

第3回生協制度見直し検討会議事録

日 時：平成18年9月8日（金）17:00～19:00

場 所：厚生労働省17階 専用第18・19・20会議室

出席委員：清成座長、大塚委員、小川委員、品川委員、土屋委員、山下委員、吉野委員

議 題：（1）共済事業の現状と見直しについて

（2）その他

○清成座長

定刻になりましたので、ただいまから第3回生協制度見直し検討会を開催させていただきます。委員の皆様におかれましては、御多忙中のところ御出席いただきまして大変ありがとうございます。

初めに委員の出席状況について事務局から説明をお願いいたします。

○千田課長補佐

委員の出欠状況でございますけれども、本日は委員全員の方から御出席との連絡を受けております。吉野委員が若干遅れられているようでございます。

続きまして、前回の検討会を他の公務の都合により欠席させていただいておりましたけれども、担当の審議官を御紹介させていただきます。審議官の御園慎一郎でございます。

○清成座長

本日は共済事業の見直しに関する議論を行うことになるわけでございますけれども、参考人として全国労働者共済生活協同組合連合会の経営企画部長の崎田様に御出席いただいております。どうぞよろしくをお願いいたします。

それでは議事に入ります。初めに事務局から、前回までの検討会の経過について確認のために説明をお願いします。

○花咲課長補佐

それでは御説明させていただきます。お手元の資料1と2でございます。資料1は第1回検討会で委員の皆様方からいただいた意見を事務局で整理した資料でございます。適宜御参照いただければと思います。続いて資料2をごらんください。こちらは前回のヒアリングで各団体から表明された御意見や、その後の質疑応答で出された御意見を、購買や利

用事業を主として行う地域生協、職域生協、共済生協に分けて、論点ごとに事務局として整理したものでございます。以下簡単に御説明申し上げまして、後ほど整理の仕方等について何か御意見があれば賜れればと思っております。

まず1～3ページは購買事業や利用事業を主として行う地域生協に関して出された御意見をまとめたものでございます。論点は、Ⅰの員外利用からⅤの地域貢献の位置づけまでの5つに分けられるのではないかと考えております。

まず員外利用に関連しまして、生協の本質については組合員利用を前提としている点が閉鎖的だと感じられているという御意見の一方で、生協が組合員の相互扶助組織であるという基本的考え方は今後も変わらないとする御意見がありました。次に員外利用規制についての基本的考え方でございます。定款で定めて2割を限度に員外利用を可能にしてほしいという御意見の一方で、利用限度を定めれば中身を問わないとするのは適当ではないという御意見や、員外利用を認める場合には法体系の中で個別具体的に限定列挙すべきという御意見がありました。さらに、具体的な必要性に関して、幾つかの事例について員外利用を可能にしてほしいとの御意見がありました。

Ⅱ、区域規制に関する御意見をまとめております。基本的考え方でございますが、広域で生活圏や生協の活動範囲をとらえても問題ないとの御意見がありました。具体的な必要性に関して、県境付近の店舗利用のニーズ、県内人口の減少等により成長性確保が難しいため、県境を越えた連帯が必要との御意見がございました。

3ページをごらんください。Ⅲ、組織・運営規程につきましては、基本的考え方として、ガバナンスの法制化は必要との御意見がありまして、具体的な例としては、役員の責任規程の創設等が必要との御意見がございました。

Ⅳ、共済事業の兼業規制でございますけれども、兼業規制は組合員の暮らしを総合的に守る生協と相入れないという御意見がある一方、組合員の意識として、確実な支払いが保証されていることも必要であるとの考え方はないのかとの御意見がございました。

Ⅴ、地域貢献の位置づけでございます。生協の地域貢献の位置づけを法的に明確にすべきとの御意見がございました。

4ページですが、こちらは職域生協に関する御意見でございます。Ⅰ、員外利用規制について、職域生協は閉鎖的環境下で組合員サービスを提供していることから、母体企業や労働組合による利用、期間従業員による利用を可能とすべきとの御意見がございました。

