

ドイツ生命保険業における規制と規制緩和

——議論と現状(1)——

小山明宏, 手塚公登

1 ドイツの生命保険業における規制及び規制緩和に関する議論の展開

1. 1 ドイツ生命保険業の現状

ドイツの生命保険産業の検討は、少なくとも現時点では、我が国においてはあまり目に触れることは多くはないと思われる。それは、この分野の研究者が我が国では実質的にはほとんどいないこと、そしてこの種の試みがあまり流行らないこと、の2つに起因していると思われる。保険市場自体、わが国では研究の花形とは残念ながらお世辞にも言えないであろうと思われる。

保険市場に限らず、そもそも我が国の市場一般の不健全さ、すなわち企業の情報開示の不健全さに起因する、不透明な取引、及びその閉鎖性については、過去常に国際的な話題になってきている。ただ、その際の「健全な」市場、あるいは「国際的に見て通用する」市場のイメージを形作る、あるいはその基準となる雛形は何かをもう一度良く考えてみると、どうも新古典派経済学の教科書における「完全な市場」のそれが挙げられるのではないかと、ということになる。そして、そこでのキーコンセプトは「競争」あるいは「フェアな競争」であり、残念ながら日本人が最も不得意とするものといえる。

このような主張は、別に目新しいものではない。そして、このような主張に伴って常に取り沙汰され、参考にされるのはアメリカの市場である。すなわち、ここで取り上げられるドイツの市場は、よほどのことがない限り

我が国で触れられることは多くない。せいぜい研究論文などで数少ないそのみちの研究者が紹介したり、大きな制度改革などがあったときに日経新聞に小さく紹介される程度である。本稿ではドイツの保険市場について最近起こった規制論・規制緩和論について、検討を試みる。以下では、後に展開される議論に必要な範囲で、ドイツの保険業についてレビューする。¹⁾

まずドイツにおいて特徴的なのは、生損保の兼営である。

ドイツでは、従来、生損保兼営は事実上禁止されていたが、明確な規定は存在せず、古くから保険コンツェルンやグループの形成により、同一コンツェルンや同一グループ内で実質的に、人事の交流、販売チャネルや商品の提携など、実質的に兼営が行われてきたとされる。そこには、生損保をそれぞれ別法人にして、資産、保険料、準備金をはっきりと分離されていれば、たとえ損害保険事業の経営が悪化しても、生命保険の契約者を保護することができるという発想があったと言われている。ドイツでは保険行政の拠り所となるのは、まず「保険監督法(略称GBV, Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen)」である。これは1901年の制定以来、民間保険事業者の事業活動の監督の拠り所となっている。

1979年3月のECの「生命保険に関する設立自由化指令」にもとづいて、83年3月に法改正が行われた。「保険監督法」で、生命保険の事業認可は、生命保険、婚姻および出産

保険、変額生命保険を扱う会社に付与され、その他の保険種類の事業認可とは分離されることになった。

改正「保険監督法」は、保険会社が他業を営むことを禁止したが、「保険会社は、保険事業のほか、これと直接に関係する事業に限り、これを営むことができる」としている。また、資本参加を通じる他業への進出は、留保条件を付して認めているが、具体的な規定がなく、行政指導によってある程度の分野調整が行われているとされている。

ところで、「保険監督法」は、保険会社に対する監督法規であり、保険会社の持株会社にまで権限は及ばない。ただし、持株会社が資本参加する場合には、自己資本などの自由資産による場合は原則として自由、保険積立準備金による場合には資本参加先企業の資本の10%以内まで可能である。そのため、アリアンツをはじめとする保険コンツェルンは、他業への進出とグローバル戦略を展開すべく、組織改革を行ったのである。

このように、持株会社の設立による生損保兼営は広く行われるようになってきたが、投資リスクを遮断するという観点から、同一コンツェルンまたは同一グループ内の生損保間のファンドの移動は禁止されている。また、生損保の組合せ商品についても連邦保険監督局（Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen）によって、商品設計や価格について厳しい制限が設けられている。

さらに、保険代理人などの販売チャネルのなかでも生損保の間でのコンフリクトがあるとされる。顧客の側からすれば、生損保双方の多様なニーズに対応できる保険代理人は利便性に富み、保険代理人などからすれば、収益機会が拡大し、給与体系の異なる手数料を得て、収入の安定化をはかることができるというメリットがある、ということである。

次にドイツにおける保険監督の態様であるが、前述「保険監督法」によれば、保険会社

の組織形態として、株式会社、相互保険組合、公法上の団体・施設の三形態が認められている。ドイツは、保険会社の事業形態や規模により、連邦保険監督局、あるいは州政府のいずれかが所管する二元的監督制度をとっているが、基本的には、保険監督法にもとづく連邦の実体的監督主義である。

民間保険事業者、2州以上にまたがって営業する公営保険事業者、そして、EU域内に本社をもつ外国保険事業者は、連邦保険監督局による監督対象となり、1州だけで営業する公営保険事業者、小規模民間保険事業者は州政府による監督対象となる。また、EU域内に本社をもつ外国保険事業者については、連邦大蔵省（Bundesfinanzministerium）が監督当局となる。

ドイツの保険監督行政は、保険契約者の利益を第一義としている。したがって、保険事業者の正当な業務遂行、支払能力を確固たるものとするために、保険監督官庁は保険の種類ごとに認可を与える。認可申請に必要とされるものは、事業方法書、定款、普通保険約款、保険料率、責任準備金の算出方法などである。保険監督官庁は、この認可申請を却下すること、あるいは認可に条件を付すことができる。

ところが、保険事業者に対しては厳しい保険監督行政を行いながら、保険募集人に対しては、登録制などの法規制さえ実質的にとられていなかったとされる。これは、組織の経済学で言う典型的な「情報的非対称状態」であり、保険募集人と保険契約者の間での契約が適正に行われなくなる第一の原因となる。そして90年代以降発せられたEUの指令は、保険募集人に対する保険監督当局に監督規制強化を求めており、規制の強化がはかられることになる。この点については本稿で後に触れる。なお、多少データは古いが、ドイツ保険市場における大企業、マーケットの状況（企業名その他、市場規模など）は次の表の

通りである。

表1 ドイツの主な保険会社の収入保険料と市場占有率(1994)²⁾

会社名	保険料収入 (百万DM)	市場占有率 (%)
ALLIANZ/DEUTSCHLAND	12,186	14.41
MUENCHENER/VOLKSFUER- SORGE	6,701	7.92
HAMBURG MANNHEIMER	4,827	5.71
R+V	3,454	4.08
VICTORIA	3,189	3.77
NORDSTERN/COLONIA	3,001	3.55
NUERNBERGER	2,303	2.72
GERLING	2,267	2.68
IDUNA	2,257	2.67

