



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	損害保険業における競争政策に関する一考察：料率・商品競争に関連して
Author(s)	惣福脇, 均
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 6, 181-213
Issue Date	1999-12
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/22309">https://hdl.handle.net/2115/22309</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	6_P181-213.pdf



# 損害保険業における競争政策に関する一考察

— 料率・商品競争に関連して —

そうふくわき ひとし  
惣福脇 均

## 目次

はじめに	182
第1章 価格に関する情報交換	182
第1節 EUの一括適用免除規則	183
第2節 加州反トラスト・ガイドライン	184
第3節 我が国での価格に関する情報交換	185
第2章 保険の共同引受行為	187
第1節 EUの一括適用免除規則	187
第2節 加州反トラスト・ガイドライン	188
第3節 我が国における独禁法の適用	188
第3章 保険料率の事前認可制度と独禁法の調整	191
第1節 審決・判決例の考え方	191
第2節 事業法と独禁法に関する議論	192
第3節 保険業法下での価格に関する自由競争の余地	194
第4節 事前認可制度の在り方	195
第5節 監督官庁と公取委の調整	197
第4章 危険要因の区分に対する規制	197
第1節 現在のリスク細分型自動車保険の危険要因の区分	198
第2節 危険要因の区分の自由化によりもたらされること	198
第3節 危険要因の区分に内在する問題	200
第4節 無保険車問題	202
第5節 自賠償保険制度との関係	202
第6節 危険要因の区分の規制の在り方	203
第5章 保険商品の標準化	204
第1節 EUの一括的適用免除規則	204
第2節 加州反トラスト・ガイドライン	205
第3節 我が国の場合	205
おわりに	205

## はじめに

損害保険業は、その公共性故に政府規制が必要であるとされ厳格な実体的監督を監督官庁より受けてきた。しかし、全体的な政府規制産業の規制緩和の流れに加えて国際的な圧力<sup>(1)</sup>によって損害保険業でも規制緩和の実施と競争原理の導入を図るべく、1995, 98年の2回に渡り、保険業法、損害保険料率算出団体に関する法律(以下、「料団法」とする。)が大幅に改正され、損害保険業は一気に規制緩和が進められることになった。

損害保険業においては保険業法の規制目的を補完するために、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(以下、「独禁法」とする。)の適用を独禁法の適用除外に関する法律(以下、「適除法」とする。)と保険業法によって免除され、算定会制度によって保険料率カルテル<sup>(2)</sup>が公認されてきた。保険料率カルテル制度は保険制度の安定・成長に大いに貢献し、保険会社の倒産を防止することで消費者保護の面もあった<sup>(3)</sup>が、他方では業界全体が独禁法の適用除外になっているといった誤解をもたらしたり、損害保険の最終需要者に利益が還元されているかわかりにくい状態になっていた。現実には各社一律の保険料率、ほぼ同内容の保険商品の販売の中で保険会社間で激しい契約獲得競争が行われていたが、その競争は新商品開発や保険募集人の教育の充実といった消費者に利益が還元される形よりも、広告や販売活動の強化・代理店網の拡大等といった形で現れることが多かったかもしれない。保険料率カルテルは事業者を超過利潤を保証し、消費者利益を阻害しているという批判が根強く<sup>(4)</sup>、他の政府規制産業と同様、損害保険業においても政府規制による弊害が効率の低下という形で現れた。そこで、損害保険業でも政府規制では実現できない効率化や技術革新を促進する「競争」<sup>(5)</sup>を導入する競争政策が求められるようになった。

今回の損害保険業における規制緩和の目的は利用者が内容と価格を比較しつつ商品やサービスを選択することができるよう価格設定を自由化

し<sup>(6)</sup>、競争の促進を図り消費者利益を確保することにある。その理想的なプロセスは、保険業法・料団法・適除法の改正による規制緩和、算定会改革、独禁法の適用除外の縮小により、まず、新規参入が促進される。新規参入者は既存事業者に挑戦するため特定の市場に特化する等して価格設定の自由化という競争ルールの変更を利用して消費者に一番訴求力のある価格を引き下げる戦略を採る。既存事業者はサービスの向上等でそれに対抗する<sup>(7)</sup>。その過程で消費者は価格の低下やサービスの多様化という恩恵を受ける。これらの消費者利益を確保するためには改革後の参入競争、価格競争、サービス競争を確保しなければならない、ここで独禁法の積極的適用の要請が出てくる。規制緩和、制度改革がなされても必ずしも自由かつ公正な競争が展開されるとは限らず、競争が確保されて初めて競争の成果としての効率化の利益が消費者に還元されることが期待される。損害保険業は規制緩和前に価格カルテルが公然と認められていたこともあって厳しい目で見られがちであり、市場において自由かつ公正な競争が行われるべく事業者は独禁法を遵守しなければならない。

損害保険業では従来より競争制限的な慣行があり、競争政策の強化にもかかわらず適用除外<sup>(8)</sup>や規制も残っている。それらは規制緩和でどうなり、どうあるべきであろうか。本稿では特に保険料率や商品内容の競争に関連して、料率に関する情報を事業者間で交換する行為、事業者間の保険の共同引受行為、料率の事前認可制度、料率設定の前提となる危険要因の区分に対する規制、そして保険商品内容の標準化について触れる。尚、我が国で損害保険業に対する独禁法の審決事例は2件<sup>(9)</sup>しかないため、EUにおける保険業に対する競争政策の例<sup>(10)</sup>やアメリカでも最も保険業に対して競争促進的かつ規制の強い立法が行われたカリフォルニア州の反トラスト政策の例<sup>(11)</sup>を不十分だが交えつつ検討していきたい。

## 第1章 価格に関する情報交換

従来、損害保険業での価格に関する情報交換、

特に算定会保険種目については料団法に基づく正当な行為として、また、交換主体となる事業者団体に対して旧適除法により独禁法が適用されないことになっており、料団法により料率算出団体を通じて会員会社に損害実績や会社経費などの統計データの交換や提供が行われ、料率算出団体で算出された料率の遵守義務が課されてきた。しかし、この度、算定会制度は改革され、適除法から料団法に対する独禁法の適用除外条項が削除された。旧料団法 10 条の 5 第 1 項の算定会料率の遵守義務は廃止され、料率算出団体は付加保険料率(社費等の部分)を除いた純保険料率(保険金の支払いに充てられる部分)のみの遵守義務のない参考純率<sup>(12)</sup>と、付加保険料率を含めた遵守義務のない基準料率<sup>(13)</sup>を会員会社に提供する制度へ移行することとなった。この改正により、料率算出団体のアウトサイダーは勿論、団体加盟会社間で付加保険料率の料率競争、純保険料率部分についても独自データに基づく料率競争が可能となった。

算定会制度改革によって価格競争が可能になって独禁法の適用除外が外れ独禁法の監視下に入り、それに伴って価格に関する情報交換のルールも変わった。一般的には競争者間で価格や統計上のデータを事業者団体を通して交換することは競争制限のために利用され競争制限効果をもたらすことが多く、独禁法上の関心が集まる<sup>(14)</sup>。しかし、情報交換一般は事業者に多くの情報を与えて事業活動を合理的にする効果があり、損害保険業では保険会社が保険事故発生の予測の精度を高め適正な価格設定をするために大数の法則が機能するような大量のデータが必要である。単独の事業者のみではそのようなデータの収集が困難な場合が多く、価格や統計データに関する情報交換を共同で行うことが独禁法上問題とならない余地がある。特に中小事業者や新規参入者にとって交換・提供される統計データは、事業者の料率設定業務の効率化を促進し、損害保険業への参入障壁を低くするなど競争促進効果がある。ここでは、EU、カリフォルニア州での保険料の情報交換に関する反トラスト法上の取扱いに触れ、我が国での情報交換

について述べる。

## 第 1 節 EU の一括適用免除規則

保険の価格である営業保険料は付加保険料と危険保険料とに分けられ、更に後者を二つの要素、(a)過去(頻度や請求件数)に関する統計的な証拠に基づく保険商品の費用(支払保険金)をカバーする事を目的とする純保険料と(b)将来(例えば、頻度や請求件数に影響を与えそうな一般的な条件)に関する予測の結果を含んで純保険料を上方あるいは下方に修正する要素に分けて考える<sup>(15)</sup>。(a)は引受リスクに応じてほぼどの保険会社でも一致するが、(b)は予測という主観が入るため、保険会社毎に分かれうる。

### 1. 保険料率の算定に関する情報交換

委員会規則 3932 号 2 条で純保険料(上記(a)に該当)の共同計算のための協定が適用除外されている。しかし、データ交換した保険会社が保険料の算定のためにそのデータを使用することを強制されてはならないと 4 条前段で規定されている。特に有力な事業者を含む事業者団体がかわっている場合、競争者間の規則的な情報交換によって一社の価格引き上げ行動がおそらく他社によって追隨されることが多く、通常の価格決定協定の効果はそれによって繰り返されるというのが競争政策当局の理解であった<sup>(16)</sup>。TEKO ケース<sup>(17)</sup>では情報交換は必ずしも有害ではなく、リスク評価に関連する情報交換をすることは個々でデータを収集するのと比較して消費者利益のために保険者のコストを縮減する効果があるとされ、委員会はその後の Concordato Incendio ケース<sup>(18)</sup>で特定のリスクの保険料水準の勧告に加えて火災リスクの統計的な情報、リスク低減の方策に関する研究の情報、そして外国市場に関する情報の照合や配分を含む協定に適用免除を与えることになった<sup>(19)</sup>。最終的に最終料率決定の自由が個々の保険会社に確保されていればよい。

### 2. 共同研究

委員会規則 3932 号の 2 条(b)では「保険会社に関係のない一般的な諸事情が保険事故の発生頻度も

しくは発生規模に対して与えると見込まれる影響<sup>(20)</sup>に関する研究の共同実施」(上記(b)に該当)が EC 条約 85 条の適用除外になっている。第 1 款の純保険料のように客観的な要素のみではなく「予測」という主観が含まれる要素であるが、新規参入やリスクの評価が難しい市場で統計データの編集を保険会社間で共同することは個々の保険会社のノウハウの改善をもたらす個々の保険会社のリスクの料率設定を容易にするものであり、また、この共同研究は将来の純保険料率を調整するのに必要で、情報交換に参加する保険会社には関係ない一般的な諸事情がリスクの頻度や規模に与える影響に限定されていることから適用除外を受けることになった<sup>(21)</sup>。

しかし、情報交換した保険会社が保険料の計算のためにそのデータを使用することを強制されてはならない(4 条後段)。

### 3. 適用除外の要件

委員会規則 3932 号 3 条では第 1, 2 款の成果は純粋に例示的であることが明示され、一般管理費、安全率、準備金の運用益等その他のコストはそれぞれ個々の保険会社ので算出しなければならない。また、プライスリーダー・シップを防止するために個々の参加会社が特定できるものではないと規定されている。

## 第 2 節 加州反トラスト・ガイドライン

保険会社間の価格決定の共謀の一部を形成する場合、情報交換は即違法である。価格決定の共謀の一部を形成しない場合、情報交換が独立した違法行為を形成するか否かについては交換される情報の性質、情報交換の手続のメカニズム、協定を取り巻く経済的な実態によって異なる。

### 1. 交換される情報の性質

予測純保険料率 (prospective loss cost) を算出するには (a) historical loss data, (b) loss development factor, (c) trend factor というデータにより将来の料率を予測する<sup>(22)</sup>。

#### (1) 過去のデータ (historical loss data)

支払済み保険金 (損害調査費を含む) と報告済

み事故に対する準備金の未調整の過去のデータの交換に関する協定は、提案 103 号による加州保険規則 1861.03 条 b 項(1)にあるセーフ・ハーバー<sup>(23)</sup>のおかげで「支払済みの事故や報告済みの事故への準備金に関する過去のデータを集めたり、編集したり、配布したりする協定」として保険監督官に届け出られる限り、州反トラスト法は適用されないとされている。カリフォルニア州司法長官の見解では、届出も上記のセーフ・ハーバーがなくても単なる過去の統計で将来の価格決定に直接関係がないものは反トラスト法上問題ないとしている<sup>(24)</sup>。特定の会社特有の情報や個別の市場、価格戦略を明らかにする情報で、確証のある競争促進的な理由がなかったり、価格共謀の証拠がある場合は反トラスト法上問題を生じる。

#### (2) 最終的な支払備金を見積もるための調整<sup>(25)</sup> (loss development)

提案 103 号のセーフ・ハーバーに該当しないが、必ずしも違法とは限らない。それは発行済みの保険証券の損害予測という過去のデータの分析のための保険数理上の技術であり、直接には将来の価格決定には影響しないからである。しかし、「予測・推定」という主観的判断要素を含み、調整後の備金データは将来の価格設定の出発点であり、間接的には将来の価格に影響する潜在性があり、また、統計年の選択、ウェイトの置き方やデータの仕上げ方、信用基準の適用方法などの共同決定は反競争的な潜在性があり、そのため、重大な反トラスト法上の関心を生じさせる。

#### (3) 予測された損害原価にインフレその他の変化を反映させるための調整<sup>(26)</sup> (trending)

未発行の保険証券の価格 (将来の価格) を設定する保険数理上の保険技術で、「過去のデータ」の分析と「予測された傾向」の分析に基づいたものであり、それは保険市場から競争の利益を奪うもので、将来の価格決定に直接関係するため、その共同決定は反トラスト法上、原則違法である。

### 2. 情報交換の手続のメカニズム

カリフォルニア州では届出された情報は公の情報になるので、通常であれば競争会社から直接入

手できない情報を公然と入手でき、純粋に私的な情報以外は公に交換されるならば問題ないという政策をとっている。しかし、私的なデータ交換には反トラスト法が適用される。

また、提案 103 号は料率の届出に関して個別申請のみを認めており、保険監督官が共同届出を求めたり、認めたり、保険会社間の料率調整や届出のための料率算出団体の結成を認めるような権限は廃止された。更に料率算出団体などが遵守義務のない料率であっても共同で調整すると競争者が市場で決めるべき価格に関する明示的な示唆と結びつくので、最新の価格設定のデータを交換することは違法となる。

### 3. 協定を取り巻く制度状況

規制されていない自由な市場ならば競争的な市場構造と市場行動が反競争的なデータ交換の潜在性を抑制する。価格カルテルを結んだとしてもカルテルを維持することが困難だからである。しかし、事前認可制度など料率に対する規制が強いとカルテル破りをしようとする監督官庁に届出し直さねばならず価格引き下げに時間がかかり、特にカリフォルニア州では届出された料率は公示され他社に容易に追従されてしまうのでカルテル破りのインセンティブは低いという状況にある。

### 4. 料率算出団体の存在

加州反トラスト・ガイドライン上では、料率算出団体と事業者団体を禁止しているわけではないが常に反トラスト法上反競争的な潜在性を持つとして関心を持たれている。禁止事項以外は共同出資会社と同様の扱いを受けている。

### 5. 連邦レベルでのマッカラン・ファーガソン法の改廃法案

連邦レベルでの保険価格の情報交換に関する反トラスト法上の扱いは、マッカラン・ファーガソン法により保険業の反トラスト法からの全面的な適用除外されているが、批判が強い。ここでは、漸進的に適用除外を外すことを意図している改正案について、参考までにセーフ・ハーバーとして価格情報の交換について規定しているものにも言及する。1989年に下院に提出された Brooks-

