

公表版

調査報告書

特別調査委員会

目次

第1	本件調査の概要	1
1	特別調査委員会設置の経緯及び目的	1
(1)	食品不祥事の発覚と特別調査委員会の設置	1
(2)	さらなる不祥事の発覚	1
2	当委員会への委任事項	2
3	当委員会の構成	2
4	調査の期間	2
5	調査の方法	2
6	本調査の前提事項及び限界	3
(1)	前提事項	3
(2)	限界	3
第2	J A高知県の管理体制	4
1	農業協同組合の特徴とJ A高知県の理念・基本方針	4
2	ガバナンスに係る体制（理事会の状況）	4
3	コンプライアンスに係る組織及び活動状況	5
第3	食品製造における不正事案	7
1	事案の概要及び前提事実	7
(1)	事案の概要	7
(2)	土長地区の組織・ガバナンス体制	7
ア	土長地区	7
イ	れいほく柚子加工場（本件工場）	7
2	事案①について	7
(1)	認定事実	7
ア	賞味期限の切れた原材料を使用して製造された4商品について	7
イ	発覚の経緯	9
ウ	原材料の管理・保管状況等について	9
エ	賞味期限切れの原材料が使用され続けていた経緯	9
オ	発覚後の対応	10
(2)	法的問題点	10
3	事案②について	11
(1)	認定事実	11
ア	本件工場で使用する水の管理状況	11
イ	基準値超過の検査結果を見過ごして水を使用した経緯	11
ウ	基準値超過した疑いのある水の使用状況	12
(2)	保健所からの1度目の指示及びそれに対する対応	12
ア	保健所からの1度目の指示	12

イ	保健所の指示に対する対応	13
(3)	保健所による2度目の指示及びそれに対する対応	14
ア	立入検査における虚偽の口頭報告と保健所による2度目の指示	14
イ	保健所の指示に対する虚偽報告の経緯	14
(4)	法的問題点	15
ア	基準値の超過	15
イ	保健所に対する虚偽報告	15
4	事案③について	16
(1)	認定事実	16
ア	賞味期限の表示の管理	16
イ	誤った賞味期限が表示された経緯	16
ウ	誤った賞味期限が表示された商品	16
エ	本件工場の職員が誤った賞味期限が表示されていたことに気付いた経緯	16
オ	本件ぜんまい水煮の回収対応	17
(2)	問題点	17
ア	法的問題点	17
イ	その他の問題点	17
5	事案①から③がJ A高知県本部に発覚した経緯	19
(1)	発覚の経緯	19
(2)	J A高知県内での検討と保健所への連絡	19
(3)	理事会への報告	20
第4	高知地区における不正事案	21
1	発覚の端緒	21
2	事案の概要	21
3	前提事実	21
(1)	本件店舗にかかるガバナンス体制	21
(2)	G氏の職歴・職務内容	22
(3)	用語の説明	22
4	本件不正行為の行為態様	23
5	G氏による隠蔽行為の態様	23
(1)	売上げ金額に対する隠蔽行為	23
ア	マイナス処理	23
イ	値引き調整	24
ウ	電算処理の不実施	24
(2)	在庫数に対する隠蔽行為	24
ア	仕入れ数の在庫減少処理	24
イ	「繰越用仕入れ先コード」の使用による在庫減少処理	25
ウ	第三者に対する架空取引の計上	25

6	法的問題点	26
第5	仁淀川地区における不正事案.....	27
1	事案の概要	27
2	前提事実	27
	(1) 仁淀川地区の概要	27
	(2) 仁淀川地区の信用・共済事業等	27
3	判明した事情	27
	(1) 発覚した経緯.....	27
	(2) 本件不正行為の内容	27
	(3) 信用事業における不正行為	29
	ア 不正口座の開設.....	29
	イ 不正口座からの出金.....	29
	(4) 共済事業における不正行為	30
	ア 不正な約款貸付.....	30
	イ 共済契約の不正な異動.....	31
	ウ 新規共済契約の不正な締結	31
	エ 不正な集金とその流用	32
	(5) 本件不正行為の動機.....	32
4	法的問題	32
	(1) 不正口座の開設に係る有印私文書偽造、同行使、詐欺（刑法第159条 1項、第161条1項、第246条1項）	32
	(2) 不正な約款貸付に係る有印私文書偽造、同行使、詐欺（刑法第159条 1項、第161条1項、第246条1項）	33
	(3) 共済契約の不正な異動に係る有印私文書偽造、同行使、詐欺（刑法第1 59条3項、第161条1項、第246条1項）	33
	(4) 不正口座からの出金に係る有印私文書偽造、同行使（刑法第159条1 項、第161条1項）	33
	(5) 不正な集金とその流用に係る業務上横領罪（刑法第253条）	33
第6	不正事案発生に係る組織上の背景及びガバナンス上の問題	34
1	不正事案発生に係る組織上の背景.....	34
	(1) 今回の不祥事案件の位置付け	34
	(2) 各地区が抱える背景・リスク	34
	ア 各地区における独自ルールが存在	34
	イ 職員の高いコンプライアンス意識を醸成できていなかった	34
	ウ 職員間のけん制が十分に働かない関係性	35
	(3) J A高知県において内部統制・リスク管理体制が十分に機能していない 背景	35
	ア 地区代表制の問題.....	35

イ	職員からの職場環境に対する強い不満	36
2	共通するガバナンス上の問題.....	37
(1)	人事ローテーションの不徹底	37
(2)	コンプライアンス意識が乏しい	38
(3)	コンプライアンス研修の実効性が十分ではない.....	38
(4)	職場環境に関する問題	38
ア	事業推進目標の設定方法と不十分な説明	38
イ	管理職におけるマネジメント能力が十分ではない.....	38
ウ	労務管理上の問題.....	39
(5)	ヘルプライン制度が十分に機能していない.....	39
(6)	内部監査による実効的な調査まで至っていない.....	39
3	各事案におけるガバナンス上の問題.....	39
(1)	食品三事案.....	39
ア	食の「安心」に対する意識が乏しい	39
イ	食品に関する法令等の知識不足	40
ウ	食品工場での食品関係法令違反の場合の自主回収ルールが明確ではない .	40
エ	規程やマニュアルの不整備	40
(2)	高知地区事案.....	41
ア	業務フローの不遵守	41
(ア)	日締め作業の不徹底	41
(イ)	管理者による確認の不徹底	41
(ウ)	「繰越用仕入先コード」の管理不徹底.....	42
イ	現場職員の固定と正規職員の流動	42
(3)	仁淀川地区事案.....	42
ア	連続職場離脱制度及び自主検査制度の形骸化.....	42
イ	対面による本人確認や意思確認の不徹底	43
ウ	業務フローに係るルールの不徹底	43
第7	再発防止策の提言	44
1	組合長を筆頭とする経営幹部によるコミットメント（誓約）とイニシアティブ（主導的取組）	44
2	地区代表制が抱える問題に関する対策	44
3	コンプライアンス（内部統制）専門の担当理事の登用	44
4	外部専門家の理事の登用.....	45
5	広域人事を含む人事ローテーションの徹底とモニタリング	45
6	食品衛生法の基礎の習得と食の「安心」に対する意識の向上.....	45
7	加工場における規程の整備と運用の徹底	45
8	マニュアル等の規程に沿った業務の徹底とモニタリング	46
9	実効的なコンプライアンス研修の実施	46

10	ヘルプライン制度の実効性確保に向けた取り組み（周知内容の見直し）	47
11	職場環境の改善	47
12	内部監査室の人的リソースの拡充	47
第8	結語	48

第1 本件調査の概要

1 特別調査委員会設置の経緯及び目的

(1) 食品不祥事の発覚と特別調査委員会の設置

2021年4月2日付けのヘルプライン通報（以下「本件通報」という。）を端緒とした内部調査によって、高知県農業協同組合（以下「JA高知県」という。）土長地区営農経済センター「れいほく柚子加工場」（以下「本件工場」という。）において、以下の事案（以下、併せて「食品三事案」という。）が発覚した。

事案①：賞味期限の切れていた原材料を使用して商品が製造されていた。

事案②：清涼飲料水の原料として使用する水の成分に基準値を超える塩素酸が検出されたにもかかわらず、清涼飲料水の製造を継続した上、保健所からの問い合わせに対し虚偽の回答を行った。

事案③：誤った賞味期限が印字された商品が販売されていた。

JA高知県では、一昨年に発覚したコメの不適切な取扱いに関し、2021年1月23日付け「米の不適切な取扱いに関する調査結果並びに再発防止策について」に基づいて再発防止及び信頼回復に取り組む中で上記事案が発覚したことから、食品三事案の原因究明及び経済事業全般の総点検に関し、中立かつ客観的な立場からの調査を行い、かつ既に進めていた再発防止策を補強するため、同年8月13日開催の理事会において、JA高知県から独立した第三者のみで構成される特別調査委員会（以下「当委員会」という。）を設置することを決議し、当委員会が設置されるに至った。

(2) さらなる不祥事の発覚

当委員会を設置した直後である同年8月16日頃、JA高知県高知地区購買課において、顧客からの相談により同課契約職員による売上金の着服事案（以下「高知地区事案」という。）が発覚し、さらに同月18日頃、仁淀川地区信用共済部において、顧客からの相談により、同部職員による共済契約の無断解約等に係る金銭の詐取事案（以下「仁淀川地区事案」という。）も発覚した。その後、JA高知県は、両事案の内部調査を進め、同年9月頃には、いずれの事案も長期間かつ多額の被害に及ぶことが判明した。

以上の経過を踏まえ、当委員会としては、食品三事案のほか、高知地区事案及び仁淀川地区事案が発生した原因・背景をも踏まえなければJA高知県の根本的な問題解決には至らないと考え、両事案におけるガバナンス上の問題及び再発防止策についての調査も行うこととした。なお、仁淀川地区事案についての事実調査については、不正が長期間かつ多数回に及んでおり、当委員会による調査の限界もあることから、JA高知県及び全国共済農業協同組合連合会高知県本部による調査で判明した事実を前

提に、ガバナンス上の調査を行うこととした。

2 当委員会への委任事項

以上の経緯を踏まえ、当委員会への委任事項は、以下のとおりである。

- ① 食品三事案及び高知地区事案に関する事実関係及びガバナンス上の問題点の解明
- ② 仁淀川地区事案のガバナンス上の問題点の解明
- ③ 調査アンケートの実施及びそれに基づく事実調査
- ④ ①から③を踏まえた再発防止策の提言
- ⑤ 調査報告書（以下「本報告書」という。）の作成

3 当委員会の構成

当委員会の構成は、以下のとおりである。

委員長	岩井 重一	（アクト法律事務所 弁護士）
委員	松田 純一	（松田綜合法律事務所 弁護士）
委員	杉本 雅敏	（高知商工会議所 専務理事）

また、当委員会は、以下の松田綜合法律事務所の弁護士を補助者として任命し、本調査の補佐をさせた。

弁護士	菅原 清暁	（松田綜合法律事務所）
弁護士	岩月 泰頼	（ 同 上 ）（元検察官）
弁護士	鈴木 みなみ	（ 同 上 ）
弁護士	山下 正晃	（ 同 上 ）
弁護士	加藤 拓	（ 同 上 ）
弁護士	徐 靖	（ 同 上 ）
弁護士	石畑 智哉	（ 同 上 ）

なお、委員及び委員補助者は、いずれも J A 高知県と利害関係はない。

4 調査の期間

2021 年 8 月 13 日～2022 年 1 月 11 日

5 調査の方法

当委員会は、以下に掲げる方法及び一般に入手可能な公開情報に基づき、調査を実施した。

① 現地調査

食品三事案、高知地区事案及び仁淀川地区事案について、いずれも不祥事が発生した状況を直接確認するため、現地調査を実施した。

② 資料（書面及び電子データ等）の精査

当委員会は、当委員会の依頼に基づき J A 高知県から提供された資料（書類及び電子データ等）及び当委員会がヒアリングを行った者から提供された資料（書類及び電子データ等）を入手し、そのうち、当委員会が必要と認めたものをレビューした。

③ アンケート調査

当委員会は、2021 年 9 月に J A 高知県の役職員に宛てた第 1 回アンケートを実施し、さらに同アンケート結果を踏まえて、同年 11 月に J A 高知県の職員に宛てた第 2 回アンケートを行った。

④ ヒアリング

当委員会は、J A 高知県の関係者 44 名に対するヒアリングを実施した（第 1 回アンケートの回答者に対するヒアリングを除く。）。

6 本調査の前提事項及び限界

（1） 前提事項

- ① 当委員会には、調査を行う強制的な権限はなく、当委員会による調査は、すべて関係者による任意の協力及び資料提供に基づいて行われたものである。
- ② 当委員会の調査は、前述の委任事項のとおりであり、本各事案に関与した関係者の法的責任又は処分について分析・検討を行うものではない。
- ③ 当委員会が関係者から提供を受け、かつ、事実認定に用いた資料については、すべて真正な原本及びその正確な写しである。

（2） 限界

① 正確性の限界

当委員会は、可能な限り客観的な証拠に基づいた事実認定を行っているが、客観的な証拠がなく、関係者のヒアリングのみに基づいた事実認定をせざるを得ない部分もあった。よって、各関係者の記憶違い等があった場合には当委員会による事実認定及び評価判断を維持できない可能性がある。

② 調査範囲・網羅性の限界

当委員会は、限られた期間内で、前述の調査方法に基づいて、可能な限り適切と考えられる調査及び検討を実施したものであり、本報告書で報告する事項は、実施した調査の範囲内で判明したものに限定される。そのため、本調査の過程で収集ができなかった情報・資料や検討を尽くすことができなかった情報・資料がある可能性は否定できず、そのような資料が明らかとなった場合、当委員会による事実認定及び評価判断を維持できない可能性がある。また、本調査は、裁判所における判断を保証するものではない。

第2 J A高知県の管理体制

1 農業協同組合の特徴と J A高知県の理念・基本方針

農業協同組合は、農業者を組合員として組成されている組織である。農業協同組合は、組合員のために最大の奉仕をすることを目的とし、その事業を行うに当たっては農業所得の増大に最大限の配慮を要する(農業協同組合法第7条1項・2項)。

農業協同組合における組合員の位置付けをみると、組合員は農業協同組合の出資者として、総会又は総代会を通じて組合の意思決定に関与する(「所有者」としての側面)。

一方で、組合員は、農業協同組合の運営を行うとともに(「運営者」という側面)、その事業の「利用者」という側面も有している。

組合員が所有者、運営者及び利用者のそれぞれの側面を有することは、農業協同組合において「三位一体」と表現される。

組合員の議決権は1名1票が原則であり(同法第16条1項)、株式会社のように支配株主や大株主が事実上イニシアティブを取るという構造にはなっていない。

J A高知県の経営理念及び経営方針は以下のとおりであり、前述した「三位一体」の特徴が反映されているといえる。

【経営理念】

高知県の豊かな自然の恵みを生かして、組合員・地域の皆様と共により良い「未来」をつくれます。

【経営方針】

- (1) 地域農業を振興し、農業者の所得増大を実現します。
- (2) 人と人とのつながりを大切にし、心豊かな地域社会を創造します。
- (3) 新たな改革に挑戦し続け、さらなる協同の成果を実現します。

