

第1編

系統金融検査の基礎知識

第1章

検査に当たっての予備知識

- 1 JAの信用事業に対する検査・監督 2
- 2 金融プリンシプルと監督の基本的な考え方 4
- 3 系統金融検査の基本的な考え方と実施方法 5
- 4 系統金融検査マニュアル 8

第2章

系統金融検査に当たっての心がまえ

- 1 検査の流れ 14
- 2 検査の実施において配慮すべき基本的指針と受検の際の心がまえ 22

第2編

「系統金融検査マニュアル」の読み方と対応

～「農協検査（3者要請検査）結果事例集」を踏まえての実務対応～

第1章

経営管理（ガバナンス）管理態勢

- 1 確認検査用チェックリストの構成 28
- 2 【検証ポイント】 29

第2章

金融円滑化編

- 1 金融円滑化編チェックリスト策定の経緯 56
- 2 金融円滑化編チェックリストの【検証ポイント】 59
- 3 「経営陣による態勢の整備・確立状況」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 61
- 4 経営陣による態勢の整備・確立状況の『チェック項目』 70
- 5 「管理責任者による態勢の整備・確立状況」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 71
- 6 「個別の問題点」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 75
- 7 情報開示（ディスクロージャー） 78

第3章

法令等遵守態勢

- 1 法令等遵守態勢とは 80
- 2 法令等遵守態勢の確認検査用チェックリストの構成 80
- 3 法令等遵守態勢の検証 81
- 4 「Ⅰ. 経営陣による法令等遵守態勢の整備・確立状況」について 81
- 5 「Ⅱ. 管理者による法令等遵守態勢の整備・確立状況」について 83
- 6 「Ⅲ. 個別の問題点について」 86

第4章

利用者保護等管理態勢

- 1 利用者保護等管理態勢とは 114
- 2 利用者保護等管理態勢の確認検査用チェックリストの構成 115
- 3 「Ⅰ. 経営陣による利用者保護等管理態勢の整備・確立状況」について 116
- 4 利用者説明管理態勢について 120
- 5 利用者サポート等管理態勢について 132
- 6 利用者情報管理態勢について

マニュアル実務対応コース

て 138／⑦ 外部委託管理態勢について 146／⑧ 利益相反管理態勢について 153

第5章

信用リスク管理態勢

① JAの信用リスク管理 159／② 「経営陣による態勢の整備・確立状況」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 162／③ 「管理者による態勢の整備・確立状況」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 176／④ 「個別の問題点」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 193

第6章

資産査定管理態勢

① JAらしい自己査定 204／② 「経営陣による態勢の整備・確立状況」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 209／③ 「管理者による態勢の整備・確立状況」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 218／④ 「自己査定結果の正確性及び償却・引当結果の適切性」に係る【検証ポイント】と『チェック項目』 231

第7章

オペレーショナル・リスク管理態勢

① 系統金融検査マニュアルが求めるオペレーショナル・リスクとは 245／② オペレーショナル・リスク管理態勢の構成 245／③ オペレーショナル・リスクの総合的な管理とは 246／④ 経営陣に求められる役割と責任 247／⑤ 管理者に求められる役割と責任 248／⑥ オペレーショナル・リスクの総合的な管理部門に求められる役割と責任 249／⑦ 監督指針改正に伴うオペレーショナル・リスク管理態勢（システムリスク）の改正 259

第3編

自己査定能力の強化

第1章

自己査定の基礎知識

① 自己査定 262／② 債務者区分の考え方 266／③ 担保・保証による調整、分類対象外債権および未収利息 274／④ 債権の分類基準 281／⑤ 金融再生法（債権区分）と債務者区分 283／⑥ 償却・引当 284

第2章

系統金融検査マニュアル別冊〔農林漁業者・中小企業融資編〕と自己査定

① 系統金融検査マニュアル別冊の作成と目的 288／② 別冊からみる農業者等への対応と特性 289／③ 別冊の検証ポイントにおける債務者区分の考え方 295

◇執筆者◇

高見 守久（経済法令研究会 講師）

番匠 史人（弁護士 のぞみ総合法律事務所）

福田 秀喜（行政書士福田法務事務所 代表）

第 1 編

系統金融検査の 基礎知識

第1章 検査に当たっての予備知識

第2章 系統金融検査に当たっての心がまえ



検査に当たっての 予備知識

1 JAの信用事業に対する検査・監督

(1) JAの信用事業に対する検査・監督とは

行政庁（以下「当局」といいます）は、JAが法令や内部規程等を遵守して適正に業務を行っているかについて、JAに対して報告や資料を求めることができます（オフサイト・モニタリング）。そして、必要と認めるときは、JAに対して、業務改善命令や業務停止命令などの行政処分を行うことができます。