Edwards 法案はセーフ・ハーバー条項として、

- (a) historical loss data の収集、まとめ、配布
- (b) loss development factor の決定
- (c) trend factor の決定（但し、法案発効日から4年または2年の経過期間内に限る）
- (d) 取引制限を含まない保険数理サービスの実施を提案していた<sup>(27)</sup>。但し、1990, 94年の下院本会議で廃案となっている。

## 第3節 我が国での価格に関する情報交換

独禁法上問題となる情報交換は、「競争関係にある事業者間において、現在又は将来の事業活動に係る価格等重要な競争手段の具体的な内容に関して、相互間での予測を可能にするような効果を生ぜしめる場合」、「構成事業者間に競争制限に係る暗黙の了解もしくは共通の意思が形成され、又はこのような情報活動が手段・方法となって競争制限行為が行われている」場合<sup>(28)</sup>で、競争事業者間の行為としては詳細に過ぎたり、あるいは他の事業者の将来の事業活動の予測を可能にして価格についての一一致をもたらす場合には独禁法8条1項1号違反となる<sup>(29)</sup>。この度、旧料団法に対する独禁法の適用除外が外される一方、新規参入者や中小業者への情報提供の場面で料率算出団体が重要な役割を果たし競争促進することを期待されているが、料率算出団体の情報交換業務は独禁法の監視の下、違反とならないように慎重な対応をとられなければならない<sup>(30)</sup>。98年改正料団法で料率算出団体の法的安定性を確保し、独禁法の適用除外規定を必要最小限の部分について設けるとともに、初めて料率算出団体の業務規定が置かれた(料団法7条の2)。情報交換における料率算出団体の役割は変化しており、ここではその業務・役割について触れる。

### 1. 参考純率の算出・提供（1項1号）

「参考純率」とは料率算出団体が定めたリスク区分に対応する予測純保険料率で、保険料の一部を構成しており、料率算出団体が価格の目安となるものを提供することは事業者団体ガイドラインの第二・1-(1)-3「標準価格等の決定」に該当するお

それがあつた。しかし、参考純率はあくまで保険料率の一部に過ぎず、遵守義務も課されていないので料率算出団体がこれを参考値として提示しても独禁法には抵触しないと監督官庁と公取委の協議の中で確認されたことから、「参考純率の算出・提供」が料団法で料率算出団体の正当業務として規定され、法的安定性が確保された。

参考純率には会員から収集したデータを集計した実績統計に基づくものの他に未払い保険金等を加味した保険金の支払傾向の推定値及び災害統計や賃金・物価の傾向に関する外部統計を利用して将来の変動要因を反映させること(trending)も含まれるとされている<sup>(31)</sup>。しかし、上記で見たようにカリフォルニア州では将来の価格設定に直接関係するという理由でtrendingもアドバイザー・レート<sup>(32)</sup>の調整も認められていない。それを受けてカリフォルニア州やニュージャージー州等、trendingを問題視している州では米国ISO<sup>(32)</sup>もhistorical loss dataのみを提供している。但し、それ以外の州ではtrendingを含むアドバイザー純保険料率を算出して会員に提供し、EUでも共同研究の結果を使用することを義務づけなければ一括適用免除の対象となっている。これに対して我が国での独禁法、料団法、事業者団体ガイドライン上、どのように考えられるべきであろうか。trendingは料団法上の「参考純保険料率の算出」に該当するだろうが、この条項は独禁法の適用を除外しているわけではなく料団法上の正当業務であっても競争制限的効果が認められれば独禁法の適用を免れることにはならない。そして、一見、trendingは事業者団体ガイドラインの第二・1-(1)-4「共通の価格算定方式の設定」、9-1「重要な競争手段に具体的に関係する内容の情報活動」に該当し、独禁法の違反となるおそれがあると考えられる。しかし、trending自体は純保険料率の正確な予測のための技術的な手法で、この技術を共有・開発できることで保険会社は契約者にできるだけ確率の精度の高い純率を提供できる。しかもtrendingは参考純率の一要素に過ぎず、参考純率も契約者に最終的に提示される営業保険料の一

部(純保険料率が営業保険料率の大部分を占めることはない)で遵守義務のないものとして認められているので、trendingが保険料競争を実質的に制限することにはならないと考えてもよいだろう。

## 2. 基準料率の算出・提供(1項2号)

自賠償保険と地震保険の基準料率については料団法の7条の3の規定により独禁法の適用除外である<sup>(33)</sup>。

## 3. 保険料率の算出に関する情報の収集、調査及び研究・提供(2項1号)

この条文はいわゆるコンサルティング機能及びデータバンク機能を規定しているといわれるが、具体的には算定会保険種目以外の保険種目について会員会社から統計データを提出してもらい、データに基づく保険統計の作成・提供を行うこと等が挙げられる。しかし、強制的にデータの提出・使用を行うと独禁法違反のおそれがあるので、あくまでも参画は「任意」である。

コンサルティング業務として独禁法上問題となるのは、「構成事業者間に価格に関する共通の具体的な目安を与える価格算定方式を設定し」価格決定に代わるものである場合<sup>(34)</sup>、統一的な基準等を示す方法により原価計算の指導を行うことを通じて価格の一致をもたらす場合<sup>(35)</sup>は独禁法違反となる<sup>(36)</sup>。

データバンク機能として付加保険料率の提供することについては、各社で異なるはずの社費やその他手数料などを各社一律に遵守させるのは競争を制限することになるとの趣旨から今回の改正で独禁法の適用除外や料率算出団体の業務規定からは外れてしまった。しかし、監督官庁と公取委との協議の結果、7条の2第2項第1号により社費中の一部の費用(営業費・損害調査費)及び諸手数料(代理店手数料、募集費、集金費等)について、実額を担保項目別・物件別・種目別に収集し、集計して会員に提供することが可能となった<sup>(37)</sup>。ISOも過去数年間分の全米ベースの社費実績を参考資料として提供しており、特に新規参入者、下位会社の事業開始のための資料、効率化の

目標として一定の役割を果たしうる。

#### 4. 保険料率に関し、知識の普及、国民の関心及び理解の増進（2項2号）

消費者に対するデータバンク機能とされ、事業者団体ガイドラインの第二・9-5でも「価格に関する情報の需用者等のための収集・提供」は、原則、独禁法違反とならない行為とされる。

## 第2章 保険の共同引受行為

保険業界の慣行として規模、頻度、内容から見て単独事業者では引受が困難な特定のリスク（巨大リスクや集積リスク）については、保険会社間で当該リスクを共有し、分散するため再保険<sup>(38)</sup>や共同保険<sup>(39)</sup>が利用される。そして更に再保険消化さえ困難な特殊リスクについては（共同）保険プール（グループ）又は（共同）再保険プール（グループ）<sup>(40)</sup>によって引き受けられることがある。共同保険及び再保険は保険会社の経営安定化に必要な危険の同質性、危険の分散性、危険の大量性の原則<sup>(41)</sup>を充足させる有効な手段である。元受保険の担保力を拡大し、責任準備金維持の必要性を軽減する機能も持っている<sup>(42)</sup>。しかし、共同保険プール、共同再保険プールにおいて共同行為を維持するために保険料だけでなく保険の引受条件、保険期間などを事業者間で共同決定することがあるという点は競争制限的といえる。

保険の引受に関する共同行為慣行と競争政策の関係については、当該保険プールが特定の保険リスクをカバーするために必要とされる最低規模のものである場合には競争制限行為には該当しないと言える<sup>(43)</sup>が、その限界が問題となる。

### 第1節 EUの一括適用免除規則

保険プール自体は永続的・制度化されたものであり他に制限的でない特別目的の任意手段（任意再保険）があるのでEC条約85条1項に該当するが、プールが参加事業者のリスクに関する知識を向上させ、財政的な担保力を増し、リスクの引受技術を発展させることで合理化やコストの節約をもたらすならば85条3項の適用免除に該当する。

また、プールの構成員の事業上の行動の自由を制限するプールの協定条項も85条1項に該当する。しかし、プールの適切な機能にとって必要不可欠、もしくは少なくとも利益があるならば3項に該当して適用免除される<sup>(44)</sup>。委員会規則3932号の規定は、10条3.~4.、12~13条で自動的に適用免除される「白」条項を定め、11条で法的安定性の確保のために市場シェア・テストを定め、かつ6ヶ月以内に事前通知すればプールからの脱退できる自由を規定している。委員会のこうしたアプローチは共同出資会社に対する伝統的なアプローチと同様である<sup>(45)</sup>。

#### 1. 共同保険

引受会社の中でリスク評価に優れた会社が幹事会社として契約者と交渉し、幹事会社が設定する保険料だけでなくその他引受条件、期間などに他社が追随するケースが多い。規則11条によると市場シェアが10%以下でなければ一括適用免除の対象とならない。プールの機能、存続に必要な不可欠な制限をプールの参加者間に課すことが認められ、元受保険の場合は同じリスクを共有しているため営業保険料率の協定が認められる<sup>(46)</sup>が、最終需用者に対する価格競争を排除しているということで市場シェア・テストにおいて共同再保険より厳しいシェアの制限が求められている<sup>(47)</sup>。

#### 2. 共同再保険

仕組みは共同保険と同様だが、プールの機能、存続に必要な不可欠な制限として認められるのは元受保険料率ではなく、再保険料率の協定である<sup>(48)</sup>。

規則11条によると市場シェアは15%以下である必要がある。この市場シェア・テストは共同出資会社に対するアプローチと同様、プール参加者が当該プール外で引き受けているリスク分も計算に入れる。これに対して11条2項で異常災害リスクと加重リスク<sup>(49)</sup>について緩和措置が規定され、当該プール分のシェアが10%もしくは15%であればよい。但し、加重リスクについては当該プール外に同一もしくは類似リスクの85%以上の収入保険料がなければならない。

この市場シェア・テスト（共同保険プールも含めて）については必ずしも有効に機能していないという批判もある。市場シェア基準の前提となる市場を加盟国単位にするか、共同体市場単位にするかによっても結論が異なってしまう<sup>(50)</sup>。

### 3. 適用免除が与えられない場合

保険プールの一員の担保力が単独でリスクを引き受けられるほどに十分で大きい場合、保険プールの一員が市場支配的な地位を保持している場合、保険プールの協定合意が市場分割をもたらす場合、市場力が集中することによって他から保険が入手できなくなる場合、規則 3932 号 17 条に基づき委員会は適用免除の恩恵を取り消すことができる。再保険の共通購入やプールのリスクを他に再保険に出す行為の禁止<sup>(51)</sup>等の保険プールの機能に必要不可欠でない条項はそのメリットが検証されなければならない<sup>(52)</sup>。

保険プールは単独事業者では供給不可能な役務の供給を可能にし、競争促進的な面を有するが、上記のようにプール参加者間における制限として料率、保険契約条件を含むため、ひとたび保険プールが必要とされる規模を越えてしまうとプール参加者間の競争を制限してしまう。現在、EC 委員会の DG IV で保険プールが必要とされる規模についての検討がなされているが、競争に与える影響を考慮しつつ、法的安定性を確保するための明確な基準を設けることは非常に困難な作業であると思われる<sup>(53)</sup>。実際、規則の要件が厳しいこと、関連市場の解釈などが不明確なことから保険業についての個別適用免除の届出は保険プールに係るものが最も多い。但し、委員会での正式な適用免除決定はなく、ネガティブ・クリアランス<sup>(54)</sup>等が与えられることで解決されているようである。

ヨーロッパの再保険プールの実態は小規模なものばかりで、大手の再保険専門会社程の影響がないようである<sup>(55)</sup>。

## 第2節 加州反トラスト・ガイドライン

カリフォルニア州では提案 103 号に明示されたセーフ・ハーバーがなければ反トラスト法の適用

除外は受けられず、保険共同引受協定や再保険協定は明示のセーフ・ハーバーに該当しなくても必ずしも違法ではないが、通常の反トラスト法の監視下におかれ、EU 同様、共同出資会社に対するのと同様のルールが適用されることになる。

### 1. 強制的な共同引受

加州保険規則 1861 条 3 項(b)により、残余市場<sup>(56)</sup>対策などで保険の入手可能性を保証するために法律又は保険監督官が設立した共同行為のみが反トラスト法から適用除外される。

### 2. 任意の共同引受

ここでの共同引受協定には共同引受機構、自家保険プール、超過損害担保契約への共同参加等その他競争会社も一緒に参加するもの全てを含む。価格や取引量に関する制限は共同引受協定に内在的なものなので、協定の参加者の地位などにかかわらず、反競争的な潜在性がある。そのため、共同ボイコットや他の違法な共謀の一部でなく、保険の入手可能性や協定が存在しない場合以上に保険の担保力が増加することにより競争促進的な利益によって反競争的な効果を相殺することを示さなければならない。

### 3. 再保険

再保険も反トラスト法の監視下にあるが、当然に反トラスト法違反というわけではない。

再保険協定は巨大リスクの再保険引受に際して協定がなければ付随する取引費用の節減や市場の担保力の拡大に資するが、一方でカルテルの特性も持ち合わせる。再保険協定においては慣行的に幹事社が引き受け、交渉を行い、他の参加会社はそれに追随することが多い。それは幹事社によって設けられた価格や引受条件を強制的に遵守させるものになるおそれがあり、特に分野別の幹事社間でお互いの再保険協定に“従う”場合、反競争的な潜在性が強調される。更に再保険協定の構造上、当事者は共同で協定に参加しているのでカルテル破りをする動機や機会が欠けている。

## 第3節 我が国における独禁法の適用

保険業法の改正で元受保険の共同プールや共同

保険は独禁法の適用除外から外れたが、再保険プールに対する適用除外は維持された形になっている。この特殊な保険の共同引受行為に対して独禁法の適用を考える際、上記で見たように EU、カリフォルニア州では共に共同出資会社と同じアプローチをとっており、参考になると思われる。そこでまず、日本の独禁法の共同出資会社に対するアプローチについて簡単に整理する。

### 第1款 共同出資会社に対する独禁法のアプローチ

共同出資会社の設立については、新規分野への事業拡大、技術開発、生産・販売活動の合理化といった競争促進的な側面があり得るものの、例えば共同生産会社の場合はコストの共通化により、価格競争の余地が減少したり、共同出資会社の運営に際して出資会社相互間の情報交換の場となる可能性も否定できず、特に出資会社が競争関係にある場合は競争に与える影響がより大きいと考えられている<sup>(57)</sup>。

#### 1. カルテルの一形態としての共同販売

共同販売は出資会社が共同出資会社以外に販売しないことを協定するもので取引先制限の一形態である。共同販売機関は通常、販売価格も決定することが多いが、価格協定を伴ってなくても、参加事業者の市場占有率、参加事業者が共同出資会社を使う比率（取扱比率）が大きければ、不当な取引制限に該当し違法である<sup>(58)</sup>。保険プールについては協定の成立は明らかなので競争が実質的に制限されているかが主たる問題となる。競争の実質的制限とは「競争自体が減少して、特定の事業者又は事業者集団がその意思で、ある程度自由に、価格、品質、数量、その他各般の条件を左右することによって、市場を支配することができる状態をもたらすことをいう」<sup>(59)</sup>のであるが、その立証に当たって審決では市場シェアを上げることが多い。通常、カルテルはシェアが高くないと機能しないこともあり 80～90%に達していることも多いが、50～60%に達していれば競争の実質的な制限があると言われる。但し、共販機関のシェアが低くても当該協定が有力な事業者の結合であり他

