

「生協制度の見直しについて」 （案）

生協制度見直し検討会

I 生協の現状と課題

1 生協制度の概要等

(生協制度の概要)

- 消費生活協同組合（生協）は、国民の自発的な生活協同組織の発達を図り、もって国民生活の安定と生活文化の向上を期することを目的として、昭和 23 年に制定された消費生活協同組合法（生協法）に基づく「協同組合」であり、購買事業をはじめ、利用事業、共済事業などの各種事業を行っている。
- 生協制度の発足以後、生協の組合数や組合員数は大きく増加し、平成 17 年 3 月末現在、組合数が 1,116 組合、組合員数が 5,915 万人となっている。
- 生協は、「一定の地域又は職域による人と人との結合」であり、組合員の相互扶助組織である。生協は、その行う事業によって、組合員に最大の奉仕をすることを目的としており、非営利目的の組合員の相互扶助組織という一面と経済事業主体としての面を併せ持つことになる。
- 生協と同様の非営利セクターの主体としては、社会福祉法人や学校法人、公益法人、NPO 法人、マンション管理組合、さらに特別の法律に基づかない主体として学校の PTA、同窓会などがある。「不特定多数の利益」を意味する公益性の観点からは、社会福祉法人や公益法人、NPO 法人のように広く一般に対して事業を行ってはいないものの、食の安全を追求する先駆的存在となることや地域の核となって福祉事業に取り組んできた生協は、これらに次ぐ存在として、位置づけられる。一方、制度の面からは、農業協同組合や中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合などと同様に、協同組合として位置づけられる。

(生協のこれまでの歩み)

- 生協は、戦後、食料を中心とする生活物資を供給する事業を中心として発展した。その後、環境問題や有害食品問題等の時代背景を受け、組合員のニーズを踏まえ、低価格で優良な品質のものを提供するため、独自商品を開発するなどして、購買事業の発展を図ってきた。例えば、無漂白の小麦粉など業界に先駆けた代替技術の開発による商品づくりに挑戦するなど、商品そのものの変化を促す先駆的な存在として、社会的役割を果たしてきた。
- また、組合員の相互扶助組織という利点を生かして、食料品を中心に日常生活のための物資を幅広く揃えた共同購入事業を実現しており、そのサービス提供エリアは、各都道府県のほぼ全域となっている。当初は、班単位の配送が主流だったが、生活スタイルの変化に伴い、各戸単位の配送が増加し、現在では、過疎地や中心市街地の空洞化等により近隣に食料品スーパーがな

い都市部の住民や、高齢や育児が理由で買い物に外出することが困難な者の生活に貢献している。

- 生協の事業として各種サービスを組合員に提供する利用事業があるが、その3分の2は、医療・福祉事業によって占められている。組合員の福祉を支えるという観点からは、利用事業として行われている福祉事業と組合員の相互の助け合い活動として行われる福祉活動の双方がある。利用事業としての福祉事業においては、介護保険制度の制度化に伴い、制度の下における事業者として位置づけられる側面も持っている。また、組合員による福祉活動としては、子育て支援活動などの狭義の福祉にとどまらず、多重債務者支援、ホームレス対策、消費者教育等広がりを持った取組も行われるようになってきている。
- 共済事業は、法制定当時は、慶弔見舞金程度のものであったが、その後、生活の安心を求める組合員のニーズに応え、火災共済や生命共済などが実施されるようになった。また、近年では、年金共済事業なども実施されるなど、共済事業の種類が多様化が進んでいる。
- 上記のとおり、生協の実施する事業は、時の経過に伴い、種類が複雑化・多様化し、その規模も拡大するなど変化を遂げており、これに伴い、生協は、市場において一定の地位を占める経済事業主体となっている。

2 組織・運営や各事業の現状と課題

(1) 組織・運営

- 生協の運営は、相互扶助の精神に基づく組合員の自治運営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ところである。
- しかしながら、近年、経営状況の悪化により解散するケースが散見され、そのうち、理事等による不適切な業務執行によるものもみられるところである。
- このような中、現行生協法上の組織・運営規定をみると、法制定当時の組合規模や事業規模を前提としているため、現在の生協の実態に適合しない面が多い。生協の規模が拡大し、その事業が複雑化した現在では、健全な組織運営及び事業実施のため、組合員の意思が反映される運営を確保するとともに、迅速かつ適正な業務執行体制を確立するため、総会や理事会・理事、監事などの各機関の権限や責任を明確化し、これらの機関相互の牽制機能を強化する必要がある。

