

## 新保険業法による規制と自主共済のたたかい

日本勤労者山岳連盟 齊藤 義孝

みなさんおはようございます。ご苦勞様です。

共済の今日と未来を考える懇話会、全国懇話会の、役員というのははっきり決まっていないのですが、一応役員らしい齊藤と申します。所属は日本勤労者山岳連盟の理事長をしています。よろしくお願ひします。

お手元の黄色い資料の1ページ。このレジュメは、昨年9月末に福島で開かれた協同組合各界に、私が報告した中身です。若干過激な部分があり訂正をさせていただいておりますが、時間がありませんので、かなり端折って話をするようになるかもしれませんがよろしくお願ひします。

### 1. 保険業法改正の背景と経過

#### (1) 背景

まず、「保険業法改正の背景と経過」です。読んでいただければわかるのですが、この③のところが一番大きかったのではないかと思います。90年代アメリカは年次改革要望書というものを、94年からですね、日本に出しております。また日米首脳会議、あるいは専門家的な会議の中で日本の市場開放圧力を強めてきました。規制緩和あるいは構造改革路線というのがその中で定着をしてきました。典型的なのは郵政民営化であるということがいえるのではないのでしょうか。その中に共済もリストアップされ、要求されてきたということがあると思います。

#### (2) 法改正の経過

法改正の経過ですが、時系列的に読んでいただければ分かるのですが、2005年4月に新保険業法が国会で成立をしております。一年後の2006年4月施行される。さらに2008年3月末までに、昨年3月末までに施行後2年間の「経過措置期限」が終了する、という形になっています。

同時に注意しなければならないのは、法施行の5年後の2011年4月には改正保険業法の見直しが行われるということになっています。たぶん、すでにといいいでしょ、この見直しの論議が始まっているのではないかと、もしかしら2010年には見直し案の国会上げが予想されるのではないかと。問題は中身だという風に思っております。

関連法については、「会社法」というのは、非常に会社つくるのにハードルが低くなりまして、資本金0円でも作ることができる。これは少額短期保険業の会社なんかにも影響があったのではないかと。

そして、2008年6月保険法が独立法として改正をされ、2年以内に全面施行の予定です。さらに昨年末2008年12月1日に改正「公益法人法」が施行されました。そして「農協法」、「中小企業等協同組合法」それから「消費生活協同組合法」。相次いでここ4～5年の間に

様々な共済に関わる法律が改正されているということが言えるのではないかと思います。次ぎのページに行きたいと思います。

### **(3) 改正保険業法（以下、「新保険業法」とよぶ）制定の問題点**

十分みなさん方ご存知かと思いますが、新保険業法改正の問題点のところを、①、②、③、読んでいただければわかるのですが、ろくに共済の実態調査をしなかったということ。さらに法律改正するにあたって、国民あるいは関係団体我々共済も含めて知らしめなかった、周知しなかったという、そういう中で法律を作っているということです。

さらに国会の中では、自主共済を把握しない、ですから自主共済の問題が全然議論されない、オレンジ共済事件だとか、契約者保護ということだけが論議をされて、重要な問題である自主共済の問題は全く議論されないで法律が通ってきたということがあります。当の与野党の、財政金融担当の議員が自主共済をつぶすような法律だとは思わなかったということをお勢の方が話している、そういう法律だったということです。

私たちはこれまで、団体ごとに金融庁と交渉してきたわけですが、昨年8月懇話会として初めてまとめて金融庁と交渉しました。立ち往生している自主共済もたくさん出ている、つぶれている自主共済も多かったのですが、そういう状況を指摘してもその事実は認めない、でも否定はできないということです。けども、法律は国会ですでに成立しているんだということで、立法府の責任にして、自主共済の適用除外にはがんとして答えないという態度に金融庁は終始してきたと言えます。

