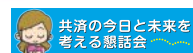


共済の歴史と未来

—自主共済規制は日本をだめにする—

青山学院大学経済学部教授

本間 照光氏



共済の歴史と未来

—自主共済規制は日本をだめにする

青山学院大学 経済学部教授 **本間 照光**氏



「共済の今日と未来を考える兵庫懇話会」が2007年2月12日に結成総会と自主共済規制問題学習交流会を開催した。同学習交流会での講演「共済の歴史と未来—自主共済規制は日本をだめにする—」の要旨を掲載する。(文責編集部)

広く言えば共済は人々が自主的に社会を運営する能力の表れだが、その社会を運営する能力の手足を縛り規制するとすればこの社会は成り立たず、金儲けの社会だけが残ることになる。ニューオーリンズのような社会は残るが、人間らしい社会にはならない。

世界一の保険大国日本 背景に社会保障への不安

日本は保険づけ社会だ。生命保険文化センターの資料「世界各国の生命保険収入保険料状況(1997年)」を見ると、世界人口比率2・1%の日本は、生命保険会社に入ってくる保険料シェアの31%を占める世界一の生命保険大国だ。保険会社の破綻や保険不信と不況の長期化で2001年にはかなり下がったが、それでも24%の世界シェアを占めている。我々はそういう状況の中に生まれ生きていく。

同資料「世帯加入率の推移」を見ると、JA(農協)・簡保・民間生保を合わせた全生保で9割超になる。加入世帯の「平均払込保険料」を見ると、年間50〜60万円もの多額の保険料を払い続けている。

「世帯年間払込保険料対年収比率(世帯年収別)」を見ると、年収200万円未満の低所得層が20%と、年収の5分の1を生命保険だけに使っている。それに対し1千万円以上の高所得層は年収の6・5%にとどまる。生活に困って追い詰められ万一の時に路頭に迷う人たち

賀川豊彦の出身地 神戸で懇話会発足

普段、我々は命と暮らしを支えるもの、守らなければならぬ大事なものは何かを考えずに生きている。しかし、それはギリギリの状態に追い込まれたときに浮き彫りにされてくる。

阪神淡路大震災の経験によって日本社会のあり方が浮き彫りになった。悪いことばかりではなく、日本の社会には救いがあることも浮き彫りにしてくれたのではないか。ギリギリの時に人間同士の支え合いが命を分けることも神戸の経験だったと思う。

自然との結び付きと人々の結び付き、助け合いが世の中をつくっている。その意味では、世の中というのは保険や共済の結び付きでもある。今の共済問題を考える上でも、自然との結び付きと人々の結び付きで成り立っている社会のあり方を考えさせられるわけだ。

「灰燼の中から不死鳥は蘇る」「神に謝罪を要求する」という激的な言葉を放った賀川豊彦は神戸出身だ。大正時代、21歳で神戸のスラム街に飛び込んで伝道活動と福祉共済活動をした牧師だ。賀川は新聞で関東大震災を知った日の夕方に東京に向かう船に乗り、その後、活動の拠点を東京に移したが、彼の志を受け継いだ青年たちが神戸で頑張っていく。

賀川は日本の生協の生みの親であり、コープこうべの前身をつくった人物だ。共済=協同組

そ、無理をして自分の生活レベル以上の保険に入らざるを得ない状況にある。

つまり、日本は世界一の保険大国になっているが、それは余裕があるからではなく社会保障への不安が強いために、多額の生命保険に入っているわけだ。しかし、保険会社は儲けが出ないところには手を出さない。だから、自分たちの団体とメンバーを自分たちの力で守るために、共済が生まれてきた。

そして現在は様々な共済がある。農協や生協の協同組合共済と労働組合共済。さらに、懇話



合保険を重視して「日本社会に根づかせる必要がある。そうでなければ社会を変えることはできない。自分たちの命と暮らしを支えることはできない」として、生涯、共済にこだわって山のように論文を書き実践した人物だ。

