

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

記念講演資料

「共済をめぐる情勢と展望」

明治大学商学部 押尾 直志 教授

レジュメp 1 ~

参考文献

1. 「『協同組合保険としての共済』と無認可共済に関する考察」
.....p 6 ~
2. 「共済事業の今日的意義と法規制問題」p 17 ~
3. 「新たな段階を迎えた共済運動」p 24 ~
4. 「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 」p 26 ~
5. 「協同組合のアイデンティティに関する I C A の声明」
.....p 36 ~
6. I L O 「協同組合の振興に関する勧告」p 37 ~

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って」、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 I C A の声明」、1995年9月に開催された国際協同組合同盟（I C A）100周年大会で採択された。
6. I L O 「協同組合の振興に関する勧告」、日本協同組合学会編訳『I L O ・国連の協同組合政策と日本』、日本経済評論社、2003年5月。

協同組合保険としての共済と「無認可共済」に関する考察

—— 保険経済論から見た本質的相違を中心に ——

押尾直志

■アブストラクト

保険行政は「無認可共済」問題に「根拠法のない共済」という観点から対応し保険業法を改正したが、同時に根拠法のある制度共済等を保険業法の適用除外とし業法中に列挙して取り込み、「共済制度全体のあり方」を検討するという新たな問題を提起した。業法改正は国際的金融・保険コンゴロマリの要請に呼応しつつ、国内保険独占の利益を優先する保険行政の権威と結びついた法的カテゴリーとして特徴づけられる。こうした立法政策は、保険経済論における歴史認識にもとづく「協同組合保険としての共済」と「無認可共済」との本質的相違を軽視するだけでなく、国民諸階層の協同自治や連帯による自主的な福祉活動のエネルギーを損ない、持続可能な社会の発展に支障を来すことが懸念される。今日の共済研究には共済に関する理論的・実践的成果を検証し、共済の実体を正しく認識したうえで、共済の歴史的性格・役割を解明していくことが何よりも必要である。

■キーワード

- ①協同組合保険としての共済と無認可共済との本質的相違
- ②改正保険業法をめぐる新たな問題
- ③共済の歴史的性格・役割

*平成17年10月30日の日本保険学会大会（小樽商科大学）報告による。
/平成18年1月31日原稿受領。

参考文献 1

I. 問題の所在

保険行政は「無認可共済」問題¹⁾に対し、「根拠法のない共済」という観点から保険業法の見直しを行い、「少額短期保険業(者)」という枠組みを新設して一定規模の事業者を規制するよう改正したが²⁾、本稿では「共済」を

1) そもそも「無認可共済」という呼び方は、学術的な用語ではなく、マスコミにおいて使われ出したものである。マスコミでは2002年ごろから「無認可共済」問題が盛んに取り上げられるようになった。2003年6月5日付けの保険毎日新聞で「任意共済の再保険 ロイズが引受拒否」という記事が掲載され、翌6日と7月16日に国会の財務金融委員会でのこの問題が取り上げられ審議され始めた。金融庁は当初、責任逃れを決め込んでいたため、生損保業界はホームベージュに保険事業との違いや加入に際しての注意などを呼びかけるとともに、募集方法や経営の健全性などの点から規制を要望した。国会でもこの問題が本格的に論議されるようになり、2004年4月から10月にかけて総務省行政評価事務局が「根拠法のない共済」について調査し、10月27日に「根拠法のない共済に関する調査 結果報告書」(以下、「結果報告書」と表記する。)を取りまとめた。

また、損害保険事業総合研究所研究部は『主要国における共済制度の現状と方向性について』(2004年9月)と題する報告書の中で、主要国にはわが国の「無認可共済」のように適用される規制がないことや規制の対象となるか否かが不明確なために問題が生じることは現時点ではないとの調査結果を示している。

2) 保険業法第2条、「この法律において『保険業』とは、人の生死に関し一定額の保険金を支払うことを約し、保険料を受取る保険、一定の偶発の事故によって生ずることのある損害をてん補することを約し保険料を受取る保険その他の保険で、第3条第4項各号又は第5項各号に掲げるものの引受けを行う事業(次に掲げるものを除く。)をいう。

一 他の法律に特別の規定のあるもの

二 次に掲げるもの

イ 地方公共団体がその住民を相手方として行うもの

ロ 一の会社等(会社(外国会社を含む。以下この号において同じ。))その他の事業者(政令で定める者を除く。)をいう。又はその役員若しくは使用人(役員又は使用人であった者を含む。以下この号において同じ。)が構成する団体がその役員若しくは使用人又はこれらの者の親族(政令で定める者に限る。以下この号において同じ。)を相手方として行うもの

「協同組合保険(および労働組合共済等協同自治組織による保険)」と理解し、対象とする事業(者)を表題の通り「無認可共済」という表現のまま使用する。

「無認可共済」問題に関して改めて感じてくることは、共済事業がこの半世紀間着実に発展を遂げてきたにもかかわらず、なお国民・消費者に共済事業の実体が正しく理解されておらず、共済団体の教育・啓蒙活動³⁾が不十分である。

ハ 一の労働組合がその組合員(組合員であった者を含む。)又はその親族を相手方として行うもの

ニ 会社が同一の会社の集団(一の会社及び当該会社の子会社の集団をいう。)に属する他の会社を相手方として行うもの

ホ 一の学校(学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)第一条に規定する学校をいう。)又はその学生が構成する団体がその学生又は生徒を相手方として行うもの

ヘ 一の地縁による団体(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百六十条の二第一項に規定する地縁による団体であって、同条第二項各号に掲げる要件に該当するものをいう。)がその構成員を相手方として行うもの

ト イからヘまでに掲げるものに準ずるものとして政令で定めるもの

三 政令で定める人数以下の者を相手方とするもの(政令で定めるものを除く。)

以下省略。

3) 1995年にイギリスのマンチェスターで開催された国際協同組合同盟(International Co-operative Alliance, ICAと略称)総会において採択された「協同組合のアイデンティティに関する声明」の「原則」の中の「第5原則」に「教育、研修および情報」が掲げられ、その組合員や選ばれた代表、経営陣、および従業員に対して、教育と研修の機会を提供し、彼らが自分たちの協同組合の発展に有効に貢献できるようにする。協同組合は、若者や世論の指導者をはじめ、一般公衆に対して、協同組合の性格と便益を知らせる。」(日本協同組合学会編訳『ILO・国連の協同組合政策と日本』, pp.13-14. 協同組合研究所訳, 日本経済評論社, 2003年)が盛り込まれた。ICAの保険委員会(the Insurance Committee of the ICA)は1922年に設置され、1972年には別個の支部組織となった。さらに、1993年にはICMIF(the International Co-operative & Mutual Insurance Federation, 国際協同組合保険連合)に組織変更された。ICA Review, Vol.91 No.2-Annual Report 1997-1998, pp.59-62。

るだけでなく、共済に関するこれまでの研究成果が周知されていないことである。日本保険学会においては、すでに1960年代に共済を「協同組合保険」であると理解する共通認識が得られている。

したがって、今日の共済研究にとって必要なことは、共済に関するこうした理論的・実践的成果を検証しつつ共済の実体を正しく認識し、共済の歴史的性格・役割を解明していくことである。

本稿では、まずこれまでの共済に関する保険経済論の研究成果を概観し、われわれが研究対象とすべき最も重要な「共済」は「協同組合保険」であると理解するのが共通認識であることを確認する。同時に、共済の理論的解明をすすめるうえで、どのような方法的立場を採るべきであるかを検討し、「協同組合保険としての共済」と「無認可共済」との本質的相違を明らかにする。

II. 「無認可共済」の規制に関する改正保険業法の問題点

1. 「無認可共済」増加の背景とその実態

「無認可共済」はバブル期頃から90年代を通じて増加してきたが、90年代の半ば以降急増している。消費生活センター等における「根拠法のない共済」に関する相談件数は2000年度には62件であったが、2003年度には214件と3.5倍に増加している。また、日本共済協会でも同年の間に23件から187件へと8倍以上に増加している（総務省行政評価局『結果報告書』）。

1996年に保険業法が根本的に改正されながら、行政による「無認可共済」への対応はこの間まったく小さくならなかったものである⁴⁾。

「無認可共済」が増加してきた背景には、以下の三つの社会的・歴史的要因がある。

4) 大石正明氏は「根拠法のない共済」が1996年の保険業法の改正後急増している点について、フリー、フェア、グローバルの旗の下で保険事業者が必ずしも競争的でなかったことがその一因ではなかったかと推察しながら、「根拠法のない共済」の組成者には保険会社出身者が多いのが事実であると述べている。（大石著『根拠法のない共済と新しい保険会社』、pp.227-228、保険毎日新聞社、2005年）。

因が挙げられよう。

まず第一に、バブル崩壊後、構造不況が長期化し、国民の経済的困窮が広がる中で、社会保障の改善や消費税の引き上げなどの増税による生活・健康・老後の不安が急速に高まったことが挙げられる。公的年金制度の5年ごとの保険料見直しにともなう引き上げのみならず、20歳以上の学生の国民年金加入義務化、医療保険制度改革による被保険者本人の度重なる負担引き上げ、診療報酬改定による高齢者医療の抑制、さらには公的介護保険制度導入などに加え、1997年4月からは消費税が3%から5%に引き上げられた。

第二に、寡占的保険市場への新規参入にともなうコスト負担や監督官庁への許認可手続き等の煩瑣を避け、保険業法にもとづく保険会社として参入するよりも任意団体として共済事業を開始した方がリスクも少なく、かつ自由な商品戦略によって新たな市場を開拓し易いと考えられることである。実際に無認可共済団体は生命共済や医療共済のほかにはベビーマッサージ、介護費用、カーエレクトロニクス商品の盗難・修理、賃貸住宅居住者向け家財補償、あるいは難病患者とその家族向け保障など、保険会社や既存の共済事業にはない商品を扱っているところが多い。

また、1996年に改正施行された保険業法および日米保険協議会を受けて1998年7月に実施された料率算定会制度の見直しによって、保険市場の参入条件が緩和されるとともに、とくに家計保険分野の損害保険は料率・約款の自由化がすすんだ。しかし、市場に参入したものの収益が上がらず、すでに撤退した保険会社も数社見られる。

第三に、規制緩和政策にともない保険市場の競争が激化し、保険会社の経営破綻が相次ぎ、国民・消費者は長年保険料を支払い続け、生活保障、とりわけ老後の備えを失う深刻な打撃を被り、保険会社と保険行政に対する不信感が高まる一方、共済事業は安定した成長を遂げていることである。とくに、以下に述べる点とも関連して、生協共済の成長が著しい⁵⁾。

5) 日本共済協会が足した1992年度は、その会員団体および研究会員から報告された決算書等の集計によれば、組合員数4,269万人、契約件数1億2,200万件、

今回、一定規模以上の「根拠法のない共済」業者に、保険事業免許を取得するか、あるいは「少額短期保険業（者）」として登録することを義務づける内容の法改正が行われた。総務省の「結果報告書」からも明らかのように、事業内容、組織および運営等の実態から、本来保険業法で規制すべき「無認可保険」であると判断される事業者が多かったからに他ならない。

とくにこの5年間に事業を開始した6割弱にもなる「任意団体」の実態は「無認可保険」と判断される傾向が調査結果に顕著に現れている。しかも、消費生活センター等でも、また日本共済協会でもこの5年間にこそ「根拠法のない共済」に関する相談件数が急増しているのである。

2. 改正保険業法をめぐる新たな問題

「根拠法のない共済」に関する保険業法の主な改正内容では、1)「根拠法のない共済」の一定範囲について「保険業」とみなし、「少額短期保険業（者）」という枠組みを新設して監督、規制する、2)「各種協同組合法にもとづく制度（認可）共済」、「労働組合等の共済」、「企業内共済」ならびに「小規模な共済」等を適用除外とする、3)改正保険業法施行後5年以内を目処に新設した「少額短期保険業（者）」制度の見直しを行うとともに、制度共済等を含めた「共済事業全体の在り方」を検討する方向性が示された。

保険業法改正案が承認された2005年4月21日開催の第162回国会の財政金融委員会の質疑応答の中で、当時の金融担当国務大臣は保険業法にもとづく保険会社制度、少額短期保険業者制度、そして現在広く行われている根拠法のある共済を含めて幅広い観点から検討していく必要があるという考えを示した。

受入共済掛金 4兆4,263億円、総資産24兆6,079億円であり、2000年度は同6,360万人、1億4,247万件、6兆4,346億円、41兆6,019億円であった。また、生協共済は、1992年度が、組合員数2,529万人、契約件数4,893万件、受入共済掛金6,092億円、総資産1兆2,442億円、2000年度が同4,606万人、6,799万件、9,801億円、3兆4,095億円であった（『共済年鑑1994年版』、共済保険研究会、および『共済年鑑2002年版』、日本共済協会）。

保険行政は、「根拠法のない共済」を新たに保険業法の規制の対象に加えた理由について、「『契約者保護』や『公正な競争条件』の観点からあるべき規制の姿を議論していくことが重要である」と述べている。消費者被害問題への対応は、監督行政の基本的な柱のひとつであるだけでなく、保険監督法による官僚統制の権威に関わる問題でもあり、世論の批判を回避するために短期間のうちに法改正し対応を図ったが、「無認可共済」と制度共済等「協同組合保険としての共済」の本質的相違については議論を深めないうまま問題を先送りし、「根拠法のある共済等」を保険業法第2条第1項に列挙して当面保険業法の適用を除外した。しかし、それによって制度共済等は保険業法に取り込まれたと考えなければならぬ。今後、「少額短期保険業（者）制度」の見直しに関連づけて「制度共済等を含めた共済制度全体の在り方」を検討することまで意図されており、制度共済等に対し保険業法と同等の規制を行うことを視野に入れた新たな問題が提起されたのである。

また、現行の「消費者政策」はあくまで有事を想定し、事業者の規制・指導を通して間接的に「消費者保護」を行うことを基本としているのであり、保険業法もまた同様の立場である。しかし、同時に「消費者保護基本法」に示されているように、消費者にも一定の責任を負わせる「消費者の役割」が求められていることに注意する必要がある⁹⁾。

2000年には「消費者契約法」と「金融商品の販売等に関する法律」が相次いで制定され、翌2001年に施行された。たしかに、これらの法律は一方で、消費者と事業者との情報や交渉力の格差を認め、すべての契約を対象に消費者の利益の擁護を図ることを目的としているが、他方で、事業者を規制・指導することで間接的に消費者を保護するという内容にとどまっております。

6) 消費者保護基本法（1968年5月30日施行）には「第4条事業者の責務」に次いで第5条で「消費者の役割」について、「消費者は、経済社会の発展に即応して、自ら進んで消費生活に関する必要な知識を修得するとともに、自主的かつ合理的に行動するよう努めることによって、消費生活の安定及び向上に積極的な役割を果たすものとする。」と規定している。

者の主権を法的に位置づけてはいない。事業者が説明責任を負うとともに、消費者の「自己責任」もまた問われることになったのである。消費者の「自己責任」は規制緩和と政策によってさらに増大されつつあることを忘れるべきでない。消費者の権利が真に保障されるには、消費者主権を法的に明確化するとともに、行政の施策に消費者が直接参画し、意見を反映させるシステムを早急に確立することが不可欠である。

Ⅲ. 保険経済論における「協同組合保険としての共済」と「無認可共済」との本質的相違

1. 保険経済論における「協同組合保険としての共済」

保険本質論を克服し、歴史科学を志向した保険経済論では、近代保険制度を資本主義の社会経済構造と関連づけ、歴史的制度としてとらえる。保険本質論の非科学性を体系的に批判し、保険制度を資本主義経済構造との相関関係において歴史的制度としてとらえるべきことを初めて主張したのは、小林北一郎氏であった。小林氏は一連の研究において、伝統的保険学、すなわち保険本質論的方法論に立つ保険学説を分析し、その非科学性を指摘した⁷⁾。小林氏が保険学批判体系を通して保険学を歴史科学にまで高め、保険経済論の基礎を築いたことは高く評価されるべきである。小林氏が提起した保険経済学批判体系は、しかし、徐々に軍靴の靴音が高くなって行った当時の社会・政治状況や保険事業の急速な発展・変化、さらには小林氏自身の惜しまれる早逝により忘却されようとしていた。小林氏の研究に再び光を当てたのは、印南博吉教授であった。印南教授は小林氏の研究を評価しつつ近藤文二教授とともに保険本質論を脱却し、それぞれ新たな保険学説を主張して、保険経済論の確立に貢献した。保険経済論は、その後笠原長寿および水島一也両教授によって継承、展開され、深められた。水島教授の近代保険制度の形成・

7) 芝田進午監修、本間照光・小林北一郎著『社会科学としての保険論』、p. 98
以下参照。汐文社、1983年。

確立に関する見解については筆者はすでに別稿で検討している⁸⁾、ここでは省略する。

昭和41年度日本保険学会大会の共通論題では「保険行政の在り方」をテーマに研究報告が行われた。当時は、1965年に日本教職員共済会（1968年日本教職員共済生活協同組合として厚生省認可を受け、1990年労働運動のナショナルセンター化が図られ連合が誕生したときに分裂し、教職員共済生活協同組合に名称変更した）が設立されたり、1966年に埼玉県川口市の市民交通災害共済制度が開始される一方、保険審議会で共済に関する審議が行われて、保険行政の在り方をめぐり問題がさまざまな議論を引き起こしていったときであった。

