研究報告

共済をめぐる法制度の変遷と主な論点について[1]

一般社団法人　ＪＡ共済総合研究所　元理事長　今尾和實（いまお かずみ）

アブストラクト

戦前に制定された我が国の「産業組合法」には共済事業または保険事業が含まれておらず、産業組合による損保子会社の保有が協同組合の到達点であった。戦後、職能別に各種協同組合法が制定されていく中で、各協同組合は「共済」ないしそれに類する規定を援用し、共済事業を展開していった。

農業協同組合においては、「共済」の規定を現場から支える体制を全国的に作る取り組みが進められ、関係団体が推進母体となって1951（昭和26）年に全国共済農業協同組合連合会が設立された。その後、保険業界や農業共済団体の反対もありながらも、1954（昭和29）年、議員立法の改正農協法により農協共済の事業規定が整備された。

2000（平成12）年以降、農協法をはじめ各協同組合法が改正された。各法の改正は、各協同組合の当時の課題に対処するとともに、保険業法との可能な範囲での整合を図ったものと見ることができ、保険業法と遜色のない内容となった。また、保険法の施行にあたっては、日本共済協会所属の団体も早期から検討に参加し、「保険と対等に法制上位置づける」との前提で共済も同法の適用を受けることになった。

各共済事業が伸長する中で、共済をめぐる内外の議論－国内では保険行政・保険業界による共済規制論の展開、国外では在日米国商工会議所の意見書による我が国の共済に対する批判が行われてきた。各共済団体ごとの協同組合法改正と、共済協会による保険法改正への共同取組が行われていなかったとしたら、今日、我が国保険業界や米国政府・保険業界からの強い批判にさらされていた可能性がある。

（キーワード）　共済法制　協同組合法　保険業法　保険法

目　次

1．我が国の保険と共済制度
2．近年の協同組合法改正、保険法の直接適用
3．共済法制に対する主な批判と反論

1　本稿は、今尾和実「共済制度の変遷と共済批判について」中川雄一郎編『TPPと共済規制問題：TPP・共済問題研究会報告要旨集』非営利・協同総合研究所いのちとくらし　2016年８月（非営利・協同総合研究所いのちとくらしワーキング・ペーパー；no. ５）pp. ５－13を本誌掲載にあたり加筆したものです。

1．我が国の保険と共済制度

（1）近代的保険制度の誕生

現代資本主義経済の勃興期に近代的保険制度が始まった欧州においては、海上保険を例外として[2]、個人保険の太宗を占める火災保険および生命保険において「相互保険組合」が「株式会社」に伍してその担い手となっていた[3・4]。

我が国で「協同組合が保険事業を行うことが最もふさわしい」として、戦前、戦後を通じて一貫して主張した賀川豊彦がいち早く翻訳紹介したノア・バルウの『協同組合保険論』は相互保険組合と協同組合保険の関係について、次のような趣旨を述べている。「相互保険組合による保険が発展し、将来の保険金支払いのために適正な確定保険料制を採用し、個々の組合員に配分されない準備金を積み立てるようになる。資本金あるいは配分されない準備金をもち、非営利に運営される相互保険組合は、保険協同組合である」[5]。

現段階の欧州における保険の担い手は協同組合（co－operative）、相互会社（組合）（mutual）および株式会社となっているが、協同組合保険（協同組合資本によるものが多いと聞く）がバルウのいうような発展形態をとったものかどうか、確認できていない。国際協同組合保険同盟（ICIF）が1970年代はじめにmutualをメンバーに加えICMIFと衣替えした。欧米においてmutualに対する協同組合メンバーの感覚が我が国と大きく異なり、親近感を抱いていることから、相互組合と協同組合の生い立ちが近しいことが窺える。

