

# 経済社会情勢の変化に対応した生協法の抜本改正

## ～消費生活協同組合法の一部を改正する等の法律案～

厚生労働委員会調査室 あらい けんじ  
新井 賢治

### はじめに

消費生活協同組合（以下「生協」という。）は、平成 17 年度末現在で、組合数 1,116、組合員は延べ 5,915 万人に達しており、地域、職場、学校等で購買事業や共済事業等幅広い事業を展開している。生協は国民生活に密着した存在であり、組織の大規模化、事業の多角化の進展により社会的に大きな存在となっている。

第 166 回国会において、生協の根拠法である消費生活協同組合法（以下「生協法」という。）が、昭和 23 年の法制定以来 59 年目にして初めて抜本改正された。今回の改正は、生活圏の変化、共済事業の拡大、組織のガバナンス強化の要請等生協を取り巻く環境の変化に対応したものであり、その内容は広範多岐にわたっている。

本改正案は参議院先議で審査され、平成 19 年 4 月 19 日厚生労働委員会可決、同月 20 日本会議可決、衆議院に送付され、同月 27 日厚生労働委員会可決、5 月 8 日本会議で可決成立した。

本稿では、生協制度の沿革について触れた後、生協法の改正の概要と委員会審査における主要な論議を紹介し、今後の課題についても述べることにしたい。

### 1．生協制度の沿革と改正の背景

戦後の生協運動は、終戦による経済秩序の混乱と物価の高騰から生活を守るために自主的に設立された地域消費組合や職域消費組合から出発した。昭和 22 年には流通秩序確立対策要綱が閣議決定され、その中で消費者による生活協同組織を政府として支援することが述べられた<sup>1</sup>。昭和 23 年 1 月の第 2 回国会、片山首相は施政方針演説の中で、「政府は、配給の的確敏速をはかるため、各種公團組織を初め配給機構の適切な運営をはかるほか、地域及び職域の生活協同組合を育成助長し、」<sup>2</sup>と述べ、さらに同年 3 月に発足した芦田内閣の来栖経済安定本部長も国務大臣の演説において「政府は、配給組織については、特に消費面の自主的な受配体制を育成強化するため、地域及び職域の生活協同組合の積極的活動を助長する措置を講じてまいる」と述べた<sup>3</sup>。そして同年 7 月 3 日、生協法案が提出され、第 2 回国会会期末の同月 5 日、参議院本会議において可決成立した。

このように生協は、戦後の物資不足の中、生協組織を通じた秩序ある配給体制を確立するために、食料を中心とする生活物資を組合員に供給する事業から始まった<sup>4</sup>。その後、高度成長期等我が国の経済発展の歴史の中で、生協は、購買事業、利用事業（医療・福祉事業）、生活文化事業、共済事業及び教育事業の内容を多様化するとともに、環境問題、食の安全問題等に関しても先駆的に取り組んできた。

## 2. 法律案の概要

### (1) 共済事業における契約者保護

生協の共済事業は、法制定当初は慶弔見舞金程度の小規模なものであったが、現在では生命共済、火災共済等多様な商品を扱っている。また、共済、保険における生協のシェアも、契約件数（契約者数）で11.7%（平成16年度）と国内保険会社に次ぐものとなっている。しかし、他の制度共済が既に契約者保護のための法整備を行っているのに対して<sup>5</sup>、生協は規定がほとんど設けられていない現状であった。そのため、(1)入口規制として最低出資金の基準設定（単位組合1億円以上、連合会10億円以上）、(2)事業の健全性確保のため、共済事業と他の事業との兼業規制や健全性基準の導入、(3)透明性確保のため、経営情報の開示の義務付け、(4)契約締結時の契約者保護のため、共済募集時の禁止行為等の導入やクーリングオフ制度等の導入、(5)破綻時に契約者を保護することを目的として、契約の包括移転に関する規定の整備、が行われた。

### (2) 購買事業における県域規制の緩和

これまで生協は、同一都道府県内の地域を越えて設立することはできなかった。しかし、道路の整備やモータリゼーションの進展により生活圏域が拡大し、特に県境付近に居住する組合員にとっては、購買事業における店舗の利用について、自分の都府県の店舗よりも近い隣の都府県の店舗を利用できないという「県境問題」が生じていた。そのため、購買事業の実施のために必要がある場合には、主たる事務所の所在地である都府県の隣接都府県に限って、区域を越えて地域生協の区域を設定することが可能となった。