笠原教授はこの共通論題報告において確認された共済と行政措置に関する共通認識を、(1)共済存在の必然性の認識、(2)共済は協同組合保険であるという認識、(3)保険と共済の行政的調整における多元的行政化論の主張の3点に整理している⁹⁾。このように、日本保険学会ですら1960年代に共済は「協同組合保険」であり、その存在は歴史的必然性をもつとの共通認識が得られているのである。したがって、保険行政は「無認可共済」問題の検討に際して、日本保険学会におけるこうした理論的蓄積をなによりも重視すべきであったし、また共済の理論化を裏づける共済事業のその後の実践的経緯の成果も考慮すべきであったのである。

保険経済論では共済を近代保険制度との相関関係において「協同組合保険」ととらえるが、「協同組合保険としての共済」の性格と特徴について、笠原教授と水島教授の見解にはかなりの相違が見られる。水島教授は、資本主義の発展段階に応じて「協同組合保険としての共済」の歴史的性格を特徴づけようとするのであるが、産業資本主義段階における「協同組合保険としての共済」を近代保険資本との対抗関係にもとづきながらも「前近代的保険

8) 押尾稿「『保険資本論』における家計保険一家計保険の経済学的性格分析-規定のための一視点-」、『明大商学論叢』第61巻第6・7号、1979年、pp. 83-116。

9) 笠原長寿著『協同組合保険論集-笠原長寿博士遺稿集一』、1982年、p. 251以下。

技術」の「純粋な組合保険」と位置づけ、その合法性を産業資本との利害関係に求めるのである¹⁰⁾。さらに、独占資本主義段階の「組合保険」については、「近代保険技術」を獲得し、独占資本の流通機構に編入され、一種の資本(組合資本)として独占資本主義体制下での存立を認められると理解するのである¹¹⁾。しかし、産業資本主義段階の「純粋な組合保険」を近代保険資本との対抗関係としてとらえ、市場法則に合致させることに無理はないであろうか。「前近代的保険技術」の「純粋な組合保険」—これがいかなる内容の仕組みなのかは判然としないが—にとどまるなら、それはむしろ「相互扶助組合」であって、協同組合を母体とする保険ではないであろう。また、独占資本主義段階において「近代保険技術」を獲得した「協同組合保険としての共済」が「組合自治から理事者支配へ」変貌し、「保険資本の提供する保険業務と大差のない事業と化」すことよって「保険業務についてみれば保険資本との間に本質的相違は存在」せず、「その性格は相互会社に接近しつつある」とする認識は、産業資本主義段階における「協同組合保険としての共済」に対する理解の仕方の問題があるだけでなく、協同組合における組合自治および運動体としての側面を過少に評価していると言わざるを得ないであろう。

これに対し、笠原教授は、資本主義社会における協同組合保険生成の必然性と一般的性格を踏まえ、わが国における協同組合保険問題の歴史・社会的性格と特徴を次のように説明した。すなわち、

「(1) 協同組合保険…押尾注) 問題を要請してこける社会的基盤は農民、中小業者、労働者であるということ

(2) 我國の資本主義的保険政策の矛盾の産物であること

(3) 共済事業の抬頭と進出は資本主義的保険企業に対する新たな競争者の出現を意味すること¹²⁾、と。

10) 水島一也著「組合保険問題分析の基本的立場」、『共済保険研究』第1巻第1号、1959年。

11) 水島著「相互会社の経済的性格」、『保険学雑誌』第411号、1960年。

12) 笠原前掲書、p.94以下。

2. わが国における「協同組合保険としての共済」の歴史的・社会的性格

保険諸現象としての協同組合保険の歴史的、具体的な生成・発展過程は、それぞれの資本主義国の発展型態とその特殊性に規定されて一様でない。

わが国の近代資本主義の形成は、封建的諸遺制が撤廃され、地租改正と産業資本の育成政策が軍事性格を強めながら展開された。本源の蓄積をすすめる中で産業企業の再生産過程にかかわる危険を集中し、個々の企業の経済準備費用を節約する機能を担う保険制度は、保険資本の独占的な免許事業として政治権力の担い手である国家の監督制度のもとで経済政策に有機的に組み入れられた。したがって、国家・政府によって1900年に制定された保険業法はその運用についてもまたその機能においても、わが国の産業資本主義段階における生産力と生産関係との特殊な矛盾を含む歴史的な下部構造の支配的所有諸関係を反映しているのである。

本源の蓄積過程において農民の階級分化と地主制の形成が始まると、産業革命期(1890年頃から1910年頃)にはさらに農民層の分解と地主的土地集中が進行し、貧困が広がった。農民闘争の拡大への対応と農業政策の円滑な遂行目的から、1900年に官製の産業組合が導入されたのは、産業革命期における貧困とその深刻さを背景にした闘争の広がりを裏づけていると言えよう。

また、治安警察法による労働組合運動の弾圧が行われる中で、労働者福祉運動の一環として生活協同組合が1879年に初めて組織されたとされているが、本格的に広がったのは財閥系企業の独占が形成される1920年代のことである。すでに1921年には道家斉や佐藤寛次が「協同組合による保険経営の思想」を明確に打ち出した¹³⁾。当時の国民大衆の自主的、主体的な生活保障要求と、保険会社の資金集積や国民生活から乖離した経営の実態が浮き彫りになる。また、1924年に産業組合中央会第20回大会で、「生命保険事業開始の件」¹⁴⁾が決議され、1929年には福岡県信連で県下の産業組合に対し火災保険が実施された。坂井幸二郎氏が指摘する通り、当時は保険実施目的の主眼が

13) 『日本の共済事業7アクトブック2005』、日本共済協会、p.12。

14) 坂井幸二郎著「共済事業の歴史」、日本共済協会、2002年、p.19以下。

資金集積にあったことも事実であるが¹⁵⁾、協同組合保険思想や生活保障要求の実現への自主的、主体的な協同組合運動の萌芽が徐々に広がり始めていたことを忘れるべきではないであろう。ちなみにバルウ (Noah Barou) の『協同組合保険論』(Cooperative Insurance) が刊行されたのは1926年であり、1938年には同書の賀川豊彦訳本(叢文閣)、1940年には賀川著『日本協同組合保険論』(有光社)が相次いで刊行された。

このように、社会諸関係に規定された生存条件と資本の運動として生成・発展する保険事業の矛盾・限界のもとで「協同組合保険」は歴史的に必然化するのである。わが国の「協同組合保険」が保険政策によって保険業法から排除され、「協同組合による共済」として発展することになった歴史的、政治的な性格と特徴を正しく認識することが重要である。

各種協同組合法に明記された根拠規程にもとづいて共済事業が開始された。当時はまだ経営基盤も脆弱で、「保険類似行為」と混同される状況にあった。とくに米谷隆三教授は、共済事業について限定的ではあるが一定の理解を示しながらも、「協同組合保険」を違法行為として規制すべきであると強く主張した。米谷教授は、保険と共済を区別して理解し、「組合保険」というのなら「基礎的の堅実性」と「契約者への最大奉仕」を前提に職域別の保険組合で、しかも閉鎖的な単一業種別の組合ならあり得ると考えた。米谷教授は「協同組合のための保険」は「保険の範疇の域外のもの」¹⁶⁾であり、「保険に非ざる共済の名において存在の意義をもつもの」¹⁷⁾と理解したのである。協同組合法という法的根拠が与えられただけにもかかわらず、米谷教授の見解に象徴されるように、なお「協同組合保険」の存在そのものを認めず、協同組合が行うのはあくまでも「職域に限った閉鎖的な単一業種別」の場合のみであるという考えが支配的であった。米谷教授の見解にはもちろん協同組合と「協同組合保険としての共済」について正しい理解に欠けるところがあるが、

15) 同上書, p.20.

16) 米谷隆三著「組合保険対策の正道」, 『米谷隆三選集第3巻』, 1953年, p.312.

当時の協同組合による保険経営には保険技術の未経験と地盤の制約があり、合理性や科学性の懸念がまったくなかったとは言えないであろう。しかし、同時に、「思うに、共済対策は第一に司法手段により、第二に業法改正と第三に組合保険立法によるべきであろうか」と考へる。¹⁸⁾との米谷教授の主張は、あくまで現行法体系と保険・共済の法契約的・技術的な比較から、その体系に含まれていない対象については規制・排除し、それが不可能なら、その目的に沿った立法措置を採るべきであると典型的な立法論的立場である。社会の上層構造としての法制度は、言うまでもなく土台である社会の経済構造に規定される。社会の経済構造が利害の対立する階級関係から成り立っている資本主義社会の場合、上部構造も資本家階級と労働者階級の相対立し矛盾する構造を反映することになる。

第二次大戦後の日本の国家独占資本主義の歴史的局面においては、敗戦によって莫大な対外資産を喪失し国民の信頼を失って危機的状況にあった保険資本、とりわけ独占的保険資本と一体になってその再建を優先する国家官僚機構のもとで、協同組合保険法案は廃案に追い込まれ、実現を見ることはなかった。独占的保険資本の再建過程は、国民の民主化闘争との対抗関係の中で展開していくが、国家の全領域にわたって官僚統制機構が形成され、国家権力が社会の経済構造に介入し、全法体系の現象形態にも歴史的な変化が生じてくるのである——もちろん、資本主義の経済構造における所有諸関係が商品形態によって媒介される法形態上の一般的・抽象的表現は維持されているが—。

したがって、消費者(契約者)保護を国家による保険監督行政の理念としつつも、官僚統制機構を通じて独占的な保険会社の利益確保に奉仕する政策を可能にする法的カテゴリーこそが保険業法とそれにもとづく政省令であると言えるであろう。

17) 米谷前掲書, p.313.

3. 「協同組合保険としての共済」の理論化のための方法論

保険経済論は協同組合による保険の自主的経営に理論的な裏づけを与えるとともに、保険政策・保険法体系の矛盾によってもたらされたわが国固有の「(協同)組合保険」問題を説明する必要性を提起したのである。したがって、われわれは保険経済論によるこうした理論的蓄積を継承しつつ、資本主義の発展・変化を踏まえて共済事業の今日的意義と諸課題を明らかにし、いかに理論的に説明するかが問われているであろう。

共済には多様な形態が存在しているが、主要な共済は各種協同組合法にもとづく共済、地方自治法にもとづく共済、農業災害補償法・漁業災害補償法にもとづく共済、および労働組合法にもとづく共済などである。これらの共済のうちわれわれが対象とすべきもつとも重要な共済の形態は、資本主義の社会経済的条件のもとで必然的に展開される共済で、経済主体間の個人的責任にもとづく保険契約関係の特徴とする個人保険範疇に属する協同組合や労働組合の共済等協同自治組織による保険である。

個人主義・私有財産制・自己責任原則を規範とする資本主義社会では、国民・大衆が個人のいのちとくらしを守るために自主活動を基礎に組織した協同組合は集団的な経済事業を発展させた。協同組合は、組合員の総意にもとづく経済的要求を事業化するのである。とくに、ドイツやイギリスに典型的に見られるように資本主義の独占段階になると、生命保険会社が簡易生命保険事業を本格的に展開し始め、勤労大衆や熟練労働者など比較的収入の高い層を中心に家計保険分野の市場を急速に拡大するようになる¹⁸⁾。しかし、未熟練労働者や低所得者層はなお生命保険に加入する経済的余裕に乏しく、生活保障の手立てを講じることが喫緊の課題となった。独占段階では労働者層だけでなく、農林漁業者および中小業者の組織化がすすみ、国民諸層の間で協同組合運動が広く展開されるようになり、「保険の仕組み」は生活保障を実現する重要な手段となったのである。

18) 押尾稿「家計保険としての損害保険—家計保険の経済学的性格分析—規定のために—」、『明大商学論叢』第64巻第3号、1982年、pp.85-107。

また、国家独占資本主義段階の歴史的局面では、労働者福祉活動も重要な意味を持つようになり、労働組合は組合員福祉の実現のために「保険の仕組み」を批判的に導入し、利用するようになった。

保険会社によって確立された「保険の仕組み」は資本主義社会における偶発的な事象の発生にもなう経済的損失に対する、市場法則にかなった合理的かつ科学的な経済準備の仕組みである—もとより保険技術は多数の法則や確率論、統計学などの自然科学の進歩と市場経済の発展に裏づけられ、経済活動に否定的な影響を及ぼす一定の危険に対する経済準備を多数の経済主体間で公平に分担し合うように貨幣数量化した「技術」であり、保険資本にのみ独占されるべきものではない。国民の多くが保険に加入し、保険事業が国民の生活保障の主要な役割を担って保険が「社会化」するのに反し、資本の運動として展開される保険事業の矛盾と限界がますます顕著になる中で、協同組合や労働組合等が「保険の仕組み」をその運動目的や組織運営原則に則って批判的に導入し、組合員の生活保障の実現のために積極的に活用するのは、当然のことと言える。

本稿では、保険経済論における共済に関するこれまでの研究成果を継承して共済を「協同組合保険」と理解し、その歴史的性格・役割を社会経済構造と関連づけて把握する立場を採る。したがって、わが国固有の「共済問題」の究明は、戦後の国家独占資本主義の歴史的局面における国家と保険独占の法的・政治的カテゴリーの生み出す改良的政策の矛盾とそれに対する国民のいのちとくらしを守る運動とのかかわりにおいて解明していく立場に立つのである。保険事業の発展が引き起こす矛盾とそれに対する国民の批判は、保険行政の権威と結びつく保険政策の一定の譲歩と改良をもたらす。こうした国民の生活保障の改善・向上の実現を目指す労働者福祉活動としての労働組合共済も、労働者の自主管理による「保険の仕組み」の実践であると考へべきであろう。

「協同組合保険（および労働組合共済等協同自治組織による保険）」は、すべての組合員の生活保障体系の根幹をなすとともに、自主的管理と協同・

共同性を作り出すのであって、その目的、主体、組織あるいは運営等は、私企業形態の保険と本質的に異なった性格と役割をもっており、「無認可共済」とは、したがって本質的に異なっているのである。

IV. 結 語

今回の保険業法改正では、「制度（認可）共済」、「労働組合等の共済」、「企業内共済」、さらには「小規模な共済」等については保険業法の適用が除外された。しかし、2005年4月21日に開催された第162回国会の財政金融委員会で、金融担当国務大臣は法施行後5年以内を目処に「少額短期保険業（者）」制度の検討を行い必要な措置を講じるだけでなく、保険業法にもとづく保険会社制度、少額短期保険業者制度、そして現在広く行われている根拠法のある共済の関係も含めて幅広い観点から検討していく必要があるという考えを示した。

保険業法改正のねらいは、理論的にも、実体的にも「協同組合保険としての共済」とはまったく異質の、いわば「無認可保険」と考えられる事業者に対し、「契約者保護」を大義名分にして「根拠法のない共済」として規制を行うこと、である。ただし、「共済制度全体の在り方」について今後検討するうえで問題となるのは、制度共済や労働組合の共済等に対し、保険会社と同等の規制を求めるイコルフッティング論が強く要請されていることである。

「協同組合保険としての共済」は、国民のさまざまな階層にとって生活保障体系の重要な一部をなしており、協同自治や連帯を促進しつつ、自主的管理にもとづく保険経営を通じて、生活の改善や社会的地位の向上を実現してきたことを認識し、評価すべきである。

もし、保険業法と同等の規制がこうした「協同組合保険としての共済（および労働組合共済等協同自治組織による保険）」に適用されることになれば、多くの国民が参加し、地域や職域において自主的に取り組んできた福祉活動のエネルギを損ない、持続可能な社会の発展に支障を来たし、社会秩序の

混乱を招くことが懸念されるであろう。

ところで、日本保険学会大会共通論題報告者の一人で「「根拠法のない共済」規制立法の現状と今後の課題—保険・保険業の定義と組織法的観点を中心に—」と題する報告をした村田敏一氏は、学会大会当日の会場配布資料の中で、「保険（業）と共済（業）」の概念上の区分について保険法上の「オースドックスな見解」を紹介しつつ、「現在の学説の到達点は（制度共済を含む）『共済といえどもその実質が保険にほかならない場合には、監督も保険と同じ基準で行われるべきであ（る）』¹⁹⁾とする立法論（洲崎教授）に集約されていくのである。」²⁰⁾と整理している。また、村田氏は今回の保険業法の改正について、「保険業の定義にかんする学説の到達点を実定法化するとともに、さらに所管官庁を異にする制度共済への規制を本格的に見直すための起爆剤となる事が期待されるのである。」と述べてるとともに、「今、問われているのはまさにその立法政策であり、その方向が…保険（業）定義論の到達水準と、等しき本質のものには等しき法（規制）をとという大原則に依拠すべきことは言うまでもなからう。」と断定している。

村田氏は、保険と共済の「（法形式的な）本質」について保険法学上の代表的な見解に依拠し「等しきもの」ととらえつつ、笠原、根立両教授および筆者の共済の経済的本質に関する見解に対し、「なお、協同組合保険（共済事業）につき、一定の濃淡こそあれ、その資本主義的保険（会社）に対するアンチテーゼとしての機能を強調する事により組合保険の独自の存立意義を際立たせようとする階級史観に定位した言説が戦後累積されてきた。我が国現在の大多数国民の意識・社会・政治状況を踏まえた場合、共済事業を含む協同組合運動を『資本家的搾取に対する階級闘争の一現象形態である』とする言辭（笠原博士）に象徴されるこうした保険・共済区別論に対しては、あ

19) 村田敏一「「根拠法のない共済」規制立法の現状と今後の課題—保険・保険業の定義と組織法的観点を中心に—」,平成17年度日本保険学会大会共通論題報告当日の会場配布資料, p.10.