この表からも明らかなように、アリアンツ／ドイツの市場支配力は絶大なものがある。昨今取り沙汰されている銀行業務と保険業務の兼営（アルフィナンツ）の行方を占ううえでも、アリアンツの戦略と動向の検討は不可欠であるが、その分析は別稿に譲り、以下ではドイツの生命保険業全体にまつわる規制の問題へと進む。

1. 2 ドイツ生命保険業における規制緩和論

1. 2. 1. 規制と規制緩和：理論的なドグマ対現実の合目的な形成

規制された市場の規制緩和は、ここ数年間頻繁に言及されてきているテーマであり、しかもそれはまことに多様な経済部門（産業）で世界的に取り沙汰されて来ている。ただし現在までに統一的な意見が存在しているのはその概念についてだけであった。規制とは市場における自由な競争へ影響を及ぼすことであり、特に、国家による決定あるいは市場参加者との交渉によるそれである。そこでの議論において重要なのは、市場参加者の経済活動に対する直接的固定化、あるいは事後的なコントロールを使った、国家による、あるいは役所による規制である。そして規制緩和と

はこの種の規制の漸次撤廃である。

本質的に規制緩和についての議論での動因は3つの分野から生じている。まず一つ目は市場での自由競争に関する経済学的なドグマであり、二つ目は、現存の規制システムの見直しを望む国家の経済政策担当部局、三つ目は、規制緩和された市場で、規制市場でよりも優れた活動可能性を期待している、市場に参加している利害関係グループからのものである。

1. 2. 2 ドイツにおける規制緩和論一般について

現在ドイツにおいては、他の先進諸国と同様に様々な規制緩和論が展開されている。このうち、ミュンヘン大学のアーノルド・ピコー教授らによって繰り広げられている、テレコミュニケーション産業の規制緩和に関する研究とその主張は、とりわけそれらが経営学者、すなわち企業経営の研究者たちによってボトムアップ的な立場、あるいは方法によって行われたものであることから、注目する価値があるものと思われる。以下、彼らによる「規制緩和論」について検討してみよう。³⁾

国家による市場規制は、ほとんどどの国、どの産業でも見られる現代的現象である、それは自明かつ一般的に受け入れられていることから、多くの場合意識されない。「規制」とは、国家がすべての産業に適用される有効なルール他に、ある特定市場における行動主体の個々の契約の自由へ介入することと理解される。規制によって当局は、規制された企業及び産業の行動権と財産権、例えば市場参入や成果配分、価格政策を制限する。そのような産業に特殊な規制は、それぞれの市場における、一般的かつ市場形成に関わる諸規制（特に所有、契約及び競争権）を追加的にもたらし、あるいはそれらを形成する。

I 規制的介入の目標設定と正当化

例えば保険、銀行、テレコミュニケーション、エネルギー経済及び健康産業などで見られる産業独自の諸規制は、国家の特殊な干渉として、全く特殊な市場においてなされる必要があるのである。それらは経済学理論及び実務においては、次のようなことによって正当化される。

a) 外部効果の存在、すなわち生産並びに経済的な財の消費が及ぼす他の経済主体へ正あるいは負の付随的影響で、市場を経由したうめあわせがなされず、代償が支払われないままであるものの出現である。たとえば、環境保護、安全規準や消費者保護を含む（内容とする）ほとんどすべての規制は、負の外部効果の出現によって合法化される。

b) 自然独占の存在、すなわちある特定の費用構造の存在の下では、規制によって、放置すれば市場に単一供給者のみとなり、その自然独占者が消費者の負担の下で市場パワーを行使することが妨げられる。こうして価格とサービスの質が規制される。

c) 支配的供給者の存在、規制はまた支配的な供給者の存在によって正当化される。すなわち独占的地位を持ってはいないが非常に高い市場占有度を持つ供給者である。規制によって、そのような供給者が、消費者の負担の下に価格形成のうえで自らの力を行使したり、新規市場参入の競争相手の拡大を妨害したり、市場から追い出したりするのを妨げるために、彼らの市場パワーはコントロールされる。このような関係で、規制により競争が正しく機能し、新規参入が困難な市場への参入を促進することになる。

それでは、「規制」と「競争」はどのような関係にあるのだろうか。一般的に競争と規制は経済的事象のコントロールにおける相互排他的なモデルとみなされている。規制が行われる市場とは、競争が機能しない、あるいは

競争が全体経済的・社会的そして政治的に望ましくない結果をもたらすような市場だが、一方ではもし市場にうまく機能するような競争が行き渡るならば（有効な競争が通常はいかなる規制よりもより効率的な結果をもたらすことから）規制へのいかなる必要性もなくなる。規制と競争はますます市場秩序の補完的な要素とみなされている。複数の供給者間の競争は、規制当局のコントロール活動を支持するために規制政策の手段として執り行われる。また、規制は独占構造から競争的な市場構造への過渡的な時期には重要な役割を果たしうる。独占の規制緩和後には、たとえば今や競争的に再組織された市場での昔の独占企業の支配的な市場設定などのケースを考慮して競争制限（すなわち一つの規制）が必要となる事もあり得る。合衆国や英国のケースでは、市場の開放後も長い間、それまでの独占企業が優勢な市場ポジションを占め、真の競争の進展には長い年月を要したこともある。こうして、優勢な供給者が市場に参入した競争相手を市場から駆逐したり、彼らの拡張を妨げたりすることもありうる。たとえば前者が自らのケーブルに接続しているテレコミュニケーション網への接続を邪魔したり拒否したりする、などである。競争規制のシステムは、市場に新規参入した供給者を優勢な供給者から守ることができる。こうして規制は競争を制限するだけではなく競争を、まず可能にし、そしてそれを促進するという課題も持ちうるのである。それはまた、市場を支配している供給者が設定する高すぎる価格から消費者を守るために行われることもあり得る。独占から競争への移行期には、規制当局は自らの使命を減らすのではなく、質的（内容的）に再構成したり増やしたりすることも可能であろう。規制方向での支えにより機能した市場での競争が進展し、強められるのに応じて、競争制限の規模も減じられる。

