

保険規制監督行政の転換とシステムズ・アプローチ:

保険不適切不払い・支払い漏れ問題の発生を契機として

New Administrative Direction to Regulate and Supervise
the Japanese Insurance Industry:
Catalyzed by the Issue of No-Claim Payments and Payment Leakages

国際基督教大学 大学院
アーツ・サイエンス研究科提出博士論文

A Dissertation Presented to
The Graduate School of Arts and Sciences,
International Christian University
Graduate School of Arts and Sciences

保井 俊之
Yasui, Toshiyuki

2011年2月7日
February 7, 2011

〈目次〉

序章: 問題と構成	1
1. 本論文の問題と目的	1
2. 本論文の構成	5
3. 日本の民間保険業界と保険規制監督行政の素描	7
4. 本論文に関する先行研究と新規性、並びに規制監督をめぐる行政活動への含意	12
第1章: 保険金等不適切不払い・支払い漏れ問題の発生と行政対応	16
1. 問題の所在と分析の視角	16
2. システムズ・アプローチとVモデル	20
3. 保険金支払システムへのシステムズ・アプローチの適用	27
4. 小括: システムズ・エンジニアリング思考にもとづく業務改善態勢の構築	45
(第1章補論) 保険金支払いシステムの社会中枢システムとしての意義付け	47
1. 社会システムに関する先行研究	47
2. 社会中枢システム論と分析への実践的アプローチ	52
第2章: 問題への公的関与の制度的枠組み	70
1. 問題の所在	70
2. 分析の視角及び金融規制監督に関する先行研究	70
3. 日本の保険規制監督行政の局面シフト: 業務遂行への規制監督規定を中心にして	92
4. 行政指導から行政処分へ	127
5. 小括: 日本型保険規制監督行政の変容	131
第3章: 保険規制監督行政の国際比較	133
1. 分析の視角	133
2. 米国の保険規制監督行政	133
3. 英国の保険規制監督行政	137
4. 独仏を中心としたEUの保険規制監督行政	142
5. 日本の保険規制監督行政への含意	149
6. 小括: コンプライアンス指向の国際潮流でのコンバージェンス指向の先進性と課題	155
第4章: 公共政策分析としての保険不払い問題への行政対応	156
1. 問題の所在と分析の視角	156
2. 複数の政策過程分析モデルの重層的適用の方法論と先行研究	156

3. 「ごみ箱モデル」としての保険金不払い問題への対応-----	159
4. 「政策の窓モデル」としての保険金不払い問題への対応-----	171
5. 「公共政策分析」としての保険金不払い問題への対応-----	181
6. 現実の政策と公共政策分析による政策選択枝の比較検証-----	192
7. 小括: 政策決定過程の現実と最適の政策パッケージ立案のための方法論-----	199
<u>第5章: 検証: ステークホルダーが保険規制監督行政に望むもの</u> -----	201
1. 検証の目的と方法論-----	201
2. AHPによる調査の具体的方法-----	203
3. AHPによる検証結果-----	210
4. AHPによる調査結果の含意-----	217
5. 小括: コンバージェンス指向保険規制監督行政へのシフトの支持-----	219
<u>第6章: 総括: 保険規制監督行政の転換と今後の課題</u> -----	224
1. 本章の目的及びこれまでの議論のまとめ-----	224
2. システムズ・アプローチによる政策選択枝の設計者/分析者としての行政官-----	229
3. 日本の保険規制監督行政の転換とポスト・グローバル金融危機-----	232
4. 行政活動一般への含意と政策提言-----	235
5. 今後の研究課題-----	240
参考文献-----	242
謝辞-----	257

序章: 問題と構成

1. 本論文の問題と目的

1.1 本論文の問題

日本の民間生損保会社が保険金等を契約者等に対し、大量に不適切に不払いまたは支払漏れていたことがこの3~4年の間に社会的に認知され、大きな社会問題となった。端緒は2005年2月、大手生保会社が保険金の不適切な不払いを理由に金融当局から行政処分を受けたことである。さらに同様の不払いの事例が他の数多くの生保会社にあることが後日判明した。その後、この問題は損保業界にもあることが判明し、日本の保険業界の構造問題として認識されるようになった。

そして、保険契約者等に対する保険金給付契約の不履行の形態も数多くの類型があることが、時を追って明るみに出た。それらの類型とは、保険会社が支払うべき保険金等をいわば故意に不払いにしていたという「不適切不払い」、事務態勢の不備や不完全な社内チェックにより本来支払うべき保険金等を支払えなかったという「支払漏れ」、さらに契約者等が請求すれば保険金等を支払えるにもかかわらず、保険会社がそのような案内を契約者等に行っていないという「請求案内漏れ」などである。

保険金不払い問題への注目は当初小さかった。例えば、日本経済新聞のデータベースによれば、「保険金不払い」の文字列を含む記事の初出は2005年7月5日夕刊の「明治安田新たな不払い最大1000件」との見出しを持つ記事である¹。この当時、当の保険業界を含む金融関係者の多くが、保険金不払いとは故意に不払いを行った明治安田生命1社によるせいぜい1千件規模の特異な事件との認識を持っていたであろう。

しかし、事実関係の調査が進むにつれて保険金不払い問題は広がりを見せ、故意・過失を問わず、生保損保の別なく、不適切不払い、支払い漏れ、そして請求案内漏れの判明へと拡大していった。結局、不払い・支払い漏れは一部の例外を除きほぼすべての日本の保険会社において発生しており、その規模は金融庁の累次の集計によれば過去5年間で、186万件・1,443億円に達していた。

保険金不適切不払い・支払い漏れの問題の本質は、日本社会全体に深刻な不安を呼び起こしたことである。保険契約者は万が一の生命の危機や疾病障害、事故に備えて保険に加入する。現代の資本主義経済の下では、保険の提供が社会の安定を図る必須の機能となっており、保険は個々人のリスク回避手段であることを超え、社会のセーフティ・ネットとなっている。

保険金が契約どおりに支払われてない、あるいは将来支払われないかも知れないという事実の発覚は、保険のこのようなソーシャル・セーフティネットの機能の崩壊を日本の国民に強く感じさせた。その意味で、保険金不払い問題は日本社会の安心安全確保の基盤を

¹ 日経テレコン21(<http://telecom21.nikkei.co.jp/nt21/service>)で「保険金不払い」の文字列を含む日本経済新聞本紙朝夕刊の記事を検索(2010年8月3日アクセス)。

危うくしたものであった。国民の不払い問題への関心は問題規模の拡大とともに強まっていった。そして本件に対する社会的関心の集まりとともに、保険金不払いを巡る報道も次第に過熱した。例えば日本経済新聞本紙の朝夕刊で「保険金不払い」の文字を含んで掲載された記事は、2005年7-12月期に77本、2006年1-6月期に42本、同年7-12月期に88本、2007年1-6月期に103本、同年7-12月期に80本、2008年1-6月期に27本、同年7-12月期に20本と、保険金不払いに対する行政処分が行われた2005年から2008年までの間に累計327本が掲載された²。

これらの不適切不払い・支払漏れ等の全貌は、民間保険会社の規制監督当局である金融庁が、規制監督の対象である民間保険会社に対して保険業法に基づく報告徴求命令³の発出という公権力の行使を行うことにより把握され、公表された。

これまでも、個別の保険契約について保険会社が「払い渋り」をするという風評はあった。しかし、このように保険金の不払い・支払い漏れが一時期に包括的かつ網羅的にひとつの金融業界すべてを対象にして把握されたことは、我が国の金融監督行政上これまでに例を見ない。

加えて本件では、民間の営利会社である保険会社と民間契約者の間の保険契約の履行問題について、監督当局が保険業法及びその関係法令等に基づき関与と検証を行い、さらに不履行を理由として業務停止命令や業務改善命令の行政処分⁴を累次行っている。このような公的関与は少なくとも主要先進国の保険規制監督行政上例を見ない。2005年2月から2008年7月までの間に、保険金の不適切不払い及び支払い漏れ等を事由とする業務改善命令または業務停止命令の発出は57件と、かつてない多数の行政処分が行われた。このために金融庁を「金融処分庁」と揶揄する新聞記事⁵も出現した。

保険金等の故意・過失による契約者等への不給付がこのように大規模に発生し、多様な形態をとっていたことは、本件が日本の保険業界の共通問題であることを浮き彫りにした。そして、この問題の広がりにより、日本の保険契約者等の保険に対する信認は低下し、部分的にせよ保険会社の保険料収入等の営業成績や決算内容に悪影響を与えることになった⁶。

生損保会社は本件に係る行政処分に伴い当局から作成を求められた業務改善計画を実施

² 同上。

³ 保険業法第128条に基づく当局の措置であり、保険会社の業務の健全かつ適切な運営の確保または契約者等の保護のために必要な場合に、業務または財産の状況について保険会社に対して報告または資料の提出を求める。

⁴ 保険業法第132条または及び133条に基づく当局の措置であり、保険会社の業務の健全かつ適切な運営の確保または契約者等の保護のために必要な場合に、経営の改善計画の提出を求める、または業務の一部または全部の停止を、期限を付して命じ、あるいは監督上必要な措置を命ずるものである。

⁵ 例えば、日本経済新聞2007年4月10日付朝刊4面のコラム・金融取材メモ『「金融処分庁」に陰のお目付け役』を見よ。同記事は、事後チェック型の行政に移行したと説明する金融庁に対し、「行政の急な方向転換であり、金融庁は“金融処分庁”になった」と戸惑う保険業界の声を紹介し、さらに自民党の金融関係議員が金融庁は「重箱の隅をつつくような処分が多過ぎる」として「行政処分監視委員会」とも解釈され得る会合「金融問題勉強会」を2007年3月下旬にスタートさせたと報道している。

⁶ 損保については不適切不払い・支払い漏れ問題が自動車保険を中心に最も大きな課題となった2007年3月期決算において、国内主要大手6社(当時)ベースで計448億円の不払い・支払い漏れ関連の調査・追加支払い費用等を計上したこともあり、当期利益は1社を除き大幅減益となった。また生保についてはこの問題が最も大きな課題となった2008年3月期決算において、国内主要大手9社(当時)ベースで保険料等収入は前期比▲2.9%減、当期利益は同▲11.0%減となり、2003年3月期以来5年ぶりと減収減益となった。

に移し、各社の業務改善は一定程度進んだ。その業務改善計画の内容は、保険金支払関連の事務にとどまらず、保険契約の募集段階での契約者への契約内容の十分な説明や、保険会社の内部管理体制及び業務運営態勢、さらに監査体制の充実や契約者からの苦情の汲み上げ制度の整備など、保険会社のガバナンス及び業務運営全般に見直しを迫られるものであった。

他方、不適切不払い・支払漏れ問題への社会的関心も、2008年7月に生保の支払漏れの検証結果及び生保10社への行政処分が発出されたことをひとつの契機として、やがて沈静化していった。

1.2 本論文の目的と仮説

このように大規模かつ業界横断的な保険金等の不適切不払い及び支払漏れ問題がなぜ発生していたのか。その要因を体系的かつ実証的に分析する必要がある。また問題の広がりを追って順次検証と行政処分を重ねていった保険規制監督当局の対応がいかなる目的を持ち、さらに日本の保険会社の業務改善と契約者保護にどの程度効果を持ち得たのか。構造的分析が行われる必要がある。そして、保険規制監督当局と民間保険会社という官民関係に不払い問題の分析はどのような省察を与え得るのか。

これらの問いに応えるためには、問題の各部分にばらばらに分析を加えるのではなく、民間保険会社の保険募集から保険金支払いまでの業務のつながり、日本の保険規制監督行政がこれまで規定してきた官民関係、民間保険会社の経済活動に保険金不払い問題を契機に介入する当局の政策に関する公共政策からの考察など、全体論的かつ総合的な問題分析のアプローチが必要になるだろう。

問題の解明の際、問題を要素に還元して解決しようとする要素還元主義の立場ではなく、問題をつながりとしてとらえ、そのつながりの認識こそが問題の把握と解決への糸口とする全体論的な立場をシステムズ・アプローチという。システムとは「定義された目的を達成するための要素のつながった一組」⁷のことである。政府、会社、金融機関のつながりなど、社会に存在し、ある所期の目的を達成するために存在するつながりを社会システムという。太陽系などが人間の営みが介在しない自然のシステムとすれば、そういった自然システムとは異なり、人間活動と人間が作り出した人工物が要素となるシステムが社会システムである。社会システムは人工物と技術のみが要素となる技術システムとは異なるが、例えば決済システムや大量輸送システムなど、技術的要素と社会的要素が複合する社会-技術システムというカテゴリーも考えられるだろう。

そしてシステムズ・アプローチは、最近ではシステムズ・エンジニアリングとほぼ同義と考えられるようになってきており⁸、「うまくいくシステムの実現を可能にする特定の学問領域を超えたアプローチと手段」⁹と定義される。

⁷ INCOSE(2000:11)

⁸ Jackson(2010:xviii)

⁹ INCOSE(2000:12)

保険金不払いのさまざまな問題を分析するためには、問題要素の複雑な絡み合いを意識し、政策問題として、特定の学問領域を超えた(interdisciplinary)分析手法をとらなければならない。その意味で本問題はシステムズ・アプローチと公共政策の視点を必要とする。

したがって本研究は上述のような問題意識に立ち、保険金等の不適切不払い・支払い漏れ問題について、システムズ・アプローチ及び公共政策論の方法論の枠組みを用いて仮説構築を行う。本論文の仮説は次の3つである。

仮説 1: 保険金不適切不払い・支払い漏れの発覚を受けて金融庁が行った行政対応は、保険会社の保険金支払いの適不適という狭い分野の問題解決のみを狙った政策ではなく、不払いの発生原因を保険会社の企業統治のあり方、保険募集、契約のメンテナンス、保険金支払いとその審査の態勢まで、保険会社の業務運営の複雑な要素の絡み合いという視点まで掘り下げて対応したという意味において、システムズ・アプローチと言えるものである。そしてそのシステムズ・アプローチこそが不払い問題の当事者間の事態に対する共通理解と改善へのコミットメントを生んだ。しかしそのアプローチは意図せざるものであった。

仮説 2: 金融庁の本問題への行政対応は、系統的かつ理論主導型のものでは必ずしもなかった。にもかかわらず、これまでに前例を見ない大規模な行政対応が可能となったのは、保険規制監督行政の指向を転換させる制度的枠組みが予め用意されていたこと、及び行政姿勢の転換を後押しするステークホルダーの支持があったことによる。

仮説 3: 保険金不適切不払い・支払い漏れの問題は、保険規制監督行政の指向を転換させる大きな触媒であり、その転換は金融規制監督当局者、保険業界関係者及び契約者のすべてに現在も支持されている。

上記3つの仮説の検証については、仮説1及び2については文献による確認、そして仮説3については階層分析法(Alytic Hierarchal Process)の手法を用いて検証を行う。

論述の順序については、まず本問題の発覚とそれに伴い発出された金融当局の行政処分がいかなる目的を持つものであったか、について考える。さらにその処分はどのような効果を日本の保険業界にもたらしたのか、について分析する。そしてこれらの分析を通じ、日本の保険規制監督が置かれている公的関与の特異性を歴史的経緯と国際比較により浮き彫りにしつつ、保険規制監督行政の局面転換の類型分けによる特徴の描写を試みる。そして、公共政策の複数の政策決定モデルを保険金不払い・支払い漏れ問題という同一事件に適用することにより、金融庁が本件で行った行政対応の意味を重層的に理解していく。さらに、保険規制監督行政の局面転換が当局者及び当事者にとって現在も支持されていることを数量的に実証する。最後に、今後の保険規制監督行政が契約者保護のために行政処分

を行う場合の望ましい射程と限界を明らかにし、社会工学的視点から政策提言を試みる。

このところ、食の安全や派遣労働などをめぐり社会問題化する事件が頻発し、行政当局の早期かつ強力な関与を求める声が高まっている。しかし、市場経済の自律的かつ活力ある発展と消費者の自立した判断を尊重し、いたずらにパターンリスティックなアプローチに陥ることなく、行政当局が消費者保護または雇用者保護の実を挙げる効果的な方法論は確立されたとは言いがたい。また関連する事例研究も本格的ではない。

本論文は保険会社に対する不適切不払い・支払漏れを事由として行政処分を発動した保険規制監督当局の対応を事例とし、市場経済の活性化と規律維持のためには行政処分という公権力の行使に何が期待でき、また何を期待すべきではないのか、を実証研究により明らかにするものである。

2. 本論文の構成

本論文は序章及びそれに続く 6 章で構成される。6 章の内容は次のとおりである。

2.1 第 1 章及び補論

2.1.1 第 1 章本文 保険金等不適切不払い・支払い漏れ問題の発生と行政対応

第 1 章では、2005 年から 2008 年にかけて把握された日本の民間保険会社の不適切不払い・支払い漏れに関する事実関係をまず明らかにしている。

次に、現代の社会システムに発生する問題を分析並びに解決するために、システムズ・アプローチが有効であることを述べる。そして大規模複雑システム的设计に用いられるシステムズ・エンジニアリングの手法「V モデル」(Vee Model)を社会システムの不具合改善のためのアプローチとして使うことが有効であることを述べる。

最後に、保険金不払い問題への金融庁及び民間保険会社の改善に向けての取り組みが、意識せざる形であったとは言え、V モデルの当事者間の目的及び解決策共有 (accommodation) という、システムズ・アプローチにのっとったものであったことを述べ、仮説 1 を文献により検証している。

2.1.2 第 1 章補論 保険金支払いシステムの社会中枢システムとしての意義付け

この補論では、保険金の支払システムは保険の公共的役割の中核を担う中核的な社会システムであることを述べる。社会システムの不具合を改善するシステムズ・アプローチとして、ピーター・チェックランド(Peter Checkland)が提唱した「ソフト・システムズ方法論」(The Soft Systems Methodology)の意義をまず押さえる。そして、保険金不払い問題を社会システムの問題として意義付ける。

2.2 第 2 章 問題への公的関与の制度的枠組み

この章ではまず、金融規制監督行政の理念形を 4 つに分類する。そのために金融規制監

督の3つの意義から説き起こし、応答性・専門性という行政に求められる役割の軸、及び、国家中心統治・社会中心統治という公共ガバナンス論におけるステークホルダーの軸で分類する。

具体的には、①コントロール指向(Control-Oriented: 統制指向)、②コンティンジェンシー指向(Contingency-Oriented: 危機管理指向)、③コンプライアンス指向(Compliance-Oriented: 法令遵守指向)、④コンバージェンス指向(Convergence-Oriented: 目標集束指向)、の4つの金融監督の類型を提示する。

次にこの4つの類型を念頭に、日本の保険規制監督行政の歴史を振り返る。保険契約という当事者がいずれも民間の契約の履行問題に、なぜ保険規制監督当局が関与することになったのか。理論的枠組みとしてクリストファー・フッド(Christopher Hood)の規制の設定・執行の関係の類型分けの枠組みを用いる。特に、日本の保険規制監督における規制の設定と執行の組み合わせを4つの類型により、時代ごとに解き明かす。

