

# 保険業法における 独占禁止法適用除外カルテルの 現状と課題

市 原 尚 子

## 目次

- 一章 はじめに
- 二章 日本の保険業における独占禁止法の適用除外制度
- 三章 保険業法における監督機関の役割と「公益事業性」「公共性」
- 四章 保険業法における独占禁止法適用除外カルテルの課題
- 五章 おわりに

## 一章 はじめに

近年、保険業界（とりわけ損害保険業界）の不祥事が度重なり、損害保険業界に対しては、消費者の信頼が大きく損なわれている。この度重なる不祥事の主だったものとしては、保険金不正請求事案と保険料調整<sup>(1)</sup>

---

(1) 財務省・関東財務局「株式会社ビッグモーター、株式会社ビーエムホールディングス及び株式会社ビーエムハナデンに対する行政処分について」（最終閲覧2024年1月20日）。

[https://lfb.mof.go.jp/kantou/kinyuu/pagekt\\_cnt\\_20231120001.html](https://lfb.mof.go.jp/kantou/kinyuu/pagekt_cnt_20231120001.html)

令和5年11月24日付、ビッグモーター社に対する損害保険代理店としての登録取消、及び、金融庁「損害保険ジャパン及びSOMPOホールディングスに対する行政処分について」（最終閲覧2024年1月20日）。

<https://www.fsa.go.jp/news/r5/hoken/20240125/20240125.html>

(2)  
行為事案が上げられる。これらの不祥事やこの間起きた不祥事案においては、1996年の保険業法改正による保険自由化、日米保険協議の合意による、1998年12月の金融システム改革法施行、独占禁止法適用強化の象徴となった機械保険連盟事件等を経て、保険事業の内容に大きな変化が生じ、保険会社間の競争が激化したことが大きく影響しているように見受けられる。

(3)  
他方、保険（事）業は保険業法において、公共性を有することが条文の中に明記されている（保険業法1条）。また、保険業を行うにあたっては、内閣総理大臣の免許を受けなければならない（保険業法3条）。つまり、保険業そのものが公共性を有した公益事業でもあると解するのであれば、改正保険業法の3つの柱「競争促進」、「契約者保護」、「経営の透明性確保」のうち「競争促進」及び、独占禁止法の適用強化については、いささか保険業が持つ独特の「公益事業性」とはかけ離れているのではないだろうかと筆者は考える。

そこで、本稿においては、保険業がもつ「公共性」を有した公益事業であることにも重点を置きつつ、保険業における独占禁止法の適用除外カルテルの現状と課題について検証の上、課題を解消するために必要な方策について検討・考察することとする。なお、本稿内においての保険は、いわゆる商法、保険法の対象とする私保険、及び私保険業法であり、<sup>(4)</sup> 社会保険、国家保険等は省かれる。

---

令和6年1月25日付、損保ジャパン及びSOMPOホールディングスに対する業務改善命令。

- (2) 金融庁「大手損害保険会社に対する行政処分について」(最終閲覧2024年1月20日)。

<https://www.fsa.go.jp/news/r5/hoken/20231226/20231226.html>

令和5年12月26日付、大手損害保険会社4社に対する業務改善命令。

- (3) 以下保険業とする。
- (4) 保険業法には、生命保険業、共済保険業も当然含まれるが、本稿においては独占禁止法の適用除外に係る損害保険業につき、考察することとする。

## 第二章 日本の保険業における独占禁止法の適用除外制度

### (1) 保険の仕組と保険業、その特殊性

保険とは、事故等いつ起こるか分からない事態に備えておくものであり、加入者が公平に保険料を負担し合い、万が一のことが起きた時に給付を受けることができる仕組で成り立っている。低い確率で起こりうるリスクに対して、自身の貯蓄等だけでは金銭的に対応できないと考えた人が集まり、問題が起こった場合に備え積み立てる、という考え方である。保険の原則的な考え方として、もしその出来事が自分に起きなかった場合には、自身が積み立てた保険料が戻ってくることはない。また、保険は加入している者が少しずつ保険料を支払い、万が一のことあった際には、集まった金銭の一部または全部を受け取ることができる相互扶助（お互いに助け合う）の精神で成り立っている仕組でもある。

このような仕組の保険を取り扱う保険業は、危険にさらされた多数の経済主体が大数の法則<sup>(5)</sup>に基づいて保険集団あるいは危険集団（以下「保険団体」という。）を構成することによって成り立っている。いわゆる「保険の団体性」である。この団体性は、同質の危険を持った個別経済主体が保険契約を通じて結果的に団体を構成しているのであり、経済主体間には相互関連性はない。個別経済主体の数は多ければ多いほど大数の法則がより効果的に働くため、獲得する保険契約が多ければ多いほど統計学上、保険経営は安定することになる。そして、単体の保険事業者

---

(5) 「サイコロを振って1の目の出る確率は、振る回数を増やせば増やすほど6分の1に近づく。すなわち、ある独立的に起こる事象について、それが大量に観察されればある事象の発生する確率が一定値に近づくということであり、これを「大数の法則」という。個々人にとっては偶発的な事故であっても、大量に観察することによってその発生率を全体として予測できる。保険料算出の基礎数値の一つである保険事故の発生率は、この大数の法則に立脚した統計的確率にほかならない。」（日本損害保険協会用語辞典より）。

を超えて複数事業者間でより大きい保険団体を構成できれば、大多数の法則はさらに有効に働き、業界全体の事業運営の健全性確保に資することとなり、その結果、市場における保険の供給が安定的に維持できるよう<sup>(6)</sup>になるのである。

保険業については、保険契約の価格形成からみると、大多数の法則に基づく大量観察、すなわち保険契約のデータ（契約データと保険金データ）が大量に収集できれば、リスクを適正に反映した、予測値と実績値の乖離が少ない保険料率を設定できる。料率算出団体の存在意義は、各保険会社のデータを料率算出団体へ集中させ、それを分析し、よりリスクに見合った保険料率を算出するところにあるといえる。データを一極集中すること自体は世間的には特異なことではない。特異なのは、個々の保険契約の保険料等と保険金のデータ（以下これらを「ディテールデータ」という。）を収集していることであり、これが単なるマーケット統計とはまったく異なるところである。もともと商品内容や保険料が異なるなかで、ディテールデータを収集するには、一定の枠をはめて統計報告要領を作成しなければならないが、そのためには各保険会社が集まって協議する必要がある。こうして、ディテールデータの統計報告要領を作成する行為、ディテールデータを一機関に提供する行為、ディテールデータを分析し一定の料率を算出し、保険会社へ提供する行為は、独占禁止法上は、事業者間の「共同行為」あるいは事業者団体の活動（以下「事業者団体行為」<sup>(7)</sup>という。）として捉えられる行為となる。

保険団体においては、そのなかに同質の危険を抱えた大量の保険契約が存在し、それが契約者と保険会社の個々の保険契約として成り立っており、さらにその保険契約も単一の保険会社との契約だけとは限らない。

---

（6） 竹井直樹「保険事業と独占禁止法—そのたてつけと事業者団体規制序論—」14頁～15頁（損害保険事業総合研究所・『損害保険研究』75巻4号・2014年）。

（7） 竹井・前掲注（6）15頁以下。

## 保険業法における独占禁止法適用除外カルテルの現状と課題

しかしながら、保険契約は単独では保険契約足りえないのであり、そこには個々の契約とは別の集合体としての団体性が必然的に存在する。これらの団体性を制度的に維持することが保険制度の本質にかかわる最重要プロセスである。そのためには保険料率（基本的には純保険料率）の算出に係る部分はもちろんのこと、例えば、保険料支払いや保険金請求時の取扱い、契約内容を変更する場合の取扱い、入手した個人情報の取扱い、反社会的勢力に対する取扱いなどの事務的なルールについても、一定程度、標準型を用意することが望ましいといえる。