翻って我が国においては維新政府による近代国家建設のなかで、1900（明治33）年前後に会社法、商法の施行と並んで保険業法が制定されたが、保険事業の担い手は「株式会社」もしくは「相互会社」と規定され、同年に制定された我が国の協同組合法である「産業組合法」の中に「保険事業」が含まれなかった。保険業法施行前後に設立された生保の明治生命、帝国生命（現朝日生命の前身）、日本生命そして損保の東京海上保険、東京火災保険（安田火災、現損保ジャパンの前身）はいずれも株式会社であり、生保の中で第一生命、千代田生命など相互会社はごく少なく、ましてや相互組合形態はなかった[6]。1916（大正５）年に簡易保険、ついで昭和に入り1927（昭和２）年から1937（昭和12）年にかけて国民健康保険、森林保険、農業保険など政府が関与

2　H.ブラウン著　水島一也訳『生命保険史』明治生命100周年記念刊行会　1983年12月　p．33「海上貸借から本来的な海上保険への移行が14世紀の半ばから後半にかけてジェノバで起こり、イタリア各都市に広がりそしてオランダの商業都市に広がった」としている。

3　H.E.レインズ著　庭田範秋監訳『イギリス保険史』明治生命100周年記念刊行会　1985年６月によればイギリスにおける火災保険の始まりは1683年創設のFriendly Societyであり、広海孝一『保険論．改訂版』中央経済社　1989年１月によれば「ドイツで1591年ハンブルグ醸造所所有者による相互契約による支援制度が市営の火災保険に発展し、ドイツの各都市に波及していった」とのことである。

4　前掲　H.ブラウン『生命保険史』によれば英国では18世紀末から19世紀初頭にかけて株式会社形態の生命保険会社が創設されたが、最初に設立されたのは1765年創設のエクイタブル相互保険であった。また、ドイツにおいては非営利の相互組織による生命保険が創設され、米国においても相互会社形式による生命保険事業が優勢であったとしている。

5　N.バルウ著　水島一也監修　全国共済農業協同組合連合会編纂『協同組合保険論』共済保険研究会　1988年１月「第３章　相互保険」

6　第一生命相互保険会社の創設者、矢野恒太は日本の保険業法案作成に当り、「相互会社」を位置づけた功労者であるが、「mutual association」を相互保険組合とせずに相互会社とした。このことが、日本に於ける保険業法に協同組合を位置づけられなくした原因の１つであるとの見方もあるようである。

する保険制度が充実していくが農業保険は系統農会の強制事業として実施された。その内容は稲作、桑葉、麦類の旱害、雹害などを「共済事故」とするものとされ、共済という文言が使用されている。

（2）産業組合と保険

1900（明治33）年に施行された産業組合法は事業ごとに組合が規定されていて、信用組合、販売組合、購買組合、生産組合（のちに利用組合）の４種の事業組合が定められていた。のちに産業組合中央金庫を含む連合会制度や組合における４種兼営組合など制度・組織の充実が図られる。今日の職能別（所管庁も異なる）の協同組合法体系と異なり、農商務省管轄の統一協同組合法と見ることができる。1924（大正13）年第20回産業組合大会の決議の中に「生命保険事業実施の件」が初めて掲げられて以来、毎回のように保険実施の要望が出されたが、実現は困難を極めた。1937（昭和12）年の大会では東京医療組合からの要望「組合の４種兼営のほか保険及び共済事業をなしうる」に対し、「共済事業を行いうるという農林省の省議が得られたので、健康保険法案にあるような健康保険組合を産業組合も進んでやれる」という見解を産組中央会は述べ、共済事業は要望から外しても実施できるとしている[7]。ここでは主に健康保険組合を共済という形で利用事業・利用組合の一環としてやれるということで理解されており、いわゆる生命保険や損害保険事業を行うこととは区別して認識されている。

戦時体制の下で中小損害保険会社の統合・合併が進められる中、1942（昭和17）年東京海上系の大東海上火災保険株式会社と大福海上火災保険株式会社の合併に産業組合が参画・買収し、共栄火災株式会社として発足した[8]。「損保子会社を持ったこと」これが我が国の戦前の協同組合の到達点であった。

