

金融審議会金融分科会第二部会報告  
根拠法のない共済への対応について（案）

1. はじめに

根拠法のない共済への対応については、本年1月に開催された金融審議会金融分科会第二部会において、「保険に関する主な検討課題」の一つとして検討することとされ、当部会において検討項目を示すとともに、具体的な検討については当部会の下に設置されている保険の基本問題に関するワーキンググループにおいて行うこととされた。

同ワーキンググループでは本年4月以降約半年間にわたって検討が行われ、本年10月、当部会に対し、「無認可共済」への対応に係る論点整理が報告された。当部会は、その報告を踏まえてさらなる討議を重ね、根拠法のない共済への対応についての考え方を以下の通りとりまとめた。

2. 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、根拠法のない共済が多数存在している。総務省の調査結果報告<sup>1</sup>によれば、その数は任意団体として行うものを中心として最近5年～10年で急増している。

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<sup>2,3</sup>。しかしながら、近年、根拠法のない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。

根拠法のない共済については、①「比較的限られた顧客を相手に保険会社の提供しない特定のリスクに対応した保険や低廉なリスク移転の手段を提供するといった特定のニーズに対応した商品提供の担い手となっている」、②「事業の多様性がある、すなわち、見舞金程度の給付から保険会社と同程度の高額給付までの多様な商品を、自ら保険の引

<sup>1</sup> 「根拠法のない共済に関する調査結果報告書」平成16年10月総務省行政評価局

<sup>2</sup> 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。なお、金融商品の販売等に関する法律等は、共済事業にも適用がある。

<sup>3</sup> 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。

受けに係るリスク保有を行うもの、再保険等によりリスクの大半を保険会社等に移転するものなど多様な事業形態で提供している」、③「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」等の指摘がある。

また、総務省の調査結果報告においては、行政上の課題として、根拠法のない共済の実態を個別に継続して把握するため、また、問題のあるものについて適切な対応を図るための仕組みが整備されること、募集方法等の適正性や財務情報の開示等が確保されるべきこと等の指摘がなされた。

こうした点を踏まえて、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、現実には事業を行う根拠法のない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。

### 3. 基本的考え方

#### (1) 公的な規制の対象とすべき範囲

根拠法のない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<sup>4</sup>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、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、労働組合がその組合員等を相手方として実施するもの、企業がその従業員等を相手方として実施するもの等があるとの意見があった。規制の適用範囲を定めるに際しては、基準の明確性や規制逃れの防止の観点も踏まえ、規制の実効性の確保に十分配慮することが重要である。

上記の範囲を超える根拠法のない共済については、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である。

なお、総務省調査においては、法人の運営に行政機関の一定の関与のある公益法人等が行う共済についても調査結果が示された。その活動内容は多岐にわたっており、こうした共済についても、仮に構成員が真に限定されない場合があるのであれば、契約者などの保護の観点から一定の規制の適用があることが望ましい。ただし、監督行政庁としてどのような主体が相応しいかについては、公益法人の多くが都道府県の所管となっている実態や現在政府において公益法人制度の抜本的改革について検討が進められている

---

<sup>4</sup> ここで言う「公的な規制」とは、あくまで保険や共済についての公的な監督等に係る規制のことであり、当然のことながら、その対象外とされる場合においてもその他の法令（例えば刑法や出資法等）の適用を妨げるものではない。

こと等を踏まえると、国と地方の行政責任の分担のあり方や公益法人に対する行政庁の関与のあり方等の観点から、適用すべき規制の内容とあわせ、引き続き検討が必要である。

## (2) 新たな規制の基本的枠組み

### ① 検討の視点

根拠法のない共済で新たに規制の対象となるものについては、契約者などの保護や公正な競争条件の観点からは、保険会社の提供する商品と同様の商品が提供される場合には基本的には保険業法の規制が適用されるべきである。ただし、契約相手方が限られることに伴う販売ロットの小ささや特殊なリスクの把握の問題等のために保険会社が必ずしも提供しない商品を提供する等の特定のニーズに対応した商品提供の担い手としての役割、事業規模・態様の多様性を踏まえると、その全てについて幅広い保険商品を大規模に提供し得ることを想定した保険会社と同様の規制を課すことは、好ましくない。

