

2006年10月25日(水)

【新保険業法と自主共済についての勉強会レジュメ】

新保険業法と自主共済について」

明治大学商学部教授

押 尾 直 志

はじめに

.保険業法改正の背景・ねらい

1970年代以降、先進資本主義諸国は深刻な経済停滞の中で新自由主義政策に転換し、福祉国家体制の見直しを図った。わが国政府は、保険事業に対する護送船団行政下の1970年代にすでに医療保険分野に特化した外資系生保会社の市場参入を認め、1980年代半ばには社会保障・社会福祉領域に民間活力を積極的に導入する政策をすすめた。

また、1983年以降、双子の赤字に転落したアメリカはわが国に対して市場開放要求を強化したが、政府・財界はアメリカの要求を受け入れつつ、それと一緒に市場拡大の機会を創出した。しかし、実体経済の成長が伴わない中で規制緩和と金融自由化がすすめられ、バブルが膨張した。こうした中で実質的な保険行政の担い手であった保険審議会は、保険業法を改正し保険会社の金融機関化戦略を促進する政策を実施したのである。

消費者不在の保険会社の経営姿勢とバブル崩壊後の相次ぐ保険会社の破綻は、保険会社と保険行政に対する国民の信頼を著しく失墜させた。

国民の生活保障の根幹を成す社会保障・社会福祉の見直しと、生活保障の主要な担い手であるべき保険会社の反国民的な経営に加えて、深刻な構造不況で国民の生活・健康・老後に対する不安が高まったことが「無認可共済」急増の一因と考えられる。

保険行政は、共済の名をかたる出資法違反事件や「無認可保険」とも言うべき「無認可共済」問題を共済規制の絶好の機会として、また共済を魅力的なマーケットと捉え共済に対する優遇措置の廃止を求めるアメリカ（の金融・保険コングロマリット）の要請を利用しつつ、「公正な競争条件の確保」・「消費者保護」を大義名分にして一定規模以上の共済すべてを保険事業とのイコールフッディングで規制することを意図している。

.わが国固有の「共済問題」

保険現象のひとつである「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はない。

産業企業の育成をすすめる中で再生産過程にかかる危険を集中し、個々の企業の経済準備費用を縮約するとともに、家計の危険に対する経済的準備手段を可能にすることによって消費生活過程の維持・継続の機能を担う保険制度は、保険株式会社と保険相互会社の独占的な免許事業として経済政策に有機的に組み込まれたのである。1900年に制定された保険業法は、したがって当時乱立状態にあった詐欺的ないし経営基盤の脆弱な類似保険行為を規制することだけが目的であったのではない。

また、同じ年に農業協同組合法の前身とも言うべき産業組合法が制定されているが、産業組合法は、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制定されたものであった。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」が決議され、また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。当時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。

このように資本主義社会のもとでの国民の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・限界によって「協同組合保険」は必然的なものとなるのである。

第二次大戦後、敗戦によって莫大な在外資産を喪失し国民の信頼をなくして危機的状況にあった保険企業と一体となってその再建を優先する国家官僚機構のもとで「保険組合法案要綱」が作成され保険業法改正委員会で検討されたが、保険行政と保険業界の強い反対で結局実現しなかった。

一方、経済民主化政策の一環として各種協同組合法が制定され、「協同組合保険」は「共済」として法的根拠を得ることになるのである。しかし、当初は「協同組合保険」は保険技術的にも未熟で事業基盤にも制約があり、とくに商法・保険法学者や保険業界は保険業法違反として規制すべきことを主張した。その後、1960年代半ば頃には共済が事業内容・規模等の面でも、また経営面でも成長し、さらに新たな共済運動として日教済や川口市民交通災害共済などが開始され、共済の社会的な役割が重視されるようになった。保険審議会でも共済に関する審議が行われ、保険行政のあり方をめぐる問題が日本保険学会でも議論されたが、1966年の日本保険学会大会では共済を「協同組合保険」として理解すべきであるとの共通認識が得られている。

それ以降、保険行政と保険業界から保険業法と同等の規制を求める共済規制論が幾度となく繰り返されてきているのである。1970年代から80年代半ばには県民共済やこくみん共済などの地域生命共済の台頭と生協共済の成長が顕著となる中で、一部の商法・保険法学者による保険・共済一元的規制論が展

開されたが、共済団体の団結と国民の支援、さらには日本協同組合学会シンポジウムを通じた保険と共済の異同、共済の意義の重要性の再確認などによって共済規制論は後退した。

