

プレスリリース

平成12年11月2日

「第17回農協系統の事業・組織に関する検討会」の報告について

本日、第17回標記検討会において検討会報告書（「農協改革の方向」）がとりまとめられましたので、配付します。

連絡・問い合わせ先
経済局農業協同組合課
TEL：03-3502-8111(代)
奥原(内線2670)
出田(内線2691)
直通：03-3501-3728

農協改革の方向

平成12年11月

農協系統の事業・組織に関する検討会

目 次

はじめに	1
1 農協系統を取り巻く社会経済情勢の変化	2
2 食料・農業・農村基本法を踏まえた農協系統の事業システムのあり方	4
(1) 地域農業振興機能の再構築	4
(2) 生産資材供給システムの見直し	5
(3) 生活関連事業の見直し	5
(4) 消費者等との連携の強化	6
3 金融情勢の変化を踏まえた農協金融システムのあり方	7
(1) 金融情勢の変化	7
(2) 農協金融の現状	7
(3) 新たな農協金融システムの構築	8
(4) 共済事業のあり方	11
4 農協系統の組織のあり方	12
(1) 組合員資格等の見直し	12
(2) 収益構造の改善	13
(3) 業務執行体制の確実な強化	14
(4) 組織再編の推進	15
(5) 中央会の機能強化	16
5 農協系統に関する行政のあり方	18
おわりに	19

はじめに

我が国の社会経済が大きく変化する中で、食料・農業・農村は食料自給率の低下、農業・農村の活力の低下等の厳しい問題を抱えており、こうした問題に対処するため、昨年、食料・農業・農村基本法が制定された。

また、金融ビッグバンの進展の中で、都市銀行の再編、ペイオフ解禁の接近など、金融情勢の劇的変化が進みつつある。

一方で、農協系統の事業・組織の改革は遅れており、社会経済情勢の変化に十分対応できていない。

こうしたことを踏まえて、本検討会においては、農協系統が21世紀においてもその役割を十分に果たしていくためには、その事業・組織のあり方について抜本的な見直しが必要であるとの認識の下、本年4月21日以来、農業者等からのヒアリングや農協系統との意見交換も行いながら、精力的に検討を進めてきた。

本報告書は、その議論をとりまとめたものである。

1 農協系統を取り巻く社会経済情勢の変化

- (1) 農協系統は、農業者の相互扶助組織として、これまで、組合員に対して営農と生活に関する各種サービスを総合的に提供してきた。

しかしながら、社会経済情勢の大きな変化の中で、従来の農協系統の事業・組織では、農協系統の内外からの期待に十分応えられなくなっている。

- (2) 具体的には、

まず、均質な小規模家族経営によって構成されていた農村社会が大きく変質し、担い手（専門的家族経営、法人経営等）と第2種兼業農家とに分化したため、全組合員に対して形式的に平等な事業運営を行うのでは担い手のニーズを十分に充足できず、結果的に地域農業の振興が十分に図れなくなってきている。

経営感覚のある農業者や青年・女性層は、「組合員であるから当然に農協を利用する」という意識が薄くなっており、こうした組合員のニーズに的確に対応できないでいれば、農協の事業量は今後激減していく可能性がある。

また、農産物の流通・価格形成システムの変化、担い手を中心とする農業者の経営能力の向上、農村部への一般企業の進出や都市部への交通条件の改善等により、組合員が農協に期待するサービス内容が著しく変化してきており、これへの対応が遅れた結果として農協経営が悪化してきている。

金融、生産資材供給等については、一般企業との競争が激化する中で、個別農協の自己完結的な事業運営を基本とするこれまでの体制では、十分な競争力を確保できず、組合員メリットを出すことも困難になってきている。

特に、IT（情報技術）革命の進展は、中間段階を省略して最終の需要者と供給者を直結させる機能を有しており、農協系統全体の事業システムを見直さざるを得なくなってきている。

金融については、業務の複雑化・高度化が著しく、また、貯金を預かることによる公共性から金融システムの一員としての役割を果たしていかざるを

得ず、個別農協のこれまでの業務運営体制では、十分な対応ができなくなってきた。

- (3) こうした状況の中で、() 昨年食料・農業・農村基本法が制定されたが、同法は、農協系統が、食料の安定供給、農業の多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興といった基本理念の実現に向けて、より積極的な役割を果たしていくことを求めており、() また、金融ビッグバンの進展等により、農協系統を含めて金融機関は大競争時代に突入しつつある。

これらを契機として、農業者の協同組織としての原点に立ち帰って、組合員に対するメリットを最大限に発揮するため、農協系統の事業・組織について抜本的な見直しを行っていくことが必要である。

2 食料・農業・農村基本法を踏まえた農協系統の事業システムのあり方

(1) 地域農業振興機能の再構築

農協は、各地域の農業者を中心とする協同組織である以上、組合員である農業者の所得向上等を図ることが、その本来の存在理由である。このため、地域農業振興の司令塔として地域をリードしていくことが何よりも重要である。

具体的には、農協ごとに、

- ア 地域農業の中核となる担い手（専門的家族経営、法人経営等）や青年・女性・作目別生産部会の代表者等の意向を反映して、地域農業振興戦略（適切な作目の選定、作付けの団地化、担い手への土地利用集積、生産物の有利な販売方針等）を的確に樹立できる組織体制を確立し、
- イ そこで樹立された戦略に合わせて、営農支援や販売活動を適切に展開していくことが必要である。

