

JAバンクシステムの構造と機能

——破綻未然防止システムを中心に——

調査第一部長 斉藤由理子

〔要 旨〕

- 1 2002年1月にJAバンクシステムが導入されて8年が経過した。JAバンクシステム導入時の最優先の課題は、JAバンクに対する信頼性の確保であったが、これまでの推移をみると、JAバンク全体として財務の健全性は強化されており、一定の成果が上がったと考えられる。
- 2 JAバンクシステムにおける破綻未然防止システムを、預金保険機構、金融庁等の公的当局のブルーデンス政策と比較すると、その事前的措置には、早期是正措置より厳しい格付指定基準の設定、オフサイト・オンサイトのモニタリング、資金運用制限や経営改善などの事前対応、不良債権処理などがあり、かつ事後的措置についても、流動性供給を行う相互援助貸付、指定支援法人からの資本注入などの救済機関への資金援助など、公的当局に劣らないほど多彩な措置がそろえられている。
- 3 また、①基本方針に定める責務を遵守しない場合に脱退させるというペナルティがあること、②農協、信連の代表を委員に含む経営管理委員会やJAバンク中央本部委員会などが基本方針等を決定しており、会員自らが意思決定に参加していること、③法律上の裏づけを持つ制度であること、④早期是正措置の発動よりも早い段階で経営の悪化を把握し事前措置を取っていることが、システムの実効性を高めていると考えられる。
- 4 JAバンクシステムをドイツとオランダの協同組合銀行グループの相互援助制度と比較してみると、①会費がリスクに対応した可変料率制度になっていないこと、②会員が明示的に運営コストを負担していないこと、③全国銀行である農林中金が制度の支援の対象となっていないこと、という違いがある。これらは、モラルハザードの抑制手段の整備、破綻未然防止システムのコストとベネフィットの比較の必要性等からみて、今後の中期的な検討課題であると考えられる。

目次

はじめに

1 JAバンクシステムの導入

- (1) JAバンクシステム導入前後の金融危機の状況とブルーデンス政策
- (2) JAバンクシステム導入前の農協のブルーデンス政策
- (3) JAバンクシステム導入の経緯

2 JAバンクシステムの構造

- (1) 基本的な構造
- (2) 実効性を高める仕組み
- (3) 破綻未然防止システムの成果

3 欧州の協同組合銀行の相互援助制度との比較

4 今後の検討課題

はじめに

2002年1月にJAバンク基本方針が制定され、これに基づきJAバンクシステムが導入されて8年が経過した。

JAバンクとは、農協、信農連（以下「信連」という）、農林中金で構成される金融サービスグループの総称であり、JAバンクシステムとは、農協、信連、農林中金が、実質的に「ひとつの金融機関」として機能するよう一体的に取り組む仕組みである。その内容は、①破綻未然防止システムと、②一体的事業推進の2つを柱としている。

JAバンクシステム導入時を振り返ると、農協も含めて金融機関の破綻が増加し、かつペイオフ解禁（当初予定01年4月、実施02年4月）を控えていたため、JAバンクシステムの最優先の課題は、JAバンクに対する信頼性の確保であった。導入後のこれまでの推移をみると、JAバンク全体として財務の健全性は強化されており、当初の課題であった金融機関としての信頼性の確保は達成できたと評価できるだろう。

本稿では、JAバンクシステムの導入の経緯を振り返り、またその構造を分析する。さらに欧州の協同組合銀行の事例と比較した上で今後の検討課題について考えてみたい。

1 JAバンクシステムの導入

(1) JAバンクシステム導入前後の金融危機の状況とブルーデンス政策

90年代初めにバブルが崩壊して以降、日本経済は景気の停滞とデフレが長期化し、地価や株価など資産価格の下落は10年以上続いた。金融機関は多額の不良債権を抱え、90年代半ば以降には、経営破綻に至る金融機関が続出した。特に97年末には大手の証券会社、金融機関が相次いで破綻し、金融システムに対する不安が強まり、98年には日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が一時国有化された。

この間、破綻金融機関の処理を含めて、公的当局におけるブルーデンス政策がどのように整備されていったかを整理しておこう。ブルーデンス政策は、金融システムの

安定のための政策であり、事前的措施と事後的措置に分類することができる。事前的措施には、競争制限的規制、健全性規制（自己資本比率規制等）、モニタリング等が含まれ、事後的処理には、流動性供給、保険金支払、資金援助等が含まれる。また、ここでは、勝（2008）の整理を参考にして、ブルーデンス政策には、公的当局によるものに加えて、JAバンクによる取組みを含む金融機関の自主的な取組みも入れている。

