

中小企業組合の自治ガバナンスと規制強化

～ 中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律案～

経済産業委員会調査室 おおやなぎ りょう
大柳 涼

1. はじめに

中小企業や個人事業者等が相互扶助の精神に基づいて運営してきた中小企業組合制度について、近年、その規模の拡大や事業の多様化に伴い、組合が破綻する事例が発生している。このような実態を踏まえ、中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律案は、平成18年3月7日、今国会に提出された。本稿では、本法律案の提出に至る経緯や改正のポイント、そして若干の論点を紹介する。

2. 本法律案提出の背景及び経緯

(1) 中小企業組合の歴史

中小企業組合は、中小企業や個人事業者等が相互扶助の精神に基づき、協同して事業を行うことによって、これらの者の公正な経済活動の機会を確保し、その経済的地位の向上を図ることを目的として、昭和24年、中小企業等協同組合法に基づいて創設された。当時の組合設立の基本理念は、戦時の統制経済から戦後の経済民主化、高度経済成長の過程の中で、中小企業に無差別な競争原理を強いるのではなく、技術、人材、資金調達力等の不足などの問題を抱える中小企業を組合として組織化し、経営規模の適正化を進めることによって、大企業との格差是正を図ることにあつたと考えられる。実際にも中小企業組合における活動は、製造業、卸・小売業を中心とした同業者による共同経済事業（共同生産、共同加工、共同販売等）が中心であった。その後、高度経済成長期から内需主導型経済への転換とともに、こうした従来の同業種による共同経済事業に加えて、業種・業態の異なる事業者が連携することで互いの技術や経営ノウハウ等を提供し合い、新事業を展開するような組合が現れ、近年では、組合を活用した創業も行われている。このように、中小企業組合は、時代の変化とともにその役割も多様化・高度化しているが、中小企業等協同組合法によって設立される事業協同組合等以外にも他の法律によって様々な組合が設立されており、現在、国内にある中小企業組合の数は約4万8千に上っている（図1）。

(2) 中小企業組合の抱える問題

中小企業組合は制度創設から50年以上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ことは否定できない。特に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いるが、近年の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、制度の根幹をなす自治ガバナンスが機能しにくくなっている。例えば、理事長等の判断により組合規約

図 1 各種中小企業組合の数

| 根拠法律 | 中小企業等協同組合法 | | | | | | 中小企業団体の組織に関する法律 | | | 商店街振興組合法 | |
|---------|------------|---------|----------|--------|---------|-------|-----------------|-------|---------|----------|------------|
| | 事業協同組合 | 事業協同小組合 | 火災共済協同組合 | 信用協同組合 | 協同組合連合会 | 企業組合 | 協業組合 | 商工組合 | 商工組合連合会 | 商店街振興組合 | 商店街振興組合連合会 |
| 2004年3月 | 38,734 | 13 | 44 | 181 | 797 | 2,234 | 1,231 | 1,497 | 58 | 2,623 | 119 |

(出所) 中小企業庁資料より作成

に規定された限度額以上の貸付を行って不良債権化したり、不動産、株式等による運用の結果、評価損が発生したことで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・起訴される事態が発生したことは、会計監査、役員制度の見直し等、中小企業組合全般の運営適正化のための取組が必要であると考えられる。

また、中小企業組合の中には、共済事業を行っている組合が存在する。火災共済協同組合や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などである。特に、事業協同組合による共済事業は、元来、共同経済事業や福利厚生事業の一環として行われ、組合員の生活面等における災害に対し、いわゆる見舞金的な共済金の給付を行うような小規模なものとして始まったと考えられるが、経済の成熟化とともに組合員のニーズが多様化し、組合の規模も拡大すると、契約期間・契約金額などが相当程度大きな共済事業を実施する組合も存在するようになった。一方で、これら共済事業についても、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されており、組合一般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ため、財務の健全性・透明性を確保することが難しくなっている。現に、収受した共済掛金の株式投資等の運用で失敗し破綻した事例もあり、中小企業組合の実施する共済事業の健全性・透明性を確保するための措置が必要ではないかと考えられる。

なお、第 162 回国会において保険業法が改正¹されており、根拠法をもたない無認可共済も原則として保険業法の適用を受けることとなった。一部の無認可共済については、官庁の監督を受けていないにも関わらず、マルチ商法的勧誘をするなど不特定の者を相手方として保障業務を行う団体が存在し問題となっていた。これに対して、事業協同組合の行う共済事業は認可共済ではあるが、監督官庁からのチェック体制は年一回の報告徴収程度と規制は緩く、従来の無認可共済がこのような中小企業組合の形態を悪用する事態も考えられるため、この点からも早急な対策が必要と言える。