（3）協同組合による共済制度の誕生

1946（昭和21）年12月に設置された金融制度調査会では第１次答申に「協同組合保険も行わせるべき」という見解が盛り込まれたが、翌年の第２次答申において「協同組合保険」の文言は見当たらない。わずかに参考として添付された特別委員会の報告書の中に「保険組合」の文字があるのみで1939（昭和14）年に改定された保険業法第５条の２「保険会社は株式会社又は相互会社」という条文の変更は行われなかった。この間協同組合団体は、保険会社の代理を行うことによって組合員保障ニーズへの対応をするなどしながら、保険業法改正を目指した。すなわち全国農業会、農林中央金庫、日本協同組合同盟、共栄火災海上保険相互会社（戦後相互組織に転換）などで協同組合保険研究会を組織し、政府に対する要請などの共同取組を展開した。

一方、職能別に各種協同組合法が制定されていく中で、1947（昭和22）年施行の農業協同組合法（以下「農協法」という。）においては「農業上の災害又はその他の災害の共済に関する施設」という規定が盛り込まれ、1948（昭和23）年施行の消費生活協同組合法

7　全国共済農業協同組合連合会『農協共済発達史　本文編』全国共済農業協同組合連合会　1967年３月　pp. 90－99
8　同上第１章第４節「共栄火災の設立」pp. 160－194

においては「組合員の生活の共済を図る事業」が規定される。また、1948（昭和23）年施行の水産業協同組合法においては共済について規定がなかったが、1950（昭和25）年の法改正により、「経営の安定及び改善を図るため、災害によって受けることのある損害を相互に救済することを目的として、水産業協同組合共済会を設立することができる」とされ、その事業として「会員から共済掛金の支払を受け、災害によって生じた損害について共済金を交付する事業を行うものとする」とされた。1949（昭和24）年中小企業等協同組合法においては「共済」の文言がなく「組合員の福利厚生に関する施設」という規定を援用し、共済会という組織を組合内部に作って事業を開始した。特に、消費生活協同組合法と中小企業等協同組合法の当初案では保険事業を規定していたが、最終法案に至る過程で削除されたということである。第１次金融制度調査会の委員として組合保険を提唱した賀川豊彦が第２次調査会の委員を外されたことも併せ考えれば、大蔵省と保険業界の働きかけで、保険の担い手として協同組合を加えることが排除されたことが容易に想定される[9]。

（４）法制の整備－農協共済を中心に－

「共済」が組合員の互助的・見舞金的なものでなく積極的に協同組合の保障事業として確立していくためには主体的な思考転換と実績が必要であった。北海道では農協法の「共済」は「保険技術を援用して組合員の財産その他の不時の備えとして保険と同様な事業を行いうる」ものと解釈され、1948（昭和23）年７月に道内農協を会員とする北海道共済連が設立された。創立総会における事業計画書では組合を会員とし、生命共済と家屋共済を組合が実施し、共済連に再共済するという方式が提示され、元受共済の純共済掛金率・付加掛金率、再共済の純共済掛金率・付加掛金率、計画件数・共済金額が設定されている。事業の目的は「不時の災害に備えるとともに、農村資金の都市集中を排除して、農村に還元すること」としている。

農協法の「共済」の規定を生かそうとする取り組みは鹿児島販売農協連合会を中心に九州地区でも広まりつつあった。こうした環境の中で、民間保険会社の代理によって組合員の当面するニーズに対応しながら、協同組合による保険事業を実現するという従来方針を見直し、「共済」の規定を下（現場）から支えるという体制を全国的に作っていくという方針転換をはかった。1950（昭和25）年初頭からこうした取り組みが進められ、全国指導連（全中の前身）、北海道共済連、全販連、全購連、全国厚生文化連、組合金融協会、農林中金などの関係団体が推進母体となって全国共済農業協同組合連合会（以下「全共連」という。）が設立された（1951（昭和26）年１月認可）。

農協共済の全国展開や生活協同組合及び中小企業協同組合の本格的な共済事業が展開され始める中で、保険業界における「共済の保

9　庭田範秋・平井仁著『農協共済発展論』共済保険研究会、1972、及び坂井幸二郎「共済事業の歴史的展望」（日本協同組合学会編　根立昭治・笠松健一監修『共済の現状と課題』御茶の水書房　1984年10月　pp. 143－160）に詳しく述べられている。

