

# 「今日の共済規制問題と共済の復権」

—改めて「自主共済」の理解を深めながら—

共済研究会 相馬 健次

## はじめに

### (1) 共済研究会の結成

ただいまご紹介いただきました、共済研究会の相馬健次です。みなさん昨日来本当にご苦労様でした。

共済研究会と申しますのは、ちょうど懇話会ができた時期よりちょっと遅れて、4年ほど前なんですけども、数名の有志が、その当時の共済研究が今の共済規制問題が重大化しているという状況に見合っていないのではないか。新しい研究会をつくって、広く共済事業に携わっている有志を集めて勉強したほうがいいのか、ということになりました。

ちょうど懇話会の第1回のシンポジウムのときだと思いますが、日本青年会館を会場にして行われた際に今の運営員、発起人になる4人がその場で初めての顔合わせをし、研究会を作っていこうと意見が一致した訳です。それぞれ手分けして会員を集めながら、一方懇話会にも参加してほしいということで、岩川さんをお願いをして現在運営員になっていただいている状況です。

さきほどの斎藤さんのお話、今日の私のテーマとほとんど重なります。斎藤さんのお話で、今の共済規制問題をめぐる要求についての認識、あるいは今後の闘いの方向は出されていると思いますので、それを補足するような形で話を進めていきたいと思います。

### (2) 演題について

#### ◇今日の共済規制問題

私の演題は、「今日の共済規制問題と共済の復権」ですが、今日の共済規制問題というからには過去にも共済規制問題はあったんです。実は、戦後何回も共済規制をしようという企ては行われました。その際の対象は、もっぱら協同組合共済、農協であったり中小企業等協同組合や生協であったりするんですが、協同組合の共済がもっぱらターゲットになりました。関係団体の反対運動が功を奏して、いずれも企ての段階で阻止し、国会に法案として提案されるに至らずに終わっていたというのが、これまでの共済規制問題の特徴です。

ところが今回は、ターゲットが全ての共済に拡大されたこと。とりわけ自主共済を中心にした新しい共済が加わっているのが特徴です。戦後の共済の歴史を見ると、協同組合共済が各分野に広がった後、だいたい70年代頃から自主共済がつくられ広がったという歴史があります。そういう状況が一面では反映しています。現在の共済規制問題は共済全般に広がっています。そして何よりも、斎藤さんの報告で「気がついたときにはもう攻め込まれていた」という話がありましたが、全くその通りで、今回は保険業法の改正が成立してそれが現実に適用されるという事態に至っているのが、今日の共済規制問題の特徴です。

## ◇共済の復権

これに対して共済事業が保険業法によって全面的に否定されるという事態を打破して、共済の存在の合法性を回復させることが、「共済の復権」と理解しながらお話をしようと思ってきました。

### 1. 保険業法の規制の範囲

#### (1) 保険業法はどう変わったか

まず、保険業法における共済規制の内容については斎藤さんのお話で十分だと思いますが、保険業法がどういう風に変ったのかを、資料を見ながらお話ししたいと思います。

資料の①、通しナンバーの11Pをご覧くださいと思います。

保険業法というのは、1900年、明治33年に制定されました。それ以来ずっと保険業とは何かという定義がなかったんです。その定義が初めて法律に盛り込まれたのが1995年の改訂です。

そのときには、傍線を引いてありますように、「不特定の者を相手方として」という文言がついて、これによって保険業法でいう、「保険業」とは保険会社の保険であるということがはっきりしました。このことによって共済事業は保険業ではない、保険業法の適用の範囲には入らないということがはっきりしていたわけです。ところがこれをはずしたために、今回大変なことになってきたということです。斎藤さんがお話ししたところです。

「不特定の者を相手方として」という文言を外すということは、将来起こる出来事に対して給付を行うという約束をして、いろんな名目、保険料であれ掛金であれ、金銭を収納するものは全部保険業となってしまうわけです。これでは乱暴なことになってしまうので、適用除外の範囲をたくさんもうけたわけです。第一に「他の法律に特別な規定のあるもの」、資料の②の通しナンバー12、13ですね。

