

「無認可共済」への対応に係る論点整理」に対する主な意見（事務局において整理・抜粋）

事 項	コ メ ン ト
1. 現状	<p>無認可共済という言葉は、車でいうと無免許運転をしているような印象があるので、適当ではない。【個人】</p> <p>金融審議会の議論は、「無認可共済 良くない事業を行っている団体 規制すべき」という先入観があるように見える。各共済は内容もバラバラであり、一括りにはできないのではないかと。【共済関係者】</p> <p>「認可」「無認可」の形にとらわれて本来の消費者の立場での「健全で消費者にメリットがある共済」であるかないかの検討がないように思われる。大事なものは認可形態ではなく経営実態・内容ではないか。【共済関係者】</p> <p>保険会社が事業効率という観点で代理店を整理・廃止して、結果としてこれらの代理店の客（消費者）から保険契約の機会を奪っている現実があるが、これも消費者保護の観点から論じられるべき。【共済関係者】</p> <p>連鎖販売取引のことを「十分な適格性を有しない者による販売方法」と書かれているが、特定商取引法に従って、共済商品の加入を条件として商品知識のある者が募集にあたるのが、何故このように否定的に結論付けられているのか疑問だ。【共済関係者】</p> <p>無認可共済は根拠法もなく所管省庁もない、いわば法の谷間の商品として存在し、常に消費者被害に直結する可能性が非常に高いにもかかわらず、法規制が全く行われていないため、現状では消費生活センターとして対応が大変困難。【消費者問題関係者】</p> <p>「無認可共済について消費者ニーズがあり、制度補完の役割を果たしている」との現状分析には、消費者相談の観点から見ると同意できない。センターで把握している無認可共済には、連鎖販売取引を組織の本質としているものや共済への加入が賃貸アパート入居時の附帯義務であるかのように勧誘・販売するものなどがあり、この中には保険金支払いのトラブルの相談もある。通常、消費者生活センターに寄せられる苦情は、全体のトラブルの数%に過ぎないと言われており、その意味で潜在的苦情は多数存在する可能性が非常に高い。【消費者問題関係者】</p> <p>共済事業者の大多数は、一般に保険制度の公共性を目的とするよりは、「加入者の特定性」を隠れ蓑にして金儲けを目的としているものだという事実を認識すべき。【弁護士】</p> <p>本来、共済は特定の構成員が加入対象であるにもかかわらず、実際には、不特定多数を対象とした勧誘が行われている。【外国保険会社労働組合、生保労組等】</p> <p>「相手方が特定であるか不特定であるかの区別が困難」との現状認識は妥当ではない。最高裁判例から、「団体加入金のみ」「特定の免許・資格を有することや、特定の職業・職種に従事していること」が不特定であることは極めて明らかであるし、「特定の機器・サービスなどの購入者や、特定の賃貸業者と契約した入居者」も不特定と言える。少なくともマルチ的に無認可共済を展開しているシステムにおいて不特定多数であることは明白。保険業法違反の無認可共済については、金融庁は監督官庁として告発すべきであって、「無認可共済については法規制がないために、新たに規制を導入する」との考え方は不適當。【弁護士】</p> <p>無認可共済という表現は正しくない。認可する省庁やこれを定める法律がないために認可を取れないのである。今後は「根拠法がない共済」あるいは「任意共済」と改めるべきであり、マスコミその他に対してもその旨意見すべき。【共済関係者】</p> <p>共済には現在、民間会社と比べると無数の優遇面が存在し、それが公正な競争を阻害している。この点は、特別な立場を利用して、継続的に不特定多数へ販売ターゲットを拡大している無認可共済の数が増加していることから証明されている。【外国政府、団体等】</p> <p>消費生活センターに寄せられる相談の表面化率（1～2%程度）を考えると潜在的には相当数の相談等があると思われる。センターに寄せられる相談では、連鎖販売取引により販売するもの、宅建業者が入居者向けに販売する借家人賠償責任保障やペット共済など。H15年12月に連鎖販売組織のペット共済が突然廃業した事例もある。【消費者問題関係者】</p> <p>相談の現場において、最近マルチ商法による無認可共済の相談が多いと感じる。相談の主なものは、内容もよく確認できないまま、義理で加入してしまい、必要なときに保険金を受け取れない、業者と連絡が取れないというもの。マルチは禁止してほしい。何の規制も受けずに運営できることそのものが、おかしい。【消費者問題関係者】</p> <p>無認可共済の法人形態として、公益社団法人は認可要件が厳しく、消費生活協同組合、中間法人は組織としての制約が多いため、採用できない。他にも適切な法人が見当たらず、やむなく任意団体の形態で事業を営んでいるのが実情。【共済関係者】</p> <p>無認可共済事業者の中には、相手方の特定性に疑義があるのみならず、給付金支払能力に疑義があるもの、不適切な募集方法（連鎖販売取引等）を行っているものなど重大な懸念のある事業者が複数存在している。共済加入者に実際の被害が生じる前に適切な対応が必要。【損保協会】</p> <p>無認可共済には以下のような問題のある現状が存在する。</p> <p>ア 生保の加入条件の一部のみを比較した資料により勧誘するなど不公正な競争事例、マルチ商法まがいの勧奨の事例が見られ、無認可共済にまつわる募集ルール上、非常に大きな問題がある。</p> <p>イ セーフティネットが整備されておらず、責任準備金積立の基準もない。また、掛金の算出根</p>

拠の合理性についての第三者のチェックも受けておらず、将来の収支、破綻時の消費者への影響に大きな懸念がある。

ウ 財務状況等の情報開示義務がないため、消費者に十分な判断材料が与えられていない。
エ わずかな会費の徴収などにより形式的に会員組織の構成員である体裁を整え、実質的には不特定者への勧誘を行っている共済が数多く存在する。
【生保労組等】

共済も保険も国民が求める給付への期待は同じであり、保険制度に対する一般の信頼を危殆に瀕せしめるようなことがないようできるだけ早期に規制措置を講ずるべき。【弁護士】

共済は社会の柔軟性に対応するものであり、多様な共済が急増している事実は共済の提供するサービスが世の中のニーズに合致している事を裏付けるもの。【共済関係者】

「無認可」という表現は国が全てを認可しなければならないというように受け取られ、差別感も抵抗感もある。【共済関係者】

マルチ商法的な事業者などがいても、それは「共済」自体が問題なのではなく、悪質な者が問題なだけである。【共済関係者】

不特定多数を対象としていて、構成員が真に限定されておらず、構成員間の「共済」制度と言い得ない、名ばかりの「共済」については、消費者の利益擁護の観点から、現在でも（保険業法の）厳格な法規制がなされてることが認識されるべき。現在において無認可共済に関しては法規制がないかのごとき表現が見受けられるのは誤りといわざるを得ない。【弁護士】

2. 基本的考え方 公的な規制の範囲

共済は会員により独自に構築されているものであり、会員の数が増加して一定の規模を超えたことをもって規制の対象とすることは、共済の制度変更を伴うため無理がある。【共済関係者】

規制の対象外とするものとして、「労働組合が実施するもの、企業内の共済会」は同意できるが、「小規模」のものを一律に対象外とすることは「小規模」をどのように規定するかにもよるが、疑問が残る。【弁護士、外国保険会社】

「構成員が真に限定されるもの」については、「不特定多数化」を封じるためにも、単なる「小規模」では十分ではなく、「不特定化」を切断しうる加入基準の例示や、「募集手数料の支払いを行わないもの」という要件を含めた明確な定義を設け、適用を逃れる例外を極力排除することが重要である。【その他保険関係】

労働組合により行われている非営利の共済事業、労使共同で行っている同様の共済事業については、共済の精神である「構成員の福利厚生促進、経済的地位及び生活環境向上」を目的として適切な自治運営が確立しており、対象者も特定されている以上、規制の対象とすべきではない。
【労働組合、個人】

構成員が真に限定されているもの以外については、全て規制の対象とするという方向は妥当であると考えが、「真に限定」されている場合を列挙するか客観的かつ明確な基準を設ける必要がある。【弁護士】

規制の対象外とすべき無認可共済の具体的な範囲は、形式的にも実質的にも「構成員が真に限定されている事」が不可欠。【弁護士】

一定の無認可共済を規制の対象外とする場合にはその範囲について消費者保護の観点から慎重な検討が必要。【その他保険関係】

規制が不要な共済は、真に特定性があり、小規模または構成員の自治による監督で十分といえる実体を備えたものに限られると思われる。【弁護士】

今回の論点整理は、共済事業は保険業と同様に扱われるべきという「べき論」に基づいている点で問題がある。共済とは、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、保険事業と違って、加入者と事業者の間に保険契約以外のつながりがある。このように、構成員が「特定」している点に特徴がある。そして、構成員が「特定」しているかの判断は、その対象が限定されているかではなく、団体内部に自律的コントロールが機能しているかということにより判断される。したがって、共済事業に対する法律による外部的規制を要するのは、団体の内部的規制によっては対処できない弊害を防止するのに必要な場合にのみに限られると考えられる。そして、このように考えると、小規模共済、労働組合、企業内共済を一律に規制の対象外とはできない。