2 ガバナンスに係る体制(理事会の状況)

理事会は定例理事会と臨時理事会があり(理事会運営規程第3条1項)、概ね毎月1回開催されている。理事は理事会において、(株式会社の取締役会における取締役と同様に)1名1票を有している。

J A高知県の理事会は、2021年6月の改選後の同年12月現在、代表理事組合長1名、代表理事副組合長1名、代表理事専務4名を含む、理事48名で構成されている。代表理事副組合長は農業所得増大・経営基盤強化担当、代表理事専務はそれぞれ、総括本部担当、信用共済担当、営農販売担当及び購買担当である。なお、理事には、公認会計士、弁護士その他の職業専門家は含まれていない。

7 地区、青壮年部、女性部及び県内全域のそれぞれの推薦母体が理事の候補者を推薦し(役員選任細則第2条、3条及び13条)、推薦された者が理事に選任されるため、各理事は推薦母体の代表という側面が強い。

特に、地区推薦の常勤理事は、担当業務等について、各地区の「総務・信用共済担当」「経済担当」などの肩書で整理されることから、J A高知県全体の理事というよりも、

地区の理事という側面が強い。

地区推薦の理事に関して、7 地区はそれぞれ 2 名の常勤理事と 3 名(高知地区は 2 名)の非常勤理事、計 5 名(高知地区は計 4 名)の理事を推薦しており、これらの者が理事として選任されている。すなわち、48 名の理事のうち、34 名が各地区推薦の理事(各地区担当理事)である。

理事が地区代表という側面を持つ点は、J A 高知県全体の意思決定を行うという理事会の役割とは相容れない側面があり、J A 高知県の理事会は、各地区の利益調整としての場として機能する側面が強く、J A 高知県全体の意思決定という側面が希釈していることが窺われる。

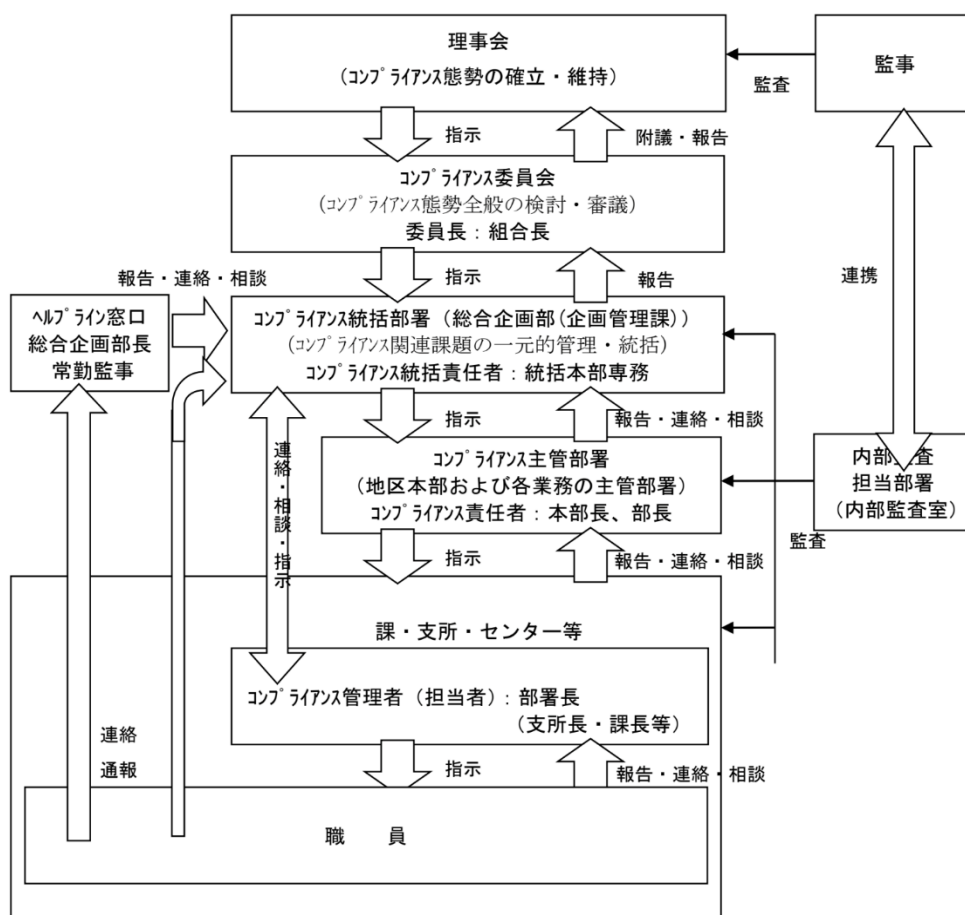
また、理事の人数の多さも、J A 高知県全体の意思決定を行う理事会の役割を阻害しているものと思料される。ただし、理事の人数は、発足当時は 67 名であり、発足当時に比べると、理事会の人数はスリム化されている。

理事の人数に関する経緯として、発足当初(第 1 期)の 67 名のうち、48 名は地区推薦の理事であり、7 地区はそれぞれ 3 名から 6 名の常勤理事と 3 名の非常勤理事を推薦し、これらの者が理事として選任されていた。

2021 年 6 月改選(第 2 期)にあたっては、当初、常勤理事 13 名(各地区からの推薦は 1 名ずつ)・非常勤理事 35 名(各地区からの推薦は 4 名ずつ(高知地区のみ 3 名))の体制が提案されていたものの、検討過程において、地区推薦の常勤理事の人数が少ないことへの反対意見があり、最終的に、常勤理事 20 名・非常勤理事 28 名の体制となった。

3 コンプライアンスに係る組織及び活動状況

「コンプライアンス・マニュアル」における J A 高知県のコンプライアンスの体制図は以下のとおりである。



第3 食品製造における不正事案

1 事案の概要及び前提事実

(1) 事案の概要

事案①：賞味期限の切れていた原材料を使用して4商品が製造されていた。

事案②：清涼飲料水の原料として使用する水の成分に基準値を超える塩素酸が検出されたにもかかわらず、清涼飲料水の製造を継続し、その後、保健所からの問い合わせに対し虚偽の回答を行った。

事案③：誤った賞味期限が印字された商品が販売されていた。

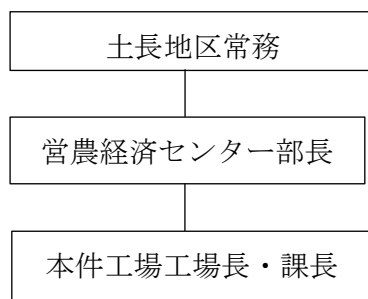
(2) 土長地区の組織・ガバナンス体制

ア 土長地区

土長地区は、南国市、本山町、大豊町、大川村、土佐町及びいの町の支所等を管轄する。

イ れいほく柚子加工場（本件工場）

本件工場は、JA高知県の作成する機構図においては、土長地区営農経済センターの所管する営農販売課の管轄する工場と位置付けられる。



2 事案①について

(1) 認定事実

以下では、書類等の資料及び関係者からのヒアリングを前提に事実を認定している。この点、当委員会では、本件工場を長年管理し、かつ責任者でもあったA工場長へのヒアリングが本件の解明に不可欠であると考えていたが、A工場長は、本調査時点ですでにJA高知県を退職しており、当委員会によるヒアリングを実施できなかった。したがって、事実経緯の解明は、その他の関係者からのヒアリングで補強して進めるほかなく、明らかにできない事実もあった。

ア 賞味期限の切れた原材料を使用して製造された4商品について

本件工場において賞味期限切れの原材料を使用して製造された4商品（以下「本件4商品」という。）及び当該原材料（以下、賞味期限の切れた6種類の原材料を併せて「本件原材料」という。）は以下のとおりである。

商品名	使用された賞味期限切れの原材料	賞味期限
ゆずーる	酒石酸	2015 年 12 月 8 日
しょうが柚	増粘剤	2014 年 4 月 22 日
すし酢	酵母エキス	2018 年 8 月 8 日
	だししるべ（椎茸調味液）	2017 年 6 月 12 日
おいしし	れんこん	2019 年 9 月 27 日
	乾燥しいたけ	2018 年 7 月 31 日

また、本件 4 商品のそれぞれの販売本数（サンプル提供等を含む）は、以下のとおりである。

商品名	年度	販売本数
しょうが柚 （土佐人じゃー含む） 280ml	2014 年度	6,676
	2015 年度	5,996
	2016 年度	12,698
	2017 年度	8,452
	2018 年度	8,443
	2019 年度	7,892
	2020 年度	3,862
	ギフト	8,240
	計	62,259
ゆずーる 280ml	2015 年度	1,105
	2016 年度	9,719
	2017 年度	10,288
	2018 年度	8,400
	2019 年度	5,586
	2020 年度	1,901
	計	36,999
すし酢 360ml	2017 年度	1,054
	2018 年度	1,055
	2019 年度	786
	2020 年度	780
	ギフト	176
	計	3,851
おいしし瓶詰 90g	2018 年度	951
	2019 年度	621

	2020 年度	340
	ギフト	177
	計	2,089
おいしし瓶詰 500g	2018 年度	3
	2019 年度	13
	2020 年度	3
	計	19

イ 発覚の経緯

2021 年 2 月 26 日頃、D 氏から C 氏に対し、『しょうが柚』に使用されている増粘剤（ビSTOPP）の賞味期限から長期間が経過しているが、使わないようにできないか。」との相談があった。これを受けた C 氏は、A 工場長に対し、賞味期限の切れた増粘剤を使用しても良いか相談をしたものの、A 工場長からは「微量の使用であり、使用しても問題ない。」との回答があった。そのため、同月 26 日のしょうが柚の製造において、賞味期限の切れた増粘剤を使用した。

C 氏は、増粘剤のほかにも賞味期限の切れた原材料があるのではないかと思い、調査をしたところ、れんこん、乾燥しいたけ、だししるべ（椎茸調味液）、酵母エキス及び酒石酸ナトリウムの賞味期限も切れていたことが判明した。

ウ 原材料の管理・保管状況等について

原材料の発注や在庫の管理は、A 工場長を責任者として、それぞれの原材料に適した温度帯を維持できる場所で保管されていたが、賞味期限については、データや書類による管理は行われておらず、これに関する規程やマニュアルも整備されていなかった。

エ 賞味期限切れの原材料が使用され続けていた経緯

各原材料の包装には賞味期限が表示されていたため、外形上、各原材料の包装を見れば誰でも賞味期限を確認可能な状況にあった。本件工場の職員は、商品を製造する際、必要な原材料を保管場所から運んでくることになっており、また、製造に使用する原材料の賞味期限又はロット番号の記載が必要な製造記録を作成することにもなっていたため、商品の製造をする度に、原材料の賞味期限が目に入るような状況にあった。

本件原材料も同様の状況にあったため、本件 4 商品のうち、主にゆずーる及びしょうが柚の製造担当であった D 氏や、主においしし及びすし酢の製造担当であった F 氏は、本件原材料の賞味期限を過ぎていることに当初から気付いていた。

このような状況の下、本件原材料の賞味期限を過ぎていることに気付いていた D 氏及び F 氏は、過去に、A 工場長から、本件 4 商品を製造するよう指示を受けた際、本件原材料の賞味期限が過ぎてしまっていることを同工場長へ報告したが、同工場長か

らは、「使用する原材料は微量であるから問題ない。」との回答があった。両氏は、本件原材料を使用し続けることは良くないことだと思ったものの、同工場長が本件工場で30年以上勤務しており、周囲の職員からも、本件工場の職員の中で最も食品に関する知識を有していると思われていたこともあって、同工場長に対し、それ以上は何も言えず、本件原材料の使用を続けていた。

その後も、D氏とF氏は、本件原材料を長期間にわたって使い続けることへの懸念から、A工場長に対し、賞味期限が過ぎていることを何度か報告したことがあったが、同工場長から使用を止めるようにとの指示がなされることはなかった。

そのため、前述のとおり、2021年2月26日頃まで、本件4商品の製造には賞味期限の切れた本件原材料が使用され続けていた。

オ 発覚後の対応

C氏は、2021年3月1日頃、前述の調査によって判明した内容を本件工場のB課長に報告した。これを受けたB課長は、E氏にも共有した上で、本件原材料及びこれらを使用して製造された本件4商品の在庫を廃棄処分することを決定した。また、B課長は、C氏及びE氏との協議も踏まえ、本件4商品を廃番にすることを決定した。この際、本件工場内では、A工場長及びB課長において自主回収について具体的に検討された形跡は見当たらず、既に市場や消費者に出回った本件4商品を回収するか否かの検討は行われていない。

(2) 法的問題点

賞味期限とは、定められた方法により保存された場合において、期待される全ての品質の保持が十分に可能であると認められる期限のことをいう（食品表示基準第2条8号）。そのため、賞味期限を過ぎた原材料を使用することが必ずしも禁止されているわけではなく、社内基準を策定の上、最終製品の品質に問題がないことを科学的・合理的な方法で確認するとともに、その関係記録・帳簿等を保存するなど、慎重かつ十分な管理・確認の下で行うことは認められている¹。したがって、賞味期限の切れた原材料を使用して製品を製造すること自体が直ちに食品表示基準違反となるわけではない。

しかしながら、食品衛生法第6条3号、4号により、人の健康を損なうおそれのある食品を製造・販売等することは禁止されているため、慎重かつ十分な管理・確認なく賞味期限の切れた原材料を使用して製品を製造していたとすれば、同条違反となる可能性がある。

本件4商品では、検査の結果、人の健康を損なうおそれがあったとの結果は出ていないため、本件4商品を製造・販売したことが、直ちに同条違反として違法になるとまではいえない。

ただし、検査結果は、本件4商品のうち試験品として提供したものに限っての結果

¹ 食品表示基準 Q&A（加工—43）

であるし、賞味期限の切れた原材料を使用して製品の製造をするに当たっては、慎重かつ十分な管理・確認の下で行われるべきであるということはいうまでもない。

食品衛生法第6条

次に掲げる食品又は添加物は、これを販売し（不特定又は多数の者に授与する販売以外の場合を含む。以下同じ。）、又は販売の用に供するために、採取し、製造し、輸入し、加工し、使用し、調理し、貯蔵し、若しくは陳列してはならない。