の事業者も協定で決定された価格に追随するなど、協定当事者が実際に市場での価格を左右できる場合には競争の実質的制限が成立する<sup>(60)</sup>。

#### 2. 企業結合規制的側面からのアプローチ

共同出資会社はカルテルと異なり合計シェアが低くても成立し、市場での競争単位の一つとして機能し、その効果は合併に近いので独禁法 10 条 1 項（株式保有規制）もしくは 16 条（合併）と同様の基準で判断すべき場面がある<sup>(61)</sup>。企業結合規制における対市場効果要件は「競争を実質的に制限することとなる場合」であり、「こととなる」点でカルテル規制と文言が異なる。「企業結合の考え方」によれば、それは「企業結合により、競争の実質的制限が必然ではないが容易に現出する状況をもたらされることで足りるとする蓋然性を意味する」。競争の実質的制限の判断基準は「当事会社の地位」、「市場の状況」、「総合的事業能力」、「隣接市場からの競争圧力」、「効率性」が挙げられ、加えて共同出資会社の場合、「出資会社相互間の関係」、「共同出資会社の形態・目的」、「出資会社の業務と共同出資会社の業務の関係」が留意点として挙げられている。競争を実質的に制限することにならない場合として市場シェアが 10%以下もしくは参入が容易で寡占的でない市場であれば市場シェアが 25%以下かつ順位が 2 位以下という条件が挙げられている<sup>(62)</sup>。

#### 3. 共同研究開発に関する独占禁止法上の指針<sup>(63)</sup>

高度な技術開発を行う際の時間的・費用的なコストを圧縮し、技術の相互補完を行うことによって研究開発活動を活発で効率的なものとし、技術革新を促進するものであって、多くの場合、競争促進的な効果をもたらす。しかし、共同研究開発は複数の事業者による共同行為であるため研究開発の共同化によって競争が実質的に制限される場合、研究開発の実施に伴う取り決めによって公正な競争が阻害されるおそれがあり得るという認識の下、共同研究開発ガイドラインが公表された。競争促進的な効果のある共同行為の一形態として保険プールとも共通点があり、考え方が参考になるとと思われる。共同研究開発ガイドラインでは、

研究開発の共同化が競争を実質的に制限するか否か判断するに当たっての考慮事項として、①参加者の数、市場のシェア等、②研究の性格、③共同化の必要性、④対象範囲、期間等が挙げられ、特に参加者の当該製品の市場シェアの合計が20%以下である場合には、通常、独禁法上問題とならないとされている。

## 第2款 再保険プールに対する独禁法の適用

再保険プールは保険業法101条1項2号の規定により、下記の共同行為につき独禁法の適用除外とされている。

- a. 保険約款の内容(保険料率に係るものを除く)の決定
  - b. 損害査定方法の決定
  - c. 再保険の取引に関する相手方又は数量の決定
  - d. 再保険料率及び再保険に関する手数料の決定
- ### 1. 適用除外の条件

しかし、本来独禁法に違反する可能性が高い共同行為について独禁法の適用除外が認められるために下記の条件がある。

#### (1) 保険技術上の必要性

101条1項2号で、「危険の分散又は平準化を図るために予め損害保険会社と他の損害保険会社との間で、共同して再保険をすることを定めておかなければ、保険契約者又は被保険者に著しく不利益を及ぼすおそれがあると認められる場合」と規定されている。リスクが大きかったり、安定性が低いなどにより再保険プールがないと元受保険が成立し得ない場合など保険技術上必要な場合に限り、適用除外が認められるということで、保険会社の経営の安定に資するというだけではこの要件は満たされないと解される。しかし、この要件の意味は必ずしも明確ではなく<sup>(64)</sup>、信頼に足る統計データが存在しない、当該リスクに関する情報、知識がなく、リスクの高低・区別が識別できない場合が考えられよう。

#### (2) 適用除外の例外事由

102条1項但書に適用除外の例外事由として、「不公正な取引方法を用いるとき」、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより保

険契約者または被保険者の利益を不当に害することとなるとき」が挙げられている。本来、再保険プールは一定の取引分野を実質的に制限することが多いので、後者の「保険契約者等の利益を不当に害することとなる」の要件に意味があるはずである。同規定は協同組合の適用除外と同様の弊害規制方式(独禁法24条)で、同様に考えると再保険プールの行為によって市場支配力が形成され、それが保険技術上の必要性の範囲を越えて行使された場合を指すことになろう<sup>(65)</sup>。

#### (3) 監督官庁の事前認可

102条1項1～4号には監督官庁の事前認可の要件(不況カルテル及び合理化カルテルを公取委が認可する場合の要件と極めて類似)が規定されている。

#### (4) 公取委の同意

105条1項に公取委による監督官庁の事前認可への同意が規定されており、公取委は102条1項但書の例外事由、102条1項1～4号の認可要件を満たすか否かの判断を行う。日本の再保険プールの場合、参加会社の合計市場シェアがかなり高く(全社加入が多い)、問題とされやすい。特に102条1項但書の「一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより保険契約者または被保険者の利益を不当に害することとなるとき」の解釈が問題となろう。

1. (2)で見たように「市場支配力が形成され保険技術上の必要性の範囲を越えて行使される場合」についてが問題である。共同研究開発ガイドラインを参考にすると、参加者の数や市場シェア等、リスクの性質、共同引受の必要性、対象範囲や期間等を考慮しての総合判断ということになるだろう。個別事案毎の事情を総合的に判断するのであまり意味がないかもしれないが、法的安定性を確保するために客観的な基準として市場シェアなどで示せないだろうか。その基準を考えてみると、「企業結合の考え方」によれば市場シェアが10%以下であれば競争の実質的に制限することとならないとされており<sup>(66)</sup>、市場シェアによるセーフ・ハーバーを設けるとしても基本的にはこの程度で

あろうが、再保険プールが元受保険の保険料率に直接、影響を与えているわけではないことを考慮すると EU 一括適用免除規則の市場シェア基準の「15%」や共同研究開発ガイドラインの「20%」という限界が参考とされてもよいのではなかろうか。ただ、いずれにしても日本における再保険プール参加会社の市場シェアは20%程度のように低くなく、「保険の技術上の必要性」がある限り市場シェアは高くても認められる余地があるので、最終的には EU の個別適用免除の届出と同様公取委への事前相談が必要となろう。

日本機械保険連盟事件において機械保険の再保険プールの「アズ・オリジナルの原則」という慣行によって再保険料率と元受保険料率が同じになっていることについて、公取委は再保険プールの慣行の効果が元受保険の料率競争を制限しているものと厳しく指摘している<sup>(67)</sup>。再保険プールについては独禁法の適用除外規定があるとは言え、公取委の同意が必要であるため独禁法を意識した行動が求められるようになっている。

### 第3款 元受保険プール・共同保険の取扱

保険業法の改正によって、元受保険プールと共同保険については独禁法の適用除外は受けられず、独禁法の監視の下、違法性を判断されることとなった

#### 1. 元受保険プール

今回の改正で独禁法の適用除外が外れたからには独禁法を適用した上で判断されることになり、元受保険プールで唯一存在した原子力保険プールは101条1項1号の適用除外に移行している<sup>(68)</sup>。第2款で検討したように、「企業結合の考え方」によれば元受保険プールでもプールの参加会社の市場シェアが10%以下であれば、競争の実質的制限に当たらず、小規模事業者が担保力の増強のために利用する余地は残されていると考えられる。これは EU と同じ基準である。

#### 2. 共同保険

今回の改正で共同保険も独禁法の適用除外から外れたが、個別契約毎の共同保険は独禁法上違法なものではなく、特に適用除外として明示する必

要はないという趣旨で適用除外が外された<sup>(69)</sup>。独禁法の監視下で問題とされやすいのは共同保険の幹事会社が決定する保険料率やその他の引受条件に非幹事会社が追随するという慣行であろう。保険会社の信用リスクの回避、事務の効率化のため等、契約者側からの共同保険の提案・要求で共同保険は行われることが多いが、相互取引や株主優先による共同保険のシェアの割り振りを保険会社が強要しているとすると拘束条件付取引に該当したり、参加保険会社間の顧客獲得競争が実質的に失われ保険の料率や商品内容について協調的な行動がとられるおそれがあると公取委は指摘している<sup>(70)</sup>。しかし、価格競争や商品・サービス競争が少なかった時代の慣行でもあり、事務効率や費用の点、保険者が望ましい共同保険者が得られなければ共同保険は成立しない点等から共同保険より再保険の方が有利で<sup>(71)</sup>、今後は競争入札の導入等共同保険者間でも価格競争が予想されることから、共同保険の形態は減少すると思われる。

## 第3章 保険料率の事前認可制度と独禁法の調整

大幅な算定会改革と対照的に97年6月の保険審議会報告を受けて料率に関する事前認可制度は残された。保険業法が規定する事前認可制度は料率の審査基準の範囲外での料率競争を禁止しており、その点で競争を制限している。事業法で定められる事前認可制度に対して独禁法を適用する場合、独禁法の適用範囲、限界に関しては見解が分かれており、残された事前認可制度との関係で競争が行われる限界を画していかなければならない。また事前認可制度の前提として、従来、不透明な行政指導が介在していたと言われており、競争政策の強化と共に行政指導を含めた規制の運用の在り方がどうあるべきかについても併せて見ていきたい。

### 第1節 審決・判決例の考え方

独禁法と事前認可制度の関係については、従来、物価対策の観点から政府が価格について事前認可規制で価格をコントロールするのが当然という風

潮が強かったこともあり、当初、公取委も事前認可制度の下では事業者間で自由競争が働く余地はなく、事業者間で認可申請を同一内容に調整しても不当な取引制限に当たらないとする立場をとっていた。しかし、昭和52年にタクシー運賃の団体一括代理申請の廃止を運輸省に申し入れて以降、認可事項にも独禁法の適用がありうると見解を変更し<sup>(72)</sup>、事業法の価格規制と独禁法の適用の競合が問題とされるようになった。認可料金に対する独禁法の適用の是非が問題となった主なものとして下記のケースが挙げられる。

(1) 群馬県ハイヤータクシー協会事件<sup>(73)</sup>

構成事業者のタクシー運賃等の引き上げについて道路運送法（以下、「道運法」とする）が個々に事業者が認可申請することを前提としているのに対して、タクシー事業者の事業者団体が決定した内容を構成事業者に申請させたことが独禁法違反とされた。

(2) 三重県バス協会事件<sup>(74)</sup>

基準運賃率の上下15%を最高・最低額とする幅運賃制度下の幅内での料金カルテルは、料金認可制の下で競争が認められている部分における料金決定の協定・合意であるので、通常の価格協定と同様に独禁法が適用されると判断された。

(3) 大阪バス協会<sup>(75)</sup>事件

事前認可制度で違法とされる認可下限額以下の最低価格カルテルに対して独禁法が適用されるか否かが問われた事案。

公取委は本審決で独自の見解を表明し、認可幅外のカルテルに対して独禁法を一定の条件の下、全面的に適用できるとする余地を残した。しかし、その理論構成に対しては学説上批判も多い。

## 第2節 事業法と独禁法に関する議論

審決・判決例の流れを踏まえて、料金の事前認可制に対して独禁法を適用しようとする際、認可申請前と認可取得後の2つの局面に分けて考えてみる<sup>(76)</sup>。

## 第1款 認可申請前の行為

### 1. 中断説

事前認可制度下であっても、事業者が自由に決定できる範囲で競争があるのだから事業者間で申請料金を同一にすることは独禁法に違反することは明白である。その場合、事業者間で申請価格を共同決定しているのだから独禁法3条又は8条1項1号違反になると考えられそうである。しかし、申請内容について話し合い、合意がなされても、その後認可官庁の審査・認可を受けることで独禁法の違反状態は消滅する（中断説）という見解を公取委はとっていた。群馬県ハイヤータクシー協会事件では監督官庁の認可行為が介在していることから、その認可処分行為により違反行為の競争制限効果が消滅したと判断され、8条1項4号が適用されている<sup>(77)</sup>。

但し、中断説をとったとしても、事前の行政指導が一律同一額値上げを慣行化させている場合に事業者間で一括値上げ申請協定を締結したり圧力をかけて事業者に一括申請を強制させる行為の不当性をとらえて、3条や8条1項1号が適用される余地があるとする説もあった<sup>(78)</sup>。両者の相違点は、適用法条が群馬県ハイヤータクシー協会事件での公取委の見解では8条1項4号、根岸説では8条1項1号となり、課徴金納付命令の有無の点で重大な差がある。

### 2. 独禁法8条1項1号の適用

損害保険業の独禁法違反の一事例である日本機械保険連盟事件<sup>(79)</sup>のようなケースで、認可申請に係る料率のみのカルテルだったら8条1項1号と4号のどちらが適用されたであろうか。本件では監督官庁が申請内容を事前審査し、その認可申請手続きにおいても一括申請させた等の行為が本件カルテル行為を助長させた面があるが<sup>(80)</sup>、行政指導等により助長あるいは誘発された行為であっても独禁法違反行為の要件に該当する場合には同法の適用が妨げられないというのがガイドライン<sup>(81)</sup>にも見られる公取委の見解である。認可を受けているとはいえ認可料率の決定のプロセスに違法行為があり、それを認可当局が特に容認してい

るわけではない場合は認可が違法性を消滅させるとは言えず、独禁法の要件どおりに見れば8条1項1号の適用は妨げられないが、どのような排除措置を命ずるべきか難しい問題がある。個別に料率認可を再取得することを命じれば、違法が宣告された後の再取得であり、社会的な批判もあり得るので全社一律の申請にならない可能性はあろう。

しかし、事業法の事前認可制度の性格を見ると、行政法上、認可は補充的性格を持つとどまり変更認可は原則として許されないのだが、保険業法にしても大阪バス協会事件で問題となった道運法にしても認可料金の上限と下限の審査基準を持ち、かつ変更認可の申請命令（保険業法131条、道運法31条1項2号）とその申請がないときの罰則（保険業法333条1項36号、道運法100条2号）も用意されており、実体的監督主義が貫かれている。特に変更認可の申請命令は行政法学上の「下命」に該当し、競争秩序についての規範を定立する権限を留保している。ということは、特に変更命令もなく認可を受ければ料金は監督官庁の判断が深く介在し、認可を受けた私人たる事業者の責任を追求しうる余地も狭くなっているとも言える。監督官庁がカルテルを容認していないまでも、その行政介入の実態によっては制裁的な性格を持つ課徴金の納付を事業者にのみ命じるのは酷ではなかろうか。

## 第2款 認可取得後の行為

### 1. 学説の整理<sup>(82)</sup>

#### (1) 全面適用否定（消極）説

政府規制分野の事業行動は一般法である独禁法ではなく特別法たる事業法に運用が任され、一般法・特別法の原則により独禁法の適用の余地は一切ない<sup>(83)</sup>。

#### (2) 全面適用肯定（積極）説

適用除外規定が法律上明示されていない限り、独禁法の適用が可能である<sup>(84)</sup>。大阪バス協会事件での公取委の審査官の立場はこの立場をとっているように思われる。

#### (3) 適用否定説寄りの折衷説

事業法が自由な競争を否定する範囲においては独禁法の適用は及ばないが、事業法が自由な競争に委ねる範囲では独禁法の適用が及ぶ。特別法の趣旨・解釈と矛盾・抵触しない範囲では一般法たる独禁法も適用され、適用範囲は事業法の規定の解釈によって定まる<sup>(85)</sup>。