この点、今回の論点整理は、共済事業についても保険業法と同様の規制を行うのを原則としつつ、その事業を制限することを条件に、保険業法の規制を緩和するという形で論じられており、保険理念に基づく規制に基づいた考え方に偏向していると思わざるを得ない。
【共済関係者】

(1) 「現行の保険会社と同様の規制をすべき」との案

「既存の保険では満たされない顧客ニーズ」「制度補完の役割」との認識には疑問。大体の危険に対しては既存の保険会社が対応しており、対応できない危険は保険会社の採算がとれない分野。保険会社が採算上対応できない分野を「共済制度」が採算がとれる方法で制度設計できるとい認識には賛成できない。【弁護士】

事実上不特定多数を相手にしている無認可共済に対して保険会社と異なる規制を設けることは法制的にも全く根拠がなく、また、このような扱いは世界貿易機関に対する日本の責務とも相容れない。また、保険会社と異なる規制を設けることにより、保険契約者が享受しているメリットを共済契約者が受けることができなくなることは、消費者保護の観点からも問題が残る。無認可

共済が保険会社と平等な立場で監督されることが、安全かつ健全な金融サービス業界を構築することに繋がる。【外国政府、団体等】

保険・共済と名称の相違にかかわらず、同じような商品を扱っている場合には、同一の条件で競争を行わせることが重要。無認可共済に対して保険業法の規制を課すことが不相当であるならば、保険会社に対する規制を緩和することも検討すべき。【個人、大学教授等】

保険・共済の違いを理解している消費者は極めて限られていると思われ、名称が「共済」というだけで「保険」と別扱いにすることは論外。仮に、保険・共済の違いについて説明義務を課したとしても、一般消費者には両者の見分けは難しく、誤認の元となるのは明らか。保険及び類似商品を扱う業態はすべて保険業法の規制下におくべき。【消費者問題関係者】

消費者にとって保険は国の監督下であって、財政基盤も保険金支払いも適確に担保される最低限のベースが当然であると認識しているもの。消費者が自己責任において、安心して適確な保険選択を行うためには、保険会社と同様の規制を行って、いわば同じ土俵に立たせることにより、初めて消費者が適確な選択をなし得る。【消費者問題関係者】

連鎖販売業者が共済と称して保険業を行う行為がこれまで放置されてきたのは、制度に不備があったから。保険会社と異なる規制を設けることは、いたずらに消費者の判断を混乱させる事態を招聘し、また、将来再び法の隙間を突いた業種が生まれることにも繋がりがねない。保険業の公益性と消費者の負託等から考えて、消費者利益があるとは言い難い。【消費者問題関係者】

共済制度の現状は、名称の如何にかかわらず、経済的にみて保険そのもの。相互会社は社員の相互扶助を目的としており、共済制度と趣旨・目的は同様である。共済制度を名乗っていても、消費者保護の観点から、原則として既存の保険会社と同様の規制を課すべき。【弁護士】

特定・不特定の範囲を明確にし、不特定を契約の相手方としている共済については保険業法の対象にすべき。仮に特定性の明確化が困難な場合であっても、各共済事業団体の適格性を厳格に判断し、契約募集時から契約終了時にいたるまで包括的な規制・監督が求められることから、保険業法を広範に適用することが必要。【外国保険会社労組等、生保労組等】

最も肝要なことは契約者の保護がどのように図られるべきかという観点であり、その意味で保険・共済という名称にかかわらず、国による適切な監督のもとに同一条件での自由競争が保障される制度を構築すべき。【弁護士】

「構成員が真に限定されるもの」以外の共済については、契約者保護の観点、取扱商品の同一性、保険業法第1条の規定との関連性、比較法の観点から、既存の保険会社と同じ監督規制を及ぼすことが適切であると考えられる。

契約者保護の観点 消費者を保護する法令を創設し、企業等に対して法令遵守を求めることは当然。生命保険型商品は、契約者等の生活の安定を確保するための基本的なものであるから、法令に基づく対応（破綻手続を含む）が重要。無認可共済の中には保険会社を上回る契約数を抱えているものもあることから、法令に基づく契約者保護が重要。

取扱商品の同一性 無認可共済の提供する商品の大半は、既存の保険会社が取り扱う商品と同じであること。保険も共済も商品としてはリスク分散という同じ機能を果たすものであることから、公平な競争条件を確保することが必要。

保険業法の規定との関連 保険業法第1条の規定は、まさしく無認可共済にも該当する。

比較法の観点 有限責任協同組合や相互保険組合が、保険株式会社と同じ監督規制に服している国がある。

【大学教授等】

これまでも認可共済及び無認可共済に対する監督が、保険監督者国際機構（IAIS）保険監督基本原則等の国際保険監督基準を満たすことを求めてきたところである。保険業務、募集・マーケティング、契約者保護に関し同様の基準を一貫して適用することは、一般消費者の保険商品に対する信頼も高まると思われる。早急に民間保険会社と同じ規制基準の対象にし、同一の競争条件におくことが求められる。【外国政府、団体等】

民間生保は、金融庁の監督下で厳しく規制されており、無認可共済と競争上、明らかに不利な状況におかれている。こうした取り扱い、世界貿易機関（WTO）「サービスの貿易に関する一般協定」（GATS）の下、外国の保険サービス提供者全てに内国民待遇を与えるという日本政府の責務と相容れないものである。【外国政府、団体等】

仮に、今般の検討の結果が保険業法に比し緩やかな規制に止まるならば、現在の無認可共済の運営実態を追認することに等しく、結果として現在ある様々な問題が逆に助長されることに繋がる。【生保労組等】

生命保険型商品を扱う共済に対しては、保険業法による一元的な規制を行うべき。論点整理においては、構成員が真に限定されていない共済に対して、一定の要件の下で保険会社と異なる規制を課す考え方が示されているが、共済事業においても健全な運営のためには大数の法則を成り立たせる必要があることは保険事業と同じ。既存の無認可共済に対して即座に保険業法を適用することは困難との考えもあるが、そのような場合は準備期間としての経過措置を設け、徐々に保険会社への育成を図っていくべき。【生保会社】

契約者保護上の問題、競争条件の公正性確保の問題、制度運営上の問題、制度導入の意義の観点から、保険会社に対する規制と異なる規制を導入することには問題がある。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。規制のあり方を考えるにあたっては、現状追認の規制を作るのではなく、あるべき規制のあり方を考え、その上で現状を踏まえた制度運営を考えていくべきもの。【生保協会、生保会社】

構成員が真に限定されているとはいえない無認可共済を「特定の者を相手方とする保険の引受」

を行うものと捉えること自体に重大な疑義を感じる。論点整理「2. 基本的考え方」では、「上記（構成員が真に限定されるもの）の範囲を超える無認可共済」を特定の者を相手方とする保険と捉えているが、これは不特定の者を相手方としていると言わざるを得ないものである。このように考えないと、我が国の全法秩序を構成する法概念の統一性の観点から重大な疑義を生じることになる懸念。また、構成員が真に限定されているといえない無認可共済と保険業との間に規制に関し差をつける理由はない。【弁護士】

巨大化する可能性を含む無認可共済の規制を簡略することは妥当ではなく、消費者保護のためには保険会社と同様の規制が必要。消費者保護上そこまで必要がないのであれば、保険会社に対する規制が見直されるべきであり、規制の基準を二重に設けることが肯定される理由にはならない。また、同様の業務を行う者の間の競争条件を強いて差別化することは不公正であり、合理的理由を欠く。【弁護士】

保険会社と同じ法規制を課するのが当然に妥当と考える。その理由は、保険業法の規制を受けている保険会社ですえトラブルがないわけではないのに、無認可共済について多種多様な形態があることを理由に規制を緩和することは消費者の利益を害する、保険と同じ機能を有する共済についても同じ監督規制を課することが、健全な市場の発展や消費者保護の観点から妥当、今後の高齢化社会において公的年金を補完するものとして、保険事業や共済事業は重要な役割を担うものであることから、同一の規制を受けさせ、国民の安心・安全を国家による規制を通じて担保すべき。【大学教授等】

保険会社が販売する保険商品と実質的に競合するような共済を取り扱う場合や契約者数が多数に上るような場合には、契約者保護の観点からは保険会社と異なる緩やかな規制に服するとする理由がない。【弁護士】

無認可共済の商品ならびに業務・慣行には、国際監督基準に適合しようとする流れに反しており、早急に民間保険会社と同じ規制基準の対象にし、同一の競争条件におくことが求められる。【外国政府、団体等】

「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であり、その範囲を超える無認可共済については、一定の規制が必要」との総論には賛成だが、構成員の自治に委ねることが相当ではない共済は、保険会社と同様又は類似の規制を課すべきであり、保険会社より緩やかな規制を課することでは足りない。【弁護士】

共済団体のみが緩やかな規制の適用を受けるとすれば、共済団体にのみ遵法コストの負担が生じず、保険会社が一方的に不利な立場に置かれる結果、公正な競争が確保できない。【弁護士】

「無認可共済を幅広く行政当局の監督下に置く」ことを優先するあまりに、契約者保護と規制コストの比較考量を歪める結果になっては本末転倒。現行保険業法が幾度の制度改正を通じて到達した結果であることを踏まえると、保険会社に対する規制と同種の事業を営む無認可共済事業者に対して求められる規制とは本質的に異なるものではないと考える。仮に監督規制の高低が設けられれば、競争条件の不均衡を生じること他にならず、やがては市場に著しい歪みをもたらす結果を招く。【その他保険関係】

