

協同組織と金融

いくつかの論点と協同組織の意義付け

主席研究員 小野澤康晴

〔要 旨〕

- 1 協同組織金融機関に対して6月に出された金融審議会報告では、20年前の金融制度調査会報告に比べて、「協同組織性」について、その本質や金融業務との関連を問うものになっている。今般の金融審議会での審議は、大きな制度改正には至らなかったが、協同組織金融機関の今後を展望する上では、報告書での論点提起を、協同組織と金融についての考察を深める契機とする必要がある。
- 2 金融審議会報告で提起された論点は多岐にわたるが、審議会で問題視された協同組織金融機関のガバナンスについては、ガバナンスの中核が、経営者と出資者・利用者などの利害関係者との信任受託関係の維持にあるという考え方に立てば、事業区域の限定性や、利用者が出資者で運営にも関与するという協同組織の仕組み自体は、ガバナンス面での優位性として考えることができる。
- 3 協同組織金融機関の理念としての相互扶助性も論点であったが、相互扶助性は、事業再生金融、生活支援金融、地域活性化金融といった個別業務に限定的に考えるのではなく、協同組織金融機関が組織する職域、業域、地域の組合員・利用者の組織性や連帯感を高めるための取組みも含めて把握する必要があり、組合員・利用者の組織性や連帯感があってこそ協同組織金融機関が長期的にそれら業務を行うことが可能と考えられる。
- 4 今回の金融審議会の論点提起を農協信用事業の観点から見直せば、農協のガバナンスは、協同組織としての実質を備えているが、それゆえに逆に、多様な組合員の意思をどうまとめあげていくかという課題があるといえる。また相互扶助性については、もともと水管理などの共同作業に支えられた正組合員の相互扶助の伝統はあるものの、組合員の世代交代や多様化のなかで、組合員組織活動の活性化による参加意識の醸成、組合員教育による組合員の主体性確立が重要で、それは信用事業にもプラスの効果をもたらすとみられる。
- 5 リテール金融業務では、規制緩和を受けて業態を越えて競争が激化している。そのなかで協同組織金融機関としての農協も、利用者ニーズにあった商品・サービスの提供、長期的観点の融資等といったこれまでの特徴を維持しつつ、協同組織であることの固有の特性を生かした、信用事業の充実が求められていると考えられる。その際、非営利の協同組織であることによって強化される組合員・利用者との信頼感、組合員・利用者の組織性といった点がポイントとみられる。多様な業務を営む農協では、組合員の意思をまとめあげることの困難は大きいですが、信用事業機関としての長期的展望を持つためには、協同組織性を生かした信用事業をコアとして重視することが重要と思われる。

目次

はじめに

- 1 協同組織金融機関の位置付けの変化
 - (1) 金融制度調査会での協同組織金融機関の評価
 - (2) 大きく変わった金融審議会WGでの論点
 - (3) 協同組織金融機関が果たす役割
 - (4) 問題視された協同組織のガバナンス
 - (5) 業務に関する規制は現状維持
 - (6) 審議会報告各論点の連関
- 2 協同組織のガバナンスと相互扶助性

- (1) ガバナンスをめぐる見方の違い
 - (2) ガバナンスを考える4つの視角
 - (3) 株式会社のガバナンスも倫理が中核
 - (4) 協同組織は倫理に基づくガバナンスで先行
 - (5) 協同組織金融機関の相互扶助性について
- 3 農協信用事業への示唆
 - (1) 協同組織性の高い農協のガバナンス
 - (2) 協同組織性が高いがゆえに生じる課題
 - (3) 農協における相互扶助性
- おわりに

はじめに

本稿の課題は、協同組織金融機関（ここでは信用金庫、信用組合。以下「信金、信組」という）をめぐる最近の議論の整理、検討を通じて、それらが農協信用事業に示唆するものを考えることにある。

協同組織金融機関をめぐるのは、08年3月に開始された金融審議会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」（以下「金融審議会WG」という）で、広範にわたり議論がなされた。16回にわたる審議を経てまとめられた「中間論点整理報告書」（以下「審議会報告書」という）では、結論的には、協同組織金融機関に対して大きな制度変更を要請するものにはならなかった。

しかし、20年前に金融制度調査会で行われた議論と対比すれば、協同組織金融機関をめぐる、過去20年間に、審議会におけ

る認識が大きく変化していることは明らかである。その変化の内容と方向性を確認しておくことは、協同組織金融機関の一翼を担う農協信用事業の今後を考える上でも有用であると思われる。

結論を先取りすれば、協同組織金融機関については、従来以上に「協同組織性」に関して、その本質や金融業務との関連が問われるようになってきている。そして20年前には、「協同組織性」は中小企業金融や個人金融に適合性があるとして肯定的な評価が与えられていたが、今日では、適合性に疑問を投げかけられ、あるいは株式会社組織との間でどう違うのかが問われている。協同組織の金融業務に対する評価は、過去20年間でむしろ後退しているのである。

審議会におけるこのような認識の変化が、組合員・利用者の見方を反映しているとは限らない。協同組織は、組合員・利用者が主体であり、組合員・利用者が支持し続ける限りそれだけで存在意義がある自主

的な組織である。

とはいえ、金融業はその性格上様々な規制のもとで行われている事業であり、審議会における検討結果は、制度改革につながる可能性を持つものであるため、その動向が注目すべきポイントであることは間違いない。

またリテール金融をめぐる競争激化のなかで、従来協同組織金融機関に強みがあった中小企業金融や個人金融においてメガバンク・地銀等の存在感が高まっていることもあり、株式会社形態の銀行と比較して、協同組織金融機関の特徴を明確にしておくことは、今後の協同組織金融機関の展望を描く際にも重要である。金融審議会WGでの論点提起を、協同組織と金融業務についての考察を深める契機とする必要がある。

