

「無認可共済」への対応に係る論点整理

1. 現状

わが国において特別な法律上の根拠なく任意団体等で共済事業（特定の者を相手方として保険の引受けを行う事業をいう。以下同じ。）を行う、いわゆる無認可共済が多数存在している。総務省の調査によれば、その数は最近5年～10年で急増している。無認可共済の実施主体は、株式会社等の営利法人、法人格のない任意団体、NPO法人等と多様であり、事業内容も少額の見舞金程度を給付するものから保険会社と同程度の高額の給付を約するものまである。

共済事業については、自発的な相互扶助を基礎として、共同して社会生活を営む者が将来の危険に対して共同して生活の安定を図ろうとするものであり、基本的には保険業法による規制は不要とされてきた。しかしながら、近年、無認可共済の規模や形態の多様化が進み、伝統的な共済と異なる形態のものが増加している状況にあり、特定の者を相手方として保険の引受けを行う共済事業と、不特定の者を相手方として保険の引受けを行う保険業とを区別することが容易でなくなりつつある。

（注1）保険業法は、不特定の者を相手方として保険の引受けを行う事業を規制の対象としており、特定の者を相手方として保険の引受けを行う事業には適用されないこととなっている。

（注2）根拠法を有する共済（農業協同組合（JA：農業協同組合法） 全国労働者共済生活協同組合連合会（全労済：消費生活協同組合法）等の行う共済）については、保険業法に代わる特別の法律の規制を受け、主務官庁の監督を受けて事業を行っている。

無認可共済については、近年の急成長の背景に既存の保険では満たされない顧客ニーズの存在があり、比較的限られた顧客を相手に保険会社の提供しない保険契約や低廉なリスク移転を提供するといった事業の多様性を通じて制度補完の役割等を果たしているとの指摘、連鎖販売取引等十分な適格性を有しない者による販売方法がとられているものや財務基盤が脆弱と見られるものなどがあり、契約者などの保護の観点から問題があるとの指摘がある。いずれにしても、契約者などの保護や公正な競争条件の観点からあるべき規制の姿を議論していくことが重要であり、また、その際、現実に事業を行う無認可共済が広範囲に存在している現状も勘案した上で検討を行う必要がある。

2. 基本的考え方

無認可共済に対する規制を導入する場合は、どこまでを公的な規制の対象とすべきかが問題となる。構成員が真に限定されるものについては、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と考えられる。これに該当するものとして、小規模なもののほか、労働組合が実施するもの、企業内の共済会などが考えられるとの

意見があった。

上記の範囲を超える無認可共済については、構成員の自治による監督のみを理由に契約者などの自己責任を問うことが適当でない領域であって、契約者の保護などの観点から一定の規制が必要と考えられるが、その規制のあり方については、現行の保険会社に対する規制との関係で以下の二つの考え方が示された。

- (1) 一定の規制があれば、行政当局に対してはその監督下にある事業者の破綻の防止に努めるべきとの期待をもつ契約者などがいるとの見解、無認可共済が引き受ける保険契約（以下「取扱い商品」という。）には保険会社の取扱い商品に類似したものもあるとの見解等に基づき、現行の保険会社に対する規制と同様の規制を課し、既存の事業者については経過措置を設けて対応すべきとの意見があった。また、仮に無認可共済の多様性や制度補完の役割等の可能性を考慮して制度設計の必要性を検討するのであれば、現行の保険会社規制の見直しも視野に入れて行うべきであり、保険会社規制と異なる規制体系を別個に導入することは弊害が大きいとの意見があった。
- (2) 他方で、無認可共済の多様性や制度補完の役割等の可能性を考慮しつつ、無認可共済が広範囲に行われている現状を踏まえて幅広く行政当局の監督下に置くことが重要であり、まずは契約者の保護などの観点から必要最小限のルールを設けることが適当との見解に基づき、保険会社に対する規制と異なる規制の導入を考えるべきとの意見が出された。

その内容としては、無認可共済について現行の保険会社に対する規制と異なる規制を導入する場合、その差異は、契約者などの保護や保険会社との公正な競争条件の観点から合理的なものである必要があり、例えば、以下の2つのアプローチが考えられる。

- (A) 保険業法による規制が不要とされてきた無認可共済について、これまでと同様、契約の相手方が「特定」か「不特定」かをメルクマールとして保険会社の行う保険事業と異なる事業と位置付けつつ、契約者などの保護の観点から必要な規制を導入する。その際、特定性に着目した無認可共済と保険業との区分が容易でなくなりつつある現状を踏まえ、両者を分ける「特定性」について、例えば、団体への加入の要件や他の活動との関連、保険契約募集の態様、事業規模（保険契約者数等）などに関して、一定の具体的な基準を設けることも検討する。