### (3) 員外利用規制の緩和と明確化

生協は、生協法第12条第3項により、当該行政庁の許可を得た場合以外は組合員以外の者にその事業を利用させることができないとされている。その理由は、生協法第2条第1項第1号により生協組織が「一定の地域又は人と人との結合であること」であり、さらに、生協法第9条により組合員に対する最大奉仕の原則が定められているためである。

今回の改正では、員外利用の禁止は維持しつつも、例外的に認める場合について、法令上、許可を要するものと要しないものに区分した上で、個別具体的に限定して定めることとした。その際、員外利用が認められる場合の限度は、原則、組合員の利用分量の100分の20とする。ただし、災害時の緊急物資供給など強い公益性がある場合等は、より緩和された員外利用限度を設けることとしている。また、医療・福祉事業については、従来、員外利用の限度は定められていなかったが、今回の改正により、協同組合の原則との整合性を図るため、組合員利用の100分の100まで員外利用を可能とすることとした。

### (4) 医療・福祉事業の法定化

少子高齢化の進展により、地域のコミュニティーの希薄化が進展している。そのような状況において生協が行う医療・福祉事業の重要性が増している。そのため利用事業に含ま

れていた医療・福祉事業を法律上独立させるとともに、医療・福祉事業に係る剰余金の割戻しを禁止することとし、剰余金の使途について、組合員が行う福祉活動に対する助成を追加した。また、員外利用についても、前述したように100分の100までの員外利用を可能とし、協同組合原則との整合性と生協の社会的役割とのバランスを採ったところである。

#### (5) 組織のガバナンスの強化

改正前の生協法には理事会に関する規定がない等組織のガバナンスの観点から不備な点が多かった。しかし、生協が実施する事業が大規模化、多角化するのに伴い、組合機関の権限の明確化等により組合内部のガバナンスを強化するとともに、生協外部からの監視機能を強化することとされた。具体的には、理事会、代表理事に関する規定を整備するとともに、員外理事の枠の拡大、員外監事の設置の義務付け、行政庁による解散命令の強化等の措置を講じた。

#### (6) 適切な貸付事業実施のための措置

平成18年の貸金業法の改正を受けて、生協においても貸付事業の適正な運営の確保及び貸付けを受ける組合員の利益の保護を図るための措置を講ずることとし、貸付事業を行おうとする組合は、規約を定め行政庁の認可を受けることが必要とされ、さらに、組合の純資産額については、政令で定める金額以上を確保することとされた。

#### (7) 消費生活協同組合資金の貸付に関する法律の廃止

本法律は、生協の事業の実施に必要となる協同施設の整備を図るために制定されたものである。しかし、近年予算額は2,000万～3,000万円程度で推移し、平成17年度では2,500万円の予算を計上しているにもかかわらず、利用実績は1件250万円と低調であるため、今回廃止することとされた<sup>6</sup>。

### 3. 委員会における主な論点

#### (1) 改正の趣旨

昭和23年以来の59年ぶりの改正の趣旨については、今改正する必要性、又は今まで改正されなかった観点から疑問が呈された。これに対し、政府からは、購買事業が我が国の小売総売上の2%に達する等、生協が経済事業主体として一定の地位を占める一方、生協を取り巻く環境も大きく変化している中で、事業の健全性を一層確保する必要があるとの認識が示された。そして、それを踏まえ、経営責任体制を強化するとともに、個別事業について、購買事業における生活圏の拡大に対応した見直し、福祉活動の充実強化等を図るとの答弁があった<sup>7</sup>。特に共済事業については、保険業法の改正により、契約者保護の見直しが行われ、他の制度共済についても農業協同組合法及び中小企業協同組合法において同様の法改正がなされたことにより、生協についても必要な対応を法律改正によって行う機運が熟成されたとの答弁があった<sup>8</sup>。

## ( 2 ) 保険業法と生協の共済事業の整合性

保険業法上の保険と生協の共済事業のイコールフットイングについては、生協の相互扶助組織としての性格が失われてしまうことへの懸念が示された。これに対して政府からは、生協組織の持つ自発性と生協の経済事業主体としてのバランスを考慮しつつ、相互扶助組織という生協の特質と、共済金額が1億円未満の小規模な組合がある一方で、3,000億円を越える中堅保険会社の保険料収入に匹敵する組合も存在する等大きな幅が存在するという生協の実態を踏まえた上で、契約者保護を図りつつ協同組合としての特性を維持するよう見直すとの答弁があった<sup>9</sup>。