険業法違反」という論調が提起された[10]。大蔵省はこれらを考慮し、1953（昭和28）年１月「協同組合の保険事業に関する法律要綱論」を策定する。しかしその内容は「組合の兼営禁止」「役員の兼業制限、員外利用の禁止」「事業は火災保険その他政令で定める（当面、生命保険は１年定期と政令で定める）」「保険業法の準用規定を定める」「大蔵省の共管とする」など規制色が強く、協同組合の自主性や自治の原則を踏まえない内容の法案であった。これに対し、全共連、全国水産業協同組合連合会、日本生活協同組合連合会、東京商工業協同組合連合会の４団体による「協同組合共済事業協議会」が結成され、４団体が中心となり、同年２月には関係19団体の参加による「全国共済団体連合協議会」が結成され、法案に対する反対決議を採択するとともに、広範な反対運動を展開した。

一方問題を提起した保険業界も協同組合法案が保険行政を統一する強力な規制力を持ちえず、根本的な問題の解決を期しえないとして否定的な態度をとった。こうした中で、1953（昭和28）年３月衆議院の解散を迎え、法案が棚上げとなり、事実上の廃案となった[11]。

農協共済についてはもう一つの課題として農業災害補償法（現農業保険法）に基づく農業共済団体との競合があった。戦前の農業保険組合は（旧）農業保険法に基づき国営保険の対象となっていた米・麦・桑葉の旱害、雹害以外に水稲冷害、リンゴ、タバコなど任意事業を行っていた。この任意事業の一つとして農業家屋の共済が1942（昭和17）年に栃木県農業保険組合連合会によって開始され、1946（昭和21）年には33都道府県に及んでいた。1943（昭和18）年に農業団体の統合（戦時体制としての統合、なお産業組合は解散）によりこれらの事業は任意事業も含め農業会に引き継がれていた。

1947（昭和22）年11月公布の農協法、同時期の農業災害補償法で共済の役割分担は「強制共済は農業共済組合、任意共済は農協」というGHQの考えが反映されていた。にもかかわらず、農業共済団体の強い働きかけで、1949（昭和24）年の農業災害補償法の改正により、任意共済事業の規定が復活していた。そして農業共済団体は、全共連設立の動きに反対するとともに、この動きが不可避であることも見越し、「自らの建物共済規定が商法準用を行っているのに対し、農協共済は法的に不備である」として建物共済の農業共済団体への一元化を農林省に要請した。併せて農家建物保障について建物共済の農家全戸加入運動を展開した[12]。

こうした保険業界及び農業共済団体からの攻撃に対処し、事業の実施根拠を保証する法制上の整備が必要となったため、1952（昭和27）年の第15国会から1954（昭和29）年の第19国会にかけて法改正が取り組まれ、1954（昭和29）年６月農協法の改正による農協共済の事業規定が整備された。しかもこの法改正が

10　『農協共済発達史』ｐ. 468によれば「愛知共済生活協同組合にたいし、損保料率算定会が、また、北海道共済商工協同組合に対し、損保協会が『保険業法違反であるから取り締まるべきである』との立場を固めた」としている。
11　『農協共済発達史』pp. 475－484参照
12　農業共済団体による農協法不備及び建物共済の農業共済一元化の見解は『農協共済発達史』ｐ. 369、また、農家建物共済全戸加入運動についてはｐ. 453参照

超党派の議員立法でなされたことは意義深い。改正農協法は、①従来の「農業上の災害又はその他の災害に関する施設」を「共済に関する施設」という包括的な規定に改めた。②事業実施にあたっては共済規程を定め（総会決議）行政庁の承認を受ける。③連合会における他事業との兼営禁止。④員外利用の制限。⑤監督規定の強化などが規定され、あわせて「共済規程の記載事項省令」「共済事業指導要綱」により事業の実施方法や共済契約に関する遵守事項等が定められた。その内容は、当時の農協共済の制度不備の批判に十分に対処するものといえ、その後の事業の発展の基礎が確立された[13]。

