

農協に関する過去の議論

○規制改革推進のための3か年計画(平成19年6月22日閣議決定)

II 重点計画事項

12 農林水産業

(4) 農協経営の透明化、健全化について

① 農協の内部管理態勢の強化

農協は、平成18年において2つの農協が公正取引委員会より独占禁止法に基づく不公正な取引方法に該当するおそれがある行為をしたものとして警告を受けたほか、不祥事の発生が多数報道されている。

現在、農協の経済事業をはじめとして改革に向けた取組がなされているが、農協の内部管理態勢についても強化が必要である。

したがって、経済事業をはじめとする改革を推進するとともに、農協は組合員に奉仕するという本旨を徹底し、コンプライアンス態勢の強化や業務の効率性、財務報告の信頼性を確保するためにも、引き続き内部統制の強化に取り組む。【平成19年度以降逐次実施】

特に、コンプライアンス態勢については、コンプライアンス委員会の設置などその強化が早期に図られるよう必要な措置を講ずる。【平成19年度措置】

② 農協の不公正な取引方法等への対応強化【平成19年度措置】

独占禁止法上の不公正な取引方法に該当するおそれがある農協の行為を示した独占禁止法上のガイドラインについて、公正取引委員会、農林水産省等の関係機関は、協力して、農協、農協組合員、農業者の組織する団体等に対し、説明会の開催やそれらの者が実施する研修への協力等を通して、周知徹底を図る。

また、同計画において、「農協の指導機関である全中や実際に事業を行う全農が、上記ガイドラインを個別の事業に当てはめて、各農協がルールを逸脱することがないように分かりやすく解説した指針を策定し各農協へ指導を徹底するよう、所要の措置を講ずる。さらに、不公正な取引を行った農協に対し、現行の独占禁止法による措置のみでは十分ではないと認められる場合には、再発防止等の措置について、農業協同組合法による行政処分も含め、適正に対処するよう所管行政庁において徹底する。」とされていることについては、平成19年度以降も逐次実施する。

さらに、公正取引委員会、農林水産省等の関係機関は、農協組合員、農業者の組織する団体等が農協に関する苦情について情報提供したり、農協が法令順守の観点から相談したりしやすくするため、農協、農協組合員、農業者の組織する団体等に対して、苦情受付・相談方法及び相談窓口の周知徹底を図るとともに、苦情・相談について協力して対応するなど、所要の措置を講ずる。

③ 公正な競争条件の確保【逐次実施】

農業分野全般において、不公正な取引方法、不当な価格の引上げが行われないよう、独占禁止法違反の取締の強化を図る。

④ 農協経営の透明化に向けたディスクロージャーの改善【平成19年度措置】

経済事業改革をはじめとする改革を推進し、真に組合員に選択される農協となる

ため、農協経営の透明化は喫緊の課題であり、事業の運営・管理においては、現状を正確に把握し迅速に公開していくなど、より一層の透明性を確保しなければならない。

ア 業務及び財産に関する説明書類の様式統一

農業協同組合法（昭和 22 年法律第 132 号）第 54 条の 3 において、信用事業又は共済事業を行う組合は、事業年度毎に業務及び財産の状況に関する説明書類（以下「説明書類」という。）を作成し、当該組合の事務所に備え置き、公衆の縦覧に供しなければならないとされている。

しかし、説明書類に記載すべき事項は、農業協同組合法施行規則（平成 17 年農林水産省令第 27 号）第 204 条（単体）及び第 205 条（連結）において規定されているが、具体的な様式は定められておらず、必ずしも統一性が確保されていない。

したがって、全中に他の金融機関におけるディスクロージャーの状況を参考としつつ、説明書類の雛形を作成させ、周知させるなど一層の比較可能性を高めるよう所要の措置を講ずる。

イ ディスクロージャーにおけるインターネットの活用

説明書類については、銀行や協同組織金融機関の多くがインターネットを活用しホームページで公開しているところである。組合員、貯金者等に対する情報開示を迅速に行うためにも、農協は、他の金融機関におけるホームページ上での説明書類の公開状況を参考としつつ、ホームページへの説明書類の掲載等、組合員、貯金者等の利便性に応じた公開方法で自主的開示を行うことが必要である。この自主的開示について、全中に農協に対し指導させるよう、必要な措置を講ずる。

