

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

平成8年8月1日
農政審議会

はじめに

農協系統は、農業者の自主的な相互扶助組織として農協法等に基づいて設立・運営されており、経済事業・信用事業・共済事業・指導事業等を総合的に行うことによって、農業の振興や農村地域の活性化に大きな役割を果たしてきている。

しかしながら、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・組織の見直しが避けて通れない状況に立ち至っている。

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、農協系統金融機関の再編・合理化の早急な実現が強く要請されているところである。

こうしたことから、農政審議会においては、本年1月31日に農協部会を設置し、以来、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ところであり、本報告書は、その議論を取りまとめたものである。

I. 農協系統を取り巻く状況の変化

(1) 農協は、農業者の協同組織として、組合員が必要とする営農と生活に関するサービスを提供しているが、農業・農村の変化が農協に大きな影響を与えている。

即ち、近年、農村と都市の間のアクセスの改善、農村への一般企業の進出、兼業化の進展に伴う組合員の農協への依存度・帰属意識の変化等により、農協と一般企業との競争が激化し、更に、規制緩和や金融の自由化の流れの中で競争が加速されてきている。

一方で、農協においては、組合数が減少してきたにもかかわらず、職員数が平成5年まで一貫して増大するなど、こうした一般企業との競争に対する対応に遅れがみられる。

また、我が国農業の競争力強化が求められる中で、これまで以上に、農協は農業者に対して、良質のサービスを低コストで提供することを求められるようになってきている。

(2) こうした状況を踏まえて、農協が農業者の営農支援等をよりの確に行えるようにするためには、農協系統全体の事業・組織を見直し、経済事業・信用事業・共済事業・指導事業等各種事業の機能強化・効率化・健全化を図っていくことが必要である。

具体的には、

- a 広域合併による単位農協の事業機能・体制の整備
 - b こうした単位農協の広域合併の推進による単位農協と全国連との直接取引(事業二段)の実現・拡大
 - c 更に、県連と全国連に分かれていた連合会の統合(組織二段)を通じたスリム化と単位農協に対する支援機能・体制の整備
 - d 各段階を通ずる要員管理の徹底、既存施設の統廃合等による経営の合理化・効率化
 - e 業務執行体制の強化、監査体制の強化、人材の確保と専門的業務能力の向上等による経営の健全化
- 等を図っていくことが必要である。

(3) 農協系統自らにおいても、平成12年を目指してこうした方向で改革を推進・実行しようとしているところであり、我が国農業の競争力の強化や農村地域の振興を図る上でも、こうした改革は必要不可欠であることから、これを支援していくことが必要である。

また、こうした改革によってこそ、農村社会の高齢化に対応した高齢者福祉事業など組合員ニーズに対応した新規事業への取り組みも可能となる。

(4) 以上のように、農業・農村の変化により農協は大きな影響を受けているが、特に、農協の営む事業のうち信用事業については、金融の自由化等により、他の金融業態と同様、次のように大きな影響を受けている。

a 高度成長から安定成長への移行に伴い、資金不足から資金余剰へ状況が大きく変化していること

b 金融の自由化・国際化(金融業態間の分野規制の緩和、金利規制の撤廃、金融商品の高度化等)が進展する中で、これまでのように預金を集めれば利鞘が稼げるという状況でなくなり、また、一層の効率性・専門的業務能力・適切なりスク管理体制が要求される状況になっていること

c バブル経済の発生・崩壊により金融機関の不良債権問題が顕在化した。金融の自由化によりリスクが増大したにもかかわらず、経営における自己責任が不徹底で、健全性確保が不十分であったこともこうした不良債権発生の一因であること

d このため、金融機関全体として、自己責任原則の徹底と市場規律の十分な発揮を基軸とする透明性の高い金融システムの早急な構築が求められている状況にあること

(5) いうまでもなく、農協系統の信用事業も民間金融事業であり、資金量も大きく、我が国金融システムの一部を構成していることから、改革に早急に取り組むことが必要である。