異なる規制の導入を考える前提として、適切な情報開示があれば自己責任を問うことが前提との記述されているが、この前提は情報開示の受け手（消費者）の状況を踏まえると妥当ではない。なぜなら、消費者の殆どは「アマ」であり、情報の非対称性が大きいからである。保険と共済の識別が必ずしも容易でない顧客に自己責任原則の加重を強いることになり、契約者保護の後退に繋がりがかねない。【その他保険関係】

異なる規制を導入することは、契約者保護、公正な競争条件の観点から適切ではない。さらに保険と共済の機能の類似性に鑑みれば、共済事業者に万一破綻等が発生した場合には、共済制度のみならず、保険制度に対する契約者の信頼を損なうことになる。【生保会社】

保険・共済という名称にかかわらず、同じ商品を扱うなら同じ監督規制とすべきであり、また、消費者にとって同一の機能を有する商品である場合には、同一の条件で競争を行わせることが健全な市場の発展のために重要。【弁護士】

保険会社と異なる規制とあるが、商品審査がなければ不適切な約款や価格設定を事前排除できず、またセーフティネットがなければ契約者保護を十分に図れない。保険会社と同様の商品を提供するならば、公正な競争条件の観点からも、保険会社と同じ規制を課すべき。【損保会社】

「取扱商品」「保険金額の制限」をもって、保険会社と異なる規制を設けるという考え方には賛成できない。各保険会社の提供サービスの多様化が求められている中では、その差は極めて曖昧。まずは「特定」の要件を明確にし、「特定」以外の共済については、保険会社と同じ規制を課することが望ましい。【生保労組等】

生命保険と生命共済とは、商品の機能、事業の特徴、及び社会的役割にほとんど違いがない。また、免許制、商品認可制、セーフティネット不要とする監督規制案も示されているが、無認可共済加入者はいわゆる「プロ」ではなく「一般の消費者」であるという現実を踏まえると、適切な情報開示を前提に自己責任を完全に問うことは困難であると考えられ、保険会社と同様の規制を課すことが必要。【生保会社】

保険会社と異なる規制・監督では、市場における公正な競争は確保できない。なぜならば、無認可共済は引き続き優遇措置を利用して事業の拡大を行うことが可能だからである。更に、厳格さに欠ける規制・監督では、契約者を適切に保護し、日本の保険市場全体の健全性を確保するという改革努力の効果が疑問視されることになる。【外国政府、団体等】

死亡保障、医療保障等の生命保険型商品は、年齢や健康上の理由により再加入が困難となることから、共済事業者が破綻した場合に生じる加入者の損失は甚大。このような生命保険型商品に

ついて、共済事業者に対する監督を緩めることは契約者保護の観点から問題があると考えられることから、保険会社と同一の規制を課すべきと考える。【生保会社、その他保険関係】

無認可共済について根拠法も所管省庁がないことを認識している消費者は皆無。自分が加入している共済は当然国の監督下に置かれ、財務内容は健全であり、保証金給付は速やかに支払われるものと思いこんでいる。選別が難しいというこれらの弊害は、消費者から見れば同じ「保険商品」であることに起因。従って、無認可共済の多様性や制度補完を考慮するのであれば、保険会社と一律の規制とするべき。保険会社と同じ土俵で競争してこそ、消費者は安心して自己責任のもとに商品選択できる。【消費者問題関係者】

不特定を相手方として、保険会社と同一の機能の有する商品を、保険会社と同じ市場に提供しているにもかかわらず、無認可共済に対して保険会社よりも緩やかな規制を導入することは、無認可共済にとってのみ有利な状況を作り出し、市場における公正な競争を阻害するばかりか、契約者保護の観点からも問題。【外国保険会社】

保険会社と無認可共済が扱っている商品は同じものであり、公正な競争条件及び契約者保護の観点から同一規制とすべき。【その他保険関係、生保会社、大学教授等】

根拠法を有する共済も含めて保険業法を適用することが本来の姿であるとの観点から、無認可共済に対する監督規制については、構成員が真に限定される小規模なもの等を除き、保険会社と同様の規制を課すべき。商品性に殆ど差異がない中、無認可共済にのみ求め得る別の価値など存在しないと考えられ、保険会社と異なる規制体系を別個に導入する意義は極めて乏しい【個人】

少子高齢化が深刻化する中、社会保障制度を強化することは国民的課題であり、個々の契約者に対して過度な自己責任を求める制度は、国民の将来に対する不安を増長させかねない。私的保障制度は、安全性を第一に保険会社と同一の規制により国が監督すべき。【弁護士】

共済と認められる「特定」の基準としては、構成員に自己責任を要求し、保険会社よりも規制を緩和してよいと言えるだけの限定性が要請されるべき。特定性が形骸化した共済を認容するのであれば、保険会社と同一の規制を行うべき。共済を広く認めていくのであれば、まずは保険会社と同一の規制を行わない限り、消費者被害発生の場合に理解が得られない。【弁護士】

契約に不慣れな高齢者や若者をターゲットに、商品購入と無認可共済を抱き合わせ販売するという苦情・相談がある。保険についての説明が殆どなく、経営内容が不透明。一般の消費者が対象であり、保険会社と同様の規制が必要。【消費者問題関係者】

特定の対象者向けであるべき共済が、現実には不特定多数を対象として行われていることにより、トラブルが増加してきている。特に十分な責任準備金をもたない共済では、いずれ消費者に皺寄せが来ることになるため、中間形態の規制では不十分。被害を被る消費者が出ないように、しっかりと規制されるべきである。【消費者問題関係者】

共済団体に自己管理を求めるのが困難なことは明らかであり、現に調査においても責任準備金を積み立てていないところが複数あるなど共済団体の見識の低さが伺われる。このような不十分な自己管理により被害を被るのは結局消費者である。消費者保護の観点から、共済にも保険会社と同一の監督・規制を及ぼすべき。【弁護士】

一般の消費者から見れば、保険も共済も商品としての機能は同じであり、こうした中で、商品審査、責任準備金の積立、情報開示、募集規制、セーフティネット等について、保険会社と異なる規制を課すことは、消費者の混乱を招く恐れがあることから、同様の規制を課すべき。なお将来的には、無認可共済のみならず認可共済も含めた監督体制の一元化を図るべきと考える。【生保会社】

総務省の調査による無認可共済の実体、規模やその運営状況等からして、保険業法の規制対象外として想定されたものとは言い難いものが数多く含まれており、万一の破綻の際には保険会社と同様の甚大な影響が懸念される。そして、これに対する対応が自主的に無認可共済自身によって行われているとは必ずしも言えないのが現況であり、一定の規制が必要と認められる。

保険の引受を業として行うことの公共性と契約者保護という原則論に立ち返って、保険会社と同様の規制を行うことが相当であり、ことさら保険会社と異なる緩やかな規制を導入する必要は無いのではないかと。緩やかな規制導入の前提とされている無認可共済の多様性や制度補完的役割の可能性については配慮すべき点もあるが、これについては規模、商品設定、商品期間等を見極めたうえで、適用除外の形で対応していくのが相当ではないか。【弁護士】

消費者保護、及び公平な競争条件の確保のために、共済は認可・無認可ともに、資本、支払能力基準、課税、契約者保護機構への負担金支払いにおいて民間保険会社と同等の条件に服すべき。これは特に、実質的に不特定を相手方とする共済に対して重要である。従って、論点整理で述べられている簡素化された規制の導入については支持できない。全ての無認可共済は保険業法の及び金融庁の監督下に服すべき。【外国政府、団体等】

保険会社と同様の規制を課すとの考えを基本に据え検討を進めていくべき。共済と保険業の違いである、「特定性」の区分、取扱商品の「保険期間」「保険金額」が曖昧であることが、マルチ商法的な共済募集を惹起している原因。まずは、「共済」「保険業」の定義を明確化することが重要。その上で、幅広い金融商品・金融サービスを包含する業態横断的な市場ルールとしての日本版金融サービス法の検討を進めるべき。【損保労組等】

「共済」への加入資格が簡単に認められ、又は簡単に取得できる場合には、取扱商品が類似していることから、保険会社と同じ規制を課すべきではないか。【弁護士】

共済と保険の区別があいまいである以上、事業者の予見可能性、消費者からの利便性等を確保する観点からも、無認可共済も含めて保険業法の対象とすべき。【弁護士】

小規模かつ特定性が明らかなもの以外は規制対象とすべきであるが、小規模、特定性の判断には解釈上の困難が伴うので、原則保険業や認可共済と同様の規制を（一律に）行うべきであり、中間形態を認めるべきではない。【消費者問題関係者】

加入者保護と保険商品への信頼性維持の観点から、無認可共済に対し実効性のある規制を早期に導入すべきである。規制のあり方としては、保険業法の「不特定」の基準について明確化を図ることで、実質的に不特定者を相手方とする事業に対して保険業法を適用し、刑事罰を課す一方、特定の者を相手方とする事業についても、加入者保護の観点から現行保険会社に対する規制と同様の規制を課すべきと考える。【損保会社、生保労組等】