(2) 購買事業

- 購買事業については、小売業総売上高に占める生協購買事業高の割合は、2%前後で推移するとともに、これを生協の購買事業における主力商品である食料品でみると、平成13年度は4.6%となっている。
- また、主として購買事業を行う地域生協（地域購買生協）の区域をみると、都道府県の区域をその区域とするものが約65%と広域であり、取扱商品も食品が約8割を占めている。
- 近年の地域購買生協の購買事業における経常剰余率の推移をみると、1%前後で推移している。実施形態別にみると、共同購入事業は、個別配送の事業高の増加に伴い、年々その事業高が増加しており、平成16年度には、購買事業高全体の50%を占めている。一方、経常剰余率については、無店舗事業では3%前後で推移しているものの、店舗事業では平成6年度以降マイナスとなっている。
- このような店舗事業の不振を背景に、累積で見た場合、購買事業を行う地域生協のうち、4割弱（38.6%）の組合が赤字になっている。その傾向をみると、組合員の規模が小さい組合のほうが赤字組合の数が多くなっており、事業の規模の効率化を図る必要がある。ただし、組合員数が1000人未満の地域購買生協（46組合）のうち、赤字組合と黒字組合はそれぞれ23組合ずつの同数となっており、組合員規模が小さい場合でも、健全な事業運営を行っている組合は多い。
- 以上のように、購買事業、特に店舗事業は不振ではあるものの、依然として店舗事業の占めるウェイトは大きく、組合員による福祉活動の拠点として店舗が利用されることなどからも、店舗事業は生協にとって大きな意義を有する。
- 一方、道路整備の進展等に伴う生活圏の著しい拡大、都道府県域を超えたチェーンストアの展開、組合員のニーズの多様化、高度化など、生協の購買事業をめぐる状況も大きく変化している。しかし、地域生協には、都道府県の区域を越えて設立できないとする県域規制があることから、生活圏が県境を越えて存在しているにもかかわらず、隣県生協の店舗等を利用できないという「県境問題」の解消が求められている。加えて、生協の中核的事業である購買事業の効率化を図り、品揃えの充実などの組合員ニーズを満たすためには、県境に縛られず、適正な規模の店舗等を効率的に展開することが必要となっている。

- また、生協においては、厚生労働省令で定める場合を除き、行政庁の許可を得なければ、組合員以外の者が利用してはならないとする員外利用規制があるが、近年は、災害時の緊急物資提供など、組合員のみならず、広く社会に貢献することが求められる場面が増加している。
- このため、主として購買事業に関する規制として、員外利用規制や県域規制のあり方の見直しが課題となっている。

(3) 利用事業

- 利用事業とは、組合員に各種サービスを提供するものであるが、医療・福祉事業の事業高が利用事業全体に占める割合は66.4%と、大きなウェイトを占めている。
- 医療事業を行う生協は、138組合であり、生協の医療費は、2,571億円で対全国比0.8%、病床数は、約1万5千床で対全国比0.9%となっている。
また、介護・福祉事業の実施組合は、200組合であり、介護保険の在宅サービスにおける生協のシェアは2%となっている。さらに、生協は、福祉事業に加えて、家事援助等のくらしの助け合い活動や子育て支援活動など組合員による各種福祉活動を実施している。
- 医療・福祉事業については、医療・福祉の公共性等にかんがみ、適正に事業が実施されることが必要である。
- また、少子高齢化や地域におけるつながりの希薄化が進む中で、介護など福祉に関する組合員ニーズを受けて、地域で支援が必要な人をコミュニティで受け止め、支え合うため、生協の福祉事業と福祉活動を両方育てていくことが課題となっている。

