

保険業法及び保険契約法（仮称）における共済の位置付け

－共済の独自性を維持するために－

東日本国際大学 松崎 良

初めに…問題の提起

- I. 私の共済法研究史
- II. 共済と保険業法適用問題
- III. 共済と保険契約法適用問題
- IV. 保障における共済と保険の異質性（共済保険異質論）
- V. 保障における共済の秀逸性…共済は大いに誇りを持つべきである
- VI. 共済の今後の対応

結びに変えて…保険共済一元的規制論に対抗するために

初めに…問題の提起

今日共済を巡る動向は誠に目紛しく片時も目を離せない激動の最中にあり、共済史上極めて大きな歴史的な転換点に差し掛かっている。共済にとっては全般的危機でかなり不利な状況に追い込まれつつある。

共済を、便宜上、協同組合共済・協同組合共済以外の制度共済（認可共済・根拠法共済 [制度共済と称する]）・自主共済（任意共済・根拠法のない共済・本来の無認可共済）に分類する。協同組合共済に関しては、私見を公表した（注 1）。制度共済の中で（注 2）、公益法人共済に関しては、私見を公表した（注 3）。特定非営利活動（NPO）法人共済も自主共済と略同様の法律状況にあるが、特定非営利活動法人のままで少額短期保険業を行うことができる（注 4）。自主共済は平成 17 年改正保険業法（以下、改正保険業法）が平成 20 年 4 月 1 日から適用されることになっている。加えて、保険契約法（仮称）（以下、単に保険契約法）にも取り込まれそうであり、「保険法の見直しに関する中間試案」（以下、中間試案）で共済保険無差別論が公然

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

と主張されている。自主共済が最も弱い分だけ最も深刻である。

近況として、平成 19 年 10 月 6 日の日本私法学会シンポジウムで「保険法改正」が取り上げられ、「総論（1）」に対する質疑応答の中でも、共済問題に関して複数の質疑がなされた。参議院選挙に民主党が大勝し政治状況が様変わりになり、共済問題が大きく動意を見せる可能性もある（注 5）。

保険業法及び保険契約法における共済の位置付けを、共済の指導理念・組織原理・運営方法（保障技術）等の側面から接近して、共済の独自性・自主性を模索したい。共済は自らの独自性・独立性を高唱するためには、やはり身の丈に合った借り着ではなく本来の衣を纏うべきであり、共済法として共済業法と共済契約法を一体化した根拠法を持つべきであるとする。共済が保険業法や保険契約法に無理やり押し込められて本質的に合わない服を着せられて保険の鑄型に嵌め込まれて法規制されることは、第 1 に共済団体にとっても、第 2 に共済契約者にとっても、第 3 に実は保険会社・少額短期保険業者にとってすら、望ましくなく不幸なことである。

I. 私の共済法研究史

先ず、先に入った会社法との並びで、協同組合の組織法も加わった。

次いで、略同時に共済法の勉強を開始した（研究業績はやや後になった）。私の共済法研究の一里塚となったのが「共済法」「無認可共済」法（注 6）であったが、今では、制度共済及び自主共済（特に自主共済）につき、分量を増加するだけでなく、内容ももっと踏み込んで、改訂する必要を強く感じている。協同組合共済だけから共済一般に裾野が広がった。

II. 共済と保険業法適用問題

保険業法適用除外を受けられなかった多くの制度共済及び自主共済に改正保険業法が平成 20 年 4 月 1 日（公益法人共済も遅くても平成 25 年 4 月 1 日）から適用される予定になっており、殊に公益法人共済・自主共済にとって深刻な大問題になっていて危急存亡の危機に直面している。協同組合共済にとっては現在は保険業法の適用は免れているものの、協同組合共済を含めて共済保険一元的規制論が明確な形で姿を表し、協同組合共済は対岸の火事だとして連携

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

が弱く共済の仲間を次々に喪失したら、外堀を埋め立てられた大阪城の如く、丸裸にされて本丸が炎上する羽目になりかねない。共済には程度の差こそあれ共通の問題であるが、取り分け根拠法がないだけ最も先鋭に問題が現われる自主共済を意識して、行論したい。

1. 保険業法改正の本来の目的

20 年位前から新種の根拠法のない保障が急増し、販売方法（説明不足・連鎖販売等）や保障の内容に大きな瑕疵のある保障を、マスコミ等は意図的・作為的に”根拠法のない共済”・”無認可共済”として、恰も共済陣営に問題があるかのように取り上げた。然し、その実態は特定者を装った不特定者を相手方とする無免許保険が殆どであったと言っても過言ではない(注7)。強引で無責任な根拠法のない保障の契約者を守り延いては健全な共済・保険制度を維持する為に、少額短期保険業者を創設して法規制を加えることが保険業法改正の本来の目的であった筈である。連鎖販売方式を採用するエキスパートアライアンスや共済会を立ち上げてコンサルティング料と業務受託手数料の両取りを行うエーオンアフィニティジャパン等にも問題があるとの指摘もあった(注8)。

