

「無認可共済への対応」のこれまでの検討状況

1. 検討項目

(平成16年1月16日第二部会資料「15-3-1」より抜粋)

- a .特別な根拠法に基づかず設立された任意団体で共済事業を行う、いわゆる「無認可共済」については、これまで自発的な共助を基礎とするものであり、その契約者を保護するための規制は基本的に必要ないとされてきた。しかし、近年こうした事業の規模や形態が多様化しており、消費者保護の観点等から規制を求める声があるが、これについてどう考えるか。
- b .仮に、規制が必要とする場合、どのような規制が適切か。保険会社の保険商品と同等の商品を広く多数の者に提供するような無認可共済が出てきており、一部では保険会社との競合が見られることも踏まえ、保険業法による保険会社の規制との関係をどのように考えるべきか。

2. 保険WGにおける審議状況

- 4月15日:(第1回目)無認可共済の実態等の報告(生命保険協会、日本損害保険協会)、行政におけるこれまでの取組の説明等、自由討議
- 4月23日:(第2回目)海外制度についての説明、自由討議
- 6月9日:(第3回目)総務省から無認可共済に係る実態調査の中間報告、国民生活センター等からヒアリング、自由討議
- 6月18日:(第4回目)自由討議

3. これまでの主な議論

(別紙参照)

(参考資料)「根拠法のない共済に関する調査(中間とりまとめ結果)」(平成16年6月総務省行政評価局)

これまでの主な議論

消費者保護の必要性

- ・ 現在わが国においては、特別な法律上の根拠なく設立された任意団体等で共済事業を行う、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 - 10年で急増している。こうした無認可共済については、特別な規制・監督の枠組みがなく、事業運営は当事者に委ねられているが、近年の事業の規模や形態の多様化を受けて、消費者保護の観点から規制を求める声が挙がっている。
- ・ こうした状況を踏まえ、保険WGでは、消費者保護の観点からの規制の必要性に関して、次のような意見が出されている。

無認可共済について、経営破綻等による契約者の被害事例の報告はこれまでのところあまり見当たらないが、多様な無認可共済が急激に増加・拡大しており、中には責任準備金を積み立てていない団体や財務基盤が脆弱と見られるものもある。このため、消費者保護の観点から被害の未然防止のために速やかな対応が必要ではないか。

無認可共済が近年急成長していること背景には、既存の保険では満たされない顧客ニーズの存在もあるのではないか。例えば、結び付きの強い限られた者の相互扶助として行われているような事業の中には、制度補完の役割を果たしているものが存在する可能性もあり、こういったことについても配慮が必要ではないか。

近年の無認可共済の成長の背景は、多様な顧客のニーズに応えるという面よりも、連鎖販売取引等による事業の拡大という面が大きいのではないか。こうした無認可共済は、消費者保護の観点から厳格に規制するべきではないか。

消費者にとっては公的な規制の下で適切な監督を受けている共済とそうでない共済を見分けることは容易でない。近年増加している無認可共済の中には、伝統的な共済事業とは相当異なる形態のものが多く、販売方法の適正化が必要なものも多いとされている。保険会社や法律に根拠のある共済と同様に、多数の者の財産を預かる重要な契約を扱うという事業の性格に鑑み、消費者保護の観点から規制はやはり必要ではないか。

現実に事業を行う無認可共済が広範囲に存在していることを踏まえれば、これを具体的にどのように適正化していくかとの視点が必要ではないか。

保険業法との関係

- ・ 無認可共済に対する規制を考えるに当たっては、一部に保険会社と競合すると見られるような無認可共済も出てきていることも踏まえ、保険業法による保険会社の規制との関係についても検討する必要がある。
- ・ この点に関して、保険WGにおけるこれまでの議論では、次のような意見が出されている。

(参考) 現行の保険業法

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「保険業」として規制の対象としていることから、「特定の者を相手方とする場合」には、同法の規制が及ばない。

保険業と競合するような事業を行う無認可共済については、公正な競争条件の観点からも、保険会社に対する規制と同様の規制を課すべきではないか。

保険業法に違反する疑いがある場合には、監督官庁が警告を発し、是正されない場合には告発するといった手続きを踏んで法の執行を確保すれば良いのではないか。

現行の保険業法においては監督官庁に無免許の事業者に対する質問調査や立入検査の権限が付与されておらず、無免許営業の取締りは基本的に司法当局の対応分野となっているのではないか。無免許事業者に対する監督のあり方の問題もあるのではないか。