(4) 共済事業

- 共済事業については、近年、契約件数が増加しており、特に、生命共済の増加が著しい。年金共済事業など新しい事業も実施されており、共済事業の種類は多様化している。また、元受共済事業（生協が、組合員に対して、直接共済契約上の保障責任を負う事業）を実施する生協は139組合あり、うち、共済期間が1年を超える長期共済を行っている生協は全体の5%、兼業を行っている組合は、全体の5割弱となっている。
- 一方、生協法に基づく共済事業に係る現行の規制は、共済事業を行う生協が最低限保有していなければならない出資金額の基準（最低出資金）に関する規定がないなど、事業の健全性を確保し、契約者保護を図る観点からは、

十分なものとなっていない。

これらを踏まえ、生協法においても、契約者保護の観点から、その健全性を担保するための改正をすることが急務となっている。

3 生協制度の見直し

- 生協法は、制定されて以降、実質的な見直しが行われないうまま、現在までに60年近くが経過している。この間、2で述べたように、生協を取り巻く環境や国民の要請は大きく変化するとともに、生協制度に対するさまざまな課題も生じてきている。
- このため、生協制度の趣旨・実態等を十分に踏まえつつ、生協が、組合員の相互扶助という生協の本旨に沿い、将来にわたりその役割を的確に果たせるよう、生協制度の見直しを行うことが必要である。

II 組織・運営規定

1 基本的考え方

- 生協は、組合員の相互扶助組織であり、その組織運営に当たっては、組合員一人一票の原則にみられるように民主的運営が原則とされている。総会は、組合員で構成される生協の最高機関として位置づけられており、生協の運営には、組合員の意思が反映されることが重要とされている。
- 生協は、規模が拡大し、経済事業主体としての責任が増大するとともに、事業が複雑化しており、理事会やそれを構成する理事には、適正かつ迅速な意思決定が求められている。これらの機関が各権能を果たすことにより、適正な業務執行を担保するためには、その責任の所在を明確にすることや、監査機関である監事の理事会等に対する牽制機能を強化すること等により、組合内部において効率的で健全な法人経営を可能とするシステム（ガバナンス）を強化することが必要である。
- また、生協内部におけるガバナンスの強化のほか、生協外部の者からの監視機能を強化することや生協の債権者等に対する透明性を確保することも必要である。さらに、生協外部の者による監視機能の強化のための措置として、一定範囲内での行政庁の関与も必要である。

2 措置の具体的内容

(1) 組合員の意思が反映される運営の確保

- 生協の構成員である組合員及び組合員全員をもって構成し、生協の最高意思を決定すべき機関である総会やそれに代わって設けられる総代会は、組合員の意思を生協の組織運営や事業実施に直接又は間接的に反映させる役割を担っている。

組合員意思を反映させることは、代表理事等による業務執行に対する牽制機能や監事による監査の実効性を担保する機能を果たしており、生協内部のガバナンス機能の強化につながるものである。

- このため、以下のとおり、総会や組合員等に関する規定を見直すこととする。
 - ・ 総会の招集手続に関する規定（総会を招集する場合に定める事項等）の整備等
 - ・ 総（代）会議決事項の見直し（組合の解散及び合併を総代会でも議決可能とする等）
 - ・ 総代会（1000人以上の組合員を有する組合が設置可能）の設置基準の緩和
 - ・ 役員を選出方法に関する規定の整備（選任制度の導入等）
 - ・ 理事及び監事の報酬決定手続に関する規定の整備
 - ・ 組合員訴訟（総会決議取消の訴え等）の制度化

(2) 機関の権限の法定化・機関相互の関係の明確化

- 生協の役員が、任務を適正に遂行するためには、その適格性が事前に判断される必要がある。

その上で、理事や理事会、監事などのそれぞれの機関の権限を明確に規定し、さらに、その権限に基づき各機関が負うべき責任の範囲を明確にすることにより、各機関の適正な任務遂行を担保することが必要である。さらに、業務執行の意思決定機関である理事会及びそれを構成する理事に対し、監査機関である監事等による牽制機能を強化することにより、生協内部におけるガバナンス機能を強化することが必要である。

- このため、以下のとおり、生協の各機関の権限や責任を定め、監事の理事会等に対する牽制機能に関する規定を見直す。
 - ① 役員
 - ・ 役員欠格事由の法定化
 - ・ 役員任期の見直し等の規定の整備
 - ・ 役員が組合や第三者に対する責任規定（善管注意義務等）の創設
 - ② 理事・理事会
 - ・ 理事会、代表理事に関する規定の整備・充実