Ⅱ、区域規制に関する御意見。職域・地域混合型を選択できるようになってもいいのではないかと御意見がございました。

Ⅲ、退職者についても組合員資格を認めるべきであるとの御意見がございました。

5～7ページは共済生協に関する御意見でございます。Ⅰ、見直し全般についての考え方でございますが、資料中に「*」印が書いてありますが、こちらは御意見が多かったために見やすさ等を考慮したものでありまして、特段意味はございません。御意見の内容としては、協同組合の特性を今後とも維持できるような法改正や、他の協同組合法を参考に

した契約者保護制度の充実の必要性に関する御意見がありました。また、検討の際は生協共済と保険、生協共済と農協共済の差を考慮すべきとの御意見や、保険業法並みの募集規制等が必要であるとの御意見がございました。

6ページをごらんください。具体的な見直しが必要と考えられる事項でございますけれども、今日の生協の社会的責任にかんがみ、組合員保護のためのルールやガバナンス体制の構築が必要との御意見がございました。また、組合員の利便性に対応するため、共済代理店や共済金最高限度額の撤廃など、各種規制の整備が必要との御意見もございました。一方、員外利用の緩和、県域制限の撤廃等については、保険と生協共済の違いをあいまいなものにするとの御意見がございました。また、保険契約者保護機構のような機関もない中では、共済金の最高限度額はおのずから制限されるべきであるとの御意見がございました。

以上が資料2についての御説明でございますけれども、資料のまとめ方等について何か御意見があればお聞かせ願えればと思います。

○清成座長

どうもありがとうございました。ただいまの説明について、整理の仕方等も含めまして御意見等ございましたら、御自由に御発言いただきたいと思います。

○中村社会・援護局長

資料を提出させていただいておりますが、月曜日に開催したヒアリングを我々の方でまとめたものでございまして、今初めて見ていただくわけでございますし、まとめ方等について問題があれば後日言っていただければと思います。きょうは共済事業について御議論いただきますので、そういった中でいろいろな論点が出てくると思いますので、御意見があれば後ほどでもいただければ、手直し等は次回させていただきたいと思います。

○清成座長

そうですね。それではそのように処理いたしたいと思います。御意見がございましたら、後ほどの御発言の中でも結構ですし、後刻事務局の方にお伝えいただいても結構でございます。

それでは引き続き、共済事業の現状及び見直しについて、事務局から資料の説明をお願いいたします。

○花咲課長補佐

引き続き御説明させていただきます。資料3～5になっております。大部な資料となっておりますけれども、お許しいただければと思います。

まず資料3、共済事業の現状をごらんください。この資料は第1回の資料より、より詳

細な形で生協が実施する共済事業の現状についてデータをまとめたものでございます。まず1ページでございます。ここでは共済制度や保険制度全体において、生協共済が制度上どのように位置づけられるかをお示ししております。生協が実施する共済事業は農協共済と同様の制度共済でございます。その他、根拠法のない共済事業や保険業法に基づく保険業などがございます。生協においてみずからが責任を負う形で元受共済事業を実施している生協は139組合となっております。この中には連合会も含まれます。

続きまして2ページでございます。4つの指標ごとに見た生協共済のシェアをお示しております。共済、保険における生協共済の占めるシェアは、総資産が2.5%、受入共済掛金額が3.1%、支払共済掛金額が2.1%となっている一方、契約件数は全体の11.7%を占めていることを示しております。1件当たりの共済掛金額が生協共済の場合相対的に低いと言えると思います。

続きまして3、4ページをごらんください。元受共済事業を実施している139の組合のうち、連合会である10組合について特徴等をまとめたものでございます。後ほどごらんいただければと思います。

5ページをごらんください。元受共済事業を実施している139の生協について、事業の実施状況等を分類したものでございます。まず共済期間が1年を超える長期共済を行っている生協は7組合、また、契約者割り戻しを行う生協は5組合となっております。共済金額が100万円以上の組合が46組合で、兼業実施生協は66組合となっております。今後続く資料は、この139ある元受共済事業を実施する組合に関する資料でございます。