本稿では、まず金融制度調査会における協同組織金融機関の位置付けを振り返り、それとの対比で、今回の「審議会報告書」における論点と、論点の連関を整理する。

次いで、金融審議会で審議された論点の

なかから、協同組織のガバナンス、相互扶助性について取り上げ、審議会での議論とは別の視角から、協同組織の積極的な意義付けを試みる。

そして最後に、総合事業の一部として行われる農協信用事業に対して示唆するものについても考えたい。

1 協同組織金融機関の位置付けの変化

(1) 金融制度調査会での協同組織金融の評価

最初に、1989年（平成元年）に出された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」（以下「調査会報告」という）に基づき、この時点での協同組織金融機関の評価を確認しておきたい。

「調査会報告」のなかで、協同組織金融機関が評価され、また課題として取り上げられたのは第1表のような点であった。

第1表 金融制度調査会「協同組織形態の金融制度のあり方について」

論点	具体的な内容
1 中小企業、個人等の分野における専門的な金融機関の必要性	協同組織金融機関は、中小企業、個人等を主な対象にしているが、そういった分野では個別事情の大きいリスクの判断が必要 多様な金融ニーズに対応する必要 金融情勢いかに関わらない安定的な資金供給が必要であるから、引き続き専門的な金融機関の必要性がある
2 協同組織形態を採っていることの意義	利用者ニーズへの的確かつきめ細かな対応が可能 ・利用者が人縁・地縁を基盤とした会員・組合員であるために、ニーズ把握が容易 ・非営利であるため、会員・組合員の利益が第一に考慮される 長期的な観点に立った適切な金融仲介機能の発揮が可能 ・借り手＝組合員であり、貸し手の金融機関との間に強い密着性、連帯感がある
3 金融環境の変化と協同組織金融機関のあり方	協同組織形態を採っていることの特質を發揮し、情報提供や経営指導・相談業務等幅広いサービスの提供に努めることが重要 協同組織金融機関は、会員の地域的範囲を限定するため、「地区」を定めるがために、地域を基盤とする金融機関という性格もある

資料 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」

第一に、協同組織金融機関は中小企業、個人等を対象にした専門的な金融機関であり、そのような金融機関の重要性は引き続き大きい、とされた。

中小企業、個人を対象にした専門的な金融機関の重要性が大きいとされた根拠としては、中小企業、個人等に関しては、リスク判断に（表面的には分からない）個別事情を斟酌する必要があること、金融ニーズが多様であるために、一般の金融機関だけでは十分な対応が困難であること、また、金融の繁閑いかにかわらず安定的な資金供給を行う必要があること、が挙げられ、協同組織金融機関はその役割を担っているという認識であった。

次いで第二に、このような、中小企業、個人等に対して専門性のある金融業務を行う場合、協同組織形態であることに十分合理的な意義がある、とされた。

その根拠は、協同組織金融機関は地縁・人縁を基盤としていることから、利用者である会員・組合員ニーズの把握が容易で、会員・組合員の利益が第一義的に考慮されるから、「利用者ニーズへの的確、かつきめ細かな対応が可能」であること、資金の借り手は原則的に会員・組合員であるために、貸し手である金融機関と連带的であり、貸出が、長期的な観点から、借り手の立場に立ったものになる、ことが挙げられた。

そして第三に、課題としては、協同組織形態を採っていることの特質を發揮し、会員・組合員のニーズに対応して、情報提

供や経営指導・相談業務等幅広いサービスの提供に努めること、協同組織金融機関は会員・組合員のための組織ではあるが、「地区」を定めているという意味では地域を基盤とする金融機関という性格も持つため、地域から吸収した資金を地域に還元し、地域経済活性化についても役割を發揮していくこと、が挙げられた。

以上の「調査会報告」は、全体的には協同組織で金融を行うことの意義を積極的に評価するものとなっており、そのポイントは、中小企業・個人等に関するリスク判断の的確性、安定的な資金供給力、利用者ニーズにあった商品・サービス提供、長期的観点の融資等であったといえる。

（2）大きく変わった金融審議会WGでの論点

09年6月にまとめられた「審議会報告書」では、「中長期的にみると、協同組織金融機関は、・・・地域経済や中小企業に対する金融仲介機能の担い手としてその重要性を益々増してきている」と肯定的に評価しており、協同組織金融機関に関する現在の制度に、すぐに変更を求めるものにはなっていない。しかし、「審議会報告書」で提起された個々の論点は、20年前の「調査会報告」と異なり、金融における協同組織形態の意味を問うものになっている。