ウ 組合員等に対する情報開示の拡大

現在、信用事業又は共済事業を行う組合については、部門別損益計算書の総会報告や説明書類の縦覧が義務付けられているが、部門別損益計算書や行政庁への報告書類として作成されているキャッシュ・フロー計算書は説明書類に含まれておらず一般に開示されていない。

したがって、全中に部門別損益計算書やキャッシュ・フロー計算書の一般への開示、更なる部門別の資産の情報提供を指導させるなど、自主的な情報開示が促進されるよう必要な措置を講ずる。

⑤ 組合員に対する的確な情報開示の実施【平成 19 年中措置】

これまで、農業協同組合制度の所管官庁である農林水産省が、幾度となく的確な情報開示を行うべきと指導していることについては一定の評価がなされるものの、現在制度的に義務付けられている情報開示の仕組みや自主開示の促進などの指導が今一度、改めて農協及び組合員に周知徹底されるよう必要な措置を講ずる。

⑥ 中央会監査の在り方についての検討【平成 19 年度検討開始】

全中は昭和 29 年に、JAグループの独立的な総合指導機関として設立され、その役割は「全国の農業協同組合及び農業協同組合連合会の運営に関する共通の方針を確立してその普及徹底に努め、もって組合の健全な発展を図る」と定款に定めている。

金融市場においては粉飾会計事件の多発を理由に会計監査の強化が求められており、相互扶助組織であり、かつ系統組織の形態を採用している農協においても一層の経営の透明性が求められている。

J Aグループ内において監査体制を構築し、その実施に努力してきた取組については一定の評価がなされるものの、今後、適切に行うべき指導と一般的に求められる監査をより一層的確に実施していくことが必要である。

したがって、全中の一組織であるJ A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在り方について検討を行う。

○規制改革推進のための3か年計画（再改定）（平成21年3月31日閣議決定）

Ⅱ重点計画事項

4 農林水産業

（1）農業分野

⑪ 農協経営の透明化・健全化について

ア 信用事業を行う農協における情報開示の強化及び信用事業を対象とした金融庁検査の実施【平成21年中措置】

一般的に金融機関は金融事業以外の事業を行うことが禁止されているが、農協は経済事業、共済事業だけでなく、貯金を受け入れ、それを原資に貸出等の運用を行う信用事業も行うことが認められている。

また、農協は、一定の制限の下に、組合員以外の者との取引である員外取引が認められており、農協の利用者においては、金融サービスのみを利用する者も存在している。

しかしながら、農協の経営情報は、損益情報は別として、資産等の情報について、事業別の情報として開示されていないものがある。

したがって、貯金者保護の観点から、信用事業を行う農協については、各事業別の情報開示を一層促進するなど、信用事業の健全化に向けた更なる措置を講じる必要がある。

（ア）事業別の情報開示の徹底

現在、農協に関する経営情報については、組合の経営の透明性を確保するため、情報開示の充実に努めているとされている。損益計算書に関しては事業別（部門別）の損益情報が総会に報告されており、貸借対照表についても事業に直接関わる資産・負債が区分されているが、固定資産等が共通の資産として計上されており区分されていない。これについて、農林水産省は貸借対照表で事業別に区分されていない資産・負債は少額としているが、個々の農協の中にはその割合の大きいものがある。

また、組合員が農協の事業全般・経営全般に関する情報を適切に判断するためには、事業別の損益だけでなく財産状況の一層の開示が求められている。

したがって、信用事業を行う農協については、事業別の資産の状況の開示を一層進めるとともに、情報開示の取組が各農協において定着していくよう周知・徹底する。

（イ）貯金者保護に向けた情報開示の充実

我が国の金融機関においては、自己資本比率規制が導入されており、金融機関の健全性確保のため、自己資本比率という客観的基準を用いて、基準に満たない金融機関に対して監督官庁が必要な是正措置を求めることとなっている。

海外営業拠点を有する金融機関とそうでない金融機関とに対して、適用される基準として国際統一基準（B I S規制）と国内基準（金融庁の基準）があるが、双方共に、リスク・アセット（総資産のうち、リスクが顕在化した場合に減価する可能性がある資産）に対して資本金などの自己資本がどれくらいあるかを示す指標を指し、それぞれ8%以上、4%以上を確保することが求められてい