このような中にも保険会社間で協議すべき事項が散見され、「共同行為」や「事業者団体行為」に該当するような行為がある。<sup>(8)</sup>

### （２）保険業法における「共同行為」と独占禁止法における「共同行為」の交錯

#### 1. 保険業における「共同行為」

前述、二章（１）の通り、保険業においてはその事業の特殊性から保険の団体性が必然的に存在し、必要な「共同行為」や「事業者団体行為」によって運営されているが、この「共同行為」について、改めて以下記すこととする。

<sup>(9)</sup>  
旧保険業法においては「共同行為」が使われており、旧業法12条の3にて、一定の共同行為を独占禁止法の適用除外とすることを定めているが、現行法と同様に共同行為の定義はなかった。旧業法で条文上は「他の損害保険会社と行う協定、契約その他の共同行為」との規定はあったが、現行法においては、そうした注釈的文言はない。

なお、旧業法の解説書では、「共同行為とは、契約、協定その他何等の名義をもってするかを問わず、特定の目的を遂行するために、同種または異種の業者間において併行的な意思の合致によって成立した利害を

---

（８） 竹井・前掲注（６）16頁以下。

（９） 1995年の保険業法全面改正前の保険業法、以下「旧業法」とする。

共通にする行為をいう<sup>(10)</sup>」とされており、共同行為については「独占禁止法上「不当な取引制限」(2条6項)に該当する可能性のある行為である<sup>(11)</sup>」とされている。

一方、現行業法の解説書では、「損害保険会社の共同行為であっても、独占禁止法に違反しないものについては、同法の適用が問題にならないことから、内閣総理大臣の認可を受けずに行うことができる<sup>(12)</sup>」とあるため、共同行為の事実上の定義が変化したようにも見受けられる。

## 2. 独占禁止法における行為要件「共同行為」

独占禁止法では「共同行為」という文言自体は使用されていない。「共同行為」としては、日本の独占禁止法違反行為のうち、事例の多いものとされる2条6項に定義、3条後段で禁じられている「不当な取引制限」に該当する行為が、複数の事業者による「共同行為」として示されている。不当な取引制限とは、経済学用語の「カルテル」であり、また、新聞等では談合(入札)という呼称で報道されている共同行為である。

独占禁止法2条6項では、事業者が「他の事業者と協同して」対価を決定する等「相互にその事業活動を拘束し、又は遂行することにより」、「一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」と定義されている。単独の事業者による私的独占とは異なり、複数の事業者の共同行為<sup>(13)</sup>によって行われるのである。

---

(10) 保険業法研究会編『最新保険業法の解説』62頁(大成出版社・1986年)。

(11) 江頭憲治郎「保険業法コンメンタール第一巻(第一章総則)」175頁～176頁(鴻常夫監修・財団法人安田記念財団・1987年)。

(12) 安居孝啓編『最新保険業法の解説(改訂版)』320頁(大成出版社・2010年)。

(13) 久保成史・田中裕明『独占禁止法講義第3版』(中央経済社・2014年) 89頁以下。中川寛子・西村暢史『経済法』(河谷清文編・有斐閣・2023年) 80頁以下。

独占禁止法 2 条 6 項の定義規定においては、まず事業者が他の事業者と「共同して」対価（価格）の決定や数量制限等を行う行為＝共同行為でなければならないとされており、この取引制限が成立するためには、単に外形的に一致した行動（客観的行為）があるだけでは不十分であり、進んでそれが当事者間の主観的な結びつき（「ゆるい結合」：企業結合も複数の事業者による結合＝共同行為であるが、これは企業組織上の全面的な「固い結合」<sup>(14)</sup>である）の要件（主観的要件）が必要となる。つまり、独占禁止法 2 条 6 項定義の「共同行為」は、外形的な一致（客観的行為）のみでは足りず、①合意、②意思の連絡、③意思の合致などの主観的な結びつき（主観的行為）が要件として必要とされるということになる。

### 3. 独占禁止法における共同行為（カルテル）の立証

カルテルの立証において問題となるのは、「合意」や「意思の連絡」をいかにして立証するかということになる。そもそも、カルテルを実行する者がその証拠となるメモ類や議事録、内部資料等のような、あえて実行する者にとって不都合なものを保管しておくはずもなく、カルテルの合意に達した直接の証拠が見当たらないのが通常である。すなわち、直接証拠が不存在なため、間接事実の積み重ねにより、合意・意思の連絡を立証することが重要となる。

それでは、どのような証拠を収集すれば立証が可能となるのであろうか。立件要件の問題として主観的要件に重きを置けば、カルテル規制の実効性は失われかねない。そのため、公正取引委員会<sup>(16)</sup>は、事業者間において事前の連絡・交渉があり、そこで価格・数量などの制限に関する情

---

なお、複数の事業者が共同して行う場合でも不当な取引制限でなく、私的独占が成立することがある。（独占禁止法 2 条 5 項「……私的独占とは、事業者が、単独に、又は他の事業者と結合し、若しくは通謀し……」）。

(14) 久保・田中・前掲注 (13) 90 頁以下。

(15) もっとも、担当者の供述を含むメモ類などが存在する場合もある。

(16) 以下、公取委とする。

報交換がなされた事実と、その事実に対応するような一致した行動の事実から共同性を認定するという方針を採用してきている。判例においても間接証拠に基づき認定される間接事実の積み上げによって「意思の連絡」の存在を推認する手法を認めている。つまり、外形的事実を重視し、その事実から意思の連絡を推認する手法を認めているのである。

<sup>(17)</sup> 東芝ケミカル事件判決では、「特定の事業者が、他の事業者と事業者との間で対価引き上げ行為に関する情報交換をして、同一又はこれに準ずる行動に出たような場合には、右行動が他の事業者の行動と無関係に、取引市場における対価の競争に耐え得るとの独自の判断によって行われたことを示す特段の事情が認められない限り、これらの事業者の間に、協調的行動をとることを期待し合う関係にあり、右の『意思の連絡』があるものと推認される」と判示している。したがって「特段の事情」が存在しない限り、ほとんどの場合に「意思の連絡」があるものと推認されるということになる。東芝ケミカル事件における、「特段の事情」につき換言すれば、情報交換をして、その結果情報交換通りの行動に出た場合、この行動が他の事業者の行動と無関係に、取引市場における対価の競争に耐え得るとの独自の判断によって行われたことを示すことが認められなければ、意思の連絡を推認できるということになる。<sup>(18)</sup>

寡占的市場において、事業者間の寡占的相互依存関係は、何も「意思の連絡」が無くても存在するといういわゆる「意識的並行行為」により説明することができる。同調的価格引上げ等はその典型例であるが、価格カルテルを結ばなくても協調関係が維持できるのである。すなわち、事業者は意識的並行行為による同一の価格という結果をもたらす場合がある。

そこで問題となるのは、このような意思の集合それ自体を、不当な取

---

(17) 「東芝ケミカル審決取消請求事件〈差戻審〉」東京高判平成7年9月25日判決（判タ906号136頁）。以下東芝ケミカル事件とする。

(18) 久保・田中・前掲注（13）90頁～91頁。



引制限に配当すると判断するか否かである。通説・判例の立場は、意思の集合それ自体が合意や意思の連絡に該当しないとしている。つまり、特段の事情がない限りにおいて、意思の集合が情報交換等の前述の意味で推認できれば、不当な取引制限に該当して独占禁止法上違法となるのである。<sup>(19)</sup>

既述の通り、公取委はカルテルの立証をする際、合意や決定を示す直接証拠の存在がないために、間接証拠の積み上げにより推認するという手法を用いる傾向にある。たとえば、値上げ行為の不自然な一致、参加事業者の意識、過去のカルテル行為の履歴、事後の値上げ確認等の間接事実により決定の存在を推認する<sup>(20)</sup>、推認型アプローチの手法をとっている。