個別的には、「市場構造規制」と「市場行

動規制」が競争規制の道具としてありうる。市場構造規制は規制された市場の大まかな構造の形成及び作用（市場参入のルール化，規制市場での供給者数の決定，供給者の行動に関する基本的要求や義務の設定など）に集中する。一方，市場行動規制では，個々の，あるいは規制市場に参入を許可された企業の行動の細かなコントロールに携わる。その際には，彼らの行動の特殊な側面，たとえば提供されるサービスの質や価格政策などに集中する。ただ，「市場構造規制」と「市場行動規制」の間の境界はもちろん明確には引かれない。

II 規制の意思決定の目的

ところで，規制の意思決定にまつわる利害関係について考えてみよう。すなわち，規制という形での介入は結局は誰の利益に奉仕することになるのか，ということである。1960年代には，いまだに，国家による規制介入は消費者保護，公衆の利益に資するものだという信念が支配的だった。このような見方は，1970年代，80年代になると，規制の介入により生じた市場の混乱や効率性の損失などがはっきりと観察されるようになってからは，疑問視されるようになった。そして規制というものが多種多様な，個別的な利益によって影響を受けることも知られるようになった。規制当局は監督している企業によって操作されたり影響を受け，監督されている企業の利益を代表したりする事態となりうる（これは capture theory of regulation, Capture Theorie der Regulierungと呼ばれる）。規制は官僚的プロセスであり，規制する役所自身の利益，たとえば権力維持や立場の強化なども伴う（官僚理論—Bürokratiethorie）。もとより規制の意思決定は，政治家の利益にも関係する。すなわち彼らは定期的に再選挙に直面し，自らの選挙民に経済的な成果と目的とするグループへの特殊な利益をもたらさねばならない

のである（新政治経済学の理論—Theorie der Neuen Politischen Ökonomie）。

規制の意思決定は，規制活動の結果に影響を及ぼす政治構造，官僚（管理）構造そして市場構造にすっぽりと包まれている。規制当局の意思決定は，こうして利益の状態や状況によって公衆の利益や個別的な利益に資するものである。規制の科学的な分析に際しては，こうして規制の意思決定の利益関連性に目が向けられねばならず，個々の事例に際してどのような利益状態が意思決定の実行に関わるのか，それらが規制当局の振る舞いにどういう影響を与えたのかが調べられなくてはならない。

1. 2. 3 ドイツ生命保険業における規制緩和（論）とその進展

I 生命保険市場に対する規制の理論

ドイツにおける生命保険市場への規制に関する具体的な議論のひとつは，「監督システム（Aufsichtssystem）」及び「監督の理論（Aufsichtstheorie）」に関するものである。ドイツでは，保険業における監督システムは次の3つに分類されるとされる。⁴⁾

- ①公表システム
- ②規範システム
- ③国家による物的な監督システム

現実のシステムは，これらの何らかの組み合わせになっているものが多い。まず公表システムは，企業の事業に関する特定の書類（たとえば財務諸表）の公開によって，公衆によるコントロールという条件を作り出すという目的を持つ。規範システムでは，企業が事業の経営を許され，それを行う間に満たすべき特定の要求を国家が取り決める。法的に最低限満たすべき条件は，設立関係書類，資本調達，定款の内容，商業登記簿への登記などのための決定が挙げられる。公式のコントロールは国家が行う。国家による物的な監督システムは，規範の形式的な監督のみならず，

特定の利益を守ること（たとえば保険契約者の利益）にも注意を払う。監督のための装置は彼らの委託の実現と、危険の実情からの防御のために、事業の経営に対して直接の影響を保持しうる。個々の基本システムは認可システムを伴っており、それにより事業経営の開始は国家の認可供与に依存することになる。法的な条件が満たされるならば、法律上の請求で通常認可が供与される。

II 保険経済における競争と規制——保険監督と消費者保護

前述の監督システムは、保険業における規制のための手段であり、競争促進のために運用される。そしてそこでの大きな目的の一つが「消費者保護」である。正しく機能する競争ならびに社会的及び消費者政策的目的を保証するために、一般的な経済政策的ルールはもとより、様々な産業、様々な商品が、特殊な解を必要とする。完全競争モデルでの前提条件からの現実の市場の隔たりは、一般的にそして特に保険市場での競争プロセスに関する特殊性の議論を、広範囲かつしばしば何度も繰り返し呼び起こしてきた。

そこで述べられる「特殊性」、あるいは市場の不完全性の典型的な現れとしては、以下の原因で発生する、最適なモデルでの諸仮定からの乖離がある；①製品の差別化（多様性）、②市場への参入障壁、③提供構造が多面的でないこと、④情報不足による市場の透明性の欠如。そしてこの分野での諸論文の中核をなすのは、市場の混乱の原因となり、規制介入の根拠となる特定の諸市場での特殊性の指摘である。

ドイツ語圏の保険関係の文献でとりわけ取り上げられている規制に関する議論の内容は、

- ・特殊性の議論
- ・（規制）手段の議論

に大別される。まず特殊性の議論では次の

3つのテーマが取り上げられる。

- ①保険市場の特殊性の列挙と他の市場と比較した、これらの特殊性の評価
- ②保険市場における誤った発展や市場の失敗の原因としての特殊性
- ③保険市場における規制介入の根拠としての特殊性

ここで、国家の介入に対して行われる批判の中心的論点は、そこで主張される「特殊性」が保険市場に限ったものではない、ということである。その結果、①のような「特殊性」を根拠とする「特殊な」規制は正当ではない、という主張が生まれる。次の②については、特殊な市場においても有効に機能し、その結果規制がよけいなものとなるような、正常な市場経済での「自己治療プロセス」の存在を主張し、「特殊性」が市場の不完全性の原因にはならない、とする。

これら「特殊性」の議論には、事実上実際限のないところがあり、そのすべてをレビューすることはできないが、次の（規制）手段についての議論、すなわち監督手段に関するものは、一見に値する。そして、その際にもやはり、前段に来るのは規制緩和の主張である。

保険市場に特有な規制緩和に関する理論的な議論には、いくつかの変った点がある。⁵⁾それは、とりわけ競争及び市場経済に対するドグマ主義者によって推し進められ、当然のことながら彼らには市場の規制そのものが非難すべきものに見えるのである。首尾一貫してまず個々の、あるいはすべての規制手段の撤廃が要求される。現存の規制目的に対するそのような規制緩和の現実の影響は、たいがいほんのわずかしき取り上げられない。ドイツではほとんど100年にわたる規制システムによって明らかとなっている保険経済の現実には、しばしば全く、あるいはせいぜい表面的に注意を払われるだけで、その結果多くの厳密でない議論が現れることとなる。