1～2（略）

3 病原微生物により汚染され、又はその疑いがあり、人の健康を損なうおそれがあるもの。

4 不潔、異物の混入又は添加その他の事由により、人の健康を損なうおそれがあるもの。

3 事案②について

（1） 認定事実

ア 本件工場で使用する水の管理状況

本件工場では、近くの河川水をろ過・殺菌処理（以下「浄水処理」という。）し、清涼飲料水を含む食品の製造や機材の洗浄等に使用していた。本件工場は、浄水処理に使用する設備及び水質の管理並びに本件工場で使用する水の水質検査をX会社に委託していた。水質検査は、年に一度、処理水（浄水処理を施した水を指す。）に対する51項目の水質検査及び原水（浄水処理を施す前の水を指す。）に対する26項目の検査（以下、併せて「詳細検査」という。）を行っていた。当該検査項目は、本件工場とX会社間の契約により定められた項目である。また、詳細検査とは別に月に一度（但し、詳細検査を行う月を除く。）処理水に関し11項目の水質検査（以下「月例検査」といい、詳細検査と併せて「水質検査」という。）を行っていた。なお、詳細検査では、塩素酸が検査項目として含まれていたものの、月例検査では、塩素酸に関する検査項目はなかった。

イ 基準値超過の検査結果を見過ごして水を使用した経緯

X会社は、通常の業務フローとして、水質検査を実施後、水質検査報告書を作成し本件工場に提出していた。本件工場では、水質検査報告書の管理方法について、特段定めを設けておらず、X会社から提出された水質検査報告書は、A工場長のみが確認し保管をしていた。提出された水質検査報告書を他の職員が確認することも、水質検査報告書記載の内容を社内の管理システム等に記録することもなされていなかった。

2020年8月26日、X会社は、本件工場において、詳細検査を実施するため、本件工場の処理水を採取し、詳細検査を行い、2020年9月8日付け水質試験結果報告書（以下「水質検査報告書①」という。）を本件工場に提出した。同報告書においては、

塩素酸の値が、「0.69mg/l」（基準値：0.6mg/l）となっており、検査の結果は、「不適合」となっていた。

しかし、A工場長及びその他の職員は、水質検査の結果が不適合となっている事実を認識せず、本件工場において処理水を使用して清涼飲料水を製造し続けていた。

なお、本件工場の水質管理を委託されていたX会社は、水質検査報告書①において不適合の事実があったことから、2020年9月23日に再度本件工場の処理水を採取し、塩素酸に関する検査を行ったところ塩素酸の濃度が基準値を下回る「0.07mg/L」となっていた。そこで、その旨記載した2020年9月29日付水質試験結果報告書（以下「水質検査報告書②」という。）を本件工場に提出した。

ウ 基準値超過した疑いのある水の使用状況

水質検査報告書①の採水日である2020年8月26日から水質検査報告書②の採水日である同年9月23日までに本件工場において製造し、JA高知県が販売した清涼飲料水は、以下の表のとおりである。

	商品名	製造日	製造量（本）	賞味期限
①	わんぱくゆず ジュース	2020年8月31日	5,904	2021年2月28日
②	小夏ジュース	2020年9月8日	5,891	2021年3月07日
③	高知ゆず	2020年9月15日	5,907	2021年5月14日

（２） 保健所からの１度目の指示及びそれに対する対応

ア 保健所からの１度目の指示

本件工場は、2020年9月中旬頃、HACCP認証取得に向け、HACCP申請書の添付書類として水質検査報告書①を高知県中央東福祉保健所（以下「保健所」という。）に提出した。そのような経緯で、本件工場において清涼飲料水の製造に使用される水に含まれる塩素酸の基準値超過が発覚した。

保健所の担当者は、保健所に提出された水質検査報告書①を踏まえ、A工場長に対し、同年10月2日、電話及びメールにより以下の項目に関する回答をするよう指示した。

- ・自主回収を検討し、検討結果を報告
- ・基準超過を迅速に把握できなかった経緯と改善策
- ・基準超過の原因と対策
- ・今後不適切事例が発生しないよう品質管理体制をどのようにしていくか（工場、支部、本部等の役割責任分担等を明確に）

イ 保健所の指示に対する対応

保健所による指示を受けてA工場長は、水質検査業務を委託しているX会社に対し、塩素酸の基準値超過による人体への影響に関する意見を求め、2020年10月2日、X会社から「(塩素酸に関して) 食品衛生法に定める26項目には含まれておりません。」

「即健康被害が出るという数値ではありませんので、過度に不安視されませんようお願いいたします。」との見解を示された。なお、食品衛生法第13条1項に基づき定められている「食品、添加物等の規格基準」(昭和34年12月28日、厚生省告示第370号)の中の「清涼飲料水」の規格(以下「清涼飲料水規格」という。)では、清涼飲料水の原料となる水の基準において、塩素酸の項目が設けられており、その基準値は、「0.6mg/l」以内と定められているところ、そのことに関し、X会社及び本件工場の職員は認識していなかった。

A工場長は、X会社から上記見解が示されたことから、塩素酸の基準値超過に関する関係法令の調査を行わず、保健所の指示に対し概要以下のとおり回答した(2020年10月7日付「水質検査不適合対応につきまして」、以下「回答書①」という。)

1 自主回収

(X会社からの見解を踏まえ)「今回、水質不適合ではありましたが製品回収は行わないことといたしました。」

2 基準値超過を迅速に把握できなかった経緯と改善策

「経緯：郵送された検査結果報告書受取時、責任者の工場長が不適合判定を見落とし担当者に渡した。担当者も判定を確認せず、工場内で不適合判定結果を認識・把握できていなかった。」

「改善策：今回の事態は書類等確認の怠慢から起きたことであり工場内でもその重要性を認識・共有しました。また、管理委託先とも協議し緊急時の迅速な情報の共有、対策を事項することを確認しました。」

3 基準値超過の原因と対策

「原因：…浄水装置の次亜塩素酸ナトリウムの滞留(使用水量と次亜塩素酸ナトリウムの投入量のバランスがとれていない)と気温の高さから塩素酸の濃度が上昇したものと考えられます。」

「対策：月毎の11項目の検査に塩素酸を追加することとし、塩素酸の数値変動を観ながら工場稼働に沿った次亜塩素酸ナトリウムの投入を計画していくこととしました。」

4 品質管理

「JA高知県としての体制が決定されておらず柚子搾汁から販売までを取りまとめる部署において体制を策定していく予定です。」

(3) 保健所による2度目の指示及びそれに対する対応

ア 立入検査における虚偽の口頭報告と保健所による2度目の指示

保健所は、2020年10月8日、HACCP申請に関する立入り調査のために本件工場を訪問した。その前日に、A工場長による回答があったことから、保健所は、A工場長に対し、口頭で、「確かに食品衛生法の条文において、塩素酸に関する基準は定められていないが、清涼飲料水規格では塩素酸の基準値が設けられている。」旨指摘した。A工場長を含め、本件工場の職員は、このとき初めて清涼飲料水規格において塩素酸の基準値が定められていることを認識するに至った。

その上で、保健所は、A工場長に対し、本件期間に清涼飲料水の製造は無かったか質問をした。それに対し、A工場長は、本件期間中清涼飲料水の製造はなかったと回答した。しかし、実際は、前述のとおり、本件工場において、本件期間中に清涼飲料水の製造は行われていた。

保健所は、本件期間において、基準値を超過した疑いのある水を使用して清涼飲料水が製造されていなかったことを改めて報告書の形で提出するようA工場長に指示をした。

イ 保健所の指示に対する虚偽報告の経緯

2020年11月4日まで、A工場長は、保健所に対し、本件期間中に清涼飲料水を製造していなかった旨記載された報告書を提出していなかったことから、同日、保健所がA工場長に対しメールで「先日、訪問した時に自主回収しない旨の報告書について文面の修正をお願いしていましたが、返信がありません。できるだけ早くご提出ください。」と指示した。かかる指示を受け、A工場長は、回答書①の内容に、本件期間中清涼飲料水を製造していない旨加筆した回答書(2020年11月14日付「水質検査不適合対応につきまして」、以下「回答書②」という。)を作成し、JA高知県の公用印の一つである組合印の副印(以下「副印」という。)を押印したうえで同月14日にメールにて保健所に回答書②を提出した。

JA高知県では、副印を使用するためには公印管理簿に使用の旨記載し、公用印の保管責任者(公用印管理規程において、本件工場に保管されていた副印の保管責任者に関する明文の定めは無いが、事実上本件工場の課長が公用印の保管責任者となっていた。)による承認を得なければならない。しかし、回答書②への副印使用に関しては、公印管理簿への記載も保管責任者であるB課長による承認も無かった。すなわち、A工場長は、公印管理簿に記載をせず、JA高知県の副印を使用して回答書②を作成し、保健所に提出していた。公印管理簿への記載を行わずに副印を使用して回答書②を作成し提出している経緯を考慮すると、A工場長は、他の本件工場の職員等に内密に回答書②の提出を行おうとしていたことが推認され、B課長への確認が行われたとまでは認められない。

(4) 法的問題点

ア 基準値の超過

食品衛生法第 13 条 1 項に基づき制定されている清涼飲料水規格において「2 清涼飲料水の製造基準」が定められており、清涼飲料水の原料となる水（殺菌又は除菌を行うもの。）の成分に関し、塩素酸が「0.6mg/1」以内である必要があると定められている（清涼飲料水規格「2 清涼飲料水の製造基準」「(2) 個別基準」「4」）。

本件工場において、清涼飲料水の原料となる水に関しては、河川水を浄水処理したものを使用しているため、その成分に「0.6mg/1」を超える塩素酸が含まれている場合、当該水を使用して清涼飲料水を製造してはならない。

しかし、本件工場では、水質検査報告書①において、塩素酸が「0.6mg/1」を超えるとの結果が出ているにもかかわらず、本件期間中清涼飲料水を製造し、販売していた。したがって、この点に関しては、清涼飲料水規格ひいては同規格の根拠法である食品衛生法第 13 条 1 項及び同 2 項違反の可能性がある。

イ 保健所に対する虚偽報告

保健所による指示（1 度目及び 2 度目を含む。）は、担当者による口頭及びメールでの指示であり、行政処分として行われたものではなく、保健所の任意による指導として行われたものである。そのため、当該指示に対して虚偽の報告を行ったことが直ちに違法となるものではない。

ただし、既に違法状態がある中で、行政からの指導に対し、虚偽の報告を行い、また、かかる虚偽の報告を事前に阻止することができなかったことに関しては、ガバナンス上及びコンプライアンス上重大な問題があると言わざるを得ない。

なお、食品衛生法第 28 条 1 項に基づき厚生労働大臣、内閣総理大臣又は都道府県知事等による正式な報告徴収命令に対して、虚偽の報告を行った場合、虚偽の報告を行った者及びその者の所属する法人に対しては 50 万円以下の罰金刑が下される可能性がある（食品衛生法第 85 条第 2 号）。

4 事案③について

(1) 認定事実

ア 賞味期限の表示の管理

本件工場では、「ぜんまい水煮 70g」の包装に賞味期限を表示する方法として、手押しの機械を使用して賞味期限を印字しており、印字をする際には、印字をする者（印字担当者）と印字された賞味期限が正しいかどうかの確認をする者（確認担当者）との二人体制でこれを行うこととされていた。この印字担当者と確認担当者は事前に定まっているものではなく、その時々の方職員の勤務体制に鑑みて手の空いている者が担当するようになっていたが、印字担当者はF氏であることが多かった。

イ 誤った賞味期限が表示された経緯

本件ぜんまい水煮の賞味期限の印字もF氏が担当していたところ、F氏は、明確な理由はないものの、思い違いにより、本来の賞味期限は6か月間であるのに、1年間として印字してしまった。

F氏が本件ぜんまい水煮に印字をした際、本件工場は繁忙期にあつて、当時の職員の勤務体制からして印字された賞味期限が正しいかどうかの確認を頼むことのできる職員がいなかったため、F氏が印字した賞味期限が正しいかどうかの確認がされることはなかった。

このようなダブルチェックの体制を怠つたため、F氏が誤つて印字してしまった賞味期限が正されることはなく、本件ぜんまい水煮には誤つた賞味期限が表示されたままで販売された。

ウ 誤った賞味期限が表示された商品

本件工場において製造されている「ぜんまい水煮 70g」の賞味期限は、製造日から起算して6か月間であるため、2020年7月10日に製造された「ぜんまい水煮 70g」40袋（以下、同日に製造されたものを「本件ぜんまい水煮」という。）には、本来、賞味期限として「2021年1月9日」と表示すべきであつたところ、実際には「2021年7月9日」と表示されていた。

エ 本件工場の職員が誤つた賞味期限が表示されていたことに気付いた経緯

E氏は、JA高知県の直販所である風の市に対し、2020年7月15日には本件ぜんまい水煮のうち20袋を、同月30日には本件ぜんまい水煮のうち10袋を、同年8月6日には本件ぜんまい水煮のうち10袋をそれぞれ納品した。このうち、E氏は、8月6日の納品の際、同日に製造された「ぜんまい水煮 70g」10袋の納品も行つていたところ、E氏が7月10日に製造された本件ぜんまい水煮と8月6日に製造された「ぜんまい水煮 70g」の賞味期限とを見比べ、前者の賞味期限が後者よりも長く設定されていることに気付いた。このような経緯により、本件ぜんまい水煮に誤つた賞味期限が表示されていたことが発覚した。

オ 本件ぜんまい水煮の回収対応

E氏は、本件ぜんまい水煮の賞味期限が誤って表示されていたことに気づいた後、直ちにA工場長へ架電し、このことを報告したところ、同工場長からは、商品を回収した上、購入客のために張り紙をしておくようにとの指示があった。これを受けたE氏は、その場で本件ぜんまい水煮のうち16袋（8月6日に納品した10袋と店頭で売れ残っていた6袋）を回収したが、本件ぜんまい水煮のうち24袋は既に消費者へと販売されていたため、回収することができなかった。

その後すぐに、E氏に対してA工場長から連絡があり、賞味期限の誤記載について直販所に伝えず張り紙もせず、単に店頭にある商品の回収をしてくるようにとの指示のみを受けたため、E氏は、本件ぜんまい水煮の回収のみを行い、購入客に対する貼り紙はしなかった。

(2) 問題点

ア 法的問題点

食品の製造や販売を業とする者は、食品表示基準に従った表示がされていない食品の販売をしてはならず、賞味期限も適切に表示しなくてはならない（食品表示法第2条3項1号、第5条、食品表示基準第3条1項）。

前述のとおり、本件ぜんまい水煮は、賞味期限が適切に表示されずに製造・販売されているため、食品表示法に違反し違法である。

イ その他の問題点

賞味期限とは、定められた方法により保存された場合において、期待される全ての品質の保持が十分に可能であると認められる期限のことをいうため、この期限を過ぎたからといって、直ちに当該食品の安全性に問題が生じるわけではない。

しかしながら、消費者としては、当該商品の賞味期限が過ぎた後、どの程度の期間であれば当該商品の安全性が守られているのかを判断することはできないし、賞味期限内に当該商品を費消したいと考えるのが通常であるとも思われるため、当該商品の賞味期限が正確に記載されているかどうかは、消費者にとって重要な関心事といえる。

そのため、食品を取り扱う事業者としては、誤った賞味期限が商品に表示されていることを認識した場合、直ちにその旨を消費者に周知した上、当該商品の本来の賞味期限を周知することが求められるといえる。