2. 共済にそもそも保険業法を適用すべきなのか

共済一般に当て嵌まることであるが、特に深甚な悪影響を被る自主共済を取り上げてみよう。自主共済は労働者が連帯・団結して自主的・民主的に実施する相互扶助による共済である(注9)。自主共済の団体形態は権利なき社団が多いものと思われる(判例は総有説である(最判昭和39年10月15日民集18巻8号1671頁))。旧来からある在来型の自主共済は、日本勤労者山岳連盟(労山)(登山者)・全国商工団体連合会(全商連)(中小商工業者)共済会・全国保険医団体連合会(保団連)(開業医)・全日本民主医療機関連合会(民医連)(医療機関)共済組合を会員とする「共済の今日と未来を考える懇話会」(事務局：労山、各地に[神奈川県にも]次々と支部が誕生している)(注10)の他に、多数の群小の共済が存在している。これらは多少の不備はあったにせよ堅実且つ誠実に保障を遂行してきたのであり、特段大きな問題を起こすことは無かったと言って良い。寧ろ保険業法の適用下で金融庁の監督を受けてきた保険会社の方が問題含みであったことは明白である。それにも拘らず、多くの自主共済(懇話会会員共済の外に小中PTA・高校PTAの外出しの安全振興会・知的障害者・税理士・歯科医師等の共済)は保険会社は元より少額短期保険業者への移行は経費が掛かり過ぎ保障の内容が大幅に低下す

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

るので至難であり、解散の危機に直面している共済が続出している。

そもそも共済は明治政府による保険業創設の遙か以前から自然発生的に生成・発展してきた自生的な保障という由緒正しい系譜を持つ。共済は自助に基づく相互扶助（1人は万人の為に）を理念とする連綿と受け継がれてきた先発の（？）正当な保障であり、株式会社保険・相互会社保険とは異なる保障である（共済保険異質論）（相互会社保険が株式会社保険に対する独自性・拮抗力を十分に発揮し得ていないことの方が問題である）。特に自主共済は国家権力とは無縁の所で任意に地道に自立・自営して保障を行っているのであり、国家は特に支援しなくとも良いが、妨害してはならず、中立を保ち介入すべきではない。慶弔共済（見舞金共済）の系譜を引き、国家は放置して無関心で良い。自主共済の多くは特定の団体において共済関係以外の密接な関係を有する構成員を対象としたもので、当該構成員の私的自治に委ねることが妥当と考えられるもの(注 11)に該当すると考えてよい。

3. 共済に本当に保険業法を適用する必要があるのか…立法の在り方の当否

叙上のように自主共済には（勿論共済一般にも）本来的に保険業法を適用すべきではなく、改正保険業法を適用すべしとする金融庁の路線は自主共済の理論と実際を弁えない(注 12)取締りを強行しようとしているのである。自主共済は「構成員が真に限定されるものについては、特定の者を相手方とする共済として、従来どおり、その運営を専ら構成員の自治に委ねることでも足り、規制の対象外とすべき」（注 13）共済に該当する筈である。極めて不健全な相当数の根拠法のない保障を法規制するという当初の意図を逸脱して、健全で穏当な自主共済にまで法規制の網を強制的に被せるというのでは問題の摩り替えである。自主共済に改正保険業法を適用すべしと主張する金融庁には自主共済に改正保険業法を適用しなければならないことを証明する責任がある筈であるが、金融庁はその立証責任を果たしていない。根拠法のない保障は玉石混淆であり、味噌も糞も一緒くたでは真面目に孜孜営々と保障を行ってきた自主共済に対して礼を失する。根拠法のない保障時代にあくどく荒稼ぎした無免許保険が保険会社・少額短期保険業者に成金で昇格し（注 14）、制度共済・自主共済は本分を全うしてきたにも拘らず改正保険業法の谷間に落ち込み喘いでいるのでは、どう考えても理不尽であり納得できない。特に、福利厚生・相互救済としての相互扶助・助け合いを行い厳密な意味での保険技術を採用しているとは言い難い善良な自主共済潰しをしようとしている金融庁の強硬な態度は、自己又は第三

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

者たる日米保険会社の利益を図る行為ではないかと勘繰られかねない行政権力の濫用と言うべきであるように思える（金融庁アメーバ論）。幾等なんでもここまで踏み込むべきではない。本当に保障を必要としているのは貧者・弱者であるとするマイクロ保険の指摘にも一理ある（注 15）。制度共済・自主共済に保険業法を適用すれば、仮に少額短期保険業者としてこれらが青息吐息で存続できた場合でも、保証の水準が大幅に引き下げられ、最終的に迷惑を受けて困惑するのは現共済契約者改め保険契約者である。これでは改正保険業法がお題目とする保険契約者保護に悖り、角を矯めて牛を殺すが如き拙劣な悪法であるとの批判を免れないように思う。共済を廃止すべしと暗に教唆・誘導している作威的な法改正になっている。