2.3 第3章 保険規制監督行政の国際比較

本章では、日本の保険規制監督行政が、他の先進主要国の保険規制監督スタイルとどのように違うのかについて、保険募集や監督の体制を中心に国際比較を行う。特に、各国の保険規制監督行政が前章で展開した金融監督の4つの類型のどれに当たるのかについて、規制の設定と執行のそれぞれの国における強弱を明らかにしつつ説明する。そして日本の保険規制監督行政が類型としてコンプライアンス指向からコンバージェンス指向へなぜ局面転換しなければならなかったのかについて、国際比較の文脈で明らかにする。

2.4 第4章 公共政策分析としての保険不払い問題への行政対応

この章の冒頭において、保険金不払い問題への金融庁の対応が実際には、マイケル・コーヘン(Michael Cohen)やジェームズ・マーチ(James March)らが初めて提唱した組織の意思決定モデルである「ごみ箱モデル」(A Garbage Can Model)のような場当たりの解決指向であったことを指摘する。その上で、金融庁がそのような形でも不払い問題へ対応ができたことは、ジョン・キングドン(John Kingdon)の公共政策モデル「政策の窓」(A Policy Window Model)を開けることに成功したからだとして分析する。それでは、「ごみ箱モデル」による偶発的・事態順応型対応ではなく、本問題に関与するすべてのステークホルダーの声をすくい上げた上で、合理的政策決定を金融庁が本問題で行うことができていたとしたら、どのような政策代替案の提案になったのか。その理想としての政策代替案を具体的に、ウィリアム・ダン(William Dunn)やウォーレン・ウォーカー(Warren Walker)の提唱する「公共政策分析」(Public Policy Analysis)の枠組みに則り導出する。そして、金融庁の実際の行政対応(The AS-IS Model)と公共政策分析により導き出された「理想」の政策対応(The TO-BE Model)を比較し、金融庁の行った行政対応の制約とそれが生じた理由を明らかにする。

2.5 第5章 検証: ステークホルダーが保険規制監督行政に望むもの

この章では、保険金不払い問題のステークホルダーに対して、望ましい保険規制監督行政のあり方について、定性的選好を集団として定量的に把握するための社会調査分析の手法である「階層分析法」(Analytic Hierarchy Process: AHP)に基づくアンケート調査を行う。具体的には保険金不払い問題の主要ステークホルダーであった、保険契約者(を代表する一般消費者)、保険会社職員及び金融規制監督当局職員の3群を調査対象として設ける。そして、それぞれの群がどのような保険規制監督行政を望んでいるのかについて、第2章の4つの類型に基づき分析する。

その上で、保険金不払い問題を契機に、日本の保険規制監督行政が類型としてコンプライアンス指向からコンバージェンス指向へ局面転換したという第2章の仮説を実証する。

2.6 第6章 総括: 保険規制監督行政の転換と今後の課題

日本の保険規制監督行政の望ましいあり方について、保険規制監督行政の局面転換の見地から総括する。特に、今後の保険分野での公的関与のあり方、特に行政処分を目指すべき射程について、政策提言を行う。具体的には、事前目標の設定と公表に基づく政策のコンバージェンス効果の重視、問題発生の際のソフト・システムズ・アプローチの応用による目的共有プロセス(チェックランドの「アコモデーション(accommodation)」)、及び公共政策分析と定量的検証による合理的政策決定・評価の意義などが挙げられる。最後に、保険規制監督行政の今後の手法と期待すべき効果について残された研究課題を提示する。

3. 日本の民間保険業界及び保険規制監督行政の素描

3.1 日本の民間保険業界の素描

日本は米国に次いで世界第2位の保険大国といわれている。例えば生命保険の保険料収入ベース(2008年)では日本は世界シェアの14.7%を占めている¹⁰。生命保険への世帯加入率も日本は全世界の87.5%の高い率となっており(2006年)¹¹、住宅にかける火災保険や地震保険並びに自動車にかける自動車保険などの損害保険の普及とあいまって、家計にもっとも身近な金融商品となっている。他方、保険契約は日本の家計にとり、住宅の購入に次ぐ最も高額な商品の購入と言われている。このような日本の民間保険の家計に占める大きな影響力を反映し、日本の民間保険業界は日本の金融活動及び資金循環の中でも重要な地位にある。

例えば、日本銀行の資金循環統計(2009年末時点速報)によれば、日本の金融機関の総金融資産残高は2739兆円。その13%に当たる368兆円を保険セクターが占める。国内銀行の838兆円には及ばないものの、財政融資資金や政府系金融機関などの公的金融部門328

¹⁰ 出口治明(2009: 3-4)

¹¹ (財)生命保険文化センター企画総務部(2006: 4)

兆円を凌駕している。

日本に近代的保険が導入されたのは明治初期である。これまで村落や大家族の共同体での相互扶助の仕組みに社会のセーフティ・ネットを頼ってきた日本は、幕末期に外国貿易の開始により海上保険の仕組みに触れたことなどから、近代的保険制度の意義を認知した。1879年には日本で初めての損害保険会社、1881年には日本で初めての生命保険会社が設立された。

第二次大戦期までは、生命保険は比較的高所得者が加入するものだとの観念があり、庶民層への保険の浸透は1916年に開始された郵便局による簡易保険生命事業が専ら担った。

第二次大戦期とそれに続くハイパー・インフレーションの時代に長期の保障契約が多い保険会社は深刻な財務上の損失を蒙り、第二次大戦直後に多くは新会社を設立しての再スタートとなった。生命保険契約高の国民所得比で見れば、戦前のピークである1940年には97.95%であったものが、1950年には16.31%にまで落ち込んでいた¹²。

主力の保険商品は、戦前には概ね生保は死亡保険、損保は海上保険であったが、戦後しばらくは、生保は養老保険など貯蓄性保険、損保は火災保険にシフトしていった。やがて日本の保険産業は成長期に入る。生命保険契約の月払い化や募集を行う女性営業職員の大量採用、そして高度成長期を迎えて核家族化して伝統的な相互扶助の仕組みに頼れないサラリーマン家庭が死亡保険に大量に加入しだしたこと、さらにモータリゼーションによる自家用自動車の普及と任意自動車保険への加入増加などがその要因である。

日本の民間保険業界は戦後復興期から高度成長期にかけて順調に成長していった。生命保険契約高の国民所得比は1966年には戦前のピークを超える92.55%となり、1980年には286.75%、1990年には461.42%と順調に拡大した。また戦後の日本の経済成長の中で、保険料支払いにより保険産業を通じて集められた資金は基幹産業分野へ投融資され、高度成長に一定の役割を果たすことになった。バブル期にかけて生保では高利回り商品が営業成績を伸ばすために投入され、貯蓄性の強い一時払い養老保険が脚光を浴びた時期もあった。

その後1990年代に入り、バブル経済の崩壊と保険加入率の頭打ちにより、日本の保険業界は長い低迷期に入ることになる。1995年から2000年の5年間で、他の主要先進国及び新興国の生命保険料収入高が軒並み伸びる中で、日本は▲3.0%の年平均伸び率というマイナス成長に陥った¹³。消費者の嗜好変化と高齢化する日本社会の変容を映し、保険会社が販売に力を入れる商品内容も変化した。これまでの死亡保険に代わり、いわゆる長生きリスクや傷病リスクに対応する個人年金保険や医療障害保険が主力商品になっていった。

保険金や給付金の支払いも、保険契約数の増大に比例して戦後は概ね一貫して増加してきたが、平成期に入り保険新規加入の低迷とともに保険金等支払いも安定した水準で推移している。民間生保の個人保険の新規契約件数は1993年度の1,529万件をピークにその後はなだらかに減少傾向にあり、ここ数年は900万件を前後する水準で推移している。種目

¹² 本節の生命保険契約高の国民所得比の計数はいずれも、財団法人 大蔵財務協会(1999)『平成9年度 保険年間』大蔵財務協会, pp.486による。

¹³ 岡本光正(2006), 『生保・損保』日経文庫, pp.64-65

別では死亡保険の落ち込みと障害疾病保険の伸びが顕著である。このため保険金等支払いについても、死亡・満期の保険金等支払金はここ数年 5 兆円余の水準で推移しているのに対し、疾病傷害保険などの入院・手術給付金の支払いは 1989 年の 3,411 億円から 2007 年の 8,799 億円とほぼ倍増している¹⁴。損害保険については、2008 年度に 4 兆 3,995 億円の正味支払保険金を日本損害保険協会加盟 27 社計ベースで支払っている¹⁵。

以上をあわせれば、生損保あわせて毎年ほぼ 10 兆円にのぼる保険金等を顧客に支払っていることになる。

日本の民間保険業界には、監督法規である保険業法の下、免許制という厳しい参入規制がある。1900 年の最初の保険業法が制定されて以来、保険業はずっと免許制である。戦後は 1995 年の保険業法全面改正までに外資系による若干の参入はあったものの、それでも戦後一貫して生損保とも 20 数社ずつという社数は変わらなかった。販売する商品の内容も保険業法上認可制となっており、1990 年代後半以降は次第に自由化されていったものの、それまでは統制色が強く、各社とも類似の商品内容であった。

戦後復興期から高度成長期にかけて日本の民間保険業界は新規参入がほぼなく、商品内容も各社ほぼ横並びで、売り上げシェアによる各社の業界序列が固定化していく中で、生保各社は外勤の営業職員、特に女性営業職員を大量採用して販売競争を行っていく。損保については自動車保険販売を中心とする代理店網の拡大による競争である。

生保と損保の各社がそれぞれ別に業界団体を結成し、それぞれの業態内では密接な連携をとってきたのも、日本の保険業の大きな特色のひとつである。生保については 1888 年に生命保険会社懇談会、損保については 1907 年に火災保険協会がそれぞれ発足し、業界内のさまざまな利害調整や保険規制監督当局並びに税務当局との折衝に当たってきた。現在、生損保会社の業界団体は 3 つあり、生保が(社)生命保険協会、損保が(社)日本損害保険協会及び(社)外国損害保険協会となっている。

戦後期の日本の保険業の特色となった強い参入規制と固定化された業界内序列、そして画一化された商品の代理店・営業職員による営業網の拡大による販売拡大戦略は、消費者の保険に対する選好の変化や通信販売・インターネットなど新しい販売媒体の出現により、ポストバブル期に変質を余儀なくされていく。

それまで主力の営業チャンネルとしてきた生保の営業職員チャンネル及び損保の代理店チャンネルの伸びにもかげりが見えてくる。営業生保の登録営業職員数は 1992 年度末の 43 万人から 2007 年度には 25 万人へとほぼ半減した¹⁶。損保代理店数も 1999 年度末の 57 万店から 2008 年度末には 22 万店とほぼ半減した¹⁷。

¹⁴ この段落の民間生命保険の計数はいずれも、社団法人生命保険協会(2009)『2008 年度版 生命保険の動向』生命保険協会, pp.7, pp.22 より引用。

¹⁵ 社団法人日本損害保険協会(2009)『ファクトブック 2009 日本の損害保険』日本損害保険協会, pp.5-6 より引用。

¹⁶ 1992 年度の計数は生命保険文化センター(2002), 『生命保険ファクトブック』生命保険文化センター, pp.45, 2007 年度の計数は社団法人生命保険協会(2009), 『2008 年度版 生命保険の動向』生命保険協会, pp.30 にそれぞれよる

¹⁷ 社団法人日本損害保険協会(2009), 『ファクトブック 2009 日本の損害保険』日本損害保険協会, pp.17

3.2 日本の保険規制監督行政の素描

日本の民間保険会社に対する行政は、保険業法に基づき、金融庁が所管している。金融庁は2010年度で1,508名の定員¹⁸を持つ比較的小規模な中央政府の行政組織である。

歴史的に見れば、1898年に保険業の規制監督が開始された当初の監督官庁は農商務省であり、担当課は同省の商務局保険課だった。それが1925年の農商務省から商工省が分離された際に商工省商務局保険課になり、1927年には商工省内に保険部が新設されて保険業の規制監督にあたることになった。同省保険部は1933年に保険局へと昇格した。保険部または保険局は業態別の縦割り構造となっており、総務系統の事務を担当する部署の他、規制監督については生保を担当する生命保険課と損保を担当する損害保険課が置かれていた。

保険規制監督行政の所管は1941年に商工省から大蔵省に移管され、大蔵省銀行局内に保険課が設置された。商工省時代は産業振興の意義が大きかった保険規制監督行政は、戦時統制を強めるための保険業所管の大蔵省移管により、統制的な金融行政の色合いを強めることになった。ただし、商工省時代に行われた生損保の業態別統制は、大蔵省の組織でもやがて踏襲されることになり、戦後の1960年に大蔵省銀行局保険課は、生保を担当する同保険第1課と損保を担当する同保険第2課に分かれることになった。さらに1960年には大蔵省銀行局内に保険部が新たに設けられ、保険行政については銀行行政と一線を画す姿勢が組織面でも強まった。

その後、1998年のいわゆる財金分離により金融監督庁が誕生すると、保険を含む金融の企画立案は大蔵省金融企画局に残されたものの、保険会社の監督は監督庁の監督部保険課へ、検査は同検査部へと移管された。その後、銀行の財務健全性回復のための公的資金注入の権限を持った旧総理府の金融再生委員会が2001年に金融監督庁と一緒に金融庁が発足した。保険に関する規制監督の組織は2001年以来、基本的には現行の形である。

日本の金融庁は、保険業のみならず、銀行業及び証券業をも一元的に規制監督している。保険に関する制度の企画立案は総務企画局の保険企画室が担当しており、配置人員は配席図で見るところ12人となっている(2009年7月時点)。また保険会社の市場活動や財務状況など日々のモニタリングや各種許認可を処理は監督局の保険課が担当しており、配置人員は配席図で見るところ54人となっている(2009年7月時点)。さらに保険会社に臨店しての実地検査は検査局が担当しており、検査局全体の定員は273名(2008事務年度)¹⁹であるが銀行や証券会社への検査も行っているため、保険検査の人員は273名によかなり少ない人数と考えるのが自然である。

金融庁が規制監督を行うのは、民営化されたかんぽ生命を含む民間の生損保会社及び再保険会社、保険仲介人、保険募集人、保険業法の改正前は無認可共済と呼ばれていた少額短期保険業者などである。生協や全労済などいわゆる制度共済と呼ばれる共済業者は金融

¹⁸ 金融庁「金融庁の平成22年度予算及び機構・定員について」(平成21年12月)金融庁ウェブサイト(<http://www.fsa.go.jp>)(2010年8月4日アクセス)による

¹⁹ 金融庁『金融庁の1年(平成20事務年度版)』pp.243, 金融庁ウェブサイト(<http://www.fsa.go.jp>)(2010年8月4日アクセス)による

庁とは別に監督官庁があり、金融庁は監督を行っていない。したがって、本研究の対象は民間の生損保会社が発生された保険金の不適切不払い支払い漏れに関する事例である²⁰。

これまで保険会社の規制監督は募集関連の法令を除き、基本的には本庁組織がすべて所管してきた。ただし、2006年に少額短期保険制度の導入により保険業法が改正され、金融行政に関する地方支分局である財務省財務局が少額短期業者を所管することになったことから、各地方財務局において保険関係の担当者の若干の配置がされるようになった²¹。

保険規制監督行政に対する人員配置は厚みのあるものとはなっていない。例えば日本には2009年6月末時点で、生命保険会社が46社、損害保険会社51社それぞれ営業しているが、日常の対話・各種ヒアリング及び許認可に当たる監督局保険課の職員数は54名であるので、単純計算で1人2社ずつ担当していることになる。このような陣容は後に第3章の国際比較で見るニューヨーク保険庁の人員配置と比べれば、際立って少ないことがわかる。

保険規制監督行政は銀行、証券などと同様に、戦中期から旧大蔵省が所管してきた。保険規制監督行政の部局としては、旧大蔵省に保険部が設置され、生損保それぞれに対応する別々の課がその下に置かれていた。

旧保険部時代の保険行政については、募集人の資質向上と定着率の向上を目的とした「募集性の整備改善3か年計画」が累次実施されるなど、銀行など他の金融業態と比較して、営業職員や代理店などに販売チャネルを依存する保険業界の特性に注目したりテイル重視のスタンスが特徴的であった。また資本基盤の強化を目指して契約者への配当を細やかに行政指導するなど、個々の会社に対する細やかな指導ぶりが際立っていた²²。その後90年代後半に入り、経営危機に陥る生保が相次ぐ中で保険部は財務基盤の弱い保険各社に対して「セーフティ・ネットの整備も進まず、とりあえず目先の決算を乗り切らせることを最優先せざるを得なかった」²³。

保険会社に対する行政スタイルは、金融庁発足後、相当程度変化したとされる。かつての通達行政と揶揄されることもあった行政指導中心の金融行政のスタイルは後に第2章で見ると、金融庁発足後、行政の透明化と監督対象との緊張関係の維持の観点から、保険のみならず金融全般で大きく変化した。「その後、大蔵省から金融監督庁、金融庁と行政主体が変わるなかで、行政の位置付けも手法も大きく変わっている」²⁴。保険規制監督の行政スタイルは裁量性に富んだ行政指導の多用から、一種の準則主義というべき、公表された指針等に基づく限定された局面での介入主義へと変化していたのである。また行政行動

²⁰ 郵政省及びその後身の郵政公社が行っていた旧簡易保険についてもその後、25万件・322億円の支払い漏れがあったことが判明している(2010年7月23日、かんぽ生命公表)が、発生時期の監督官庁は旧郵政省、旧郵政事業庁及び総省であり、旧金融庁は所管外となっていた。したがって、本研究は旧簡易保険及びかんぽ生命の支払い漏れについては研究の対象とはしていない。

²¹ 財務省財務局『財務局60年史』財務省財務局, pp.13-20, 財務省ウェブサイト (<http://www.mof.go.jp/zaimu/60nenn/pdf/1-2.pdf>)(2010年8月4日アクセス)

²² 出口治明(2009:15-17)

²³ 植村信保(2008:280)

²⁴ 同書(2008:280)

の対象も、保険部時代の募集の適正化と保険会社の配当指導に力点を置くやり方から、金融庁では保険会社に課される財務健全性の基準である支払い余力基準(ソルベンシー・マージン基準)の改善並びに財務健全性の確保、保険料のうち保険引き受けの経費を賄う付加保険料の弾力化による競争の促進、新規参入希望の保険会社への積極的な免許付与など、財務モニタリングと競争促進政策に重きを置く行政手法へと変化してきた。

しかし、保険規制監督行政について、旧大蔵省保険部時代から変化していない一面もある。それは人員配置の薄さと職員の専門性確保への懸念である。累次の研修と人事配置の工夫はあるものの、前述したような人員配置の薄さと基本的には2年間の間隔で異動を繰り返す日本の官僚組織特有の異動慣行が保険行政の能率とパフォーマンスに与える影響について、植村信保(2008)は「行政の役割は引き続き大きいはずなのだが、現在でも保険分野に精通した人材は少ないようであり、引き続きローテーション人事でやっていけるのか、不安が残る」²⁵との懸念を示している。

4. 本論文の先行研究と新規性、並びに規制監督をめぐる行政活動一般への含意

4.1 本論文の新規性

本論文は官民関係、とりわけ市場で経済活動を行う民間経済主体と市場行動の規制を加える行政当局との関係について、行政学、公共政策、政策分析、社会学、システムズ・エンジニアリングなどの分析枠組みを学際的に使い、民間経済主体の行動と官民関係について一貫してシステムという観点から分析を行うものである。

