目指すにあたって実際的、効率的であることからとられた措置である。

監事は、明治三十三年（一九〇〇年）の産業組合法制定時より存在する組合の機関であり、組合経営者を監視する重要な機関であるが、残念ながら監事による監査実施状況や体制は長い間十分とは言えなかった。

その中で、全中は昭和二十九年（一九五四年）の発足以来、それまで全国監事協議会が実施してきた監事による全国農協一斉自己監査事業を継続し、その推進を図る等、監事監査の十分な実施や体制強化に取り組んできた。

時代は下り、金融自由化がすすむ中で金融機関の経営管理態勢の確立が強く求められるようになる中で、平成一〇年（一九九八年）に貯金二、〇〇〇億円以上の J A に常勤監事、貯金一、〇〇〇億円以上の J A に員外監事の設置が義務付けられた。常勤監事・員外監事ともに、順次設置義務の基準が引き下げられ、平成一三年（二〇〇一年）に貯金五〇〇億円以上の J A に常勤監事、貯金五〇億円以上の J A に員外監事、平成一六年（二〇〇四年）に貯金残高二〇〇億円以上の J A に常勤監事の設置を義務付ける等監事機能の強化が法律上も図られた。

さらに、平成一一年（一九九九年）に金融検査マニュアルが制定されると、その中で経営管理の重要な要素として挙げられるなど監事監査の重要性は高まってきた。

また、平成二二年（二〇〇九年）には、J A の非常勤監事に対して J A 内の従前の不適切な慣行に従った監査を行っているだけでは、不正を見逃した責任が免責されないという最高裁判決が出たこともあり、監事の責任は厳しく問われる情勢となつていると言える。

このため、J A全国監査機構でもこれらの動きに対応して監事監査の強化に取り組んできた。主な事業は以下の通りである。

### (一) 諸規定の整備

#### ① 農業協同組合および農業協同組合連合会監事監査規程例

平成一四年（二〇〇二年）二月七日に農業協同組合および農業協同組合連合会監事監査規程例を一部改正した。その主な改正点は、①平成八年（一九九六年）農協法改正により、一定規模以上の組合に常勤監事の設置が義務付けられたことにあわせ、常勤監事選任の規定や常勤監事の職務について定めた、②改正商法の準用による理事会等への出席義務の明記、子会社調査が監事の職務の範囲であることを明記した、③業務執行に関する重要な書類の閲覧の必要性を明記した、④監査の形態に日常に行う監査、定期監査、随時監査があることを明記、また、監査計画立案の際にリスクや内部統制の状況を考慮すべきことを明記した、⑤内部管理態勢、子会社等の管理、理事の利益相反取引、組合の無償の財産上の利益供与および組合員との通例的でない取引等の適法性・適切性、妥当性を監査すべき事項に追加した、⑥経営管理委員会に監査委員会等を置く場合の連携について明確にした、⑦特定組合以外の中央会監査を受けるJ Aにも中央会監査との連携を規定した、⑧財務諸表等の監査報告書の謄本を中央会に送付することを定めた、である。

また、上記の監事監査規程例改正と併せて、J Aの監事監査、内部監査、中央会監査それぞれの抜本的な強化が求められる情勢にあることを踏まえ、それぞれの監査の異なる監査対象と立場から得た監査情報を相互に提供し合い、監査実施に活用することによってそれぞれの監査が監査を効率的かつ有効に行うた

めの指針として、新たに「監事監査、内部監査および中央会監査の連携のための実施指針」を平成一四年（二〇〇二年）二月七日に制定した。

平成一八年（二〇〇六年）一月九日には、平成一八年会社法改正に伴う農業協同組合法の改正に対応して、改正を行った。主な改正内容は、以下の通りである。①監事はJ A 監事監査基準を遵守しなければならぬ旨規定した、②農業協同組合法で監査報告に際して理事及び使用人等との意思疎通努力義務の規定化がされたことに対応して経営管理委員会会長及び代表理事等との定期的会合の設定を求める旨規定した、③監事の職務遂行に必要な組合員からの情報提供の窓口の設置と組合員向けに周知しなければならぬことを規定した、④会社法改正にあわせて、新たに中央会から監査報告書を受け取る者として予め定めておくこととされた特定監事に関する事項を規定した、⑤内部統制に係る監査の強化が求められる情勢を踏まえ、内部管理態勢の基本方針およびその達成状況を含めて監査する旨規定した、である。

## ② J A 監事監査基準

「J A 監事監査基準」は平成一七年（二〇〇五年）一月二三日に制定された。これまでJ A 全中では、監事監査の基本となる事項を定めた監事監査規程を組合が制定するよう「農業協同組合および農業協同組合連合会監事監査規程例」を示してきたが、それは実際のな監査を実施する際に拠るべき規定であった。J A 監事監査基準は、監事が監査を行うにあたり常に遵守しなければならない規範である。

J A 監事監査基準の設定に至った背景は、①近年、組合役職員が関係した不祥事が全国で多発していること、②組合の健全経営を求めて一層のガバナンス（組合統治）の強化が叫ばれる中で、員外監事の設置義務や常勤監事の設置義務をはじめとして監事の機能強化が図られていること、③一般企業におい

ては、社団法人日本監査役協会がガバナンスの強化に向けて平成一六年（二〇〇四年）二月に「監査役監査基準」を全面改定したこと、等があった。

J A監事監査基準の制定により、新たに組合の監事に期待される役割と責務を明確にするとともに、具体的な行動規範を明確にした。

なお、本基準の制定にあたっては、平成一六年八月に開催した全国J A常勤監事研修会において公開草案を説明し、その後、一月までの間、組合の常勤監事および都道府県中央会をはじめとして広く意見を求め検討を行い、実効あるものならしめんとした。

平成一八年（二〇〇六年）一月九日には、会社法施行に伴う農協法改正に対応して一部改正を行い、①監事選任議案への同意に関する方針を監事会で定めること、②特定監事を設定する場合の特定監事の役割、について新たに規定した。