「審議会報告書」で取り上げられた論点、具体的な指摘事項は多岐にわたるが（第2表）、注目されるのは以下の3点である。

第2表 「審議会報告書」の論点

	論点	具体的指摘事項	残された検討課題
1 協同組織金融機関が果たす役割は何か	地域金融・中小企業金融において協同組織金融機関が果たす役割は何か	協同組織金融機関の期待される役割は 中小企業の規模に応じたきめ細かな金融機能 中小企業再生支援機能 生活基盤支援機能 地域金融支援機能 情報提供、アドバイスなどのコンサルティング機能	・協同組織金融機関の相互扶助性とは具体的に何か ・協同組織金融機関は、取引先を支える機能はあっても、再生機能に乏しいのではないか
	協同組織金融機関の不良債権比率の高さをどう考えるか	・貸倒損失に耐えうる収益力と自己資本が必要 ・対象先を再生させる支援機能、コンサルティング機能が必要 ・再生支援機能が十分でない場合、各地の中小企業再生支援協議会の活用、中央組織と連携した再生支援会社設立やファンドの組成などの取組みが望まれる	・地域金融、中小企業金融において役割を十分に果たすために、不良債権比率の高さが障害になっているのではないか
2 業態別のあり方	中小企業や個人金融を担う業態はどうあるべきか	・協同組織金融機関と地域銀行との業務範囲上の差異は縮小しているが、協同組織金融機関は、地域銀行と横並びの発展を目指すのではなく、協同組織金融機関本来の強みを活かすべく、情報提供、コンサルティングなどのきめ細かなサービスの提供が必要	・信用金庫と地域信組の業態のあり方の多面的検討 ・業域信組、職域信組のあり方の多面的検討 ・小規模事業者や消費者の生活支援に特化し、協同組織性を発揮しうる新たな金融機関の設立・活用について検討
3 協同組織金融機関のガバナンスは適切か	ガバナンス全般	・透明性の確保を含むガバナンスの充実が必要	・ガバナンス充実のために何を法律で制度化するか
	総代会制度のあり方は適切か	・総代会制度に関する開示項目について、業界内で統一した対応にすべき ・総代会制度に係る開示方法を増やし、会員・組合員への周知に努めるべき ・総代の職業・業種別、年齢別、地域別等の構成を、協同組織金融機関の取引先構成に近づけるべき ・特定の者が過度に長期に総代を勤めることがないように、総代の定年制導入や氏名の公表等を工夫すべき	なし
	理事会制度のあり方は適切か	・理事の2/3以上は会員・組合員でなければならないが、会員・組合員資格を持つ職員出身の理事が理事会の多数を占めているケースもあり、そのような場合、会員・組合員のための経営になるのか ・職員出身の理事中心では理事間の相互監視が期待しにくいので、職員出身者以外の会員・組合員理事(職員外理事)を積極的に登用すべき	・責任の範囲を限定する措置を講じた上で、職員外理事を義務化すべき
	監査、監事、決算の開示等	省略	省略
4 業務にかかるとは適切か	会員・組合員資格	・現状の制度で特段の問題なく、法律改正の必要なし	なし
	業務範囲	・今後の業務範囲についてあり方の検討を行っていくことが望ましい	・銀行と同じ業務を認めた上で、各機関の選択性とすれば良いという考え方と、業務範囲の拡大については協同組織金融機関が本来果たすべき役割と整合的であるかを厳格に問うべきとの指摘がある
	地区規制	・「地区は定款記載事項であり、その変更は定款の変更として認可の対象になる」という現在の枠組みを維持することが望ましい ・地区拡張や縮小の認可要件の明確化を図ることが重要。その際、利用者利便への配慮や広域化と協同組織性の関係などを考慮する視点も重要	・環境変化を考えれば地区を定める必要性は低下しているのではないかと、との指摘 ・地区を制限すると貸出先が限定され、ポートフォリオのリスクが高くなる可能性があるのではないかと、との指摘 ・地区はコモンバンド(共通の絆)であり、協同組織性発揮にとって極めて重要であるとの指摘 ・地区を明確に定めることで、その地区に対するコミットメントとなり、地域活性化につながる動機付けになるとの指摘
5 地方連合に合致しない点のありか	中央機関(連合組織)のあり方	・中央機関としての機能を十分に発揮するために、その目的、役割、権限等について法的に明確化していく方向で検討が行われることが望ましい	・連合会の法的権限が強まると、かえって会員の自主性を損ねるとの指摘
	業態内の相互扶助の仕組みについて	・将来的な相互支援制度のあり方について、持続可能で安定的な制度としてどのような枠組みが考えられるか、検討を行っていくことが望ましい	・連合会が行う相互支援制度の運用や会員に対する指導には法的根拠がなく、その持続可能性に対する懸念がある

資料 金融審議会 協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ「中間論点整理報告書」

(3) 協同組織金融機関が果たす役割

「審議会報告書」は、まず「検討の視座」として、「協同組織金融機関が担うべき役割を十全に果たしていないのではないか」との問いから開始している。

その背後には、「過去20年の推移を見ると、協同組織金融機関の・・・預貸率の低下や預証率の上昇がみられ・・・貸出の中身についても、・・・協同組織金融機関の本来の目利きが必要とされる製造業や卸・小売業向けの貸出がむしろ減少している」という状況判断がある。

更にその原因として、協同組織金融機関の「貸出の実態が協同組織金融機関の理念から遠ざかっている」という指摘を取り上げている。

導きだされた結論としては、協同組織金融機関の理念は「相互扶助」であり、その理念から派生する「協同組織金融機関の期待される役割」は第2表～のような、再生支援やコンサルティング機能などである、ということになっている。

以下私見を述べれば、確かに～で指摘されたような役割も、協同組織金融機関の重要な役割であるとは考えられるが、「相互扶助」については審議会内でも必ずしも明確なコンセンサスが得られないなかで、～の業務こそが協同組織金融機関に期待される業務である、と結論づける方法には疑問が残る。

また、「調査会報告」で指摘されたような「中小企業・個人等に関するリスク判断の的確性、安定的な資金供給力、利用者二

ーズにあった商品・サービス提供、長期的観点の融資等」といった、協同組織金融機関ならではの特性は現在でも当てはまるとみられるが、「審議会報告書」では全く触れられていないことも留意すべきである。

(4) 問題視された協同組織のガバナンス

第二に、協同組織のガバナンスが問題視されている。「調査会報告」では、協同組織という組織形態について、中小企業金融、個人金融業務を行う上で、「協同組織形態をとっていることに合理的な意義がある」としていた。しかし「審議会報告書」では、協同組織金融機関はガバナンス面で問題があるとされ、しかもそれが、協同組織金融機関が担うことが期待される役割を果たすことを阻害する要因の1つとの観点から、問題視されているのである。

