

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 斉藤義孝

1. 保険業法改正の背景と経過

(1) 背景

- ① バブル崩壊と金融破綻、90年代末に保険会社も経営破綻多発。その多くは外資系保険会社を買収。
- ② 日本の保険会社の信用失墜と再編。JA共済、全労済、生協共済などの伸長。
- ③ 90年代米国は年次改革要望書(94年から)や日米首脳会談などで日本の市場開放圧力を強め、規制緩和と構造改革路線が定着。典型は郵政民営化、共済も米国のリストに。
- ④ いわゆる「無認可共済」(実態はモグリ保険)の被害増加。

(2) 法改正の経過

- 2003年 11月 「無認可共済」に対する法律基準の明確化の要望書を保険業界が提出。
- 2004年 1月 金融審議会で法規制が検討課題として取り上げられる。
- 2004年 6月 根拠法のない共済をめぐる現状等について」国民生活センター発表、マルチ商法など共済の名を冠する商取引での相談が急増(苦情は少ない)。
- 2004年 10月 総務省、「根拠法のない共済に関する調査」発表。
- 2004年 12月 「根拠法のない共済への対応について」(金融審議会)。
- 2005年 3月 「保険業法の一部を改正する法律」が国会提出。
- 2005年 4月 同法、国会成立。
- 2006年 4月 同法、施行される。
- 2006年 9月末、同法の「特定保険業」の届け出期限。
- 2008年 3月末、同法の施行後2年間の「経過措置期限」が終了する。
- *法施行後の5年後の2011年4月には、同法改正の見直しが行なわれる。その見直し作業は、2009年には開始され2010年には見直し案の国会上程が予想される。

<関連法について>

- 2006年 5月 改正「会社法」施行。
- 2008年 6月 「保険法」(商法の旧「保険契約」法)独立法で改正。2年以内に施行。
- 2008年12月 改正「公益法人法」(骨格三法は既に成立)、施行予定。

<制度共済関連の法改正>

- 2005年 4月 改正「農業協同組合法」施行。
- 2007年 4月 改正「中小企業協同組合法」施行。
- 2008年 4月 改正「消費生活協同組合法」施行。

(3) 改正保険業法（以下、「新保険業法」とよぶ）制定の問題点

- ① 法改正の根拠となった2004年の総務省調査は、実際に調査できたものは公益法人等の共済は119団体、企業内団体は85団体、任意団体（会社組織含む）は僅か166団体と、実際に法規制の最大の対象となり、また大きな被害を蒙っている自主共済についてはほとんどその実態を把握しない杜撰な調査（アンケートとホームページでの調査）であった。
- ② 法成立後の国民や当該団体への周知をまともにせず（説明会は東京のみ）、政令などの制定発表やパブリックコメントの発表も法施行間近で、拙速極まりない施行であった。
- ③ 国会でもオレンジ共済事件という政治家の絡んだ詐欺事件の影響が大きく、消費者・契約者保護のみの論議で法が成立した。自主共済の問題が起きて「真面目な共済をつぶす、そんな法律とは思わなかった」と、与野党の財政金融担当の議員が話している。国会の論議では自主共済問題は全く議論にならず、金融庁も含め自主共済の実態を正確には把握していなかった。2008年8月の懇話会の金融庁との交渉でも、解散するか活動を休止せざるを得ない自主共済が多数出ている状況を否定はできなかったが、過ちを認めず「国会で法は成立している」と立法府の責任にして自主共済の適用除外には頑として応えない態度に終始した。
- ④ 保険業法改正案を審議した金融審議会でも「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である」との見解が出されていたのである。この見解こそ自主共済に適用されるべきだったのであるが、金融庁はこれを無視し、広範な自主共済に規制の網をかける愚を犯した。

