

2007年6月27日

## 保険業法の改正を求める意見書

～保険業法による規制が不要な自主共済への適用は除外すべきである～

〒112-0002

東京都文京区小石川2-3-28

DIKマンション小石川201号

自由法曹団

TEL03-3812-3971/FAX03-3814-2623

URL <http://WWW.jlaf.jp/>

### はじめに

改正保険業法が2006年4月1日より施行され、「共済」を行う団体についても保険業法が適用されることとなった。その結果、「共済」運営団体は株式会社化や設立時の資本金、その他一定の保証金の準備と、契約者保護機構への保険料の拠出等を強制されることとなり、自主的に運営されていた「共済」の存続がきわめて困難となっている。

本書は、自主的に運営されている「共済」の現状を紹介し、保険業法を適用することは、市民の自発的、自主的な互助活動の自由を侵害するものであり、許されないことを明らかにするものである。

### 1 保険業法の規制により存続が困難となった「共済」

「共済」とは、共同して助け合うことをいう。

市民が共同の助け合いの制度を作ることは、本来、国家の干渉を受けることなく、自由に行いうるものである。日本社会においても、共済は、相互扶助の制度として根づいており、多くの共済が運営されていた。

ところが、「共済」を運営する団体に対して保険業法の規制をかけることになったため、健全に運営されてきた共済が存続の危機に直面している。

まず、いくつかの例を紹介する。

#### (1) P T A団体の運営する安全互助会

児童・生徒が事故などに遭った場合に備え、児童や生徒の保護者から事前に集めた負担金を見舞金として支払うという安全互助会が各P T A連合会事業の一環として運営されている。

高校生の保護者を対象としたものとして、全国高等学校P T A連合会（約240万人の会員）参加の50団体のうち2/3以上の道府県市で安全互助会が運営され

ている。小・中学生の保護者を対象としたものとしては、日本PTA全国協議会（約1,100万人）参加の61団体の大半が安全互助会を運営している。

保護者の負担金は、児童・生徒1人当たり、年間数十円～数百円程度で、給付金は各団体で異なっているが、安価な負担で手厚い補償となっている。

ところが、保険業法の適用により、安全互助会の存続が困難となった。保険業法は、公益法人化していない共済運営団体について、株式会社か相互会社になるよう規制しているが、各団体は少額の拠出金により助け合いによって運営しているものであり、保険会社と同水準の管理体制を取ることは困難である。

そのため、各互助会は、苦渋の選択を迫られた。

宮崎県高等学校PTA連合会安全互助会は、平成18年5月19日の定期総会で解散することを議決した。三重県高等学校PTA連合会安全互助会は、平成18年6月、今後の存続は難しいということで、特別委員会を設置し、検討に入った。群馬県PTA安全互助会は、保険業法での適用除外が認められるまで、互助会の会費を集めずに、見舞金支給を中心に互助の事業に絞り、運営していくことにした。埼玉県高等学校安全互助会と北海道高等学校安全互助会も、平成18年度負担金徴収を見送った。

## (2) 知的障害者の入院互助会

知的障害者は、生命保険への加入を断られることが多い。また、知的障害者は、点滴の針を引き抜いたり病院内を歩き回るなどの行動をとることが少なくないため、入院にあたり、個室に入ることや24時間付き添いをつけることを条件とされることがある。しかし、付き添い費を対象にした保険はない。

そこで、知的障害者の親の会などが中心となり「入院互助会」を作り、入院時に備える共済を運営してきた。

「入院互助会」は全国に39ヶ所あり、会員数は約8万7000名である。事務は、運営団体の役員がボランティアで行うことが多く、運営経費を抑えることで、年1万数千円という定額の会費で、入院付き添い費用や差額ベッド料の一部を給付を可能にしていた。

ところが、保険業の適用を受けることになったため、「入院互助会」の存続が困難となった。保険業法の規制に従い、保険会社化するならば、3年以上保険業の経験のあるスタッフを配置し、専用の事務所を開設するなど運営経費が著しく増えるからである。静岡県の育成会互助会（会員数1,900人）など解散を決めた互助会もある。

