

論 点 メ モ

平成 20 年 10 月 10 日

金融庁

目次

1. 基本的考え方	
(1) 総論	2
(2) 中小企業金融	8
(3) 業態別のあり方	12
2. 組織	
(1) 総論	14
(2) 総代会	16
(3) 理事会	18
(4) 監事	20
3. 決算等	
(1) 半期決算	20
(2) 半期開示	21
(3) 外部監査	22
4. 業務等	
(1) 会員・組合員資格	23
(2) 地区規制	23
(3) 余資運用	26
5. 中央機関	
(1) 位置付け	27
(2) セーフティネット	31
6. その他	33

論点メモ

項 目	論 点						
<p>1. 基本的考え方 (1) 総論</p>	<p>－ 協同組織金融機関は、「会員又は組合員の相互扶助を基本理念とする非営利法人」。「そもそも中小企業、農業漁業者及び個人など、一般の金融機関から融資を受けにくい立場にある者が構成員となり、相互扶助の理念に基づき、これらの者が必要とする資金の融通を受けられるようにすることを目的として設立されたもの」。</p> <p style="padding-left: 2em;">(平成元年5月15日金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「協同組織形態の金融機関のあり方について」)</p> <p>－ 協同組織性は、以下の4点からなるものとされ、独占禁止法第22条にもこの考え方が示されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること。 ・ 任意に設立され、かつ、組合員が任意に加入し、又は脱退することができること。 ・ 各組合員が平等の議決権を有すること。 ・ 組合員に対して利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていること。 <p>－ 過去20年、バブルの崩壊と経済の回復過程を含め、協同組織金融機関を取り巻く環境は大きく変化しており、合併・破綻等によって、信用金庫・信用組合の数は大きく減少してきている。</p> <p style="padding-left: 2em;">(注) 地域金融機関の数の推移</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto; border: none;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">平成元年3月</td> <td style="text-align: center;">平成20年3月</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">信用金庫</td> <td style="text-align: center;">455</td> <td style="text-align: center;">281</td> </tr> </table>		平成元年3月	平成20年3月	信用金庫	455	281
	平成元年3月	平成20年3月					
信用金庫	455	281					

信用組合	418	164
地 銀	64	64
第二地銀	68	45

(20年3月の地銀には埼玉りそな銀行を含まず、元年3月の第二地銀には相互銀行を含む。)

一 協同組織金融機関の現状等について、

- ・ これまでは金融機関性を追求する歴史であったが、この方向で進んだ場合、協同組織性が全体として維持できるのか、【神吉委員】
- ・ 再編により大規模化しても費用低減効果では銀行に勝てず、また、大規模化して顧客との密着度が落ちれば、協同組織金融機関にとってマイナス、【家森委員】
- ・ 都市部ほど、また、大規模な信用金庫・信用組合ほど、会員・組合員のオーナー意識は低下し、会員・組合員と経営者との距離は遠くなり、組織本来の目的と経営者の目的が乖離する可能性が高くなる、【宮村委員】
- ・ 小規模な信用金庫・信用組合でも、強力で有力なものとして育てることが重要ではないか、【宮村委員】

との指摘がある。

一 しかし、上記指摘に対しては、

- ・ 資金量が1兆円以上と3,000億円以下の信用金庫をみると、いずれも主たる取引層は従業員数10人以下の層で85%を超えており、規模にかかわらず小零細企業向けの融資に徹している、【高木参考人】
- ・ 1兆円規模の信用組合でも、店舗ごとに狭域・高密度の事業活動を展開しており、規模の大小に係わらず、小規模事業者、生活者のための最後の拠り所であることに変わりはない、【中津川委員】

との指摘もある。

ー 協同組織性について、

- ・ 金融における相互扶助をどのように考えるか、貸出が相互扶助なのか、【原委員】【神吉委員】【村田委員】
- ・ 協同組織金融機関で借入れを謝絶された者が商工ローン等で借入れを受けるという現状において、非営利性や協同組織性とはどのように確保されているのか、【原委員】
- ・ 相互扶助の精神と金融機関のバランスをとるのは難しいが、中小事業者の中には貸金業に借入れ求めるケースも出ており、本来の趣旨に沿って対応すべき、【村田委員】
- ・ 地域というコモンボンドの弱体化や金融他業種との業務の類似性の拡大という変化も進んでおり、現実に対応した理念の再構築が必要ではないか、【久保田委員】

との指摘があるが、一方で、

- ・ 経営理念に「健全経営と信金の特性発揮で信頼に応える」と掲げているが、健全性と協同組織性のバランスを如何にとるかということに絶えず悩んでいる、【高木参考人】

との指摘もある。

ー 協同組織金融機関と銀行を比較すると、

- ・ 銀行には満足させるステークホルダーとして株主がいるが、協同組織金融機関には株主がおらず、より顧客に対して満足度を高めることができているのではないか、【家森委員】
- ・ 協同組織金融機関と銀行では、店舗立地や企業の支援についても行動が異なる、【家森委員】
- ・ 創業・再生支援、異業種の企業交流会などの経営支援活動を通じて、地域経済の活性化を図ることが協同組織金融機関の重要な役割であり、その点がメガバンクと相違するのではないか、【村田委員】
- ・ 協同組織金融機関は、定期的に支店長が中小企業を訪問するなど、銀行に比較してきめ細かいサ

ービスを提供している、【渡邊委員】

- ・ 協同組織金融機関は銀行と同様の金融商品・サービスを提供しているが、業務の取り組み姿勢や力点の置き方は異なる、【高木参考人】

との指摘がある。

ー 他の協同組織金融機関については、

- ・ 農業協同組合は、農業金融の需要が非常に低迷する中で、組合員からの金融資産をいかに安全に運用していくかという側面が非常に強くなっている、【奥参考人】
- ・ 労働金庫協会には、法令上、各労働金庫の業務や経営に対する指導という権限が与えられている、【梶委員】