当局のこうした監督権限を適切に行使するためには、JAの実際の経営実態や業務実態を正確に把握することが必要不可欠であり、そのためには、JAに対して報告や資料を求めるのみならず、実際にJAに対する立入検査を行い、JAの各種リスク管理態勢等を検証してその問題点を指摘し、JAの認識を確認することが不可欠です（オンサイト・モニタリング）。

このため、当局は、信用事業（組合員の事業または生活に必要な資金の貸付け、組合員の貯金または定期積金の受入れ、手形の割引、有価証券の売買等の事業を指します）を行うJAに対して、事業の健全な運営を確保するために必要があると認めるときには、いつでも、JAの業務または会計の状況を検査することができます（随時検査）。

(2) JAの信用事業に対する検査・監督権限を有する行政庁

JAの信用事業に対し、検査・監督権限を有する行政庁は、以下のとおりです。

系統金融機関	行政庁
農林中央金庫	農林水産大臣および金融庁長官
信用農業協同組合連合会（信連）	農林水産大臣および金融庁長官
信用事業を行う農業協同組合（JA）	都道府県

※ 系統金融機関向けの総合的な監督指針（平成28年10月）「略語とその定義一覧」を参考。

（3）JAの信用事業に対する検査・監督に関する訓令・通知（検査規程）等

JAの信用事業に対する検査・監督に関する主な訓令・通知（検査規程）や検査マニュアル等は、以下のとおりです。

- 農林水産省協同組合等検査規程（平成23年9月1日付け農林水産省訓令第20号）、農林水産省協同組合等検査基本要綱（平成23年9月1日付け検査部長通知）、協同組合検査実施要項（平成9年10月1日付け協同組合検査部長通知）

「農林水産省協同組合等検査規程」および「農林水産省協同組合等検査基本要綱」は、検査対象団体に対する検査の共通ルールを定めたものであり、「協同組合検査実施要項」は、各種団体ごとに定めております。

- 預貯金等受入系統金融機関に係る検査マニュアル（以下「系統金融検査マニュアル」といいます）、系統金融検査マニュアル別冊〔農林漁業者・中小企業融資編〕、預貯金等受入系統金融機関及び共済事業を行う協同組合連合会における経済事業資産及び外部出資の自己査定及び償却・引当に関する検査基準（以下「経済事業資産等検査基準」といいます）

検査官が、JAなど系統金融機関を検査する際に用いる手引書です。検査の際に、検証する項目が記載されているので、日常の態勢整備における参考となります。

- 検査方針、統一検査事項及び検査周期（農林水産省）

各検査事務年度における検査方針、統一検査事項および検査周期について定めたものです。

「検査方針」では、各事務年度における農林水産省による検査の基本的な考え方を示しています。

また、「統一検査事項」では、経営管理（ガバナンス）態勢、法令等遵守態勢、利用者保護等管理態勢、財務管理態勢（資産管理態勢）における重点的な検査事項及び各検査対象者の特性に鑑みた重点的な検査事項を定めています。

さらに、「検査周期」では、いかなる頻度で検査を行うかについて定めています。

当局が、JAの態勢について特に関心を持っていること等を記載していますので、態勢整備や検査対応の際に参考になります。

- 農協検査（3者要請検査）結果事例集（農林水産省／金融庁）

農林水産省および金融庁が、JAに対する3者要請検査の結果について、JAが適切な管理態勢を構築する上で参考となる指摘事例を取りまとめ、事例集として公表したものを

です。

同事例集は、3者要請検査で検証を実施したりリスクカテゴリーについて、系統金融検査マニュアル（農林水産省）および金融検査マニュアル（金融庁）の個別の検証項目に沿って指摘された事例を紹介しており、態勢整備の際の参考となります。

○系統金融機関向けの総合的な監督指針（農林水産省／金融庁）

系統金融機関(信用事業を営むJAを含みます。以下同じ)の監督事務に関し、その基本的考え方、監督上の評価項目、事務処理上の留意点について、従来の信用事業事務ガイドラインおよび農中事務ガイドラインの内容も踏まえ、体系的に整理したものです。