したがって、契約者などの保護、保険会社との公正な競争条件、特定のニーズへの対応といった観点を総合的に勘案しつつ、一定のメルクマールを定め、その事業の特性を踏まえた規制を導入することについて検討する必要がある。

### ② 契約相手方の「特定性」の程度

これまで保険業法の規制の要否のメルクマールとされてきた契約相手方の「特定性」については、構成員が真に限定されるものを列挙し公的な規制の適用外とすることに加えて、公的な規制の対象とする範疇に属するグループの中でも、例えば、(ア) 団体への加入の要件や他の活動との関連、(イ) 保険募集の態様、(ウ) 事業規模などに関して、一定の具体的な基準を設け、保険会社規制と異なる規制を導入する場合の基準とすることも考えられる。

このうち、(ア) 団体への加入の要件や他の活動との関連については、形式要件として一定の具体的な基準（例えば入会金等の額や他の事業の実施要件等）を策定することも考えられるが、その場合、活動の実態の実質的変更を伴うことなく予め定めた形式要件に該当するように加入要件等を設定するような場合も考えられ、要件自体が形骸化する可能性がある。また、(イ) 保険募集の態様についても、仮に団体の構成員以外の者に対する保険募集を行わないことを要件としても、団体への加入の勧誘自体が自由に行われれば形骸化の可能性がある。こうした点を踏まえると、これらの要件については、相当程度個別・具体的なものでなければ異なる規制の基準とすることが困難であり、むしろ構成員が真に限定されるものとして公的な規制の対象外とすべきものを個別に検討する際に勘案することが適当である。

他方、(ウ) 事業規模については基準の明確性があり、潜脱行為防止のための制度

的工夫を行えば形骸化の可能性は低い<sup>5</sup>。したがって、保険会社と異なる規制を導入する場合のメルクマールとして事業規模を中心とすることが考えられる。その際、契約者数により事業規模を勘案する考え方もあるが、保険商品の保障額も様々であることや引受けリスクの全体の大きさも保険事業を実施していく際には重要であることを勘案すると、むしろ保険料収入等を用いる方が適当である。

なお、特定のニーズに対応した保険商品の円滑な提供という観点からは、幅広い保険商品を大規模に提供し得る保険会社と異なり、事業規模が小さいものでも参入可能な制度設計が望ましいが、他方で、事業規模が小さい場合は保険収支が安定しないことや適正に取扱える保険商品には自ずと制約があることを踏まえると、契約者などの保護の観点から、取扱い商品に一定の制約を設けることが必要である。

### ③取扱い商品

取扱い商品が、保険期間が短期のものであって、保険金が見舞金、葬儀費用、個人の通常の活動で生じる物損等の填補程度に留まる等、少額短期保障に限定される場合には、以下の理由から契約者への十分な説明を前提に保険会社と異なる規制とすることが考えられる。

- (ア) 現行の保険会社と異なり、事業者は通常生命保険契約で見られるような長期契約に伴うリスクや損害保険契約で生じ得る巨大なリスクの引受けを行うものではないこと
- (イ) 契約者側も長期の契約継続を前提としておらず、事業者の破綻等の場合に生じる損失が限定されるのであれば、契約内容や事業者の財務状況についての適切な情報開示が行われることを前提に契約者などの自己責任を問うことも可能であると考えられること

なお、短期の契約であっても、契約者が保険料又は保険金の水準の見直しなく契約を更新できる場合には、実質的に長期契約の性質も有することから、こうしたものについては、保険期間終了毎に保険料又は保険金の水準が見直される可能性がある旨約款に記載されていることを要件とすることが考えられる。

また、一人の契約者が複数の契約を行うような場合を想定し、保障の合計額に上限を設けること、更に、保険会社と比べて事業規模が小さく保険収支が安定しない場合も考えられることから、保険事故が多発する等の一定の要件に該当する場合には予め約した保険金の水準が削減される旨約款に記載されていることを要件とすることが必要な場合もあると考えられる。