構成員が真に限定されるものを除く、生命共済を取扱う無認可共済に対する監督規制は、現行の保険会社に対する規制と同様の監督規制とすべき。【個人】

事業体がリスク引受を仲介することを通じて、加入者のリスク分散を図るものは、「特定性」の要件を満たさないとして、保険業法の規制に服させる。ただし、小規模のものに規制上の配慮をすることは諸外国の保険規制法においても見られるので、例えば総資産等で小規模な共済について規制上の配慮をする英国的な規制を参考にした制度構築もあり得るのではないか。【大学教授等】

構成員が真に限定されるものとして、小規模なもの、労働組合が実施するもの、企業内共済は規制の対象外とすべき。また「不特定」の者を対象とするものであれば、共済という名称の使用の有無を問わず、保険業法の適用を厳格に進めるべき。そして、特定者を対象とする団体に関しては、構成員自治に基づく運営がなされている団体と、構成員の自治がない、または自治の程度が低い団体との区別を軸に整理することが必要。【消費者問題関係者】

規制が不要とされる共済以外の共済については、広く保険業法の規制に服させることが適当。【個人】

保険会社に対する規制と異なる規制に服する新たな業態を創設することは、保険会社と同様の事業を営む団体が、新規制の下、事業を継続することが可能となるが、これは契約者等保護、保険会社との公正な競争条件確保の点で問題がある。また、保険業との差異として挙げられている「特定性」及び「取扱商品」の基準について、客観的かつ明確な判断基準を設けることは困難。したがって、無認可共済事業者に対しては、保険会社と同様の規制を課すことが適当。【生保会社】

実質的に不特定者を相手方とする共済事業者に対しては保険業法上の罰則（315条）を科すとともに、速やかに当該事業を停止させるべきであって、（共済事業への規制を検討するにあたって）当該事業への経過措置を設けることは、法令違反状態を容認することに他ならないので、許されないと考える。既加入者の保護は、速やかな破産申立等の適切な措置により図るべきである。また、（不明確であることが刑事罰の適用を抑制的にしている）不特定性要件を明確化することは必要不可欠である。

特定者を相手方とする共済事業については、保険業法に基づく保険会社規制を拡張する方法と、保険業法と異なる新たな規制を導入する方法とが考えられるが、いずれにせよ加入者保護のための規制を実効性をもって適用することが重要。

ただし、不特定者を相手方とする共済事業が、取扱商品が限定されていることをもって、新たな規制の下で事業を継続できることは、保険業法の潜脱を認めるに等しく問題。【損保協会】

「特定」「不特定」の範囲の明確化が困難で、かつ共済事業者への保険業法の広範な適用が困難な場合であっても、新たな規制が保険業法に比べ緩やかな規制にとどまるならば、現在の無認可共済の運営実態を追認することに等しく、かえって現在ある様々な問題が助長されかねない。【生保労組等】

公的な社会保障への不安が高まり、私的な保障による補完が不可欠と考えられている現在、私的な保障制度に対して、契約者に過度の自己責任を求めることはできず、国による監督により、将来にわたり安心できる仕組みとする必要がある。

この点、共済の販売を完全な自由競争に委ねると、過当競争を招き、生保会社破綻の原因となった逆ザヤ類似の問題が発生しかねない。

また、生命保険は長期的な計画の下で加入するのが基本であり、事業主体と商品内容の適切性を国が事前に規制する必要も十分ある。

そして、消費者にとって、共済商品は保険商品と同一の機能を有する以上、同一条件下での競争が必要。

したがって、無認可共済の提供する商品は保険会社とほぼ同じであり、同じ監督規制が行われるべきと考える。

なお、情報開示は透明性を高めるため必要だが、保険は複雑なシステムの下で成り立っており、一般人には理解することが難しいこと、保険には公共性があることを鑑みると、情報開示をもって、リスクを契約者に転換するという考え方には賛成できない。

【大学教授等】

無認可共済の提供する商品は、保険商品と同一、同種であり、共済事業と保険業の違いは契約者の特定性の有無のみである。しかるに、無認可共済は「特定性」基準を形式的に満たすのみであり、むしろ、保険業法回避のためだけに「特定性」を作出していると見ることができる。したがって実質において保険会社の行う保険事業と何ら異ならない事業を営む無認可共済に対しては、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。【弁護士】

不特定者を対象とした共済はその実態が保険と同じであり、保険業法で規制するのが望ましい。特定・不特定の判断の明文化は困難であるが、構成員になる要件として職業や住居、身体的制約等真に限定的条件を課しているものを特定性ある団体とすることが必要。その判断は金融庁が行う。

一方、特定者を対象とした共済については、共済会の自主運営として共済会の自己責任に任せべき。【共済関係者】

(2) 案の(A)のように両者を分ける「特定性」について一定の具体的な基準を設けることが可能であるとしても、それが緩やかなものであれば、保険会社のような厳格な規制に服することのない共済が保険会社と同様の商品を多数の契約者に販売するのを是認することになり、競争条件の公正性確保、契約者保護の観点から問題があるし、厳格な特定性の基準を設定するならば、構成員が「真に限定」されている場合と区別して保険会社に対する規制と異なることの意味があるか疑問。【弁護士】

(2) 案の(B)の取扱商品に関する基準については、保険期間が短期間のものであってもそれが更新可能なものであって更新時に危険選択等の機会がないようなものであれば、実質的には長期の契約と評価せざるを得ないし、多様多様な給付形態を有する近時の商品についても、保険金額が「一定額以下」の場合を適切かつ一義的に定義することができるのか疑問。基準が曖昧であれば、厳格な規制を受けて販売されている保険会社の商品と実質的に同等の商品が、規制の緩やかな共済によって販売されることになりかねず契約者保護の観点からは、緩やかな規制に服する理由はない。【弁護士】

「特定性」に関し、事業規模(契約者数)などの客観的な基準を設けることは、事業規模の基準が団体を分けることで容易に潜脱可能であり、実効的ではない。【弁護士】

無認可共済の扱う商品は、保険会社が取扱う保険商品と太宗であり、商品内容が同じであれば、その規制も同一にすべきであること、保険会社と実質上異なる規制が無認可共済に導入されれば商品審査や責任準備金の積立が不十分で顧客に損害が生じる可能性が大きいことを考えれば「保険会社に対する規制と異なる規制を導入する」ことは問題が多い。【弁護士】

無認可共済の提供している商品の大半は、既存の保険会社が提供している商品と同じであり、保険会社と同じ規制が課されるべきである。【その他保険関係】

保険事業は保険料をいかに設定するか、という高度に技術的な問題があり、単に情報が開示されたからといって、一般の国民が適格な判断をくだすことは不可能である。保険制度が公共性の高いものであることを考えれば、情報開示がされているから自己責任を負えという発想を単純に採用することはできない。【弁護士】

無認可共済は、本来的に保険業法違反で刑事罰の適用があるもの。「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」との見解は、マルチ公認への道となる危険性が強く反対する。中途半端な規制は、本来摘発されるべきものを適法な形態としてかえって公認することに十分注意する必要がある。【弁護士】

一定規模以上の共済会は根拠法の有無を問わず保険会社として保険行政の規制下におくことで消費者保護を図るべき。【共済関係者】

組織への所属に金銭の支払以外にさしたる要件のない無認可共済が見受けられる。昨今の無認可共済の急増は、こうした保険業法の「潜脱行為」ともいえる「無免許保険」の「無登録募集」によるものと思われる。こうした無認可共済に対しては、当然に保険業法が適用されるべきであり、「保険業との区別が容易でなくなりつつある」ことが保険業法の適用を困難とさせているのであれば、保険業の定義を客観的かつ明確な基準とすべきである。【生保労組等】

前文「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」とあるが、このような考え方には賛成できない。保険業法に従った規制が必要だと考える。

ア 無認可共済を登録制にする考え方には反対。参入規制を緩和する場合は、その規制緩和は既存の保険会社にも適用すべき。

イ 商品審査を放棄する考えには賛成できない。個別審査までは求めない」という考えは、悪質事業者は短期間に金を集めて行方をくらまして逃亡し、又は倒産して責任追及を免れるという実態を認識していないものである。

ウ 責任準備金の積立と保険経理人の関与は、是非とも必要。

エ 兼業規制、資産運用規制、情報開示規制については、保険会社と同じ規制を適用すべき。募集規制、検査・監督、セーフティネットについても、論点整理記載の内容では、無認可共済を容認することになるのではないか。

【弁護士】

(2) 「保険会社に対する規制と異なる規制とすべき」とする案

不特定多数を相手にせず特定のカテゴリーの中で共済を販売するのに資格は要らないはずであり、保険業法による規制はおかしい。【個人】

消費者保護の観点から、多くの共済は、保険会社が対応できない部分を独自のノウハウや情報網を基に開発したものであり何らかの規制がなされることには賛成。事実、幾つかの共済においては、保障内容や募集方法など、疑問視されるようなものも散見される。ただし、現行保険業法の中で保険会社と同等の規制を受けることは、存在意義を失ってしまう可能性がある。【共済関係者】

300万人を超える加入者が存在し、保障提供されているという実態からすれば、まずはその実態を把握することの目的も含めて、緩めの規制が導入されることが望ましいのではないか。【共済関係者】