## (二) 全国J A常勤監事連絡会・全国J A常勤監事協議会

平成八年（一九九六年）の農協法改正で一定額以上の貯金を有するJ Aに常勤監事の設置が義務付けられ、政令で貯金残高二、〇〇〇億円以上と定められた。さらに平成一三年（二〇〇一年）政令改正では貯金残高五〇〇億円以上のJ Aに設置基準が引き下げられ、J Aにおける常勤監事の数が増加するとともに、金融検査マニュアルにおいても、監事の責務・役割が明確に示されるなど、常勤監事の果たす役割が重要になり、全国のJ Aの常勤監事の監査実務の向上が強く求められる情勢となってきた。このため、J A全国監査機構の呼びかけで平成一四年（二〇〇二年）九月一七日に全国J A常勤監事協議会設立を提起し、世話人会発足に向けての準備を開始した。その後の準備を踏まえて、平成一五年（二〇〇三

年)八月七日に全国のJ A 常勤監事の自主運営組織として、全国J A 常勤監事連絡会を設立した。

全国J A 常勤監事連絡会の主要な事業は、常勤監事相互の情報交換や全国研修会の開催であった。平成一七年(二〇〇五年)にはJ A における常勤監事の設置基準は貯金残高二〇〇億円以上に引き下げられる等J A 経営のガバナンス強化が叫ばれ、またJ A 常勤監事の数はさらに増加したことに加えて、いくつかの課題(①都道府県によつては県段階の常勤監事の連絡組織が設置されていない場合があること、②組合員代表訴訟制度の導入や新たな会計基準の導入により常勤監事の責任は重くなっていること、③平成一七年四月以降、J A の監事は新たに制定した「J A 監事監査基準」の遵守を求められるようになったこと)の解決が迫られていた。

こうした認識を踏まえて、全国J A 常勤監事連絡会として平成一六年(二〇〇四年)八月五日、一日の平成一六年度全国J A 常勤監事研修会後に連絡会総会を開催し、全国J A 常勤監事協議会設立の方向性を確認した。翌平成一七年七月二九日、八月一〇日の平成一七年度全国J A 常勤監事研修会後に連絡会総会を開催し、連合会常勤監事も含む全国J A 常勤監事協議会の設立を確認した。

この後、規約、組織のあり方について意見募集を行い、各種規程の整理をすすめ、平成一八年(二〇〇六年)三月二〇日に全国J A 常勤監事協議会設立準備委員会を発足し、平成一八年四月一八日に全国のJ A 常勤監事へ協議会入会の呼びかけを行った。

平成一八年六月三〇日には第一回全国J A 常勤監事協議会委員会及び第一回定時会員総会を開催し、平成一八年七月一日に全国J A 常勤監事協議会を設立することを決定した。

全国J A 常勤監事連絡会から全国J A 常勤監事協議会の移行に伴つて、具体的にはこれまでの組織の位置付けはJ A 常勤監事の交流・情報交換のためであったが、これに加えて①監査業務に必要な知識、実務指針、情報提供、②監査実務に係る共同研究、実態調査の実施と公表、③内外関係者への意見具申、

④J A全国監査機構との連携、を協議会の目的に加えることとした。

全国J A常勤監事協議会の機関は、総会と委員会があり、総会は当初は全会員により構成されるものとして、東西二ブロックで開催する全国J A常勤監事研修会終了後に東西に分割して開催していたが、平成二三年度より代議員制を採用し、各県一名の代議員を選出して一堂に会して議論の上協議会の活動方針・予算等を審議・決定するようになった。また、委員会は執行部であり、会長・副会長以下各ブロックから選出された委員と監事から構成され、年三回程開催し、協議会の運営を審議決定することとなっている。

協議会の主な活動としては研修事業があり、全国J A常勤監事研修会、新任J A常勤監事研修会、全国監事監査部門長研修会を毎年東西二ブロックで開催し、各研修会で毎年数百名の参加を得ており、このほかにブロックごとに地区別研究会を開催している。

監査実務に関する研究や情報提供としては、平成一九年（二〇〇七年）七月四日の全国J A常勤監事協議会委員会での議論を皮切りに、地区別常勤監事監査研究会やJ A全国監査機構での意見募集を踏まえて、平成二〇年（二〇〇八年）一月に監事監査実施マニュアル（第一版）を作成した。

また、平成二二年度には、J A監事監査実施状況調査を実施し、六一五会員のうち五〇〇会員から回答を得て結果を集計して分析した上で会員へ提供している。

平成二二年度より全国J A常勤監事協議会内にJ A監事監査に関する共同研究会を立ち上げて、平成二三年（二〇一一年）一〇月に監事監査実施マニュアルを改訂し、第三版を発行した。また、平成二四年（二〇一二年）三月七日には、全国J A常勤監事協議会として「全国中央会（J A全国監査機構）」との連携に関する実務指針」を決定し、J A全国監査機構との連携及びJ A全国監査機構監査の相当性の判断の手續の具体例を示した。

この他に、年二回機関誌「JA常勤監事」をこれまでに通算一三号を発行し、会員常勤監事からの投稿や事例報告、アンケート調査の分析結果や全国研修会の講義録の情報提供を行っている。また、ホームページ「JAの監査」を開設し、協議会会員や申込会員（内部監査担当者等）に対してメールマガジン（累計一四七号を発行）とホームページ上で監査上留意すべき事項や参考資料を随時提供している。監事に対して課せられた役割・責任はますます大きくなっており、情報提供や意見交換、交流の必要性は高まっていることから、全国JA常勤監事協議会の会員は年々増加傾向にあり、平成二四年度の会員数は六一九JAとなっている。

### (三) 大原町農業協同組合事件最高裁判決

平成二一年（二〇〇九年）一月二七日最高裁で非常勤監事の責任に関して判決が出された。組合長の乱脈経営により経営破たん追い込まれた大原町農業協同組合の非常勤監事の監査責任に関する判決である。ここで注目すべきことは「代表理事兼組合長の不正見逃しの責任あり」と初めて認められたのであり、監事が組合の慣行に従いその業務をしていれば免責されるということではなく、監事はきちんと法律が定める通り業務をしていなければ「任務懈怠」に該当すること、また、代表理事の不正が注意すれば見える状態なのに、これを見なかったことに焦点を当て「不正の兆候」の存在を判断基準として判決が出されていることである。

毎年決まったことを慣行に従って監査を行っていれば監事は免責されるとは言えないことが明らかになった一方において、どんなに社会的に大きく報じられた粉飾決算であっても、「不正の兆候」が認められなければ、監事の責任は問われないという基本的枠組みで、これからの監事の賠償責任の裁判は形

