

第百六十二回国会
衆議院
財務金融委員會
會議錄第十六号

平成十七年四月六日(水曜日)

午後一時開議

出席委員

委員長 金田 英行君
理事 江崎洋一郎君
理事 村井 仁君
理事 原口 一博君
理事 谷口 隆義君
理事 小野 晋也君
理事 木村 太郎君
理事 倉田 雅年君
理事 鈴木 俊一君
理事 田中 和徳君
理事 中村正三郎君
理事 宮下 一郎君
理事 山下 貴史君
理事 井上 和雄君
理事 小林 憲司君
理事 田島 一成君
理事 津村 啓介君
理事 馬淵 澄夫君
理事 吉田 泉君
理事 長沢 広明君

財務大臣 谷垣 禎一君
(金融担当) 伊藤 達也君
内閣府副大臣 七条 明君
財務副大臣 田野瀬良太郎君
財務大臣政務官 倉田 雅年君
政府参考人 (金融庁総務企画局長) 増井喜一郎君
政府参考人 (財務省主計局次長) 杉本 和行君
政府参考人 (財務省国際局長) 井戸 清人君
財務金融委員会専門員 鈴木健次郎君

四月六日
旧租税特別措置法の規定の復活に関する請願
(西村真悟君紹介)(第七七七号)
は本委員会に付託された。

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件
保険業法等の一部を改正する法律案(内閣提出
第七〇号)

○金田委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、保険業法等の一部を改正する法律案
を議題といたします。

この際、お諮りいたします。
本案審査のため、本日、政府参考人として財務
省主計局次長杉本和行君、財務省国際局長井戸清
人君、金融庁総務企画局長増井喜一郎君の出席を
求め、説明を聴取いたしたいと存じますが、御異
議ありませんか。

〔異議なしと稱する者あり〕

○金田委員長 御異議なしと認めます。よって、
そのように決しました。

○金田委員長 これより質疑に入ります。

質疑の申し出がありますので、順次これを許し
ます。長沢広明君。

○長沢委員 公明党の長沢広明でございます。

本日は、保険業法等の一部を改正する法律案に
つきまして質問をさせていただきます。

この改正案は、御存じのとおり、根拠法のない
共済事業について、まず一つは、契約者保護の観
点から、保険業法の適用範囲を見直しまして、特
定の者を相手方として保険の引き受けを行う事業
に原則として保険業法の規定を適用するとした点
と、もう一つは保険のセーフティーネットの見直

しという二点が大きな柱となっております。本日
は限られた時間の中でございますが、この二点に
ついて、基本的な論点に關しまして政府の御見解
をお示しいただきますようお願いを申し上げます。

まず、この根拠法のない共済、つまり無認可共
済への対応について幾つかお伺いをいたします。

私たちの日常生活の中で将来発生するおそれの
ある病気やけが、あるいはさまざまな事故や災
害、こういう偶然の不幸に対しまして、それらの
リスクを個人として対処するための方法として、
共同の基金をつくる形で、不慮の災害、不幸に対
して一定の給付を行う制度として保険や共済が存
在しております。だれしもが必要としておりま
すし、また特に最近多くの消費者が加入するとい
う勢いにもなっておりますが、この共済には、根
拠法を持つ共済と根拠法のない無認可の共済が、
大きく分けて二種類に大別をされます。このう
ち、この数年でいわゆる無認可共済が急増してい
ると言われております。

これは、景気の低迷が長く続いてきた中で、安
価な掛金でしかも加入の手続も比較的簡単であ
る、こういう面があつて、消費者のニーズと合致
しているという面があると思います。普通のけが
や病気の共済等あるいは家財の保護の共済、さま
ざまな共済がありますけれども、例えばペット共
済とかあるいは葬儀に関する共済とか、中には、
民間の保険会社が提供していない、いわば市場の
穴を埋める役割を持つというようなものもありま
して、そういう意味では多種多様な無認可共済が
存在をしております。

そもそも、この共済事業そのものは、一定の範
囲の中で共同の人たちが共同でお金を出し合い、
お互いに一つの将来のリスクに対してその安定を
図ろうという限定的な部分があるということもあ

りまして、基本的には保険業法による規制はこれ
までは不要という形で進んできたと思ひますが、
その共済事業に対して保険業法による規制を適用
するという、今回のこの改正法案を提出された背
景、事情あるいはその趣旨についてまずお答えを
いただきたいと思います。

○伊藤国務大臣 お答えをさせていただきますと
思います。

委員から今回の法律案提出の背景及び趣旨につ
いてお尋ねをいただいたわけでありますが、いわ
ゆる根拠法のない共済につきましては、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は必要ないも
のとされてきたところであります。

しかしながら、先ほど委員からも御指摘がござ
いりましたが、根拠法のない共済の規模や経営体
の多様化が進み、また伝統的な共済と異なる形態
のものが増加をしている状況にあり、そして特定
の者を相手方として保険の引き受けを行う共済事
業と不特定の者を相手方として保険の引き受けを
行う保険業とを区別することが容易ではなくなり
つております。また近年、共済に關しましては、事
業者が所在不明である、あるいはマルチ商法的な
勧誘方法が用いられているなど、国民生活セン
ター等への相談件数が増加している状況にありま
す。

こうした状況を踏まえまして、保険業法の適用
範囲について、契約相手方が特定か不特定かと
いった観点で区別をする仕組みというものを改め
まして、保険の引き受けを行う事業について原則
として保険業法の規定を適用することとしつつ、
保険業法の規定を適用する必要がないと判断され
る団体については個別に法令で適用除外を規定す
ることとしたところでございます。