保険業法の改正案を審議した金融審議会の中では、「構成員が真に限定できるものについては、特定の者を相手方とする共済として、従来どおり、その運営を専ら構成員の自治に委ねることで足り、規制の対象外とすべき」だという見解が出されていたわけです。この見解こそ、実は私たちにぴったりの見解だったと、自主共済に適用されるべき見解だったと思うのですが、金融庁はこれを無視して、広範な自主共済に規制の網をかけるというような過ちをおかしたと言えるのではないかと思います。

## **2. 新保険業法の改正内容とその真の目的**

### **(1) 新保険業法の改正内容と問題点**

2の「新保険業法の改正内容とその真の目的」ということですが、これは皆さん方もよくご存じだと思います。これまで保険の定義であった「不特定対象」という言葉を削除したことによって、組合員や会員など組織の構成員を対象とする、「特定者」対象の共済も法では保険と定義されてしまう。そして当面根拠法を持つ制度共済等は新保険業法の適用対象ではないわけですが、私たち自主共済は真っ先に規制の対象になってしまったということです。

「少額短期保険業」についてはみなさんご存じの通り、営利会社、営利保険会社であります。これを私たち自主共済にやれるわけがない。そういう意味では少額短期保険業にもなれない、しかしこれになれなければ潰されてしまう。前にも進めない、後ろにもいけない。事実上の自主共済潰しというしかないのではないかと思います。

そしてもう一つの大きな問題点は、自主共済の適用除外の対象範囲を、非常に厳格に限定をしたということ。多くの自主共済は規制の対象になって立ち往生となってしまったということです。

さらに大きな問題ですが、2011年4月の法改正5年後の見直しということですが、これはまだ予測はつかないんですが、専門家の見方でいいますと、自主共済はすでに手をつけた、次ぎは制度共済だというふうにいわれています。生協法、農協法はすでにかなり改正をされて保険業法に近い規制が進められてきておりますけども、この次ぎの2011年の見直しでは、労働組合共済それから制度共済も含めて規制の網が一層強化されるのではないかとということが言われています。

国のやり方というのは、いっぺんに全部進めるというやり方ではなくて、段階的に少しずつ進めていく。それから個別撃破、各個撃破という形でやってきているのではないかと。まず自主共済をつぶす、その次ぎには制度共済という形になっていくのではないかと考えております。

公益法人法改正については昨年12月1日に全面施行されました。そして、改正公益法人を持っている共済というのは、新保険業法の規制に入ることが明らかになっています。新しい公益法人への移行期間は5年間となっていますが、その間に始末をつけなければいけないということです。国のやり方というのは、私たち自主共済の場合には、なぜ規制するか理由を「法の外延の無い」、つまり根拠法を持たない、監督官庁のないことを指摘していましたが、公益法人法改正では、既存の公益法人の監督官庁を外すということをやってきました。そして裸にする、そしてその後新しい公益法人法では共済運営を事実上否定をする、そういうやり方をしている。

昨年の11月29日、週刊東洋経済というのが出されています。「共済VS生保」。実質中身は共済の特集が組まれています。この中で重要なところは、「現在の公益法人のうち互助・共済団体の性格を持つ法人は3760団体」非常にたくさんあります。さらに「このうち共済を主目的にしている法人は990法人」、約1,000くらいの法人が共済を主目的にやっていると。次ぎは「公益法人の共済事業の存続が岐路に立たされる」のではないかと週刊東洋経済では指摘をしています。これが「もうひとつの共済問題」となるのは必至だという指摘をしています。

## **(2) 新保険業法の真のターゲットとは**

次ぎに、「新保険業法の真のターゲット」。みなさん方すでにご存じだと思います。ACCJ、アメリカ政府の要望書の中に日本の共済の規制をずっと言っています。

8-Aのところ、これは2005年2月の日本政府への要望書ですが、全ての共済に民間競合会社と同一の法律、税水準、セーフティーネット負担条件、さらに責任準備金条件、等々いろいろ書かれています。要するに共済と民間の保険会社、競合会社との間に同一の競争条件を準備するんだと。現在は監督官庁があつて優遇されている税制面等でも、そういう制度共済の優遇条件を外せと、保険会社と同じようにしろというイコールフィッティングを要求しているわけです。