特に、住専問題を契機に、農協系統は金融機関として十全でない面があったのではないかと強い指摘もなされており、様々な面での反省と改革努力が必要になっている。

II. 系統信用事業のあり方

(1) 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。

(2) 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取るため、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いと考えられる。

(3) 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。

(4) 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、

a 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

b 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

c 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、(i) 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、(ii) 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、(iii) また、日常的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、(iv) 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、(i) 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、(ii) 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。

III. 農協系統の事業・組織の改革の方向

1. 単位農協の広域合併

(1) 単位農協の広域合併は、(i) 規模拡大による事業基盤の強化、(ii) 能力ある役職員の活用・養成による機能強化、(iii) 人員・施設の効率化によるコストダウン等を図る上で重要である。

これにより、自ら県連機能の一部を担うことができるようになるとともに、全国連と直接取引する体制が整い、この結果、農業者等組合員に対して、より良質のサービスを低コストで供給することが可能となると考えられる。

(2) こうしたことから、農協系統は、平成12年を目途に農協数を550程度とする合併構想(平成6年3月31日時点で2,836であった農協数は、8年4月1日現在2,264。また、550程度の合併構想のうち、8年4月1日現在で既に実現されているものは229)を策定・推進しており、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10年3月31日)の延長等により、これを支援していくことが必要である。

(3) なお、今後の合併に際しては、
a 単に合併するだけでなく、労働生産性の向上や施設効率の改善を図り、合併メリットが十分発現されるよう努めること
b 組合員との意思疎通を良くし、その意向を十分に汲み上げることにより、組合員との関係の希薄化を防止していくこと
c 県連との人事交流、研修の実施等により、単位農協の職員の能力の向上を図っていくこと
d 農協の基幹的事業である指導事業等の営農支援の充実を図っていくことに十分留意していくことが重要である。

2. 組織二段

(1) 広域合併による単位農協の事業機能の充実を背景として、単位農協にも県連レベルの機能を担い得る体制が整ってきていることを踏まえて、農協系統全体としての機能強化・効率化を図るためには、県連機能の一部を単位農協に移管しながら、同時に県連と全国連を組織的に統合することによって、全国連と単位農協の組織二段とすることが必要である。

このように組織二段とすることにより、県連機能の移管を通じて単位農協の事業機能が向上するとともに、都道府県レベル・全国レベルに分かれていた連合会

の機能重複が排除されるなど、連合会のスリム化が図られる。

この結果、都道府県ごとの実情にもよるが、(i) 資金運用の効率化による内部留保の充実等経営の健全化や、(ii) 生産資材等の供給価格の低下、(iii) 農産物販売の手取りの増加等のメリットが期待できる場合も多いとみられる。

(2) 特に、信用事業については、

- a 資金余剰の顕在化、金融の自由化・国際化の中で、預金を集めれば利鞘が稼げる状況でなくなっていること
- b 金融機関全体として一層の効率性・専門的業務能力・適切なリスク管理体制がなければ生き残れない状況になっていること
- c 信連と農林中金との間には機能重複・業務能力格差が生じていることから、早急に信連と農林中金の統合を図ることが必要である。

(3) 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、統合の途を拓くことが必要である。

法律上、統合の途を拓くに際しては、次のような点を踏まえることが重要である。

- a 信連と農林中金の統合は、あくまでも、系統信用事業全体としての機能強化・効率化が目的であり、経営不振信連の救済を目的とするものではない。
このため、統合に当たって、統合の当事者が要員・不良債権処理等に関する年次計画を作成し、その計画の策定・実行に行政庁が計画認定等の形で関与していくことが必要であり、また、農協系統としても、統合に際して満たすべき基準(要員、不良債権処理等)を作成することが必要である。
- b 信連と農林中金の統合については、合併と事業譲渡の両方の方式を法律上手当てすることが必要であるが、事業譲渡の場合も、譲渡後の都道府県組織は電算・為替等のみを行い、原則として貸出・預金は行わず、信用事業そのものはあくまでも二段階とすることが基本である。
- c なお、統合は農協系統組織が各地域の実情を踏まえて自主的に取り組むことを前提とする。