6ページをごらんください。第1回検討会で、生協が実施する共済事業のうち小規模なものについてのお尋ねがありましたので作成した資料でございます。生協法上、共済金額が100万円を超える共済事業を行う場合は厚生労働大臣による最高限度額の許可が必要となっておりますけれども、元受共済組合のうち許可が不要な100万円以下の事業を行っている93組合について、それぞれ共済金額別の分布をお示ししたのがこの資料でございます。全体の約9割が100万円ちょうどを最高限度額としております。

7ページをごらんください。元受共済事業実施組合の総資産額規模別組合数分布でございます。総資産額5000万円未満から2兆円以上まで幅広く分布しており、1組合当たりの平均総資産額は約400億円となっております。

8ページをごらんください。7ページとの関連で元受共済事業実施組合ごとに総資産額をお示したものでございます。平均総資産額が400億円であることにかんがみますと、一部の生協の総資産額が非常に大きいということがおわかりになるかと思えます。

9ページをごらんください。こちらは連合会を除く元受共済生協の組合員数規模別組合数分布をお示したものでございます。1000人以上から100万人以上まで幅広く分布しているものの、平均組合員数をとりますと約30万人と、生協についてはかなり組合員数規模が大きいことがおわかりになるかと思えます。

10、11ページでございます。両ページは元受共済生協の出資金額規模別組合数分布を

お示ししております。まず 10 ページですが、こちらは連合会を除く組合に関する分布をお示ししております。出資金額 1 億円以上が全体の約 9 割を占めていることがおわかりになるかと思えます。11 ページをごらんください。こちらは連合会について見たものでございまして、出資金額 10 億円以上が全体の約 9 割を占めていることがおわかりになるかと思えます。

続きまして 12 ページでございます。元受共済生協の負債総額規模別組合数分布をお示ししております。会社法上の大会社のメルクマールとなっております負債総額 200 億円以上という基準で見ますと、139 組合中 14 組合がそれに当たることがおわかりになるかと思えます。

13 ページをごらんください。元受共済事業を行う生協の兼業状況をお示したものでございます。兼業割合は全体で約 5 割となっております、地域・職域組合別に兼業状況を見ますと、地域生協の方が兼業割合が高くなっております。

以上が資料 3 に関する説明でございます。続きまして資料 4、共済事業に係る規制の現状等をごらんいただけますでしょうか。1 ページでございます。共済事業の法律上の位置づけをお示したものでございます。共済事業には、組合員から共済掛金の支払いを受け、共済事項の発生に関して共済金を交付する事業である共済事業と、共済事業の一部を受託して行う受託共済事業がございます。共済事業のうち、共済契約者 1 人につき共済金額総額が 5 万円以下のものについては、共済事業規約の設定等に関する行政庁の認可が不要とされております。

続きまして 2～4 ページ、こちらは共済事業を行う組合に対する現行の法令上の規制をお示したものでございます。組合全般に関する規制と、共済事業実施組合にのみ適用される規制の両方がございます。まず入口規制ですが、組合を設立しようとするときは定款等を提出し、行政庁の認可を受けることとされております。ただし、定款等が法令違反の場合や、事業実施の経営的基礎を欠く場合を除いては基本的には認可されることになっております。また、共済事業を行う場合には、共済事業の種類ごとにその実施方法や契約掛金の算出に関する事項等を共済事業規約に定め、それについても行政庁の認可が必要とされております。ただし、契約者 1 人当たりの共済金額が 5 万円を超えないことを定める規約については、この認可は不要とされております。

続きまして、内部の体力を充実させるための規制を健全性に関する規制としてまとめております。厚生労働大臣が共済掛金や共済金の最高限度を定めることができ、最高限度を定めた場合には大臣の許可を受けたときに限り、その最高限度によらないことができるとされております。また、共済を図る事業を行う組合は、その経理と他の事業の経理を区分しなければならないこととされており、特に自賠償に関してはそれに限っての区分経理が義務づけられております。また、共済を図る事業を行う組合は、原則としてこれらに係る経理から、それ以外の事業に係る経理へ資金を運用してはならないこととされております。

