

中小企業政策審議会組織連携部会

議論の整理

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
----------------------	---

中小企業組合を巡る課題

1．中小企業組合全般に関する課題・・・・・・・・	3
2．中小企業組合による共済事業に関する課題・・・・・・・・	4
3．関連する最近の動き・・・・・・・・	7

中小企業組合ガバナンスの充実に向けた方向性 (中小企業組合全般関係)

1．中小企業組合全般におけるガバナンス充実・・・・・・・・	9
-------------------------------	---

中小企業組合のガバナンス充実に向けた方向性 (共済事業関係)

1．事業協同組合の共済事業の健全性・透明性の確保・・・・・・・・	15
2．火災共済協同組合の共済事業・・・・・・・・	28
3．中小企業組合の共済事業の円滑化・・・・・・・・	28
4．その他の中小企業組合等における共済事業に関する措置・・	32

中小企業組合に期待される新たな役割・・・・・・・・	33
---------------------------	----

はじめに

昭和24年の中小企業等協同組合法の制定、昭和32年の中小企業団体の組織に関する法律の制定以降、約半世紀が経過している。現在においても、中小企業組合の数は約4万8千（平成17年3月現在）、平成16年度の新設組合数は868と、相当程度の中小企業組合が活発に活動している。

戦後、我が国の中小企業施策は、金融、組織化、診断・指導を3本柱として出発したが、中小企業組合は、このうちの組織化政策の要としての役割を担ってきた。当時の組合設立の基本理念は、旧中小企業基本法（昭和38年制定）に示されているように、中小企業であるが故の経営規模の脆弱性、過小過多といった問題に対応し、経営規模の適正化を進めることにより大企業との格差是正を図ることであったと考えられる。現実的にも中小企業組合における活動は、同業種の事業者による共同生産等の共同経済事業やカルテル事業の実施が中心であった。

しかしながら、高度経済成長期が終わり、日本経済全体について内需主導型経済への転換が強く求められるようになるなかで、こうした従来の同業種による共同経済事業に加え、業種・業態等の異なる事業者が連携することで互いの技術や経営、マーケティングのノウハウ等を提供しあい新事業を展開するというような事例が増加している。

また、事業内容についても、IT化への対応、環境問題に対応した技術開発など、時代の変化に的確に対応して、極めて多様化してきている。

さらに、イノベーションの創出という観点から創業の重要性が注目されるようになるなかで、企業組合を活用した創業も活発に行われるに至っている。

こうしたなか、平成9年には、組合員の分野進出を支援すべく、事業協同組合の事業に組合員の新事業分野への進出支援が追加された。

また、平成11年には中小企業基本法が改正され、中小企業政策の理念は、従来の「格差の是正」から「多様で活力のある中小企業の育成・発展」へと転換されるとともに、組合制度についても、本来中小企業が有する機動性、柔軟性や創造性などを生かして「経営資源の相互補完を図るための組織」として位置付けられることとなった。

そして、こうした組合事業の拡大・発展を促進し、また、中小企業組合を活用した創業を円滑化すべく、事業協同組合、企業組合及び協業組合から株式会社又は有限会社への組織変更規定も創設された。また、商工組合についても、カルテルを実施するための組織から、業種共通の課題、時代の変化とともに顕在化する新たな共通課題等に業種毎に効率的に取り組むための組織として位置付けられることとなった。

さらに、平成14年には、企業組合を活用した創業をさらに後押しすべく、個人にのみ認められていた企業組合の組合員資格を法人等にも付与し、従事組合員比率（2/3 1/2）及び従業員の組合員比率（1/2 1/3）を緩和するとともに、出資配当制限（年1割 年2割）についても緩和された。

このように、中小企業組合は、中小企業組合をとりまく環境の変化に的確に対応しながら、その活躍の場を着実に広げつつあり、中小企業施策もこうした動きを積極的に支援してきたところである。

他方、こうした中小企業組合については、制度創設以来約半世紀という期間が経過していることもあり、制度と実態に乖離が生じてきている面があることも否定できない。特に、中小企業組合の

ガバナンスについては、制度発足時における枠組が基本的に維持されてきているため、組合の規模の拡大や事業内容の高度化・複雑化等に伴い一部の中小企業組合については、制度の根幹をなす相互扶助の理念に基づいた組合員による自治ガバナンスが機能しにくくなっているのではないかと、という問題が現実のものとなってきている。

今後とも中小企業組合が、期待される多様な役割を担いつつ、引き続き中小企業者の競争力を強化するための有効な組織体であり続けるためには、実施する事業内容に即した事業の健全性、透明性が担保される枠組を構築し、ガバナンスを実効的に機能させることにより、その信頼性をより一層高めていくことが是非必要ではないかと考えられる。

また、新事業展開や創業の受け皿としての中小企業組合の活用については、前述のように、これまでも逐次制度の見直しを行ってきたところであるが、近時の連携組織の多様化の動き（NPO法人の活躍、LLP・LLCの創設等、平成16年に成立した中小企業新事業活動促進法における、いわゆる「新連携」など）を踏まえて、今一度、中小企業組合の活躍の機会を広げるための制度改善について検討する必要があると考えられる。

このような問題意識を背景に、本部会は、平成17年6月27日に経済産業大臣から中小企業政策審議会への「我が国経済社会環境の構造変化の進展を踏まえた中小企業組合制度の在り方について、貴審議会に意見を求める」との諮問の付託を受けた。

それ以来、本部会は中小企業組合制度の趣旨・実態を十分に踏まえつつ、中小企業組合の健全な事業運営を発展させていくための制度のあり方についての審議を行ってきたところである。本書は、その議論の結果を整理したものである。

中小企業組合を巡る課題

1. 中小企業組合全般に関する課題

中小企業組合の運営は、相互扶助の精神に基づく組合員の自治ガバナンスにより行うことが基本とされており、組合員、理事、監事がお互いの役割を果たすことで適切な運営がなされてきた。

しかしながら、近年、中小企業組合の理事会・代表理事等による違法・不当な業務執行、不適当な会計処理が行われることにより、組合・組合員が財産上の損害を被る事例が発生している。具体的には、理事長等の判断により組合規約に規定された限度額以上の貸付を行い、これが不良債権化した、あるいは、不動産、株式等による運用の結果評価損が発生したといったことにより中小企業組合が破綻した事例や、代表理事等が業務上横領の容疑で逮捕・起訴された事例が存在。このため、中小企業組合全般において、ガバナンスの充実のための措置を検討することが必要であると考えられる。

(注) 現行の中小企業等協同組合法(以下「組合法」という)に基づく中小企業組合の通常時の運営及び運営に疑義がある場合の対応については、参考1参照。

【参考1】

< 通常時の運営 >

- 総会選挙による理事、監事の選出(法第35条)
- 理事の定数は3人以上、監事の定数は1人以上(法第35条)
- 理事の定数の2/3以上は組合員又は組合員の役員(法第35条)
- 代表理事は、理事会が選出(法第36条の8)
- 組合の業務執行は理事会が決する(法第36条の5)
- 理事会の議事録作成し10年間保存(法第36条7)
- 代表理事は、業務に関する一切の行為権限を持つ(法第36条の8)
- 理事は、通常総会の1週間前までに決算関係書類を監事へ提出し、主たる事務所へ備置く(法第40条)
- 監事は、理事の職務に関する会計監査を行う(法第36条の4)
- 理事は、監事の意見とともに、決算関係書類を通常総会へ提出(法第40条)
- 決算関係書類は、通常総会の承認が必要(法第40条)
- 通常総会后2週間以内に決算関係書類を行政庁へ提出(法第105条の2)

< 疑義がある場合の対応 >

[未然防止策]

- ・理事の自己契約は、理事会の承認が必要(法第38条)
- ・組合事業・組合員資格事業と実質的に競争関係にある者の理事への就任禁止(法第37条)
- ・監事は、理事・組合の使用人との兼職禁止(法第37条)
- ・理事・監事の任期は3年以内で定款で定める(法第36条)

[監事による会計監査]

- ・監事は会計監査を行う(法第36条の4)

[組合員への権利付与]

- ・6月以上継続して組合員である者は、組合に対し、役員等の責任を追及する訴えの提起の請求等が可能(組合法第39条による会社法第七編第二章第二節の準用)
- ・組合員は、総組合員の1/5以上の連署をもって役員の改選請求が可能、総会において出席者の過半数の同意により役員は失職(法第42条)
- ・組合員(債権者)による、業務取扱い時間内における理事会議事録の閲覧・謄写(法第36条の7)
- ・6月以上継続して組合員である者は、法令違反等により回復することができない損害が生じるおそれがある時は、当該行為の差止請求が可能(法第36条の3による会社法第360条の準用)
- ・総組合員の1/10以上の同意による会計帳簿の閲覧・謄写(法第41条)

- ・組合員（債権者）による、業務取扱い時間内における決算関係書類の閲覧・謄写（法第40条）
- ・総組合員の1/10以上の同意による、組合の業務・会計が法令等に違反する疑いがあることを理由として、行政庁に検査請求が可能（法第105条）

〔行政庁による監督〕

- ・行政庁は、年一回に限り一般的状況に関し、報告徴収が可能（法第105条の3）
- ・行政庁は、組合の業務・会計が法令・定款等に違反する疑いがあり、又は運営が著しく不当である疑いがあると認めるときは、報告徴収・立入検査が可能（法第105条の4）
- ・行政庁は、報告徴収・立入検査をした場合であって、組合の業務・会計が法令・定款等に違反し、又は運営が著しく不当であると認めるときは、期間を定めて必要な措置をとるべき旨を命ずることが可能（法第106条）
- ・行政庁は、組合が上記の命令に違反したとき等において、組合に対し解散を命ずることが可能（法第106条）

（注）条文は、会社法の整備に伴う改正後のものである。

2. 中小企業組合による共済事業に関する課題

中小企業組合においては、共済事業を行っているものも存在する。共済事業を行っている中小企業組合には、火災共済事業を行っている火災共済協同組合と、火災共済事業以外の共済事業を行っている事業協同組合等が存在する。

（注）事業協同組合は、福利厚生事業の一環として火災共済事業を行うことも可能であるが、これについては、火災共済協同組合が行う火災共済事業との調整を図るとの観点から、あくまで見舞金的な性格なものに止めるべきと整理されており、共済契約者一人当たりの共済金額の上限を30万円と定められている。

事業協同組合が行う共済事業は、組合員の事業用施設に関するものは共同経済事業の一環として、それ以外の共済事業は、福利厚生事業の一環として行われている。これら事業協同組合が行う共済事業は、当然に他の事業との兼業が可能であり、法令上区分経理も必要とされていない。また、自動車損害賠償保障法（以下「自賠法」という）における責任共済以外の共済事業については、事業協同組合に一般的に課せられている規制を除き、共済事業に着目した特段の規制は設けられていない。

火災共済協同組合及び同連合会については、火災共済・再共済事業を実施することとされており、他の事業との兼業は不可とされている。また、火災共済協同組合及び同連合会に対しては、共済事業に着目した規制（一部、事業協同組合にも課せられているものも存在）が課せられている。

（注）事業協同組合に一般的に課せられている規制及び火災共済協同組合に課せられている規制については、参考2参照。

【参考2】

＜事業協同組合に一般的に課せられている規制＞

〔入口規制〕

- ・設立の認可の際に、所管行政庁に対し定款、事業計画等を提出しなければならない。
- ・行政庁は、設立の手續又は定款・事業計画の内容が法令に違反する、事業を行うために必要な経営的基礎を欠く等その目的を達することが著しく困難であると認められるとき、を除き認可しなければならない。

〔健全性の確保〕

- ・定款で定める額（出資総額の1/2以上）に達するまで、毎事業年度の剰余金の1/10以上を準備金として積み立てなければならない（法定利益準備金）。

- ・剰余金の配当については、前期繰越損失がある場合には、損失を補填し、次に法定利益準備金等を控除し、なお残額があった時のみに認められる。

[透明性の確保]