#### (4) 適用肯定説寄りの折衷説

認可自体は行政行為上の補充行為でしかなく、適用除外規定がない以上、協定行為は独禁法の適用対象となるが、認可料金等が法秩序全体から妥当視され、実質的に適正でカルテル締結が妥当である場合<sup>(86)</sup>、また明らかに独禁法の規定に反する行為をなすべきことを義務づける場合<sup>(87)</sup>は事業法上違法な料金を是正するためのカルテルの違法性は阻却される、もしくは後法優先とすべきである。

## 2. 独禁法の適用の可能性

学説は前述の通り、適用除外規定がなければ独禁法の適用は免れないとする説から特別法・一般法の原則によれば独禁法に事業法が優先するという説まである。中でも政府規制産業一般における競争政策の強化が強調されている中で、政府規制産業を全て独禁法から適用除外してしまう全面適用否定説（上記(1)説）や競争政策以外の法目的を全く無視してしまいかねない全面適用肯定説（上記(2)説）はとりにくい。学説も評価が分かれている。

独禁法は積極的に幅広く適用されうるという意味で経済法の基本法であり且つ一般法であると位置づけられる。これに対する事業法は「競争」とは異なる「規制」という手段で独禁法と同様の究極の目的を達成しようとしている点で特別法と言えよう。但し、特別法・一般法の関係にあるとしても、特別法がどの範囲・程度で一般法に優先するかについては関係法の目的、趣旨・性格、法的規制構造等を検討しつつ具体的な事案に応じて決定されることが必要でもある<sup>(88)</sup>とされている。ここでは認可料金の料金幅がある場合の実勢料金の水準という観点から場合分けし、独禁法適用の効

果と事業法の趣旨・目的から独禁法の適用の可能性について考えてみる。

(1) 料金水準が認可幅内の場合

認可料金に幅があるのは事業法が認可取得後であっても価格設定に関して自由な競争に委ねている部分があるということである。この認可幅の範囲では通常通り独禁法が適用されると考えられる。審決でも前述の三重県バス協会事件において確認されている。

(2) 料金水準が認可上限額超の場合

認可上限額超の料金水準は事業法上存在してはならない水準でその料金を維持しようとする共同行為に対しては事業法でも是正されることが予定されている。純粋に特別法・一般法の原則の観点から考えると、認可上限額超の料金水準は事業法が競争を禁止している部分であり独禁法の適用の余地はなさそうである。しかし、独禁法が適用され、競争が機能すれば一般的には価格が低下し、いずれ認可幅におさまらるだろうという期待もでき「高価格による消費者利益の減少の防止」という事業法の目的も同時に達成されることになる。事業法の目的という観点からは独禁法の適用が肯定される余地がある。

(3) 料金水準が認可下限額以下の場合

事業法上競争を禁止している料金水準で、かつ独禁法を適用すると事業法の目的・趣旨を達成できない場合であり、特別法・一般法の原則からすると完全に一般法の適用は排除される。

しかし、大阪バス協会事件でも問題となったのは、特別法に規定されていない行為（価格の共同決定）について一般法である独禁法が「明示的に」禁止している点である。事業法も独禁法も究極の目的は同じ（公正競争の確保、消費者の利益の保護等）という点で特別法と一般法という関係に立つ。だが、事業法は「適正な価格水準の維持」のために料金水準を規制し、独禁法は「公正かつ自由な競争秩序の維持」のために競争制限的行為を規制するというようにその実現方法が異なり、究極の目的よりも下位にある両法の「直接の目的」も異なっている。そのため、実際には独禁法の解

釈からすると事業法と衝突しているところはないといえるのではなかろうか<sup>(89)</sup>。大阪バス協会事件の場合、道運法は認可幅内での料金競争を予定し、認可幅外の料金の是正については監督官庁が道運法所定的手段（刑事罰（道運法 99 条 1 号）、料金の変更命令（同法 31 条 1 項 2 号）、免許の停止・取消（同法 40 条 1 号）等）が準備されている<sup>(90)</sup>のだから、それ以外の方法で、しかも一般法である独禁法が「明示的に」禁止している「対価の共同決定」行為によって是正されることは許されない。確かにバス協会のカルテルが目指していたのは事業法の遵守だが、そもそも、法令遵守は各事業者毎の責任で行うもので、法令遵守のためのカルテルということが正当目的であるとしてもカルテルは各事業者間の意思の連絡や協調的行動を生じさせやすく、認可幅内の料金水準に復帰したとしてもカルテルの弊害を生じたり事前認可制度が悪用されやすい。法令違反の是正は自力救済的にカルテルという手段によって事業者間で行われるのではなくあくまでも監督官庁が行うべきで、事業者間の共同行為は独禁法が「明示して」禁止しているのだから、独禁法の解釈上他の行政機関の法の執行状況に左右されることなく、料金認可制度の下での法令遵守のためのカルテルも原則、独禁法が適用されるということになりそうである。

ところが、そうすると最初の問題に戻って法令遵守のためのカルテルは排除され競争が回復することとなり価格が更に低下し、特別法である道運法の目的（事前認可制度の下限規制の意義<sup>(91)</sup>）は達成されないことになってしまう。事業法と独禁法は異なる直接の目的のために作用するので、結果として独禁法の規制権限を行使することで他方の目的を阻害することになる。現実には行政の重複を避けるために公取委と監督官庁が調整するという場面もありえよう<sup>(92)</sup>。

### 第 3 節 保険業法下での価格に関する自由競争の余地

大阪バス協会事件は貸切バス事業の特殊性を含む例外ケースとも考えられるが、損害保険業でも

同じようなことが起きうるだろうか。

### 1. 道運法と保険業法との比較

両法における目的規定、料金競争についての規定、料金競争の監督方式に関する規定、料金競争の監督方式に関する規定、違反行為の是正手段に関する規定はほぼ同内容である。法運用に関する行政の姿勢は、道運法下のバス事業において監督官庁は事前認可制度の規定がありながら実勢料金が認可下限割れしていたのを黙認していたが、損害保険業における料率認可の審査基準は上記のように監督官庁の裁量が広く、今後厳しく認可外の料金競争を取り締まるか否かは監督官庁の認可制度の運用次第である。

### 2. バス事業と損害保険業との比較

#### (1) 認可料金の水準

同一地域・同一料金の原則の下、バス事業では認可料金水準が同一であったが、損害保険業の場合は、自由化直後は保険会社毎に認可申請段階でばらつくだろう。しかし、自由競争状態でも損害保険業自体は参入が容易になったとはいえ事業者数も少なく、他社の出方に合わせたほぼ同一の料率水準に収斂していくと考えられ、標準化された商品ほど通常価格が一致する傾向があるので<sup>(93)</sup> 全社の料率水準が全く同一でなくてもかなり狭い幅内に安定することはありうる。

#### (2) 価格の引き下げ圧力

バス事業において認可運賃以下の競争激化したのはバス事業者に対して交渉力のある大手旅行代理店が仲介した分野であった。需要の価格弾力性が大きく、旅行代理店側が価格交渉力が大きかったため価格引き下げ圧力が強く、認可下限額以下の役務の提供を余儀なくされた。損害保険業では保険需要の間接性<sup>(94)</sup>、地域別・保険種目別に契約獲得量の多い大手代理店のマーケット毎の取引交渉力の強さ、需要の価格弾力性の大きい企業保険分野で激しい競争、原価の事後確定性や供給の無限拡張性という損害保険の特殊性<sup>(95)</sup> から認可料金以下の取引が常態化する可能性はある。

### 3. 自由競争の余地

保険業法は道運法とほぼ同様な規定の仕方をし

て、料率の審査基準における認可幅の大きさや特に自動車保険においては認可料率に幅が認められており、料率の自由競争の余地はバス事業とほぼ同様に認められている。故に原則的には独禁法が損害保険業の料率認可制度下の共同行為に適用されることが妨げられるとは言いがたい。

自由競争を制限するのは事前認可制度の上限下限のみで、大阪バス協会事件のような状況を引き起こすか否かは事前認可制度の運用次第である。

## 第4節 事前認可制度の在り方

### 第1款 事前認可制度の存在意義

算定会改革は大幅になされたが、規制緩和・競争の徹底に反して敢えて事前認可制度が残されているのはなぜだろうか。1997年6月の保険審議会報告は、商品・料率の事前認可制度に関して「EU諸国では廃止されている一方で、米国では州により異なるものの当局による慎重な規制や審査が維持されており、いわゆるグローバル・スタンダードを特定することは難しいが、算定会改革の結果、我が国では消費者保護や保険会社の健全性の確保に支障が生ずることのないよう、最低限必要な監督を行うとの考え方にに基づき、認可制を維持することが適当」としてしている。保険業法は、上限規制については「合理的 (not excessive)」と規定し、契約者に理解が得られかつその負担に耐える料率水準で、保険契約者の利益保護を目的としている。下限規制については「妥当 (not inadequate)」と規定して、保険者の運営費用と利潤をまかない、かつ、危険の変動や異常危険に対抗できるだけの担保力を保障できる料率水準で、保険者の担保力の確保を目的としている<sup>(96)</sup>。事前認可制度の目的は不当競争ないし破滅的競争を防止し<sup>(97)</sup>、また独占的料金の設定を防止することであり、その目的をもって損害保険業において事前認可制度が残されたことは軽視されるべきではない。

### 第2款 規制の失敗

しかし、損害保険業で規制が残された一方、留意しなければならないのは、保険業における「規

制の失敗」の例がアメリカで多くみられており、規制制度の運用については非常に注意を要するということである。アメリカの1950～70年代では事前認可申請から認可が下りるまで時間がかかり、インフレや賠償額水準の高騰にもかかわらず政治的影響を受けた料率引上げ抑制政策により、保険会社の引受拒否・制限、保険の入手可能性(availability)の問題が生じ、事前認可制は運営の硬直化を招いた。

大阪バス協会事件で監督官庁が事業者の認可料金不使用に対する規制を行っていなかったことについて規制の形骸化・失敗があったと指摘されている<sup>(98)</sup>。監督官庁が規制を行わなかった理由は明らかになっていないが、実際、事前認可制度を事業者に遵守させるために監督官庁が価格規制・介入を行って実勢料金を引き上げさせることは事業の健全性の維持するため事前認可制度に下限規制が設けられているとはいえ、業者保護といった消費者等からの批判、政治的な圧力も強い。それよりも実勢料金については黙認し、認可料金をできるだけ高い水準に維持しそこから値切られても高い実勢料金と事業者の健全性を維持しようとしたと推測できないだろうか。監督官庁の事前認可は、料金値上げを抑制するのは政治的に評価が高いが、値下げを認めなかったり、値上げを認めることは政治的な圧力や消費者の批判が強く非常に困難であることが予想される。批判に耐え、説得力のある根拠が必要だが、価格の下限規制の必要性を立証したり、そのために事業予測や保険リスクの予測することは事業者は勿論、監督官庁にとっても困難である。上記の仮定が当たらずしも遠からずということであれば、我が国でもバス事業において上述のアメリカと同様の規制の失敗が起こっており、算定会料率カルテル体制が改革され損害保険事業もバス事業の競争状況に近付きつつあることから、我が国の損害保険業でも「規制の失敗」が起こる可能性は十分あり得る。保険会社に認可申請、価格設定の自由が与えられても、認可段階で監督官庁が規制の運用を誤れば、結局、競争や保険制度に悪影響を与えかねない。

### 第3款 規制の在り方

#### 1. 認可申請前の行政指導・介入

従来は事前認可制度下での行政介入による価格協定が多かったが、規制緩和の流れの中で不透明な行政指導への批判が高まり行政介入は後退していく方向にある。事前認可制度においては、事業者側に情報の偏在があり監督官庁が事業者から情報提供を受けたり事前審査を行ったりすることが最小限必要であるが、カルテルを助長するような行政介入はあってはならず、事業者としても監督官庁の調整を期待、依存することなく独立した行動をとらなければならない。

#### 2. 認可申請後の規制・監視

事前認可制度が存在するからには監督官庁の裁量は法文上の審査基準が定めた幅の中では認められるが、大阪バス事件のように認可幅外での料金を黙認し、認可制度を形骸化させるのは監督官庁の裁量といえるであろうか。実勢料金が認可申請されれば認可を受けうる水準であってもそれを黙認するのではなく、あくまで実勢料金が現状の認可料金幅外であれば、認可の再取得をさせるなどの必要性がある。認可制度の在り方として認可外の料金競争を監督官庁が黙認するようなことはあってはならず、黙認しても問題がないようであれば制度の廃止や緩和を速やかに行うべきである。保険業においては、特に破滅的競争による保険料の過大な引き下げ競争の防止や危険要因の区分の自由化による保険料の高騰の防止のために敢えて料率の事前認可制度は残されているのである。

##### (1) 「高すぎる」料率

事前認可料金を遵守させるために認可幅の上限超の料率については原則的には監督官庁が監視・規制する。但し、競争が始まれば競争には一般的・短期的に価格を引き下げる機能があることから活発な競争を通じて認可申請段階から価格低下圧力が働き認可幅上限額超の料率を排除することができる。それが事業法の目的にも資することになるので認可上限以上でのカルテル等競争制限行為による価格つり上げなどは独禁法の適用により競

争を促進することが認められるべきで、競争制限行為によらない非常事態時の上限規制を特に監督官庁は規制すれば足りよう。

## (2) 「低すぎる」料率

事前認可制度の下限規制は保険の商品特性から生じる“過当競争”の防止や事業の健全性確保といった目的も含んでおり、事前認可制度を残した趣旨からいっても、当面は厳格な下限規制を監督官庁は行うべきである<sup>(99)</sup>。しかし、厳格な規制を行うとすると保険業法上の審査基準では監督官庁の裁量がかなり広く“過当競争”の定義が不明確で審査も詳細になるので、アメリカの諸州のように多数の保険監督の専門家を擁する必要がある。

## (3) 不当に差別的でない

料率設定の際の危険要因の設定の仕方によっては契約者を差別的に扱うことができる。その要因の区分規制については、特に自動車保険について保険業法施行規則12条1項4号で規定されているが、この問題は後に第4章で改めて触れる。

## 第5節 監督官庁と公取委の調整

### 1. 認可申請前の行為

認可申請時に行政介入を受けつつ共同行為を行った事業者間に対して8条1項1号が適用されることについては独禁法の解釈上はやむをえないとしても、課徴金の問題などからも事業者にも厳しい印象を受ける。公取委が競争政策を強化し不透明な部分を排していこうとするならば、公取委自らが他の監督官庁の行政指導の内容については是非を判断することはできないので独禁法の44条2項により監督官庁の不透明な行政指導が競争政策に反していることを国会の場で明らかにして根本的な解決を図るべきではなかろうか。

### 2. 認可取得後の行為

事前認可制度に基づく監視が厳しく行われていれば大阪バス協会事件のような“認可幅外の競争”といった特殊状況は現れず、事前認可制度の厳格な執行の必要性が強調されるべきである。しかし、仮に監督官庁が事前認可制度の形骸化を黙認している場合もしくは監督官庁が把握できていない場

合はどうすべきだろうか。事業者間の共同行為に対する独禁法の適用については第2節第2款2.(3)で検討したように、独禁法の解釈上完全に排除する理由を見出すのは困難である。今後はカルテル違反者に対する独禁法違反の私訴が増加することを考えると行政機関相互の調整の観点から独禁法の適用の可否を論ずるのは狭きに失し、複数の法規制にかからしめられても各法律に基づき別個に判断されるのが原則という説<sup>(100)</sup>もある。