バブル崩壊以前の公的当局によるブルーデンス政策の中心は、「護送船団方式」と

呼ばれる競争制限的規制であり、監督当局である大蔵省の裁量的行政が行われていた。それが、80年代から90年代にかけては金利・業務・参入等の自由化が進み、また98年に銀行の検査・監督機能は大蔵省から金融監督庁（当時）へと移った。そして、競争制限的規制に代わる事前的措施や破綻処理制度も含めた事後的措置の整備が不十分なまま、バブル崩壊とその後の金融危機を迎えることとなった。

金融危機に対応して、90年代後半にはブルーデンス政策に関する様々な公的な制度

第1表 ブルーデンス政策とJAバンクシステム

		公的当局	JAバンク(農協・信連・農林中金)による自主的な取組み(注2)	
			JAバンクシステム導入前	JAバンクシステム
事前的措施	競争制限的規制	金利規制, 参入・退出規制, 業態規制, 長短分離規制[大蔵省]		
	健全性規制	自己資本比率規制, 大口融資規制[金融庁]		レベル格付指定基準(実質自己資本比率8%未満), 資産査定実施基準(分類債権比率, 貯貸率等)[JAバンク中央本部]
	リスク管理の強化	金融検査マニュアル[金融庁]		
	モニタリング	銀行検査・監査, オフサイト・モニタリング[金融庁, 日銀]	経営指導・監視[相互援助制度]	財務と業務執行体制のモニタリング[JAバンク中央本部・県本部] 資産精査, 業務執行体制にかかる実査[農林中金]
	事前対応	早期是正措置, 早期警戒制度[金融庁]		資産運用制限, 経営改善[JAバンク中央本部] 資本注入, 利子補給, 債務保証[JAバンク支援協会]
	不良債権処理	不良債権の買取・管理回収[整理回収機構]		不良債権の買取・管理回収[系統債権管理回収機構]
事後的措置	流動性の供給	中央銀行貸出(最後の貸し手機能)[日銀]	貯金払戻しのための貸付[相互援助制度]	相互援助貸付[信連, 農林中金]
	破綻金融機関が存続するケース	資金援助[預金保険機構]	債務超過農協への財務健全化のための貸付[相互援助制度]	相互援助取り決めによる援助を行う連合会, 指定支援法人に対する資金援助[貯金保険機構]
	破綻金融機関が存続しないケース	保険金支払, 救済金融機関への資金援助[預金保険機構]	救済農協に資金援助[県, 県内系統, 全国・県の相互援助制度] 保険金支払い, 救済農協に資金援助[貯金保険機構]	利子補給, 債務保証, 資本注入, 資金贈与[JAバンク支援協会] 保険金支払い, 救済金融機関への資金援助[貯金保険機構]

資料 預金保険機構ホームページ(<http://www.dic.go.jp/>), 貯金保険機構ホームページ(<http://www.sic.or.jp/>), 金融庁ホームページ(<http://www.fsa.go.jp/>), 「JAバンク基本方針」等から筆者作成

(注) 1 金融危機対応を除く。

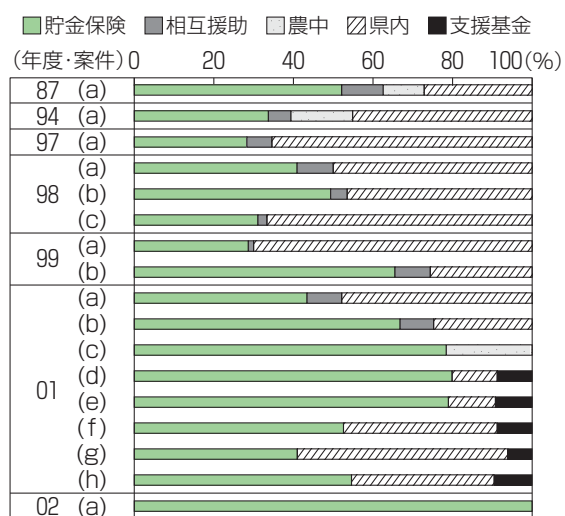
2 貯金保険機構についても便宜上この中に含んでいる。下線部分。

が整備された（第1表）。事前的措置としては、早期是正措置の導入（98年）、金融検査マニュアルの公表（99年）、健全な金融機関への公的資金注入の仕組みの整備（98年）などが行われ、また、事後的措置に関しては、ペイオフコストを上回る資金援助のための公的資金の活用（98年）も可能となった。金融整理管財人制度、ブリッジバンク制度、特別公的管理など破綻金融機関処理のための仕組みも整備された（98年）。また、東京の二つの信組の受け皿金融機関として東京共同銀行が設立（95年）されたが、それが金融機関一般を対象とした整理回収銀行（96年）となり、さらに住宅金融債権管理機構と合併して、整理回収機構となり（99年）、破綻金融機関及び健全金融機関からの不良債権の買取・回収、資本注入など行うこととなった。