保険業法改正に関して、どうしても看過できない重大な問題として、立法の在り方の是非を取り上げる必要を強く実感している。会社法制定でも、法務省の立法担当官（民事局職員）が盛んに立法の解説を行っていて、立法の主導権が法制審議会の委員（会社法学者が中心）から立法担当官に移行してしまったかの感を覚えている。保険業法改正も同一の地下水脈が噴出した新たな立法手法の一環である。保険業法改正は、協同組合共済すら保険業法の適用範囲に組み込むことも視野に入れて見直しを行うとの一部の思惑や制度共済は平成 25 年 3 月までに自主共済は平成 20 年 3 月までに保険会社又は少額短期保険業者設立・保険会社等に契約移転・廃業の何れかを選択せざるを得ないこと等の点で、極めて強圧的で強権的立法である。そもそも金融庁には他の主務省庁が管轄している協同組合共済や制度共済に対する規制の権限が存在しない筈である。

加えて、健全な制度共済・自主共済に保険業法の網を被せて法規制する必要は無く、問題含みの無免許保険だけに特定保険業者として改正保険業法を適用すれば足りる。「今までの自主的な共助というものを基礎にした共済の役割というものを大切にしながら制度設計をしていく、やはり行き過ぎた規制をかけてはいけない」（注 16）との当時の金融担当大臣の答弁すら無視した制度共済・自主共済に対する過剰規制であり、善良な弱小共済に対する燻り出し・廃業への陥穽であり、国家権力によるパワー・ハラスメントである。詰まり、立法の目的を遥かに越えた超過した立法の手段となっているという意味で立法の目的と手段が対応していないのであり、立法事実の詳細な検討が確りとなされていたのかに大きな疑問が残る（立法事実論）（注 17）。権限が無かったから止むを得なかった部分はあるが、金融庁は調査不足であったことは

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

否めない。金融庁は改正保険業法の網を掛けるべき根拠法のない保障と真面な自主共済との節い分けをせず、略一網打尽に殆ど全面的に改正保険業法を適用する積りであったのであろう。それ故、正確な調査する気は無かったのだろう。とも角、改正保険業法の適用除外が狭くきつ過ぎて、放置しておいても何ら弊害が発生していない健全な自主共済等到大混乱を与え存続が著しく困難な苦境は、何としても收拾しなければならない。

更に、平成 17 年 8 月 12 日に公表された「保険業法施行令・保険業法施行規則等の改正案の骨子（案）」では適用除外とされていたにも拘らず、僅か 4 ヶ月後の同年 12 月 28 日に公表された「保険業法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（案）等（少額短期保険業関係）」では一転して適用に変更されたが、金融庁はこの間の事情を説明する責任を果たしていない（注 18）。

若し、制度共済・自主共済に負担を掛けざるを得ないとしても、与える不利益は必要最低限に留めるべきであり（より制限的でない他に選択し得る手段、Less Restrictive Alternative 基準）、制度共済・自主共済に対して余計な介入・お節介である。契約者にとって実害が全く看取できないどころか制度共済・自主共済のままで存続したいと強く願望している共済団体はかなり多くあるにも拘らず、共済の実態を一切捨象して殆ど例外無き一律法規制こそが、保険業法改正に瑕疵があった動かぬ証左であった。制度共済・自主共済にも生存権（憲 25 条）的な職業選択の自由の一環における企業としての経済的な人権（憲 22 条）や結社の自由（団体自治権、憲 21 条）更には抵抗権のような経済的人権が保障されており、真面な制度共済・自主共済が契約を保険会社・少額短期保険業者に移転し又は契約者に残余財産を分配したりして廃業せざるを得なくなるような改正保険業法は、徒に共済契約者に損害を与える立法である（注 19）。憲法で保障された企業としての経済的な人権を下位規範である保険業法が空洞化させるが如き立法は、本末転倒であり容認できない。共済と保険の対等競争条件(equal footing)を標榜する改正保険業法は一見平等を実現するかのような装いを纏いつつ、実は共済と保険の理論的・实际的差異を無視した機械的・画一的な法規制は共済の利点を剥奪する新たな実質的不平等として、法の下での平等(憲 14 条)に抵触する危険性があるように思う。出自も理論も実際も別異の共済と保険を取って同一条件の下に同一市場で競争させる必然性はない。企業形態の多様性を十分確保しておいて国民に選択してもらうことが好ましい。共済にとっては想定外（注 2

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

0) の闇討ち・不意討ち・騙し討ち・辻斬りであり、真意を隠した「敵は本能寺に在り」の如き立法は国民の賛同を得られない陰險な手法であり、立法の在り方として姑息でかなり禍根を残す手法であったと言う他ない。又、法案の途中経過で国民の意見を吸収し反映させる方途も不十分であったように思う。金融庁の職員は国家公務員であるから全体の奉仕者であり一部の奉仕者ではない（憲 15 条 2 項）のであるから、いくら保険の主務省庁であるからといって、制度共済・自主共済が立ち行かなくなるような謂れなき不当な差別を行う保険業法改正は或る一部への奉仕者であると言われかねない状況ではなかろうか。憲法違反の疑念が濃厚であり、過誤を含む立法であったと評価すべきである。