神戸で共済の今日と未来を考え、自分たちを支える共済への規制を撤廃する懇話会ができたことは、阪神淡路大震災、関東大震災、そして賀川豊彦の活動とつながるものであり非常に大きな意味がある。

金儲けだけの社会か 助け合いの社会か

一方、一昨年にアメリカでハリケーン「カトリーナ」による大水害があった。1週間から10日の間、州政府も連邦政府も全く救援に入らなかった。州兵はイラクに派遣されているし消防士もない。孤立した住民たちは略奪と暴行に走り修羅場が展開された。また、非常に危険だと言われているが、軍事費のために堤防改修の予算をサボタージュしていた。

大地震やハリケーンによって、普段気づかない自然との結び付き、人々の結び付きが浮かび上がってくるが、アメリカと神戸の現れ方は全く違った。日本の社会には、大事にして大きく育てていきたい良いものがまだまだあることを教えてくれた。それを支えているのが、単なるカネ勘定の問題ではなく人々の絆、助け合いである共済ではないかと思う。

会に参加している団体などの様々な協同自治組織による共済がある。確かに、保険の技術は十分に活用するが、それは儲けのためではなく、「構成員の構成員による構成員のための共済」、非営利、助け合いの共済を運営するためだ。保険は多数の人から掛金を集めて、死亡や事故があったらまとまった保険金を払うので、助け合いのように見えるだけだ。集めたお金と払うお金をつなぎ合わせている数理的な公平だ。決して非営利でも助け合いでもない。

保険会社は破綻したり、保険金の不払いで現在も非常に大きな問題になっている。それが契約者、国民にしわ寄せされ保険に対する信頼がなくなる。共済が伸びて保険に対する不信が強まってくると、共済の名前を使って商売する利に聡い人達、無認可保険業者が生まれてくる。

「無認可保険」問題を すり替え自主共済規制

私は、無認可共済問題と盛んに言われた頃から、問題の本質は共済の問題ではなく無認可保険問題なのだ、問題がすり替わっていると主張してきた。共済の名を冠した無認可保険業者、つまり共済便乗保険商法と、非営利、助け合いの共済の違いは明らかだ。

無認可保険業者は旧保険業法で規制できたし、新保険業法を作る必要はなかった。例えば、旧保険業法においても、「保険業とは、『不特定』の者を相手に保険の引き受けをする事業

のことである」と規定している。

その「不特定」という意味を、保険研究会編「ノンメンタル保険業法」(1996年)では、「共済と名乗っていても、不特定の者を相手方として実質的意味の保険の引き受けを行ってれば(中略)、保険業法の対象となり」と述べている。つまり、取り締まりの対象だと言っている。保険研究会は、当時の大蔵省(現金融行)の保険行政の担当者たちがつくっている研究会だが、そういう解説を書いているが取り締まらなかつたのだ。

なぜ金融庁は本来やるべき規制をせずに、逆に規制してはいけない共済への規制を一生懸命やるうとしているのか。それは、米国と日本の保険業界のマーケット拡大のためだ。

かつて朝鮮戦争の直後に「保全経済会事件」が起きた。保全経済会という詐欺集団が利殖を口実に大衆から大金を集め、踏み倒して潰れてしまった事件だが、非常に大きな政治問題になり疑獄事件にも発展した。大蔵省はこれを全く規制しなかつたにもかかわらず、共済が日本の社会に根を張ってくるに保全経済会との舞になつてはいけないうとして、共済を規制しようとした。歴史は繰り返すというが、同様のことがいま、より大掛かりな形で起こっているのだ。

国民生活センターの説明資料「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」を見ると、本来の無認可共済問題が無認可共済問題にすり替わってきている。当初は金融庁がホームページに「根拠法のない

共済について」を掲載し、「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」と言いながら、「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、仮に「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、保険業法違反となる」とし、取り締まりの対象だと言っていた。