しかし、事前認可制度が形骸化していたという特殊な状況の下では公取委が独禁法を適用するだけで事業法の目的に反する結果がもたらされるのはやはり由々しき事態である。事業者の行為を監督官庁が黙認していたとすれば公取委から排除措置を受ける事業者にとって行政庁の意思が分裂していると映るだろう。

事業法の目的、独禁法の目的についてはどちらが優先するというものではなく、両立されるべきである。公取委と監督官庁との事前調整も十分に行われるべきだが、公取委が事業者に排除命令を出すことになるにしても透明性を確保するために監督官庁の故意の不作为などを直接採り上げないままで留めるべきではないのではなかろうか。不透明な行政指導に対するのと同様、積極的に競争と規制の調整を行うために独禁法44条2項によって国会に意見提出をして監督官庁の認可政策に関して競争政策の観点からの要請を行って<sup>(101)</sup>その是非は国会に委ねるという形で根本的な解決の道筋をつけるべきだと思う。なぜ監督官庁が事前認可制度に係る権限を行使しないのかを明らかにできるのは公取委の権限だけであり、競争政策を強化するという観点からも形骸化している規制は速やかに廃止されるよう促すべきである。

## 第4章 危険要因の区分に対する規制

保険会社は保険の引受利益を確実にするため低リスク層のみもしくは入手可能・予測可能な統計データに則ったリスク層をリスクに応じた保険料で引き受けようとする。しかし、従来の算定会制度の下では保険会社が特定の優良顧客層に絞って

保険を引き受けたり<sup>(102)</sup> 危険要因の区分を細分化するのは難しかった。規制が緩和・撤廃され自由競争が始まると一般的には価格は低下すると考えられているが、殊、保険の危険要因の区分の自由化に関しては価格が低下する人々もいれば、逆に価格が高騰する人々も出てくる。保険業は金融業と同様、供給者間で需用者の選択競争が行われる事業である。価格設定の前提である危険要因の区分は価格競争とは別の次元の引受選択競争をもたらす。危険選択自体は保険制度に内在する逆選択<sup>(103)</sup>の防止や道徳的危険を排除し、その巧拙が事業の収益に直接影響してくるため非常に重要で、この危険要因の区分は価格設定の目安であると同時に保険会社が顧客を選択する手段、マーケティングの手段として重視される。保険会社が純保険料のコストを圧縮できるのはリスクの選別強化だけである。規制緩和で主に期待されているのは価格の低下及びサービスの多様化そして消費者の選択肢の多様化であるが、マーケティング競争の激化によりその反対の現象が起こりうることから危険要因の区分の設定を自由競争に委ねて良いかという問題意識が出てくる。

料率設定の際の危険要因については、保険業法5条1項4号口で「不当に差別的でない」という要件を満たさねばならず、現時点で具体的には自動車保険の危険要因の区分について保険業法施行規則12条1項4号が規定されている。以下では特に自動車保険を念頭に置いて、この危険要因の区分の競争を制限する必要性について検討する。

### 第1節 現在のリスク細分型自動車保険の危険要因の区分

大蔵省は96年の日米保険協議の補足措置の合意でいわゆるリスク細分型の保険の認可を容認し、97年9月より認可した。認可に当たって、保険料格差の拡大や高リスク者の保険料の高騰など保険市場の混乱を防ぎ、保険の健全な需給関係の維持、保険料負担の公平化、健全な競争条件を整備するために当初は97年6月の大蔵省の事務連絡で「リスク細分型自動車保険」の取扱いに関す

る留意事項が示された。従来の算定会制度のもとでの区分<sup>(104)</sup>より範囲を広げ、年齢、性別、運転歴、用途、年間走行距離、地域、車種、車の安全装置、車の複数所有といった要因で競争の余地が残されている。当然、特定の危険要因の区分を使用して料率を設定することを強制する協定は独禁法が適用され違法とされよう。

ガイドラインの区分については様々な批判が考えられる。損害率が極端に異なる近畿と中国地方を同じにするのが公平か、地域区分については更に細分化してもよいのではないか、年齢や性別の要因についてはアメリカでは賛否両論あるのではないか、どの危険要因の区分が適切か、これ以上の危険要因の区分の自由化が好ましいのか、更に規制が必要なのか等々今後検討されなければならず問題を多く抱えている。

98年6月から保険業法施行規則12条1項4号に移行した際に、引受拒否の禁止、選別引受の禁止事項が削除されたが、選別引受や引受拒否の問題はどうなるか。実際に外資系保険会社のマーケティング戦略や拠点の展開の仕方は結果として選択的な引受となる面もある。しかし、この点をあまり強調しすぎると新規参入社や既存社が得意分野に市場特化しようとすることができなくなり、経営戦略の選択肢を狭めることになる。保険業法5条1項4号口の「不当に差別的な取扱」の禁止の線引きは非常に難しいものとなろう。尚、現在、大蔵省と金融監督庁によってこのガイドライン廃止のための実質的基準について、被害者救済に与える影響を踏まえて検討されている。

### 第2節 危険要因の区分の自由化によりもたらされること

上記の通り、自動車保険の危険要因の区分について規制があるが、危険要因の区分について更に自由に保険会社が設定できるようになった場合に想定されるメリットとデメリットについて考えてみる。

#### 第1款 保険契約者間の公平性の実現

従来の算定会の料率体系は危険要因区分が僅か

しかなくて契約者のリスクを正確に反映した料率体系とは言い難く、実質的には高リスク者と低リスク者との間でいわゆる内部相互補助が行われてきたと言える。内部相互補助は伝統的な経済的規制の観点から消費者の「公平負担の原則」に反し財政政策以外の料金政策によって所得再配分効果を持つ料金設定は原則的には回避され、慎重にされるべきとの考えが支配的であった<sup>(105)</sup>。

この弊害は危険要因区分の細分化によって解決されることになる。つまり、危険要因区分の細分化に伴い保険契約者は個人のリスクに応じた保険料の賦課が可能になり、保険契約者間の公平性が促進されることになって、内部相互補助も解消される。「逆選択」の防止にも資することになる。

## 第2款 危険要因区分競争による「効率性」の実現の観点

いったん危険要因区分の自由化が始まると、本来は低リスクであるのかかわらず内部相互補助があるために割高な保険料を課されてきた低リスク者層は、危険要因区分を細分化して低リスク者の保険料の引き下げが実現されれば、価格を重視する契約者はその区分をとる保険会社と契約するだろう(実際はそれほど単純ではない)。危険要因区分を細分化した保険料率体系に追随せず従来の平均保険料率体系を使用し続ける保険会社では上記の低リスク者が流出するだけでなく、危険要因区分を細分化した料率体系では高料率が課されるのを嫌う高リスク者が平均保険料率体系を採用する保険会社に流入してきてしまい、その結果、当該保険会社の損害率は高騰し平均保険料率は維持し得ず(逆選択を生じる)、危険要因区分の細分化を図って対抗しなければならなくなり、危険要因の区分の細分化はエスカレートしやすい。以上のように危険要因の区分を自由な競争に委ねることにより「適切な」危険要因区分が残って「効率性」が実現されるだろうかというのがここでの問題意識である。

### 1. 保険会社の経営の「効率性」

危険要因区分が細分化されると一部の低リスク者の保険料が値下げされるがそれは保険会社自体

が効率化することで得られたものではなく、本来のリスクに応じた価格設定をただけである。低リスク者を危険要因区分で抽出し低リスク層のみ値下げすることと競争による保険会社自体の効率化とすり替えることになってはならない。しかし、それは消費者利益に短期的には反映されないかもしれないが、危険要因の区分を自由に設定できることによって保険会社が経営資源を集中して特定の分野に特化していく場合、保険会社の経営上の効率化に資するともいえ、長期的には効率化の利益は消費者に還元されるとも言える。

### 2. 社会全体の効率性

社会にとっての「効率性」という概念は尺度が曖昧だが、考えられるものを挙げてみる。

#### (1) 社会的なコストにおける「効率性」

従来の制度は危険要因区分を少なくして、高リスク者に対しても自動車保険へのアクセスを容易にし、かつ加害者の自己責任をできるだけ果たさせ、自動車交通事故の被害者救済にかかる社会的なコストを軽減しようとしたもので、低リスク者と高リスク者間の内部相互補助の問題は社会的な要請に応えたものであったとも言える(そのようなコンセンサスがあったかは別であるが)。危険要因区分の自由化はこの秩序を壊し、無保険車問題(後述第3款参照)を引き起こし、社会的なコストを増大させかねない。但し、その「社会的」なコストなどを測る尺度は不明確である。

#### (2) 保険契約者の行動の効率化

合理的で正確なリスク評価が実現可能であれば、保険危険要因区分の設定の仕方によって契約者に保険料コストと保険事故発生防止のためのコストを比較し、効率的な行動をとることが誘導でき<sup>(106)</sup>、社会全体の効率性が高まることになりうる。そのような保険の損害抑止機能を重視するとできるだけ契約者本人が制御可能なものにしなければならず<sup>(107)</sup>、それに反する危険要因区分の自由化は社会全体の効率化の効果を薄めることになってしまう。しかし、契約者本人が「制御可能」な区分とは何か、契約者本人の行動変化によって保険料コストがどれだけ節約できるのか消費者が理

解しないと効果が薄く、社会的効率性を測定する尺度がないという問題がある。少なくとも現時点では危険要因の区分が契約者にとって「制御可能」なものであるべきという法律上の要請もない。

### (3) 所得の理想的な分配の効率性

危険要因の区分を自由にすることによって高リスクの低所得層の保険料が上昇するのは理想的な所得の分配とは言えず問題であろう。しかし、従来の区分体系でも低所得者で低リスクの契約者層(安全運転の若年者がいないわけではない)は大きな負担を負わされていたり、高所得者で高リスク者でも低保険料で済んでいたのであるから、危険要因の区分の方法に完璧な所得の配分の効率化まで求めるのは究極的には難しいであろう。危険要因区分の自由と所得の理想的な分配を結びつけるのは限界がある。

### 第3款 availability・affordabilityの問題と無保険車問題

規制を緩和して自由かつ公正な競争が確保できれば、一般的には必ず価格は下落するものと考えられるが、危険要因区分を自由化すると短期的には高リスク者の保険料率が引き上げられる。

危険要因区分の細分化によって保険契約者個人間の公平は達成され低リスク者の保険料は低下するが、一方で高リスク者はリスクに対応した保険料が課されることとなり保険料が高騰する。引受選別競争が激化すると、高リスク者層で生じるのが「affordability」(保険の購入可能性)の問題で、所得の高低、個人の趣向によっては保険料が高騰することで自動車保険への加入を諦める者が出てくる現象である。また、保険料の高騰を抑制するために行政などが保険料の上限規制をすると、保険会社は上限の保険料でもリスクに見合わない契約の引受を拒否することで自己防衛しようとし、そうなると高リスク者で保険料を払う資力があっても保険を入手できないという「availability」(保険の入手可能性)の問題を生じる。以上のような現象により比較的リスクの高い(もしくはリスクが統計的に把握できていない)運転者が自動車保険を入手できないまま走行し自動車事故を起こし

たとき、被害者が無保険の加害者の資力不足のため損害賠償を受ける等の救済がなされず社会問題化するのがいわゆる無保険車問題である。

しかし、無保険車問題の定義は明確とは言い難く、どの程度の無保険車が発生すれば問題とされるか明確でない。我が国では自動車損害賠償保障法(以下、「自賠法」とする。)に基づき自動車損害賠償責任保険(以下、「自賠責保険」とする。)が強制付保され、その実効性も図られよく機能している<sup>(108)</sup>ので厳密な意味での無保険車は存在しない。無保険車問題や availability・affordabilityの問題が発生するか否かで危険要因の自由化については議論の方向性が変わってくる。

現在でも任意対人賠償保険の普及率の低さは市場に潜在している上に現在の自賠責保険制度が健在である限り、交通事故の大部分は自賠責保険で解決できる。故に危険要因の区分を自由に設定させても契約者間の公平が達成されるメリットを上回る交通事故の被害者救済の社会的なコスト増大によるデメリットはなく、無保険車問題は発生しえないと考えられる。他方で交通事故において加害者が任意保険をかけていないのに賠償額が莫大で加害者の資力不足のために被害者救済が十分になされない場合、それはその数が1件でも問題は問題である。後述するように規制緩和の進行と同時に自賠責保険についても民営化の議論があり、競争原理が導入され保険会社が効率化することで自賠責保険に代替することもありえるし、危険要因の区分が自由化されて現在の任意保険未加入の人のリスク構造が変化すれば無保険者問題が顕在化することは十分考えられるのではなかろうか。

以上、危険要因の区分が自由化され競争が起こった場合に想定されるメリット、デメリットについて見たが、以下ではそのデメリットと考えられる危険要因の区分に内在する問題と無保険車問題(社会における効率性の問題)について見ていく。

### 第3節 危険要因の区分に内在する問題

第2節で見たように危険要因の区分の自由化に

際しては保険契約者間の公平と保険の普及による社会の安定の要請のバランスを確保するという必要性に迫られている。

#### 第1款 危険要因区分について

危険要因の区分には5つの特徴として、「区分集団の分離性」、「区分要素の信頼性」、「損害防止誘因」、「等質性」、「社会的な許容性」がある。最初の3要素はリスク評価と付随する「経済効率性」への影響と関係がある（正確なリスク評価と効率性の関係）。後二者は危険要因の区分を使うシステムのリスク分散の「公正」さに関係がある。危険要因区分によって前者の「効率性」だけを促進しようとする他の価値を犠牲にする。結局、全てを同時に満たすリスク分類システムは存在しないと言われている<sup>(109)</sup>。そして、危険要因の区分に完全に等質的なものはなく、同一の危険要因区分の中で僅かに低いリスクから僅かに高いリスクへ内部相互補助が常に行われている。危険要因の区分によって同一リスクを共有することで内部相互補助が生み出されるというのは区分の本質を誤解させる<sup>(110)</sup>。

危険要因区分の細分化競争が激化して過度に細分化されると細分化した危険集団についての十分な統計が得られず、大数の法則が機能しなくなったり<sup>(111)</sup>危険要因区分の細分化による情報収集等のコストも高くなるため、一定のところでは競争は自然と止まると考えられる。つまり、危険要因区分の正確さの追求は必然的に価値判断というより費用対効果の関係でいずれ断念される。危険要因区分の競争は、区分自体の「適切さ」とは無関係に大数の法則が機能するかどうかの「効率性」もしくは、保険会社にとっての費用対効果、経営上の「効率性」によって決まってくる。その方向性は第2款の2. で検討されたように社会の効率性の実現の観点は入ってこない。

危険要因区分に当たっては、「効率性の要請」と「リスク分散上の公正の要請」の衝突の問題がある。危険要因区分の開発への投資は個別の会社が行っても他社にフリーライドされてしまうので危険要因区分によるマーケティング競争の結果、利

益が上がらなくなれば上記の通りそれ以上の細分化は止まってしまう。そこで、「適切な」危険要因区分の開発への投資は集団的なものか又は政府による開発投資が望ましい。しかし、政府による限定的な規制は市場内の別の圧力の影響を受けやすく、他方で非効率的な危険要因区分が残ってしまうと逆選択を引き起こす可能性がある。逆選択の可能性は保険と代替手段の需要交叉弾力性にかかっている<sup>(112)</sup>。事業者間もしくは監督官庁によって危険要因の区分を共同開発し各社に選択を委ねても算定会制度時の区分よりも効率性が劣ることになることもないと考えられるので、市場の混乱なく制度の運用ができるのではないかと。