○長沢委員 これまで無認可共済については所管

する行政庁はない、しかも監督、規制はないというところだ。たつたわけですが、今大臣からお話がありましたとおり、非常にこの無認可共済の事業が多様化して、また急増していくという中で、国民生活センターあるいは各地の消費生活センター等にもさまざまな、苦情というよりは問い合わせ、相談が非常に多くなっているということです。国民生活センターによりますと、この共済に関する相談件数というのは、一九九八年度は三百六十三件だったものが二〇〇三年度では九百件を超えているということで、五年間で三倍近くに増加をしているということで、さまざまな、加入を勧められているけれども実際に支払いされるのかどうか不安だとか、あるいは万が一のことがあったときに実際にその共済金があるのか、あるいは加入した人に対する保護はどうなっているのかという、非常に消費者の間に不安の声が高まっているという問題がございます。

さらにもっとよく見てみますと、会員になると収入が得られるとか、あるいは自分が加入して新しい加入者を紹介すればマージンが得られるといったような、マルチ商法的な勧誘方法も中には散見されるという実態でございます。ところが、こういう募集がされているか、勧誘がされているか、そしてどういう事業者なのか、どういう背景を持っているのか、あるいは契約者に対してどういう保護がされるか、こういう問題点は指摘されながら、実際のところ、その詳細はつかみ切れていないというのが実情でございます。

昨年、総務省の行政評価局が調査を行いました。十月にその調査結果が公表されております。その中では最終的に、根拠法のない共済に関する行政上の課題として三点指摘をされております。一つは募集方法の適正性が確保されているかということ、あるいは二つ目には財務情報が開示をされるのが大事であるということ、そして三つ目には支払い義務が確実に履行されるためには責任準備金が適正に積み立てられることというようにことが指摘をされております。

これについては今回の改正案の背景になっているというふうには思いますけれども、このように指摘されている行政上の課題について、今回の改正案ではこれらの課題は解決されるのか、どのように対応されるのかということを御説明いただきたいと思ひます。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。

今先生御指摘の総務省の行政評価局の調査結果でございますけれども、委員が御指摘のとおり、三点の行政上の課題が指摘されております。一つは募集方法等の適正性が確保されること、さらに二つ目は正確な財務情報が開示されること、三つ目が共済金支払い義務の確実な履行のために責任準備金が適正に積み立てられていること、こういった御指摘があるわけでございます。

今回の法改正におきましては、今回新設いたしました少額短期保険業者につきましては、まず第一の指摘であります募集方法等の適正性につきまして、保険募集人登録制度あるいは保険募集人の重要事項の説明あるいは虚偽表示の禁止などを含めまして行為規制等の、募集方法の適正性を確保するための規定、これが現在保険業法にございますが、今の保険会社と同じようにこの規定を適用すること。

第二に、正確な財務情報という点では、事業年度ごとに業務及び財産の状況に関する説明書類を作成いたしまして、事務所等への備置をすることによりまして公衆の縦覧に供することを義務づける、そういった規定。さらに、正確な財務情報を開示させる、そういった仕組みになっているわけでございます。

それから、第三点の責任準備金の関係でございますが、これにつきましては、責任準備金等の積み立てを義務づけいたしまして保険金支払い業務の確実な履行を図る、こういった仕組みを用意いたしまして契約者保護の仕組みを整備しているところでございます。

金融庁といたしましては、適切な検査監督を通じてこれらの規制の実効性を確保しまして、契約

者保護が図られるように努めてまいりたいというふうな思っております。

○長沢委員 消費生活センター等に寄せられる相談等を分析された総務省の報告の詳細を見ますと、やはり相談の背景には募集の段階でのさまざまな問題というのが非常に多く、特に募集の段階に原因をするものがほぼ六割を占めるという状態にあるようでございます。特にやはり気になるのは、総務省の報告の中でも、いわゆる新会員を勧誘した会員に対して手数料を支払うというマルチ的なやり方をしていているところ、これが十三団体あるという数字が出てくるんですが、この総務省の調査そのものが全体として把握した団体が六百八十四、その中で回答をいただいた、協力いただいたのが三百七十団体、その中の十三団体ということですので、実態はさらにもっと大きなすそ野がある可能性があります。このマルチ的なやり方、他人を紹介すればマージンが入る、あるいは解約を申し出ても応じてもらえない、こういうような問題が起きているということに対してどう対応するかということが非常に大きな角度の一つとなっております。

今ちょっとお話も出しましたが、民間のいわゆる保険会社の場合は募集人登録制度というのがありますが、無認可共済にはこの募集人登録制度がないということ、その辺がいわゆる、加入者がまた新しい加入者を勧誘することでマージンが入るというようなマルチ的なやり方を生んでしまう一つの背景なのではないかというふうに思ひます。が、今回の改正案でこういうマルチ的な保険募集は禁止をされるというふうな考えていいのか、どういう対応をとられているのか、その辺を御説明いただきたいと思います。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。今回の改正案においては、今先生御指摘のいわゆるマルチ的な保険募集、これは、そのものを禁止しているわけではございませんが、保険業法においては、保険募集の適正性を確保するために、保険募集人の公正な保険募集を行う能力の向上を

図るための措置義務というのがございます。さらに、今先生から御指摘のございました保険募集人登録制度、保険募集人の重要事項の説明あるいは虚偽表示の禁止などを含めまして行為規制、こういった規定もございまして、また、保険募集人の不適切な説明等に伴う使用者責任、この規定もございまして、今回新設をいたします少額短期保険業者につきましてもこれらの規制が課されるということになるわけでございます。

したがって、この少額短期保険業者につきましても、こういった法令の趣旨を踏まえまして、保険募集を行う者に対して適切な教育指導を行って、保険契約に関する知識を有する者を保険募集人とした上で、先ほど申し上げました虚偽の説明や重要な契約事項を告げない行為の禁止等、こういった契約者保護ルールのもとで保険募集を行うということになりますので、不適切な保険募集は抑止されるものというふうな考えております。

