

## 助け合いの共済の存続と日本の未来

### — 保険業法による規制、無理難題 共済存続は難しくない —

本間 照光 (青山学院大学)

#### I. 共済つぶしは日本つぶし

- ・自助努力、社会を支える力を踏みにじる改定保険業法

#### II. 「無認可保険」問題をすり替え共済規制

- ・「消費者保護」という魔法
- ・業者を温存——非営利・協同自治の共済を否定

#### III. ドアノックの圧力と金融官僚

- ・「保険会社になれ」「助け合いをやめろ」という無理難題
- ・共済の実態をつかんでいない そのつもりもなかった
- ・外形をクリアできない 中身をクリアできない 共済でなくなる
- ・金融保険官僚の作為と不作為  
やれることをやらなかつた やってはならないことをやつた
- ・日米保険合意（1994年、96年）とうい不平等条約の延長
- ・国会審議に反する保険行政

#### IV. 改定保険業法の枠内では無理

- ・規制、保険業、「少額」「短期」ではダメ
- ・個別交渉ではうまくいかなかつた  
PTA、公益法人、自主共済・・・これまでの民主党案・・・

#### V. 共済存続はできる

- ・あたりまえへの決断
- ・適用除外、保険業法の再改正
- ・いのちとくらしを守る共済 すべての共済
- ・いっせいに声をあげる
- ・未来を残す

共済の未来 未来の共済 日本の未来

## 記者説明会資料

(2004年)

平成16年6月4日

独立行政法人 国民生活センター

## 根拠法のない共済（いわゆる“無認可共済”）をめぐる現状等について

## I. はじめに

我々の日常生活には疾病や災害、事故など、さまざまな危険（リスク）が潜んでおり、これらのリスクに個人が対処するための方法として保険や共済がある。いずれもリスクに対する担保という目的を有するが、その制度や関係法令等には異なる点がある。さらに、共済は、根拠法のある共済（いわゆる認可共済。以下「認可共済」という）と根拠法のない共済（いわゆる無認可共済。以下「無認可共済」という）に分けることができる。

近年、無認可共済は、安価な掛け金や加入の容易性などが消費者ニーズと合致し、注目を集めている。しかし一方で、保険業法は適用されないと解されており、個別の法律もないことから、保険や認可共済と比較した場合、適切に共済金が支払われるのか、万一経営破綻した際の加入者保護が図られるのか等、その信用性に不安を感じる消費者も少なくないようである。また、無認可共済を連鎖販売引（いわゆるマルチ商法）的な勧誘方法を用いて販売するケースも見受けられる。

こうした状況を反映し、国民生活センター（以下当センターという）や各地の消費生活センターには、無認可共済に係る相談が寄せられている。現在のところ、相談件数はそれほど多くなく、また、相談内容も大半が業者の信用性やマルチ商法的勧誘方法に対する問い合わせであり、苦情は少数である。今後、苦情が増加するかどうかの予想は難しいが、リスクに対して経済的な担保を図るという本来の目的を鑑みれば、問題が顕在化する前に何らかの方策を検討すべきである。

この問題に対する社会的な関心の高まりを受け、金融審議会金融分科会第二部会において議題に取り上げ、無認可共済の適正なあり方について本格的な議論を開始している。その他、総務省は「根拠法のない共済に関する調査の実施 行政評価・監視計画」に基づき、2004年4月より調査を実施している。また、先般、当センターは金融庁の金融トラブル連絡調整協議会に対して、無認可共済をめぐる状況や問題点等について報告を行った。

当センターは2003年2月、ホームページ上に「マルチ商法的勧誘方法で加入させる根拠法のない共済」を掲載して以来、マスコミ等を通じて消費者への注意喚起に努めてきたところであるが、今回、改めてその現状や今後の課題等をまとめた上で、情報提供することとする。

# 根拠法のない共済について

最近、当庁に対して、根拠法のない共済（いわゆる無認可共済）についてのお問い合わせがありますが、根拠法のない共済は、保険業の免許を受けた保険会社ではないことから、当庁の監督下になく、契約者保護のための規制や制度が存在しないなど、保険会社とは異なる制度によって運営されています。

したがって、このような根拠法のない共済への加入を検討される際には、保険会社との制度上の違いについても留意し、その財務及び業務の健全性等について確認することが重要です。