営農支援については、技術指導のほか、生産・販売に関する各種情報の提供やコスト削減・有利販売につながるような各種共同利用施設の設置・運営等、担い手のニーズに対応した効果的な措置を適切に実施していく必要がある。

また、地域内の耕作放棄地を含む農地の有効活用の観点から、担い手の育成の妨げにならないよう留意しつつ、農協自身又はその出資法人が作業受託等の受皿となるといった取組みも必要である。

地域農業の振興を考える場合、生産した農産物の有利販売を軸として考えることが重要であり、産地ブランドの確立、地産地消の推進等、農協としての販売力を強化していく必要がある。

また、農業者の直接販売など販売方法の多様化に対応して、農協のサービス内容についても、販路の共同開拓、販売先の信用情報の提供など多様化していく必要がある。

農産物の販売は、農協の最も重要な役割であるが、連合会においても、販

売に関する情報の提供や、個別農協では十分に対応しがたい販売先（全国展開の量販店、外食産業等）への販売体制の確立等により、農協を支援していく必要がある。

(2) 生産資材供給システムの見直し

農業者の経営安定と所得向上を図る上で、生産資材価格の引下げは極めて重要である。

このため、全農・経済連・農協という3段階の供給体制を抜本的に見直し、全農主導で、農協系統全体として最も効率的な生産資材供給システムを確立していく必要がある。

具体的には、農業者等からの直接の発注を受ける受注センターを全国に1カ所設け、広域に配置した配送拠点からの確に供給する体制を確立し、輸送・在庫コストを最小にしていくことが重要である。

配送拠点の数、供給価格等について、数値目標を明確にした年次計画を策定し、着実に取り組んでいくことが必要である。

また、農業者のタイプ（担い手、第2種兼業農家等）により購入の仕方が異なるので、購入形態や購入量に応じた価格設定等のルールを定め、これを農業者に対してあらかじめ明確にしておくなど、実質的に公平な事業運営を行うことにも十分留意する必要がある。

なお、農業機械については、担い手を中心とする農業者のニーズを集約してメーカーに伝達することにより、価格・性能等の面でニーズに対応した農業機械の開発・生産が進むよう、農協系統が積極的な役割を果たしていく必要がある。

(3) 生活関連事業の見直し

農村社会において、組合員等に必要な生活関連サービスを提供することも農協の重要な役割である。

しかしながら、農村部への一般企業の進出、都市部への交通条件の改善等により、生活店舗やガソリンスタンドなど多くの部門で赤字となっており、

これが農協の経営を大きく圧迫している。

したがって、農協に対する組合員等のニーズを踏まえて、農協の提供するサービスの範囲の見直しを行っていく必要がある。

特に、赤字となっている事業・施設については、その収益状況を組合員に明示するとともに、年限を定めて、事業の廃止、子会社・外部への委託等により、確実に赤字を解消していく必要がある。

更に、新規分野への参入についても、採算性をよく検討するとともに、過大な投資の回避、外部への委託の活用等にも留意していく必要がある。

特に、農村地域では急速に高齢化が進行しており、農協が、要介護者だけでなく健康な高齢者を含めた総合的な高齢者対策に積極的に取り組んでいく必要があるが、その際にも、市町村等とよく連携し、的確かつ効率的に事業を実施していく必要がある。

(4) 消費者等との連携の強化

国民の理解の下に農業・農村の振興を図っていくためには、消費者等との連携を強化していくことが極めて重要であり、基本法もそのことを明確にしている。

このためには、常に消費者ニーズの把握に努めるとともに、それを強く意識してニーズに対応した生産を行っていくことが基本である。

例えば、消費者が安心して購入できるよう、農薬等の使用を可能な限り抑制するとともに、そうした生産過程に関する情報を明示して販売するようなシステムを確立していくことも必要である。

また、消費者等が農業生産の実態や農協系統の取組み等を正確に理解できるよう、農協系統としての日常的な情報提供体制を確立するとともに、消費者等との率直な意見交換を行っていく必要がある。

3 金融情勢の変化を踏まえた農協金融システムのあり方

(1) 金融情勢の変化

バブル経済の崩壊を契機に、我が国金融機関は、ここ数年、不良債権処理に追われてきたが、ようやく積極的な経営展開に移りつつある。

都市銀行の再編、他業界からの新規参入など、これからは、金融サービスの質・コスト等の面において、金融機関の大競争時代が到来するものと考えられる。

また、IT革命も金融業界に大きな影響を与えつつある。

金融サービスの高度化を図る上でIT投資は不可欠の要素であるが、一方、その投資額は相当大きく、いかに効率よく、かつ大きな成果をもたらす投資ができるかが、金融機関の命運を分ける可能性がある。ダイレクト・バンキングをはじめとするIT革命の進展は、従来の金融事業システムの抜本的見直しを迫ることになる可能性もある。

特に、平成14年4月にはペイオフ解禁となるが、これは預金者が経営の健全性を比較して金融機関を選択する時代の到来を意味する。

逆に言えば、健全性が劣っていると判断された金融機関は淘汰されることを意味し、金融機関は経営の健全性の面でも競争していかざるを得ないことになる。

(2) 農協金融の現状

農協系統金融機関は、一般金融機関に比べて貯貸率が低かったことから、結果的に不良債権による傷はそれほど大きくなかった面があり、全体としてみれば、これまでのところ、それなりに安定した事業運営を行ってきた。