(4) 法律上の手当を必要とする信連と農林中金の統合については、農協合併助成法に基づく支援措置も参考としつつ、統合の阻害要因(統合そのものにより発生する登録免許税等の課税負担)を極力取り除く等、支援措置を講ずることが必要である。また、信連と農林中金の統合は、農業者に対する支援を強化するために推進される経済事業・共済事業を含めた農協系統全体としての組織の二段階化の有機的な一部であることにかんがみ、これら全体についても支援措置を講ずることが必要である。

3. 経営の合理化・効率化

農協系統が農業者等組合員に対してより良質のサービスを低コストで供給していくためには、経営の合理化・効率化を図ることが不可欠であり、各種事業及び各段階を通じて、計画的な要員管理、既存支所・施設の統廃合、経費節減の徹底等を積極的に推進していく必要がある。

農協系統においては、平成12年に向けて系統全体で労働生産性を30%向上させるため職員数の削減目標を5万人と設定する等、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。

4. 業務執行体制

(1) 広域合併による単位農協の事業規模の拡大、農協系統の他業態との競争の激化、金融の自由化・国際化(金利規制の撤廃、金融商品の高度化、リスクの増大等)の中で、農協及び連合会の業務執行体制の重要性は著しく増大している。

(2) 特に、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。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。

(3) 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、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。

なお、農協の理事については、

a 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うという農協の性格から、単なる業務執行者でなく、農業者の意思の代表者としての役割を併せ有しており、このため、農協の組合長が県連・全国連会長を兼ねたり、複数の県連会長を同一人が兼職することが常態となっているという特殊事情がある。

b 兼職・兼業禁止規定の趣旨を踏まえれば、こうした状況は早急に是正していくことが望ましいが、平成12年に向けて単位農協の広域合併及び県連と全国連の統合を推進していく過程においてこうした兼職まで一律に禁止することは実態にそぐわないとの意見もあり、当面、兼職・兼業禁止規定の趣旨を逸脱しない範囲内で実態に即した措置を採ることについて検討する必要がある。

(4) また、現行の農協理事制度については、

a 農協法上、農協及び連合会の理事の2/3以上は正組合員(農業者)でなければならないこととされているが、これは、組合員代表による運営を基本としつつ、近年、高度化・専門化されてきている業務執行の的確な遂行を確保するため、1/3まで組合員代表でない実務家を理事に登用できるようにしたものである。

b この制度は、平成4年の農協法改正により改善されたものであり、その改正の趣旨に沿って実務家の理事への登用につきこれまでも指導がなされてきたところであるが、現実には、員外常勤理事は1組合当たりわずか0.1人ととどまっている。

c 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、広く認識されつつも、このように組合員代表でない実務家の理事への登用が困難であるのは、農協の理事が単なる業務執行者でなく、農業者の意思の代表者としての役割を併せ有していることに一因がある。

d このように、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という現行農協理事制度の狙いは、現実にはほとんど達成されていない状況にあり、今後とも現行制度の趣旨に沿って実務家の理事への登用を引き続き推進していく必要があるが、なお、系統信用事業等をめぐる厳しい状況を踏まえれば、現行制度を兼職・兼業禁止規定の導入によって改善するだけでなく、こうした狙いを着実に達成でき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。

e 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う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。

5. 自己資本・内部留保

(1) 農協系統は、

a 協同組織として出資資格者が限定されていること

b 組合員に最大の奉仕をする観点から、剰余金を利用高配当という形で組合員に事後精算的に還元できることとなっており、実際の剰余金処分に当たっても、利用高配当を重視してきたこと

等から、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。

(2) 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くり、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10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
- c 将来にわたって安定的に事業を営むための自己資本・内部留保は組合員にとってメリットがあるものであり、また一方で、現在発生している剰余金も必ずしも現在の組合員の利用のみから発生したのではなく、過去の内部留保等の蓄積に起因する面もあることに留意することが必要である。

(3) 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。

6. その他の経営の健全性の確保

(1) 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。

(2) 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、

- a 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。
- b 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29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、(i) 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、(ii) 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。