(3) 政府内部の検討

経済産業大臣は平成 17 年 6 月、中小企業政策審議会に対し、「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意見を求める」との諮問を付託した。これを受けて、同審議会組織連携部会は平成 17 年 12 月、「今後の中小企業組合制度の在り方について」を発表した。同報告書は、中小企業組合の抱える主な課題として、中小企業組合全般に係る自治ガバナンスの強化、共済事業を行う中小企業組合に対する規制の在り方、中小企業組合に期待される役割等について指摘している。

3. 本法律案の概要

本法律案の主な内容は、次のとおりである。

(1) 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、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を図るため、組合全般に係るものとして次の措置を講じることとしている。

ア 役員任期の変更（第 36 条関係）

現行では、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が、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る。

イ 理事による利益相反取引の制限（第 38 条関係）

現行では、理事と組合の契約（自己契約）については、理事の自己契約が独断で行われ、組合員の財産上の損害を被ることを防止するため、理事会の承認が必要とされているが、理事と組合の利益相反取引についても、組合による理事の債務保証等において、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おそれがあることから、理事会の承認を義務づける。

ウ 監事の業務監査権の付与（第 36 条の 3、第 36 条の 6 関係）

現在、会計監査のみを行っている監事に業務監査権を付与する。ただし、監事の権限を会計監査に限定することを定款で定めることができる（監査権限限定組合）。この場合、組合員による理事会の招集権、理事による法令違反行為等の差止請求権を付与し、組合員の権限を強化する。

エ 会計帳簿の保存義務及び閲覧請求（第 41 条関係）

組合の会計帳簿に 10 年間の保存義務を課すとともに、会計帳簿の閲覧を求めるのに必要な組合員数を現行の 10 分の 1 から 100 分の 3 へ引き下げる。

さらに、組合員の総数が政令で定める基準²を超える大規模な組合については、次の措置を上乗せして講じる。

オ 監事の権限強化（第 35 条、第 36 条の 3 関係）

監事に、現行の会計監査に加え業務監査権を付与するとともに、監事のうち一人以上は組合関係外の者とする員外監事制度の導入を義務化する。

カ 余裕金の運用制限の導入（第 57 条の 5 関係）

外債購入等、投機的な資金運用を防止するため、業務上の余裕金を法律で定める方法によるほか運用してはならない。

（ 2 ）中小企業組合の実施する共済事業に関するガバナンスの充実

共済事業³を実施する中小企業組合全般について、事業の健全性・透明性を確保し、円滑な事業運営を行うため、次の処置が講じられる。ただし、一契約当たりの共済金額が省令で定める金額を下まわる小規模な共済事業を行う中小企業組合は、自治ガバナンスが機能すると考えられることから規制の対象とはならないこととする。

ア 共済以外の事業との区分経理（第 58 条の 2 関係）

共済事業の会計とその他事業の会計とを区分して経理しなければならない。

イ 事業方法書等の提出・認可（第 9 条の 6 の 2 関係）

共済事業を行おうとするときは、共済規程⁴を定め、行政庁の認可を受けなければならない。

ウ 責任準備金の積立など準備金に関する規定の整備（第 58 条関係）

共済事業を行う組合は、毎事業年度末に、責任準備金及び支払準備金を計算し、これを積み立てなければならない。

エ 余裕金の運用制限の導入（第 57 条の 5 関係）

外債購入等、投機的な資金運用を防止するため、業務上の余裕金を法律で定める方法によるほか運用してはならない。

オ 外部監査の導入（第 40 条の 2 関係）

共済事業の規模が政令で定める基準⁵を超えるものは、決算関係書類について、監事の監査のほか、公認会計士等による外部監査を受けなければならない。

カ 共済計理人の選任（第 58 条の 6 関係）

共済の数理に関して必要な知識及び経験を有する者として共済計理人を選任し、共済掛金の算出方法その他の事項に係る共済の数理に関する事項に関与させなければならない。

キ 重要事項の説明義務（第 58 条の 5 ）

共済事業に係る重要な事項の利用者への説明その他の健全かつ適切な運営を確保するための措置を講じなければならない。

ク 業務・財務に関する説明書類の公衆縦覧（第 61 条の 2 関係）

事業年度ごとに、業務及び財産の状況に関する事項を記載した説明書類を作成し、公衆の縦覧に供しなければならない。

ケ 員外利用の定義の見直し（第 9 条の 2 関係）

組合が行う共済事業については、組合員と生計を一つ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であって小規模の事業者であるものによる利用を、組合員による利用であるとみなす。

さらに、組合員の総数が政令で定める基準²を超える大規模な共済事業を実施する組合（特定共済組合）に対しては、次の措置を上乗せして講じる。なお、現行法においても相当程度の規制がある火災共済協同組合にもほぼ同様の措置が導入される。