届出制又は登録制とし、事業運営、保障内容、責任準備金等について当局が示した「共済運営ガイドライン」に従って健全に運営されているか監視する。【共済関係者】

健全な事業運営を行うためには一定規模以上の会員が必要(保険の原則でいう「大数の法則を考えれば明らか)。例えば、生協法では火災共済で最低でも1万5000人の契約者数が認可要

件であるが、この要件は危険分散の意味でも妥当と判断できる。したがって、事業規模での規制は、共済事業が否定されることになりかねないので、止めてほしい。【共済関係者】

無認可共済については、少人数の間で行われているものや少額の見舞金給付にとどまるようなものを除いて、すべて法の適用を受けさせるべき。立法形式としては、保険業法と均衡と整合性の保たれた共済監督法を整備するのが望ましい。【大学教授等】

制度補完の観点から、自発的な相互扶助を基礎とした共済の独自性に根ざし、健全な共済の育成、支援を図るため、取扱商品等一定の要件を満たすことを条件とし、年1回の事業報告に基づく登録制を導入するとともに共済掛金の所得税控除や責任準備金の損金参入等の税制面での優遇措置をお願いしたい。【共済関係者】

登録制を採用することが実効的・現実的。共済事業者から実態実態に必要な情報を提供させ、不適切と判断されるものを排除する必要。任意共済（無認可共済）が有する契約者は数百万人にのぼり、一定以上の社会的認知を得ている。このような中で保険業法による認可制の導入は、急速な変革を必要とするものであり、結果として消費者に悪影響を与えかねない。また、任意共済（無認可共済）は、社会全体における制度補完的な役割を担ってきたところであり、この仕組み及び利益を享受している消費者を保護することが肝要。【共済関係者】

登録制など公的な介入は大いに歓迎したい。ただし、保険業法のような厳しい規制を課すことになると、共済制度が立ちゆかなくなったり、消費者のニーズに十分答えられなくなることも予想される。相互扶助にもとる利益追求の共済には厳しい規制があってもいいが、低廉な相互扶助のための共済等、様々な共済制度を十把一絡げのように規制するような安易な規制を求めるものではない。【共済関係者】

特定を相手としている団体については、認可共済の監督規制とのバランスを勘案する必要。相互扶助と目的とした共済は、営利を目的とした保険事業とは目指す理念、本質が異なるので、それらを一律に規制するのは望ましくない。【共済関係者】

基本的考え方（2）（A）の考え方に賛成する。その際、両者を分ける「特定性」の基準については、団体への加入要件や他の活動との関連を重視すべき。一定の入会金を払えば誰でも入会できるような団体の構成員は「特定」とは言えない。【弁護士】

消費生活協同組合法を参考に、保険業法の規制より緩やかな共済事業運営ガイドラインを策定、届出制又は登録制として監督する。【共済関係者】

基本的には法規制はない方が良く考えるが、他方で、悪質な事業者が出現し消費者を食い物にする危険性も皆無ではないことから、最低限の法規制はやむを得ない。また、根拠法のない共済の事業者の中にも、保障事業の実施にあたって目安となる基準がある方がやりやすい、あるいはそのような基準に従うことにより社会の信頼を得やすいという意見がある。法規制を行う場合は、保険会社に対する規制より緩やかなものとし、（A）（B）のアプローチを組み合わせることで制度設計することに賛成する。【共済関係者】

多様な消費者ニーズに応える新商品は歓迎すべきことだが、消費者保護の観点から、情報開示を含め、厳しいルール作りが必要。ただし行政権限の拡大につなげる（ための）規制強化にならないように留意すべき。【消費者問題関係者】

根拠法のない共済の中には、共済制度の持つ相互扶助の精神からかけ離れた事業を行っているものもあり、何らかの規制は必要。他方、共済の中には、保険でカバーできないリスクへの対応を独自に商品化している例も多く、保険会社と同様の規制がなされると、商品の独自性や（相互扶助という）共済の意義を失わせることになる。また、共済事業者の中には、保険会社が経営戦略上、対象としていない者をカバーしている例もあり、過度な規制により、共済事業が行えないことによる影響も少なくないと予想される。したがって、根拠法のない共済に対する規制としては、登録制もしくは届出制とし、行政当局は適切な運営がなされているかを監視するという形で行うべきである。【共済関係者】

相互扶助という考えの下、「共済事業」としてあるべき内容で事業を行っている団体に対して、保険会社並みの規制をするということは、比較的弱者としての共済事業そのものの存在を否定することになりかねない。したがって、共済事業として一定規模以下のものは、必要最低限の届出の義務づけ、一定規模以上のものについては、民間の第三者機関の審査を導入することなどを検討してみてもどうか。【共済関係者】

無認可共済といえども商法上の「損害保険契約（629条）」の定義と同一の取引を行う以上、所要の規制を通して、契約者保護、（保険会社との）公正な競争の確保が図られることが必要。この場合の規制態様は、早急に無認可共済を幅広く行政当局の監督下におき、実態を把握することを重視して、保険業とは異なる規制の新設でよい。ただし、保険業法とのメルクマールとなる特定・不特定の基準の明確化、新規導入による無認可共済の実態把握後の規制強化の検討の場の設定、新規規制を潜脱する無認可共済捕捉の手段の確保を行うことはあわせて必要。【損保会社】

事業体がリスク引受を仲介することを通じて、加入者のリスク分散を図るものは、「特定性」の要件を満たさないとして、保険業法の規制に服させる。ただし、小規模のものに規制上の配慮をすることは諸外国の保険規制法においても見られるので、例えば総資産等で小規模な共済について規制上の配慮をする英国的な規制を参考にした制度構築もあり得るのではないかと。【大学教授等】

構成員が真に限定されるものとして、小規模なもの、労働組合が実施するもの、企業内共済は規制の対象外とすべき。また「不特定」の者を対象とするものであれば、共済という名称の使用の有無を問わず、保険業法の適用を厳格に進めるべき。そして、特定者を対象とする団体に関しては、構成員自治に基づく運営がなされている団体と、構成員の自治がない、または自治の程度が低い団体との区別を軸に整理することが必要。【消費者問題関係者】

共済は保険とは別物との概念を形成し、基本的には現状のままで、特段新たな規制等は必要ない。【共済関係者】

厳しい規制として共済を潰した場合、長年にわたって事業を行ってきた既存の権利や会員の利益、従業員の生活などをどのように考えるのか。【共済関係者】

共済に規制をかけるのは無意味。不適格な事業者がいるとすれば、それを摘発すればよい。規制によって消費者保護ができるというのは幻想である。情報開示した上でのリスクは消費者が負うべきであって、官庁にも業者にも責任はない。消費者に商品の選択ができる知識を教えることが大事。【個人】

実態上不特定の者を相手方とする共済事業については、保険業を行っている以上、保険業法が適用されるべきである。この場合、刑事罰の適用がある以上「不特定要件」につき、何らかの定量基準が必要。特定の者を相手方とする共済事業についても、無認可共済の実態把握及び消費者保護の観点から何らかの規制を講ずるべき。保険業法による規制の拡大によるのか、別の新たな規制によるのかは問わないが、実効性ある規制を早急に立ち上げるべき。【損保会社】

その他

「不特定の者」の範囲について、認可共済を含めた法体系、監督官庁の一本化並びに認可共済の規制に結びつかないことを前提として、消費者保護の立場に立った適切なガイドラインを早急に確定し、必要な対応を図るべき。【共済協会】

金融商品販売法等により、登録や決算諸表の提出及びディスクロージャについての義務を課すべき。【共済協会】

無認可共済におけるリスクの一部を海外保険業者に移転する場合、いわゆる海外再保険については、国内における保険免許を保有しない海外再保険業者による国内における無免許保険に該当する可能性が高く、その場合は、保険業法第百八十六条第一項により規制すべき。【共済協会】

無認可共済における連鎖販売形式による共済の販売については、契約者に対する事業者としての説明責任を果たせなくなる可能性が高いため、特定商取引に関する法律に基づき対処する必要がある。【共済協会】

わが国では、一般消費者は今でも自己責任をとる考えよりも、行政による保護政策があることを望んでいるのではないかと。無認可共済による被害者が出現した場合に、事業者への責任追及によって救済されない場合、行政の不作为責任を追及する可能性もある。この観点からも、被害者が出現しないための予防策としての行政による事前規制は必要。【弁護士】

今回の検討が何のためであるのかを明確にし、適切に手を打つべき。マルチは早期対応がないと急激に被害が拡大することから、まずはマルチへの対応に集中し、至急対応すべき。健全な無認可共済や認可共済と保険業との関係といった諸問題等は、時間をかけて対応すればいい問題であり、今回同時にとりあげる方法が適当とは考えられない。【弁護士】

共済会を無認可共済と呼び規制を考えるのではなく、認可、無認可にかかわらず経済犯罪についての処罰を今より厳しくする法改正を行うことで足りる。【共済関係者】

小規模な共済会は根拠法の有無を問わず「届け出」、「情報公開」を義務付ける。【共済関係者】

共済の相手は特定であることが大前提にもかかわらず、実際には不特定を相手にしているものが多いのではないかと。また、根拠法のある共済についても現実には不特定を対象としている実態があり、それらを包括した全体としてのルール整備が必要。【生保労組等】