との指摘がある。

ー 海外の協同組織金融機関と比較して考察すると、

- ・ 日本では協同組織金融機関の存在感が弱い、ドイツでは系統金融機関が統合された結果、ポートフォリオの業種的な集中というものが緩和されただけでなく、地域金融市場において重要なプレイヤーとなっている、
- ・ 一方、日本では協同組織金融機関相互の扶助という観点が薄いものとなっているが、個々の協同組織金融機関の規模は小さくとも全国レベルで相互扶助を行い、あるいは中央機関との間で密接な分業と協業を行うことによって存在感と競争力を発揮すべき、
- ・ 最終的には、日本においても、信用金庫、信用組合、農協、労働金庫といった協同組織金融機関は一つに統合された組織の方向を目指すべき、

との指摘がある。【清田参考人】

ー 協同組織金融機関の利用者からは、

- ・ 協同組織金融機関はまだ果たすべき役割があるのではないか、【竹井参考人】
- ・ 銀行と協同組織金融機関では中小企業や個人に対する対応が異なるため、協同組織金融機関制度は続けるべき、【岩田参考人】
- ・ アンケート調査をみても、メインバンクとしての金融機関に対する中小企業経営者の満足度は、銀行より信用金庫・信用組合の方が高い、【家森委員】
- ・ 協同組織金融機関の組織のあり方が変わることによって、利用者への対応が変わり、サービスが低下するのではないか、【村田委員】
- ・ 協同組織金融機関は、中小企業に対して、経営アドバイスができない場合には、商工団体等の相談員と連携しながら相談の場を設けるような活動を今後も続けるべき、【岩田参考人】
- ・ 協同組織金融機関は、地域経済の諸問題を解決するために、企業あるいはプロジェクトの将来性を的確に判断する目利き能力を発揮して、地域経済の発展に貢献するような体制づくりをすべき、【村田委員】

との指摘がある。

- 一 信用金庫・信用組合及び信金中央金庫（以下、「信金中金」という）・全国信用組合連合会（以下、「全信組連」という）は、法人税等の税制上の優遇が存在するが、この点については、
 - ・ 税の優遇は協同組織金融機関に対する一種の補助金であり、中小企業に対して補助金を与えることが目的なら、中小企業が資金を融通されたときに補助を受けるとするのが自然、【筒井参考人】
 - ・ 基本的な金融機能を提供し、自らが果たせない機能は中央機関を利用するという方向を選択した場合には優遇税制を維持し、銀行並の業務範囲を選択した場合には、銀行への業態転換を促すか、優遇税制を一般税制に近づけるという方向もあるのではないか、【神吉委員】

との指摘がある一方で、

- ・ 協同組織金融機関の体力の違いがある中で、一律に規制緩和や優遇税制の撤廃をすれば、協同

組織金融機関内部で格差が広がり、相互扶助あるいは協同組織自体が解体に向かうのではないか、【清田参考人】

との指摘もある。

一 また、以上のような論点の他、

- ・ これからの協同組織金融機関が果たすべき役割を打ち出してから制度設計をすべき、【原委員】
【今松委員】
- ・ 貯蓄から投資へという流れの中で、金融機関にはこれまでとは違った役割を果たすことが期待されているが、協同組織金融機関はどのように役割を果たしていくかという視点も必要、【今松委員】
- ・ 地域金融機関としての協同組織金融機関の強化、協同組織性の維持強化のために何ができるのかということを検討すべき、【原委員】【佐藤委員】
- ・ 預貸率や不良債権比率といった定量的な評価だけではなく、創業支援、再生支援などの取組みが中小企業者に役に立っているかという定性的な評価も考慮すべき、【村田委員】
- ・ 協同組織金融機関全体でこうあるべきというだけではなく、地域の特性に合わせた自主的な判断をある程度認めるというような方向も考えるべき、【若松委員】
- ・ 地域に対するつながり（経済団体との連携など）をどのように評価すべきか、【村本委員】
- ・ わが国の金融システムにおける協同組織金融機関のポジショニングをどのように評価すべきか（預金量、GDP比）、【村本委員】
- ・ 金融制度全体で見た場合オーバーバンキングになっているのか、つまり預金の増加に比較して貸出が伸びないというのであれば、その預金をどう使うかを考えるべきではないか、【神田座長】
- ・ 銀行と協同組織金融機関について、監督のあり方や破綻処理が同じでよいのか、【家森委員】
- ・ リスク管理を適切に行っていくために、個々の信用金庫・信用組合間の連携や再編が必要という考え方がある一方で、大規模化の問題点も指摘されており、これらをどのように整理してい

(2) 中小企業金融

くか、【早崎委員】

- ・ 協同組織金融機関が多様性を持った存在であることを踏まえ、いくつか分類をして自ら選択するという道筋をつけること、また、開示等、金融機関としての基本的なルールについて共通的なものを定めることが必要ではないか、【原委員】

との指摘もある。

一 信用金庫・信用組合からは、

- ・ 信用金庫が、地域の人と人、企業と企業の絆を紡ぐ相互扶助の地域金融機関として、持続可能な地域経済、地域のコミュニティづくりを目指していくためには、現在の協同組織による信用金庫制度は堅持されるべき、【高木参考人】
- ・ 信用組合は資本の論理ではなく、地域、業域、職域社会における協同組合組織金融機関として人々の絆を活かした「組合員の組合員による組合員のための」活動を基本としており、現在の協同組合組織による信用組合制度は堅持されるべき、【中津川委員】

との指摘がある。

● 協同組織金融機関のあり方を検討するに当たって、どのような視点が考えられるか。

一 中小・地域金融機関は、「中小企業の再生と地域経済の活性化を図るための各種の取組みを進めることによって、不良債権問題も解決していくことが適当。」

(平成15年3月27日金融審議会・金融分科会・第二部会報告「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」)

一 上記を受けたリレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム(平成15年3月28日)、及び地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム(平成17

年3月29日)において、中小企業金融に関して、

- ・ 信用金庫・信用組合には「中小企業金融再生に向けた取組み」、及び「事業再生・中小企業金融の円滑化」、
- ・ 中央機関には「個別金融機関のリスクを調整・吸収するための新しい仕組み」、「貸出債権の流動化等に向けた取組み」、