ガバナンス面での見直し・改善の中身は、役員決定過程や意思決定過程の透明性を確保すること、総代会や総代の制度を、会員・組合員の意思をより反映するように変えていくこと、職員出身の理事が多くなっていて、理事相互の相互監視や理事長に対する理事のコントロール力が低下しているとみられることから、職員出身者以外の会員・組合員の理事（職員外理事）を登用すべきこと、等である。

審議会において、協同組織金融機関のガバナンスが問題であるとされた認識の背後には、協同組織金融機関の1人1票の民主的な投票ルールに基づくガバナンスは、バ
ーリ＝ミーンズ^(注1)が指摘した「株主の分散化

による経営者支配の強まり」の究極的形態であり、また、公開市場での出資の売却もできないことから、出資者である会員・組合員のガバナンスへの関心低下につながっているのではないかという、株式会社のガバナンスの考え方に即して、協同組織のガバナンスを疑問視する見方がある。

しかし、協同組織のガバナンスをそのような見方で考えることが妥当か、という問題があり、次で検討を試みる。

(注1) A・バーリ, Gミーンズ(1958)

(5) 業務に関する規制は現状維持

第三に、業務に関する様々な規制については、組合員資格、業務範囲、地区規制など、現状のままという結論であるが、検討課題としては、地区規制緩和の可否、業務分野については、協同組織金融機関として必要な業務を安定的に果たすために、一定の業務制限が必要ではないかという論点が示されている。

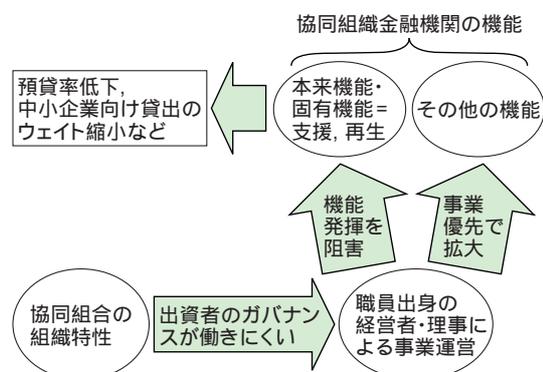
(6) 審議会報告各論点の連関

以上の「審議会報告」の各論点は、第1図のように連関している。

審議会報告は、過去20年間の協同組織金融機関の預貸率低下や貸出に占める製造業・卸小売業向けのウェイト低下を、協同組織形態をとっていることの意義が発揮されていないことによる、という主張である。

バブル崩壊後の協同組織金融機関の預貸率低下には、そもそも景気低迷による資金需要の減少や、個人事業などで後継者難か

第1図 協同組織金融機関をめぐる論点の連関



資料 金融審議会報告書をもとに作成

ら廃業が増えたことなど様々な要因があり、協同組織の特性が発揮されなかったことに結びつけることが妥当かという問題はある。しかし一方で、メガバンクや地銀等が、従来協同組織金融機関が強みのある分野であった中小企業金融や個人金融において存在感を高めていることへの対応は、協同組織金融機関としても重要なことである。

次では、「審議会報告」で取り上げられた論点のなかから、協同組織のガバナンス、協同組織の相互扶助性の問題に絞って、審議会とは別の視点から検討を試みる。

2 協同組織のガバナンスと相互扶助性

(1) ガバナンスをめぐる見方の違い

協同組織金融機関のガバナンスについては、第2表のような改善に向けての要望が出されている。しかし、審議会の議論のなかでは、業界関係者と他の委員との間には、ガバナンスについて、考え方のずれがみら

(注2)
れる。

たとえば委員の1人である多摩信金の佐藤理事長は、「株式会社と違い・・・信用金庫の場合、地域で非常に常日ごろ監視といますか、そういったものが集中して狭い地域で、大勢の会員の方々の・・・監視があるという、そういう中で何をしているかということに常に問われている」「そうした意味でガバナンスということを考える場合に、(株式会社と協同組織の)それぞれの特性に合わせたガバナンスがどうあるべきかということに・・・議論いただきたい」と発言している。

また、信金の会員企業の社長である渡邊委員も「(信用金庫の)地元の職員さんは一生地元で私たち会員と付き合っていくという、その看板を背負っているわけで、・・・頭の中は常に、悪いことはできないという、そういう気持ちがある・・・あるというのは・・・分かりますし、それを背負っている経営陣ともなれば、大変なプレッシャーをお持ちだと思います。それ自体がもうガバナンスなのではという感じを私は持っています。ですので、ちょっと銀行さんとは違う・・・ものがある」と発言している。

協同組織の場合、基本的には会員の、相当程度は顔の見える組織であり、事業区域も限定されているため、2人の発言が示しているような、日常的な監視や規律づけ、仮に何か組合員や会員に迷惑が及んだ場合のレピュテーションリスク(評判が悪化することによる悪影響)の大きさについては、協同組織金融関係者は概ね共感を覚えるで

あろう。

これに対し審議会の神田座長は、「協同組織の場合には・・・人の目というのがガバナンス機能を果たしているということが非常に大きな特徴だと思うのですけれども・・・ただこれは、道徳的に悪いことはできないという意味であって、経済的に悪いというか、失敗ということは当然起きる。・・・経済的な・・・失敗というか、そういうものを防ぐガバナンス機能ということがやはり求められる」としている。