### ④一定の事業規模の範囲内で少額短期保障のみ提供する事業者

契約者などの保護、保険会社との公正な競争条件の確保、特定のニーズに対応した

---

<sup>5</sup> 形式的な団体の分割による潜脱行為を防止するため、法人格の取得を要件とした上で、例えば、法人の分割等について、現行の保険会社と同様、認可制とする仕組みの下で適切な対応が図られる必要がある。

保険商品の円滑な提供の観点等を総合的に勘案すると、一定の事業規模の範囲内で、保険期間が短期のものであって、保険金が見舞金、葬儀費用、個人の通常の活動で生じる物損等の填補程度に留まる等少額短期保障のみの取扱いを行う事業者については、保険業法において、事業の特性を踏まえた一定の特例を設けて対応することが考えられる。

#### 4. 少額短期保障事業者（仮称）に係る規制の具体的内容

一定の事業規模の範囲内で、少額短期の保障のみを提供する事業者（以下「少額短期保障事業者」という。）については、その業務の特質を踏まえて、以下のような規制の枠組みを保険業法に特例を設けて手当てすることが考えられる。

##### （１）参入規制等

取扱い商品が少額短期保障に限定されること等を踏まえ、参入規制を免許制から登録等に緩和する。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並びに的確な人的構成を有することを要件とする。

法人の形態については、契約者などの保護の観点等を踏まえ、①会社法の規定等及び保険業法固有のガバナンス規定（保険契約者の計算書類への関与、株主の帳簿閲覧権の排除等）を適用させた株式会社、②社員相互の保険を行うことを目的とする社団であって、契約者などの保護のためのガバナンス規定等が保険業法に整備されている相互会社のいずれかとすることが適当である。

なお、一般に保険会社により提供される保険への加入が困難な者を相手方とする場合など、相互扶助的な色彩が強く事業の実施が特に求められるものについては、公的な規制の対象とする場合においても、事業の実施主体の適格性等は他のものと同様に厳格に確認すべきであるが、事業実施の必要性の高さに鑑み、財産的基礎等の参入規制の面で事業の開始・継続自体を著しく困難にしない等の配慮を行う場合も必要と考えられる。

##### （２）商品審査等

保険会社と同様、事業方法書、普通保険約款、保険料等の算出方法書の作成及び提出を義務付ける。ただし、少額短期保障のみ取扱い、契約更新時等事後的な保険料の是正が容易であることを踏まえ、行政庁による事前商品審査は、①普通保険約款の内容が契約者などの保護に欠けるおそれがないか、公序良俗に反しないか等、必要最小限のチェックに留めることとし、②保険料等の算出方法書の妥当性については、事業者段階での一定の専門的知識を有する者の関与を前提として、決算報告時等における実際の保険事故の発生状況等を踏まえた事後チェックを行うこととする。

### (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り、保険会社と同様、支払備金、未経過保険料等の責任準備金の積立てを義務付ける。その適切な計算・計上を確保するため、保険計理人の関与を義務付ける。

また、契約者などの保護の観点から、参入時において一定額の保証金の供託を義務付け、事業規模に応じて供託額を上乗せする仕組みとする。

### (4) 兼業規制

既存の事業者の多くも共済事業を目的として行う団体を別に設立していることや破綻時の契約者などの保護の観点を踏まえ、他業は、実施の必要性が特に高くその事業規模が相当程度小規模な場合等特段の事情のない限り認めないこととし、専業を原則とする。

### (5) 資産運用規制

事業規模や取扱い商品が限定されることにより保険会社のように大規模な資産を保有することは想定されないこと、事業規模が小さい場合、特にその財務の健全性の確保に配慮する必要があることを踏まえ、保険会社のような幅広い資産運用を認めず、流動性の高い預金や国債等による運用を義務付ける。

### (6) 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こととする。また、開示される書類の適正性を確保するため、一定以上の規模の事業者については外部監査を義務付ける。

### (7) 募集規制

保険会社と同様、募集の際の重要事項の説明や虚偽表示の禁止等を定めた募集に係る行為規制を課し、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正性を確保する。