成されて行くものと思われる。

(一) 事実関係

平成一三年(二〇〇一年)一月二五日の理事会で代表理事兼組合長は公的補助金の交付によりJ Aに資金負担のない形で堆肥センターを建設することの承認を受けた。同年二月三日の理事会に出席した町の職員より事業内容を検討中である旨の発言があり、同年八月三一日の理事会で、組合長は「別なところから補助金の交付を受ける。その交付申請をしたい」との虚偽の報告をし、「心配がない、組合に負担がかかれば自分で捻出」する旨の発言をした。

同年四月二六日の理事会では補助金が出る前に用地取得費用として一、五〇〇万円の範囲内でJ Aで立て替えることを提案し理事会の承認を得て、用地を取得した。その金額は上記一、五〇〇万円を超えていた。その後入札を行い工事の実施に至ったが、その後資金調達の目処が立たず事業は中止となった。この間、監事は代表理事組合長に対し、補助金交付申請の内容、補助金の受け取り見込み額、その他受領時期に関する質問や資料の提出を求めなかった。その後当J Aは破綻し、堆肥センター用地売買契約の解消に伴う清算費用等損害を被った。

(二) 最高裁判決

①組合長が理事会の一任を取り付けて業務執行を決定し他の理事は、このような組合長の業務執行に深く関与せず、監事も理事らの業務執行の監査を逐一行わないという慣行が存在したとしても、そのような慣行が適正とは言えないから、このことをもって監事の責任は軽減されない。

②補助金の交付を受けることにより組合の資金的負担のない形で堆肥センター建設事業を進めること

について理事会の承認を受けていた。しかし、組合長は補助金の交付申請について理事会に虚偽の報告をする等して組合の費用負担の下、同事業を進め、しかも、組合長の理事会における説明がそれまで出ていなかった交付申請先に言及したが、その申請先や申請内容につき具体的説明がなく補助金の見込み額の説明も曖昧であった。

その後の理事会においても補助金の入金がない限り事業に着手しない旨繰り返し述べながら、受領見込み金額も明らかにしないまま、組合の資金立替による用地取得案を提案している。

監事は理事会に出席し、組合長に対して補助金の受領見込みに関する資料の提出を求める等建設資金の調達方法を調査確認すべきであるのに、それを怠って放置していたもので、そこに任務懈怠がある。

### (三) 監事の責任

高裁では、当 J A では代表理事兼組合長が理事の一任を取り付けたうえで処理する慣行が存在していたとして、監事に善管注意義務を課するのは酷であるとしていた。

これに対して、最高裁では、そのような慣行が存在しても、それ自体が適正ではなく、監事の責任を軽減することにはならない。したがって、監事は任務を怠ったものとして損害賠償の責任を負うとした。

## 第二節 内部監査指導

内部監査に対する指導業務は、平成二五年度現在、経営対策部が所管しているが、平成一九年度まで

はJ A全国監査機構が所管してきた。中央会の業務の中では、本来は経営指導業務に分類されると考えられるが、監査はやはり特殊な技能であり、その技術を習熟した部署が所管することが、内部監査の強化を目指すにあたって全体として効率的であるとしてとられた措置であるが、金融検査マニュアルで内部監査は経営管理（ガバナンス）の重要な一環をなすという位置付けがされて以降ますますその充実強化が重要な課題となった。現在は、J Aの内部管理態勢の一環としてその指導を担当する経営指導担当部署で所管している。

## （一） 諸規定の整備

### ① J A内部監査実施指針

平成一三年（二〇〇一年）六月に金融検査マニュアルにおいて内部監査に関する記載が改正され、金融機関として自己責任で内部管理態勢を確立・強化すること、その必須の仕組みとして内部監査の強化が求められるようになった。

こうした情勢を踏まえてJ Aの内部監査について、その目的や実施に際しての規範を示すために、平成一四年（二〇〇二年）二月七日の全中理事会で「J A内部監査実施指針」を制定し、J Aにおける内部監査の体制の確立と効率的かつ有効な内部監査の実施に取り組むこととした。

なお、平成一七年（二〇〇五年）十一月一〇日にJ A内部監査基準を制定するにあたり、本指針は内容的に重複するため廃止された。

② J A 内部監査基準・内部監査規程(例)

平成一七年一月一〇日の全中理事会で「J A 内部監査基準」とそれに基づくJ A 内部での内部監査業務の実施を規定する「J A 内部監査規程(例)」を制定した。このJ A 内部監査基準は、全てのJ A の内部監査が遵守すべき規範である。

J A 内部監査基準の概要は以下の通りである。

- ① 内部監査はJ A のガバナンス・プロセスの有効性を評価するものであり、改善のための助言・勧告を行うことを重視する。
- ② 内部監査は組織的な独立と精神的な客観性を保持する必要がある。このため、組織機構上も独立性を確保するため、監査担当者(専従者)の確保が必要である。
- ③ 内部監査部門全体としての専門的能力を継続的に維持しなければならない。
- ④ 内部監査の有効性を継続的に監視する品質管理を行わなければならない。
- ⑤ 内部監査で重視する事項としてリスク・マネジメント、コントロールおよびガバナンス・プロセスがある。また、リスク評価に基づいた内部監査計画を策定しなければならない。
- ⑥ 監事監査、J A 全国監査機構との連携が重要である。

③ 内部監査チェックリスト

J A 内部監査規程(例)の制定とあわせて、内部監査実施にあたっての留意事項や手続を記した内部監査チェックリストを作成した。チェックリストは、①総務関係、②信用事業関係、③共済事業関係、④損害保険代理店関係、⑤経済事業関係、⑥個人情報保護関係、⑦独占禁止法関係、の構成になっており、それぞれに監査の着眼点、留意点、関係資料を記載している。この内部監査チェックリストは、J

