

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」 「問題提起」

司会・東京大学 山下 友信

1 本シンポジウムの目的

保険事業に関する自由化・規制緩和進展の大きな曲がり角が平成 7 (1995) 年の新保険業法の制定と平成 8 (1996) 年の同法の施行であったことは異論がないであろう。本シンポジウムは、この時期から 10 年余りを経た現時点において、自由化・規制緩和はどのように実現され、またそれがどのような結果をもたらしたかを改めて検証しようとするものである。

新保険業法の方向性を明らかにした平成 4 年 6 月 17 日保険審議会答申「新しい保険事業の在り方」では、自由化・規制緩和に関して、次のように述べている。

「保険事業については、利用者の立場、国民経済的見地、国際性のいずれの視点からも、効率性が強く求められている。すなわち、利用者の立場からは、経営資源の有効活用により、効率性、収益性を向上させると共に、その成果を的確に利用者に還元することが重要である。また、国民経済的見地からは、経営資源の有効活用を図ると共に、規制緩和、自由化を通じて競争の促進を図り、事業の効率化を進めることが必要となっている。更に、国際性の視点からは、諸外国においても基本的には規制緩和の方向で見直しが行われていることに留意しつつ、国際的に調和のとれた制度を構築する必要がある。」

「また、環境の変化に伴い、保険事業は収益性と健全性のバランスを求められるようになってきている。すなわち、収益性は、事業の効率化と密接に関係するものの、一方では、それを過度に追求する場合には、事業の健全性を阻害するおそれも考えられる。また、保険事業がその諸機能を通じて国民生活に密接に関連していることを考慮すれば、自己責任原則の下で事業の健全性を維持することは、引き続き重要であると考えられる。更に、国際性の視点から、諸外国においても、このような健全性の維持が重視されていることにも留意すべきである。」

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」

報告要旨：山下 友信

「更に、保険事業が国民生活と密接に関連していることや、契約者間の公平性確保の要請が高まっていること等から、利用者の信頼に耐えうる公正な事業経営を確保することが重要である。すなわち、利用者の立場からは、ディスクロージャー等を通じて、契約者間の公平性等についての利用者による監視が適切に行われる必要がある。また、国民経済的見地からは、公正な事業運営が確保されるよう、保険会社において自律的な経営チェック体制が構築されることが必要となっている。更に、このような公正な事業運営の確保は、国際性の視点からも不可欠となっている。」

「以上から、当審議会としては、保険事業及び保険関係法規の見直しに当たっては、①規制緩和、自由化による競争の促進、事業の効率化、②健全性の維持、③公正な事業運営の確保、の 3 つを指針とし、これら指針で示された方向に基づいて検討を行った。」

平成 7 年新保険業法による自由化・規制緩和は、その後の相次ぐ自由化・規制緩和の進展の第一波にすぎなかったが、上記答申の基本的な考え方自体は今日に至るまで変わっていないといえることができるであろう。しかし、その基本的な考え方が、具体的にはどのように実現され、あるいは実現されえなかったのか、また、実現していく中で、想定どおりの結果がもたらされたのか、想定外の結果がもたらされたのかは、保険市場の中でその後起こった事象を多面的に検証することによりはじめて明らかになる。本シンポジウムはこの作業を行うことを目的としている。

2 本シンポジウムの構成

本シンポジウムでは、自由化・規制緩和を多面的に検証するために、研究者、実務法律家、アナリストという、それぞれ異なる立場で保険事業に関わりのある 4 氏に報告をお願いしている。報告者には、それぞれの立場から自由に論じていただくこととしているが、相互の問題意識をより明確にするために、質疑応答の部では、まず最初にシンポジストによるディスカッションを予定している。