続きまして 3 ページでございます。共済事業を行う組合については、責任準備金等、一

定の準備金の積み立てが義務づけられており、資産運用の方法やその割合に関しても一定の規制が置かれております。そのほか、剰余金の積み立て義務等、組合全般に関する規制も適用を受けております。次にお示ししておりますのが透明性に関する規制でございます。組合全般に関する規制として、定款や総会議事録、事業報告書、財務諸表などを主たる事務所に備え置くこととされており、組合員及び債権者の閲覧が可能となっております。

続きまして4ページをごらんください。破綻時の契約者保護としまして、自賠償共済については契約の包括移転が可能とされております。また、行政庁による監督としてまとめさせていただきましたが、一般的な報告徴収や、立ち入り検査の規定がございます。また、報告徴収ですが、共済事業実施組合が法令等を守っているかを知るために特に必要があるときには、当該組合の子会社に対しても報告を求めることができるとされております。また、検査の結果、法令等に違反していた場合には、一般的な措置命令や事業停止命令などが可能となっております。

引き続き資料5、共済事業の見直しについてでございます。本日は特に共済事業に関して、その共済事業としての特性に着目して、問題となる論点について御議論していただくべく本資料を御用意させていただきました。1ページに目次がございます。本資料は総論部分と各論部分に分かれておりますが、各論部分で御議論いただく個別の論点は全部で19項目となっております。なお、すべての項目について改正の方向性として何らかの方向性をお示ししておりますが、あくまでも委員の皆様へ御議論いただくためのたたき台でございますので、後ほどいろいろな御意見をいただければと思っております。

まず総論部分について御説明申し上げます。3、4ページに共済制度の見直しの基本的考え方を御説明しております。共済事業を取り巻く状況として、契約件数の増加など、共済事業の規模は拡大しております。また、他の協同組合法においても契約者保護のための改正を行っており、生協共済についても法改正の必要性が指摘されているところでございます。このような中、生協共済においても契約者保護の観点から、その健全性を担保することは時代の要請であり、共済関係の規制整備は早急な対応が必要な状況となっております。

5ページをごらんください。この表は、共済制度や保険制度に関して規制の有無を比較したものでございます。最低出資金、これは共済事業を実施する生協が最低限保有しなければならない出資金額に関する規制でございますが、これを初めとする契約者保護のための規制が他の協同組合法においては設けられているにもかかわらず、生協法には設けられていないことがおわかりかと思えます。逆のパターンになっているのが共済金の最高限度に関するものでございまして、他の協同組合法には定めがないにもかかわらず、生協法にのみ定めが置かれている状況でございます。

続きまして6ページをごらんください。生協の行う共済事業に対して措置を講じる場合の基本的枠組みについての考え方をお示ししたものでございます。農協が行う共済事業は連合会が共同元受で、かつ支払い責任を全額負っており、規制についても一律に規制措

置が講じられている状況でございます。また、事業協同組合については共済金額が一定以下のものについては対象外とした上で、それ以外のものについては一律の規制を行った上で、さらに特定の項目については組合員数が一定規模以上のもの等に乗せで規制している状況でございます。一方、生協の共済事業の現状でございますけれども、農協と異なりまして連合会が実施する共済事業もあれば、それぞれの組合が独自に元受共済事業を行っている場合も多く、その規模についても多岐にわたっております。これらのことを踏まえ、生協においては共済金額が低額な給付のみを行う場合は規制対象から外した上で、その他については引き続き一律に規制措置を講じた上で、さらに特定の項目については生協の特質を損なわない範囲で乗せ規制を講じることとしてはどうかと考えております。この点については後ほど各論でも触れますので、そちらでもう一度御説明させていただきます。