- ・理事の自己契約・利益相反取引に関する理事会の承認等
- ③ 監事
 - ・監事の基本的な職務（監査報告の作成等）の追加
 - ・監事の選任等に関する監事の権限（監事の同意等）の創設
 - ・監事による職務に係る費用等の請求に関する規定の創設
 - ・監事による総会提出議案の調査制度の導入
 - ・監事の理事会に関する権限や義務（理事の不正行為の報告義務等）に関する規定の創設
 - ・監事による理事の不法行為差止請求の制度化
 - ・常勤監事の設置の義務づけ（購買事業、利用事業等一定の事業を行う組合又は連合会で、事業が一定規模以上の場合）

(3) 外部監視機能等の強化

- 生協に対するガバナンスの強化のための措置としては、上記（1）、（2）のような、生協の構成員である組合員や、生協の最高機関である総会、業務執行上の意思を決定し、理事の業務執行を監督する機関である理事会、監査機関である監事といった生協の各機関の権限や責任の範囲を明確にすることにより、生協内部におけるガバナンス機能を強化する方向性と併せて、債権者等の生協外部の者による監視機能を強化することが必要である。
- このため、以下のとおり、生協外部の者が関与する仕組みやそれらの者に対する透明性を確保するため、見直しを行うこととする。
 - ① 組合員以外の関与
 - ・員外理事枠の拡大
 - ・員外監事設置の義務づけ等（購買事業、利用事業等一定の事業を行う組合又は連合会のうち一定のもの）
 - ② 生協外部の者等に対する透明性
 - ・総会議事録の作成、備付け・閲覧
 - ・理事会議事録の作成、備付け・閲覧
 - ・会計帳簿の作成・保存、閲覧
 - ・決算関係書類と作成手続
 - ・組合員名簿の作成、備付け・閲覧

(4) 行政庁の関与

- （3）でみた生協外部の者による監視機能の強化のための措置の一つとして、行政庁による監督が含まれる。生協が、組合員の相互扶助組織であることを踏まえれば、基本的には、生協内部のガバナンス機能を強化することが

必要ではあるが、法令違反等に対する行政庁の措置命令に組合が従わない場合には、行政庁が監督権限を行使できるとすることが必要である。しかしながら、現行生協法では、員外利用規制など一定の事由に反した場合にのみ、権限行使が可能とされており、措置命令の実効性を担保できない状態にあることから、この解消が求められている。

このため、以下のとおり、行政庁の関与に関する見直しを行う。

- ・ 行政庁による解散命令の強化

(5) その他

- その他の組織・運営規定に関する事項として、経済事業（購買事業、利用事業、生活文化事業、共済事業のいずれかの事業）を行う連合会の経営基盤をさらに安定的なものにするため、以下のとおり、見直しを行う。
 - ・ 連合会会員の1会員の出資口数の限度の撤廃

III 購買事業

1 基本的な考え方

- 購買事業は、生協が行う事業の中核的事業であるが、実施形態別でみると、店舗事業は経常剰余率がマイナスとなっており、その効率的な運営を図り、組合員サービスを向上させることが必要になっている。また、生活圏の拡大や道路整備の進展などにより、法制定当初予定されていなかった「県境問題」が発生するなど、生協の購買事業をめぐる状況が変化している。さらに、災害時の緊急物資提供や行政の委託事業など、生協が組合員以外の者に事業を実施することにより、地域において一定の役割を果たすことが求められている。
- このため、生協法に基づく員外利用規制や県域規制のあり方については、必要な見直しを行うことが必要である。
- 員外利用規制や県域規制の見直しに当たっては、経済政策的な規制は、合理的な範囲で緩和していくという基本的考え方のもと、「一定の地域による人と人との結合」であり、組合員の相互扶助組織であるという生協の本旨や、その公共性・公益性と見直しの必要性とのバランスをとりながら、見直しを行う必要がある。