これらの法制整備は組合員レベルの運動とは言えないが、農協関係者、農村出身議員等の献身的な取り組みの成果であり、自主・自立の協同組合にふさわしい金字塔といえる。

2．近年の協同組合法改正、保険法の直接適用[14]

（1）協同組合法の改正

2005（平成17）年施行の農協法を皮切りに2008（平成20）年にかけて各協同組合法が改正された。いずれもそれぞれの協同組合の今日的な課題に対処するとともに、保険業法との可能な範囲での整合性を図ったものと見ることができる。農協法についてみれば、保険業法との整合性に加え、2000（平成12）年の県共済連と全共連の一斉統合による事業方式の変更[15]、2003（平成15）年の共栄火災保険会社の全共連子会社化への対応等からも必要な改正であった。農協法と保険業法との主な条文を比較すると、契約者保護や事業の健全性に関する以下の規定はほぼ同様の内容となっている。

① 契約者保護に関する規定　重要事項説明義務（農協法第11条の24　保険業法第300条）クーリング・オフ（農協法第11条の19　保険業法第309条）金融商品取引法の準用（農協法第11条の27　保険業法第300条の２）

② 事業の範囲等に関する規定　他業禁止（農協法　連合会のみ第10条第24項　保険業法第98条第１項の１）子会社の範囲（農協法第11条の64～69　保険業法第106条）

③ 事業の健全性等に関する規定（ソルベンシーマージン基準）（農協法第11条の18　保険業法第130条）責任準備金・支払備金・価格変動準備金の積み立て（農協法第11条の32，33，34　保険業法第116条、117条、115条）契約条件の変更（農協法第11条の52～63　保険業法第240条の２～13）

④ 監督・処分（農協法第93条、94条、94条の２　保険業法第132条）

また、協同組合の組織原則等を踏まえた以下の規定は異なっている。

① 事業の目的について、農協法第１条

13 『農協共済発達史』pp. 442－452参照
14 改正農協法、保険法の詳細は、武田俊裕「ＪＡ共済に関する法制整備の意義と今後の事業展開のあり方」『共済総合研究』Vol. 63　2011年９月　pp. 82－100を参照されたい。
15 農協法改正に伴う事業方式の制度変更は、農協と統合連合会の関係を「農協元受・連合会再共済方式」とするか、「連合会元受・農協代理店方式」とするか、等が検討された結果、「農協・連合会共同元受方式」を導入することとした。また、子会社共栄火災商品を農協が扱う場合、農協法の員外利用規制に従うということで、保険業界との軋轢を避けることとなった。

「国民経済の発展に寄与する」に加え第７条は「組合員への最大奉仕」を目的としているのに対し、保険業法第１条は「契約者保護」及び「国民経済の発展への寄与」をうたっている。

② 事業実施にあたって農協法は第11条の17で「共済事業を行おうとするときは共済規程を定め、行政庁の承認を得なければならない」としているが第44条で共済規程の設定等は総会決議事項となっている。すなわち「組合自治」が行政庁承認の前提となっている。これに対し、保険業法は第３条で「保険業は内閣総理大臣の免許を受けたものでなければ、行うことができない」としている。

③ 契約者保護機構についての規定が農協法にはない。

④ 所管庁が異なる。

2007（平成19）年４月施行の中小企業等協同組合法、2008（平成20）年４月施行の消費生活協同組合法及び水産業協同組合法もそれぞれ同様な法改正が行われ、いずれも保険業法と遜色のない内容となった。

（２）保険法の共済への直接適用

2010（平成22）年施行の保険法は、従来商法の一部に規定されていた保険契約に関する法制を今日的に見直し、独立して単独法にしたものである。約100年前に制定されていたため、表記はカタカナで、文語体であった。これを平易なかな文字にするとともに、契約者保護のため、より保険者に厳しい「片面的強行規定」や「保険金支払い期限」を定めるなどの改定を行った。併せていわゆる第３分野といわれる「傷害保険」の分野を明確化するため、「損害保険」「生命保険」「傷害疾病定額保険及び傷害疾病損害保険」の定義を定めた。監督法・事業法である保険業法とは異なるものであるが、保険契約関係者と保険者（事業者）の基本的な権利義務関係を定めているものである。

