

2008年9月10日(水)

【「共済の今日と未来を考える東京懇話会」結成1周年記念学習会】

## 共済をめぐる情勢と展望

明治大学教授 押尾 直志

### はじめに

「消費者保護」を大義名分にして2005年4月に改定(2006年4月に施行)された保険業法において協同組合共済や労働組合共済など根拠法のある共済は保険業法の適用除外とされたが、事実上保険業法に取り込まれるとともに、根拠法をもたないという理由のみによって健全かつ民主的に運営されている自主共済は従来通りの事業をすることができなくなり、存続の危機にさらされている。今回の改定で適用除外とされた協同組合共済や労働組合共済など根拠法のある共済も法施行5年後に予定されている法律の見直しの際に、保険事業との一元的規制を視野に入れたあり方の検討を行うことが示されている。

また、先ごろ第169国会で成立した「保険法」においても共済(契約)が適用対象として包括され、保険関係法(監督法と契約法の両面)による共済規制がさらに強化された。

国民(消費者)の生活保障を求める自主的、主体的な取り組みとして発展してきた共済に対する保険関係法による一連の規制に対し、基本的人権や経済活動の自由等を守り、真の国民(消費者)主権を確立するために共済団体間の横断的な協力関係が広がりつつあることは、共済運動が新たな発展段階に入ったことを裏付けていると言える。

本日の学習会では、共済に対する法規制等の環境変化をめぐる情勢と共済運動の課題と展望について考える。

### 共済運動の展開と共済規制論の再燃

1970年代の二度のオイルショックにより福祉国家政策は福祉社会政策に転換され、社会保障制度の私的保障制度への市場開放がすすめられた。新自由主義思想にもとづき「戦後政治の総決算」がスローガンに掲げられ、国民生活の豊かさが強調される中で、保険行政は医療保険分野に特化した外資系保険会社の参入を認めるなど、保険会社に社会保障の代替的機能を担わせる政策が導入された。また、金融自由化・バブル経済の膨張を背景に保険審議会(大蔵大臣の私的諮問機関、現在は金融審議会に再編)は資産運用の規制緩和をすすめ、保

険会社の総合金融機関化を強化した。護送船団体制下ですでに生じていた大手会社と中小会社の経営格差はいっそう拡大することになった。

国民の生活保障準備の主要な担い手であるべき保険会社の「資本」としてのこうした矛盾と限界こそが、自主的、主体的な協同組合・協同自治組織による生活保障準備のための共済運動を促進し、発展させたのである。労働組合は福祉運動の一環として自主共済を実施してきたが、とくに 1970 年代以降は、「共済の今日と未来を考える懇話会」(2005 年 12 月結成)の会員団体(全国保険医団体連合会、日本勤労者山岳連盟、全日本民主医療機関連合会および全国商工団体連合会の 4 団体によって組織)に象徴されるように、さまざまな職域を中心に非営利・協同自治組織を基盤にした新たな自主共済運動が組織された。

また、80 年代には地域生命共済と呼ばれる県民共済・こくみん共済と生協共済が成長し、共済は社会・経済の変化を背景に国民(消費者)生活に不可欠の運動として広範な展開を示した。

80 年代半ば頃の共済運動の新たな展開に対し、保険法学者により共済規制論が再び蒸し返されたが、日本協同組合学会での協同組合共済に関するシンポジウム(第 3 回春季研究集会「これからの共済事業をめぐる」、1984 年 5 月)を通して協同組合共済間の団結が強化されるとともに、共済の意義・役割が理論的にも明確化され、共済規制論は収束に向かった。

しかし、保険・共済の一元的規制に向けた立法論は、保険行政と保険業界の利害と密接に関わり、保険法学において命脈を保ってきた。2005 年の保険業法の改定(改定保険業法施行 5 年後の見直し)および保険法見直しによる共済への法規制は、本質的にこれまでの共済規制論の延長線上にあると考えられる。

ただ、今回の共済規制は外圧を背景に法律の見直しが図られたとは言え、法的根拠の有無(したがって、協同組合共済に対しては保険業法の適用除外と各種協同組合法の見直しで共済規制に対する反対運動を起こさせない巧妙な政策)と「消費者保護」という大義名分によって(保険法の見直しでは、国民・世論に配慮しつつ)すすめられているところに特徴がある。

存続の危機に立たされている自主共済団体が団結し、不当な共済規制に反対し共済制度を守り、基本的人権を守るために取り組んでいる運動は、協同組合陣営にも共済規制の問題についての認識を深めさせ、政治的にも、社会的にも大きな関心を呼び、理解を広めつつある。

#### ・保険業法改定の経過および保険法見直しと共済に対する法規制

社会問題化した無認可共済への対応を契機に、金融庁(金融審議会)は危機を先取りして保険業法を見直したが、無認可共済と本来の共済の異同について十分な議論を行わず、短期間のうちに「少額短期保険業者制度」を新設し、根