保険自由化の評価と消費者利益

— 損害保険業を中心に —

慶應義塾大学 堀田一吉

戦後保険業に対する保険行政は、いわゆる「護送船団行政」という言葉に象徴される。すなわち、保険業界全体の進捗を最も経営効率の劣る保険会社に合わせて調整して、全ての会社が存続可能な状態に保持すべく行政指導が行われた。こうした保険行政は、二重の意味で保険市場に非効率を生じさせていた。一つは、経営効率の悪い限界的保険者の存続を可能とするということであり、もう一つは、効率的な保険会社に対して超過利潤（レント）を保証したことである。保険契約者の観点からすると、これらのコストを代償として、保険会社の破綻を回避することができたのであり、決して無償の保護を与えられていたわけではなかった。併せて、料率競争が制限された結果、契約獲得競争あるいは非価格的服务競争に集中され、無駄な経営コストを支出することにもなった。

こうした護送船団行政の弊害を改めて、画期的な政策転換を図り、保険自由化・規制緩和が進められた。保険自由化の導入は、①保険料率（価格）の低下（＝消費者余剰の拡大）、②事業領域の拡大と新規事業の開拓（＝市場活性化）、③新しい保険商品の開発と消費者選択の多様化、④消費者意識の高揚（＝外部効果の可能性）、⑤行政コストの軽減（＝行政認可に関する機会コストの節約）などの諸効果が期待されていた。これらについて、期待通りの効果が認められたものの、自由化に対する整備不十分さから多くの問題も露呈しているのが現状といえよう。

保険自由化後の保険市場の構造をみると、いくつかの特筆すべき変化も見られる。すなわち、①代理店販売チャネル改革（販売コストの見直し）、②市場集中化・寡占化（収益力格差の顕在化）、③損害率の上昇、経費率の減少、④価格競争の進行（一件当たり保険料の低下、通販型保険の浸透）、⑤国内事業収益の相対的低下と海外事業進出への動き、などである。これらの変化は、保険自由化以降に複雑化した保険会社の経営戦略を直接的に反映したものである。

とくに、保険料率設定のあり方は、補償サービスの多様化と絡んで、保険会社にと

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」

報告要旨：堀田一吉

ますます経営戦略の中核となっている。そのことは消費者にとって、多種多様な保険商品の中から適正に選択することを通じて、消費者利益を享受できる可能性が高まった半面で、逆に、消費者は、情報氾濫の中で、比較困難な状態に置かれており、体制整備が急務となっている。

一方、保険会社、保険消費者、政府の相互関係についても変化が生じている。業界内部においても、また業界と契約者、政府と業界との関係においても、以前と比べて緊張感が高まったことは、保険自由化の大きなメリットである。しかし、相互に存在する不信感を払拭する方策が見出し切れていない憂慮すべき状況にある。

保険自由化は、リスクに応じた保険料を負担するという保険原理へ回帰させることになった。したがって、個人のもつ属性や条件に応じて、保険料には格差が発生する。これまでは、保険業界は、行政指導による協調体制の中で、できる限り契約者を平等に扱うようを心がけてきた。しかし、保険自由化を進展させるということは、平等主義を廃して差別主義を受け入れることに他ならない。結果として、消費者利益の配分は、均等に及んだわけではなく、利益を享受できる者と、不利益を強いられる者とが明確に選別された。保険自由化は、「保険契約者が保険会社を選ぶ時代」であると同時に、「保険会社が保険契約者を選ぶ時代」をもたらしたのである。

わが国の保険市場を取り巻く環境をみると、人口減少社会の到来、経済のグローバル化、恒常的な低成長経済など、保険業の将来に対してはさまざまな外生的要因が働いている。保険会社は、環境変化に対処すべく、資本提携や合併など業界再編成を活発に推し進め、また、海外事業展開に乗り出す動きも加速している。こうしたダイナミックな構造変化についても、少なからず保険自由化に起因するものである。

以上の事実認識に基づいて、本報告では、保険自由化が保険業（とくに損害保険業）に及ぼした影響について、主として消費者利益の観点から評価をしてみたい。まず、戦後保険政策の特徴を整理して、保険自由化への政策転換に至る経緯と必然性を考察する。次に、保険自由化後の損害保険市場の構造変化について統計的分析を行い、その要因を解明する。さらに、進展する経営戦略の多様化に関して、消費者利益の観点からどのように捉えることができるかを考える。最後に、保険市場を取り巻く環境変化を踏まえて、今後の保険業の課題を述べることにする。