しかしながら、都市銀行の再編、他業界からの新規参入、IT革命の進行、ペイオフ解禁の接近といった金融情勢の劇的变化の下で、今後十分な競争力を確保していけるだけの体制が整備されているとはいいいがたい状況にある。

即ち、各農協・各信連・農林中金がそれぞれ独立して金融業務を行っているという色彩が強く、農協系統金融機関全体としての総合力が十分に発揮されていない状況にある。

例えば、IT投資についても、農協系統金融機関全体で見れば相当規模の投資を行っているものの、各主体ごとの判断で行われているため投資の重複が見られ、十分な投資効果が現われていない面がある。

また、破綻の未然防止についても、各農協・各信連それぞれの経営努力に依存しているだけであり、能力を超えたり体制が整わないまま資金運用を行った結果、多額の欠損金を抱えたり、破綻したりするケースが依然として見られる。こうした場合に従来のように農協系統金融機関内で多大な資金援助を続けていけば、農協系統金融機関全体としての体力も信用力も低下してしまうおそれがある。

(3) 新たな農協金融システムの構築

激変する金融情勢の下で、農協系統金融機関が、今後とも、他の金融機関と対等に競争していくためには、全国各地にひろがる農協の店舗ネットワークや農林中金の資金運用能力を含めて、農協系統金融機関の総合力を最大限に発揮していくことが必要である。

そのためには、各農協・各信連・農林中金を含めた農協系統金融機関が全体として「ひとつの金融機関」として機能するような、新たな農協金融システム（JAバンク・システム）を早急に構築していくことが必要である。

具体的には、

ア 農協系統金融機関全体としての総合的な経営戦略を樹立し、
イ 一元的なコンピューター・ネットワーク・システムを早急に完成させて、IT投資を一元的・効率的に行い、
全国どこでも、統一された高度でかつ低コストの金融サービスを提供できるようにしていく必要がある。

また、セーフティーネットについても、

ア 行政の早期是正措置命令が発出されるよりもかなり早い段階で、業務執行体制・資金運用体制・財務状況等に関して問題のある農協・信連を発見し、資金運用制限等の経営改善や組織統合といった的確な措置を講ずるための農協系統金融機関の自主ルールを作り、

イ ルールに即した措置を決定したり、ルール違反者のＪＡバンク・メンバーからの除名等の措置を講ずることにより、

体制や能力を超えた資金運用が行われないようにすることを基本とした、農協系統金融機関全体としての実効性のある破綻防止システムを確立していく必要がある。

この自主ルールの一環として、経営が一定の基準を充足できない場合に、農協なら信連等に、信連なら農林中金に、それぞれ事業譲渡することを原則とする農協系統金融機関内の受皿ルールをあらかじめ確立しておく必要がある。

このようにしておけば、日頃から農林中金等がその会員の業務運営を的確に支援・指導していくようになるものと考えられ、農協系統金融機関全体としての経営体質の強化につながることになる。

なお、農協が信用事業の譲渡を行った場合には、農協を信連の代理店とするか、あるいは農協に信連の支店を設置するなど、農協の組合員に対する金融サービスの低下等が生じないような措置を講ずる必要がある。

また、自主ルールに即した組織統合等を円滑に進める上で、受皿等に対する資本注入・資金援助を行うことが必要な場合もあることから、その財源として、農水産業貯金保険制度とは別に農協系統独自の積立基金制度を構築していく必要がある。このため、積立金拠出等に関する税制上の手当等の措置を講じていく必要がある。

こうした新たな農協金融システムの下で、農林中金の役割は極めて重要であり、

ア 農林中金の農協系統金融機関の一員としての性格を明確にした上で、

イ 農林中金に、全国中央会会長をはじめとする農協系統の代表者等から成る農協金融中央本部を設置し、

ウ この中央本部が、農協金融全体に係る戦略や自主ルールを決定するとと

もに、ルールに即した措置の決定やルール違反者の除名等を行うなど、農協系統全体の意思の下に農林中金が新たな農協金融システムの運営に責任をもって取り組むことが必要不可欠である。

また、行政も、検査をより厳格に行うとともに、農協金融中央本部に農協・信連の検査結果を提供するなど、新たな農協金融システムが的確に機能するよう、全面的な支援をしていく必要がある。

新たな農協金融システムが健全に運営されるためには、既存の不良債権の処理を早急かつ確実に推進していくことが重要であり、農水産業貯金保険制度や全国農協相互援助制度の積極的活用を図っていく必要がある。

更に、新たな農協金融システムの下で、農業融資が的確に行われ、必要な資金が農業者に供給されるよう、農業者の経営力を中心にすえた融資審査体制の確立や保証制度の充実を図っていくことも重要である。

こうした新たな農協金融システムが確実に機能し、農協系統金融機関全体としての信頼度・市場評価の向上が図れるよう、強制力を伴う万全の法制度の整備を行っていく必要がある。

その場合、農協法に基づく協同組織としての特性を十分踏まえつつ、貯金を預かることによる公共性をはじめとする金融業務の特性に対応できる制度とするためには、新たな農協金融システムについて、新法を制定していくことが適当である。