## ○根拠法のない共済とは

そもそも共済とは、一定の地域または職域でつながる者が団体を構成し、将来発生するおそれのある一定の偶然の災害や不幸に対して共同の基金を形成し、これら災害や不幸の発生に際し一定の給付を行なうことを約する制度と考えられていますが、その中には根拠法を有する共済と根拠法のない共済があります。

根拠法を有する共済は（注1）、「他の法律に特別の規定のあるもの（保険業法第2条第1項）」などに該当することから、保険業法の規制は受けませんが、これに代わる特別の法律による規制を受け、各々の主務官庁の監督を受けて事業を行なっています。

これに対し、根拠法のない共済は、見舞金程度の支給に止まる場合や、特定の者を対象としている場合には保険業に該当せず、免許を受けずに事業を行なっても保険業法違反にならないと解きられていますが（注2）、保険業法やその他特別の法律による規制の対象とならず、特別の法律による監督も受けません。

（注1）代表的な例として、農業協同組合（JA：農業協同組合法）、全国労働者共済生活協同組合連合会（全労済：消費生活協同組合法）、全日本火災共済協同組合連合会（日火連：中小企業等協同組合法）等の行う共済があります。詳しくは、根拠法を有する共済の加盟団体である社団法人日本共済協会のホームページを参照してください。

（注2）根拠法のない共済が、不特定の者を対象に共済事業を行なっている場合には、保険業法違反となり、当該事業を行なった者に対して刑罰が科される可能性があります。

## ○根拠法のない共済と保険会社との主な制度上の違いについて

	根拠法のない共済	保険会社
監督官庁	なし	金融庁
設立における免許制度	なし	あり

## 1 調査の枠組み

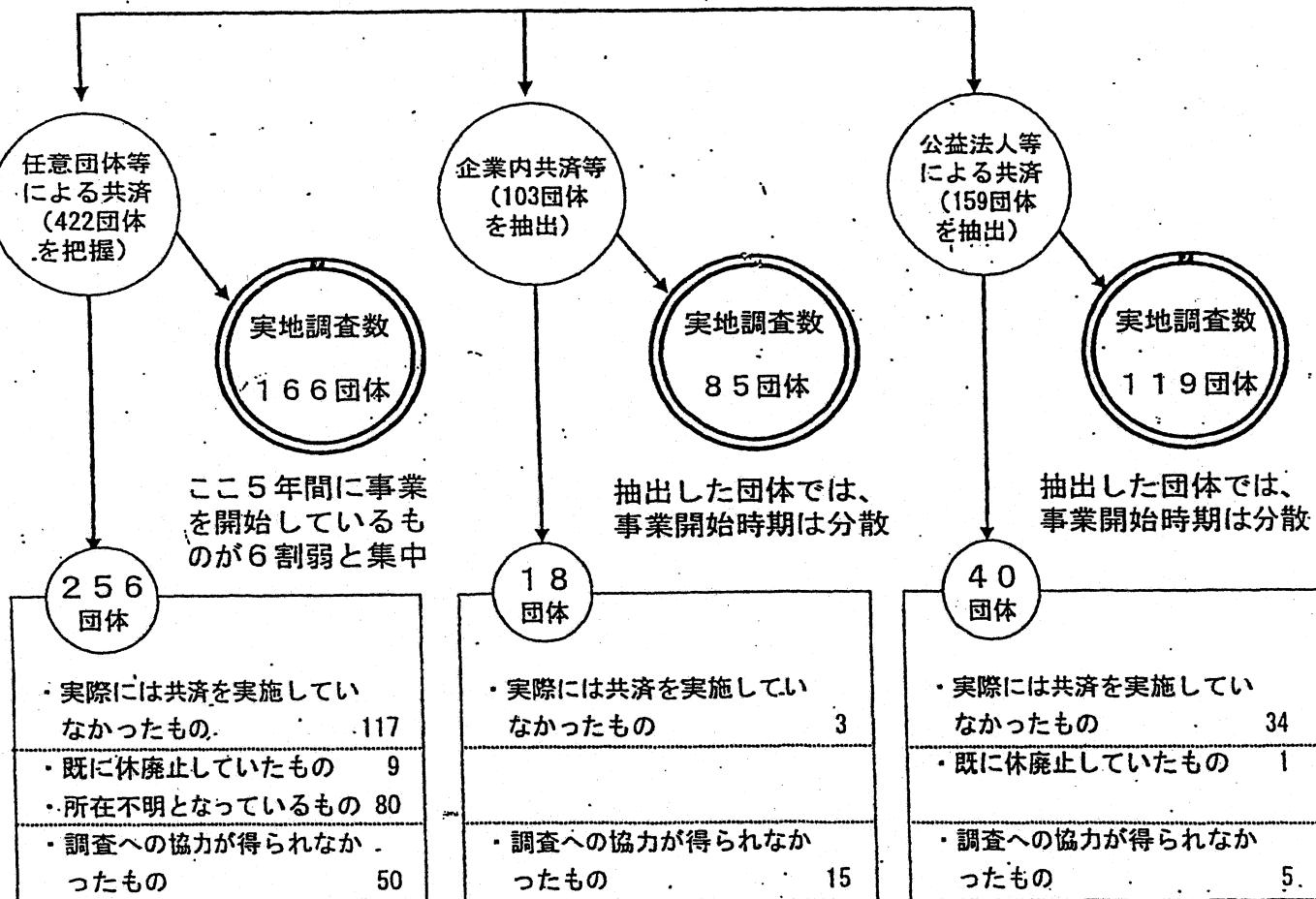
### [調査の背景事情]