前述のとおり、本件ぜんまい水煮の本来の賞味期限は2021年1月9日であったものの、誤って2021年7月9日と表示されていたのであるから、JA高知県としては、事案③が発覚してから直ちにその事実を消費者に向けて周知すべきであった。しかし、実際にこれが周知されたのは2021年6月21日になってのことであり、この時点では既に本件ぜんまい水煮の本来の賞味期限も過ぎてしまっているため、周知の時期としてはあまりにも遅いと言わざるを得ず、これが原因で消費者からの信頼を失うおそれ

は相当程度あったと思われる。

5 事案①から③が J A 高知県本部に発覚した経緯

(1) 発覚の経緯

2021 年 4 月 2 日、本件通報が行われたため、ヘルプライン制度の運営主管部門である総合企画部の職員が同月 8 日、本件工場の職員に対してヒアリングを実施したところ、本件工場において事案②及び事案③があったことが発覚した。また、その翌日である同月 9 日、別の職員に対する本件通報に関するヒアリングにおいて事案①が発覚した。かかる経緯で J A 高知県本部が食品三事案を覚知するに至った。

総合企画部は、同月 16 日に組合長、統括本部担当常務、経済担当専務、営農販売担当常務へ食品三事案を報告し、食品品質・表示管理課へ調査を依頼した。J A 高知県は、同月 19 日、食品三事案に関して、本件工場の職員に対してヒアリング等の調査を開始した。

2021 年 5 月 19 日、総合企画部は、食品三事案の概要を当時の土長地区担当常務 6 名に対して報告し、中央会に対して提出する予定である報告資料を見せた。その翌日である同月 20 日、総合企画部は、食品三事案の概要を中央会に報告した。

(2) J A 高知県内での検討と保健所への連絡

J A 高知県から食品三事案の報告を受けた中央会は、2021 年 5 月 21 日に高知県に対し、食品三事案の概要を報告した。

その後の同月 28 日、本件工場は、保健所から食品三事案に関する報告をするようにとの要請を受け、本件工場の職員らにおいて、保健所を訪問し食品三事案に関する説明を行ったところ、保健所から、食品三事案に関して、最終の調査結果報告を改めてするようにとの指示を受けた。

J A 高知県は、同年 6 月 7 日、高知県食品衛生協会へ以下の検体に関する検査を依頼した。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・事案①に関して、検査項目：生菌、大腸菌、カビ、酵母の 4 項目・事案②に関して、検査項目：生菌、大腸菌の 2 項目・事案③に関して、検査項目：生菌、大腸菌、カビ、酵母の 4 項目 |
|--|

本件工場は、高知県食品衛生協会から、同年 6 月 9 日に連絡があり、全ての製品に関して「生菌、大腸菌」の値に問題がない旨の連絡を受け、同月 14 日に事案①及び事案③の全ての検体に関して「カビ・酵母」の値の問題もない旨の連絡を受けた。本件工場の職員は、これらの情報を都度、統括本部担当常務、経済担当専務、営農販売担当常務及び土長地区経済担当常務 2 名に報告し、また、電話にて保健所にも報告をした。

本件工場の職員は、同月 15 日、保健所へ訪問し、事案②に関して、2020 年 11 月 14 日に提出した回答書②の記載に誤りがあったこと及び事案③に関して商品の回収に向

けて店頭告知を行うことを報告したところ、保健所から、事案②に関して再度報告書を提出するように指示を受けた。

かかる保健所の指示を踏まえて、J A高知県内部では、事案②に関して、統括本部担当常務、経済担当専務、営農販売担当常務及び土長地区経済担当常務2名の確認を受け、本件期間中に清涼飲料水を製造していた旨が記載された報告書が作成され、同月25日に保健所に提出された。

J A高知県では、事案③について、同月21日から同年7月4日までの間、風の市において、『『ぜんまい水煮 70g』賞味期限の誤りについて お詫びとお知らせ』と題する書面を掲示した。

J A高知県は、同年7月6日、事案②に関して、保健所から、改善措置を講じる文書指導を受け、同月30日、保健所に対し、改善計画報告書を提出した。

なお、本件通報後の経緯において、不正の事実を隠蔽したと評価できるような事情は見当たらない。

(3) 理事会への報告

前述の調査や保健所との対応を経て、同年8月2日に開催された臨時理事会において、食品三事案の報告、今後の方針に関する協議事項及びJ A高知県の経済事業総点検にかかる特別調査委員会の設置をすることに関する議題が上程され可決された。そして、J A高知県は、同日、事案①～③について、J A高知県のホームページに公表した。

第4 高知地区における不正事案

1 発覚の端緒

2021年8月16日、JA高知県高知地区JAグリーン（以下「JAグリーン店」という。）の職員は、同店の顧客から、身に覚えのない取引が含まれる請求書が届いたとの相談を受けた。そこでかかる請求に関する内部調査を進める中で、G氏により、複数回にわたり不自然な取引が繰り返されていることが発見された。そこで、高知地区担当常務2名、経済渉外課長、内部監査室室長は、同月20日、G氏にヒアリングを行ったところ、G氏が以前から繰り返し本件店舗における売上金を不正に領得していた事実（以下、「本件不正行為」という。）を認めたことにより本件不正行為が発覚した。

2 事案の概要

JAグリーン店に併設されている配送センター（以下「配送センター」といい、「グリーン店」と併せて、「本件店舗」という。）の職員であるG氏が、2017年1月頃から2021年8月頃にかけて、計145回にわたり、本件店舗における受託販売又は店舗販売において顧客から受領した商品代金を領得し、又は顧客から受領した代金を一度レジに入れその後レジから抜き取ることで合計8,680,218円の金銭を領得した事案である。

3 前提事実

（1） 本件店舗にかかるガバナンス体制

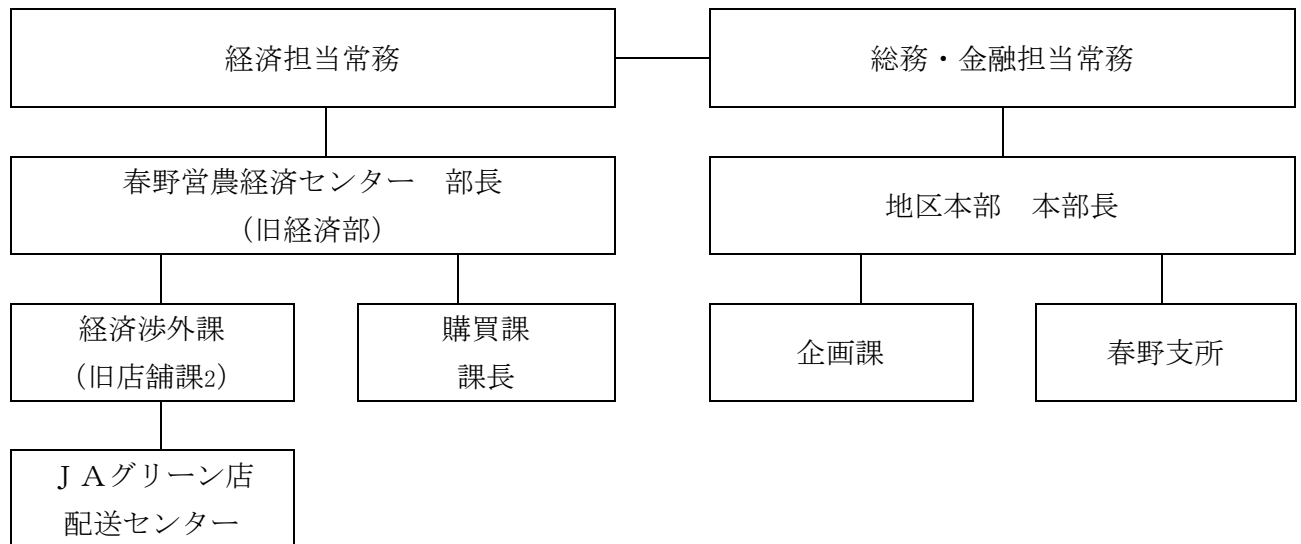
本件店舗は、JA高知県合併前までは、JA高知春野に属する店舗であったが、JA高知県の合併により、JA高知県高知地区（以下「高知地区」という。）の管轄する店舗となった。

高知地区は、JA高知県の7地区のうちの一つであり、高知市の事業所を管轄している。

そして、本件不正行為が行われた本件店舗は、高知地区の営農経済センターに属する経済渉外課の管轄する店舗であり、営農資材等の販売を行っている。所在としては、高知地区の管轄する春野支所と同じ敷地内にある。また、本件店舗の内訳としては、顧客に対し家庭用肥料等の小規模な商品の販売を行うJAグリーン店と事業用肥料等の商品の販売・配送手配を行う配送センターが併設されている。

本件店舗を管轄する経済渉外課は、JA高知県において、経済事業と位置づけられる。高知地区の組織体制は、概要以下のとおりである。

【概略図（高知地区）】



(2) G氏の職歴・職務内容

G氏は、有期雇用社員として、2011年8月2日にJ A高知春野に採用され、その後一貫して本件店舗の配送センターに所属し、配送センターにおける在庫管理、受発注業務、商品の店舗販売といった業務を行っていた。

(3) 用語の説明

用語	説明
管理システム	本件店舗において、売上や在庫等を管理するシステムを総称したものを指す。
電算処理	POSレジや購買端末を使用して管理システムに取引や在庫等を登録することを指す。
受注販売	顧客から商品購入の発注を本件店舗が受けた後、本件店舗が仕入れ先に対し、顧客の注文した商品を発注し、それを顧客に納品する販売方式を指す。
店舗販売	受注販売とは異なり、本件店舗に来た顧客に対して、本件店舗の取扱い商品を販売する販売方式を指す。
POSレジ	顧客に商品を販売した際に生じる金銭のやり取り等の情報を、販売した時点で管理システムに記録・集計するシステムを備えたレジを指す。以下において指摘するPOSレジに関しては、主に配送センターに設置されているものを指す。

² 2021年4月に「店舗課」から「経済渉外課」に名称が変更となった。

購買端末	P O S レジとは別に商品の売上や在庫数を管理システムに登録するためのパソコンを指す。なお、本件店舗において扱う商品の中にはバーコードが無く、購買端末でしか販売記録の打ち込みができないものもあるため、配送センターの P O S レジが設置されている場所のすぐ近くに 1 台購買端末が設置されており、G 氏は主にその購買端末を使用していた。
返品処理	顧客に販売した商品に関して、顧客からの返品要求に応じて返品を行い、その内容を管理システムに登録する、返品に関する一連の手続きを指す。
取消処理	P O S レジや購買端末において、誤った取引を登録した場合等に、当該履歴を訂正するために、管理システムに取引履歴を取り消す旨登録する手続きを指す。
マイナス処理	返品処理及び取消処理を指す。
業務マニュアル	本件店舗において作成されている、「業務フローとチェックポイント」と題する業務に関するマニュアルを指す。ただし、J A 高知県合併前の J A 高知春野には、業務マニュアルは作成されていなかった。

4 本件不正行為の行為態様

G 氏は、2017 年 1 月頃から 2021 年 8 月頃にかけて、計 145 回にわたり、本件店舗における受託販売又は店舗販売において顧客から受領した商品代金を領得し、又は顧客から受領した代金を一度レジに入れその後レジから抜き取ることで合計 8,680,218 円の金銭を領得していた。

5 G 氏による隠蔽行為の態様

G 氏は、本件不正行為の発覚を防ぐために、様々な隠蔽行為を行っていた。以下 G 氏による隠蔽行為について説明する。

(1) 売上げ金額に対する隠蔽行為

ア マイナス処理

本件店舗では、日々の営業終了後、日締め作業が行われる。日締め作業では、現場の職員及び経済渉外課課長（旧店舗課課長）が、管理システム上の現金有高と実際の現金有高の一致を確認し、その後、「単一仕入・連動仕訳入力票」と売上金を高知地区春野支所信用課に持参する。そのため、管理システム上の現金有高と実際の現金有高が異なっている場合、G 氏による横領行為が発覚する可能性が高くなる。

そこで、G 氏は、管理システム上の現金有高を調整するため、自身が領得した金額と合致する金額分の商品に関して、購買端末を使用して、マイナス処理を行っていた。かかるマイナス処理により、管理システム上、G 氏が領得した金銭相当額について、

顧客に返金された又はそもそも本件店舗が顧客から受領していない外観が作出されるため、日締め作業の中でG氏による犯行が発覚されなかった。

イ 値引き調整

G氏は、前述の単なるマイナス処理とは別に、一度商品のマイナス処理を行い、その後、当該マイナス処理をした商品に関して、単価若しくは販売個数又はその両方を減少させた架空取引を管理システムに登録する電算処理も行っていた。かかる電算処理により、当該商品の単価の差額又は販売した個数の差により、実際に受領した金額と管理システム上登録されている金額に差が生じることとなり、当該差額分をG氏は領得していた。

ウ 電算処理の不実施

G氏が前述「ア」「イ」の隠蔽行為を行うのは、商品の売買に関して電算処理が既にされており、管理システム上マイナス処理を行わないと管理システム上の売上金額と実際の売上金額に相違が生じてしまうためである。

そこで、G氏は、店舗販売や受注販売のうち本件店舗で商品を引き渡しそれと同時に代金支払いを受ける場合において、当該取引を電算処理せず、顧客から受領した商品代金をそのまま領得することもあった。この時、領収書が必要な顧客に対しては、手書きの「購買品供給明細票兼領収書」を作成し交付していた。「購買品供給明細票兼領収書」は、複写式となっているが、本来本件店舗で保管する「写し」に関しては、G氏は、破棄をしていた。

(2) 在庫数に対する隠蔽行為

本件店舗においては、受注販売又は店舗販売を問わず、仕入先業者から商品の仕入れを行ったときには、管理システム上に当該仕入れに関する情報の登録をしなければならない。そして、仕入れ数と販売数を元に、本件店舗にあるべき在庫数が管理システム上記録される。

そのため、G氏が(1)の隠蔽行為を行った場合には、実際の在庫数と管理システム上に記録されている在庫数に相違が生じてしまう。そこで、G氏は、以下の方法により管理システム上の在庫数を調整することがあった。

ア 仕入れ数の在庫減少処理

G氏は、主にJ A高知県合併前、管理システム上の在庫数の調整のため、購買端末から仕入れ数の減少処理を行っていた。J A高知県合併までの間、本件店舗において、仕入先からの仕入れに関して減少処理が行われたとしても都度納品書や返品書等の証憑を確認する等の確認作業を行っていなかったため、G氏による当該在庫数調整は発覚されなかった。

イ 「繰越用仕入れ先コード」の使用による在庫減少処理

J A高知県の合併後、業務フローの一部が変更され、仕入先に対する買掛金等の管理を厳格に行うこととなった。すなわち、J A高知県合併後、仕入先からの仕入れ数が増減した場合、又は仕入先に対する返品等が発生した場合、それぞれ証憑を確認しなければならないという運用となった。そのため、仕入先からの仕入れ数を減少させると仕入先に対する未払金や過払い金の数字も連動して変更されるため、G氏の犯行が発覚しやすくなる。