また、保険募集の適正性を確保するためのこれらの規定につきましては、現在こういった事業をやっております既存事業者につきましても、少額短期保険業者の登録を受ける前の二年間の移行期間の中でも適用するというようにしております。こうした事業者につきましても不適切な保険募集行為は抑止できるものというふうな考えております。

○長沢委員 保険会社と同じような、いわゆる募集人登録制度も含めたそういう規制がかかるというところになるわけですが、今後消費者の窓口である国民生活センター等々の窓口ともよく連携をとりながら、マルチ商法的な共済事業の運営に対してはきちんと監視をしていただきたいというところを申し上げておきたいというふうに思ひます。

さらに一つ、今回の改正は、一定の事業規模の範囲内で少額短期の保険のみを引き受ける少額短期保険業者として金融庁に登録することに

ます。そうすると、これまで無認可だったものが、金融庁に登録することで今度は信用性を得るということになります。人によつては、これは一種の参入規制の緩和というふうに見ることもできますし、これは新しい意味でのビジネスチャンスというふうにとらえる向きも一部にあるようにございまして、その意味では少額短期保険業者の新規参入が促進されるという働きがあるかもしれない。新規参入を促進するというふうにも考えられているのかどうか、その辺の見通しということがまず一つ。

それと、一方、今回の改正案の基本は、契約者を保護するためのルールの中に無認可共済を入れるということが基本的な背景にあるというふうに理解をしております。そうしますと、新規参入の可能性と、一方で、いわゆるきちんとしていない業者を規制するためのルールとしての機能、その両方をどうバランスをとるというふうに考えているのか、この辺についての考え方を示したいと思いますが、いかがですか。

○伊藤国務大臣 お答えをさせていただきます。昨年の十二月に金融審議会でも報告書を取りまとめたいただいているわけですが、その報告書の中において、「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」との指摘がある一方で、「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」との指摘があるとされているところがございます。

今回の改正におきましては、契約者保護の観点から、保険業の適用範囲は見直し、いわゆる根拠法のない共済についても原則として保険業法の規制対象とすることとしておりますが、これと同時に、その事業の実態に応じた登録制等の新たな規制の枠組み、つまり少額短期保険業者を創設

することとしたしており、共済事業に法的根拠を与えて新規参入を促進する等、共済事業を適正に行うための環境整備に資する側面を有していることと私どもは考えているところでございます。

○長沢委員 新規参入を促す側面も有しながら、基本的にはやはり契約者保護ということを基本に置いていただきたいと思いますし、あくまでも契約者を守る、あるいは消費者を守るといふその観点を重視して運用の方をお願いしたいというふうなまず要望しておきたいと思っております。

また、ほかの論点ではございますが、今回の改正案では少額短期保険事業者に対してセーフティーネットを設けないということにしております。セーフティーネットが必要だという議論もあつたというふうに思いますが、今回、なぜセーフティーネットを設けないことにしたのか、まずその理由を明らかにしていただきたいということが一点でございます。

同時に、この少額短期保険事業者についてはセーフティーネットがないということ、これは募集する際に消費者に対してきちんと言明をする、いわゆる保険会社とはこの点が違いますということをきちんと言明をするということが必要だと思ひますし、消費者に保険会社との違いを説明する必要性、それに対してどう対応するかという点についてお考えをお示しいただきたいと思ひます。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。

まず第一点の、今回、少額短期保険事業者に対してセーフティーネットを設けなかったのはなぜかということでございますけれども、少額短期保険業者につきましては、いわゆる保険会社とは異なりまして、まず第一に、保険契約が少額かつ短期のものに限られているということがございまして、さらに、資産運用に伴うリスクを排除している。資産運用につきましても、預金とか国債などのいわゆる安全な運用に限るというふうにしてございますので、そういう意味でリスクを排除している。さらに、事業規模に応じた保証金の供託を

義務づける。こういった制度にしておりまして、万が一の破綻の場合に契約者に生ずる損失が限定をされていることを踏まえまして、保険契約者保護機構への加入、いわゆるセーフティーネットへの加入は義務づけないということにしてございまして。

さらに、後段の御指摘の、保険会社との違いを明確にする必要があるということでございますが、私ども御指摘のとおりだと思つておりまして、こういった点を明確にするために、内閣府令におきまして、少額短期保険募集人の行う保険契約の募集に際しましては、保険契約者に対して、少額短期保険業者は保険会社とは異なつて保険契約者保護機構の対象ではない旨を記載した書面の交付を義務づけることにしたいというふうな目下検討しているところでございます。

○長沢委員 きちんと消費者を守るための措置でもありますので、消費者に対する説明がきちんとしていくかどうかということについても、これはちゃんとした監視をさせていただきたいと思ひますし、消費者が混乱をしないようにしていく、そういう措置を具体的にしていくことが必要だというふうに思ひますので、その点も申し添えておきたいと思ひます。

御承知のとおり、共済事業には幾つか類型があり、きちんとした根拠法に基づいて運営をされている共済事業も多数あります。JA共済、全労済、都道府県民共済あるいは自動車共済とかいろいろな共済事業が既に運営をされておりますが、それは、それぞれの法律に基づいて、それぞれの監督官庁のもとで事業をされております。

そして、今回、無認可共済への対応が進みますという形になっておりますが、一方、契約する消費者の側からすれば、保険も共済も似たような機能を持つものでありまして、特にかなり強烈に意識して区別しているということはないというふうな思ひます。