2 措置の具体的内容

(1) 員外利用規制

- 現在、生協法においては、員外利用は原則禁止され、厚生労働省令で定める場合を除き、行政庁の許可を得なければ、組合員以外の者が利用してはならないこととされている。現在、厚生労働省令では、自動車損害賠償責任共済契約（以下「責任共済」という。）が締結されている自動車が、組合員から組合員でない者に譲渡された場合など責任共済の実施に伴い必要となる事項が定められており、一方、行政庁の許可により員外利用が可能なケースについては、行政通知により、組合が山間へき地にあり、一般商店が少ないため、組合員以外の者に日常生活に必要な物資を供給する場合などが定められている。
- 一方、生協は、農業協同組合等の他の協同組合と異なり、消費者の相互扶助組織であり、購買事業の取扱商品は食料品を中心とする消費財であるとともに、展開地域も広域となっている。
- このため、員外利用規制の見直しを行うに当たって、定款に定めれば理由を問わず一定割合まで利用を可能とすることは、税制優遇措置の有無等その前提条件を異にする一般小売業等との相違を曖昧にし適当でなく、消費者の相互扶助組織という理念の中で、それに反しない限りで見直しを行うべきである。具体的には、員外利用が禁止されることは維持するとともに、員外利用が認められる場合については、可能な場合を一つ一つ検証することにより、法体系の中で、個々の員外利用限度も含め個別具体的に限定列挙することが適当である。
- また、今回の見直しにおいては、生協のガバナンス機能の強化を図ることとしていることから、員外利用が生協の行う他の事業運営に支障をきたさないかといった中小小売業者の事業活動への影響と関係しない事項については、基本的には組合の判断にゆだねることが適当と考えられる。

このため、法体系の中で限定列挙するに当たっては、例えば、災害時の緊急物資の提供や行政からの委託事業など、中小小売業者の事業活動に影響を及ぼすおそれがないと認めるものについては、行政庁の許可を不要とし、一方、中小小売業者の事業活動に影響を及ぼすおそれがあるものについては、引き続き行政庁の許可にかからしめることとする。
- さらに、員外利用が認められる場合の利用限度については、生協が組合員の相互扶助組織であることを踏まえれば、他の協同組合法の例などにならない、組合員利用の100分の20とすることを原則とするが、上述の災害時の緊急物資提供など中小小売業者の事業活動に影響を及ぼすおそれがなく、その必要性が認められる場合には、員外利用限度を無制限とするなど、より緩和した利用限度を設定することが適当である。

- なお、具体的に、法体系の中で限定列挙するものを、許可を要件とするものとし、しないものに分け、かつ、その員外利用限度を示せば、以下のような案になる。

(許可を要件とするもの)

- ・ 山間へき地・離島等における物資提供 (組合員利用の 100 分の 20)
- ・ 保育所、老人ホーム等への食材提供 (組合員利用の 100 分の 20)
- ・ 生協間の物資提供 (組合員利用の 100 分の 20) 等

(許可を要件としないもの)

- ・ 責任共済 (現行制度下で認められている契約締結車の相続等の場合) (制限なし)
- ・ 災害時の緊急物資の提供 (制限なし)
- ・ 専売品等の提供 (制限なし)
- ・ 体育施設、教養文化施設の利用 (制限なし)
- ・ 行政の委託事業 (制限なし)
- ・ 医療・福祉事業 (組合員利用の 100 分の 100 * 後述)
- ・ 職域組合の母体企業や大学による利用 (組合員利用の 100 分の 20) 等

(2) 区域に関する規制 (県域規制)

- 現在、生協法においては、地域生協は都道府県区域を越えて設立することができなくなっている。

しかし、生活圏の拡大、モータリゼーションの進展、都市の広域化等、購買事業をめぐる情勢の変化に伴い、現在は、広域で生活圏や生協の活動範囲をとらえて問題なく、県域規制を見直すことは、組合員サービスの向上にもポジティブに働くので、県域規制の見直しを行うことが適当である。

- 見直しに当たっては、「一定の地域による人と人との結合」という生協の本旨と、県境を越えた店舗の利用ニーズ等の購買事業に係る県境問題を含め、合理的な事業実施のためのエリアとの関係で区域の範囲を検討する必要がある。
- 具体的には、まずは現行の県域規制の下で生じている主たる事務所の所在地の都府県の県境問題の解消が喫緊の課題であることも踏まえ、購買事業の実施のために必要な場合には、主たる事務所の所在地の都府県の隣接都府県まで、都府県の区域を越えて地域生協の区域を設定できることとする。また、これにより、県境に縛られず、店舗等を効率的に展開することも可能となり、適切な組合員利用圏の設定が可能となる。
- なお、購買事業の合理的な事業実施エリアとしては、物流の観点も重要であるが、すでに連合会制度により、物流の効率化が可能となっており、実際、