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の問題点

- ① これまでの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り、組合員や会員など組織の構成員即ち「特定者」対象の共済も法では保険と定義された。そしてまずは、根拠法を持たない自主共済が真っ先に法の規制の対象となってしまった。
- ② 共済を否定し、その代わりにの受け皿として用意されたのが「少額短期保険業」というミニ保険会社であり、営利企業でもない自主共済が保険業をやるのは困難で、進路も退路も断たれたに等しく事実上この法は「自主共済つぶし」と言うしかないものであった。
- ③ 適用除外の対象は企業内共済や宗教団体、ごく小規模の共済（千人以下）等厳しく限定され大半の自主共済は立ち往生となってしまった。
- ④ 前述した2011年4月の法改正5年後の見直しは、予測はつかないものの巷間の見方はいよいよ制度共済にも手がつけられるのではないかということだ。既に生協法や農協法は最近改正されたが、それは始まりに過ぎず、労働組合共済も含めて新たな規制の網が一層強化され、大きく対象を拡大する可能性があるのでないか。国の戦略は「段階的にそして各個撃破」であり、共済の身を守る鎧を少しずつ剥すようなやり方のように思える。
- ⑤ 公益法人法改正は昨年12月に全面施行され、改正公益法人の共済は新保険業法の規制

に入ることが決定しており（現在の所轄官庁は外れ、内閣府に一本化される）、NPO法人の共済は既に新保険業法の規制対象となっている。国は任意団体の自主共済が適用除外になれない理由の最大のものを、＜法の外延の無い＞こと即ち根拠法が無く監督官庁が無いことを指摘した。だが公益法人法改正では、既存の公益法人の監督官庁を外して裸にし、事実上公益法人の共済運営を否定したのである。「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、このうち共済を主目的に運営している法人は990法人だが、この共済事業の存続が岐路に立たされている（「週刊東洋経済」08年11月29日号）」。そしてこれが「もうひとつの共済問題」となると同誌は指摘している。

（２）新保険業法の真のターゲットとは

① 米国政府およびその中枢に強力な影響力を行使できる米国保険業界と、ACCJ（在日米国商工会議所）は2005年2月の日本政府への米国政府要望書に、日本の共済に関する項目を盛り込ませた。少し長いが、重要なので引用する。

8. 共済 （前文は略）

8. -A 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、責任準備金条件、基準および規制監督を適用することにより、共済と民間競合会社間に同一の競争条件を準備する。

8. -B 特に「制度共済」については、現状の見直しと、様々な問題の中でもとりわけ不特定の大衆を事実上対象とする共済の販売慣行について調べる政府横断の検討を2006年中ごろまでに行う。この見直しでは、制度共済間の規制の扱いや監督の相違点、また、それらと民間会社との違いも調査すべきである。

8. -C 「無認可共済」については、これらの共済を原則的に金融庁の規制監督下に置くこと義務づけるべく、保険業法の改正を通して日本がとった第一段階の措置を米国は歓迎する。米国はさらに、この新制度の徹底的で厳密な見直しがオープンで透明な形で行なわれ、この見直しによって5年以内に共済と民間保険会社の扱いが同一となるよう求める。

現在まで続く日米政策協議や米国政府要望書は対等で双務的な話し合いではなく、米国が日本へ一方的な市場開放と規制緩和を押しつける場と化している。当時の通産省の担当の審議官は、これらを米国による日本への「内政干渉の制度化」と嘆いた。注意深くこの要求項目と、日本政府の規制緩和の政策と保険業法改正などの内容を見ると、ほぼスケジュールも含めて米国政府の要求通りにことが進んでいることが理解できる。即ち2006年4月の保険業法の改正は、国は否定するが「ガイアツ（外圧）」が最大要因ではないかと指摘されている。

② 日本の保険業界の思惑

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」問題が共通論題となったが、大手生命保険会社に所属するある参加者は、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を根拠に同一規制を免れようとされる根拠が、1つ大きな堀が埋まったわけですから、これからは本丸を攻めていく大阪城の夏の陣があるんだと・・・」（「保険学雑誌」592号）

と、あけすけに日本の保険会社の本音を話している。しかし膨大な不払いなど底なしの不祥事にまみれる日本の生損保会社に、共済を保険と同じ土俵に乗せろという主張は正当性があるのだろうか。先ず自らのコンプライアンスやガバナンスを厳しく問うべきだ。