- ・組合員及び組合の債権者は、理事に対し定款、規約・共済規定、総会・理事会の議事録、決算関係書類等の閲覧又は謄写を求めことができ、理事は、正当な理由がない場合、これを拒めない。
- ・組合員は、総組合員の 1 / 10 以上の同意を得て、理事に対し会計の帳簿等の閲覧又は謄写を求めことができ、理事は、正当な理由がない場合、これを拒めない。

[行政庁による監督]

- ・行政庁は、年一回に限り一般的状況に関し報告徴収が可能。
- ・行政庁は、組合の業務・会計が法令・定款等に違反する疑いがあり、又は運営が著しく不当である疑いがあると認めるときは、報告徴収・立入検査が可能。
- ・行政庁は、報告徴収・立入検査をした場合であって、組合の業務・会計が法令・定款等に違反し、又は運営が著しく不当であると認めるときは、期間を定めて必要な措置を採るべき旨を命ずることができる。
- ・行政庁は、組合が上記の命令に違反したとき等において、組合に対し解散を命ずることができる。

< 火災共済協同組合に課せられている規制（一部、事業協同組合にも課せられている） >

[入口規制]

組合員数	1000人以上
出資総額規制	火災共済協同組合：200万円以上 同連合会：500万円以上
地区規制	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県内に存在する中小企業者の全てに加入資格を与える地域組合は各都道府県に一つ ・定款で定める一の業種に属する事業を行う中小企業者のみに加入資格を与える業種組合は全国を地区とする ・連合会は火災共済協同組合をもって組織し、全国に一つ

[健全性の確保]

責任準備金	・収入した共済掛金（再共済料は除く）から、共済掛金を収入した共済契約に基づいて支払った共済金（再共済金は除く）支払準備金、事業費を控除した額及び異常危険準備金の合計額以上の金額
異常危険準備金	・収入した正味収入共済掛金の額に達するまでの積立てが必要。
支払準備金	・支払うべき共済金等のうち未だ支払わないものがあるときは、その金額等
利益準備金	・剰余金の 1 / 10 以上の積立てが必要。
余裕金の運用制限	<ul style="list-style-type: none"> ・原則、業務上の余裕金の運用は以下に限定。 <ul style="list-style-type: none"> - 銀行、信託会社、農林中央金庫、商工組合中央金庫、信用金庫、信用協同組合、農業協同組合等への預貯金、金銭信託 - 郵便貯金 - 国債、地方債、特別の法律により法人の発行する債券及び金融債、償還及び利払の遅延のない物上担保又は一般担保付の社債、日銀出資証券及び銀行の発行する株式であって証券取引所に上場されており、かつ、取得時の直前の営業年度における利益の配当率が 1 割以上のもの、証券投資信託の受益証券
共済金額の上限	・共済の目的たる物件一件につき、純資産額と地方公共団体の支払保証額の合計額に 75 / 100 を乗じた額に相当する金額が上限
事業方法書等の変更	・事業方法書等で定めた事項を変更するには、行政庁の認可が必要。
事業の譲渡の禁止	・事業の譲渡は禁止（一部の譲渡も不可）。

[透明性の確保]

決算関係書類の閲覧	・組合員及び組合の債権者は、何時でも、理事に対し決算関係書類の閲覧又は謄写を求めることができる。
-----------	--

[所管行政庁による監督]

報告徴収	<ul style="list-style-type: none"> ・一般的な状況に関する年一回の報告徴収が可能。 ・業務・会計が法令・定款等に違反する疑いがあり、又は運営が著しく不当である疑いがあると認められるときの報告徴収。 ・業務又は財産の状況に関し報告又は資料の提出を求めることが可能（保険業法の準用）
立入検査	<ul style="list-style-type: none"> ・業務・会計が法令・定款等に違反する疑いがあり、又は運営が著しく不当である疑いがあると認められるときは、立入検査が可能。 ・業務の健全かつ適切な運営を確保し、契約者等の保護を図るため必要があると認めるときは、立入検査が可能（保険業法の準用）
事業方法書等の変更命令	<ul style="list-style-type: none"> ・業務の健全かつ適切な運営を確保し、契約者等の保護を図るために必要があると認めるときは、事業方法書等の変更を命ずることができる（保険業法の準用）
措置・業務停止命令	<ul style="list-style-type: none"> ・報告徴収、立入検査をした場合において、業務・会計が法令・定款等に違反し、又は運営が著しく不当であると認めるときは、期間を定めて必要な措置を採るべき旨を命ずることが可能。 ・業務の健全かつ適切な運営を確保し、契約者等の保護を図るため必要があると認めるときは、期限を付して業務の全部若しくは一部の停止を命じ、若しくは財産の供託等必要な措置を命ずることができる（保険業法の準用） ・命令に違反したとき等解散を命ずることができる。 ・処分に違反した場合など、認可の取り消しが可能（保険業法の準用）

事業協同組合の共済事業は、沿革的には共同経済事業等に付随した事業からスタートしたと考えられ、いわゆる見舞金的な共済金の給付を行うものが中心であったと考えられる。しかしながら、組合員のニーズが多様化するに伴い、現在、事業協同組合が行う共済事業は、その規模が相当程度大きいと判断されるものも相当数存在。また、こうした規模が大きい共済事業を実施する事業協同組合の共済契約の内容は、契約期間・契約金額が相当な期間や金額におよぶものもあるなど、多岐に渡るものとなっている。

これらの共済事業については、これまで他の事業と同じように相互扶助の理念に基づいた自治ガバナンスにより運営がなされてきたが、多数の組合員を有している場合もあること、共済契約の内容も複雑化していること等によりこうした相互扶助の理念に基づいた自治ガバナンスは機能しにくくなっていると考えられる。こうした状況の中で、責任共済事業を除き共済事業に着目した特段の規制が法令上設けられていない現状においては、全ての事業協同組合が共済事業を行うに十分健全な財務状況を確保することは難しい状況にあると考えられる。

このため、事業協同組合の共済事業に関し、健全な事業運営が担保されるよう、一定の枠組を構築することが必要であると考えられる。

なお、併せて、共済事業の運営の円滑化に資する措置も検討することが必要であると考えられる。

また、火災共済協同組合による火災共済事業についても平成3年度以降、規模の大きい台風による被害が増えてきており、火災共済協同組合の中には十分健全な財務状況でない組合も存在し得る考えられる。こうした状況の中で、組合員保護を図るためには、相互扶助の理念に基づいた自治ガバナンスという考えと、共済事業を実施する中小企業組合の実態を十分踏まえつつ、事業の健全性・透明性を一層担保するための措置を検討することが喫緊の課題となっている。

このため、火災共済協同組合に関しても、健全な事業運営がより一層担保されるよう、一定の枠組を構築することが必要であると考えられる。

なお、併せて、火災共済協同組合の運営の円滑化に資する措置も検討することが必要であると考えられる。

3. 関連する最近の動き

中小企業組合全般におけるガバナンスの充実、中小企業組合による共済事業の事業運営の健全化・円滑化を検討するにあたって、関連する動きとしては、会社法の成立（本年6月29日成立）、農業協同組合法（以下「農協法」という）の改正（昨年6月11日成立・本年4月1日施行）、保険業法の改正（本年4月22日成立）が存在。これらは、事業体組織としての信頼性を向上すべくガバナンスを充実させ、また、契約者・組合員保護の必要性から健全性・透明性の向上に努めているものである。

（注）会社法の内容、農協法の改正内容、保険業法の改正内容については、参考3参照。

【参考3】

（1）会社法の成立（本年6月29日）

社会経済情勢の変化への対応等の観点から、会社に係る各種制度のあり方についての体系的かつ抜本的な見直しが行われた。具体的内容は以下の通り。

〔利用者の視点に立った規律の見直し〕

- ・株式会社と有限会社を一つの会社類型（株式会社）として統合
- ・設立時の出資額規制を撤廃（最低資本金制度の見直し）

〔会社経営の機動性・柔軟性の向上〕

- ・組織再編行為（合併、会社分割等）に係る規制の見直し 等

〔会社経営の健全性の確保〕

- ・株主代表訴訟制度の合理化
- ・会計参与制度の創設（主として中小企業の計算書類の正確性の向上を図るための任意設置機関の制度の創設）
- ・会計監査人の任意設置の範囲の拡大
- ・監事の権限強化（株主への権限付与との選択制） 等

〔その他〕

- ・新たな会社類型として合同会社（LLC）を創設

（ ）他方、「有限責任事業組合契約に関する法律」により、有限責任事業組合（LLP）も創設。

（2）農業協同組合法の改正（平成16年6月11日成立・本年4月1日施行）

組合員や消費者のニーズ等に的確に対応し、農協が行う経済事業、信用事業、共済事業等における機能が十分に発揮されるよう、中央会監査の強化の集約、共済・信用事業の健全性の確保等を実施。具体的内容は以下の通り。

〔中央会の監査機能の強化等〕

中央会の監査機能の集約

- ・全国中央会及び都道府県中央会がそれぞれ行っている組合に対する決算監査及び計画監査について、全国中央会に集約する。

経営情報の開示が義務付けられる組合の範囲の拡大 等

- ・信用事業を行う組合に加え、新たに全農・経済連等についても、部門別の損益状況を明らかにした書類の総会への提出及び業務報告書の行政庁への提出を義務付け。

〔共済事業関係〕

最低出資金制度の導入

- ・信用事業を行う組合に加え、共済事業を行う組合の出資の総額についても、一定額以上（組合員数が1000人未満の場合等：1千万円、通常の農協：1億円、全国を地区とする農協連合会：10億円 等）を必要とした。

早期是正措置の導入

- ・ 共済金等の支払能力の充実状況の基準（ソルベンシー・マージン比率基準）を定め、これに応じて、行政庁が、組合に対し、業務改善命令等を発する制度を導入。

準備金に関する規定の整備

- ・ 共済事業を行う組合について、責任準備金に加え、支払準備金、価格変動準備金及び割戻準備金についても、積立てを義務付けるとともに、利益準備金の積立基準を引き上げる。

員外監事等の設置 等

- ・ 信用事業を行う組合（貯金等合計額が50億円以上）に加え、共済事業を行う組合（責任準備金額が50億円以上）についても、員外監事及び常勤監事の設置を義務付け。

[契約者保護のための措置]

クーリング・オフ制度の導入

- ・ 共済契約の申込みの撤回又は解除（いわゆるクーリング・オフ）の制度を導入
不適正な推進行為の禁止・重要事項説明等の事業運営に関する措置
- ・ 共済契約の勧誘・締結に際し、共済契約者に対して虚偽のことを告げる等の不適正な行為を規制するほか、共済事業を行う組合に契約者への重要事項の説明、共済代理店の業務の適正の確保等を義務付け。

財務状況等を記載した説明書類の縦覧

- ・ 信用事業を行う組合に加え、新たに共済事業を行う組合についても、事業年度毎に業務及び財産の状況を記載した説明資料の公衆への縦覧を義務付け。

(3) 保険業法の改正（本年4月22日成立）

特別な法律上の根拠も無い共済事業（特定の者を相手方として保険の引受けを行う事業）が急増し、また、事業内容も多様化している状況を踏まえ、保険契約者等の保護の一層の充実を図るため、保険業法の適用範囲の見直し等を実施。具体的内容は以下の通り。

[保険業法の適用範囲の見直し]

- ・ 特定の者を相手方として行う保険の引受けを行う事業について、原則として保険業法の規定を適用。

() 制度共済、企業内共済、労働組合が組合員等相手に行う共済、学校が学生を相手に行う共済等については、引き続き保険業法の規定は適用しない。

[少額短期保険業者制度の導入]

少額短期保険業者

- ・ 保険業のうち、保険期間が二年以内で政令で定める期間以内で、保険金額が一千万円を超えない範囲内において政令で定める金額以下の保険のみの引受けと行う事業を少額短期保険事業とし、これのみを行う事業者については登録制とする（登録の要件は、一定額以上の財産的基礎、的確に業務を行える株式会社・相互会社であることと等）。

業務に関する規制

- ・ 保険契約者等の保護のため必要かつ適当な額の供託
- ・ 保険料その他の資産の運用は、預金、国債の取得等によること
- ・ 原則として、少額短期保険業及びこれに付随する業務のほか他の業務を行えないこと
- ・ 責任準備金等の積立て
- ・ 募集規制