を要請。

- － 上記のアクションプログラムを踏まえた今後の対応として、信用金庫・信用組合に対しては、「相互扶助・非営利という特性を活かしつつ、会員・組合員でもある取引先の身の丈・ニーズにあった地域密着金融への取組みが必要」との指摘。

(平成19年4月5日金融審議会・金融分科会・第二部会報告「地域密着金融の取組みについての評価と今後の対応について」)

- － 信用金庫・信用組合の中小企業金融に関する取組みについては、
 - ・ 地域において安定的に資金を供給できる体制を維持するということが中小企業の側から見ても非常に期待されている、【家森委員】
 - ・ 銀行に比較して、中小企業者の資金需要に応え、中小企業金融の円滑化に資していると考えられ、債務者をぎりぎりまで支えようとする、【家森委員】
 - ・ 信用金庫や地域信用組合は地域密着型金融を標榜しているが、現実には、多くの地域で預金に見合った貸出先を見つけだすことができないのではないか、【今松委員】

との指摘がある。

- － また、信用金庫・信用組合では、
 - ・ ビジネス・マッチング、ビジネスフェアの広域的な開催、日本商工会議所、全国商工会連合会、

全国商店街振興組合連合会などの後援の下、商店街応援キャンペーン、地域振興支援コンサルティング等を行っている、【高木参考人】

- ・ 都道府県の商工3団体と地元信用組合との間で提携ローンの取扱い、また、全国9地区で信用組合の役員と商工3団体の代表者との協議会を開催し、小規模事業者の支援、育成、創業、新事業支援など連携事業について事例発表や今後の連携事業についての意見交換をするなど、全国規模での商工3団体との連携・協働事業を活発に行っている、【中津川委員】
- など、業界全体で中小企業金融に取り組んでいる。

一 一方で、信用金庫・信用組合の預貸率の低下していることや中小企業の倒産件数が増加していることから、

- ・ 信用金庫・信用組合は、貸出しの余地があるにもかかわらず、貸していないのではないか、信用リスクの観点から貸さないとすると、銀行との違いは何なのか、【久保田委員】、
- ・ 信用金庫・信用組合から貸付けを受けることのできる者が、商工ローンや消費者金融から融資を受けているのではないか、【原委員】
- ・ 資金需要はあっても、経営の健全性の維持・確保の観点から、貸出に躊躇することがあるのではないか、【原委員】
- ・ 信用金庫・信用組合の経営支援策は、債務者の経営改善にまで繋がる強力なものではなかった、【家森委員】
- ・ 中小・零細事業者などに対する金融の円滑化の観点から、協同組織金融機関はどのような経営努力をすべきか、【原委員】
- ・ 弱者保護的な観点に加えて頑張る中小企業に対する資金供給という観点から、今後の新たな機能、付加価値というものを考えるべき、【家森委員】

との指摘がある。

- ー しかし、上記指摘に対しては、
- ・ 資料の提出を嫌う債務者には貸すことはできない、そのような債務者は簡単な手続きのところへ行くことがある、【高木参考人】
 - ・ 信頼関係が構築されてから貸付けを受けるという段階になる、【渡邊委員】
 - ・ 貸し渋りと倒産は、原因と結果という関係ではなく、倒産の原因は事業が継続できないという本質的な問題、【佐藤委員】
 - ・ 企業の事業経営の状況にかかわらず、いつまでも貸出を継続することは、かえって協同組織金融機関の経営の健全性を損ない、地域の金融機能を麻痺させる、【佐藤委員】
- との指摘もある。

(注1) 中小企業者数の推移

	平成13年	平成16年	平成18年
中小企業	4,689,608	4,325,790	4,197,719
うち小規模企業	4,102,169	3,776,863	3,663,069

(総務省「事業所・企業統計調査」)

(注2) 中小企業倒産件数

	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年
倒産件数	13,392件	12,755件	13,011件	13,826件

(株東京商工リサーチ「全国企業倒産白書」：資本金1億円以下の法人及び個人で負債総額1,000万円以上のものを集計。)

(注3) 地域金融機関の預貸率の推移

平成元年3月 平成20年3月

信用金庫	70.2%	55.8%
信用組合	75.2%	57.5%
地 銀	77.9%	73.9%
第二地銀	80.8%	76.2%

- 信用金庫・信用組合の地域金融に対するこれまでの取組みをどのように評価するか。また、中小企業金融において、どのような役割を果たしていくことを期待されているか。その期待される役割を遂行するために必要な方策として、どのようなものが考えられるか。

(3) 業態別のあり方

- 一 信用金庫・信用組合の業務範囲は、法令上、員外取引制限や卒業生金融等について、異なる規制が適用されている。
 - 一 信用金庫と地域信用組合について、
 - ・ 地域をコモンボンドとするという点では、信用金庫と地域信用組合は似ている面がある、【宮村委員】
 - ・ 信用金庫と地域信用組合は、根拠法が異なり、取引先企業の規模にも違いはあるものの、中小企業・零細企業のニーズへの対応など、共通している点が多く、業態差はなくなりつつあるように見える、【今松委員】
 - ・ 信用金庫と地域信用組合のすみ分けはできているか、【村本委員】
 - ・ 信用金庫は、非会員からの預金が約70%を占めている状況で、会員のものと言えるのか、職員も会員かどうかを意識して業務を行っていないとの話もある、【宮村委員】
 - ・ 平成元年からの貸出金の残高推移を見ると、信用金庫に比較して信用組合のプレゼンスは低下している、【村本委員】
- との指摘がある。

- ー しかし、上記指摘に対しては、
 - ・ 地域信用組合は地域の特定コミュニティを基盤とする組合員限定性が強い金融機関であるのに対して、信用金庫はより広い地域のコミュニティのために、協同組織性を活かして、円滑な金融サービスを提供する金融機関であり、その理念や基本的制度、仕組みなどで業態差が縮小しているとは思われない、【全国信用金庫協会】
 - ・ 信用組合における事業運営の形態は、預金取引、貸出金取引ともに組合員を中心としたものであり、信用金庫より相対的に協同組織性の性格の強い金融機関、この信用金庫との差異は、今日まで基本的に変わることなく、信用金庫と地域信用組合との業態差がなくなりつつあるとは言えないのではないか、【全国信用組合中央協会】
 - ・ 合併等による減少（120組合）よりも、経営破綻による減少（134組合）の方が多かったことが、信用組合の相対的なプレゼンスの低下と映る要因の1つ、【全国信用組合中央協会】との指摘もある。