コ 兼業の禁止（第9条の2関係）

特定共済組合は、共済事業、保険募集事業及びこれらに付帯する事業のほか、原則他の事業を行うことはできない。

サ 財務の健全性に関する基準の導入（第58条の4、第106条の2関係）

行政庁は、特定共済組合、火災共済協同組合の共済金等の支払能力の充実の状況が適当であるかの基準を定めることができるとともに、組合に対し、監督上必要な命令をすることができる。

シ 最低出資金規制の導入（第25条関係）

特定共済組合、火災共済協同組合の出資の総額は、法律で定める額(1,000万円)以上でなければならない。

（3）一括改正

今回の改正では、中小企業者を中心に組織される組合全般について、事業運営の適正化等のための措置を講じるため、中小企業等協同組合法（事業協同組合等）のほか、同法をベースにして作られた、中小企業団体の組織に関する法律（商工組合等）商店街振興組合法（商店街振興組合等）輸出入取引法（輸出組合、輸入組合）輸出水産業の振興に関する法律（輸出水産業組合）及び鉱工業技術研究組合法（鉱工業技術研究組合）についても、併せて一括して改正する。

4．本法律案の論点

（1）中小企業組合の実態把握について

中小企業組合は国内に約4万8千存在するが、その種類や規模も様々である。火災共済協同組合のような組合員数が1,000を超える大規模なものもあれば、企業組合のように4人以上の組合員で設立できるような組合もある。また、中小企業庁は、共済事業を実施する事業協同組合は約500組合あり、そのうち大規模な共済事業を実施している組合は100組合ほどあるとしている。今回の改正では、中小企業組合の自治ガバナンスを充実させるため、組合に対する規制を強化する措置が講じられているが、実際に自治ガバナンスによる運営が困難と見られるほど大規模な組合がどれくらい存在するのかなど、まず、規制の対象となるべき中小企業組合の実態をきちんと把握しなければならないだろう。

（2）規制強化の在り方について

規制強化は、現在の中小企業組合が直面しているとされる問題に対処するためには必要

な措置ではあるが、組合は相互扶助を目的としており、株式会社のような資本中心ではなく、人を中心とした組織であることを考えると、規制強化と組合の自律性との兼ね合いが問題となる。したがって、政令や省令で定める基準によって規制をかける中小企業組合を区分することとなっているが、その際の基準が、組合の実態から見てどのような合理的根拠をもって定められるのか注視する必要がある。

また、大規模な共済事業を行う特定共済組合の区分については、組合員の総数だけを基準としているが、契約期間・契約金額等についても考慮すべきではないか。契約者数が一定規模以下のものであっても、契約期間や契約金額が相当程度大きければ、契約者一人当たりのリスクが高いこととなり、事業運営は難しくなると考えられる。一方で、本来、事業協同組合は同業種、異業種、様々な中小企業者が協同して事業を行うための組織であることを踏まえれば、他の事業との兼業規制を課すことによって、組合の活動が大きく制約されることも考えられ、契約者数が一定規模以上であっても、事業リスクの観点から判断して、兼業規制を課さないとすることも必要であると考えられる。

(3) 今後の中小企業組合の活用について

ところで、中小企業政策審議会組織連携部会の報告書は、中小企業組合に期待される役割として、組合を利用した起業や新事業展開を促進するため、組合設立時に必要な組合員数の引き下げ等を提案していたが、改正案には盛り込まれていない。今回の改正による規制強化で、中小企業者にとっては、ある意味、組合の使い勝手が悪くなってしまったのではないか。第162回国会において会社法、有限責任事業組合法が成立し、合同会社（LLC⁶）、有限責任事業組合（LLP⁷）という新たな事業体を設立することが可能となるなど、中小企業の新事業展開や創業が支援される中で、今後、これらの新しい事業体とともに、中小企業組合が十全に活用されるための検討が必要である。

¹ 保険業法の改正については、伊藤悠希「根拠法のない共済の規制と保険セーフティネットの見直し」『立法と調査』248号（2005年5月）13頁を参照。

² 組合員1,000人以上が想定されている。

³ 本法律案は共済事業について、組合員その他の共済契約者から共済掛金の支払を受け、共済事故の発生に関し、共済金を交付する事業であって、共済金額その他の事項に照らして組合員その他の共済契約者の保護を確保することが必要なものとして主務省令で定めるものと規定している。（第9条の2第7項）

⁴ 共済規程には、共済事業の種類その他事業の実施方法、共済契約、共済掛金及び責任準備金の額の算出方法に関する事項を記載しなければならない。（第9条の6の2）

⁵ 負債金額一定額以上の場合が想定されている。

⁶ Limited Liability Company の略。出資者全員の有限責任、内部自治の徹底等の特徴を持つ会社の一類型。

⁷ Limited Liability Partnership の略。民法組合の特例として、出資者全員の有限責任、内部自治の徹底、構成員課税の適用という特徴を併せ持つ新たな事業体として創設された。