そして8-Cのところ、大事なところは、2011年の見直しによって5年以内に共済と民間保険会社の扱いが同一になるように求めるということをやっています。5年以内にすべての共済をイコールフィッティングしろという要求が、ACCJの要求であります。

アメリカの、日米政策協議やあるいは米国政府要望書を見ていますと、一方的にアメリカが日本に市場開放あるいは規制緩和を押しつける場になっているんですね。当時の通産省の担当の審議官は、このやり方を「米国による日本への内政干渉の制度化」と言っています。

す。その制度化を受け入れる日本のあり方にも問題があるのではないかと思います。2006年4月の保険業法の改正は、金融庁は否定していますが、外圧がやはり最大要因ではないかと言われています。

日本の保険業界はどう考えているかということなのですが、2005年の小樽で開催された保険学会では、いわゆる「無認可共済」問題が共通論題でした。この中である大手生命保険会社に所属する参加者がこういうことを言っています。徳川家康の大阪城攻めに例えながら「…冬の陣で無認可共済という外堀が埋まって、理論的に制度共済が特定性ということ根拠に同一規制を免れようとする根拠が、1つ大きな堀が埋まったわけですから、これは本丸をつまみ制度共済を攻めていく大阪城の夏の陣があるんだと…」ということをおっしゃっているわけですね。つまり、自主共済はすでに規制をした、その次ぎは制度共済を我々保険業者は攻めていくぞ、という言い方をしている。

もう一つの重要な問題、先ほど触れましたけども、2008年6月に百年ぶりに改正された保険法の問題です。これは商法の中にある保険契約の法律ですが、この中では2条で「保険契約、共済契約その他いかなる名称であるか問わず、当事者の一方が一定の理由が生じたことを条件として財産上の給付を行うことを約し…」等々と書いてあります。こういうものを全て保険と共済はイコールだ、同じだというふうに定義をするような中身である。そういう意味では保険業法の改正で保険の定義を非特定対象とするというところを排除した狙いと同じで、加えて保険法の改正というのは、共済イコール保険のいわゆる法的な定義の完成ではないかと考えられると思います。

ACCJは、去年の意見書の中で「保険と制度共済との平等の競争条件が確立されないなら、これ以上制度共済の拡大を許すな」とさらに強い圧力を日本政府にかけています。

そして日本政府の責任で制度共済を金融庁の監督下におけるといようなことを言っています。

### 3. そもそも「自主共済」とはなにか

#### (1) 「無認可共済」と「自主共済」

次ぎに、そもそも自主共済とはなんなのかということでもあります。ここの①、②、③、④を読んでいただければ分かると思いますが、一つ指摘しておきたいのは、②のところですが、そもそも違法な「無認可共済」というのは、保険業法の改正がなくても旧保険業法で十分規制できるんだということを、当の金融庁の役人がマニュアルで言ってるんです。これは「保険業法一少額短期保険業のポイントQ&A」というマニュアルの中で、金融庁の担当官が指摘しているわけです。それではなぜ、保険業法の改正をしてあのような形で自主共済を規制したのかということが問われる中身ではないかと。本来、モグリ保険あるいは契約者被害がある、そういうものを取り締まるための法律ということが言われていたわけですが、そこが問われるのではないかなと思います。こういう法律がかけられて私たちは実は、根拠のないやり方で、規制をかけられ存続の危機に立たされているという状況があります。