る種の relics として甲鐘が打ち鳴らされているものと言えよう。²⁰⁾と指摘している。

村田氏が言うわれわれの「保険・共済区別論」が「relics として甲鐘が打ち鳴ら」されるような理論的分析、検討が果たしている、誰によって、どのような方法・内容で行われ論駁されたのか、筆者は寡聞にして知らない。科学的研究によって築かれた成果と真理とは、村田氏が「我が国現在の大多数国民の意識・社会・政治状況を踏まえた場合」に込める「期待」と「願望」やたんに時代が変わったとでもいうような理由だけでは、研究内容の価値や輝きを微塵も失うものではないであろう。

すでに述べたように、われわれが研究対象とすべき最も重要な共済の形態は「協同組合保険としての共済」である。協同組合・協同組合保険が形成されたのは資本主義社会においてであり、その社会的基盤である労働者、農林漁業者、中小業者等の集団の意識的関係としての協同組合・協同組合保険を通して、その物質的生産関係が具体的に現れているのである。つまり、協同組合・協同組合保険という経済的範疇は、資本主義社会における物質的生産関係の具体的現象形態なのである。経済学的には生産関係は、人間の物質的・活動的・必然的な媒介形態であり、自分たちの意識から独立して生成し運動する社会関係ととらえられる。資本主義的・生産関係の全面的な展開は、これらの階層、とりわけ労働者の階級的意識を成熟させてゆくのであり、協同組合・協同組合保険運動もその具体的な発現形態と言ええる。これに対し資本の側は、法的・政治的な上部構造においてその発展段階に応じたカタテゴリ一を成熟化させてゆくのである。保険業法（1900年）の制定は、まさしく資本の本源の蓄積期を経て産業革命を基礎としつつ産業資本主義が確立していく時期に照応した法的カタテゴリであり、また国家的官僚機構のもとで独占的保険資本再建を優先し協同組合保険を排除する保険業法改正と、保険政策をオナーライズする保険審議会の設置は、戦後の国家独占資本主義の歴史的

20) 村田前掲資料, p. 9。

局面における法的・政治的カタテゴリである。このように法律は政治的権力とともに、階級社会における必然的矛盾から形成される社会的規範であるというところを村田氏は看過しているのである。

村田氏は、「保険と共済」を同一視し、「等しき法（規制）」を適用すべきとする理由について、「一定の加入員数と一定の保険金額（見舞金程度かどうか）」という完全に客観的な指標のみをもって保険規制の束の適用対象が否かを判断することが妥当であると考えられる時、最早その対象の名辞にはさしたる意味はないが、あえて混乱を招かないために呼称を整理すれば、統一的な規制対象はすべて「保険」であり、規制対象外のものに法的呼称を付与する必要はない。²¹⁾と述べているが、村田氏の言う「完全に客観的な指標」とは、協同組合保険の事業、組織および運営を実質的に規定している集団的な組合員自治と協同組合原則（アイデンティティ）を捨象し、あくまでも形式的ないし外形的・技術的なメルクマールのみを比較しているに過ぎない。

村田氏の報告や共通論題報告後の会場の参加者との質疑応答において主に保険業界関係者から筆者に寄せられた質問に見られるように、「協同組合保険としての共済」における「組合員自治」を「主観的で、現実には存在しないもの」であり、それに依拠した「協同組合保険としての共済」と保険との相違を根拠のないものとすする批判や指摘こそ実体を理解しない「主観的」な謬見というべきである。「協同組合保険」は保険会社の反契約者・反社会的経営に對抗し、民主的・自治的な組織と運営によって組合員の意見を集約しつつ事業運営を行っているものであり、それゆえにこそ低成長下でも、また構造不況下でも安定した事業経営を展開してきたのである。

市場経済が混迷を深め、すでにその紐帯が崩壊している地域社会の再構築を図るうえでも協同組合・協同組合保険は重要な役割を果たしている。協同組合・協同組合保険は組織基盤に立って連帯による組合員間の人的結合を強め、地域社会においてさまざまな活動の輪を広げている。協同組合の各種経

21) 村田前掲資料, p. 10。

済事業、とくに共済事業は組合員の福利厚生に役立っているだけでなく、それを基盤にして地域社会の発展に深く貢献しているのである²²⁾。

(筆者は明治大学商学部教授)

22) ILOは2002年6月20日に開催された第90回総会において「協同組合の振興に関する勧告」を採択している。その中で、協同組合は「共通の経済的、社会的ならびに文化的な必要と願いを、共同で所有し民主的に管理される事業体を通じて満たす、自発的に団結した人びとの自治的な結合体を意味する」(前掲『ILO・国連の協同組合政策と日本』, p. 4) ことがはつきりと確認されている。ILOが21世紀初頭に、何ゆえに協同組合に関する包括的な勧告を行ったのであろうか。言うまでもなく市場経済が国内的にも、また国際的にも解決の困難なさまざまな問題を引き起こしており、民主的な人的結合体でありかつ協同所有、自治組織である協同組合が行き詰まった現代の社会・経済的諸問題の解決の重要な担い手として位置づけられているからにはほかならない。より具体的には、まず第一に、就労創出、資源動員、投資の刺激ならびに経済への貢献、第二に、グローバル化が協同組合に新しい多様な圧力、課題、挑戦、機会をもたらししているが、強力な人間的連帯の形態である協同組合はグローバル化の利益のより公正な分配のために必要とされていることが勧告に至った基本的認識である。(同書、p. 3) この勧告の趣旨を実現するための「政策的枠組みと政府の役割」について、「均衡のとれた社会は、強力な公共セクターや民間セクターと同様に、強力な協同組合、共済組合、その他の社会的セクターおよび非政府セクターを必要とする。」とし、「協同組合の性格と機能に合致し、…協同組合の価値と原則に導かれる、支援政策と法的枠組みを」(同、pp. 5-6) 求め、協同組合は「国内法と慣行とに則り、他の形態の企業および社会団体に認められているよりも不利ではない条件において処遇されるべきである。」(同、p. 6) と述べている。

1 共済事業の今日的意義と法規制問題

明治大学
押尾直志

1. 保険業法改正の経過と協同組合共済の対応

近年社会問題化した「無認可共済」問題を契機に、金融庁は金融審議会の審議を経て一定の基準を超える「根拠法のない共済」に対し「少額短期保険業(者)」という枠組みを新設し、保険業として監督・規制するために保険業法を改定して2006年4月1日に施行した。

※後述するように、「無認可共済」の実態は「無認可保険」である。「無認可共済」という表現は共済の本質ないし共済の歴史的、社会的性格を見失わせ、「共済」問題の所在を曖昧にする恐れがある。したがって、「無認可共済」という表現は望ましくないが、本稿では「協同組合保険としての共済」と「無認可共済」とを区別しながら、あくまでも説明の容易さのために便宜的に「無認可共済」という表現を使用する。

その基礎とされたのは、2004年に総務省が実施した「根拠法のない共済」に関する調査である。調査結果は同年10月に総務省行政評価局が『根拠法のない共済に関する調査 結果報告書』(以下、『報告書』と表記する)として取りまとめた。この『報告書』から「無認可共済」の実態が「協同組合保険としての共済」とはまったく異なり、保険業法にもとづく免許を受けずに「無認可」で行われている保険事業であるのは明らかであった。「無認可共済」は保険業法の規制を免れるために共済の名を隠れみのにした違法行為であったといえよう。金融庁は、「無認可共済」問題が発覚した当初は管轄外であるとして傍観していたが、消費者被害を放置すれば行政責任が問われるだけでなく、保険監督法による官僚統制の権威にかかわることになり、世論の批判を回避するために短期間のうちに保険業法を改定し対応を図ったのである。

しかし、「無認可共済」と制度共済など「協同組合保険としての共済」との本質的相違についてはほとんど議論を深めないまま問題を先送りし、「根拠法のある共済等」を保険業法の中に列挙して当面保険業法の適用を除外した。協同組合共済や労働組合共済は各種協同組合法や労働組合法など保険業法と

参考文献 2

問題を取り上げた。それらは主にマルチ商法まがいの募集行為、共済金不払い、共済の仕組みの安全性、経営・財務内容の不透明性、誇大広告、経営破たんなどに関するものである。

政府がこれらの業者に対し根拠法の有無を規制対象の基準にしたのは、従来、「保険」と「共済」の相違のメルクマールとされてきた「不特定性」と「特定性」が今日では区別し難い、との理由であった。わが国政府のみならず欧米諸国は、大規模協同組合共済の場合、「特定」の組合員を対象に共済の推進をしていると言っても、少額の会費を支払えば誰でも組合員（や准組合員）になり共済に加入できる、あるいは員外利用制度をもつ共済もあるため、事実上「不特定多数」を対象に事業を行っているのと変わらないという認識である。

協同組合運動は、周知のごとく「協同組合のアイデンティティ」に示されるように、すべての人々に解放されている。²⁾ 協同組合運動は実際には各種の共済事業を通して遂行、展開される。その理念・目的に賛同し、自らもその一員としての責任を受け入れる意志を持つことこそ出資・利用・運営すべての参加を原則とする協同組合、したがってまた共済の最大の特徴である。組合員参加は組織・事業運営原則の民主性・公平性に具体的に反映されている。これは、根拠法を持たずに協同組合原則にもとづいて運営される非営利・協同自治組織においても基本的に同様である。特定された組織を基盤として組合員相互の生活保障の実現を図ることを目的に運営されている共済組合も少なからず存在しているのである。

これに対し「無認可共済」における「特定性」は、「無認可共済業者」が本業の商品・サービスの購入・利用者に割引や特典を与えることによつて顧客管理や囲い込みの手段としている会員組織における「特定性」であり、非営利・協同自治組織における組合員の「特定性」とはまったく異質のものである。また、任意団体による「無認可共済」業者の場合も、共済（というよりも保険）事業のみを目的とし協同組合原則は存在せず、参加を前提にした民主的な組織ではない。総務省の『報告書』からも「無認可共済」の加入者の「特定性」は協同組合・協同自治組織における「特定性」と異なっているのは明らかである。政府が「不特定性」と「特定性」の区別ができえないとする根拠は非常に曖昧であり、保険業法改定に関し説明責任を果たしているとは言いがたい。

2006年4月に施行された改定保険業法では、1995年の抜本的改定時（1996

は別の法律にもとづいて設置されているにもかかわらず、今回の法改定では何らの説明もないうままに第2条「定義」中に含め規定されてしまったのである。これによつて「根拠法のある共済」は保険業の特殊な組織形態として位置づけられることになった。今後は保険業法の改定内容が基本的に共済にも適用されることになると考えなければならないであろう。

協同組合共済は「無認可共済」問題に対して、自らは根拠法に依拠していることを理由に自己防衛的な対応に終始した。共済団体の関心は、事業の現状に対応していない協同組合法の見直し、とくに共済に関する規程の整備（規制緩和）に向けられ、共済制度全体が直面している危機的状況を把握し得なかった。共済団体のこうした姿勢は、根拠法にもとづき所管省庁の監督・指導のもとに事業を拡大してきた事実にも裏づけられている。¹⁾

協同組合共済の実績に示される事業の発展状況は、もとより健全な事業運営によるところが大きい。同時に経済成長の鈍化・構造不況の長期化による所得の伸び悩み、倒産の増加、高失業率、税・社会保障負担の増大による家計への圧迫、さらには保険会社の反社会的経営への国民の不満なども間接的に影響していると考えられる。

しかし、組合員の高齢化や次世代対策の困難さに加え、金融・保険市場の競争の激化など、協同組合共済を取り巻く環境変化の中で、各共済団体は目標達成のために普及推進活動に相当の人的・物的資源を投入している。今日では、保険会社と同様に歩合制を導入して推進の実績を挙げている団体もある。総合事業を行っている協同組合において、共済事業がほかの経済事業の不採算性を補っているために共済事業への依存度は高い。それゆえ、各共済団体は共済の仕組み開発や経営ノウハウなどの面で保険会社に追随し業績至上主義に陥り、団体利己主義的傾向を助長しつつあるのではないか。

保険・共済一元的規制に向けた保険業法の段階的改定措置を見越して、共済制度そのものの存在意義を問われるような事態を招いた原因の一端はそこにもあるように思われる。

2. 「無認可共済」と協同組合共済の本質的相違

総務省の調査では「無認可共済」が「根拠法のない共済」に置き換えられ、問題の性格が変えられてしまった。「無認可共済」問題が表面化したのは2000年頃からで、全国の消費生活センターや日本共済協会に相談・苦情が増し、マスコミが「無認可共済」というセンセーショナルな見出しで大々的にこの

世帯数)は必ずしも高くなく一わが国の保険市場は欧米に比べ生命保険偏重の市場であり、必ずしも健全な保険思想が浸透しているとはいえない。高い解約・失効件数は依然改善されておらず、それが生保会社の収入に寄与してきたことは否定できない³⁾。

また、バブル崩壊後、護送船団体制下の矛盾を抱えたまま推進された規制緩和と政策により商品・価格競争が導入され、生・損保会社併せて9社が経営破たんし、消費者が犠牲を被った。消費者の自己責任は規制緩和と政策によってさらに拡大されつつあることを忘れるべきでない。消費者の権利が真に保障されるには、消費者主権を法的に明確に位置づけるとともに、行政の施策に消費者が直接参画し、意見を反映させるシステムを早急に確立することが不可欠である。

4. 共済をとらえる視点

「無認可共済」問題と保険行政の対応に感じて感じていることは、共済事業がこの半世紀間着実に発展を遂げてきたにもかかわらず、なお国民・消費者に共済事業の実体が正しく理解されておらず、共済団体の教育・啓蒙活動が十分であるだけでなく、共済に関する研究成果が周知されていないことである。本稿では、こうした問題意識の下にこれまでの共済に関する研究成果を踏まえつつ、共済事業がどのような今日的意義を持ち、役を果たしているかを明らかにしながら共済事業に対する法規制問題を検討する。

共済を論ずるに当たり、まず初めにいかなる概念でこれをとらえるのかを明らかにしておく必要がある。それはとりもなおさず、「無認可共済」といわれる事業と本来の、なしいはわれわれが研究対象とすべき最も重要な「共済」との違いを明確にする意味を持つている。共済に関する規程を持つどの法律でも「共済の定義」は下されているが実状である。本稿では、歴史的、社会経済的視点に立ち共済を「協同組合保険および労働組合共済等協同自治組織による保険」ととらえる。⁴⁾

なぜなら、共済は資本主義社会の生活条件の中で国民の広範な階層の自立した個人が生活を守るために連帯して組織する協同組合ないし協同自治組織による運動だからである。運動を通じて組合員は学習・経験を重ね、生活保障についての意識を高め、協同組合を基盤に相互扶助による協同組合保険の実践の必要性を認識するようになるのである。保険技術を利用して保障(補

年4月1日施行)に導入された第2条「定義」の中から「不特定の者を相手方として」という一保険業の「定義」として重要で不可欠な一言が削除された。³⁾

今回の保険業法改正案の取りまとめの過程で、金融庁に根拠法のない非営利・協同自治組織による共済団体のパブリック・コメントが提出され、保険業法の適用除外を繰り返し要請したにもかかわらず、まったく考慮されなかつた。「無認可共済」規制の基準は根拠法の有無ではなく、民主的な組織・運営原則で構成される協同自治組織としての共済組合の実体にこそ求められるべきである。

3. 保険業法改正と契約者(消費者)保護

保険業法改正案が承認された2005年4月21日の第162回国会財政金融委員会金融担当国務大臣は、新設する「少額短期保険業(者)」制度を5年後に見直すと同時に、保険会社制度のみならず現在広く行われている根拠法のあつた共済を含めた「共済制度全体あり方」を幅広い観点から検討していく考えを示した。同大臣はその理由として「『契約者保護』や『公正な競争条件』の観点からあらべき規制の姿を議論していくことが重要である」と述べている。

この答弁の中で保険業法を5年後に見直す理由の一つとして「契約者(消費者)保護」が挙げられているが、現行の消費者政策はあくまでも有事を想定し、事業者の規制・指導を通して間接的に消費者保護を行うことを基本としているのであり、保険業法もまた同様の立場である。ただ、同時に消費者基本法に示されているように、消費者にも一定の責任を負わせる「消費者の役割」が求められている。

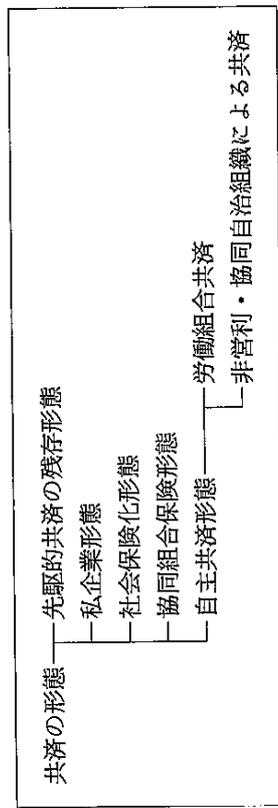
これまでの保険行政において「契約者(消費者)保護」はどれほど重視され、政策に反映されてきたであろうか。護送船団体制下では画一的な商品(約款)・価格(料率)政策により保険会社保護が優先された結果、消費者不在の過当競争が繰り返され、保険市場は寡占化がすすんだ。消費者には保険会社の経営内容や保険商品の仕組み、料率の適正さなどの情報はほとんど提供されず、保険市場の不完全性と不透明性は強かつた。それゆえ保有契約高や収入保険料および総資産などいずれの経営指標においても世界有数の保険大国といわれる事業規模であつたにもかかわらず、保険保護率(必要な保障・補償額に対する実際の保険契約高の割合)と付保率(全世帯数に対する加入