- ー 業域信用組合・職域信用組合について、
 - ・ 組合員が他の金融機関から金融サービスを受けにくいという状況にはなく、その存在意義が低下しており、優遇税制や行政による監督など、社会的なコストをかける必要はないのではないか、【宮村委員】
 - ・ 職域信用組合は労働金庫とどのようにすみ分けるのか【村本委員】
 - ・ 業域・職域信用組合のガバナンスは、業界から非常に強力なチェックが期待できるが、業界の不振が信用組合の不振ということになるため、問題があるのではないか、【宮村委員】との指摘があるが、一方で、
 - ・ 中小企業や勤労者が銀行に行って融資を申し込んだ場合、必要な資金のすべて融資を受けられるかという点、必ずしもそうではないため、業域や職域信用組合の存在意義はあるのではないか、【小安参考人】

との指摘もある。

- 協同組織金融機関のそれぞれの業態の今後のあり方についてどのように考えるか。

2. 組織

(1) 総論

- － 信用金庫・信用組合のガバナンスについて、
 - ・ 株式会社である銀行と比べ、株価変動という市場による評価メカニズムがないため、ガバナンスが弱い、
 - ・ 総代、理事、監事ともに、理事長の意向に沿う者が選出されうる制度となっており、理事長に対するチェック機能が弱い、との指摘がある。
- － 株式会社と協同組織の比較について、
 - ・ 一人一票制をとることによって、資本の理論が弱まり、ガバナンスが弱まるのではないか、
 - ・ 協同組織金融機関の市場は不完全競争であるため、規制緩和により競争を激しくすると、株式会社形態のほうが効率的という結果になるのではないか、との指摘があるが、一方で、
 - ・ 実証研究においては、株式会社のガバナンスの優位性は立証されていない、との指摘もある。【筒井参考人】
- － ある研究によれば、平成3年度～平成14年度における信用金庫・信用組合の161の破綻事例のうち、102（63.4%）の事例で「経営に欠陥あり」、と分析されている。（「預金保険研究第四号」）

- 一 過去の破綻事例について、
 - ・ ワンマン経営のような状況下にある協同組織金融機関においては、他の理事、監事、有力総代による牽制が期待されていたが、実際にはなかなか期待には応えられなかったのではないか、【秋山参考人】
 - ・ 経営陣による不正融資など、過去の破綻事例を踏まえ、組織やメカニズムをどのように改善したのか、【吉野委員】との指摘がある。

- 一 しかし、上記指摘に対しては、
 - ・ 理事長の専横的な貸出が原因で破綻したところがあることは事実だが、それはその金融機関の審査システムやカルチャーの問題、【中津川委員】
 - ・ 理事長の兼業禁止や、金融の専門家が理事長になってきていることなどから、理事長のあり方も変化している、【八尾参考人】との指摘もある。

- 一 ガバナンスのあり方を検討する上では、
 - ・ その規模や地域特性に応じさまざまな手法が考えられることから、特定の取り組みを一律に要請すべきものではない、【佐藤委員】【中津川委員】
 - ・ 協同組織金融機関の規模の格差が大きいため、規模に応じたガバナンスのあり方、内部統制のあり方があるのではないか、【秋山参考人】
 - ・ 協同組織は、株式会社とは経営理念が異なっており、地域からの厳しい規律づけを受けていることに留意すべき、【高木参考人】との指摘がある。

(2) 総代会

- ガバナンスの強化のため、組織のあり方をどのように考えるべきか。
 - － 信用金庫・信用組合では、総会に代えて、総代会を設けることができることとされている。実際に、総会を開催しているのは、287 金庫のうち 2 金庫、168 組合のうち 5 組合のみ。
(出典) 地域密着型金融推進計画の進捗状況 (平成 19 年 7 月 12 日)
 - － 信用金庫では立候補制度が採られていない。信用組合では立候補制度が採られているが、実際に選挙が行われるケースは少数。【宮村委員】
 - － 信用金庫・信用組合では、リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラムを受け、
 - ・ 総代会の仕組み、総代候補者の選考基準、選任方法、総代の氏名、議決事項等を開示することを申し合わせている、【高木参考人】
 - ・ 総代会の仕組み、総代の役割、選任方法、総代会の議決事項、総代の氏名、議事内容等をディスクロージャー誌やホームページに掲載している、【中津川委員】など、自主的な取り組みを行っている。
 - － また、総代会制度を有する保険相互会社においては、下記のような取組みが進められている。
 - ・ 傍聴制度
 - ・ 総代候補者選考委員会
 - ・ 評議員会
 - ・ 契約者懇談会
 - ・ 立候補制 (採用は 1 社) (明治安田生命のみ)

- 一 総代あるいは総代会制度の現状について、
 - ・ 総代は、会員・組合員から選ばれたという意識というより、信用金庫・信用組合から選ばれたという意識になっている、【宮村委員】
 - ・ 総代の法的な立場が明確ではなく、不安定で無責任な状態になっている、【宮村委員】
 - ・ 総代は、地元名士から選ばれているケースが多く、また、比較的高齢者の割合が高くなっている傾向にある、【秋山参考人】
 - ・ 日常的に取引のある者が総代や理事になっている現状に鑑みれば、そもそも選任基準がどのようなものとなっているのかについても議論すべき、【原委員】
 - ・ 総代会の前に地区ごとに会員・組合員に説明会を開催している信用金庫・信用組合も多い、【秋山参考人】との指摘がある。

