

る規定が適用される必要があることから、代理店に関する規定を設けた上で、代理店にも共済契約締結時の禁止行為の規定を適用することとし、また、その設置に際しては行政庁への届出を義務づけるなどの措置を講じてはどうかと考えております。その際、組合員のニーズ等を踏まえれば、共済代理店が実施する業務の範囲を自動車共済事業等に限定する必要はないのではないかと考えております。

続きまして 34 ページでございます。契約者保護のために、他法にならい、生協法にもクーリングオフ制度に関する規定を設けてはどうかと考えております。

引き続き 6、破綻時の契約者保護に関する論点でございます。万が一のときにいかに契約者を保護するかという観点から、次の 3 つの論点がございます。まず 36 ページをごらんください。契約条件の変更でございます。この制度は逆ざや問題を解消し、契約者保護を図るため、組合—共済契約者間の自治的な手続により予定利率を引き下げる仕組みでございます。具体的にはそこに図示したような手順で行われています。37 ページでございますが、生協法上このような仕組みに関する規定はございません。改正の方向性としまして、農協法にも設けられているこのような仕組みを生協法上も設けることとしてはどうかと考えております。

次に 38 ページでございます。2 つ目の論点は契約の包括移転でございます。通常、共済契約は個別に契約者の同意を得て移転しなければならないものでございますが、共済契約を他の共済事業実施組合に包括的に移転することを可能にする制度でございます。39 ページの生協の現状にありますとおり、現行の生協法では自賠償に関する包括移転の規定はあるものの、その他の共済については規定が設けられておりません。そこで改正の方向性としましては、生協においても組合の破綻等による契約者の不利益を未然に回避するため、自賠償共済以外についても共済契約の包括移転を可能としてはどうかと考えております。

続きまして 40 ページをごらんください。セーフティネットに関する論点でございます。他の協同組合には設けられていないものの、保険会社には設けられている保険契約者保護機構に類似の仕組みを生協法上も設けるかどうかという問題ですが、改正の方向性でございますように、生協は実施する事業が多様であり、共済事業を実施する場合でも、それが事業全体に占める割合はさまざまであり、組合が破綻する理由もさまざまであることが予想されることから、保険契約者保護機構のような仕組みを生協法上設けることにはなじまず、契約の包括移転や再共済のさらなる活用等によりリスクを分散することとしてはどうかと考えております。

7、契約者ニーズを反映した円滑な事業実施でございます。論点としては 5 つございます。まず 42 ページをごらんください。1 つ目の論点は、共済金の最高限度額の見直しでございます。生協の現状でございますが、生協共済の共済金最高限度額については法律及び告示において、共済事故 1 件につき 100 万円を限度とすると規定されております。ただし、厚生労働大臣の許可を得た場合にはこれによらないことができるとされておりました。

て、通知において共済種別に最高限度額を規定しております。その具体的な額はそこにお示ししたとおりでございます。43 ページでございます。他制度の状況は先ほど〇×表でお示ししたとおりでございます。他の協同組合法にはこのような規定はございません。改正の方向性としまして、定款の記載事項として共済金額の最高限度が定められており、共済事業規約については行政庁の認可が必要とされていること等から、今後は最高限度額規制を撤廃することとしてはどうかと考えております。

続きまして 44 ページでございます。2つ目の論点として保険代理、すなわち、生協が保険会社等の業務の代理を行うことを可能にしてはどうかという論点がございます。45 ページ、生協法上、生協が保険代理を行えるという規定はございませんが、農協や事業協同組合においては保険代理業が可能となっております。そこで改正の方向性ですが、組合員の利便性向上のためにも、共済事業を行う組合が保険代理業を行えるとしてはどうかと考えております。