1970年代には2度のオイルショックにより市場経済が混迷を深める中で福祉国家政策は時を経ずして転換され、社会保障制度の私的保障制度への市場開放政策がすすめられた。大蔵大臣の私的諮問機関で事実上保険事業のあり方を方向づけてきた保険審議会(1959年発足)は政策推進に主体的な役割を果たした。医療保険分野に特化したアリコ・ジャパンやアメリカン・ファミリーに営業認可が与えられると同時に(前者は1973年、後者は1974年営業開始)、国内生保会社にも医療保険(1974年に手術給付金付疾病入院特約、1975年の保険審議会答申を受けて1976年には成人病特約など)の開発がすすめられた。

とくに、生保会社はコンシューマリズムの台頭の中で反社会的経営に対する批判にさらされていった時期であり、福祉産業としてのイメー・ジ・チェンジを図るには格好の機会であった。市場が飽和化、狭隘(きょうあい)化した生保事業は社会保障の代替的役割を積極的に担い、損保事業は家計保険分野の商品の総合化や長期化によって顧客確保と増収策をいっそう強めた。さらに、金融自由化やバブル期には資産運用規制の緩和を受け保険会社は総合金融機関化をすすめ、大手会社と中小会社との経営格差を拡大した。そのため、中小保険会社は高配当商品の開発や危険な資産運用などの経営戦略を採った結果一というより、護送船団体制下でも中小保険会社は保険引受収益を確保することが容易でなく、資産運用などで補てんせざるを得なかったのであるが、バブル崩壊後、不良債権や逆ざやなど多額の損失を抱えて経営破たん陥り、多くの保険契約者が犠牲を被ったのである。

国民の生活保障準備の主要な担い手であるべき保険事業の資本としてのごような矛盾と限界は、国家に対する社会保障制度の拡充の要求と、それを補完する自主的、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。この間、とくに生協共済と自主共済運動が急速に発展した。生協、とくに購買生協は店舗展開の拡大や班組織、あるいは「くらしの見直しに関する学習会」や講演会などを通じて共済についての教育・啓蒙活動に積極的に取り組み、購買事業など総合事業を行う生協の共済事業が浸透した。バブル崩壊後は購買事業が伸び悩み、生協経営における共済事業への依存度は年々高まっている。また、自主共済は従来、労働組合の福祉運動の一環として共済の取り扱いは行ってきたが、1970年代以降、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て自主共済運動への取り組みが広まった。「共済の今日と未来を考える懇話会」のメ

提供する共済はほかにもあるが、保険制度と同様に個人保険の範疇に属し、保険制度の本質との関連で最も重要な意味を持つ共済は「協同組合保険としての共済」である。「協同組合保険としての共済」の生成・発展は、資本主義社会における経済活動や社会生活に伴う危険に対して保障(補償)を提供する資本による保険制度の本質と密接にかかわっているのだから。したがって、われわれが研究対象とすべき共済は、協同組合保険形態と協同自治組織による自主共済形態である。共済の形態は、以下の図のように分類することができる。



出典：「協同組合保険論集 笠原長寿遺稿集」、共済保険研究会、1982年、P.214に掲載されている「共済の形態」の図の一部加筆。

わが国の共済事業は、保険会社のみ保険事業の独占権を与えた保険業法によって「協同組合保険」としての道を閉ざされ、各種協同組合法や労働組合法などを根拠法として発展するだけでなく、根拠法を持たない協同自治組織にもとづき独自に事業を行う自主共済運動としても広がった。共済事業の成功はその実践的成果を踏まえた共済理論の進歩に裏づけられている。これまでの、とくに1960年代頃までの共済に関する理論的・実践的成果において、共済は資本主義的保険政策の矛盾の産物として農業従事者、労働者および中小業者などによって組織され、資本主義的保険企業との競争者たる「協同組合保険」としてその歴史的、社会的性格が分析、規定されている。⁶⁾

5. 共済事業の新たな展開・具体的成果

共済事業は社会・経済のその後の変遷の過程において団体数、規模および組合員数が増大している。1960年代半ばには日本教職員共済会(1996年に教職員共済生協に名称変更した)、自治労共済および全通共済などが相次いで創設され、共済運動は新たな発展段階に至ったのである。

で規制することを狙いとした保険業法の改定は、共済制度の歴史的、社会的意義・役割を失わせることになるであろう。保険行政がそれを無視し、権威主義的に保険事業と同様の法的措置を講じようとする姿勢に対し、多くの共済団体から批判が出されている。保険業法の改定内容および保険行政の共済規制の立法政策的立場は、保険と共済に関する科学的、理論的認識を欠いているだけでなく、法改定手続きそのものも十分議論し尽くされていない問題を含んでおり、かつ改定の理由も不明確である。しかも、協同組合・協同自治組織における運動・指導理念や組織原則がまったく考慮されておらず、保険と共済を法契約的側面のみで同一視し、たんに根拠法の有無のみで保険業法の適否を判断していることなど多くの問題点が指摘される。

共済事業に対する保険行政のこのような法規制の方向は、健全で民主的な自主共済が果たしている国民の生活福祉に関する活動に対して重大な問題を含んでいることは明らかである。金融庁は改定保険業法の施行を楯に自主共済団体の実体・事業内容をまったく考慮することなく、根拠法の有無のみによって保険業法の適用を判断しているため根拠法を持たない多くの自主共済の存続が危ぶまれている。本書で、その共済団体・事業内容と果たしている意義・役割について詳細に述べられているように、自主共済運動のほとんどは保険会社が事業対象としない、つまり採算が取れない領域の保障である。それが共済で可能となるのは、まさしく非営利・協同自治組織を基盤にした相互扶助だからこそである。

共済事業全体に対処するこうした新たな法規制の動きを踏まえて、今回の保険業法改定で規制対象とされている根拠法を持たない自主共済など協同自治組織にもとづく共済について、あらためて理論的、実証的な考察を深めることが求められている。

7. 共済規制問題の狙いと共済の今日的意義 ― 結びに代えて

経済・社会のグローバル化・規制緩和の進展は共済運動・事業にさまざまな影響を与えている。現在、共済事業に対して提示されている法規制問題の背景・狙いをいかなる視点から検討することが必要であるのか。

金融・保険行政は、欧米からの市場開放要求とも密接にかかわる「無認可共済」問題を契機に、「根拠法のある共済」を含め共済事業全体を視野に入れ新たな法規制のあり方を提起したと考えられる。1980年代以降、アメリカはわが国の金融・保険市場の開放要求を強めてきた。共済規制に関しては本

ンパーである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共済組合および全国商工団体連合会共済会の共済事業は1970年代から1980年代にかけて開始された。一方、組織率の低下・高齢化や未組織労働者の増加、退職者への対応などの課題を抱える労働組合運動が地域対策の一環として取り組んだ共済生協としての県民共済やこくみん共済などの地域生命共済事業が新たな展開を示した。

共済事業のこうした発展状況の検証と環境変化の中での課題・展望を中心に、1984年に「これからの共済事業をめぐって」をテーマに日本協同組合学会春季研究大会が開催された。発足後間もない日本協同組合学会においては共済研究への関心は非常に高かった。本学会では農協共済、漁協共済および労働者共済を中心にしていた共済事業の実証的成果の検証とそれを踏まえた理論的な検討により、共済事業の到達点と直面している課題や果たすべき役割などに関して注目すべき成果が得られた。

この学会の成果は、翌1985年に竹内昭夫大教授によって展開された（したがって保険行政・保険業界の意向がそこに反映されていたと考えられるが）「保険・共済一元的規制論⁹⁾」に対し、保険事業と異なる共済事業の独自性と社会的存在意義を明確にしたことが評価される。また、各共済団体間の団結をいっそう強化し、共済規制の論議を鈍らせることに役立った。1992年に創設された日本共済協会はまさしくこうした共済組合間協同の具体的成果であるといえよう。

6. 自主共済に対する法規制

バブル経済と規制緩和・自由化の進展は保険会社の金融機能を強化して資金獲得競争を激化し、保険会社間の経営格差をいっそう拡大した。保険会社の経営姿勢がますます国民の求める真の保険ニーズと乖離（かいはり）する中で、保険経営に携わってきた業界関係者を中心にバブル期の1988年に設立されたコンサルティング会社（株式会社シスコン、現エーオンファイニティージャパン）が多くの「無認可共済」事業の仕掛け人であった。エーオンは共済会の立ち上げ、共済事業のマーケティング、共済商品開発ならびに経営指導など「無認可共済」全般にわたる事業を行い、100件以上の共済会の立ち上げを手掛けていた。それは、いわば保険と共済を法形式的に同一視してきた保険業界の歪んだ共済観の反映でもあった。

「無認可共済」規制を理由に保険事業と共済事業とをイコールフットイング

げられてきたのである。

アメリカの国際戦略を背景に進展するグローバル化の下で、差別、格差、陳外などさまざまな社会的不平等や雇用問題が引き起こされつつある。EU 諸国においてもこうした社会問題への対応がより重要性を増す中で、福祉社会の担い手として社会的経済セクターが一定の役割を果たしており、その一翼を担う共済組合への新たな期待が高まっている。EU 諸国の共済組合は多様な系譜を持ち共済以外にも事業を行っている共済組合などが存在し、歴史的独自の特性や繰り返されてきた共済規制と闘うことを運命づけられたわが国の共済事業と同一に論じられない。しかし、現在、EU 本部による社会的経済法の一つとして共済組織法制定について議論される中で、共済事業と保険事業を同一視し、同様の規制を適用しようとする意見もあり、各国の共済組合関係者が強く反対している事実、組織原理、設立経過、事業内容、あるいは法律などに彼我の違いはあっても、今日の社会経済的条件の下で非営利・協同セクターとしての社会的役割と存在意義などの面で、共済事業と保険事業とが本質的に相違していることを示している。

金融庁は「根拠法のない共済」への対応において、たとえば非営利・協同自治組織における共済であっても例外を一切認めず、「少額短期保険業者」になるか、あるいは解散するかを迫っている—それらの団体が改定保険業法の規制の適用除外を要請した際に保険会社になることをすすめた行政担当官もいるようであるが、共済の存在意義や役割について基本的な理解に欠けていると言わざるを得ない。多くの国民がさまざまな職域や地域において自発的に連帯し、生活保障の実現を図る制度を実践している。それは、憲法で保障された国民の基本的人権にかかわる問題であるし、結社の自由を認められた権利でもある。

共済の今日的意義は、次の点に求められよう。①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く共済組合は、連帯や団結によって格差、差別、陳外などの社会的不平等に取り組み、市場原理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。②協同組合原則にしたがい組合員参加の下に基本的な生活保障を実現するための制度を実践する。③組合員は経済的な恩恵を享受することによって協同組合運動の意義を深く理解すると同時に、協同思想・共済思想について学習・経験を深める。④共済は広範な国民が地域・職域において自主的、主体的に取り組み生活保障を確立する運動であり、社会保障を真に補完するとともに、社会保障の拡充を求

書巻末に収集、整理されているように、アメリカの金融・保険コングロマリの利益を代表しているアメリカ政府および在日米国商工会議所 (American Chamber of Commerce in Japan、以下、ACCJ と表記する) や EU、ロイズ保険組合などが意見表明している。保険業法による「根拠法のない共済」規制と、同法の 4 年後の見直しに向けた保険・制度共済の一元的規制論は欧米諸国の市場開放要求に対応するものであると同時に、これまで繰り返されてきた共済規制論を立法によって強行しようとするわが国政府と保険業界の市場拡大政策であると言わざるを得ない。

ACCJ が 2006 年 9 月に提出した意見書「共済と民間保険競合者の間に平等な競争環境の確立を要望」Ensure a Level Playing Field between Kyosai and their Private Sector Insurance Competitors では、「外資系企業が従来成功を収めてきた第三分野の商品の拡大を禁止すべきである」との立場から、「共済 (保険商品を提供する相互扶助協同組合) と金融庁の規制下にある民間保険サービス提供者との間に規制面で平等な競争環境を確立するよう要請」している。ACCJ は「根拠法のない共済」規制を目的とした保険業法改定 (案) 作りの過程でも同様の要望書を提出している。ACCJ はわが国の保険市場において外資系保険会社が享受してきた既得権を守り、「平等な競争環境を確立する」ため協同組合共済や 2007 年 10 月に民営化される株式会社かんぽ生命保険に対し規制を求めている。また、EU も「日本の規制改革に関する提案」の中で、保険業法改定による「無認可共済」規制を歓迎しつつ、「認可共済も保険業法の下に置かれること」を要望している (2005 年 10 月 27 日)。

共済はこれまでの理論的な研究成果とその正当性を裏づける実践的蓄積から明らかのように、国民の生活不安の中から連帯・団結にもとづいて必然的に生まれてきた自主的、主体的な運動・事業である。わが国の場合、「協同組合保険」は保険政策によって旧保険業法制定時から法的に排除、規制され、戦後の経済民主化政策の一環として制定された各種協同組合法の下で「共済」として生成・発展した。社会保障の貧困と、「保険の社会化」の下での「契約者不在」の保険経営の矛盾は、協同思想・共済思想を広め、国民を共済運動に結集し、保険の仕組みを批判的に摂取して生活不安への取り組みを促進させる原動力となった。共済は社会保障を真に補完するとともに、その拡充を求める国民的運動を組織してきた。また、共済は保険事業への対抗力としての役割を果たしてきた。わが国における共済の生成・発展は、保険行政と保険業界によって繰り返されてきた共済規制論との絶えざる闘いの中で成し遂

める国民的運動を組織する。また、共済に関する理論的研究・実践的蓄積が示すように、⑤共済は資本による保険事業に対する対抗力となり、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、⑥グローバル化・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、協同組合あるいは協同自治組織の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。そのために、⑦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、あるいは自治体と協力し、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みることが期待されている。共済運動は保険事業の対抗力としての力量を獲得する一方で、共済団体間、あるいは他の協同組合事業やNPOなどと幅広く連携し、「協同組合のアイデンティティ」に示されるような新たな価値を創造し、保険事業との本質的相違をより明確にしていけるかどうかが課題となるであろう。

【注】

- 1) 『2006年版共済年鑑』（日本共済協会）によれば、2004年度の共済事業実績は会員組合数8,794、組合員数6,739万人、総資産48兆2,689億円である。
- 2) 「協同組合のアイデンティティ」の中の「原則」では、「第1原則」に「自発的で開かれた組合員制」がある。すなわち、「協同組合は、自発的な組織である。協同組合は、性別による、あるいは社会的・人種的・政治的・宗教的な差別を行なわない。協同組合は、そのサービスを利用することができ、組合員としての責任を受け入れる意志のある全ての人々に対して開かれている。」（日本生活協同組合連合会編『21世紀を拓く新しい協同組合原則』、1996年、コープ出版）
- 3) 1995年に改定された保険業法第2条「定義」は以下の通りである。
この法律において「保険業」とは、不特定の者を相手方として、人の生死に関し一定額の保険金を支払うことを約し保険料を収受する保険、一定の偶発の事故によって生ずることのある損害をてん補することを約し保険料を収受する保険その他の保険…(中略)…をいう。(以下省略)
- 4) 押尾直志稿「協同組合保険としての共済と『無認可共済』に関する考察—保険経済論から見た本質的相違を中心に—」、日本保険学会『保険学雑誌』第592号、2006年)
- 5) 笠原教授は、戦後のわが国における共済事業の発生と発展の歴史的性格と社会的側面を次のように述べている。「(1)共済…押尾社)問題を要請してくる社会的基盤は農民、中小業者、労働者であるということ。(2)戦国の保険政策の矛盾の産物であること。(3)組合保険の抬頭と進出は資本主義的保険企業に対する新たな競争者の出現を意味することである。」(『組合保険の歴史的考察(一)』、『共済保険研究』第1巻第2号、共済保険研究会、P.13-14、1959年)
- 6) 竹内昭夫稿「保険と共済」、江頭憲治郎編『鴻常夫先生選厝記念 八十年代商事法の諸相』、有斐閣、1985年。

参考文献 3

「新たな段階を迎えた共済運動」

明治大学商学部教授 押尾 直志

2005年4月に改定された保険業法では、「根拠法のない共済」を規制することを目的に「保険業の定義」中から「不特定の者を相手方として」という不可欠の要素を削除し、「特定の者を相手方」とする場合であっても人の生死に関し一定額を支払うことや一定の偶然の事故によって生ずることのある損害のてん補を約束し金銭を収受する事業であれば、「保険業」と看做すこととする見直しを行った。従来保険会社の認可基準とは別に、最低資本金（基金）や保険契約金額の上限を制限した取り扱い保険商品、あるいは資産運用制限などを内容とする「少額短期保険業者」という枠組みを新設して、一定基準以上の要件に該当する「根拠法のない共済」を規制しようとしたのである。この結果、「根拠法のない共済」団体は保険会社か、または「少額短期保険業者」のいずれかにならざるを得ず、それが不可能であれば（保険会社への営業譲渡を含めて）解散するか、制度内容を大幅に変更して小規模の互助制度として存続する道を模索することを余儀なくされたのである。

改定保険業法は2006年4月1日に施行され、一定基準以上の要件に該当する「根拠法のない共済」団体は同年9月末日までに「特定保険業者」として届け出ることが義務づけられた。389団体が届け出をしているが、これまでのところ、「少額短期保険業者」として申請しているのは2社のみという状況である。報道によれば、すでに4業者が廃業し、165業者が廃業の意向を伝えている。（日本経済新聞、2007年6月12日付け）