保険市場での規制緩和に関する議論は明らかに若手の経済学者の注目を特に引いている。それによって多くの新しい、非伝統的な主張・論拠がディベートへと現れてくる。もちろん、受け継がれてきた主張・論拠も適切に評価されねばならないだろう。保険経済における実際の規制状況は1901年の帝国統一保険監督制度の導入以来の長いプロセスの中で発展して来た。とりわけ50年代のカルテル法の導入や60年代、70年代のECにおける共同保険市場の設置との関連で、基本的な変更の際して、規制に賛成及び反対の豊富な論証に力が注がれたがそれは最近のディベートにおいて全く一面的に使われただけだった。

理論的な議論は、一部、規制に関する全く特殊な事情と関連している、たとえば統一保険約款に関する疑問や外国の保険業者のドイツ保険市場における参入制約に関してである。規制というものは個々の諸要素が分離困難であるようなシステムとしてのみ理解されるものであることから、そのようなニッチ的事柄の詳細はドイツの保険市場の全体的現実にとっては妥当なことではない。

こうして保険市場の規制緩和に関する過去の理論的研究は全体として現実からの乖離に苦しんできた。彼らの示唆によれば、ドイツの保険市場には競争が全くないか、非常に不完全であると、証明無しに頻繁に言われてきた。規制緩和された保険市場では競争の効果がより強まるとか、それを十分な確実性をもって予測する、などというのは、理論家にとっては疑いなく困難なことである。そこではせいぜい、ありそうな仮説をもって話が進められる程度である。そのような仮説の例としては、(自称、および実際に)より規制の少ない保険市場（特に英国やアメリカ）における市場構造が引き合いに出される。そうは言っても、そこから演繹されるのは、多くの場合曖昧で総論的な判断であり、たとえば次のようなものである：

英国やアメリカでの経験では、より自由な競争の下でも不安定で破滅的な競争状態になりうる可能性がある、などということが理論的にありえても、それは実務的には重大なことではない、等々・・・。

競争と市場経済は、経済秩序にとっては言うまでもなく模範である。しかしその秩序は経済の現実にあてはめられるのである。こうして競争のドグマは、現実との関連から評価されねばならなくなる。そして規制下の競争は、規制のない競争よりも、より高い合理性を示すことが、すべての市場参加者のコンセンサスを得ていると考える人々が現れてくるのである。

Ⅲ ドイツにおける規制及び規制緩和に関する議論の概観

そこでの論点、すなわち「何が問題なのか」については、1986年のマインツ大学のエッゲルシュテット、1987年のキール大学のゾルトヴェーデルそれぞれによる研究報告書での議論が有益である。次にそれらの要約を順番に見ていこう。⁶⁾

保険市場における競争の規制あるいは規制緩和はよりよい結果へと導いてくれるのか？

この疑問は規制された保険市場自体と同じくらい古いものである。これに対する答えは競争の成果が測られるその尺度に、本質的に依存する。もしそれが国民経済学的なものになるならば、それはアグリゲートされたレベルでの尺度で測られるものになる。それは効率的な競争の機能を測るものとなり、たとえば対応した所得配分を伴う生産ファクターの最適な利用、需要や革新、成長のダイナミクスに対する供給の対応能力、財の生産における生産性の増進による価格と成果の関係の改善などが挙げられよう。一方個々の保険の顧客のレベルで言えば、規制された競争あるいは規制緩和された競争の成果に関する尺度の方が重要であるように見える。もし保険の

対象になるような事故に際して、自らの無知のために保険による補償が不十分だったり、保険者が支払不能だったりすることが明らかになったりしたならば、個々の保険契約者にとっては最適な生産要素の配分だのダイナミックな探索プロセスにおける保険財の革新などと言う疑問にはあまり関心はないだろう。個別経済的には競争の意味は、需要者ができるだけ多くの様々な供給の中から選ぶことができ、自らの主観的な計算に従ってもっとも有利なもの、すなわち最高の価格と成果の関係を持つものを実現できることである。過去のすべての経験によれば保険の顧客というのは大多数が、このような最良の保険商品を、対応した情報収集、情報コストの下での探索プロセスをうまく行う能力はなく、あるいはその準備ができていない。その際に顧慮されねばならないことは、個々の家計のすべての保険契約のうちのおおよそ95~98%がリスクや保険に関する分野での知識が明らかに相当限られている状態で結ばれるということである。

保険市場での規制されない競争が、成果に関する不十分な確率を持って遂行され、全体経済的および参加者したすべての個別経済主体が満足できるものと判断されるならば、二つ目の疑問はその根拠へと向けられる。その根拠は、保険者あるいは保険契約者の側にあり得るものである。この二つ目の疑問に関しては、実証的な発見および理論を伴った包括的な文献が存在する。それらはたいてい保険会社の特殊性から出発し、それらを個別の実状にしたがい区分する。

保険市場での規制されない競争が全体経済的あるいは個別経済的に望ましくない結果につながるという結論に行き着くならば、規制システム形成という第3の疑問にも意味がある。これによって望ましくない競争効果が緩和されあるいは除去され、一方望ましい効果は促進される。