消費者から苦情が多い連鎖販売取引による無認可共済については全面的な禁止を要望。商品や法令について特段の知識がない者が、次の加入者を勧誘することは、消費者にとって非常に問題は多い。また、不実告知や重要事項不告知、迷惑勧誘といった問題が起きやすく、消費者被害が多い販売方法となっている。【地方自治体】

現行の保険業法が保険会社監督法になっているのを改め、保険会社、認可共済、無認可共済、簡保等あらゆる形態の保険事業を対象とする保険事業監督法に組み替えることが望ましい。いくつもの規制が併存しているのは、その網に漏れてしまうものを排除することができない。既存の法律の網から漏れている無認可共済だけを規制しようとする、様々な法律間の整合性や公平性に足を取られて、現実的な回答を見つけ出すのは困難と考える。【その他保険関係】

現在、破綻が懸念され、相談が殺到している無認可共済問題の中心は、マルチの方法により勧誘して保証業務を行う「共済」と名乗る団体であり、かかる団体は保険の語を使わず「保障」等の語で事業内容を説明するが、あきらかに保険業に該当する。(保険業法2条)したがって、かかる団体が営んでいる業務は単なる無免許の保険業であり、保険業法3条に違反する犯罪であって、金融庁が現在なすべきことは、これらの速やかな告発である。【弁護士】

マルチ販売業者が入会時、強制的に加入させる共済が急増しているのは問題である。消費者被害発生未然防止のために、早急に規制するべきであり、また共済協会への加入を義務付けるべきである。【消費者問題関係者】

3. 規制の具体的内容

兼業規制、資産運用規制、情報開示、検査・監督については賛成だが、商品審査、募集規制は反対。募集規制については、収納システムを考えれば足りる。【個人】

参入規制、商品審査、募集規制については反対。共済は特定組織内活動であるので自由であるべき。また、貯蓄性商品でなければ商品審査、募集規制は必要ない。

資産運用規制、情報開示、検査・監督などは、すべての共済事業者が善良な団体ばかりとは言

えないと思うので必要。規制緩和の流れには逆行することになるが、消費者保護の観点からこれだけは必要。【個人】

共済約款、経理に関する規制について保険会社と異なる規制を設ける場合は、合理的な理由が必要。また、保険契約者の保護及び保険会社・共済事業者間の公正な競争を確保するため、保険会社と同様の募集規制を課すべきであり、共済募集人について登録制とするのが妥当。【大学教授等】

- ア 経営主体の泡沫的出沒による加入者被害を事前に防ぐために、経営主体が法人格を有すること及び一定の財産的基礎を有することの証明を参入要件とすべき。
 - イ 運営主体の適格性や商品の適切性について、国が事前にチェックするシステムにすべき。共済加入者は必ずしも十分な自衛能力を有しないし、利害損失についての判断力が弱いことが多い。
 - ウ 不良債権の発生、逆ざやの発生に伴う経営破綻を防止するために、資産の運用について、相当厳しい制限を課することが望ましい。共済掛金の不正利用を防止するための規定を設けるべき。
 - エ 責任準備金の適切な計上と積立を確保するため、段階的に保険経理人の関与を義務づけるべき。
 - オ 一定規模以上の共済については、外部監査を義務づけると同時に、厳しい情報開示を義務づけるべき。
 - カ 共済募集人の資格要件を定め、保険業法第300条（保険契約の締結又は保険募集に関する禁止行為）に規定を適用すべき。
 - キ 行政当局の検査・監督下におき、法令の実効性を確保すべき。ソルベンシーマージン基準による早期是正措置については、将来的課題として、できるだけ早く実施すべき。
 - ク 何らかのセーフティネットを工夫することが望ましい。
- 【大学教授等】

- ア 任意団体の共済会に形式的法人格を認め、法制、税制上の優遇を図る。
 - イ 取扱商品は契約者に損失を与えない定期性（掛け捨て）に限定し、行政当局の個別審査を不要とする。
 - ウ 保障の安全性や財務の健全性の観点から、一定の契約につき保険経理人の関与を義務づけるべき。
 - エ 兼業規制をする代わりに区分経理を義務づけし、資産運用規制については、流動性の高い運用とする。また、保障を担保する観点から、2億円の供託を義務化。
 - オ 決算・財務内容の開示、外部監査による監査導入、ディスクロージャに際しての外部監査を義務づけ。
 - カ 保険と共済は募集目的・市場が異なるため、募集人登録制度を共済に適用することは馴染まない。
 - キ 行政当局に年1回事業報告書を提出し、当局がソルベンシーマージン基準、基礎利益等に基づき適宜監査することが必要。
 - ク 取扱商品を定期性のものに限定すれば、万一の破綻の場合に契約者に生じる損失が限定されるため、基本的にはセーフティネットは不要。ただし、万一の破綻の場合に他の事業者へ共済契約を移転する仕組みが作れるのであれば、検討する値はある。
- 【共済関係者】

保険会社と同様の規制を行うべきと考える。
しかし仮に保険会社と異なる規制を行うのであれば、消費者被害防止の見地から、次のように厳格な規制が行われるべき。

- ア 認可制とする。登録制では本来共済に相応しくないものでも参入できる。また、保険業に相応しい一定の財産的規模は必須。
 - イ 長期の商品では、事業者の破綻や保険金不払いにより深刻な消費者被害に至る可能性がある。重要部分のチェックが行われず事実上の野放しにならないように、個別審査は必須。
 - ウ 責任準備金を計上できない事業者は業務を全うする資力を欠き、公益性にも欠けるものとして評価できない。保険経理人の関与も必須。
 - エ 区分経理は必須。ただし、供託による不正利用防止は、供託方法・供託額によっては脱法の余地があることに留意。
 - オ 情報開示、外部監査をする案に賛成。
 - カ 行政当局の検査・監督下におくべき。
 - キ 募集時点において、信用リスクとセーフティネットがない旨を文書及び口頭により説明することを義務づけ。違反者には認可を取り消すことも検討。
- 【消費者問題関係者】

- ア 登録制が望ましい。また法人格を有することが前提とするならば、どのような法人格の取得が望ましいのか指針を示すべき。一定規模以下のものを規制の対象外とする案については、何をもって小規模とするのか基準作成も困難であることはもとより、大数の法則が機能しない等の理由により消費者に悪影響。
- イ 制度の多様性が任意共済（無認可共済）の存在意義でもあるため、それを阻害しないよう商品審査は最小限の制限とすべき。現在保障額がある高額に設定されているのはそれなりの理由があるから、保障上限額を設定する場合には既存契約者が納得できる明確な説明を用意する必要がある。
- ウ 責任準備金等について一定の計算式を設定し、また税法上の取り扱いについても予め指針を示す必要。
- エ 保険業や金融業との兼業は、消費者の混乱を招くため制限すべき。資産は安全かつ流動性の高い預金等で運用すべき。
- オ 情報開示、募集規制は必要。募集の際の虚偽表示の禁止や、いわゆるマルチ商法による募集は共済の趣旨に反していることも予測され、慎重に対応すべき。
- カ 行政官庁の検査・監督の対象とすべき。
- キ 万一の破綻の場合に共済契約者に生じ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必要はない。当方が提携する共済では、再共済の仕組みをとり共済金支払に万全を期しており、したがって、仮にセーフティネットを設ける場合は、再共済先の破綻に対処

するための方策となる。
【共済関係者】

保険会社に対して厳格な他業禁止規制が課せられている趣旨に鑑みるならば、共済事業を他の勘定との振替ができない独立の勘定とすべきではないかと考える。【弁護士】

保険事業を免許制としてきたこれまでの趣旨を考えると登録制等に緩和するのはおかしく、商品について約款内容の合理性や保険料の妥当性を担保する必要があるのだから認可制とすべき。財務処理については内部的には保険経理人に関与させ情報開示し外部監査を必須とすべき。【弁護士】

高額な責任準備金は新規参入を阻むばかりでなく、共済掛金の高額化につながり、加入者のメリットを大きく損ねる。【共済関係者】

生命保険型商品は、その契約条件が難解で、予備知識のない契約者が理解することが困難であることが予想されることから、当局が事前に商品内容の審査を行い、それが契約者保護の観点から問題ないものであること等を確保する必要性が高い。【弁護士】

「短期かつ小額」の商品であっても支払条件（免責規定等を含む。）の複雑さに変わりがない以上、契約者にとって理解困難な条件の細目につき、事前に当局の審査を経て、契約条件の適正を確保する必要がある。【弁護士】

「短期かつ小額」という基準は、期間の更新により保障を継続できること、保障金額も給付態様が多様化していることから、どこまで有効な基準を立て得るか疑問。【弁護士】

責任準備金の積立について「取扱商品が限定されるのであればそこまで（＝保険経理人の関与まで）求める必要はない」との見解が論点整理で紹介されているが、どのような基準で限定を行い得るのか明らかでなく、仮に何らかの形で限定が可能であるとしても保険と共済で取扱いを異にする根拠を見出すことは困難である。【弁護士】

区分経理だけでは事業者の破綻を阻止することはできないので現行の保険業法と同様な兼業規制、資産運用規制を、共済にも適用することが有益である。【弁護士】

契約者保護の観点から、適正な情報開示、募集規制は必要不可欠であり、法令の実効性を確保するための、当局の検査、監督は必要。【弁護士】

特に生命保険の場合、再加入困難性等の特性から、事業者が破綻した場合に顧客が受ける損害は回復不可能であると考えられるため、顧客に対し情報提供等を徹底しても、セーフティネットを設けなければ消費者保護の観点から問題が大きい。【その他保険関係】