周知のごとく、今回の保険業法の改定においては「無認可共済」と共済の本質的相違だけでなく、保険と共済の異同についてもほとんど議論を深めないまま、「根拠法の有無」を拠り所に半ば強引に共済規制が導入された。しかも、共済団体の事業・組織・運営等の実体に関してはほとんど考慮されず規制の適否が決められた。このため、根拠法を持たず、職域・地域において組織された協同自治団体を基盤に組合員の生活の改善、向上を目的にして民主的かつ健全に運営されてきた自主共済が保険業法の規制対象とされ、その多くが存続の危機に瀕している。自主共済という場合、かつては企業内共済に対抗し、労働組合を中心に自主的に組織された共済組合を指していたが、1970年代以降の福祉政策の転換の中で職域・地域において広く組織された非営利・協同自治組織による共済の形態を自主共済に含めて理解する必要がある。

こうした状況の下で、自主共済を守り、保険業法の適用除外を求める運動が

全国に広がり始めている。運動は全国保険医団体連合会、全国商工団体連合会共済会、日本勤労者山岳連盟および全日本民主医療機関連合会共済組合の4団体によって2005年12月に結成された「共済の今日と未来を考える懇話会」(以下、「懇話会」と略記する)が中心となって、会員団体間の情報交換、自主共済に関する学習会・シンポジウムの開催、金融庁への要請行動、国会議員を対象にした自主共済に関する学習会の開催や国会議員との懇談会を実施するなど、組合員はもとより広く社会に向けて共済運動の意義や共済団体の実態、および共済規制問題などについて情報発信しつつ、会員団体相互の連携・団結を深めている。全国版の「懇話会」の運動はさらに地方に広がり、都道府県版の「懇話会」が相次いで設立されている。「懇話会」によるこうした活動には、労働組合共済や知的障害者互助会など会員外の共済団体も参加している。「懇話会」は協同組合共済や労働組合共済との連携・団結を強化する取り組みをすすめている。

自主共済団体間のこうした連携・団結は、改定保険業法による自主共済規制を契機にして促進されたものではあるが、自主共済規制が私たちの社会・生活にいかんに深刻な事態をもたらすか、また自主共済のみならず協同組合共済を視野に入れた共済規制のねらい・背景はいったい何かなど、自主共済を守るだけでなく、共済規制を社会全体の問題としてとらえ、取り組む運動へと発展しており、共済間協同によって共済運動が新たな段階を迎えていると言えるであろう。

共済制度を守り、くらしといのちを守るこうした運動の具体的成果として、労働組合共済を含むさまざまな自主共済団体をはじめ協同組合共済、共済研究者等が一体となり、文字通りの産学協同によって共済の理論・歴史と、国民生活に不可欠な役割を担っている主要な共済組合の現状と課題を明らかにしつつ、共済規制に相当の影響を持ったと考えられる在日米国商工会議所の一連の意見書等の資料を時系列的に整理、解説し、社会に問題を提起したことは特筆されるべきである。(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』、保険毎日新聞社発行)

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 —

押 尾 直 志

■アブストラクト

保険法部会「中間試案」において提起された最も重要な問題は、保険契約法の「適用範囲」に「共済」を含めることである。商法の「保険」に関する規律を見直す上で、第502条に規定する「営業的商行為」としての性質を曖昧にするだけでなく、「共済」の歴史的、社会的使命・役割および意義を軽視する虞がある。

保険法学による共済規制論は、とくに1970年代以降、市場経済が混迷し国民の生活不安が増大する中で、共済運動が新たな発展段階に移行していくの軌を一にして展開され、2005年改定の保険業法および保険法部会「中間試案」に色濃く反映されている。

保険法学は保険技術的・法形式的視点から「保険」と「共済」を同一視することによって一元的規制論を主張するのであり、「共済」を性格・特徴づける組織・運営原則を考慮の範囲外に置いている。したがって、保険法部会「中間試案」において示された保険契約法の「適用範囲」に「共済」を含める方針は再検討されなければならないであろう。

■キーワード

保険契約法の「適用範囲」、「営業的商行為」としての「保険」、共済。

/平成20年1月4日原稿受領。

参考文献 4

序

2006年9月に法務大臣から法制審議会（法務大臣の諮問機関）に対し、保険法の見直しに関する諮問が行われ、法制審議会のもとに「保険法部会」が設置された。「保険法部会」は「保険法の現代化」に向けた作業を開始し、2007年8月14日に「保険法の見直しに関する中間試案」（および「保険法の見直しに関する補足説明」）を公表するとともに、パブリック・コメントに付した。

保険法の見直しに関する諮問では、広く社会に定着している保険契約について、保険者、保険契約者等の関係者間におけるルールを現代社会に合った適切なものとする必要があるとの認識に立ち、二つの見直しのポイントを指摘している。その第一は、商法に規定されている保険契約に関する「規律の内容の現代化について」である。具体的には、商法が定める保険の類型（損害保険契約と生命保険契約の2類型）を見直し、いわゆる第三分野の保険契約（傷害保険契約および疾病保険契約）を典型契約として位置付け、適切な規律を法定すること、損害保険契約に関し、物保険の機能に応じてその規律を見直し、責任保険についてもそのルールを整備すること、生命保険契約に関し、高齢化社会における役割の重要性にかんがみ、多様なニーズに応えられるように規律の見直しを図ること、ならびに保険契約の成立、変動および終了に関する規律について「保険契約者の保護」、保険の健全性の維持、高度情報化社会への対応等に配慮し、規律の内容の見直しを図ることである。（諮問第二は、主として法文を「現代語化」することであり、ひらがな・口語体の法文に改めるほか、所要の規定の整備を行うことが要請されている。（諮問第78号）

このように「…保険法の現代化は、現代語化と実質改正の両方を行おうとするものである。そして、実質改正にかかる最重要課題と位置付けられているのは、保険契約者（とりわけ消費者たる保険契約者）の利益保護であ

る。」¹⁾とされる。

商法の中に保険契約に関する規定が置かれてから実に1世紀ぶりとなる保険法の抜本的な見直しに際し、「保険契約者の利益保護」の観点から新たに提起された重要な問題のひとつは、保険法の「適用範囲」である。現行商法では、第二編商行為、第502条（営業的商行為）において、「次に掲げる行為は、営業としてするときは、商行為とする。」として第9号に「保険」を挙げ、第10章に損害保険（総則の後に火災保険と運送保険）契約および生命保険契約に関する諸規定を置いている。

「営業的商行為」としての「保険」とは、言うまでもなく営利企業である保険会社の「商品」である「保険」のみを指している。しかし、保険法部会による「保険法の現代化」の中間「試案では、『契約として実質的にこれら（保険契約…押尾注）と同様のもの（共済等）も適用範囲に含める（併せて保険の意義についての規定化は、その当否を含め、なお検討する）』とされてい²⁾る。ただし、「見直しの対象は…（商法の）保険契約に関する規定を中心とする契約法上の規律で…（保険者に関する監督法や組織法における規律のあり方について直接検討するわけではない…）…」。「…保険と共済とは、制度の理念や歴史的な沿革はもちろんのこと…共済の相互扶助としての性格や共済の各根拠法ごとの特殊性等を考慮すべきことの指摘もされており、これについては個々の規律の性質の問題として考慮していくことが考えられる…」³⁾と付言されている。

これに対し、共済団体間の連携と協調を促進することを目的に1992年に結成され、現在わが国の主要な14協同組合共済団体等と3賛助会員団体によっ

- 1) 洲崎博史教授稿「保険契約法の現代化」（以下①論文）、「平成19年度日本保険学会大会報告要旨」、P.28、および商事法務No.1808、日本私法学会シンポジウム「保険法改正」、「総論①新保険法の航程と構造」（以下②論文）、P.6。
- 2) 社団法人日本共済協会・基本問題委員会「『保険法の見直しに関する中間試案』に対する日本共済協会の基本的見解」、「共済と保険」、2007年10月号、P.28。
- 3) 「保険法の見直しに関する中間試案の補足説明」。

て構成される日本共済協会（基本問題委員会）は、商法第502条第9号の適用を前提とした「保険」と、組合員の最大奉仕・事業の非営利性を条件とした協同組合共済を無条件に「保障という機能」や「契約行為」という側面から同一の規律のもとにおく保険法部会「中間試案」に対し、協同組合共済の相互扶助としての社会的役割や組合自治を軽視したり、「共済」に対する理解を曖昧にする恐れがないかを問題視する。日本共済協会（基本問題委員会）の見解は、「中間試案」で検討されている個々の規律の性質の問題に加えて、改めて協同組合共済の組織・運営上の特質や制度理念を踏まえた「契約に関する法律名」を設定することや、「保険」と「共済」に関する「定義規定」を設けること等法制度上「保険」と「共済」の本質的相違を明確化するための検討を求め内容となっている⁴⁾。

「『保険法の見直しに関する中間試案』に対する日本共済協会の基本的見解」の中で提起されているように、保険法部会（ないし法務省当局）が「保障という機能」や「契約行為」という「保険」の外形的、技術的特徴のみを強調し、「共済」そのものを規定する組織・運営上の特質を切り離して一本来、それが「共済」の性格を規定し、特徴づけるのであり、決して切り離さないものであるが同一の法律のもとに一元的に規制しようとの方針を示しているのは、「協同組合のアイデンティティに関するICA声明」（1995年9月に開催されたICA全体総会で採択）に明示されている、組合員により「民主的に管理」（第2原則）される「自治的な自助組織」（第4原則）であり、「コミュニケーションへの関与」（第7原則）等に示される協同組合の価値や原則、社会的・歴史的役割や意義の重要性を正しく評価、認識していないからであると思われる。また、後述するように、「保険」と「共済」を同じ法律で規律しようとするれば、商法における「保険」の「営業的商行為」性が曖昧になる虞がある。もし、「共済」にも「営業的商行為」性があり「保険契約法」で規制しなければ「共済」の契約者（組合員）保護を図れないと判断するの

4) 日本共済協会・基本問題委員会前掲稿, P.29.

であれば、「共済」の本質を見誤ることにもなる。

ただし、日本共済協会・基本問題委員会が要請している協同組合共済の組織・運営上の特質や制度理念を踏まえた「契約に関する法律名」を設定したり、「保険」と「共済」の定義規定を設けるにしても「保険」の「営業的商行為」性を曖昧にしたまま、法契約的性質のみの定義規定を設けるのでは意味がないであろう。

保険法部会による「保険法の現代化」の最も主要な狙いは、今まで商法・保険法の規制を受けることのない中小企業等協同組合法（第9条第7項5）にもとづく「共済」を除いて「共済」を保険法の中に取り込むことにあるのではないか。「契約者保護」を大義名分にして商法の「保険」の規定の大前提になっている「営業的商行為」の主体である保険会社の存在を片隅に追いやり、「保険契約に関する規定を中心とする契約法上の規律」を見直しの対象とすることで、「保険」における「保険契約」の側面のみを強調することによって「営業的商行為」性は曖昧にされる。「共済」は「共済契約」に矮小化され、保険契約と「同様のもの」として一元的に規制されるべきであると立論される。もしそうだとすれば、保険契約法は「保険」と「共済」とを一元的に規制するために商法から切り離され、「単行法化」されるべきことが当初から論まれていたと考えざるを得ないであろう⁵⁾。

筆者は平成19年度日本保険学会大会・共通論題「保険契約法の現代化と消費者利益」の質疑応答において、「保険契約法の現代化」というテーマで報告した保険法部会委員でもある洲崎教授に、「共済」を「適用範囲」に含めて保険契約法を商法から分離せよとすれば、保険の「営業的商行為」性を規定した商法の趣旨が曖昧になるのではないかと質問（票を提出）した。洲崎教授は「保険契約」のみならず「共済（契約）」もともに「附合契約性」があり、「保険契約者保護」の観点からは「共済契約」も同様に保険契約法

5) 洲崎教授は、前掲稿「保険契約法の現代化」において最重要課題と位置付ける「保険契約者保護」を図るために規律内容を見直すうえで、これを商法から分離し「単行法化」するのが自然であると主張している。

の「適用範囲」に含める必要があることなどを理由に挙げ、自身の見解と筆者のそれとが相違すると回答したが、「保険契約」を保険会社と切り離して理解しようとする保険法学における「保険」の理解の仕方の根本的な問題点が洲崎教授の見解に端的に表れている。

本稿では、日本保険学会大会・共通論題の質疑応答の時に補足質問できなかかった内容も含めて、保険法部会の「中間試案」で示された保険契約法の「適用範囲」とくに「共済（契約）」をも保険契約法の「適用範囲」に含めようとする法務省保険法部会の方針と、そこに反映された保険法学の保険本質論的「保険（契約）」観の問題点を検討することとする。

I. 保険法部会における「保険（契約）」の「定義（案）」

保険法部会では、保険契約法に「保険契約」の定義規定を置くかどうかは別として保険契約法の「適用範囲」を考えるに当たっては、「保険」の定義について検討しておくことが必要であるとして、「保険、共済その他名称のいかんを問わず、発生するかどうか、又は発生の時期が不確定な一定の事故が発生する危険に備えるために、多数の者がその危険に応じて保険料を拠出し、事故が発生した場合にその拠出を受けた者が金銭の支払いその他財産上の給付をすることを内容とする私人間の仕組み」という定義（案）を提示している⁶⁾。

この「保険」の定義（案）からわかるように、保険法部会は「保険」を「私人間の仕組み」と規定しているが、その「仕組み」を構成する「私人間」が歴史的に規定されたいかなる経済主体であり、社会の再生産過程のいかなる部分で、それぞれどのような立場で関係を結ぶ「経済制度」であるのかという視点がただけでなく、保険制度の要素のひとつである「共通準備の形」も欠落している⁷⁾。これは、1995年改定の保険業法第2条「保険業の定義」について、「共済」にも適用できるように、2005年改定では「不特定の

6) 保険法部会資料13, P.11.

7) 水島一也教授著「現代保険経済（第7版）」, P.15以下。

者を相手方として」という「保険業」の不可欠の要素を削除したのと同様のねらいがあるのではないかと推測される。

洲崎教授は、さらに「現行商法と同様に新保険法には保険の定義規定を置かないというアプローチも十分考えられるところである。この場合には、保険の定義を介しない形で、共済契約にも新保険法が適用されることを示すことが必要となる。」⁸⁾として、「…新保険法においても現行商法と同様に損害保険契約等の定義規定を置くことは予定されているから、これらの概念を介する形で、すなわち『保険契約、共済契約その他名称のいかんを問わず、損害保険契約、生命保険契約、傷害保険契約または疾病保険契約に該当するものには、本法の規定を適用する』といった条文を置くことで、共済契約への新保険法の適用を明らかにすることが考えられよう。」⁹⁾と提案している。

いったい、「契約」は契約関係上の両当事者が存在して初めて発生し、成立するものである。「保険契約」は将来の一定期間にわたる経済的保障の売員であり、「保険」商品の現象形態である。「保険契約」においては「保険」商品を販売する一方の当事者である保険者と、「保険」商品を購入する他方の当事者である保険契約者との経済的力関係が当然のことながら重要である。その経済的力関係は、まさしく歴史的、社会経済的に制約されたその経済主体の性格によって規定されるのである。とくに、家計保険の場合、保険者と保険契約者との経済的力関係の差は明らかに存在する¹⁰⁾。企業保険は、保険会社も保険契約者である企業も同じく資本として対等な立場で「保険契約」取引に臨むのであって、経済的力関係の差は存在しない—もちろん、独占段階では独占的大企業と中小・零細企業では歴然とした経済的力関係の差は存在する—。それゆえにこそ保険法部会でも「保険契約者保護」の対象は「消

8) 洲崎教授前掲②論文, P.7.

9) 洲崎教授同上稿, P.7.