その代わりに、G氏は、J A高知県合併以降、「繰越用仕入れ先コード」を使用して、在庫数を減少させていた。「繰越用仕入れ先コード」は、J A高知県合併に伴い設けられた管理システム上のコードであり、管理システム上の在庫数と実際の在庫数に原因不明の差異が生じていた場合等、期末後の決算時にその在庫数調整のために用いられるコードである。「繰越用仕入れ先コード」を利用して、商品の在庫数を減少させた場合、仕入先からの仕入れ数を直接減少させた場合と異なり、買掛金等に変動はなく、証憑等の確認が不要であった。

ウ 第三者に対する架空取引の計上

G氏は、マイナス処理により調整した商品の在庫数と実際の在庫数を合わせるため、管理システム上で、組合員に対する架空の売買取引（以下「架空掛供給」という。）を登録することもあった。すなわち、マイナス処理により管理システム上で実際の数よりも増えてしまった商品の在庫数を架空掛供給により減らしていたのである。

架空掛供給が行われると、管理システム上顧客に対する代金支払請求権が発生するので、本件店舗は、架空掛供給の記録に基づいて、顧客に代金を請求していた。本件店舗が顧客に請求していた架空掛供給は、以下のとおりである。なお、各架空掛供給は、いずれも同一の顧客に対するものであり、実質的被害額の総額は、J A高知県から当該顧客に全額返還している。

No.	日付	品目	供給数 (個)	金額(円)	実質的被害額(円) ※
1	2019年2月13日	バミューダ(ストロー)1K	1,267	69,685	69,685
2	2020年1月8日	バミューダ(ストロー)1K	1,267	75,300	-210
3	2021年7月27日	バミューダ(ストロー)1K	1,206	78,390	795

※G氏は、顧客に対して架空の取引を計上すると同時に、当該顧客の別の取引に関してマイナス処理をしている場合もあり、実際に顧客に請求されたのは、架空掛供給にかかる代金額とは必ずしも一致せず、「No.2」のように結果的に顧客に対して請求が行われなかった場合もある。

6 法的問題点

G氏は、2011年8月2日から、本件店舗に有期雇用職員として雇われ、商品の販売、代金の集金等の業務に従事していた者であるが、2017年1月頃から2021年8月頃までの間、合計145回に渡り、J A高知県の組合員である顧客から売買代金として合計金8,680,218円を集金し又は本件店舗において受領し、これを本件店舗のため業務上預かり保管中、いずれもそのまま、各集金先付近において、又は本件店舗において自己の用途に充てる目的で着服して領得したものであるから、当該行為については、業務上横領罪（刑法第253条）が成立する可能性がある。

第5 仁淀川地区における不正事案

1 事案の概要

J A高知県仁淀川地区信用共済部共済普及課の統括課長であり、過去に同地区の佐川支所に勤務していたH氏は、遊興費等を得る目的で、J A高知県の既存顧客らに対し、信用事業及び共済事業に関する業務を行うに当たり、既存の顧客ら（以下、H氏による不正な行為の被害に遭った顧客のことを「被害者」という。）の名義を冒用するなどして、金員を不正に領得した（以下、「本件不正行為」という。）。

2 前提事実

（1） 仁淀川地区の概要

仁淀川地区は、その前身である旧 J Aコスモスと旧 J A土佐市が統合されて誕生した、J A高知県を構成する 7 つの地区の 1 つである。同地区には、H氏が勤務していた佐川支所を含む 12 の支所と 1 つの出張所が置かれている。

（2） 仁淀川地区の信用・共済事業等

J A高知県では、営農指導事業や販売事業をはじめとした複数の事業が行われており、佐川支所では、信用事業や共済事業等の取扱いがある（以下、信用事業と共済事業を併せて「信用・共済事業」ということがある。）。本件不正行為は、同支所における信用・共済事業に関する業務を行うに当たって実行されたものであり、H氏は、旧 J Aコスモス本所における共済普及第二課の課長補佐として勤務していた頃から本件不正行為を実行していた。

3 判明した事情

（1） 発覚した経緯

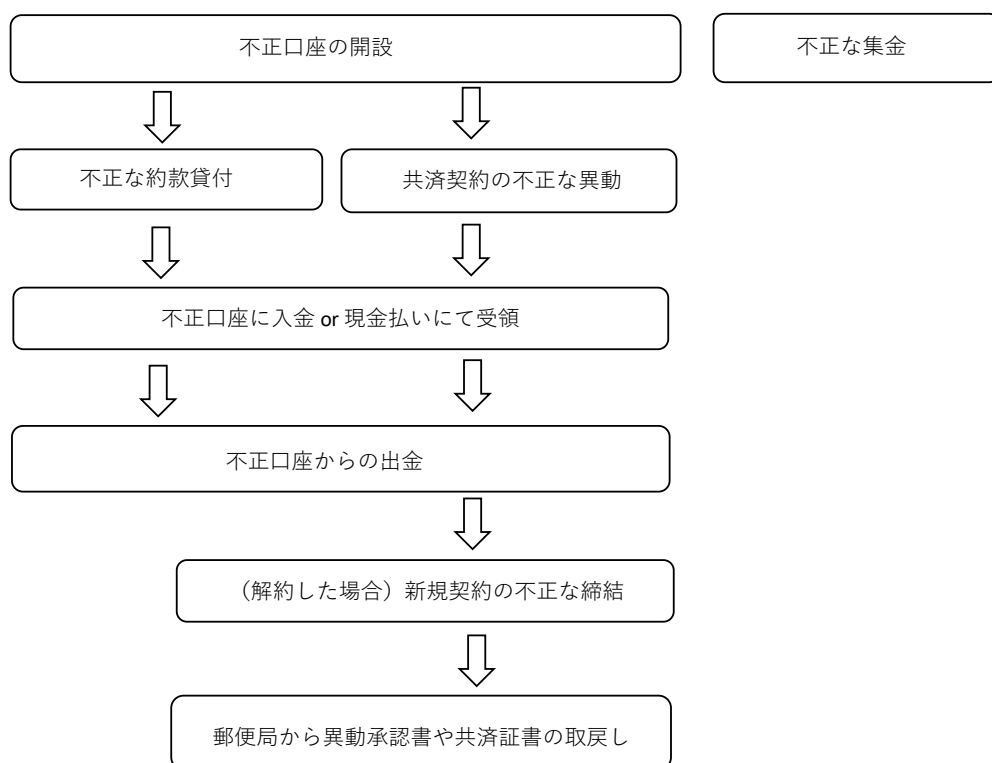
本件不正行為は、2021 年 8 月 17 日に佐川支所に対して、同月 18 日にとさのさと支所に対して、本件不正行為の被害者 2 名が別々に共済約款貸付に関する問い合わせをしたことがきっかけで発覚した。

（2） 本件不正行為の内容

本件不正行為の被害者はいずれも J A高知県の既存顧客として、J Aバンクの口座・通帳を保有しており、被害者ごとに種類・内容は異なるものの、H氏を推進担当者とする共済契約を締結していた（以下、被害者が自らの意思で適切に開設した口座のことを「正規口座」といい、自らの意思で適切に締結した共済契約のことを「原契約」ということがある。）。H氏は、被害者が既に締結していた原契約の種類・内容に応じた不正な行為を実行していた。

その概要は、H氏において、被害者の承諾なく、不正な行為によって得た金員を入出金するために必要な口座（以下「不正口座」という。）を開設して管理した上、原契

約に基づく約款貸付、原契約の異動等を実行することによって発生した金銭を同口座に入金させ、これを引き出すなどして領得するというものであった。また、共済契約の掛金を集金した後、これをすぐに振り込まず、当該掛金の支払期日の直前まで流用していたこともあった。これらの不正な行為を類型化すると、下図のとおりとなる。



本件不正行為による被害の全容は、未だ解明しきれていないものの、2021 年 12 月 16 日時点で判明している類型ごとの被害額及びこれらの総額は以下のとおりである。

本件不正行為の期間：2009 年 5 月から 2021 年 8 月までの間

○不正な約款貸付

件数：16 名、29 件 金額：19,040,000 円

○共済契約の不正な異動等

件数：35 名、99 件 金額：49,612,021 円³

○共済掛金の流用

件数：15 名、53 件 金額：6,606,044 円⁴

○被害額合計：75,258,065 円⁵⁶

³ 疑義案件（1 名、1 件、7,052,426 円）を含む。

⁴ 疑義案件（1 名、1 件、5,148 円）を含む。

⁵ その他、カードローンを利用している被害者からその解約の依頼を受けたにもかかわらず、解約処理をすることなく、被害者の承諾を得ずにカードローンを利用し、総額 49 万 9072 円を出金して着服した疑いがあるが、暗証番号の入手方法などの手口の全容が解明されていない。

⁶ その他、契約者の年払いの共済掛金のための契約者の定期積金を現金で解約処理後に共済掛金相当額を不正に流用していた「定期積金満期金の不正流用」として、「1 名、4 件、金額：1,314,604 円」の被害が発覚している。

以下では、本件不正行為につき、信用・共済事業における本来の事務手続を前提に、H氏が行ったと考えられる手口を説明するが、当事者であるH氏は既に死亡しており、本件不正行為の全容も未だ解明しきれていないという状況に鑑み、各事務手続は近年において実施されているものを前提とし、H氏の手口は現実に実行された可能性の高いものを中心に取り上げるものとする。

(3) 信用事業における不正行為

ア 不正口座の開設

H氏は、被害者の承諾を得ることなく、被害者の名義を冒用した口座開設申込書を作成し、また、自ら用意した被害者名の印鑑を押印した上で、信用窓口担当者へ提出することによって、口座開設を申し込んだ。

信用窓口担当者は、口座開設申込書の内容を確認し、受付者欄に押印した上、これをH氏に渡した。この際、信用窓口担当者は、口座開設希望者が来所していることを前提に受付をしている場合には、自ら対面にてキャッシュカードの発行やネットバンクの利用を希望するかなどといった確認を行う必要があった。しかし、H氏は、被害者が来所している事実はないにもかかわらず、佐川支所内の応接室にて被害者と直接応対しているかのように装っていたため、これを信じた信用窓口担当者は、H氏を通じて対面での確認が済んでいるものとし、自ら対面での確認を行うことを怠った。

本件不正行為の被害者と面識のあったH氏は、被害者が正規口座を開設した際などで提出を受けていた本人確認書の写し等を流用し、口座開設申込書とともにこの写しも併せて提出するなどしたことにより、犯罪収益移転防止法に基づく取引時確認が必要な場合であっても、これを行ったように装っていた。

通帳の印字等を確認した信用窓口担当者は、口座開設希望者に対し、対面でその内容につき確認するよう依頼する必要がある場合であっても、前述のとおり、信用窓口担当者は、H氏が応接室にて対面での確認をしているものと思い込んでいたため、この確認を行うことなく、H氏に通帳を交付した。

このようにして、H氏は、本件不正行為を実行する上で必要となる口座（以下「不正口座」という。）を作成した。

イ 不正口座からの出金

H氏は、共済事業における不正な行為によって不正口座に振り込ませた預金を引き出す目的で、被害者の承諾なく、不正口座の通帳とこれを作成する際に使用した印鑑を使用し、払戻請求書を信用窓口担当者に提出することで、窓口での現金出金を申し込んだ。

H氏から同請求書を受け取った信用窓口担当者は、払戻請求書の内容の内容を確認し、受付者欄に押印した上、これをH氏に渡した。この際、信用窓口担当者は、出金希望者が来所していることを前提に受付をしている場合には、自ら対面にて同請求書に記載された内容等に間違いがないかを確認する必要があった。しかし、H氏は、被

害者が来所している事実はないにもかかわらず、佐川支所内の応接室にて被害者と直接応対しているかのように装っていたため、これを信じた信用窓口担当者は、H氏を通じて対面での確認が済んでいるものとし、自ら対面での確認を行うことを怠った。

本件不正行為の被害者と面識のあったH氏は、犯罪収益移転防止法に基づく取引時確認が必要な場合においては、被害者が正規口座を開設した際などで提出を受けていた本人確認書の写し等を流用し、取引時確認済記録書の確認を行ったように装った。

信用窓口担当者は、通帳の印字内容と出金した現金が一致していることを確認した後、それを出金希望者と対面で再確認する必要がある場合であっても、前述のとおり、信用窓口担当者は、H氏が応接室にて対面での確認をしているものと思い込んでいたため、この確認を行うことなく、H氏に現金を交付した。

このようにして、H氏は、被害者の承諾を得ることのないまま、本件不正行為によって不正口座に振り込ませた金銭を出金し、これを領得した。

(4) 共済事業における不正行為

ア 不正な約款貸付

約款貸付は、当該共済契約が解除（解約）された場合の返戻金額の80%に相当する金額の範囲内で借入をすることができる制度である。

H氏は、被害者の承諾を得ることなく、自ら共済端末機を操作して被害者の名義を冒用した共済証書貸付申込書及び共済証書貸付借入金請求書を作成し、被害者名の印鑑を押印した上、同請求書の振込先口座指定欄には不正口座を記入して約款貸付の申込みを行った。

H氏は、共済証書貸付申込書及び共済証書貸付借入金請求書の内容を支所長に確認してもらい、決裁印を受けた上、同申込書及び同請求書の内容を共済端末機に入力し、共済証書貸付金借用証書を出力（印刷）した。この際、支所長は、H氏を信頼していたため、内容の確認を行わずに決裁印を押印していた。

H氏は、被害者の名義を冒用した共済証書貸付金借用証書を作成し、被害者名での押印も行った上、同借用証書を完成させた。

H氏は、共済証書貸付借入金請求書と異動処理確認一覧表に記載された内容の照合・確認を自ら行った上、支所課長としての立場から、検印も自ら押印した。この検印は、本来であれば、受付職員が照合・確認したものに支所課長であるH氏が検印をすることによって、けん制機能を働かせることが目的である。しかし、佐川支所においては、H氏自ら受付職員としての業務を行うということが普段から行われており、その際の検印はH氏が行っていたため、けん制機能が働いていなかった。

このようにして、H氏は、被害者の承諾を得ることなく、約款貸付を行った上、その貸付金を自らの支配下にある不正口座へ入金させた。

約款貸付が完了した場合、後日、全国共済農業協同組合連合会（以下「JA共済連」という。）の全国本部（石岡センター）から、「約款貸付残高通知書」と題する葉書が共済契約者の自宅に届くことになっているが、H氏は、郵便局において取戻請求を行