- ア 参入規制については、共済事業開始に先立ち、一定目的下に成立した団体が母体となり、その母体団体には団体としての実体、独立性があること、共済事業が当該母体団体の構成員を加入資格者として行われていること、共済事業に対し、団体構成員による監視、監督が機能するに足る組織基盤があること、構成員に対し適切な情報開示が行われていること、共済団体に一定の財産的基礎があること、を要件とする。
- イ 商品審査等については、団体の自律性が機能するのであれば不要。
- ウ 責任準備金の積立等については、団体の自律的規制が期待できることに鑑み、共済にふさわしい規制方法を検討する必要。保険計理人の関与までは不要。
- エ 兼業規制に関しては、重要なのは共済団体の内部において自律的コントロールが機能することなのであり、兼業しているか否かは自律的コントロールと関係ない以上、不要である。
- オ 資産運用規制については、団体の自律的規制が期待できることに鑑み、共済にふさわしい規制方法を検討する必要。
- カ 情報開示については、団体内部における自律監査が第一次的であり、外部監査の義務づけについては検討の余地がある。
- キ 募集規制については、虚偽表示の禁止等、一般的規制は必要だが、団体の自律的規制が存在すれば、それ以上の規制は必要なく、募集人登録は不要。
- ク 行政当局による検査・監督については、団体内部での監視、監督が第一次的に期待できる以上、不要である。
- ケ セーフティネットは、消費者保護を目的としたものと考えられるが、消費者保護は団体の経済的基礎の充実に維持により図られるので、不要である。

【共済関係者】

- ア 一律に法人格を求めるのは難しいのではないかと。法人格を求めるならば、何らかの優遇策を講じて欲しい。
- イ 商品審査については、専門家による数理的基準、責任準備金の状況、消費者ニーズ等を広く勘案し、個別対応とする。
- ウ 情報開示については、それぞれの共済において、積極的に実施すべきと考える。
- エ 共済事業は相互扶助による組織運動を主体としたものであり、募集人登録規制はなじまないと考える。ただし、募集にあたっては重要事項等を明示すべきであり、連鎖販売方式は好ましくないとされる。

【共済関係者】

- ア 届出性が妥当。法人格の取得については、それが直ちに契約者保護に結びつくとは思われないことから反対。
- イ 掛捨ての商品については商品審査は必要ない。これに対して、終身・養老の商品は行政当局による商品審査が必要と考える。
- ウ 責任準備金等の積立は、保障事業の中核をなすものであり、もとより必要。また、保障制度の設計や責任準備金の算出に関するアクチュアリー等の専門家の関与も必要。また、共済事業が法人税課税対象となった場合には、準備金相当額の損金算入が認められるような税制上の措置が必要。

- エ 区分経理は原則必要。ただし、共済事業に支障のない小規模の事業については、区分経理は不要ではないか。資産運用については、流動性・安全性の高い運用に限定されるという考え方に賛成。また、単純な掛捨て型の商品の場合には、掛金が収入されてから保障期間に充当されるまで間が無いため、供託を用いることは理に合わない。
- オ 財務の状況等に関する説明書類を事務所の備え置き、情報開示することは最低限必要。また、一定規模以上のものについては、外部監査を義務づけ。
- カ 虚偽表記禁止等の募集規制は当然のことであるが、これらは特定商取引法等の既存の法令によりその目的は達成されるのではないか。また、募集人登録規制については、基本的には賛成。
- キ 行政当局の検査・監督は最低限必要なものに留めるべき。ソルベンシーマージン基準による早期是正措置は必要ない。
- ク セーフティネットは必要ない。また、共済は内容・規模等多様であることから、それらを網羅するセーフティネットを設けることは技術的に困難。ただし、契約時にその旨を契約者に十分説明することが必要。

【共済関係者】

- ア 財務の健全性確保のため、預金や国債での運用のみを認める。また、一定額の供託金の義務づけも必要
- イ 事業年度ごとの財務状況の説明は必要。約款や財務報告の営業所への備置。
- ウ 拠出金（出資金？）の供託があれば外部監査は不要。
- エ 情報開示や外部監査を受けない共済事業者には、場合によっては、解散命令を下すべき
- オ 募集時には、「団体の特性」「商品の特性」「商品のリスク」「保険商品との違い」等の説明を行わなければならない。
- カ 自分の利益のために参加者を募る連鎖販売取引による募集は、構成員以外の不特定多数の参加を求めることにつながり、構成員の福祉を目的とした共済に親しまない以上、認められない。

【消費者問題関係者】

規制内容は、加入者保護、行政当局による実態把握の徹底、規制潜脱の防止等を踏まえて定めるべき。

- ア 給付金支払能力、募集方法の適正の観点から、責任準備金規制、情報開示規制、募集規制（商品広告規制を含む）が必要。
- イ 行政当局による実態把握及び行政が適切な措置を講じられるよう、参入規制（免許制か登録制、最低資本金規制）及び行政当局による検査・監督必要。
- ウ 事業名及び商品名にかかる規制をはじめ、保険業及び保険商品との誤認防止にかかる措置を講ずることが必要。

【損保協会】

- ア 参入規制 行政当局が共済運営に関するガイドラインを定め、共済団体はそれにしたがって、登録制により参入する。
- イ 商品審査 取扱商品が限定されており、不要。
- ウ 責任準備金 責任準備金の積立は必要だが、計算式は事業者独自に設定して行う。
- エ 兼業規制 他業との区分計理は必要。
- オ 資産運用規制 安全かつ流動性の高い預金や国債等により運用すべき。
- カ 情報開示 事業年度毎に業務・財産の状況に関する説明書類を作成し、少なくとも会員に対しては開示。
- キ 募集規制 共済の実態把握をした上で、共済事業に適応した募集規制をガイドラインにて策定。

【共済関係者】

保険会社と同一の規制とすべきと考えるが、仮に保険会社と異なる規制とする場合には次のとおり厳格な規制内容とすべき。

- ア 認可制とすべき。登録制は一定要件の具備でよしとされ、本来共済にふさわしくない事業者の参入が可能となる。また、保険が「契約」である以上、権利義務関係が明確であるのは当然であり、「法人格及び一定の財産的基礎があること」という意見はもっともである。
- イ 「取扱商品が限定されるとすれば」という前提条件については、共済は多種多様な商品が様々な方法で売られており、それらを線引きし限定することは困難。掛金や保険金、約款内容等の重要な部分について、共済商品として適切なものが、行政当局により事前に個別審査・承認されるべき。
- ウ 責任準備金の積み立ては保険金支払のために当然計上されるべきもの。保険経理人の関与も必須。
- エ 本業との区分経理は必須。
- オ 保険事業同様に公益性の高い事業であることから、保険会社同様の情報開示は行われるべき。外部監査についても賛成。
- カ 保険会社同様の募集の際の禁止事項等を規定すべき。保険会社以上に募集人登録の要件を厳格にし、募集人の適格性を確保すべき。
- キ 法令の実効性の確保のため、行政当局の検査・監督の対象とすべき。
- ク セーフティネットがなく、信用リスクがあることを募集時に書面・口頭で伝えることを義務づけ。

【消費者問題関係者】

保険会社と異なる規制とすることには反対だが、仮に異なる規制とする場合のあり方について次の2つの意見を述べる。まず、論点整理に掲げられた、登録制、個別商品審査の省略、責任準備金積立に関する保険計理人制度の不適用、セーフティネットの不設置、外部監査の是非等については、特に生命保険・医療保険分野の共済に対する規制としては緩やかすぎると感じざるを得ない。加入時点の低価格だけが消費者利益なのではなく、保障を全うすることが重要なのであり、そのためには保険計理的・企業会計的な諸措置は重要。また、保障商品の販売時に求められる募集規制の必要性は、どのような事業体が行う場合でも変わるものではない。少なくとも募集規制については保険会社と全く同じ規制が課されるべき。【その他保険関係】

論点整理においては、無認可共済に保険計理人の制度を適用しない等、共済団体の経営体力の維持、掛金設定の適切性に関する認識が希薄と思われる記述が見られる。しかし、生命保険・医療分野においては、長期にわたる経営体力こそが顧客利便を最終的に規定するものである。事業者の体力診断をアクチュアリーコンサルティング機能のある外部機関に委託するなど、事業者の経営体力維持に留意した方策がとられることを期待する。【その他保険関係】

「共済は危ない」等の消費者の不安、誤解を排除するためにも規制は必要。ただし、保険会社に対する規制と同様の規制を課し、既存事業者は経過措置期間に（保険会社への移行又は事業縮小等の）対応すべきとする意見は、共済の経済的メリットを失うことにつながるため反対。そこで以下のような規制を提案する。