本論文は方法論的多元主義の立場に立ち、分析を多面的かつ重層的に展開するため、多くの理論モデルを分析の枠組みとして援用している。これらの数多くの理論モデルを統括する機能を果たしているのがシステムズ・アプローチである。すなわち、システムズ・アプローチは本研究におけるメタ・メソドロジーであり、内田義彦(1971)が「方法の総体」としての「学問的方法」²⁶と呼んだものに等しい。

研究の領域としては、銀行及び証券に比べこれまで注目されてこなかった保険規制監督行政を選択している。その結果、1998年のいわゆる財金分離、すなわち大蔵省と金融監督庁の分離を経て、財政と金融を戦後の長い時期にあわせて所管した旧大蔵省から設立されてまだ十年である金融庁へと引き継がれることになった保険行政当局の行動に焦点を当てることになった。

そして具体的な分析事例としては、発生の時期が比較的新しくまとまった研究文献の蓄積が十分ではない保険金不適切不払い・支払い漏れの事例を取り上げている。

本論文の対象に関連する先行研究、及び本論文の新規性は次の4点である。

4.1.1 保険分野と業務の適切性

²⁵ 植村信保(2008:280)

²⁶ 内田義彦(1971:24-26)

第一に、本論文は2005年から2008年にかけて日本社会の大きな問題となった民間保険会社による保険金不適切不払い・支払い漏れについて、その発覚から発生の要因と背景、そして行政当局の対応に至るまで、包括的かつ学術的な分析を系統立てて行っている。

保険金不払い問題については大きな社会的反響を呼んだにも関わらず、鳳佳世子(2007)などの事実確認中心の論文は若干あるものの、植村信保(2008)や武田久義(2008)などの研究の出版が相次いでいる1990年代後半から2000年代前半にかけての保険会社の連続破綻など日本の民間保険会社の財務健全性に関する研究の厚みに比べ、学術研究の対象としての注目の薄さは否めない。金融規制監督の意義は、金融機関の財務健全性の担保や金融システムの安定とともに、金融機関の業務適切性の確保に求められる²⁷。保険金不払いの大量発生問題は、金融機関の市場における業務適切性に重大な欠陥があったことを示している。

また日本の金融機関に関する研究は、1990年代から2000年代前半にかけて、野村証券のいわゆる飛ばし疑惑や山一証券の自主廃業、そして銀行の巨額の不良債権問題から発生した金融危機及びデフレと日本経済のいわゆる「失われた十年」などの大きな問題が発生したことから、銀行や証券分野の研究が太宗を占めていた²⁸。

本論文は金融規制監督に関する研究分野としてあまり注目を集めてこなかった、日本の民間保険会社の業務適切性の問題を取り上げるところに新しさがあると考えられる。

4.1.2 官僚制研究の分野としての保険行政

第二に、本論文は保険金不払い問題及びそれに対する保険規制監督当局の対応を、金融規制監督の意義の根本にまで立ち返って分析し、明治期に始まる近代から現代への日本の保険規制監督行政に関する思潮の歴史的推移及び国際比較の中で位置付けを、巨視的かつ相対的に行っている。

これまでの金融行政を巡る研究としては、上記の銀行不良債権問題に関連して行政当局の対応を分析する諸研究の他に、1998年まで財政と金融をともに所管していた旧大蔵省に関する官僚制の研究の蓄積がある。

例えば、伊藤大一(1980)は大蔵官僚の行動様式について、戦前または戦後直後にまで遡り、予算編成過程及び税務行政を中心に「官僚制内部の制御関係」及び「その外部=社会に対する制御関係」²⁹をキーワードのひとつにして分析を行っている。同様に、山口二郎(1987)は、日本官僚制の変質について、日本の官僚制のパワーセンターであり、旧大蔵省の力の序列の頂点に立っていると長らく信じられてきた旧大蔵省主計局の影響力の陰りを事例に分析を行っている。そして真淵勝(1994)は、日本経済におけるバブルの発生と破裂の原因を、旧大蔵省の主流である財政部局が持つ財政再建優先の論理の下、円高対応のための景気対策を講じる必要があったことから、大蔵省内で従属関係にあった金融部局へ過剰流動性許容

²⁷ Goodhart et al. (1998: 4-9)

²⁸ 例えば、草野厚(1998)『山一証券破綻と危機管理: 1965年と1997年』朝日選書、田中隆之(2002)『現代日本経済: バブルとポストバブルの軌跡』日本評論社、池尾和人(2009)『不良債権と金融危機』慶應大学出版会などが挙げられる。

²⁹ 伊藤大一(1980: vi-vii)

の圧力がかったことに求めている。同じく真淵勝(1997)は日銀法改正と金融監督庁創設の経緯について、大蔵省が与党である自民党との連携の下でマクロ経済を統制する仕組みの崩壊として、政治過程論の視点から描いている。

他方、日本官僚制の研究、そしてその典型例としての旧大蔵省研究の業績の中で、保険行政研究は比較的等閑視された分野と言ってよい。保険の研究については、伝統的な保険学の保険理論の研究や業界団体が編纂する協会史などの著作の他には、米山高生(1997)や植草益(1999)のように産業組織論やマクロ市場分析の立場から日本の民間保険業に分析を行うものが多かった。保険規制監督当局の行政行動を対象とした研究としては、例えば深尾光洋・日本経済研究センター(2000)、(2002)及び(2003)がある。深尾光洋らは、民間保険会社に当局が課す健全性基準である支払い余力基準(ソルベンシー・マージン基準)について、同基準の甘さが保険会社の財務体質の弱さを許容し、1990年代後半から2000年代前半にかけての生保の財務健全性危機の原因になったとの分析を行っている。しかし、ソルベンシー・マージン基準以外の保険分野の行政規制については、保険行政を所管してきた旧大蔵省及び金融監督庁そして金融庁を対象にした研究の蓄積が不十分であることもあり、研究対象として十分な関心を集めているとは言いがたい。

本論文は、官僚制研究として主要な研究分野ではなかった保険規制監督行政の在り方を本格的に取り上げる点が新しいと考えられる。

4.1.3 官民関係と規制の設定-執行分析

第三に、本論文は規制監督の本質をルール作り(rule-making)である規制の設定とルールの執行(execution)の組み合わせと位置づけ、規制監督の強さを二次関数としてコンセプト化するモデルを展開し、さらに先進主要国の保険規制監督行政を具体的にマッピングする分析手法を提案している。

市場規制と政府の介入の問題については、これまでは経済学が伝統的に市場の失敗と厚生経済学の視点からこの問題を取り扱ってきた³⁰。他方、日本の行政理論を巡る先行研究群の中では、政策過程分析、行政組織、政策アイディア・言説分析、ガバナンス論、行政制度、公共経営などの分野の諸研究に比して、当局の民間経済活動への関与・介入、すなわち官民関係論のアプローチが手厚くないという印象は否めない。行政理論の側から官民関係を分析しようとした先行研究としては例えば、諸政府を複数の体系として捉えて民間とのかかわりを分析しようとする今村都南雄(1997a)や、伝統的公共サービスの民営化を研究テーマの中心に置く今村都南雄(1997b)、そして公共セクターに経済学と経営学のディシプ

³⁰ 経済学における本問題の取り扱いの簡潔なサーベイとしては例えば、奥野正寛(2008)、『ミクロ経済学』東京大学出版会、pp307-344、Williamson, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp.279-321、さらに現代日本経済に関する実証研究としては例えば、青木昌彦、奥野正寛、岡崎哲二(1999)『市場の役割 国家の役割』東洋経済新報社などがある。

リンを導入して考察を行おうという立場の山内弘隆・上山信一(2003)などの諸研究がある。

他方、本論文は経済学の枠組みではなく、主として行政理論の立場で、行政当局が規制の設定とルールの実行という形で民間経済活動に関与しようとする行政活動に対する分析を具体的な手法の提案とともに進めているところが新しいと考えられる。

4.1.4 工学的手法の検証

第四に、本論文は望ましい保険規制監督行政に対する選好を、消費者、保険会社役員及び金融規制監督当局職員の3群に分けた上で定量的に明らかにしている。具体的には階層分析法(Analytic Hierarchy Process: AHP)を定量的検証の手法として採用している。

このような工学的手法の使用の試みは、政策決定の最適設計に関する分析を行った第4章において、システム・ダイナミクスやプー・セレクション(Pugh Selection)などの政策決定過程分析の研究では比較的なじみのない手法が分析方法として採用されていることとあいまって、本研究の分析並びに検証方法の新しい点と考えることができる。

4.2 本論文の行政活動一般への含意

本論文の分析と結論は、行政活動一般への含意を十分に含むものである。

とりわけ、リスク社会といわれる現代社会において、リスクの思わぬ顕現により国民が不測の損害を蒙る事態の事前予防及び事後の救済及び再発防止は、行政活動の中核をなすものと認識されている。

他方、複雑かつ大規模で国境を超える経済活動が日常化している現代では、国民とともに行政当局が予め知り得るリスクに関する知見は限定されている。現代アメリカの政治学者サイモンが提示した意思決定に関する有名な概念である「限定された合理性(Bounded Rationality)」³¹の下で講じられた政策は失敗することがしばしばである。例えば、危機の最中にあわてて立案された規制は往々にして過剰規制となって危機後の自由な経済活動を阻害してしまうおそれがある。

本論文では分析によって導かれた知見にもとづき、リスク社会における新しい行政活動のモデルを提示し、合理性の限定を可能な限り解除し、かつパターンリスティックな規制強化にならないアプローチを説明している。そして、日本政府が今後早急に整備すべき行政機能について具体的な政策提言を第6章で行っている。

³¹ Simon, Herbert A.(1991), 'Bounded Rationality and Organizational Learning', *Organization Science*, Vol.2, No.1, 1991, pp.125-134.

第 1 章: 保険金等不適切不払い・支払漏れ問題の発生と行政対応

1.問題の所在と分析の視角

1.1 問題の所在

本章で取り上げる主題は、システムに関する方法論であるシステムズ・アプローチ (Systems Approach) による社会中枢システムの不具合治癒の可能性である。本章ではまず、システムズ・アプローチの定義を行う。次に日本の民間保険会社において 2005 年から 2008 年に次々と発覚した保険金、給付金、解約返戻金等の不適切不払い・支払漏れ問題、及びこれに対する日本の保険監督当局である金融庁の一連の対応並びにその保険業界に対する影響について、システムズ・アプローチによる分析を行う。

また本章の補論では、保険金支払いシステムは社会の中枢に位置するシステム、すなわち「社会中枢システム」(Socio-Critical System) であるとの位置付け及びその意義について考察を行う。

日本の民間生損保会社が保険金等を契約者等に対し、大量に不適切に不払いまたは支払漏れていたことがこの 3~4 年の間に社会的に認知され、大きな社会問題となった。端緒は 2005 年 2 月、生保 4 大大手の一角を担う明治安田生命が保険金の不適切な不払いを理由に金融当局から行政処分を受けたことである。さらに同様の不払いの事例が他の数多くの生保会社にあることが後日判明した。

その後、この問題は損保業界にもあることが判明し、日本の保険業界の構造問題として認識されるようになった。そして、保険契約者等に対する保険金給付契約の不履行の形態も数多くの種類があることが、時を追って明るみに出た。それらの類型とは、保険会社が支払うべき保険金等をいわば故意に不払いにしていたという「不適切不払い」、事務態勢の不備や不完全な社内チェックにより本来支払うべき保険金等を支払えなかったという「支払漏れ」、さらに契約者等が請求すれば保険金等を支払えるにもかかわらず、保険会社がそのような案内を契約者等に行っていなかったという「請求案内漏れ」などである。

これらの不適切不払い・支払漏れ等の全貌は、民間保険会社の監督当局である金融庁が、監督対象である民間保険会社に対して保険業法に基づく報告徴求命令の発出という公権力の行使を行うことにより把握され、公表された。支払い漏れは一部の例外を除きほぼすべての日本の保険会社において発生していたことが判明し、その規模は金融庁の累次の集計によれば過去 5 年間で、186 万件・1,443 億円に達していた(表 1.1 参照)。

これまでも、個別の保険契約について保険会社が「払い渋り」をするという風評はあった。しかし、このように保険金の不払い・支払い漏れが一時期に包括的かつ網羅的にひとつの金融業界すべてを対象にして把握されたことは、日本の金融規制監督行政上これまでに例を見ない。

保険金等の故意・過失による契約者等への不給付がこのように大規模に発生し、多様な形態をとっていたことは、本件が日本の保険業界の共通問題であることを浮き彫りにした。

表 1.1 保険金等の不適切不払い・支払漏れの発生規模

生保: 不適切不払い	1,488件	72億円
生保: 支払い漏れ及び請求案内漏れ	135万件	973億円
損保: 支払い漏れ	50万件	382億円
損保: 第3分野不適切不払い	5,760件	16億円
合計	186万件	1,443億円

(出所) 保井俊之 (2009: 125), 表 1 を執筆者が一部修正

そして、この問題の広がりにより、日本の保険契約者等の保険に対する信認は低下し、部分的にせよ保険会社の保険料収入等の営業成績に悪影響を与えることになった。

金融庁は不適切不払い・支払漏れに対応するため 2005 年から 2008 年にかけて、業務停止命令を 11 件、業務改善命令を 54 件発出した(表 1.2 参照)。金融監督上の同一問題にこのように多数の行政処分が発出されたことは前例にない。

生損保会社は本件に係る金融庁の行政処分に伴い、同庁から作成を求められた業務改善計画を実施に移し、各社の業務改善は一定程度進んだ。その業務改善計画の内容は、保険金支払関連の事務にとどまらず、保険契約の募集段階での契約者への契約内容の十分な説明や、保険会社の内部管理体制及び業務運営態勢、さらに監査体制の充実や契約者からの苦情の汲み上げ制度の整備など、保険会社のガバナンス及び業務運営全般に見直しを迫られるものであった。

1.2 分析の視角

このところ、食の安全や派遣労働などをめぐり社会問題化する事件が頻発し、行政当局の早期かつ強力な関与を求める声が高まっている。しかし、市場経済の自律的かつ活力ある発展と消費者の自立した判断を尊重し、いたずらにパターンリスティックなアプローチに陥ることなく、行政当局が消費者保護または雇用者保護の実を挙げる効果的な方法論はいまだ示されていない。

現代社会は、社会に立ち現れるさまざまなリスクに対し、組織としてもそうであるが、個人ひとりひとりが「自己責任」を以て対峙しなければならない社会であるという意味において、リスク社会³²としばしば表現される。まさかの事故や病気の遭遇したときに、保険金や給付金の支払いにより金銭的補償を行う保険という制度は、このようなリスク社会にある市民に不可欠のものである。第二次大戦後の日本においても産業社会化・リスク社会化の急速な進展とともに、国民の保険加入率は目覚ましい向上を遂げた。

日本の全世帯ベースでの生命保険加入率は 1994 年に 95.0%に達し、その後やや低下したものの 2006 年で 82.9%の高率となっている³³。損害保険についても代表的保険種目である自動車保険について、戦後の急速なモータリゼーションの進展と成熟に伴い、国が運営する強制保険である自動車賠償責任保険制度がありながら、その上乗せ保障である民間保険会社が引き受ける任意の自動車保険への加入率は高く推移している。対人賠償保険並びに対物賠償保険とも加入率は 2006 年に 71.5%に達している³⁴。

リスク社会に対峙する必須の社会的安全網である保険について、必要とされた場合にもかかわらず保険金等の支払いが適切になされないとすれば、それがシステムの運営者である保険会社の故意によるものであれ、事務疎漏によるものであれ、国民の大多数である保

³² 例えば、Beck(2009)、Giddens(1999)並びに Gray & Hamilton(2006)を見よ。

³³ (財)生命保険文化センター「平成 18 年度 生命保険に関する全国意識調査<速報版>」2006 年 9 月 による計数。

³⁴ 日本損害保険協会ウェブサイト(www.sonpo.or.jp/archive/statistics/syumoku) による計数(2009 年 10 月 2 日アクセス)。

表 1.2 保険金等の不適切不払い・支払漏れの推移と対応

生命保険会社向け	損害保険会社向け	募集関連
<p><2005年> 2月25日 明治安田生命に業務停止命令・業務改善命令</p> <p>7月26日 全生保会社に不適切不払いについて一斉報告徴求命令(9月30日期限)</p> <p>10月28日 生保の不適切不払い調査結果を公表、明治安田生命に業務停止命令・業務改善命令</p>	<p><2005年></p> <p>9月30日 全損保会社に付随的保険金の支払い漏れについて一斉報告徴求命令(10月14日期限)</p> <p>11月25日 損保の付随的保険金の支払い漏れ調査結果を公表、損保26社に業務改善命令</p>	<p><2005年></p>
<p><2006年></p> <p>6月2日 保険会社向け監督指針の改正(保険金支払い管理態勢の改善促進)</p> <p>7月26日 日本生命に業務改善命令</p>	<p><2006年></p> <p>5月25日 損保ジャパンに業務停止命令・業務改善命令</p> <p>6月2日 保険会社向け監督指針の改正(保険金支払い管理態勢の改善整備の促進)</p> <p>6月21日 三井住友海上に業務停止命令・業務改善命令</p> <p>7月14日 全損保会社に第3分野の不適切不払いについて一斉報告徴求命令(10月31日期限)</p> <p>8月11日 損保26社に付随的保険金の支払い漏れの再調査指示(9月29日期限)</p> <p>11月17日 損保26社に付随的保険金の支払い漏れの再調査の完了時期等について報告徴求命令(12月8日期限)</p>	<p><2006年></p> <p>2月28日 保険会社向け監督指針の改正(契約概要、注意喚起情報の導入、広告審査態勢の充実促進)</p>
<p><2007年></p> <p>2月1日 生保38社に保険金等の支払い状況及び調査の完了時期等について一斉報告徴求命令(4月13日期限)</p> <p>4月13日 多数の会社が支払い状況の調査が完了できなかったため、各社とも調査完了期限を自ら設定して、支払い漏れ・請求案内漏れ等の調査継続</p> <p>11月30日 生保38社が自ら定めた期限にしたがい、支払い漏れ・請求案内漏れの調査をこの日までに順次完了</p>	<p><2007年></p> <p>3月14日 損保の第3分野の不適切不払いの調査結果公表、損保10社に業務停止命令・業務改善命令</p> <p>6月30日 損保26社が自ら定めた期限にしたがい、付随的保険金の支払い漏れの再調査をこの日までに順次完了</p>	<p><2007年></p> <p>2月22日 保険会社向け監督指針の改正(意向確認書面の導入、約款の平明化・簡素化)</p> <p>7月5日 保険会社向け監督指針の改正(比較情報提供時の留意点明確化)</p>
<p><2008年></p> <p>7月3日 生保の支払い漏れ・請求案内漏れ調査結果を公表、生保10社に業務改善命令。全生保及び生保協会に支払い態勢等のベスト・プラクティスに関する要請</p>	<p><2008年></p>	<p><2008年></p>