10) 押尾直志稿「『保険資本論』における家計保険—家計保険の経済学的性格分析—規定のための一視点—」, 『明大商学論叢』第61巻第6・7号, 1979年2月および同「家計保険としての損害保険」, 『明大商学論叢』第64巻第3号, 1982年1月参照。

費者たる保険契約者に限定しているのではないか。保険法学においては「保険制度」を資本主義社会における再生産過程と関連づけ、資本の運動として捉える視点が明確でなく、家計分野の「保険契約」における契約当事者間の経済的力関係の差については常に考慮の範囲外に置かれている。

II. 「保険契約」の「附合契約性」と「共済」への類推適用

商法において「保険契約」に関する規定を設けているのは、保険会社の事業が「営業的商行為」であり、そこで使用される約款、すなわち「保険」商品内容を法律で明確に規律することにより専門知識を持つ企業である保険会社に対し、一般的に「保険契約」について知識の乏しい「消費者たる保険契約者」を保険契約上、保護する必要があるからにほかならない。

「保険契約」の「附合契約性」は、保険会社が「営業的商行為」として不特定多数の者を相手に大量かつ迅速に契約を処理するために、契約内容を一方的にあらかじめ定めることによって生じる「保険契約」の特性のひとつである。家計保険の場合、「保険契約」の他方の当事者である保険契約者にとっては契約内容について交渉の余地はなく、保険者が定めた契約内容を全部受け容れるか、さもなければ全部拒否する以外に選択の余地はない。また、保険約款は商法の規定だけでは実際上不十分なので保険会社は自らが決して不利になることのないよう、細部に亘り念には念を入れて専門用語や難解な表現で条文をまともな上げた大部なものである。「消費者たる保険契約者」が契約に際し提示された約款の内容をすべて理解し、納得したうえで加入申込をすることはほとんどないのが現実である。一保険会社が契約に際し、保険約款をなぜ保険契約者に提示して不利益情報を含めて説明し、手交しないのか、また保険行政がなぜ手交するよう指導しないのか、かねてより指摘、要望されているところが、依然改善されていない。家計保険の場合、保険契約者は保険約款を理解できるはずも読むはずもないし、すべて説明しきれないから、契約時に必要な事柄だけ説明して、事後的に保険証券といっしょに送付すればよいという保険契約者に対する蔑視があるのではないか。保険

約款内容を加入時に説明し、交付するのは、契約当事者としての保険会社の責務である。それゆえに保険契約上、弱者である「消費者たる保険契約者」の保護を図るため、保険約款は基本的に保険監督官庁が事前認可制を採っているのである。しかし、事前認可制と言っても消費者が新たに認可される保険約款の内容を知るのは、認可が下り、保険会社とその保険商品を販売し、消費者がその保険に加入した後のことであることをご想起すべきである。

「保険契約」の「附合契約性」は、あくまで「保険」商品を生産、販売する一保険商品の場合は、契約＝生産と擬制されるが、一保険会社の資本（絶えず増殖し続ける価値の運動体）としての性質から生じるのである。

「保険契約者保護」を目的とした「保険契約法の現代化」はもろろん重要であり、早急にすすめるべきであるが、「保険契約」の本質を規定する、その経済主体である保険会社の資本としての性質を無視し、あるいは切り離し、あたかも「保険契約」が「保険」そのものであるかのごとく観念し、それ自体に「附合契約性」等の「保険契約者保護」にかかわる問題が内在しているかのごとき転倒した理解のもとで「共済」をも同一視し、保険契約法のもとに一元的に規制しようとする立場は科学的な根拠が不明確で、到底受け容れられない。

「共済」の場合は、地域・職域において共通の経済的、社会的、文化的欲求を協同して満たすための運動として組織された「人と人との結合体」を母体に、相互扶助の理念にもとづき生活保障を実現するための制度であり、加入者（構成員）は同時に「共済」の運営主体（共済者）ともなるのであって、保険事業のように「保険」商品の売り手と買い手という相対立した関係とは決定的に異なる。「共済」は非営利・協同自治組織—協同組合共済も労働組合共済も同様である—を母体とし、組合員の参加により民主的かつ健全に運営される。非営利・協同自治組織は「共済」を実施することだけを目的とするのではない。もとより「営業的商行為」として「共済」を実施するわけではなく、「契約行為」を伴っているにしても「共済」の組織・運営原則に則っており、保険会社のそれとは本質的に異なっている。したがって、そこに

は「保険契約」と同じ意味での「附合契約性」は存在しないというべきである。

「共済」において使われる規約・規程等はすべて組合員総（代）会に提案され、事前に審議、承認された後に初めて導入されるのである。「共済契約」というよりもむしろ「共済」制度における規程等に保険約款と同じ「附合契約性」の存在を類推し、保険契約法の適用を当然視する法務省保険法部会の見解には明らかに問題があり、なんらかの政治的判断が働いているのではなにかとの疑問を持つ。

III. 保険監督法・保険契約法見直しの背景

1994年10月に保険分野の大幅な規制緩和を認めた「日米保険協定」が結ばれた。この「協定」は、保険事業免許の認可や保険商品・保険料率等の審査の簡素化、生・損保の相互参入等、外資系保険会社の日本市場への参入を容易にする内容である。1995年に「金融サーヴィスに関する日米両国政府による措置」が確認され、アメリカの要望を受け容れる内容で保険業法が57年ぶりに抜本的に改定された。翌1996年4月に改定保険業法が施行されたのを受けて、同年11月に「金融ビッグバン」構想が提唱された。これにより金融・保険市場の外資への開放が促進され、同年12月に「日米保険合意」が成立したのである。

1999年12月に、アメリカ保険業界団体、国際保険評議会 (International Insurance Council, IIC と略称) はアメリカ通商代表部 (The United States Trade Representative, USTR と略称) に日本の郵政省が管轄する簡易生命保険 (当時) と生活協同組合の共済は「日米保険合意」に違反している可能性があるとすする意見書を提出した¹⁰⁾。さらに、USTR は1974年アメリカ通商法 The Trade Act 1974第181条にしたがって、アメリカに不利になるような外国政府の貿易制限的な政策・慣行等に関し、毎年議会に提出する報告書である「2000年外国貿易障壁報告書」 National Trade Esti-

11) 時事通信社 BRAIN, 1999年12月8日付。

mate Report on Foreign Trade Barriers 2000の「サーヴィス障壁」・「保険」の中で、簡易生命保険と相互扶助組織 (共済) が巨額な「保険」を提供していることを指摘しており、これらが日本市場への参入の障壁になっていることを改めて強く印象づけている。

アメリカの巨大金融・保険コングロマーットの利益を代表する IIC のロビイング活動を受け、USTR は再三にわたって日本政府に保険市場の規制緩和、簡易生命保険の民営化、ならびに「共済」への規制強化を要請してきた。その具体化の第一段階が郵政民営化であり、第二段階が「共済」規制であるとの指摘もある¹²⁾。

『主権在米経済』の著者である小林興起氏は郵政民営化法案に反対し、2005年の衆議院解散総選挙において「刺客」を送り込まれ、落選した元自由民主党議員である。小林氏は、本書第7章「共済の危機」の中で、2005年改定の保険業法による共済規制について、「小泉政権の郵政民営化にともなう『簡保解体』とそっくりではないか？郵政民営化の真の狙い real goal が簡保のカネを市場に流出させることであつたように、共済のカネもまた市場に流出するのだ。」¹³⁾ 「…共済を保険業法に組み入れて、トラブルをなくし、加入者 plan holder (消費者 consumer) を保護しようというのが、今回の『保険業法等の一部を改正する法律』の大きなポイントだった。(中略) しかし、よくよく考えてみてほしい。この法改正は、共済を保険と同じように、金融庁の監督下に置き、金融商品 financial commodity として扱うのだから、『規制緩和』 deregulation どころか『規制強化』 tightening of regulations なのである。つまり、『トラブルをなくし、消費者を保護する』などというのは表向き理由 official reason で、本当の理由 real reason は別のところにあつたのだ。」¹⁴⁾と述べている。

12) 小林興起氏著「主権在米経済—「郵政民営化」軌記—」, 光文社, 2006年5月。

13) 小林氏同上書, P.231。

14) 小林氏同上書, P.231。

「保険法の現代化は、民事基本法の現代化というこの10年ほどの法務省のプロジェクトの一環として行われるものであり、¹⁵⁾「…共済及び保険のいずれについても、関連する組織法や監督法の規定を見直しの対象とするものにはありません。」¹⁶⁾と説明されているが、保険契約法の「適用範囲」に「共済」を含める論拠には矛盾があり、2005年改正の保険業法との関連と、その背景にアメリカの強い市場開放要求があるのではないかと考えざるを得ない。

IV. 保険法学における「保険」概念規定と「共済」

法務省保険法部会「中間試案」に見られるように、保険法学や立法論においては、「保険」商品の具体的・一般的表象である「保険契約」をその主体から切り離し、「保険（制度）」を「保険契約」であるかのごとく理解し、説明する。「保険」の本質に関する保険法学の理解の仕方には、「保険」を歴史的、社会経済的制度としてではなく、法律的に個別の保険契約が集積することに よって成立する危険分散の経済制度として捉える傾向がある¹⁷⁾。その視点は 保険技術・法形式（あるいは加入目的）等に置かれ、「共済」は「保険」と同 一のもので理解される¹⁸⁾。

たとえば、かつて大森忠夫教授は、「各種の共済」と「保険」との異同を、 給付反対給付均等の原則や大数の法則など「保険」の原理・原則と「事故発 生に際して支払われる金額の限度（たとえばいわゆる見舞金程度にすぎない か）などが重要な標識となるであろう。」とし、保険技術的ないし保険実務 的要素に求め、「これら諸要素の有無は、いわば程度（傍点押尾）問題で あって、明確な一線を画することのできない場合が少なくなく、結局は…諸 要素を総合的に観察して、保険とそうでない単なる共済事業とを判別するほ かないであろう。」¹⁹⁾と述べた。すなわち、大森教授は「共済」と「保険」の

15) 洲崎教授前掲①論文、P.28。

16) 萩本修氏稿「保険法の改正と共済」、『共済と保険』、2007年12月号、P.20。

17) 西島梅治教授著『保険法』、現代法学全集26、筑摩書房、1980年、PP.10-12。

18) 西島教授著同上書、P.35。

19) 大森忠夫教授著『保険法』、保険法学全集31、有斐閣、1970年、P.6。

異同を保険技術や保険実務的な要素に求め、その「程度問題」と捉えたために、「程度」の低い場合を「単なる共済事業」としてしか理解しなかった。

また、近年展開されてきた「共済規制論」の主たる論者である竹内昭夫教授は、「保険契約者保護」の観点から「法律的形式」や「名称」によって保 険契約法の対象を限定せず、保険契約法を「共済」にも適用すべきであると 主張した。竹内教授は、中小企業等協同組合法の場合のように損害保険契約 法が準用される「共済」とされない「共済」があることや、加入者数の増大 に伴う「共済」の大規模化（とそれにもとづく組合員意識の希薄化の想 定）共済金の高額化などの傾向が「保険」に接近しているとしてこれを振り 所にし、「共済」「…が一定の規模に達すれば保険と同様に、加入者保護の 見地から、約款に対する行政的監督を行うべきであり、またその効力につい て司法的なレビューを行なうることとすべきであり、その意味で保険契約 法を少なくとも準用するのが当然である。」²⁰⁾とする立場に立つ。

竹内教授の見解は、近年の「共済規制論」ないし現在の保険法部会の保 険契約法「中間試案」の原点になっていることが理解できよう。加入者数の増 大や共済金の高さから「保険」との同一性を導き出し、それを「共済」規制 の根拠にする竹内教授は、さらに小規模共済について「一般の保険の場合の ようにきびしい法的規制をする必要もないし、あえてそれを行なえばこのよ うな自主的な相互扶助の仕組みに徒に過大な負担をかけることになろう。」²¹⁾ と適用除外にも言及している。

西島梅治教授も竹内教授の主張を支持し、「その名称が保険であれ、共済 であれ、経済的・実質的に同じ目的を達する法律的手段であれば、すべて同 一の法規制の網の中に取り込むのが公平であるし、消費者の権利を守ること になる。（中略）共済加入者の中で法律上保護をうける者としていない者と

20) 竹内昭夫教授稿「損害保険契約法改正の基本的問題—保険・共済と消費者保 護—」、損害保険事業研究所『創立四十周年記念損害保険論集』、1974年、 P.10。

21) 竹内教授同上稿、P.15。

の差が生じるといふ不公平な結果を避けることのほか、各別の根拠法規なしに行なわれる共済についても保険契約法の対象にとりこむことが必要であるため、単行法とするのが妥当である。」²²⁾と述べている。

西島教授は、「保険制度と保険契約との間には密接不可分の関係がある」がまったく同一のものでなく、区別されなければならないとし、その理由を「保険制度が経済的側面から集団機構としての保険を問題とする概念であるに対し、保険契約は、法律的側面から一つの契約だけを取りあげて構造を分析する対象であるからである。」²³⁾と述べている。したがって、西島教授が言う「経済制度としての保険」とは、「集団性を本質とする」²⁴⁾保険技術的仕組みに過ぎない。しかし、「保険」と「共済」は「経済的・実質的に同じ目的を達する」仕組みであるとして保険技術的に同一視され、歴史的、社会経済的的制度としての「共済」の性格は抽象化されるのである。そこには資本によって保険事業として営まれる「保険」と、制約された生存条件のもとで多くの国民が自主的、主体的に連携・団結し、非営利・協同自治組織のもとで生活を改善し向上しようとする取り組みとしての「共済」運動の本質的相違がまったく存在しない。

V. 共済運動の発展と共済規制論

1970年代半ば以降、保険法学を代表するこれらの学者の立場に典型的に見られるように「保険」を保険技術的、外形的あるいは法契約的側面で捉える思考パターンがより顕著になり、その傾向は今日の保険法学者も、したがってまた法務省保険法部会の「中間試案」も基本的に同様である。

高度経済成長政策がもたらした物価高や公害等の環境破壊、交通禍などの生活・健康不安は、オイルショックを契機にした大企業の価格操作や売り惜しみに加え、福祉国家政策の見直しによりいっそう増大した。市場経済は混

迷を深め「市場の失敗」や「政府の失敗」が問われ、革新勢力が台頭するとともに、消費者運動が拡大した。

こうした状況の下で、生命保険事業における多額の内部留保と保険金のインフレ目減り補償の欠如、公害企業・サラ金等の反社会的企業への融資、営業職員のターン・オーバーと解約・失効率の増大、無理・義理募集、社員総代会の形骸化などの諸問題に対し、生保業界と保険行政に対する世論の批判が高まった。また、損害保険事業においては、自動車保険を中心にした大衆化路線をいっそう強化する政策がすすめられ、シェア争いのためのなりふり構わぬ過当競争が繰り広げられた。

保険業界の消費者不在経営に対し、新たな共済運動が生成してきたのはこの頃である。1972年に損害保険業界のトラック運送保険の料率高騰に対抗して運送業者が自衛手段として設立した全国トラック交通共済協同組合連合会に対し、損害保険業界は行政に「共済」規制を強く要望した。1975年には中小企業等協同組合法にもつき全国自家用自動車共済協同組合連合会（のちに自動車共済協同組合連合会）が立ち上がった。1960年代後半に日本保険学会において「共済」問題は一応学問的決着はついたはずであったが、事業協同組合による新たな協同組合共済の発展を背景に保険業法による「共済」規制論が再燃し、法制に向けた立法的枠組みづくりが模索・展開された。竹内教授はいわばその急先鋒であった。

1980年代に入ると、保険事業の反社会的経営と社会保障の更なる後退の中で、保険事業への対抗力として「共済」が広く市民の間に浸透し、成長して行った。とくに、県民共済やこくみん共済に代表される地域生命共済と呼ばれる生協共済や購買生協での共済の推進、さらには非営利・協同自治組織にもとづく自主共済の成長も顕著であった²⁵⁾。1989年に労働運動のナショナルセンター化が図られ、連合（日本労働組合総連合会）と全労連（全国労働組

25) 2005年12月に「共済の今日と未来を考える懇話会」を結成した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共済組合および全国商工団体連合会共済会の4団体は1970年代以降に共済制度を開始している。

22) 西島教授著前掲書、P.156。

23) 西島教授著同上書、P.11。

24) 西島教授著同上書、PP.11-12。

合総連合)が結成されると、労働組合を基盤として実施されてきた生協共済は分裂し、新たに全労連系の共済組合が労働組合法を根拠にして設立され、現在7単産組合を会員とする全国労働組合共済連合会が各産別労働組の実施する自主共済のリスクを分散するために結成された(1990年)。

生協共済の成長・発展に危機意識を募らせた保険行政と保険業界は再び「共済」規制論を展開したが、その理論的支柱はやはり竹内教授であった²⁶⁾。しかし、1984年5月に開催された第3回日本協同組合学会春季研究会シンポジウム「これからの共済事業をめぐって」では協同組合共済が広く社会に定着し、国民に信頼される事業として国民の生活保障を確保する上で欠かせない独自の存在となっており、社会保障制度の真の補完的役割を果たしているのみならず、保険会社における消費者志向経営を実現する上で重要な「社会的な力」になっていくことを明らかにし、「共済」規制論を収束に向かわせたのである²⁷⁾。

結語

洲崎教授は、保険契約法の「適用対象」に「共済」を含める根拠として、まず近年の保険監督法による「共済」規制の状況を踏まえ、「保険」と「共済」とが保険監督法上同様の扱いを受けようになっただけで、述べている²⁸⁾。しかし、2005年の保険業法改定手続きとその内容に多くの問題点が含まれていることは、すでに平成17年度日本保険学会大会・共通論題「いわゆる『無認可共済』問題の総合的検証」²⁹⁾や平成18年日本協同組合学会春季研究会大会シンポジウム「共済事業の今日的意義と法規制問題」など学会大会で

26) 竹内教授稿「保険と共済」、江頭憲治郎編『鴻常夫先生還暦記念 八十年代商事法の諸相』、有斐閣、1985年。

27) この研究会の成果は、1984年10月に御茶の水書房から日本協同組合学会編、根立昭治/笠松健一監修『共済の現状と課題』として出版された。

28) 洲崎教授前掲②論文、P.6。

29) 押尾稿「協同組合保険としての共済と『無認可共済』に関する考察—保険経済論から見た本質的相違を中心に—」、『保険学雑誌』第592号、2006年6月。

も、また「共済の今日と未来を考える懇話会」主催のシンポジウム「改正保険業法とこれからの共済」(2006年1月19日)、国会議員を対象にした「新保険業法と自主共済についての勉強会」(2006年10月25日)、『共済事業と日本社会—共済規制はなにをもたすか—』³⁰⁾の出版、共済研究会主催のシンポジウム「共済と日本社会の未来—共済理念・理論の再確認と新たな発展方向—」(2007年11月17日)などで再三にわたって指摘され、マスコミでも広く報じられているところである。

社会問題化したいわゆる「無認可共済」問題に対する「消費者保護」を理由に「根拠法のない共済」を規制する法改定によって保険行政自らの監督責任問題を転嫁するとともに、近い将来、協同組合共済や労働組合共済をも一元的に規制しようとする2005年改定保険業法が保険契約法の見直しの前提になっていることは洲崎教授の主張でも明らかである。2005年改定の保険業法が当初の改定理由と異なり、地域・職域において生活・労働条件を共にする国民が非営利・協同自治組織に結集し、民主的かつ健全に運営している自主共済を解散の危機に追い込んでいる現実に対し、保険業法の見直しあるいは保険業法の適用除外を求める運動が全国に広がっている。