- c また、ディ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。

なお、農林中金は、既に平成8年3月期決算から破綻先債権・延滞債権・金利減免等債権のすべての不良債権を開示することとしている。

また、信連は、8年3月期決算から破綻先債権を必須開示とし、9年3月期決算からはすべての不良債権を必須開示とすることとしている。

更に、農協は、貯金量1000億円以上の組合について、8年3月期決算から破綻先債権を必須開示とし、以降、10年3月期決算までに順次全部の組合ですべての

不良債権を必須開示とすることとしている。

(3) 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、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・方法等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。

7. 資金運用

(1) 系統信用事業の再構築を考える場合、

a 貯貸率が他の金融業態に比して著しく低いこと

b 貸出業務が制約されている中で、住専等特定業種への資金集中がみられたこと等を踏まえれば、資金運用を改善し、68兆円に上る農協貯金を農協系統全体として健全に融資、有価証券等で運用していけるようにすることが必須の課題である。

(2) このため、系統信用事業の性格を踏まえて、現行の規制の下で資金運用の一層の拡充に努めるとともに、

a 金融自由化の中で規制緩和が進行していること

b 自己責任原則の徹底が求められていること

等にもかんがみ、農協系統金融機関の資金運用規制を見直していくことが必要である。

見直しに際しては、従来、協同組織であることとの関連で、業務上一定の制約があり、また、税制上の特例が認められていることとの関係にも留意する必要がある。

また、資金運用の拡大に当たっては、融資審査体制の強化、研修による人的能力の向上等、資金運用能力の充実・向上に努めることが不可欠である。

(3) まず、農林中金については、農協系統金融の全国機関としての協同組織性を維持しつつ、

a 系統内の最終資金運用機関として、外部経済との接点に立って資金を運用し、その収益を会員に安定的に還元するという重要な役割を担っていること

b 信連と農林中金の統合が進めば、農林中金の資金量は大きく拡大することを踏まえて、資金運用を拡大していくことが必要である。

このため、既に設立されている証券子会社・信託子会社も活用しながら、総合的な業務展開に努めていくとともに、

a これまで信連が地域金融機関として果たしていた機能の円滑な承継を含め、農協系統の諸活動の金融面での全面的なバックアップと農山漁村の振興への一層の貢献

b 外国の金融当局の監督を受けている海外での活動を含め、経済社会の発展への一層の貢献

等の観点から、前述の協同組織性との関連を踏まえつつ資金運用規制を最大限見直し、貸出先を拡大していく必要がある。

(4) また、農協については、協同組織金融機関・地域金融機関としての性格を踏まえ、着実に農業・農村への融資を拡大していくことが必要である。

このため、組合員に対する営農資金・生活資金の融通や地方公共団体・地元企業への融資の一層の拡充に努めるとともに、信連の機能を農協に円滑に移管できるよう農協の貸出先を信連並みとすることを含め、具体的な資金運用の拡大策を検討する必要がある。

なお、農協の地域金融機関としての役割の増大、信連機能の農協への移管等を踏まえて、信用補完措置の充実についても検討する必要がある。

8. 協同組合に対する行政の検査・監督のあり方

規制緩和等により農協経営の自由度が増大する中で、金融機関として自己責任原則の徹底、市場規律の十分な発揮等がより一層求められていることを踏まえつつ、行政の検査・監督機能を充実していくことが必要となっている。

その際、農協系統は、この農政審議会の報告をも踏まえて、県連と全国連の統合等事業・組織の抜本的な改革を進めようとしているところであり、指導行政と検査・監督とがより一層有機的な連携をとって的確な改革の遂行を誘導していくことが必要である。

おわりに

以上のような信用事業を中心とする農協系統の事業・組織の改革を推進するため、政府においては、農協法、農林中金法をはじめとする農協系統に関する各般の法令、通達等を早急に見直し、所要の措置を講じていくことが必要である。

また、農協系統においては、本報告書の趣旨を十分に踏まえて、国民の目に見える形で早急かつ着実に改革を推進することにより、効率的で健全な責任ある経営体制を早急に確立し、国民の信頼を回復するとともに、組合員の負託に十分応えた事業運営を行っていくことを強く期待するものである。