③ 「保険法」で共済＝保険の一元規制の完成か

2008年6月に百年ぶりに改正され、商法から独立した単法として成立した保険法は、その2条で「保険契約、共済契約、その他いかなる名称であるかを問わず、当事者の一方が一定の事由が生じたことを条件として財産上の給付を行なうことを約し、相手側がこれに対し当該一定の事由の発生の可能性に応じたものとして保険料（共済掛金を含む）を支払うことを約する契約」と定義した。新保険業法の保険業の定義で「不特定」を削除した改正と、保険法の保険契約の定義の改正はまさに連携した動きとも思える。

<結論>

日米保険会社の動きをみれば新保険業法の真の狙いは小規模な共済の多い自主共済ではなく、JAや全労済や生協など保険会社に匹敵する顧客（組合員の共済加入者）を持つ制度共済こそ最終のターゲットであり、営利企業の無認可保険規制のとばっちりを受けた自主共済がスケープゴートにされたとの感は拭い難い。さらに新しい保険法の成立は「共済＝保険」の、法的な定義の完成と見るべきで、その土壌の上で制度共済へのイコールフットィング攻勢が強められていくのは明らかだ。昨年7月に東京で開催された生協共済のシンポジウムで講演した法務省の担当官は、保険法の改正は「共済の（保険とイコールの）一元規制が目的ではない」と、繰り返し発言した。国会でもそれらに関する議論があり、逆に言えば国が必死に弁解するほど、共済陣営にはイコールフットィングへの疑念が強まっていることを示している。ACCJ（在日米国商工会議所）は最近の意見書で、「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」と日本政府の責任で制度共済を金融庁の監督下におくべきと提言攻勢を強めている。

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」

- ① 「自主共済」を「無認可共済」と呼ぶのは、当局の意図的な（それとも誤解？）悪意すら感じるが、当初はマスコミも含めてそう呼ばれていた。「無認可共済」が実は違法なモグリ保険であり「無認可保険」であると主張したのは研究者と懇話会であった。
- ② そもそも違法な「無認可保険」は、保険業法を改正しなくても旧保険業法で十分規制できることは、当の金融庁の担当官も自らのマニュアルで認めていた（「保険業法一少額短期保険業のポイントQ&A」保険毎日新聞社）。
- ③ 無認可保険各団体も新保険業法の成立で、廃業解散した団体も少なくなかったが、少額短期保険会社として合法的な組織に衣替えし今度は堂々と商売できるようになったり、新たな事業分野として新規参入するものもあった。
- ④ その一方健全に構成員のために運営し、共済の原初的存在でもある自主共済が、存廃の瀬戸際に追いやられたのは、なんという皮肉であろうか。だが現実の自主共済のおかれた厳しい状況を考えると皮肉では済まず、法の重大な瑕疵を示すものと言わざるを得

ない。

(2) 自主共済とはなにか、その特徴

① 母体となる組織があること

共済事業が目的でなく、日本社会の各分野で共通の要求や社会的な目的でつくられた母体組織がある。共済は組織の活動や運営を支え、補完する役割を果たしている。

② 非営利である

自主共済は母体組織の構成員の相互扶助が目的であり、非営利である。原則として、構成員以外は加入できない。すなわち自己完結的な運営であり、母体組織外への社会的な影響を持たない。

③ 共済は民主的に、自主と自治の原則で運営されている

共済は母体組織の構成員で民主的に、自主と自治の原則で運営されている。専門スタッフをかかえるところもあるが、多くはごく少数の専門スタッフであり、運営の多くは構成員のボランティアが基本となっている。

④ 自立した財政基盤を持ち、自治規範による運営

共済の財政は母体組織の構成員の自主的参加による、会費や掛け金で成り立っている。根拠法に基づく存在でないため、自治規範（規約、定款など）による運営である。

(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

① 全国商工団体連合会の「共済会」

② 全日本民主医療機関連合会の「民医連共済」

③ 全国保険医団体連合会の「保険医休業保障共済」

④ 日本勤労者山岳連盟の「遭難対策基金」

(4) その他の自主共済

- ・PTAの「安全互助会」
- ・知的障害者の互助会
- ・(社)日本自閉症協会の「ASJ互助会」。
- ・(社)全国子ども会連合会の「安全会」。
- ・労働者協同組合連合会の「CC共済」。
- ・NPO法人ACTの「アビリティ共済」。
- ・日本芸術実演家団体協議会