（2）JAバンクシステム導入前の農協のブルーデンス政策

JAバンクシステム導入以前の農協系統信用事業のブルーデンス政策は、事後的措置としてのセーフティネットが中心であった。フォーマルな制度として農・漁協およびその連合会のみを対象とした農水産業協同組合貯金保険機構（以下「貯金保険機構」という）と系統内の自主的な制度である相互援助制度（全国、県）があったが、実際に農協が経営困難に陥った場合には、隣接する農協等との合併や事業譲渡を行い、当該農協において役員の責任追及や組合員の出資金の放棄（減資）が行われ、また県段

第1図 農協に対する資金援助実績(構成比)



資料 農水産業協同組合貯金保険機構「農水産業協同組合 貯金保険機構年報 平成21事業年度」

(注)1 農水産業協同組合貯金保険機構年報に記載されているもののみ。

2 年度は貯金保険機構運営委員会議決日による。複数年度実施分も議決日の年度に含んでいる。複数回議決のケースは最初の年度に含んでいる。

3 相互援助は全国相互援助制度、県内は都道府県、県内農協系統、県相互援助制度を含む。

階では、県からの支援、および県相互援助制度を含む県内の農協系統組織から支援が行われた。そして、県段階では対応しきれない場合に、全国段階で全国相互援助制度と貯金保険制度からの支援が行われることが通常であった。第1図で貯金保険制度による支援が行われたケースについて、それぞれの方式による資金援助の割合をみると、県内支援（県行政、県相互援助制度、県内の農協系統組織）の割合もかなりのウェイトを占め、特に02年のJAバンクシステム導入以前においてそれが5割以上を占めるケースが多いこと、またケースごとに各方式の負担割合が異なっていることがわかる。

（3）JAバンクシステム導入の経緯

90年代以降、農協にも不良債権を抱えて

経営が悪化するものがみられるようになった。特に90年代後半に大規模な支援を必要とする農協や信連がでてきたことから、農協系統のセーフティネットの限界も意識されるようになった。上記のとおり、相互援助制度は自主的な制度であって法的強制力が無く、また貯金保険制度と相互援助制度以外の支援が破綻処理においてかなりの部分を占めており、このこともあって破綻処理に関するルールは細部においてまで必ずしも明確とはいえなかった。これらの結果、迅速な処理が難しくなり系統としての負担が拡大したケースもあった。また、事後的措置が中心であるために対応が遅れたとも考えられる。

そして、農協系統における健全性確保のための取組みとセーフティネットの充実が必要という議論が農協系統および監督当局において高まった。99年2月に農林水産省、貯金保険機構、全中、農林中金などをメンバーとした「農協系統信用事業等に関する実務者協議会」が発足し、同年7月に中間整理を行った。そのなかで、貯金保険制度の預金保険制度と同様の対応、同制度における信連・農林中金の取扱い、相互援助制度の拡充・強化等が論点としてあげられた。^(注1)さらに、有識者を委員とした、農林水産省「系統信用事業のセーフティネットのあり方に関する懇談会」は、00年2月に「系統信用事業のセーフティネットの整備の方向」をまとめた。そこでは、激動する金融情勢の下で、セーフティネットの一層の整備を図る必要があるとされ、その際には、

貯金保険制度や破綻処理は、他の金融業態のセーフティネットと基本的に同様の整備を行うとともに、農協・信連・農林中金からなる系統信用事業の特性を踏まえた整備^(注2)を行うという基本的な考え方が示された。

これらを受けて、貯金保険制度の整備のために、00年5月に農水産業協同組合貯金保険法改正案、農水産業協同組合再生特例法案の農協金融2法が可決、成立、01年4月から施行された。これによって、管理人制度、協定債権回収会社業務および金融危機対応業務の導入など、預金保険制度に準じた整備が行われた。さらに、貯金保険制度で資金を援助する対象に信連・農林中金が追加され、貯金保険制度において系統信用事業の特性を踏まえた整備が行われたといえるだろう。

農協系統では、00年10月の第22回JA全国大会において、組合員と地域に支持されるJAバンクの確立に向け、農協・信連および農林中金の総合力を結集しつつ一体的な事業運営の枠組みにより業務を展開していくことが決議された。

また、農林中金および農協系統にかかる必要な法整備のため、01年6月に農協改革2法が成立した。これは農林中央金庫法の全面改正、農林中金・信連統合法の一部改正（名称を再編強化法「農林中金及び特定農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」に変更）、貯金保険法の一部改正からなり、農林中央金庫法の全面改正では目的規定に農林中金は「農林漁業者の協同組織を基盤とする金融機関」と、農林