- 一 総代会制度の改善策として、
 - ・ 総代の定年制導入、総代候補者の人材開発、ホームページで総代会提出書類の開示などを検討してはどうか、【秋山参考人】
 - ・ 総代が会員・組合員に対して責任を持つ仕組み、非会員・非組合員預金者を重視する仕組みを作るべき、【宮村委員】
 - ・ 総代の職業や構成を開示するとともに、総代と会員の構成をある程度連動させるように仕組みをつくるべき、【宮村委員】
 - ・ 信用金庫の総代選出方法に選挙を加えるべき、【宮村委員】との指摘がある。

- 一 しかし、上記指摘に対しては、
 - ・ 総代の選任制度等を工夫しても経営監視機能を期待することは難しく、理事会機能の強化を図

るほうが現実的ではないか、【家森委員】

- ・ 協同組織は会員・組合員自治が基本であり、会員・組合員に対し透明性を高めるために自主的な取り組みを行っている、【高木参考人、中津川委員】との指摘もある。

- 会員・組合員数が多いとの理由から総会に代えて総代会制度を採用している信用金庫・信用組合が多いが、総会がほとんど開催されていない状況、総会に代替するものとしての総代会制度をどのように評価すべきか。また、総代、あるいは総代会制度の現状に鑑み、改善すべき点はないか。

(3) 理事会

- － 法令上、理事の3分の2以上は会員・組合員でなければならないこととされている。
- － 農業系の協同組織金融機関については、経営管理委員会制度が導入されているが、その目的は統治と執行の分離し、経営の専門家を執行に充てることであり、信用農業協同組合連合会（以下、「信連」という）・農林中央金庫（以下、「農林中金」という）は義務、単位組合は選択的に採用することができる。単位組合のうち、経営管理委員会制度を採用しているのは36組合（4％）。
- － 会社法や相互保険会社においては、委員会設置会社制度が導入されており、選択的に採用することができる。
- － ある研究によれば、
 - ・ 社外者理事（非常勤理事のうち当該金庫に雇用されたことのない者）が信用金庫の経営陣に対して保守的な経営を要求しており、金融システムの安定上、望ましい機能を果たしていると評価できる、【家森委員】

- ・ 大規模な信用金庫ほど理事長の世襲や長期在職がみられ、非常勤理事が少なく、また、世襲の信用金庫は概してパフォーマンスが悪い、【宮村委員】
- との結果が示されている。

ー ガバナンスの改善策について、

- ・ 職員出身者が理事のほとんどを占めているのは法の趣旨に反しており、職員外の会員理事を増やす必要があるのではないか、【宮村委員】
- ・ 大規模な協同組織金融機関ほど、理事長の世襲や非常勤理事減少といったことが生じる可能性があるため、委員会や監事会を設置するべきではないか、【宮村委員】
- ・ 役員定年制の導入により、組織の活性化、役員の硬直化の防止、後継者の育成を図るべきではないか、【秋山参考人】
- ・ 会員の代表である企業経営者が理事に選任されることを積極的に捉えるべき、また、その社外者理事が期待される役割を果たし得るような権限と責任及びその報酬のあり方について検討が必要、【家森委員】
- ・ 規模により員外理事を選任するというのも、外部の知見の注入と牽制機能の強化という意味でメリットがある、【秋山参考人】

との指摘がある。

ー しかし、上記指摘に対しては、

- ・ プロの経営者としての能力を要求されることが非常に多くなっている現状を踏まえ、非常勤理事と常勤理事という優先度から見て、常勤理事を減らさずに来たのではないかと、【佐藤委員】
- ・ 職員以上にノウハウや知見を持った者がどれだけいるのか、また、十分な能力のない者が理事になるとチェック機能が低下しないか、【久保田委員】
- ・ 職員以外の理事を多数登用すると、信用金庫の経営の独立性、安定性、専門性が阻害され、多

<p>(4) 監事</p>	<p>様化・高度化する経営リスクに適切に対応し、経営の健全性を確保することは困難になる、【高木参考人】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 金融業務が高度化している現状からは、むしろ信用組合の使命を理解し、金融に精通している理事が必要になっている、【中津川委員】 <p>との指摘もある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 理事、あるいは理事会制度について、改善すべき点はないか。 <ul style="list-style-type: none"> － 信用金庫・信用組合には、法令上、監事会制度は設けられていないが、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 監事の責任の重要性及びガバナンスの強化の観点から監事会制度は有用ではないか、 ・ 多くの信用金庫では、実務上、監事会制度を採用しているが、法令上の制度となっていないため、実務と法令の齟齬が生じている、 ・ 監事会制度の導入にあたっては、規模の格差を踏まえ、選択制とすることもあり得るのではないか、 <p>との指摘がある。【寺山参考人】</p> <ul style="list-style-type: none"> － しかし、上記指摘に対しては、監事会制度を設けても、実質的な監事の任命権限を誰が持つかによって、機能の仕方が異なってくるのではないか、との指摘もある。【神吉委員】 <ul style="list-style-type: none"> ● 監事会制度について、どのように評価するか。監事会制度を法令で明確に位置付け、監事会制度の選択を行えるようにすべきか。
<p>3. 決算等 (1) 半期決算</p>	<ul style="list-style-type: none"> － 信用金庫・信用組合は、法令上、半期決算は義務づけられていないが、

(2) 半期開示

- ・ 半期開示を行う以上、ルールに基づいて算出した数字をベースに公表すべき、
 - ・ 有価証券投資の失敗による多大な損失の発生等、経営に重要な影響を与えるような事象も発生しており、年1回の決算と情報の開示では、経営は健全であると言っても説得力に欠けるのではないか、
 - ・ 半期ディスクロージャー誌を分析すると、時価情報を適正に反映させているのかが不明であり、これでは経営に対する信頼は確保できないのではないか、
 - ・ 統一ルールに基づいた決算数値による信頼し得る情報をタイムリーに提供することが地域社会に安心を提供することであり、地域社会から信頼を受けることとなるのではないか、との指摘がある。【寺山参考人】
- 信用金庫・信用組合の半期決算について、下記(2)の半期開示との関係も踏まえ、どのように考えるか。
- － 信用金庫・信用組合の半期開示は、法令上、努力義務とされているが、一方で、上場銀行には平成20年4月以降、四半期開示が義務づけられる。
 - － 信用金庫・信用組合では、自主的取組みとして半期情報開示(開示項目が簡素化されたものも許容)に努めており、全ての信用金庫・信用組合で実施されている。
 - － 開示については、
 - ・ 適切な情報開示規制により、利用者の監視という市場の規律付けを強化することが、協同組織金融機関のガバナンス改善策として有効、【家森委員】
 - ・ 他の金融機関と一つの地域社会で競争していることを踏まえれば、開示項目の後退は協同組織金融機関にとって良いことではない、【寺山参考人】