7ページでございます。この図は、各論で御議論いただく項目について、どのような場面で問題になるかをお示しするために作成した資料でございます。まず入口規制の問題がございます。これは共済事業を開始するにふさわしいかどうかをチェックする意味を持っております。また、実際に事業を実施する段になりますと健全性を確保することが必要になってまいります。さらには、外部からの監視機能を充実させ、事業の透明性を確保することが必要になってまいります。さらに、契約者と生協の関係での論点がございます。一つは、契約締結時に契約者保護を図ることが必要となってまいります。また、生協が組合員の相互扶助組織であることから、契約者のニーズを反映した円滑な事業実施を図ることが必要になるかと思っております。さらに、経営が万が一悪化した際には契約者をいかに保護するかという問題がございます。以上のような視点から、今から御説明させていただきます各論の各項目について御議論いただきたいと思っております。

それでは各論について御説明させていただきます。9ページをごらんください。これから御説明する個別の論点の内容を簡単に説明したものでございます。

続きまして11ページ、規制対象の範囲に関する論点がございます。生協の現状として、生協が共済事業を行う場合には共済事業規約を定めることとされており、1人当たりの共済金額が5万円を超えないことを定める規約の設定や変更の場合を除いては行政庁の認可が必要とされております。ただし、5万円を超えない場合でも事業規約の認可が不要とされるだけで、共済事業に関する他の規制の適用は受けることとなっております。これに関しては先ほど総論部分でも触れましたが、改正の方向性として、共済金額が極めて低額な見舞金的な給付のみを実施している場合には、組合員による自治運営にゆだねることが可能であることから、法令上、共済事業に関する規制の対象からすべて外すこととしてはどうかと考えております。その際、この5万円という基準が昭和34年から見直されていないことを踏まえ、その金額を引き上げてはどうかと考えております。御参考までに、各種指標に基づき、昭和34年当時の5万円の現在価値をお示ししております。

続きまして2、入口規制でございます。こちら論点は1つでございます。13ページ、最低出資金をごらんいただきたいと思っております。最低出資金とは、共済事業を行う組合

が最低限保有すべき出資金額をいいます。生協法にはこれに関する規定はございませんが、他制度には規定が設けられており、例えば農協では原則として連合会が10億円、その他の組合で1億円と定められております。改正の方向性でございますが、共済事業を行う生協についても最低出資金を設定することとしてはどうかと考えております。

続きまして3、健全性に関する検討項目について御説明させていただきます。これに関しては4つございます。まず15ページをごらんください。諸準備金の充実でございます。準備金は、財務の健全性を確保し、十分な支払い余力を確保するために積み立てを義務づけるものでございます。生協法の場合、積み立てを義務づけている準備金の種類が農協法と比べて少ない状況となっております。16ページの生協の現状でございますように、定款で定める額、出資総額の2分の1以上に達するまでは毎事業年度の剰余金の10分の1以上を準備金として積み立てなければならないとされておりますが、農協法や中協法では出資総額に達するまで毎事業年度の5分の1以上を積み立てることとされております。そこで改正の方向性でございますが、準備金の種類を拡充し、利益準備金の積み立て割合等を引き上げることとしてはどうかと考えております。

続きまして18ページでございます。健全性に関する2つ目の論点、共済計理人の活用でございます。共済事業の長期にわたる健全性を確保するため、高等数学の知識を有する専門家の関与を義務づけるものでございます。農協法では、専門家である共済計理人は共済掛金や責任準備金の算出方法に関与することとされており、毎事業年度末には責任準備金の積み立てや剰余金の割り戻しの適正さなどについて確認の上、理事会に意見を提出することとされております。19ページでございます。生協の現状でございますが、生協については通知で一定の組合について共済計理人の関与を求めていますけれども、法令上の規定はございません。そこで改正の方向性としまして、長期共済を行う生協や契約者割り戻しを行う生協には共済計理人の関与を法令上義務づけることとしてはどうかと考えております。また、割り戻しの公正さを共済計理人が確認することとした場合には、現在割り戻しに際して必要とされている厚生労働大臣の承認を不要としてはどうかと考えております。