現在、一般の保険会社が、「入院互助会」に代わる障害者向けの団体保険を提案しているが、事故のリスクが健常者の80倍ある障害者について、互助会の給付水準を維持していくことは困難と思われる。このような保険で、団体が従来構成員のために行ってきた役割を肩代わりすることはできない。

「入院互助会」は、知的障害者の親たちの結びつきを強め、知的障害者の生存権の

保障を求める活動の源になっていたのであり、保険会社による団体保険では、その役割を果たすことはできない。

### (3) 山岳団体の遭難対策基金

日本勤労者山岳連盟は、勤労者山岳会の名称で1960年に設立され、1963年に日本勤労者山岳連盟へと発展し、現在の会員数は約2万2000人である。同連盟は、1971年、山岳遭難対策基金を創設した。発足当時、山岳保険は生命保険の特約としてあるだけで、救助費用に対して給付も不十分であった。そのため、構成員向けの独自の助け合い制度として、同基金を創設したのである。

また、同基金は、事故を未然に防ぐための雪崩講習会、登山学校、クライミングの岩場の整備などに出捐されている。会員外の遭難防止にも役立ってきたのである。

ところが、保険業法の規制を受けることになったため、山岳遭難対策基金の存続が困難となっている。知的障害者の入院互助会の場合と同様、運営経費等の増加により、従前と同じ補償や遭難対策を行うことは困難となることが予想されるからである。また、仮に保険会社が同内容の保険を提案できたとしても、このような社会的貢献活動を行うことは困難である。

保険会社の保険では、山岳遭難対策基金に代わることはできないのに、同基金は、存続の危機に晒されているのである。

### (4) 健全な共済団体への不要な規制

以上、3つの自主的な共済団体の例をあげたが、いずれも構成員が互いに助け合う必要から共済制度を作り、健全に運営されてきた。保険業法による規制がなくとも、構成員に被害を与えることなく健全に運営できることは、その実績から証明済みである。政府・金融庁は、こうした実態を正確に把握したうえで、対策を立てて法律を提出したのか、はなはだ疑問である。

総務省の行った調査結果では、所在不明の「共済」を名乗る保険業者が問題とされていた。金融審議会は、まとめの文章で「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足り、規制の対象外とすべき」であると指摘していた。また、改定前の保険業法でも、「共済」など名称のいかんに関わらず、不特定多数のものに事実上保険を無届で販売していれば、「無認可保険業（者）」として規制するが可能であった。

しかし、政府・金融庁は、こうした調査結果や指摘を改定法に反映せず、「無認可保険業（者）」問題を根絶させる具体的な方策もたてないまま、「営利か非営利か」に関係なく、また「対象者が特定か不特定か」に関係なく、共済までも保険業法で規制する法改定を行い、国会審議の過程で行った大臣答弁をも無視して、多くの自主共済を適用除外にしない政省令の改定を行ったのである。その結果、日本のありとあらゆるところに存在していた自主共済が運営と存続の危機にたたされるこ

ととなったのである。

構成員が自主的に共済を運営することを望んでいるのに、保険業法の適用により、逆に共済の存続ができず加入者の権利が侵害されることは、本末転倒である。

## 2 保険業法の改正と共済への保険業法の適用について

自主的に運営されている共済の存続を困難にする保険業法の改正は、2005年4月22日に行われ、改正法は、2006年4月1日より施行された。

改正前の保険業法は、「保険業」の定義について、「不特定の者を相手と」することを要件としていた（第2条1項）。そして、「共済」は、特定の者を対象としているため、従前は、保険業法の適用を受けていなかった。特定の者が自発的に助け合うのであるから、契約者保護のための規制は、基本的に必要ないとされてきたのである。

しかし、改正法は、「不特定の者」の要件を外したために、全ての「共済」が保険業とされた。そして、同法で適用除外として列挙されていない「共済」は、保険業法の適用を受け、同法で定められる様々な規制を受けることになったのである。