なお、契約が更新されるものについては保険期間終了後に保険料又は保険金の水準が見直される可能性があること、保険事故が多発する等の一定の要件に該当する場合は保険金が削減される可能性があることについて約款への記載を義務付けることとする場合は、その記載内容が契約者に十分説明される必要がある。

### (8) 検査・監督

法令の実効性を確保するため、行政当局の検査・監督の対象とする。その際、事業規模も勘案しつつ、支払い能力の充実の状況が適切かどうかの監督も行う。

### (9) セーフティネット（契約者保護機構の設立・加入の可否等）

少額短期保障事業者については、①取扱い商品及び資産運用を少額短期保障及び預

金等に限定することにより、予定利率リスクや資産運用リスクは制度上排除されること、②保険事故が多発した場合等に保険金が削減される旨の約款を義務付ければ、保険の引受けに伴い保険収支に生じるリスクは相当程度抑制されること、③事業規模に応じた保証金の供託を義務付け、事業者の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ことを前提とすれば、セーフティネットを設けないことも考えられる。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ることが必要である。

## 5. 既存の事業者についての対応

既存の根拠法のない共済について、上述のような新たな規制の枠組みを適用する場合には、現に広範囲の契約者が存在していることを踏まえ、契約者などの保護及び移行の円滑化の観点等から、速やかな適用が必要な規制と一定の移行期間経過後適用することが適切な規制とに区分することが適当である<sup>6</sup>。

### (1) 移行期間中の規制の枠組み

既存の共済事業は任意団体の形式で行われていることが多いと考えられるが、新たな規制の枠組みにおいて、少額短期保障事業者又は保険会社のいずれを目指すにせよ、新たに相互会社又は株式会社を設立し、事業を移転する必要があり、円滑な移行のための一定の猶予期間（移行期間）が必要である。

この場合、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ことを踏まえ、重要事項の説明や虚偽表示の禁止等を定めた保険募集に係る行為規制は移行期間中であっても速やかに適用することが望ましい。

その際、これらの行為規制違反は、刑事罰の対象ともなっているが、行政庁により、法令違反の有無の確認及び問題がある場合は是正を命ずることができるよう、検査・監督の対象とするための法整備が必要である。

また、事業者が販売者の不適切な販売方法につき責任を負うことが明確にされる必要があり、現行の保険会社と同様に、募集人の不適切な説明等により契約者に損害を生じさせた場合に使用者としての賠償責任（使用者責任）を負うことを明確にすべきである。

なお、募集の適正化に関連して、金融商品においては連鎖販売取引自体が禁止されるべきとの意見があった。また、消費者保護の観点から、金融商品の種類を問わず、

---

<sup>6</sup> 以下の記述は、現行法の下で特定の者を相手方として保険の引受けを行っている事業者を念頭に置いたものであり、不特定の者を相手方として保険の引受けを行っている者を対象とするものではない。

横断的な規制の整備が急がれるべきとの指摘があった。

## (2) 移行期間終了後の規制の枠組み

### ①基本的枠組み

既存の共済事業者で事業を継続する者は、上述の移行期間が終了するまでの間に、少額短期保障事業者又は保険会社として事業を行うための登録、免許等を受ける必要がある。その後は取扱い商品の内容に応じて、商品内容の確認、一定の基準に基づいた責任準備金の積立等及び財務状況の開示、資産運用規制、財務規制、保証金の供託を含めた契約者などの保護のための仕組みが適用される。また、募集規制についても、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の一層の確保が図られる。

### ②激変緩和措置

移行期間終了後の規制の基本的枠組みは上述のとおりであるが、規制の枠組みが大きく変更されることを踏まえ、移行期間終了後も更に、以下のような激変緩和措置を設け、円滑な移行に一層配慮することが考えられる。