2 金融プリンシプルと監督の基本的な考え方

当局は、信用秩序の維持、預貯金者保護の確保、金融の円滑を図る観点から、JAの業務の健全かつ適切な運営を確保することを目的として、JAに対する検査・監督を行います。

当局による監督は、いくつかの主要な原則（プリンシプル）を示し、それに沿ったJAの自主的な取組みを促す監督手法（プリンシプル・ベース）と、詳細なルールを設定し、それを個別事例に適用していく監督手法（ルール・ベース）の組み合わせで行われています。

JAの信用事業は、

- ① 地区が限定されるなど、地域や農林水産業に密着した事業展開を行っている。
- ② 組合員または会員である農林水産業者をはじめ地域の農林水産業に寄与する中小企業等や個人を融資対象としている。

などの基本的特性を有しており、JAとして組合員等利用者との間で親密な関係を長く維持することにより利用者に関する情報を蓄積し、この情報をもとに貸出等の金融サービスの提供を行う事業展開が行われています。

しかし、一口にJAといっても、規模・特性は大きく異なります。地域金融機関と変わらないくらい大規模な事業展開を行っているJAに対する業務運営のルールが、小規模のJAに対して妥当するとは限らず、かえって業務の健全かつ適切な運営を阻害することにもなりかねません。

そこで、当局は、法令等遵守、利用者保護、資産査定等に関する基本的な原則を示し、業務の規模・特性に応じて、各JAに自律的な態勢整備を促す、プリンシプル・

ベースの監督を原則としているといえます。

そして、当局の検査も、各JAが整備した内部管理態勢が機能しているかについて、次に記載の系統金融検査マニュアルに従って検証していくことになります。

3 系統金融検査の基本的な考え方と実施方法

系統金融検査の基本的な考え方は、農林水産省協同組合等検査規程、農林水産省協同組合等検査基本要綱および協同組合検査実施要項において示されております。以下、これらの訓令・通知に記載されている系統金融検査の基本的な考え方および実施方法について、記載します。

(1) 検査の趣旨

当局がJAに対して行う検査は、検査権に基づく実態検討を基礎として、検査対象者に対する個別の指導監督の実を挙げ、もって検査対象者の正常な事業運営を促進することを本旨としています。

(2) 検査の視点

検査の視点は、以下の3点を中心に行います。

① 合法性

定款、規約、諸規程等の整備状況および法令、法令に基づく行政庁の処分、定款、規約、諸規程等の遵守状況を検討します。

② 合目的性

法令、定款等に検査対象者が定めた業務がなされているか、または事業目的に合致した運営がなされているかどうかを検討します。JAの場合は、農協法上、その行う事業によってその組合員および会員のために最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行ってはならないとされているので、この目的に合致した運営となっているのが検討対象となります。

③ 合理性

業務および会計が経済性または効率性の観点からみて、合理的に運営されているかどうかを検討します。

(3) 検査すべき事項

系統金融検査において、検査すべき事項とは、以下の2点を指します。

- ① 業務運営の状況
- ② 資産および負債並びに損益の状況

(4) 検査の種類

系統金融機関に対する検査には、以下の種類があります。

① 請求検査

組合員または会員の請求による検査をいいます（農協法94条1項）。

② 認定検査

法令、法令に基づいてする行政庁の処分または定款等に違反する疑いがあると認めるときに行う検査をいいます（農協法94条2項）。

③ 随時検査

組合等の事業の健全な運営を確保するために行政庁が必要があると認めるときに行う検査をいいます（農協法94条3項）。

④ 常例検査

都道府県等が毎年1回を常例として行う検査をいいます（農協法94条4項）。

⑤ 3者要請検査

(ア) 3者要請検査について

3者要請検査とは、JAの信用事業の健全な運営を図ることを目的に、都道府県知事の要請を受けて農林水産大臣および内閣総理大臣（金融庁長官）が当該都道府県と連携して行う検査で、随時検査に分類されます。平成23年5月13日に、3者要請検査の実効性を高めるべく、「農業協同組合法に定める要請検査の実施に係る基準・指針」（以下、「要請検査実施基準・指針」といいます）が策定され、同年から、本基準・指針に基づく、3者要請検査が本格化しています。

(イ) 3者要請検査の対象

要請検査実施基準・指針によれば、3者要請検査は、以下のいずれかに該当する単位JAに関して、実施されることとなっています。

- ① 都道府県知事が、以下の項目に該当するか等を勘案し、地域の金融システム・経済に与える影響が大きいと考えるJA
 - i. 貯金量が1,000億円以上 または
 - ii. 貯金量が当該都道府県内JAの平均額以上