- ⑪ 法制度の整備に際しては、農協系統金融機関全体として十分な経営の健全性確保が図られるように留意するとともに、それを前提として、農林中金をはじめとする農協系統金融機関の将来に向けた発展可能性を高めていく観点から、その業務能力・業務体制等に関する規制の緩和を行っていく必要がある。

(4) 共済事業のあり方

共済事業については、これまで、農協・県共連・全共連という3段階体制で運営されてきたが、平成12年4月1日に全ての県共連と全共連とが一斉統合し、事実上、全共連の共済商品を農協が販売するという事業体制が確立した。

全共連は、これを機に、施設・人員の配置の見直し、利便性の高い共済商品の開発等を進め、統合メリットを最大限に発揮していく必要がある。

また、統合により、資金運用規模が巨大になることから、従来以上に健全かつ効率的な資金運用に努めていく必要がある。

更に、信用と共済を含めた農協系統の金融総合力を発揮して、より利便性の高い金融サービスを提供するため、農林中金と全共連の連携を抜本的に強化していく必要がある。

共済は、不特定多数の者を相手方とする保険ではないため保険業法の適用を受けず、農協法に基づく省令・通達により、保険業法とほぼ同様の規制が行われているが、統合により資金運用規模が巨大になったことも踏まえ、今後、よりの確な健全性確保策を検討していく必要がある。

また、保険業界との競争の激化を考えれば、それに対応できるような体制整備も、今後検討していく必要がある。

4 農協系統の組織のあり方

(1) 組合員資格等の見直し

農協の最も重要な機能は、地域農業の振興であるが、この機能を的確に果たしていくためには、担い手を中心としつつ第2種兼業農家も含めて、地域農業をリードしていくことが必要である。

この場合の担い手として専門的家族経営のほかに法人経営が重要な地位を占めるようになってきているが、現行農協法の下では、法人について、正組合員資格、役員資格等の面で制約が設けられている。

地域農業の振興を図るには、家族経営・法人経営を含めて当該地域で農業を行う者を排除することは適当でなく、

ア 農業を営む法人であれば、正組合員となれるようにする

イ 法人の代表者も農協の役員となれるようにする

といった制度の見直しが必要である。

また、農協法上、複数の個人から成る農業専門の経営体に法人格を与える農事組合法人制度が設けられているが、農業以外の事業を含めて経営を多角的に展開しようとする場合に、農事組合法人制度では十分な対応ができないという問題点が指摘されている。

農事組合法人に農業以外の事業を認めることは有限会社法制に抵触する面もあることから、経営展開上必要な場合には、農事組合法人が、もう一つの主要な農業生産法人の形態である有限会社に転換できるようにしていく必要がある。

食料・農業・農村基本法を踏まえて、今後、農協は、消費者・実需者等との連携を強化していくことが重要な課題となっているが、農協の准組合員資格は、当該農協の地区内に居住する者に限定されている。

消費者等との連携の下に農協の事業をより適切に展開していく観点からは、農協の趣旨に賛同する消費者等も一定の条件の下に准組合員となれるようにするといった制度の見直しが必要である。

従来、信用事業を行う農協については、地区の重複を認めないことを原則とする、いわゆるゾーニング規制が通達により行われている。

農協のサービス改善努力を促し、また、農協間の役割分担・連携を可能とする等の観点から、通達に基づく全国一律の規制は廃止していく必要がある。

一方で、地区の重複が、地域によっては、農協合併の推進、地域農業の振興、農協系統の健全な発展等に支障を生ずるおそれもあることから、そのような場合には、都道府県知事は、都道府県中央会長及び関係市町村長と協議して、地区の重複を認めないこととし、このことを法制度の中に位置付けていく必要がある。

(2) 収益構造の改善

農協の収益構造をみると、多くの農協で経済事業等の赤字が恒常化しており、これを、金融事業（信用・共済事業）の黒字で補っている状況にある。

農協経営の金融事業の収益への依存が、農協の本来の役割である地域農業振興への取組みをおろそかにし、また、経済事業等のコスト削減やサービス改善の努力を妨げてきた側面もある。

また、厳しい金融情勢の下で、金融事業の収益に多くを期待することはできなくなりつつあり、逆に無理に収益を出そうとすれば金融事業の破綻につながる可能性もあることに留意する必要がある。

したがって、今後の農協経営については、金融事業の収益に依存せずに収支均衡を図ることを基本として、収益構造の改善を進めていくことが重要である。

そのためには、赤字となっている事業・施設とその収益状況を組合員に明示するとともに、特に生活関連の赤字事業について徹底した見直しを行う必要がある。

(3) 業務執行体制の確実な強化

農協・連合会が的確な事業運営を行い、組合員・会員に最大のメリットを出していく上で、最も重要なのは、業務執行体制である。

しかしながら、これまでの実態をみると、的確な業務執行のためにコストをかけるという意識が薄く、また、正組合員代表による直接の業務執行が重視されている。

その結果、()職務に専念し、かつ実務能力を有する常勤理事が極めて少なく、()また、組合員・会員の意向を十分踏まえた運営が行われていない等の問題点が指摘されている。

また、組合員・会員の意向を踏まえつつ、理事会において的確な業務執行ができるよう、平成8年の農協法改正で、経営管理委員会と理事会の併用方式が選択肢として導入されたが、これまでのところ、ほとんど普及・定着していない。