- 共済事業は、事業実施の根拠法を有する共済と根拠法のない共済に大別
- 根拠法のない共済に対する監督・規制はなし（所管する行政庁なし）
- 近年、根拠法のない共済の実施団体が急増、事業形態も多様化し、消費者(加入者等)保護上の問題が指摘。しかし、共済実施団体の詳細な実態は不明

根拠法のない共済の実態等を調査。その結果は以下のとおり。

本省、管区局・事務所を活用して調査(平成16年4月から10月)

- [調査対象団体]
- ・任意団体等による共済として、団体名や商品名に「共済」を使用しているものなどについて、全国で422団体を把握
  - ・企業内共済等として、27都道府県の103団体を抽出
  - ・公益法人等による共済として、29都道府県の159団体を抽出



※ 任意団体等：任意団体のほか株式会社等を含む（下記の「企業内共済等」を除く）。

企業内共済等：任意団体等による共済のうち、共済の対象が特定の企業の役職員又は特定の大学等の学生等であるもの。

公益法人等：法人の運営に行政機関の一定の関与があるもので、公益法人のほか商工会議所等を含む。（法人の事業対象とする特定の職業や業界等の福利厚生の一環として共済を実施しているものなど）

◎ 本調査結果は、調査への協力が得られた計370団体の説明等を基に分析したものである。

## 新しい規制のイメージ

第二部会 21-3-1

新たな規制の枠組みの下で更なる実態把握を行い、少額短期  
保障事業者の業務範囲や事業実施主体の見直し、保険会社規  
制の見直し、その他別途の法整備の要否等、保険業法の適用  
のあり方について幅広く検討し、必要な措置を講ずる。

法施行

		(施行後5年を目途)
適用除外： 制度共済	<p>①適用除外：制度共済、少人数、企業内共済…</p> <p>構成者が真に限定される共済</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>相互会社又は株式会社</li> <li>財産的基礎（緩和）</li> <li>事業開始時には保証金供託を義務付け、供託額は事業規模に応じて上乗せ</li> <li>商品審査は契約者保護等の観点からの最低限のチェックのみ</li> <li>資産運用は預金・国債等のみ</li> <li>情報開示</li> <li>監査</li> <li>予定利率リスク、資産運用リスクなどのリスクを極力排除。供託制度前提にセーフティネットは設けず</li> </ul>
特 定 (共済)	<p>②少額短期保障事業者 (一定の事業規模の範囲内) (登録制等)</p> <p>見舞金、年齢代、通常生ずる 物損等の少額短期保障 →参入時の財務規制等を緩和</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>相互会社又は株式会社</li> <li>財産的基礎（緩和）</li> <li>事業開始時には保証金供託を義務付け、供託額は事業規模に応じて上乗せ</li> <li>商品審査は契約者保護等の観点からの最低限のチェックのみ</li> <li>資産運用は預金・国債等のみ</li> <li>情報開示</li> <li>監査</li> <li>予定利率リスク、資産運用リスクなどのリスクを極力排除。供託制度前提にセーフティネットは設けず</li> </ul>
不特定 (保険会社)	③保険会社：①②にあたらない場合は免許	

Q  
45-1特定保険業者とは何ですか。

A

「特定保険業者」とは、平成17年改正前の保険業法においては「保険業」に該当しなかったが、改正後の保険業法において「保険業」に該当することとなった事業（＝「特定保険業」）、すなわち「特定の者を相手方として保険の引受けを行う事業」を、法施行の際（平成18年4月1日）に行っていきたいい、いわゆる根拠法のない共済は、基本的にこれに該当します（改正法附則2条1項、3項）。