中小企業組合のガバナンスの充実に向けた方向性（中小企業組合全般関係）

1. 中小企業組合全般におけるガバナンス充実

（１）基本的考え方

中小企業組合全般に対するガバナンス充実のための措置としては、大きく以下の二つが存在する。

理事、監事、組合員それぞれの権利・義務関係を見直すことで、組合内部における自律的機能の強化によるガバナンスの充実を図る

行政庁による監督を強化する

中小企業組合が、相互扶助の精神に基づく自治ガバナンスによる運営を行う組織であることを踏まえれば、基本的には による組合のガバナンス充実を目指すべきと考えられる。

具体的に上記を検討するにあたっては、組合法とは若干趣旨を異にするものの有力な組織形態の一つである会社組織を全般的に規定している会社法及び同じ協同組合組織である農業協同組合について規定している農協法を参考にしつつ、中小企業組合にとって必要と考えられる措置を検討すべきと考えられる。

また、中小企業組合においては、組合員からの出資、組合員への転貸事業の原資としての借入、その他の組合事業実施のための借入等により資金を調達し、事業を運営しているところ。中小企業組合の中には、こうして調達した資金を原資として資産運用を行い、これの失敗により破綻した事例も存在。このため、中小企業組合の性格及び資金調達の趣旨等を踏まえ、中小企業組合における資産運用のあり方についても検討することが必要と考えられる。

（２）措置の具体的内容

監事の権限強化について

現行組合法においては、信用協同組合を除き、旧商法・商法特例法の小会社と同様に監事の権限を会計監査に限定しているが、中小企業組合においても、相互扶助による自治ガバナンスが機能しにくくなっているものも存在し、こうした場合、監事の権限を強化することが望ましいと考えられる。また、中小企業組合においては、一般的には組合員数が多くなれば多くなるほど、組合員の自治意識が希薄化し、自治ガバナンスが機能しにくくなると考えられる。

このため、監事の権限を強化し、これまでの会計監査に加え業務監査を行わせる途をひらくとともに、特に、一定の組合員数を超える中小企業組合においては、これを義務づけることとする。

さらに、監事の権限を強化しても、自治意識が希薄化しているような組合員が監事をつとめた場合、監事による業務監査及び会計監査が機能しにくくなることも考えられる。組合員数が一定以上となった場合、組合員の自治意識が希薄化することも想定されるため、こうした中小企業組合については、前述のように監事の権限を強化するとともに、監事のうち一人以上は組合員以外の者とすべきと考えられる。

< 会社法の考え方 >

旧商法及び商法特例法においては、資本金が1億円以下の小会社における監査役の権限を会計監査に限定していたところ。会社法においては、小会社という区分がなくなり、大会社以外の会社における監査役の権限を、原則、業務監査及び会計監査とし、公開会社でない場合は、定款に定めることで監査役の権限を会計監査に限定することを可能としている。また、大会社については、引き続き監査役の権限を業務監査及び会計監査とするとともに、監査役は3人以上で、うち半数以上は社外監査役としている。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、監事に業務監査権を付与している。

【参考4：旧商法・商法特例法、会社法における規定の整理】

< 旧商法・商法特例法 >

	定義	監査役等の設置	権限
大会社	・資本金 5 億円以上 又は ・負債 2 0 0 億円以上	・監査役は 3 人以上 ・うち、半数以上は社外 ・会計監査人の設置	・監査役（社外含む）：業務監査及び会計監査 ・会計監査人：会計監査
中会社	・大会社、小会社以外	・監査役	・監査役：業務監査及び会計監査
小会社	・資本金が 1 億円以下	・監査役	・監査役：会計監査に限定

< 会社法 >

	定義	監査役等の設置	権限
大会社	・資本金 5 億円以上 又は ・負債 2 0 0 億円以上	・監査役は 3 人以上 ・うち、半数以上は社外 ・会計監査人の設置	・監査役（社外含む）：業務監査及び会計監査 ・会計監査人：会計監査
以外	・大会社以外	・監査役	・監査役：原則、業務検査及び会計監査 ・ただし、監査役会・会計監査人を設置しない公開会社でない会社は、定款で会計監査に限定することも可能

業務監査権を有する監事の具体的な権限

業務監査権を有する監事の具体的な権限については、会社法における監査役の権限を参考にして措置を講じるべきと考えられる。具体的には、理事等からの報告徴収、理事会への報告義務、理事会への出席・意見陳述・議事録への署名又は記名押印義務、理事会の招集請求権、総会への報告義務、理事の行為の差止請求権、が考えられる。

また、これらとは別に、会社法を参考に、業務監査権限を有する監事が存在する中小企業組合の理事に対しては、組合に著しい損害をおよぼすおそれがある事実を発見した時に、監事への報告を義務づけるべきと考えられる。

（注）会社法における監査役の権限については参考5 参照。

【参考5：会社法における監査役の権限・義務】

- 取締役の職務の執行を監査（会社法第381条）
- 取締役、支配人その他使用人、子会社に対して、いつでも、事業の報告を求め、又は業務・財産の状況の調査が可能（会社法第381条）
- 取締役が不正行為をし、若しくは当該行為をするおそれがある、又は法令・定款違反、著しく不当な事実があると認めるときは、遅滞なくその旨を取締役会に報告する義務（会社法第382条）
- 取締役会に出席し、必要があると認めるときは、意見を述べなければならない（会社法第383条）
- 必要があると認めるときは、取締役会の招集請求が可能で、請求後5日以内に、請求日から2週間以内を取締役会日とする招集が通知されない場合、請求した監査役は取締役会の招集が可能（会社法第383条）
- 取締役が株主総会に提出しようとする議案、書類等を調査し、法令・定款違反、著しく不当な事項があると認めるときは、その調査結果を株主総会に報告する義務（会社法第384条）
- 取締役が法令・定款違反行為をし、又は当該行為をするおそれがある場合において、会社に著しい損害が生じるおそれがあるときは、取締役に対し当該行為の差止請求が可能（会社法第385条）

（ ）上記の規定とは別に、会社法を参考に、業務監査権限を有する監事が存在する中小企業組合の理事に対しては、組合に著しい損害をおよぼすおそれがある事実を発見した時に、監事への報告を義務づけるべきと考えられる。

（ ）業務監査権限を有する監事については、上記の通り理事会への出席と必要がある場合の意見陳述を義務づけるべきと考えられるが、この場合、あわせて、理事会に出席した監事に対し、理事会の議事

録への署名、記名押印を義務づけるべきと考えられる。

監事の権限を会計監査に限定する場合の組合員に対する権利付与

組合員数が一定以下の中小企業組合においては、これまで通り監事の権限を会計監査に限定することも可能とすべきと考えられる。監事に業務監査権限を付与した場合は、これにより理事による適正な組合運営が担保されと考えられる。他方、監事の権限を会計監査に限定した場合は、自治ガバナンスによる適正な組合運営を担保すべく、業務監査権限を有する監事に付与される一定の権利を組合員に付与すべきと考えられる。

このように監事の権限を会計監査に限定した場合の、組合員に付与すべき具体的権限については、会社法における規定を参考にして措置を講じるべきと考えられる。具体的には、理事会の招集請求権、理事会への出席・意見陳述、理事の行為の差止請求権が考えられる。

(注) 会社法において、監査役の権限が会計監査に限定された場合に株主に付与される権利については参考 6 参照。

【参考 6：会社法における株主の権利】

- 業務監査権を有する監査役設置会社の株主は、裁判所の許可を得た上で、取締役会の議事録の閲覧又は謄写が可能とされているが、会計監査権限のみを有する監査役設置会社の株主は、営業時間内はいつでも、取締役会の議事録の閲覧又は謄写が可能とされている(会社法第 371 条)【現行組合法において措置済み】

- 業務監査権限を有する監査役設置会社の株主は、取締役会の招集請求権を有しないが、会計限定の監査役設置会社の株主は、取締役が法令・定款違反行為をし、又は当該行為をするおそれがあると認めるときは、取締役会の招集請求が可能。

また、請求後 5 日以内に、請求日から 2 週間以内を取締役会日とする招集が通知されない場合、請求した株主は取締役会の招集が可能。

招集した株主は、取締会に出席し、意見を述べることができる(会社法第 367 条)

- 取締役が法令・定款違反行為をし、又は当該行為をするおそれがある場合において、業務監査権限を有する監査役設置会社の株主(株式を 6 月継続保有が条件)は、回復することができない損害が生じるおそれがあるときに、取締役に対し当該行為の差止請求が可能。

一方、会計監査権限のみ有する監査役設置会社の株主(同)は、会社に著しい損害が生じるおそれがあるときに、差止請求が可能(会社法第 360 条)

() 上記の規定とは別に、会社法を参考に、監事の権限を会計監査に限定した中小企業組合の理事に対しては、組合に著しい損害をおよぼすおそれがある事実を発見した時に、組合員への報告を義務づけるべきと考えられる。

外部監査の導入について

現行組合法においては、組合の規模にかかわらず、外部監査についての特段の規定は存在しない。もとより共済事業のように、組合員から共済掛金の支払いを受け、事故があった時にこれを支払う、といった事業を行う場合は、会計処理が適切に行われなかったために、共済金の支払いが適切に行われなかったといった事態が発生した場合、組合員の事業・生活に与える影響は、相当程度大きいと考えられる。このため、こうした中小企業組合については外部監査を導入も検討すべきであると考えられる。

しかしながら、組合員からの出資、借入に基づき共同経済事業を行うといった中小企業組合については、組合内の自治ガバナンス・自己責任によって資金管理、会計処理の妥当性を担保することで十分と考えられる。このため、このような中小企業組合(共済事業を行うものを除く)に対して外部監査を導入する必要性は乏しいのではないかと考えられる。

< 会社法の考え方 >

会社法においては、資本金 5 億円以上又は負債 200 億円以上を大会社と定義し、大会社に対しては、

公認会計士又は監査法人による会計監査（外部監査）を義務づけている。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、信用事業を行う組合・農協連合会であって、負債の額が200億円以上の組合に対し、全国中央会による監査が義務づけられている。また、全国中央会に対しては、組合監査士の設置義務及び公認会計士・監査法人との契約締結義務が課せられている。

組合と理事の利益相反取引について

現行組合法においては、理事と組合の契約（自己契約）については、理事会の承認が必要とされている。これは、理事の自己契約が独断で行われ、結果として組合資産が理事に付け替えられることで、組合員の財産上の損害を被ることを防止するものである。

他方、理事と組合の利益相反取引（組合と理事以外の者との取引であって、理事と組合の利益が相反するもの）については、特段の規定が存在しない。理事と組合の利益相反取引には、組合による理事の債務の保証等が存在するが、これについても理事の独断で行われ、結果として組合員が財産上の損害を被る場合が想定されることは、自己契約と同様である。

このため、理事と組合の利益相反取引についても、自己契約と同様理事会の承認を義務づけることが適当であると考えられる。

< 会社法の考え方 >

会社法においては、取締役と株式会社との取引（自己取引）に加え、取締役と株式会社の利益相反取引に関し、取締役会（取締役会未設置会社は株主総会）の承認が必要とされている。

役員の任期について

現行組合法においては、理事・監事の任期はともに3年以内で定款で定める期間とされている。中小企業組合における問題事例には、理事による不適当な業務執行に起因するものも存在する。このため、理事についてはその権限をより適切にチェックする観点から任期を2年以内で定款で定める期間とし、監事については権限をより強化する観点から任期を4年以内で定款で定める期間とすべきと考えられる。

< 会社法の考え方 >

会社法においては、取締役の任期は2年（定款により2年以内とすることも可能）、監事の任期は4年（平成15年4月より3年から4年に延長）とされている（未公開会社の取締役・監事の任期は、定款により10年まで延長可能）。