その意味では、将来的には制度共済も含めて横断的な規制というものを検討するというような考

え方もあるかもしれないと思うんですが、制度共済も含めて横断的な規制体系を検討するというようなことも考えられるのかどうか、これは大臣にできればお考えを伺いたいと思ひます。

○伊藤国務大臣 委員からは、将来制度共済も含めた横断的な規制というものを検討する考えはあるか、こうしたお尋ねをいただいたわけでありまして。

今回このような法律案を提出させていただきましたのは、先ほどお話をさせていただいたように、近年、いわゆる根拠法のない共済というものが急増する、そして事業の内容や規模というものが多様化をしていく、こうした状況を踏まえて、早期に契約者保護の仕組みというものを整備する必要があると判断をいたしまして、保険業法において少額短期保険業者の特例制度を設けるなど、所要の措置を講ずることとしたところでございます。

所管官庁のあるいわゆる制度共済のあり方につきましては、基本的には所管官庁において検討されるべき事項であると考えておりますが、必要がございしますれば、法施行後五年以内に行う少額短期保険業制度等についての見直しの中でも、関係者の皆様方とよく相談しつつ検討をすることしたいと考えております。

○長沢委員 ちよつと時間がなくなつてきましたので、セーフティーネットの見直しの方に移りたいと思ひます。

生命保険のセーフティーネットに対する政府補助の延長ということになります。数年前までは生保会社の破綻が相次いで、生保危機というようになことも随分言われました。今は、株式市場も下げどまり、金融市場もやや落ちつきを取り戻しつつあるというふうな背景にあつて、保険会社も大変に経営努力もされてきて、生保危機というような状況は少し抜け出つつあるというふうにも見られますし、ペイオフの解禁もあり、金融制度の枠組み自体もここに来て大きな変化の節目を迎えているときかなというふうな考え方もあります。

そういう中において、今回二〇〇九年の三月まで政府補助の措置を延長することは、契約者保護を万全にしてセーフティーネットを十分に機能させるという意味では大変大事な措置だというふうには思いますけれども、政府補助の可能性の生命保険会社の規律に対する影響ということも十分に考えなければならぬという面もありますので、そういう意味では、政府補助の延長がなぜ必要なのかということについて十分な説明が必要だと思えます。なぜ政府補助の延長が必要かについて、大臣に端的にお答えいただきたいと思えます。

○七条副大臣 延長する必要があるのか、こういうことでございますけれども、今回の改正案につきましては、生命保険セーフティーネットの財源措置について、これは先生言われましたように十八年度以降になりますけれども、まず一番として、原則として生命保険契約者保護機構の借入限度額、これは今四千六百億円の範囲内で業界の負担金により賄う仕組みとなっております。それからもう一つは、借入限度額を超える資金が必要となる場合には政府の保証を可能とする規定を、平成十八年度から二〇〇〇年度までの三力年講ずることとしています。

この間の三力年の政府補助の規定を延長したいということでございますけれども、一つは、多額の借入金返済が残っている、そして当面はそのために、万一の事態という場合に十分な備えをしておきたい。もう一つは、セーフティーネットの具体額が現行の規模になるように、今四千六百億円ありますけれども、借り入れもやはり二千億円等々ある、その差額の二千六百億ぐらいでしか負担ができないものですから、その上乗せという形であるいは政府がやってくることが必要でないかというふうな二通りの考え方の中で、これを延長していくべきではないかと考えているところでございます。

○長沢委員 現行制度におきましては、万一破綻の場合、将来の保険金支払いのための積立金としての責任準備金の九割がセーフティーネットによつて補償される。

今回の改正で、保険の種類や予定利率などに応じて補償率なども見直すことというふうになされておりますが、破綻して将来受け取ることできる保険金の額そのものにも影響するということでもありますので、これは契約者に対してわかりやすい説明が必要になると思えます。

補償率の内容の見直しについて、それぞれの契約者に対してわかりやすく周知が行われるような工夫が必要だと思えます。これは保険会社の対応も必要ですし、行政としての対応も大変重要になると思えます。契約者に対してわかりやすく周知する工夫について、どういう対応をしようと考えているか、お答えいただきたいと思えます。

○七条副大臣 先に、私、さつき二十年度というのを二〇〇〇年度と言ってしまったかもわかりませんが、二十年度というふうに変更させていただいて、それから、政府補助と保証というのがありますが、政府の保証ではなくて政府の補助というふうには先ほども申し上げたつもりであります。もう一度確認のために申し上げます。

それで、先ほど先生が述べられました補償率の内容についてであります。今の制度というのは原則一律九〇％という形で、保険会社が破綻のときの責任準備金等の補償率について保険の種類や予定利率等に応じた見直しを行うこととしております。

そうした改正内容について三つございまして、既存の契約者への十分な周知を行うこと、今後の募集時において十分な説明を行うこと、あるいは破綻時において契約条項の変更内容をわかりやすく説明するといったことにつきまして、これは金融審の方からも報告書において指摘をされております。このような指摘を踏まえて、今後とも各保険会社において十分な対応が行われるものと期待をしております。

金融庁におきましても、ホームページ等を通じてこれらの改正の内容を十分に周知徹底していき

たいと考えているところでございます。

○長沢委員 最後に、最も大事なことは、そもそも保険会社が破綻してセーフティーネットが発動されることのないようにしなければならぬということでございますので、今後の御決意を大臣にお伺いしたいと思います。

○伊藤国務大臣 今委員からも御指摘がございましたように、保険会社の破綻というものを未然に防止していく、このことが非常に重要でありまして、今日までも、そのために平成十年における保険契約者保護制度の創設以降、ソルベンシーマージンというものを導入していく、あるいは早期是正措置というものを導入していく、ディスクロージャーの充実、オフサイトモニタリングに基づく早期警戒制度の導入など、制度上、監督上の枠組みの整備を進めてまいりました。さらに、その実効性というものを確保していくために、検査体制の拡充でありますとか、あるいは検査監督の連携というものを十分に強化していく、このための取り組みを行ってきたところであります。