在日米国商工会議所の意見書「無認可共済を保険業法および金融庁の監督下に」(平成 15 年 8 月)及び米国政府要望書「日米規制改革およ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」(平成 16 年 10 月 14 日)の影響により保険業法適用除外が外されたようなことがあったとすると、一方では米国政府の日本政府に対する強圧的な要望は内政干渉のように写り、他方では日本国政府の保険業法施行令・施行規則における適用除外外しは憲法尊重擁護義務(憲 99 条)に悖る行為であったように思える。以上を要するに、法改正の過程と予想できる結果の両面で大きな問題含みの保険業法を制度共済・自主共済に適用すべき必然性や説得的な合理性は、何ら存在しない。

金融担当大臣も、事業の継続を危惧する共済に「新しい保険業法のもとでも温かい何らかの仕組みづくりができないか」ということは、担当部局も悩んでいるところでございます。そんな意味で、なお引き続きよくご相談に乗らせていただきますので、今後検討させていただきたい。

(中略) (第三者機関でも構わない、審査会を設けてそういった適用除外にできると言った規定を設ける) 措置ができることを模索する」と、不十分ながらも一定の前向きな答弁をしていた(注 21)。

Ⅲ. 共済と保険契約法適用問題

平成 18 年 10 月から法務省法制審議会保険法部会で保険契約法改正が審議されていて、保険契約法に共済も包摂される危険性が高くなって来ている。現在は、営業的商行為(商 502 条 9 号)としての保険は営利保険即ち株式会社保険だけである(非営利保険たる相互保険にもかな

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

り準用されている（商 664 条）が、相互保険だけではなく(注 22)共済にも保険契約法を直接適用しようとする動向が大いに懸念される。中間試案では、「契約として実質的にこれらと同様のもの（共済等）も、適用範囲に含めるものとする。」と明記されている（第 1）。平成 20 年 2 月を目途に答申し同年末に施行を予定しているようである。同種の機能を果たすものは同様に横断的・包括的に業態を超えて取り扱うという最近の立法動向（equal footing 論）に便乗して、非営利で非商人たる共済が営利で商人たる保険に包摂されてしまうのかは、理解に苦しむ所である。企業法は営利性が本質であった筈であるが、非営利を取り込むことによって自らの営利性を稀釈化・希薄化して、企業法の特性を喪失し民法に接近するつもりであろうか？疑問無しとしない。共済にとってはその存在意義の根幹を突き崩されることになり、忽せにはできない大事であり、共済は決して保険契約法にも取り込まれてはならない。共済は「契約として実質的にこれらと同様のもの」ではない。

IV. 保障における共済と保険の異質性（共済保険異質論）

そもそも保障における共済と保険の異同が今日ほど深刻且つ根本的に問われている時期は無かった。従来は共済と保険はやはり最後は別異であり共済は聖域で（？）不可侵であるという意識が保険にあったので共済に敬意を表して接近しすぎないように配慮していたように思えるが、最近市場原理至上主義に基づきあらゆる局面でイコール・フットィング論が跋扈跳梁している。共済も確りした理論武装が必要である。

保障における共済と保険の異同に関し、指導理念・組織原理・運営方法という 3 つの側面において、共済は保険とはかなり別異の保障体系を形成しているという思いを強く持つ。共済の中では、両極に位置する協同組合共済と自主共済を取り上げて一瞥する。

①共済の指導理念

共済は協同組合原則又はこれと極めて類似している指導理念を実践するものである。協同組合共済を直接的に指導する「協同組合のアイデンティティに関する I C A 原則の声明」における協同組合の定義「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」、及び協同組合の価値「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

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

値を基礎とする。…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」に謳われているものは、実は自主共済にも略等しく当て嵌まるように思える。自主共済は協同組合共済の原初的形態ないし小規模な形態にかなり近似している部分がある（注 23）。保険の指導理念とはどのようなものであろうか？

②共済の組織原理

共済は協同組合原則又はこれと類似の組織原理を実践するものである。協同組合の原則で確認してみると、特に「自発的で開かれた組合員制」（第 1 原則）（開放系・オープンメンバーシップ）、「組合員による民主的管理」（第 2 原則）、「組合員の経済的参加」（第 3 原則）等が、協同組合の組織原理を謳っている。事業を利用する為に、出資して協同組合という団体を形成し、その団体を経営し、更には監査するという四位一体（通常は三位一体）や非営利共済等の点で、実は自主共済にもかなり当て嵌まるように思える（自主共済には統一された共通の組織原理は無いが）。株式会社保険の組織原理は仮に社団であるとしても組合員制とは違う社員制、資本多数決、出資額に応じた利益配当等であり、共済とは明らかに異質である。