水産業協同組織の一員としての性格が明記され、また農林中金に会員の代表等から成る経営管理委員会を置くとともに、職務に専念する金融専門家から成る理事会がおかれることとなった。再編強化法では、農林中金は経営管理委員会および総代会の承認を受けて、農協の再編と強化に関する基本方針（自主ルール）を定め、また基本方針に即し、農協・信連の信用事業について指導することとなった。また必要な場合には指定支援法人から資金面で支援が行われることとなった。さらに、貯金保険法の一部改正では、指定支援法人が農林中金の指導に基づき行われる合併等について法定業務を行う場合、貯金保険機構に資金援助を申し込むことができるようになった。

これらの法改正を受け、01年の農林中金の臨時総代会で基本方針が承認され、農林中金内にJAバンク中央本部が、県段階にJAバンク県本部が設置され、02年1月の再編強化法の施行にあわせ、JAバンクシステムはスタートした。

このJAバンクシステムの導入の準備と平行して、経営問題を抱えている個別農協の処理が重点的に進められ、02年4月の預貯金のペイオフ一部解禁時点では、すべての農協が早期是正措置の発動基準である自己資本比率4%（国内基準）を上回った。

（注1）「系統信用事業の安全網拡充、年内に具体策、農水省が中間整理」日本農業新聞 99年7月30日による。

（注2）「『懇談会』報告書の要旨」日本農業新聞 00年2月2日による。

2 JAバンクシステムの構造

（1）基本的な構造

前述のとおり、JAバンクシステムは一体的事業推進と破綻未然防止システムという2本の柱からなる。

JAバンク会員は農協・信連・農林中金からなり、農林中金は、総合戦略の樹立、基本方針の制定、基本方針に基づく信連・農協への指導を行い、また、農協・信連は、基本方針および本方針に基づく農林中金の指導を遵守する、信連はまたJAバンク県本部を設置して、管内農協を指導するというそれぞれの役割を担うこととなった。また、基本方針は農林中金のJAバンク中央本部で協議、経営管理委員会、総代会が承認することになっている。また、制定・変更された基本方針は主務大臣への届出を行う。

JAバンク会員の責務は、①JAバンクの一体的な事業推進、②JAバンク全体の安全・効率運用の確保、③経営状況等の報告、④資金運用制限ルールの厳守、⑤経営改善ルールの厳守、⑥組織統合ルールの厳守、⑦指定支援法人への財源拠出である。

破綻未然防止システムは、その名前のとおり、事前的措置が中心であり、しかも行政の早期是正措置の発動よりかなり早い段階で問題のある会員を発見し、措置を講じるものである。そのために、早期是正措置の発動基準（国内基準）である自己資本比率4%を大きく上回る、実質自己資本比率8%未満を資産運用制限・経営改善・組織

統合の基準とし、また内部監査体制、貸出・審査体制、余裕金運用体制など業務執行体制の整備状況も資産運用制限等の基準としている。

農協についてのモニタリングから資産運用制限等の措置にいたる流れをまとめてみると、農協は信連経由で農林中金に財務および体制整備モニタリング資料を提出・報告し、農林中金・信連は、資料により状況の点検・把握を行い、一定の基準に該当した場合には、オンサイトモニタリング（資産精査または業務執行体制にかかる実査）を実施する。さらに指定基準に抵触した場合には水準に応じてレベル格付農協に指定し、指定された農協に対して所要の経営改善指導を行い、資金運用制限を課す。さらに、必要な場合には指定支援法人から資本注入、利子補給、債務保証、資金贈与等の支援を行う。個別指導や指定支援法人への支援の要請にあたっては、中央本部委員会での審議、経営管理委員会の承認が必要である。

前掲第1表で、JAバンクシステムの破綻未然防止のための措置を預金保険機構や金融庁など公的当局のプルーデンス政策と比較してみると、JAバンクシステムには、その中心である事前的措置として、早期是正措置より厳しい格付指定基準の設定、オフサイト・オンサイトのモニタリング、資金運用制限や経営改善などの事前対応、不良債権処理などがあり、かつ事後的措置についても流動性供給を行う相互援助貸付、指定支援法人からの資本注入等の救済機関

への資金援助があるなど、公的当局のプルーデンス政策に劣らないほどの多彩な措置がそろっていることがわかる。

なお、JAバンクシステムと貯金保険制度との関係をみると、03年度以降は貯金保険機構からの支援は行われておらず、指定支援法人は破綻未然防止の位置づけから経営困難に陥った農協への支援を行い、貯金保険機構は貯金者保護のための支援という棲み分けが行われている（ただし、破綻未然防止を目的として手厚い支援を行えば、経営困難な金融機関の存続の可能性は高くなるため、貯金者保護と破綻未然防止との間の明確な線引きは難しいだろう）。