12ページの表題を見ていただきたいのですが、「他の法律に特別な規定があるもの一覧」とあります。保険業法に「他の法律に特別な規定のあるもの」、これに該当するものとはどういうものかということ全部書き出してあります。

これを見ると、協同組合から始まって、国民健康保険、介護保険、国民年金等々、社会保険が全部出て参りまして、さらに中小企業退職金共済、小規模企業共済あるいは預金保険や貯金保険、そして最後に簡易生命保険となります。

「他の法律に特別な規定のあるもの」という適用除外の規定がないとなると、非常に膨大な領域に保険業法が適用されて金融庁の監督下に入ることになってしまうわけで、適用除外としないわけにはいかなかったわけです。

次に、ロ)のところはいわゆる企業内共済といわれるもの、ハ)が労働組合がやってくる共済、労働組合共済となっています。第3項の「政令で定める人数以下の者を相手方とするもの」という文言がありますが、政令で1,000名と定められていますので、1,000名以下の小規模共済が適用除外だとなっています。

私は改正保険業法が、実は自主共済に対する規制以上の重大な内容を含んでいると考えています。

## **（２）保険業法改正（06年4月1日施行）の目的と歪められた規制内容**

次にレジメでいきますと、「保険業法改正の目的と歪められた規制内容」とありますが、さきほどの斎藤さんのお話で十分ご理解されたと思います。

最初はオレンジ共済みたいな詐欺事件であるとか、あるいはマルチ商法まがいの販売をやって社会問題になったようなところを規制するんだということだったんですが、それが「根拠法のない共済」というのが対象となり、社会問題を引き起こしたような共済以外の様々な共済も対象となったということです。そうなった背景もさきほど斎藤さんが非常に的確に説明されました。ここでは、アメリカの圧力が非常によく示されている事例を挙げてあります。

資料の②、通しナンバー14です。ごらんになった方も多いかと思いますが、日本PTA全国協議会の広報誌に載っているものです。アンダーラインのところはその経緯をよく示しています。「平成17年8月12日の政令案・施行規則等の改正案骨子の開示では、PTA活動の一部である共済事業等は、『改正保険業法の適用除外とする』方向が示されておりましたが、施行直前の同年12月28日になって一転してPTAが行っている共済事業等も『改正保険業法の適用対象とする』旨の政令案が開示された」。そこでPTAの幹部がびっくりしまして、金融庁におしかけるわけです。「また、3月1日には再々々度赤田会長をはじめとする各協議会代表26名で金融庁へ行き、約2時間にわたり質疑・応答を行ったが、我々が納得できる回答は全く得られ」なかったというわけです。その後、「ところで、在日米国商工会議所保険小委員会は、平成17年9月22日に金融庁に対して、保険業法施行規則の一部を改正する内閣府令等（案）に対する意見として『…たとえば都道府県単位のPTA連合会による共済等に対しては、それらが他の法律の規定によるものでない限り保険業法を適用すべきである。』との意見を」出したわけです。これによって政府の姿勢が変わって、PTAの共済事業を保険業法の適用とすると決定されたと言われているわけです。アメリカの主張は、極めて具体的でしかも執拗です。何回も何回も出してくる、というのが特徴です。次に、共済というのはたくさんあるわけですが、保険業法ですと、「保険業」から保険会社、それから適用除外されているものを除いたものが全部「特定保険業」とされているわけです。特定保険業という名前が前からあったわけではなく、この法律で初めて出てきたものです。

## **（３）「特定保険業」とされる「根拠法のない共済」の種類**

そもそも「根拠法のない共済」とは、どんなものがあるかということで、資料の③通しナンバー15。

左の上の方に議員懇談会資料2007年12月とあります。この議員懇談会の際、懇話会の方から共済研究会の運営委員に対してはいろんな情報がメールで届くんですが、この懇談会についても案内がありまして、研究者にも参加してほしいという呼びかけがありました。出席する以上は一言いいたい。いずれにしても時間は少ないだろうし、会議の場で発言するのは大変苦手ですので、文書で出して簡単に説明しようと思って出したものがこれです。

左側のページのところに、保険業法の適用除外の範囲、適用の範囲等書いてあります。適用の「特定保険業」が（付則第2条）とまずありまして、下の法に「特定保険業」（「当分の