る。

農協の信用事業の健全性を判断する指標としては、農協は銀行等と異なり経済事業等他の事業を営むことができ、組合員からの出資が事業別に区分されているものではないこと、また、信用事業における損失の最終的な支払原資として農協の自己資本全体が供せられることなどから、農協について自己資本比率を計算する場合は、信用事業だけでなく、組合が有するすべての自己資本とリスクを対比して算出することとされている。

したがって、貯金者においては、銀行等と同様に信用事業のみを対象とした自己資本比率が算出されていると誤解している場合も考えられることから、当該算出の方法で自己資本比率を計算していることについて、自主的な情報開示を促す。

(ウ) 金融庁検査の実施

現在、信用事業を行う農協に対する行政庁の検査・監督については、農業協同組合法（昭和22年法律第132号）に基づき、法定受託事務として、所管行政庁である都道府県知事が実施しているが、金融機能の安定や預貯金者保護等を所管する金融庁の検査は実施されていない。

これについては、現行法においても、都道府県知事から内閣総理大臣（金融庁長官）に対して要請があり、内閣総理大臣（金融庁長官）が必要と認める場合には金融庁が検査を実施することは可能とされているが、過去に、都道府県知事から金融庁に対し、農協に対する検査の実施を要請した事例はない。

したがって、都道府県知事が金融庁検査を要請する枠組みについて、農林水産省と金融庁が連携して、当該枠組みを機能させその実効性を高める運用面の方策について検討し、結論を得る。

イ 員内・員外取引の区分【平成21年中措置】

農協は、農業協同組合法第10条第17項に基づき、定款で定めるところにより、組合員以外の者にその施設（事業）を利用させることができるとされている。組合はその行う事業によってその組合員のために最大の奉仕をすることが目的であり、その観点から、組合員にその事業を利用させることが原則であるが、組合の本来の目的ないし性格に反しない一定の範囲で組合員でない者が組合の事業を利用することができるものとされたものである。

員外利用については、員外利用が組合の事業の相当部分を占めることは、組合の本来の目的に反することから、年度の員外利用分量の額について、その事業年度の員内利用分量の額の一定割合を超えてはならないとしているが、近年、全国の農協の約4分の1に当たる201農協で、員外利用制限を超える貯金の受入や融資実行がなされているとの報道があったところである。

これについては、前々身会議の総合規制改革会議では員外利用の状況把握を問題視しており、「規制改革推進3か年計画（再改定）」（平成15年3月28日閣議決定）において、「組合員制度の実態、員外利用率の状況等を調査し、法令違反等のある場合はこれを是正するよう指導するなど所要の措置を講ずる。【平成14年度中に措置】」とされていた。

これを踏まえ、農林水産省では平成 15 年 3 月に事務ガイドラインを改正して、員外利用規制に違反があれば所管行政庁（都道府県）が是正を指導するよう徹底してきているところである。今回の違反農協についても、これに沿って是正指導が行われた結果、違反農協数は平成 19 事業年度には 59 に減少し（平成 20 年 9 月 10 日公表）、これらについても、平成 20 事業年度ではすべて解消される見込みとなっている。

農林水産省は、「農協等の事業者が事業を行う上で法令を遵守することは当然の義務であり、この観点から、当面は信用事業の員外利用規制の遵守の実態についての定期的な調査を行っていくこととしており、問題がある場合には都道府県に対して是正指導の徹底を要請していく」との見解を示している。

したがって、今後ともこの考え方に沿って、員外利用規制の遵守についての指導の徹底を図る。

併せて、信用事業の員外利用規制の遵守の実態についての定期的な調査結果については、違反農協において組合員等に対して公表する。

ウ 全中監査の一層の質の向上【平成 21 年中措置】

農協の監査は、全国農業協同組合中央会が指導と監査を一体的に行っている。

現在、農協においては、多くの都道府県において地方銀行に次ぐ貯金シェアを誇る金融機関としてのポジションを確立しているにもかかわらず、過去には独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号））上の不公正取引が指摘され、最近では員外取引制限の超過による法令違反が発覚しただけでなく、職員による不祥事も起こっており、経営の更なる透明化・健全化が求められている。

さらに、今後、それぞれの業界団体の指導力の発揮が更に求められる状況にある。

以上のような状況を踏まえれば、業務監査について早急に一層の質の向上を図る必要がある。

また、農林水産省は現在の監査システムについて、「指導と監査が一体となっているからこそ、必要な改善が確実にされるとされている」との見解を示しているが、いわゆる会計監査分野についても、合併等により農協の貯金量が増加し、また金融業務の内容も高度化していること等を踏まえれば、会計の専門的技術を活用する必要性が高まっている。