こうした状況を踏まえれば、まず、農協・連合会ともに、職務に専念し、かつ実務能力を有する相当数の常勤理事が、迅速かつ適正な経営判断を行っていけるような業務執行体制を確立していく必要があり、理事会制度について、

- ア 常勤理事は、原則として複数とし、信用事業を行っている農協・信連については3人以上とする
 - イ 信用事業を行っている農協の常勤理事のうち1人以上は、信用事業（又は信用・共済事業）専任とする
 - ウ 常勤理事は、当該農協・連合会の業務執行を行うに足る相当の実務経験を有することとする
 - エ 常勤理事は、当該農協・連合会の職務に専念することとし、それを妨げるような兼職・兼業を禁止する
 - オ 理事の3分の2以上を正組合員とする資格要件を廃止する
- といった措置を導入する必要がある。

その上で、業務の複雑化・高度化が著しく、会員農協等の代表が直接業務執行にあたるのが難しい連合会については、会員農協等の意向を十分に反

映した運営を行う観点から、会員農協等の代表を中心とする経営管理委員会の設置を義務付けることを原則としていく必要がある。

農協についても、その運営に担い手・青年・女性・作目別生産部会の代表者を含めた組合員等の意向を十分に反映できるようにするため、1戸複数組合員制の普及と併せて、経営管理委員会の普及・定着を図っていくことが適当である。特に、合併構想を実現した大規模農協については、経営管理委員会の積極的活用が必要である。

なお、経営管理委員会については、その機能をよりの確に果たせるようにするとともに、制度の普及・定着に資するよう、

ア 一定割合以内であれば正組合員以外の者も経営管理委員となれるようにする

イ 経営管理委員会に代表理事の選任権も付与する

ウ 経営管理委員会の会長が、農協系統内においては、組合員・会員の意思を代表する立場にあることを明確にする

といった制度の見直しを行っていく必要がある。

また、組合員の意向を踏まえた農協運営を確保するためには、理事会・経営管理委員会の議事を、組合員のプライバシーに関すること等特別なものを除いて、組合員に極力公開していくことも重要である。

(4) 組織再編の推進

農協系統では、これまでも組合員にメリットを出すための手段として農協合併や組織二段（県連合会と全国連合会の統合）を推進してきたが、組織再編が目標を十分達成できないでいるとともに、組織再編を達成したところも必ずしも十分な再編メリットを出しているとは言いがたい。

今後は、組合員に対するメリットを最大限に発揮することのできる農協系統全体としての機能的・効率的な事業システムを確立し、それをよりよく機能させる観点から、必要に応じて、合併・事業譲渡又は子会社の活用による組織再編を目的意識を持って推進していくことが重要である。

また、こうした組織再編を円滑に推進できるよう、手続・税制等の面で手当を行う必要がある。

また、組織再編に伴って生じた遊休施設の利用については、組合員メリットの向上に役立てることができるよう、規制の緩和等を行っていく必要がある。

(5) 中央会の機能強化

今後、農協系統が自己選択・自己責任の下に的確な事業運営を行っていく上で、中央会の役割は極めて重要であり、組合員等の意向を十分に把握する体制を整備した上で、

ア 農協系統全体としての経営戦略（IT戦略を含む）を樹立できる体制の整備

イ 農協・連合会の事業運営を事前にコントロールし、また、事後にチェックできる体制の強化

ウ 特に、新たな農協金融システムと関連して、監査・経営監視機能の抜本的強化

を図っていくことが必要である。

農協系統全体としての経営戦略については、全国中央会を中心として各全国連のトップ等による協議体制を確立することにより、総合的な戦略を樹立していく必要がある。

また、都道府県段階においても、農協系統の意思を集約するとともに、統一的な経営戦略の下に事業運営が行えるよう、中央会の理事及び各連合会の経営管理委員を共通化していくことも検討する必要がある。

事前のコントロール手法としては、高い経営の健全性を確保するための独自のルールを策定していくことが重要であり、このため、従来行政が定めている模範定款例を中央会が定めるようにしていくことが必要である。

これにより、例えば、私的自治の領域に属する役員の定年制・任期制も模範定款例の中で定めることができるようになる。

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、

ア 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、

イ 監査の独立性を高めていく必要がある。

ウ 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
等を図っていく必要がある。

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。

また、新たな農協金融システムとの関係を含めて、農協・連合会が健全な経営を確保し、組合員・会員に十分なメリットを出す上で必要と考えられる場合には、中央会が農協・連合会に対して経営改善や組織統合に向けた勧告等を行えるよう、中央会の機能・権限を強化していく必要がある。

更に、中央会は、農協・連合会の役職員の研修等により、農協系統の実務能力の向上を図っていく必要がある。

農協系統が、組合員や一般国民の支持の下に的確な事業運営をしていくためには、中央会と新聞情報農協連等との連携の強化をはじめ、農協系統が一体となって情報発信機能の強化を図っていく必要がある。

5 農協系統に関する行政のあり方

(1) これまでの農協行政は、法令のほか、模範定款例や各種通達により細かい指導を行ってきたが、行政と民間の役割分担を明確にし、行政の透明性を高めていく観点から、今後、農協系統の自己責任経営体制を前提とする行政に移行していく必要がある。