#### (2) 自主共済とは何か、その特徴

次ぎのページの自主共済とは何かという、その特徴です。

すでに自主共済の定義づけの中にある項目というものがありますけども、これは私がこ

の部分では書いてあることです。まず①として母体となる組織があることだということ。共済事業が本来目的ではなく、日本社会の各分野でそれぞれの構成員の共通の要求だとか社会的な目的でつくられた母体組織があるんだということ。これは営利組織のいわゆるモグリ保険とは違う部分であります。そして共済というのは、その組織の社会公益的な活動を支えまた運営を支えて、補完する役割を果たしている、そういう意味があるんだと思います。

2番目は、これは営利保険とは違う、非営利であるということが非常に大きな事だろうと思います。自主共済というのは母体組織の構成員の相互扶助が目的、そして非営利なんだと。そして大きなところは、構成員以外は加入できないんですね。そういう意味では、自己完結的な運営であるということと、母体組織外への社会的影響がない。もし破綻したとしても、自分たち内部の中での解決になるんだということです。そういう意味では、あえてなぜ自主共済を規制しなければならないのかという問題があります。

3番目としては、自主共済は民主的に、自主と自治の原則で運営されていると言われていきます。その通りだと思います。そして専門スタッフを抱えることはありますが、多くは会員のボランティアで運営されているのが大部分だと思います。

4番目は自立した財政基盤を持っているということと、自治規範、自分たちの内部ルールによる運営だということが大きな特徴ではないかと思います。共済の財政というものは、母体組織の構成員の自主的参加による会費あるいは掛金で成り立っているわけですね。そして同時に、根拠法に基づく存在じゃないわけだから、自治規範、規約だとか定款だとかという形になっているかと思いますが、そういうものによる運営だということです。

### **(3)「共済の今日と未来を考える懇話会」に結集する団体とその共済**

「共済の今日と未来を考える懇話会」に結集する団体とその共済については見ていただければわかるかなと思います。

## **4. 自主共済の適用除外のたたかいと展望、意義**

4番目、「自主共済の適用除外のたたかいと展望、意義」というところに入りたいと思います。

### **(1) たたかいの経過**

懇話会がつけられたのが、2005年の12月です。すでに法律は改正されていました。私たち、とくに私どもの日本勤労者山岳連盟は、法改正が自分たちを規制するものだとは全く気づかなかったんですね。保団連さんや民医連さんや全商連さんから教えていただき、あとから気がついたという形でした。自主共済についても、実際に活動を決めたのが法律が制定されたあとですから、そういう意味では闘いを始めたころには、お城に中まで敵に攻め込まれている、そういう状況だったのではないかなと思います。

私は、これまでのたたかいを大きく4段階にわけてみました。

第1段階は、2005年12月の懇話会結成から2006年前半です。運動への模索という段階と、特に金融庁に対する交渉を中心にやっていたと思います。金融庁は全く我々の団体を相手にしませんでした。改正された保険業法の通りやってくれという以外で、入り口段階で拒絶という態度でした。同時にこの時期には、金融庁に対する要請署名も始めました。第2段階は、2006年の後半から活動の主眼を国会への適用除外の議員立法にしようという

ことに定めたわけです。これは、大きな戦略的な転換だったと思います。なぜかというのは、金融庁に請願を出しても全く相手にされないということからすると、法的な手段で国に適用除外を求めるということしかない、という判断で私たちは議員立法を目指すことを選びました。現在でもそうです。この年までに、2006年の年末までには、署名の引受議員は野党を中心に78名だった。

第3段階は、2007年から2008年3月まで、議員立法の動きがありました。2007年6月は国会の会期末で、民主党が衆議院に議員立法を提出しました。この中身は若干、私たちには不十分なところも感じられましたけども、とにかく衆議院に議員立法が出されたということになります。そしてこれは通らなかったんですが、7月には参議院選挙があって、野党が参議院の過半数を制するということがありました。さらに、11月に民主党は野党が多数を占める参議院に議員立法を提出しました。さらに2008年3月には、野党プラス無所属の議員合同で、経過措置期限の延長の議員立法を参議院に提出しました。6月の会期末に、結局は吊し状態、いわゆる廃案にもならない、しかし審議もされない状況のまま廃案になってしまいました。いずれも、三度の議員立法は廃案になってしまいましたが、それでも三度も議員立法を出したこと自体はひとつの前進ではないかと思います。2007年11月には渋谷で懇話会全国集会が開かれ、渋谷の駅までデモ行進をしました。