#### 第2款 アメリカにおける危険要因区分に関する問題

危険要因区分の自由化については96年の日米保険協議の際にアメリカ側から要求されたが、そのアメリカでは特に性別、地域、年齢による区分が問題視され、どの区分要素が適切かについてはかなり議論がある。信用販売等では人種、肌の色、宗教、性別、血筋による差別は市民権法により禁止され<sup>(113)</sup>、諸州でも危険要因の区分について制限がある。例えば、契約者の居住地区により料率に差を設けるのは事故発生率と因果関係がありそうだが、区分のために使われる「郵便番号」が人種と居住地域を結びつけているため、社会的な許容性の問題が生じている<sup>(114)</sup>。

州における危険要因区分に関する制限の一例として、カリフォルニア州では提案103号2条により州保険法1861.02条d項において危険要因に制限を加え、被保険者の安全運転記録、年間走行距離、運転経験年数に限り、その他の要因は保険長官が危険に相当な関係があるとして規制対象と認めるものとしている。つまり、地域、年齢、性別のいずれの要因も料率算定上の基準として明示的になし得るものとはしておらず<sup>(115)</sup>、少なくとも危険要因の区分については自由競争に任せているという状況ではない。

各州異なった規制体制を採っておりその中でもカリフォルニア州の例は特殊といわれてお

り<sup>(116)</sup>、またアメリカ特有の人種問題や性差別の問題が絡んでいることから、アメリカの問題が必ずしも日本に参考になるかは疑問である。但し、問題は危険要因の区分と保険事故の発生との因果関係があったとしても社会的な衡平の観点からそれらの要因を排除することが適切かということである。

#### 第4節 無保険車問題

上記第1節第3款(1)の考えでは、任意の対人賠償責任保険の普及率は98年3月末で69.9%、任意自動車保険以外に自動車共済<sup>(117)</sup>の普及率が約15%<sup>(118)</sup>あるので合計した普及率は約85%で、任意対人賠償保険の無保険車率は約15%と考えられることから、無保険車問題は従来の日本の料率算定会制度の下でも存在するとされている。この割合はアメリカの無保険車の水準<sup>(119)</sup>とほぼ同じであるが、それでも日本ではアメリカで問題となっているような無保険車問題が生じていないことから日本における、任意自動車保険の無保険車問題は深刻ではないと考えられている。

しかし、問題は高リスクでありながら無保険状態で走行している人がどれぐらいいるかである。アメリカでは availability・affordability の問題の影響で無保険になった人が多いと考えられ、比較的高リスク者が無保険状態で走行しているので、無保険車の自動車事故が頻発し問題となっているが、幸い、日本ではそういう状況ではない。それは日本で無保険状態のドライバーは自らの選択で任意保険は必要性がないと判断している人が多いと推定され、彼らは必ずしも高リスクではないために、無保険車が自動車事故を起こす確率はそれほど高くなく無保険車問題として採り上げられていないのではなかろうか。それが今回の算定会制度の大幅改革による料率の自由化や今後、危険要因区分が完全自由化することになると、availability・affordability の問題が生じるのは必須で、その結果、無保険車のリスク構造はアメリカに近付いていく、つまり高リスク者が無保険状態になるおそれがある。availability・affor-

dability の問題が生じるほどの危険要因区分の細分化や危険要因区分を自由競争に委ねるのは好ましくないのではなかろうか。無保険車問題は交通事故の被害者救済に悪影響を与えるだけでなく、無保険車の増加で一般的に無保険車傷害保険や交通事故傷害保険の加入が増え損害率も悪化することで、競争によって自動車保険の低リスク者の保険料が引き下げられるかわりに無保険車傷害保険や交通事故傷害保険の保険料が引き上げられることになるとも言われている<sup>(120)</sup>。

しかし、先に触れたとおり、日本では自賠責保険が存在するために厳密な意味では無保険車というのはほぼ存在せず、前述の通り自賠責保険制度がうまく機能しており、急激には availability・affordability の問題は生じないと考えられる。しかし、続いて考えなければならないのはその自賠責保険制度の在り方である。

#### 第5節 自賠責保険制度との関係

高リスク者の availability・availability の問題、無保険車の横行の問題を解決するためには対人賠償責任保険プール（アメリカでの残余市場<sup>(121)</sup>）、免責金額の設定や引受金額制限などの条件によって保険料の絶対額の軽減などの技術的な対応で十分なので積極的に危険要因の区分を含め自由化を促進すべきという議論<sup>(122)</sup>があるが、それらはあくまでも自賠責保険が存在することを前提にした議論である。既述のように支払保険金の自賠責保険と任意保険の比率からしても自賠責保険の果たしてきた役割は非常に大きいし、今もかなり大きなプレゼンスを誇っている<sup>(123)</sup>。

しかし、自賠責保険制度は6割を政府の再保険に出すことを強制し国家が資金をプールし、運営にも監督官庁下の自賠責保険審議会などが関わり、またその料率体系は平均保険料をほぼ一律に課すものである。ノーロス・ノープロフィット原則<sup>(124)</sup>がとられているとしても、今後競争が活発に行われることになる民間任意保険と比較すればその効率性はいずれ劣るものとなるだろうし、保険料の6割を政府の再保険に回すことはそれだけ

民間活力を削いでいることにもなる。競争政策の観点からは民営化されるべきとの意見が高まるのは必至で、実際、98年10月には中央省庁改革推進本部の検討対象に自賠責保険の民営化が挙げられている<sup>(125)</sup>。競争政策の立場に立てば、保険の自由化が進展すれば特に低リスク者の保険においては、料率・サービスで見ても民間任意保険の方が割安、高サービスということになり、いずれその役割は民間任意保険に取って代わられる可能性は高い。保険業における競争政策の当面の目的は保険制度・会社の効率化の推進であり、効率性で劣る公保険の色彩の強い自賠責保険の役割は終わり、自賠責保険を廃止するか少なくとも自賠責保険のウエイトをもう少し引き下げる（例えば自賠責保険の保険金額を引き下げる、政府強制再保険の割合を引き下げる等）という方向に見直されるようになるのではなからうか。

勿論、自賠責保険の民営化に関連しては保険金の支払いの確保や支払の統一化の必要性、国営再保険の意義など再検討されなければならない問題は別に多く存在する。

## 第6節 危険要因の区分の規制の在り方

### 第1款 危険要因の区分の「適切性」

保険制度では同じリスク集団内での内部補助は認められるが、複数のリスクの間で関係が果たして同じリスク集団なのか、異なるリスク集団なのか、保険事故の発生率との因果関係や統計上の問題などでその限界付けは難しく、その限界付けをする危険要因の区分の適切性については慎重な検討が必要である。しかし、適切か不適切かの問題以前に affordability・availability の問題が生じていない段階では区分を特に規制する必要はないともいえる。実際、現在は自賠責保険が存在するので、我が国で即、affordability・availability の問題は生じないと思われる。但し、どういう状況になったら問題が生じていると判断するのか不明確な割には問題自体は大きそうであるから、事前に何らかの規制を考えておく方がよいだろう。

危険要因区分の細分化はマーケティングの手段

として使われる可能性が高く、引受選択競争を激化させやすく、どの要因が適当か、どの程度までなら許されるかは価値判断を含み、政治的な問題となりやすい。危険要因の区分の開発を市場原理に委ねた結果、社会問題化するおそれも大きく、その時の業界のイメージ・信用のダウンは契約者の「信用」を基礎にしている業界にとって非常に痛手であろう。公共的な役割を担うことを自負する損害保険業界にあっては社会差別を助長、顕在化させる等で社会の信頼を失うべきではない。基本的には保険会社は危険要因の区分の「適切」さについてはマーケティングの立場からだけでなく、特に社会的な「容認性」の立場からも十分検討し、引受選択競争への偏りは控えなければならない。

### 第2款 アメリカの状況

前述の通り、アメリカでは諸州で危険要因区分に対して一定の規制が行われている。それは現在のアメリカでは危険要因区分の細分化がマーケティングの手段となり価格、商品内容、サービスの競争にも増して競争が激化している傾向があったからでもある<sup>(126)</sup>。旧守的な危険選択方法は市場に委ねれば競争により修正されるという議論があるが、保険会社の引受方針は入手可能な統計データから乖離した不確実性を回避しようとするので危険要因の区分について競争へ委任することがうまくいくとは限らない。国民生活にとって保険は重要であり、保険市場には反競争的な側面があることを考えると政府が適切な区分を確立すべきで、区分競争を制限すれば価格、サービス、技術革新、製品改良、流通手段における競争へ保険会社を方向付けることにもなる。その補完として競合する保険商品についての情報提供の充実などが図られなければならないとも考えられている<sup>(127)</sup>。

### 第3款 規制の必要性

危険要因区分の自由化は保険制度の原則である契約者間の公平性の実現や自己責任の徹底、保険会社にとってみれば得意分野への特化を図ることができるようになるが、他方で高リスク者が保険

を入手できなくなるといった無保険者問題、また、危険要因の区分が保険会社にとってマーケティングの手段としてのみ使われがちなことから差別を助長するおそれをもたらす。無保険者問題を解消している自賠責保険制度もその民営化が検討され、競争過程を通じたプライス・リバランスによって高リスク者の保険料が競争均衡水準に落ち着いて無保険者問題が解消されるに至るには多分長いプロセスを経て実現される<sup>(128)</sup>ため、危険要因区分の自由化は、その程度や基準がはっきりしないが、社会問題もしくは社会の効率性の阻害をもたらして短期的な混乱を生じさせようである。

この混乱を回避して保険契約者間の公平性を実現するために、日本でも残余市場を創設することによって解決するとの主張がある。しかし、アメリカ各州で実施されている残余市場制度では、そこで発生する赤字は事後的に非残余市場における市場シェアに応じて保険会社に割り当てられており<sup>(129)</sup>、結局保険料の負担額は平準化されてしまう可能性がある。つまり、残余市場の創設による任意市場の効率化促進の効果とその効果を減殺する低リスク（任意市場）から高リスク（残余市場）への事後的な内部補助とどちらが大きいかによっては、社会的なコストが増え効率性自体も改善されたとはいえないということにもなりかねないのである。結局、従来の算定会制度下の事前的な内部相互補助が事後的に行われるに過ぎないのである。

算定会改革による料率の自由化・競争の激化が落ち着くまで、自賠責保険制度を当面維持し、保険審議会が指摘<sup>(130)</sup>し保険業法施行規則で定められているように危険要因区分についてはどのような危険要因区分が適切か、事故との因果関係や統計上の問題なども含めて我が国の事情も踏まえて更なる議論が必要で、政府による何らかの規制が残される余地が十分あるであろう。危険要因区分を抑制することによる逆選択のおそれは、今回の算定会改革の影響で保険会社自体のコスト削減などが行われれば保険料の水準が全体的に低下するはずなので、少なくとも現時点以上の逆選択は進

まず、普及率が低下することもないだろう。

長期的には競争過程を通じてクリーム・スキミングの問題も低リスク市場での競争の激化と同時に収益が低下していくので、いずれ高リスク者をめぐっても競争が始まりリスクの過度な選択競争は解消してプライス・リバランスするだろう。そうすればいずれ契約者間の公平性も実現すべきであろうから危険要因の区分は段階的に多様化され、任意保険の競争が定着した段階に至れば自賠責保険制度も民営化が進められるであろう。

自動車保険以外の保険種目でも、危険要因の区分が多様化していく可能性は十分あり、それによって例えば、火災保険では台風の被害が大きい地域別の保険料の高騰の可能性や健康保険の補完として私保険が更に今後求められるとすると個人のリスク別の保険料設定の仕方が問題となり、社会問題として顕在化するおそれがある。

## 第5章 保険商品の標準化

商品内容は価格設定の前提となり本来切り離せないものであり、保険商品の内容を規定する保険約款等を標準化するのはいち料率の設定にも影響が出てくる。

保険商品の標準化とは保険証券の様式や保険商品の内容若しくはサービスの標準化という意味だが、それらの標準化は保険会社から顧客の細かい要望に応じる商品設計の柔軟性を奪い多様な商品の出現による競争を減少させる効果があり、独禁法違反の疑いを生じる。しかし、保険商品は内容が複雑で家計保険分野では保険者と被保険者との間には情報の偏在がある。基準となる保険約款が存在すると複数の保険会社が提供する保険商品についての比較可能性が増し消費者が価格や保険の担保範囲を比較し選択を容易にできるようになり、公正な競争の促進にもつながりうる。

### 第1節 EUの一括的適用免除規則

委員会規則 3932 号 5～9 条では標準約款に関する適用免除を規定している。Concordato Incendio ケース<sup>(131)</sup>以降、会員が使用を義務づけられず

実際に会員間で競争があれば適用免除が与えられるとされた。但し、標準約款の保険者の使用は常に任意で、純粋に例示的なものであり、異なる条件での約定が可能であることが明示され、全ての利害関係人に入手可能でなければならない。(6条)

委員会は、リスクをより統一的に分類して情報の偏在を緩和し、消費者の価格比較可能性を高める競争促進効果と保険者の柔軟性を奪うことによる競争減殺効果のバランスをとろうとして<sup>(132)</sup>、保険会社はその使用を義務づけられない標準約款のみを適用除外とし、また保険の担保範囲や保険期間に関して違法となる類型を7条1.(a)~(k)で広範囲に渡り規定している。

## 第2節 加州反トラスト・ガイドライン

標準約款の採用それ自体は反トラスト法の当然違法ではなく、他の産業と同程度、認められる。競争促進効果と反競争効果のバランスは個々の場合の特定の事実にかかっており、統一的な標準様式を使用することの協定や合法的な標準化された約款が形成される過程で反競争的な目的（共同ボイコットなど）に濫用される場合、標準約款自体が違法でなくともその約款を使用することを事業者に強制する場合は違法となる。

## 第3節 我が国の場合

標準的な保険約款については98年改正料団法に規定はないが、旧法と同様に参考純率に添付して監督官庁に届け出ることとなる<sup>(133)</sup>。参考純率算出の前提条件となる標準約款の作成自体は料団法7条2第1項第1号の「参考純率の算出」に関する行為とみなされ、当然、料団法に規定されている業務の一つとされる。事業者団体ガイドラインの第二・9-6では「価格比較の困難な商品又は役務の品質等に関する資料等の提供」で、「公正かつ客観的な比較に資する資料又は技術的指標を、需用者を含めて提供すること」は独禁法に原則として違反とならないとしている。但し、括弧書きで「事業者間に価格についての共通の目安を与えるよう

なことのないものに限る」とされている。算定会種目以外でも98年改正料団法7条の2第2項第1号、2号の規定に基づいて料率設定の前提とするための標準約款、消費者が商品を比較するための尺度である標準約款作成を料率算出団体の役割の一つとして使用の強制を伴わない範囲で保険商品の標準化は認められることとなろう。

今回の規制緩和による成果の一つとして利用者はサービスの多様化という恩恵を受け、事業者はサービス競争という新しい競争のルールが確立されたわけで独禁法を意識しつつ積極的に新商品開発を行う必要があるだろう。独禁法の監視下にあつては各社が共通の主たる契約内容である普通保険約款を定めることは常に許されているわけではないが、特に共同保険の締結が予想される保険種目の場合など普通保険約款は各社共通にして、各社の独自性は特約条項で自由に発揮させれば<sup>(134)</sup>、商品全体の競争を実質的に制限したことはないだろう。