このため、今後、行政は制度の企画・運用と検査を基本とし、法令にない規制を通達で創設するような方式は廃止していく必要がある。

(2) 行政検査の役割は極めて重要であるが、とくに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の下では、行政検査の結果についても、当該検査対象だけでなく、農協については信連・農林中金・都道府県中央会・全国中央会、信連については農林中金・都道府県中央会・全国中央会にも通知するようにしていく必要がある。

(3) その際、農協の検査については、都道府県の農業政策との関係、農協の数等を考慮すれば、今後とも都道府県が行うのが基本ではあるが、必要な場合には国のチェックが行われるようにしていく必要がある。

(4) また、行政においては、農協系統に関する制度の実施・運用状況等を2、3年ごとに点検し、農協系統の健全な発展を図る上で必要な場合には、制度の見直し・強化を大胆に行っていく必要がある。

おわりに

以上のような農協系統の事業・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、21世紀における組織の存続をかけて、農協改革を確実に実行していくことが求められており、改革の実施計画を策定し、定期的にその実行状況を検証していく必要がある。

「農協系統の事業・組織に関する検討会」の報告の概要

1 農協系統を取り巻く社会経済情勢の変化

食料・農業・農村基本法の制定、金融ビッグバンの進展等を契機として、農業者の協同組織としての原点に立ち帰って、組合員に対するメリットを最大限に発揮するため、農協系統の事業・組織について抜本的な見直しを行っていくことが必要。

2 食料・農業・農村基本法を踏まえた農協系統の事業システムのあり方

(1) 地域農業振興機能の再構築

農協は、農業者の協同組織である以上、組合員である農業者の所得向上等を図ることが、その存在理由。地域農業振興の司令塔として地域をリードしていくことが何よりも重要

農協ごとに、地域農業の中核となる担い手（専門的家族経営、法人経営等）や青年・女性・作目別生産部会の代表者等の意向を反映して、地域農業振興戦略（適切な作目の選定、作付けの団地化、担い手への土地利用集積、生産物の有利な販売方針等）を的確に樹立できる組織体制を確立し、その戦略に合わせて営農支援や販売活動を適切に展開

営農支援については、技術指導のほか、生産・販売に関する各種情報の提供やコスト削減・有利販売につながるような各種共同利用施設の設置等、担い手のニーズに対応した効果的な措置を実施していくことが必要

農協としての販売力を、産地ブランドの確立、地産地消の推進等により、強化していくことが必要

(2) 生産資材供給システムの見直し

生産資材価格の引下げのため、全農・経済連・農協という3段階の供給体制を抜本的に見直し、農協系統全体として最も効率的な生産資材供給システム（受注センターを全国に1カ所設け、広域に配置した配送拠点からの確に供給）を確立していくことが必要

配送拠点の数、供給価格等について、数値目標を明確にした年次計画を策定し、着実に取り組んでいくことが必要

購入形態や購入量に応じた価格設定等のルールを定め、これを農業者に対してあらかじめ明確にしておくことも必要

(3) 生活関連事業の見直し

農協に対する組合員等のニーズを踏まえて農協の提供するサービスの範囲の見直しを行

っていくことが必要。特に、赤字となっている事業・施設については、年限を定めて、事業の廃止、子会社・外部への委託等により、確実に赤字を解消していく必要

農協が、総合的な高齢者対策に積極的に取り組んでいく必要があるが、その際にも、市町村等とよく連携し、的確かつ効率的に事業を実施していく必要

(4) 消費者等との連携の強化

国民の理解の下に農業・農村の振興を図っていくためには、消費者等との連携を強化していくことが極めて重要

常に消費者ニーズの把握に努めるとともに、それを強く意識してニーズに対応した生産を行っていくことが基本

農協系統としての日常的な情報提供体制を確立するとともに、消費者等との率直な意見交換を行っていく必要

3 金融情勢の変化を踏まえた農協金融システムのあり方

(1) 金融情勢の変化

都市銀行の再編、他業界からの新規参入など、金融機関の大競争時代が到来

IT革命も金融業界に大きな影響

平成14年4月にはペイオフ解禁となり、預金者が金融機関を選択する時代が到来

(2) 農協金融の現状

各農協・各信連・農林中金がそれぞれ独立して金融業務を行っているという色彩が強く、農協系統金融機関全体としての総合力が十分に発揮されていない状況

(3) 新たな農協金融システムの構築

激変する金融情勢の下で、農協系統金融機関が、今後、他の金融機関と対等に競争していくためには、農協系統金融機関の総合力を最大限に発揮していくことが必要

そのためには、各農協・各信連・農林中金を含めた農協系統金融機関が全体として「ひとつの金融機関」として機能するような、新たな農協金融システム（JAバンク・システム）を早急に構築していくことが必要

具体的には、農協系統金融機関全体としての総合的な経営戦略を樹立するとともに、IT投資を一元化

セーフティーネットについても、

- ・ 行政の早期是正措置命令が発出されるよりもかなり早い段階で、業務執行体制・資金運用体制・財務状況等に関して問題のある農協・信連を発見し、資金運用制限等の経営改善や組織統合といった的確な措置を講ずるための農協系統金融機関の自主ルールを作り、
- ・ ルールに即した措置を決定したり、ルール違反者のJAバンク・メンバーからの除名等の措置を講ずることにより、

体制や能力を超えた資金運用が行われないようにすることを基本とした、農協系統金融機関全体としての実効性のある破綻防止システムを確立していく必要

この自主ルールの一環として、経営が一定の基準を充足できない場合に、農協なら信連等に、信連なら農林中金に、それぞれ事業譲渡をすることを原則とする農協系統金融機関内の受皿ルールをあらかじめ確立しておく必要