第4段階は2008年3月末で、法の経過措置期限を過ぎましたけども、それ以降の闘い、現在までの闘いであります。2年間の経過措置期限を過ぎたあと懇話会の各団体は同じではなく、それぞれ独自の対応をしております。その後の対応は違うんだけども、適用除外の闘いをするのでは一致をして、今後も適用除外の闘いを継続するんだということで、今日にいたっているわけです。

## **(2) 自主共済のたたかいと制度共済との連帯**

次に「自主共済の闘いと制度共済との連帯」、これは読んでいただければいいかと思います。さきほど言ったように、議員立法を三度出したということは、運動の一つの到達点だと、大きな成果といえるのではないかと思います。それと、こういう活動を続けてくる中で、国会議員、野党だけでなく与党の議員の中にも、この問題についての理解がだいぶ進んできていると思います。また金融庁とも交渉をしています。必ずしも、今現在はっきり有利になっているとは言えませんが、可能性は多いにあるんだという風に思っています。

三番目としては、保険法の改正、公益法人法の改正で、公益法人の共済、そして2011年の保険業法の見直しということがあって、制度共済の方たちも労働組合共済の方たちも、今後は自分たちにさらに規制が強くなっていくのではないかと考えているところが多いわけです。制度共済の方たちも、現在は私たちと必ずしも一緒に闘っているわけではないわけですが、2011年問題と言っておりますが、この見直しを非常に注視しています。そういう意味では私たちは、制度共済の皆さん方や公益法人の方たちとも一緒に闘える条件が出てくるのではないかなと思います。

おそらく、2011年に関わっては共済陣営全体へと戦線が拡大するのではないかなと。そのとき私たちは、できれば自主共済も制度共済も労働組合共済も、共通する理念で一致した闘いができればと考えています。

4番目は、自主共済の適用除外や経過措置期限を認めるということ、あるいは新保険業

法を見直すことを求める、地方自治法に基づく自治体意見書が、三重・滋賀・鳥取、これまで3県でしたけども、昨年12月10日に岩手県でも県議会で通りましたので、4県となっています。さらに大阪市等を含めると180近い地方自治体で、趣旨採択を含めてこういう意見書が通っているということになっています。さらにこれらの運動を広げていく必要があるんじゃないかなと考えております。

## 5. 懇話会と自主共済のたたかいの特徴および意義

「懇話会と自主共済のたたかいの特徴および意義」については、読んでいただければわかると思っております。

政局が非常に緊迫を深めていると思います。いつ国会が解散総選挙になるかわかりませんが、それが延びたとしても秋までには必ず総選挙は行われるという状況にあります。しかし私たちは、選挙で私たちに有利に政局が変わっていく、あるいは力関係が変わっていく可能性はありますけども、それを頼りにするだけではだめで、政治はどういう形で、どっちに転ぶか分からないという面もありますから、あくまで今まで通り、全ての政党、超党派で自主共済の適用除外を求めるという運動を続けていくべきではないかと思っております。現在、第二弾の新しい請願署名、リーフレットを作って、要請ハガキもやっています。こういう運動に大きく取り組むということと、衆議院選挙までに全ての政党の議員、その地元で働きかけるべきではないかなと思っております。我々の適用除外の運動に支持を求めていくことが必要だと思います。

それから、労働組合共済、制度共済の皆さん方ともこれからは自主共済適用除外だけではない共済陣営全体の闘いを、戦線を統一するというところでやっていくべきではないかなと思っております。

時間になりました。だいぶとぼして非常にわかりにくかったとは思いますが、これで私の話を終わります。どうもありがとうございました。