また、他方において、会合の席上で価格に関する情報交換が行われ、価格引上げの共通の意思が形成された＝暗黙の意思の了解と認定された事例がある。<sup>(21)</sup>すなわち、会合参加者らが話の内容等からして、お互いが共通の認識＝価格引上げを暗黙裡に合意したと認定する、意思認定型アプローチの手法をとる場合もある。

---

(19) 久保・田中・前掲注(13) 91頁以下。中川・西村・前掲注(13) 83頁以下。

「意識的並行行為」の例として、意思の連絡はないが、結果的に足並みが揃い複数の競争者が同時期に同程度の値上げをすることがある場合。具体的には、産油国で戦争が起こり原油価格が上がったため、国内の石油元売会社のガソリン出荷価格が上がったとして、どのガソリンスタンドも独自の判断でガソリンの仕入れ価格が値上がりした分だけ販売価格を値上げする時など。一見すると各ガソリンスタンドが一緒に値上げするような行動に見えるが、「意思の連絡」が無いのであれば、各事業者の独立した意思決定であり、市場の自動調整プロセスであると捉えられ、違法とされるべきではないと解されている。

(20) 「広島県石商広島市連合会価格カルテル事件」(審判審決平成9年6月24日(審決集44号3頁))。

(21) 「プロパン価格カルテル事件」(審判審決平成12年3月27日(審決集16号155頁))。

このように、推認型アプローチと意思認定型アプローチの異なるアプローチの手法があるが、いずれにしても最終的には推認による認定がされているのである。<sup>(22)</sup>

#### 4. 小括

以上、保険業法における「共同行為」と独占禁止法における「共同行為（＝カルテル）」について外観してきたが、保険業法における共同行為そのものを、原則的にはいわゆる「カルテル」と認識し、独占禁止法違反として捉えるのか、共同行為を即、「カルテル」とは認識せず、独占禁止法違反となるものと、ならないものがあると捉えるかは、保険事業の運営に、大きな影響を及ぼすものと考えられる。なお、前述した保険業法の現行法の解説では、現状では、後者の立場を説明しているようであるようにも見受けられる。

このことについては、一見納得できるような考え方ではあるが、そうであれば、そもそも共同行為等に、独占禁止法適用除外を規定する意義は何かということになるのではないだろうか。この点については、四章にて検討・考察することとする。

### 三章 保険業法における監督機関の役割と 「公益事業性」（「公共性」）

#### （１）保険業法改正前後の法的枠組みと保険自由化

##### 1. 保険業法改正前の法的枠組み

保険自由化の影響を受け保険業法が改正される前、旧業法の法的枠組みとしては、①保険業法（政省令を含む）、②損害保険料率算出団体に関する法律<sup>(23)</sup>、③保険募集の取締に関する法律<sup>(24)</sup>の三つが柱となっていた。<sup>(25)</sup>

---

(22) 久保・田中・前掲注(13) 91頁～92頁。

(23) 以下、料団法とする。

(24) 以下、募集法とする。

## 保険業法における独占禁止法適用除外カルテルの現状と課題

具体的な規定としては、次の三つの規定が生命保険を含む保険事業の根幹を支えており、第一に独占禁止法の適用除外、第二に保険募集に関する規制、第三に資産運用（財産利用方法書）に関する規制である。<sup>(26)</sup>

第一の独占禁止法<sup>(27)</sup>の適用除外には、全面的適用除外と部分的適用除外という二つの区分が設けられていた。前者は海上保険、航空保険、自賠責保険、地震保険<sup>(28)</sup>にのみ適用され、後者は、「保険又は再保険の取引に関する数量の決定又は制限」や「保険約款の内容の決定（保険料率に係るものを除く）」といった表現で適用除外が定められていた。

さらに、これに関しては料団法が重なり合っている。この法律によって料率算出団体による共同行為を規定する一方で、独禁法の適用除外等に関する法律によって当該団体による共同行為は独禁法の適用除外になる旨が定められていた。保険業法、料団法、独禁法におけるこうした規定は、損害保険事業における商品規制を厳格に行うことを目的としていた。

そもそも、保険事業における消費者保護を考える場合、二つの視点が必要になる。一つは保険契約者を保険会社の破綻から守ることであり、もう一つは不適切な募集を排除することである。損害保険事業における商品規制によって、「事故が起こらないかもしれない」という経営の楽観主義による保険会社間の過当競争を回避し、保険契約者を保険会社の破綻から守る体制が構築されていたのである

第二の保険募集規制は、不適切な募集の排除を目的とするものである。これに関しては、第二次大戦前は主として業界内の自主規制によって維持されていたが、1948年に募取法が制定されることにより、以降は法定の規制となった。募取法の柱は、圧力募集の禁止等の行為規制と生命保

---

(25) その他には外国保険事業者に関する法律等がある。

(26) その他には破綻処理等がある。

(27) 以下、独禁法とする。

(28) 地震保険に関する法律に規定する家計向けの地震保険に限定される。

険募集人の一社専属の二つである。商品規制が主として損保事業を対象としたものであるのに対し、募集における行為規制に関しては生損保共通であるものの、一社専属制は生命保険募集人のみを対象とするものであった。損保においては商品規制、生保においては募集規制という枠組み<sup>(29)</sup>が設けられていたのである。

第三の資産運用に関する規制に関しては、国内株式30%、外貨建資産30%、不動産20%など、保有する資産の種類ごとに総資産額に一定の比率を乗じた額を上限とする資産運用比率規制が存在した。そして、これをベースに個々の保険会社の資産運用の方法を具体的に規定した財産利用方法書について当時の大蔵大臣の認可を必要とすることで資産運用を厳格に規制することになっていた。これは保険契約者に対する保険金支払い責任を確保することを目的とする者であり、当時の大蔵省による「箸の上げ下げにまで<sup>(30)</sup>ものを言う」という保険会社経営への介入を資金運用の面で可能にした。

## (2) 行政による実体的監督主義と損害保険業界の実務

### 1. 行政と保険業界の関係性

旧業法により保険業が行われていた当時は、大蔵省が実体的監督主義に基づき監督を行っていた。当時の実体的監督主義の特色としては、保険業法等の法律を根拠としながら、一方で法的根拠のない通達や担当官による裁量的な指導によって個々の保険会社の細かな活動にまで行政が介入しており、その最大の狙いは、保険会社の破綻から保険契約者を保護することであった。

---

(29) 募集法は1996年の保険業法改正時に保険業法に吸収された。

(30) 栗山泰史・「損害保険事業における自由化の進展と現在の課題」64頁以下（日本保険学会・『保険学雑誌』639号・2017年）。財産利用方法書は1996年の保険業法改正によって廃止となったが、資産運用比率規制は2012年の保険業法施行規則の改正まで続くこととなった。個別会社ごとの規制を廃止する一方、一種の指標のような形で規制が継続された。

## 保険業法における独占禁止法適用除外カルテルの現状と課題

こうした中、保険会社は経営の重要課題に関し、大蔵省の担当官に事前に打診、議論を重ねた上で判断を仰ぐための組織的対応を行い、担当者を配置した。損害保険業界の場合、経営全般にかかわる事項を担う企画部門、保険の認可に関する業務を担う商品部門を中心に、募集制度、損害調査、経理・財務等、部門別に人材が配置されていた。

ただし、こうした組織的対応は一部の大手保険会社に限定され、また、大手保険会社においても当時の厳しい規制の環境下では、個別会社の特色を発揮する必要性は必ずしも高くなかった。また、大蔵省においても個別会社ごとに対応するよりも損害保険業界としての統一の見解をベースとした行政が望ましい事項が多かった。

このような経緯から行政と個々の保険会社の中間的存在として活用されたのが損保協会であった。<sup>(31)</sup>当時、保険業界は協会長の会社を中心とし、大蔵省との折衝の場が築かれていた。