自主ルールに即した組織統合等を円滑に進める上で、受皿等に対する資本注入・資金援助を行うことが必要な場合もあることから、その財源として農協系統独自の積立基金制度を構築していく必要。このため、積立金拠出等に関する税制上の手当が必要

新たな農協金融システムの下で、農林中金の役割は極めて重要であり、

- ・ 農林中金の農協系統金融機関の一員としての性格を明確にした上で、
- ・ 農林中金に全国中央会会長をはじめとする農協系統の代表者等から成る農協金融中央本部を設置し、
- ・ この中央本部が、農協金融全体に係る戦略や自主ルールを決定するとともに、ルールに即した措置の決定やルール違反者の除名等を行うなど、

農協系統全体の意思の下に農林中金が新システムの運営に責任をもって取り組むことが必要不可欠

行政も、農協金融中央本部に農協・信連の検査結果を提供するなど、全面的な支援

新たな農協金融システムが健全に運営されるためには、既存の不良債権の処理を早急かつ確実に推進していくことが重要

農業融資が的確に行われ、必要な資金が農業者に供給されるよう、農業者の経営力を中心にすえた融資審査体制の確立や保証制度の充実を図っていくことも重要

新たな農協金融システムが十分に機能し、全体としての信頼度・市場評価の向上が図れるよう、強制力を伴う万全の法制度の整備を行っていく必要。協同組織性を踏まえつつ、金融業務の特性に対応できる制度とするには、新システムについて、新法を制定していくことが適当

- ⑪ 十分な経営の健全性確保を前提として、発展可能性を高めていく観点から、業務能力・業務体制等に関する規制の緩和を行っていく必要

4 農協系統の組織のあり方

(1) 組合員資格等の見直し

地域農業の振興を図るには、家族経営・法人経営を含めて当該地域で農業を行う者を排除することは適当でなく、農業を営む法人であれば、正組合員となれるようにするという制度的見直しが必要

農事組合法人についても、経営展開上必要な場合には、もう一つの主要な農業生産法人の形態である有限会社に転換できるようにしていく必要

ゾーニング規制（地区の重複を認めないという通達に基づく規制）については、農協のサービス改善努力を促し、また、農協間の役割分担・連携を可能とする等の観点から、通達に基づく全国一律の規制は廃止していく必要

一方で、地区の重複が、地域によっては、農協合併の推進、地域農業の振興、農協系統の健全な発展等に支障を生ずるおそれもあることから、そのような場合には、都道府県知事は、都道府県中央会長及び関係市町村長と協議して、地区の重複を認めないとし、このことを法制度の中に位置付けていく必要

(2) 業務執行体制の確実な強化

農協・連合会ともに、職務に専念し、かつ実務能力を有する相当数の常勤理事が、迅速かつ適正な経営判断を行っていけるような業務執行体制を確立していくことが必要。このため、理事会制度について、

- ・ 常勤理事は、原則として複数（信用事業を行っている農協・信連については3人以上）
- ・ 信用事業を行っている農協の常勤理事のうち1人以上は、信用事業専任
- ・ 常勤理事は、相当の実務経験が必要
- ・ 常勤理事は、その職務に専念し、それを妨げるような兼職・兼業を禁止
- ・ 理事の3分の2以上を正組合員とする資格要件を廃止

といった措置を導入

連合会については、会員農協等の意向を十分に反映した運営を行う観点から、経営管理委員会の設置を義務付けることを原則としていく必要

農協についても、その運営に担い手・青年・女性・作目別生産部会の代表者を含めた組合員等の意向を十分に反映できるようにするため、1戸複数組合員制の普及と併せて、経営管理委員会を積極的に活用

経営管理委員会については、その普及・定着等に資するよう、

- ・ 一定割合以内であれば正組合員以外の者も経営管理委員となれるようにする
- ・ 経営管理委員会に代表理事の選任権も付与する
- ・ 経営管理委員会の会長が、農協系統内においては、組合員・会員の意思を代表する立場にあることを明確にする

といった制度的見直しが必要

(3) 組織再編の推進

組合員メリットを最大にすることのできる農協系統全体としての機能的・効率的な事業システムを確立し、それをよりよく機能させる観点から、必要に応じて、合併・事業譲渡又は子会社の活用による組織再編を目的意識を持って推進していくことが重要。このため、税制等の面の手当が必要

(4) 中央会の機能強化

農協系統が自己責任の下に、的確な事業運営を行っていく上で、中央会の役割は極めて重要

全国中央会を中心として各全国連のトップ等による協議体制を確立することにより、総合的な戦略を樹立

高い経営の健全性を確保するための独自のルールを策定していくことも重要。このため、従来、行政が定めている模範定款例を中央会が定めるようにしていくことが必要

中央会監査については、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するとともに、監査の独立性を高めていくことが必要

中央会の監査結果は、当該監査対象だけでなく、上部団体等にも通知

健全な経営を確保し、組合員に十分なメリットを出す上で必要と考えられる場合には、中央会が農協・連合会に対して経営改善や組織統合に向けた勧告等を行えるよう、中央会の機能・権限を強化していく必要