Aグループの各事業連からの情報提供も受けつつ、現在も随時改正している。

## (二) 農業協同組合内部監査士

これまで述べた様な内部監査の整備にあたっては、機構の整備や要員の確保が重要であるが、要員の資質の確保・向上がとりわけ重要である。平成一四年(二〇〇二年)六月の金融検査マニュアルで内部監査担当者の資質向上を図るための研修制度の必要性等が明記されたことを契機に、従前都道府県段階でばらばらに内部監査士の資格制度を運営していたものを統合し、内部監査担当者のより一層の資質向上を図るため、平成一五年(二〇〇三年)七月一七日の全中理事会で、「農業協同組合内部監査士資格制度の創設について」が了承され、全国統一の全中による農業協同組合内部監査士資格制度の創設を決定した。なお、従前の都道府県中央会による内部監査士その他それに相当する資格を認定されている者は、内部監査士検定試験合格者とみなすこととされた。

## 第三節 会計基準対応・会計指導

本来、中央会のJ Aに対する経営指導業務は中央会経営指導部署が、監査業務をJ A全国監査機構が所管するという整理になっている。

しかし、J Aへの会計基準や実務指針の適用等に関する検討を行う会計実務指針委員会はJ A全国監査機構が所管しており、また、平成一八年度以降は、全国段階での会計指導業務については、全面的に

J A 全国監査機構の監査企画部が所管している。その理由は、J A 全国監査機構の各監査部が実施する監査業務を管理する監査企画部が会計に関する情報を収集・整理しており、全中経営指導部署に会計指導業務を担当させ、要員を配置した場合、似通った業務を実施し、非効率になるためである。

日常的には、導入・改訂される会計基準や省令（農協法施行規則）に基づく会計実務の整理・情報提供や各監査部・中央会経営指導部署からの照会対応を行っている。

この他には、平成一五年（二〇〇三年）に「平成一五年度版 J A における財務諸表等の作成の手引き」の発行を開始し、この後毎年手引きを発行している。この冊子で事業報告・貸借対照表・損益計算書・注記表・附属明細書・剰余金処分案（損失処理案）のひな形や記載例を示すことで、会計基準や省令に沿った、また全国で可能な限り統一した財務諸表の作成を進めている。

ただし、会計基準や監査基準、それらの詳細を規定する実務指針はしばしば変更されるとともに、それらは会社の会計への適用を想定しているため、具体的に J A へ適用する場合にはどのように適用されるべきか、またそもそも適用することが適当かどうかといった諸々の課題が生じる。それらに対応するため、下記の機関を全中内に設置し、検討を行ったうえで、J A への適用をすすめている。

### (一) 会計実務指針委員会

J A 全国監査機構は、平成一四年（二〇〇二年）四月の発足と同時に会計実務指針委員会を設置した。J A ・全国連・中央会実務者を委員とし、企業会計基準の新設・変更に併せて、J A での取り扱いの整理や会計実務指針の設定を行うこととしている。

会計基準そのものが協同組合に適合するかどうかの課題はしばしば見られるが、詳細の対応について

は概ね一般の企業と同様の取扱いとしている。このため、これまでに会計実務指針委員会で議論された事項は少なく、特に議論になった課題は、減損会計やリース会計である。

その際の実際的な対応の考え方は、指導文書や「手引き」等に整理する場合が多く、独自の会計実務指針は殆ど設定していない。平成一五年（二〇〇三年）二月一八日に一般企業では監査対象となっていないため詳細な規定がない事業報告に関するJ A 会計実務報告第一号「事業報告書等による開示の充実にかかる実務指針」を、平成二〇年（二〇〇八年）一月一日にJ A 会計実務報告第二号「J A におけるリース会計にかかる実務報告」を設定したのが最後である。

そうした事情もあり、委員会自体、近年は殆ど開催されていない。

## (二) J A 会計基本テーマ審議会

全中は、平成一五年（二〇〇三年）一二月にJ A 会計基本テーマ審議会を設置した。農協の会計は基本的に企業会計原則に拠ることとされてきたのであるが、その後、会計ビックバンの下で企業会計原則に基づく会計基準の見直しが急速に進行する中で、それらをJ A で適用する際に、J A が株式会社と成り立ちが根本的に違うためにそのまま会計基準を適用するには困難がある事例が認められるようになったためである。

平成一六年（二〇〇四年）四月六日の第三回J A 会計基本テーマ審議会では「企業会計の基準のJ A への適用について」で、J A は非営利の協同組合であり、営利事業を前提とした企業とは異なった性格を有しているため、事業の目的、出資金、剰余金分配等は基本的な差異があること、このため、原則として企業会計の基準を適用するとしつつも、企業会計の基準以外の会計処理方法がよりJ A の財産及び

損益の状態を正しく示すことができる場合は、企業会計の基準に拠らない会計処理方法を適用することが適切であると整理した。

同時に、新たに導入がすすめられていた固定資産の減損会計基準について、JAにおいても基本的に適用するとしつつも、カントリーエレベーター等の共同利用施設は、採算が取れない場合にもJA管内の各地域に等しく設置する必要があり、地域農業の維持に必要不可欠であること、従来より他の事業と併せて採算を考えてきた実態を踏まえて、減損会計上の「共用資産」として取り扱うことが適当との考え方を示した。

その後、平成一八年（二〇〇六年）二月二二日、平成一九年（二〇〇七年）二月一日に開催したJA会計基本テーマ審議会では、改正・新設が検討されていた企業結合に係る会計基準、棚卸資産の評価に関する会計基準、リース取引に関する会計基準のJAでの取り扱いについて検討し、棚卸資産の評価に関する会計基準とリース取引に関する会計基準については、他の一般企業と同様の取り扱いとした。

一方、企業結合会計について、持分プリーング法が認められなくなった際には、協同組合は資本の結合体ではなく、あくまでも組合員の社団である協同組合の根本的な成り立ちや多くの場合出資金に関する持分調整が行われない場合が多いその合併の実態を踏まえると、一方が他方を支配することを前提としたパーチェス法をすべての場合に適用することは会計実態を適切に表せないとして、原則として持分プリーング法を引き続き適用することが適当であるとの整理を行った。

平成二二年（二〇〇九年）二月一日に財務会計基準機構（ASBJ）で企業結合会計基準において「持分プリーング法」を廃止する基準改正が提示・決定された。この決定を受け、全中がASBJに対して意見書の提出とヒアリングを行ったところ、「基準は上場企業を意識しており、協同組合は対象として検討していない。協同組合には別に法令がある」との回答であったことも踏まえ、協同組合に