## 2. 業界委員会組織による共同行為

損保協会は、2012年4月1日から一般社団法人に改組したが、それまでは公益法人としての社団法人であった。社団法人は、公益事業とともに会員のための共益事業の二つの事業を行っているが、自由化前の損保協会は共益事業を中心とする団体であり、これを担っていたのが各種の委員会組織である。事業全般にかかる、企画委員会、保険種類ごとに設置された商品委員会、募集制度、損害調査、総務、経理、財務、広報等、業務分野別に委員会が存在し、そのメンバーは各保険会社が担っていた。さらに、損保協会の職員はそれら委員会の事務局を担い、損保協会の組織もまた委員会に対応した体制とされていたため、損保協会は、まさに業界における共同行為の場だったのである。

その中でも力を発揮していたのは自動車保険、火災保険、新種保険の

---

(31) 保険自由化の進展当時、東京海上、安田火災、三井海上、住友海上の4社が、損保協会会長を4社で輪番制にて担っていた。

商品別に設置された委員会であり、商品に関わる基本的なルールの多くが、委員会によって業界共通のものとして決められていた。当時、料団法の下で約款と料率に関して共同行為が認められていたのは自動車・火災・傷害のみであった。しかしながら、保険業法の中に独禁法適用除外が設けられていたこともあり、あまり深く独禁法上の問題を吟味することなくその他の種目についても業界委員会を中心として様々な共同行為が行われていた。

損保協会の委員会を通じた業界としての共同行為は、保険商品だけでなくその他の分野でも広く行われており、損害調査分野では、業界としての標準となる損害調査に関わる約款解釈や各種の対応が行われていた。また、保険の募集分野でも同様に、代理店としての種別と個人資格をベースとしたノンマリン代理店制度が作られていた。

保険会社や代理店の監査についても同様に、損保協会としての監査制度が設けられており、保険会社の経営に関わる重要な事項は大蔵省が検査する一方で、契約規定等の実務に近い部分については、保険会社で長年営業現場を経験してきた各社のベテラン社員がOBになった後、損保協会の監査人に登用されて検査を行う体制になっていた。<sup>(32)(33)</sup>

### 3. 業界委員会組織の意義とその限界

損保協会の委員会体制によって各社の商品そのもの、損害調査、募集、その他多くの分野の共同行為が生み出す規律によって、保険の歴史上、繰り返しみられる保険会社間の破滅的な競争が発生し得ない状況がつくり出されおり、その上、当時の大蔵省は損保協会の委員会を上手く活用

---

(32) ノンマリン代理店制度や損保協会による業務監査は、いわゆる業界団体の自主規制機能に近い性格を有するものであったが、これらは証券業界のように自主規制機関として制度的に確立されたものに発展することなく、保険自由化とともに消滅することになった。

(33) 栗山・前掲注(30) 68頁。

していた。知識・ノウハウを持った各社社員が英知を結集し、徹底的に議論を重ね、一定の妥協を経て生み出される委員会の場での結論は、大手会社等、特定の保険会社に過度に肩入れすることのない中立的な性格<sup>(34)</sup>を持つため、大蔵省が行政を実施する上での重要な糧となった。

その一方で、保険会社の協調のゆえに競争が減少し、経営の非効率性、商品の画一性、資産運用の保守性等の弊害が生じ、結果的に、保険契約者の利便性が阻害されるという事態が生じた。さらに、大蔵省による規制や業界委員会を通じた協調が、社会全体の自由化の進展の中で各社の<sup>(35)</sup>手かせ、足かせとなる局面が次第に増えていったのである。

## (2) 法と執行機関（大蔵省（財務省）と公正取引委員会）

### 1. プロローグ

近代国家は三権分立を基本体制とする法治国家である。立法は国会に属し、法の支配下に司法、行政が行われる。司法機関、行政機関が拠るべき法はいわゆる実定法と称され、成文法国にあっては纏った統一的・抽象的体系をなし、理念的には無欠缺である。不文法国では判例の積重ねにより、優秀な裁判官が先例拘束の原則により裁判と一定の手続（殊に証拠法が重要）を実施している。

成文法体系も判例法体系も何れもその国の伝統的な「秩序」の上に築かれるし、規定の国家の権限配分の機構の下にそれぞれの国家機関は権限を行使する。

継受法国にあっては多くはその国の歴史的伝統から発展に応じて生成される道理とは別に先進国の規制の法が一部又は全部に亘って修正もしくは無修正で立法化される。日本も近代化の過程でこの道を経てきたが、

---

(34) 損保協会の委員会以外にも様々な業界組織が存在した。たとえば、自動車保険料率算定会、損害保険料率算定会、機械保険連盟、船舶保険連盟、損害保険事業総合研究所、地震再保険、自研センター、損保リサーチなど。

(35) 栗山・前掲注(30) 66頁以下。

この中にあって独禁法に特異の存在理由を今日まで示している。<sup>(36)</sup>

## 2. 保険業法、独占禁止法と執行機関の関係性

独禁法の直接の執行機関は公正取引委員会であり、独禁法では、実体法の諸規定に引き続いて特にこれに関する諸規定を置いている。<sup>(37)</sup>

この独禁法の直接の執行機関は公正取引委員会であり、独禁法では実体法の諸規定に引続いて、特にこれに関する諸規定を置いている。そして、公正取引委員会は、内閣府の外局として位置づけられている独立した委員会である等、他の国家機関とは相違する点も多いが、この大部分については、アメリカの反トラスト法の執行機関の規定から継受的に取り入れたものである。

一方保険業法の行政的執行機関は、金融庁であり、公正取引委員会と同じく内閣府の外局として位置づけられ同じ国家機関であるものの、その性格には相違がある。理由としては、各々の母国法の行政（管理）機構とその日本化の過程における作業に無理なところがあり、調整には不備があったものとも考えられる。

この二つの法体系と官庁間権限配分を体制からみた思考で適用するならば、日本の場合、果たしてアメリカと同じく独禁法的体制を常に上位とするか否かは定め難い。即ち、アメリカでは公益性事業（鉄道）の差別価格と動機の一つと反トラスト法の一般条項の成立から始まり、この中に公益性事業の規制が弊害禁止から割り込んだ経緯がある。従って、この例外である公益性事業に対してもなるべく厳格に解し、常に競争秩序の復帰拡大を意図する。これに対して、日本では保険業法に関して見ても、それが元来独禁法の下にこれを上位として制定されたものではなく、

---

(36) 吉永榮助・「保険業法と独占禁止法—保険法と保険学の相互依存—」813頁以下（相馬勝夫博士古稀祝賀記念論文集刊行会編『現代保険学の諸問題—相馬勝夫博士古稀祝賀記念論文集—』専修大学出版局・1978年）。

(37) 吉永・前掲注（36）814頁。



逆に独禁法が既存の体制下にある法体系と官庁組織の中に権力継受的に制定された歴史的事実がある。そして、適用除外という方式からは、両体制は併存する。その調和は、形式的には「特別法は一般法に優先する」と「先法は後法によりて廃される」という二つの伝来的方法による。第一の原則に従えば、特定事業についての規制は法令に基く限りは一般法である独禁法に優先する。従って保険業法が特別法たる性質を有する限りは優先し、所管官庁（金融庁）の免許行政、監督行政による処分が優先する。また、この論理を進めれば不公正な取引方法及び競争の実質的制限及び、これによる保険契約者及び被保険者の利益の不当の侵害についても、当然主務官庁が公開聴聞会を開いて取消または変更の処分をすることになる。独禁法71条との関係も特定の事業分野における不公正な取引方法との手続きとの関係が生じる。