法務省保険法部会の「中間試案」に示されている「共済」規制の方針は、とくに1970年代以降、保険契約法を「共済」にも適用しようとする保険法学の立法論的立場から展開されてきた「共済」規制論の延長線上にある。こうした「共済」規制論の背景には、共済運動の新たな発展と、それに対する保険業界の「共済」に対する規制要求が繰り返されてきた事実経過がある。

今回の「共済」規制論の特徴は、わが国政府が「日米保険合意」にもとづくアメリカの強い「共済」規制要求に突き動かされながら、これまで最大の障害となっていた根拠法と監督官庁の違いを「保険契約者保護」を大義名分にした法改定によって克服するため、保険監督法と保険法の両法を相次いで見直し、懸案であった保険・共済一元的規制を監督法の側面からも、また

30) 押尾直志監修・共済研究会編、保険毎日新聞社、2007年6月15日。

契約法の側面からすすめるようとするところにある。

2005年改定の保険業法で「保険業の定義」を修正し「根拠法の有無」を理由に「共済」を取り込んだように、保険法部会「中間試案」では「共済」を取り込むために「保険」の「営業的商行為」性における「保険会社」の存在を曖昧にするとともに、「共済」の最も重要な組織・運営原則を排し「共済契約」に矮小化することによって「保険契約」と同様のものとして「適用範囲」に含めようとしているのである³¹⁾。

保険契約法の「適用範囲」に「共済」を含めようとする保険法部会「中間試案」の見解は、「共済」の社会的意義・役割を軽視し、憲法に定める「基本的人権の尊重」や「経済活動の自由」に抵触する恐れがあるのではないかとの疑念を抱く。

(筆者は明治大学商学部教授)

31) 保険法の見直しの最重要課題とされる「共済契約」への保険法の適用の方針については、多方面から「批判や懸念の声があることを意識しながら、今回の保険法の見直しと共済との関係について」、日本共済協会の機関誌に法務省大臣官房参事官・萩本修氏が見解を示したことはきわめて異例のことと言える。それだけ法務省がこの問題に関し、2005年の保険業法の改定手続きとの違いを強調するだけでなく、保険法見直し内容の意義の周知徹底を図ろうとする意図が表れている。

萩本氏の主張には、直接保険法部会「中間試案」に示された法務省当局の方針を正当化しようとする姿勢が見られる。そこには、「中間試案」といっても、いかなる批判・反論にも耳を貸さない行政府の権限を背景にした官僚的意志が反映されていると感ずるのは、筆者だけであろうか。

参考文献 5

1995年9月に協同組合の国際的組織である国際協同組合同盟（ICA）100周年大会がおこなわれ、「協同組合のアイデンティティに関するICAの声明」が採決されました。この声明は、大きく変化した世界環境を踏まえて、これまでの協同組合原則を改定したものです。その内容はつぎのとおりです。

協同組合のアイデンティティに関するICAの声明

〈定義〉

協同組合は、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じ、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと願いを満たすために自発的に手を結んだ人々の自治的な組織である。

〈価値〉

協同組合は、自助、自己責任、民主主義、平等、公正、そして連帯の価値を基礎とする。それぞれの創設者の伝統を受け継ぎ、協同組合の組合員は、誠実、公開、社会的責任、そして他人への配慮という倫理的価値を信条とする。

〈原則〉

協同組合原則は、協同組合がその価値を実践に移すための指針である。

〈第1原則〉 自発的で開かれた組合員制

協同組合は、自発的な組織である。協同組合は、性別による、あるいは社会的・人種的・政治的・宗教的な差別を行わない。協同組合は、そのサービスを利用することができ、組合員としての責任を受け入れる意志のある全ての人々に対して開かれている。

〈第2原則〉 組合員による民主的管理

協同組合は、その組合員により管理される民主的な組織である。組合員はその政策決定、意志決定に積極的に参加する。選出された代表として活動する男女は、組合員に責任を負う。単位協同組合では、組合員は（一人一票という）平等の議決権をもっている。他の段階の協同組合も、民主的方法によって組織される。

〈第3原則〉 組合員の経済的参加

組合員は、協同組合の資本に公平に拠出し、それを民主的に管理する。その資本の少なくとも一部は通常協同組合の共同の財産とする。組合員は、組合員とし

て払い込んだ出資金に対して、配当がある場合でも通常制限された率で受け取る。組合員は、剰余金を次の目的の何れか、または全てのために配分する。

- ・準備金を積み立てることにより、協同組合の発展のためその準備金を少なくとも一部は分割不可能なものとする

- ・協同組合の利用高に応じた組合員への還元のため

- ・組合員の承認により他の活動を支援するため

〈第4原則〉 自治と自立

協同組合は、組合員が管理する自治的な自助組織である。協同組合は、政府を含む他の組織と取り決めを行ったり、外部から資本を調達する際には、組合員による民主的管理を保障し、協同組合の自主性を保持する条件において行なう。

〈第5原則〉 教育、訓練および広報

協同組合は、組合員、選出された代表、マネジャー、職員がその発展に効果的に貢献できるように、教育訓練を実施する。協同組合は、一般の人々、特に若い人々やオピニオンリーダーに、協同組合運動の特質と利点について知らせる。

〈第6原則〉 協同組合間協同

協同組合は、ローカル、ナショナル、リージョナル、インターナショナルな組織を通じて協同することにより、組合員に最も効果的にサービスを提供し、協同組合運動を強化する。

〈第7原則〉 コミュニティへの関与

協同組合は、組合員によって承認された政策を通じてコミュニティの持続可能な発展のために活動する。

（出典：「21世紀を拓く新しい協同組合原則」）

※ 日生協連編纂
1996年1月

1. ILO—協同組合の振興に関する勧告

(2002年6月20日, ILO 第90回総会採択)

国際労働機関の総会は、

国際労働事務所理事会によってジュネーブに招集され、2002年6月3日第90回総会に集まり、

就労創出と、資源の動員、投資の刺激、ならびに経済への貢献における協同組合の重要性を認識し、

多様な形態における協同組合が、すべての人びとの経済発展および社会発展への完全参加を促進することを認識し、

グローバル化が、協同組合にとっての新しい多様な圧力と、課題、挑戦、および機会を生み出し、全国的、国際的な水準における強力な人間的連帯の形態が、グローバル化の利益のより公正な分配のため必要とされていることを認識し、

国際労働総会が第86回総会(1998)において採択した、「労働における基本的原則と権利に関するILOの宣言」に留意し、

国際労働条約および勧告に具体化された権利と原則、とりわけ、「強制労働条約」1930、「結社の自由及び団結権保護条約」1948、「団結権及び団体交渉権条約」1949、「同一報酬条約」1951、「社会保障(最低基準)条約」1952、「強制労働廃止条約」1957、「差別(雇用及び職業)条約」1958、「雇用政策条約」1964、「最低年齢条約」1973、「農村労働者団体条約及び勧告」1975、「人的資源開発条約及び勧告」1975、「雇用政策(補足条項)勧告」1984、「中小企業における就労創出勧告」1998、「最悪の形態の児童労働条約」1999に留意し、

フィラデルフィア宣言に具体化された“労働は商品ではない”と

参考文献 6

4. 発展水準に関わりなく、あらゆる国において、協同組合の潜在力を促進するための措置を採用し、協同組合およびその組合員が、以下のことを行なうよう援助すべきである。

- (a) 所得を生む活動および持続可能なディーセントな雇用を創出し、発展させること
- (b) 教育と研修を通じて、人的資源の能力、ならびに協同組合運動の価値と優位性および便益についての知識を開発すること
- (c) 企業家的・経営者の能力を含めて、事業的な潜在力を開発すること
- (d) 協同組合の競争力を強化すると共に、市場参加と制度金融の利用機会を確保すること
- (e) 貯蓄と投資を拡大すること
- (f) あらゆる形態の差別を排除する必要があることを、社会的・経済的福祉を向上させること
- (g) 持続可能な人類の発展に貢献すること、ならびに
- (h) コミュニティの社会的・経済的必要性に応える、協同組合を含めた活力あるダイナミックな独自の経済セクターを確立し拡大すること

5. 連帯の精神に鼓舞された企業および組織としての協同組合が、不利な立場にある集団の必要を含めて、組合員および社会の必要に応え、社会的包容を達成するために、特別の措置の採用が奨励されるべきである。

II 政策的枠組みと政府の役割

6. 均衡のとれた社会は、強力な公共セクターや民間セクターと同様に、強力な協同組合、共済組合、その他の社会的セクターおよび非政府セクターを必要とする。かかる状況において、政府は、協

の原則を想起し、あらゆる所における労働者のためのまともな労働（ディーセント・ワーク）の実現が、国際労働機関の第一義的目的であることを想起し、

本総会の第4議題として、協同組合の振興に関する提案を採択することを決定し、かつ、その提案が勧告の形態を採ることを決定して、本日、2002年6月20日、「協同組合の振興勧告2002」として引用することができる以下の勧告を採択する。

I 範囲、定義および目的

1. 協同組合が経済のあらゆる部門で活動していることが認められる。本勧告は、あらゆる種類と形態の協同組合に適用される。

2. 本勧告の目的に照らして、「協同組合」という用語は、共通の経済的、社会的ならびに文化的な必要と願いを、共同で所有し民主的に管理される事業体を通じて満たす、自発的に団結した人びとの自治的な結合体を意味する。

3. 協同組合のアイデンティティの普及と強化は、次のことに基づいて奨励される。

- (a) 自助、自己責任、民主主義、平等、公正および連帯という協同組合の価値。ならびに、正直、公開性、社会的責任および他人への配慮という倫理的価値、および、
- (b) 国際協同組合運動が開発し、付属文書において参照される協同組合の原則。この原則は、自発的で開かれた組合員制、民主的な組合員管理、組合員の経済的参加、自治と独立、教育・研修および情報、協同組合間協同、ならびにコミュニティへの関与である。

同組合の性格と機能に合致し、第3項に列挙された、協同組合の価値と原則に導かれる、支援政策と法的枠組みを、以下のように提供すべきである。

- (a) 協同組合の登録が、できるかぎり迅速、簡素に、かつ適正な経済負担および効率的な方法によって可能となるような、制度的枠組みを確立すること
- (b) 協同組合内部において、少なくともその一部を不分割として得る、適切な積立金、ならびに連帯基金の創設を可能にすること
- (c) 協同組合の性格と機能にかなった条件で、協同組合の検査のための措置の採用を規定すること。この措置は、協同組合の自治を尊重し、国内法と慣行に合致し、他の形態の企業および社会団体に適用されるものよりも不利な措置ではないものとする
- (d) 協同組合が、組合員の必要に応える協同組合機構に、容易に加入できるようにすること
- (e) 協同組合が果たし得る重要な役割をとくに有し、あるいは、協同組合以外によっては供給されないサービスを提供する分野において、自治的かつ自主管理の企業としての協同組合の開発を奨励すること

7. (1) 第3項に列挙された価値と原則に導かれる協同組合を、各国および国際的な経済・社会発展の柱の1つと見なすこと。

(2) 協同組合は、国内法と慣行に則り、他の形態の企業および社会団体に認められているよりも不利ではない条件において処遇されるべきである。政府は、適切な場合、雇用促進や、不利な立場にある集団ないし地域の利益となる活動の発展といった、特別の社会政策および公共政策の結果をもたらす協同組合の活動のための支援措置を導入すべきである。かかる措置には、とりわけ、また可能な限り、税制上の優遇や貸付金、補助金、公共事業計画へのアクセス、

ならびに特別の政府調達の規定を含むことができる。

(3) 協同組合運動のあらゆるレベル、とりわけ経営と指導のレベルにおける、女性の参加の拡大に、特別な配慮が払われるべきである。

- 8. (1) 各国の政策は、とりわけ次のことをなすべきである。
 - (a) 協同組合のあらゆる労働者に対して、ILOの基本的労働基準および「労働における基本的原則と権利」を無差別に適用すること
 - (b) 協同組合が労働法に従わないために設立ないし使用され、あるいは雇用関係を隠蔽するために使用されることがないように保障すること。労働法のあらゆる企業への適用を保障することによって、労働者の権利を侵害する似非協同組合と闘うこと
 - (c) 協同組合およびそこの労働におけるジェンダーの平等を促進すること
 - (d) 協同組合において、重要な情報へのアクセスを含む、最良の労働慣行の普及を保障する措置を促進すること
 - (e) 組合員、労働者および経営陣の、専門的・職業的技術、起業家的・経営者の能力、可能な事業についての知識、ならびに一般的な経済・社会政策の技術を開発し、彼らの情報通信技術の利用機会を改善すること
 - (f) あらゆる適切なレベルの国民教育および職業訓練制度、ならびに社会全体において、協同組合の原則と慣行の教育および職業訓練を促進すること
 - (g) 職場における安全と健康を保障する措置の採用を促進すること
 - (h) 協同組合の生産性および競争力の水準、ならびにその生産する財およびサービスの質の向上のための、職業訓練その他の形態の援助を提供すること

- (i) 協同組合の信用利用を容易にすること
- (j) 協同組合の市場参入を容易にすること
- (k) 協同組合に関する情報の普及を促進すること、ならびに
- (1) 開発政策の策定と実施を考慮して、協同組合に関する各国の統計の改善に努めること
- (2) かかる政策は、次のようであるべきである。
 - (a) 適切な場合には、協同組合に関する政策および規制の策定と実施を、地方および地域に分権化すること
 - (b) 登記、財務監査および社会監査、ならびに免許の取得などの領域における、協同組合の義務を定義すること
 - (c) 協同組合の企業統治に関する優良実践を促進すること
- 9. 政府は、しばしば生き残るための周辺の活動となっている（ときに「インフオーマル経済」と呼ばれる）ものを、経済活動の本流に完全に統合された、法的に保護された労働に転換する上で、協同組合の重要な役割を促進するべきである。

III 協同組合促進のための公共政策の実施

- 10. (1) 加盟国は、「範囲、定義、目的」の章に列挙された、協同組合の価値と原則によって導かれる協同組合に関して、特別の法律と規制を採択し、適切な場合には、かかる法律と規制を改正すべきである。
- (2) 政府は、協同組合に適用される法律、政策および規制の策定と改正において、協同組合団体、ならびに関連する使用者団体、労働者団体と協議すべきである。
- 11. (1) 政府は、協同組合支援サービスの利用を容易にし、協同組合とその事業活力、ならびに雇用および所得の創出能力を強化すること。

(2) これらのサービスは、可能な場合、以下のものをふくむべきである。

- (a) 人的資源開発計画
 - (b) 調査および経営相談サービス
 - (c) 融資および投資の活用
 - (d) 会計および監査サービス
 - (e) 経営情報サービス
 - (f) 情報および広報サービス
 - (g) 技術および革新に関する相談サービス
 - (h) 法律および税務サービス
 - (i) マーケティング支援サービス、ならびに
 - (j) その他の適切なサービス
- (3) 政府は、これらの支援サービスの設立を容易にすべきである。協同組合およびその団体は、それらのサービスの組織と運営に参加し、実行可能かつ適切な場合には、それらへの資金調達を奨励されるべきである。

(4) 政府は、全国的・地域的に協同組合を設立強化するための、適切な手段を開発することによって、協同組合とその団体の役割を承認すべきである。

12. 政府は、適切な場合、協同組合の投資財源および信用の利用を容易にするための措置を採用すべきである。

- (a) 貸付金その他の融資上の便宜を提供できるようにすること
 - (b) 行政上の手続きを簡素化し、あらゆる面で不十分な協同組合資産の水準を是正し、借入れ手続コストを削減すること
 - (c) 貯蓄、信用、銀行および保険の各協同組合を含む、協同組合のための自治的な融資制度を促進すること
 - (d) 不利な立場にある集団のための特別な規定を含めること
13. 協同組合運動の振興のために、政府は、あらゆる形態の協同

組合の間に、技術、商業および融資の各方面における連携の発展を有利にする条件を奨励し、それによって、経験の交流およびリスクと便益の共有を容易にすべきである。

IV 使用者団体、労働者団体、協同組合団体、ならびに各団体間の関係

14. 使用者と労働者の各団体は、持続可能な発展に関わる諸目標の達成において、協同組合が果たす重要な役割を承認し、協同組合団体と共に、協同組合促進の方法と手段を探究すべきである。

15. 使用者団体は、適切な場合、加入を望む協同組合に対する会員資格の拡張を考慮し、他の会員に適用されているのと同じの資格と条件で、適切な支援サービスを提供すべきである。