うことによってこの葉書を回収しており、被害者に不正な約款貸付が発覚することがないようにしていた。

イ 共済契約の不正な異動

H氏は、被害者の承諾を得ることなく、自ら共済端末機を操作し、被害者の名義を冒用して長期共済契約解約申込書兼届出書又は長期共済契約異動申込書を作成したり、被害者に対してこれらの書類の内容等の説明を十分に行わず、又は事実と異なる説明をすることによって真の同意を得ないまま署名・押印を取得したりした上、共済契約の異動の申込みを行った。

H氏は、共済契約を解約する場合には、被害者の承諾を得ることなく、その名義を冒用した共済証書・年金証書・共済契約継続証紛失届・再交付申請書を作成したり、被害者に対してこれらの書類の内容等の説明を十分に行わず、又は事実と異なる説明をすることによって署名・押印を取得したりしていた。

H氏は、長期共済契約解約申込書兼届出書又は長期共済契約異動申込書の内容を支所長に確認してもらい、決裁印を受けた上、その内容を共済端末機に入力する際、振込口座欄には不正口座の情報を入力した。この際、支所長は、H氏を信賴していたため、内容の確認を行わずに決裁印を押印していた。

H氏は、共済端末機に入力した内容とその翌日に出力される異動処理確認一覧表の内容を照合・確認し、検印欄には自ら押印した。この押印は、本来であれば、異動受付職員が照合・確認したものに、支所課長であったH氏が検印をすることによってけん制機能を働かせることが目的である。しかし、佐川支所においては、H氏が異動受付職員としての業務を行うということが普段から行われており、その際にはH氏が検印も行っていたため、けん制機能が働いていなかった。

このようにして、H氏は、被害者の承諾を得ることなく、共済契約の異動を行った上、その際に発生した返戻金の支払方法を口座振込とした場合には、自らの支配下にある不正口座へ入金させた。また、返戻金の支払方法を現金払いとした場合には、被害者の名義を冒用した領収書を作成し、被害者名の印鑑で押印もすることにより出金させた。

共済契約の異動手続が完了した場合には、後日、J A共済連の全国本部（石岡センター）から、「異動承認書」と題する封書が解約希望者の自宅に届くことになっているが、H氏は、郵便局において取戻請求を行うことによってこの封書を回収しており、共済契約の不正な異動が発覚することがないようにしていた。

ウ 新規共済契約の不正な締結

H氏が共済契約を不正に解約した場合、被害者の口座からそれまで引き落とされ続けていた掛金が引き落とされなくなることにより、共済契約の不正な解約が発覚するおそれがあったため、同氏は、新規共済契約を不正に締結することで、引き続き被害者の口座から掛金が引き落とされるようにし、共済契約の不正な解約が発覚しないよ

うにしていた。

H氏は、被害者の承諾を得ることなく、書面手続又はペーパーレス手続の方法によって、その名義を冒用して契約申込書及び告知書を作成したり、被害者に対してこれらの書類の内容等の説明を十分に行わず、又は事実と異なる説明をすることによって、真の同意を得ないまま署名や押印を取得したりした上、新規共済契約の締結の申込みを行った。

H氏は、被害者の推進担当者として、被害者が原契約を締結した時などに余分に取得しておいた本人確認書類の写しを使用したり、無断で運転免許証の番号を控えたりすることによって、本人確認の手続を済ませた。

新規共済契約の締結手続が完了した場合には、後日、J A共済連の全国本部（石岡センター）から、「共済証書」等が封書になって共済契約者の自宅に届くことになっているが、H氏は、郵便局において取戻請求を行うことによってこの封書を回収しており、新規共済契約の不正な締結が発覚することがないようにしていた。

エ 不正な集金とその流用

H氏は、共済契約者からの集金を行う際、集金管理表を作成しておらず、支所長への連絡もしていなかった。

H氏は、集金に行く際、共済担当者に無断で収納個票セット⁷を持ち出しており、共済担当者は、同氏が集金に行っている世帯については月末には必ず入金されていたため、収納個票セットがなくなっても大丈夫だと考えてしまっていた。なお、業務時間中、収納個票セットを保管しているキャビネットは施錠されていなかった。

H氏は、集金後も直ちに共済担当者へ収納個票セット及び現金を引き渡さず、共済契約の掛金として受領した現金を、支払期日である月の末日直前まで流用した。

（５） 本件不正行為の動機

H氏がすでに亡くなっているため、本件不正行為に至った動機に関する供述を得ることはできないが、H氏が利用していたと考えられる公営競技総合サービスサイトにおけるギャンブルや飲食代等の遊興費に費消されていた可能性がある。

4 法的問題

（１） 不正口座の開設に係る有印私文書偽造、同行使、詐欺（刑法第159条1項、第161条1項、第246条1項）

不正口座の開設に係るH氏の手口のうち、同氏が、真実は、各共済契約者には新規口座を開設する意思などなかったにもかかわらず、これがあるように装うため、行使の目的で、口座開設申込書に各共済契約者名を記入し、その各名下に押印するなどして、口座開設申込書を偽造した上、口座の開設をさせて通帳を交付させた場合には、

⁷ 契約者に交付する領収書と社内の経理処理に必要な書類がセットになったものであり、共済契約の掛金を現金で集金する際に用いる。

有印私文書偽造、同行使及び詐欺罪が成立する可能性がある。

- (2) 不正な約款貸付に係る有印私文書偽造、同行使、詐欺（刑法第159条1項、第161条1項、第246条1項）

不正な約款貸付に係るH氏の手口のうち、同氏が、真実は、各共済契約者には約款貸付を利用する意思などなかったにもかかわらず、これがあるように装うため、行使の目的で、共済証書貸付申込書及び共済証書貸付借入金請求書に各共済契約者名を記入し、その各名下に押印するなどして、もって、共済証書貸付申込書及び共済証書貸付借入金請求書を偽造した上、貸付金の支払方法につき連合会直接払い又は組合払いを選択し、J A共済連又はJ A高知県に対し当該共済契約者には約款貸付を利用する意思があるものと誤信させ、借入金を不正口座に入金させた場合には、有印私文書偽造、同行使及び詐欺罪が成立する可能性がある。

- (3) 共済契約の不正な異動に係る有印私文書偽造、同行使、詐欺（刑法第159条3項、第161条1項、第246条1項）

共済契約の不正な異動に係るH氏の手口のうち、同氏が、真実は、各共済契約者には共済契約を異動させる意思などなかったにもかかわらず、これがあるように装うため、行使の目的で、長期共済契約異動申込書に各共済契約者名を記入し、長期共済契約異動申込書を偽造した上、J A高知県において、当該共済契約者には約款貸付を利用する意思があるものと誤信させて、解約返戻金を不正口座へ入金させた場合には、有印私文書偽造、同行使及び詐欺罪が成立する可能性がある。

- (4) 不正口座からの出金に係る有印私文書偽造、同行使（刑法第159条1項、第161条1項）

不正口座からの出金に係るH氏の手口のうち、H氏が、真実は、自らの不正な行為によって不正口座に入金させた預金を引き出すためであったにもかかわらず、共済契約者がこれを引き出す意思を有しているように装うため、行使の目的で、払戻請求書に各共済契約者名を記入し、その各名下に押印するなどして、払戻請求書を偽造した上、これをJ A高知県の信用窓口担当者に提出して行使した場合には、有印私文書偽造及び同行使罪が成立する可能性がある。

- (5) 不正な集金とその流用に係る業務上横領罪（刑法第253条）

共済契約者からの集金等の業務に従事していたH氏が、共済契約者から共済契約の掛金を集金し、これをJ A高知県のため業務上預かって保管していたにもかかわらず、自己の用途に充てる目的で、着服した行為には、業務上横領罪が成立する可能性がある。

第6 不正事案発生に係る組織上の背景及びガバナンス上の問題

1 不正事案発生に係る組織上の背景

(1) 今回の不祥事案件の位置付け

2021年4月以降、土長地区の本件工場における食品三事案が発覚し、さらに五月雨式に高知地区事案と仁淀川地区事案が発覚した。これらの不祥事案件は、いずれもJ A高知県の統合前から、各地区において行われていたものである。そして、これらの不祥事案件が発覚した経緯は、高知地区事案と仁淀川地区事案では、顧客からの連絡であり、いずれもJ A高知県の内部統制・リスク管理の中で発見されたものではない。

今回のJ A高知県の統合の目的の一つに、「高度な経営管理体制の構築」という項目があり、その中には「内部統制・リスク管理体制の整備」が挙げられている。仮に、内部統制・リスク管理体制の整備が十分に達成されていれば、これらの不祥事案件は、より早期に発見でき、改善・対策を採ることができたはずである。

これらの事象からわかることは、未だJ A高知県への統合の目的である「高度な経営管理体制の構築」が達成できておらず、十分に機能していないという事実である。

また、J A高知県では、本部における事業部制と共に地区本部制が採られており、各地区において人事と予算に強い影響力がある状況下で統制がなされているものであるが、各地区及び事業本部において統一かつ適正な事務手続の遵守ができていない等、これらの体制も十分に機能していないと評価できる。

今回の一連の不祥事案件では、統合後も各地区が抱えている不祥事が発生し得る背景・リスクがある中で、J A高知県によるガバナンスが十分に機能しないことが重なって生じたとみるべきであることから、以下では、これらを区別して説明する。

(2) 各地区が抱える背景・リスク

ア 各地区における独自ルールが存在

統合前は、各地区においてそれぞれ内部統制が行われていたのであり、その内容が異なっていたことは当然であるが、食品三事案、高知地区事案及び仁淀川地区事案のいずれも、コンプライアンス違反となる独自のやり方で業務が行われていた。

すなわち、統合前から、食品三事案では、本件工場において食品製造における原材料の賞味期限の適正な管理や基礎的な食品衛生法の十分な習得の機会も乏しい中で食品が製造され、高知地区事案では、業務フローなどのルールに沿った在庫管理が行われないまま購買業務が行われ、仁淀川地区事案では、業務マニュアルや連続職場離脱制度が徹底されない中で契約等が行われるなど、様々なその職場独自のルールが存在していた。

イ 職員の高いコンプライアンス意識を醸成できていなかった

コンプライアンス違反となる前述の独自ルールは、統合前に各職員の高いコンプライアンス意識が醸成されていれば改善されていたともいえるが、それはできていなかった。

例えば、第2回アンケートの中でコンプライアンス違反に関する質問を見ると、事業推進目標⁸に関して経験したことのある事象として、「人前での強い叱責、威圧、恫喝などを含むハラスメント行為」を選択した者が151名、「必要としていない、又は不利益となる物品の購入や契約の強要」を選択した者が406名おり、いずれも各地区からの回答がある。また、連続職場離脱が適切に実施されているかとの質問に、各地区から合計300名を超える者が「適切に行われていない」と回答している。さらに、コンプライアンスが遵守されている組織であるかとの質問に「大いにそう思う」「まあまあそう思う」と回答した者は5割弱に留まっている。

このように、各地区において、コンプライアンスが遵守されているとは言い難い回答結果が得られているところ、これは統合後、現在に至っても、職員に対する高いコンプライアンス意識が醸成できていなかったことを表している。

なお、第2回アンケートにおいて、「各事業において、組合規程や業務マニュアルがきちんと守られた上で、業務遂行されていると思いますか」との質問に対して、「しっかりと守られている」と回答した者が、信用事業で1834名中686名、共済事業で1827名中588名、経済事業で1849名中494名おり、意識的にコンプライアンスを遵守している者が相当数いるので、すべての職員においてコンプライアンス意識が低いというわけではない。

ウ 職員間のけん制が十分に働かない関係性

食品三事業、高知地区事案及び仁淀川地区事案のいずれにおいても、統合前から、積極的な人事異動は行われておらず、不正を行った職員が職場に長期滞留していたことが一つの原因として挙げられる。

これらの原因には、本件工場であれば食品製造全体を管理する工場長という職務の専門性、高知地区事案であれば契約職員というスポット的採用で異動させにくい事情が存したこと、仁淀川地区事案では地区の実績を優先せざるを得なかったことなどが一因として挙げられる。いずれも、各業務の遂行が属人的となり、周囲の職員に高いコンプライアンス意識が醸成されていなかったことも相俟って、コンプライアンス違反を含む独自のやり方を許すことになる。

長期滞留を認めることで、各職場で人間関係が構築され、悪く言えば馴れ合いの関係、つまり、お互いのコンプライアンス違反を指摘しにくい関係が構築されてしまい、その結果、職員間でけん制が十分に行われない環境が出来上がってしまったことも指摘できる。

(3) J A 高知県において内部統制・リスク管理体制が十分に機能していない背景

ア 地区代表制の問題

前述のように、各地区、各支所及び各工場における独自ルールが存在やけん制し合

⁸ 事業推進目標とは、J A 高知県が職員に対し、共済事業、信用事業及び購買事業について設定した目標をいう。

えない関係性など地区における問題を改善するには、積極的な人事ローテーションが必須であり、さらには職員の高い水準のコンプライアンス遵守の体制を均一かつ公平に施行することが必要となる。しかし、これらを J A 高知県全体として推進する場合に、J A 高知県の組織構成に内在する問題を指摘できる。

現在の J A 高知県の理事会では、代表理事組合長 1 名、代表理事副組合長 1 名、代表理事専務 4 名を含む理事 48 名で構成されており、各理事は、7 地区、青壮年部、女性部及び県内全域の推薦母体ごとに推薦された候補者が総代会において理事に選任されることになっている。特に、地区推薦理事に関しては、各地区から 2 名の常勤理事と 2～3 名の非常勤理事が推薦されて理事となることから、48 名の理事のうち 34 名を占めている。そして、理事は、J A 高知県の全体の利益のために選出されていることから、J A 高知県の「全体の利益」を優先して判断することが求められ、かつ J A 高知県に対して「善管注意義務」と「忠実義務」を負っている。

このように理事会は、各地区から推薦される理事が過半数を占めており、その選任自体は総代会によって J A 高知県の「全体の利益」のために業務を遂行することが求められているところ、理事選出において各地区の推薦という過程を経ていることで、いわば「間接民主制」すなわち、地区が選んだ代表者に権利行使を信託し、組織運営を委託することを通じて組合員の意思を反映させる制度を採用しているといえる。

しかし、この制度は、理事の職務遂行として、本来的に組合員「全体」の代表として特定グループの部分的な利益の代弁者として行動してはならないはずでありながら、現実的には、特定グループ（地区）の代理として、特定グループ（地区）の利益のために働かざるを得ないという問題を内在させる。つまり、J A 高知県として各地区に対して内部統制・リスク管理体制を敷く際に、地区推薦の理事の立場として、J A 高知県全体の利益と各地区の利益との間に利益相反が生じてしまい、結果、地区の利益を優先させる判断をせざるを得なくなる。

このようなデメリットが内在する問題を十分に理解し、理事においては、J A 高知県全体の代表者としての判断と職務遂行が求められるが、これが十分に行われているとは言い難い現状がある。

