日本の共済組織の危機的現状

石塚 秀雄

【石塚注： 本論は、2009年10月2日、スウェーデンで開催された CIRIEC（国際公共経済学会）研究集会において、英語にて報告発表したものの意識である。英語原文『Critical Situation of Mutual Organizations in Japan』は、当研究所のホームページに掲載してある。外国人むけなので、日本の読者はすでに知っている内容であるかもしれない。しかし、意外とやや関心呼び、5人ほどの質疑応答となった。共済組織は、欧米では、独自の法律を持つ場合が多く、共済と保険は共存しているというのが筆者の持論である。現在、日本は民主党政権になり、PTA 共済を存続させようという議会内での動きもあるが、共済問題の今後の方向性は不透明で予断を許さない。共済および相互扶助の活動そのものが、法的に消滅させられることは、日本社会の危機でもある。】

はじめに

われわれは日本における社会的経済セクターの必要性を強調してきた。社会的経済に属するグループとしては協同組合、共済組合、アソシエーション、非営利組織、財団などと言われている。しかしながら、日本においては、それぞれの構成要素について妥当する法律が不十分なので、社会的経済の定義はあいまいにしかない。現在、農協や生協について個別協同組合法が存在するのと、1998年に設立した特定非営利活動法（NPO 法）があるのみである。先進国にはある労働者協同組合法もないし、共済組合法も存在しない。日本は現在、保険業法改正（2008年）によって自主的共済組織が消滅する危機に瀕している。この危機は単に共済組織の危機のみならず、協同組合の危機でもあり、日本社会の危機でもあるのである。

1. 日本の共済組織運動の歴史的流れ

日本社会は1868年の明治維新により構造的な大転換を果たした。同じように、この年はヨーロッパでもスペイン名誉革命があったし、イタリアが統一したのも1861年であり、アメリカで南北戦争がおきた。当時日本は、近代産業国家の一員を目指し、西洋から多くの産業システムと社会システムの導入を図った。主としてドイツモデルであった。というのも、明治政府は、相対的に遅れた産業革命を実施した同じ仲間としてドイツの制度に親近

感をもっていた。日本は、ドイツのライフアイゼンモデルに習って1900年に産業組合法を制定した。これは総合農協法の性格をもっていたが、唯一、生産協同の事業は外されていた。産業組合は農民とその家族のために、信用貸付、加工、購買、販売、流通、そして共済の事業を行った。

しかしながら、共済組合自体の概念は独自に形成されずに、農協事業の中に含まれるものであった。保険業法は1920年に制定されたが、それは農協の共済と金融に対抗する側面があった。産業組合は1940年代に保険業法に基づいて相互保険会社を設立した。

第二次世界大戦後、いわゆる日本が民主化をして、生協運動や農協運動の大きな波がおき、組合員のための金融や共済の事業も活発化した。しかし、労働者協同組合運動は広がらなかった。

現在、農民はほとんど農協に属している。農協は大きな政治圧力団体である。農協銀行は900億ユーロの資産を持ち、農協共済も巨大な事業高を持つ。生協は1600万人以上の組合員をもち、協同組合保険（共済と呼んでいる）の事業も巨大である。理論的には「共済」とは、日本の協同組合セクターの状況を踏まえて、1960年代以降の協同組合研究者たちの合意では「協同組合保険」として理解されていた。

2. 共済組織の2つのタイプ

日本の共済組織は2つに区分できる。第1は、法律に基づく共済組織である。すなわち協同組合

保険である。第2は、根拠法がない共済組織である。残念ながら共済事業を定義する独自の法律をもたない。

日本共済協会（JCIA）によれば、加盟59団体、1億5400万人の会員、1145兆円の保険額である（2007年）。

表1 根拠法のある共済組織（協同組合保険）

協同組合の種類	根拠法	共済組織の名称、または事業
農協	農業協同組合法	JA 共済連
漁協	水産業協同組合法	JF 共水連
生協	消費生活協同組合法	全労済 コープ共済連 全国生協連 生協全共連合 大学生協連、その他
中小企業協同組合	中小企業等共済組織法	火災、自動車、等
労働組合	労働組合法	労働共済