いては、合併の際には引き続き「持分プーリング法」を維持すべきであると最終的に整理した。

これらの一連の検討を通じた全中の要請を踏まえ、農業協同組合法施行規則では、合併の際には、企業結合会計基準に拠らず、引き続き持分プーリング法を適用できることが規定された。また、生活協同組合・信用金庫等他の協同組合についても、同様の取り扱いがされることとなったのは、協同組合のあり方・実態を踏まえた会計基準・慣行を作り出すという意味では一つの大きな成果と言える。

さらに、平成二二年（二〇一〇年）六月二五日と平成二三年（二〇一一年）二月二八日にはASBJプロジェクトに対応して検討が進められていた包括利益の表示に関する会計基準と退職給付に関する会計基準へのJAの対応について検討を行った。特に、包括利益の表示に伴い、協同組合原則にも積み立てが規定されている剰余金の表示がなくなること等技術的に対応できるかどうかだけではなく、理論的に大きな課題があることが指摘された。

これらの指摘を踏まえ、関係省庁と協議を行った結果、農業協同組合については、連結財務諸表も含めて当面包括利益の表示は行わない取扱いが決定した。

今後、我が国の企業会計原則・会計基準とIFRS（国際財務報告基準）とのコンバージェンスが想定される中では、我が国の会計基準は株式会社の株式保有に関する意思決定に資するものとして改訂がすすめられることが想定され、協同組合のあり方・実態を踏まえた会計慣行について検討していくことが課題となっていくことが想定される。

### (三) その他財務健全化の取り組み

JA会計への企業会計基準の適用は概ねそのまま行われているのであるが、それと異なる取り扱いを

行ったその他の事例として退職給付会計基準があり、これについては平成二〇年（二〇〇八年）一月一七日付監査委員長通達「退職給付会計における会計基準変更時差異の監査上の取り扱いについて」が定められている。

J A はバブル崩壊後、農業農村を取りまく経済状況が厳しいこともあり、いわゆるリストラがしばしば行われ、またそうでなくとも中途退職が継続的に続く等して、特に経営の不振な J A では大幅に職員が減少した事例も多かった。

J A では、退職給付会計基準は平成一三年（二〇〇一年）四月一日以降開始する事業年度より強制適用されたが、その後の時の経過の中で大幅に職員数が減少したり、退職金水準の引き下げが行われた J A では、会計基準変更時差異を一括処理していない場合等で、退職給付債務に対して退職給付引当金が著しく少ない事例が見られた。

この様な事例は、企業会計基準第二六八号「退職給付に関する会計基準」第一三〇項の「大量退職により、会計基準変更時差異の未処理額の残高が実態に合致しなくなった場合には、早期償却のために費用処理年数の変更又は一時償却を検討することが必要」との規定の趣旨を踏まえて、会計基準で定義するところの大量退職（概ね半年以内に三〇％程度の退職給付債務が減少するような場合）に該当するような事象が無かった場合でも、直近の退職給付引当金の額が退職給付債務と外部積立年金資産の差額の五〇％に満たない場合には、J A 財務の健全化の観点から会計基準変更時差異を一括償却するよう委員長通達で規定し、J A への適用を行った。

## 終 わ り に

### 中央会監査の課題と将来方向

協同組合の監査であることの確認から

中央会の監査は組合の会計処理はもちろん、組織・業務運営全般が法令等に準拠するだけでなく、組合員に奉仕するという目的に沿ってかつ効率的に行われたかについて検証することで、農協に対する系統内外からの評価と信頼を確保することを目的に行われてきた。このような監査のあり方は戦前の産業組合中央会や監査連合会からの実績と伝統がその礎となっている、いわば歴史的に試され、農協界から一定の評価を受けてきた監査制度である。

農協中央会は戦後のドッジライン下での農協の重大な経営不振という事態発生の中、強い指導機関が必要との声を受けて昭和二九年（一九五四）に設立された。農協法に定められた中央会の事業は①組合の組織、事業および経営の指導、②組合の監査、③組合に関する教育および情報の提供、④組合の連絡および組合に関する紛争の調停、⑤組合に関する調査および研究である。

この様に、中央会監査は組合の指導機関としての中央会事業の一つとして行うというのが基本であり、指導監査を基本として出発した。

もともとの監査報告書もこの目的に合致した長文式の報告書であった。この様に、監査は会計原則への準拠性、法令等への準拠性、組合活動の合目的性等公認会計士による株式会社への監査より広い範囲を対象として監査を実施してきた。

こうしたなかで、平成元年農水省通達により、続いて平成八年の農協法改正により法律に基づく決算監査が導入された。この頃から中央会監査に対して、独立性や財務諸表監査の品質が系統外部から問題にされる様になり、中央会監査での公認会計士の活用、監査機構の設置等様々な改革が実施されてきた。これらの改革は株式会社公認会計士監査制度が意識されたものであった。

しかし、中央会監査は、財務諸表の表示が正しいかを証明することではなく、組合に会計や業務運営の問題点の改善を促すことを本来の目的としてきたのである。そして、協同組合は、組合員が組合の事業を利用することによって、農業経営、生活の改善を図っていくことが第一の目的であり、事業の内容が組合員の必要に応えるものであるかどうかが重要であって、組合経営や財務基盤が健全であることは必要条件であっても、利益を計上して分配することはその目的ではない。

つまり、協同組合の監査では、組合の事業や活動が、この協同組合の原則にそぐわない場合は直ちに改善することが必要である。投資家保護、債権者保護を目的とし、財務諸表の表示が正しいかどうかに重点を置いた株式会社に対する公認会計士監査とは目的が大きく異なる監査である。株式会社の監査制度は参考にはあつても、そのまま受け入れることは適当ではないであろう。

今後の中央会監査のあり方は、協同組合監査としてそのあるべき姿を確認しながら作り上げられていかねばならない。

#### 系統内外から信頼される財務諸表等監査を

とはいえ、現在の監査機構監査は、農協法によって財務諸表の適正性を証明するという役割を与えられている。財務諸表への意見表明は広く社会に対して行われるのであり、そうである以上は、中央会監査は公認会計士が実施する監査制度とは異なるのだからといって、株式会社をはじめとするJA以外の