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
報告要旨：米山高生

戦後型保険システムの転換－生命保険の自由化とは何だったのか？－

一橋大学 米 山 高 生

「自由化後の 10 年を検証する」というテーマを生命保険に軸足を置きながら考える場合、まず明らかにしておかねばならないことは、生命保険にとって自由化とは何だったのだろうということ、そしてその自由化がわが国の保険業に何をもたらしたのかを検証することである。この二つの課題を果たすことがこのシンポジウムでの私が分担する責任であるが、限られた時間でこの二つの課題を同時に解決することは難しい。そこで、今回は、とくに前者の課題を中心に検討を加え、検証については実証研究の必要性と可能性を指摘するにとどめることにする。

1995 年の保険業法改正を、保険の自由化の出発点であると位置づける考えがある。新保険業法は、自由化の達成だけを目的にして制定されたものではないが、子会社による生損兼営方式の導入をはじめとして自由化に対して前向きな性格をもつ立法であったことは事実である。保険業法改正に加えて、保険の自由化についてのメルクマールとなるものは、日米保険協議による自由化の促進である。

ところで、生命保険に限ってみれば、新保険業法の登場によって、生命保険の自由化が直ちに生まれたとは考えにくいし、また日米保険協議は、損害保険料率の自由化という結果を導き出したにもかかわらず、がん保険などの特殊な保険に対する大手生保の参入制限をむしろ遅らせたという側面をもっており、生命保険の自由化という観点からは、複雑な性格をもっていたといつてよい。

このように考えると、この 10 年間に生命保険の自由化が進んだという事実認識においては、衆目の一致するところではあるが、生命保険の自由化が、いつどのように進展したのかということについては、案外明らかにされていないように思われる。

本報告では、私がかつて「戦後生命保険システム」と呼んだ自由化以前のシステムについて認識を深めることをとおして、自由化によって変化した点についてより鮮明に理解し

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」

報告要旨：米山高生

たい。

「戦後生命保険システム」のもっとも重要な特徴は、商品および料率の画一化、および中小生保の保護である。これらの特徴は、戦後の生命保険需要の決定的な不足という経済条件の下で、国民生活の向上のために安定的な保険サービスを提供するという政策目的にとって整合的なものであった。すでに 1970 年代において、この歴史的・経済的条件の変化が生じていたが、1980 年代の金融バブルに翻弄された生保会社は、続いて生じた低成長時代を経て現在に至っている。生命保険会社の自由化を、このような歴史的なシステム転換の中で理解することが大切である。

本報告の主要な関心は、自由化によって何が生じたのかということであるので、保険業法の施行以降、生命保険業界に起こったいくつかの主要な変化について検討を加える。この時期の自由化を考える上で考慮すべき重要な二つの要素は、逆ザヤと保障性市場の長期的減少傾向である。このような歴史的・経済的条件の変化の下で生じた自由化を進展させる変化について取り上げて検討を加える。その結果、生命保険において自由化がいつどのように進展したのかということをおおむね明らかにできるものと思う。

生命保険の自由化の検証については、記述統計的な手法を活用する解釈論的な方法と、計量モデルなどを利用するモデル実証分析という方法があり、「自由化後 10 年」に関しては、まだ十分な検証がおこなわれているとは言い難い。本報告では、具体的な検証を行えないが、政策の策定と実行過程における実証研究による検証の重要性を強調し、今後ありうる実証研究の方向性についても理解を深めたい。

「戦後生命保険システム」は、1970 年代にはそれが存立するための歴史・経済的条件が失われていた。にもかかわらず、存続し続けていたシステムが、1995 年以降の自由化によってどのように転換したのかを明らかにすることは、今後の生命保険業の行く末を見通すために重要な作業と思われる。本報告では、以上の歴史的な視角からの作業をとおして、「自由化後の 10 年を検証する」という課題にこたえとともに、パネル討論のための「たたき台」を提供したい。