イ 職員からの職場環境に対する強い不満

次に、J A 高知県が抱える大きな問題として、職員からの職場環境に対する強い不満が挙げられる。

組織として、内部統制・リスク管理体制を強化する場合に、職員に対し、規程やマニュアルの遵守など様々な義務履行の徹底を課すことになるが、職員のそれぞれが、組織のために当該義務を果たす意思・意欲を持たなければ実現は不可能である。そして、職員は、所属する組織に貢献したいと思うことで、組織の方針に従いたいという意思・意欲を持つのであり、職員に対する動機付けが重要となる。

しかし、職員において、職場環境に強い不満を抱えている場合、このような動機付けが希薄となり、さらには、職員が職場環境の悪化により被害者意識を持つことで、

モラルに対する意識を低下させる懸念がある。

今回、不正行為の申告を求めた第1回アンケートにおいて、事業推進目標などへの強い不満が数多く回答されていたことから、意識調査をするために第2回アンケートを実施した。

第2回アンケートでは、共済事業に関し、事業推進目標を持っている者のうち70%を超える職員が「過大な負担である」と回答しており、かなりの精神的な負担を感じていることがわかる（なお、信用事業と経済事業においても、各地区で2～3割の職員が「過大な負担である」と回答している。）。

また、事業推進目標を持っている者のうち約30%が自身にとって「必要としていない、または不利益となる物品の購入や契約の強要」を受けていると回答している。職員が望まない物品の購入や契約の強要は、JA高知県から支払われた賃金から支払いを行うのが通常であると考えられることから、事実上の賃金の引き下げと感じる職員もいると考えられる。さらに、JA高知県の発展に貢献したいと思えるかとの質問に対して、「大いにそう思う」「まあまあそう思う」と回答した者は、半分にも満たない。このように、JA高知県においては、職員の職場環境に対する強い不満が窺える。

なお、同アンケートでは、職員の6割以上が担当業務にやりがいを感じている。職員は、JA高知県の業務に対するやりがいを感じながらも職場環境に対する強い不満を持っているといえ、職場環境を改善することで、職員のJA高知県に貢献したいという意欲も大きく向上する素地がある。

2 共通するガバナンス上の問題

以下では、今回の不祥事全体に共通するガバナンス上の問題及びアンケート結果を踏まえたガバナンス上の問題について述べ、次項において、各事案特有のガバナンス上の問題を説明する。

(1) 人事ローテーションの不徹底

今回の不祥事のいずれにおいても、特定の人物が同じ部署に長期滞留し、又は同じ顧客を長期間担当していた点が挙げられ、これらを徹底していれば、早期に不祥事を発見できていた可能性があった。

この点、食品三事案の発生した本件工場や高知地区事案も含む経済事業については、現状、人事ローテーションのルールが定まっておらず、これまで各地区の都合によりそれぞれの事情を勘案して人事異動を決めていたが、その際、不正防止の観点における人事異動の必要性について考慮されていなかった点が問題点として挙げられる。

また、仁淀川地区事案においても、共済事業の不正を行った者が、事業推進目標の実績優秀者であったこともあり、その担当者を容易に人事異動（ここでは担当利用者の変更を含む）させられなかったことに大きな問題がある。

(2) コンプライアンス意識が乏しい

食品三事案では、賞味期限切れの原材料を長期間にわたって商品の製造に使用していた他、商品に使用する水の水質検査結果の不確認、保健所に提出する回答書への公印使用における公印管理簿への不記録、販売する商品の賞味期限の表示のダブルチェックを怠るなど、本件工場の職員において、コンプライアンス意識が乏しい点を指摘できる。特に、事案②における保健所への虚偽報告については、工場長にコンプライアンス意識が欠如していたと言わざるを得ない。

また、高知地区事案では、現金の管理や在庫の管理に関して業務マニュアルが定められていたにもかかわらず、本件店舗の管理者を含む職員は、定まった業務フローを遵守していない実態があり、仁淀川地区事案においても、職場離脱制度が適正に実施されず、対面による契約者との意思確認が適正に実施されていない等の実態があった。

(3) コンプライアンス研修の実効性が十分ではない

J A 高知県では、不祥事の発生を受けて、2020 年からコンプライアンス研修の充実が図られ、コンプライアンスに関し、各階層別研修、新任管理職研修及び全体研修等が行われている点については評価できる。

しかし、前述のとおり、食品三事案、高知地区事案及び仁淀川地区事案並びにアンケート結果からして、未だ J A 高知県の職員のコンプライアンス意識が十分に高まっているとはいえない状況に鑑みると、その実効性は十分とはいえない。

(4) 職場環境に関する問題

ア 事業推進目標の設定方法と不十分な説明

事業推進目標の過重性を原因として自爆営業⁹の強要やパワーハラスメントを受けている等と感じている職員が相当数存在しており、職場環境に対する職員の不満が強いことが指摘できる。これらの不満を解消することは、職員のコンプライアンス意識を向上させるとともに、コンプライアンスを遵守させる上でも重要な前提となるところ、J A 高知県本部及び各地区の比較の中で各職員の負荷が同程度となり、かつ過重とならないよう、地区人口比、地区人口の流出入、既存契約の割合及び職員の担当業務との関連性等の様々な要素を考慮して職員の納得できる事業推進目標の設定をすべきであるが、それが十分にできているとはいえない。

イ 管理職におけるマネジメント能力が十分ではない

さらに、事業推進目標を課されている職員の中に、上司から、自爆営業の強要やパワーハラスメントを受けている等と感じている者が相当数存在しているのは、事業推進目標を部下に達成させようとする管理職において、部下に対し、実効的な手法を示しながらやる気を起こさせる適切な指導方法を実践できず、単に目標（数値）のみを

⁹ 自爆営業とは、職員が事業推進目標を達成するために、自己負担で商品を購入し、又は契約を締結することで売り上げを上げる行為をいう。

押し付けていることが原因の一つであると考えられる。これは、J A高知県において、管理職に対し、部下の育成に係るマネジメント能力を十分に養成できていないことに一因があると考えられる。

ウ 労務管理上の問題

アンケート調査から、労務管理に関する問題が指摘できるところ、これも職員の職場環境に対する不満の一因となっていると考えられる。

(5) ヘルプライン制度が十分に機能していない

高知地区事案及び仁淀川地区事案においては、いずれも顧客からの連絡によって発覚したものである。両事案とも、不正行為自体は個人的な犯罪として秘密裏に行われたものであったが、その行為に付随する業務において、業務フローに関するルールに反した業務遂行が周囲の職員らにおいて行われていたことが発覚を遅らせていたものであって、これらのコンプライアンス違反については、内部通報によって吸い上げることができた。

また、第2回アンケートでは、職員の26.4%がヘルプラインに通報したくないと回答しており、その理由も通報者の情報が適切に管理されない、通報すると不利益な取扱いを受ける等の懸念が示されている。

このように、J A高知県内では、ヘルプライン制度が十分に機能していないという点が問題として指摘できる。

(6) 内部監査による実効的な調査まで至っていない

現在、J A高知県では、常勤監事2名を含む監事5名によって監事監査（随時監査及び定期監査）が行われているとともに、内部監査部門との連携が行われている。

そして、内部監査部門では、合計12名の構成員において、3か月ごとに無通告監査、金融事業監査及び経済事業監査等を実施しており、2020年度では、合計54本の監査報告書が作成されているが、監査対象部署と監査事項が多岐にわたるとともに、作成しなければならない監査報告書の数も多く、内部監査の現場では、内部監査チェックリストに従った形式的なチェックに留まらざるを得ない状況がみられた。

3 各事案におけるガバナンス上の問題

(1) 食品三事案

ア 食の「安心」に対する意識が乏しい

事案①について、最終製品の品質が適切な方法によって管理され、その安全性に問題がないのであれば、賞味期限の切れた原材料を使用して商品を製造すること自体が明確な違法とされるものではない。

しかし、自身が材料の調達も調理も行わない消費者としては、食の「安全」に関心があるだけでなく、安全に製造されているという「安心」に強い関心を持っているた

め、安心ではないと判断した工場で製造された商品を購入することはない。食品製造業者としては、たとえ当該商品の製造に当たって違法な点がなく、その安全が守られていたとしても、安心が守られていない商品の製造や販売等をしてしまった場合には、当該商品だけでなく食品製造業者としての社会的信用を失うことを肝に銘じ、最大限の配慮をすべきである。事案②や③のように商品の製造過程で食品関係法令に違反する事情がある場合には、販売するべきでないことは言うまでもない。

食品三事案のいずれにおいても、適時に、販売された商品の自主回収が行われていないが、工場長を含む本件工場の職員に、前述のような食の「安心」に対する意識が乏しいことが一因であると考えられる。

イ 食品に関する法令等の知識不足

本件工場では、当時、食品の賞味期限と食品衛生法第 6 条等に関する基礎的な食品衛生に関する研修が十分に行われたことはなく、その結果、食品三事案の事案①では、本件工場の職員において賞味期限の理解が不十分のまま賞味期限切れの原材料が使用され、事案②についても、食品衛生法第 13 条 1 項の「食品、添加物等の規格基準」を理解していなかったもので、いずれも、本件工場の職員には、食品製造業を行う上で必要な知識が十分に備わっていなかった。

ウ 食品工場での食品関係法令違反の場合の自主回収ルールが明確ではない

食品三事案では、本件工場内において、問題のある販売された商品について自主回収に向けた具体的な検討は行われていなかった。

本件工場では、当時、「不適合品、苦情品の対応マニュアル」が作成されており、不適合品（原材料、使用水、製造工程（衛生管理）等の異常、有害な異物の混入）が発生した場合について、自主回収する場合として、「規格基準等に違反する食品」「健康被害を及ぼす恐れがある場合」「アレルギー表示の欠落」「添加物等の表示ミス」「その他会社として必要と判断した場合」が挙げられていたが、事実上、運用はされていなかった。

また、その内容としても、自主回収する場合がごく簡素に箇条書きされているだけで、実効的な自主回収の判断ができるような内容でもない。

エ 規程やマニュアルの不整備

前述のとおり、本件工場では、原材料の賞味期限が書類やデータによって管理されておらず、これらに関する規程やマニュアルの整備もされていなかった。

そのため、本件原材料は、賞味期限が切れた後も廃棄されることがなく、A 工場長の一存により、本件 4 商品の製造に使い続けられてしまったと考えられる。

(2) 高知地区事案

ア 業務フローの不遵守

本件店舗では、現金の管理や在庫の管理に関して業務マニュアルが定められており、それが遵守されていれば、本件不正行為はより早い段階で発見することができた。しかし、本件店舗の管理者を含む職員は、定まった業務フローを遵守していない実態があった。

(ア) 日締め作業の不徹底

本件店舗では、日々の営業後、その日の仕入れや販売により在庫変動が生じた商品に関してリストアップされた「移動明細表」を管理システムから出力して、現場職員が本件店舗にある商品の実数と照らし合わせ、その後、管理者が「移動明細表」を確認して検印をする。かかる作業により、管理システム上の在庫数と実際の在庫数に差異が生じた場合には、その原因を究明することとなる。また、本件店舗において、在庫確認を行う職員は 2～3 日ごとに交代するローテーションとなっており、虚偽の内容を記入する職員がいた場合であっても、在庫確認を行う次の担当者が管理システム上の在庫数と実際の在庫数の違いを認識し得た。

しかし、実際には、在庫管理を行う本件店舗の職員は、形式的に移動明細表に検印をしていたものの、実際の在庫数との照合作業は行っておらず、マイナス処理等により在庫数の不一致に気付くことができなかった。

また、本件不正行為では、一部の犯行において在庫数を調整しており、この場合、管理システム上の在庫数と実際の在庫数の照合作業のみでは、本件不正行為を発見できない。しかし、「移動明細表」上では、仕入れ数の減少や「繰越用仕入先コード」による在庫数の変動があった場合それらの事象に関しても記載されている。そのため、日締め作業において確認が必要な移動明細表の中身を経済渉外課課長（旧店舗課課長）が確認していれば、不自然な仕入れ数減少や決算期以外における繰越用仕入先コードの使用の異常性から本件不正行為の発見可能性が高まったといえる。

しかし、実際には、経済渉外課課長（旧店舗課課長）による「移動明細表」への検印作業は、形式化しており、その中身の精査はされてこなかった。それにより、在庫調整がされた後の移動明細表上の異常性を発見することができず、本件不正行為は見過ごされていた。

(イ) 管理者による確認の不徹底

本件店舗において、顧客からの要請に基づいて返品処理を行う場合、顧客から納品書の控えに署名をして貰う必要があり、管理者は、当該納品書の控えの内容を確認し検印を行う必要がある。その際には、返品理由等に関しても確認をする必要があった。

しかし、実際には、管理システム上返品処理がされている取引に関して経済渉外課課長（旧店舗課課長）による適切な確認は行われなかった。

(ウ) 「繰越用仕入先コード」の管理不徹底

「繰越用仕入先コード」は、決算時に在庫数を調整するために用意された管理システム上のコードであり、会社の会計や決算に対して影響力の多いコードであることから、当該コードの管理は厳重に行う必要があった。

しかし、本件店舗の規程や業務マニュアル上、「繰越用仕入先コード」に関する管理者及び管理方法について、明確な規程は設けられていなかった。また、そのことから、決算に関与しないはずのG氏にまで、「繰越用仕入先コード」が知られることとなった（なお、情報の入手経路は不明である。）。

このような「繰越用仕入先コード」の管理不徹底により、隠蔽行為が可能となり本件不正行為の発見が遅れた。

イ 現場職員の固定と正規職員の流動

業務手順の不徹底や管理者による監視機能の乏しさの理由として、現場職員が本件店舗における業務に精通し、正規職員である管理者（店長、課長等）が現場職員の業務に口出しができなかった点が挙げられる。

その背景として、G氏を含む現場職員は本件店舗において契約職員（有期雇用労働者）として採用されており、基本的に本件店舗からの人事異動はない。そのため、G氏も本件店舗における勤務が10年を超えていた。

本件店舗における業務に関して、現場職員は精通している反面、管理者である正規職員は、現場職員に比して本件店舗の担当年数が短く、現場における業務の知識が乏しい状況にあった。そのため、管理者である課長や店長は、本件店舗における業務内容の細かいところまで把握することができず、現場職員による業務に対して指導等を行うことができていなかった。

(3) 仁淀川地区事案

ア 連続職場離脱制度及び自主検査制度の形骸化

連続職場離脱実施要領によれば、同制度を実施するに当たっては、その前日に、本人立会いの下、連続職場離脱事前点検表に沿って、デスク、ロッカー、集金用鞆及び営業車（社用車）の中に現金、通帳、重要書類等が入っていないかを確認することとなっている。しかし、佐川支所では、職員に対し、離脱を希望する日時をあらかじめ確認し日程調整をした上で実施されており、同支所の信用共済課共済部門においては、ロッカー等の確認はそもそもなされておらず、要領に従った適切な運用がなされていなかった。それにもかかわらず、本所に提出される書類上では、同支所においては連続職場離脱制度が適切に実施されたかのように処理されていた。