## 3 改正保険業法による「共済」運営団体への規制

保険業法が適用されることになった「共済」運営団体は、原則として2006年9月30日までに行政庁へ事業内容等の報告を含む「特定保険業者」の届出をしなければならず、この届出をせずに2006年4月以降新たな引受を行って保険業法に義務に違反すると1年以下の懲役または300万円以下の罰金に処されることとなった（「改正」保険業法附則19条）。そして、「特定保険業者」は、少額短期保険業者の登録または保険会社の免許を受けるまでの移行期間中も、募集規制等が課されるほか、行政庁の検査・監督の対象とされる。また、「共済」運営団体が「共済」事業（保険業）を続けるためには、2008年3月31日までに、株式会社または相互会社を設立し、少額短期保険業者の登録または保険会社の免許を受けなければならない。

なお、少額短期保険業とは、「保険業のうち、保険期間が2年以内の政令で定める期間以内であって、保険金額が1000万円を超えない範囲内において政令で定める金額以下の保険のみの引受けを行う事業」のことをいう。少額短期保険業者としての登録も容易ではない。少額短期保険業者であっても、登録にあたって一定の基準を満たしていないと登録を拒否され、また、事業開始にあたって一定の保証金の供託や、資産運用、保険募集、情報開示などにおいて保険業法に基づく各種の規制が行われる。そのため、不特定多数の者を相手にした保険契約を引き受ける形態とならざるを得ない。結果として、互助会と名乗ったとしても、互助の精神に基づく互助会ではなくなってしまうことになる。

このようにさまざまな規制が付されることになったため、自主的に運営されている共済は、存続できなくなっているのである。

#### 4 市民生活の中で発展してきた「共済」

共済は、保険にはない役割を果たしながら、発展してきたのであり、保険で代替できるわけではない。歴史的にみると、「共済」は、勤労市民の結社権の確立と共に、発達してきた。

7で詳述するが、産業革命後の労働者たちは、生活必需品の確保のため協同組合を結成し、あるいは失業や災害などに備えて相互扶助の基金を募って共済組合を組織した。労働者たちは、それを介して自らの生存を維持し団結を固めてきた。労働組合が非合法化されていた17世紀、イギリスでは友愛組合の形で共済組合が組織されており、ドイツでは職人や徒弟によるツンフト（ギルド）金庫や鉦夫共済金庫が各地で生まれていた。他のヨーロッパ諸国でも18世紀後半には共済組合の大きな発展がみられている。

このように、「共済」は、団体の構成員の結集に資するものであり、「共済」を運営することは、結社の自由の一内容として、憲法21条1項による保障を受ける（同項は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と定めている。「集会、結社」「言論、表現」の自由は、国家権力が最大限に尊重すべき国民の基本的な権利として憲法上位置づけられている）。

「共済制度」とは、各団体の構成員の福利厚生を目的とし、団体自治のもとで運営されるものであり、国家の干渉を受けることなく、自由に行いうる構成員共同の助け合いの制度なのである。

このような「共済」は、現在の日本社会においても発展している。

たとえば、全国保険医団体連合会は、1970年に保険医休業保障共済制度を発足させ、現在の加入者数は約4万8000名である。現在の制度内容は、会員が入院または自宅療養により休業した際の傷病休業給付金、死亡や高度障害状態になった際の弔慰給付金・高度障害給付金などによる保障を行っている。かかる内容は、会員の健康維持・回復と生活を保障する制度であるばかりではない。入院または自宅療養により休業した際の給付金は、傷病により休業を余儀なくされた場合に、代診医や従業員の雇用を確保し、地域医療継続のために医院を一時閉鎖せず診療の継続を保障することにも役立っているのである。同連合会は、全国の医師・歯科医師で構成されており、国民医療の向上と、保険医の生活と権利を守ることを目的として、活動をしている。