(注2) 以下は金融審議会WG第9回会合議事録による。

(2) ガバナンスを考える4つの視角

ガバナンスについて考える場合、何のために(誰のために)、何を目的としてガバナンスを強化するか、ということがまず問題である。これについて、例えば菊澤^(注3)は、ガバナンス問題は、大きく「倫理問題」(企業が社会倫理に照らして正当な行動をしているのか)と「効率問題」(企業は実際に効率的に行動しているのか)に分けることができ、更に「誰のためか」という観点から、利害関係者全体のためという立場(社会)か、投資家のためという立場(企業)か、の計4つに分けられるという(第3表)。

この分類に従えば、協同組織関係者の主張しているのは第3表の(3)の内容、座長の意見は(2)ないし(4)と分類できるようにも考えられる。

それでは、協同組織金融機関の業務は、倫理的な監視を受けているが、事業としての効率性の面では、総代会の形骸化や、理

第3表 コーポレート・ガバナンス問題の整理

	広義(ステークホルダー=利害関係者に関わる問題)	狭義(企業と投資家に関わる問題)
倫理問題	(1)社会的倫理問題	(3)企業倫理問題
効率問題	(2)社会的効率問題	(4)企業効率問題

資料 菊澤研宗著『比較コーポレート・ガバナンス論』11頁より、一部筆者が修正

事会の機能が不十分であることによって、出資者である組合員・利用者ないしステークホルダーからの監視が弱く、従って効率性が低いということになるのだろうか。

事態はそれほど単純ではないだろう。なぜなら、協同組織金融機関の経営者や職員は、日常的な監視やレピュテーションリスクのなかで、単に、コンプライアンスの面だけからの倫理的な対応を行うだけでなく、当然、組合員に対して正確で有益な情報提供を行い、組合員等の利益につながるような業務を行うことを求められているわけであり、それらは、結局は事業体としての効率的な事業運営をも規律づける力になっていると考えられるからである。

(注3) 菊澤研宗(2004)10~12頁

(3) 株式会社のガバナンスも倫理が中核

また、株式会社に関して、株主主権論に立ち、株主と経営者の関係を株主による経営者への委任契約と考えて、経営者の利害を株主の利害に一致させることを通じて経営者の行動をコントロールしようとするガバナンスの考え方があるが、それに対する有力な反論もある。

(注4)
岩井によれば、上記の考え方は、株主と

経営者の関係を、古典的企業(所有者が個人ないし共同所有)におけるオーナーと代理人としての経営者と同様に考えることからくる誤りで、法人形態をとる株式会社とその経営者との関係は、契約関係とは異なるという。

そして岩井は、法人企業の場合、株主総会の決議によって、個別の経営者を変えることはできても、経営者の存在そのものは法的に否定できず、株式会社の経営者は委任契約に基づく株主の代理人ではなく、法人としての会社の「信任受託者」なのである、としている(信任は英語のfiduciary)。

「信任受託者」をイメージする分かり易い例として岩井があげているのが、無意識の状態で運び込まれてきた患者を手術する医者例であり、その場合医者は契約によって手術を行うのではなく、医者であることによって手術を行うわけで、ここでは医者は、患者の生命を、信頼によって任されている「信任受託者」である。

更に、通常の医療行為でたとえどんなに契約を交わしたとしても、医療知識の相違により、医者が行う治療内容を患者がすべて把握することは不可能であり、また、それが契約通り実行されたかどうかを患者が確認することも不可能だから、信任という要素が入り込んでくること、それ以外にも、弁護士や技師等、高度の専門知識をもつ専門家が他人のために行う仕事に関しては、当事者間で知識や能力に格差がある限り、必然的に信任という要素が入り込んでくることを岩井は指摘している。

そして、信任は契約とは異質の概念であり、信任関係を維持する原理は、信任受託者の「倫理」であるとする。その倫理性は、最終的には司法を中心とした国家の強制力で確保され、現行法のなかでは、忠実義務や注意義務がその柱となっている。

忠実義務とは、「自己の利益ではなく、信任関係の相手の利益にのみ忠実に仕事を行うこと」、注意義務とは「それぞれの立場に要求される通常の注意を払って（その仕事を）おこなわなければならない」ことがその内容であり、岩井によれば、「経営者が会社に対して負う忠実義務と注意義務こそ、コーポレート・ガバナンスの中核」なのである。

米国で行われているような、ストックオプションを取り入れて経営者の利害を株主利害に一致させるといった契約に基づくコーポレート・ガバナンス強化策が、コーポレート・ガバナンスの強化につながらず、経営者の報酬増加のみをもたらし、粉飾決算を防ぐ効果もなく、結局は今次の金融危機で明確になったように、多様なステークホルダーに悪影響を及ぼす事態まで惹起していることを考えれば、岩井の議論は極めて説得的である。

（注4）以下は、岩井克人（2009）第三章を参照。

（4）協同組織は倫理に基づくガバナンスで先行

そして、「経営者が負う忠実義務と注意義務こそ、コーポレート・ガバナンスの中核」という考え方に立てば、協同組織は、

その面では、優れたガバナンスシステムであるとみることができる。

協同組合はそもそも利益を目的とせず、ICA宣言にあるように、「自助，自己責任，民主主義，平等，公正，連帯」といった価値観・規範を重視した事業体である。

そのような価値観・規範の重視に加え、一定の地域・職域・業域などに事業領域を限定し、不特定多数ではない組合員・利用者が、出資者，利用者，意思決定者となることによって、業務執行者としての経営者に、組合員・利用者の利益に忠実な組合運営を規律づけている。

だからといって、協同組織金融機関に経営者の独善的経営が無いといっているわけではない。それは岩井も指摘するように、「倫理感」が希少な資源だからであり、株式会社でも同様に生じている問題である。