間」事業継続可とされているもの) となっています。「特定保険業」と言われるものの中身は、分析してみると、少なくともここに書いてあるような種類分け、ができるものです。

一つは営利「共済」、二つめに「自主共済」、そして三番目に地方自治体が助成する「互助会」の3種類になります。その他というのが若干あります。さらに「当分の間継続可能」だったというもの、これはさきに斎藤さんの話しにも出てきましたが、公益法人の共済事業などです。その中で営利共済のところに実例があげてありますが、日本共済株式会社という形でそれが営利団体であるとはっきりしているものがずいぶんあるんです。それから、株式会社になっていない任意団体であっても実際の事業主体が、積和共済会は積水ハウスですし、全国賃貸管理事業共済会はそういう方面のビジネス協会が主体であるというふうに、営利事業体であるということは、ちょっと注意してみるとわかるんですね。

これは、営利共済、皆さん方が「ニセ共済」といって憎んでいる共済ですけども、これは保険会社あるいは少額短期保険業者への転換を目指しておりまして、現在 50 数社が登録されている状況になっています。

## 2. 自主共済とはなにかー「自主共済」の6つの特徴

では、自主共済はなにかということですが、これもさきほど斎藤さんのお話の中に自主共済の特徴についてお話いただきました。

私は、共済研究会を立ち上げると同時に、共済についての研究を始めました。それ以前は生活協同組合の歴史や生活協同組合運動論の歴史を研究しておりまして、共済についてはつつこんだ研究はしていなかったんですが、共済研究会を立ち上げたことを機会に研究を始めました。そのために、自主共済それから今で言えば営利共済が、どんな実例があるのか、団体から資料をいただいたりインターネットから事例をたくさん集めて分析をしました。

事例集からピックアップしたものは、資料の通しナンバー17、18です。

これはこういうものをつくって研究した結果、自主共済の特徴を導き出したとういことを知っていただければ結構です。17ページの下の方に日本少額短期保険協会の正会員とあります。これは今で言えば営利共済、少額短期保険業者を目指しているような人たちが集まった業界団体です。賛助会員は保険会社だとか保険業のコンサルタントあるいは金融機関などの構成になっています。

株式会社でない事例をいくつかあげてあります。18ページを見てください。

6に全国入居者連合共済会とあります。何か大衆団体のような名前なんですけども、6の④、「一人は万人のために、万人は一人のために」と尤もらしいことをまず掲げます。その後不動産会社、マンション、アパートのオーナーを強力に支援しますということで、この共済会の目的が出てくるわけです。⑦を見てみますと、「共済会会員の名称」として「総代会員（不動産業者）」、「一般会員（地域住宅入居者）」といったことが出てきます。「総代会」をやりましたということなんですけども、その「総代会」は何かといいますと、不動産会社の代表者の会議なわけです。いかにも大衆団体を装ったような名前なんですけども、実際にはちょっと注意してみますと、不動産業者の集まりだということがわかってきます。

11の日本語学校学生共済、これはなかなかわかりにくいんですが、⑦の「『運営組織』として主な役割を記載」と書いてありますが、専務理事の木内健太さん、これは括弧内にあ

る株式会社の社長だと思えます。この会社は保険の代理店です。この代理店に共済会の事務所が置かれて、この社長さんが共済会の専務理事になりまた事務局長をやっているという構成になっています。他の事例に関しても注意してみるとそれが自主共済とは違うということはわかるというのが、私のいろいろ調べた結論です。

レジュメの方に戻ります。

実はこの議員懇談会の資料は、懇話会のみなさんのためにつくったものではないんです。この議員懇談会というのは、議員に対して自主共済に対して理解を深め、適用除外にしてほしいと訴える場です。ですから、これは議員のみなさんに自主共済とは何かを理解してもらうためにつくったものです。ですから16ページに、なぜ自主共済は少額短期保険業者になれないかとか、一度破壊された共済事業の回復は困難であるといったようなことを言っています。しかし、これはみなさんにお話するときにはこんなことは言いません。ただ、自分自身の特徴というのは、わかっているようで必ずしも完全にはわからないということもありますので、参考になるかと思ひまして若干まとめてきました。