JAバンクシステムによる支援には財源による制約があることを考えると、公的資金の投入が可能な貯金保険制度の支援が望ましいケースがあると考えられる。貯金保険法では、貯金保険機構は貯金保険の支払いや救済組合への支援にとどまらず、相互援助制度により援助を行う信連・農林中金、経営困難組合に支援を行う指定支援法人に資金援助（資金贈与、資金の貸付・預入、資産の買取り、債務保証、債務の引受、優先出資の引受、等）による支援を行うこと、すなわちJAバンクシステムにおける破綻未然防止のための措置への支援も可能とされており、こうしたケースへの対応が可能となっていると考えられる。貯金保険制度には預金保険機構と同等の機能を持つとともに、自主的なセーフティネットを持つなどの農漁協系統信用事業の特殊性に、適切に対応することが求められる。

(2) 実効性を高める仕組み

JAバンクシステムが実効性を持つためには、各会員がそれぞれの役割に応じて、その責務を果たしていくことが重要である。また、破綻未然防止システムでは保険金の支払いを上回る厚い支援が期待できるために会員にモラルハザードが生じる懸念があり、それを抑制する仕組みが必要となる。JAバンクシステムにおける以下の点は、これらに対応していると考えられる。

第1に、農協・信連・農林中金からなるJAバンク会員は基本方針に定める責務を遵守しなければならず、遵守しない場合には勧告、警告を経て、JAバンクから脱退させられることになる。脱退した場合にはITシステムやJAバンクの商標の利用ができないなどのために金融業務の継続が難しくなる可能性があり、脱退は当該農協にとって重大なペナルティになっている。

第2に、農林中金の総代会、経営管理委員会、JAバンク中央本部委員会など農協・信連・農林中金等の代表者を委員に含む会議体が、基本方針や個別指導、支援協会への支援要請等を協議・承認し、それに基づいて農林中金が指導を行うことである。会員自らが意思決定に参加することが役割や責務等の遵守に向けた力となり、会員相互の監視という点ではモラルハザードの防止につながっていると考えられる。

第3に、JAバンクシステムは、業界の自主的規制ではあるが、再編強化法で農林中金が基本方針を定め農協・信連の信用事業を指導することが規定されているなど法

律上の裏付けを持つ制度である。また制定・変更された基本方針は主務大臣への届出が必要であり行政によるチェックが行われている。

第4に、オフサイト・オンサイトのモニタリングを行って、それに基づいて必要な指導が行われていることであり、特に早期是正措置よりも早い段階で経営の悪化を把握して事前措置をとっていることである。

(3) 破綻未然防止システムの成果

このように実効性を備えたJAバンクシステムを導入し、破綻未然防止システムが機能した成果として、農協系統信用事業の健全性は強化されてきた。第2表のとおり、農協・信連・農林中金全体として健全性は改善されている。リスク管理債権比率（リスク管理債権／貸出金）は、信連では01年度をピークとして09年度は1.8%まで低下、また農協は03年度の7.5%をピークに09年度に3.6%まで低下している。09年度の他業態の水準と比較すると、全国銀行は2.0%、うち地銀は3.1%、第2地銀は4.0%、信金・信組は6.0%であり、農協は第2地銀、信金・信組を下回る水準となっている。また第3表のとおり、08年度の農協の自己資本比率は17.6%であり、都銀、地銀、信金、信組を大きく上回っている。

また、貯金保険機構による農協に対する資金援助（金銭贈与、資産買取り、劣後ローン、債務の保証の合計）は、97年から03年度まで年間平均100億円程度行われていたが、04年度以降は行われていない。このこ

**第2表 農林中金、信連、農協の不良債権比率
(リスク管理債権)**

(単位 %)

	農協系統	農林中金	信連	農協
98事業年度末	5.4	5.0	8.0	4.9
99	5.8	5.6	8.9	5.1
00	4.7	3.2	7.8	5.6
01	5.1	3.3	8.7	6.2
02	5.5	3.4	7.8	6.8
03	5.8	3.6	6.8	7.5
04	5.2	3.0	5.0	6.9
05	4.4	2.4	3.2	5.9
06	3.8	2.2	2.5	5.1
07	3.4	1.9	2.2	4.4
08	3.0	1.7	2.0	3.9
09	2.9	2.2	1.8	3.6

資料 農林水産省「農協系統金融機関の平成21事業年度末におけるリスク管理債権等の状況について」

第3表 業態別自己資本比率

(単位 %)