主張したいのは、協同組織金融機関のガバナンスについて考える場合、法人としての協同組織金融機関と経営者との間で信任受託関係を維持できる枠組みかどうか、という観点が不可欠であるということである。そしてそれが、実は株式会社のガバナンスにおいても中核になるということであれば、株式会社との比較でガバナンス面の評価をする際に、協同組織金融機関は、倫理・規範に基づく事業体であること、事業区域が限定され、不特定多数ではない組合員・利用者が利用・出資し、意思決定にかかわる事業体であることは、重要な評価ポイントになるということである。

機関設計や理事枠などに細かな規定を設

けてガバナンスの実効性を高めることも重要であろうが、信任受託関係の維持という点に着目すれば、公開可能な重要な事項（個人情報にかかわらないもの等）に関して、説明責任を徹底し、組合員・利用者からの質問を随時受け付け、その回答も含め組合員・利用者向けに公開するなどの、アカウンタビリティ（説明責任）強化といった方向も、実質的なガバナンス強化につながるのではないかと考えられる。

（５）協同組織金融機関の相互扶助性について

「審議会報告」では、協同組織金融機関のガバナンスについて、その弱さが、協同組織金融機関の相互扶助の理念の発揮を阻害しているとの見方に立っている。

そこで次に、協同組織金融機関の相互扶助性について考えたい。

金融審議会WGにおいては、第1回会合から協同組織金融機関の相互扶助性とは何かという点が議論の対象となっており、その後も数回の会合で話題になった。審議会では明確なコンセンサスは得られなかったが、「審議会報告書」では相互扶助の理念に基づいて期待される機能として、第2表の～にまとめられたことは前述の通りである。

事業再生金融や個人の多重債務者問題対応は、地域に根付く協同組織金融機関として重要な機能であるとは考えるが、それは相互扶助というよりは、協同組織金融機関による、特定の組合員・利用者に対する支

援である。それにかかる費用の一部を他の組合員・利用者が負担しているという意味では間接的な相互扶助といえるが、このような事業（のみ）を相互扶助として取り上げるのには、違和感がある。

そもそもわが国協同組織金融の原点は、経済発展初期の資金不足の時期に、十分な融資を得られない中小企業・個人層が、コミュニティの結束を基盤にして、借り手になり貸し手にもなるという相互金融形態にあり、その際には、お互いの資金不足を補うという意味で、まさに相互扶助性を持つものだった。

しかし、組合員・利用者の増加、金融業務自体の高度化、専門化のなかで、このような手法ではニーズに応えることができなくなり、組合員・利用者と事業体への分化が生じたものが、今日の協同組織金融機関であると考えられる。

その際、相互金融から分化したのは、個人と金融機関ではなく、組織（association）と事業体（enterprise）であり、それが分化しつつ一体化しているのが協同組織金融機関であると考えられる。

組合員・利用者の数が増加し、組織がそれに沿って大きくなれば、組合員・利用者間における相互扶助性は間接的で希薄なものになる。しかし、それでも会員・組合員が組織としてまとまりを維持している背後には、何らかの意味での連帯感が機能していると考えられる。業域信組や職域信組では、職業や事業が連帯の軸となるが、地域の信金や信組では、地区制限による地域的

連帯感がそれに当たる。

協同組織金融機関が事業再生や生活支援、地域再生などの業務を担うといっても、そのコストを組合員・利用者全体で負担するという連帯感や帰属意識に支えられてこそ、長期的にそれらの業務を行うことが可能になると考えられる。^(注5)

その意味では、第2表の～のような機能も、相互扶助の一部として重要であるが、それ以上に、例えば地域金融機関の場合には、地域の連帯感を高めるためにどのようなことが可能なのか、どのようなことを行っているのかという点も、協同組織金融機関を評価する視点として重要であろう。

そういった連帯感の醸成の先に、組合員・利用者の納得のもとで、協同組織金融機関による事業再生金融や地域活性化金融が実現するのであり、連帯感や帰属意識の基盤作りの面を評価せずに、事業再生、地域活性化などを協同組織金融機関の「期待される機能」としては、かえって商業銀行のモラル低下（再生業務を事実上協同組織金融機関に依存するなど）を惹起するのではないかと懸念もある。^(注6)

協同組織金融機関が目指すべき、職業、業種、地域の連帯感の醸成といった課題は、新古典派経済学の分析対象外であるが、近年は経済活動を、単なる合理的計算を超えた人間の感情までも組み込んだモデルで説明しようとする行動経済学などの分野が進展してきており、協同組織の事業・活動も、そのような視角からの分析や評価が可能ではないかと考えられる。

(注5) 例えば、審議会委員の1人である家森の分析によれば、地域での金融機関の競争度（店舗数による）が高まると、メインバンクから財務診断などの各種アドバイスを受けている企業の割合が低下する傾向がある。このことは、金融機関の競争が激しいとメインバンクへの帰属意識が弱まり、各種アドバイスの結果経営が改善した場合に、顧客が別の金融機関との取引を開始して、金融機関にとって、アドバイスを行うコストが回収できなくなるからであると解釈可能とされる。詳しくは、『日本経済新聞』2009年8月7日付、経済教室『求められる「地域密着型金融」』。

(注6) 金融審議会WG第8回会合で、委員の1人である中津川大東京信用組合理事長は、「(企業の)再生に・・・ウエイトをシフトしたらどうかというお話ですが、・・・銀行さんの貸した後の・・・後始末を随分やって」いるとの発言をしている。

3 農協信用事業への示唆

以上のような協同組織金融機関をめぐる論点が農協信用事業に対して示唆するものについて考えたい。

(1) 協同組織性の高い農協のガバナンス
金融審議会WGでは、信金、信組といった協同組織金融機関では、組合員理事が非常勤も含めて少ないことによる、職員、職員OB主導の事業運営が問題視された。