なお、下記のものは、特定保険業者ではありません。

- ① いわゆる制度共済、一の企業内共済、一の学校内共済、1000人以下の者を相手方とするもの等、法2条1項各号および令1条の3各号に規定されたもの
- ② 不特定の者を相手方とした保険の引受けを行う事業を行うもの
- ③ 法施行日前に引き受けた既契約の業務および財産の管理のみを行う者（保険会社の免許または少額短期保険業者の登録の拒否の処分を受けた者を除く。）
- ④ 保険会社の免許または少額短期保険業者の登録を受けた者

## 解説

## 1. いわゆる根拠法のない共済について2年間の経過措置を設けた趣旨

平成17年の保険業法改正により、「保険業」の定義が変更され、「特定の者を相手方として保険の引受けを行う事業」についても、新たに保険業法の規定の適用があることとされました。

210 3. 経過措置

とおりです。

- ① 法2条1項各号および令1条の3各号に規定されたものは、新保険業法において「保険業」の定義から除外されたものであり<sup>1</sup>、したがって、これらを行う者は「特定保険業を行っている者」に該当しません。こうした者については、そもそも保険業法本則の規定の適用がありませんので、新制度への移行のための特例措置の対象にもなりません。
- ② 「不特定の者を相手方とした保険の引受けを行う事業」は、改正前の保険業法においても「保険業」に該当していたものであり、したがって、当該事業を行う者は「特定保険業を行っている者」に該当しません。こうした者は、改正前の旧保険業法においても、改正後の新保険業法においても、保険業法に違反して無免許で保険業を行っている者であるということになります<sup>2</sup>。したがって、当該事業を継続することは認められず、新たに保険業法の適用対象となった者のための激変緩和措置である経過措置の対象にもなりません。
- ③ 「特定の者を相手方とする保険の引受けを行う事業」を行っているが、法施行日前に引き受けた保険契約の業務および財産の管理のみを行う者は、「特定保険業を行っている者」には該当しますが、「特定保険業者」の定義から除外かれています（改正法附則2条3項）。すなわち、法施行後、新規の保険契約の引受けを一切行わず、法施行前に引き受けた既存の保険契約を、その保険期間が終了するまで単に保有してその管理を行うだけであれば、2年という期間の限定期を設げずに、従前どおり保険契約の業務および財産の管理を行うことが認められます。

ただし、こうした者は、不特定の者を相手方とする保険の引受けや、法施行日以後の新規の保険の引受け・既存の契約の更新は一切できませんし、出資法等他の法律に違反する行為は当然に当該法令違反として罰則等の適

<sup>1</sup> →Q1-1参照

<sup>2</sup> 内閣総理大臣の免許（法3条）を受けないで保険業を行った者は、保険業の無免許営業として、3年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金に処され、またはこれを併科されることとなります（法315条1号）。

新たに保険業法の適用があることとなった、既存のいわゆる根拠法のない共済は、法人格のない任意団体で事業を行っているものが多く、保険会社の免許や少額短期保険業者の登録を受けるためには、新たに株式会社・相互会社を設立し、当該任意団体から、当該新設会社に既存の保険契約の移転等を行いうことが必要となります。こうしたことから、改正保険業法の施行後直ちに、根拠法のない共済が少額短期保険業者としての登録等を受けなければ、無免許営業で保険業法違反となることは問題があると考えられたため、法施行日から2年間を、新制度への円滑な移行のための準備期間とし、その間特定保険業者は、一定の規制を遵守することで、引き続き特定保険業を行うことができることとしたものです。

## 2. 「特定保険業者」の定義

「特定保険業」とは、平成17年改正前の保険業法においては「保険業」に該当しなかったが、改正後の保険業法において「保険業」に該当することとなった事業であり、「特定保険業者」とは、法施行の際、現に特定保険業を行っている者のことをいいます。下記の者は特定保険業者ではありません（改正法附則2条1項～3項）。

- ① 制度共済、一の企業内共済、一の学校内共済、1000人以下の者を相手方とするもの等、「保険業」の定義から除外されるものとして法2条1項各号および令1条の3各号に規定されたもの
- ② 改正前の保険業法における「特定の者を相手方とした保険の引受けを行う事業を行うもの」でないもの、すなわち「不特定の者を相手方とした保険の引受けを行う事業を行うもの」
- ③ 法施行日前に引き受けた既契約の管理のみを行う者（保険会社の免許または少額短期保険業者の登録の拒否の処分を受けた者を除く。）
- ④ 保険会社の免許または少額短期保険業者の登録を受けた者