(3) 外部監査

- ・ ただし、開示の簡略化については、信用金庫・信用組合の特性に配慮してもよいのではないか、【寺山参考人】との指摘がある。
- － 半期決算及び半期開示について、信用金庫・信用組合からは、
 - ・ ガバナンスの強化、充実を図る観点から、実行可能な新たな施策や制度を導入することについては、信用金庫業界の申合わせ事項のレベルアップも含めて、真摯に、かつ、前向きに検討することが望ましい、【高木参考人】
 - ・ 信用組合に半期決算を導入することの是非について十分な議論を行う必要があると考えるが、より充実した半期情報開示に努めるなど、真摯に検討することが望ましい、【中津川委員】との指摘がある。
- 財務内容のタイムリーな開示を担保するため、信用金庫・信用組合に半期決算及び開示を義務づけることについて、どのように考えるか。
 - － 外部監査は、一定の要件（注）を満たす信用金庫・信用組合にのみ義務づけられている。

（注）信用金庫：預金等 200 億以上
信用組合：預金等 200 億以上かつ員外預金比率 10%以上
 - － 実際には、すべての信用金庫、及び信用組合のうち 128 組合（法定：92 組合・任意：36 組合）において、外部監査が行われている。

- － 「地区」は定款記載事項であり、定款は内閣総理大臣への事業免許申請の際の添付書類とされている。また、「地区」の変更は、定款の変更として、内閣総理大臣の認可の対象とされている。
- － 地区拡張の認可については、「現在の地区及び拡張しようとする地区の経済の事情に照らし、地区の拡張が必要であると認められ、かつ、当該金庫（組合）が当該地区において事業を的確、公正かつ効率的に遂行することができること。」との基準が定められている（信用金庫法施行規則・中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針）。
- － 実際に、過去 10 年間で信用金庫・信用組合あわせて 325 件の地区拡張が認可されている。
- － 地区規制については、制度創設当時の環境変化等を踏まえ、
 - ・ 人的結合の確保、融資運営の厳格化、行政による監督など、いずれの観点からも、「地区」を定める必要性は認められないのではないか、
 - ・ 人的結合のよりどころを何に求めるかが重要であり、地縁以外の要素を人的結合のよりどころにできれば、「地区」の概念は廃棄可能ではないか、
 - ・ 「地区」の取扱いを各協同組織金融機関の自主的な判断に委ね、金融庁による定款変更の認可は後見的な機能に徹してはどうか、との指摘がある。【神吉委員】
- － また、
 - ・ 現在の地区規制の意味は「地域金融機関としての公式の認知」という面が強いのではないか、【宮村委員】
 - ・ 地域を分断すると貸出先が一地域に限定されるので、その結果としてポートフォリオリスクが高くなるのではないか、【筒井参考人】

- ・ 地域を超えた相互参入を促進すること、あるいは信金に対する営業地域規制を緩和することを通じて効率性を確保する必要があるのではないか、【筒井参考人】

との指摘もある。

ー しかし、上記指摘に対しては、

- ・ 地域というコモンボンドの否定は協同組織の自己否定であり、地域という制約が経済状況にあわないのであれば、別のコモンボンドを地域に加えて追求した方が相互扶助の理念に即している、【清田参考人】
- ・ 積極的に地区を廃止することが、今の信用金庫の果たしている地域での役割を更に高めることとなるのか、【佐藤委員】
- ・ 地区規制は、地域に対する安定かつ円滑な資金供給を確保し、中小企業の再生・活性化を図っていくために必要、【高木参考人】
- ・ 地区は組合員の意思に基づいて拡大していくものであり、地区規制は地域の小規模事業者の支援育成、生活者の生活安定等のために必要、【中津川委員】
- ・ 現状の地区規制は弾力的な運営が図られており、事業活動が阻害されているという状況にはない、【高木参考人】
- ・ 他の信用金庫と事業地区が重なっていない信用金庫は1つもなく、事業地区が2県以上にまたがっている信用金庫は134金庫あり、地区規制が競争を阻害している事実はない、【高木参考人】

との指摘もある。

- 地区規制について、その存在意義や今後のあり方をどのように考えるか。

(3) 余資運用

－ 信用金庫・信用組合の有価証券投資による余資運用について、平成5年4月に法改正が施行されて以降、特段の制約はない。

－ 信用金庫・信用組合において、有価証券投資等の失敗による破綻事例がみられる一方、近年、預証率の上昇がみられる。

(注1) 前掲の研究分析によれば、平成3年度～平成14年度における信用金庫・信用組合の161の破綻事例のうち、50の事例で有価証券投資等の失敗が要因とされている。(「預金保険研究第四号」)

(注2) 地域金融機関の預証率の推移

	平成元年3月	平成20年3月
信用金庫	15.6%	28.5%
信用組合	9.2%	19.0%
地 銀	23.3%	28.3%
第二地銀	19.1%	23.4%

－ 農協の場合、「JAバンク基本方針」において、

- ・ JA → 信連 余資の3分の2以上
- ・ 信連 → 農林中金 余資の2分の1以上

の預託が義務付けられている。

－ 信用金庫・信用組合からは、

- ・ 信金中金の役割は、信用金庫に対してよりよい商品を提供していくことであり、JAバンクシステムのような預託義務化の必要はないのではないか。【服部参考人】

- ・ 業界の余裕資金の半分が全信組連に預けられており、かつ、この計数は過去から安定していることを踏まえれば、JAバンクシステムのように預託を義務付ける必要はないのではないか。
【八尾参考人】
 - ・ 余資運用のあり方については、個々の信用金庫がどのような付加価値をつけていくのかという観点からアプローチをすべきであり、中央機関を強化することで運用パフォーマンスをあげて、それを個々の信用金庫に還元していくというのは方向が違うのではないかと、【佐藤委員】との指摘があるが、一方で、
 - ・ 有価証券の運用に関するリスクが地域金融や相互扶助性の機能発揮に影響を及ぼさないようにするためにはどうすべきか考えるべき、【久保田委員】との指摘もある。
- 信用金庫・信用組合の余資運用のあり方についてどのように考えるか。