	都銀等 (主要 11行)	地銀・ 第2 地銀	信用 金庫	信用 組合	農協
自己資本 比率	12.4	10.5	11.8	10.2	17.6

出典 農林中金「JAバンクシステムにおける取組み」(平成22年4月22日)

とは、04年度以降については、破綻未然防止の目的の範囲内でJAバンクシステムによって必要な支援が行われたことを示していると考えられる。

なお、JAバンクシステムのもう一つの柱である一体的事業推進については、JAバンク中期戦略が策定されそれに基づいて実践が行われている。秋吉（2010）によれば、JAバンクの第1次中期戦略（04～06年度）、第2次中期戦略（07～09年度）の戦略の軸は店舗再構築による効率化と住宅ローンの強化であった。この間の農協の信用事業の事業管理費等の変化をみるために、利用可能な04年度と08年度で比較してみると、この4年間で事業管理費は4.2%減少し、事業総利益は3.0%増加、事業総利益か

ら事業管理費を差し引いた事業利益は^(注3)34.8%増となった。店舗再構築等による経費削減とそれに伴う収益の改善がみられる。また、農協の貸出金は、03年度から09年度末に12%増加したが、このうち住宅ローンは40%増と高い伸びとなり貸出金全体の増加額を押し上げた。このように、一体的事業推進についても中心的な戦略で一定の成果をあげたことが確認できる。また、住宅ローンは比較的风险が低い貸出であり、健全性の改善にも寄与したものと考えられる。

(注3) 農林水産省「総合農協統計表」による。

3 欧州の協同組合銀行の 相互援助制度との比較

ところで、欧州の協同組合銀行グループにも、JAバンクシステムのように経営難に陥った会員銀行を同じグループ内で資金援助等を行い支援する制度でかつ会員銀行の破綻を未然に防止するため制度を持つものがある。このような制度を本稿では相互援助制度とする。Kollbach, Benna (2008)によれば、EU加盟国とスイスのうち8か国の11の協同組合銀行グループが相互援助制度を持っている。

このうちドイツの協同組合銀行グループとスイスのライフアイゼンバンク・グループの会員銀行は公的な預金保険制度への加盟を免除されているが、他の6か国の協同組合銀行グループは、預金保険制度にも加入^(注4)している。

第4表は、ドイツの協同組合銀行グループ、オランダのラボバンク・グループおよびJAバンクについて、その相互援助制度の内容、公的預金保険制度への加盟の有無、相互援助制度以外のグループの一体性^(注5)に関する項目を比較したものである。独蘭の2グループとJAバンクの相互援助制度を比較すると、モニタリングの実施、モニタリングに基づく改善措置の実施等共通す

る部分も多いが、JAバンクの場合には支援対象に全国銀行（農林中金）を含まないこと、基本方針によれば指定支援法人への負担金割合は各県における問題発生の有無等に応じて格差をつけるとされているが、個別経営のリスクに対応した可変保険料率ではない。

また独蘭の場合には保険金や資金援助以外の相互援助制度にかかる経費（一般管理

第4表 独・蘭・日の協同組合銀行グループの相互援助制度等の比較

		協同組合銀行グループ ＜ドイツ＞	ラボバンク・グループ ＜オランダ＞	JAバンク （農協・信連・農林中金） ＜日本＞
相互援助制度	制度名	金融機関保護機構	クロスギャランティ・スキーム ＜第1段階：地方金庫間の損失保証制度、 第2段階：破綻リスクへの保険＞	JAバンクシステム （破綻未然防止システム）
	制度根拠	私的契約	1992年信用システム監督法および民法典	再編強化法等
	運営主体	BVR（ライフアイゼンバンク・ フォルクスバンク全国中央会）	ラボバンク損害保険会社 （全国金庫）	農林中金、JAバンク中 央本部および同県本部
	支援対象	全国銀行、ローカルバンク、 グループ内子会社	第1段階：ローカルバンク 第2段階：全国銀行、ローカルバンク、全国 銀行の子会社	信連、農協
	支援方法 （流動性の供給 を除く）	貸付、資金贈与、保証、資本 注入	第1段階：損失に対する地方金庫間の資 金贈与 第2段階：破綻懸念会員への保険金支払い	貸付、資金贈与、保証、 資本注入、利子補給
	支援の上限	上限規定あり	自己資本	規定なし
	モニタリング	実施	（全国銀行の監督・検査権限により実施）	実施
	改善措置	実施	（全国銀行の監督・検査権限により実施）	実施
	可変保険料率	会員を格付し会費に格差	必要自己資本に比例した会費	貯金量に比例
	除名	規定	規定	規定
	経費負担	会費による	会費による	支援基金の経費は会費 による
	事前的措置／ 事後的措置	近年、事前的措置を拡充	第2段階は事後的措置中心	事前的措置中心
公的預金保険 制度への加盟		加盟していない	加盟	加盟
一 体 性	中央機関 （全国銀行等） の監督権限	ない	金融監督システム法で規定	監督権限はないが、再 編強化法により指導権 限あり
	グループ全体 のリスク管理	実施されていない	実施	実施されていない
	グループ全体 の連結	自主的に連結を実施、公表	法律で規定	連結していない