このほかにも、全国商工団体連合会や全日本民医連共済組合など多くの共済運営団体が存在する（\*1、\*2）。

\*1 全国商工団体連合会は、「民商・全商連の運動と組織を豊かに発展させるものとして、会員相互の理念に基づき、助け合い運動を行う」ことを目的として共済会を1992年5月に発足させた。民商会員とその家族は、年齢・健康状態にかかわらず加入でき、すべての会員が「助け合いの輪」に参加できる。その共済会費は月額1人あたり1000円であり、補償内容は、「生存者重視」であって、同時に、早期

発見・早期治療のため集団健康診断活動にとりくみ、病気にならない身体と健康づくりをめざすなど、「いのちと健康を守りあう」方向を明確にしている。

上記保障内容は、民間保険では実現されることが難しい。中小零細商工業者の助け合い運動そのものであり、自らの力で、生存権や労働権を保障させる具体的な一助と言えよう。

共済の運営費は、共済会費でまかなわれているが、保険業法適用になれば、給付内容を大幅に後退させざるをえない。

- \* 2 全日本民医連共済組合は、全日本民主医療機関連合会に加盟する事業所で働く役職員をもって1972（昭和47）年に設立された。その目的は、役職員の福利厚生に寄与するだけでなく、さらに、各全日本民医連の事業所で働く役職員相互が協同して助け合うことなどである。

全日本民主医療機関連合会に加盟する事業所で働く役職員の多くは、憲法9条・前文（平和条項）の実現とともに、個人の尊厳、生存権等の基本的人権の保障の実現と拡充をめざし、立法制定運動などに力を尽くしてきた。同組合は、それらの運動の中から、国民の生存権保障内容の向上とともに、運動で倒れた仲間「香典共済」をスタートさせたものである。

その後、補償内容は、病気・災害見舞金など充実してきたものである。また、同共済会の存在は構成員の連帯を一層強固にし、各事業所間の地域を越えた国内の医療水準の向上のための諸施策はもとより、全国でおきる大災害などの緊急医療活動等に寄与している。

同組合の構成員は、特定の事業所で働く役職員であり、共済の運営費は法人や個人が負担する共済会費でまかなわれており、一般消費者保護の要請が入る必要性はないものである。

## 5 保険業法で規制する必要のない「自主共済」

### (1) 保険と「自主共済」の違い

保険業と任意団体が自主的に運営している「共済」（以下「自主共済」という）とは、保険数理など科学的な根拠を共有していたとしても、営利と非営利、不特定多数を対象とするか、特定の構成員を対象とするものかなど、本質的に異なるものである。「共済」は、加入者間の運営の公平性を原則とし、同業者であるなど、保険業のようにあらゆるリスクに対応するものでもない。

保険業と「共済」が本来異なる制度であれば、保険業法を適用する妥当性が問題となる。保険業と自主共済は、次の点で異なる。

第1に、保険業は商行為として行われるが、「共済」は営利を目的とせず構成員の生活を守ることを目的としている。

第2に、保険は不特定多数の者の間でリスクを負担しあう制度であるが、自主共済は所属団体、職業又は地域を共通にする特定の者の間で助け合う制度である。

第3に、保険事業者は、専ら保険事業を行うものであるが、共済は、その運営主体または運営母体たる団体が同団体の理念や目的に従って活動を行っており、自主

共済はその活動の一部を構成するものである。

## (2) 運営の適正を確保する仕組みの違い

このように、保険と自主共済は、制度の性質を異にすることから、運営や給付の適正を確保するための仕組みも異なる。

第1に、保険では運営や給付の適正は、基本的に契約に基づく義務の履行と合理的な保険数理により確保されるものであるが、自主共済では運営主体または運営母体たる団体によるガバナンスによるところが大きい。すなわち、自主共済では、運営や給付が適正を欠く場合、その影響は運営主体または運営母体たる団体の活動の支障となることから、むしろ、運営主体または運営母体たる団体の活動を支えるために、運営主体に運営や給付の適正を確保することが期待できる。もとより、自主共済は所属団体、職業や地域を共通にする会員間の継続的な関係に支えられており、かつ相互扶助の精神を旨として運営されているものであり、運営や給付の適正は運営主体または運営母体たる団体のガバナンスによることが合理的である。これに対して、保険にはそのようなガバナンスが働く余地はないため、保険契約法理や規制等の厳格な適用により、適正を確保する必要がある。