条文解釈からいえばこれは競争関係を前提とするのであり、これに対して保険業についての特定の共同行為は競争関係を停止しているのこの範囲外ということになる。しかしながら問題は、この限界は、実際にはそれほど明確ではなく、立法省の予期せざる重複事態が発生することは世の常である。一方カルテル協定の及ぶ効果も時代と経済情勢の変化により立法当初と相違することも予想される。従って、一般の競争体制の促進と衝突する場合もありうるし、これを法文は予見しているとも言える。この解決への一步として公正取引委員会の性格の中で一般行政機関と異なる点から以下検討する。<sup>(38)</sup>

### 3. 公正取引委員会の特殊性

<sup>(39)</sup>  
公正取引委員会の特性は日本の三権分立の国家体制の下にあって、この例外的とみるべき準立法、準司法裁判、準行政の三権を掌握している

---

(38) 吉永・前掲注(36) 815頁以下より、旧業法からの変遷及び経済情勢の変化等を鑑み、一部筆者にて修正加筆。

(39) 以下公取委とする。

ことにあった。ことさらに準司法裁判と見られる審決権を有すれば、それは通常の裁判所と同じく行政と独立に行使できる。検事の起訴権に当たる審判開始も検事総長の式とは別に行使できていた。<sup>(40)</sup>この特性のため<sup>(41)</sup>に公取委の権限は一般行政官庁の処分<sup>(41)</sup>に拘束されないことになっている。

しかし、継受法的方法で考察するとアメリカのこの種の権限の行使の方式を見るにつけ疑問を生ずる。即ち、アメリカでは中央行政庁の一つである連邦の司法省（反トラスト部）担当省つまり Attorney General が反トラスト法違反の場合に裁判所に起訴権を有しこの行使のための権限を有する。それは、この違反が元来刑事として定められたことによる。別に連邦商業委員会があり、その権限も、法律執行の手続きも類似もあるが、相違するところが多く、とりわけ、違反行為の差止命令の裁判所による再審手続は、日本では、以前は採りいれられていなかった。<sup>(42)</sup>これについては、アメリカの連邦と州の国制の法律並びに手続き体系が日本と相違するだけでなく、連邦を少なくとも法により統一する大目的があり、また、植民地国家としてその人権保護の伝統の基板の上に反トラスト法が成立し、運用されている。

継受法的に成立した日本の公取委は内閣府（旧総理府）の外局の一つであり、前述の連邦商業委員会をモデルのミニチュアといえるが、既成の行政官庁とも相違し、さらに同じ内閣府（旧総理府）の他の外局ともあまりに相違する所が多いのである。少なくともアメリカの立法に見るような司法、行政に対する細かい配慮は成されておらず、違和的な影を濃くしている。これは他国の法律制度を急速に権力的継受した場合に自国化する過程にあっては多少やむを得ないといえる。

---

(40) 平成25年の独禁法の改正時に審判制度は廃止され、公取委の事実認定に不服の者は東京地裁に提訴することとなった。（いわゆる抗告訴訟となった。）

(41) 吉永・前掲注（36）817頁より、旧法からの変遷及び経済情勢の変化等を鑑み、一部筆者にて修正加筆。

(42) 前掲注（40）を参照。

なお、アメリカの大部分の州は保険業については銀行等とほぼ同様に扱い、特別の既成と執行監視機関がアメリカにあっても成立し、反トラスト法の適用除外とされている<sup>(43)</sup>。しかし、特定の公益性事業に対しても<sup>(44)</sup>時には反トラスト法の執行機関としての司法大臣の介入することもある<sup>(44)</sup>。

### (3) 公益事業の規制方式と独占禁止法との関係

前述のとおり、日本の保険事業は公益性を有しており、また、旧法が免許主義をとったのもこれを前提としている。つまるところ、保険事業が主務大臣の監督を受けること自体が既に公益性を有すると解し得ることから、公益事業ともいえる保険事業の規制方式と独禁法との関係性については、アメリカ反トラスト法と公益事業の規制方式の歴史を概観することが、参考となるのではないだろうか。

アメリカにおける最初の反トラスト法いわゆるシャーマン法が施行されたのは、1890年である。この制定の経緯湯にはこれに先だつ鉄道会社の運賃プール制とその弊害、特に差別対価が大衆の憤激の的であった。その後有名な事件としてはスタンダードオイル（オブ・オハイオ）のトラスト協定があった。

シャーマン法を始めとする反トラスト法が一般法として施行されてからも公益事業を特別に規制する理由は主に自然独占論である。この傾向が強い限り、この分野において競争秩序の維持促進をはかる反トラスト法の適用は却って種々の弊害を生じ、その主なものは、差別価格、二重

---

(43) 吉永・前掲注(36) 821頁より、当時の一般的文献によると保険事業は銀行、鉄道と同じ種類に入れている例が多い（ミシガン州法）。イギリスにおいても銀行と保険は同列である。しかし、保険事業をガス、電気、道路事業等の公益事業とは別に扱う州もある（デラウェア）。いわゆる「公益事業」の一つとされる。

(44) 吉永・前掲注(36) 817頁以下より。旧法からの変遷及び経済情勢の変化等に鑑み、一部筆者にて修正加筆。

(45) 吉永・前掲注(36) 812頁。

投資の無駄、利潤・賃率引き下げによる貧食性の競争と大衆の利益の不安定等公益の侵害の危険の増大であるが、アメリカではその弊害の数々が実証されてその上で特別の規制法とこのための特別規制委員会が設けられた。いわば一種の弊害規制主義である（理念的体制優先と異なる）。

なお、日本での独禁法はいわゆる全面禁止主義をとるものであり、当時の西ドイツ等ヨーロッパ諸国のとる弊害規制主義ではないとの説が有力であった。ただアメリカの歴史を見るとあながちそうも断定できない。むしろアメリカでも弊害規制主義を採る異はその経験的プラグマティズムからも言える。日本もまた弊害規制主義による経済効果主義を採っているとも解すべきであろう。

アメリカの規制方式の基本精神は常に自由競争を根底に置いている。これは同国の建国以来の国是といえる。それにも拘わらず、こと公益事業に関する限りはその弊害除去に努め、各州は特別規制とそのための特別機関（行政機関若しくは権限を付与された行政庁）を置いた。しかし、国是に従って不断に規制緩和ないし解除による企業行動に対する自由の付与とその結果復帰すべき競争状態に伴う長所とまた生ずる弊害の比較・対比を怠らない点は注視すべきである。<sup>(46)</sup>

競争と規制の何れの領域を多くするかは、アメリカにおいては、第一に市場構造と当該の公益性を有する企業行動であり、第二はその現実の一般感情を背景としての公共政策（public policy）からの評価である。そしてこの公共政策の上位には先程のドイツ学者のいう政治体制・経済体制が存立すると考えられる。何故アメリカ人はこれを一般的に認識しないかと言えば彼らは実利的プラグマティズムに重きをおき、現実に基づいた実証的意見、学説並びに経験的判断を尊重することによる。つまり、彼らは抽象的・理念的のものを最初から念頭に置いてこれにとらわれることを好まない。こうした傾向から、前述の第一の特定の事業とそ

---

(46) 吉永・前掲注(36) 808頁以下。

の市場構造と企業行動の分析がまず政策的判断の資料であり、これに拠らない政策論・法律論はアメリカでは無視軽侮される。ここに経済学とその成果に基づいた公共政策論（ドイツの経済政策論にほぼ合致）が支配的であり、実に丹念に統計とグラフを使っている。また、反トラスト法に関する文献を一瞥しても多くの経済学者が市場構造と企業行動の精細な分析とその成果を示し、これに根拠を置いて、時には法律的な提言（主に立法論）をしており、さらに法律学者と経済学者との共著も少なくない。