.新保険業法による共済規制

新保険業法による共済規制は主に「根拠法の有無」を基準にしたのであり、保険と共に本質的な違いについてはほとんど議論されなかった。また、法改正前まで保険業法の中に共済に関する規程はまったく存在しておらず、今回の改正で「保険業の定義」の中に「根拠法のある共済」を規制の適用除外にする旨の規程が導入され、「根拠法のある共済」は事実上保険業法に取り込まれたのである。新保険業法では「根拠法のある共済」は保険業の特殊な形態という位置づけになったと言えよう。したがって、金融庁が予定する保険業法の5年後の見直しにおいては、共済に対し保険業とイコールフッティングに立った規制が適用されることになると想定される。

また、「根拠法のない共済」については、前述のごとく保険と共に本質的な相違についての議論をほとんどしていないため、協同自治組織=団体の存在・理念、事業目的、さらには事業内容などを金融庁に説明し、適用除外申請をしても、個々の共済団体の実体を理解しようとせず、頑なに適用除外を認めようとしない姿勢が顕著である。

金融庁の方針では、「根拠法のない共済」は2006年9月末日までに「特定保険業者」としての届出をし、2年間の猶予期間内に保険会社ないし「少額短期保険業者」になる準備をしなければならないことになる。新保険業法の適用を受けるようになれば、当然ソルベンシーマージン比率、法定責任準備金積み立て、アクチュアリーによる保険料の計算、外部監査、募集規制、さらには資産運用規制などさまざまな規制が加えられるのみならず、これらに対応するために相当のコストがかかり組合員の負担が増えることになり、共済の存続そのものさえ危ぶまれることになろう。また、すでに解散を決定している共済組合もあり、共済を守る運動の拡大が求められている。

新保険業法が共済の本質についてこれまでの学会における研究成果と共済の実践的経験・蓄積をほとんど踏まえておらず、かつ今日広く展開している自主共済運動をほとんど理解しないまま協同自治組織による共済と「無認可共済」とを区別せずに、「公正な競争条件の確保」・「消費者保護」を大義名分にして「根拠法の有無」のみを条件に「根拠法のない共済」を保険業法の下に規制、監督しようとしているのは明らかである。しかし、保険業法改正の真のねらいはそれにとどまらない。保険業法の改正案を審議した2005年4月21日の参議院財政金融委員会における金融担当国務大臣の答弁に示されたように、保険会社制度

と制度共済等すべての共済をイコールフッティングのもとで競争できるように法律を整備することにある。

結びに代えて

もともと自主共済というのは経営者の労務管理政策の一環として実施される慈惠的な企業内共済に対抗して、労働者が連帯・団結して自主的・主体的に実施する相互扶助による共済である。

しかし、1970年代以降の福祉国家政策の転換による社会保障・社会福祉の見直し・民間活力の導入にともない、職域において協同自治組織=団体を基盤に広く共済が実施されるようになった。これらは「無認可共済」のように、ロード・サービス提供やカー・エレクトロニクス商品販売、家電量販店あるいは通販など、商品販売・サービス利用のために企業が作った会員組織などとは本質的に性格が異なり、民主的かつ自治的な協同自治組織=団体である。とくに職域における自主共済は、社会の多様な職業を基盤に組織されており、地域社会の活性化のためにも重要な役割を担っている。地域社会の構成員が自らの生活を守るために連帯・団結して協同自治組織をつくり、民主的かつ公正・公平に運営している共済を保護、奨励することこそ規制緩和の主要な課題である。

社会運動としての共済は、もとより組合員相互の福祉向上のための運動であるが、今日では他共済団体あるいは非営利・協同セクターやNPOなどと協同し、地域社会に貢献するという視点を持つようになってきている。また、共済運動は真に社会保障の補完的な役割を果たしており、社会保障のいっそうの拡充を目指す国民的運動をさらに発展させていくべきである。

資料： 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」、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」の報告（日本保険学会『保険学雑誌』第592号、2006年3月、PP.19~38.）
在日米国商工会議所「保険業法施行規則の一部を改正する内閣府令（案）に対する意見」
日米規制改革及び競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書
在日米国商工会議所「共済ト民間保険競合者の間に平等な競争環境の確立を要望」
座談会「共済と保険業法改正」、非営利・協同総合研究所『いのちとくらし』No.15、2006年5月
新保険業法第2条。