保険市場における規制システムは次のようなものである。

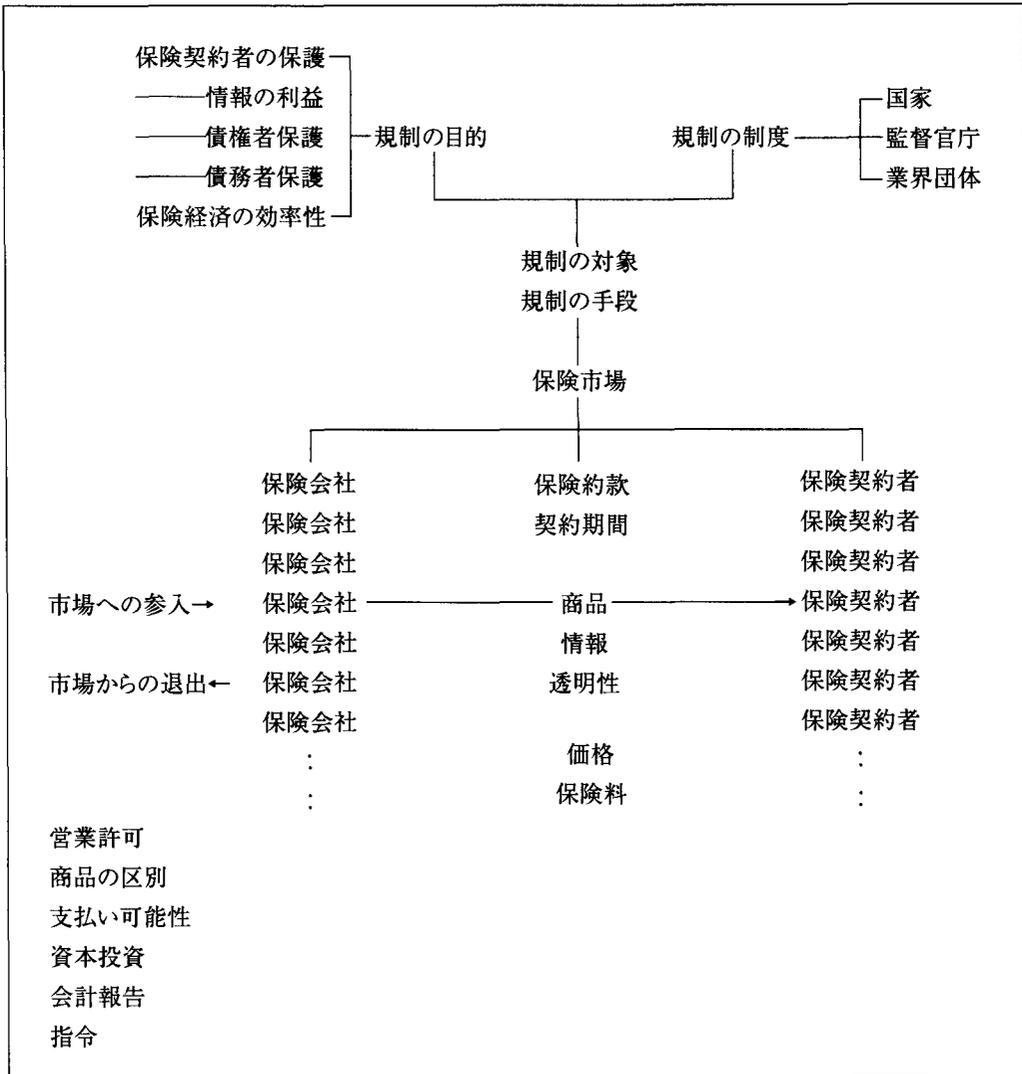
政治的な意思決定によって設定された規制目標が、保険市場において推移している状況やプロセスを示す。ドイツの保険市場での現実では、規制目標は保険契約者の定まった利益の維持、特に情報への需要者として、保険料債務者・保険契約からの成果に対する債権者としての性格を持っている。さらにそれは、保険経済の国民経済的に望まれる、機能する能力の維持に向けられており、他の経済単位の安全を確保し、国民経済的な損害額を資金的に補い、更には資本市場における重要な資金提供者でもある。

規制の制度としては、それぞれ国家が直接、あるいは国家によって委任された監督当局が活動している。市場参加者の連盟、たとえば保険会社や保険契約者も、法的な権限委譲が行われていれば、規制されつつ活動することができる。これらはドイツの競争法にしたがって、カルテルと競争制限法第102条にしたがって、提供者のカルテルなどの承認を含む。このような規制目的の達成は、特定の規制手段によって特定の規制目的が影響を受けることにより試みられる。現実にはこれら二つの要素は非常に念入りに構築される。すなわち、それらは、保険を提供する保険会社、保険の需要を持つ保険契約者、あるいはこれら二者の間で交わされる保険商品、特に保険の保護にあたり明確に課されている保険約款並びに商品価格としての保険料にシステマティックに関連するものとなる。そこで最重要となる個々の規制の対象と手段は図1に示されている。⁷⁾

1. 2. 4 非対称な情報分布と特殊性の議論

不均等に分布した情報の理論、及び、見かけ上の特殊性に関する議論の二つの利用によって、基本的に次の結論が得られる。すなわ

図1 規制の実態の系統図



ち経済学的に重要な事情については少なくとも情報の非対称に帰することができる、ということである。次の表2は保険市場における非対称な情報分布の重要な問題領域を要約している。既に理論的考察から、重要な情報の問題は被保険者（保険契約者）の側にかかわることがわかっている。これを保護する目的を持つ規制のみがその限りで必要である。

この図に記された、非対称な情報分布の理

論の観点からの保険市場の特徴は、今や組織の経済理論などで名高い「モラル・ハザード」や「アドヴァース・セレクション」などの用語の起源となった、保険商品に特有の様々な事情を要約している。ここでは本稿の意図に直接関連する「被保険者の負担（となるもの）」について、ドイツの保険市場の分析に関わるいくつかのトピックを取り上げてみる。⁸⁾

表2 非対称な情報分布の理論の観点からの保険市場の特徴

不均等に分布した情報	保険会社の負担	被保険会社の負担
契約締結前	被保険者のリスクの内容に関する無知 ↓ 逆選択 + プレミアムの増加(計算に関する議論) あまりありえない	保険会社の支払い能力への無知 + 保険約款一般の内容への無知 ↓ 逆選択+プレミアムの減少(透明性と安全に関する議論) 少なくとも大きな市場ではありうる
契約締結後	はらわれている用心に関する無知 ↓ モラル・リスク(計算に関する議論) あまりありえない	資金を委託した保険者の行動に関する無知 ↓ モラル・リスク(安全に関する議論) ありうる

2 ドイツにおける保険業の最近の規制緩和——消費者保護の見地から

前述の通り、ドイツでは保険契約者に対する情報の提供は、一つの大きな課題となっている。すなわち、保険事業者に対しては厳しい保険監督行政を行いながら、保険募集人に対しては、登録制などの法規制さえ実質的にとられておらず、これは、組織の経済学で言う典型的な「情報の非対称状態」であり、保険募集人と保険契約者の間での契約が適正に行われなくなる第一の原因となる。しかし、EUの指令は、保険募集人に対する保険監督当局に監督規制強化を求めており、規制の強化がはかられたのである。

不均等に分布した情報の問題で、被保険者(保険契約者)が負担することになるコストを発生させる原因のうち、契約締結前に起こる問題に関わるものについては、次のような動きがある。⁹⁾

保険商品の販売先としては、法人向け・個

人向けという分類が可能であるが、このうちここで問題とされるのは、組織的な契約・商品関連情報がより得にくいと思われる対個人契約者のケースである。まず、個人相手の領域では、たいていの普通保険約款は、当該経済分野の諸団体により連邦保険監督庁の意見を聞いて作成された約款であった。このような約款はたいていは大多数の保険者により無制限に適用されたから、競争は、結局、価格または顧客サービスについてのみ行われた。このような「予防的」認可の制度が第3指令に基づき命じられた規制緩和(1994年7月1日に発効)により放棄され、保険企業は普通保険約款ならびに保険料率の中身について完全に自由になった。今や、多数の競合する商品の中から保険保護ならびに価格についても自分に最適のものを選択することは、個々の保険契約者に委ねられることとなった。したがって、競争の予防的監督に代わって、今や個々人の判断が大きな役割を果たすことにな