拠法の有無のみによって一律に規制する改定を行うとともに、協同組合共済や労働組合共済など「根拠法のある共済」を保険業法の適用除外とした（第2条「保険業の定義」に列挙）。この間、アメリカの巨大金融・保険コングロマリット（複合企業、とくにAIGやPrudential Financial Companiesなど）の利益を代表する在日米国商工会議所や米国政府が、共済と民間保険業者との平等な競争環境の確立を再三にわたって要望しており、近年わが国政府が対米従属姿勢を強めている中で保険業法改定内容に影響を及ぼしたと考えられる。

また、改定保険業法施行直後の2006年11月には法務省法制審議会保険法部会において保険法の見直しが始まった。商法において「営業的商行為」とされている「保険」に関する規定を見直し、これを単行法化して「営業的商行為」性をあいまいにすることによって、法形式的・技術的に保険契約と「共済（契約）」を同一視し、保険法に取り込もうとするねらいがあった。そのため、協同組合共済における「組合員自治」や「組合員参加」「民主的運営」など、「協同組合のアイデンティティ」に具体化されている共済と保険事業との本質的な相違はまったく考慮されなかった。

#### 共済運動の課題と展望

保険・共済一元的規制への動きは2005年の農業協同組合法をはじめとして各種協同組合法が相次いで保険業法に準拠した内容で見直されたことにも表れている。わが国政府はアメリカの市場開放要求を受け入れつつ、国内大手保険会社の利益を優先し、保険事業と協同組合共済の一元的規制をねらいとして法律の見直しをすすめたと考えられる。それゆえ、当初想定されていなかった民主的な団体まで保険業法の規制対象となり、保険業法改定の理由の矛盾が拡大しているだけでなく、保険法の見直しにおいては保険会社の性格をあいまいにし、協同組合や非営利・協同自治組織が行う共済の特質、社会的意義・役割を正しく法律に反映しなかった。

立法・行政にしたがって事業を行っている保険業界においては保険金等の不（未）払いが相次ぎ、消費者保護がまったく有名無実化し、消費者の保険会社に対する信頼は依然回復しているとは言い難い状況にある。外圧の影響が少なくないとはいえ、国の政策が保険・共済一元的規制に向かいつつある中で、共済はいかなる方向に進むべきであろうか。

共済の歴史が共済規制へのたたかひの歴史であったと言われるゆえんは、共済団体が団結して、繰り返されてきた不当な共済規制の目論みを跳ね返してきたからである。共済は国民の「社会参加」の一形態である。共済を守ることは、国民の基本的な人権を守る取り組みであると言っても過言ではない。保険・共済一元的規制に向け法規制がさらに強化されることが懸念される中で、共済運動

の課題・展望を整理すれば、以下のことがらが指摘されるであろう。

（自主）共済運動は、広範な国民が地域や職域において自主的、主体的に取り組む、生活保障を実現する運動であり、真に社会保障を補完するとともに、社会保障の拡充を求める国民的運動を組織する。

（自主）共済は自立した人と人の組織である協同組合あるいは協同自治組織にもとづき、連帯や団結によって格差、差別、疎外などの社会的不平等に取り組み、市場原理万能のもとで失われつつある人間性を回復する機能を持っている。

「協同組合のアイデンティティ」にしたがい、組合員参加と民主制にもとづく健全な事業運営によって基本的な生活保障を実現するための制度を実践する。

共済は資本による保険事業への「対抗力」となり、保険会社の消費者志向経営の確立を求める「社会的な力」となる。また、グローバル化や規制緩和により崩壊しつつある地域社会の再構築に向け、人的結合を基盤に経済活動の活性化を図るとともに、コミュニティの再生に重要な役割を担っている。

今後、共済運動はさまざまな非営利・協同セクターと連携を強化し、地域社会に貢献しながら、新しい社会システムの構築に取り組むことが要請されている。

保険業法によるいっそうの共済規制、保険・共済一元的規制を許さないために共済団体間の連携・団結を強め、組合員だけでなく広く社会に向けて共済規制の状況、および共済規制がなにをもたらすかを訴えていく取り組みが必要である。

お わ り に

参考文献：1. 押尾直志「『協同組合保険としての共済』と無認可共済に関する考察」、日本保険学会編『保険学雑誌』第592号（2006年3月）PP.19\_38.

- 2．押尾直志「共済事業の今日的意義と法規制問題」、押尾直志監修共済研究会編『共済事業と日本社会 共済規制はなにをもたらすか』、保険毎日新聞社（2007年6月15日）、PP.1\_12.
- 3．押尾直志「新たな段階を迎えた共済運動」、『共済と保険』、2007年8月号巻頭言、PP.6\_7.
- 4．押尾直志「保険契約法と共済について 保険法部会「中間試案」における保険契約法の「適用範囲」を中心に」、『保険学雑誌』第600号記念号（2008年3月）、PP.209\_226.
- 5．国際協同組合同盟「協同組合のアイデンティティに関するICAの声明」、1995年9月に開催された国際協同組合同盟（ICA）100周年大会で採択された。
- 6．ILO「協同組合の振興に関する勧告」、日本協同組合学会編訳『ILO・国連の協同組合政策と日本』、日本経済評論社、2003年5月。