③共済の運営方法（保障技術）

共済掛金・保険料、共済金・保険金、有償双務契約性、給付反対給付均等原則及び収支相当原則という保障技術は共済と保険は略同様になるのであるが（共済が保険の技術を真似ている訳ではない）、保障の根底にあって重要なことは何故保障をするのかという指導理念とそれを実現する組織原理であり、指導理念と組織原理は共済と保険は明確に異質である。保障技術が似ているから両者を同一の法規制に服させるべきであるという主張は本末転倒の逆立ちした論法である。加えて、自主共済の中には、大数の法則に則っているとは言い難く、共済掛金と共済金がリスクに対応しているとは言い切れない無尽のような相互扶助団体も存在している。これは純粋の共済団体として特化している訳ではなく、そもそも保障技術の面でも保障には成り切っていないと評すべきである。母体団体の主張・要求を実現する為にその活動の一環・一部として組合員の総体的・全体的生活の一部を保障する共済を行っているのであるから、最初から経済合理性に裏打ちされて統計的に保険計理を駆使して保障だけを行う保険とは違うのである。例えば、共済を行いながら不可分一体的に自然保護に鋭意取り組んでいる立派な活動(国家・地方自治体が税金で行っても良いような公益的行為である)を行っている労山のように、契約者が

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

大方満足して現状を肯定している場合に、国家権力が介入していく根拠など何ら存在しない。大分類として共済も保険も保障の一部を構成し、中分類として共済と保険は別異の体系を成している（共済保険異質論）。共済が保険業法下に組み敷かれることにより共済に資本・金儲けの論理が持ち込まれてはならない。仲間同士が助け合い共済団体の運営のかなりの部分を自主的・献身的な活動で支えてきた共済を、保険会社と同一の基準で規律しようとするのは根本的な誤謬である。国家が社会保障から後退を重ね社会保障の責任を部分的に放棄して民間に押し付けようとしつつある今日、共済の役割は益々重みを増している。

V. 保障における共済の秀逸性…共済は大いに誇りを持つべきである

保障においては保険の方が共済より優秀であり、保険は一流の保障・共済は二流の保障であるとは必ずしも言い得ないように思う。例えば、旧保険業法下で破綻した生保会社 7 社・損保会社 2 社は契約者に迷惑を掛けたし、加えて保険金の巨額の不支払で生保会社・損保会社は契約者に損害を与えたのであり、規模が大きくて重装備で金融庁の厳重な監督を受けていた筈の保険会社に少なからぬ不祥事が発生した。保障にとって肝心なことは、契約者に真に必要十分な商品を開発し、引き受けるべき契約は成るべく引受けて、支払うべき場合は成るべく支払うことである（注 24）。三利源の開示も全共連が自主的に開始したことである。共済契約者保護機構が存在しないことに引け目を感じることもない（注 25）。それに、共済は太古の昔から存続してきたから、保険の先輩で長い歴史を誇るとも言えよう（注 26）。共済は、未だ若干未整備はあるものの、認可の有無・規模の大小を問わず、着実且つ秀逸で共済契約者に役立つ活動を大いに誇らしく高く自己評価して胸を張ってよい。

VI. 共済の今後の対応

特に制度共済・自主共済は（勿論協同組合共済も）真面目に共済の責任を果たしてきたのであり、仮令国家法による強制力を伴うものであっても、突如降って湧いた災難を甘受すべき理由は無い。今回の保険業法改正は様々な瑕疵を帯びた金融庁の勇み足（もっとはっきり言えば暴挙）であり、保険契約法も同じ轍を踏もうとしている。理論的にも実際的にも説得力が無く、改正が既に与えた且つ今後与える弊害・負の影響は甚大である。制度共済・自主共済は山椒は

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

小粒でもびりりと辛い存在であり、一寸の虫にも五分の魂を見せ付けておく必要がある。それでは保険業法及び保険契約法で全面的に完全包囲されそうなこの重大な危機をどのように打開すべきであろうか。保険契約法で保険と同じ屋根の下で法規制されないことが前提である。

1. 第 1 段階の目標—保険業法適用除外の道

第 1 段階の最小限の短期の目標は保険業法適用除外の道である。改正保険業法の適用除外は狭く制限的過ぎて、一律・画一的規制に近くなっている。制度共済・自主共済には本来保険業法を適用すべき合理的な理由がないのであるから、保険業法適用除外は最低限の当然の要求である。保険業法 2 条 1 項 2 号トに規定する政令で定めるものの中に 1 号乃至 8 号を拡大する(例示的列挙のように含み・幅を持たせて拡張解釈する)(注 27) 又は 9 号を付加する等の方法が考えられる。政令の改正であれば、法律の改正よりもし易いであろう。そして、個々の制度共済・自主共済が 1 号乃至 8 号又は 9 号の中に含まれるか否かの判断は、一般的・抽象的な判断の基準を施行令のような形で定めておいて、個別・具体的な判断は施行規則のような形で府令等で定めるのは如何であろうか。保険業法適用除外共済に該当するかを判断する際には、玉石混淆の根拠法のない保障は良く精査して取捨選択し篩い分けする必要があるが、不服申立の可能性を残しておく必要がある。只、保険業法適用除外の方策は「蜘蛛の糸」の如く我先に自分の共済団体さえ適用除外を認められればそれで良いという風潮を胎胚させることになりかねないが、共済運動としては緊急避難的な止むを得ない方策である。