監査制度がどうなっているかに関わらないということとは考えられない。

監査を巡る社会情勢を鑑みれば、その社会的な責任を果たしていくためには、監査の独立性、専門性を一層向上させていくことや全てのＪＡに対する監査の品質の高位平準化が求められる。

しかし、法定監査対象組合の急速な拡大やＪＡグループ自ら貯金残高二〇〇億円未満の総合ＪＡも全て財務諸表等監査の実施を目指すこととしているために監査体制の量的充実（要員確保）が必要となっている。また、公認会計士監査制度の動向にあわせた監査品質の向上といった質的な充実も必要となっている。

こうした課題に因應するためには、第２次監査機構行動計画で取り組むこととしたＪＡ全国監査機構発足の経緯から生じている各県ごとの体制の格差の平準化や監査資源のより効率的な活用、また、監査をより効率的、高い品質のものとするための監査ツール開発や品質管理指導等の本部による支援機能の強化に速やかに取り組む必要があるといえる。

### 協同組合に求められる財務諸表等監査の追求

平成一〇年には農協法に基づく財務諸表に対する証明監査が導入された。しかし、農協法上は中央会の監査権限は、指導事業の一環としての監査事業という基本的性格は変わっておらず、その上に財務諸表等監査を加えた形になっている。ただ、財務諸表等監査の本身に関しては概ね会社法を準用しており、公認会計士の監査制度と形式的にはほぼ同様のものとなっている。

しかし、ほぼ同様としても全く同じ制度ではなく、中央会の財務諸表等監査の監査報告書の内容は一部公認会計士のそれとは異なっている。公認会計士の監査報告書では、①貸借対照表、損益計算書、注記表の適正性、②株主資本変動計算書の適正性、③会計に関する附属明細書の適正性について記載する

こととなっている。一方、中央会の監査報告書では、①貸借対照表、損益計算書、注記表の適正性②事業報告の適法性③剰余金処分案の適法性④附属明細書の適正性・適法性を記載することとなっている。

いくつか相違する点があるが、特に異なる点としては、中央会の監査では事業報告についても意見表明を行うこととなっている。これは、事業報告が組合員のためにどの様な活動をしたかということ報告するものであり、農協法で定める決算書類の中でもとくに重要な位置づけとなっていること、また、中央会監査が、公認会計士の監査のように対象を限定したのではなく、指導監査として組合の業務運営全般についての適否についても監査をし、意見表明をできており、中央会監査は今後ともこうした機能を引き継いでいくべきとの判断の結果であると考えられる。

実際問題としては、事業報告、附属明細書の会計部分以外の正確性について証明することは、監査を実施する監査機構にとつては、かなり難しい課題ではあるが、現在の制度は、中央会監査の特質を現わすものであることを理解することが必要である。

### **J Aに求められる業務監査（指導監査）の充実強化を**

これまで述べた改革を着実に実行するとともに、株式会社のための監査制度である公認会計士の監査とは異なる、協同組合という組織のあり様に合致した監査を作り上げていかなければならない。

近年の社会における監査に対する意識は大きく変わっている。しかし、J Aが地域社会に大きな機能を果たす現状を見れば、外部監査が、財務諸表の表示の正確性の検証、意見表明といった機能のみにとどまり、あとの成り行きは自由競争、自然淘汰に任せる、といった監査制度が望ましいとは多くの人は考えていないであろう。

とするならば、監査機構の監査は、そういった人々の要請に応える制度として自らを鍛え上げなけれ

ばならない。その要請とは、①JAの健全な経営基盤を守ること、②JAが協同組合として組合員・地域社会に必要とされる事業を展開し、信頼される組織運営を促進することである。これはまさに中央会監査がその創設以来取り組んできた業務監査（指導監査）に他ならない。

一つ目の経営基盤を守ることについては、監査機構は、会計の適正性を証明することに加えて業務監査（指導監査）を実施し、中央会経営指導部門やJAバンクシステムをはじめとした事業連と連携して問題点を改善していくことができる監査である。系統組織の支援を得て強力なこの特長を活かしていかなければならない。

また、信用事業を実施するJAでは、金融検査マニュアルで求められている経営管理態勢の構築への取り組みが課題であり、こうした課題についても業務監査の中で支援していくことが必要であろう。

また、二つ目の協同組合らしいJAづくりについては、こうした事業・組織運営に関する合目的性・妥当性・効率性に関する監査に取り組んでいかなければならない。こうした監査を担うには、法令や会計基準だけでなく、協同組合の思想や理念、つまり農協が、また組合員、役職員がいかにあるべきかについても農協監査士が学び、理解していなければ、中央会に求められる業務監査（指導監査）の実を上げることは難しいであろう。幅広い研修をはじめとした監査機構の支援のもとに農協監査士はより一層の研鑽、資質向上に努めなければならない。

こうして、協同組合監査とは何か、中央会監査の歴史の中からもそのヒントを見つけ、中央会監査のあるべき姿をたゆみなく追究するならば、必ずや中央会監査は、協同組合のために欠くことのできない監査制度として発展してゆくであろう。

〔付〕 中央会監査制度史主要年表

大正九年	四月 第一五回産業組合支会役員協議会（宇治山田市）「産業組合における検査機関の組織に關し特別調査委員会設置の件」決議
大正一三年	七月 産業組合中央会に監査部設置
昭和一〇年	五月 第六九回帝國議會「産業組合監査制度樹立に關する建議」通過
昭和一一年	七月 農林省經濟更生中央委員會「産業組合監査制度に關する件」決議
昭和一二年	一二月 農林省令第五二號「産業組合及び産業組合連合会の自治監査を目的とし、民法第三四條の規定により設立する社団法人に關する件」公布
昭和一三年	三月 社団法人産業組合監査連合会設立認可
昭和一四年	三月 法律第一五號「産業組合自治監査法」公布（勅令により施行は一四年四月一日）
昭和一五年	三月 農林省令第一八號「産組組合自治監査法施行規則」公布
昭和一五年	四月 産業組合監査連合会設立
昭和一五年	三月 法律第五九號、「産業組合自治監査法」第一次改正
昭和一八年	三月 法律第四六號により産業組合自治
昭和二三年	一〇月 監査連合会、都道府県に支部設置
昭和二三年	一二月 監査連解散準備、八カ所の事務所閉鎖
昭和二四年	二月 農林省農政局「農業協同組合自治監査法廃止後の問題を議するための會議」開催
昭和二五年	四月 全指連「自治監査機能確立要綱」決定
昭和二五年	五月 法律第一〇四號、農業協同組合自治監査法廃止、監査連解散、全指連監査部設置
昭和二五年	七月 全国機関監事協議会発足
昭和二五年	一二月 全指連、第一回監査技能者適格認証試験実施
昭和二五年	一〇月 全国農協監事協議会発足、「監査手帳」第一版発行