おおむねブロック単位で連合会を設立し、物流の最適化を図っている事例も多いことから、今後とも連合会制度の活用により対応できるものと考えられる。

IV 利用事業

1 基本的な考え方

- 利用事業とは、「組合員の生活に有用な協同施設を組合員に利用させる事業」であり、組合員に各種サービスを提供するものである。利用事業に係るサービスの内容については、食堂・喫茶や理美容等から、医療・福祉などの公共性の高いものまで、さまざまとなっている。利用事業高は増加傾向にあるが、このうち、医療・福祉事業の事業高が利用事業全体に占める割合は66.4%と、大きなウェイトを占めている。
- 医療・福祉事業については、医療の非営利性や医療・福祉の公共性にかんがみ、適正に事業が実施されるよう、必要な見直しを行う。
- また、生協が行う福祉の取組は、生協が事業として取り組む介護保険事業などの福祉事業と併せて、組合員が自主的に取り組む活動としてのくらしの助け合い活動などの福祉活動の両面で、地域住民のニーズに対応している点が特徴である。
- 少子高齢化や地域におけるつながりの希薄化が進む中で、介護など福祉に関する組合員ニーズを受けて、地域で支援が必要な人をコミュニティで受け止め、支え合うため、生協の福祉事業と福祉活動を両方育てていくことが必要である。
- 福祉事業、福祉活動の推進に係る措置を講じるに当たっては、生協は、狭義の福祉のほかに、ホームレス対策、消費者教育などのさまざまな組合員による福祉活動を推進してきたことに留意する必要がある。

2 措置の具体的内容

(1) 医療・福祉事業に係る剰余金の割戻し等の制限

- 生協の利用事業として行われている医療・福祉事業は、主に保険料と税といった公的財源により賄われており、これらの公的財源が有効に活用され、良質で効率的な医療・福祉サービスが安定的・継続的に提供されることが望

ましい。

- 一方、生協は、農業協同組合等の他の協同組合と異なり、法律上、組合員の途中脱退に際し払込済出資額のみを請求できることとなっている。すなわち、生協においては、剰余金は、利用分量等に応じて割戻されるもの以外は、生協内部において蓄積され、組合員の途中脱退に際しても払戻しされず、次の事業展開に活用されるという仕組みになっている。
- 生協が行う医療・福祉事業については、このような生協の仕組みをさらに推し進め、医療保険制度や介護保険制度からの保険給付等により生じた剰余が医療・福祉サービスの再生産のために用いられるよう、以下のとおり見直しを行う。
 - ・ 対象となる事業を医療・福祉ごとに損益を区分して経理（分離勘定）する
 - ・ 対象となる事業から生じた剰余金の割戻しを禁止し、対象となる事業以外の事業への資金移動は行わないこととする（対象となる事業以外の事業からこれらの事業への資金移動は制限しない）
 - ・ その際、事業別損益及び剰余金の繰越し等については、総会にかからしめることとする

(2) 医療・福祉事業の員外利用限度

- 医療・福祉事業については、現行の行政通知では、員外利用の限度は定められていないが、生協は組合員の相互扶助組織であり、組合員の事業は組合員のために行うものであることが基本である中で、組合員のための事業という協同組合の原則を崩さない範囲内で、組合員利用の100分の100まで員外利用を可能とすることが適当である。

(3) 医療・福祉事業の法定化

- 医療・福祉事業は、現在、「利用事業」の一つとして行われているが、上記（1）及び（2）に伴い、生協法に定める事業の種類の一つとして、法律上独立して規定することが適当である。

(4) 剰余金の使途たる事業の拡大

- 地域社会における組合員の福祉活動は、国民生活の安定と生活文化の向上を図るものとして、その役割が増えていることから、繰越義務のある剰余金の使途たる事業を拡大するための見直しを行う。