続きまして 46 ページでございます。契約者ニーズを反映した事業実施のための3つ目の論点は、資産運用に関するものでございます。生協の現状は、法令上、厚生労働大臣の承認を受けた場合を除き、一定の方法及び割合での運用が義務づけられております。他制度の状況もそこにあるとおりでございます。保険業法などを見ますと、事業の規模により、少額短期保険業においては運用規制が異なっております。47 ページ、改正の方向性でございますが、共済事業における資産運用については一定の安定性が必要である一方で、運用制限により資産の有効利用が妨げられ、組合員の利益を損なう恐れもあることから、他の諸制度などを参考に、組合の規模なども踏まえつつ、運用規制について見直しを行ってはどうかと考えております。

続きまして 48 ページでございます。共済事業を行う際に作成が義務づけられております共済事業規約を変更する際の手続の簡素化に関する論点でございます。生協の現状にありますとおり、共済事業規約を変更する場合には例外なく総会の議決が必要で、かつ行政庁の認可が必要となっております。一方、農協においては共済規程の設定や変更のうち軽微な事項に関しては総会の議決が不要とされており、変更に際しての行政庁の認可は必要ではなく、届出で足りるとされております。そこで改正の方向性でございますが、生協においても共済事業規約の変更手続について、軽微な事項については総会の議決を不要とするなど、一部について簡素化してはどうかと考えております。

長らくお聞きいただきました論点もようやく最後でございます。組合員ニーズを反映した事業実施のための最後の論点は、職域組合における退職者の組合員資格でございます。生協の現状でございますが、生協法上、職域組合の組合員資格は、一定の職域内に勤務する者のほか、定款により職域の付近に住所を有する者で、その組合施設を利用することを適当とする者を組合員とすることができるとされております。そこで、職域組合の組合員が退職した場合にも、付近に住所を有する場合には引き続きその生協の組合員となることができるとされております。しかしながら、ヒアリングでの団体からの御意見にもありま

したように、共済事業等を退職と同時に利用できなくなると支障が生じる可能性があることから、居住区域に関係なく退職後も引き続き生協の事業を利用できるよう、退職者が職域生協の組合員となれるよう、法律上明確にしてはどうかと考えております。

長くなりましたが、以上でございます。

#### ○清成座長

どうもありがとうございました。それでは、これから約1時間、御意見をちょうだいしたいわけでございます。特に資料5について、大変論点が多様でございますけれども、どこからでも結構でございますので、ぜひ御意見をちょうだいしたいと思います。

#### ○大塚委員

大部にわたる資料の整理、大変御苦労さまでございました。私がこれから申し上げる話は共済の本質にかかわるベースから、具体的には資料5の22ページ、他業規制の問題につながる一貫した問題でございます。ここで講釈するような能力は持っておりませんし、余り前提論を長くするつもりはないんですけれども、今までの保険業法改正から農協法、中協法ときた改正の流れの位置づけを明確にしておきたいと思うんですが、これは私のひとりよがりである危険性もございますので、後でいろいろ御意見、御批判を仰ぎたいところでございます。

相互会社という組織がございまして、昔は保険業法の中の相互会社でも保険金削減ができるという条項がありまして、これは先年の保険業法改正で削られて、相互会社でも保険金削減を社員の合意ではいけないということになりました。これに象徴されるように、保険業法で保険金を払われる契約者の安全を図れという方向をどんどん強めていったという経緯は、相互会社というのはその理念からすると、みんなで保険をやりたいから集まったから、何でも自分たちで決めていいから、保険金だって足りなくなったら削減を決めていいんだというスタンスから、いやそんなことはない、近代的な相互会社では株式会社の契約者と同じじゃないかと。保険金をしっかり払ってくれることを最重視しているに決まっているところから制度が変わってきたわけですね。

次に農協法になったときにも、農協共済は組合ですから、相互会社以上に組合色が強い。つまり、これから私が言うことのベースは、組合であれば組合員が決めたことに従えという原則が一方であるはずなんです。ところが、全共連に見られるように、農協共済は大きな組織になって、保険金をちゃんと払ってもらうことが安定するに決まってるじゃないかという考え方になったので、言ってみると組合員が自由意思で決めるということを押して、共済契約者に共済金を払うことを確保せよという方向で押してきたと思うんですね。つまり、組合色というのは組合員が何でも自分たちで決めればいいのかということに対して、業法改正の流れから今回の生協法改正にも影響を及ぼしている共済契約者の保護というのは、余り融和しない話だと思うんです。押してくる話だと思うんですね。今回