16. 労働者団体は、次のことを奨励されるべきである。

(a) 協同組合の労働者が労働者団体に加入することを助言し援助すること

(b) 労働者団体の組合員が、基礎的な財とサービスへのアクセスを容易にする目的を含めて、協同組合を設立することを支援すること

(c) 協同組合に影響を及ぼす経済・社会問題を検討する、地域・全国および国際の各レベルの委員会および作業グループに参加すること

(d) 企業閉鎖が提示される場合を含めて、雇用の創出ないし維持を目的とした、新しい協同組合の設立を支援し、これに参加すること

(e) 協同組合の生産性の向上を目的とする、協同組合のための計画を支援し、これに参加すること

(f) 協同組合における機会の平等を促進すること

(g) 協同組合の従事組合員の権利の行使を奨励すること、ならびに

(h) 教育・訓練を含む、協同組合振興のための、その他のあらゆる活動を実行すること

17. 協同組合、ならびに協同組合を代表する団体は、次のことを奨励されるべきである。

(a) 協同組合の発展にとつて好ましい環境の創出を目的として、使用者および労働者の各団体、ならびに関連する政府および非政府機関との積極的な関係を確立すること

(b) 協同組合独自の支援サービスを運営し、それらの資金調達に貢献すること

(c) 加盟協同組合に対して商業、融資上のサービスの提供すること

(d) 協同組合の組合員、労働者および経営陣の人的資源開発に投資し、これを促進すること

(e) 全国的・国際的な協同組合団体の発展と加盟を促進すること

(f) 各国の協同組合運動を国際的レベルにおいて代表すること、ならびに

(g) 協同組合の振興のための、その他のあらゆる活動を実行すること

V 国際協力

18. 国際協力は、次のことを通じて促進されるべきである

(a) 協同組合員の雇用創出と所得形成に効果的であることが証明された政策と計画に関する情報を交換すること

(b) 各国および国際的な協同組合団体、ならびに協同組合開発に従事する機関との関係を奨励し促進し、次のことを可能にする

こと

- (i) 人事およびアイデアの交流, 教育および研修の教材, 方法ならびに参考資料の交流
- (ii) 協同組合とその開発に関する調査資料その他のデータの編集と利用
- (iii) 協同組合間の同盟と国際的パートナーシップの確立
- (iv) 協同組合の価値と原則の促進と擁護, ならびに
- (v) 協同組合間の商業的関係の確立
- (c) 市場情報, 法制, 研修方法と技術, テクノロジーならびに製品基準等の, 各国および国際的データに対する協同組合のアクセス, ならびに
- (d) 権限が与えられ, 可能な場合に, 協同組合および関連する使用者および労働者の各団体と協議の上, 協同組合を支援する共通のリージョンおよび国際的な指針と法制を開発すること

VI 終末規定

19. 本報告は, 「協同組合 (発展途上国) に関する勧告」 1966 を改正し, これに代えるものである。

付属文書

国際協同組合同盟 1995 年総会によって採択された「協同組合のアイデンティティに関する声明」からの抜粋

協同組合原則は, 協同組合が自らの価値を実践に移す指針である。

《自発的で開かれた組合員制》

協同組合は自発的な組織であって, 組合のサービスを利用でき, 組合員としての責任を受け入れる用意のあるすべての人に, ジェンダー的, 社会的, 人種的, 政治的, ないしは宗教的な差別なしに開

かれている。

《民主的な組合員管理》

協同組合は, その組合員によって管理される民主的組織であり, 組合員は政策の策定と意思決定に積極的に参加する。選出された代表者の役割を務める男女は, 組合員に対する説明責任を負う。第 1 次協同組合では, 組合員は平等な投票権 (1 人 1 票) を有し, それ以外のレベルの協同組合も民主的な方法で組織される。

《組合員の経済的参加》

組合員は, 自らの協同組合の資本に公正に貢献し, これを民主的に管理する。その資本の, 少なくとも一部は, 通常, 協同組合の共同資産である。

組合員の資格条件として払い込んだ資本に対して, もし配当がある場合にも, 組合員が受け取る配当は制限される。組合員は, 次のいずれか, ないしはすべての目的のために, 剰余を配分する。すなわち, できれば, 少なくともその一部を不分割とする, 準備金の設立によって, 協同組合の発展のために。協同組合との取引高に応じて各組合員に利益を還元するために。そしてまた, 組合員が組織的に承認したその他の活動を支援するために。

《自治と独立》

協同組合は, その組合員によって管理される, 自治的な自助組織である。協同組合が, 政府を含む他の組織と協定を結ぶ場合, ないしは外部の財源から資本を調達する場合, 協同組合は, 組合員による民主的管理を保障し, 協同組合の自治を保全することを前提に, それらを行なうべきである。

《教育, 研修および情報》

協同組合は, その組合員や選ばれた代表, 経営陣, および従業員に対して, 教育と研修の機会を提供し, 彼らが自分たちの協同組合の発展に有効に貢献できるようにする。協同組合は, 若者や世論の

指導者をはじめ、一般公衆に対して、協同組合の性格と便益を知らせる。

《協同組合間協同》

協同組合は、地域、全国、リージョンおよび国際の各機構で共に活動することを通じて、その組合員に最も効果的に役立ち、協同組合運動を強化する。

《コミュニティへの関与》

協同組合は、組合員が承認した政策を通じて、自分たちのコミュニティの持続可能な発展のために活動する。

(協同総合研究所 訳)

2. 国際連合—協同組合の発展に支援的な環境づくりを目指したガイドライン

(2001年12月19日、第56回国連総会の決議で決定)

目 的

1. 各国政府は、国連総会や経済社会理事会の中で、また最近開催された主要な国際会議において、市民が地域共同体や国家の経済的・社会的・文化的・政治的な発展に寄与しながら、効果的に生活を改善できる団体または事業体として、協同組合の重要性を認めている。同時に協同組合運動が国内および国際的問題の双方に独立した立場で参加する主要な利害関係者であることも確認されている。
2. 各国政府は、協同組合運動が極めて民主的に運営され、各々の活動地域において独自に行動していながら、国際的に統合されていること、また貧困の克服や生産的雇用の確保、社会統合の推進等、経済的のみならず社会環境的な目的を含む目標の達成を目指して、市民が自己責任と自助に基づいて行動するための団体または事業体の1つの組織形態であることを認識している。
3. したがって、各国政府は、協同組合がその他の形態の事業体と平等な立場で参加し、各々の目標達成のために効果的なパートナーシップを構築していける環境づくりに努めている。個々の組合員の目標達成を支援し、ひいては社会全体の目標達成に貢献することのできる協同組合の能力を保護・育成する政策が必要である。
4. しかし、協同組合および協同組合運動の特徴が、協同組合の価

値や原則に基づいて組織されていないその他の団体や事業体の性格とは大いに異なる点を考慮に入れなければ、そうした政策は効果を発揮し得ない。

5. 本ガイドラインの目的は、より具体的かつ詳細な国家政策は各国政府の責任に属することを認めたいうえで、政府に対して助言を行ない、国家の協同組合政策を策定するための最良の基盤となり得る一般原則を明らかにすることである。協同組合運動に向けられた政府の期待と急速に変化する世界の状況、また協同組合運動自体における変化のため、大部分の国連加盟国にとって、政策の数多くを見直し、場合によって大幅に改訂することは有益なものとなり得る。

協同組合および協同組合運動に関する政策

6. この政策の目的は、協同組合が法主体として認識され、協同組合および協同組合運動によって設立されたあらゆる組織や機関がその他の団体や法主体と全く平等な待遇を受けられるようにすることである。平等な待遇を確保するためには、協同組合の特殊な価値と原則が社会にとっても望ましく有益なものであるとの認識を十分に広めることによつて、その特殊な性質や慣行を理由に協同組合が何らかの差別待遇や不利益を被ることのないようにしなければならぬ。
7. この目的を達成するため、各国政府は協同組合の発展を可能にする環境づくり、また状況の変化に応じた環境の維持に携わってきた。そうした環境の一環として、政府と協同組合運動の間の効果的なパートナーシップが追求されるだろう。

一般的な認識

8. 協同組合運動が国家の経済や社会に対して行なった質量両面にわたる特別の貢献について、政府が公に認めることは適切かつ有効である。総会決議 47/90、49/155、51/58 に基づく協同組合の国際デー（International Day of Cooperatives）と国際協同組合同盟が主唱する国際協同組合デー（International Cooperative Day）の共同祝賀によつて、協同組合運動に関する情報が広く一般に普及する機会となり得る。

法制・司法・行政上の規程

9. 組合員の生活と所属する地域共同体の向上に協同組合が積極的に貢献していく際、法制・司法・行政上の枠内で適切な規制が設けられる必要がある。法制上の規制は各国の法制度に合わせて様々な形を取り得るが、協同組合および協同組合運動全般、また場合によつて、特殊な部類に属する協同組合の地位、権利、責任、または協同組合のもつ独特な性格に対する取り組みがなされるべきである。
10. 憲法：協同組合および協同組合運動の正当性については、憲法において随時確認することができる。協同組合の設立および運営に制限を設ける規定は、適切な形に修正されるべきである。
11. 協同組合に関する一般法または協同組合に関する個別法の総論部分：協同組合に関する一般法または協同組合に固有の法律もしくは協同組合に適用される法律は、協同組合が他の種類の団体や事業体と完全に平等な待遇を受けられるようにし、特殊な性質を理由に差別されないようにすべきである。法律には、以下のよ

うな確認、定義、規定からなる一連の基本項目が盛り込まれるべきである。

- ・ 協同組合の価値と原則に基づき団体および事業体を創設することは適法であるとの確認。
- ・ 団体および事業体における協同組合型アプローチの有用性、その国民生活への貢献、重要な利害関係者として協同組合が占める社会的地位に関する確認。
- ・ 1995年に国際協同組合同盟が採択した「協同組合のアイデンティティに関するICA声明」を採用した協同組合に関する定義。
- ・ 協同組合の価値と原則の独特な性質、それに伴い法律と慣行において他と切り離された個別的な取り扱いが必要であるとの承認。
- ・ 故意であるか否かを問わず、協同組合の独特な性質または法律と慣行における他と切り離された個別的な取り扱いを理由に差別されてはならないとの誓約。
- ・ いかなる資格においても、市民が協同組合の価値と原則に沿って協同組合運動に完全に参加する権利を法律または慣行によって制限すべきではなく、こうした運動の運営に制限を課すべきではないとの約束。
- ・ 一般法はあらゆる種類の協同組合に適用されるが、一定の部に属する協同組合の状況に対応するため、一般法と矛盾しない特別法の制定が可能であるとの規定。
- ・ あらゆる司法・行政上の規制と慣行は、協同組合に関する一般法または特別法にのみ準拠すべきであるとの規定。
- ・ あらゆる規制について、それが準拠する法律上の規定と当該規制の制定理由の明示。
- ・ 協同組合運動の完全な自治と自己統制能力の承認。

- ・ 協同組合運動の内部問題に政府が干渉する場合、あらゆる団体や事業体の法律遵守を確保する目的から、基本的に当該団体や事業体に対しても平等に適用される措置に厳密に限定されるべきであるとの確認。

以下の諸点を確保する場合にのみ調整措置が可能である。

- ・ 待遇の完全な平等。
- ・ 協同組合運動に固有のあらゆる事項に対する自己統制における協同組合運動の責任に関する定義。
- ・ 法律および規制の文書はあらゆる協同組合の組合員と従業員に入手可能なものとする旨の規定。
- ・ 協同組合運動の代表者が、特別法または慣行に関する司法・行政上の規制および指針の起草に完全に参加できるとする旨の規定。
- ・ あらゆる団体および事業体の登録手続の一環として、協同組合の公的登記簿を維持する旨の規定。
- ・ 協同組合運動の代表者の完全かつ平等な参加を含む、法律および慣行の継続的監視と定期的見直しの手続に関する規定、ならびに協同組合の環境に対する法律および慣行の影響についての調査研究を奨励する旨の規定。
- ・ 協同組合を支援し、協同組合に権限を付与する環境づくりを目指す一方で、協同組合運動の自治に対する侵害と責任ある自己統制能力の軽減を禁止する政策、ならびに公共政策の策定と実施において協同組合運動が重要な貢献のできるあらゆる事項について、協同組合運動との効果的かつ平等なパートナーシップを旨とする政策の策定と実施を行なう政府の責任の明確化。
- ・ 政府間の活動を通じた支援等、国際的な協同組合運動に対する政府支援の意義の承認。
- ・ 完全な自治に矛盾しない範囲における、主要な社会的利害関

係者としての協同組合運動の責任に関する定義。

12. 一定の部類の協同組合に関する特別法：一般的な労働組合法の基本的な規定に矛盾しないで、いくつかの協同組合事業の独特な性質を承認する際、一定の種類または部類の協同組合については、他の種類の団体や事業体と完全に平等な待遇を受けられる資格を保護し、その特殊な性質を理由に差別されないようにするたため、法律において特別の規定を設けることが適切な場合がある。
13. 協同組合に明確に関わる司法・行政上の慣行：これらは協同組合に関わる一般法、特に協同組合の慣行に関する一般法の規定と矛盾してはならない。

14. 協同組合に影響を与える可能性のあるその他の法律と慣行：政府は、協同組合に対して差別的となる、または特に不利益となるあらゆる法律の規定を削除もしくは廃止することに努めるべきである。また協同組合が修正の必要な事例を確認し、それを報告できる環境をつくるべきである。]

15. 法律および司法・行政上の慣行に対する監視、見直し、修正：これは、法律および司法・行政上の慣行が協同組合運動に与える影響を、完全に建設的なものとするために必要である。差別的な規定が確認された場合、改正法の制定または慣行に関する改正された規制および指針の発令を待って、可及的速やかに当該規定を無効にすべきである。このプロセスは、協同組合と協同組合運動の内部問題に政府が依然として関与している場合、政府にこうした関与を早期かつ完全に止めさせること、またたとえ協同組合が独自の性質をもつていてもその他の企業また市民団体と平等であるという原則を十分に認識させ、それを運営に反映させるところを目的とすべきである。

16. 上記の目的のため、相談および協同作業のための正式な手続を制定し、これに対して協同組合運動を定期的かつ完全に参加さ

せるべきである。また専門の国際的な協同組合組織や政府間組織が提供する特別なプログラムおよび指針を採用することも可能である。

調査研究、統計、情報

17. 調査研究：協同組合運動の重要性に鑑み、公共政策に関する事項について政府と協同組合運動が協同で調査研究を行ない、国際的な協同組合運動、政府間組織、国連等によるものを含め研究結果を発表し、広めていく構想は妥当と考えられる。これに際しては、協同組合の効率を高め、社会的利益を拡大し、協同組合運動と各国政府の間のパートナーシップを改善するために直ちに役立つ応用研究に重点を置くべきである。

18. 統計：協同組合に関する統計を国家の統計局の定期的プログラムに統合する観点から、協同組合が利用する協同組合に関する統計を改善するため、また国家の統計局が利用する共通の定義を確立する等、協同組合に関する統計を改善する国際的取り組みに参加するため、いくつかの措置を実施することが可能である。

19. 情報：政府が情報伝達を管理し、情報伝達の面で広く影響力を行使する場合、協同組合運動の知識を拡大し、偏見や誤解を解消するうえで有効な措置が多数ある。具体的には以下のものが考えられる。

- ・ 他の利害関係者が利用可能な範囲と同じ技術的・財政的支援を提供すること。
- ・ 協同組合の独特な性質を理由にした差別を廃絶すること。
- ・ 協同組合運動が国民生活に対するその貢献度に比例してあらゆる公的メディアを平等かつ無差別に利用できる権利を保障すること。

- ・ 協同組合という言葉がかつての不適切な用例と関連づけられている場合、偏見と誤報を解消するための差別撤廃措置（アフアマティブイ・アクション）を採用すること。
- ・ 協同組合と協同で、または協同組合を支援して行なわれる政府間活動に関する情報を公的メディアを通じて伝達すること。
- ・ 他の利害関係者に関する情報と同等の優先順位および資源の供与によって、政府機関または政府間組織が用意した印刷物やコンピューター作成情報を普及させること。

教 育

20. 協同組合運動が教育に与える貢献の重要性に鑑み、その他の形態の事業体による教育プログラムに対して公的資金が与えられている場合、公的資金の供与等、多数の建設的措置が有効となり得る。また各国政府は、協同組合運動の価値と原則、歴史、また現在および将来の国家社会への貢献に関してあらゆる教育レベルの国家のカリキュラムに統合することや、大学・高等教育レベルにおける協同組合に関する専門的研究の奨励および支援についても検討することができる。

公的資金の供与

21. 財政的自立、全般的責任能力、完全な独立性は効果的な協同組合事業に欠かすことができない。協同組合がその他の形態の事業体と同じ待遇を受けられるようにすることが最善の政策アプローチである。その他、以下のような多数の措置が有意義である。
- ・ 協同組合の特殊な性質の確認と保護、また法律上もしくは慣行上において、協同組合の特殊な財政的地位、組織、管理から

生じるあらゆる差別の禁止。

- ・ 協同組合または協同組合運動の内部的な財政問題に対する直接的または間接的なあらゆる関与の禁止と、協同組合運動の財政問題における同運動自身の完全な責任能力の承認。
- ・ 地域共同体および地域開発等の問題において協同組合金融機関とのパートナーシップを構築し、公共の利益に資する手法および目的で資本を運用・管理する協同組合金融機関の経験の活用。

協同作業とパートナーシップのための制度的取決め

22. 協同組合運動と接触のあるあらゆる省庁・政府機関は、協同組合に関する国家政策を認識し、これに沿って行動すべきである。国家政策と調和を図るうえで、政府内部に一定の調整機能を設け、協同組合運動との連絡を行なうことは有用であろう。
23. 1つの省庁もしくは事務所が、中央調整役（中心的連絡機能）を務めることが望ましい。その中でも、以下のものは特に重要な機能であると考えられる。
- ・ 協同組合に関する1つにまとまった総合的国家政策の策定。
 - ・ 政府全体を通じて一貫した執行（その監視と見直しを含む）を維持するための指針の作成。
 - ・ 一般法および特別法の起草における法務部門との協同作業。
 - ・ 協同組合運動との連絡・協議・協同作業。
24. 担当機関の組織的位置づけとして最も効果的な設置場所は、総理府もしくは大統領領府等、すでに全体的な戦略・調整機能を与えられている部門、または開発計画の経済管理を担当する部門である。
25. 政府と協同組合運動の定期的協議と効果的協同作業を可

能にする制度的取決めがあれば、有益であろう。

26. 政府間計画と国際的協同組合運動の間の連絡機関に対する支援が行なわれるべきである。

(日本協同組合連絡協議会 JJC 記)

第2部 ILO・国連の協同組合政策と日本