これらの点は反トラスト法と不可分の関係にある公益規制論についても同様である。そこで、一般的に共通して取り上げられているのは当該の公益性を帯びる事業者の提供する商品・サービスの需要供給により構成される市場構造と価格形成である。そして、もし普通の事業者間に競争があれば本来あるべき市場価格の動向等を多くのモデルに従って明らかにし、これと料金等の高低による場合と何れが需要者・消費者の利益において限界費用にまで下げうるかを推断する。また、何れの場合がこの市場価格の動きを相互に予測して生産、供給、新規参入を最も無駄なく合理的、能率的に果たされているか。経済事情の動向と変更に即応して特に合理化が行われているか。長い目では競争により限界費用まで下がる可能性があり、結局一般消費者の利益になるが、何よりもアメリカ人は競争による市場価格の形成により資源の最も能率的合理的な配分を最大の課題とする。それ故にこの市場における価格変動の自浄作用を人為的に停止させる価格協定、価格カルテル等の共同行為を、それだけで（per se）違法とする。しかし、この当然違法論に対して「条理の規制」によるときは市場の競争効果を減殺する（例、市場分割等）協定、共謀も公益に反しない立証がない限りは違反としない説が有力である。

ところが公共性の事業については価格に当る料金（rate）、料率（保険料）等をクラス別に公定しようとするのであるから反トラスト経済体

<sup>(47)</sup>

制の下にあっては誠に重大といわねばならない。つまり価格カルテルに

について前述の「当然違法論」illegal per se doctrine に真っ向から挑戦することになるからである。これは納税者の費用負担の上で行われるから納税者も厳しい目を向ける。従って、この例外を主張する公益事業規制必要論は一体どのようにしてその根拠を求めることが可能か。これに答えるために経済論には経済論をもって相互に応酬する。これが公共政策の範囲・限界を区別する。その中心は公共料金の計算の根拠の経済的分析とその構成要素の比較、そして時間的要素を含めた能率の算定等である。とりわけ「能率」、稼働率、収益率等は、常に彼らの眼中を離れない基準となっていることは、資源配分最適論と同じである。この作業に当って繰返すように規制なかりしならば成立すべき所の自由市場の価格決定の諸作因とその諸効果との比較を類似の事例またはモデルを用いて推測することを怠らない。この際、当該の市場構造と公益事業者の供給する生産物・サービス（役務）の性質、需要の弾力性、資源の利用状況、その他一定の与件が与えられておれば自ら事業者の経済行動がほぼ規定され、相互にパラメーター的に予測される。この事業者の経済行動<sup>(48)</sup>が、法律論への基礎であり、架け橋であり、手がかりの一つでもある。

#### 第四章 保険業法における独占禁止法適用除外カルテルの課題

##### (1) プロローグ

損害保険事業に対する規制は、1990年代の初めころから将来の保険自由化を見据え、見直しを求められるようになった。その動きは大きく①保険業法の改正、②日米保険協議、③行政の変化、④独禁法の適用強化の4つに分けられる。本章では特に保険業における独占禁止法適用除外カルテル規制に関わる②～④について検討し、現状の問題点と課題につ

---

(47) 吉永・前掲注(36) 813頁。アメリカのクレイトン法はこの差別価格を詳細に規定する。公益性事業についてもその差別料金、料率が議論的となっている。

(48) 吉永・前掲注(36) 810頁以下。

いて考察することとする。

## （２）保険自由化に関する動き

### 1. 日米保険協議

保険業法の改正に関する項目のうち、特に、商品・料率の自由化、生損保の相互参入に焦点を絞り、日米両国政府による二国間協議として行われたのが日米保険協議であり、この協議によって損害保険業界の思惑は大きく壊れることになった。すなわち、緩やかな進展を目指していた商品・料率の自由化が急激なものになり、生命保険事業への参入に関しては第三分野における後退を余儀なくされることになったのである。

日米保険協議に関して記す際には、より大きな３つの枠組みを認識することが必要である。すなわち、①国内（保険業法改正）、②二国間（日米保険協議）、③多国間（GATT ウルグアイラウンド）である。

保険は長くローカルマーケット（国内に限定される市場）を中心に運営されてきた。例えばある人が自動車保険を付保する場合、アメリカの保険会社に直接付保することはできない。つまり、通常の商品のように「輸入」ができないのである。これは我が国の保険業法による規制の結果であるが、日本の保険会社の「輸出」も多くの場合、各国の規制によって禁止されている。

二度にわたる世界大戦の反省から設けられた多国間協議 GATT の場では、関税を中心に「モノ」の貿易に関する議論が行なわれてきたが、ウルグアイラウンド以降、<sup>(49)</sup>「サービス」の自由化が議論されることとなり、その一環として、金融、保険分野の自由化も取り上げられることとなった。

1986年に始まった GATT ウルグアイラウンドにおいて行われた保険自由化の議論は、まさに保険の輸出入をどう実現するかという「クロス

---

(49) GATS (General Agreement on Trade in Services) 「サービス貿易に関する一般協定」の枠組みで議論が行われた。



ボーダー取引」を巡る議論であった。<sup>(50)</sup>そして、この課題は、総合部会における保険業法改正という国内での議論が活発に行われていた頃、それと並行する多国間の議論として登場したのである。

しかし、多国間での課題はそれほど大きな議論を招くことなく収束し、その後に生じた二国間での日米保険協議こそが、わが国の保険制度に根本から影響することになった。原則に立ち返れば、保険はローカルな色彩が強い事業であること、国内における外国事業者への差別的な取り扱い<sup>(51)</sup>はなかったことから、保険に関する国際的協議はGATTでの議論のように限られた課題になるはずである。それにも拘わらずアメリカが、当時行われていたわが国における保険制度改革の議論に強引に関与してきたのは、当時の二国間の関係が大きく影響していた。

日米保険協議は、日米間の貿易摩擦の激化に伴い、自動車、政府調達、保険の優先3分野を筆頭に、1993年7月以降、様々な産業分野別に行われた「日米包括経済協議」の一つである。日米保険協議において様々なことが協議の対象になったが、大きな区分としては主要分野の規制緩和と第三分野における参入条件の2つを挙げることができ、合意時期は1994年と1996年の二度に及んでいる。まず「94年合意」において、①届出制・標準料率・自由料率の拡大、②ブローカー制度の導入、クロスボーダー取引の認可、③第三分野の緩和措置導入が合意され、日本側はここで協議は終了したものと認識していた。

しかし、いったん合意したものが再度、蒸し返されたのである。この時の最大のテーマは第三分野問題であり、これに「94年合意」で一度は決着した規制緩和項目が再度絡んでくることになった。すなわち、損保

---

(50) 結果的に、GATTがWTOに衣替えする中で、マリン（海上保険）、航空、国際間輸送（M.A.T）の3分野に関しては国境を越えた保険取引の自由化が実現した。

(51) 第三分野商品に関しては外資系生保のみが販売していたが、この背景には国内生保の自粛があった。



## 保険業法における独占禁止法適用除外カルテルの現状と課題

の生保子会社に対する参入制限<sup>(52)</sup>、第三分野の緩和措置の撤廃の条件として、①リスク細分型自動車保険の認可、②火災保険付加率アドバイザリー制度の拡大、③届出制種目の拡大、④算定会の料率使用義務廃止、⑤差別化された商品の標準処理期間内認可が上げられ、この5条件が満たされた後2年半後に激変緩和措置は終了ということになった。これらが「94年合意」の補足的措置の位置付けとされた「96年合意」の内容である。この「96年合意」は保険業法が改正された1996年4月より後の12月時点での合意であったから、改正保険業法は再度改正されることが必要になった<sup>(53)</sup>である。

## 2. 行政そのものの変化

自由化・規制緩和のうねりの中、実体的監督主義に基づき通達行政や裁量行政と揶揄された行政にも大きな変化が生じることになった。その契機となったのは1993年の行政手続法の制定である。その後、当時の大蔵省を巡る過剰接待問題を経て1998年に金融監督庁が設置され、併せて大幅な通達の廃止が行われるとともに事務ガイドラインが策定されることになった。行政手続法の制定は、日米構造協議という外圧の結果とみる向きもあるが、外圧というよりも行政内部から新しい時代に即した行政の在り方を模索する中で登場したものと一般には受け止められている<sup>(54)</sup>。