### **特徴①；社会運動組織が母体組織となっている**

まず社会運動組織が母体組織となっていること。これは一目瞭然ですね。各事例を見ますと、例えばPTAの共済であるとか、日本勤労者山岳連盟の共済であるとか、はっきりしているわけです。それぞれの母体組織が社会運動組織だということは、特段説明しなくてもわかるわけです。

社会運動組織が母体組織となっているかどうかということが、特に営利共済と自主共済を区別する決定的なメルクマールとなるんですね。それだけではなく、②以下の特徴は、第一の特徴、社会運動組織が母体組織であるということから生まれています。

### **特徴②；非営利であること**

非営利であるということも社会運動組織がやっている共済事業なんだから当然だということになります。それから、共済組織は母体組織の運動の一部を構成しているということ。これも、社会運動組織というのは①に書いてあるように、共済事業を目的に組織されたものではなく、共通の社会的立場におかれた人々がその要求や願いを実現しようとして組織したものである。要求を実現していく手段としてはいろいろとありますが、抽象的にいいますと社会的、政治的あるいは文化的な手段を通じて、構成員の要求・願いを実現していくということになります。

ですから共済事業というのは、それぞれの母体組織からみればその活動の一部となるわけです。ところが、営利共済の場合はそうじゃないわけです。これは共済事業そのもの、共済の名前をつかった保険事業なのですけども、それを主な事業としてやっているわけです。

ところで、非営利であるということは何なのか。利益をあげないこと、もうけないことだと通俗的にいえるわけですけども、それでは利益をあげちゃいけないのかという問題になります。これは協同組合論だとか、NPO論の中でも問題になりますが、非営利というのは通常利益をあげちゃいけないということではなく、それを目的に事業をやってはいけない、営利つまり利潤の追求を目的にしないのが非営利だといわれています。

### 特徴③；母体組織の活動の一部であること

利益をどのように分配するかというのは団体によっていろいろあります。例えば協同組合の場合はご承知のように、剰余金の一部は組合員に対する利用高割戻しとして還元したり、出資金に対する配当として還元したりします。そうした形で還元するのではなく、得られた利益はその団体の活動を発展させていくためにだけ使うとか、公益的な活動に使うといった場合もあります。

アメリカの場合は、非営利というのは得た利益をその構成員に分配しないということが条件となっています。ですから、アメリカにおいては協同組合は非営利としては扱われません。非営利ということについても、いくつかの考え方がありますが、自主共済では得られた利益を組合員に還元するという仕組みをとっているところはないようです。それを公益的活動につかったり、母体組織の活動の助成に使ったりというところはありません。PTAの共済ではPTAの活動に助成金を出してやったり、労山の遭難対策基金には公益的なことに使っているということがあります。

### 特徴④；自治的民主的運営

それから自治的、民主的に運営されているということですが、そのこと自体はあらためて説明する必要もないと思うんですが、自治的な組織であり自主的団体であるということは、その団体が国家権力や他の団体によって支配されていないということです。母体組織が自治的、民主的な組織であることが共済事業を民主的に運営する基盤です。

### 特徴⑤；財政的自立

母体組織の方が、財政的に自立しているということとも関係するんですが、補助金をもらって天下りを受け入れていて、官庁の言うことをきかないといけないということであれば、そこでやっている共済事業を本当に民主的には運営できない。母体組織の運営が民主的でなくなった場合、共済事業の運営も民主的に行われるのが困難になるだろうと思います。

母体の組織がどうであるかということが、共済全体の運営のあり方に大きな影響を持つということを忘れてはいけないと思います。

それから財政的に自立しているということは、今申し上げた通りで、補助金に頼らず自立的に財政運営を行っていくということは非常に大事なことです。

### 特徴⑥公的保障に対する補完

最後に社会保障や公的保障に対する補完の役割を果たしているということです。これはそれぞれの自主共済を始めるときに、何のために始めたか、何をきっかけに始めたかということを見ていると、だいたい今の社会保険が、不十分である。あるいは改訂した結果、今まで満たしてきた条件が満たされなくなったということがきっかけになっていることが多いわけですね。