#### (ア) 法人格について

現に NPO 法人等の法人格を取得して事業を実施している既存の団体については、株式会社又は相互会社への移行や兼業規制の適用等について一層の配慮を行う。

#### (イ) 保険会社の免許申請について

移行期間が終了するまでの間に保険会社の免許申請を行う者については、最低資本等の規制（現行 10 億円）について、一定の猶予期間を設ける。

#### (ウ) 再保険等によるリスク移転について

##### (a) 再保険等によるリスク移転に係る時限措置

少額短期保障事業者と保険会社という二者択一の枠組みは、再保険その他の契約によりリスクの多くを他の保険会社等に移転する事業形態の一部には必ずしもマッチしない場合もあると考えられるが、こうした事業形態については、特定のニーズに対応した商品提供の担い手としての機能、再保険等に依存する場合の問題点等について、実態を十分に把握した上で慎重に検討する必要<sup>7</sup>があり、現時点において保

<sup>7</sup> 再保険等に依存する事業形態については、特にリスクの性質に様々な形態のある損害保険の分野において販売ロットや特殊なリスクの把握の問題等のために保険会社が必ずしも対応できない分野について、共済が一定のリスク分散を図りながら、独自商品を提供する場合等に一定のニーズがあるものと考えられる。また、現行の保険会社の財務規制においても行政庁の監督下にある他の保険会社に再保険をした場合に責任準備金の積立を控除できるとされるなど再保険により一定の支払い能力を担保することを認める考え方をとっている。したがって、適切にリスク管理を行えば、保険会社並みの自己資本がなくても少額保障を超える比較的多額な保険商品の提供も可能と考えられる。しかしながら、他方で、自ら引受けたリスクの大半を他に移転するという事業形態については、リスク移転先の保険会社が破綻した場合に契約者への確実な給付が確保されない等の問題があり、再保険先が適切に業務運営を行っているか、自らの流動性リスクは適切に管理されているか、引受けた保険契約と再保険の契約期間はマッチしているのか、契約者はこうしたリスクについて十分な認識があるのか等の点について十分な検証が必要である。

険業法の中で恒久的な制度として位置付けることは問題がある。現実的な対応としては、既存の事業者についての特例として、一定の期間（例えば5年程度）に限り、保険金が高額でないものに限った上で、再保険等により保険会社にリスク移転が行われる場合は、少額給付の範囲を超える保障についても少額短期保障事業者と同様の規制の枠組みの中で業務を行えることとする時限措置を設けることが適当である。

なお、この場合においても、契約者などの保護の観点から、再保険先は原則として行政当局の監督が及んでいる保険会社等である必要があり、また、再保険先の保険会社名など再保険契約の内容について、契約者に十分に説明される必要がある。

#### (b) 再保険等によるリスク移転に係る時限措置終了後の事業のあり方

法施行後一定の期間、再保険等により少額短期保障事業者の規制の枠組みの中で業務を行う者については、現時点においては、時限措置終了後は、①特にニーズの強い分野に特化して少額短期保障事業を継続する、②保険会社等の代理店等も兼ねて他の保険会社等の商品に自ら組成する少額短期保障商品を上乘せ等する形で組み合わせ提供する、③保険会社の免許を取得し幅広い商品を提供する等の選択肢が考えられる。

上記以外の選択肢の必要性については、時限措置が終了するまでの間に、下記の規制の見直しの中で検討されるべきである。

## 6. 規制の見直し等

当部会としては、これまでの審議において、根拠法のない共済について現時点で利用可能な情報をできる限り活用し、本報告の取りまとめを行ったが、総務省の調査結果報告等にもみられるとおり、現状においては未だ実態の全貌を把握しきれていない部分もあると考えられる。したがって、将来的なあるべき規制の姿としては、今回取りまとめられた新たな規制の枠組みのもとで更なる実態把握を行い、制度施行後一定期間（例えば5年を目途）経過後にその妥当性の検証を行うことが不可欠である。

具体的には、新たに行政当局の監督対象となる事業者の事業の状況や保険会社への再保険等に依存する場合に生じ得る問題点の整理、保険会社の提供する商品の状況等を踏まえて、少額短期保障事業者の業務範囲や事業実施主体の見直し、保険会社規制の見直し、その他別途の法整備の要否等、保険業法の適用のあり方について幅広く検討を行い、必要な措置を講ずることとすべきである。

なお、新しい規制の枠組みの実効性が確保されるよう、行政庁における体制整備が必要であるとの指摘があった。

(以上)