それが一番出ている点として、完全な他業禁止というのがあるわけで、他業に共済で使っているお金が流れちゃったら、結局支払われる共済金が減るじゃないかということから他業禁止が制度化されると思うんですけども、生協と農協の違いを先回るときに明確にした方がいいんじゃないかという意見がありました。僕もそれに賛成なんですけれども、同じ協同組合であっても生協と農協は違う。農協の場合にリアルに違うところは、共済連合会が共済しかやっていないので、全共連は共済をやっている組織として独立した事業体ととらえればいいわけです。だから他業を考えなくていいわけなんですけれども、生協の場合は連合会でさえ兼業連合会が結構あって、各単位にいったら完全に兼業状態になっているというところからすると、それはやっぱり組合員のやりたいようにやらせろという方向は強いんじゃないかと思うんですね。確かに共済をやっているから共済契約の支払金を確保しろという要請はあることはわかるんですけども、生協の場合には農協のときにやったような、全共連は他業をやってはだめだというやり方ができないのではないかと僕は非常に危惧するんです。現実問題としても、全労済はまさに共済事業をやっている大きな組織だということで、よく農協の全共連と比較されるわけなんですけれども、その全労済でも、他業の範囲をどこまで広げるかという問題になっちゃうんだと思うんですけども、例えば介護事業に手をつけているという現状がございます。そのときに、ばしっとそれをやめろという話になったときに、現実としてそれがシビアに徹底できるのかというのは非常に危惧する話と、それからもう一つは、理論的にいったら、生協の場合には組合員に聞いて、組合員がいいと言うことはやっていいんじゃないかという、それは守るべきなのではないだろうかという気がするんですけど。いかがでしょうか。

つけ加えますと、組合員の意向を無視してまで、経営に当たっている理事等が勝手に他業をやるというのはもちろんだめだと思います。けども、生協がやる方向として、特に生協の場合には利用事業がありますので、購買・利用について共済とコラボレーションをして組合自体の発展につながるという方向だったならば、組合員の意味としてはもしかすると兼業をやりたいかもしれない。ですからその組合員の意思を重視した上で、兼業規制をそこまで及ぼすのはどうかなという話でございます。

#### ○清成座長

どうもありがとうございました。せっかくの問題提起でございますので、今の点についてほかの方々いかがでしょうか。

#### ○土屋委員

農協の共済については先生がおっしゃったように、全共連で一括してやっておりますので、そこについては他業とは重なっていないということなんですけれども、他業と一緒にやるとうまくいかないかどうかということになりますと、例えば韓国の農協の場合は韓国農協中央会ということで信用事業も共済事業も、その他販売・購買事業も一つの組織・団体

でやっております、日本の農協と比べても遜色のないそれなりの社会的評価がある団体であります。農協の場合は、共済事業はおっしゃったとおりなんです、信用事業についてはそれぞれのJAで兼業という形でやっております、そのこともそれでいいのかという議論にはなるわけですが、そこは信用事業における規制でありますとか、ディスクロージャーとか、区分經理の規制ですとか、そういったことで対応していくと。例えば自己資本比率規制ですと、ほかの事業をやっているならば、その事業のリスク資産に見合った自己資本も要求をしましょうと、オペレーショナルリスクについても、経済事業のオペレーショナルリスクに見合う自己資本も要求しましょうと、こんなふうな形になっております。

#### ○清成座長

ほかの委員の方、いかがでしょうか。

#### ○小川委員

大塚委員がおっしゃってくださったように、私も共済事業を生協で始めるときに組合員として非常に楽しみに受けとめたことを覚えています。それは保険業としての、あるいは金融や保険に対しての不信が一般化している中で、共済というので、自分たちで相互扶助的に助け合う仕組みをつくれるというのに非常に夢を持った覚えがあります。組合員として責任を持って自主管理・自主運営していくという基本のもとで、もしそれができるならば使い方も含めて総代会で決定していく、運営に責任を持つというふうに思っていました。