## 3. 適用強化された独占禁止法

改正保険業法や行政手続法等と並んで保険自由化前後の損害保険業界

---

(52) 損保の子生保に対する第三分野商品の販売を制限、また、第三分野を販売する既存生命保険会社の子会社化を制限するというもの。法律としては保険業法附則121条として定められた。

(53) 栗山・前掲注(30) 71頁以下。

(54) 栗山・前掲注(30) 74頁以下。

に大きな影響を与えた法律は独禁法である。独禁法は1947年に制定された法律であるが、保険に関しては保険業法内に適用除外が定められていた。結果、損害保険業界としては公正取引委員会よりも当時の大蔵省との関係の中でこの法律を意識することが一般的であった。これに変化が生じるきっかけとなったのは、1989年に始まった日米構造協議である。

この協議においてアメリカは、公共事業の拡大や大規模店舗の規制緩和等の要求をしたが、根本にあった問題意識は、株式の持ち合い、系列取引、貯蓄投資バランスなどの日本の経済社会構造上の特色にメスを入れることであった。そして、その主要な柱の一つが独禁法の適用強化であり、これに伴い公正取引委員会は<sup>(55)</sup>大蔵省の監督下にあった保険に関しても厳しい目を向けるようになった。このような中で、損害保険業界を大きく揺るがすこととなったのが日本機械保険連盟事件である。

日本機械保険連盟は、1956年に機械保険と組立保険に関する保険会社の事業者団体として設立され、主として再保険に関する共同処理を行うことを目的としていた。このことにより、料率に関するカルテル行為を行ったという理由で独禁法違反を問われ、1997年に解散するに至ったのが日本機械保険連盟事件である。損害保険業界は同連盟の解散を命じられただけでなく、最高裁まで争ったものの54億円を超える課徴金を支払うこととなった。

この事件は、業界全体に共同行為に極めて慎重にならざるをえない状況を作り出した。中でも損保協会の委員会の中核を形成していた商品、募集、損害調査等の委員会は根本から存在理由を問われることになった。多くの委員会が解散し、長年にわたって積み重ねられたルールや資料のほとんどが廃止または廃棄されることになったのである。

---

(55) 栗山・前掲注(30)75頁より。委員会活動の縮小とともに、船舶保険連盟の解散(1997年)、ノンマリン代理店制度の廃止(2001年)、損保協会監査室の廃止(1997年)等が代表的な動きとして挙げられる。

### (3) 保険自由化後の保険業への影響

#### 1. 競争の激化

保険業法改正と日米保険協議による自由化の進展、日本機械保険連盟事件を契機とする独禁法対応、これらを要因にして、それ以降損害保険各社は業界員会に依存することを止め、独自の道を歩み始めることになった。そして、最初の動きは競争の激化として現れた。競争の激化は、当初、商品・料率の自由化に伴い保険商品の分野で生じ、ダイレクト系保険会社によるリスク細分型自動車保険による大幅な保険料割引、大手保険会社を中心にした特約の多様化による商品の差別化などが行われた。

この頃、世の中全体に株主重視の動きが生じ、保険会社はこの結果、利益を増大させ、株主への手厚い配当と株価の上昇を強いられることになった。商品を巡る競争によって保険料が下げ基調にある状況の中で、利益を確保するための唯一の道は経費の削減、すなわちローコストオペレーションである。そして、損害保険各社はこれを推し進め、2000年代<sup>(56)</sup>初頭の損害保険業界の大規模な再編を経てついには3メガ損保の登場にまでつながることとなった。

#### 2. 保険金支払い漏れ事件が保険業界に及ぼした影響

2005年から2006年を中心に生じた保険金支払い漏れ事件は保険自由化と因果関係を有する事件といえるだろう。厳密には、不適切な保険金不払い、付随的な保険金支払い漏れ、請求勧奨漏れの3つに区分でき、それぞれ性格や原因に相違がみられる。利益至上主義による不適切な支払い拒否が本事件の中身と捉えられがちではあるが、実際には支払い保険

---

(56) 3メガ損保の旧社名を記すと次のようになる。東京海上グループは、東京海上、日動火災、日新火災。MS&ADグループは、三井海上、住友海上、大東京火災、千代田火災、同和火災、ニッセイ損保。SOMPOグループは、安田火災、日産火災、大成火災、第一ライフ損保、セゾン自動車、日本興亜火災、太陽火災。

金があると知りながら、またはその蓋然性が高いにもかかわらず請求がないことから保険金が不払いとなっていたケースが多くを占めている。これに対し、金融庁の行政処分は、生損保合わせて7回、28社に対して発出されている。

保険金支払漏れ事件で問題とされた事例の多くは、保険会社が自社の商品に他社とは異なる特色を持たせるために特約を活用した商品開発競争を行い、この結果、保険商品が複雑化したことによって生じたといえてよい。商品を巡る競争において、他社との差別化を図ることは正しい戦略である。しかし、保険には、供給者である保険会社と需要者である保険契約者の間に大きな情報格差が存在する。すなわち、情報の非対称性への適切な配慮なく商品を複雑化したことが保険金支払漏れ事件の最大の原因であった。

情報の非対称性を埋める方策の一つが商品の共通化・標準化である。この事件を経て、久しぶりに各社の商品部門が損保協会の委員会で議論を積み重ねることとなり、こうした動きの中で、複雑化した保険商品の簡素化や約款の平易化について一步を踏み出すことになった。さらに、募集分野においても保険金支払漏れ事件を契機に、損保協会をベースとした制度化の動きが生じた。保険契約者の保険に関する理解促進のためには代理店による保険募集の品質を向上させることが急務であるとの問題意識から、2011年に業界として統一の試験制度である「損害保険募集人一般試験制度」を実施することとし、試験の合格を代理店登録の要件とした。これについては、公取委に相談したところ異論が出ることもなく、新しい時代の業界としての共同行為を実現する上で高く評価できる出来事であった。<sup>(57)</sup>

---

(57) 竹井・前掲注(6)24頁以下。栗山・前掲注(30)76頁以下。

#### (4) 自由化以降の保険業の共同行為に関する現在の課題

自由化以降の損害保険業界の課題という観点では、①国際的保険監督規制、②共通化・標準化、③保険募集制度改革の3点が上げられるが、ここでは保険業の共同行為に関わる②共通化・標準化に絞って検討することとする。

機械保険連盟事件を契機として、損害保険業界としての共同行為は大きな制約を受けることになった。ここで問題と感じられるのは損害保険業界内において共同行為についての過度の委縮が見られることである。

損害保険事業は、保険という商品が多数の法則を基本とするものであるため、競争関係にある会社が一定の範囲において共同で料率算出作業をしない限り、そもそも事業が成り立たないという特性を有している。また、料率算出の基礎として担保内容を標準化する必要があるとともに、保険契約者による保険商品の理解促進すなわち消費者政策の観点から標準約款を必要とする事業である。保険としての特性と消費者保護の観点から、保険業法に明記された地震保険や自賠責保険等、限定的に列挙された分野だけでなく、時々刻々の状況変化の中で共同行為が必要になるのが損害保険事業なのである。

諸外国の実情<sup>(58)</sup>を概観すると、当然に必要な共同行為はなされている。アメリカにおいて、約款と料率に関しては、各州の認可を得て設立されるアドバイザー団体<sup>(59)</sup>が担っており、その代表が、ISO (Insurance Services Office) という株式会社組織である。わが国のように特定の保険種目のみに限定されることなく、幅広い保険種目において情報を提供している。これが容認される最大の理由は、保険会社の業務が効率化されることによる保険料の低減効果と新規参入が活発化することによる保険会社間の競争の促進効果である。さらに、アメリカにおいては、事務システムの分野においても非営利団体である ACORD という組織が存在し、