共済と名乗れば 全て規制対象

非常に不十分ではあったが、総務省が「根拠法のない共済に関する調査」を行なった。任意団体等による共済256団体では、「実際には共済を実施していなかったもの」「所在不明となっているもの」が非常に多く、共済の名前を使って商売をしかけたが、雲隠れしたり消えてしまった業者の問題だということが浮き彫りになっている。

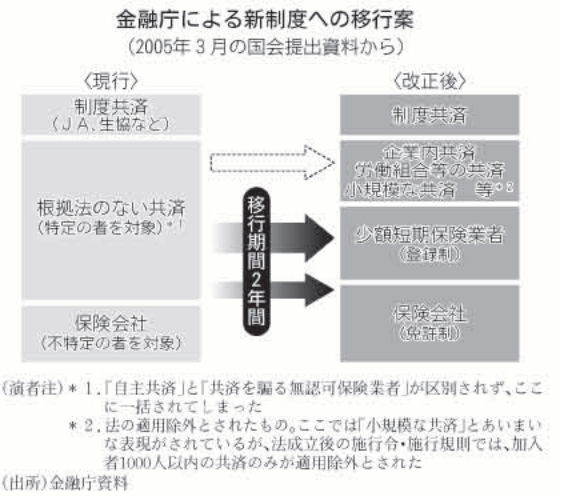
総務省が調査をし金融審議会で共済の問題が審議された。その報告書では新しい規制のイメージとして、適用除外は協同組合共済などの制度共済と「少人数、企業内共済」とし、構成員が真に限定される共済は適用除外だとまとめている。懇話会に参加している皆さんも当然、適用除外に該当すると信じて疑わなかつた。ところが、それが全く違ってくる。

金融庁が国会に提出した「根拠法のない共済の契約者保護ルールの導入」という資料で、「現行」と「改正後」を対比している(下図参照)。



だから、認可無認可とか、制度共済であるかないかは本質的な問題ではなく、実態があるかどうかの問題だ。実態がある共済なのか、名前に「共済」を使っている業者の問題なのか、これは中身を見ればよく分かることだ。

共済が広がっていく各局面で保険業界の反対があり、その意向を受けて保険行政による共済規制の動きが繰り返された。しかし、共済は必要があつて生まれたものだから発展してきた。現在はどうなっているのか。当初、金融庁も共済は保険ではないから監督下にないとして手をつけようとしなかつたが、保険業界はマーケ



共済規制の歴史

イギリスやヨーロッパ諸国においても、古くから労働組合の前身として共済が自主的につくられてきた。労働組合が禁止されていた時代にも、居酒屋で労働者が集まって酒を酌み交わす中から共済制度が生まれた。

100年以上前の日本も同様だ。日清戦争後、日本で近代産業が生まれ産業革命が起こってくる。そして労働組合期成会がつくられ共済制度の導入を宣言した。直後に誕生した旋盤工の鉄工組合などが実施に移していった。ただ労働組合に対する弾圧もあり、病気も多いうまく運営できなかった。

その後、1900年に産業組合法が公布され、日本全国に今の農協、信用組合、信用金庫などの前身である産業組合がつくられてくる。産業組合は農村で様々な事業をする資金がないため、大正13年(1924年)の大会で保険を経営したいと決議する。毎年大会で繰り返し決議をあげるが実現しなかつた。保険資本は農村からお金を吸い上げるだけなのに、マーケットを奪われたくないためにこれに反対したからだ。

敗戦直後の昭和20~21年にかけて保険業法改正が議論された。その時に、協同組合保険として位置づけされたがその法律は通らなかつた。賀川豊彦なども協同組合保険の実現のために頑張ったが、業界の圧力が強く結局はうまくいかなかった。しかし、協同組合保険としては骨抜きになって実現しなかつたが、「共済」という名前で実現する。

敗戦後3年目に、北海道の農協で共済の農業協同組合がつくられた。それが全国に広がり、労働者の共済も広がった。やがて様々な協同自治組織による共済も生まれた。戦後まもなく実態先行で始まり、それが広がって今日につながっている。