4. 自主共済の適用除外のたたかいと展望、意義

(1) たたかいの経過

自主共済の適用除外のたたかいは2005年4月の法成立以来始まっていたが、「共済の今日と未来を考える懇話会」（以下「懇話会」とよぶ）が4団体で結成されてから、本格的な自主共済適用除外のたたかいが開始された。それらは大きく4段階に分けられる。

- ① 第1段階<2005年12月の懇話会結成から2006年前半、運動の模索と国への交渉開始>
懇話会を結成し運動の模索段階。適用除外を求めて4団体が個別に金融庁交渉。だが金融庁は各団体の適用除外要求を頑なに拒絶。2006年4月の法施行以後は署名活動も開始。
- ② 第2段階<2006年後半～活動の主眼を国会への適用除外の議員立法の実現へ>
金融庁への交渉・適用除外の要請署名から、適用除外の議員立法成立めざして国会への請願署名を全国的に開始、全国懇話会は精力的な国会議員への要請活動や国会内集会、学習会などを活発に開始。この年末までに署名引き受け議員は野党中心に80名近くなる。
- ③ 第3段階<2007年から2008年3月まで、議員立法の行方は>
2007年6月の国会会期末で民主党が衆議院に議員立法提出。7月の参議院選挙で野党が過半数を制す。11月に民主党が参議院に議員立法提出。2008年3月に野党合同で「経過措置期限の延長」の議員立法を参議院に提出するも、6月の会期末に「吊し状態」のまま廃案。3度の議員立法はいずれも廃案。2007年11月に渋谷で懇話会の全国集会とデモ実施。
- ④ 第4段階<2008年3月末で法の経過措置期限切れ～現在 >
2年間の経過措置期限が切れたが、懇話会各団体はそれぞれの独自の対応をしながら、新たな方針を確立し適用除外のたたかいを継続することで一致している。

(2) 自主共済のたたかいと制度共済との連帯

- ① 新保険業法は行政の実態把握が不十分なまま法施行されたため、懇話会のたたかいは圧倒的に不利で金融庁も厳しい拒絶の対応であった。だがたたかいの2年目以降いずれも廃案になったが議員立法を国会に3度提出した。運動のひとつの到達点であり成果であった。
- ② 長く粘り強い国会への運動で、まだ多数ではないが健全な自主共済をつぶすなという意見は与野党にも浸透しつつある。経過措置期限を過ぎた状況で、初めて金融庁と懇話会との話し合いも開始された。たたかいは有利とは言えないまでも、可能性はおおいにある。
- ③ 保険法、公益法人法の改正で、公益法人共済そして制度共済、労働組合共済へと、2011年の新保険業法の見直しもひとつの契機として、共済と保険（イコールフットィング）をめぐるたたかいは、自主共済だけでなく共済陣営全体へと戦線が拡大しそうだ。その時に共済は、自主共済も制度共済もひとつの共通する理念で一致してたたかうことが求められている。
- ④ 自主共済の適用除外や経過措置期限を認め、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・鳥取の3県と大阪市など約180で採択（趣旨採択含む）、地方懇話会は30都道府県に拡大した。これらの運動をさらに広げていく。

5. 懇話会と自主共済のたたかいの特徴および意義

- (1) 懇話会のたたかいはその構成団体にとどまるものでなく、自主共済全体を励ます役割を果たしてきた。

- (2) 自主共済適用除外が実現すれば、今後予想される制度共済の規制にも大きな影響を与え、共済＝保険の国の「イコルフッティング」の大きな狙いを打ち破るたたかいにも貢献するだろう。
- (3) 懇話会は構成する各団体の独自性を尊重しつつ、適用除外や経過措置期限の延長という、大きな共通課題での一致を重視し、活動を前進させてきた。
- (4) 懇話会は他の制度共済を含む共済陣営との協力や、支援して頂いている研究者、弁護士などを含む幅広い人との連帯につながっている。
- (5) 懇話会のたたかいは構成員の生活や権利を守ることのみならず、国民全体の生活や医療制度、社会保障制度を守ろうとする人々とその運動と連帯することで自主共済の運動の前進を展望することができると思う。