非常にわかりやすいのは、保団連の開業医休業保障共済だと思います。開業医は自営業という形をとっていますから、休業した場合にそれを保障する社会保険がないという状況の中で生まれてきています。

知的障害者の互助会も、入院した場合に、個室の利用をどうしても強いられるとか、あるいは付添人を付けなければいけないということがあって、そういうことは公的な医療保険では保障されていないということがあって、うまれてきた共済、互助会です。

そういう形で補完の役割を果たしているわけですが、同時に単に補完の役割を果たしているわけではないというところに、自主共済の特徴があると思います。母体組織がそれぞれ社会保険の改悪問題が起こればそれに反対し、さらに充実を求めていくという運動をやったり、知的障害者の場合は特にそうなんです、社会的な偏見などに対してそれを正していくような運動をやっていくということです。そういったところが、自主共済が社会運動組織を母体に行っているということから生まれてくる、ある意味では当然のことですが、やはり私たちは注目し、大事にしていかなければいけないと思います。

斎藤さんのお話と、今の私のお話を総合してもらえれば、自主共済の特徴がわかっていただけだと思います。

### **3. 多様な共済と共済規制問題**

#### **(1) 「共済」にはさまざまな種類がある**

今度は視野を自主共済から共済全体に広げて問題を考えたいと思います。資料①の2、通しナンバー12、13を見てください。

実は共済というのはたくさんあります。協同組合の共済だけでなく、協同組合の共済の後には農業共済組合とか漁業共済組合というのが出てきます。それから次ぎのページに移れば、国家公務員共済とか地方公務員共済など公務員の共済が出てきて、さらに中小企業退職金共済とか小規模企業共済とか、共済という言葉はたくさんところで使われています。

それは、みんな共済ではあるわけです。

#### **(2) 社会運動組織を母体とする共済**

##### **—協同組合共済、労働組合共済、「自主共済」**

そうした中で自主共済は社会運動組織を母体としている共済ですが、社会運動組織を母体に行っているのは自主共済だけではありません。協同組合共済、労働組合共済もそうです。協同組合は社会運動組織、労働組合も言うまでもありません。こうした社会運動組織を母体とする共済に対する法規制は、自主共済の場合とは違った形ですが、それぞれ行われています。これも斎藤さんのお話に出てきましたので、詳しくお話する必要はないかと思います。

#### **(3) 協同組合共済の法規制**

##### **—各種協同組合法改正を通じ保険会社に準じた規制**

協同組合共済の場合には保険業法の適用除外にはなっているんですが、各協同組合法、農協法はじめとした、各協同組合法の中に共済に関する規定がありまして、保険会社に対する規制に準ずるような規定が入り込んでいます。

どんな規定かということで、ここに項目だけ挙げました。兼業禁止、最低出資総額の規制、募集規定等々です。兼業禁止というのは、協同組合というのは購買事業、販売事業、金融あり共済ありと総合的になっているわけですが、共済事業と他の種類の事業と一緒にやっては

いけないということなんです。

農協の場合は、元々連合会というのは各事業種別で作られているわけですが、生協の場合はそうではなかったんです。だけど今回、規制が生協法の中に入りましたので、例えば日本生協連の場合は新に共済専門の生協連合会を設立して、共済の事業はそっちに移してということはずでにやっています。他の生協連合会も、生活クラブ生協なども同じような措置をとろうとしています。

最低出資額の規制というのは、共済事業をやる協同組合は、出資金の総額が一定額以上じゃないといけないということで、生協法の場合、単協の場合だと1億円、連合会の場合だと10億円です。農協の場合も連合会が10億円で、全国連になると100億円です。そういった規制がされています。

#### **(4) 労働組合共済の法規制**

##### **—労働組合法の規定と保険業法適用除外の指定**

共済募集の規制というのは、協同組合の場合は、これは自主共済の場合もそうですが、ボランティア活動家がいるわけです。共済を募集する際も、例えば全労済で言えば労働組合と協力関係にあるので、労働組合が協力団体になって、労働組合の活動家が職場でもって共済の宣伝をやり加入を受け付けるということをやっていました。だけど共済募集の規制というのは、共済の募集ができるのは、共済をやっている生協の役職員に限る、共済代理店の役職員に限る。その他の者が共済募集をやってはいけないといった内容です。