## ( 3 ) 共済事業と他の事業との兼業規制に伴う組合員の利便性の低下

生協の特質である、生活に必要なものがすべてそろうという利便性が、兼業規制により損なわれるのではないかと懸念が示された。これに対し、政府からは、万一、共済事業が破綻した場合のリスクを考慮すると共済事業を行っている生協の兼業規制はやむを得ないとし、次善の策として従前から組合が行ってきたサービスを続けたい場合には、組合員と諮って他の組合を設立することも可能であるとの答弁がなされた<sup>10</sup>。

## ( 4 ) 生協事業の中における事業間格差及び経営状況

生協事業全体で見た場合の事業間の収益の格差に関する政府の分析及び生協の経営状況について質された。政府からは、購買事業における無店舗事業と共済事業が堅調である一方、購買事業における店舗事業について損失を計上している傾向が見られるとの答弁があった。また、生協全体の財務状況については、負債額が約5兆円に対し資産額が約6.8兆円であり、全体としては健全であるとの認識が示された。その一方、日本生活協同組合連合会会員生協のうち、平成2年度から平成17年度までの間に、経営悪化による解散が101組合あり、その要因としては、店舗の拡大等過剰な設備投資による経営不振や経常的な赤字により多額の負債を抱え経営が行き詰まるケースが多いとの答弁があった<sup>11</sup>。

## ( 5 ) 県域規制緩和の要件

購買事業において「県境問題」を解消するための県域規制の緩和に関し、地理的生活圏の観点から具体的にどのようなケースが認められるのか質問があった。政府からは、生活圏を形成できることを基本とすること、さらに、購買事業を運営するに当たっては、店舗や配送の事業が円滑に行われることが前提となることから、事業運営上支障がない「隣接」であれば、仮に海を挟んでいても「隣接」と解されるとの答弁があった<sup>12</sup>。

## ( 6 ) 貸付事業の規定において厚生労働省令で定める内容

今回の改正で生協法第13条に生協が行う組合員に対する貸付事業が規定されたが、貸付事業の適正な運営の確保等のため同条で定めることとなっている厚生労働省令の内容について質問があった。政府からは、貸金業者として登録が困難になった事業者が生協に流

入することを防ぐとともに、組合員の利益の保護を図る観点から、貸付条件、貸付利率の上限等を定め、さらに、過剰貸付の防止、勧誘、債権の取り立てに関し、資金需要者の保護のために生協が講ずべき措置を規定するとの答弁があった<sup>13</sup>。

#### (7) 医療・福祉事業における員外利用規制と医師法上の医師の応診義務との関係

医師法第19条第1項では「診療に従事する医師は、診察治療の求があつた場合には、正当な事由がなければ、これを拒んではならない。」とされ、医師の応診義務が定められている。しかし今回の改正では、医療・福祉事業の員外利用限度について、新たに組合員の100分の100と定めたことから、医師法第19条第1項との整合性が問題となった。政府からは、生協が組合員の確保に努める必要性が述べられるとともに、医療提供の重要性の観点から医師法が優先されるとの見解が表明された<sup>14</sup>。

#### (8) 生協の運営に対する組合員の意思の反映

生協の運営に関しては、規模が大きく組合員数も多い生協において、組合員の意思が反映されにくくなるとの懸念があるが、今回の改正によりどのように見直されるのかという点について質された。これに対し、政府からは、役員を選任や選出に関する規定の整備、組合員による総会決議取消しの訴えや組合員訴訟の規定の整備等により、組合員の意思を反映した適正な業務執行を確保するとの答弁があった<sup>15</sup>。

#### (9) 生協が扱う個人情報の保護

生協は多くの組合員の個人情報を扱うが、個人情報保護法の適用対象外の生協が半数近くを占めることから、個人情報が目的外利用等された場合の対応について質された。政府からは、個人情報の利用については組合の行う事業により組合員に最大奉仕をするという生協法の原則に沿ったものでなくてはならないとし、法令を遵守させるために、小規模事業者も含め、組合に対し報告徴収や検査を行い、その結果法令違反が認められれば、措置命令等を講じるとの答弁があった<sup>16</sup>。