（注）特に事業規模に関して基準を設ける際には、事業分割等による規制の潜脱の防止について何らかの工夫が必要となる。

- (B) 取扱い商品が保険期間が短期のもの、保険金が一定額のもの等に限定される場合には、事業者の破綻等の場合に契約者などに生じる損失が限定され、適切な情報開

示を前提に契約者などの自己責任を問うことが可能であると考えられることから、それ以外の保険の引受けを行う場合とは異なる事業として、別の契約者などの保護のための規制を導入する。

具体的な制度設計に当たっては、これら2つのアプローチを組み合わせることが現実的と考えられる。なお、現行の保険会社と異なる規制が適用されるのは上記の「特定性」や「取扱い商品」に関する基準に該当する事業者であって、それらの基準に該当せず、実質的に保険業を営んでいる事業者については、現行の保険会社と同様の免許を取得することが必要となる。また、無認可共済について現行の保険会社と異なる規制を課すことは、免許制度等を前提とした現行の業態とは別に、新たな業態を導入することになる点に留意する必要がある。

3 規制の具体的内容

無認可共済に対して現行の保険会社と同様の規制を課すこととすべきとの意見があったことは前述のとおりであるが、仮に保険会社と異なる規制を導入する場合、その事業の多様性や制度補完の役割等の可能性を考慮しつつ、無認可共済を幅広く行政当局の監督下に置くことが重要であり、まずは契約者などの保護上必要最小限のルールを設けることが適当であるとの意見があった。その際、事業規模等に応じて規制の内容を厳格化することも考えられる。このような前提で、以下のような新たな規制の枠組みが考えられる。

(1) 参入規制等

保険会社と異なる規制とする場合、保険会社と比べて契約相手方又は取扱い商品が制約されることを踏まえ、登録制等に参入規制を緩和することが考えられる。

また、無認可共済の多数は任意団体の形式で行われている現状にあるが、行政当局の監督を必要とする規模のものであれば、権利義務関係を明確にし、契約者などの保護を図る等の観点から、法人格及び一定の財産的基礎があることを要件とすべきとの意見があった。

(2) 商品審査等

保険会社と比べて業務に一定の制約を設けること、特に取扱い商品が保険期間が短期のもの、保険金が一定額のもの等に限定されるとすれば、行政当局による個別審査までは求めないことが適当であるとの意見があった。

(3) 責任準備金の積立等

責任準備金等は、保険契約上の義務を履行するために会計上適正に計上されるべき負債である。その適切な計算・計上を確保するため、保険会社と同様に、一定の契約

については保険計理人の関与を義務付けることを検討すべきとの意見と、取扱い商品が限定されるのであればそこまで求める必要はないとの意見があった。

(4) 兼業規制、資産運用規制

無認可共済については、共済事業以外の本業があるのが通常であると考えられるが、これを認める場合においても他業との間での区分経理は必要である。更に、近年法人の設立に関し様々な選択肢があることなどや破綻時の契約者などの保護の観点を踏まえ、新たに共済事業を目的とした法人を設立することを求めることも考えられる。

また、事業者の財務の健全性を確保する観点から、保険会社のような幅広い資産運用を認めず、基本的には流動性の高い預金や国債等による運用を義務付けることが考えられる。更に、一定額（例えば保険料収入の一定割合）の供託を義務付けることにより、保険料収入の不正利用の防止に配慮すべきとの意見があった。

(5) 情報開示

保険会社と同様、事業年度ごとに業務・財産の状況に関する説明書類を作成し、約款等とともに営業所に備え置く必要がある。また、開示される書類の適正性を確保するため、一定の規模のものについて外部監査を義務付けるべきとの意見と、外部監査までは求めないが、それに代替するものとして、例えば、前述の供託の義務付けを行うことが考えられるとの意見があった。

(6) 募集規制

保険会社と同様、募集の際の虚偽表示の禁止等の募集規制は無認可共済に対しても課されるべきであり、また、保険募集人登録を要件とすることなどにより、保険募集を行う者の適格性を確保すべきである。

(7) 検査・監督

法令の実効性を確保するため、行政当局の検査・監督の対象とすべきである。

なお、現行のソルベンシーマージン基準に基づく早期是正措置まで求めるかについては、業務規模の小さい事業主体に関する指標としての有効性などの実効性について引き続き検討する必要がある。

(8) セーフティネット

既存の保険では満たされない顧客ニーズや制度補完の役割等の共済事業の意義を踏まえると、取扱い商品の限定等により万一の破綻の場合に契約者などに生じうる損失が限定されるのであれば、セーフティネットを設けることは必ずしも必要ないと考えられる。なお、この場合、募集に際してセーフティネットがない旨の説明を義務付け、保険会社との違いを明確にすべきである。

(9) 移行の円滑化のための措置

新たな規制を導入するに当たっては、現に広範囲の共済契約者が存在していることを踏まえ、移行の円滑化のための配慮が必要であり、その具体的な方策を検討する必要がある。

(以上)