組合員による会計帳簿の閲覧について

現行組合法においては、平成5年以前の商法と同様に、総組合員の原則1/10以上の同意を得て会計帳簿の閲覧請求等が可能とされている。これについては、より少数の組合員の同意により可能とすることが、組合の会計処理の妥当性・適正性を高めることにつながるとともに、組合員の組合事業への参加意識を高めることにもつながり、中小企業組合の信用力の向上及び事業活動の活発化に資すると考えられる。このため、会社法の規定を参考にしつつ、1/10以上の同意を3/100以上の同意と引き下げるべきと考えられる。

< 会社法の考え方 >

会社法においては、少数株主に対しても一定の権利を付与すべく、総株主の議決権・発行済株式の3/100以上（定款でこれ以下と定めることも可）の議決権・株式数を有する株主に対し、営業時間内の会計帳簿等の閲覧請求等が可能とされている。（平成5年の商法改正以前は、1/10以上とされていた）

役員の損害賠償責任の限定

中小企業組合においても、会社法を参考にしつつ、理事、監事の責任を強化する場合、役員の損害賠償責任の限定についても、あわせて整備すべきと考えられる。

<会社法の考え方>

会社法においては、取締役、監査役の責任を強化するとともに、役員の損害賠償の軽減規定が存在。

具体的には、監事に業務監査権を付与することを前提に、善意でかつ重大な過失が無い場合の役員の損害賠償責任を取締役会の決議で一定額免除可能な旨を定款に定めることを可能とすること等が存在。

計算書類の保存義務について

現行組合法においては、会計帳簿等の作成・保存については規定がされていないが、その必要性については、会社、農協と同様であると考えられ、会社法の規定を参考に、同様の規定を設けるべきと考えられる。

<会社法、農協法の考え方>

会社法においては、適時に正確な会計帳簿を作成し、会計帳簿の閉鎖の時から10年間、その会計帳簿及びその事業に関する重要な資料を保存しておかなければならない、とされている。

農協法においても、会社法を準用している。

計算書類の公告について

中小企業組合は、あくまで組合員の相互扶助により協同して事業を行う組織である。

もとより共済事業のように、潜在的な組合員に対し広く情報提供が必要である、財務状況の健全性が確保されていなかった場合の影響が相当程度大きい、など、可能な限り透明性を高めることが望ましいと考えられる場合も考えられ、こうした事業を行う中小企業組合については、公衆への情報提供についても検討すべきであると考えられる。

しかしながら、こうした事業以外の共同経済事業を行うといった中小企業組合について、基本的には組合員の相互扶助組織であるという趣旨に鑑みれば、計算書類の公告義務まで導入する必要性は乏しいと考えられる。

中小企業組合（共済事業を行うものは除く）における資産運用について

中小企業組合において、共同経済事業等を行う場合に調達された資金は、共同経済事業等の実施状況によっては、剰余金となることも十分に想定される。この場合、利益準備金としての積立て義務等が存在するとともに、利用分量・出資比例（出資額の1割まで）の配当を行うことが基本であり、余裕金として中小企業組合に内部留保されるのは、次事業年度に設備投資が予定されている等の場合が通常であると想定される。こうして内部留保された余裕金の趣旨を踏まえれば、余裕金の投機的な運用は避けるべきであると考えられ、これまでも法令では規定されていないものの、そうした考えが一般的であった。

また、組合員に対する事業資金の貸付を行う場合、その事業に必要な資金として調達された資金についても、事業の実施状況によっては余裕金として内部留保されることもあるものの、当該資金の運用に関し投機的な運用を避けるべきであると考えられてきたことは、と同様である。

組合員数が一定以下の中小企業組合においては、相互扶助の精神に基づく自治ガバナンスが機能するものと考えられ、余裕金の運用についても基本的には上記の趣旨を踏まえた運用が行われることが期待される。

しかしながら、組合員数が一定以上の組合については、組合員の自治意識が希薄化し、上記の趣旨を踏まえた余裕金の運用が行われないことも懸念される。

実際、既述の破綻事例の中にも、組合員が相当する中小企業組合が、共同経済事業、組合員に対する事業資金の貸付に加えて資産運用を行い、これに著しい評価損が発生したために破綻に至った

事例も存在する。

こうした実態及び上記の趣旨も踏まえ、組合員数が一定以上存在する中小企業組合全般に対し、一定の資産運用制限を設けることを検討することが必要であると考えられる。

上記を踏まえ、組合員数が一定以上の中小企業組合（共済事業を行うものを除く）における余裕金の運用制限については以下のように整理すべきと考えられる。

- ・ 預貯金、国債、地方債、政府保証債、特別法人債、金融債については、投機的な運用には当たらないため、これを認めることとする。
- ・ 社債については、一定の安全性が担保されることを条件に認めることとする。また、事業主体として継続的な取引を行う他の事業体の社債を購入することも想定されるため、こうしたものについては認めることとする。
- ・ 外債については、カントリーリスク及び為替リスクの双方が存在するなど、相当高度なリスク管理が求められることを踏まえ、これを認めないこととする。
- ・ 金銭債権については、一定のものに限定すれば投機的な運用には当たらないため、これを認めることとする。
- ・ 株式については、一定の安全性が担保されることを条件に認めることとする。また、事業主体として継続的な取引を行う他の事業体の株式を購入することも想定されるため、こうしたものについては認めることとする。
- ・ 信託については、一定の安全性が担保されることを条件に認めることとする。
- ・ その他、デリバティブ、ベンチャー企業への投資といった上場株式会社以外への出資（みなし有価証券）、売買目的の不動産の保有については、投機的運用と考えられることから、認めないこととする。

一定の安全性の担保の仕方については、可能な限り価値が毀損しないことを一定程度担保することができるような方法とすべきと考えられる。

また、余裕金の運用については、上記の運用制限に加え、運用先のポートフォリオに一定の枠組を導入するか否かについても検討すべきであると考えられる。

中小企業組合のガバナンスの充実に向けた方向性（共済事業関係）

1. 事業協同組合の共済事業の健全性・透明性の確保

（１）事業区分のあり方

組合法における共済事業の位置付け

現行の中小企業等協同組合法（以下「組合法」）においては、事業協同組合の行う責任共済以外の共済事業は明確に規定されていないが、これについては明確に規定すべきと考えられる。

共済事業の区分

（ ）共済事業の基本的枠組み

事業協同組合が行う共済事業については、農協共済とは異なり、連合会が共同元受けでかつ支払い責任を全額負っている訳ではなく、各事業協同組合が独自に共済事業を実施しているものも多い。このため、各事業協同組合の実態に即した制度とする必要があると考えられる。

共同経済事業の付随的な事業として出発し、発展してきた事業協同組合の共済事業の実態は、その規模・事業内容が多岐に渡っていることから、共済事業を区分し、区分毎に必要な措置を検討すべきと考えられる。

< 保険業法の考え方 >

保険業法においては、一定規模以下のものであれば、構成員の自治に委ねることで足りると考えられることから、政令で定める人数以下の者を相手方とするものは適用対象から除かれている。その上で、一般の保険業法の改正により、新たに少額短期保険業を設け、これについては保険会社とは異なる措置（規制緩和）を講じている。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、一律の措置を講じている。連合会が共同元受けでかつ支払い責任を全額負っており、実態的にはＪＡ共済連（連合会）と単位農協が一体的に共済事業を行っていることから、この全体に対し一律に講じられた措置であるためと考えられる。

（ ）共済事業の区分設定の考え方

事業協同組合の共済事業については、自治ガバナンスが相当程度機能しにくくなるという観点から「契約者数」が一定規模を超えるか否かで区分を設定すべきと考えられる。

また、契約者数が一定規模を超えるもののうち、契約者一人当たりのリスクが高いものについてはより一層事業の健全性に留意する必要がある。契約者一人当たりのリスクとしては「契約金額又は契約期間」のどちらかが一定額又は期間を超えるか否かで区分を設定すべきと考えられる。

「契約者数」「契約金額又は契約期間」の具体的水準については、他の法律における規定等を参考にしつつ検討すべきと考えられる。

なお、「契約者数」が一定規模以下のものであっても、「契約金額又は契約期間」のどちらかが一定額又は一定期間以上のものについては、契約者数に限りがあるにもかかわらず契約者一人当たりのリスクが高いこととなり、事業運営はかなり難しいとも考えられる。このため、これを踏まえた措置を検討することが必要であると考えられる。

[共済事業の区分設定]

大規模共済組合（仮称）：契約者数が一定規模を超える場合であって、さらに契約金額又は契約期間のどちらかが一定額又は期間を超える共済事業（大規模共済事業）を行う組合をいう

大人数共済組合（仮称）：契約者数が一定規模を超える場合であって、契約金額及び契約期間の双方が一定額又は期間以下の共済事業（大人数共済事業）を行う組合をいう

少人数共済組合（仮称）：契約者数が一定規模以下の共済事業（少人数共済事業）を行う組合をいう

（ ）兼業規制のあり方

共済事業を行う事業協同組合に対しても、組合員保護の観点からは、兼業規制を課す方がより望ましいとも考えられる。特に、共済事業自体のリスクが高い場合は、他の事業との兼業を認めることは、組合員に過度なリスクを負わせることにつながるおそれがあると考えられる。

しかしながら、事業協同組合は、同業種、異業種、様々な組合員たる中小企業者が協同して事業を行うための組織であり、他の事業との兼業を禁止することは、事業協同組合の活動を大きく制約するとも考えられ、また、これまでも共済事業と他の事業をそれぞれの事業の健全性を確保しつつ兼業している事例が存在する。

こうしたことを踏まえ、「契約金額又は契約期間」が一定額又は期間を超える場合は、健全性をより確実に確保するためには原則兼業禁止とすることが望ましいと考えられる。ただし、現状で他の事業を兼業している場合は、これを一定期間認めるべく経過措置を設けるべきと考えられる。また、事業協同組合の行う共済事業は、台風等の自然災害を含む火災共済事業程の事業リスクを抱えているとは考えられないので、所管行政庁の認可によりその他の事業との兼業も可能とする途も開くべきと考えられる。

< 保険業法の考え方 >

保険会社は、保険業という公共性の高い事業の性格上本来業務に専念すべきであるとともに、他業の及ぼす不測のリスクが保険契約者に転嫁される事態を回避する等事業の健全性の維持が強く求められることから、原則兼業禁止とされている。

さらに、保険会社は生命保険と損害保険の免許を同時に受けることはできないとされている。生命保険業は統計的根拠に基づき長期の契約を行うのに対し、損害保険業は推定を加えた損害率に基づき主として短期の契約を行うものであり、引受リスクや保険期間に差異が存在する。このため、生損保の兼業が禁止されていると考えられる。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、単位農協に対する兼業規制は設けられていないが、ＪＡ共済連に対しては兼業規制が設けられている。これは、農協共済は、法律上の規定に基づくものではないものの、単位農協とＪＡ共済連が共同元受けでかつ共済金の支払い責任は全額ＪＡ共済が負うスキームであることから、組合員の現実の利便を考えればＪＡ共済連に兼業規制を導入すれば足りるという判断によるものと考えられる。

（ ）区分経理のあり方

事業協同組合で共済事業を行う場合であって、他の事業を兼業する場合は、共済事業と他の事業とを区分して経理すべきと考えられる。この場合、共済事業と他の事業の事業運営の透明性を高めることで、双方の事業の健全運営を担保すべく、共済事業の経理と他の事業との経理との間の流用については原則認められず、所管行政庁の認可があって初めて流用可能とすべきと考えられる。