② 不正・不祥事の再発が認められるJA

このうち、上記の①については、i または ii に該当するJAが、全JA（約700）のうちの、約半数（350）を満たすとされています。また、②については、JAでは、銀行などの金融機関に比して、不正・不祥事の件数が多いことから、不正・不祥事の再発が認められるJAに対して、検査の対象とするものです。

（ウ） 3者要請検査の範囲

要請検査実施基準・指針によれば、3者要請検査は、信用事業に関する業務または会計の状況を検査対象として行われることになっています。

（5）検査により達成すべき事項

① 合法性の検討並びに不正、不当行為等の予防およびその是正

JAにおける法令、法令に基づく行政庁の処分、定款、規約、諸規程等の違反の有無を検討することにより、JAを常に緊張自省させ、不正、不当行為または誤びゅうの発生を未然に防止するとともに、現に発生したものについては、速やかにその是正を図らせます。

② 合目的性および合理性の検討並びに組織強化および業務改善の促進

JAの組織および運営の適否を検討し、財産の内容を明らかにして、合目的性からの遊離、合理性の欠如が認められる場合には、運営当事者に、早期にその改善刷新を図らせます。

③ 監事等の機能発揮

検査を機会に、監事または監査役（以下「監事等」といいます）の現地指導を行い、その機能の発揮を促進します。

（6）検査の対象期間

検査の対象期間は、検査基準日の属する事業年度の前事業年度の開始の日から検査基準日までです。

検査基準日とは、原則として検査に着手した日（検査着手日）の前業務日であり、検査着手日の前業務日に残高試算表が作成されていない場合には、検査着手日の直近の残高試算表が作成された日とすることができます。

また、資産査定、償却・引当等、決算処理を伴う項目の検証については、検査対象者の自己査定基準日（直前期の決算期末日）を検査基準日とします。ただし、検査実

施日が直前期決算の決定のための理事会の開催日以前となる場合は、前々期の決算期末日を検査基準日とします。

(7) 実地検査の原則

検査は、原則として、検査対象者の事務所、事業所等に臨検して行う実地検査となります。なお、必要な場合には、検査対象者の事務所、事業所等に臨検することなく、書面の提出を求め、当該書面により行う書面検査を組み合わせることもあります。

(8) 検査の着手

検査は、現金・現物等の資産の状況を現地において把握することをもって着手することが原則です。なお、検査は、着手後、一定の期間を設け、事務の整理、月末棚卸、必要資料の整備等を行わせた後、検査に入る隔時検査の方法による他、現物検査に引き続いて、他の部分の検査を行う即時検査の方法によることもできます。

4 系統金融検査マニュアル

(1) 系統金融検査マニュアルとは

系統金融検査マニュアルとは、検査官が、JAを検査する際に用いる手引書です。各リスクカテゴリーに応じた検証項目とチェックリストが記載されています。

(2) 系統金融検査マニュアルの運用

各JAは、自己責任原則に基づき、経営陣（理事および監事を指します。なお、経営管理委員会が設定されている場合は経営管理委員も含まれます）のリーダーシップの下、創意・工夫を十分に生かし、それぞれの規模・特性に応じた方針、内部規程等を策定し、JAの業務の健全性と適切性の確保を図ることが期待されていますが、系統金融検査マニュアルの各チェック項目の水準の達成が、JAに直ちに義務付けられるものではありません。検査官が系統金融検査マニュアルを適用するに当たっては、系統金融機関の規模や特性を十分踏まえて行い、機械的・画一的な運用に陥らないよう配慮することが求められています。

したがって、系統金融検査マニュアルのチェック項目について記述されている字義どおりの対応がJAにおいてなされていない場合であっても、JAの業務の健全性および適切性の観点からみて、系統金融機関の行っている対応が合理的なものであり、さ

らに、チェック項目に記述されているものと同様の効果がある、あるいはJAの規模や特性に応じた十分なものである、と認められるのであれば、不適切とするものではありません。例えば、各態勢のチェックリストに記載された部門が設置されていない場合には、検査官は、当該JAの規模・特性を踏まえ、必要な機能を十分に発揮することができ、かつ、相互けん制が機能する組織態勢が整備されているかを検証することとなっています。

(3) 系統金融検査マニュアルの構造

① 検証項目

系統金融検査マニュアルにおいては、以下の11のリスクカテゴリーに関する検証項目が定められています。なお、上記検証項目のうち、リスク管理等編の「法令等遵守態勢」「利用者保護等管理態勢」「信用リスク管理態勢」「資産査定管理態勢」「オペレーショナル・リスク管理態勢」については、第2編第3章～第7章で解説します。