---

(58) 損害保険研究『欧米主要国における保険規制、監督、市場動向について』72巻2号165頁以下（東京：損害保険事業総合研究所・2010年）。

事務システム上の共通化・標準化を実現している。

EUにおいては、標準約款の作成と純率に関するアドバイザリー・レート<sup>(59)</sup>の算出が、包括的に競争法の適用除外とされてきた。その後、標準約款に関しては、2010年に対象から外されたが、これは標準約款の作成が保険固有のものではなく、その他の分野を含む消費者政策全般に関わるものであるとの観点からの措置で、保険における標準約款の必要性自体を否定するものではない。

これら諸外国の現状を見ると、自由化以降のわが国の損害保険業界は、本来、損害保険事業に必要な共同行為からも距離を置きすぎていたのではないだろうか。過度に独禁法を意識して萎縮することなく必要な共通化・標準化を進めることは、保険会社・代理店の業務の効率化につながり、結局のところ、保険契約者の利益につながると認識することが必要であらう<sup>(59)</sup>。

## 五章 おわりに

これまで、保険業に係る共同行為に関する独禁法上のたてつけについて概観し、さらに保険事業を「公益性」の事業とみた上で、これに対して一般の公益事業におけるカルテル規制について日本独禁法の母法であるアメリカの反トラスト法と比較した上で考察した。

前述の通り保険事業は保険団体を構成することによって成り立つという特徴があり、共同行為や事業者団体行為を行う必要性や合理性が高いと考えられるが、一方で、独禁法上の配慮をいっそう強く求められることを意味している。

独禁法上、「問題がある」、「問題がない」あるいは「問題となるおそれがある」という場合の判断基準は、公取委ガイドラインで一定程度その考え方は示されているが、筆者の実務経験では、独禁法上「黒」とな

---

(59) 栗山泰史『変わり続ける保険事業－保険業界の明日を考える』参照（保険教育システム研究所・2017年）

る案件と、独禁法上「白」となる場合の案件は相当に広く、換言すれば「灰色」の部分が多くを占め、それもグラデーションになった状況ではないかと思われる。

もちろん、損保業界では過去の独禁法違反に係る事件を契機としてコンプライアンスを徹底してきた結果、あからさまな独禁法違反行為はなくなったと考えられるが、実務のなかでは、案件によっては「独禁法上問題なしとはしない」という微妙な言い方をすることがあり、この問題の悩ましさを物語っている。

また、前述したように、1980年代終盤からすべての産業分野における「自由化・規制緩和」の動きの影響を受け、金融と保険もそれまでの制度を見直すこととなり、1940年の全面改定以来の大改正となった、1996年4月施行の改正保険業法が大きな影響を与える転換点となったのではないかと、筆者からは見受けられるのである。特にその中でもこれまで概観した保険事業の公益性に関わる①行政の変化と②独禁法の適用強化は損害保険事業に大きな影響を与えたのではないだろうか。

①の行政の変化については、1993年に「行政手続法」が制定され、この法律によって、行政が一定の活動をするに当たって守るべき共通のルールが定められた。また、1998年には金融監督庁（現金融庁）が設置され、行政による大幅な通達が廃止された。それに伴い、かつての大蔵省による保険業界への介入が改められることにはなったが、監督機関として内閣府の外局の一つである金融庁が関わっていることには変わりなく、保険業を公益事業と解することについては変化していない。

②の独禁法の適用強化については、旧業法時代の保険は独禁法の適用除外が認められていたため、共同行為の特殊性を持つ保険業において、その業態が変わらないにもかかわらず、独禁法の適用強化となることでかなり大きな影響を受けたのではないかと考えられる。

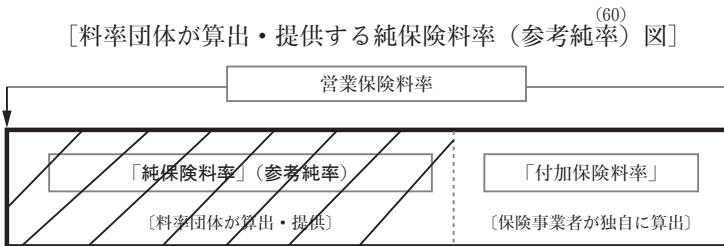
実際に保険自由化の後、競争が激化し、独禁法第1条の目的規定に沿った、「……公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を発揮させ、

事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進すること……」は業界で一見達成できたように見えたのだが、こうした動きには負の側面もあり、商品の複雑化によって、顧客が商品情報を十分に把握することが難しくなり、保険金を請求しないケースが出てきた。一部の保険会社はそれを承知の上で保険金を払わないという不払い事件が相次いだのだ。これは改正保険業法が施行されて約30年以上経った現在においても、保険金不払いは形を変え、不正保険金請求といった形で不祥事案は続いている。

こうした悩ましさを多少とも改善する方法として、筆者は以下2つの方法があるのではないかと考えている。

第一に、保険料の算定方法についてである。

そもそも保険の営業保険料率については、前述の通り特殊性があり、その営業保険料率は下の図のようになっている。



この、純保険料率は料団法に基づき料率団体が算出・提供するものであるが、1998年の料団法改正により、料率団体は会員の保険事業者の営業保険料率の算出の参考のために純保険料率（参考純率）のみを算出する（会員の使用義務はなし）こととされたので、これらの保険に係る適

(60) 多田英明・鈴木隆彦「共同研究「保険業における競争法の適用除外制度に関する比較法的研究」－EU競争法との比較検討を中心として－（概要）」3頁（CRC事務局・2011年）。



用除外制度は廃止された経緯がある。しかしながら、第三章で検討したとおり、保険そのものが安定した運用をし、そのことにより安全を確保することによってリスク管理をしている特性があり、危険回避の機能も兼ね備えていることから鑑みると、公益事業である鉄道などと同じく安全回避のため過度な競争で安全を脅かすことは好ましくないのではないかと考えられる、換言すると独禁法の適用にはなじまないのではないだろうか。そもそも旧業法にて独禁法の適用除外制度が設けられていたのも、そのことが加味されているのではと筆者は推察する。とりわけ改正された現保険業法についても金融庁が監督しており、公益性事業と考えるのであれば、鉄道料金等と同じく保険料そのものを安全リスクを加味した許認可保険料（幅あり保険料）にした方が良いのではないかと筆者は考察する。

第二は共同行為についてである。

共同行為に関する不当な取引制限の認定には、前述した競争阻害性判断基準を具体的な事例に即して整理して、積み重ねることが考えられる。すなわち、顧客への不当不利益性、事業者間での不当差別性、目的の正当性および範囲・手段の正当性の吟味である。これは換言すれば、反競争性がないわけではないがそれを正当化する理由があるという理屈とその事例を整理、蓄積することである。

加えて、保険業法改正時から30年近く経った現在、当時では考えられないリスクが近年急激に増加しているように見受けられる。そのようなリスクを回避、減少するための保険の機能を鑑みれば、ますますその特性である相互扶助の考え方で成り立っている保険を旧業法に基づく独禁法適用除外にするべきではないだろうか。保険の中心にある相互扶助と独禁法の中心にある「競争」はあまりにもかけ離れていると筆者は想うのである。

保険業における独占禁止法の適用除外カルテルについては、現状のままでますます行き詰まりをもって進んでいくのではないか。実際保険

料不払い案件は減少しているが、昨今の不祥事は、事業の特性上、共同行為を必要とする保険業において、保険業に従事している者が独禁法のグレーゾーンに取り込まれすぎたため、必要な共同行為からも離れすぎてしまったなれの果てなのかもしれない。保険業界においては、いま一度本来の保険の中心にある、相互扶助の精神を思い返し、業務を遂行していただくことを、保険業界に携わった経験者として切に願うのである。

(2025年2月4日提出)