その点では農協は、実務精通者（職員出身者）の常勤理事に対する割合が07年度で59.5%と近年高まっている（02年度には36.4%）とは言え、非常勤理事では実務精通者の割合は07年度で5.2%に過ぎず、組合員による理事会運営が保たれている。^(注7) 従って、信金、信組に対してなされたような、「職員や職員OB中心による、組合員の意向

を反映しない組合運営」という批判には当たらないであろう。

信金，信組と違って組合員中心の組合運営が保たれている背景には，正組合員である農家にとって関心が高い，販売・購買事業を営んでいることもあると思われる。

むしろ，農協のガバナンスに関して外部から指摘されるのは，トップマネジメントのあり方についてである。^(注8)

それに対しては，経営管理委員会制度（1996年農協法改正で導入）の活用により，正組合員代表者で経営管理委員会を組織して業務の基本方針を決定し，日常的な業務執行は経営管理委員会が任命した役員（理事）が行うという，ガバナンス（支配・監督）とマネジメント（執行）を分離すべきという考え方もある。^(注9)

いずれにせよ，金融審議会WGで信金，信組のガバナンス上論点とされた範囲内であれば，農協の場合は，さほど問題視される状況ではないと考えられる。

（注7）数値は，農林水産省「総合農協統計表」

（注8）例えば山本修，吉田忠，小池恒男編著（2000）

（注9）高田理（2006）

（2）協同組織性が高いがゆえに生じる課題

しかしむしろ，総合事業として広範な事業を営んでいる農協の場合，協同組織という仕組み自体に内在する特徴が，信金，信組以上に，組合運営の難しさにつながる面があることに留意すべきである。

それは増田が指摘しているように「組合員の権利は，株式会社における株主のそれ

とは基本的に異なる」ことに起因している。

増田によれば，株式会社における株主の権利は，「統一的な財産総体ならびにその利用収益の価値に対する割合請求権（利益配当請求権）」であるのに対し，協同組合における組合員の権利は，「第一義的には団体財産に対する直接的利用請求権」，すなわち共同施設利用権であるとされる。

その結果，株主の場合の自益権（経済的利益を受け取る権利）は，「配当請求権として，金銭的関心に純化しているのに対し，協同組合の場合，組合の事業を利用する権利，すなわち施設利用請求権のかたちをとる」ことになる。

従って，協同組合では組合員は，「事業利用を通じた組合員利益が最大化されるように協同組合を統治する」のであるが，その結果，増田によれば，協同組合のガバナンスは，株式会社との対比で以下のような基本的な特徴を持つという。

監視され統治の対象とされるべき，経営の基本的意思決定自体が，協同組合の場合株式会社よりも広範で多岐にわたる。

経営者に対する評価基準が多義的。

所有の分散がもたらす，責任ある経営監視主体形成の困難。

まず については，株式会社の場合は，例えばチェーン量販店の出店計画などは，基本的に経営者の経営判断に属し，株主は最終的な企業収益の視点から，事後的にチェックするにすぎない。しかし協同組合の

場合、出店計画は組合員の利用に直接的にかかわるだけに主要な関心事であり、ガバナンスの主要領域になってしまう。つまり、組合員の利用が、広範な事項にかかわるために、経営者への安易な「全面委任」が困難なところに、協同組合のガバナンスの特徴がある、ということである。

次いで については、株式会社における経営者評価の基準は「株主価値の長期的最大化」という単一指標であるが、協同組合の場合、事業利用を通じた組合員利益（あるいは組合員満足度）の最大化が第一指標となる。しかし、第一指標である組合員の利用満足度の計数的評価には一般に困難がともない、また、評価基準自体が多義的である。そのため、協同組合では、経営者に対する評価が、ともすれば曖昧なものになる、ということである。

については、協同組合の場合、特に生協などでは、小額の出資でも利用可能である。そのような場合、多額の出資をしてビジネスリスクを負担する株主がいる株式会社と異なり、経済的意味での強い利害関係をもつ主権者がいない、実質主権者不在のシステムが形成される可能性がある、ということである。

以下、私見を述べれば、上記3点に関して、農協の信用事業という観点から重要なものは、であろう。

総合事業体である農協においては、事業が多角的であればあるほど、組合員の意思も多様なものになり、信金、信組のような信用事業単営の協同組織と比べて、「広範

困にわたる（組合員の）意思決定過程を統御するという複雑さと困難さ^(注11)」が高いと考えられる。

例えば、信用事業専任の理事が、当該農協の信用事業の事業戦略を描いたとしても、販売事業や購買事業に主な関心がある理事が多数を占める理事会であれば、そのような事業戦略に対して納得感を得ることが困難な場合もあり、販売事業や購買事業に主な関心がある理事の納得感が得られる信用事業戦略しか描けないということになる可能性があるとみられる。

また、経営者に対する評価基準が曖昧であるために、将来を見据えた大胆な事業・組織戦略をとることへのインセンティブが小さく、従来通りの事業・組織運営を継続する慣性が働きやすいという面もあると考えられる。

そして信用事業において、関心が薄い理事層から理解が得にくいと考えられるのが、信用リスクの管理が問われる融資業務であろう。

この点について、^(注12) 廣住が紹介している Emmons & Mueller^(注13)によれば、ドイツの協同組織金融機関の場合、経済発展にともない、会員に占める純預金者（預金額 - 借入額 > 0）の割合が高まった結果、協同組織金融機関の経営において、預金者会員を重視せざるを得なくなり、当初理念であった与信面での金融弱者に対する疎外の解消という性質が薄まったという。