5. 中央機関

(1) 位置付け

- 一 協同組織金融機関の中央機関は、下記のような役割を果たしていると考えられている。
- ・ 協同組織金融機関（以下「単位組織」という）間の地域的・季節的資金の需要調整
 - ・ 単位組織の余裕資金の集中による効率運用
 - ・ 事務集中による単位組織の業務の効率化
 - ・ 単位組織の業務の補完
 - ・ 支援融資等による単位組織の信用力の維持
- (平成元年5月15日金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「協同組織形態の金融機関のあり方について」)
- (注) 平成元年当時、業界独自のセーフティネットとして、信用金庫には信用金庫相互援助資金制

度、信用組合には全国信用組合保障基金機構制度（いずれも中央機関を通じて信用金庫・信用組合に対し低利融資を行うもの）等が設けられていた。

- － 信金中金・全信組連は、協同組織金融機関であるが、法令上、その目的や役割、信用金庫・信用組合に対する権限は規定されていない。なお、全信組連には、信金中金と異なり、員外預金、員外貸出の制限が設けられているとともに、全国連合会債の発行が認められていない。

- － 一方、農林中金については、
 - ・ 農林中央金庫法において、「農林水産業者の協同組織を基盤とする金融機関としてこれらの協同組織のために金融の円滑化を図ることにより、農林水産業の発展に寄与し、もつて国民経済の発展に資することを目的とする」、
 - ・ ①体制や能力を超えた資金運用が行われないことを基本とした、農協系統金融機関全体の実効性ある破綻未然防止システムの確立、②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経営に責任をもって取組む体制の整備等を目的として、平成 13 年 6 月に成立した「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律」（以下、「再編強化法」という）において、特定農協等に対し、「信用事業の再編並びに強化を図るために必要な指導を行うことができる」、「業務又は会計の状況に関し報告又は資料を求めることができる」、と規定されている。

- － また、再編強化法に基づき平成 14 年 1 月に制定された「JAバンク基本方針」では、資金運用制限、経営改善、組織統合などのルールを明確に定め、JAバンク会員である農協にはその遵守が求められている。

- ー J Aバンク基本方針の要旨は以下の通りである。【奥参考人】
 - ・ 実質的に一つの金融機関として機能していく。
 - ・ サービスの均質化を図っていく。
 - ・ 体制や能力に合った資金運用を行っていく。
 - ・ 破綻未然防止のための早期の経営改善は会員の義務であり、それが困難な場合には組織統合を行う。
 - ・ 会員全員が支援基金の財源の確保に向けて義務を負う。

(注) J Aバンク支援基金

- ・ 全国の J Aバンク会員等が拠出した基金
 - ・ 残高 1,598 億円 (20 年 3 月)
 - ・ J Aバンク会員は必要に応じ資本注入等のサポートを受ける
-
- ー なお、諸外国の協同組織金融機関のグループの機能は以下の通りとなっている。
 - <ドイツ>
 - ・ BVR (全国レベルの非事業組織) による金融機関保護基金の運営
 - ・ 11 の地区監査連合会による信用協同組合の監査・経営指導
 - <フランス>
 - ・ グループ内の相互保証制度
 - ・ クレディ・アグリコル S. A. による傘下金融機関の検査・監督
 - <オランダ>
 - ・ グループ内の相互保証制度
 - ・ ラボバンク・ネダーランドによる傘下金融機関の監督

- 一 中央機関のあり方について、
 - ・ 信用金庫、信用組合、農業協同組合のいずれも数が減少しているなかで、その中央機関だけが昔のままでよいのか疑問、【清田参考人】
 - ・ 中央機関が積極的に関与せず、各信用組合の自主性や経営努力を尊重してきた結果、プレゼンスが低下してきたのではないか、【宮村委員】
 - ・ 問題がある信用金庫・信用組合には監査と経営指導を義務付けるべき、【宮村委員】
 - ・ 中央機関も協同組織金融機関である以上、資金調整機関・機関投資家的な役割だけでなく、相互扶助をもう少し打ち出すべき、【宮村委員】
 - ・ ドイツの中央機関のように、経営指導等、大きな役割を担うことを考えるべきではないか、【吉野委員】
 - ・ 信用金庫・信用組合は地域を越えたネットワークを持たないことから支援能力が弱いため、中央機関が対応する必要がある、【家森委員】
 - ・ 商工ローンや消費者金融の利用者に対する対応など、信用金庫・信用組合が新しい役割を担うためには、中央機関の役割やセーフティネットを強化が必要ではないか、【久保田委員】
 - ・ 中央機関の権限強化をするというのであれば、中央機関自体のガバナンスの強化という問題もあるのではないか、【神吉委員】との指摘がある。

- 一 しかし、上記指摘に対しては、
 - ・ 諸外国の制度を参照するに当たっては、なぜそうした制度がとられているのか、それぞれの国の固有の事情、背景等を十分に踏まえる必要がある、【高木参考人】
 - ・ 業界の固有の連帯意識や相互扶助の精神が実体化したものが中央機関であり、中央機関だけを統合しても、メンバー同士と一緒に相互扶助していくということにはなり難いのではないか、【服部参考人】