資料 金融機関保護機構定款、ラボバンク全国金庫およびラボバンク損害保険会社への聞き取り調査、「JAバンク基本方針」、
廣住(2007)により、筆者作成

費等）が会費で賄われているのに対してJAバンクシステムでは支援協会の経費のみ会費で負担されている。

さらに、中央機関（全国銀行や全国中央会）による会員銀行の監督、リスク管理、連結の有無について比較しよう。これらは次のようなロジックで相互援助制度と結びつけて考えることができる。すなわち、相互援助制度が強いほどそれによるモラルハザードの可能性が高くなるが、モラルハザードの防止のためには、グループの中央機関が会員銀行の監督・検査を行う権限をもち、かつ日常的にグループ全体のリスク管理を行うことが効果的と考えられる。またグループ内を連結することによってグループを一つの金融機関としてグループ内で監視することができ、またグループ外にも一つの金融機関の姿を開示して、銀行監督および市場からのチェックが可能となる。これらの項目が行われているほど、相互援助制度は強いがモラルハザードは抑制されており、さらにグループの一体性が強いということになる。ラボバンク・グループの場合には相互援助制度は法的根拠を持つ制度であること、中央機関の監督権限があること、グループ全体でリスク管理を行っていること、法律で規定されたグループの連結を行っており、相互援助制度もモラルハザードを抑制する力も一体性の程度も最も強い。一方ドイツの協同組合銀行グループの中央機関は監督権限をもっておらず、グループ全体ではリスク管理は実施していない。ただし、ローカルバンクが利用する統

一的なリスク管理システムを導入する、ローカルバンクに格付を行うなど、近年様々な改革を行い、さらに03年以降自主的にグループの連結を行い、公表しているなど、一体化を強化する動きがみられる。そして、日本の場合には、農林中金は指導権限を持っているが、JAバンクの監督権限を持たず、JAバンク全体としてはリスク管理や連結決算は行っていない。

（注4）EUにおける預金保険制度と相互援助制度の関係を確認すると、94年の預金保険制度に関するEU指令（94/19/EC）は、EU加盟国に1つまたは複数の預金保険制度の導入・承認と、預金取扱金融機関に預金保険制度への加盟を義務付けたが、例外として、預金保険制度と同等以上の預金者への保護を提供する、金融機関そのものを保証する制度に加盟している金融機関については、加盟国は預金保険制度への加盟を免除することができるとした。

（注5）ドイツとオランダの協同組合銀行グループの相互援助制度の詳細は斉藤（2008）を参照されたい。

4 今後の検討課題

最後に、JAバンクシステムについて今後検討の余地があると思われる点をあげて、むすびにかえたい。

これまでみてきたように、JAバンクシステムの導入によってJAバンクの健全性は強化されており、事前的措置を中心とした破綻未然防止システムは一定の成果をあげてきたと考えられる。しかし、今後もJAバンクシステムは環境の変化に対応して変更・整備していく必要がある。毎年金融情勢等の変化に応じて基本方針の変更が行われているが、以下では、特に欧州の協

同組合銀行グループと比較した相違点を中心に、今後検討すべきと思われる点をあげている。

第1は、モラルハザードの抑制手段の拡充についてである。モラルハザードの抑制手段の一つに、会費の変動料率制がある。これは、リスクの高い銀行から高い会費を徴収することでリスク抑制のインセンティブとするものだが、前述のとおり、JAバンクシステムにおける指定支援法人への負担金は個別経営のリスクに対応した変動料率制ではない。ラボバンク・グループのクロスギャランティスキームの負担金の基準は規制上の必要自己資本額であり、一方ドイツの協同組合銀行グループの負担金は各行に対する格付を基準としており、両者とも経営の抱えるリスクに対応した変動料率制である。ただし、変動料率制にはリスク量の算定にコストがかかることや問題銀行が高い会費を払うことで経営を悪化させる可能性が生じるという問題もあり、十分な検討が必要であろう。^(注4)

また、相互援助制度内の抑制手段の整備に加えて、グループでのリスク管理や連結決算の実施がラボバンク・グループでは行われている。これらに関しては、日本の農協は総合事業制のために実現性は低いと考えられるものの、格付会社のグループ格付の実施の条件であり、また自己資本比率に関するEU指令で同一グループ間の貸出のリスクウェイトを0%とすることが認められる条件ともなっており、JAバンクシステムにおいても中期的な検討課題と考えら