わが国農協でも、その貯貸率の低さが示しているように、組合員のなかでは、純預

金者が多いとみられる。協同組織として組合員の意向を理事が反映する結果、安全運用が重視されて、信用リスクをとることに對して回避的な傾向をもたらしている可能性もある。

協同組織性を保ったガバナンスを維持している結果、逆に克服すべき課題があるのではないかという観点から、組合運営を見直してみることも、農協信用事業の事業戦略上重要と考えられる。

(注10) 以下は、増田佳昭(2000)に基づく。

(注11) 同上、68頁

(注12) 廣住(2004)44頁

(注13) W.R.Emmons&W.Mueller(1997)

(3) 農協における相互扶助性

農協はもともと、水管理などの共同作業を行っていた農村集落を基礎とした組織であり、その意味では、相互金融という性格だけではない、村社会の相互扶助の伝統を有している。そのため、組合員・利用者の相互扶助意識は信金、信組に比べ高いものがあると考えられる。

しかし近年は世代交代の進展や大型合併等もあり、やはり地域としての連帯感や、相互扶助意識は低下傾向にあるとみられる。農協では、集落組織や生産部会、青年部、女性部などの様々な組合員組織への参加促進を通じて、また組合員教育を通じて、組合員の当事者意識を高める仕組みがある。そのような取り組みも、協同組織性を高める上で今後とも重要と考えられるし、協同組織性が高まることは、信用事業にもプラスの効果をもたらすとみられる。

おわりに

リテール金融業務の業態を越えた競争激化のなかで、協同組織金融機関も、その固有の特徴を十全に発揮していく必要がある。

「調査会報告」で取り上げられた、中小企業・個人等に関するリスク判断の的確性、安定的な資金供給力、利用者ニーズにあった商品・サービス提供、長期的観点の融資といった面は、依然として協同組織金融機関の特徴であると考えられる。特に現状のような景気悪化局面では、中小企業金融、個人金融のセーフティーネット的な役割を果たすことも重要であろう。

以上に加えて、協同組織金融機関の固有の特性として、本稿の検討の結果注目されるのは、まず協同組織という性格が、組合員・利用者と事業体との間の、信任受託関係の強化につながっていると考えられることがある。

岩井によれば、社会全体で専門化がますます進むなかで、信任関係は今後重要性を増し、そして提供するサービスが「信頼に足るものであることを保証するもの」として、非営利という組織形態が選ばれる^(注14)という。

このことは、協同組織金融機関において、組合員・利用者との信任受託関係が確立していれば、専門化が進み、組合員・利用者の多様化が進むなかでも、非営利の協同組織の潜在力がむしろ高まることを示唆して

いると考えられる。

農協の事業に即してみれば、信任関係が重要となる「相談」を起点にした様々な事業、例えば営農相談や資産管理相談を要とした総合事業への展開という従来から言われてきた農協事業の特徴を、職員の専門性を更に高め、かつ事業間の連携をとることによって、他業態との競合のなかでも、組合員・利用者から真に信頼される相談業務として確立することは、協同組織の固有の特徴を生かすという点から、有効な戦略ではないかと考えられる。

次いで、組合員・利用者の参加を促す様々な組織活動も、組合員が事業利用の主体として協同組合運営に関心を持ち、積極的に、当事者意識をもってかかわっていくきっかけとして重要であると考え。信金や信組に比べて農協は、そのような組織性を十分に備えており、それらの活性化は一体感や連帯感の醸成のために大きな役割を發揮しようし、それは、信用事業にもプラスの影響を及ぼすと思われる。

ただし、農協信用事業に関しては、前述の3で検討したような、広範囲にわたる組合員の意思決定過程を統御するという難しさがある。また、相談から総合事業へ、組織活動を通じた事業成果へという上記の展望は、協同組織の固有の特徴を生かしたものと考えるが、いずれも費用対効果がみえにくく、かつ信用事業単独ではない総合的

な事業連携が問われる方向である。大規模化し、むしろ事業ごとの独立性が強まるなかで、難しさが伴う面もあろう。

しかし、いずれにせよ、農協が信用事業を営む事業体としての長期的展望を持つためには、協同組織性を生かした信用事業をコアとして重視することが重要と考える。

協同組織と金融をめぐる問題は、資本や非営利性をめぐる問題、連合会の機能など、他にも様々な論点があるが、それらについては今後の検討課題としたい。

(注14) 岩井(2009)346頁

<参考文献>

- ・ A・バーリ, Gミーンズ(1958)北島忠男訳『近代株式会社と私有財産』
- ・ 岩井克人(2009)『会社はこれからどうなるのか』
- ・ 菊澤研宗(2004)『比較コーポレート・ガバナンス論 組織の経済学アプローチ』
- ・ 金融審議会金融分科会第二部会, 協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ 議事録及び提出資料(金融庁ウェブサイト)
- ・ 高田理(2006)「農協の組織・運営の現状と進むべき方向」『農林金融』2006年7月号
- ・ 廣住亮(2004)「協同組織金融機関のコーポレート・ガバナンスに関する一考察」『信金中金月報』3月号
- ・ 山本修, 吉田忠, 小池恒男編著(2000)『協同組合のコーポレート・ガバナンス』
- ・ 増田佳昭(2000)「協同組合における組合員の経営参加 利用者主導型のガバナンス」(前掲山本修, 吉田忠, 小池恒男編著(2000)所収)
- ・ W.R.Emmons&W.Mueller(1997)“Conflict of Interest between Borrowers and Lenders in credit Cooperatives:the Case of German Coo-operative Banks”FRB St.Louis Working Paper Series,May

(おのざわ やすはる)