(出所) 保井俊之 (2008: 39), 図表 1 を執筆者が一部修正

険契約者は社会生活を安寧に営めるといふ社会への信頼を大きく損なうことになるだろう。なぜならば近代社会の市民は、フーコー(Michel Foucault)が「監獄の誕生」で具体性を持って描写しているように規律と訓練により個人性を剥奪されているのであり、「構成要素として個々人をもつとされる社会については、そのモデルは契約および交換という抽象的な法律上の形式から借用される」³⁵。無防備な個人としてはリスクに対峙する術を持たぬ市民が、現代社会におけるさまざまなリスクに対する最小限の手当として保険契約を、保険会社を相手に行う。その契約が保険会社の側の責により履行されないとすれば、市民は現代社会のリスクの只中にただ投げ込まれる他ない。そこに、行政の最優先課題として、保険規制監督当局が保険金等の不払い・支払漏れに対応しなければならない今日的な意義があると考えられる。その意義について、現代社会をシステムという捉え方から考察した場合に開ける新しい意味を開拓するのが本章の狙いである。

2. システムズ・アプローチとVモデル

2.1 システムズ・アプローチ

保険金支払いシステムとは、保険会社が保有する保険金・給付金支払いのための機械的、物理的なシステムにとどまらない。保険は、リスク社会を生きようとする個人・組織に対する社会の安全網である。特に契約から保険金の支払いまで確信を持って頼みにできる「つながり」、すなわち有形無形のシステム³⁶がなければ、保険の提供という社会システムの基本機能が成り立たない。

本論文では、保険金支払いシステムの作業定義を、保険商品の開発、募集、加入、加入後の保険会社における契約のメンテナンス(保全業務)、保険金等の支払いの請求と審査、実際の支払いと支払い拒絶の場合の不服申し立てまでつながる業務フロー、そしてその業務フローを滞りなく遂行させるための企業統治や事務管理まで含めた、プロジェクト・マネジメント並びにソフト・ハード両面にわたる広いつながり、すなわちシステムと定義する。システムズ・アプローチとは、問題の本質を各部分に切り分けて理解するのではなく、全体論的な見地から、問題の要素のつながりとして理解する方法論を指す。

社会科学におけるシステム概念の適用は、第1章補論で詳述するように、第二次大戦後まもなくから1960年代にかけて一時期隆盛を極めたが、やがて下火になっていった。他方、「システム」という言葉そのものは第二次大戦後50年あまりを経て、21世紀に入って人口に膾炙するようになった。日常会話の中はかなり浸透したといってもよい。社会科学の研究においても、システムという言葉を用いた例が90年代末から増加してきた。例えば行政学の分野では、武智秀之(2003)が「政府システムの変容」並びに「自治体システムの再編」というふたつのキーワードを使用し、システムに関する定義は同書の中にはほとんどないものの、そのキーワードの下で福祉国家論の展開を行って

³⁵ フーコー(1977: 196)

³⁶ INCOSE(2010:7)

る。

また、長らく克服できなかったシステムズ・アプローチの方法論の制約も、大容量コンピュータ技術の発達やそれに伴う各種シミュレーション・ツールの開発により、急速に緩和してきている³⁷。さまざまな社会行動をコンピュータ上のシミュレーションに比較的手軽に再現し、仮説の検証をおこなう各種ソフトウェアの開発も 2000 年代後半に入って目立つようになった³⁸。

ただし、システムという言葉は使わずとも、社会現象や社会行動を社会の構成要素の「つながり」として捉えるシステム思考を適用した研究はシステムズ・アプローチそのものが下火だった時代にも見られる。例えばそれまでは制度的なアプローチが優勢であった行政学の分野では、西尾勝(1993)が行政活動の主体である官僚制組織と政府諸機関の関係構造を「政府体系」というキーワードを使い、中央政府やさまざまなレベルの地方政府における官僚制組織と機関の複雑な関係として分析を行っている³⁹。「システム」という言葉ではなく「体系」という言葉ではあったが、行政の機能を諸組織間の「つながり」とそのつながりが生み出す機能に着目して分析しようとした西尾勝の問題意識は、今村都南雄(2002)によりさらに発展した。

今村都南雄は行政の領域を公共空間と言い換えた上で、政府と民間部門の関係や中央政府と地方政府の関係を公共空間における政府体系の問題として概念化している。この問題意識はあとで詳述するがシステムズ・アプローチの立場からすれば、中央政府、地方政府及び民間部門などのさまざまなシステムの要素が織り成す関係とその関係から生まれるユニークな機能、換言すればシステム特性を、公共性というシステムの境界に区切られた公共空間という名のシステムの中で考察しようとするアプローチに他ならない。

さらに原田久(2000)は、ドイツの行政学者レナーテ・マインツ(Renate Mayntz)の行政社会学の研究、なかんずく政府の規制による社会の制御とその効果に関する理論をさらに発展させ、行政行為について社会システムの制御行動の観点から再解釈を試みたものであり、システムのコントロール(制御)と制御・被制御の関係というシステム工学的な視点を本格的に行政学に導入したものである。

システムズ・アプローチを使うことにより、制度的な理解や要素還元的な分析手法では必ずしもこれまで見えていなかったものが見えてくることになる。例えば、法令などに明示されていなくともある社会集団の中で重要な機能として作用している働きとその効果を特定することができる。行政学では一例として日本の官僚制組織における稟議制を挙げる事ができる。

³⁷ IT 技術の進歩やコンピュータの演算処理能力の向上により、社会システム研究の方法論が進化並びに多様化したことを展望した論文としては例えば、根来龍之、出口弘(1997)「情報ネットワークとシステムアプローチ: 組織変革とソフトアプローチの視点からの一つの鳥瞰図」経営情報学会『経営情報学会誌』Vol.6, No.3, 1997年12月, pp89-109.

³⁸ 例えば、細江宣裕他(2004)『テキストブック応用一般均衡モデリング: プログラムからシミュレーションまで』東京大学出版会、土金達男(2005)『シミュレーションによるシステムダイナミクス入門』東京電機大学出版会、山影進(2007)『人工社会構築指南: artisoc によるマルチエージェント・シミュレーション入門』書籍工房早川など

³⁹ 西尾勝(1993: 55-70)

辻清明(1969)は、稟議制を明治以来の「日本官僚制の組織・管理・行動形態の特色を維持する基礎」⁴⁰と位置づけている。稟議とは行政決定に当たり、末端の事務官が起案した稟議書を関係官にすべて回覧し、同意を表す捺印を求め、上位者を経て最後に決裁者の捺印による決裁を求める意思決定様式である。行政現場では稟議制は少なくともここ数十年の間にかかなり廃れているが、かつては日本官僚制の意思決定の非効率性や無責任の体系化などに注目する諸研究の蓄積とともに、日本の官僚システム理解の代名詞となった感さえあった。

ところが、稟議制は何ら法令の裏づけがない仕組みであり、法令や制度のみの研究アプローチからは稟議制の存在とその日本型意思決定の仕組みへの決定的な組み込みは見えてこないものである。制度的な視点に立つ行政学のアプローチでは、稟議制の存在は見えなかったはずだ。

辻清明はその意味において、日本官僚制の特色を「稟議を回す」という純粋な「機能」に求めたと理解することが適当である。すなわち、辻清明の著作にはシステムという言葉は出てこないまでも、彼自身はシステムズ・アプローチの実質をよく見極めていたといえる。実際、辻清明は官僚制の定義に関連して「異なった文化体系の枠組のなかで形成されかつ作動する官僚制」⁴¹という言葉を用い、官僚制を作動するもの、すなわち機能として捉えている。この言葉を、1980年代から社会システムにシステムズ・アプローチを本格的に導入したピーター・チェックランドのソフト・システムズ・メソドロジー(SSM)⁴²の用語法に試みに移し替えてみれば、異なった文化システムの中で形成され機能する、官僚を要素とする社会システムを分析するという文脈を考えることにほかならない。

2.2 Vモデルによるアプローチ

安全保障システム、国際通貨システム、通信システム、または政治外交システムなどの大規模複雑系システムはいずれも、外部性、履行確実性及び信頼性を具備すべき社会中枢システムの代表例と考えられる⁴³。これらの社会システムは典型的に、大規模で、複雑な下位システムの組み合わせで成り立ち、さらに解の多重性を有する非線型システムであると理解されている。

さらに、この 3 要件を充足する社会システムの中においても、社会のありようや国民の関心の変化に伴い、何を社会中枢システムとして政策対象に取り上げるべきかについては変化が生じることがあろう。社会中枢システムとは、社会全体の維持や発展のために不可欠なシステムを指す。

例えば日本の社会は、安全保障に政策的重点を置いた戦前、そして産業振興と貿易伸長に政策的重点を置いた戦後の高度成長期、そして都市化と情報化社会の成熟、そして人口

⁴⁰ 辻清明(1969:155)

⁴¹ 辻清明(1969:183)

⁴² SSMについては、第1章補論において詳述する。

⁴³ Yasui(forthcoming)

高齢化の進展により、社会保障の拡充や情報化に政策的重点が置かれている 90 年代以降の安定成長期、と社会の関心の中枢を占め、政策の焦点となる分野が鮮明に移っていった。松下圭一 (1971) は、日本における工業化と都市化の進展による政策課題の変化を、シビル・ミニマム(市民的最低生活権)をキーワードに描写している。都市化・工業化の成熟、そしてそれに伴いプロレタリアート化したものの、引き換えに自由になる空間と時間を獲得した市民が出現し、社会保障や社会資本などシビル・ミニマムの充足が政府の政策の中心課題となった。その背景には、農村型社会、近代産業社会、そして都市型社会へと日本の社会が相貌を変化させる中で、政策形成の構造そのものが市民の都市型生活様式の保障を確保するものへと変化していったことがある⁴⁴。保険をはじめとする金融サービスを安全に享受できるシステムの確保は、都市化・情報化した市民のシビル・ミニマムであり、社会の中枢を占める政策課題と言えよう。

また、これらの社会中枢システムでは高い外部性が通常想定されている。したがって、時系列的に下位システムから順次、最適設計の解、すなわちシステムソリューションを求めていくのではなく、全体システムと下位システムで同時に、問題把握と要求分析から解の構築、そして実施と検証へ、というシステムエンジニアリングのプロセスを進められるモデルを適用することが適切と考えられる。この意味からは、社会中枢システムについては大規模複雑系システムの開発に適用されることの多い、V モデルによる分析・検証を行うことが効率的かつ可視性が高いと見込まれる⁴⁵。なぜならば、V モデルは、ウォーターフォールモデルやスパイラルモデルなど他のシステム開発手法と比べて、システムのそれぞれの階層において開発を並行して進めることができるなど効率性に優れ、またプロジェクト進行の把握がより容易になるからである。このモデルは、問題の把握から問題の所在、そしてシステム全体像の把握・要求分析へとシステムの開発段階をより深い方向へ順次降りていき、システム設計の解の作成及び検証、そして開発したモデルの運用または破棄、というように、よりシステムが統合された上位方向へと開発段階が折り返すことから、その V 字の形状を捉え、V モデルの名がある。

Forsberg et al. (2005) が提示する V モデルのシステム開発プロセスを社会中枢システムへ適用することを念頭に置き、段階別に定置していくと次のような 6 段階の手順になる。それは、V モデルの左側から、①問題の把握→②問題の所在解明→③システムの全体像把握・要求分析→④ソリューション(最適システム設計の解)の作成・モデル構築へと降りていき、底部から折り返して V モデルの右側へ、⑤ソリューションモデルの対外提言・検証→⑥ソリューションモデルの運用・破棄、という 6 段階の流れになる。

V モデルの適用例として、人工衛星打ち上げなどの大規模な宇宙開発のシステムがよく例に出される。

例えば、人工衛星設計のプロジェクトが開始されたとする。①このプロジェクトにはど

⁴⁴ 松下圭一 (1991: 18-51)

⁴⁵ 大規模複雑系システムの開発・解析における V モデルの有効性と効率性については、例えば Forsberg et al (2005: 341-360)

のようなミッションが与えられたのか、そしてまず特定しておくべきプロジェクトの範囲、そしてぶつかると思われる問題は何か、という探索がすぐに始まる。そして、②どのような性能の衛星を何のために、期間と費用をどのくらいで開発するのか、という要求を顧客から聞いて分析し、コンセプト化した上で、仕様に落とし込んでいく。さらに③ソリューションとして顧客要求を最適に満たす人工衛星の設計とプロトタイプ of 構築をパーツパーツの設計に分解して行う。そして V モデルの右に回り、パーツを統合し、⑤性能検証、顧客へのヒアリング、並びに妥当性確認などを経て、⑥の実際の人工衛星の打ち上げへと進むことになる。

さらに仮想例ではあるが、V モデルを行政現場に応用する情景として、黒澤明監督の代表作のひとつ映画「生きる」(1952年、東宝)を素材に考えてみる。

「生きる」は30年間無遅刻無欠勤ながら事なかれ主義の勤務に終始した市役所の市民課長が、余命いくばくもないガン宣告をされ、生きる意味を考えて市民の願いであった下町の児童公園建設へと邁進することになるというストーリーである。

「生きる」の主人公はこれまで役所内部のセクショナリズムと特殊飲食店街建設をもくろむ市議員らの影響により、数々の障害を克服できず、市民たちが願う公園の建設ができないでいる。彼にとっての問題は、本来の顧客である市民が要求しているはずの児童公園が建設できないでいることである。彼はまず問題の特定を役所内のさまざまな課の縄張り争いと市議員らの企てにあることを特定する。そして、地域住民、市長、記者、市役所内の各課の課長及び市議会議員というこの問題でのステークホルダーの分析を行う。さらにそれぞれのステークホルダーの要求を分析した上で、市議員の企てには対決すると決意を固めた上で、地域住民という最大のステークホルダーが切望する暗渠埋め立てと児童公園の建設をソリューション設計し、ステークホルダーの合意または黙認を取り付けて実施に移していく。最後は、雪の日に実際に建設の成った公園のブランコに座り、検証を行ないながら主人公は満足のうちに亡くなっていく。映画では末尾に、遊ぶ児童で一杯の夕暮れの公園が映し出され、主人公の打ち出したソリューションについて、妥当性検証が映画館でこの映画を見ている観客の目によって行われる。

黒澤明監督の映画「生きる」は、日本官僚制の病理を写実する社会派映画の名作⁴⁶と評されるが、そこに社会システムの不具合を、本人は V モデルの存在には無自覚であったにせよ、V モデルの適用で変革しようとした男の物語と今日の社会システムに関するエンジニアリングの視点で再解釈を行うことが可能である。

V モデルの 6 段階における各段階の概要は以下のとおりである(図 1.1 参照)。

⁴⁶ このような評価については例えば、佐藤忠男(2006)『増補版 日本映画史 2』岩波書店, pp.259-261 及び都築政昭(2010)『黒澤明: 全作品と全生涯』東京書籍, pp.196-197 に拠る。またこの映画の製作に当たり、官僚主義を髣髴とさせるシーンの構築が極めて製作初期の段階からなされていたことについては、同作品の脚本を担当したひとりの橋本忍による黒澤明に関する回顧録である橋本忍(2006)『複眼の映像: 私と黒澤明』文藝春秋, pp.72-102

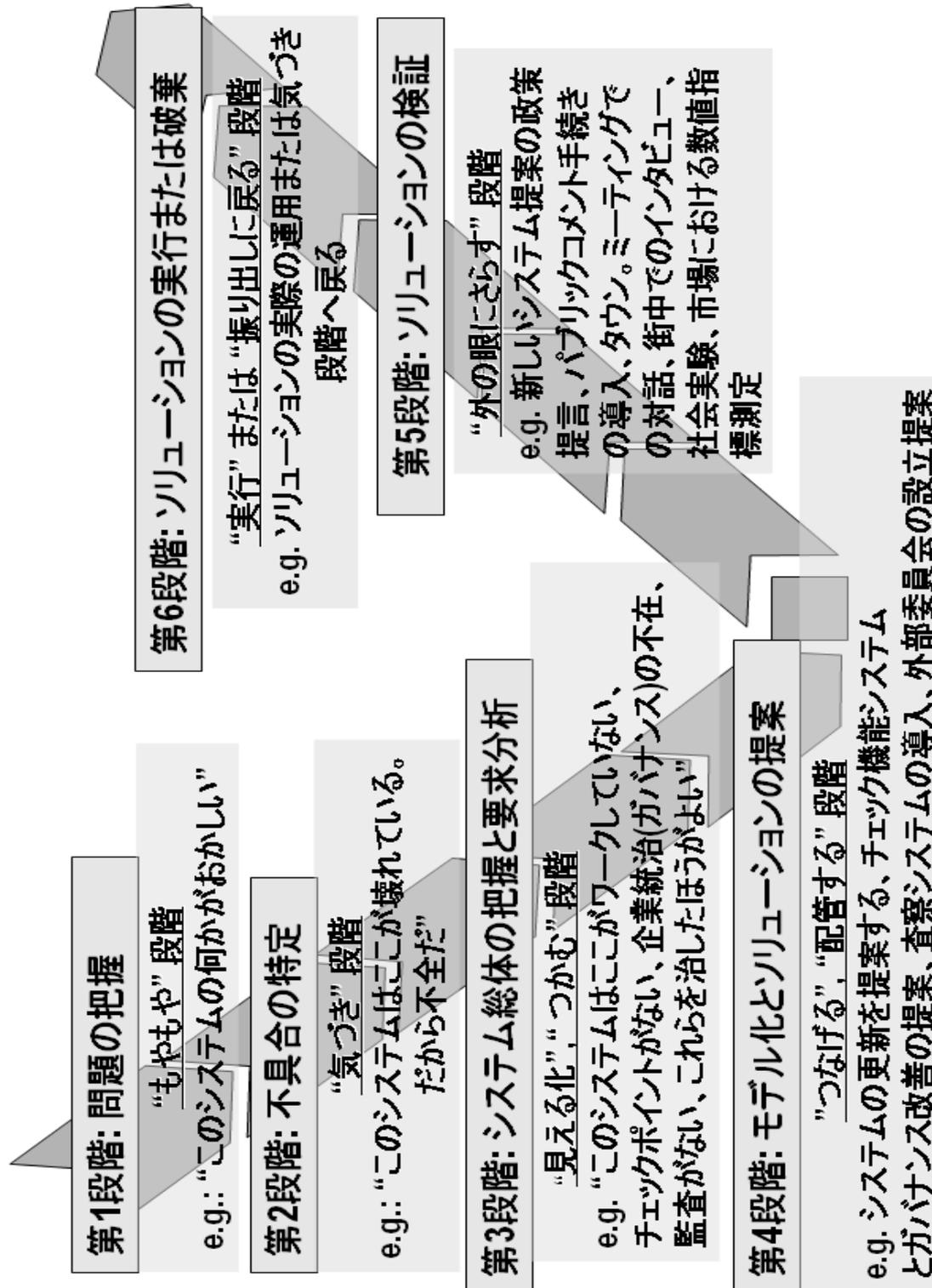


図 1.1 Vモデルの社会中枢システムへの適用の6段階

2.2.1 第1段階: 問題の把握

何が発生しているのか、なぜ問題なのか、把握に努める。例えば、「ある社会システムの何かが、またはどこかがうまくいっていない」などと感じられる。いわば「もやもや」の段階と捉えられる。