ツト拡大のために共済全般を規制したいという要求を持っている。無認可共済業者は、保険業法違反でいつ取り締まられるか分からない状態で商売をやっているわけだが、共済となれば大手を振って商売できる。また、農協や生協の共済は自分たちの問題ではないということで大局的見地に立てず、積極的に関わろうとしなかつた。協同自治組織による共済は、構成員が真に限定される共済は規制外だと言われていたのだけれど、信じて疑わなかつた。

労働組合はいまだに自分たちの問題だという意識が弱く他人事のように思っている。一部の人たちを除いて日本社会の存立に関わる問題だとまだ気づいていない。

現代版不平等条約の日米保険合意

問題がすり替わってきた根源は日米保険合意にある。1994年に政府間の合意ができ1996年にダメ押しで確認されている。その延長線上の問題として共済規制問題がある。日本の保険市場については、何をいつまでにどの程度門戸を開放するか、規制緩和するか数値目標を示し、アメリカ力が点検するというものだ。

他方、アメリカ側は州別規制の調和促進という内容になっている。アメリカの州は保険についても一国的な独立の性格が強いから、それぞれ自主性を調和促進するというもので、日本とは全く逆の保険合意だ。



れてきた。(2)共済は協同組合保険であるという認識。協同組合原則に則るか、それに準ずる民主的な運営をしている労働組合共済や自主共済も含めて広くは協同組合保険と言っている。(3)保険と共済の行政的調整における多元的行政化法の主張。つまり、形だけ見て中身を見ないで共通のベースで規制しろということではない。学会でこういうまとめがされている。

さらに1968年3月に、保険審議会会長の石坂泰三氏が、「共済保険問題に関する意見」という報告書を大蔵大臣に出している。保険審

議会では共済規制を求める保険業界の意向を受けて議論をしたのだが、まとまった結果は「それぞれのもつ地域的職域的特性を生かし、あるいはそれらの発展段階に照応した基準を設定されてしかるべきものである」とした。共済の歴史、社会的意義を無視してはならないと言っている。

**日本と国民生活を守る
超党派の運動を**

いま行われようとしている共済規制は、ともかく共済という名前が付いていけば規制するという仕方でありにも乱暴だ。さらには力ネ勘定、マーケット拡大のために共済と共済理論の発展についての蓄積も全く無視して行われている。

これは共済だけの問題ではなく、日本の社会をどうするのかという問題だ。自主共済は日本社会に広く根をおろしている。規制し許さないということでは、日本という国も社会も成り立たない。

例えば、PTAの互助会のように子どもや親が1年間に数十万〜千円までのお金を出し合うことを、お金を扱っているのだから金融保険業であり取り締まるという。少額短期保険業者になるか保険会社になるか、止めてしまえというのだ。これで日本の教育は成り立つだろうか。

この問題の解決はそう難しくない。保険業法施行令の条文に自主共済を認める旨を入れれば

ない。「保険は保険技術である。保険技術を使っているのは共済も同じだ。保険Ⅱ保険技術Ⅱ共済。だから保険と共済は違くない。同じ規制をしろ」という議論になってくる。共済がちゃんと研究されていないので、まともな議論や意識もないということだ。

戦後間もなく、北海道の農協から共済が生まれた。保険業界の意向を受けて、取り締まりのために大蔵省から若手の山本事務官が派遣された。その山本事務官が、「共済事業は保険技術を取り入れて掛金および給付金の計算を行っており、それは構成員のために相互に扶助し合うという理念の下に、行われている。(中略)共済事業を分析した結果保険技術を単に手段・方法として利用しているに過ぎないならば、これは保険業法第一条に規定する『保険事業』ではないから大臣の免許を受ける必要はないことになる」という、業界の期待とは全く異なる画期的な報告書を出している。