第2に、不特定多数の者を契約者とする保険では、契約者のリスクに応じた（保険料）負担が厳格に求められること（給付反対給付均等の原則）から、保険数理に基づく管理もより厳格となる。これに対して、自主共済では、特定された構成員の相互扶助を基本理念とすることから、多少のリスクの差異にかかわらず掛け金を負担し、平等に給付を行うという側面も重視している。なお、自主共済は母集団が所属団体、職業または地域を共通にする者であるため、リスクの質や規模がそろいやすいという面もある。こうした点に鑑みて、自主共済では、厳密な保険数理や統計による管理の必要性の程度が相対的に低く、給付反対給付均等の原則を厳格に求めることは、相互扶助の趣旨に返って反することにもなりかねない。

第3に、自主共済は相互扶助を趣旨とするものであることから、保険数理に還元しきれない側面を有する。例えば、自主共済は無償ないし低コストの労働により支えられる側面（しかも運営母体たる団体の労働に支えられる場合もある）がある。また、リスクを低下させる活動を運営母体たる団体が行っている場合もある。このような相互扶助に支えられた諸活動を、保険業としての保険数理等に押し込めるには無理がある。

以上のとおり、保険が契約の厳格な履行と保険数理の厳格な適用によらなければ運営と給付の適正を確保できない商行為であるのに対して、自主共済は運営主体または運営母体たる団体のガバナンスと相互扶助の目的に基づいて運営と給付の適正を確保する非営利の助け合い活動である。

## (3) 自主共済を保険と同様に規制することによる弊害

以上のように性格の異なる制度である自主共済を、保険と同様に規制することは、

以下のような弊害をもたらす。

第1に、当該団体の自主的な活動を損なうことになりかねない。様々な団体は、構成員の自主的・相互扶助的な活動によって支えられている。自主共済は団体の相互扶助的な活動の一環であり、団体の運営を図っていく上で重要な位置を占めている。そのような共済活動が行えなくなれば、団体の相互扶助活動の重要な部分を欠くことになり、ひいては当該団体の自主的な活動を阻害することになりかねない。

第2に、自主的団体活動一般に制約を及ぼすことになりかねない。自主的団体活動は個人が集団的な取り組みを行う場合のもっとも原始的な形であり、地域や職場における様々な活動の萌芽となるものであるが、この自主的団体活動の場に過剰な規制が持ち込まれること自体、個人々の活動の自由、団体の活動の自由を損なうことになる。一々規制を気にしなければならないような団体活動であれば、多くの人々が二の足を踏むことになりかねない。社会的な活動の分野では、経済的活動にもまして、活動の自由が確保されるべきである。

第3に、社会的システムを後退させることになりかねない。自主共済は、相互扶助という市場原理とは異なる原理により経済的保障を図ろうとするものであり、自主共済を保険と同様に規制することは、市場経済の原理に押し込めることになる。このシステムは市場原理による保険システムと並立させるべき、重要なシステムである。特に、今日、社会を継続的に維持していくためには、相互扶助による様々な諸システムが重要性を持ってきているのであり、このようなシステムの代表のひとつである共済は、制度的に育成すべきものであり、決して禁止すべきものではない（\*3）。

\*3 神野直彦「システム改革の政治経済学」では、開発政策に関し、ジョセフ・E・スティグリッツ「世界に格差をバラ撒いたグローバリズムを正す」は、開発政策が成功するための柱として「市場と政府と個人」に加えて「共同体」をあげている（同102頁）。