Ishizuka, 2009

表2 根拠法のない共済組織

団体の種類	根拠法	共済組織の名称、または事業
学校 PTA	(保険業法、除外規定)	PTA 共済事業
NPO	(NPO 法、保険業法)	NPO 共済、互助会
アソシエーション	(保険業法、除外規定)	労山 保団連 全商連、 障害者団体、その他

Ishizuka, 2009

3. ニセ共済事件

日本政府は、ニセ共済スキャンダルを利用して、保険業法の改悪を行った。1996年にオレンジ共済は共済（介護）事業への投資もうけ話により、高利を約束して93億円を集めた。理事長の友部は当時参議院議員でもあった。オレンジ共済は破産したが、2700人の投資会員にカネは戻らなかった。友部は議員特権があり、そのとき逮捕されなかった。2001年に最高裁判決で友部は有罪とされ、議員資格を失った。政府はこうしたニセ共済を取り締まると約束した。しかし、政府は、健全に運営しているその他の自主共済組織に対しても「無認可共済」と名付けて排除をはかった。それには二つの動機があった。第一は、保険原理が共済についても適用されるべきだと考えたことである。第二に、在日米国商工会議所（ACCJ）による要求に従おうとしたことである。保険業法改悪は「消費者や非保険者の保護」を名目に行われた。

ニセ共済事件は、悪質な営利保険会社の犯罪である。その防止には商法、民法および旧保険業法などに基づく規制でできるものである。したがって事件は、共済の問題ではなくて保険の問題であった。

4. 米国商工会議所から日本政府への要求

米国商工会議所の保険小委員会は、「共済および協同組合保険」にたいする要望書を金融庁に数次にわたって提出している。この背景には日本の保険市場開放を願うアメリカの保険会社の要請を受けたものである。

(1) 第一要望書（2007年9月まで）の中身

題名は「共済（協同組合保険、共済組織）と民間営利保険との競争を平準化すること」となっており、『共済と営利保険は同等に扱われるべきだ。日本政府は共済が事業拡大することを禁止すべき

だ。生協法、農協法の下でも保険会社として規制されるべきだ』と主張している。米国商工会議所は、日本の「共済」について、よく把握しており、各省庁が個別に所管の協同組合の「共済」を保護しようとしていることもわかっている上で、金融庁への管理一元化を要求しているのである。

一方、自主共済についても、保険業法の適用を受けるべきだとして「少額短期保険業者」の新規区分を設立するように要望した。日本政府はまさに、そうしたのである。

(2) 第二要望書（2009年5月まで）の中身

日本政府は自主的に、自主共済を少額短期保険業者に流し込むべく保険業法を改悪した。米国商工会議所は、次なるターゲットとして、「制度共済」（協同組合保険）の営利保険化を目指して、JA共済、全労済、コープ共済など名指しで解体または変更を要求してきた。理由のひとつとして「現行では、消費者は共済と保険を区別できない。だから同等に扱え（イコール・フィッティング）」と述べている。こうした主張にも一理あることは確かである。問題は「共済組織」に対する独自の法律が日本にないことである。

(3) 第三要望書（2010年6月まで）の中身

米国商工会議所は、制度共済グループの規制を主張した。いわく「制度共済は金融庁の規制を受けていない」として農林中金バンクなどを引き合いに出し、GATS違反であるとし、外国保険会社と同等の規制をすべきであると主張した。米国は、協同組合保険や郵貯銀行・共済などの市場開放を

目指している。こうした自由化を消費者保護を名目に主張しているのである。

5. 保険業法の改悪

2007年に保険業法が改正された。共済組織との関連でいえば、共済概念を廃止したことが決定的である。共済組織は保険会社と同一の規制を受けることになった。旧保険業法では、保険の概念は「特定の人を対象としない」と定義され、一方、共済は「特定の人」すなわち会員を対象とするものと定義されていたので、同法は共済を規制するものではなかったのである。