保険自由化 10 年と消費者問題

弁護士・早稲田大学 上柳敏郎

1. 自由化の 10 年・・・消費者（契約者）と大きな関わりのある諸改正

保険業法は、1995（平成 7）年に全面的に改定された。①保険商品・料率に関する届出制の一部導入、②子会社方式による生損保相互参入、③保険金額削減に関する規定の削除、④ソルベンシーマージン基準導入、⑤標準責任準備金制度の導入、⑥経営財務内容の開示、⑦保険契約者保護基金の創設などがなされた。

その後、保険会社と金融他業態との相互参入、窓口販売、保険早期是正措置の導入、支払保証制度の創設、保険相互会社の株式会社化の促進、金融機関等の更生手続の特例に関する法律（更生特例法）の制定、生命保険契約者保護機構への政府支援強化などが実施された。さらに 2000 年代に入り、消費者契約法や金融商品販売法の制定、予定利率引下げ容認、無認可共済・少額短期保険業者規制、金商法、保険法改正と続いた。

2. 利便性の向上とその影、

販売ルートの多様化は一般的に歓迎されたと思われるが、他業態での優越的地位濫用や、リスクについての誤解や混同が懸念される。第三分野を中心に保険商品の多様化は実現したが、違いが良くわからない。予定利率低減について理解しないままに、保険契約を乗り換えた例も多い。自由化ないし競争促進のもとで、生保外務員や損保代理店の態度は、消費者にとって改善された面もあるが、不招請勧誘の弊害がなくなったわけではない。マルチチャネル化や保険仲立人は、消費者側を支援することが期待されたが、活用はまだまでである。

保険契約にも適用がある消費者契約法や金融商品販売法が制定され、また、無認可共済規制や不払い摘発は、金融行政が、業界だけでなく消費者のほうを向き出した現れといえる。といっても裏から言うと、法のすき間が放置されたままに、自由化がなされたということである。

経営財務内容やソルベンシーマージンに関する開示は進んだが、消費者が十分に活用できるものとは言い難い。

【平成20年度に本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後10年の検証」

報告要旨：上柳敏郎

3. 事故・不祥事とその背景

保険金不払いをめぐって、2005年以降、生保、付随的損害保険金、第三分野、火災保険料過徴収と、摘発が相次いだ。自由化以前から同様の問題はあったともいえるが、自由化を背景に各社で大量発生したと思われる。

保険会社の破綻が顕在化し、多数の契約者に実損と心労をもたらした。今後は本当に大丈夫なのか、消費者側の不安は残っている。

バブル期の銀行融資による変額保険によって多数の契約者が生活の本拠を失った。最近、変額保険・年金について、消費者相談がまた増えてきた。

4. 課題

(1) 勧誘規制

コンプライアンスや手数料の問題、金商法及び保険業法改正による勧誘規制の実効性の検証、さらに生保外交員や損保代理店という販売体制自体の再考が必要である。つまり、不招請勧誘禁止の問題意識と現実性についての真剣な論議が必要である。

適合性原則について、販売チャンネルや商品の多様化に対応して、顧客調査義務とともに、商品調査義務が強調されるべきである。顧客調査義務や説明義務、助言義務については、証券に関して判例理論や行政実務が蓄積されてきたが、保険における消費者のニーズや契約の長期性に対応した適用ないし応用が課題である。保険料は誰のものか、契約なのか金融商品なのか、保険法理の原理的な部分にも検討が必要と考える。

(2) 開示規制

開示の必要性について、総論的には争いはないと思われる。しかし、実質については、不信は深い。消費者側リテラシーの向上も課題である。ここが解消されないと、別の場面で問題が発生したり、制度改革の論議がゆがんだりすると思う。

(3) ガバナンス規制

勧誘や販売の問題について、消費者は金融行政や司法事後救済に頼らざるをえないのであるが、それらに完全を求めるのはそう簡単ではなく消費者にしわ寄せがきている。保険会社のガバナンス機構を通じて自治的に、利害関係者が経営陣に対し勧誘や開示の適正を実現させることが期待される。また、保険会社の運用について、消費者・契約者の関与ないしコントロールは、実質的には皆無に近い。ガバナンスのあり方を検討する必要がある。