#### (4) 「共済」と称した詐欺行為・「無認可保険業者」の規制について

保険業法の改正理由として、「共済」の名前による「保険詐欺事件」の被害防止が上げられている。しかし、こうした「保険詐欺事件」と「自主共済」は、次元も内容も似ても似つかぬ全く異質のものである。「共済」と名乗って行われてきた「保険詐欺事件」の存在を理由に、「自主共済」について一般的に保険業法を適用するのは道理もない間違いである。

国会でも引き合いに出された「オレンジ共済事件」は、「共済」の名を冠してはいるものの、出資法違反の詐欺事件であることは、同判決（東京地裁平成12年3月23日）が明白にしている。この判示によれば、逮捕当時、参議院議員の現職にあった被告人が、多額の負債の返済や自己の選挙資金を捻出するために「オレンジスーパー定期の元本名下に預かり金を受け入れるに当たり、元本保証や高利率の利息の約束をし、虚偽の預り金運用話をして代理店をだまし、更に代理店に被害者を

だまさせ、被害者から集めた預り金を運用もせず、預り金を受け入れるや、被告人の借金の返済、選挙資金、生活費への流用、年金会オレンジ共済事業における利息、人件費等経費への支払で費消していたもの」であり、「詐欺罪が成立するのは明らかである」とされ、詐欺罪で処断されたものである。

「保険詐欺事件」などと「自主共済」とが決定的に異なるのは、団体性の欠如であり、運営主体または運営母体たる団体によるガバナンスの欠如である。「保険詐欺行為」を行うものは、運営主体または運営母体たる団体の実質を伴っていない。ある程度商売ベースに乗ったものでさえ、リスクに対する経済的保障以外の目的を有していない。「保険詐欺行為」は犯罪であり、犯罪でない商業ベースのものは、「共済制度」の名を語る「無認可保険業者」に他ならない。

こうした「無認可保険業者」であるか否かは、以下の諸点を判断要素として、その区別は可能である。

- ①運営主体または運営母体たる団体が団体としての実質を有しているか。（権利能力なき社団の認定基準が参考となりうる。）
- ②当該団体が共済とは別の理念や目的に基づく活動を行っているか。
- ③団体本来の活動について、団体構成員相互または団体と構成員の間に継続的な活動の実質が存するか。
- ④団体活動を共済による資金集めを目的として濫用するものではないか。

## 6 保険業法改正の理由

そもそも、保険業法が改正されたのは、在日米国商工会議所は2003年8月の意見書で「無認可共済（注：自主共済）は遅滞なく金融庁および保険業法の管理下におかれるべきである」との意見を発表したことに端を発する。そして、アメリカ政府は「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」（2004年10月14日）で、日本の保険市場において相当な市場シェアを有している共済について、アメリカ資本の保険会社が競争しやすい条件を整備させる旨、要求をした（\*4）。

\*4 「共済は、民間と直接競合する各種の保険商品を提供し、日本の保険市場において相当な市場シェアを有している。共済には、保険の監督官庁である金融庁以外の省庁が規制をしているものがある。また、全く規制を受けていない共済（無認可共済）もある。無認可共済に対する規制制度の欠如及び、その他の共済に対する弱い規制制度は、健全かつ透明な規制環境を企業並びに保険契約者に提供する日本政府の能力を損なうものであり、また、共済がビジネス、規制及び税の観点から民間の競合会社に対し大幅に有利に立つ要因となっている。米国は日本に対し、次の方策を取るよう要望する。

VII-A. 全ての共済に民間競合会社と同一の法律、税水準、セーフティネット負担条件、責任準備金条件、基準および規制監督を適用することにより、共済と民間競業会社の間に同一の競争条件を整備する。

VII-B. 米国政府は、現在、金融審議会の保険の基本問題に関するワーキング・グループにおいて、無認可共済にかかわる議論が行われていることを歓迎するとともに、根拠法

を有する共済に関しても早い時期に同様の見直しを開始されるよう求める。米国政府はさらに、これらの議論および関係省庁間の議論がオープンで透明性のある形で行われ、また利害関係者（外資系を含む）が議論に積極的に貢献し、関係省庁職員と意見交換をする機会が提供されるよう求める。」（アンダーラインは引用者）