2. 第 2 段階の目標—改正前の保険業法に再改正する道

改正保険業法が共済を不当に抑圧する部分は悪法であるから、改正前の旧保険業法の立場に戻すことが、理論的には、第 2 段階のより望ましい中期の道である。保障を、特定の属性を持った職域又は地域という纏まりのある仲間内の特定者を契約者とする共済と、特定の属性のない不特定者を契約者とする保険とに分類し、保険業法は文字通り保険にだけ適用される法律である(注 28) ことを再確認するのである。協同組合共済・制度共済には主務省庁があり(公益法人認定法では主務省庁が無くなり内閣総理大臣・都道府県知事の一元的な監督を受けることになる)、自主共済は任意の共済であるから放置しておけばよく、保険業法とは別の世界の住人に戻るのである。尤も、公益法人共済は公益法人認定法の下では不特定かつ多数の者の利益を図る共済であるという建前と共済は特定者の保障であると解してきた共済本質論との関係をど

のように考えるかの問題は、依然として残っている（注 29）。

3. 第 3 段階の目標—独自の共済法を制定する道

理論的に最も望ましいのは独自の共済法を制定し、共済契約法と共済業法を一本の法律に包摂し、各種の協同組合共済を統一的に一括して管轄する長期の道である。例えば、第 1 章共済法総則、第 2 章農協共済法、第 3 章生協共済法…のような構想であるが、他にも在りうるであろう。その際、制度共済をどのように位置付けるか、更には自主共済をどのように扱うかは一考を要する。共済にとって制約的で拘束を強く感じさせる保険業法ではなく、共済を支援し発展を促進する共済法になるならば、自主共済から共済法下の制度共済に移行することも在り得る選択肢になろう。共済法では、2 ないし 3 段階の法規制という濃淡のある段階的な法規制になるのであろう。自主共済も最も弱い緩い法規制を受ける方が良いのかあくまでも自主共済のまま留まった方が良いのかは、尚慎重な検討が必要である。主務省庁をどうするかは難問である。理想としては、共済庁のような主務省庁を設置するのが良いのではないか（注 30）。

結びに変えて…保険共済一元的規制論に対抗するために

現状のままでは、共済は保険に完全に取り込まれて屈服することにならざるを得ない。一番不利益を受けるのは共済契約者である。共済は安易に保険と業務提携して保険を使用しないように自粛して、共済同士の業務提携を更に推進すべきである（共済間協同）（注 31）。共済による保険の代理・代行も自粛して過度に依存しないようにすべきであろう。商品開発・推進面でも保険商品と一体化した開発・推進は自粛して、この面でも共済の独自性を高く保持すべきであろう。

その上で、自主共済は「懇話会」を中心に横断的・包括的に自主共済連絡協議会を立ち上げた上で（自主共済は全くばらばらで結集し難い）、類似の苦境に陥っている制度共済とも小異を捨てて大同団結して、全国版の有力なマスコミ（テレビジョンキー局・大新聞等）に訴求して（注 32）、国民的な草の根運動（請願署名等）を展開すべきであろう。金融庁との直接交渉を継続すると同時に、共済に理解を示す金融委員を初めとする党派を越えた超党派の国会議員に訴求して議員立法等による保険業法再改正・保険契約法からの共済の削除を実現させるべきである。残された時間は特に自主共済には殆ど無いので、早急な対応が必要である。金融庁としてはこ

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

れだけ反対が手強い法律も滅多にないのであるから、安易に機械的に刑罰(平成 18 年 9 月 30 日までに特定保険業者の届出をしない場合に 1 年以下の懲役又は 300 万円以下の罰金)を発動すべきではない。改正保険業法の再改正(施行令等を改正する場合も含む)がどうしても間に合わない場合は、改正保険業法の施行を一時的に停止してその間に慎重な再審議するという余地は全くありえないのであろうか(注 33)。金融庁から具体的な行政指導があった場合には、行政不服審査を請求すべきであり、若し時間切れで保険業法適用下に入ってしまった場合には、事後的に民事の国家賠償請求訴訟(国賠 1 条)を提起して、その中で改正保険業法は憲法違反であると主張することも、最後の手段として残されているように思う。