協同組合法に事業根拠を持つ共済団体も法務省が行う検討に早い時期から参加し、「日本共済協会」に所属する団体が共同でこの問題に取り組んだ。「保険と対等に法制上位置づける」との前提で、この法律の適用を受けることとなった。保険法の定義として第２条の１は「保険契約　保険契約、共済契約その他いかなる名称であるかを問わず、当事者の一方が一定の事由が生じたことを条件として財産上の給付（中略）を行うことを約し、相手方がこれに対して当該一定の事由の発生の可能性に応じたものとして保険料（共済掛金を含む。以下同じ。）を支払うことを約する契約をいう。」としている。

３．共済法制に対する主な批判と反論

（１）我が国内の議論

「1966年日本保険学会大会の共通論題で『保険行政の在り方』がテーマに選ばれ、このシンポジウムを通じて共済存在の必然性の認識、共済は協同組合保険であるという認識、および保険と共済の行政的調整における多元的行政化論が確認された」[16]。それ以降は保

16　押尾直志『現代共済論』日本経済評論社、2012、ｐ. 194で笠原長寿著・笠原教授遺稿集刊行会編『協同組合保険論集：笠原長寿遺稿集』共済保険研究会・1982年　pp. 251－254から引用して文中の「」内のように記している。

険行政と保険業界は従来の「排除」姿勢を改めたものの、「共済事業を『協同組合保険』と認め、同じ保険事業として同一の規制を課すべきであるとの新たな『共済規制論』を主張するようになった」とのことである[17]。この当時の代表的な論調は竹内昭夫論文「保険と共済」（江頭憲治郎編『八十年代商事法の諸相：鴻常夫先生還暦記念』有斐閣、1985所収）でその内容概略は次のとおり。

「中小企業等協同組合法の行う火災共済は営利保険としての火災保険としてみなされ、商法の保険に関する規定と保険業法及び保険募集の取締に関する法律が準用されている。共済事業は団体を構成するものが一定の地域又は職域にされているのに対して、相互保険にはそのような限定が無いということである。しかし、多数の契約者を前提とする共済契約は営利保険としての相互保険契約と同じであり、法律的構造も同じである。したがって、国家は消費者保護のために共済協同組合の健全な運営と協同組合間及び保険会社との公正な競争確保のためすべての共済事業に対して、商法の保険に対する規定を準用し、横断的な『共済事業監督法』を制定して監督しなければならない」[18]というものである。

竹内論文に対しては根立昭治日大教授（当時）が反論を行っているので、その内容を要約・紹介すると次のとおりである[19]。

① 戦後の金融制度調査会の経過、すなわち大蔵省当局と保険業界は保険業法の中に「保険は株式会社、相互保険会社に『協同組合』を加える」ことを排除してきた歴史経過を踏まえていない。

② 1949（昭和24）年の中小企業等協同組合法の商工省案では「保険協同組合」という規定があったにもかかわらず、損保業界が反対するとともに大蔵省が原案を破棄し、全面再検討の姿勢をとったため火災事業を「福利厚生施設」の一環で行わざるを得なかった。しかし、保険業法違反の恐れがあるため、1957（昭和32）年に火災共済事業について商法、保険業法等を準用する法改正を行ったものである。「共済に関する施設」ができないような縛りを入れて、上記法制度にさせた。これをもって共済（のすべて）に商法、保険業法の準用をいうのは論理のすり替えである。

③ 現代社会の保険関係の本質についての社会経済的把握なしに、あるいは加入者が結成する団体の性格把握をされることなく、相互保険契約と共済契約の差異が無いとしている。