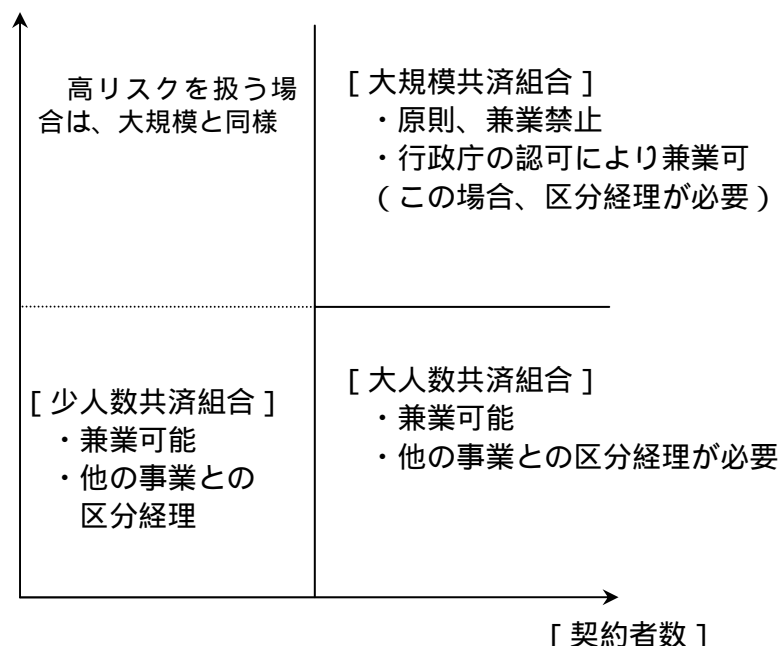
他方、共済事業を「契約者数」、「契約金額又は契約期間」で区分し、それぞれの区分に対し健全性・透明性を担保するための一定の枠組を設けることで、共済事業全体の健全性が担保されることが想定されるため、共済事業の中での生損保間の区分経理については、これを導入する必要性は乏しいのではないかと考えられる。

< 農協法の考え方 >

共済事業を行う農協は、共済事業と他の事業とを区分して経理することが義務づけられている。共済事業の中での生損保間の区分経理は義務づけられていない。

[共済事業に関する区分の考え方]

[契約金額・契約期間]



(2) 所管の行政庁による監督について

事業協同組合については、相互扶助の精神に基づく自治ガバナンスによる運営を行うべきという趣旨に鑑み、現行組合法においては、組合の業務・会計が法令・定款・共済規程に違反する疑いがある、又は、組合の運営が著しく不当である疑いがあると認める時にのみ、報告徴収・立入検査が可能とされている。

しかしながら、共済事業については、組合員から共済掛金の支払いを受け、事故があった時にこれを支払う、といった事業の性質上、健全な運営が行われなかったために共済金の支払いが適切に行われないといった事態が発生した場合、組合員の事業・生活に与える影響は、相当程度大きいと考えられる。

このため、共済事業を行う事業協同組合に対しては、その健全性を確保すべく、所管の行政庁による随時の検査を可能とすることが必要であると考えられる。

(3) 事業区分に応じた健全性・透明性の担保措置のあり方

大規模共済組合に対する措置のあり方

中小企業組合による事業運営については、中小企業組合が相互扶助の精神に基づき自治ガバナンスにより運営される組織であることを踏まえれば、可能な限り自律的な運営に任せることが望ましいと考えられる。

一方で、事業の内容が極めて複雑であり、専門的な知識を要する、事業への参加者が多い、一人一人の参加者のリスクが大きい、などにより事業運営の難易度が相当程度高い場合も存在する。

こうした難易度が高い事業については、相互扶助の精神に基づく自治ガバナンスに事業運営を完全に任せた結果として事業に破綻を来したような場合には、破綻の影響を受ける者の数も多く、また、一人当たりの影響も深刻なものとなる。

大規模共済事業は、まさに、こうした事業に該当すると考えられ、組合員保護の必要性が極めて高いものであると考えるべきである。

他方、資格の限定された組合員の相互扶助組織で運営する共済事業と引受けの相手方に特段の限定が無い保険事業とは、その趣旨等が異なっており、一律にこれを同一視すべきではないとも考えられる。確かに、協同組合による共済事業と会社による保険事業は、異なるものであり、これらを一律に同一視すべきではなく、事業の運営形態等については、相互扶助の理念を最大限に尊重すべきであると考えられる。

しかしながら、大規模共済事業が、組合員保護の必要性が極めて高い事業である点においては保険業と類似していると考えられることを踏まえれば、その事業の財務の健全性、透明性を確保するために、一定の枠組としての措置を設けることが必要である。そして、その枠組を前提とした上で、相互扶助の理念に基づく自治ガバナンスで事業運営を行うべきと考えられる。

事業の財務の健全性、透明性を確保するための一定の枠組を検討するにあたっては、その規模・内容が同様の事業における枠組を参考とすべきと考えられる。このため、大規模共済事業に対する健全性、透明性の担保措置を検討する際には、保険業法（保険会社）、農協法（農協共済）に対する措置を参考とすべきと考えられる。

大規模共済事業に対する措置を、保険業法（保険会社）、農協法（農協共済）を参考に検討するとした場合、基本的な検討課題は以下の通り。

【入口規制】

（ア）所管行政庁の認可の際に、事業方法書、共済約款、共済掛金算出方法書等を提出することを義務づけるか。

また、共済計理人の選任・関与についてどう考えるか。

（イ）最低出資金規制を導入するか。

【健全性の確保】

（ウ）準備金に関する規定を整備するか。

（エ）健全性に関する基準（ソルベンシー・マージン比率基準）を設定するか。

（オ）余裕金の資産運用を制限するか。

（カ）事業年度末の共済計理人による責任準備金の積立ての妥当性等に関する意見書の提出を義務づけるか。

（キ）外部監査を義務づけるか。

【透明性の確保】

（ク）重要事項の説明を義務づけるか。

（ケ）業務、財務状況に関する説明書類の公衆縦覧を義務づけるか。

（コ）員外監事の設置を義務づけるか。

上記の措置に関する考え方は以下の通り。

【入口規制】

(7) 所管行政庁の認可の際に、事業方法書、共済約款、共済掛金算出方法書等を提出することを義務づけること、また、共済計理人の選任・関与について

< 事業方法書等の提出の義務づけについて >

設立認可の際に定款、事業計画、役員の氏名及び住所等を記載した書面に加え、事業方法書、共済約款、共済掛金算出方法書・責任準備金算出方法書等の提出については、これを義務づけることとすべきと考えられる。

< 共済計理人の選任・関与について >

保険会社については、生命保険会社及び契約者配当等のある保険契約又は長期の保険契約で保険料及び責任準備金の算出に際して保険数理の知識・経験を要するものを扱う損害保険会社に保険計理人の選任・関与が義務づけられており、また、農協共済については、共済期間が長期にわたる共済契約であって共済の数理の知識及び経験を要するものを扱う場合、又は、契約者割戻しを行う場合に共済計理人の選任・関与が義務づけられており、大規模共済協同組合についても同様の取扱いとすべきと考えられる。

なお、共済計理人の選任・関与が義務づけられた場合であっても、専従義務まで課せられることとはならないので、例えば、連合会で共済計理人を確保し、単協にも当該共済計理人を選任・関与させることは可能である。

(1) 最低出資金規制について

一定規模以上の共済事業を行うには、健全性を確保するために一定程度の自己資本の充実が必要不可欠であることを踏まえれば、最低出資金規制の導入は必要であると考えられる。

しかしながら、事業協同組合は組合員による相互扶助に基づく事業運営を行うための組織であることから、事業開始時における出資一口金額は、組合員の自治による設定に一定の自由度を与えることが望ましいとも考えられる。また、組合員数についても大規模共済組合であることから当然一定数以上ではあるが、それ以上の人数の確保を義務づける必要はないとも考えられる。

最低出資金の具体的な金額及び経過措置の必要性については、こうしたことも踏まえながら設定すべきと考えられる。

< 保険業法、農協法の考え方 >

保険業法、農協法においては、保険会社：10億円以上、単位農協：1億円以上、JA共済連：10億円以上という最低資本金・出資金規制が存在。

【健全性の確保】

(1) 準備金に関する規定の整備について

< 責任準備金、支払準備金等について >

責任準備金、支払準備金等については、これに関する規定を整備すべきと考えられる。また、詳細な内容については、他の制度を参考にしつつ検討すべきであると考えられる。

< 利益準備金について >

共済事業については、組合員保護の観点から事業の健全性を確保することが極めて重要であり、一定程度の自己資本の充実が必要不可欠。このため、利益準備金の積立義務については、積立限度額を出資総額の1/2以上から出資総額以上へと引き上げるとともに、積立割合を1/10から1

／ 5 へ引き上げるべきと考えられる。

< 会社法の考え方 >

利益準備金の積立義務については、一般の株式会社については、資本の 1 / 4 に達するまで、利益の処分として支出する金額の 1 / 10 以上を利益準備金として積み立てなければならないとされている。

< 保険業法・農協法の考え方 >

保険株式会社については資本準備金の額と合わせて資本の額に達するまで、剰余金の 1 / 5 以上の積立義務が課せられている。

農協法においても、昨年の法改正において共済事業を行う農協の財務の健全性を確保すべく、剰余金の積立義務の割合が 1 / 10 から 1 / 5 へ引き上げられ、積立限度額も出資総額の 1 / 2 以上から出資総額以上に引き上げられたところ。

(エ) 健全性に関する基準の設定について

共済事業は営利目的でないため低廉な掛金を設定しており、また、剰余金が発生した場合も配当が基本とされていること、共済リスクについては再共済・再保険で対応していること等から健全性に関する基準は不要であるとの考えも存在する。

しかしながら、契約期間・契約金額のどちらかが一定以上のリスクが高い内容の共済を扱っている場合においては、組合員保護の観点から財務の健全性の確保が一層求められることに留意が必要であり、こうした観点からは健全性に関する基準は極めて大きな役割を果たすものと考えられる。

このため、大規模共済組合に対しては、健全性の基準を設定することとする。具体的な制度設計については、共済事業の内容等を踏まえ検討すべきと考えられる。

< 保険業法・農協法の考え方 >

保険会社及び農協共済については、健全性に関する基準が規定されている。

(オ) 余裕金の運用制限に関する考え方について

共済事業を行う場合、その事業に必要な資金については、基本的に組合員からの出資、共済掛金により調達されることとなる。事業の性質に鑑みれば、調達した資金は、責任準備金、支払準備金等で負債計上しつつ運用することが想定される。これについては、将来的に組合員に共済金として支払うことが想定される資産であり、組合員を適切に保護するためにも一定の安全性を確保すべきであると考えられる。

実際、既述の共済事業を実施する組合の破綻事例は、資産運用における評価損の発生が原因とも考えられることから、共済事業を行う組合の資産運用についても一定の制限を設けることを検討することが必要であると考えられる。

しかしながら一方で、一定規模の余裕金の発生は事業の性質からすれば必然であり、これに関し必要以上の資産運用制限を設けた場合、資産の有効活用が妨げられ逆に組合員の利益を損なう可能性も存在することにも留意が必要。

上記を踏まえ、共済事業における余裕金の運用制限については以下のように整理すべきと考えられる。

- ・社債については、責任共済を行う事業協同組合及び火災共済協同組合において、現在認められているのは、償還及び利払の遅延のない物上担保付又は一般担保付のみであるが、一定の安全性が担保されることを条件に拡大する。
- ・外債については、カントリーリスク及び為替リスクの双方が存在するなど、相当高度なリスク管理が求められることを踏まえ、これを認めないこととする。

- ・金銭債権については、一定のものに限定すれば投機的な運用には当たらないため、これを認めることとする。
- ・株式については、責任共済を行う事業協同組合及び火災共済協同組合において、現在認められているのは、日銀出資証券及び銀行株式であって、上場かつ直前の営業年度における利益の配当率が1割以上のもののみであるが、一定の安全性が担保されることを条件に拡大することとする。
- ・信託については、責任共済を行う事業協同組合及び火災共済協同組合において、現在認められているのは、金銭信託、証券投資信託の受益証券のみであるが、金銭信託以外の金銭の信託、貸付信託の受益証券、有価証券の信託についても、一定の安全性が担保されることを条件に拡大することとする。
- ・その他、デリバティブ、ベンチャー企業への投資といった上場株式会社以外への出資（みなし有価証券）、売買目的の不動産の保有については、投機的運用と考えられることから、引き続き認めないこととする。