保険共済一元的規制論の根底にあるものは株式会社一人勝ちこそが好ましいとする株式会社独善の思潮であるように思える(日本では相互会社は株式会社に対する有効な拮抗力・牽制力を発揮していないように思える)。株式会社一人勝ちは共済契約者にとってだけでなく株式会社保険の契約者にとっても健全な競争相手を喪失する株式会社自身にとってすら決して望ましくない。又、保険こそが保障の王者であるとする保険優越論にも如何なる場合にも説得力があるとは言えない。共済は保険と競合し競争しながらも元もとの立脚点は保険とは別の所にあつたので、棲み分けをしながら多様な団体が自分の得意とする保障を夫々行えばよく、保障を保険一色に塗り潰そうとする保険共済一元的規制論は極めて狭量で窮屈で有害である。

翻って考えてみると、保険から見ると、共済は胡散臭くて理解し難いように映るのかもしれないが、各種の色合いの団体が競い合い手強い対抗勢力があつてこそ健全な社会である。ペダルの踏み代・糊代という無用の用を許容する遊び・余裕の在る老子的な奥行きのある深遠な社会、曖昧で玉虫色の部分を残すがそれでいて予定調和のように収まるべき所に収まる社会こそが健全な社会である(協同組合共済・制度共済・自主共済が無用の用のように見えるというのではない、念の為)。拮抗力を発揮する対抗勢力を圧殺し殲滅するアングロサクソンやアラブを初めとする一神教的世界観(保険こそ唯一絶対の保障であるとする僭越な思い上がり)こそが正に根本から問い直されるべきではないのか。日本は古来から天照大神という女神を主神とする多神教的世界観で、縄文文化の上に多層な文化が幾重にも積み重なり合い、相手の存在を認めた上で、相互の相違を尊重し平和裏に生きてきたのであり、この良き伝統を守る為にも、共済は奮闘しなければならない。

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

注

1. 松崎「共済法の現状と課題」『協同組合研究 25 巻 2・3 号合併号』9-17 頁・平成 18 年 10 月・日本協同組合学会を改訂して最新版にしたものとして、「共済法の現状と課題」『共済事業と日本社会 共済規制はなにをもたらずか』（以下、『共済事業と日本社会』）平成 19 年 6 月・（株）保険毎日新聞社。各種の共済（特に自主共済）の置かれた現状を把握するには好適である。吉田均「協同組合共済の果たしている役割と課題」『共済事業と日本社会』65-72 頁参照。
2. 労働組合共済に関しては、長谷川栄『労働組合自主共済の到達点と保険業法改正問題』『協同組合研究 25 巻 2・3 号合併号』18-22 頁、『共済事業と日本社会』96-104 頁。
3. 松崎「一般社団・財団法人及び公益社団・財団法人法の概要～公法人共済に關説して～」『J A 金融法務 428 号』19-21 頁・平成 19 年 5 月・（株）経済法令研究会。
4. 安居孝啓『最新保険業法の解説』887 頁・平成 18 年 10 月・大成出版社。
5. 例えば、薬害 C 型肝炎問題で、法案提出を与野党夫々が検討中又は提出済みのようである。
6. 松崎『現代保険法』（石山卓磨編）337-369 頁・370-418 頁・平成 17 年 9 月・成文堂。
7. 「”無認可共済”法」378 頁他で詳述した。
8. 松崎「”無認可共済”法」374-376 頁で詳述した。
9. 押尾直志「新保険業法と自主共済についての勉強会」『保険毎日新聞』平成 18 年 11 月 1 日。
10. 共済の今日と未来を考える懇話会『共済事業と日本社会』85-95 頁参照。
11. 安居『最新保険業法の解説』20 頁。
12. 押尾「保険業法改正の論理と共済問題」『いのちとくらし研究所報 18 号』20 頁・平成 19 年 2 月・非営利協同総合研究所は、新保険業法は共済の本質についてのこれまでの研究成果と共済事業の実践的経験・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」とを区別せずに規制・監督しようとしている、とする。
13. 金融審議会金融分科会第二部会「根拠法のない共済への対応について」2 頁・平成 16 年 12 月 14 日。
14. 平成 18 年 9 月末で締め切られた特定保険業者 389 団体の届出を基に金融庁が今後の経営方針を調査した結果によると、保険会社に移行するものは 10 団体・少額短期保険業者に移行するものは 130 団体である（金

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

融庁HPより)。平成 19 年 7 月 25 日現在で少額短期保険業者に登録したものは 4 団体である。予想を裏切る程届出が少なかったと推測されることから、金融庁は強硬且つ硬直的な保険業法適用の線引きを行ない難くなったように思う。労山・全商連等は届出を行わなかった。

