

生協制度の見直しについて

生協制度見直し検討会

平成18年12月

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 P T A、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、共済事業の種類の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接続都府県まで、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の特徴である。
- 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。

V 共済事業

1 基本的な考え方

- 生協共済と保険には一定の差異が認められるものの、金融事業の一種であることや、破綻時に契約者に与えるリスクが大きいことを踏まえれば、一定の規制が必要である。
- 協同組合の特性を今後とも維持、発展していけるよう、他の協同組合法における規定の整備状況を参考にしながら、法改正を行うことが必要である。その際、他の協同組合との比較も行ったうえでの生協の特質を踏まえ、配慮すべき点があれば、それを踏まえて見直しを行うこととする。
- なお、見直し後は、規制の実効性を担保することが重要であり、共済事業の監督事務について、ガイドラインを策定し、それに基づき、指導監督を行うことが必要である。

2 措置の具体的内容

(1) 共済事業に対する規制の基本的枠組

- 現行法においては、共済事業を実施するすべての生協に対し、健全な運営を確保するための一定の規制が導入されている。また、生協が実施する共済事業は、各生協が独自に事業を実施しているものも多く、その規模、事業内容も、見舞金的なものから、複雑かつ高度なものなど、多岐にわたっている。これらを踏まえ、これまで同様、共済事業を実施する生協について、一律に規制措置を講じることを基本とする。
- ただし、生協が、組合員の自治により運営される組織であることを踏まえれば、共済金額が極めて低額な給付のみを実施している場合には、破綻時に加入者が負うリスクはそれほど大きくないといえ、生協の自治運営に委ねることとしてもよいと考えられることから、規制の対象から外すこととする。
- 高度な規制については、消費者の相互扶助組織という生協の特質を損なわないよう、一定の生協について、さらに上乗せして措置を講ずることとする。

(2) 規制対象の範囲

- 現在、共済契約者1人につき共済金額の総額が5万円を超えないことを定める共済事業規約については、行政庁の認可が不要とされている。しかし、

このように、共済金額が極めて低額で見舞金的な給付のみを実施している場合は、組合員による自治運営に委ねることが可能であり、また、5万円という額は、昭和34年以来、見直されていないことから、共済事業規約の認可が不要とされている共済金額の額を引き上げるとともに、共済事業に係る規制の対象から、法令上も明確に外すこととする。

(3) 入口規制

- 財政的に脆弱な生協が共済事業を行う場合、十分に契約者保護が図れない可能性があることから、共済事業を行う生協が最低限保有すべき出資金額（最低出資金）の基準を設定する。

(4) 健全性（内部の体力充実）

① 共済事業との兼業規制

- 生協は、連合会も含め、組合員のニーズに応じて各種サービスを総合的に提供しており、その意義は大きい。また、他の事業との兼業割合も約5割と高く、これまでも共済事業と他の事業をそれぞれの事業の健全性を確保しながら兼業している事例が存在している。しかしながら、事業の規模が一定以上の生協においては、利害関係人が多数かつ広範囲にわたるため、他事業の財務状況が悪化し、それが共済事業に影響を及ぼした場合に契約者に与える影響は大きい。

また、再共済事業、再々共済事業を行う連合会についても、他事業の財務状況が悪化し、それが再共済事業や再々共済事業に影響を及ぼした場合、出再している生協に大きな影響を与えることとなる。

- このため、規模が一定以上の共済事業を実施する消費生活協同組合及び連合会、再共済事業、再々共済事業を行う連合会については、当該生協は、他の事業を兼業することができないとすることが必要である。

ただし、他の生協との契約により連帯して共済契約による共済責任を負担し、かつ、当該共済責任について、自らが負担部分を有しない生協については、兼業を可能とする。

- なお、共済事業と他の事業を兼業する生協については、出資金のような各事業に共通の資産があることなどから、ソルベンシー・マージン比率の算出など共済事業に固有の規制を適用するに当たっては、共済事業の健全性を担保できるような規制とするとともに、具体的な運用に当たっても、その他の規制と併せて、共済事業の健全性を的確に担保できるようにしていく必要がある。

② その他の健全性に関する事項

- 生協が、共済事業を健全に実施するために、自己資本を充実させ、十分な支払余力を確保するとともに、支払余力を示す行政上の指標やそれに基づく行政上の是正措置を定め、財務の健全性を担保することが必要である。
- また、共済事業の健全性を確保するためには、契約が長期にわたり共済数理の知識及び経験を必要とする場合など一定の場合には、共済数理の専門家である共済計理人による関与を義務付けることが必要である。
- これらを踏まえ、以下のとおり、共済事業の財務の健全性を確保するための見直しを行う。
 - ・ 諸準備金の充実（法定準備金の積立割合の引き上げ（10分の1から5分の1）等）
 - ・ 共済計理人の関与の義務づけ
 - ・ 健全性基準（ソルベンシー・マージン比率）の導入