各共済団体の事業の伸長と共済をめぐる内外の議論が高まる中で1989（平成元）年に主要共済団体の実務者と研究者による「共済理論研究会」が発足するとともに、1992（平成４）年には（社）「共済保険研究会」が発展解消し、（社）日本共済協会が結成された。

17 押尾前掲書 p. 195参照
18 根立昭治「共済事業監督法の制定論をめぐって」『共済と保険』第30巻３号（通巻350号）共済保険研究会 1988年２月 pp. 40－49
19 脚注18および根立昭治「保険業法等の改正と共済事業監督法制定論」『共済と保険』第31巻８号（通巻368号）共済保険研究会 1989年７月 pp. 17－32

日本共済協会は2007（平成19）～2008（平成20）年の「保険法」対応としての共同取組、2008（平成20）年ADR適格機関としての活動を開始するなどの役割を果たしている。

竹内論文に代表される共済批判に対し、すでにみた2005（平成17）～2008（平成20）年にかけて保険業法との整合性を図った各種協同組合法の改正及び2010（平成22）年保険法の共済への適用で十分対処できたものといえる。

ただし、若干の問題として、以下の２点について保険業界や行政庁との間で認識の異なる懸念があり、共済団体で統一認識を深める必要があるのではないかと考える。

① 2005（平成17）年の保険業法改正の際、その定義規定第２条の「この法律において『保険業』とは（不特定多数の）人の生存又は死亡に関し一定額の保険金を支払うことを約し保険料を収受する保険、損害を（以下略）」の中で「不特定多数」が削除されたことの評価に関し、これを指して「共済を取り込んだ」という説があった。しかし、このことに関し山下友信教授は「『特定性』は見舞金的金額をごく内輪の助け合い制度として支給するような場合に限定すべきである。保険を実質的に『定義しない定義規定』としたことからは、不特定の要件は不要であったというべきであろう。『保険』の語にすでに『不特定多数の者の間のリスク・プーリング』の意味を含むと解釈をすればそのようにいえるであろう」と言及されている[20]。極めてリアルで妥当な識見であると考える。すなわち、この保険業法改正により、「共済は特定の人を対象としているから保険業ではない」、「実質上不特定多数の人を対象にする共済は保険業に該当する」といった議論は、保険と共済を区別する物差しとしての意義が薄くなったということである。

② 2005（平成17）年の保険業法改正で、同じく第２条の保険業の定義規定からその適用を除くとして「他の法律に特別の規定のあるもの」を第２条の１と個別列挙した。これをもって「共済が保険業法に取り込まれた」という指摘がある[21]。しかし、すでに改正前1995年保険業法の第２条本文のカッコ書きにおいて「他の法律に特別の規定のあるものを除く」旨規定されており、保険業法以外の根拠法に基づく共済に保険業法は適用されないことが明文化されていた。このことを「共済が保険業法に取り込まれた」と解釈し得るのかという課題があると考える。

（２）在日米国商工会議所による共済批判

過去にわたり毎年ACCJ（在日米国商工会議所）保険委員会は我が国及び米国のロビー活動の一環として意見書を内外に公表してきた。その概要と反論については過去に拙稿[22]

20 「保険業法上の保険業と保険デリバティブ」生命保険文化センター平成７年「保険業法逐条解説（Ⅰ）関西保険業法研究会掲載」による。
21 押尾前掲書ｐ. 196参照
22 今尾和實「共済をめぐる情勢についての一考察：保険共済監督行政一元化に対する試論」『共済総合研究』Vol. 60 2010年11月 pp. ２－５および今尾和實「保険・共済の歴史展開と共済制度の今日的意義（下）」『農業協同組合経営実務』70巻11号（通巻880号）2015年10月 pp. 15－25

で述べてきている。ここでは2016年版の意見書に沿って極めて要約的に触れることとする。意見書は冒頭で「平等な競争環境を確立するために、すべての共済等は、金融庁監督下に置かれたうえで、保険会社と同等に保険業法が適用されるべきである」とし、「以下のような措置を義務付けるべき」としている。