2.2.2 第2段階: 問題の所在解明

問題はどこに発生しているのか、そして何が原因なのかという、問題の所在が確認される。例えば、「ある社会システムはここが切れている、だから崩壊している」などと観察される。「気づき」の段階と捉えられる。

2.2.3 第3段階: システムの全体像把握・要求分析

何が壊れているのか、何が原因なのか、という問題の特定がなされる。例えば、「ある社会システムはここがつながっていない、ここが動いていない、チェック体制がない、監査していない、ガバナンスが欠けている、ここを直したい」などと分析される。「見える化」「『要求』をつかむ」段階と捉えられる。

2.2.4 第4段階: ソリューション(最適システム設計の解)の作成・モデル構築

ここを直せばよい、ここをつなげたい、というソリューション(最適システム設計の解)の提案がなされる。例えば具体的には、ある社会システムの更新提案、チェックや監査態勢の確立の提案、第3者による検証委員会の立ち上げ勧告、ガバナンス態勢の整備勧告などの形をとる。「『つなげる』提案」の段階と捉えられる。

2.2.5 第5段階: ソリューションモデルの対外提言・検証

このようにやってみようという対外提言、試みにやってみればこのようになるという検証がなされる。例えば具体的には、ある社会システムについての政策提言、パブリック・オピニオンの募集、タウンミーティングの実施、いわゆる「街の声」を拾うインタビュー、社会実験の実施、市場での計量的計測などがなされる。「『そとの眼』にさらす」段階と捉えられる。

2.2.6 第6段階: ソリューションモデルの運用・破棄

提案されたソリューションを最終的に実施、または破棄の上さらに新たなソリューション設計に戻る段階である。ある社会システムの新システムを立ち上げ、運用する。「『やってみる』段階と捉えられる。

2.3 「ソフトな」システムズ・アプローチとしてのVモデル

上記のVモデルの6段階は、システム設計者、問題の所有者(problem-owner)、及び他の

ステークホルダーの間で相互交流的になされる質問または照会(enquiries)の標準化されたプロセスである。この点において、Vモデルは問題を特定し、システムへの要求を設計するシステムズ・アプローチのひとつであると理解される。この6段階は曖昧な状態にとどまっている問題の上記の3者間での理解を明快にし、問題解決に向けての目標を明らかにするための分割不可能な質問または照会のセットである。Vモデルをシステムズ・アプローチとして用いることは、社会システムにシステムズ・アプローチを応用した始祖のひとりであるピーター・チェックランドらが Checkland and Scholes(1990)において「ソフトな」アプローチとしてアプローチの方法論であるソフト・システムズ・メソドロジー(SSM)⁴⁷を定義したアプローチの要件、すなわち質問または照会の手順そのものにシステム特性があるとした要件定義と同一である。

これまでVモデルは宇宙開発などのシステム工学上の手法として理解されてきたがゆえに、SSMと対極をなす「ハード」なシステムズ・アプローチと分類されてきたが、それ分類は誤りである。そのアプローチが分析対象とするシステム自体にシステム特性を見出すのではなく、アプローチ自体の問題解決の手法にシステム特性を見出しているので、VモデルはチェックランドのSSMと同様に「ソフトな」システムズ・アプローチである。

ただし、SSMが社会システムの分析をあくまでも副次的な意義にとどめたのに対し、Vモデルは社会システムを社会中枢システムに置換した上で真正面からの分析対象にするという点において、Vモデルはソフト・システムズ・アプローチの中ではSSMとは異なる位置づけをされねばならない。

3. 保険金支払システムへのシステムズ・アプローチの適用

本節では、まず保険金支払システムが社会の中枢を構成するシステムであることについて論述する。さらに、2002年から発生した日本の生損保業界による保険金等の不適切支払・支払漏れについて、事実関係を明らかにした上で行政対応について記述し、さらに前節で展開したVモデルを活用したシステムズ・アプローチの保険金支払システムへの適用について検討する。

3.1 保険金支払いシステムの社会システムとしての特質

保険は突然の不幸や事故により発生する経済的・心理的負担に備えるため、国民一人一人にとってなくてはならない、身近で生活に直結した金融商品である。保険金の適時適切な支払いは保険契約者等から付託を受けた保険会社の最も重要かつ基本的な責務の一つである。突然の災難に見舞われた契約者等が保険金の支払いを適切に受けられないとすれば、保険に加入している意味がないと感じられよう。

保険が普及する以前では、大家族や村落共同体の内における相互扶助の仕組みが社会のセイフティーネットを担っていたと考えられる。しかし、現代社会においては、そのよう

⁴⁷ チェックランドのSSMについては、第1章補論で詳しく述べる。

な前近代的な社会扶助の仕組みに代わり、保険がリスクを遮断し、安心安全を市民に供給する機能を受け持っている。

したがって現代のリスク社会において、保険に加入し不時の事故や病気の際に保険金等の給付を受けられたことに対する安堵の声を探すことはさほど困難なことではない。(財)生命保険文化センターは1962年から中学生を対象に、保険の役割や必要性に関する作文コンクールを主催している。例えばそのコンクールの2008年度入賞作品を見れば、保険という社会的安全網のありがたさに感謝する声に満ちている⁴⁸。脳腫瘍の緊急手術を受けて多額の医療費の支出があったため、高校進学をあきらめかけたが、保険金が入りて進学の意思を取り戻した例。がんに罹患した叔母の高度医療費用を捻出するため、自らの生命保険契約の契約者貸付機能を使い、送金をする母。出産時の大量出血で死にかけた母と末妹の療養生活を経済的に支えたのが生命保険だったと知り、保険の役割に感謝する中学生。現代社会の中核システムとしての保険に対する信頼は深い。自動車事故による損害をてん補する自動車保険、火災による損害をてん補する火災保険など損害保険でも事情は同様である。保険はこのような便益の大きさから、かえってモラル・ハザードを引き起こすこともあり、例えば保険金殺人や保険金詐欺の事件も、保険金支払いの総件数⁴⁹からすれば比率はごく少数ながら発生している⁵⁰。

他方、その深い信頼が不払いや支払漏れにより裏切られたと契約者が感じたとき、その失望と不安は当然ながら大きい。生損保業界において2005年以降判明した多額の支払い漏れ及び不適切不払いは、株式市場等におけるイベントスタディとしてはその関連性を肯定しない先行研究は白須洋子・吉田靖(2009)にあるものの、これまで長年にわたり脈々と築き上げられてきた保険全体に対する国民の信頼を大きく揺るがせるものであったとの見方が多い⁵¹。

保険に対する国民の信頼の揺らぎは、日本社会全体に大きなインパクトを与えた。保険会社においては、保険商品の募集、契約者との保険契約、契約のメンテナンスや契約内容の変更などの保全業務、被保険者の事故発生時の保険金等の請求から査定や事務処理、そして保険金等の支払に至るまで、保険金支払を適切に行うための複雑かつ多岐にわたる多年度の事務フローが存在する。このような保険金支払システムは社会の中核を構成するシステムであると考えられる。

したがって本論文では、これまで保険規制監督当局と保険会社という限られたステーク

⁴⁸ (財)生命保険文化センターウェブサイト(www.jili.or.jp/school/concours/prize.html) 第46回(平成20年度)中学生作文コンクール入賞作品

⁴⁹ 日本生命保険協会(2009)『保険金・年金・給付金明細票(全46社合計)平成21年4月1日～平成22年3月末日』日本生保協会公表資料によれば、2009年度の個人保険の総支払い件数は1,647万件。

⁵⁰ 保険金目的殺人の件数は、警察庁(2010)『平成21年の犯罪情勢』警察庁, pp.61によれば、平成2002年の11件をピークにその後概ね減少し、2009年には発生ゼロとなった。また保険金詐欺については、社団法人日本損害保険協会(2008)『わが国における保険金詐欺の実態と研究』日本損害保険協会, pp.13によれば、交通事故関係の損保の保険金詐欺の件数は2006年に326件の検挙があり、被害総額は約10億4千万円となっている。

⁵¹ このような考え方を金融庁当局者が説明したものとしては例えば、「山本内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要」(2007年3月16日、場所:金融庁会見室)及び「渡辺内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要」(2007年10月5日、場所:金融庁会見室)

ホルダーの狭いシステム境界で捉えられてきた保険金不払いの問題を、システムズ・アプローチによる社会中枢システムという新たな視点で、保険規制監督当局、消費者、保険会社というより広いステークホルダー把握並びにシステム境界の設定を行って分析を行うことにしている。

3.2 保険金等の不適切不払い・支払漏れの事実関係

以下では損保、生保の順に保険金等の不適切不払い・支払漏れ及びそれに対する金融監督当局の対応について、事実関係を明らかにしていく⁵²(前出の表 1.2 参照)。

保険を含む金融業界に対する金融規制監督当局の監督は、①立入検査権にもとづく立入検査、すなわちオンサイト・モニタリング、②銀行法や保険業法などいわゆる業法にもとづく日常の監督であるオフサイト・モニタリング、の 2 つに大別される。金融規制監督当局と金融機関との接触は、①であれば検査官が金融機関に出向き検査を行い、②であれば金融機関の担当者に当局へ出向いてもらい、ヒアリングを行うことになる。

金融機関の監督は、このオフサイト・モニタリング及びオンサイト・モニタリングを適切な頻度とサイクルで繰り返すことにより、行われていくことになる。立入検査やヒアリングにもとづき、金融機関に健全性または業務の適切性などに何か懸念すべき点があれば、金融規制監督当局は業法にもとづき、行政対応を行うことになる。

保険金等の不払い・支払漏れの事案についても、これらの検査-監督 サイクルの中で得られた「気づき」が結果的に大きな保険業法上の非違事案に発展した例であると考えられる。具体的には、金融庁はオフサイトまたはオンサイトのモニタリングで保険業法違反の端緒を掴み、保険業法 128 条にもとづく公権力による強制的な報告命令である、報告徴求命令を対象保険会社に宛てて発出した。

保険会社から行政上の権能として徴収された不払いや支払漏れの報告にもとづき、金融庁はさらに報告の細部を補足させるため、保険会社との間でヒアリングを重ねる。そして、保険業法に照らして業務の適切性や財務の健全性に問題が認められ、当局の関与が求められると判断される場合には、保険業法 132 条または 133 条にもとづき、公権力により保険会社の業務の改善を命令する業務改善命令や、同じく保険会社の業務の全部または一部を一定期間強制的に停止してしまう、業務停止命令が発出されることになる。これらの行政処分は、財務の健全性に関する処分で公表した場合に風評リスクを伴うものを除き、すべて原則として公表されることとなっている。

その過程で課題とされるのは、Hood (1986)が「ルールの執行」の態様として取り上げている執行のオプションである。それをフードは①ルールの修正または無視、②啓蒙、③制裁戦略、④物理的抑止の 4 類型に分類している。不払い問題で保険監督当局がとった執行のオプションはこの①から④のいずれをも含むものであったと考えられるが、その類型化については次章以下に譲り、ここでは金融庁がとった行政対応の態様を不払い問題の発覚

⁵² 金融庁 (2005a-e, 2006b-e, 2007a-b, 2008b-c)

の進展とともにまずは具体的に描写する。

3.2.1 損保の自動車保険などの付随的保険金支払い漏れの把握と行政対応

損保の保険金の支払い漏れについては、自動車保険などの特約にかかる付随的保険金の支払いにおいて発生した。すなわち保険事故が発生した場合に支払われるべき見舞金、香典、代車費用など主たる保険金に付随して支払われるべき保険金の支払い漏れである。

損保各社にこのような支払い漏れがあることが判明した端緒は、2005年2月頃から一部の損保会社が保険金を追加的に支払うべき事例を自社のウェブサイト上に公表⁵³したことなどによる。このような事例が損保各社に共通に存在するおそれがあると判断した金融庁は同年9月に、保険業法にもとづく報告徴求命令を損保各社に発出した。この命令による各社の調査対象は、2002年4月から2005年6月の間の付随的保険金の支払い漏れであった。

各社の調査の結果、支払い漏れの規模は2005年9月末時点で18万件、84億円となり、金融庁は同年11月に支払い漏れが判明した26社に対し保険業法にもとづく業務改善命令を発出した。その後、損保各社はこの命令に対応する業務改善計画を当局に提出した。

しかし、その業務改善計画の当局及び各社によるフォローアップの過程で、付随的保険金の支払い漏れの検証が完了していない事実が多数認められた。例えば、支払い漏れの調査部門と商品開発部門との間で連携が取れておらず、支払い漏れの可能性のある臨時費用保険金を未だに把握し切れていない会社が複数見受けられた。また、自動車保険の保険金支払いの際に、例えば人身傷害保険と搭乗者傷害保険など複数の保険種目が支払われるべきであるにもかかわらず、特定の保険種目の支払いが漏れていたなどの事例については、大多数の会社で調査が完了していなかったことが判明した。

損保各社で支払い漏れ調査が完了していなかった事実を受け、金融庁は2006年8月に支払い漏れの再調査を指示した。さらに同年11月には調査の早急な完了、及び支払い漏れが判明した場合の保険金の速やかな支払いを要請するとともに、調査の完了時期の報告を主な内容とする保険業法にもとづく報告徴求命令を発出した。

損保26社はその後、各社それぞれに定めた調査完了期限までに支払い漏れの全容を検証した。支払い漏れの規模は2007年6月末で50万件、382億円となった。各社はさらに業務改善計画にもとづき業務の改善を進め、支払い漏れていた保険金の支払いを概ね終了した。

3.2.2 損保第三分野商品の不適切不払いの把握と行政対応

損保の保険金の不適切な不払いについては、保険金支払いの際に査定を伴う疾病保険や

⁵³ 代表例として、富士火災海上保険会社「ご契約に係る『保険料差異の返戻』ならびに『保険金の追加支払い』について」(2005年2月10日)

傷害保険などのいわゆる第三分野商品⁵⁴で発生した。

その端緒は、金融庁が 2005 年 11 月から翌年 2 月にかけて三井住友海上火災に対して立入検査を行ったところ、疾病保険などの保険金の不適切な不払いが多数判明したことによる。同社に対しては 2006 年 6 月に、保険業法にもとづく業務停止命令などが発出された。同社の行政処分はその前月に、業務改善期間中であるにもかかわらず付随的保険金の更なる支払い漏れが立ち入り検査の結果判明したことから発動され、同じく業務停止命令が発出された損保ジャパンの行政処分と並んで、世間の耳目を当時集めた。

損保会社本体による第三分野商品への参入が認められたのは 2001 年 7 月以降である。保険金支払いの査定を伴う医療保険などをこれまで長年にわたって取り扱ってきた生保業界とは異なり、損保業界にとり第三分野は比較的新しい分野であった。したがって金融庁はこのような第三分野商品にかかる不適切不払いは損保各社に共通の問題であるおそれがあると判断し、保険業法にもとづく報告徴求命令を 2006 年 7 月に損保各社に対して発出した。この命令による各社の調査対象は、2001 年 7 月から 2006 年 6 月の間の第三分野商品に係る保険金の不適切な不払い事案であった。

各社の調査結果を当局が検証したところ、21 社において 5,760 件、16 億円の不適切不払いが認められた。うち 10 社においては第三分野商品の保険金支払管理態勢に重大な問題が認められ、不払い事案も多数に上った。このため、この 10 社に対しては 2007 年 3 月に保険業法にもとづく業務改善命令が発出された。その 10 社への行政処分とともに、事案の重大性及び業務運営の不適切さが特に認められたこのうちの 6 社(東京海上日動火災、日本興亜損害、あいおい損害、富士火災海上、共栄火災海上及び日新火災海上)には業務停止命令が発出された。

各社はその後各社が定めた業務改善計画にもとづき業務の改善を進め、不適切不払いが判明した保険金の支払いを概ね終了した。

3.2.3 生保の不適切不払い及び支払漏れの把握と行政対応

生保の不適切不払いの事例は、明治安田生命に対する金融庁の報告徴求命令の発出が端緒となった。明治安田生命において保険金の不適切な不払いが 162 件、15 億円判明したことなどから 2005 年 2 月 25 日、同社に対して業務停止命令が発出された。しかしその後、この行政処分の対象となった事案以外にも保険金等の不適切不払いがあることを同社が公表したことから、金融庁は 2005 年 7 月 26 日、生保全社に対し過去 5 年分の保険金等の不払い事案について再検証を要請した。

この生保全社に対する不払い事案の再検証の結果は 2005 年 10 月 28 日に金融庁から公表された。明治安田生命については金融庁の立入検査の結果等も踏まえ、前回判明分と併せて 1,053 件、52 億円の不適切不払いが判明し、前回 2 月の行政処分への対応の遅れが認

⁵⁴ 生命保険を第一分野、損害保険を第二分野というため、第一または第二のいずれの分野にも入らない疾病保険や傷害保険は、第三分野保険と保険業界では分類される。

められたため、業務停止命令が再度発出された。明治安田生命以外の 31 社についても、併せて 435 件、20 億円の不適切不払いが判明した。

明治安田生命はその後当社が定めた業務改善計画にもとづき業務の改善を進め、改善例のモデルケースと目されるまでの業務運営態勢のレベルアップが図られた⁵⁵。また各社は不適切不払いが判明した保険金の支払いを終了した。

3.2.4 生保の支払漏れ、請求勧奨漏れの把握と行政対応

損保において自動車保険等の付随的保険金の支払漏れの事案が 2005 年業界横断的に判明しつつあったことを受け、生保協会主導で 2005 年末頃から支払い漏れに関する生保各社の自主調査が進められた。

しかし 2007 年 1 月から 2 月にかけて、生保各社の自主調査の範囲が狭い上に精度が甘く、調査が不十分であるとの報道が相次ぐようになった⁵⁶。これらの動きなどを踏まえ、金融庁は 2007 年 2 月 1 日、生保全社に対して 2001 年度から 2005 年度に保険金等の支払事由が発生した事案に関し、追加的な支払いを要するものの件数及び金額等を 4 月 13 日までに報告を求める報告徴求命令を発出した。この命令の対象となったのは、2005 年に検証を終えた不適切不払いを除く、支払漏れ及び請求案内漏れに該当する類型の事案である。

生保各社は膨大な支払検証作業を行う必要があり、そのほとんどが金融庁から求められた報告期限までにすべての支払検証を終えることができなかった。各社は 2007 年秋にかけて各社それぞれが自主的に設定した調査終了期限までに順次、報告を終えていった。生保全社が金融庁への報告を最終的に終えたのは、2007 年 12 月 7 日であった。

金融庁は生保各社から提出された報告を精査し、2008 年 7 月 3 日に生保 37 社に 135 万件、973 億円の支払漏れ及び請求案内漏れなどが判明したと公表した。そしてこのうち、保険金等の支払漏れ等が多数多額に上り、経営管理態勢及び業務運営態勢に一層の改善の必要性が認められた 10 社(日本生命、第一生命、明治安田生命、住友生命、朝日生命、富国生命、三井生命、大同生命、アフラック及びアメリカン・ライフ)に業務改善命令が発出された。