る。しかし、これが機能しうるのは、以前と比べて、商品提供者の一層多くの情報提供義務が履行されるときである。今や、ECの加盟国に本店所在地を有する各保険企業は、それぞれの母国の監督庁に届出をするだけですべての加盟国において営業できる。個人顧客は、保険契約者が加盟国内に通常の住所があり、かつそこに危険があるときは、保険契約者の居住地法が適用されることによって、一定の保護が保証される。そこでは、競争している保険企業間で約款の内容は全く異なることさえあり得ることになる。

これをより詳しく述べると、1992年8月11日の損害保険に関する第3指令およびこれに対応する1992年12月9日の生命保険に関する特別の指令において、新たな消費者保護法が示された。完全な自由化あるいは、それが呼ばれているように、規制緩和の意味では、今やすべての保険契約者は、その社会的地位、重要性または保障される危険の種類いづれとも関係なく、共同体内に所在の任意の保険者と契約を締結することが可能であるとされる。もちろん、これは保険者が保険契約者の国において営業所を通じてまたは届出をしたサービスの範囲内で取引活動を行う場合に限られる。その際、保険契約者にはドイツの保護法の適用により適切な保護が与えられる（根拠は第3指令の3である（Erwägungsgrund 3 Dritten RiLi）。この指令の国内法への転換によって、約款および保険料率の認可が行われなくなり、同時に、EUの一つの加盟国において免許を得たすべての企業は、すべての加盟国において何らの制限なく活動することができる。約款および保険料率の国家的審査に代えて、今や個々の消費者がその都度多様な競合商品を審査し、自己に最適と思われる商品を決定することとなる。そのためには、消費者は明示的かつ包括的に保険者から情報提供を受けなければならない。消費者はできるだけ長く自己の決定の自由を保持す

べきであり、完全に情報提供を受けるまでは、異議申立てにより締結された契約から解放されることができる。1992年2月7日の最終的なマーストリヒト条約において、これは全体としてブリュッセルの官庁の権限を一層拡大することを定めており、「消費者保護」の特別の節（VI）129 a 条において次のように述べられている。

共同体は高度な消費者保護水準の達成のため次のような方法によって寄与する。

a. 100a条による域内市場の実現の枠組みにおいてこれを実施する措置。

b. 消費者の健康、安全および経済的利益を保護し、ならびに消費者への適切な情報提供を確保するための加盟国の政策を支持しかつ補完する特別の活動。

新たにその中で強調されたのは、国家的監督に代えて消費者への情報提供である。

情報提供義務は、不十分な準備・知識・時間によって行われる「慌てた契約締結」の効果を緩和するために、「広範囲にわたって（Weitläufig）」規定されたものである。理念的な通常の事例としては、保険契約者が多数の企業から普通保険約款やその他の資料を通して情報提供を受け、あるいは説明を受けることができ、その後で、ある会社に決めて、通常の拘束期間を持つ申込書に署名をするという場合が考えられている。それに対して、その会社は保険証券を普通保険約款とともに保険契約者に送付し、保険契約者は初回保険料を支払う。保険契約者が全部の説明資料を申込書における署名後または保険証券の受領時に得ているときは、それにもかかわらず、契約者は14日間の異議申立権を持っており、その経過後に初めて契約は完全に有効になる。特別の約定がない限り、初回保険料も契約の完全な効力発生後に初めて支払うべきことになる。異議申立期間は、保険契約者に必要書類が完全に揃い、かつ契約者が保険証券の交付の際に書面上に明確に彼の異議申立権

を示したときに、開始することが、明示的に記載されている。すべての場合に、異議申立期間は初回保険料の支払い後、1年をもって終了する。これについて、保険者は一定の解除期間を明確化のために定めるべきであろう。保険契約者が異議を申し立てれば、契約は成立しない。しかし、保険者は保険契約者が保険事故発生があれば異議申立権をおそらく放棄することをつねに計算に入れなければならない。既存の規制とは反対に、保険者は、初回保険料を保険契約の完全な成立後、したがって完全なまたは縮減された異議申立期間の経過後によりやく請求する権利を有し、保険事故が発生した後にそれを取得する場合でも、保険金を支払わなければならない。保険契約者が、しばらく経って、数カ月後によりやくすべて説明を受けて、異議申立てをしたときは、その契約は当初から成立しなかったものとみなされる。したがって、保険料は不当利得の原則により払い戻すことを要する。それにもかかわらず、保険契約者は、損害事故が発生したら、その「有効期間 (Laufzeit)」中は、明示的に異議申立てを放棄することによって行使される、いわゆる填補請求の選択権 (eine Option auf Deckung) を持っている。それゆえ、保険者は、間接的には、この期間中、危険を負担しているのであり、あるいは直ちに自己の義務が発生する場合を考えておかなければならないであろう。

実際に個々の保険契約者がどの程度説明資料を利用し吟味しているかは、一般に疑問があると思われる。個々の標準的保険証券、とくに自動車責任保険にあっては、このようなことがあり得るかもしれない。保険業界の団体は、これまでいわゆる模範保険証券—いわば保険契約者への説明のため—を発展させてきた。これには、保険業界の団体がカルテル法のいわゆる団体適用除外規定によって明らかにその資格を与えられていた。

契約締結が仲介者を介して行われた場合

(これが契約の70%から75%を占めるが)、このような保険契約は、試験によって資格を授与されたスタッフによって仲介されることとなる。ブリュッセルの官庁は、保険分野の自然な成長に何らかの制御を行うために、まず、この意味で外務員の資格化を推奨すると述べ、場合によっては指令により義務化することを約束している。被保険リスクが複雑であるときは、直ちに顧客は代理店の口頭の説明が必要であるし、代理店は将来は体系的な専門教育を受けたこと示さなければならない。