- ア 参入規制 決算内容や責任準備金の確保等を行政に届け出た上で、登録制
- イ 商品審査 （共済金が）一定額のもの不要
- ウ 責任準備金等 監督庁が再共済先や再共済契約内容が妥当か否か判断し、共済金支払を確保すべき。
- エ 情報開示 決算書を作成し、備え置き、開示することを義務づけるべき
- オ 募集規制 行政の指導の下、募集人にかかる試験等を行う
- カ 検査・監督 法令の実効性を確保するため必要。年末控除の対象にすることも検討すべき
- キ セーフティネット 契約者保護は責任準備金の確保で足りるので、不要
- ク 移行の円滑化のための措置 既に多くの共済契約者が存在していることを踏まえた措置にしてほしい

【共済関係者】

- ア 参入規制 登録制
- イ 商品審査 個別の審査はしない
- ウ 兼業規制 保険業や金融業との兼業は消費者の混乱を招くため、制限すべき
- エ 資産運用規制 安全確実かつ流動性の高い預金等で運用すべき
- オ 情報開示 事業年度毎に業務・財産の状況に関する説明書を作成し、開示すべき
- カ 募集規制 虚偽表示禁止等の募集規制は必要。また共済の趣旨に反するので「マルチ商法」による募集も制限すべき
- キ 検査・監督 行政当局の検査・監督の対象とすべき
- ク セーフティネット 破綻の場合に契約者に生じ得る損失が限定されるのであれば、不要

【共済関係者】

既存の認可共済、保険業と同様の規制を課すべきであるが、仮に異なる規制を導入する場合も監督官庁を明確にした上で、以下のように幅広く行政の監督下に置くことが必要。

- ア 参入要件は十分明確にすべき。
- イ 取扱商品は保険期間の短いものに限り、保険金は一定額に限定する。貯蓄性のある商品、高額な医療保障をうたうような商品は現行保険業法の規制に従わせるべき。
- ウ 責任準備金の積立、保険経理人の関与を義務づけを通じて、確実に（契約者が）保障を受けられるための手立てを講ずる。
- エ 兼業規制として、本業との区分経理は必須。また資産運用規制として、預金や国債等の（安全な金融資産による）運用により財務の健全性を図るとともに、毎事業年度の業務・財産の状況に関する説明書類の作成・開示を義務づけ、財務の公開を図る。
- オ 虚偽表示禁止等の募集規制、保険募集人登録等は保険会社と同様必要。
- カ 行政当局の検査・監視の対象とすべき。ソルベンシー・マージン基準に基づく早期是正措置も認めるべき。
- キ 生命保険商品に類似した高額掛金の商品もあり、セーフティネットは必要。セーフティネットを設けない場合は、消費者に保険商品との誤認が生じないよう十分な情報提供、契約時の確認義務づけが必要。
- ク 無認可共済の実態把握には困難な点もあるので、断固とした法的規制の姿勢を、まずは示すべき。【消費者問題関係者】

（規制導入後、保険業法と同一レベルの規制を指向して見直しを行うことを前提として）

- ア 「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取られているもの」への対応として、募集規制、行政当局による検査・監督が必要
- イ 「財務基盤が脆弱と見られるもの」への対応として、責任準備金及び他業との区分計理を必須とした上で、保険計理人の関与や供託の義務づけについて検討すべき
- ウ セーフティネットは必要ないとした場合でも、契約者に自己責任を求め得るよう情報開示の義務づけが必須

【損保会社】

共済は、対象範囲が限定され、不特定の者を相手方としないという点で、保険とは異なる面を有するが、実質的に保険業というに等しい事業内容と見られる場合には、適切な規制を欠くと、契約者保護、公正な競争という点から問題が生じる。そこで、以下のような規制が必要と考える。

- ア 参入規制 原則認可制。特定性が明確で加入者対象範囲が広くないもの、又は小規模なもの等法令に定める例外は登録制。社内共済は特定性が明確であり、加入者によるチェックも期待できるので、規制の対象外。
- イ 商品審査 商品認可を要するのは少額訴訟の対象となる金額（60万円）よりも多額の共済金を支払う商品まで。ただし、少額訴訟の対象に至らない商品も、規模が大きくなれば登録が必要。
- ウ 責任準備金 参入規制が認可制の共済は保険計理人関与の下での積立を義務づけ。登録により事業を行う共済については、保険計理人の関与までは必要ないが、積立が行われていることを示す何らかの証明書は毎年提出させる。
- エ 兼業規制 本業との区分計理が最低必要。（認可制、登録制問わず）
- オ 資産運用規制 信託等外部に共済事業の積立金を出して、資金の不正利用や倒産隔離を図ることを選択肢として認める。（認可制、登録制問わず）
- カ 情報開示 事業年度ごとの業務・財産に関する説明資料の作成、備置を義務づけ。認可、登録を要する共済については外部監査を義務づけ。
- キ 募集規制 認可を要する共済については、保険募集人と同様の共済募集人登録義務づけ。登録で足りる共済については、募集規制に反する募集に対して共済者が責任を負う

	<p>旨を明確にすれば足りる。</p> <p>ク 検査・監督 認可、登録を要する共済については監督庁による検査・監督の対象とする。</p> <p>ケ セーフティネット 基本的に互助的組織である共済の性格上、不要。</p> <p>【大学教授等】</p> <p>セーフティネットがない旨の説明を義務づけることは、かえって、(保険会社においては)セーフティネットがあることで既契約が100%保障されるとの誤解を消費者に与えかねないのではないか。</p> <p>【個人】</p> <p>消費者問題という視点から、一般消費者向けの不特定多数を対象として共済について、(以下のような)規制やルール化が必要。</p> <p>ア 事業者としての必要な要件(法人格、財産的基礎等)を満たしていること</p> <p>イ 商品の適格性(事業適格性、給付保証)の確保</p> <p>ウ 破綻時の契約者保護の制度</p> <p>エ 保険料収入の不正利用の防止</p> <p>オ 募集に関するルール(募集に際しての不実告知・断定的判断の提供・不利益事実の不告知等の禁止。消費者の知識・支払能力に応じた募集。募集人の研修制度の整備、実施。)</p> <p>カ 事業内容や財務諸表等の情報公開、外部監査を通じた適正性と透明性の確保</p> <p>【消費者問題関係者】</p> <p>不特定多数への勧誘を行っている共済は(無免許で)保険業を行っているものであり、厳しく保険業法で取り締まるべきである。また、(特定を対象にした)共済についてもお金を集めている以上野放しであってはならず、契約者からの開示請求権を法定し、金融庁の検査対象にすべきである。【弁護士】</p> <p>ア 資産運用については、流動性の高い預金などに限定することが望ましい。</p> <p>イ 保険金額の上限額の設定については、金額によっては共済事業そのものが制約を受けることになり、共済の目的を果たせなくなる可能性が高い。</p> <p>ウ 事業年度毎の収支状況報告等の情報開示は必要と考える。</p> <p>エ 取扱商品が限定されるのであれば、募集人登録規制は必要ない。</p> <p>【共済関係者】</p> <p>事業主体が損害の填補を約する商品を提供しているに等しい団体は、構成員の自治により運営されている共済とはいえ、何らかの規制を設け、幅広く行政当局の監督下に置くことが必要である。</p> <p>そして、かかる規制を実効性あるものにするため、次のいずれかのアプローチが考えられる。</p> <p>ア 参入規制を免許制にするにせよ、届出制等にするにせよ、行政当局の監督下に置くことが違法行為の追認にならないよう、相応の参入基準を設け、そして、届出を行わない団体、行えない団体を捕捉し、規制に服するか退場を命じるかの強制力を確保し、規制の実効的なものとする。</p> <p>イ 財務内容、商品内容の開示ルールを詳細に定めた上で、消費者に対して、それらルールの周知・教育を徹底し、不適格な共済の選別、淘汰を図り、規制の実効性を確保する。</p> <p>また、かかる団体が増加した背景には、団体の設立を推進する事業者の存在があることから、規制を実効性あるものにするため、アまたはイの規制に加えて、このような推進事業者に対する取り締まりと監督規制も検討する必要がある。</p> <p>【損保会社】</p>
4. その他	<p>金融分科会第二部会の専門委員は既存の保険会社の方々に占められている印象があるので、公平性を欠くイメージを払拭する必要がある。【個人】</p> <p>無認可共済問題と認可共済を含めた法体系、監督官庁の一元化の議論については別の問題であり、保険事業、共済事業の歴史と現状を踏まえた上での対応が必要。日本共済協会傘下の各共済団体は、認可共済として法や監督官庁の指導に基づき安定した事業運営に努めているが、同時に様々な検討課題を抱えているのも事実であり、各監督官庁と協議しながら自立的に検討し、改革・改善を進めていく。【共済協会】</p> <p>保険会社が「無認可といわれる共済」の再保険を引き受けるビジネスに取組み、収益をあげることがあってもいいのではないかと。【共済関係者】</p> <p>保険会社の経営姿勢には疑問を感じる人が多い。契約者を無視した対応が目につくものがある。無認可共済がよい刺激となって、既存の保険会社のサービス向上に繋がることを期待する。【その他保険関係】</p> <p>共済が保険業法の免許を取得して保険会社になるプロセスについて、更なる審議をお願いしたい。保険業は初年度及び2年目の責任準備金の負担が重く、利益を生むまでに時間がかかり、出資者を募るのが容易でない。これらの点を十分考慮した新規参入基準を設けなければ、保険会社への転換は難しい。国民経済に及ぼす影響度合いを考慮した基準作りを目指してほしい。【共済関係者】</p>