一定の安全性の担保の仕方については、可能な限り価値が毀損しないことを一定程度担保することができるような方法とすべきと考えられる。

また、余裕金の運用については、上記の運用制限に加え、運用先のポートフォリオに一定の枠組を導入するか否かについても検討すべきであると考えられる。

（カ）事業年度末における共済計理人の責任準備金の積立ての妥当性等に関する意見書の提出について

共済計理人については、既述の通り、共済計理の知識・経験を必要とする契約期間が長期、契約者割戻しを行う場合に選任・関与を義務づけるべきと考えられる。

（キ）外部監査の義務づけについて

中小企業組合においても、共済事業のように、組合員から共済掛金の支払いを受け、事故があった時にこれを支払う、といった事業を行う組合については、会計処理が適切に行われなかったために、共済金の支払いが適切に行われなかったといった事態が発生した場合、組合員の事業・生活に与える影響は、相当程度大きいと考えられる。このため、こうした組合に対しては外部監査を導入すべきであると考えられる。

導入の具体的な考え方としては、組合員からの支払いを受けた共済掛金の保護という趣旨を踏まえ、負債の額に着目し、これが一定額以上の場合導入を義務づけることとする。

< 保険業法の考え方 >

保険会社は、資本金又は基金が10億円を超えているため商法特例法が適用又は準用され、公認会計士又は監査法人の監査が義務づけられており、また、少額短期保険業者については、資本金又は基金の額が政令で定めるもの以上である場合は、公認会計士又は監査法人の監査が登録要件とされている。

< 農協法の考え方 >

農協法は昨年の法改正により会計の健全性をこれまで以上に高めるべく全国中央会に集約して監査を実施する体制を構築。負債200億円以上の連合会、貯蓄等の合計額が200億円以上の信用事業を行う農協に対し、全国中央会監査が義務づけられている。全国中央会には監査のための組合監査士（全国中央会が行う資格試験に合格し、全国中央会の監査事業担当部課に一年以上在籍等がその資格として規定）の設置及び公認会計士又は監査法人との契約義務が課せられている。

【透明性の確保】

(ク) 重要事項の説明について

重要事項の説明義務については、共済内容・共済掛金等の重要事項は組合員の総意（総（代）会）で決定しており、また、組合員を対象に事業を実施しているため、不要という考えもありうる。

しかしながら、そもそも総（代）会での決議から相当の期間を経て実際の共済契約の加入が行われることもあることなどを踏まえれば、契約締結時に重要事項の説明を行うことは極めて重要であると考えられる。

こうしたことを踏まえ、共済契約の締結の際には重要事項の説明を義務づけるべきと考えられる。

< 保険業法・農協法の考え方 >

保険業法・農協法においては、組合員保護の観点から、保険・共済契約の締結に際して、募集人・組合の役員又は使用人が保険・共済契約者に対し、将来における保険金共済金等が不確実であること、等を書面を交付して説明する義務が存在し、保険会社・農協にはこのような義務が果たされる体制を確保するための措置を講ずる義務が存在。

(ケ) 業務及び財産の状況に関する説明書類の公衆縦覧について

組合の共済事業は、組合員を対象に事業を実施しており、公衆縦覧は不要という考えもありうる。

しかしながら、今後新たに組合に加入し、契約締結をする潜在的な組合員に広く情報提供が必要であることや、財務状況の健全性が確保されていなかった場合の影響を踏まえれば、組合員保護の観点から、共済事業は財務等の透明性がその他の事業以上に求められる事業であると考えられる。こうしたことを踏まえれば、説明書類の公衆縦覧を義務づけるべきと考えられる。

< 保険業法の考え方 >

保険業法においては、保険会社の事業が国民生活と密接な関係を持つに至っており、ディスクロージャーに関する社会的要請が高まっていることから、業務及び財産の状況に関する説明書類の公衆縦覧が義務づけられている。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、以前は信用事業を行う農協に対し、業務及び財産の状況に関する説明書類の公衆縦覧が義務づけられていたが、昨年の法改正において共済事業を実施する農協についても同様の義務が課されることとなった。

(コ) 員外監事制度の導入について

員外監事については、共済事業を行うものも含め中小企業組合全体の中で、相互扶助による自治ガバナンスが機能しにくくなっている組合に対し、その運営の適正を担保するために導入すべきと考えられる。こうした員外監事については、中小企業組合全般に対し、組合員数が一定以上の場合に導入し、この場合の当該員外監事に対しては業務監査権を必ず付与することが現在検討されている。この場合、共済事業を行う組合に対してもこれが適用されることで十分であると考えられる。

【その他】

(サ) セーフティネット的な措置の導入について

協同組合組織で共済事業を行う場合、共済金額・共済掛金等が規定される規約は総会・総代会の議決事項となっており、共済契約の内容は組合員自身が決定していると整理される。

さらに、現行組合法においては、火災共済協同組合の自治運営の一環として、定款に共済金額又は再共済金額の削減及び共済掛金又は再共済料の追徴に関する記載義務が課されている。この追徴削減規定については、いわばセーフティネット措置の代替的な機能を果たすものとも考えられ、事業協同組合における共済事業についても同様に規定すべきと考えられる。

これを規定した場合、共済開始時の契約内容から事業の実施状況による追徴削減の全てが自治運営の中で行われることとなるため、さらに追加的にセーフティネット的な措置を講じる必要性は乏しいと考えられる。

< 保険業法の考え方 >

保険業法においては、契約者保護の観点から保険会社に関しては保険契約保護機構が存在し、セーフティネット措置が講じられている。少額短期保険業者についても、政令で定める額を供託所に供託しなければならないと規定されており、これに被保険者等に先取特権を付与することで契約者の保護を図っている。

< 農協法の考え方 >

農協法には契約者保護機構や供託金についての規定は存在しない。ただし、業務及び財産の状況に照らして共済事業の継続が困難となる蓋然性がある場合における一定の共済契約についての共済金額の削減等契約条件の変更の手続きに関する規定は存在。

大人数共済組合に対する措置のあり方

大人数共済組合に対する措置については、事業規模及び共済契約の内容からすれば、基本的には保険業法における少額短期保険業者に対する措置を参考に検討すべきと考えられる。

他方で、組合員一人当たりのリスクが小さい点を前提とすれば、あくまで相互扶助の理念に基づき運営される協同組合が行う共済事業であることも踏まえ、事業の健全性に関してはある程度自治ガバナンスにより確保すべきとも考えられる点に留意が必要。

こうしたことから、具体的に、大規模共済組合に導入すべきと考えられる措置に関し大人数共済組合に対する適用について整理すると以下の通りとなる。

【入口規制】

(ア) 認可の際の事業方法書等の提出、共済計理人の選任・関与について

< 事業方法書等の提出の義務づけについて >

設立認可の際の事業方法書等の提出については、少額短期保険業者も登録申請時に添付が義務づけられており、これを義務づけるべきと考えられる。

< 共済計理人の選任関与について >

保険計理人の選任・関与については、少額短期保険業者はこれが義務づけられているが、少額短期保険業者は保険会社の免許制と異なり登録制となっていることに留意が必要。

また、共済計理人については、契約期間が長期、契約者割戻しを行う場合に、その知識経験を必

要とするというそもそもの趣旨を鑑みれば、大人数共済組合に対する共済計理人の選任・関与は不要であると考えられる。

(イ) 最低出資金規制について

大人数共済組合についても、事業の健全性を確保するために一定程度の自己資本の充実は必要であると考えられることから、最低出資金規制を導入することとする。

ただし、大規模共済組合と同様、出資一口金額の設定や組合員数については基本的には中小企業組合の自治に委ねることが適当であり、これらの点についての実態も踏まえつつ、具体的金額を設定すべきと考えられる。

< 保険業法の考え方 >

少額短期保険業者の最低資本金の額については、政令で定めることとされている。

【健全性の確保】

(ウ) 準備金に関する規定の整備について

< 責任準備金、支払準備金等について >

共済事業という事業の性質を鑑みれば、準備金の積立は必要不可欠であり、責任準備金・支払準備金の規定を整備することとする。また、詳細な内容については、他の制度を参考にしつつ検討すべきであると考えられる。

< 利益準備金について >

利益準備金については、少額短期保険業者においても積立義務の割合が剰余金の1/5以上とされているところ。組合員保護の観点から事業の健全性を確保することが重要であり、一定程度の自己資本の充実は必要不可欠であると考えられるため、大人数共済組合についても、利益準備金の積立限度額を出資総額の1/2以上から出資総額以上に引き上げるとともに、積立割合を剰余金の1/10以上から1/5以上に引き上げるべきと考えられる。

(エ) 健全性に関する基準の設定について

少額短期保険業者に対しては、保険会社の免許制と異なり登録制としつつ、保険会社の健全性の基準に関する規定が準用されている。他方、大人数共済組合については、そもそも契約者数が一定以上確保されており、さらに事業リスクが一定以下でもあることから、事業の健全性は確保しやすいとも考えられる。

こうしたことから、大人数共済組合に対する健全性の基準の導入は不要であると考えられる。

(オ) 余裕金の資産運用制限に関する考え方について

大規模共済組合と同様の整理となる。

(カ) 事業年度末における共済計理人の責任準備金の積立ての妥当性等に関する意見書の提出について

共済計理人については、既述の通り、大人数共済組合に対する適用は不要であると考えられる。

(キ) 外部監査の義務づけについて

大規模共済組合と同様の整理となる。

【透明性の確保】

(ク) 重要事項の説明について

大規模共済組合と同様、組合員保護の必要性に鑑みれば重要事項の説明義務は極めて重要であると考えられるため、これを義務づけるべきと考えられる。

< 保険業法の考え方 >

特定の者を相手に保険の引受けを行う少額短期保険業者に対しても、重要事項の説明については、保険会社に対する規定が準用されている。

(ケ) 説明書類の公衆縦覧について

今後新たに組合に加入し、契約締結をする潜在的な組合員に対する情報提供が必要であることや、財務状況の健全性が確保されていなかった場合の影響を踏まえれば、組合員保護の観点から、大人数共済事業についても財務等の透明性がその他の事業以上に求められる事業であると考えられる。こうしたことを踏まえれば、説明書類の公衆縦覧を義務づけるべきと考えられる。

(コ) 員外監事制度の導入について

前述のように、中小企業組合全般に対し、組合員数が一定以上のものについて員外監事を導入し、当該員外監事に対しては、業務監査権を必ず付与すべきことが現在検討されているが、共済事業を行う組合に対してもこれが適用されることが適当である。

【その他】

(サ) セーフティネット的な措置の導入について

大規模共済組合と同様の整理となる。

【その他の少額短期保険業者において講じられている措置の扱いについて】

(シ) 純資産額規制（純資産額について政令で定める額以上であること）について

最低出資金規制を導入し、さらに、準備金に関する規定も整備することから、財務の健全性については一定程度確保されることが考えられる。また、契約者数が一定以上確保されており、さらに事業リスクが一定以下でもあるため、事業の健全性は確保しやすいとも考えられる。

このため、純資産額規制については、不要と考えられる。

(ス) 小規模事業（収受する共済掛金が政令で定める基準を超えない）であることについて

収受する共済掛金について基準を設けた場合、組合員に限度を設けることともなる。他方、組合法においては、組合員たる資格を有する者が組合に加入しようとするときは、組合は正当な理由がないのにこれを拒絶できないと規定されており、加入の自由が保障されている（法第14条）。

このため、組合員数の限定にもつながる可能性がある「小規模事業者であること」という規定は設けるべきではないと考えられる。

(セ) 一の共済契約者について、その共済金額の合計額が一定以下であることについて

大人数共済については、共済金額が一定以下であることが要件とされる。他方、仮に、共済金額が少額である共済契約を複数締結したり、共済契約の内容を細分化したりすること等により実質的に高額な共済金の支払いが自由に行えるとした場合、共済金額を一定以下とする趣旨に合致しないこととなる。このため、本規制については導入すべきと考えられる。

少人数共済組合に対する措置のあり方

少人数共済組合については、相互扶助に基づく自治ガバナンスが機能すると考えられることから、に取り上げるような高リスク共済事業を行う場合を除けば、基本的にはこれまでと同様の制度とすべきと考えられる。