昭和二六年	四月 法律第一四〇号「農漁業協同組合再建整備法」公布 六月 米国公認会計士J・C・エッシーン氏「日本における農協の経理および監査の方法について」報告書提出 八月 法律第一九〇号「農林漁業組合連合会整備促進法」公布 六月 法律第一八四号、「農協法」一部改正、農協中央会設立 八月 農林省令第五〇号「農業協同組合監査士の選任資格を定める省令」公布 一月 全国農協中央会設立認可、登記 一月 「全中監査規程」認可、施行 八月 全中、第一回監査士資格試験実施 二月 全中、連合会監査第一号実施 五月 全中、「農業協同組合、農業協同組合連合会及び農業協同組合中央会における監査体制の強化充実について」決定
昭和四四年 昭和四五年	五月 農協中央会監査基準委員会設置 二月 全中第一八九回理事會、「農業協同組合中央会会計監査基準・同実施準則」決定 一〇月 第一二回全国農協大会「自主監査体制確立」決議 一〇月 農協監査研究会設置
昭和三三年 昭和四二年	
昭和三〇年	
昭和四七年	六月 全中第二二一回理事會、「農業協同組合中央会組織・運営監査基準・同実施準則」決定 八月 農協監査研究会「農協監査事業の方向」報告書提出 一二月 全中総合審議会「自主監査態勢整備」について答申 三月 自主監査体制研究会設置 三月 自主監査体制研究会「自主監査体制整備」報告、同全中理事會決定 一〇月 系統農協システム監査検討委員会設置 二月 系統農協システム監査検討委員会報告書提出 三月 全中監査五〇〇連合会達成記念式典 六月 総務庁「農業協同組合の指導監督に関する行政監察」に基づく勧告 二月 農水省局長通達「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方針について」、課長通達「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方針について」の運用について「決算監査の実施について」により通達決算監査導入 四月 全中第四五四回理事會、「農業協同
昭和四八年	
昭和五五年	
昭和五六年	
昭和五七年	
昭和五八年	
昭和六〇年	
昭和六三年	
平成元年	
昭和四六年	

平成九年	<p>平成二年 平成六年 平成八年</p>
<p>平成九年</p>	<p>組合中央会監査基準・同実施準則」決定 三月 決算監査研究会設置、「決算監査実施指針」策定 二月 J A 中央会監査制度研究会「J A 中央会監査の課題と将来方向」報告 三月 「決算監査実施指針」改正 四月 J A 中央会監査機能・体制整備方策研究会「中央会監査機能・体制整備方策（中間報告）」報告 八月 農政審議会「信用事業を中心とする農協系統の事業・組織の改革の方向」とりまとめ 一二月 法律第一一九号、「農協法」一部改正、信連及び貯金量一千億円以上の組合の中央会による決算監査義務化、中央会の監査事業への公認会計士活用義務化、中央会の損害賠償責任明確化 三月 全中第五六三回理事會、「農業協同組合監査士資格試験規程」改正 五月 農林省令第三四号、「農業協同組合監査士の選任資格を定める省令」改正 一〇月 全中「中央会監査機能・体制整備指針（中央会監査スリーアップ推進）」策定 一二月 全中第五七一回理事會、「農業協同組合監査士実務補習規程」制定、「農業協</p>
平成一〇年	<p>平成一〇年 平成一二年</p>
<p>平成一〇年 平成一二年 平成一三年</p>	<p>業協同組合中央会監査基準・同実施準則・同報告準則」全面改正 二月 農水省通達「農業協同組合中央会監査規程例」改正 一月 決算監査検討会「今後の中央会監査機能・体制整備方向について（まとめ）」報告 九月 全中総合審議会「中央会事業・組織のあり方」について答申 一〇月 第二二回 J A 全国大会「全国監査委員会（仮称）」の設置及び「全国監査機構（仮称）」の設立決議 一月 全中第六一〇回理事會、J A 全国監査機構の設立へ向けて取り組みをすすめることを正式に決定 一二月 「J A 全国監査機構（仮称）」設立プロジェクト設置 六月 監査機構設立準備委員会設置 十一月 全中第六二二回理事會、「J A 全国監査機構」設立大綱」決定、「農業協同組合監査士資格試験規程・農業協同組合監査士実務補習規程」改正 政令三五六号、「農協法施行令」一部改正、貯金量五百億円以上の組合の中央会による決算監査義務化、負債総額二百億円以上の連合会の中央会による</p>

平成一五年	<p>平成一四年</p> <p>決算監査義務化</p> <p>一二月 監査実施マニュアル決定</p> <p>二月 「農業協同組合中央会監査実施準則・農業協同組合中央会監査報告準則」廃止</p> <p>全中第六二五回理事会「農業協同組合中央会監査基準」全面改定、「農業協同組合および農業協同組合連合会監査規程例」一部改正、「都道府県農業協同組合中央会監査規程(例)」「J A 全国監査機構倫理規則」「監事監査、内部監査および中央会監査の連携のための実施指針」「J A 内部監査実施指針」制定</p> <p>三月 全中第四八回通常総会 J A 全国監査機構設立に必要な「定款」、「全国農業協同組合中央会監査規程」改正</p> <p>四月 J A 全国監査機構設置、発足式開催</p> <p>「品質管理基準」制定</p> <p>継続的専門研修委員会設置</p> <p>監査実務指針委員会設置</p> <p>七月 監査機能強化検討委員会「中央会監査の機能強化の方向について」取りまとめ</p> <p>全中第六四五回理事会「農業協同組合</p>
	<p>平成一七年</p> <p>内部監査士資格制度の創設について」決定</p> <p>八月 全国J A常勤監事連絡会設立</p> <p>九月 「J A財務諸表作成の手引き」発行開始</p> <p>一二月 J A会計基本テーマ審議会設置</p> <p>一月 「意見申出制度」「監査モニター制度」創設</p> <p>三月 政令三八号、「農協法施行令」一部改正、貯金量二百億円以上の組合の中央会による決算監査義務化</p> <p>一〇月 監査体制検討委員会 中央会監査強化の方向性について取りまとめ</p> <p>一月 全中第六六二回理事会「J A 監事監査基準」制定</p> <p>二月 全中第六六三回理事会「農業協同組合監査士実務補習規程」「都道府県農業協同組合中央会監査規程例」改正</p> <p>二〇七月 広域監査体制検討会「中央会監査機能・体制整備の検討方向(素案)」取りまとめ</p> <p>三月 全中第六六四回理事会「全国農業協同組合中央会監査士監査細則」、「都道府県農業協同組合中央会監査士監査細則」廃止</p> <p>全中第五一回通常総会 「全国農業協同</p>