① 保険監督者国際機構（IAIS）の「保険監督基本原則」に則った金融庁の監督下に置かれること

② 責任準備金積立規則等、金融庁監督下の保険会社に適用されるものと同じルール・規制が適用されること

③ 破たん時の顧客を保護するため、セーフティネットへ資金を拠出し、金融機関の処理の枠組みに参加すること

④ 保険会社と同じ水準の税を負担すること

以上のほか2016年版の特徴として各論で、安倍政権の「農協改革」を評価するとともに、2014（平成26）年５月の「規制改革会議」の農業ワーキンググループの提言である「単協の全共連代理店化」及び「准組合員の事業利用制限」を促している。

これらに対する私の反論等は次のとおりである。

① 日本の協同組合の法体系は、戦後のGHQも大きく関わって進められてきたものと考えられるが、今日、どこの官庁が所管するかは内政干渉ではないのかという疑問が拭えない。また、共済を監督する各所管庁は金融庁の保険行政との整合性を図りながら、進めているものと考える。

② 近年の協同組合法の改正で、すでに見たとおり、責任準備金積立規制など「事業の健全性確保」や重要事項説明義務、クーリング・オフなど「契約者保護に関する規定」、他業禁止や子会社など「事業の範囲に関する規定」等保険業法との整合性が図られているものと考える。2016（平成28）年５月施行の改正保険業法において、保険募集における「情報提供義務」「意向把握義務」等が制度化されたがこれに先立つ2016（平成28）年４月施行の改正農協法において同内容の法制化が行われた。このことも保険業法と農協法との整合性が図られていることの証左である。

③ 契約者保護機構への資金拠出は行っていないのは事実であるが、多くの共済が「生命」分野と「損害」分野の兼営を行っていること、近年の破たん生命保険会社が保護機構の処理でなく、「更生手続き」によって契約継続が図られていることなどを踏まえ、制度の実効性も検証しながら、共済団体としての実務的な検討を加えるべきである。

④ 税の負担については協同組合としての「非営利性・組合員奉仕原則」「員外者の事業利用制限」「出資配当制限と利用高配当原則」等の制約や協同組合原則との兼ね合いで、中小企業税率と同率とされている。企業に対する法人税率引き下げ政策が進められていること、米国における協同組合等の税制優遇があるという話

もあること[23]等から慎重に対応すべきと考える。

なお、農協改革については政府と「規制改革会議」の検討自体が「協同組合自治の原則」を踏みにじった理不尽な進め方である。これらの検討がグローバルな社会・経済が進む中での協同組合の存在意義が全く理解されていないまま進められ、2016（平成28）年改正農協法は、国際協同組合同盟（ICA）のアイデンティティー声明と協同組合原則から大きく逸脱する内容となった。このことについては本稿の研究対象から外れるので、別の機会等に委ねたい。

1980年代以降の我が国における「共済批判」に対し、いわゆる「制度共済」団体はそれぞれの根拠法である「協同組合法」の下での規制体系の整備に対応し、あるいは共同して共済への「保険法」直接適用に対応した契約者保護措置を講じてきた（農水省等の共済監督行政は共済制度を守るための必要な対応をしてきたものと思われる）。これらの対応について、仮に、協同組合陣営関係者で「保険類似化」という批判があったにしても、もし、こうした対応が行われていなかったとしたら、今日、米国政府・保険業界と我が国保険業界による「共済批判」大合唱が起きていた可能性については共通の認識を持たれるのでは無いだろうか、ということを述べておきたい。

23 「生協共済をめぐる法制度の動向と対応」（非営利・協同総合研究所いのちとくらしワーキング・ペーパー；no. 5、p. 65。同誌の詳細は脚注１参照。）執筆の小塚和行氏によれば、米国弁護士トーマス・カトウ氏報告で「米国クレジット・ユニオンにおいて共済制度との類似性があり、非課税扱いとなっている」とのことである。また、「130に及ぶフラターナル組合というものがあり、米国における生命共済ともいうべき業態である」とのレポート（松岡博司『米国の生命共済－フラターナル組合－の概要』、ニッセイ基礎研究所）がある。