すなわち、原則として保険契約者は、その製品自体について普通保険約款およびその他の情報提供資料の交付によって、ならびに場合によっては代理店の口頭の説明によって、教示されなければならない。詳しくいえば—理想的な場合には—申込みの前であるが、申込みのときにはすべての場合に、そして遅くとも保険証券の交付のときで、最悪の場合でも保険証券交付の直後である。契約は完全な情報提供の後に初めて有効になるからである。第3指令31条の意味で損害を定める規定の情報提供義務は、国内法化されて保険監督法10a条にあり、保険契約者にとって無条件に必要な情報提供に関する詳しい付則によって補充されている。重要なことは、とりわけ、不完全な情報提供では無駄になる申込みの拘束期間の重要性、ならびに解除または撤回の権利および法選択に関する教示である。保険者の宛先を明示的に保険契約者に知らせなければならないというのは、他の加盟国において免許を得たすべての企業がその保険証券をドイツにおいて販売することができ、保険契約者が直接にその本社に苦情を訴えることができることに基づく。生命保険においては、保険契約者への教示の要請が非常に広範囲にわたっている。それらは、とくに予想剰余金配当、解約価額、変額生命保険における積立金の発展状態の詳細、ならびに税務上の取扱いに関する一般的説明に係わる。

さらに、私的疾病保険においては、費用および場合によっては保険料状況（Beitragsentwicklung）に関する説明が情報提供として求められる。そのほか、契約期間中は、保険契約者は不断に個々の上述の複雑なものの展開に関して、ならびに当該法規定の改正について教示されることとなる。これらの非常に豊富な情報提供義務の費用が企業によってどの程度克服されるか、目下のところ、推し量ることができない。

1992年の連邦通常裁判所の判決（目と耳事件）もとくに重要である。この判決は、募集人（Agent）への保険契約者のすべての表示は、たとえその募集人がこの表示を申込書に記入していないとしても、保険者に到達したものとみなすという。これによって、書面により申込書に記載されたすべての表示のみが有効であるという申込書の規定は、顧客の利益のために無効になったのである。もっとも、募集人ができるだけ速やかに契約締結に到るために、顧客の一つまたはその他の発言を重要でない、つまり記載に値しないとして簡単に片づけてしまうことは、よくあることである。

なお困難ないしは問題があることとして指摘されているのは次のような点である。多くの場合、会社の代理店は、固定した顧客を有しており、彼らの保険会社との契約に基づきその会社の商品のみを顧客に販売してよいとされる。このような一方的な助言は、確かにブリュッセルの官庁の意向にそわない。それはつねに商品が競争して提供され、成年の市民がこれについて判断することが前提とされている。もう一つの困難は、代理店が、例えば、彼らの会社の約款の条項に異議が申し立てられたとき、または法律が改正されるとき、その都度、それについて通知されなければならないということである。基本的には代理店はこのすべてを彼らの顧客に知らせなければならない。これも重要な情報提供義務に含ま

れる。

不均等に分布した情報の問題で、被保険者（保険契約者）が負担することになるコストを発生させる原因のうち、契約締結後に起こる問題に関わるものについては、次のような動きがある。¹⁰⁾

従来、消費者保護の構造は、保険監督法、保険契約法、普通取引約款規制法、一部は、カルテル法ならびに不正競争防止法という国内法により形成されていた。1994年7月1日の欧州の規制緩和によって、これは段階的に準備され、第3段階をもってようやく個人消費者に影響が生じてきた。

保険者の精神的・法的優越に対する消費者保護の意識の成長があり、これがこの間、個々の国内法において表現され、さらに自由化の増大の結果、通常の消費者にとって市場の透明性が減少していることもあり、このことが、ブリュッセルの官庁に、欧州共同体における相応の消費者保護規制を考えさせる契機となった。1986年の単一欧州議定書において、欧州の課題が新たに定義され、拡大され、そして消費者保護が欧州市場の目標に加えられた。100a条において、消費者保護に明示的に高い保護水準が認められた。強調されたことは、まず、契約の継続的履行可能性の保証強化の要請であり、それは、第1指令をもって個別企業の十分な支払余力、すなわち、少なくとも資本基準10%の義務の履行能力を持つこと、ならびに保証基金の設定の導入により確保されるべきものである。そのように資本基準を充たした企業には、国内の要件に適合していれば（各加盟国における公的認可により）、加盟国の市場が解放された。第2指令をもって、大規模危険の保険はそれぞれの国内的監督から解放されたが、大衆相手の取引は引き続き実質的な国内監督に服していた。そこでは、保護思想が採用され、保険業の最も敏感な領域ではサービス提供の自由に対する一定の制限が（すなわち、消費者のた

めに)正当化されうると明示的に確認された。まず、生命保険においては、自由化が規定されたのは、保険契約者が自由意思で自国以外の加盟国の企業と生命保険契約を締結した場合に限定された。保険契約者は反動的・受動的な消費態度を頑なに変えないのではなく、他の契約締結市場に積極的に求めることがあるからである。そのような保険契約者には——例外として——法選択の自由が与えられるとされた。

それに対して、損害保険の第3指令ならびに生命保険の第3指令は、保険監督法および保険契約法の改正により適時に——若干の遅れはあったとしても——国内法化され、その結果、今や、少しの規制を別にすれば、完全に自由化されている。

この新規制の重点は、国家的・一般的審査から個々の顧客による既存の商品の個別的審査への転換である。これは、保険者の情報提供義務の包括的拡大および保険契約者を契約に拘束することの時間的緩和によって行われることとなる。

これまでの規制も保険者の一連の教示・説明義務を含んでいたが、これらが一層の拡大の契機となった。契約違反の効果または倦怠に対する、保険契約者への旧来の、既存の警告義務(Warnpflichten)は、保険商品ならびにその危険除外について徹底的な情報提供義務に拡大され、そして保険契約者の行為義務に関する規制にも拡大された。

旧VVG 5条2項は、保険契約者が、申込書の記載と保険証券が異なるときに、異議申立てがなければ同意したものとみなされる旨の教示を書面で受けなければならないと定めていた。VVG12条2項は、保険者に、保険契約者が——保険者が拒絶した場合に——裁判上の請求をしなければ、6ヵ月以内の保険金請求権を失うことを書面で指摘する義務を課している。さらに、この間に発展してきた、保険者が保険契約者に指摘・教示する義務が

VVG 6条、とくに3項における保険契約者の違反(契約上のオプリーゲンハイトの責に帰すべき事由による違反)に対する給付拒絶権に関わっている。もう一つ触れるとすれば、初回保険料が不払いの場合、暫定填補約束を後発的に喪失する危険があることを保険契約者に明示的に指摘する義務である。いい換えれば、そのときには、保険契約者は暫定的填補約束があるにもかかわらず、初回保険料の支払いがなければ、暫定填補の期間中に発生した自己の損害について保険保護がない。申込書における保険契約者の不十分または矛盾した記載も保険者が見分けられるときは、保険者のよく知られた指摘義務が、給付拒絶のためにそれを援用する権利を保険者から奪っている。