きょう事務局の説明を受けて一つ私思い出したんですけれども、ことし4月の介護保険改正の議論の中で、今回の改正の論点として保険の安定した継続、将来ビジョンを見据えた介護保険事業にしていこうという中で、この間4、5年経ている中の事業者のモラルと、使う側のモラルが非常に問われた5年だったなど。今回の見直しの論点もそのあたりが非常に厳しくなっていて、ある意味で規制をぐっとかけたという感じがあります。それによって現場ではさまざま改悪だなんだと非難を受けていますけれども、それ以前に、制度ができると必ずモラルを崩す人が出てくる。それは事業者にも出てくるけれども、使う側のモラルも出てくるというふうに思っていますけれども、本来共済の論点も、なぜ生活協同組合がわざわざ共済するかということが非常に問われたのではないかと思っております、前回の参考人、きょうの説明を聞いていても、一般の商品と変わらないものをつくっていくんだとしたら、言われているように安全を担保するためにそれが必要だけれども、しかし生活協同組合がわざわざ共済しているからには、何が特徴で、何を自分たちの自己責任としてやっつけていかなきゃいけないかというところが、まだ論点としては出ていないなと思っております。

指摘のように、保護という形、あるいは保険としての安全性・継続性の形からとると守ることがありますけれども、一体何を守るのかといったときに、私は生活協同組合

で共済をやるときに、画一ではなくて多様なニーズに対してどうこたえていくかということとをどこまでやれるかということとを非常に夢を持ってきたんですけども、そこが一つもしかしたら弱いのかなというふうにも思っています。

照らして考えてみると、生活協同組合って何ということと、そこがやる共済事業というのは何というのが、どこで強く特徴が出せているのかが私自身も見えていないので、そこを見せていく中で今回の方向性でいいんだろうかというのはすごく懸念しているところです。

#### ○清成座長

どうもありがとうございました。少し論点が広がりましたが、どの論点でも結構でございます。

#### ○山下委員

根本的な問題は、保険と共済というのは違うのか、同じなのかというところで、これは議論し出すと非常に深遠な哲学的な問題まで立ち入るものかと思えますけれども、基本的には使っている技術は同じ仕組みで、リスクを分散して相互に保障し合うと、その点は同じだろうと思うんですね。そういうものを現代社会で事業として営むのに、これは素人でできるわけではなくて、それなりの技術、専門的な能力が要るんだろうと。そういうものがないところで、言葉は悪いですけど、どんぶり勘定でやっていくというのは、自由にできるという面で保険なり共済というシステムに加入する人々にとっては一見メリットがありそうに見えるけれども、しかしそれがうまくいかなかった場合のリスクというのは非常に大きいということで何らかの規制は事業として要るんだろうなという整理をしているわけです。

ただ、そのときに保険会社が行っている事業に対するのと同じ規制をすべて入れなくてはいけないかという、保険業法でも少額短期の保険事業者については緩和した特例を設けているわけで、高度な規制をするというのはそれなりにコストもかかるわけですから、そういうことをしてまで規制することが加入者のメリットになるかという角度ももちろん考えているわけで、そうすると非常に高度な規制と、そうでもない規制というのが現実にあるわけで、それをどういうふうに振り分けていくかというときに、どういう座標軸で見えていくかを考えていく必要があります。従来の保険業法や制度共済に関する議論の中では、万が一うまくいかなくて破綻しても、どのくらい加入者に自己責任で損失を負担させてもいいのか、これは一つ少額という観点になると思います。

もう一つが、特に制度共済の議論の中では、協同組合における自治という観点はもちろんあると思うんですけども、これも組合で自治はやっているわけですけども、自治の実質をどのように評価するか。まさに大塚先生がおっしゃったような相互会社というの、これも相互扶助組織で保険をやりたいという、哲学的には似たようなもので、相互会