今言ったことは、全部保険会社についても行われています。生保と損保を兼業してはいけないというのは有名な話しです。やはり最低出資額も決まっていますし、募集人の制度もあります。特に生保の場合は、全部登録しなければいけないということになっています。

##### **労働組合共済とはなにか—4つのタイプ**

労働組合の共済は4つのタイプがあって、いずれも適用除外になっていますが、労働組合法第9条には「労働組合は、共済事業その他福利事業のために特設した基金を他の目的のために流用使用するときは、総会の議決を経なければならない」とあります。これは、労働組合が共済事業を行うということを前提にした規定なわけで、これが共済の根拠法であるという意見もありますが、保険業法における監督規定のレベルからしますと、非常にゆるい、ほとんど監督するような内容になっていませんので、根拠法としては大変微弱なものではないかと思います。

#### **(5) 公益法人共済の法規制**

公益法人の関係は、先ほど斎藤さんの説明があましたが、どんなものが公益法人で共済をやっているのかという事例をあげておきます。自主共済の中にも公益法人の形を取っているものがあります。

#### **(6) 2011年保険業法見直しに含まれる危険性**

そして、2011年問題、これも斎藤さんのお話の中で出てきました。この際、規制を強

化されるとすれば、協同組合共済と労働組合共済であろうと考えています。

というのは、自主共済の場合は、究極の規制を受けてしまっています。保険会社になるか少額短期保険業者になるか、あるいはやめろということです。多くのところが、保険会社はもとより、少額短期保険業者にもなれない、ということは止めるしかないというところまで、法律の上ではきてしまっているのです。これ以上の規制強化をするということは法律的にはたぶんないと思います。あるとすれば協同組合共済や労働組合共済に対してではないかと考えています。

#### 4. 運動のすすめ方についての問題提起

運動の進め方についても、斎藤さんからお話がありました。私のような外部の者が運動の進め方についてどうこうというのは僭越な話ですが、問題提起の意味で申し上げますと、これまで進めてきた適用除外を目指す運動を進めながらも、保険業法というのは非常に適用除外の範囲が広い異常な構造を持った法律です。しかも、「保険業」の定義が共済規制問題の根源になっています。ですから、保険業法の「保険業」の定義をもとの法律に戻すという要求をしていくといいのではないかと思います。そういう要求の方が、協同組合共済とか労働組合共済のみなさんとも、共同しやすいのではないかと考えております。みなさんの運動方針をまとめていく上での参考にしていただければと思います。

それから、長野県の懇話会のみなさんが、共済法の制定運動を始めています。共済法というのはこれまで、共済基本法とか共済法ということで議論はありました。それはいずれも共済規制のための法律です。80年代にある学者は、共済基本法という言葉を使っていますが、これは地域や職域の区別なく広く共済事業をやっているものが対象で、今でいえば生協共済の3大共済をさしているんだらうと思います。今回の2005年の保険業法改正の際にも、共済法をつくったらいいのではという声があったそうです。それは内容としては少額短期保険業というものをつくったり、規制の内容は同じなんですけど、法律としては別につくった方がいいのではないかと議論があったようです。

過去には、共済法、共済基本法というと、共済規制をどうするかという角度から検討された歴史があります。まだそういった歴史が潜在的には、その影響はあるだろうということはおぼえておかななくてはいけないことだと思います。

それから、法律をつくるというのは必ず規制を伴います。共済の存在を法律的に認めさせるという場合には、必ず何らかの規制が伴います。どういう規制なら受け入れられるのかということも含めて、十分な研究が必要であると思います。将来、共済法ということが課題になる可能性はあると思います。ただ今はまだ議論が未成熟だと感じています。

#### おわりに

結論は、斎藤さんがおっしゃったことと全く同じです。協同組合共済や公益法人共済のさらなる規制に反対していき、共済規制の根源になっている保険業法の改正というのも視野に入れる。これはこれからの皆さん方、関係団体の方々の議論がどうなっていくかにかかっていると思います。いずれにしてもこういった方々と共同して運動を進めていきましょう。ご静聴ありがとうございました。