



共済組合(団体)の抱える課題

－「地方公務員共済組合」ガバナンスが示唆するもの－

小関 勇

一般に、共済組合(団体)は、国・地方公共団体等の共済組合と協同組合等の共済組合に大別して考えることができる。これらの共済組合は、根拠法の相違に基づいて、前者は、国家公務員共済組合法に基づく国家公務員共済組合と地方公務員等共済組合法に基づく地方公務員共済組合等に、後者は、特別法によらない共済団体と特別法による共済団体にそれぞれ分類される。このうち特別法によらない共済団体は、農業協同組合法に基づくJA共済連や消費生活協同組合法に基づくコープ共済連等と地方自治法に基づく都道府県会館等からなる共済団体から構成されている。これに対して、特別法による共済団体としては、農業災害補償法に基づく農業共済組合等がある(出典：一般社団法人日本共済協会「日本の共済事業(ファクトブック2014)」)。

このうち前者の国・地方公共団体等に属する地方公務員等共済組合法(以下、地共法という)に基づいて行われる監査は、会計検査院検査や地方公共団体監査等からなる公監査領域に含まれるのに対して、JA共済連などの協同組合等の共済組合に対する監査は、私監査領域に属する非営利・非公益組織監査のうちの協同組合監査の一環として実施されていると考えられる。このことから、これら共済組合に対する監査制度は、共済組合におけるガバナンスシステムの中核を形成する重要なファクターの一つである。

「アベノミックス」においては、日本経済成長の原動力の一つとして、コーポレートガバナンス(企業統治)の充実・強化の問題を取り上げている。ここでは、大規模株式会社等に比較して、ガバナンス機能が相対的に脆弱といわれている共済組合のガバナンス機能の問題を、国・地方公共団体等の共済組合のうち地方公務

員共済組合におけるガバナンスを手掛かりとして、若干の私見を述べていくことにする。

地方公務員共済組合のガバナンスシステムは、(1) 運営審議会型ガバナンスシステムを採用している共済組合(地方職員共済組合、公立学校共済組合、警察共済組合)と(2) 組合会型ガバナンスシステムを採用している共済組合(都職員共済組合、指定都市職員共済組合、都市職員共済組合、市町村職員共済組合)に大別することができる。

(1) 運営審議会型ガバナンスシステム

地方公務員共済組合ガバナンスシステムの中核的な機構の一つである運営審議会は、16人以内の委員で組織されるとともに、委員は組合員のうちから主務大臣が任命すると規定されている(地共法第7条第1・2項)。

この運営審議会の有する権限としては、①定款の変更、②運営規則の作成及び変更、③毎事業年度の事業計画並びに予算及び決算、④重要な財産の処分及び重要な債務負担に関する事項をそれぞれ掲げている(地共法第8条第1項第1～4号)。さらに、運営審議会は、上記の議決機関としての権限にとどまらず、理事長の諮問に応じて組合業務に関する重要事項を調査・審議するといった諮問機関、および運営審議会が必要と認める事項について、理事長に建議することができるといった建議機関としての性格を併せもつ機関である(地共法第8条第2項)。

なお、組合役員の解任については、主務大臣又は理事長は、地共法第15条第1項に該当する場合については、当該役員を解任することができるとしている。この場合、理事長が役員を解任するときには、任命権者である主務大臣の認可を受けなければならない旨を同時に定めている(地共法第15条第2項)。

このことから、運営審議会型の地方公務員等共済組合ガバナンスの要諦の一つは、役員に対する選任権および解任権といった強大な権限をもつ理事長の権限をいかにしてコントロールするかにある。したがって、主務大臣は、人格高潔にして、優れた経営的資質を有する人物を理事長として選任しなければならないという重い責任を負っている。

(2) 組合会型ガバナンスシステム

組合会型ガバナンスについては、適用される地方公務員共済組合の種類により、次の2つの形態がある。

1) 組合会型ガバナンス－1

組合会型ガバナンス－1に該当する職員共済組合は、都職員共済組合、指定都市職員共済組合及び都市職員共済組合からなり、かかる共済組合の組合会は、20人以内の議員で組織されるが、政令で定める場合に該当する市町村職員共済組合の組合会にあっては、20人超30人以内の議員で組織することができると規定されている（地共法第9条第1項）。

組合会の議員は、都知事もしくは指定都市の市長及び当該都市職員共済組合に係る市の長が議員定数の半数を組合員のうちから任命し、又は組合員が組合員のうちから選挙するとしている（地共法第9条第2・4項）。

2) 組合会型ガバナンス－2

この組合会型ガバナンス－2に該当する市町村職員共済組合では、組合会の議員は、市町村長及び市町村長以外の組合員がそれぞれのうちからそれぞれ同数を選挙し（地共法第9条第3項）、議員の任期は原則として2年と定められている（地共法第9条第5項）。

組合会の招集権は理事長にあり、組合会の議長は理事長をもって充てるものとし、組合会の議長（理事長）は、組合会の会議を総理する権限を有している（地共法第9条第7～9項）。

組合会の権限としては、①定款の変更、②運営規則の作成及び変更、③毎事業年度の事業計

画並びに予算及び決算、④重要な財産の処分及び重大な債務の負担、運営審議会の権限にはなかった⑤その他組合会の業務に関する重大な事項で定款で定める権限を追加するとともに（地共法第10条第1項第1～5項）、監事に対する監査請求権及び監査結果の報告請求権を付与している（地共法第10条第4項）。

以上のように組合会型ガバナンスは、運営審議会型ガバナンスと比較して、組合会の議員に対する組合員の選挙権が保証されており、組合員の意向等を共済組合の運営に反映することがより可能なガバナンスシステムを採用しているといえる。

地方公務員共済組合ガバナンスの充実・強化を図るためには、株式会社に代表される営利・非公益組織と同様に、地方公務員共済組合事業の公正性と透明性を確保し、公的説明責任を遂行するための制度的な担保措置として、運営審議会あるいは組合会、監事監査、内部監査、主務大臣（監督官庁）の監督といった監査制度を含む地方公務員共済組織における健全かつ有効なガバナンス機構の構築が不可欠といえる。

さらに、地方公務員共済組合を含む国・地方公共団体等の共済組合ガバナンスにおいても、公開会社の場合にみられるような市場によるモニタリング機能に代替しうるようなガバナンス機構の構築、および共済組合の自己統治能力をより強化するための健全かつ有効な内部統制機能の充実・強化といった課題が存在している。

この点を補強するための一方策として、すべての共済組合（団体）における内部統制機能を伴った『健全かつ有効な共済組合ガバナンス』の構築ないしは整備・充実、および共済組合に外部の目すなわち外部理事（独立理事）や外部監事（独立監事）の導入ないしは一層の強化が重要な検討課題の一つと考えられる。

（日本大学商学部教授）