また金融庁は同日付けで、生保 37 社及び生保協会に対して要請を行ったことを公表している。

保険金の支払漏れ等があった生保 37 社に対しては次の 2 点を要請している。1 点目は、保険金等の支払管理態勢等に係る業務改善に向けた自社の取り組みとその成果について、例えば予め公表したスケジュールに沿って定期的公表するなど、契約者等の目に見える形で業務改善の進捗を公表することである。2 点目は、契約期間全般にわたり契約者等に対して適切な情報提供を行う、また複数の保険金等の請求を契約者等が同時にしやすくする

⁵⁵ 明治安田生命は 2005 年の行政処分後、相互会社で初めての委員会設置等会社に移行し、取締役の過半数が社外取締役からという体制になった。また総代の定員の 1 割を立候補制にし、外部の目を入れた保険金等支払審査委員会の設立、支払査定に関する不服申立制度の開始、不払い件数と事例の 4 半期毎開示を始めるなどの施策を行っている。

⁵⁶ 例えば、朝日新聞 2007 年 1 月 16 日朝刊記事「第一生命また不払い 最大 1,800 件」、同 1 月 17 日朝刊記事「『3 大疾病』3 社とも不払い 日本・住友・明治安田」、同 2 月 2 日朝刊記事「生保に不払い報告命令 金融庁『自主調査信用できず』」

ような保険商品の開発、さらに約款の一層の平明化・簡素化に取り組むことである。

生保協会に対しては、各社の業務改善に向けての取り組みについてベストプラクティスを取りまとめ、各社にフィードバックすることや、関連する協会自主ガイドラインを作成または拡充することが要請された。

各社はその後各社が定めた業務改善計画にもとづき業務の改善を進め、支払漏れ及び請求案内漏れが判明した保険金等の支払いを 2009 年にほぼすべて終了した⁵⁷。

3.3 支払い漏れ及び不適切不払いの発生と社会システム思考の欠如

3.3.1 保険金支払いシステムのシステム要素

保険金支払システムは典型的な社会システムのひとつであり、単に契約者へ保険金を支払うだけの飲料の自動販売機や券売機のような機械的・技術的なシステムではない。保険会社にとって、保険金支払システムとは例えば次のような顧客とのインターフェイスを多面的に持つ、複雑な人間活動システムの総体を指す。

- ・ 契約内容を適切に説明した上で募集人が保険商品を顧客に売る。
- ・ 契約内容を保全し、契約者から申し出があれば契約内容を随時更新する。
- ・ 契約者からの請求により、請求が支払要件に合致するかどうか審査し、合致していれば保険金を支払う。

(図 1.2)はこのような顧客とのインターフェイスに的を絞った保険金支払システムの機能ダイアグラムの概要である。同図に見るように、保険金支払いシステムとは、次のように連続的な人間と人間とのインターフェイスから構成される人間中心(human-centric)のシステムである。

- ・ 保険商品の開発チームによる企画・開発
- ・ 保険商品の募集人による募集
- ・ 保険の契約者との契約
- ・ 保険会社の保全チームが契約者の個人データを保存・更新し、将来の保険金支払に備える
- ・ 保険金支払いの請求があれば支払要件を満たすかどうか、審査チームが審査し、支払う

⁵⁷ 保険会社各社は、保険金不払いへの対応を自律的なサイクルで自ら実施するフェーズに入っている。例えば、第一生命は 2010 年 11 月 29 日にプレスリリースを発出し、過去の保険金支払い検証について、契約者が別の病院でも治療を受けていたり、いったん通院給付金を支払った後に再度通院していた事例などで、最大 6 千件・3 億 7 千万円の不払い事例が新たに検証され、改善策を講じたと発表している。(朝日新聞電子版 2010 年 11 月 29 日 21 時 36 分配信「第一生命、新たに不払い事例 最大 6 千件・3 億 7 千万円」朝日新聞ウェブサイト、<http://www.asahi.com/business/update/1129/TKY201011290490.html>, 2010 年 11 月 30 日アクセス), 並びに第一生命保険株式会社「過去の保険金等支払い検証に関する調査ならびに改善取組の状況について」(第一生命ウェブサイト、http://www.dai-ichi-life.co.jp/company/news/pdf/2010_046.pdf, 2010 年 11 月 30 日アクセス)

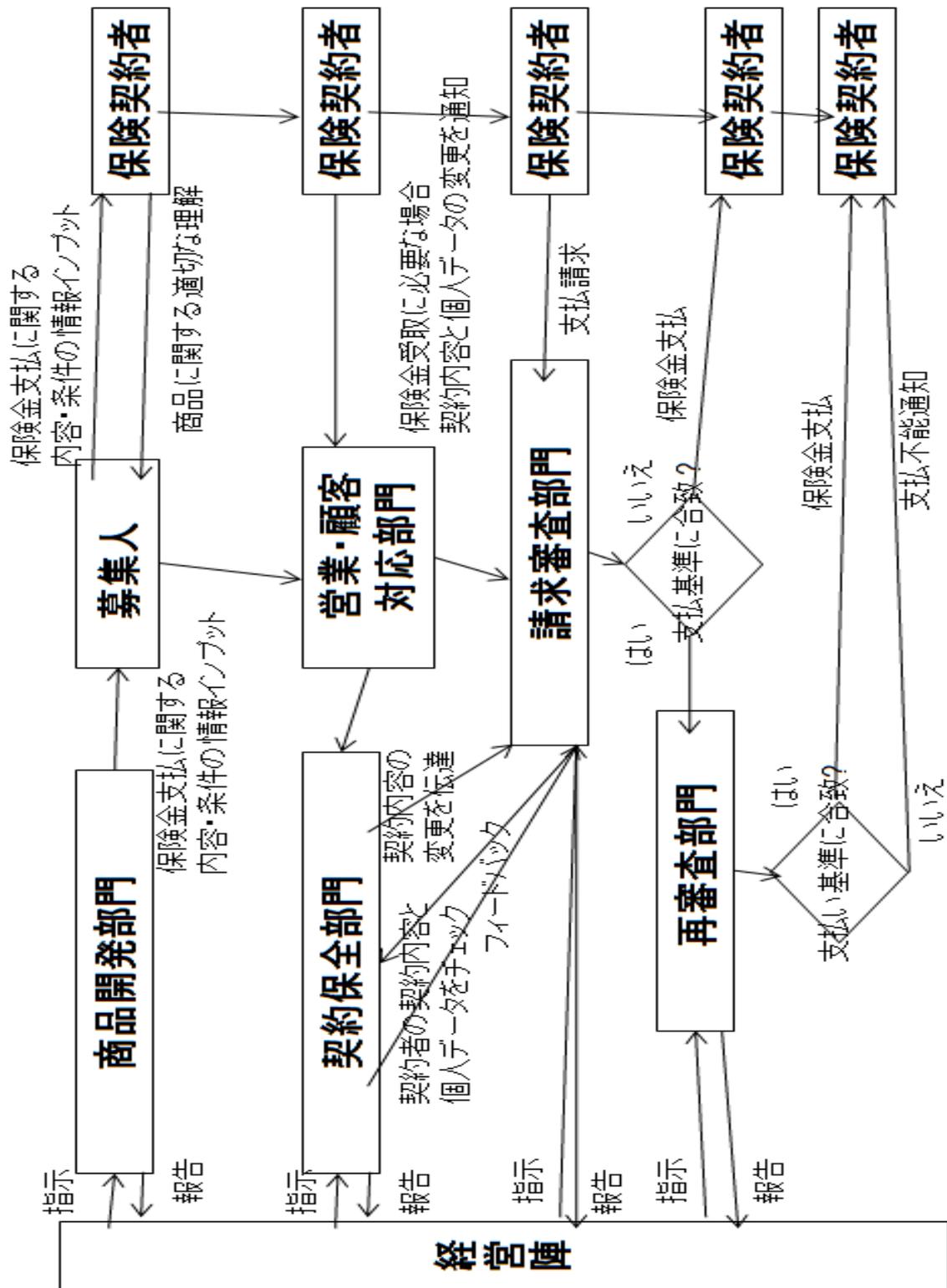


図 1.2 保険金支払システムの機能ダイアグラム概要

- ・ 要件に合致しない場合には、保険金支払不能の通知を契約者に出す
- ・ 契約者から保険金支払不能通知に不服申し立てがあれば、再審査チームが支払要件に合致するかどうか、再度審査を行う

3.3.2 保険金支払いシステムのシステム要素把握の失敗

したがって、複雑かつ多岐にわたる保険金支払システムを失敗なく運営するためには、このような保険金支払システムの特徴を踏まえて保険会社が適切な業務運営を実施する必要がある。

そのポイントは次の3点に要約できる。第1に、契約時に顧客の契約内容の要求に適切に応え、契約内容を顧客に十分説明しておくこと。第2に、複雑な商品内容を十全に管理できるガバナンス態勢を社内に構築しておくこと。第3に、多段階で長年にわたる募集から支払までの工程を一体として管理・制御できる事務フローを構築し、ソフト・ハード両面で一覧性のあるシステムを整備しておくことである。

しかし生損保各社はこれらの態勢整備を怠り、不適切不払い・支払漏れが大規模に発生することとなった。その発生原因を保険会社の業務改善計画などの公表資料から、システムエンジニアリングからのアプローチにより総括すれば、次のとおりである。

まず、契約者に契約時点で保険の内容を十分に説明し切れておらず、顧客からの要求把握に失敗している。さらに損保では会社自身も内容を把握し切れていない数の特約を付加していた。また生保では、主契約または特約のひとつの保険金等を請求された場合、別の特約が支払可能であることに気づく事務フローやシステムになっていなかった。これは保険金支払システムが多重性や冗長性を備えていなかったことを示す。さらに商品開発部門と支払管理部門は有機的に連携しておらず、支払漏れ等の発生を経営陣及び監査部門は把握していなかった。このことは保険金支払システムを一体のものとして操作・制御することに失敗していたことを示す。この場合、保険金支払システムの一体的把握とは、例えば(図1.3)のようなアクティビティ・ダイアグラムを保険会社の経営陣がいつも念頭に置いて経営を行うことであるが、後に述べる金融庁から保険会社へのヒアリングの過程では、そのような把握の事実が確認されたとの公表資料はない。つまり、不適切不払い・支払漏れは、現場の事務ミスや一部の不心得者の悪事により発生したのではない。保険金支払システムを社会活動の根幹と認識してシステム制御と構築の観点から適切な企業統治(ガバナンス)の下で運営する思考が日本の生損保会社に欠けていたことこそが真の発生原因である。また顧客の側の問題としても、保険の契約内容を十分に理解せず、保険金の不適切不払い・支払い漏れに気づかないことが後年になっての不払いの大量発覚のひとつの原因となっており、顧客側の保険商品に対するリタラシーを上げる仕組みを、保険商品の開発・募集段階からの広い意味での保険金支払いシステムに組み込んでおく必要がある。

それゆえに、保険監督当局である金融庁が、保険金支払システムの不具合について集中的に改善を求める規制ポイントとして行政処分の内容の軸とした箇所は、金融庁も自ら予期

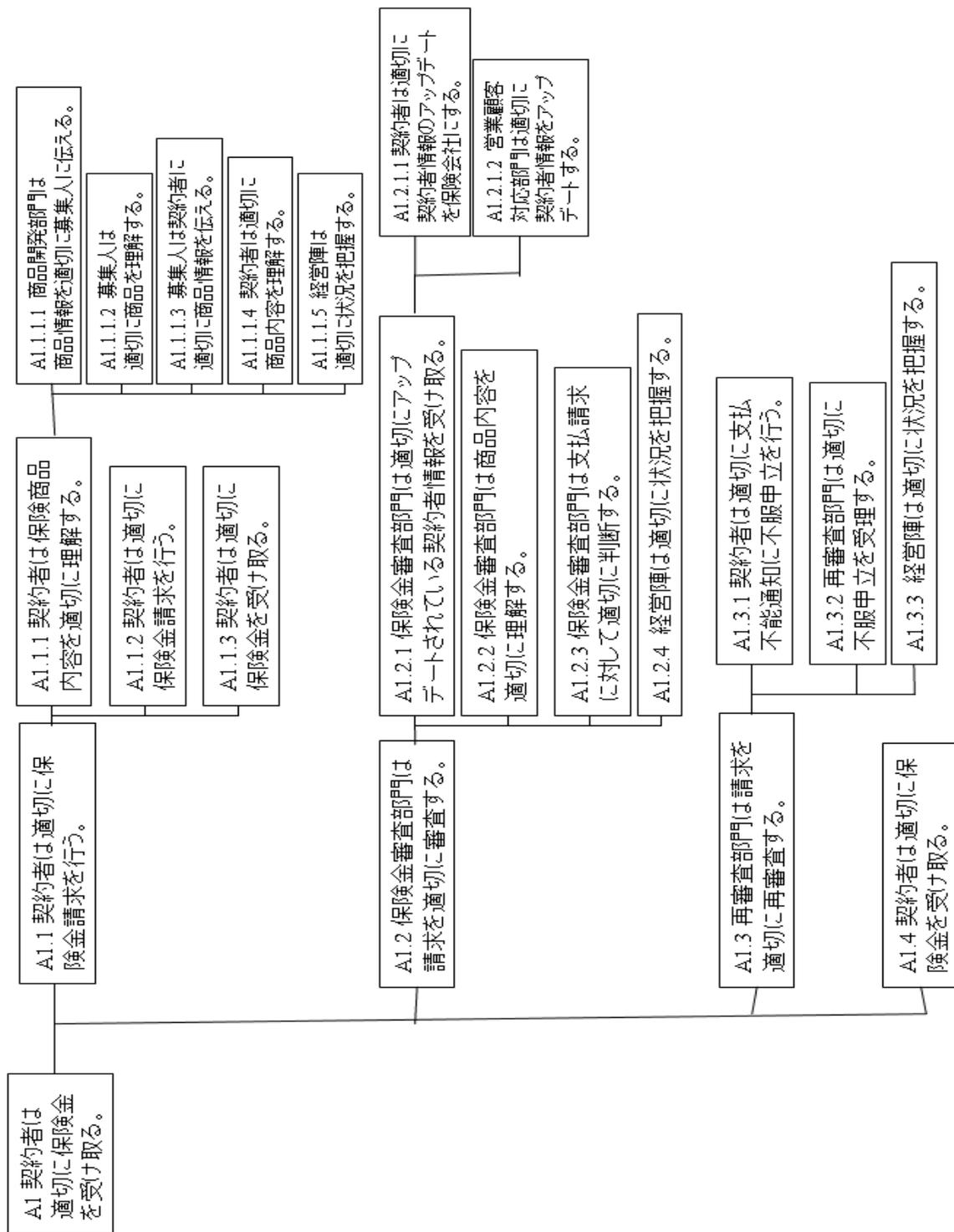


図 1.3 保険金支払システムのアクティビティ・ダイアグラム
 (出所) Shirasaka (2009:6), Figure 7 を筆者が一部修正

せぬ着眼ではあったが、活動ダイヤグラムのレバレッジポイント⁵⁸(問題解決の梃子となる急所)を突いたものであった。金融庁の行政処分の着眼とレバレッジポイントの合致を図にしたものが、(図 1.4)である。

以下、不払い・支払漏れの発生要因とそれを踏まえたその後の業界・保険監督当局の具体的対応を損保、生保の順にやや詳しく見ていく。

3.3.3 損保: 競争環境の激化と社内部門間連携の欠如

1990年代以降の日本の保険分野における規制緩和の進行に伴い、保険会社間の競争環境はこれまでにないほど活性化した。損保については、保険料収入の確保のため、各社横並びで契約者も保険会社の支払い担当者も商品内容を覚えきれないほど多くの特約を新しい保険商品に付加したと指摘する向きもある⁵⁹。しかし保険業法においては、同法が定める審査基準に従って商品審査を行い、契約内容が保険契約者等の保護に欠けるおそれがないものであるなどの基準を満たすものについては、すべからず認可する枠組みとなっている⁶⁰。したがって、支払い漏れの発生は商品認可の問題というよりも、保険会社各社が保険募集から保険金支払いまでの全社組織一体的な管理態勢を適切に整備しないまま、保険商品を販売してきたことが大きな原因の一つであると考えられる。

金融庁は損保の付随的保険金の支払い漏れが発生した原因として、商品開発部門と支払い部門など関連部門が商品内容の理解やシステム対応などの連携を欠いたこと、契約者等への商品の説明の不十分さ、支払い部門の組織的・重層的なチェック体制の不備、及び内部監査態勢の立ち遅れなどを挙げている。

さらに損保第三分野における不適切不払いの事案ではこれらの要因に加え、第三分野への参入に日が浅かった損保会社が支払い査定などに十分習熟する前に販売競争を急いだことが原因であると指摘する向きもある⁶¹。すなわち、それまで自動車保険などの物理的損害に係る保険を扱ってきた損害保険会社が、医療保険など人の健康状態に係る保険の取り扱いに比較的慣れていなかった事情を重視する見方である⁶²。

3.3.4 生保: いわゆる「別請求主義」と募集人の大量脱落問題

生保においては、保険商品の主契約及び複数の特約についてそれぞれの別個に独立してそれぞれ請求がなされなければ保険金等の給付に応じないという、いわゆる「別請求主義」が支払漏れ及び請求案内漏れを大量に発生させる要因となった。

この「別請求主義」は日本の生保契約において典型的な約款構成である。またその淵源は

⁵⁸ レバレッジポイントの定義及び活用の方法論は Senge (1990: 114-126)による。方法論については、第3章で詳しく説明される。

⁵⁹ たとえば江戸川損保 (2007:53-76)

⁶⁰ たとえば安居孝啓 (2006:58-60)

⁶¹ このような指摘をするものとして例えば、植村信保 (2007:58)

⁶² このような見方に立つものとして例えば、日経金融新聞 2006年11月1日記事「損保不払い『第三分野』4,365件…支払い査定偏重にツケ」、及び日本損害保険協会ウェブサイト「保険金の不適切な不払い等について」の中の「その原因として指摘されている事項」