こうした取り組みによりまして、あるいは各生命保険会社の経営改善の努力を通じて、生命保険会社全体としては財務の健全性の回復あるいは改善というものが図られてきているというふうには認識をいたしているところでございます。

今後は、金融改革プログラムに基づきまして、市場が急速に拡大をしている医療保険等のいわゆる第三分野について、責任準備金積み立てルール等の整備、そして金融市場実勢に合わせたソルベンシーマージン比率の算出基準の見直しについて取り組み、保険会社の財務の健全性を確保することと破綻というものを防ぐよう引き続き努力をしてまいりたいと考えております。

○長沢委員 以上で終わります。ありがとうございます。

○金田委員長 次に、井上和雄君。

○井上和委員 民主党の井上和雄でございます。

本日の法案である保険業法の議論に入る前に、

前回の委員会で私が質問いたしました国際開発協会のIDAに対する第十四次増資に関して、多少質問させていただきまして、谷垣大臣、また田野瀬副大臣、わざわざおいでいただきまして本当にありがとうございます。

前回の委員会で私が申し上げたことは、第十四次の増資というのは、二千七百七十五億円という巨額なIDAに対する出資になるわけです。それにもかかわらず、私も予算書をいろいろ見ても、ほとんど、予算書のどこにもIDAのIの字も書いていない、全く不透明な形でいわゆる国際開発金融機関への出資がなされているということを感じさせていただきました。

また、この出資というものが、基本的にはもととは一般会計から出ているんだ。つまりは、出資国債を出してはいるんだけれども、IDAの場合ですと、今回の増資二千七百七十五億円のうちの六百九十四億円は、ことしすぐ支払うわけですね。だから、すぐ現金償還で一般会計から出しているわけです。ところが、すべてが国債費という形で予算書等には入っているわけですから、これはおかしいんじゃないか。もともとは一般会計なのに、要するに巨額な国債費の中にちよこつと入っていて、国民には全く不透明な形で実態がわからなくて、そういうことを私は指摘させていただきまして。

そしてその後、財務省の方からも資料をいただきました。このお配りしました資料の二枚目に、「十七年度予算における国際開発金融機関の現金償還額」、つまりは、これは一般会計から出すわけですね。実は、前回の委員会で私がIDAに対しては九百二十五億だという数字を御答弁いただいたんですが、これは平成十七年にIDAには千八百七十四億円。つまりは、第十四次の増資六百九十四億を含んでも、プラス千二百億ぐらいを出しているんですね。これはどうしてなのか、ちよつと御説明いただけますか。

○井戸政府参考人 お答え申し上げます。十七年度予算におきます償還額は、IDA分千

八百七十四億円となっておりますが、ただいま議員から御指摘ございましたとおり、この中には十三次分として千八百十億円及び十四次分の六百九十四億円が含まれております。

○井上(和)委員 つまり、前回の増資の分が現金で出されているということなんですね。トータルで二千三百億円という巨額な額になっている。そして、私は知らなかったんですが、さらにこの下に「拠出国債」というものもあるんですね。この拠出国債は何なのか、ちょっと御説明いただけますか。これが約九百十二億円ですね。

○井戸政府参考人 国際開発金融機関に對します国債による払い込みには、大きく出資国債と拠出国債と二つのものがございます。国内法上の整理としては三つの条件がございまして、これをすべて満たすものを出資国債で拠出するというようにされております。

第一の条件が、独立の設立協定を有する機関であり、協定で定められた本来業務の遂行のため必要な資金を提供する。二番目に、当該機関の運営に参画することを目的としたもので、貢献額に見合った投票権が付されている。三番目に、当該機関から脱退等を行った場合に、これまでの資金貢献額に比例した財産分配の権利が与えられる。この三つの条件を満たすものに対してのみ出資国債での払い込みが行われております。

それ以外の場合、例えば国際開発金融機関内に設けられます特定の業務目的のための基金、これに對しましては、要求払いの債務証書による払い込みを行う場合に拠出国債による払い込みが行われることとされております。

○井上(和)委員 つまりは、トータルで三千二百四十億円、これもまた一般会計ですね。これは、国際開発金融機関に今年度お金が渡されるということではないんですか。はい。では、それはもう確認しましたから。

ということ、この額を考えても、今一ページ目に、皆さんにお配りした資料「平成十七年度一般歳出概算」で、「(参考)ODA」、黒枠で囲って

ありますが、七千八百六十二億ですよ、ODAは、この三千二百四十億もODAなんですね。この三千二百四十億は一般歳出概算のODAの中に含まれているんですか含まれていないんですか、御答弁を。

○杉本政府参考人 先生御指摘の国債の償還分は、一般会計の主要経費別内訳におきましては国債費の中に含めておりまして、ここで言っておりますODAの中には含めておりません。

それは、一般会計の主要経費は、一般会計の中でどういった経費に財源を配分しているかということをお示ししているものでございますので、国債の償還という観点に着目いたしまして国債費の中に計上しているものでございます。

○井上(和)委員 それはそうでしょう。しかし、国民の多くは、ODAは、財務省が出している予算書を見て、七千八百六十二億で、去年に比べれば三百億減らしているんだというふうに思うわけですよ。ところがその一方で、国債費だからといって、ODA予算の半分近い、巨額な、三千億円という額が国債費という名目で一般会計から支出されているわけですね。これは、本当にその事実というものを隠している、極端に言えばうそ、少なくとも事実を正確には出してないと思いますよ。