中身を踏まえて、共済がなぜ生まれ日本社会にどういう役割を果たしているのか、将来どうあったらいいのか、そのことを当時の若い行政官は見ていたのだ。

戦後の共済と共済研究の発展の到達点は、共済すなわち協同組合保険という把握、理解だ。例えば、1996年に日本保険学会の大会があり、保険と共済をめぐる保険行政上の問題が論じられている。まとめられた共通点は、(1)共済が存在する歴史的社会的必然性の認識。つまり、共済は歴史的にあるいは社会の要請で生ま

江戸末期から明治維新にかけて不平等条約は多かったが、なぜこのような現代版不平等条約がまかり通っているのか。日本の保険業界も当初は一方的な押し付けだと批判していたが、合意後は何にも言わなくなりアメリカ政府と業界に合流する形で動いている。

共済についても、アメリカ政府の要求やアメリカ経済界の窓口団体である在日米商工会議所(ACCJ)の影響をストレートに受けている。ACCJがPTA安全互助会の共済を厳しく規制すべきだとホームページに発表すると、金融庁がアメリカ政府や業界の意向に合わせる姿勢をとる。すると、初めは「皆さんの団体が規制なんじゃない」と色よい返事をしていた文部科学省も、今までの態度を変えてしまう。

さらに、アメリカ政府やACCJは農協などの制度共済の規制も要求し出している。

米国政府と業界の 利益を守る金融官僚

法律ができて主要なところは政省令に委ねられるために、金融庁のさじ加減ひとつで決まってくる。後ろでネジを巻いているのは誰か明らかだ。

金融庁で保険業法の改定と施行に直接関わった人たちが執筆編集した、「保険業法Q&A」という本が2006年10月に出版された。

その中で「特定保険業者とは何ですか」とい

う質問に、「特定の者を相手とする根拠法のない共済」と言いながら、「下記の者は特定保険業者ではありません」として、「不特定の者を相手方とした保険の引受けを行う」ものを挙げ、不特定の問題を復活させている。さらに「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」と言っている。

金融庁は、共済規制のために国会提出資料から無認可保険業者の問題を消してしまった。ところが、法律ができて政省令が施行されてから、裏門からこっそり問題を戻したのだ。

こういうことでは、日本の国は成り立たないということが分かると思う。今の日本の保険行政は日本国民のためではなくアメリカ政府、業界のために犬馬の労を尽くそうという傾向がある。

そうさせる一つの力が歴史的に働いている。共済についての誤解が日本の学会の中に根強くあるからだ。

共済と共済理論の発展

共済の歴史は古く、節目、節目で共済を規制すべきだという保険業界の圧力がかけられてきた。それに呼応する形で保険学者が保険業界のための発言を繰り返してきたし、現在も変わっていない。

また、残念なことに共済の研究者が非常に少

ない。「保険は保険技術である。保険技術を使っているのは共済も同じだ。保険Ⅱ保険技術Ⅱ共済。だから保険と共済は違くない。同じ規制をしろ」という議論になってくる。共済がちゃんと研究されていないので、まともな議論や意識もないということだ。

戦後間もなく、北海道の農協から共済が生まれた。保険業界の意向を受けて、取り締まりのために大蔵省から若手の山本事務官が派遣された。その山本事務官が、「共済事業は保険技術を取り入れて掛金および給付金の計算を行っており、それは構成員のために相互に扶助し合うという理念の下に、行われている。(中略)共済事業を分析した結果保険技術を単に手段・方法として利用しているに過ぎないならば、これは保険業法第一条に規定する『保険事業』ではないから大臣の免許を受ける必要はないことになる」という、業界の期待とは全く異なる画期的な報告書を出している。

中身を踏まえて、共済がなぜ生まれ日本社会にどういう役割を果たしているのか、将来どうあったらいいのか、そのことを当時の若い行政官は見ていたのだ。

戦後の共済と共済研究の発展の到達点は、共済すなわち協同組合保険という把握、理解だ。例えば、1996年に日本保険学会の大会があり、保険と共済をめぐる保険行政上の問題が論じられている。まとめられた共通点は、(1)共済が存在する歴史的社会的必然性の認識。つまり、共済は歴史的にあるいは社会の要請で生ま