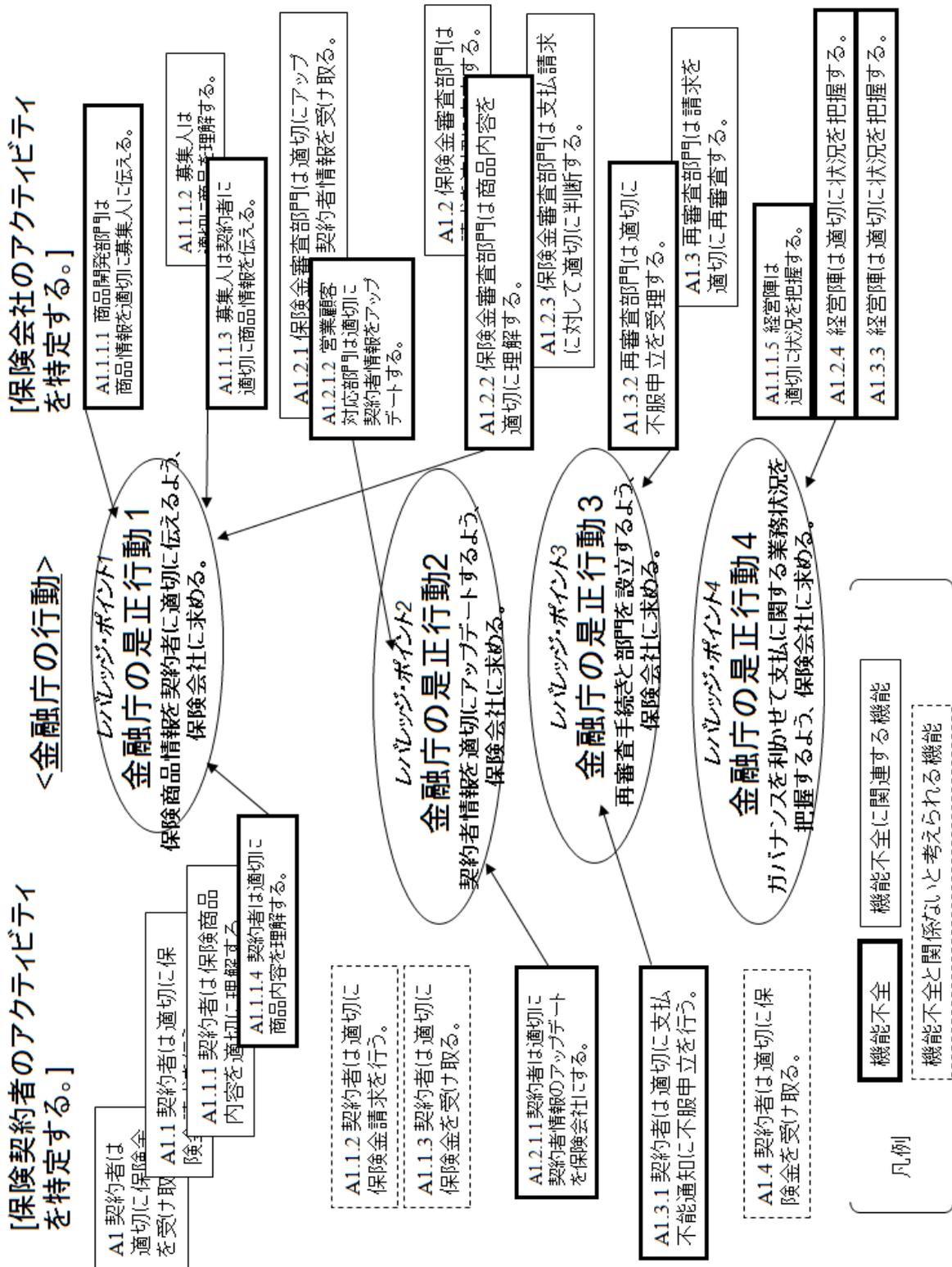


図 1.4 アクティビティ・ダイアグラムを活用したレバレッジポイント探しと金融庁の行政処分の内容

はっきりしないが、長らく日本の生保業界の約款理解に関する通説とされていた。また、生保募集人については短期間で大量に辞職していくという、いわゆるターンオーバー問題がある。生保の営業職員は大量採用されるが、その多くは契約が顧客から思うようにとれないままに営業成績が伸びず、いわゆるノルマ主義もあって、その大部分が数年のうちに退職していく。そしてその穴埋めのために営業職員がまた大量採用され、結果として営業職員が数年のうちに大量に入れ替わる(ターンオーバー)することになるという問題である⁶³。

募集人をはじめとする現場で勤務する営業職員の、短期間大量脱落の問題の存在は、顧客の家族構成や健康状態の変化などによる契約内容の変更が適切に把握できない結果をもたらしている。

3.3.5 生損保各社及び生損保協会の業務改善への取り組み

支払い漏れや不適切不払いの発生に伴う行政処分を受け、生損保各社では業務改善計画を策定し、業務改善に取り組みつつある。

例えば付随的保険金の支払い漏れの防止策として各社は、商品開発時に支払い漏れを防止する開発進捗管理ルールを導入、支払い担当者のマニュアルやチェックシートの刷新、支払い漏れをチェックするシステム対応の本格的導、支払い漏れに対する内部監査の充実などの各種施策を実施している⁶⁴。また、生保の請求案内漏れについては、顧客が複数の保険金等を同時に請求しやすいような約款構成や支払請求書類の整備などの措置を各社が講じつつある。

また不適切不払いの発生防止策としては、支払い査定規定の整備や研修強化、不払い事案の社内チェックの重層化や医師及び弁護士など社外メンバーを加えた審査機関の設置、苦情の一元的管理及びその苦情を経営陣へ速やかに報告する体制作り、支払い査定部門への人員配置の増強、商品特性を踏まえた業務運営に対する内部監査の充実などの施策を各社は実施している⁶⁵。

3.4 不適切不払い・支払い漏れへの行政対応と「意図せざる」Vモデル適用

前述の不適切不払い・支払漏れへの保険監督当局の対応については、その時期と分野は様々であったが、総括すれば一定のパターンが見られる。それは、金融庁がシステム設計者として、問題所有者である保険会社及び契約者の代表などのステークホルダーとの間でVモデルの手順に期せずして沿い、対話を重ねて言ったプロセスである。金融庁、保険会社及び契約者等の保険金支払システムに期待する目標はお互いに異なるが、その異なる目標を明確にしつつ、保険金支払システムの不具合を改善しく合意に達したという点で、チェックランドがSSMなどのソフト・システムズ・アプローチの適用の目的とするアコモデーション(accommodation)がVモデルの保険金支払システムの不具合改善への適用で達成さ

⁶³ ターンオーバー問題の具体的分析と問題店の指摘については、例えば出口治明(2009: 81-84)を見よ。

⁶⁴ 金融庁(2005d)及び(2006d)並びに損保各社公表資料

⁶⁵ 金融庁(2007a)及び(2008c)並びに生損保各社公表資料

れたということになる。アコモデーションとは、問題状況を改善するために、異なる見解や目標を持つ人々が変革についての意見を可視化し、一覧化することである。アコモデーションは「人間の物事に特有の諸対立は依然としてそこにあるとしても、異なる当事者たちが『ともにやっっていこう(get along with)』としようとする」ことと定義される⁶⁶。

具体的には、保険金支払システムの不具合に関する社会的問題において、システム設計者の役割を行政当局として担った金融庁、問題を有していた保険会社、そして契約者等のステークホルダーが、Vモデルの手順に沿ったアコモデーションの過程により、不具合を発生させたシステム(システムの現状、すなわち AS-IS モデル)と理想とすべき改善されたシステム(ありたき姿、すなわち TO-BE モデル)を共有していった。その TO-BE モデルと AS-IS モデルを可視化すれば、それぞれ(図 1.5)及び(図 1.6)のようになる。

保険金支払システムの不具合改善のための V モデルの活用は、次の 6 段階の手順に沿って行われた(図 1.7 参照)。

3.4.1 第 1 段階: 問題の把握

立入検査や新聞報道により、特定分野に不適切不払いまたは支払漏れが発生していることを把握する。これは V モデルアプローチにおける問題の把握の段階に相当する。

3.4.2 第 2 段階: 問題の所在解明

立入検査で把握された事実や規制監督当局のヒアリングで確認された端緒に鑑み、保険業法に基づく報告徴求命令が保険会社に発出される。命令の内容には不払い・支払漏れの計数だけでなく、その原因となった内部管理体制の不備、業務運営体制の不適切性、経営陣の関与の有無または認識、今後講じる予定の改善策など、問題解明のための幅広い事項が含まれる。これは V モデルアプローチにおける問題の所在解明の段階に相当する。

3.4.3 第 3 段階: システムの全体像把握・要求分析

命令に基づき提出された各社からの報告書に基づき、規制監督当局は累次のヒアリングを行い、問題の全容の洗い出しに努める。ヒアリングでは、規制監督当局と保険会社の間の対話に重点が置かれており、保険会社は当局との協同作業により、募集から保全、そして保険金支払いへと続く内部管理システムの破綻要因の特定、及びシステムの再構築に取りかかる。

これは V モデルアプローチにおけるシステムの全体像把握・要求分析の段階に相当し、TO-BE モデル(図 1.5)と AS-IS モデル(図 1.6)が金融庁による保険会社へのヒアリングや契約者から金融庁・保険会社への苦情・相談により、行政文書にはならないにせよ、当事者間の想念の中で共有、すなわちアコモデーションされていくことになる。

⁶⁶ Checkland and Scholes (1990: 30)

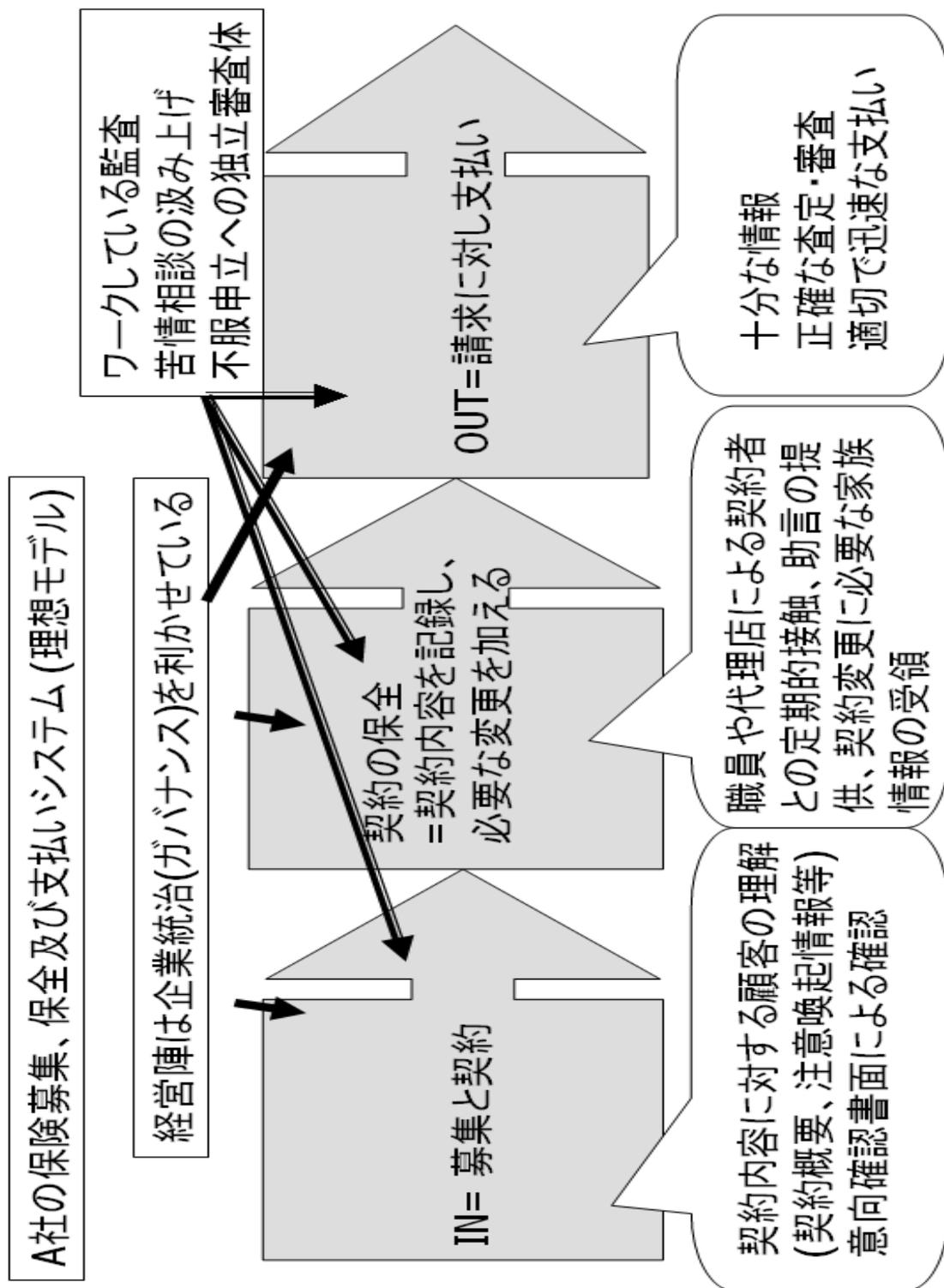


図 1.5 保険金支払いシステムの TO-BE モデル

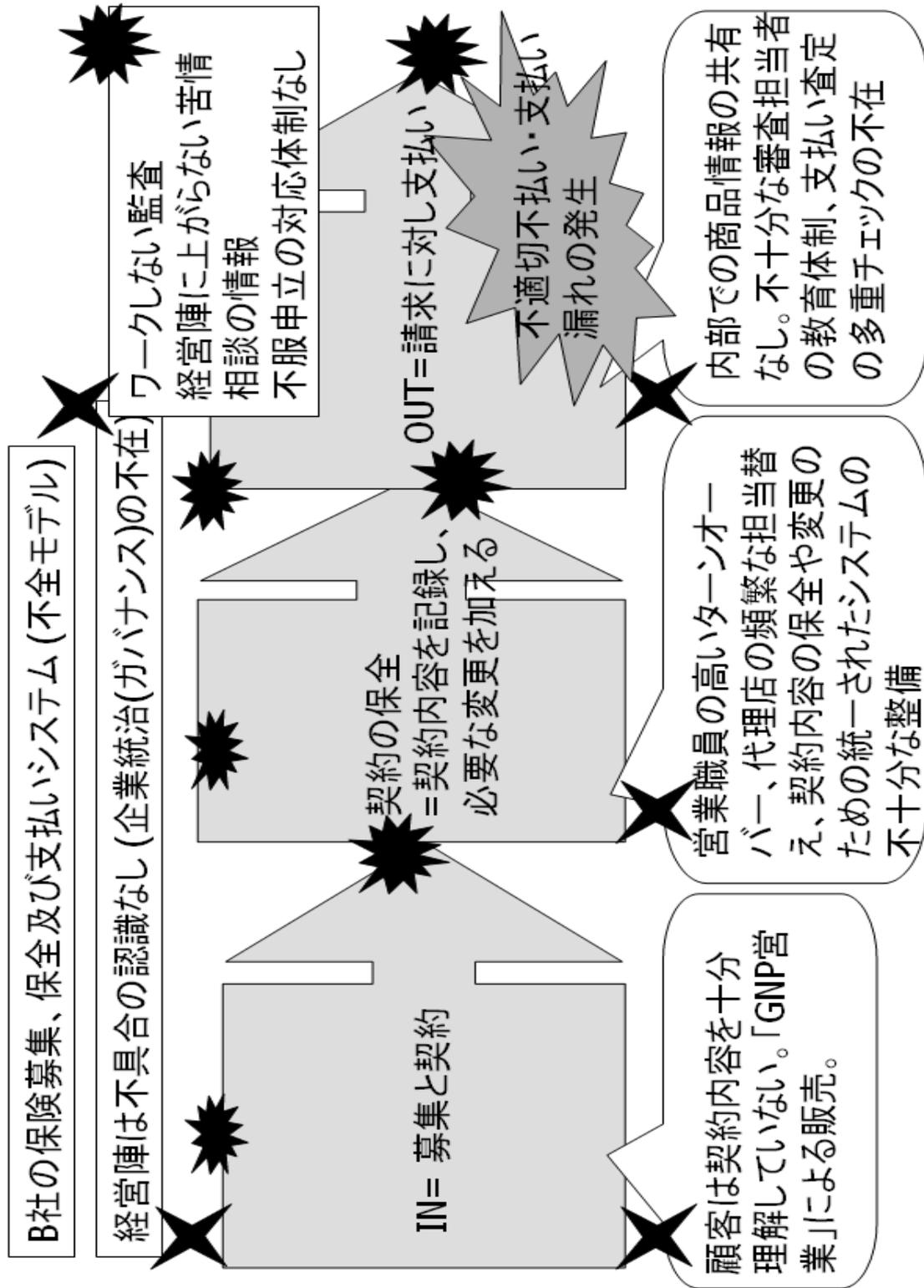


図 1.6 保険金支払いシステムの AS-IS モデル

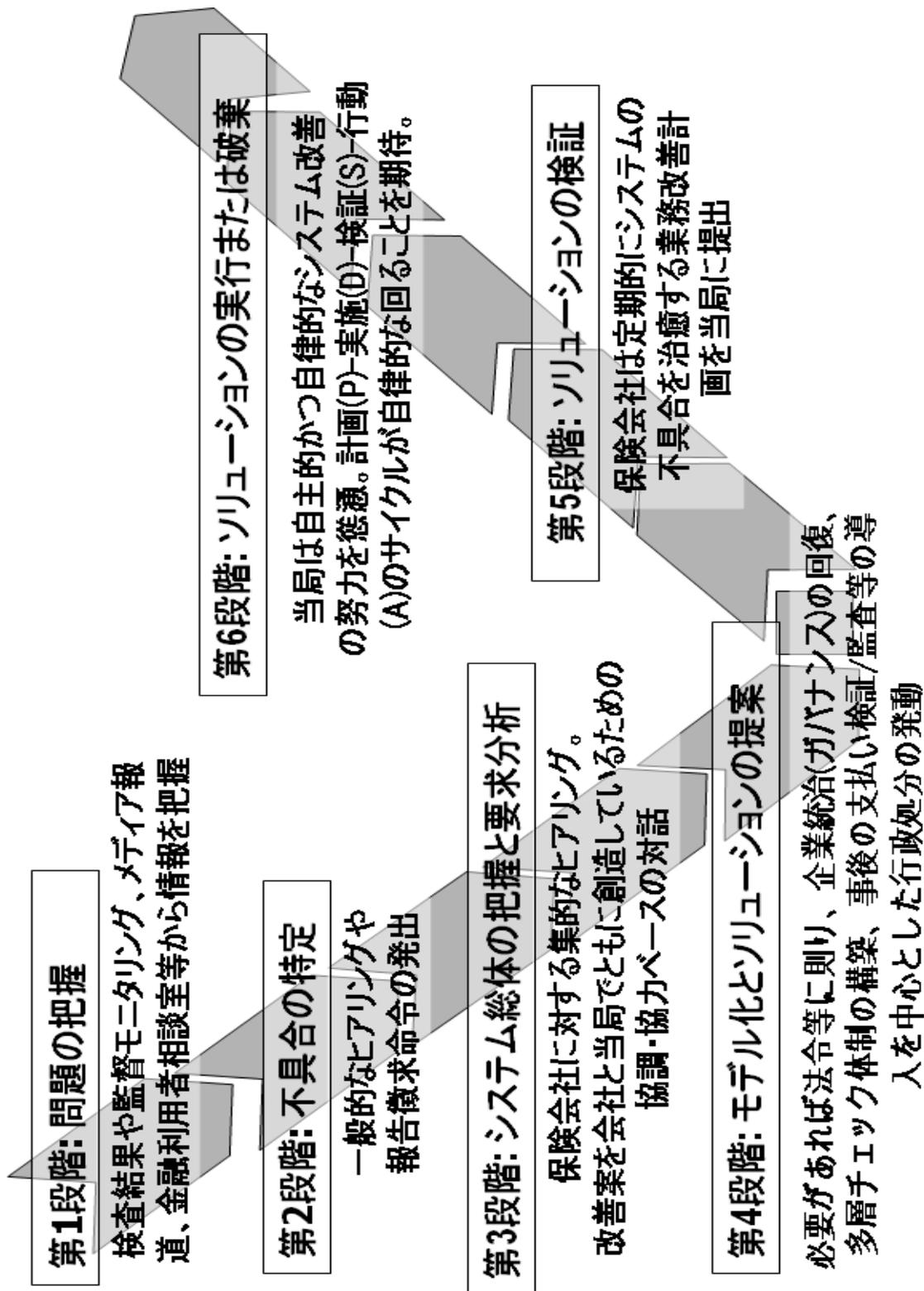


図 1.7 保険金支払システムに対する金融庁の「意図せざる」Vモデル適用の6段階

3.4.4 第4段階: ソリューションの作成・モデル構築

規制監督当局が当局の行政関与が必要と判断した保険会社に対し、業務停止命令や業務改善命令などの行政処分を発出する。不払い・支払漏れに関する行政処分は発出当日、すべて公表される。しかし規制監督当局の行政処分の内容としては、世間による被処分保険会社に対する制裁効果であるいわゆる「評決効果」(verdict effect)を期待するよりは、ガバナンスの改善、多重的チェック体制の確立、監査態勢の構築など、各社の支払態勢の業務改善の取り組みを後押しする具体的な事項を盛り込んだものになる。各社には業務改善報告書の監督当局への定期的な提出が義務付けられる。これは V モデルアプローチにおけるソリューションの作成・モデル構築の段階に相当する。