だから、これを変えなきゃいけない。つまり、今こういつた非常に緊縮財政の中で、ODAに対する批判も強い、もちろん我が国としてしっかりと世界の貧困問題や開発途上国に對して責任を果たしていく義務はあるわけですね、しかし、そういう中でこういう非常に不透明なことがやられているということ、私はゆゆしい問題だと思つてい

るんですね。実は、前回私は大臣にちょっと質問通告を、大変申しわけなかったんですが、私がこういつたことを質問通告が終わった後で気がついたものから、十分な質問通告ができなくて大臣にも恐らく十分御理解いただけなかったと思うので、そういうことできょうはまずお伺いしたいんですが。

まず、予算書の問題です。つまり、出資国債とすることで国債費の中に入っていて全くわからない。本当にわからないですよ。そういうことに関して、大臣、どういうふうに考えておりますか。先日、私が主計局の方から聞いた、今後は財務省としても予算書にちゃんと書くということをおっしゃっているんですが、書くんだとしたらどの辺にどういうふうを書くのか、ちょっと御説明いただけますか。

○谷垣国務大臣 前回も井上委員に御質問をいただいて、私も十分勉強していませんでした。ですから、少し勉強させていただいて、もっと透明度を高める方法があるのならそれをとらせていただくと御答弁申し上げます。

そこで、今おっしゃった点ですが、一般会計のODA予算というのは、一般会計で出しているもののうち、これは今まで答弁もあつたかと思いますが、国際ルール、OECDの開発援助委員会をつくっているルールで、ODAに算定できるものを算定して出していることだと思つております。それを政府予算決定の際に集計して公表しているということになっていくわけですね。

それで、出資国債による出資をいつODAとして扱うかというタイミングについては、OECDのルールは出資国債の払い込み時点で算定をする、事業予算に計上するという事になっていくものから、OECDのルールでは、委員の指摘された、現実に現金償還した時点で再度計上するというわけにはいかない。こういうことがあつて、そのことが委員のおっしゃるわかりにくさにつながっている面があるんだらうと思つます。

結局、今のようなことを前提としますと、出資国債等の償還額を一般会計ODA予算として計上することはできないわけですが、その償還額については、各目明細書というのを出してありますので、各目明細書の中で国際開発金融機関ごとの積算内容を明らかにするという形で出せないか、そういうことで、各目明細書を見ていただければ償還しているものがはっきりしてくるという形で今検討をさせていただきます。

討をさせていただきます。

○井上(和)委員 今大臣のお話しになったOECDのルール、これは国際的な基準ですから、各国のODA予算をDACで決めれば、企画すると、それはそういうルールでやるでしょう。しかし、少なくとも日本国内で国民にODAを幾ら使うんですと予算を説明する上で、私はそうする必要はないと思つます。やはり、まずきちんと国民に我が国のODAとしてはこれだけの額を、一般会計から出しているわけですから、もとは同じなんですから、やるべきじゃないかと私は思つていただいてもね。

だから、それはODAとしてこの中に含まれないとしても、例えば備考として、これ以外に三千二百億円ですか、国際開発金融機関へ国債償還という形で支払うんだということをきちっと述べなければ、全体が全く見えないうじゃないですか。まして、その額がODA予算の半分近い巨額な額ですよ。いかがですか、大臣。

○谷垣国務大臣 ですから、予算と一緒にお出しする各目明細書を見ていただければその辺の姿が浮かび上がるように、それから、それぞれの機関ごとの積算根拠もあわせて、全体像がつかめるような形でできないかということで今検討をしております。

○井上(和)委員 それはぜひ検討していただきたいと思つます。また引き続き、私も機会があつたらこの問題に對して質問で取り上げたいと思つております。

ことしの予算に對して、私はやはりすぐ国民に對して説明するべきだと思つてですね、ホームページ等で国際開発金融機関に對しては今年度は三千二百四十億円支払います。それは、別に来年度の予算書を持つ必要はないわけですから、今すぐできるわけですから、私は、ぜひそれをしていただきたいんですね。そうすることに對して本當のODAに對する日本の国の予算がはつきりわかるわけですが、大臣、何とかやっていただけないでしょうか、検討していただくということ

だと思ふんですけれども。

○谷垣国務大臣 ODA全体をどういうふうにかかりやすく表示するかということ、ちょっとその辺も含めて検討させていただきます。

○井上(和)委員 ぜひよろしくお願いします。それでは、財務大臣及び副大臣、どうもありがとうございます。御退席して結構でございます。

それでは、引き続き、本日の議題である保険業法に関して質問をさせていただきたいと思ひます。

実は、私も共済に関しては、ことしの正月、娘にせがまれました、ペットの犬を購入いたしました。まさしく、子供がペットショーみたいなのところへ行つて、どうしても急に欲しくなつたということで衝動買いをしたんですが、トイプードルというもので、数十万円もするので随分高いものだなとも思つたんです。しかし、かわいい娘が欲しいということで……。ただ、ペットも飼つてみないと本当にかわいいですね。本当にかわいいものだというのを今認識しています。

それで、その際、当然、これは非常に高い犬ですから、ペット共済に入つたらどうですかというふうに勧められました。そうですよ、何十万円も出して買つてすぐ死んじゃつたら大変だなと思つて、保険料は月々二千円ちょっとで、何か一年間前払いしてくれと言われました。総額は二万四、五千円だったと思うんですけど、それを払いました。そうすると、六カ月以内にペットが死んだ場合には補償してくれる、また、病気になる場合も医療費の半分は出るんだということでございます。私も、本に出るのかなという思いはあつたんですけど、非常に高い買い物だから入つておいた方がいいだろうということで、この共済に入つたわけです。実際、犬を飼つてみて、お金がかかりますよね、本当に。獣医さんに連れていったり、注射したり、やはり保険は必要だなと思つておりました。たまたまこの法案が出てまいりまして、これはぜひ質問したいというふうに思つて、本日、質問に立つたわけ