社の人は自分たちは相互扶助をやっていますと必ず言うわけでありまして、その面で同じなんだけれども、そういうところでの社員の自治というのをもとに何か規制を緩和していいんだらうかと。それは今の相互会社の実態から見ればおかしいだらうということで、株式会社並みになっているわけで、そういう面では組合の場合も、ある程度地域的に限られた数で、組合の数も少ないというところで、実質的な自治が機能する局面と、組合の範囲が相当拡大して、自治が実質的に必ずしも機能していないものとは程度が違って、そういう座標軸も考えながら具体的な規制の程度を変えていくというのを従来もやっているわけで、ここでも恐らくそういう方向になるのかなと思います。きょうの資料5のいろいろな指摘も基本的にはそういう観点でつくられているのかと思います。これを具体的にどういうふうに決めていくかというのは、またそれぞれの段階で問題になるとは思いますけど、大きな流れとしてはそういうことがあるのではないかという感想でございます。

#### ○品川委員

保険というものと共済というものと、それを商品としますと、商品としてはかなり似たものだらうということからの御指摘がございました。私は前回のヒアリングのときの発言などもそういうことだと思ってるんですけども、商品そのものということよりも、生活協同組合という組織の性格と一般事業者の組織の性格の違いが大きいのだと思っております。生活協同組合の場合は生活を共同しながら相互扶助をしていくというのを基本的な性格にしておりまして、生活というのは幅広い中身で、その一部分が購買事業であったり、一部分が共済事業であったり、あるいは福祉であったり、旅行に行ったり、生活の切り口というのはたくさんある。生活協同組合というのはいろいろな切り口を持ったトータルな生活を、当面それぞれの条件の応じてどの分野を事業化しながら生協の仕事をしていこうかということで成り立っている。そういう点では、一般の事業体というのが損害保険という事業をやろうとか、生命保険という事業をやろう、流通事業をやろうと、一定の事業を出発点にするということとまず大きな違いがあるんだと思っております。

もうちょっと現実の話をしますと、生活協同組合の現場では消費者活動、組合員活動というのはいろいろな形で行われますが、購買生協にまつわる消費者活動の伝統的な柱というのは家計簿活動というのがあるわけです。家計簿をつけながら暮らしを合理的に進めようということをお互いに勉強し合うようなことです。近年は購買事業のところまでやってきた家計簿活動というのが、日常の出納を管理するというだけでなく、生活の将来構造も考え合うような活動とリンクしようと。その意味では家計簿の活動と社会保障でどういう保障が将来あり得るのか、それとの関係で保険をどう利用するか、共済をどう利用するかというような、ライフプランという言い方をしたりするわけですけども、そういう枠組みで消費者活動をやっているというのが急速に広がりつつあります。

消費者の場面でそういうことがあるのと同時に、生協側の対応の仕方も、購買事業に対応して配達の仕事をしている職員が、組合員と日常的な触れ合いの場を持つわけですが、

そういう場で共済についても紹介するとか、そういう活動が行われる。単位生協の場面での活動というのはまさに生活相互扶助という場面でありますから、特定の生活部分だけでの事業なり相互扶助活動というふうにならないのが生協の特徴だということが、単位生協の現場には存在しているんだと思っております。

一方、共済事業というのが大きくなっていったときに、その安定性確保ということからリスク遮断の要請が起こってくることそのものは、一方では私も理解できることでありまして、例えば単位生協の現場という場面と違って全国規模で共済事業を行っていて、かつ、共済事業にせよ、他の兼業対象事業にせよ、大規模で行っているような全国的な連合会という場合は、リスク遮断の措置をとる。だけど生活の場面である単位生協の場面では今申しましたような事情があるから、これは別の問題として考える必要があるのではなかろうか、基本的にはそんなふうにしておりまして、保険会社という場合と、協同組合、生協という場合の違いがその点にあつて、その辺は十分押さえながら今度の検討を進めていただく必要があるのではなかろうかと思っております。