その上で、透明性を担保する措置については、比較的少ない負担で少人数組合の信頼性の向上が図られるという観点から導入すべきと考えられる。これを踏まえた個別課題に対する考え方は以下の通り。

(ア) 重要事項の説明の義務づけについて

組合員保護の観点からすれば、大規模共済組合、大人数共済組合と少人数共済組合で重要事項の説明に関する必要性に差は無いと考えられるため、義務づけるべきと考えられる。

(イ) 業務、財務状況に関する説明書類の公衆縦覧の義務づけについて

少人数共済事業であっても、財務等の透明性がその他の事業以上に求められる事業であると考えられる。このため、説明書類の公衆縦覧を義務づけるべきと考えられる。

(ウ) 員外監事を義務づけについて

少人数共済組合については、組合員数が一定未満であることから、相互扶助による自治ガバナンスが機能するものとして区分されている。これを踏まえれば、組合員数が一定以上のものについて導入することが検討されている員外監事については、基本的に導入する必要はないと考えられる。

少人数共済組合であって高リスク共済事業を行う場合の措置のあり方

少人数共済組合については、相互扶助に基づく自治ガバナンスが機能すると考えられるが、しながら、「契約金額又は契約期間」のどちらかが一定額又は一定期間以上の高リスクの共済事業を行う場合は、契約者数に限りがあり大数の法則が働きにくいにもかかわらず契約者一人当たりのリスクが高いこととなり、事業の健全性の確保が極めて難しいとも考えられる。

難易度が高い事業について、相互扶助の精神に基づく自治ガバナンスに事業運営を完全に任せた結果として事業に破綻を来したような場合に、少人数共済組合の場合は、破綻の影響を受ける者の数は少ないものの、一人当たりの影響も深刻なものとなる。

このため、組合員保護を鑑みれば、少人数共済組合であっても高リスクの共済事業を行う場合は、大規模共済組合に対する措置を参考に、一定の枠組を導入すべきと考えられる。

具体的には、最低出資金規制については、組合員数が少人数であることを踏まえれば、導入の必要性は乏しいと考えられるため導入しないこととし、これ以外の大規模共済組合に講じるべきとされている措置については、少人数共済組合に対しても講じるべきと考えられる。

< 参考：制度の全体像 >

	大規模	大人数	少人数	
			通常	高リスク
< 入口規制 >				
(ア) 認可の際の事業方法書等の提出				
(ア) 共済計理人の選任・関与	(長期等)	×	×	(長期等)
(イ) 最低出資金規制	(額検討)	(額検討)	×	×
< 健全性の確保 >				
(ウ) 準備金に関する規定の整備(利益準備金の積立 引上げ含む)			×	
(エ) 健全性に関する基準		×	×	
(オ) 余裕金の運用制限				
(カ) 事業年度末における共済計理人の責任準備金の 積立ての妥当性等に関する意見書の提出	(長期等)	×	×	(長期等)
(キ) 外部監査の義務づけ	(一定規模 以上)	(一定規模 以上)	(一定規模 以上)	(一定規模 以上)
< 透明性の確保 >				
(ク) 重要事項の説明				
(ケ) 説明書類の公衆縦覧				
(コ) 員外監事の導入	(組合員数 一定以上)	(組合員数 一定以上)	(組合員数 一定以上)	(組合員数 一定以上)
< その他 >				
(サ) セーフティネット的な措置の導入(供託金制度の導入)	×	×	×	×
(シ) 純資産額規制	×	×	×	×
(ス) 収受する共済掛金の範囲の限定	×	×	×	×
(セ) 一の契約者の共済金額の合計額の限定	×			×

2．火災共済協同組合の共済事業の健全性・透明性の確保

火災共済協同組合の火災共済事業には、台風等の自然災害が含まれ、これが発生した場合は、極めて大規模な共済金の支払いが想定されたため、相当程度のリスクが存在すると考えられる。

このため、大数の法則を働かせる必要性から組合設立時の最低組合員数を1000人以上とするとともに、事業運営の健全性を確保すべく最低出資金規制、兼業規制及び異常危険準備金の積立が現行組合法においても規定されているところ。

設立時の最低組合員数が1000人以上とされていることを踏まえれば、設立後の組合員数の減少もあり得ないわけではないものの、火災共済協同組合には、共済事業を行う事業協同組合における少人数共済組合に該当する組合は、基本的には想定しにくい。また、仮にこれに該当する組合が存在する場合であっても、大数の法則が十分に働かない中で相当程度のリスクを内包する事業を行っていることとなり、逆に事業リスクは増しているとも考えられる。

このため、火災共済協同組合については、少人数共済組合に該当する区分の設定は不要であると考えられる。

さらに、火災共済事業は、現時点でも兼業規制、異常危険準備金の積立が規定されているように事業リスクが高く、健全な運営を確保することが極めて難しい事業であると考えられる。このため、火災共済協同組合に対し、事業協同組合における大人数共済組合に該当する区分を設けることについては慎重な検討が必要であると考えられる。

このため、火災共済協同組合については、契約者数、契約金額・契約期間による区分は行わないこととし、既存の規制に加え、大規模共済協同組合と同内容の措置を講じていくことが適当であると考えられる。（なお、この場合、余裕金の資産運用については、これまでよりも制限が緩和されることにより、火災共済事業の円滑化に資することとなる）

3．中小企業組合の共済事業の円滑化

以上、中小企業組合の共済事業については、組合員保護の必要性が高い事業であることを踏まえ、事業の健全性、透明性を確保するための基礎となる一定の枠組の導入について整理してきたところ。

しかしながら、中小企業組合による共済事業を適切に実施するためには、こうした規制的措置に加え、事業の円滑化に資する措置についても検討する必要があると考えられる。関係者から要望があった事項を含め、具体的な措置に対する考え方を以下で整理することとする。

(ア) 共済募集人の制限について

現在、火災共済協同組合の共済募集人は、組合の役員・使用人、組合員、組合員の役員・使用人に限定されている一方、事業協同組合等その他の中小企業組合の共済募集人には、特段の限定は存在しない。

共済募集人については、禁止行為といった行為規制、あるいは、募集人の行為に関する組合の損害賠償規定等、募集人の行為の適切性を担保するための一定の措置の導入を前提とすれば（火災共済協同組合には既に一定の措置が導入済み）、組合員等以外の者が募集行為を行ったとしても組合員の保護は図られると考えられること、共済事業の内容が多様化・複雑化する中で、共済事業の内容及び員外利用制限の存在などについて知見を有する者も活用して共済募集を行わせることは、組合員たる資格を有する中小企業者に対し、これまで以上適切かつ正確な情報に基づき幅広い選択肢が提供されることとなるとともに、組合にとっても事業の効率化につながることであり、組

合員、組合の双方にとって望ましいと考えられること、農協の共済事業についても、募集行為の適切性を担保するための一定の措置を導入しつつ、共済募集人の範囲には限定が課されていないこと、等を踏まえれば、共済募集を行うことができる者の範囲を一定程度見直すべきであると考えられる。（なお、この場合、事業協同組合の行う共済事業については、これまでに無かった規制が導入されることにより、共済事業の健全性・透明性の確保に資することになる。）

ただし、その場合であっても、共済事業を行う中小企業組合は、あくまで組合員が相互扶助の精神の下に共同して事業を行う組織であるという趣旨を踏まえる必要があると考えられる。

< 保険業法の考え方 >

保険業法においては、保険募集人の行為の適切性を担保した上で、保険募集人の資格制限について、登録拒否事由を除き特段の要件を設けておらず（ただし、保険会社においては、保険募集の適切性を担保するための一定の措置を講じている）、また、銀行その他金融機関も保険募集人となることが可能となっている（ただし、銀行その他金融機関に対しては、一定の弊害防止措置が設けられている）。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、昨年の法改正の際に、共済代理店が明確に位置付けられたが、行為の適切性を担保した上で、これに関する資格要件は特段設けられていない。

（イ）自賠責共済の規定の変更については、総会の議決を不要とすることについて

現行制度においては、共済規程の設定、変更又は廃止について総会の議決事項となっているところ（組合法第51条）。

しかしながら、自賠責共済については、共済金額が自動車損害賠償保障法（自賠法）施行令において規定されている。また、共済掛金率は、能率的な経営の下における適正な原価を償う範囲でできる限り低いものでなければならず（自賠法第25条）、また、行政庁は、これを超えると認めるときは、組合等に対して、国土交通大臣及び内閣総理大臣の同意を得て共済掛金率の変更を命ずることができ（自賠法第27条の2、第28条の2）、さらに、内閣総理大臣は同意をしようとする場合は自動車損害賠償責任保険審議会に諮らなければならない（自賠法第33条）と規定されている。このため、自賠責の共済掛金率は、極めて公的な色合いが強く、必ずしも組合自治による設定が行われるものではないと考えられる。

こうしたことを踏まえ、自賠責の共済掛金率については、総会の議決を不要とすることが適切であると考えられる。

< 農協法の考え方 >

農協法においては、自賠責の共済掛金率の設定・変更は総会の議決を不要とすることができるよう措置されている。

（ウ）総合共済化（火災共済とその他の共済（中小企業共済）を同一の区分の下に置き、両者の統合を可能とすること）について

火災共済協同組合については、兼業規制及び異常危険準備金の積立てが現行組合法上規定されている。これは、火災共済事業が自然災害等の大規模災害に対する共済を含んでおり、その他の共済事業と比較してその分のリスクを認識し、組合員保護を目的として規定されているもの。

火災共済とその他の共済の統合を考える際は、組合員保護の必要性に鑑みれば、両事業に存在するリスクを認識し、それぞれの事業に応じた一定の健全性の確保がなされていることが必要であると考えられる。

火災共済協同組合については、既述の通り、平成３年度以降、規模の大きい台風による被害が増えており、民間の保険会社における保険金の支払額を鑑みれば、十分健全な財務状況でない組合も存在し得ると考えられる。

また、中小企業共済についても、共済事業の規模の拡大・契約内容の多様化・複雑化といった現状と共済事業に着目した特段の規制が法令上設けられていないことを鑑みれば、その全てが十分健全な財務状況を確保することは難しい状況にあると考えられる。

組合員保護の重要性を踏まえれば、こうした状況の中で火災共済、中小企業共済の統合を進めるのは適当ではない、と考えられる。

(エ) 自賠責代理店に係る規定の整備（組合法において、共済代理店を明確に規定するとともに併せて自賠法において事業協同組合も責任共済に関する代理店契約の締結を可能とする）

組合法において、代理店設置のニーズが現にあること及び共済募集の規定を契約者保護が十分に図れる規定に整備することを前提に、自賠法においても事業協同組合が責任共済事業の円滑な遂行上適当と認められるものと責任共済の代理店契約を締結できる主体として事業協同組合を明確に位置付ける方向で検討を進めるべきと考えられる。

< 農協の自賠法における取扱い >

昨年の農協法改正の際に、共済代理店の規定が設けられ、これに併せて自賠法も改正され、農協が責任共済事業の円滑な遂行上適当と認められるものと責任共済の代理店契約を締結できる主体として明確に位置付けられている。（自賠法第３０条）

(オ) 組合合併の促進について（共済事業を実施する組合以外の組合についても同様とする）

現行組合法においては、組合員数が２００人を超える組合については、定款で定めることで総会に代わるべき総代会を設けることができ、これの定数は、組合員総数の１／１０以上と規定されている（法第５５条）。

総代会においては、総会に代わり総会議決事項の議決が可能とされているが、組合の解散又は合併及び事業の全部譲渡（合併等）については、その重要性に鑑み、総代会での議決は不可で、総会での特別決議が必須とされている（同条）。

しかしながら、共済事業を行う組合をはじめとして、組合の合併等についても、機動的な対応が求められる場合が多いと想定されることを踏まえ、総代会での合併等の決議を認めることとする。

ただし、合併等は中小企業組合にとって極めて重要な決議であり、原則は総会で決議すべきものであり、総代会設置組合の全てに対し、総代会での合併等の決議を認めることは適切ではないとも考えられる。このため、総代会での合併等の決議を認める中小企業組合の範囲（規模）については、実態も踏まえながら検討すべきであると考えられる。