最後に、これらの規制緩和に対する最新の見解をレビューしてみよう。1997年にリューネブルグ大学のヴァインがドイツ最大の保険学雑誌(ZfGVW)に寄せた論文での見解は次の通りである。

ドイツの保険市場での監視規制は明らかに弱められた。こういう国家による規制と並んで、競争法に触れない限り、保険業界が従来からの規制状態を再び導入することも可能である。競争制限防止法第102条とEU団体免除指令によって、競争法上の前提が存在する。しかしながら自動車保険市場で見られる競争の激化のような現実の例が示すとおり、少なくとも現在のところ業界による規制は、なくなりつつある監督規制を完全に代替するものではない。その限りではドイツでは規制緩和と市場の発展を観察しうる。

ドイツ保険市場の自由化の効果の予想される効果は、「保険」と言う財が経済学的にいかん特徴づけられるかにかかっている。伝統的な「特殊性の議論」によると、保険学は数多くの理由で機能しない。計算に関する議論、共同保険・再保険に関する議論、透明性・安全性に関する議論などが挙げられている。しか

しながらこれら一連の議論を経済学的に検証してみると、特殊性というものは確率的な規模の利益の重要性に関する疑問と非対称な情報分布に関する疑問の問題にまとめられることがわかる。確率的な規模の利益の問題はここではあまり取り上げない、それはドイツに関しては過去の理論的・実証的事実が、それがあまり重要ではないことを示しているからである。非対称な情報分布は保険会社と保険契約者両方の負担となりうる。

理論的研究のほとんどは、情報の問題を保険者にとっての負担として扱っている。理論的議論の出発点として市場の崩壊を一つの変種とみるモデルが構築された。保険者の行動パラメータを保険料や補填としてのみ考慮に入れたり、現実に近い仮定（たとえば保険契約者の不完全な情報や複数期間）を使うような、より新しい研究によると、市場の崩壊は不均等に分布した情報の故に保険者の負担になることは非常にあり得ない。保険契約者の情報問題を採り上げたモデルはむしろ希である。保険契約者が保険約款の内容を判断できるという前提から出発することはできないし、少なくともいわゆる大市場では無理で、また保険者の支払い能力は判断困難なため、完全に規制緩和された市場では、市場の崩壊は逆選択やモラル・リスクという形で起こる。評判とか有効な助言者のマーケットなどの市場内生的解決方法の存在が疑わしいことから、こういう形の市場の失敗は、またさらにあり得る。こうして経済学的観察から、情報の非対称は情報量が相対的に少ない需要者に有利な規制を生じさせよう。保険者、保険仲介者、ブローカーなどへの質問に基づく最初の実態調査によると、保険契約者の情報問題は規制緩和の時から増加したという。これは、情報を与えられない保険契約者の立場を規制によって改善するという示唆と見ることができる。

現代の規制の状態に関しては、もちろんま

さしく裏返しの事態が生じている。保険料コントロールや一般保険約款の事前的確認などの保険契約者にとって有利な保護規制は廃止された。競争政策的な例外設定は、それによって保険会社は統一約款や保険料によって計算に関する問題も緩和しうるが、むしろ守り続けられ、またヨーロッパ法によって強化さえされた。とはいっても保険者の負担になる非対称な情報分布の議論の検証はそのような保護規定の必要性には結びつかなかったが：その反対に、競争法上の特別な地位の廃止は歓迎すべきであろう。もちろん今のところ少なくとも保険経済は競争政策的な例外設定はほんの限定的に要求しているに過ぎない。

ヴァインの主張によれば、ドイツ保険市場における規制緩和は、かえって消費者の利益を蝕んでしまいつつある、ということになる。だとすれば、本稿の最初に使った「ドグマ的な規制緩和論」の弊害がまさしくここに出ている。では、このような「競争」と「規制」の中間の、適切な状態は、どのようなものであろうか。

《参考文献》

- 相沢幸悦：アルフィナンツ革命，同文館 1994
- Eggerstedt, H.: Über Regulierung und Deregulierung von Versicherungsmärkten --- Eine Replik---, ZfB 58. Jg. (1988) H.7 S.704-707.
- Farny, D.: Über Regulierung und Deregulierung von Versicherungsmärkten, ZfB 57. Jg. (1987) H.10 S.1001-1023.
- Finsinger, J.: Zur Deregulierung von Versicherungsmärkten, ZfB 58. Jg. (1988) H.7 S.698-703.
- 古川浩介：ドイツにおける銀行の生命保険事業参入，生命保険経営 第64巻第4号 1996. 7
- クリングミュラー，E.，：規制緩和後のド

- イツ保険事業における消費者保護, 長尾治助他編: 消費者法の比較法的研究, 有斐閣 1997 所収。
- Koyama, A.: Der Einfluß der Bankregulierung auf die Profitabilität von Unternehmen --- ein deutsch-japanischer Vergleich, in: Czap, H. et al. (Hrsg.), Regulierung und Unternehmenspolitik, GABLER Wiesbaden 1996. Kapitel 10.
- Picot, A. & Burr, W.: Regulierung und Deregulierung im Telekommunikationssektor, ZfB 66. Jg. (1996) H.2 S.173-200.
- Schedlbauer, T.: Aufsicht von Lebensversicherungsprodukten und Versicherungs-vermittlern in ausgewählten europäischen Ländern, VVW Karlsruhe 1995
- Wein, T.: Versicherungsmarkt, asymmetrische Information und asymmetrische Regulierung, ZfGVW 1997 H.1/2 S.103-130.
- Farny (1987) による要約に拠った。
- 7) この図は Farny (1987), 1007 頁の図による。
- 8) これ以外のトピックについては別稿で取り上げる予定である。
- 9) 以下の叙述は クリングミュラー (1997) に拠っている。
- 10) 以下の叙述も クリングミュラー (1997) に拠っている。
- * 小山明宏 (学習院大学)
手塚公登 (成城大学)

[注]

- 1) 以下の叙述は相沢 (1994) による。なお、同書はドイツの保険および、いわゆるアルフィナンツに関する我が国では最も網羅的な資料である。
- 2) 古川 (1996), p.127 より引用。
- 3) Picot et al. (1996) による。
- 4) 以下の叙述は Schedlbauer (1995) による。
- 5) Farny は、この主張の強力な支持者である。Farny (1987) 参照。
- 6) それぞれ Eggerstedt, H.: Grundstruktur Allgemeiner Versicherungsbedingungen zur Wahrung der Transparenz auf dem Versicherungsmarkt, Gutachten, Mainz (1986), 及び Soltwedel, R. et al.: Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, Kiel (1987) に基づく