#### (10) ガバナンスの強化に伴い新たな実務上の負担が増えることの可能性

今回の改正においては、理事会及び理事の権限と責任に関する規定が整備されている。また、一定規模以上の生協については、員外監事の設置が義務付けられている。これらの新たな組織・運営の規律強化に伴い、生協内部の実務上の負担が生じることの懸念が示された。これに対し、政府からは、例えば員外監事については事業規模が大きい生協にまず義務付ける等により、実務上の負担が増えることは可能な限り避ける運用を行うとの答弁があった<sup>17</sup>。

## おわりに～今後の課題

生協の組合員が生協に期待することとしては、第1に食品の鮮度や商品の質について、第2に食品の安全性や情報提供について、第3に食品の価格、第4に品ぞろえの充実、第5に環境への配慮が挙げられる<sup>18</sup>。中国製食品の問題が世間の注目を集め、食の安全に関する関心が高まっている中、生協に対する組合員の期待は大きい。しかし、ミートホープ社による食肉偽装では、日本生活協同組合連合会の販売する食品にも偽装が行われていた事実が明らかになっている。食の安全に対する信頼が揺らいでいる中で、組合員は安全で安心な食品の提供を生協に期待しており、今後生協は組合員の期待にこたえるべく一層の努力が求められている。

一方、平成16年(2004年)新潟県中越地震では新潟県生活協同組合に地震対策本部が設置され、生協の運送車両による仮設住宅への引っ越し等の支援が行われた。またその後生協と新潟県の間で災害時の緊急物資提供協定が締結されている<sup>19</sup>。去る7月16日、平成19年(2007年)新潟県中越沖地震が起きたが、今回の震災や今後の災害においても、引き続き、生協による迅速な支援活動が期待される場所である。

59年ぶりの今回の改正は、生協が組合員の生活やニーズにこたえることはもとより、食の安全や環境問題、災害時における社会貢献活動等を行うための体制を整えることにより、組合員のための相互扶助組織としての生協の原則は維持しつつ、市民社会に根ざした生協としても、その在り方を再定義する機会となったのではないだろうか<sup>20</sup>。これを契機として、事業の健全性を確保しつつ、時代の変化に対応した、持続可能な生協制度を発展させていくための、長期的なグランドデザインの構築が望まれる。

---

<sup>1</sup> 厚生省社会局生活課『消費生活協同組合法逐条解説』(第一法規 平2.3)3頁

<sup>2</sup> 第2回国会衆議院本会議録第4号23頁(昭23.1.23)

<sup>3</sup> 第2回国会衆議院本会議録第27号190頁(昭23.3.21)

<sup>4</sup> 生協運動は、1844年イギリスで創設されたロッチデール公正先駆者組合から始まった。我が国においては明治11年頃官吏等によって米、みそ等の購買組合が作られたのが最初と言われている。その後明治33年に産業組合法が制定され、本法に基づく購買組合、利用組合が発展した。しかし、産業組合法は主として産業又は経済の発達を企図するのが目的であり、その対象は主として生産者であり、一般消費者を協同化する生協とは性格を異にするものであった。

<sup>5</sup> 農業協同組合は、平成16年の第159回国会において農業協同組合法及び農業信用保証保険法の一部を改正する法律案が成立、中小企業協同組合は、平成18年の第164回国会において中小企業等協同組合法等の一部を改正する法律案が成立し、共済事業の健全化が図られたところである。

<sup>6</sup> 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第12号5頁(平19.4.19)

<sup>7</sup> 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第12号1～2頁(平19.4.19)

<sup>8</sup> 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第12号24頁(平19.4.19)

<sup>9</sup> 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第12号2～3頁(平19.4.19)

<sup>10</sup> 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第12号3～4頁(平19.4.19)

<sup>11</sup> 第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第12号7頁(平19.4.19)

- <sup>12</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 21 頁、25 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>13</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 19 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>14</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 21 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>15</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 27 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>16</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 28 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>17</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 31 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>18</sup> 『2006 年度全国生協組員意識調査報告書』(日本生活協同組合連合会)
- <sup>19</sup> 第 166 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 8 頁 (平 19. 4 .19)
- <sup>20</sup> 中村秀一「現代社会における生協の意義と役割-生協法改正を担当して-(下)」『週刊社会保障』No.2434  
(2007. 6 . 4 ) 53 頁