上記①～④が特定保険業者ではないということ（したがって、特定保険業者についての経過措置の適用がないということ）についての考え方は以下の

(2)-1 特定保険業制度の概要 211

用を受けることになります。

- ④ 保険会社の免許または少額短期保険業者の登録を受けた者は、③と同様に「特定保険業を行っている者」には該当しますが、「特定保険業者」の定義から除外かれています（改正法附則2条3項）。こうした者については、免許または登録を受けた後は、保険業法本則の諸規制が適用され、したがって、移行準備のための経過措置を適用する必要がありません。

## 保険業法

## 少額短期保険業のポイント

## Q&amp;A

保井俊之 編著  
豊田真由子・白森文祐 著

(2006年10月)

保険毎日新聞社

なぜ、助け合いの共済がつぶされるのか（本間照光）

交換を行う有意義な機会を提供する」と米日政府間の約束が交わされている。さらに、「金融庁以外の省庁が規制する各共済〔協同組合や公益法人等の共済〕の規制や監督の整合性を評価するための検討……利害関係者に對して意見表明を行う」べきとの「米国政府の見解」も示され、協議されているのである。この構図のもとで、日本の官僚が日本国や日本国民のためではなく、アメリカの財界やその意を受けたアメリカ政府、私益のために働く道が用意される（資料3、日米間の「規制改革及び競争政策イニシアティブ」に関する日米両首脳への第四回報告書（二〇〇五年一月一一日）。（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/4\\_houkoku.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/4_houkoku.pdf)）[出所] 岩川修「資料および解説」前掲『共済事業と日本社会』）。

### 3 金融官僚による作為と不作為

もともとは、必要なのは「無認可保険業者」への規制だった。ところが、保険マーケット拡大のために共済を規制しようとするアメリカ保険業界などの思惑にそつて、議論のすり替えがなされた。本来の「無認可保険」

問題が「無認可共済」問題とされ、非営利で構成員どうしの助け合いの組織として運営されてきた自主共済がつぶされていくとともに、共済全般の規制へと転化してきた。この流れに、日本の保険業界も合流していくた。

金融庁の金融審議会がまとめた報告書（二〇〇四年一二月）でも、保険業法改正で金融庁が国会に提出した資料（二〇〇五年三月）（資料1）でも、「共済＝特定」とされている。

「共済」を自称して不特定の者に保険を売る無認可保険業者が問題になつていながら、それがどこにも出ていないのである。

金融庁総務企画局企画課保険企画室は、金融庁所管の金融関連法案の作成部署である。その室長や課長補佐などとして改正保険業法を作成した当事者が、法成立後に出版した本（『少額短期保険業のポイントQ&A』二〇〇六年一〇月、保険毎日新聞社）。

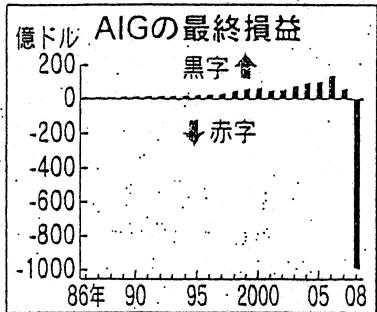
つまり、  
 ①不特定を相手に保険を売る無認可保険業者の存在を承知し、  
 ②それが特定の構成員によって運営される共済でないことをわかつていて、  
 ③保険業法を改正するまでもなく業者への規制ができたにもかかわらず、  
 ④業者への放任の不作為と共済への規制の作為のために、  
 ⑤「共済＝特定」とくくつたのである。

法改正のために「共済＝特定」として表門から消した「自称共済＝不特定」の無認可保険業者の存在を法成立後、裏門から戻したということである。その旗印は、「契約者保護ルールの導入」「契約者保護の観点から、保険業法の適用範囲を見直し、特定の者を相手方として保険の引受けを行つ事業に、原則として保険業法の規定を適用」（保険業法改正のための金融庁国会提出資料「資料1」の説明文）である。