## おわりに

98年改正料団法では旧法の認可による保険料率の継続使用について2年間の経過措置がとられているが、新商品の開発競争、料率競争が始まり、競争の成果は上がりつつある。現段階では製品差別化競争が行われつつあり、その後には激しい価格競争が始まるものと考えられる。

今回の算定会改革や規制緩和による自由化、価格競争の影響を受け、業界の慣行は競争を促進し事業の安定をもたらす機能もあつたが反競争的な効果は否めず、今後は大部分が独禁法の監視下に入る以上、事業者もしくは共同する複数の事業者の市場力を考慮に入れ独禁法を意識した行動が要求されよう。特に今回の一連の改革によって保険会社は価格設定の自由を手に入れた以上、従来の業界全体で相互依存する体質から独自の判断で価格設定の責任を自己で負わなければならない。規制緩和によって保険料率カルテルにより超過利潤が保証されていた時代は終わり、単にシェアを拡大すればよいのではなく、いかに収益をあげるか

が求められるようになる。保険会社間の競争手段<sup>(135)</sup>は多様化し得意分野に特化することができるようになるが、業界全体が極端に偏った競争を展開するのは弊害をもたらすおそれがある。相互取引や契約者株式保有、広告、販売網の拡大だけの生産的でない競争から脱却して保険事業における商品内容、価格、サービスなどの効率化、新商品開発競争に資源を集中していくべきである。

「競争」は「規制」がなしえない「効率」を長期的には促進、実現するが、他方で優勝劣敗の原則の影響を一般消費者にももたらしその勝者と敗者の格差を拡大させるおそれがあるので、その抜本的な格差是正は社会保障政策等で行われるとしても、短期的な混乱を和らげる是正措置としての規制が必要な場面がある。それはどちらかというとき急激な改革に伴う混乱の防止のためで、長期的には競争が定着し自由化する方向で規制を行うべきである。価格に関して政府が事前に直接規制する形から、できるだけ市場原理に委ねる制度に則った透明な規制を行っていくべきであろう。

保険業の競争に対して監督官庁、公取委が「競争」と「規制」の調整を行い、公正かつ自由な競争が確保され、また、事業者は自己責任に基づく判断を行い競争に参加しなければならないが、最後に忘れられてはならないのは競争政策を強化して規制緩和が進められるということは、一般消費者にとって価格が自由化されることによって価格と品質を考慮して合理的に選択する余地が与えられただけでなく、消費者の自己責任が強く求められるようになってくる<sup>(136)</sup>ということでもある。

#### 注

- (1) 保険業の改革については国内的には保険審議会を中心に検討が繰返され、1995年に半世紀ぶりに改正された新保険業法で結実した。その中で生損保子会社形式での相互参入、一部種目につき認可制を届出制へ、付加保険料率部分をアドバイザリー・レート制度へ移行させ、漸進的な競争原理の導入が予定されていた。しかし、93年以降、日米構造協議の一環として日本の保

険分野への市場アクセスの問題が協議されていたのが、合意の解釈をめぐる日米間の対立が続き、96年11月に橋本内閣が日本版「ビッグバン」構想を提唱した直後の12月に算定会料率遵守義務の撤廃等の算定会制度の大幅改革、独禁法の適用除外の縮小、差別型自動車保険の認可等を含んだ日米保険協議補足措置が合意され、98年7月以降の損害保険市場の急速な自由化が国際的に約束された。

- (2) 保険料率カルテルが認められていたのは算定会料率保険種目(火災、自動車、傷害、地震、自賠責保険)においてだけであった。
- (3) 西島梅治「保険業法の問題点」『保険学雑誌』492号(1981年)4頁。
- (4) 岩崎稜「保険業に対する政府規制緩和」『公正取引』385号(1982年)10頁、吉川吉衛『保険事業と規制緩和』(同文館・1985年)19頁等。
- (5) 根岸哲「競争政策と各種事業法」『規制産業の経済法研究II』(成文堂・1986年)16頁。
- (6) 茶谷栄治「金融システム改革のための関係法律の整備等に関する法律の概要(上)」NBL649号(1998年)22頁。
- (7) 適用除外は縮小されたが、下記の明文上の適用除外規定が残されている。
- (1) 保険業法101条1項1号  
航空保険、原子力保険、自賠責保険、地震保険に固有の業務につき損害保険会社が他の損害保険会社と行う共同行為。
- (2) 保険業法101条1項2号  
リスクが巨大もしくは不安定で、再保険プールがなくては元受保険が成立せず、保険技術上、再保険プールが必要な場合に限り、再保険プール実施のために必要不可欠な共同行為。
- (3) 料団法7条の3  
基準料率(自賠責保険と地震保険の純保険料率と付加保険料率を合わせた料率)の算出・提供に関する共同行為。
- (8) 東亜火災海上再保険会社等カルテル事件(公取委昭和26年2月2日同意審決)、日本機械保

険連盟カルテル事件。(公取委平成9年2月5日同意審決)

- (9) EUの競争政策では、価格設定に関連する共同行為はEC条約85条1項(競争制限行為等の規制)で規制される。1項の規定は取引当事者間の協定等を含む広範囲な競争制限行為を対象としているが、市場における競争への実質的な影響を判断するために3項の要件が定められ、1項と3項を統一的に把握し、3項によって適用免除されない場合に1項が適用される。3項の要件を満たす一定の類型の行為については法的明確性・法的安定性の確保、委員会の負担軽減のために一括適用免除規則が制定され届出をせず85条1項の適用を免除される。規則の範囲を超えたり、規則の解釈が明確でない場合、事業者は委員会に届け出て個別適用免除を受けたり、ネガティブ・クリアランスやコンフォート・レターを受けて委員会から法的措置をとられないように処置している。(正田彬『アメリカ・EU独占禁止法と国際比較(正田彬編)』(三省堂・1996年)161頁以下、松下満雄『EC経済法(松下満雄編)』(有斐閣・1993年)68~69頁参照。)

85条の適用は商品の供給行為以外の銀行・保険業等サービス業への適用の是非については議論があったが、73年の競争政策に関する第二報告の論点60で適用が肯定され(Robert Merkin & Angus Rodger, *EC INSURANCE LAW*, (Lomgman, 1997), p. 167), 同年のEEC指令239号(第一次損害保険指令)以降、損害保険業の自由化が進められた。EC委員会が競争法を適用する際には①保険会社間の競争を制限しないようにする、②消費者にも同様に全体的な利益をもたらす保険会社間の共同行為の方法を認め、法的安定性を確保し競争を促進するという2つの目的のバランスをとるようにしている(Charles Esteva, "The Application of EU Competition Rules to the Insurance Sector. Past Developments and Current Priorities", *British Insurance Law Association Journal*

No. 90, (1997), <http://europa.eu.int/comm/dg04/speech/seven/en/sp97019.htm>)。1984年Nuovo Cegam 機械保険協会に関する決定(OJ 1984 L99/29)以後、EC委員会の決定、EC裁判所の判決により、保険業への競争法の適用が確立されたが、それに応じて保険会社からの85条3項に基づく個別適用免除の申請が爆発的に増加した(出張千秋「海外における独禁法制及び保険業の共同行為に対する海外の独禁規制」『損害保険研究』54巻1号(1992年)180~184頁以下、Merkin & Rodger, *supra*, pp. 167-168参照。)。申請の大部分が通常使用される標準化された契約条件に係るものであったということもあり、1991年に理事会規則1534号(OJ 1991 L143/1)によって保険業における①共同の損害統計等に基づく共通の危険保険料タリフの作成、②共通の標準保険約款の作成、③一定種類のリスクについての共通の担保条件、④損害査定、⑤安全装置の検査・承認、⑥加重リスクについての登録と情報収集といった競争制限的行為についての一括適用免除規則を制定する権限が委員会に与えられた。委員会はそれに基づき92年に委員会規則3932号(OJ 1992 L398/7)を定め、委員会の経験蓄積不足を理由に④、⑥を除き、4種類の行為に対して一括適用免除を与えた。この規則は保険業との関係で行われた個別的適用免除の集積と言える。(南雅晴「EU・アメリカ・我が国における保険業に関する独占禁止法の適用除外について」『公正取引』577号(1998年)38頁、正田彬『EC独占禁止法』(三省堂・1996年)169~174頁、出張千秋・上記・184~187頁参照。)尚、1999年に委員会は委員会規則の施行状況と改善点を理事会に中間報告すべき義務を負っており、委員会の政策方針が明らかになるだろう。

EUの保険業に対する適用免除は一括適用免除規則以外でも柔軟に行われるなど、日本と同様には考えられないが、一括適用免除規則は事業者にとって法的安定性や予測可能性を高めるなど参考になると思われる。

(10) アメリカの保険業に対する反トラスト政策は、45年3月に制定されたマッカラン・ファーガソン法 (McCarran-Ferguson Act) によって原則として連邦反トラスト法から保険業が適用除外されているため、保険業に対する規制は州の包括的な権限の中に含まれている。そのため、保険業に対する反トラスト政策は州に委ねられているが、各州によって州反トラスト法の適用は異なっており、保険種目毎に適用除外している州も少なくない。各州の料率規制政策の傾向としては、マッカラン・ファーガソン法制定時に主流だった事前認可料率制度から69年にニューヨーク州が大部分の保険種目で事前認可制度を廃止したのを契機に、競争料率制度を採用する州が増加しており、現在のアメリカの損害保険市場は集中度は低く、競争が激しいと思われる。

その中で、80年代半ばに訴訟の頻発、賠償責任水準の高騰等で生じた保険危機後、1988年の住民投票によりアメリカで最も開放的・競争的といわれていたカリフォルニア州でかなり急進的な内容の「提案103号」(Proposition 103) (佐藤徳太郎=満岡紀「カリフォルニア州「提案103号」について」『公正取引』527号(1994年)58~6頁参照。)が立法された。その主な内容は料率水準の強制引き下げ、料率の事前認可制度の導入、危険要因の区分に対する制限、保険業に対する州反トラスト法の適用除外の撤廃等である。マッカラン・ファーガソン法により州法が連邦法に優先し、また、提案103号が住民投票で決まったことから州憲法上、州保険法に対する優位法として位置づけられている。本法の内容の是非については州最高裁でも争われるなど、実施に当たっても混乱が見られたりして、かなり特殊な例で適当な比較例とは言い難い部分もあるが、事前認可制度などの規制と保険業における競争促進を両立させようとする試み自体は今後の日本法においても参考となる部分があると思われる。90年4月にカリフォルニア州司法省のJohn K. Van De Kamp司法長官が提案

103号を受けて保険市場の競争を促進するために「保険業に対する反トラスト・ガイドライン」(STATE OF CALIFORNIA DEPARTMENT OF JUSTICE, Antitrust Guidelines for the Insurance Industry, *Commerce Clearing House* No. 102 Apr. 24 (1990)) (以下、「加州反トラスト・ガイドライン」とする。)を公表した。本稿ではこれを参考にしつつ (Part II 5. 2, 6., 7.), 我が国の損害保険業において独禁法の適用範囲について見ていく。尚、本ガイドラインでは連邦よりもカリフォルニア州の反トラスト法の方が進歩的かつ制限的であると言っている。(出張千秋・前掲(注9)・171頁以下、同「保険危機以降のMcCarran-Ferguson法に関する動向について」『保険研究』43集(1991年)160頁~169頁、特に反トラスト・ガイドラインについては186頁(注73)参照、弥永真生「料率の遵守義務に関する考察(1), (2)」『損害保険研究』52巻4号53頁・53巻1号(1991年)45頁、岡田太志「保険市場における競争と規制—アメリカ損害保険料率規制を中心にした史的概観—」『損害保険研究』52巻3号(1990年)57~62頁、和久利昌男「損害保険における共同行為—諸外国の状況の概観と共同行為に関する問題点の考察—」『損害保険研究』43巻3号(1981年)188頁以下参照。)

- (11) 参考純率の種目は従来の火災保険、傷害保険、自動車保険に加えて国民生活に不可欠な公的制度を補完する機能を持つ保険ということで医療費用保険と介護費用保険が追加された。
- (12) 基準料率の種目は自賠償保険、家計向地震保険で、基準料率をそのまま使うことで保険業法の「みなし認可」が受けられることになっている。
- (13) 事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針(平成7年10月30日公正取引委員会)の第二・9-1(重要な競争手段に具体的関係する内容の情報活動)に該当するおそれ。(以下、「事業者団体ガイドライン」とする。)
- (14) *Luc Gyselen, EU Antitrust Law in the*

- Area of Financial Services, Fordham Corporate Law Institute 23rd Annual Conference on International Antitrust Law and Policy*, (1996), para.73, <http://europa.eu.int/comm/dg04/speech/six/en/sp97005.htm>.
- (15) Merkin & Rodger, *supra* note 9, p. 170.
- (16) ドイツの機械利益保険の共同再保険協定に関する決定。(OJ 1990 L13/34)
- (17) イタリアの火災保険協定に関する決定 ([1991] 4 CMLR 199)
- (18) Merkin & Rodger, *supra* note 9, p. 170-171.
- (19) 車の修理費や医療費用などのコストの変化の分析。
- (20) Gyselen, *supra* note 14, paras. 84-85, Esteva, *supra* note 9.
- (21) Merkin & Rodger, *supra* note 9, p. 175.
- (22) (a), (b), (c)の関係は、  
 (a) reported incurred loss × (b) loss development factor = (d) developed incurred losses  
 (d) developed incurred losses × (c) claim cost trend factor = (e) developed trended losses  
 (将来の予測ロス・コスト算出のため調整処理されたデータ) = (a) × (b) × (c)  
 アメリカでは予め届け出たか認可を得た自社で使用する純率係数 (loss cost multiplier) を (e) にかけて得た数値を自社の営業保険料率とする。(出張千秋・前掲 (注 10) 「保険危機……」・187 頁 (注 79), (注 80) 参照。)
- (23) 提案 103 号 1861.03 条 a, b 項で、支払保険金、支払備金に関する過去のデータを保険長官に提出する場合、その収集、まとめ、及び配布するための協議と保険の入手可能性を確保するために法令又は保険長官によって定められた共同協定の参加は反トラスト法の適用除外とされている。
- (24) カリフォルニア州議会の公聴会での司法長官の発言。Statement of John K. de Kamp in hearings on H.R. 2721 before Subcom. on Monopolies and Commercial Law, 100th Cong., 1st Sess., pp. 352, 366-367
- (25) 保険金支払いが完了していない契約についての最終保険金の額を予測するための保険数理の技法を言う。(出張千秋・前掲 (注 10) 「保険危機……」・181 頁 (注 19) 参照。)
- (26) 損害統計計上時期と料率実施時期との 1~数年のタイム・ラグの間における、インフレ、技術革新、法改正その他による損害事情の変化を、実施する料率に反映させて、過去の損害原価と将来の損害原価との間のギャップを埋めるために、過去の事故傾向 (trend) に基づいて、過去の 1 件当たりの平均損害額及び事故頻度 (frequency) を修正し、将来の損害を推定するのに用いられる保険数理の技法を言う。(出張千秋・同上・181 頁 (注 21) 参照。)
- (27) 出張千秋・前掲 (注 9) 171~180 頁、特に今までの McCarran-Ferguson 法の改正案については、同「McCarran-Ferguson 法について」『損害保険研究』52 巻 2 号 (1990 年) 77~94 頁参照。
- (28) 事業者団体ガイドラインの第二・9 (2)。
- (29) 実方謙二『独占禁止法 (第 4 版)』(有斐閣・1998 年) 229 頁。
- (30) 遠藤義光「自動車保険料率の自由化の内容と独禁法との関係」NBL641 号 (1998 年) 13 頁。
- (31) 同上。
- (32) Insurance Services Office Inc. : 71 年に 6 つの料率算出団体が統合して発足した米国最大の料率統計・算出団体で、営業保険料のアドバイザーレートを提供をしていたが 90~93 年に純保険料のアドバイザーレートの提供に移行した。
- (33) 前掲 (注 7) 参照。
- (34) 事業者団体ガイドラインの第二・1-(1)-4。
- (35) 事業者団体ガイドラインの第二・10-1。
- (36) 実方謙二・前掲 (注 28) ・229~230 頁。
- (37) 松本隆「損害保険料率算出団体に関する法律の改正 (平成 10 年 7 月 1 日) 施行について」『保険学雑誌』562 号 (1998 年) 113 頁。
- (38) 保険会社が特定の契約責任の全部ないし一部をその再保険部分に見合う保険料と引き替えに