また、総代会において合併等の決議がなされた場合の組合員保護については、信用協同組合と同様、組合員への通知・総会招集請求権等を規定すべきと考えられる。

さらに、この場合の債権者保護については、信用協同組合、共済事業・信用事業を行う農協においては事業譲渡についても異議の催告等債権者保護の手続きが規定されていることを踏まえ、現行法上措置されている責任共済の事業の譲渡だけでなく広く中小企業組合においても、事業譲渡について、債権者保護を規定すべきと考えられる。

< 現行組合法における考え方 >

信用協同組合については、合併等に関し総代会の特別決議で行えるとされており、この場合、組合員への通知を義務づけるとともに、総組合員の１／５以上の同意により総会招集請求が可能とされている。債権者保護についても、合併、事業譲渡ともに規定されている。

他方、その他事業協同組合等の中小企業組合については、合併等は総会の特別決議が必要とされている。債権者保護に関しては、合併については規定されており、事業譲渡については、責任共済についてのみ規定されている。

< 農協法における考え方 >

農協法については、合併等に関し総会の特別決議で行えるとされており、合併の場合、組合員への通知を義務づけるとともに、総組合員の 1 / 5 以上の同意により総会招集請求が可能とされている。債権者保護に関しては、合併については規定されており、事業譲渡については信用事業・共済事業についてのみ規定されている。

(カ) 員外利用の見直し(火災共済協同組合においては、組合員並びに組合員と生計を一にする親族及び組合員たる組合を直接又は間接に構成する者を組合員等と定義し、員外利用分量の算出対象から外しているが、事業協同組合についても同様とすること)について

現行組合法においては、員外利用に制限が設けられており、共済事業についても組合員以外の者の事業の利用は、組合員の利用の 20 / 100 を超えてはならないとされている。

しかしながら、火災共済協同組合については、組合員と生計を一にする親族及び組合員たる組合を直接又は間接に構成する者については組合員とみなしている。前者は、経済的に組合員と利害を同じくし、共済契約の対象となる財産を実質的に所有している場合も多いことが想定されるためである。後者は、本来、火災共済協同組合の組合員たる資格を有する者であり、また、保険でいうところの団体契約を可能とすることの利便性が高いためである。

これらについては、事業協同組合の共済事業についても同様であると考えられるため、共済事業が組合法上明確に位置付けられることに合わせ、同様に措置すべきと考えられる。

(キ) 火災共済協同組合の設立範囲の拡大(火災共済協同組合は、現在、一つの都道府県に一つの単協が基準とされているが、単協の設立範囲を拡大し、一つの単協で複数の都道府県をカバーできるように措置する)

現行組合法においては、火災共済協同組合には、地区内に存在する全ての中小企業者に組合員資格を付与する「地域組合」と地区内に存在する定款で定める一の業種に属する事業を行う小規模の事業者のみに資格を与える「業種組合」が存在。

地域組合は、一つの都道府県に一つの設置のみが認められており、例えば、一つの都道府県に複数の地域組合を設置する、或いは、一つの地域組合が複数の都道府県を地区とすることは不可とされている(法第26条の2)。

これについては、共済事業は組合員数が多いほど大数の法則が働き事業運営が安定することから、無用な過当競争に陥ることを防止することを目的とし規定されたものであり、また、組合員数についても一つの都道府県を区域とすることで十分大数の法則が働くと想定されていたものと考えられる。

しかしながら、近年大規模な台風等による被害の増加により火災共済事業の運営の難易度は高まっていると考えられ、事業の安定化のためには、これまで以上に大数の法則を働かせることを可能とすることが効果的とも考えられる。

こうしたことを踏まえ、複数の火災共済協同組合において、合併、事業の譲渡が行われた場合に限り、一つの地域組合で複数の都道府県を地区とすることとすべきと考えられる。

また、大数の法則を働かせるための手段としては、連合会による全国規模での元受けを可能とすることも考えられ、これについても併せて検討すべきと考えられる。

(ク) 火災共済金額の制限緩和について

大規模台風等による被害の増加により火災共済事業の運営環境に厳しさが増していることについては既述の通りであり、こうしたことを踏まえれば、共済金額の制限を撤廃する必要性は乏しいのではないかと考えられる。

(ケ) 保険会社等の業務代理又は事務の代行について

現行組合法では福利厚生事業として保険会社の業務代理又は事務の代行を行うことが可能と解されている。事業協同組合等について、これを一つの事業として明確化し、火災共済協同組合については、これを行うことを可能とするよう措置する。

< 農協法における考え方 >

農協法においては、昨年の改正の際に共済事業を行う農協につき保険会社等の業務の代理又は事務の代行を行えることが明確に規定された。

4. その他の中小企業組合等における共済事業に関する措置

事業協同組合、火災共済協同組合以外の中小企業組合等の中では、商工組合、商店街振興組合、輸出・輸入組合が共済事業を行っていることも想定される。

商工組合については、事業協同組合に対する措置を参考とすべきと考えられ、商店街振興組合、輸出・輸入組合についても、実態を精査しつつ、措置の必要性を検討すべきと考えられる。

中小企業組合に期待される新たな役割

今般の検討においては、以上のようなガバナンスの充実策を併せて、こうした措置を講じることによって、いわば「足腰が鍛えられた」中小企業組合が、組合員や組合員を取り巻く社会の多様化するニーズに応えて、その活躍の場を一層拡大していくことを中小企業施策としても後押しすることが期待されているところである。

具体的には、例えば、業種・業態の異なる者による連携による新事業展開や、地域経済の活性化・地域貢献などについて一層大きな役割を果たすことが期待されていると考えられる。また、昨今、自然災害といった不測の事態が発生した場合の事業の継続性・早期復旧を担保するための事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）が注目されているが、中小企業組合が相互扶助のための組織であることを踏まえれば、こうした取組みにも中小企業組合は極めて有効であると考えられる。

中小企業組合がこうした期待に応え、積極的にその役割を果たしていくためには、まず、中小企業組合制度について、より多くの人々に知ってもらうとともに、中小企業組合が相互扶助のための組織であり、単なる営利組織ではないことを含め、その特色について認識を深めてもらうことが必要であると考えられる。

さらに、こうした中小企業組合に関する認知度向上に加え、期待される新たな役割への取組みを中小企業施策としても支援していくことが必要であると考えられる。以下、今後中小企業組合の取組みが期待されるテーマと具体的な対応策について整理する。

（１）異業種・異業態の連携促進

< 現状 >

業種・業態の異なる者による連携については、事業協同組合が地元漁業者、大学と連携し、琵琶湖の外来魚の飼料化に成功した事例や、共同店舗事業を行う事業共同組合とNPO法人が連携することで新サービスとしてデイサービス事業を展開する事例、企業組合が地元大学、地元医療機関、公的研究開発機関と連携し抗菌シートの開発・事業化に成功し、株式会社化した事例などが、近時ますます多様化・活発化している。

< 措置の方向性（中小企業団体中央会によるコーディネート機能の強化） >

異業種・異業態の事業者による連携を促進するためには、単なるマッチングの場の提供やマッチングサイトの構築に止まらず、ビジネスとして軌道に乗るまでのコーディネート人材の充実が必要。

組合法に基づいた中小企業の連携組織の指導機関として、全国規模の中小企業団体中央会、各都道府県単位の都道府県中小企業団体中央会が存在する。中小企業団体中央会については、平成17年3月時点で、中小企業組合の総数は、約4万8千。うち、中小企業団体中央会の会員組合は、約3万2千組合（組合員数は約311万で全国の中小企業者数の約66.3%）となっており、その組織率は極めて高いと評価できる。

各中央会においては、これまでも組合設立、運営に対し大きな指導力を発揮してきたところ。今後はこうした指導に加え、これまで以上に組合、組合員の事業の活性化を目指し、その全国規模での体制及び組織率を生かした異業種、異業態の連携を全国規模で促進するよう、全国で900人超存在する指導員の一層の資質向上など人材育成に取り組んでいくべきであると考えられる。

< 措置の方向性（事業協同組合の設立人数の引下げ） >

現在、事業協同組合の設立には4人の組合員が必要とされている。以前の中小企業組合は、中小企業と大企業との格差是正を目指し、同業種の事業者による共同生産等の共同経済事業を行うものが中心であった。このため、組合員についても数の確保が重要ということで、こうした要件が設けられたものと考えられる。

しかしながら、組合員がお互いの持つ経営資源を補完し合い研究開発や商品開発、販路開拓等を行うといった業種・業態の異なる者の連携による新事業展開をより一層進めていくためには、特に立ち上げ事において少人数による機動的な取組みも可能にすることが必要になってきている。このため、事業協同組合の設立時の組合員数の要件を引き下げるべきと考えられる。

(2) 地域経済の活性化

< 現状 >

近時、地域住民が企業組合を利用して様々な事業に取り組むことを促進することで、地域経済の活性化と地域住民の自己実現に貢献している事例が増えてきている。(商店街の空き店舗を活用し、起業に関する研究会を立ち上げ、その研究会において、地元の農業者・商業者の協力を得ながら、農産物の生産、レストラン経営等の各種のビジネスの起業に関するサポートを実施している例など。)

< 措置の方向性 >

これまで、地域経済活性化の観点から地域住民による起業は重要であると考えられてきたが、今後は、退職後の団塊の世代の活用など、ますます地域住民等の個人による起業を促進していくことが必要であると考えられる。

地域住民が共同でビジネスを行う場合等の簡易な創業手段として企業組合の利用が増加しているところであるが、これは、企業組合は複数の個人の集団に対し法人格が付与されるものであるため、地域住民による起業に極めて適しているためであると考えられる。

しかしながら、企業組合は設立時の組合員数が4人以上とされており、また、理事は、組合員であることが必要とされており、いわゆる員外理事は認められていないという課題も存在する。

個人による起業は、様々な形態のものが想定され、特に最近のように起業に関する個人のノウハウや周辺のサポート環境が充実してくると、場合によっては4人に満たない少人数の個人が協力して起業しようとする場合も十分に想定される。このため、企業組合の設立時の組合員数の要件を引き下げるべきであると考えられる。

他方、個人による起業の場合は、事業の発展に伴い必要とされる知見が組合員だけでは確保できなくなる場合も十分に想定される。このような場合、組合員となって組合事業に直接従事することはしないものの、いわゆる員外理事として事業運営に携わる途を開くことは、組合、当該員外理事の双方にとって望ましいと考えられる。このため、企業組合にも員外理事を認めるべきであると考えられる。

また、企業組合は、昭和24年の組合法の制定時に創設された組合であり、当初は、戦災者や戦地からの引揚者の雇用・事業機会の確保を目的とするものであった。しかしながら、近年の企業組合は、個人による起業の受け皿として活用される事例が多く、今後もこうした役割を担うことがより一層期待されている。こうした企業組合に課せられる役割の変化を踏まえ、企業組合の名称を「起業組合」に変更することも検討すべきであると考えられる。

(3) 地域住民等の組合施設の利用促進

< 現状 >

現在でも、組合員への福利厚生事業としてグラウンド、テニスコート、集会場を所有しており、これを地域住民からの要望に応じ、開放することで、地域社会に貢献し、また、組合の知名度を向上させている事例も存在。

< 措置の方向性 >

現行組合法においては、組合員以外の者が組合施設を利用することに対して、原則組合員の利用

量の20%までという、いわゆる員外利用制限が存在する一方、体育施設、文化教養施設については、組合が地域社会の一員として積極的な役割を果たすことが望ましいという考えの下、いわゆる員外利用制限が課せられていない。

しかしながら、食品製造業を中心として組合が、組合員への事業として開設した託児所について、組合員による利用量が減少することで、自動的に地域住民の員外利用枠も減少し、結果、やむなく閉鎖に至った事例も存在。

中小企業組合が保有する体育施設、文化教養施設以外の施設の中にも、これを地域住民等に開放することで、地域貢献に資する場合も存在すると考えられる。このため、こうした地域貢献に資する施設については、員外利用制限を課さないこととすべきと考えられ、具体的な施設については、実態を踏まえて検討すべきと考えられる。