したがって、農協における今後の監査については、全中が監査責任を負う中で、監査への公認会計士の帯同の拡大等公認会計士の更なる活用による会計監査の一層の質の向上、農協の全般的な事業体制をチェックするための業務監査の充実等、具体的な目標と取組スケジュールに沿って自主的かつ計画的な取組がなされるよう促す。

エ 常勤理事の兼職・兼業制限の適正化【平成 21 年中措置】

農協の常勤理事には、厳格な兼職・兼業規制がなされており、その内容としては、これらの常勤理事は他の組合若しくは法人の「職務」に従事してはならないこととされ、当該農協の業務の健全かつ適切な運営を妨げるおそれがない場合と

して省令で定める場合に限り兼職が認められることとされている。

他方、今後の農協経営は、多様化する組合員のニーズに対応するための事業展開や経営内容の透明化が求められており、そのためには、事業のリスクを適正に把握・管理し事業を統制し、場合によっては、合併などを主導するなど、常勤理事の経営責任もより高まることとなる。

したがって、農協の常勤理事による的確な事業運営や農協の業務の健全かつ適切な運営を担保するため、今後とも兼職・兼業規制が徹底されるよう努める。

併せて、今般省令改正された、農協の常勤理事についての中央会の役員との常勤による兼職の禁止措置（平成20年10月9日公布）については、この省令が施行される平成21年4月以降、改正趣旨が個々の農協に十分に定着するよう、的確な指導を行う。

○規制・制度改革に係る対処方針(平成 22 年6月 18 日 閣議決定)

「農業協同組合等に対する独占禁止法の適用除外の見直し」

- ・ 独禁法のすべての適用除外について、公正取引委員会が検証する中で、農協等に対する独禁法の適用除外についても、農業の健全な発展が阻害されるおそれがないか、公正取引委員会は農林水産省と連携して、実態の把握と検証を早急に開始し、結論を得る。なお、その際、連合会や1県1農協となるようなケースについても、同様に実態把握・検証を行う。 <平成 22 年度中検討・結論>
- ・ 現行でも独禁法の適用除外とはならない農業協同組合等による不公正な取引方法などについて、公正取引委員会及び農林水産省において、更なる啓発普及活動により、その未然防止を図るとともに、違反する事実が認められた場合には、公正取引委員会において、適切かつ迅速に対処すべきである。 <逐次実施>

「農協に対する金融庁検査・公認会計士監査の実施」

- ・ 農協の役割・在り方の検討の一環として、預金者保護及び農業支援組織の適正なガバナンス確保の観点から、金融庁検査が促進されるための実効性ある方策を採る。
具体的には、農協に対する金融庁（財務局）の検査体制の整備状況を踏まえつつ、金融庁が農協の信用事業の検査を円滑に実施するという観点から、例えば、預金量が一定規模以上の場合、不祥事件の再発のような法令等遵守態勢・各種リスク管理態勢等の適切性が疑われる場合等、都道府県知事の要請の必要性等を含め、金融庁（財務局）及び農林水産省が都道府県と連携して検査を行うための基準・指針等を農林水産省・金融庁が共同で作成することによって、農協検査の実効性を高める。 <平成 22 年度中検討・結論>
- ・ 併せて、適正なガバナンスの確保及びコンプライアンス強化に向け、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。 <平成 22 年度中措置>

「農地を所有している非農家の組合員資格保有という農協法の理念に違反している状況の解消」

- ・ 組合員資格の確認を行い、確認時に違反状態が判明すれば、早急に適正化を図る。 <1年に1回以上実施>
- ・ 土地持ち非農家を正組合員の一部とする制度の適用状況を把握するとともに、当該土地持ち非農家を正組合員として留めておくことの必要性について、個々に検証を行う。 <逐次実施>

「新規農協設立の弾力化（地区重複農協設立等に係る「農協中央会協議」条項）」

農協の効率的な再編整備に配慮しつつ、地区重複農協設立等にかかる中央会協議条項を廃止の方向で見直す。 <平成 22 年度中検討・結論>

「農業協同組合・土地改良区・農業共済組合の役員への国会議員等の就任禁止」

政治的中立が確保された運営が行われるよう、コンプライアンスの確保に向けた指導を徹底する。 <平成 22 年度中措置>