さらに、日本の社団法人生命保険協会も「（無認可共済に対し）保険業法による一元的な規制を行うべきである。仮に、保険業法を適用することで不都合が生じる場合には、経過措置を設け、既存の無認可共済を保険会社へと育成することで対応すべきである」との意見書（2004年10月27日）を提出した。

このような流れの中、2004年12月14日に取りまとめられた金融審議会金融分科会第二部会報告は、構成員が真に限定されるもの（小規模な共済や企業内共済等）以外の共済について、契約者保護の観点から保険業法が適用されるべきであるとし、これをふまえて今回の保険業法「改正」が行われたのである。

「自主共済」を規制対象とした保険業法の改正は、「自主共済」の加入者保護のためではなく、アメリカなど外国及び内国の保険業界による市場と権益の拡大の要請に応えるためのものである。

## 7 保険業法による規制は結社権の侵害

憲法21条1項は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と定めている。「集会、結社」「言論、表現」の自由は、国家権力が最大限に尊重すべき国民の基本的な権利として憲法上位置づけられている。この不可侵の権利は、近世から現代にかけて圧制のもとで人民の不屈の闘いの成果として確立されたものである。

産業革命後のヨーロッパでは資本家階級と労働者階級の対立が激化したが、支配階級に依拠する国家権力は、人民の団結を敵視して無慈悲な弾圧を繰り返した。これに対して労働者階級は、生活必需品の確保のため協同組合を結成し、あるいは失業や災害などに備えて相互扶助の基金を募って共済組合を組織し、それを介して自らの生存を維持し団結を固めてきた。労働組合が非合法化されていた17世紀には、イギリスでは友愛組合の形で共済組合が組織されており、ドイツでは職人や徒弟によるツンフト（ギルド）金庫や鉦夫共済金庫が各地で生まれていた。他のヨーロッパ諸国でも18世紀後半には共済組合の大きな発展がみられている。このような歴史的な事実を照らして勤労市民の結社権の確立と共済組織の発展とは密接にして不可分の関係にあることが明らかである。結社の自由の保障は、個人が団体を結成し、あるいは団体に加入して成員としてとどまることにつき、公権力による干渉を受けないことを意味している。あわせて団体自体の成立、存続、活動に関して公権力による制約や干渉を受けないことをも意味している。

結社権に関する我が国の判例として中野民商事件(国家賠償)の東京地裁昭和43年1月31日判決(判例時報507号)が著名である。同判決は、公権力による結

社行為そのものを抑制する行為および結成された団体の解散もしくは弱体化を招来する行為は、憲法の結社の自由の保障によって禁止されることを明確にしている。すなわち「結社の自由とは、共同の目的をもった多数人が、継続的に、団体（集団）を形成すること、および、団体によって形成された意思の表現を通じて、右多数人各自の意思を表現することの自由を意味する。憲法21条は、右結社の自由を民主政治に不可欠の要素であるとして、これを保障しているのであるが、この保障するところの内容は、公権力は、原則として、私人の結社行為または結成された団体の意思形成行為を抑制したりこれに介入したりしてはならない、ということである。そして、公権力の抑制および介入行為には、結社がなされる以前において結社行為そのものを抑制する行為および結成された団体の解散もしくは弱体化を招来する行為の両者が含まれる」と判示している。

保障の対象となる結社には、政治的な団体のみならず、経済的、宗教的、学問的、芸術的、社交的等のすべてが含まれている（宮澤俊義「コンメンタール日本国憲法」245頁）。特定の目的で結成された団体が、その加盟者の団結を保持するため、その福利と厚生を図って相互扶助の「共済組合」を組織することが広く行われてきた。そして企業利益追求の資本主義市場経済の埒外におかれた生活保障を補う社会的機能の相応の部分を担当してきた。法的な根拠を伴ういわゆる「制度共済」はもとより、それ以外の「自主共済」と呼ばれる相互扶助の組合も同様である。その社会的な機能に差異はない。