○経営管理（ガバナンス）

- ・経営管理（ガバナンス）態勢—基本的要素—の確認検査用チェックリスト

○金融円滑化編

- ・金融円滑化編チェックリスト

○リスク管理等編

- ・法令等遵守態勢の確認検査用チェックリスト
- ・利用者保護等管理態勢の確認検査用チェックリスト
- ・統合的リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
- ・自己資本管理態勢の確認検査用チェックリスト
- ・信用リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
 - 標準的手法の検証項目リスト 内部格付手法の検証項目リスト
- ・資産査定管理態勢の確認検査用チェックリスト
 - 別表における留意事項
 - 自己査定（別表1） 償却・引当（別表2）
- ・市場リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
- ・流動性リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト
- ・オペレーショナル・リスク管理態勢の確認検査用チェックリスト

② 三層構造

系統金融検査マニュアルは、リスクカテゴリーごとに、以下の三層構造になっており、JAの業務における経営陣や管理者の役割および責任の所在を明確にしています。

- I. 経営陣による態勢整備・確立状況
- II. 管理者による態勢整備・確立状況
- III. 個別の問題点

なお、管理者とは、各管理部門においては、各部門の上級管理職（理事を含みます）を表します。また、支所（支店）等においては、支所（支店）長および支所（支店）長と同等以上の職責を負う上級管理職（理事を含みます）を表します。

③ PDCAサイクル

PDCAサイクルとは、ウォルター・シューハート（Walter A. Shewhart）らが提唱した業務プロセスの管理手法の1つであり、Plan（計画）→Do（実行）→Check（評価）→Act（改善）の4段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善するというものです。

【PDCAサイクル】

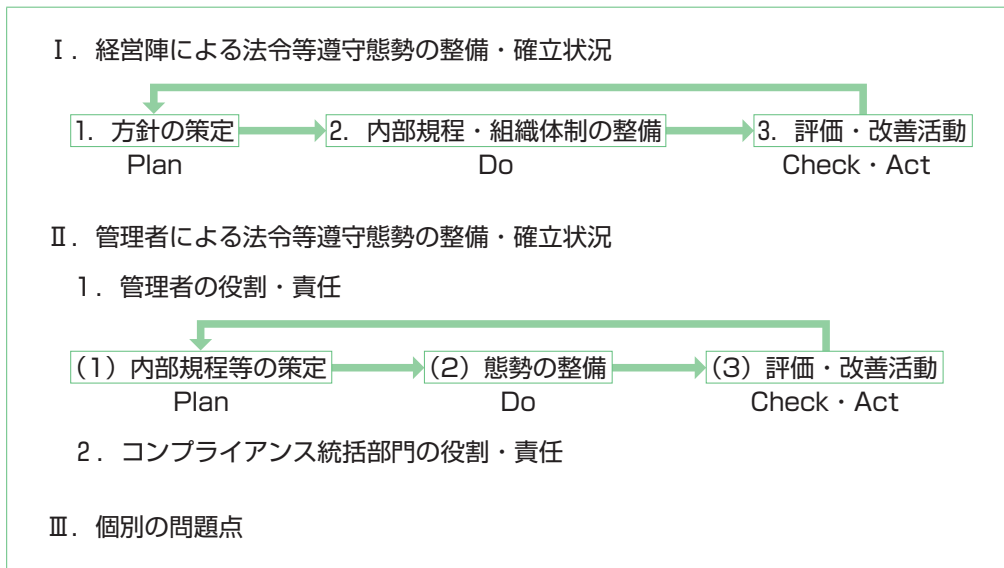
- i. 方針の策定（Plan）
- ii. 内部規程・組織体制の整備（Do）
- iii. 態勢の評価（Check）
- iv. 改善活動（Act）

実効性のあるリスク管理態勢を構築するためには、規程や組織体制などの「枠組み」（Plan・Do）を作るだけでは足りず、自主的な評価・改善活動が有効に機能して自浄作用が働き、態勢のさらなる向上が図られるという動的なプロセスが必要です。

系統金融検査マニュアルは、PDCAサイクルを意識したものとなっており、各リスクカテゴリーについて、上記三層構造の階層ごとに、PDCAサイクルが有効に機能しているかという観点から記載されています。