でございます。

先ほどの長沢委員の御質問の中にあつたんですけれども、今ある無認可共済の数、六百幾つというお話でありまして、その後何か半分ぐらいが質問に対して回答してあるというふうなことをおっしゃつたんですが、ちょっともう一回そこを御説明いただけますか。どういう調査をしたかということですか。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。

これは私どもの調査ではなくて、総務省で、行政評価局というのがございまして、そこで昨年の四月から十月にかけて根拠法のない共済について実地調査をした結果が発表されておるわけでございます。

その中で、幾つか、根拠法のない共済といひましてもいろいろな形態がございまして、今御指摘のあつた点でございまして、例えば任意団体等による共済については四百二十二団体を把握して調査をしたわけですが、中には、行つてみたら実際にまだ共済を実施していなかったものが百十七ありました。あるいは、行つてみましたがもう既に休廃止となつていたものあるいは所在不明となつていゝるものが合わせて八十九あつた。さらに、調査への協力が得られなかったものが五十ありました。それを合わせますと、二百五十六団体は調査ができなかつたわけでございます。したがしまして、その残りの百六十六団体を実地調査いたしましたというふうな報告が出ております。

○井上(和)委員 今の数字をお伺ひしたのは、かなりの団体が調査ができないというふうな実態にあるんだということがわかりました。だから、それだけいかにかげんな共済がばびこつていたということにもなるのかなというふうに思ひます。そこで、今回、そういった意味で、共済に関して契約者保護のルールを導入するということは、私は意味のあることじゃないかなというふうに考えております。

それで、今回、一定の事業規模の範囲内ということで、少額短期、つまり保険金額が一千万円を超えない範囲内ということなんですが、恐らく一般的に考えても、一千万円というのは保険としてかなり大きな額ですよ。実は、私、一千万円以下の民間の生命保険会社の生命保険にも入つていますし、だから、そういう意味でこれはかなり大きいなというふうに思ふんですね。実際には政令で定めるといふことなんですが、これはどの程度と考へていらっしゃるんですか。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。

今、先生御指摘のように、今回の少額短期保険業者でございまして、これは、一定の事業規模の範囲内で、保険金額が少額で、保険期間が短期の保険のみを引き受ける事業者ということでございます。

今のお話で、保険金額というのは、法律上、一千万円を超えない範囲で政令で定める金額ということになっておまして、具体的に政令で定めることになるわけですが、この場合には事業者の引き受けるリスクの程度あるいは共済事業者の取扱商品の現状等を勘案しまして、やはり保険の種類ごとに定める必要があるだろうというふうにしております。

具体的には、人あるいは身体に係る保険であります生命保険あるいは医療保険等、これにつきましてもいろいろございまして、保険金額については数百万程度にしたいと思つております。一方で、実損てん補の性格のございまして損害保険の方につきましては、これは保険金額を一千万円というふうにしたいと考えております。

○井上(和)委員 生命保険に関しては五百万円、数百万円とおっしゃつていましたけれども、恐らく五百万円ぐらいになるんでしょうか。そして、損害保険に関しては一千万円ぐらいということですね。

今回、事業者の規模、つまりは、規制を受けない小規模なものの契約者数というのはどのくらいを考へているんでしょうか。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。今回の少額短期保険業者につきましましては、先生御指摘のように、非常に小さな規模、少数の共済というものにつきましましては適用除外というふうに考へております。

その具体的な基準でございますが、これも政令で定めることになっておりますけれども、一般に保険事業について、構成員の自治のみによる監督を理由に自己責任を問うことが可能というふうに考へられる規模として、私どもとして、基本的には構成員が千人以下のものにしたいというふうに考へております。

○井上(和)委員 千人というのは、そんなに大きくないということなんです。確かにそうだと思います。

それで、その次の質問に移りますが、今回、この無認可共済に關しての消費者センターに寄せられた相談では、募集時の募集方法というのが非常に問題だということが言われております。今回、共済に關してはセーフティーネットをつくらないというわけですから、やはりそういうことはきちんと契約時に、約款等できちつと書かれていなきやいけない。

私、一度大臣にたしか質問をしたことがあるんですけど。そういうリスクとかそういうものについて具体的に説明する場合に、とにかく説明したらいいんだということで本場に約款の下の方に小さく書いてあるとか、大きくは金融庁の認定共済ですというふうなことをうたつて、リスクに關しては小さく書く、そういうことが恐らくまかり通るんじゃないかというふうに思ふので、その辺をきつちりしないとかぬというのをたしか以前も大臣に申し上げたと思うんですが、こういうリスクのデイスクリージャーに關してはどういうふうに説明責任というものを担保していくか。大臣に、もちろん事務方でも結構ですけれども。

○増井政府参考人 お答え申し上げます。今回の少額短期保険業につきましましては、今先生おっしゃるように、リスクの説明というのは非常

に大事だと私も思っておりますが、何と申しまして、実際に保険を勧誘します保険募集人、これに対してどういう規制をかけるかということが大事だと思っております。

保険募集の適正性を確保するために、一つは、保険会社自体に対して保険募集人の公正な保険募集を行う能力の向上を図るための措置を講じなければいかぬという義務がございます。さらに、保険募集人の登録制度、保険募集人の重要事項の説明や虚偽表示の禁止などを定めました行為規制の規定もございます。また、保険募集人が仮に不適切な説明などを行った場合には、使用者責任として保険会社がその責任を負うというような規定が保険業法に設けられておりまして、今回の改正案におきまして、少額短期保険業者につきましてこういった規定も適用することにしてございます。