これら共同の目的をもって結成された特定の団体ないしその団体への結集確保に資するべく組織された共済組合が、憲法21条が定める「結社の自由」の保障の対象とされることは論をまたないところである。従ってこれら特定の団体に対する公権力による制約や干渉の道を開くごとき法制度の制定が、我が国の憲法の基本原則に照らして許容の余地のないことは明白というべきものである。この憲法的評価を内包する重大な問題点が、今回の保険業法の改正に際して十分に論議が尽くされなかった恨みがあり、そのこと自体が極めて遺憾とされなければならない。

保険業法改正の立法理由であるとの説明が国会論議のなかでもなされている「オレンジ共済事件」は、詐欺罪で処断されたものであり、同様に「共済」を名乗った「無認可保険業（者）」は、相互扶助の組織として健全に運営されている現実の「自主共済」とは全く無縁の問題と言わなければならない。こうした事例を法「改正」の口実とする立法手法は異常というほかない。今回の「改正」がアメリカやEUなど外国及び内国の保険業界の市場と権益の拡大の要請に応えるものにほかならず、「自主共済」も含めて保険業の領域にとりこむことが企図されていることは立法の経過に照らして明らかである。

当該団体の加盟者の団結と相互扶助を基調とする「自主共済」に対して、公権力の規制と干渉の道を開く今回の「改正」保険業法は、憲法が保障する「結社の自由」を侵害するものであることが明らかであるから、違憲性を排除する新たな立法が為されない限り、その適用を即時停止すべきである。さもなければ、健全に機能して

いる「自主共済」について適用を除外する適切な立法措置がとられるべきものである。

## 8 2007年6月に提出された保険業法の改正法案に対する意見

「改正」保険業法の自主共済に対する適用の除外を求める運動が広がる中、2007年6月、衆議院に「改正」保険業法の適用除外事由を追加する法案が提出された。同改正法案は、構成員の福祉の増進を図ることを目的とし、かつ、営利を目的としない法人（団体）が、その構成員又はその親族を相手方として行う、少額で短期の保険のみの引受けを行う事業であって、当該事業について構成員による監督が十分に行われるとの内閣総理大臣（金融庁長官）の認定を受けたものについて、保険業としないこととするものである。

私たちは、構成員による監督が十分に可能な自主共済について、保険業とせず、保険業法による規制の対象外とするという同改正法案の趣旨には、賛成である。

しかし、構成員による監督が十分に可能であるのであれば、共済の金額や期間について一律に制限を課す合理的な理由はなく、少額、短期の保険のみの引受けに限る必要はない。また、同改正案は、適用除外となるために内閣総理大臣による認定を2年ごとに受けなければならないとするが、構成員が互いに協力しあうことで事業の運営を簡素化し、掛け金を低額に抑えていた自主共済の運営に過度の負担を強いることとなる。

私たちは、1) 共通の社会的立場にある人々による団体がその構成員等を相手方として行うこと、2) 共済への加入を主目的とした構成員がいないことが明確であること、3) 共済契約者及び被共済者が団体の構成員及び家族に限られていること、4) 共済事業の運営がその団体の構成員によって行われ、非営利であること、5) 共済事業の運営を共済契約者である構成員が十分に監督しうるしくみがあるならば、保険業法による規制は不要と考える。

よって、私たちは、同改正法案の具体的内容については、以上のような修正をしたうえで、「自主共済」を保険業法の適用から除外すべきであると考えている。

## 結論

以上述べてきたように、「改正」保険業法は、規制の必要がないにもかかわらず、団体が自主的に行っている「自主共済」全般を保険業法の適用対象とした。その結果、今日まで健全に運営され、充実・発展してきた「自主共済」が存続の危機に晒されている。

「改正」保険業法を健全に運営されている「自主共済」へ適用することは、憲法が保障する「結社の自由」を侵害するものであることが明らかであるから、その適用を即時停止すべきである。

団体が自主的に行う「自主共済」については、適用除外とするよう保険業法を更に改正すべきである。

以上