国会は「契約者保護」を疑うことなく、全会一致で保険業法を改正した。善意ではあつたが、共済と保険の実態と法の眞の姿をじか

## AIG、08年最終赤字9.6兆円

2009.3.4



米保険大手アメリカン・した二〇〇八年の最終損失  
日程  
イントナショナル・グループ（AIG）が二日発表  
22年間の利益へ計帳消し  
2009.3.4  
米保険大手アメリカン・した二〇〇八年の最終損失  
は九百九十二億八千九百万ドル（九兆六千億円）と、そ  
れ以前の二十二年間の最終  
利益の合計（約九百九十一  
億ドル）に相当する。過剰な  
リスクを取ったツケが、長  
年かけて積み重ねた利益を  
帳消しにし、グループ解体  
へとながつた。AIGの一九八六年の最  
終利益は約六億六千万ドル。  
AIGの最終損益  
黒字↑ 赤字↓  
億ドル  
200  
0  
-200  
-400  
-600  
-800  
-1000  
86年 90 95 2000 05 08

## 過剰なリスク取ったツケ

だがAIGはCDSのリ  
スクを減らし、将来の損失  
に備えて積み立てておくべ  
き手数料収入の大半を利益  
に計上。利益急増はその結  
果だった。CDSが保証対  
象としていた住宅ローンの  
リスクが〇七年後半に明ら  
かになると、AIGは五・  
四半期連続で最終赤字を計  
上。米政府の管理下に入り  
損保事業の分離、生保事業  
の一部売却へと追い込まれ  
た。

（三）ニューヨーク＝財満大介

図表4 日本の保険業界の変質（変貌）

(青山学院大学 本間照光メモ、2007.2.9)

- 対国民生活
- { ○対アジア・対世界
- 日米保険合意（1994年10月。1996年12月、ダメ押し←11月、  
〈金融ビッグバン〉発表直後）
- 現代版 不平等条約

日本の保険業界の破綻・外資への身売り（生保、損保）  
アメリカ政府・アメリカ保険業界への合流

- 米政府〈対日年次改革要望書〉
- 「在日米国商工会議所（ACCJ）」〈ドアノック〉

保険業法改定（2005年4月）、施行（2006年4月）

共済規制

日本マーケット拡大のため

国民の助け合い }への侵害  
国民民主権

## 資料56

日米間の「規制改革及び競争政策イニシアティブ」に関する日米両首脳への第四回報告書（2005年11月2日）

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/4 Houkoku\\_j.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/4 Houkoku_j.pdf))

「小泉純一郎内閣総理大臣とジョージ・W・ブッシュ大統領は、2001年6月に『規制改革及び競争政策イニシアティブ』（規制改革イニシアティブ）を設置した。現在4年目の規制改革イニシアティブは、規制改革及び競争政策に関する分野別及び分野横断的な事項に焦点を当てることにより経済成長を促進することを目的としている。具体的な進展の追求及び双方向の対話の原則に則り、日米両政府は、2004年10月、規制改革についての詳細にわたる要望書を交換した。これらの要望書は、このイニシアティブの下に設置された上級会合及び作業部会における両政府間の広範にわたる議論の基礎を提供した。これらの会合は、過去一年間にわたり、電気通信、情報技術、知的財産権、エネルギー、医療機器及び医薬品、競争政策、透明性及び政府慣行、民営化、司法制度改革、商法改正、流通、領事事項及び貿易投資関連措置を含む主要な分野における改革について議論を行ってきた。これまでと同様、いくつかの作業部会では、民間部門の代表からのインプットを受けた。これらの民間部門の代表は、このイニシアティブの下で取り上げられている重要な問題について見解を表明し、貴重な専門知識、所見及び提言を提供した。…」

「… VII. 透明性及び政府慣行 … H. 共済 1. 4月22日に国会を通過した保険業法改正案には、『無認可共済』に関するいくつかの措置が含まれている。法改正後は、現在の無認可共済は、原則として金融庁の監督下におかれることとなる。更に、少額短期の保険商品のみを提供する業者には新たに登録制が適用されることとなる。2. 金融庁は、新制度の施行に必要な規制を制定する過程においては、パブリック・コメントの募集を行う。金融庁は利害関係者に対し、その要請に応じ、法律上義務付けられている新しいシステムの見直しを含め、無認可共済についての関連の法律及び規則に関して、情報提供を受け、コメントし、関連の日本国政府職員や関係者と意見交換を行う有意義な機会を提供する。3. 日米両政府は、近い将来、金融庁以外の省庁が規制する各共済の規制や監督の整合性を評価するための検討が行われるべきであり、またそのような検討は、利害関係者に対して意見表明を行う機会を与えるなど、透明な形で行われるべきであるという米国政府の見解に關し、議論を行った。」