保険会社経営の健全性確保について

格付投資情報センター 植村 信保

1. 健全性確保の枠組みの変化

1995年に保険業法が改正され、規制緩和が徐々に進むまで、日本の保険行政は典型的な「護送船団」行政だった。旧保険業法のもとで、監督当局（大蔵省）に広範な権限を与え、経営のあらゆる段階において具体的に監督する実体的監督主義の方式が採用されていた。

しかし、現在の健全性確保の枠組みは行政による規律だけではなく、会社自らのリスク管理態勢やガバナンス面などの自己規律、ディスクロージャーや格付け会社、株式市場、マスメディアなどを通じた市場規律を総合的に活用しようという考え方になっている。

2. 中堅生保の経営破綻

1997年4月から2001年3月までの4年間に中堅生保7社の経営が相次いで破綻し、保険契約者が多大な不利益を被るといった事態が発生した。これらの破綻事例を検証したところ、破綻生保では自己規律、行政による規律、市場規律のいずれもうまく機能していなかった。

3. 健全性規制の動向と今後の方向性

改正保険業法では、行政による問題会社の早期発見、早期対応を目的にソルベンシー・マージン比率（SMR）が導入された。ところが、生保の経営悪化が深刻化するなかでの導入となり、基準が甘くなったため、直前まで SMR が早期是正措置の発動基準である 200% を上回っていたにもかかわらず、破綻する保険会社が続出した。

行政は 2001 年以降も破綻処理への対応とセーフティーネットの再構築に追われ、2003 年には既契約の予定利率引き下げを可能とする保険業法改正が実現した。その後、金融システム不安が遠のくなかで、行政はようやく SMR の抜本的な見直しに着手している。

他方、保険会社を取り巻く事業環境が変わりつつあるのに伴い、巨大災害リスクや長期の医療保障リスク、変額年金の最低保証リスクなど、経営リスクも変化している。

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」

報告要旨：植村信保

4. 会計とディスクロージャー

これまでディスクロージャーを通じた市場規律は、保険会社特有の用語や財務諸表、保険事業に特有の収益構造、不十分な情報開示とアナリスト機能の弱さ、などから十分機能してこなかった。生損保の経営破綻などを受けて、保険会社のディスクロージャーは段階的に整備されてきたものの、負債面を中心に依然として改善の余地が大きい。

また、現在の保険会計は、保険会社の経営内容を必ずしも十分に反映していない。例えば保険料は現金主義、費用は発生主義で認識することから、収入と支出の対応期間のずれが生じてしまい、結果として新契約が好調だと利益が圧迫されやすい。しかも、監督会計に財務会計が加わった中途半端なものになっている。

これに対し、近年では「エンベディッド・バリュー (EV)」など保険会計の枠組みを超えた情報開示の試みも始まっている。保険会計そのものの見直しも進みつつある。国際会計基準審議会 (IASB) では保険契約の国際会計基準を検討しており、保険負債 (責任準備金) をいわば時価評価する方向で議論が進んでいる。

5. ガバナンス面

中堅生保の破綻事例を詳細に検証した結果、会社が破綻に至るにはビジネスモデルや経営者、経営組織といった、その会社固有の内的要因が重要な意味を持っていたことが浮き彫りになった。すなわち、破綻会社のコーポレートガバナンスが十分でなかったことが、破綻リスクを高めることにつながったと考えられる。

破綻リスクを高める内的要因をいかにコントロールするか、すなわち、自己規律をどう有効に機能させるかが、過去の破綻事例から得られる最も重要な教訓である。ガバナンスが働きやすい組織の構築ができれば、破綻リスクを小さくできる可能性がある。例えば、経営内容を「見える」ようにすることが考えられる。

近年では IT 技術の進展等により高度なリスク管理が可能となっている。だが、どんなに形を整え、きちんと数値を算出しても、実際に経営に活用されなければリスクを管理したことにはならない。