○井上(和)委員 私、いつも金融庁の方針に関しては非常に生ぬるいと思うんですよ。日本は文盲が非常に少ない社会ですから、書類に明確にきちっと書いておけば、ほとんどの人は目につけば読みますよ。しかし、ほとんどの場合が約款なんかの本当に下の方に小さく書いてあるから読まないんで、だから、先頭にびしっとリスクについて書けば、太い字で書いてあれば、きちっとリスクはみんなわかるわけで、その辺の認識が金融庁は非常に甘いと思わんですよ。ぜひ、これは前もお願ひしたんですが、リスクに対してはきちっとそういう文書等で目立つところに書くということ徹底していただきたいと思ひます。

最後に、これは直接は関係ないんですけども、最近、生命保険を売って、それを治療費に使ったり生活費に使ったりするというケースが、ほとんどアメリカで広く行われてきたわけですが、日本でも裁判になったケースがあるんですね。つまり、これは基本的に、がん等余命幾ばくもないということを言われた方が、自分の入っていた生命保険を会社買い取ってもらって現金をもらう。そのかわり、その生命保険の保険金は

本人が死亡した後に会社が受け取るということ、アメリカで今かなり広がっているというもののなんですね。

当然、日本でもこれからこういうことをやられる方、事業者も出てくると思ひますし、その二つとも私はあると思うんです。こういった保険の買い取りに関して、今、金融庁としてはどういう見解をお持ちなのか、お伺ひしたいと思ひます。

○伊藤国務大臣 今、委員から御指摘をされた点については、今後十分私どもとしても注視をしていかなければいけないというふうに思っておりますが、生命保険を本来の保険契約者から第三者が買い取る場合には、保険契約者の変更について通常は保険会社の承諾が必要とされているところでございます。

このような買い取り会社への契約者変更につきましては、存命中に生活、療養等の資金の受領を希望する契約者は買い取り会社に対して一般的には弱い立場にあるものと考えられ、これを保護する必要があるほか、故殺等のモラルリスクを助長するおそれがあることから、我が国の保険会社においては慎重に対応しているものと承知をいたしているところでございます。

我が国においては、今後こうした事業が普及していくかどうかについては慎重な見きわめが必要であります。いずれにいたしましても、取引の実態等を踏まえて、契約者保護等の観点から必要があれば、保険買い取りにおける規制のあり方について検討することといたしていきたいというふうに思っております。

なお、先ほど委員から御紹介ございました米国における保険買い取りについての、これはモデル法だと思ひますけれども、これは、買い取りの対象となる原契約者の保護とともに、こうした生命保険が投資商品として販売される場合の投資者保護を目的としたものと承知をいたしております。ただし、必ずしもこのモデル法がすべての州で導入されているものではなく、また、規制の内容もばらつきがあるものと承知をいたしております。

す。

○井上(和)委員 余命幾ばくもなくて、生活費が困ったとか、そういう方もいらっしゃるって、当然ニーズは出てくると思うんですね。だから、その辺、規制とニーズと両にらみでぜひ金融庁も注意してやっていただきたいと思ひますので、よろしくお願ひします。

それでは、質問を終わらせていただきます。

○金田委員長 次に、馬淵澄夫君。

○馬淵委員 民主党の馬淵でございます。

きょうは、保険業法の一部改正法律案、これにつきまして質疑の機会をいただきました。

私は、昨年十一月十六日の当財務金融委員会、一般質疑におきまして、いわゆる無認可共済、根拠法のない共済につきまして質問をさせていただきました。そのときには、無認可共済、いわゆる相互扶助の精神で、また無尽や頼母子講というような、本当に市民の皆さん方が知恵を絞ってつくってきたこうした共済制度そのものの、この特性、よさを生かしていかなければならないという一方で、悪質な業者の排除、これは当然ながら、我々政治にかかわる者がしっかりと法の枠組みを考えねばならない、こうした観点から大臣への質疑をさせていただいたと思ひます。

資本の論理で行われる保険業と違って、こうした共済制度というものは、そのよさを生かしつつ、どのようにしていくのか非常に悩ましい問題ではあります。そのときの質問の中では、これは旧法と呼ぶことになるんでしょうか、いわゆる保険業法の二条には不特定の者という区分があるということ、これについて私はお話をさせていただきまして、そして、ガイドライン、これらを示して、この保険業法違反の共済について、保険業法について、金融庁は責任を持って対処すべきではないかということをお伝えさせていただいたところであります。

こうした不特定の者というものの判断が難しいということであるならば、一方で、イギリスで行われているような、その規模によって、純資産の額によって規制をするという考え方も必要ではないか、このように私はお話をさせていただいたわけですが、それに対して大臣は、前向きに検討をしたい、こうお答えいただきました。私は、その前向きな検討の結果がこうした法案提出に結びついたのではないかとこのように、非常にこれは国会の審議というものについての一定の重みを感じているところであります。

さて、きょうこの法案の審議をさせていただくわけですが、せっかくこの一定の重みを評価させていただきたいとお伝えをしているにもかかわらず、この委員会の現場を眺めれば、与党の方々はいらつしやらないじゃないですか。

委員長、これはもう、我々が見ても明らかのように、与党だけでは定足数、足りないですよ。これは、審議をせつかくさせていただくという機会をいただいたにもかかわらず、この状況では、このていたらくでは、これは委員会を進めることはできません。これは、速記をとめてください。

○金田委員長 では、速記をとめて。
〔速記中止〕

○金田委員長 速記を起してください。
この際、暫時休憩いたします。
午後二時三十分休憩

〔休憩後は会議を開くに至らなかった〕

平成十七年五月六日印刷

平成十七年五月九日発行

衆議院事務局

印刷者 国立印刷局

B