続きまして21ページをごらんください。健全性に関する3つ目の論点としまして、共済事業とのリスク遮断でございます。共済事業に他の事業の影響が及ぶことをいかにして防止するかという問題でございます。22ページをごらんください。生協の現状でございますが、生協法上、兼業規制に関する規定はございません。一方、農協では共済事業を行う農業協同組合連合会について、また事業協同組合では、行政庁の承認を受けた場合を除き、組合員数が一定規模以上の組合や、再共済事業を行う組合について、兼業が禁止されております。そこで改正の方向性でございますが、生協が実施する共済事業の多様性や組合員のニーズに対応して共済事業が発展してきたことを十分踏まえる必要はあるものの、一定規模の組合や再共済等を行う連合会については兼業規制を導入することについてのお考えをお聞かせいただきたいと思いますと思っております。

続きまして23ページでございます。健全性に関する最後の論点は健全性基準、いわゆ

るソルベンシーマージン比率でございます。健全性基準とは、通常の前測を超えて発生するリスクに対応できる支払い余力をその生協が有しているかを判断するための行政監督上の指標でございます。24 ページをごらんいただきますと、生協法上このような規定はございませんが、改正の方向性としまして、他の協同組合法にならい、この制度を導入してはどうかと考えております。仮に導入するとした場合には、その範囲についても御議論いただければと思います。

続きまして、外部からの監視機能を充実させるという意味での透明性に関する論点でございます。論点は2つございまして、まず 26 ページ、経営情報の開示の義務づけでございます。生協の現状でございますように、法令上、業務や財産の状況に関する説明書類の公衆縦覧を義務づける規定はございません。そこで、共済事業の透明性を担保すべく改正の方向性としまして、公衆縦覧を義務づけてはどうかと考えております。

続きまして 27 ページでございます。透明性に関する2つ目の論点は外部監査についてでございます。外部監査とは、財務状況の健全性を担保するため、公認会計士や監査法人による監査を義務づける制度でございますが、生協法上これに関する規定はございません。改正の方向性としましては、他の協同組合においても負債総額が一定以上の組合については外部監査が義務づけられていることから、生協についても負債額を基準として、規模が一定以上の場合には外部監査を義務づけてはどうかと考えております。

続きまして、契約締結時に契約者をいかに保護するかという点に関する論点が3つございます。まず 29 ページをごらんください。1つ目の論点は共済推進時の禁止行為等でございます。契約者に対して虚偽のことを告げてはならないなど、共済推進時に守るべき事項を定め、組合の役職員の共済契約締結に関する能力の向上を図ることなど、共済事業の健全な運営を図るための措置を義務づける制度でございます。30 ページをごらんください。生協の現状でございますが、一部通知に規定があるものの、法令上は推進時の禁止行為に関する規定はございません。そこで改正の方向性としまして、他法にならい、組合の役職員等が遵守すべき推進時の禁止行為等を定め、共済事業の健全な運営を図るための措置を義務づけることとしてはどうかと考えております。

続きまして 32 ページをごらんください。共済代理店に関する論点でございます。前回のヒアリングで全労済さんからも御要望がございました。共済代理店とは、組合の委託を受けて、その組合のために共済契約の代理または媒介を行う者で、その組合の役員または使用人ではない者をいいます。下の図はその仕組みをお示ししたものでございます。33 ページ、生協の現状でございますが、生協法上、共済代理店に関する明確な規定は存在しません。一方、農協や事業協同組合においては代理店に関する規定が設けられており、自動車共済等に関する業務を実施できるとされております。また、代理店を設置した場合には行政庁に届出を行い、共済契約締結時の禁止行為の各規定が代理店にも適用されることがされております。改正の方向性でございますが、組合からのニーズがあること及び委託を受けて共済事業の一部または全部を行うものについても、共済推進時の禁止行為に関す