- ・ 信用金庫は自己責任経営の下で高い独立性を維持しながら経営を行っており、また、金融庁検査、日本銀行考査、監査法人監査があるなかで、中央機関による指導義務づけが必要か、【服部参考人】
 - ・ 権限による指導は信金中金と信用金庫のリレーション、あるいは信用金庫の自己責任意識を弱めることになるのではないか、【服部参考人】
 - ・ 全信組連が強制的な権限に基づいて指導を行うと、信用組合の自己責任能力を弱めてしまう、あるいはモラルハザードの問題が浮上してくるのではないか、【八尾参考人】
 - ・ セーフティネットは業界の相互扶助の最たるものであり、最近ではセーフティネットが非常に大きなウエイトを占める形で運営されている、【八尾参考人】
- との指摘もある。

● 信金中金・全信組連の位置付け及び役割、機能についてどのように考えるべきか。また、JAバンクシステムについて、参考とすべき点はないか。特に、信用金庫・信用組合が中小企業金融等において期待されている役割を果たすとの観点から、これらの中央機関の役割・機能についてどのようなことが考えられるか。

(2) セーフティネット

- － 信金中金・全信組連は、資本増強制度・資本増強支援制度（以下、「資本増強制度等」という）、相互援助資金制度、合併支援資金制度、経営相談、モニタリング等、セーフティネットの自主的な運営を行っている。
- － 資本増強制度等は、信金中金・全信組連が支援対象となる信用金庫・信用組合に資本を供与する制度であり、農林中金から切り離されているJAバンク支援基金制度や欧州の制度とは異なる。
- － 信金中金では、資本増強制度の資本供与総額は自己資本の15%以内となるよう、その上限を定

めている。

- ー 現行のセーフティネットについて、
 - ・ 資本支援ルールを明確化すべき、特に、優先出資証券を上場している信金中金は、支援ルールの開示、支援過程の事後開示など、一層の透明性確保に努めるべき、【宮村委員】
 - ・ 信金中金の資本増強制度は 15%ルールという枠があるが、それで十分なのか、また、相互援助資金制度は例外的とのことであるが、どのように工夫すれば、セーフティネットとして機能できるか考えるべき、【村本委員】
 - ・ 過去、経営破綻等が多くあったが、現在のセーフティネットでそのような問題が発生したときに解決できるのか、あるいは、今後もすべて解決できるのか、【村本委員】
 - ・ セーフティネットが安定的かつ有効に機能するために中央機関はどうあるべきかを考えることが必要、【今松委員】
 - ・ 中央機関に対して政府機関が何らかの支援を行うという仕組みも 1 つのやり方ではないか、【竹井参考人】との指摘がある。

- ー しかし、上記指摘に対しては、
 - ・ 信用金庫業界のセーフティネットは、現在に至るまで様々な制度の改正を行っているが、制度見直しにあたっては、自己責任経営とモラルハザードの防止のバランスに配慮すべきという強い要請がある、【服部参考人】
 - ・ 資本増強制度の 15%ルールは、信金中金自体の健全性の観点から一定の制限を設けているものであるが、今すぐ資金が枯渇するというような状況にはない、【服部参考人】
 - ・ 信用組合業界では、これまでの経営破たん経験等を踏まえ、資本増強支援制度など、セーフティネットの再構築に取り組んできており、これまで有効に機能してきたのではないか、【全

	<p>信組連】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 今後も、セーフティネットに係る諸制度の見直しに加え、全信組連自身も収益力の強化に取り組むなど、必要に応じさらなる自己資本の充実を視野に入れておく必要があると認識している、【全信組連】との指摘がある。 <p>● 協同組織金融機関のセーフティネットが有効に機能していくためには、どのような制度にすべきか。</p>
<p>6. その他</p> <p>①法定脱退事由の拡大</p> <p>②事後員外貸出</p> <p>③転居予定者への貸出</p> <p>④保証子会社における規制</p>	<p>－ 「行方不明会員」など、法定脱退事由の拡大を検討すべきである。【全国信用金庫協会（以下、「全信協」という）】</p> <p>（参考）「3か年計画」では、「信用金庫について、所在不明会員について、協同組織としての性格を踏まえつつ法定脱退させるための制度の創設が可能か、検討する」とされている。</p> <p>－ 貸付け時に会員・組合員資格を有していた取引先が地区外に転出した場合の既存の貸出しについて、法令違反に該当するかどうか、解釈を明確化すべきである。【全信協・全国信用組合中央協会（以下、「全信中協」という）】</p> <p>－ 地区内へ転入する予定の者に対する貸付けを行うことができるようにすべきである。【全信協・全信中協】</p> <p>－ 信用金庫の保証子会社の業務範囲について、会員資格を有する者以外の者（注：他の信用金庫を想定）に対する保証業務の取り扱いを認めるべきである。【全信協】</p>

⑤脱退組合員の持分の一時取得	<p>－ 組合員（脱退者）の持分の払戻しについて、脱退した事業年度末における組合財産が確定された後、総代会（総会）の承認をもって行うこととなっているが、当該組合員の持分を事業年度中に一時取得できるようにすべきである。【全信中協】</p>
⑥優先出資の分割を円滑に行うための手続き	<p>－ 優先出資の分割を円滑かつ機動的に実施できるようにするため、優先出資に係る単元優先出資制度を創設するとともに、普通出資者総会の決議に代え、理事会の決議をもって優先出資の分割を行えることとすべきである。【全信協】</p>
⑦優先出資の消却手続きの明確化	<p>－ 優先出資法に基づく手続きのうち、不明確な部分、例えば、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 普通出資の増資額を原資として優先出資を償却する場合における普通出資額増強の時期（普通出資による増資分をいつの時点で比較すればよいのか等）、 ・ 優先出資の償却方法（同一種類の優先出資を過去2回募集している場合、第1回分のみを対象とした一部償却については、優先出資者総会の了承を得る必要はないという理解でよいかなど）、 <p>について、明確化を図るべきである。【全信協】</p>
⑧劣後債の発行	<p>－ 自己資本の充実を通じた経営基盤の強化を図る観点から、協同組織金融制度の理念の範囲内での信用金庫等による劣後債の発行をできるようにすべきである。【全信協】【「3か年計画」】</p> <p>● 以上のような規制緩和、手続きの明確化等に係る要望について、どのように考えるか。</p>