(5) 透明性（外部からの監視）

- 共済事業は、事業の実施状況や財務状況の透明性がその他の事業以上に求められる事業であると考えられる。このため、潜在的な組合員等に対し、業務や財務状況を広く情報提供する必要がある、また、会計処理が適切に行われなかったために共済金の支払が適切に行われなかったといった事態が発生した場合、組合員の生活に与える影響は大きいことから、以下のとおり、見直しを行う。
 - ・ 経営情報の開示の義務づけ
 - ・ 外部監査の義務づけ（負債総額が一定以上の共済事業を実施する単位組合又は連合会）

(6) 契約締結時の契約者保護

- 契約締結時の契約者保護の観点から、生協やその役職員などの共済を推進する者が、推進を行う上で行ってはならない行為（契約者に虚偽のことを告げ、又は契約条項のうち重要なことを告げないこと等）について定める必要がある。
- また、共済代理店の設置に関する組合のニーズや、現在の共済推進の実態等を踏まえ、共済推進を行う者として共済代理店を法令上定め、必要な制度について規定するとともに、共済代理店の設置に当たっては、届出制などとした上で、共済推進時の禁止行為をこれらの者にも適用するとともに、共済代理店の行為に関する生協の損害賠償規定、生協による共済代理店に対する教育の義務づけ等を行う必要がある。

- 共済代理店となりうる者の範囲については、他の協同組合法である農協法や中小企業等協同組合法においては、募集行為の適切性を担保するための一定の措置を導入しつつ、その範囲には限定が課されていないものの、生協が行う共済事業の共済代理店を認めるに当たっては、他の協同組合と異なり、消費者の相互扶助組織であるという生協の性質や具体的なニーズなどを踏まえ、一定の範囲に限定することを検討することも必要である。
- なお、共済事業を行う生協は、あくまで組合員の相互扶助組織であるという趣旨を踏まえれば、当該生協と関係のない第三者（組合の役職員、組合員等以外の者）に共済契約の締結と併せて、その前提となる組合への加入手続を行わせることは、必ずしも適切ではないと考えられる。
- さらに、共済期間が1年以下である場合など、一定の場合を除き、生協の共済契約締結時にも、クーリングオフ制度を導入することが、契約者保護に資する。
- これらを踏まえ、以下のとおり、契約締結時の契約者保護のための見直しを行う。
 - ・ 共済推進時の禁止行為等の導入
 - ・ 共済代理店に関する規定の整備
 - ・ クーリングオフ制度の導入

(7) 破綻時の契約者保護

- 生協の破綻等による契約者の不利益を未然に回避することは、契約者保護に資することから、契約条件の変更を可能とすることにより、共済事業の継続を可能にすることや、現在認められている責任共済以外の共済契約についても、包括移転を可能とすることが必要である。
- また、生協の破綻時に契約者を保護するため、保険業法に基づく保険契約者保護機構のような仕組みを設けることも考えられるが、共済事業と他の事業を兼業している場合には、共済事業の実施事業全体に占める割合や組合の破綻理由がさまざまなことや、兼業の有無にかかわらず、実施する共済事業の種別は、生協によってさまざまであることから、そのような仕組みを設けることにはなじまないと考えられる。
- これらを踏まえ、以下のとおり、生協の破綻時や破綻によるリスク回避のための契約者保護のための見直しを行う。
 - ・ 契約条件の変更（予定利率の引き下げ）に関する規定の整備
 - ・ 契約の包括移転（自賠償共済以外）

- ・セーフティネットとしての再共済・再保険のさらなる活用

(8) 契約者ニーズを反映した円滑な事業実施

- 生協がその組合員のために、共済事業を実施していることからしても、共済事業を実施する上で、組合員のニーズに、迅速、かつ、適切に応えることが必要である。
- また、共済事業の健全性確保のための現行の規制に加え、さらに規制が新設されることを踏まえれば、共済金の最高限度額の見直しや資産運用に関する規制の緩和を、必要な範囲で行うことは、同様に、契約者ニーズを反映した事業実施に資するものであると考えられる。
- これらを踏まえ、契約者ニーズを反映した円滑な事業実施を可能にするため、以下のとおり、見直しを行う。
 - ・共済金の最高限度額の規制方法の見直し（最高限度額規制の撤廃）
 - ・保険代理制度（保険会社の業務を代理することができる制度）の導入
 - ・資産運用規制の緩和
 - ・事業規約変更の手続の簡素化（軽微な事項について総会の議決を不要にする等）
- なお、保険代理制度の導入を認める場合には、共済事業と保険会社の業務の代理を併せて行うことから、これらの誤認防止措置を講ずることが必要である。

VI その他

1 職域組合の退職者の組合員資格

- 少子高齢化が進み、地域のつながりが希薄化する中で、公助、自助のほか、生活保障システムとしての「共助」の仕組みづくりが期待されている。特に、今後いわゆる団塊の世代が大量に定年退職を迎えることとなるが、これら団塊の世代をはじめとする定年退職者の「共助」の仕組みとして、共済事業の継続利用など職域組合の果たす役割は大きいと考えられる。このため、職域組合の退職者の組合員資格を認めるための見直しを行う。

2 大学生協の学生の組合員資格

- 大学生協において、学生が、大学という職域の近くに居住する者として組合員になっていることから、本来の組合員として位置づけるべく、見直しを行う。