保険業法の「不特定」の判断基準を行政のガイドラインで新たに示し、無認可共済を取り締まることが考えられるのではないか。

「不特定」の判断基準を単に行政のガイドラインによる解釈論で新たに設定することは困難ではないか。

保険業法の改正により、例えば保険業の定義から「不特定の者を相手方として」の要件を削除して、広く保険業法による規制の網を被せた上で、小規模の事業等の本当に規制が必要ないものについては除外規定を設けることが考えられるのではないか。

無認可共済について、保険業と異なる範疇の事業と位置付けて異なる規制を課することも考えられるのではないか。

保険業法の適用問題という視点で考えれば、いずれにせよ、今後「保険業」の考え方について、十分に整理していくことが必要になるのではないか。

「保険業」の考え方を整理していく場合には、「共済」の考え方も整理していくことが必要になるのではないか。また、「共済」の考え方を整理する場合には単に「無認可共済」のみならず「法律に根拠のある共済」との関係についても整理が必要に

なるのではないか。

これらの考え方の整理の問題は際限無く拡がる場所があるが、検討の課題を過度に拡大することは必ずしも現実的ではなく、消費者保護のための規制の必要性という視点に立っての必要な範囲に重点化することが適切ではないか。

無認可共済の多様性と規制のあり方

- ・ 無認可共済と言っても、その実態は、加入件数、掛金額、保障対象、給付限度額、組織形態、募集形態など多くの面で非常に多様であり、規制を考える場合にも、こうした多様性を考慮に入れることが必要であると考えられる。また、無認可共済に対する規制を考えるに当たっては、その多様性や公正な競争条件の観点も踏まえつつ、消費者利益の視点に立った適切な制度設計が求められる。
- ・ 保険WGでは、無認可共済の多様性を踏まえた規制のあり方・範囲に関して、次のような意見が出されている。

ある程度の規模以上のものに対しては対応が必要としても、小規模のものについては、特別な規制を設けなくても良いのではないか。

企業内の共済会のように、地域や職域によって構成員が限定され、自治的に運営されているものについて、自主性や独立性を損ねるような規制を課すことは適当でなく、実質的に不特定の者を相手方とするものを規制の対象とすることが考えられないか。

消費者にとって懸念が大きい連鎖販売取引の制限のように、一定の取引形態に着目した規制を考えることもできるのではないか。

消費者保護の観点からは、参入規制を設け、責任準備金の積立てや情報開示、資産運用等について一定のルールを課すといった業者に対する規制・監督が必要となるのではないか。

無認可共済に関する規制を考えるに当たっても、その事業の多様性を考慮し、契約者にある程度の自己責任を求める仕組みを織り込んで良い場合があるのではないか。また、事業者のインセンティブを利用し、事業者が、認可を受けて事業を行うか、無認可のまま事業を行うかを選択できるようなやり方も考えられるのではないか。

消費者にとってのわかりやすさや公正な競争条件の観点からは、無認可共済についてもできる限り一律の規制を設ける方が望ましいのではないか。

無認可共済のみならず、法律に根拠のある共済についても、准組合員制度や員外

利用制度によって、現実には不特定の者を相手方としている実態があり、これらも含めたルールの整備が必要なのではないか。

法律に根拠のある共済については、それぞれ組織に特徴があり、これを踏まえた規制法と監督官庁があることから、一元的な規制は必ずしも望ましくなく、また、現実的ではないのではないかと。

仮に無認可共済事業に対して何らかの規制を課すこととした場合においても、まず、その適用範囲をどこまでにするかという課題に加え、現在の保険業法の規制と同じものを適用することとするのか、違うものとするかについて、今後十分に検討する必要があるのではないかと。

仮に同じ規制体系とする場合には、規制適用の円滑化について十分に検討していくことが必要になるのではないかと。

逆に違う規制体系とする場合には、その規制の差異の程度と合理性、制度の複雑性と消費者から見ての分かりにくさ、セーフティネットのあり方等の広範な課題の検討が必要になってくるのではないかと。

いずれにしても、消費者に対する周知と消費者にとっての移行の円滑化についても配慮が必要になってくるのではないかと。