5 農協系統に関する行政のあり方

今後、農協系統の自己責任経営体制を前提とする行政に移行していく必要

行政検査の結果についても、当該検査対象だけでなく、上部団体等にも通知

6 その他

政府は、農協法等を早急に見直すことが必要

農協系統は、改革の実施計画を策定し、定期的にその実行状況を検証することにより、改革を確実に実行していくことが必要

「農協系統の事業・組織に関する検討会」の報告について

1 農協系統を取り巻く社会経済情勢の変化

食料・農業・農村基本法の制定、金融ビッグバンの進展等を契機として、農業者の協同組織としての原点に立ち帰って、組合員に対するメリットを最大限に発揮するため、農協系統の事業・組織について抜本的な見直しを行っていくことが必要

2 食料・農業・農村基本法を踏まえた農協系統の事業システムのあり方

(1) 地域農業振興機能の再構築

農協は、農業者の協同組織である以上、組合員である農業者の所得向上等を図ることが、その存在理由。地域農業振興の司令塔として地域をリードしていくことが何よりも重要

担い手（専門的家族経営、法人経営等）や青年・女性・作目別生産部会の代表者等の意向を反映して、地域農業振興戦略を的確に樹立し、それに合わせて営農支援や販売活動を適切に展開

営農支援については、技術指導のほか、生産・販売に関する各種情報の提供やコスト削減・有利販売につながるような各種共同利用施設の設置等、担い手のニーズに対応した効果的な措置を実施

農協としての販売力を、産地ブランドの確立、地産地消の推進等により強化

(2) 生産資材供給システムの見直し

資材価格引下げのため、農協系統全体として最も効率的な生産資材供給システム（受注センターを全国に1カ所設け、広域に配置した配送拠点からの確に供給）を確立

購入形態や購入量に応じた価格設定等のルールを定め、これを農業者に明示

(3) 生活関連事業の見直し

赤字となっている事業・施設については、年限を定めて、事業の廃止、子会社や外部への委託等により、確実に赤字を解消していく必要

農協が、総合的な高齢者対策に積極的に取り組んでいく必要

3 金融情勢の変化を踏まえた農協金融システムのあり方

激変する金融情勢の下で、農協系統金融機関が、今後、他の金融機関と対等に競争していくためには、農協系統金融機関の総合力を最大限に発揮していくことが必要

そのためには、各農協・各信連・農林中金を含めた農協系統金融機関が全体として「ひとつの金融機関」として機能するような、新たな農協金融システム（JAバンク・システム）を早急に構築していくことが必要

行政の早期是正措置命令が発出されるよりもかなり早い段階で、問題のある農協・信連を発見し、資金運用制限等の経営改善や組織統合といった的確な措置を講ずるための農協系統金融機関の自主ルールを作り、体制や能力を超えた資金運用が行われないようにすることを基本とした、農協系統金融機関全体としての実効性のある破綻防止システムを確立

自主ルールに即した組織統合等を円滑に進めるため、農協系統独自の積立制度が必要
新たな農協金融システムの下で、農林中金の役割は極めて重要であり、農林中金に全国中央会会長をはじめとする農協系統の代表者等から成る農協金融中央本部を設置し、この中央本部が自主ルールやそれに即した措置の決定、ルール違反者のJAバンク・メンバーからの除名等の措置を講ずるなど、農協系統全体の意思の下に農林中金が新システムの運営に責任をもって取り組むことが必要不可欠

新たな農協金融システムが十分に機能し、全体としての信頼度・市場評価の向上が図れるよう、強制力を伴う万全の法制度の整備が必要であり、新法を制定していくことが適当

4 農協系統の組織のあり方

(1) 組合員資格等の見直し

農業を営む法人であれば、正組合員となれるよう、制度の見直し

ゾーニング規制(地区の重複を認めないという通達に基づく規制)については、農協のサービス改善努力を促し、また、農協間の役割分担・連携を可能とする等の観点から、通達に基づく全国一律の規制は廃止していく必要

一方で、地区の重複が、地域によっては、農協合併の推進、地域農業の振興、農協系統の健全な発展等に支障を生ずるおそれもあることから、そのような場合には、都道府県知事は、都道府県中央会長及び関係市町村長と協議して、地区の重複を認めないこととし、このことを法制度の中に位置付けていく必要

(2) 業務執行体制の確実な強化

実務能力を有する相当数の常勤理事が、迅速かつ適正な経営判断を行っていただけるような業務執行体制を確立(常勤理事は複数、1人は信用事業専任、相当の実務経験、職務に専念し兼職・兼業を禁止、理事の3分の2以上を正組合員とする資格要件を廃止)

連合会については、経営管理委員会の設置を義務付けることを原則

農協についても、その運営に担い手・青年・女性・作目別生産部会の代表者を含めた組合員等の意向を十分に反映できるようにするため、1戸複数組合員制の普及と併せて、経営管理委員会を積極的に活用

経営管理委員会の普及・定着に資するよう、制度の見直し

(3) 組織再編の推進

組合員メリットを最大にするため、必要に応じて、合併・事業譲渡又は子会社の活用による組織再編を推進

(4) 中央会の機能強化

中央会が農協・連合会に対して経営改善や組織統合に向けた勧告等を行えるよう、中央会の機能・権限を強化

5 その他

農協系統は、改革の実施計画を策定し、定期的にその実行状況を検証することにより、改革を確実に実行していくことが必要