他の保険会社に転嫁することによってリスクの分散を図る手段。(大城裕二『新保険学(庭田範秋編)』(有斐閣・1993年)36~37頁参照。)

(39) 複数の保険企業がそれぞれに一次的責任を負う形で同一リスクの引受を分担するものであり、保険企業間の水平的なリスク分散機構を形成する。(大城裕二・同上。)

(40) (1) 共同保険プール(EU委員会規則では“group”とされているが以下「プール」とする)

特定リスクの共同引受、もしくは引受・管理を共同の事業体等に委託する協定を結ぶ団体。(EU一括適用免除規則の10条2.(a))

(2) 共同再保険プール

多数の保険者がその各元受保険を再保険に出すに当たり、プール参加の各保険会社の協定割合に基づき、危険の分散及び平均化を図り且つ再保険の交換をなすために参加者の協約によって設けられる保険団体。(松木太郎『再保険法の理論(初版)』(有斐閣・1957年)109頁。)

(41) 危険の種類及び程度、また保険金額をほぼ等しくする危険が広範囲に渡って十分多数に存在すること。(水島一也『現代保険経済(第5版)』(千倉書房・1997年)19頁参照。)

(42) Mark S. Dorfman, *Introduction to Insurance (Third Edition)*, 1987, 204~205頁(鈴木辰則監訳・成文堂)。

(43) 南雅晴・前掲(注9)・39頁。

(44) Gyselen, supra note 14, para. 102.

(45) *Ibid.*, para. 108.

(46) Esteva, supra note 9.

(47) Gyselen, supra note 14, para.111.

(48) Esteva, supra note 9.

(49) 損害や事態の一層の増大・悪化・深刻化をもたらすリスク(出張千秋・前掲(注9)・185頁(注37))。

(50) 南雅晴・前掲(注9)・39~40頁。

(51) 共同再保険プールにおいて、出再義務がなけ

れば保険会社が「逆選択」するおそれがあるのでプールの維持のために出再義務を課す余地があると考えられる。しかし、保険会社がリスクの高低を区別するリスク評価能力がない限り保険会社はプール外に再保険を出すことにメリットを感じない。そういう意味で出再義務条項は通常役に立たないし、それがなければ少なくとも競争の潜在性を推定させる。(Gyselen, supra note 21, paras. 105-106.参照。)

(52) Esteva, supra note 9.

(53) 南雅晴・前掲(注9)40頁。

(54) Lloyd's Underwriters Ass.+ I. of London Underwr. (OJ 1993 L4/26)等。

(55) 吉田登『損害保険実務講座第1巻(東京海上火災保険編)』(有斐閣・1983年)557頁。

(56) 後掲(注★)参照。

(57) 株式保有、合併等に係る「一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合」の考え方(以下、「企業結合の考え方」とする。)(公取委平成10年12月21日)第3・3(1)参照。

(58) 実方謙二・前掲(注29)・201頁。

(59) 東宝・新東宝事件(東京高裁昭和28年12月29日判決・高裁民集6巻13号868頁)。

(60) 中央食品事件(公取委昭和43年11月29日被告審決・審決集15巻135頁)。

(61) 厚谷襄児『独占禁止法入門』(日経文庫・1993年)54頁、実方謙二・前掲(注29)・201頁。

(62) 「企業結合の考え方」第3・2.(1)(参考1)参照。

(63) 公取委平成5年4月20日。以下、「共同研究開発ガイドライン」とする。

(64) 山下友信『損害保険実務講座【補巻】(東京海上火災保険編)』(有斐閣・1997年)88~89頁。

(65) 実方謙二・前掲(注29)・424頁、正田彬『全訂独占禁止法II』(1981年・日本評論社)260~261頁。尚、審決でこの理論が適用されているわけではない。

(66) 前掲(注62)参照。

(67) 齊藤隆明「日本機械保険連盟による独占禁止

- 法違反事件」NBL617号(1997年)21~22頁。
- (68) 山下友信・前掲(注64)・89頁。
- (69) 山下友信・前掲(注64)・89頁。
- (70) 「保険業に関する実態調査報告書について」・公正取引委員会平成10年11月13日・6,9頁。
- (71) 松木太郎・前掲(注39)・11頁(注4)。
- (72) 村上政博「(iii)独占禁止法と認可制度」・『独占禁止法の日米比較』(弘文堂・1992年)151頁以下。
- (73) 公取委昭和57年12月17日勧告審決・審決集29集82頁。
- (74) 公取委平成2年2月2日勧告審決・審決集36集35頁。
- (75) 公取委平成7年7月10日審判審決・『判例時報』1535号43頁。
- (76) 伊従寛「料金認可制の下で行われた料金協定と独占禁止法の適用」『ジュリスト』1140号103頁(1998年)を参考にした。
- (77) 村上政博・前掲(注72)。
- (78) 根岸哲「政府規制産業における規制と競争機能との交錯」『規制産業の経済法研究I』(成文堂・1984年)166頁。
- (79) 前掲(注8)参照。
- (80) 斉藤隆明・前掲(注67)・21頁。
- (81) 事業者団体ガイドラインの第二・12-4,「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」・1(2)参照。
- (82) 説の分類の仕方は、判例時報1535号44頁(1995年)を参考にした。
- (83) 厚谷襄児「独占禁止政策と公共料金」『ジュリスト』335号(1965年)42頁。
- (84) 辻吉彦「認可運賃遵守カルテルと独占禁止法」『公正取引』499号(1992年)16頁以下。
- (85) 根岸哲「道路運送法上の認可運賃制と独占禁止法」『公正取引』499号(1992年)5~6頁。
- (86) 舟田正之「事業規制とカルテル—大阪バス協会事件を中心として—」『公正取引』499号(1992年)13頁。
- (87) 今村成和『独占禁止法(新版)』(有斐閣・1978年)197頁。
- (88) 伊従寛・前掲(注76)・101頁以下。
- (89) 舟田正之「大阪バス協会運賃等カルテル事件」『平成7年度重要判例解説』(1996年)208頁。但し、同書次頁で、「この点はおくとして」、前掲(注86)の説を展開している。
- (90) 古城誠「認可運賃に反する運賃競争を制限することは許されるか」『公正取引』541号(1995年)21~22頁。
- (91) 後述,第4節第1款参照。
- (92) 野村証券事件(公取委平成3年12月2日勧告審決・審決集38巻134頁)。
- (93) 今村成和・前掲(注87)・76頁。
- (94) 水島一也・前掲(注41)・80~81頁。保険保護に対する家計のニーズは一般に生活維持に基本的な欲求が充足された後に現れ、その商品内容の複雑性や保険思想水準の低さから保険需要は積極的な販売により掘り起こさなければならない。
- (95) ①保険技術的危険から生じる価値循環の転倒性：保険料の原価が事後的に確定するため、過去の統計を下に予測により保険料率設定をする。冒険志向的な経営者の主観的・恣意的な判断により市場の混乱を招来するほどの破滅的な競争が生じるおそれがある。
- ②無限的供給拡張可能性：保険は生産と販売が同時に行われ、理論上は契約成立時に将来の利潤とコストを回収し生産過剰、商品在庫はないことになるので、保険企業が適正規模を越えて過大なりスクを引受やすくなる。(大城裕二・前掲(注38)・33~34頁、井口富夫『現代保険業の産業組織』(NTT出版・1996年)169頁参照。)
- (96) 長崎正造「損害保険料の算出と日本損害保険市場」『損害保険研究』55巻2号(1993年)16頁。
- (97) 根岸哲「貸切バス運賃カルテルと独占禁止法」『公正取引』541号(1995年)16頁。
- (98) 辻吉彦・前掲(注84)・16頁
- (99) 越知隆「保険料率の算定と規制に関する諸問題」『東京国際大学論叢商学部編』36号(1987年)

- 29 頁。
- (100) 舟田正之・前掲 (注 89)・209 頁。
- (101) 伊従寛・前掲 (注 76)・106 頁。
- (102) 法的に強制されていたわけではないが高リスクの引受拒否は実質的に難しかった。昭和 40 年代に関西地区で自動車保険の引受拒否が多発し新聞紙上や国会でまで採り上げられ社会問題化したり、自動車保険の引受について大蔵省から「車種別、用途別又は保険金額別に基準を設け一律に引受を拒否してはならない」との指導があった。(昭和 43 年 2 月 27 日・蔵銀 178 号)
- (103) 平均ないし平均よりもよいリスクに比して平均よりも悪いリスクが進んで保険契約を求めて来る傾向 (大城裕二・前掲 (注 38)・33 頁参照) のことで、それによって保険集団の損害率が上昇し、保険料も上昇すると保険料を割高と感じる平均よりよいリスクが保険集団から流出して保険が成り立たなくなること。
- (104) 車種別, 3 段階 (平成 10 年 5 月より 4 段階) の年齢別, その他安全装置等。
- (105) 植草益『公的規制の経済学』(筑摩書房・1991 年) 227~228 頁。
- (106) 保険事故を発生させると高額な保険料を課せられる場合, 損害発生率が低い危険要因区分に自己の努力で転向ができれば (制御可能ならば), 契約者は損害発生防止に努めかつ損害確率が低い危険要因区分に入れるように行動を修正しようとするであろう。
- (107) Kenneth S. Abraham, *Distributing Risk: Insurance, Legal Theory and Public Policy*, (Yale Univ. Press, 1986), p. 71.
- (108) 自賠責保険の付保は車検制度とリンクしているため高い付保率を保持しており, 自賠責保険と任意対人賠償保険の支払保険金額比率は 67.25% : 32.74% (自動車保険料率算定会『平成 9 年度自動車保険の概況』参照)。支払保険金額の比率は徐々に任意保険が増しているが, 自賠責保険が交通事故被害者救済の基本的な補償機能を果たしている。(鈴木辰紀「自動車保険の現状と課題—自賠責保険を中心として」『保険学雑誌』532 号 (1990 年) 42~43 頁, 同「自賠責保険の現状と課題」『保険の現代的課題第 3 巻』(成文堂・1995 年) 115 頁参照。)
- (109) Abraham, supra note 106, pp.65-76.
- (110) *Ibid.*, p.84.
- (111) 但し, 保険は集団の予想損害に基づいており, 細分化された個人の予定損害率は誰にもわからない (Abraham, supra note 106, p. 79.)。
- (112) *Ibid.*, pp. 96-97.
- (113) 15 U. S. C. §§1691-1691f (1982)
- (114) Abraham, supra note 106, p. 94.
- (115) 石黒一憲「日本版“損保危機”への重大な警鐘」『貿易と関税』1997 年 11 月号 68~72 頁。
- (116) 出張千秋・前掲 (注 10)・186 頁 (注 75) 参照 (1991 年)。
- (117) 平成 9 年 3 月末自動車保険ジャーナル: 農協共済, 再共済連, 自治労共済, 都市町村職員共済他 7 共済の合計。
- (118) 平成 10 年 3 月末では JA 共済連だけで 11.0% (自動車保険料率算定会・『平成 9 年度自動車保険の概況』)
- (119) 90 年代で約 18%と言われている。
- (120) 草島清「料率競争は消費者利益を増進させるか」『損保企画』657 号 (1997 年) 5 頁。
- (121) 州によって残余市場機構は異なるが, 保険会社に引受拒否された高リスクの契約者の引受を各保険会社に割り当てる制度。高リスク者でも保険料の負担が可能なように保険料の上限に規制があるため機構は常に赤字である。その損失は任意標準市場のシェアに応じて保険会社に割り当てられる。残余市場の仕組みや必要性については, 堀田一吉「残余市場の経済分析」『三田商学研究』38 巻 5 号 (1995 年) 37 頁, 同「残余市場の機能と自由競争」『保険学雑誌』558 号 (1997 年) 1 頁以下, 同「自由競争の進展と残余市場の創設問題」『損害保険研究』60 巻 3 号 (1998 年) 71~96 頁等参照。
- (122) 上山道生・平成 10 年度保険学会報告要旨・65~66 頁。
- (123) 前掲 (注 108) 参照。

- (124) 付加保険料率に保険者の損益が算入されておらず、保険引受益も損も発生しないようにしている。(自賠法 25 条)
- (125) 98 年 10 月 16 日共同通信社配信。
- (126) 顧客選択以前に流通コストの削減や投資収益の料率への反映が図られるべきだが、代理店流通機構の抵抗が大きかった等、アメリカでは競争により流通コストは下がっていない。
- (127) Leah Wortham, "INSURANCE CLASSIFICATION: TOO IMPORTANT TO BE LEFT TO THE ACTUARIES", *Journal of Law Reform vol. 19: 2 (Winter 1986), pp. 404-422.*
- (128) 植草益・前掲(注 105)・212 頁。実際、アメリカでは無保険車問題や残余市場の問題が生じた後、近年、高リスク者向け市場の競争が激化し、保険料水準も下がってきているようである。
- (129) 任意市場(低リスク)から高リスクへの内部相互補助ということになる。この赤字分の補填が補助金でなされるならば公平かつ料金水準そのものが低くなりうるが、現実的には困難であろう。
- (130) 97 年 6 月 13 日保険審議会報告「保険業の在り方の見直しについて」第 2 章 II 3.(1)①: 「料率の高騰や引受拒否が特に発生しそうな保険分野については、その発生が懸念される間、行政当局が商品・料率認可に係る最低限のガイドラインを設け、社会的混乱を回避しつつ自由化の進展を促す」。
- (131) 前掲(注 17)。
- (132) *Esteva, supra note 9.*
- (133) 松本隆・前掲(注 37)・112 頁(注 8)。
- (134) 石田満『保険業法』(損害保険事業総合研究所・1996 年) 111 頁。
- (135) 保険会社間で行われる競争は①製品の価格とサービス、②製品差別化、③有能な代理店の獲得、④顧客・危険の選択としている。(Wortham, *supra note 126, p. 403*)
- (136) 保険商品の品質・価格の妥当性に関して一般消費者が十分な判断能力を持つと前提することは誤りで、規制緩和の下で消費者保護の必要性はむしろ高まるとされ(水島一也・前掲(注 40)・131 頁参照。)、損害保険契約者保護機構では 2001 年 3 月末までは保険金を全額補償する。しかし、それ以降は自賠責保険と家計地震保険以外は 90%以下でしか保護されない。しかも保護機構への拠出は健全会社からのものであり、保護機構の設立で全てが解決するわけではない。
- (そうふくわき ひとし 東京海上火災保険(株)大阪損害サービス第二部火災新種損害サービス課)