例えば、法令等遵守態勢の確認検査用チェックリストをみると、図表1-1-1の構成となっています。

●図表1-1-1 法令等遵守態勢の確認検査用チェックリストの構成



④ 評価 (Check) ・改善活動 (Act) の重要性

系統金融検査マニュアルにおいては、「分析・評価プロセスの有効性を検証」、「見直し」という文言が至るところに記載されていますが、これは、当局が、JAにおいて評価 (Check) ・改善活動 (Act) が有効に機能しているかというところを重要視していることの表れといえます。

なぜ、評価 (Check) ・改善活動 (Act) を重要視しているかというと、本章「2. 金融プリンシプルと監督の基本的な考え方」で前述したとおり、当局主導で業務運営ルールを定めるのではなく、JAの規模・特性に応じて、態勢を整備することを求めているからです。JAには、自ら規程・体制を整備して自ら評価・改善活動をする能力があることを前提に業務運営上問題が発生したとしても、自ら問題を発見して、原因を分析し、改善することを期待しています。逆に、JAにおいて、このような自浄作用が働かない場合には、当局が積極的に介入せざるを得ないことになります。

(4) 系統金融検査マニュアルの留意点

系統金融検査マニュアルにおけるチェック項目の語尾が「しているか」または「なっているか」とあるのは、特に断りのない限り、当該JAが達成していることを前提として検証すべき項目となっています。

一方、チェック項目の語尾が「望ましい」とあるのは、特に断りのない限り、JAに対してベスト・プラクティス (より優れた業務運営) として期待される項目です。

また、チェック項目において「例えば」として着眼項目を列記してあるのは、すべての内容を字義どおり達成することを求めるものではなく、当該JAの業務の規模・特性等に応じて、JAが構築した体制が機能するか否かといった観点から、実質的な必要性を判断すべき例示項目となっています。

例えば、信用リスク管理態勢のチェックリストのⅡ-2「信用リスク管理部門の役割・責任」の「③【問題債権の管理部門の役割・責任】」(i)においては、以下の記載となっています。

(i) 問題債権の管理部門は、問題債権が系統金融機関の経営の健全性に与える影響を認識し、信用リスク管理規程に基づき、問題債権として管理が必要な債権を早期に把握する態勢を整備しているか。

また、金庫にあっては、問題債権を管理・回収する部門が専担の体制となっているか。なお、組合にあっては、問題債権を管理・回収する部門は専担の体制となっていることが望ましい。

上記記載の前段については、問題債権の管理部門が、問題債権として管理が必要な債権を早期に把握する態勢を整備していることを前提として検証を行うことが明らかとなっています。また、後段については、問題債権を管理・回収する部門が、専任担当の体制となっていることがベスト・プラクティスであるということを示しています。当該JAの規模・特性に応じて、問題債権を管理・回収する部門を専任担当とすることが可能であれば、それを目指すべきであるといえます。

さらに、同「①【審査部門の役割・責任】」(i)においては、以下の記載となっています。

(i) 審査部門は、例えば、事業推進部門等から独立し、審査部門の担当理事は事業推進部門等の理事が兼務していないなど、事業推進部門等の影響を受けない体制となっているか。なお、審査部門が事業推進部門等から独立していない場合及び審査部門の担当理事が事業推進部門等の理事と兼務している場合には、適切な審査を行うためのけん制機能が確保されているか。

上記のとおり、審査部門が事業推進部門等の影響を受けない体制となっていることを前提として検証を行うことを明らかにしていますが、事業推進部門等の影響を受けない体制となっていること具体例として、事業推進部門等から独立し、審査部門の担当理事は事業推進部門等の理事が兼務していない場合を挙げています。もっとも、すべての内容を系統金融検査マニュアルの字義どおりに達成することを求めるもので

はなく、当該JAの業務の規模・特性等に応じて、JAが構築した体制が機能するか(すなわち態勢整備がなされているか)否かといった観点から、実質的な必要性を判断すべきこととなっています。上記なお書きのように実際に、「審査部門が事業推進部門等から独立していない場合および審査部門の担当理事が事業推進部門等の理事と兼務している場合」についても、「適切な審査を行うためのけん制機能が確保されている」か否かを検証項目としており、JAに対し、適切に審査を行うための態勢の確保を求めていることが明らかとなっています。

このように、系統金融検査マニュアルでは、JAが達成していることを前提としている項目と、ベスト・プラクティスとして期待している項目とを分けているので、態勢整備を検討する際には、これらの点に留意する必要があります。