新保険業法は、あらたに「少額短期保険業者」の区分を設置した。1000人以下の規模となる。しかし、現在のところ、少額短期保険業者に登録した会社は20程度にすぎない。新法は共済にたいして営利保険会社になるか、消滅せよと強制するものである。新法では5年以内に共済が保険会社に転換するようにと促しているので、制度共済も自主共済もそれまでの命となるかもしれないのである。

新保険業法の共済組織に関わる主たる特徴は以下の通りである

- ① 兼業禁止： 生命保険と非生命保険を一緒に実施できない。しかし、持株会社の下では行える。
- ② 保険会社は株式会社または相互保険会社であること。
- ③ 積立基金義務
- ④ 保険計数人の設置。
- ⑤ ソルベンシーマージン基準義務

表3 保険業法新旧対比

	旧保険業法	新保険業法
定義	保険：非特定の人むけ。リスク原則	保険：特定の人むけ。不特定の人向け。リスク原則
	共済：特定の人または会員むけ。相互扶助原則	共済：削除（共済法は存在せず）
会社の種類	保険：株式会社。相互保険会社	保険：株式会社。相互保険会社。少額短期保険業者。
	共済：共済組織、共済組合	共済：5年以内に保険会社に。または消滅

Ishizuka, 2009

6. 協同組合保険の対応

保険業法改正の動きと連動して、2005年に農協法などの改正が行われ、とりわけ共済事業と保険

業法とのすりあわせが行われた。一部の論者からは農協も生協も協同組合理念を失いつつあり「非協同組合化 (demutualization)」しつつあるとの懸念が示された。制度共済は、自分たちは生き残れると確信しているようだ。保険市場での規模も大きいし、縦割りの所管省庁の後ろ盾もあるので、金融庁が2011年の見直しを言っている、大丈夫だと考えているようである。2008年4月に生協法は保険活動に対応して修正された。生協は共済事業を分離することとなった。協同組合運動は本来総合的なものであるが、どのような影響を与えるのか注視する必要がある。

7. 自主共済組織の消滅の危機

日本においては1960年代から自主共済運動が発展してきた。それらの団体は協同組合形式ではなく、いわばアソシエーションである。残念ながら、日本にはそうした組織に関する法制度は存在しない。それで「無認可」と言われているのである。

われわれは、自主共済組織を次のように定義している。すなわち、

- ① 会員間の相互扶助、連帯原則
- ② 自らの主目的（職業的あるいは利用者的）を推進するために、会員にたいして相互扶助（共済）もしくは相互保険、その他のサービスを行う。

③ 非営利活動

④ 非資本

さらにわれわれは、自主共済組織を3種類に区分している。

(a) NPOによる共済活動：

たとえば、全国学校PTAの共済。

(b) アソシエーションによる共済活動
在宅介護団体、労山、その他。

(c) 障害者共同作業所による共済活動

一部の共同作業所では障害者、職員に対する共済を実施している。

(d) 職業（専門）団体による共済活動

たとえば、保団連は10万人の医師を組織している。

8. 日本の自主共済は生き残れるか？

自主共済組織は独自の法律がないので、保険業法に従えと言われている。生き残りのために何をなすべきか。自主共済組織が主張している第1は、憲法第23条の結社の自由と第25条の生存権に基づく権利である。第2に戦術的には、新保険業法の保険定義を旧保険業に戻すことである。第3に、共済組織に対する適用除外を継続することである。しかし、長期的に見るならば、適用除外を永続させるというのは不安定である。また、人格なき社団という領域は、法制度の整備によって狭まりつつある。なんらかのフォーマルな規定が必要となってきていることは間違いない。そこで戦略的には理論的武装のために、「共済組織」そのものを肯定的に規定をする独自の法制度はどのようなものが良いのか、海外の共済組織法を参考にしつつ検討をしておく必要がある。実際に共済組織法制化を要望するはその次の戦術的検討課題であろう。

自主共済問題は、人ごとの問題ではなくて、日本の社会的経済セクターすなわち非営利・協同セクター全体に影響する問題である。非営利・協同セクターには共済をどうするかを考え行動する責任がある。それに失敗すれば、日本社会における協同の事業や市民運動そのものが消滅する危機に直面することになるのである。

(いしづか ひでお、研究所主任研究員)