<p>平成一八年</p>	<p>組合中央会監査規程」改正          全中総合審議会「中央会機能体制・組織のあり方について」答申          四月 全中第六六六回理事會「農業協同組合中央会監査基準」改正          「農業協同組合監査士継続的専門研修制度内規」新設          七月 品質管理委員會「統一監査調査」決定          法律八七号、「農協法」一部改正、みなし法定監査導入          一〇月 共同計算調査等プロジェクト設置          一一月 全中第六七三回理事會「J A 内部監査基準」制定          一二月 品質管理委員會「J A 全国監査機構内部審査要領」決定、内部審査制度導入          三月 全国J A 常勤監事協議會設立準備委員會発足          七月 全国J A 常勤監事協議會設立          八月 全中第六八三回理事會「農業協同組合中央会監査基準」改正、「J A 全国監査機構監査に関する品質管理基準」制定          一〇月 全中第二四回J A 全国大会「広</p>
<p>平成一九年</p>	<p>域体制による監査の審査と品質管理に          取り組む」旨を決議          一一月 全中第六八六回理事會「J A 監事監査基準」「農業協同組合及び農業協同組合連合会監事監査規程例」改正          一月 広域本部推進会議設置          一一月 組織経営委員會 平成二二年度より広域審査体制・連合会監査体制を確立する方向性を決定          一二月 全中第七〇〇回理事會 暫定広域審査体制への移行と広域審査体制の実現へ向けて諸条件の整備を行うことを決定          一月 運営委員會「暫定広域審査会の運営方法について」決定          監事監査実施マニュアル作成          三月 全中第五四回通常總會「全国農業協同組合中央会監査規程」改正          四月～二二年三月 暫定広域審査會設置          五～一二月 J A 全国監査機構改革會議          広域審査体制のあり方について検討          一一月 全中第七一三回理事會 J A 全国監査機構「行動計画」協議          一二月 J A 全国監査機構「行動計画」公表          業務監査研究会設置</p>

平成二二年	<p>一月 監査機構運営委員会「平成二二年 度以降の広域審査体制・連合会監査体 制の構築について」合意</p> <p>三月 全中第五回通常総会「全国農業 協同組合中央会監査規程」改正</p> <p>業務監査研究会「業務監査に係る今後 の進め方等について」取りまとめ</p> <p>五月 全中第七二〇回理事会「農業協同 組合中央会監査基準」改正</p> <p>四月 広域審査・連合会監査体制確立</p> <p>一二月 全中第七四〇回理事会「農業協 同組合中央会監査基準」改正</p> <p>J A 監事監査に関する共同研究会設置</p>
平成二三年	<p>三月 東日本大震災 監査対応の考え方 や資産査定要領例「別紙」を発信</p> <p>全中第七四三回理事会「農業協同組合 中央会監査基準」改正</p> <p>一〇月 監事監査実施マニュアル改訂</p> <p>三月 常勤監事協議会委員会「全国中央 会（J A 全国監査機構）との連携に関 する実務指針」決定</p>
平成二五年	<p>二月 全中第七六八回理事会 第二次 J A 全国監査機構「行動計画」決定</p>



## 参考文献

- 産業組合中央会「産業組合と自治監査」  
大内力「農業史」  
（産業組合中央会、昭和十二年）  
（東洋経済新報社、昭和三五年）
- 全国農業協同組合中央会「農協中央会監査制度史」  
（全国農業協同組合中央会、昭和六一年）
- 農業協同組合制度史編纂委員会「農業協同組合制度史」  
（協同組合経営研究所、昭和四二年）
- 本山悌吉「農業協同組合法」  
（第一法規出版、昭和四九年）
- 河野重任他「農協経営全書第一巻 農協経営の基本問題」  
（家の光協会、昭和五〇年）
- 江口圭一「大系 日本の歴史（一四）二つの大戦」  
（小学館、平成五年）
- 藤原彰「大系 日本の歴史（一五）世界の中の日本」  
（小学館、平成五年）
- 農業協同組合制度史編纂委員会「新・農業協同組合制度史」  
（協同組合経営研究所、平成八年）
- 全国農業協同組合中央会「農業協同組合の監査」  
（J A 全中、平成一〇年）
- 全国農業協同組合中央会「ドイツ・フランスの協同組合監査制度」  
（J A 全中、平成一六年）
- ードイツ・フランス協同組合監査制度視察団報告ー」  
（全国協同出版、平成一七年）
- 多木誠一郎「協同組合における外部監査の研究」  
（全国協同出版、平成一九年）
- J A 監査研究会「J A の監査六〇問六〇答」  
（全国協同出版、平成二四年）
- 全国農業協同組合中央会「監査の理論とJ A の監査実務（第七版）」（J A 全中、平成二四年）  
（家の光協会、平成二四年）
- 全国農業協同組合中央会「監査手帳（二〇一二年版）」  
（J A 全中、平成一八年）
- 全国農業協同組合中央会「J A 全中五十年史」  
（全国協同出版、平成元年）



# 新農業協同組合中央会監査制度史

---

平成 25 年 10 月 21 日 初版第 1 刷発行

---

編集・発行 全国農業協同組合中央会  
J A 全国監査機構

〒100-6837 東京都千代田区大手町 1-3-1 J Aビル

---

印刷 有限会社旭印刷