15. 大石正明「保険関連の不祥事に学ぶ」『共済と保険 49 巻 1 号』26 頁・平成 19 年 1 月・(社) 日本共済協会。

16. 伊藤国務大臣の発言・衆議院財務金融委員会第 17 号平成 17 年 4 月 8 日 22 頁。

17. 例えば、国民生活センター報告は自主共済に対する法規制を想定していなかったように思う。松崎「”無認可共済”法」383-384 頁。

18. アメリカ商工会議所日本代表部（ACCJ）等の関与があったとも伝えられている。

19. 或る安全振興会の共済の試算によると、見舞金給付事業を保険会社に移管した場合に今の給付水準を維持しようとする、共済掛金を 5 倍以上に上げるか共済金を 5 分の 1 以下に引き下げる他なく、少額短期保険業者になったときは保障がかなり低下し小さくなるとのことである。どちらも採らなかった場合は、見舞金給付事業は廃業せざるを得なくなる。何れにせよ、保護者・生徒の負担増は見えている。このままでは安価な共済掛金で手厚い保障は得られなくなる。保険会社に共済契約移転をせざるを得ない場合には共栄火災海上・共栄火災しんらい生命に移転すべきであるが、そうならない方が良いに決まっている。

20. 保険業法改正の審議に関与した金融委員からも、「自分たちが知らない間にこういう法律になってしまった」との発言があった（「自主共済は保険業法適用除外に」『いのちとくらし研究所報 15 号』23 頁（斉藤発言中）・平成 18 年 5 月）参照。

21. 衆議院会議録議事情報第 2 号平成 18 年 10 月 27 日衆議院財務金融委員会 4-5 頁。当時の竹中大臣は、「一律に横の規制を課すというのはこれはまたやはり難しい面もあるのではないかな、その意味での慎重さは必要ではないかなという気もいたします」と、正当にも答弁している（同 1 頁、馬淵委員の質問中）。

22. 共済には直接関係はないが、株式保険の相互保険への準用を排除する「但其性質が之を許さざるときは此限に在らず」(商 664 条但書)は、保険契約法で共済を取り込もうとする動向から共済への防波堤として、存置しておいた方が良からう。尚、協同組合の場合は、員内利用即ち共済契約者は組合員でなければならないことが原則であるから、組合員が協同組合から脱退したら共済契約は解約されると解すべきであろう。但し、許容された範囲内の員外利用(農協では 2 割まで)には、この理は当て嵌まらない。

23. 協同組合共済は経済的・社会的地位の向上と更に社会改善・改良・改革という運動を事業を通じて協同組

【平成 19 年度日本保険学会大会】

自由論題 第Ⅱセッション

レジュメ：松崎 良

合という団体が自ら事業を実施するが、自主共済は自らの要求の実現を図る母体団体がその活動の一部として共済会・互助会を別組織として立ち上げる場合もある等の点で、共済事業の実施の仕方は同一であるとは限らない。

24. 「保険の場合はいかに差益を生むかに経営の圧力がかかり、共済はいかに契約者の立場に立って払うかがテーマとなる。この違いだ。」。坂井幸二郎「民保の昨今」『共済と保険 48 巻 11 号』25 頁・平成 18 年 11 月。

25. 「保険契約者保護機構のような仕組みを設けることにはなじまないものと考えられる」。生協制度見直し検討会『生協制度の見直しについて』12 頁・平成 18 年 12 月。

26. 一般に保険の淵源として挙げられる制度は同時に共済の淵源としての制度でもあったのかもしれない（共済と保険は同根であったのかもしれない）。只、共済団体（Genossenschaft としておく）の保障の方が保険会社（Gesellschaft）の保障よりも共同体（Gemeinschaft）の保障により親和性が濃厚であったように思えるが、今後の検討課題であろう。

27. 「稍広く緩やかに解することにすれば共済への表面的な実害はないと言えよ」。松崎「根拠法の無い保障の問題点と法規制のあり方—保険と共済の棲み分けに力点を置いて—」『保険学雑誌 592 号』16 頁・平成 18 年 3 月・日本保険学会。

28. 松崎「”無認可共済”法」399-400 頁等で、特定性を 2 段階で絞りを掛ける方法も含めて、力説した。

29. 協同組合共済では厳密で絶対的な特定性は必要ではないが相対的な特定性は尚必要であるが、公益法人共済では何らかの意味で限定された特定の要素を帯有している不特定であろう。松崎「一般社団・財団法人及び公益法人・財団法人法の概要～公益法人共済に關説して～」20 頁。

30. 松崎「共済法」358-359 頁で詳述した。

31. 協同組合間協同は第 6 原則である。

32. 読売テレビがニューススクランブルで「“共済”が消滅の危機」と題して、平成 19 年 3 月 7 日に自主共済の問題を思い切って踏み込んで放映し、大きな反響を及ぼした(本間照光解説を参照)。

33. 時効の停止（民 158 条乃至 161 条）の精神を推及して、緊急避難的に法律の適用を一時的に猶予・延期することはできないであろうか。時効停止に関する民法 158 条の法意に照らして例外的に除斥期間の効果を制限した最判平成 10 年 6 月 12 日民集 52 巻 4 号 1087 頁が参考になる。松崎「国が行った集団予防接種による B 型肝炎感染から生じた損害を認めた事例—B 型肝炎訴訟札幌高裁判決」『判例評論 562 号』42-43 頁・平成 17 年 12 月 1 日・判例時報社。