れる。

第2は、破綻未然防止システムのコストについてである。まず、独蘭との相違点は、JAバンクシステムでは指定支援法人への負担金以外には会員は明示的に一般管理等の経費を負担していないことである。誰がどのように負担するかということは別としても、経費を含めた破綻未然防止システムのコストとベネフィット（これは量的な把握が難しいと思われる）との比較が今後必要になってくるのではないだろうか。

また、国内基準行の最低所要自己資本比率4%を上回る自己資本比率8%をクリアするために必要な自己資本コストをどう考えるかということもある。極端なケースかもしれないが金利が上昇したとき、あるいは組合員の高齢化が進んで自己資本の拡充が難しくなる局面など、検討が必要とされる場合も想定される。

第3は、農林中金の位置づけである。農林中金は貯金保険制度の対象となっているが、JAバンクシステムの支援対象には含まれておらず、独蘭の相互援助制度と比較した違いの一つである。農林中金は世界的な金融危機の影響による08年度の赤字決算に際して、会員からの大規模増資を実施し、大規模増資が可能となった要因の一つにはJAバンクシステムによって農協・信連・農林中金の一体性が強化されたことが考えられるが、JAバンクシステムにルール化された支援ではなかった。一方、ドイツの協同組合銀行グループの全国銀行であるDZBANKは今回の金融危機で同様に08

年に赤字決算となったが、その際に金融機関保護機構からの支援を受けている。

最後に、第1から第3の点は、破綻未然防止システムの制度設計についての中期的な検討課題と考える。破綻未然防止システムがこれまで8年間にわたって運営されるなかでJAバンクの健全性強化が進んできた結果、喫緊の問題を抱えているわけではないからである。その一方で、JAバンクシステムにおける一体的事業運営の比重が高まっているが、JAバンクシステムおよび農協全体の基盤を考えると、農家の高齢化が進み、正組合員の減少が続くと見込まれる状況にあり、また農業の生産額は長期的に減少するという厳しい状況にある。こうした従来からの組織・事業基盤の縮小、弱体化にどのように対応するかということが、現下の大きな課題であるといえるだろう。そのためには、JAバンクシステムにより農協・信連・農林中金が一体となって取り組んでいくことに加え、農協の総合事業の力を発揮すること、そして特に地域の実情にあった的確な取組みを実施することが重要となろう。

(注4) 預金保険料率研究会(2004)に可変料率制の問題点等が整理されている。

<参考文献>

- ・秋吉亮(2010)「JAバンク中期戦略(2010~2012)について」『金融財政事情』2010.7.19
- ・勝悦子(2008)「金融グローバル化とブルーデンス規制—バーゼル規制を中心に」黒田晃生編著『金融システム論の新展開』(社)金融財政事情研究会
- ・斉藤由理子(2008)「欧州の協同組合銀行グループの相互援助制度と一体性—オランダ、ドイツを中心に—」『農林金融』2008年6月
- ・佐伯尚美(1999)「系統農協金融の不良債権問題と破綻処理システム—新しいセーフティネットのあり方をめぐって」日本農業研究所研究報告『農業研究』第12号
- ・佐藤隆文(2010)『金融行政の座標軸—平時と有事を超えて—』東洋経済新報社
- ・全国農業協同組合中央会(2001)『信用事業 JA教科書 第6版』(社)家の光協会
- ・農水産業協同組合貯金保険機構(2010)『農水産業協同組合貯金保険機構 平成21年度』
- ・廣住亮(2007)「欧州協同組織金融機関における競争力強化への方策」『金融調査情報』18-13
- ・逸見尚人(2001)「新たな農協金融システムの構築に向けて—JAバンク構想が目指すもの—」『農林金融』2001年10月
- ・本間勝(2002)「預金保険と銀行破綻処理の国際比較」財務省財務総合政策研究所研究部『PRI Discussion Paper Series』(No.02A-21)
- ・増田佳昭(2008)「中央会制度の変質と運動センター機能再構築の方向—『基本方針』にみる『自治』と『官治』」小池恒夫編著『農協の存在意義と新しい展開方向』(株)昭和堂
- ・三輪昌男(2001)「農協改革の逆流と大道—『集権と大競争』から『分権と棲み分け』へ—」(社)農山漁村文化協会
- ・預金保険料率研究会(2004)「預金保険料率研究会中間報告」平成16年6月18日
- ・Kollbach, Walter and Benna, Ralf (2008) "Protection Scheme of the National Association of German Cooperative Banks" 26 February 2008, 1st International Cooperative Dialogue のWorkshopにおける資料

(さいとう ゆりこ)