#### ○吉野委員

そうすると、相互扶助の目的のためには区分経理や資金流用の規制もしないでいい、あるいは緩くてもいいということになるのですか。

#### ○小川委員

私は基本的に、合わせていくのではなくて、違いを明確にしていきたい。明確にできればそういう可能性もあるだろうと思っておりますが、今のように一般にある共済の中で生協がわざわざやる共済としての個性が見いだせないで商品化していくと、吉野さんや山下さんがおっしゃるように、特別扱いはないだろうというふうには思っておりますけれども、その個性をどれだけ出すかという問題なんですね。今でこそ年金の問題というのはクローズアップされてきますけれども、共済が始まったときには主婦年金とか女性の社会的な位置づけというのは非常に難しい問題があつて、家計簿という以前に、既にそのときに生活協同組合の中でも消費者金融問題はそろそろ出てきていたころだと思いますし、女性の年金をどうしていくかという問題も議論としてあつたときだと思ふんですね。そういう意味で、自分たちの相互扶助の仕組みの一つとしてこのことに取り組んでいくというふうを考えていたんですけども、今や多重債務の問題も、年金問題も、社会保障問題も、一人の人間として一人一人にかかってくる問題ととらえたときに、生活協同組合の共済をどのように機能させるかという議論は今後やっていかなきゃいけないだろうと。それが明確に出せたときには、安全性あるいは透明性という意味ではリスクマネジメントを考えていくときにもう一度考え直す範囲は変わってくるだろうなとは思っております。

#### ○吉野委員



私は生協の活動に素人なものですからわからないんですけども、ここでリスクの問題を言うのは、共済でも保険でも、これで自分たちの生活の安全を保障しようと思ったら、それが裏目に出て全く逆になっちゃった、という話が多発したわけですね。そういうことは生協の場合に限って起こらないということは考えられない、だから起こったとしても助け合いだからみんなで我慢しようよという話で許せる話かどうか問題で、そのことを前提にして、兼業も構わないという話をなさっているのかどうかということなんです。

○小川委員

そうではないです。

○吉野委員

ちゃんとした区分経理をやり、金融事業としてそれなりの独立した運営をやるんだということが前提だとすれば、準備金の引き上げあるいはその他のコンプライアンスに伴う規制をなぜ他の共済や保険と分けなくちゃいけないのか、その理由が、助け合いの話からだけだとよくわからないんです。

○大塚委員

私はそう申し上げたわけじゃなくて、事務局のこの資料にほとんど僕は賛成なんですよ。だけど、それは協同組合というものの理念からすると、金がなくなったらみんなで泣けばいいんだよという話になっちゃうから、それは協同組合の理念をそっちに持っていったまじいから規制しようよという方向に来たのは、それを全部やめろと言ってるわけじゃないんです。けども、究極のところ譲れないことはあるだろうと言ってるんです。他業の厳格禁止についてはだめだろうと。僕の代替案を言うなら、区分経理ないしはもっと明確な分離勘定を導入して、信用事業についてはそれをやっているわけですよ、事実上。それでできるものであれば他業の厳格禁止という非現実的な方法をとるよりも、現在の生協活動がある程度存続させて、利用事業や購買事業と共済事業をばたっと切れるわけじゃないというのが共済の特徴だとするなら、分離勘定の徹底でやった方がいいというわけで、準備金の明確な規制とか、積み立てを10分の1なんていうのは甘え過ぎだと僕は思ってますので、それは積み上げてもらいたい。そういうことはすべて賛成なんです。けど最後の最後の一步なんですね。ですから、その意味では吉野委員が思ってるほど僕は自由化をしるとか言ってないわけです。

○吉野委員

ちょっと考え方を整理するために意地悪い質問をするんですけども、この問題を保険の側から見れば、先ほどは保険の種類について、生協らしい商品の開発をということをおっしゃった。それは現状の保険会社がやっているものでは不十分だと、あれではとても自分