また、自主検査要領によれば、支所長等において、四半期に1度の頻度で、集金用鞆及び机の中を確認の上、集金先からの受取品等（現金、渉外釣り銭、領収書、個人情報を含む書類等）が残っていないことを確認するものとされている。しかし、佐川

支所信用共済課共済部門では、集金用鞆等の確認はなされておらず、要領に従った適切な運用がなされていなかったにもかかわらず、書類上は、適切に検査がなされたかのように処理されていた。

これらの制度は、業務が適正に実施されているかを点検・確認することで不正行為をけん制すると共に、不正を早期発見するための重要な手段であるが、適切に実施されておらず、形骸化していた。

イ 対面による本人確認や意思確認の不徹底

口座開設や現金出金を行うに当たっての本来の事務手続上、H氏以外の職員による対面での本人確認や意思確認を行うことが必要な場面があった。

しかし、このような場面において、対面で行うことが求められている職員は、実際には契約者本人が佐川支所に来ているという事実はないにもかかわらず、H氏が応接室にて直接対応をしていると思い込み、本来であれば自らが行わなければならない対面による本人確認や意思確認をH氏に一任してしまっていた。

H氏以外の職員が、本来の事務手続に従って対面による確認を実施していれば、実際には本人が佐川支所に来ていないにもかかわらず、H氏によって実際は行われていない本人確認や意思確認の手続が行われたものとして進められてしまうという事態を防止することが可能であったと思われる。

ウ 業務フローに係るルールの不徹底

約款貸付や共済契約の異動を行うに当たっては、本来の事務手続上、共済窓口担当者が照合・確認した書類に支所課長の検印が必要な場合があるにもかかわらず、佐川支所においては、支所課長であるH氏が共済窓口として書類の照合・確認を行った上、自らが支所課長として検印までをも行うという検印としては意味のない運用が日常的に行われていた。

また、共済金の集金を行うに当たっては、本来の事務手続上、集金担当者は収納個票セットと集金した現金を共済窓口担当者に引き渡すことになっていたにもかかわらず、共済窓口担当者は、H氏が集金に行っている場合においては収納個票セットがなくなっても問題視せず、また、業務時間中、収納個票セットを保管しているキャビネットは施錠されておらず、職員であれば誰でもこれを持ち出してしまう状況にあった。

このように、佐川支所においては、本来の事務手続とは異なる独自の運用がなされていた状況がみられ、業務フローに係るルールが徹底されていなかった。

第7 再発防止策の提言

1 組合長を筆頭とする経営幹部によるコミットメント（誓約）とイニシアティブ（主導的取組）

職員におけるコンプライアンス意識を高め、そのガバナンスの実効性を確保するために最も重要な要素は、組織の経営幹部において、コンプライアンスに対するコミットメント（誓約）を表明し、そのイニシアティブ（主導的取組）を発揮することである。

J A高知県の経営幹部は、J A高知県でこれまで不祥事が相次ぎ、組合員を含む消費者・利用者からの信頼が揺らぎつつある状況を肝に銘じ、あらゆる事業活動において、コンプライアンスの徹底を不退転の決意をもって経営を進めるとの経営姿勢を示し、かつ再発防止に向けた徹底した取組みを行うことを社内外に明示することで、全役職員が社会的立場を自覚して業務を遂行できるような環境を整えるべきである。

2 地区代表制が抱える問題に関する対策

J A高知県では、現在、事業本部制と地区代表制によって内部統制を行おうとしているが、前述のとおり、地区が推薦する理事に内在する問題もあり、地区を担当する理事が必ずしもJ A高知県全体の利益を優先して判断できていないという問題がある。特に、J A高知県における人事ローテーションやコンプライアンス遵守の体制の平準化の問題については、J A高知県全体の利益を最優先して判断・実行されるべき事項である。

必ずしも地区代表制というシステムが悪いわけではないが、未だに不祥事が相次ぎ地区代表制による内部統制が効いていない現状に鑑みれば、地区代表制（地区推薦の理事）についての見直しも行うべきである。

3 コンプライアンス（内部統制）専門の担当理事の登用

これまで述べてきたとおり、J A高知県において目標とされていた「高度な経営管理体制の構築」及び「内部統制・リスク管理体制の整備」は、未だ達成されておらず、十分に機能しているとは言い難い現状にある。

現時点でのJ A高知県におけるコンプライアンスの体制としては、理事会の下部組織としてコンプライアンス委員会があり、さらにその下にコンプライアンス統括部署（総合企画部（企画管理課））が位置付けられ、コンプライアンス統括責任者として統括本部専務が担当することになっている。しかし、統括本部専務は、コンプライアンス統括責任者として専属で従事しているのではなく、総務関係から広報関係まで、その担当業務は多岐にわたっている。

そこで、内部統制・リスク管理体制の整備が達成できておらず、不祥事が相次ぐ現状に鑑みれば、コンプライアンス（内部統制）専門の担当理事を置き、当該理事の責任において、内部統制・リスク管理体制の整備に向けて迅速な施策の実行を行えるような体制の構築を検討すべきである。

4 外部専門家の理事の登用

現状、理事の中には、公認会計士、弁護士、金融機関OBなどの内部統制やリスク管理の知識・経験が豊富な外部専門家はいない。

今後、JA高知県として内部統制・リスク管理体制の整備をより強化していくのであれば、このような外部専門家を理事に登用することで、その知識や経験を生かして内部統制・リスク管理体制の改革を進めることも検討されるべきである。

なお、外部専門家であれば誰でも良いわけではないので、当該専門家の知識・経験についての評価は、適切に行う必要がある。

5 広域人事を含む人事ローテーションの徹底とモニタリング

今回の不祥事のいずれも担当者が同じ部署に長期滞留又は同じ利用者を長期間担当していたことが原因として挙げられ、このような不祥事を未然に防ぐためには、各業務の遂行を属人的としないための人事ローテーション（担当利用者の変更を含む）の徹底が必須であると考えられる。また、地区の独自ルールを見直すためにも、地区間を跨いだ広域にわたる人事ローテーションを積極的に行う必要がある。

現在、JA高知県内においても、共済事業における人事ローテーションの取組強化のように、人事ローテーションのルールの見直しが進められているが、これらのルールが確実に遵守されなければ意味がないので、その徹底を図り、本部において事後的にモニタリングすることが必要である。

特に、経済事業においては、組合員への配慮や契約職員との雇用契約の問題もあって、人事ローテーションの明確なルールが定められていないが、これについては、早期に人事ローテーションの明確なルールを定める必要がある。

6 食品衛生法の基礎の習得と食の「安心」に対する意識の向上

食品衛生法第6条では、「人の健康を損なう『おそれ』のある」食品の製造や販売を禁止しているところ、同条は、同法における各種規制の柱の一つであり、当規制の骨格をなす基本的な規程である。このように健康を損なう「おそれ」のある場合まで規制しているのは、体内に摂取する食品によって人の健康を害する可能性があるからであり、JA高知県で食品製造や販売に関わる役職員においては、このような食品衛生法の基本的な考え方を身に付けて実践していく必要がある。また、食品三事案の事案②では、本件工場の職員において、食品衛生法第13条1項に基づき定められている「食品、添加物等の規格基準」への理解もなかったことが判明した。

そこで、JA高知県においては、食品衛生法の基本的な考え方を習得するとともに、消費者が求める食の「安心」に対する意識を向上させるための勉強会や研修会などを継続的に実践していく必要がある。

7 加工場における規程の整備と運用の徹底

まず、前述のとおり、本件工場内では、一応の自主回収マニュアルは備え置かれてい

たものの、内容的に乏しく、また実運用もされていなかったものであるが、食品関係法令に違反しているおそれのある食品を販売した場合や社会通念上販売することが不適切であると考えられる食品について、具体的な類型を定めて自主回収のルールを定めるべきである。この点、2021年9月に「食品事故対応マニュアル」が整備され、食品事故の全般について、事態の重大性及び社会的影響ごとの対応フローが定められたが、具体的な事故類型ごとの自主回収の具体的なルールまで踏み込んだものではないので、この点の改訂が行われることが望ましい。なお、当該マニュアルや適切な自主回収マニュアルが整備されたとしても、これが実運用されなければ意味がないので、実運用に向けてすべての加工場における職員らに周知啓蒙することは必須である。

また、原材料の賞味期限が書類やデータで管理されておらず、またこれらに関する規程やマニュアルも整備されていなかったことから、このような食品の品質管理に関する規程類も整備すべきである。

8 マニュアル等の規程に沿った業務の徹底とモニタリング

前述のように、各業務におけるマニュアル等の規程に沿った業務を徹底することで、職員個人による不正を防ぎ又は早期に発見することが可能となる。

そこで、改めて各職員に対しては、加工場におけるダブルチェックなどの業務フロー、経済事業における在庫確認等に係る業務フロー、共済事業等における連続職場離脱制度等や共済事務手続など、これらに限られないがマニュアル等の規程を遵守した業務遂行となっているかの再確認を行い、仮に規程に沿わない運用がある場合には見直しを徹底すべきである。なお、信用・共済事業における口座開設や約款貸付においては、利用者の利便性は後退するものの、窓口担当者において、契約者の意思を直接確認させるような業務フローを徹底させることも検討すべきである。

特に、これらの見直しの際に重要なのは、職員において、マニュアル等の規程に沿った業務遂行がなぜ重要であるかの意義を理解させることである。これを徹底することで、他の職員による不正を防ぎ又は早期発見が可能となることから、職員間のけん制が極めて重要であることを、具体的な事例も用いて理解させ、納得感をもって業務遂行させるべきである。

そして、マニュアル等の規程を遵守した業務遂行が行われていることを、継続的にモニタリングしていくべきであり、このモニタリングも書面審査だけではなく、アンケートを実施するなど、実効的なモニタリングを検討すべきである。

9 実効的なコンプライアンス研修の実施

2020年から、JA高知県においては、コンプライアンス研修の回数も増やし、階層別に研修を行う等しているが、未だ十分な実効性を得られていないと考えられる。

今後は、コンプライアンス研修の回数を増やすだけでなく、コンプライアンス研修の質を高める方法を積極的に検討していかなければ、形骸化しかねない。

コンプライアンス研修は主に座学で行われており受け身になりがちであるが、より意

識的にかつ積極的に取り組むことで身に付くことから、過去の不正事例を題材に職員間によるディスカッションを行う等の方法による研修も考えられる。また、他の民間企業におけるコンプライアンス研修への取組みも参考にすべきである。

1 0 ヘルプライン制度の実効性確保に向けた取り組み（周知内容の見直し）

ヘルプライン制度の社内周知はされていたものの、その周知内容は抽象的かつ形式的な内容に留まり、通報情報の保秘に対する不安や不利益取扱いのおそれを具体的に取り除くことができる内容になっていなかった。

ヘルプライン制度の実効性を確保するためには、職員において、ヘルプライン制度の利用に意義を感じてもらうため、通報後に行われる調査の主体や具体的な調査方法、その際の保秘が徹底される通報情報の取扱い方法及び万一通報者が不利益な取扱いを受けたことが判明した場合における措置等を具体的に周知内容に入れることが有用である。さらに、今後の改正公益通報者保護法の施行を考えると、事業者には内部公益通報対応体制の整備義務が課され、また、公益通報対応従事者（個人）に刑事罰付きの守秘義務違反が課されているため、これらを踏まえた見直しも必要である。

また、通報後の対応や通報による改善実績を具体的に周知することも必要である。

1 1 職場環境の改善

職員が納得感をもって事業推進目標の達成に向けて業務遂行できるように、職員から過重と受け取られない合理的な方法に基づく事業推進目標の設定を行うとともに、その設定根拠や必要性を経営幹部から具体的に説明を行い、職員の十分な理解と納得を得る必要がある。

そして、管理職から事業推進目標の達成だけを指示してハラスメントであるとの誹りを受けないよう、管理職らのマネジメント能力の向上に向けた取り組みが必要になる。具体的には、管理職である役職員向けに、部下に対する適切なマネジメント能力を養成するための研修を取り入れることが考えられる。

また、経営幹部においても、職員の職場環境に十分に関心を持ち、定期的に、職場環境に関するアンケートを行うなどして、改善状況についてモニタリングしていくことが重要である。

そのほか、職場環境の改善には、適正な労務管理も必要であることから、各職場における労働基準法等の労働法規の遵守を徹底するため、再度、管理職に向けた労働管理に関する研修等を行うべきである。

1 2 内部監査室の人的リソースの拡充

J A高知県は、広域にわたって地区や支所等が点在し、かつ経済事業、信用事業及び経済事業というその業務内容も幅広いものであることを勘案すると、内部監査チェックリストによる監査だけでなく実効的な内部監査を行うには、内部監査室の人的リソース

を拡充することが必要である。

この点、金融口座又は勘定科目の金額の増減や各業務の件数の増減に応じて不正の可能性を検知するようなデータ分析ツールなどを利用して、リスク発見に向けた作業を効率化することも検討されるべきである。

第8 結語

J A高知県では、その発足時、「内部統制・リスク管理体制の整備」というガバナンス上の目的を掲げたものの、2019年の集金横領、2020年のコメの産地偽装といった不正が発覚し、当該管理体制の見直しの最中に、さらに2021年の食品三事案、高知地区事案及び仁淀川地区事案が立て続けに発覚した。これらの状況は、J A高知県のすべての事業に関わる組合員や利用者等の信頼を失い得る由々しき事態であり、J A高知県は、社会的信頼を受けなければ成り立ち得ない組織として、現在、その存立をもかけて克服すべき状況に直面していると言っても過言ではない。

高知県では、今後の四半世紀で人口が大幅に減少し、高齢化率も上昇すると予測されており、農業従事者の減少によって伝統的な地域社会の存続についても懸念されている。このような中、J A高知県は、農業を基盤としつつも、県全体における組合員・利用者の営農と生活の向上に併せて地域の発展に貢献することが求められ、社会からの期待も極めて大きい。

そのため、J A高知県の経営陣である理事において、特定の地区の利益を過剰に主張するなどすれば、J A高知県は、J A高知県全体としての「内部統制・リスク管理体制」を十分に整備することの困難に直面し、再発防止策の十全なる実施もまた困難に陥ることも予想される。理事においては、現在の状況から脱するため、J A高知県の社会的な役割や期待を十分に意識し、是非とも自浄作用を発揮し、その職務を全うすることを念じるものである。

今後のJ A高知県の在り方について、組合員、利用者、職員等J A高知県に関わる全ての者から信頼される農業協同組合に生まれ変わるためにも、J A高知県として、本調査報告書に記載した組織としての問題や提言を受け止め、真摯な検討を経たうえで、実効性のある再発防止策やガバナンス体制の再構築を含めた抜本的な組織改善に取り組んで頂きたい。そして、本調査委員会としては、J A高知県が不祥事撲滅に向けて日々再発防止策が機能しているかの点検を繰返しながら、生産者の営農とくらしの支援、農業と地域の活性化、安全・安心な農畜産物を消費者に安定的に供給するという農業協同組合の使命を全うすることを強く期待し願うものである。

以上