3.4.5 第5段階: ソリューションモデルの対外提言・検証

業務改善命令を受けた各社から、業務改善報告書が命令に定められた期日毎に業務改善報告書が規制監督当局に提出される。監督当局は提出された業務改善報告書に基づき、提出した各社からヒアリングを行い、その社の改善の進捗が進んでいるかについて確認する。保険会社の多くは自社ホームページ等を通じ、業務改善の内容を対外公表する。これは V モデルアプローチにおけるソリューションの対外提言・検証の段階に相当する。

3.4.6 第6段階: ソリューションモデルの運用・破棄

各社は業務改善報告の内容を超え、自主的・自立的に業務改善を進める。金融庁はその取り組みを監督方針の公表などを通じて懲慥する。これは V モデルアプローチにおけるソリューションモデルの運用・破棄の段階に相当する。

3.5 「意図せざる」Vモデルアプローチ

Vモデルはシステムズ・エンジニアリングの主要な手法のひとつであり、分析の対象となる問題にVモデルを適用して解決策の構築を試みる方法論をVモデルアプローチという。

金融規制監督当局が本件の行政対応について、Vモデルなど社会システムズ・エンジニアリングの手法を用いる意図があったとの実証史料はない。しかし、その行政対応には一定のパターンが確認され、それは期せざるものではあったが、Vモデルの社会中枢システムへの適用手法に合致したものであったと見ることができよう⁶⁷。

また、本件にかかる一連の行政対応による保険会社の業務改善の進み方について、直接数量的に把握できる検証結果はない。

しかし、金融庁が2006年1-3月時点と2007年2月時点をそれぞれ調査時点として第三者委託により実施した金融サービス「利用者アンケート」の結果によれば、それぞれの調査時点の1年前と比較した保険会社に対する総合的な満足度の変化について、「どちらかと

⁶⁷ 保険金不払い問題への金融庁の対応についての、システムズ・エンジニアリングの意義については、例えば Yasui(forthcoming).

言えば低下した」「かなり低下した」を合わせた回答は2006年の23.2%から2007年の15.0%に低下している⁶⁸。この結果により、この時期における保険会社への不満が構成比で低下していったことは指摘できよう。

4. 小括: システムズ・エンジニアリング思考にもとづく業務改善態勢の構築

生損保の不適切支払い漏れと不適切不払いの発生は、問題発生を経営陣自らが把握し、業務運営を改善していくメカニズムを業務運営に日頃から埋め込むことができなかつたことが原因である。これは生損保各社の保険金支払システムに対する企業ガバナンスの立ち遅れの問題である。結果として、保険の募集から支払までという、社会中枢における基幹の社会システムは一体として有効に機能せず、不払い・支払漏れが多数発生してしまったのであった。

保険規制監督当局は、事案の一部発覚から保険業法上の報告徴求命令を関係の全社に発出し、問題の所在の広い把握に努めた。さらに問題把握の結果としての行政処分を行う場合には、保険会社が保険金システムの改善を一体として進められるよう、内部管理態勢の改善と経営陣によるシステムのガバナンス回復に重点を置いた命令を発出した。行政処分は、支払い漏れ及び不払い事案の個々の非違の是非を問うというよりはむしろ、保険会社の業務運営の抜本的改善を重点的に促す内容になっていた⁶⁹。

また個別の事例に基づく行政対応だけではなく、保険金支払い態勢の整備に関する金融規制監督当局の監督上の着眼点について透明性をさらに高める見地から、2006年6月には監督指針を改正し、各社に保険金支払い管理態勢の改善及び整備の促進を促す措置をとっている⁷⁰。

保険金の支払い態勢の整備という、保険会社の機能のいわば「出口」での業務改善の取り組みは特に重要である。他方、支払い漏れや不適切不払いの防止のためには、どのような保険金が事故発生時に請求できるのか等について、保険の契約時に保険会社が契約者等に対してわかりやすく説明する仕組みを構築するという、「入口」での取り組みもまた、支払という「出口」に劣らず重要である。

このような見地に立ち、保険監督当局及び業界団体は不適切不払い・支払漏れが大量に判明する以前から、契約時の業務改善に向けた取り組みを行ってきた。

金融庁が2005年3月に公表した「金融改革プログラム『工程表』」には、「保険契約における適合性原則の遵守」の項目の下、保険の販売・広告等における顧客説明のあり方、保険商品の購入時の留意すべき事項の取りまとめ、保険契約における適合性原則の明確化の検討などが検討内容として盛り込まれている⁷¹。この工程表の検討項目は、金融庁内に設置

⁶⁸ 金融庁(2006a)及び(2007c)

⁶⁹ 金融庁がこのような考え方をとっていることについては例えば、金融庁(2005b)、(2005e)、(2007b)、(2008b)

⁷⁰ 金融庁「保険会社向けの総合的な監督指針」II-3-5-2 保険金等支払管理態勢

⁷¹ 金融庁「金融改革プログラム『工程表』」p.2 また、金融改革プログラムと保険契約時の説明義務の一層の徹底に関する措置の関係及び経緯については例えば、日本損害保険協会・生命保険協会・外国損害保険協会共催「第一回『保険商品の比較に関する自由討論会』議事録」p.5-11

された「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」により 1 年半にわたって検討された。

その検討の成果⁷²を受け、保険契約時に「契約概要」及び「注意喚起情報」を契約者に原則として手交すること、契約者のニーズに適合した保険勧誘の手法として「意向確認書面」を契約時に原則として手交すること、保険商品の比較情報を提供しやすくなる環境整備を図ることなどが、保険会社向けの総合的な監督指針を順次改正していくことにより措置されている⁷³。さらに、いわゆるプライベート・パブリック・パートナーシップの手法を使い、保険商品の比較情報のよりよいあり方に関する討論の場が保険業界の 3 つの団体の共催により史上初めて設けられた。この討論会では平成 19 年 7 月からこれまで 4 回にわたって自由討論が行われている⁷⁴。

金融庁は「平成 19 事務年度保険会社向け監督方針」を 2007 年 11 月に、保険業界向けとしては史上初めて公表した。この監督方針は、適切な保険金等支払い管理態勢の構築及び適切な保険募集態勢の確立を、支払い漏れ及び不適切不払い防止のためのいわば車の両輪として位置づけている。この監督方針のキーワードは、「一層の業務改善に向けた保険会社の組織一体的な取組の促進」であり、「不払い等の再発防止に向けた各社の自主的かつ自律的な努力」である。

このような保険規制監督当局の本件に対する対応を見れば、明確な意識は必ずしもなかったものの、保険金支払システムの不具合の是正、システムの病理の治癒のために、社会中枢システムに対する V モデルの適用が期せずしてなされた先行例であったとの評価ができよう。そしてこの事例における V モデルの活用とは、チェックランドが SSM の方法論の創出において意識したような、当事者間のアコモデーションを目的とするソフトなシステムズ・アプローチを指している。

⁷² 金融庁・保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム「中間論点整理 ～保険商品の販売・勧誘時における情報提供のあり方～」（2005 年 7 月 8 日）、同「中間論点整理 ～適合性原則を踏まえた保険商品の販売・勧誘のあり方～」（2006 年 3 月 1 日）、同「最終報告 ～ニーズに合致した商品選択に資する比較情報のあり方～」（2006 年 6 月 19 日）

⁷³ 金融庁「保険会社向けの総合的な監督指針」II-3-5-1 顧客に対する説明責任、適合性原則

⁷⁴ 日本損害保険協会、生命保険協会、外国損害保険協会共催「みんなが主役、保険商品の比較に関する自由討論会」ウェブサイト(<http://www.hikakutoron.jp>) (2008 年 10 月 6 日アクセス)

第1章 補論: 保険金支払いシステムの社会中枢システムとしての意義付け

この補論では、まず社会システムに関する先行研究をたどる。その上で、社会システムの分析をシステムズ・アプローチの応用により行うための手順と方法について展開する。そして最後に、第1章で述べた保険金支払いシステムが社会中枢システムであることの意義付けを行う⁷⁵。

1. 社会システムに関する先行研究

1.1 社会システムに対するシステムズ・アプローチ

保険金支払いシステムを現代に不可欠な社会システムとして捉え、その視点から保険金不適切不払い・支払い漏れ問題を分析するためには、社会システムに対してシステムズ・アプローチを適用する先行研究を踏まえる必要がある。

ピーター・チェックランド(Peter Checkland)は1980年代から90年代にかけて、現代社会をシステムという視点から捉え、社会システムに対するシステムズ・アプローチである「ソフト・システムズ方法論」(The Soft Systems Methodology: SSM)を提唱した最初の学者である。しかしチェックランドは社会システムを真正面から分析の対象とはせず、ある企業の情報システムや英国の公的保健医療システム(NHS)などのシステムの分析を行う場合に、代替的な検討の文脈で政治システムや社会システムの分析を併用するという方法論をとった⁷⁶。

したがって、社会システムそのものをシステム思考の対象として認識し、アプローチしようとする方法論はこれまで存在しなかった。そこで本節ではまず、社会システムに関する先行研究を総論的に検討する。なぜならば、保険金支払いシステムのような社会システム分析のシステムズ・アプローチの方法論を生み出すためには、まず社会システムがどのような要素と機能から成り立っているのか特定する必要があるからである。その作業は社会学の誕生から社会システム論の生成が政治学、経済学及び国際関係論という社会学の近隣学問領域にどのように受容され、発展していったかを概観することに他ならない。

1.1.1 社会学

社会学の始祖の一人であるデュルケイム(Emile Durkheim)は、社会に起こる様々な事象を「社会的事実(*fait social*)」と呼び、この社会的事実こそが実証主義的な分析対象であると主張した⁷⁷。社会的事実は行為、思考、感覚の諸様式から構成されているが、個人の外に存在し、かつ個人を強制し得る力が付与されている。社会的事実は個人ではなく、社会を基体としており、社会学の固有の領域とされる。社会学は実証主義的であり、因果関係は自然科学と同様に、社会的事実にもあてはまる。

⁷⁵ 本補論の議論は、Yasui(2009)及びYasui(forthcoming)における論述を大幅に修正の上、加筆改訂したものである。

⁷⁶ Checkland and Scholes (1990:26-31)

⁷⁷ Durkheim (1895)

デュルケイムは社会の分析基準のひとつを、分析対象の社会集団が有する構造と機能の解明に置いた。この社会集団が果たす機能に着目する研究手法は、社会を構成する諸要素のつながりに着目し、諸要素がつながることで初めて発揮される機能を分析するという、システムの思考の始まりと言ってよいだろう。「社会生活について満足すべき理解をもつためには、社会生活の素材をなす諸現象がたがいによつてどのような仕方で競合し、社会をそれ自体に、また外部にたいして調和させているかを明らかにすることが必要である」⁷⁸。このデュルケイムの考え方は、社会の動きを人々の出自や階級などの属性によって説明しようとするのではなく、社会を構成する要素のつながりとつながりのもたらす機能の集積として捉える社会システム論の萌芽であることを示している。

このように「社会的事実」の研究は社会学の誕生により生成され、さらに米国では主として第2次大戦後から本格的に社会システム論としてシステム論との関わりにおいて考察されるようになった。

バックレー(Walter Buckley)は、ベルタランフィの一般システム理論を社会学やサイバネティクス理論とのつながりにおいて論じ、制度化、役割、フィードバック、形態形成(morphogenesis)などの概念を提示しながら、社会システムのモデルを構築した⁷⁹。

この社会システムの機能を個人の行動のレベルにまで降り立って考察したのが、20世紀アメリカ社会学の代表者の一人とされるパーソンズ(Talcott Parsons)である。パーソンズは社会システムの基礎を個人の行動である「単位行為」に置く。そしてデュルケイムの社会論を援用しつつ、経済行為における市場の秩序は私的利益の合理的追求からではなく、共有された価値体系により個人間の相互作用を制御する道徳的秩序であるとした。したがって、パーソンズの世界システム論においては、契約という近代的経済行為の下部には、信用や信頼といった非契約的要素があり、それが契約そのものを可能にしていると分析される。それをパーソンズは単位行為の規範的構造と解している⁸⁰。

そしてパーソンズの世界システム論によれば、社会システムは①外的-内的、②道具的-目的(表出的)の2軸により、Adaptation(適応)、Goal Attainment(目標設定)、Integration(統合)及びLatency(潜在パターン維持と緊張の解消)の4つのシステムに分類される。この4つのシステムはそれぞれ経済、政治、社会共同体及び社会化(教育、家族及び宗教など)に対応する。そしてこれら4つのシステムは、貨幣、政治権力、影響及び忠誠(価値へのコミットメント)の4つのアウトプットを出し、さらにシステム間相互にこれらのアウトプットを交換する。

この社会システム分類と交換メカニズムは、パーソンズのAGIL 4機能図として知られている(図1補.1参照)。パーソンズは近代社会システムの普遍的形態として、Adaptation Systemを代表する「貨幣及び市場」、Goal Attainment Systemを代表する「官僚制組織」、Integration Systemを代表する「一般化され普遍的な法体系」、Latency Systemを代表する

⁷⁸ デュルケイム (1978:199)

⁷⁹ Buckley (1967)

⁸⁰ Parsons (1967)及び中野秀一郎(1999)

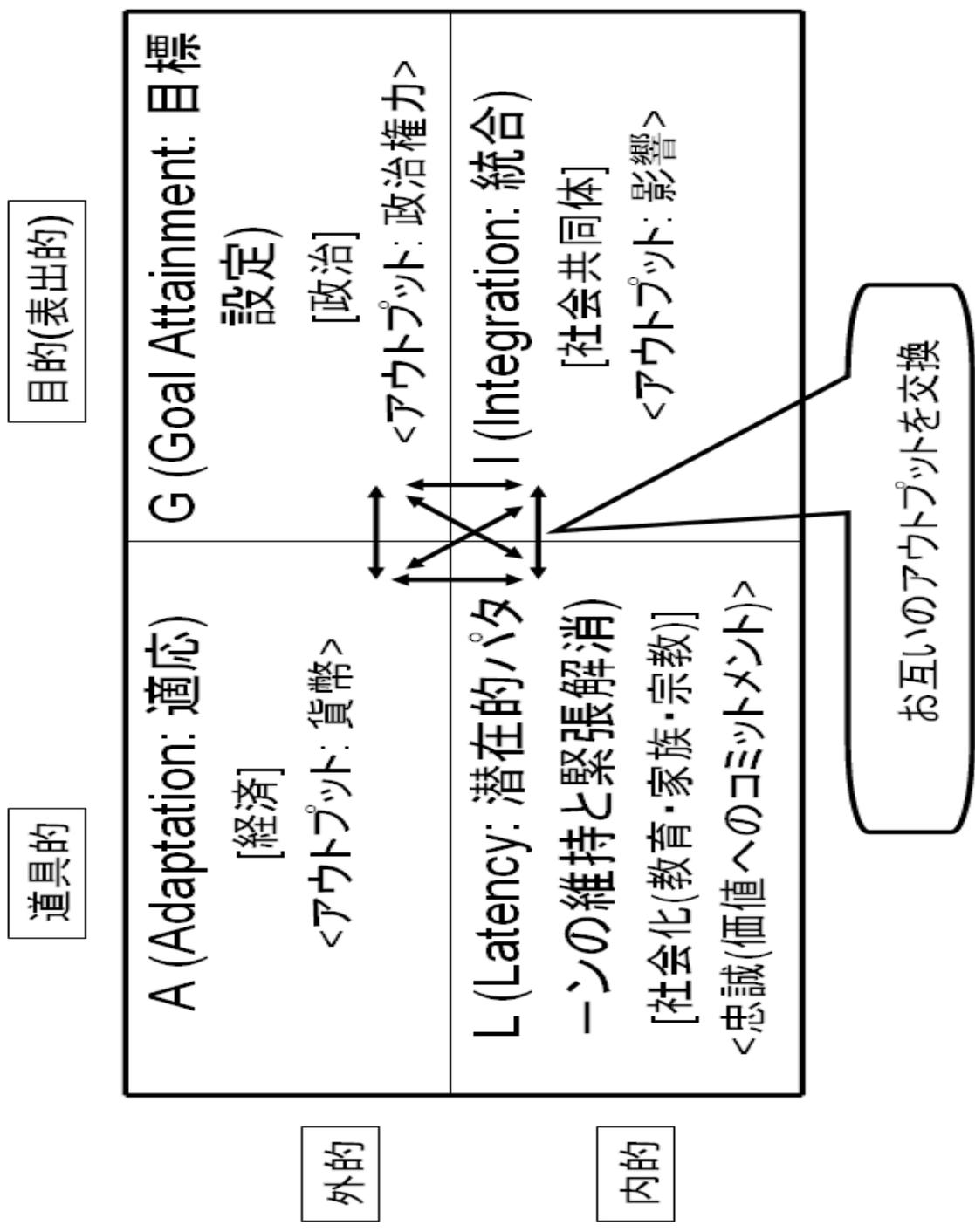


図1補.1 タルコット・パーソンズのAGIL4機能図式
 (出所)中野秀一郎 (1999: 64), 図を筆者が一部修正)

「選挙で選ばれたリーダーによる民主的組織」を挙げている⁸¹。パーソンズの AGIL 図式による社会システム論をその後、「複雑性の縮減」概念を使い発展させたのがルーマン(Niklas Luhmann)である。すべてのシステムは世界の複雑性に対して、内-外の区別を安定化することで自己を統一体として維持していく。この内-外の区別はルーマンにより「複雑性の落差」と呼ばれ、社会システムは規範化、意味の同定または制度化などの手段を使い、この落差を縮減(*komplextatsgefalle*)していくことで形成される。

このような分析に立ち、ルーマンの社会システム論においては、拘束的意思決定の確立のシステムとしての政治システム、欲望充足の時間的確保としての経済システム、体験可能な複雑性の強化及び伝達による縮減システムとしての科学システム、並びに人格形成と緊張の緩和システムとしての家族システムが挙げられている⁸²。そしてこれら 4 つのサブシステムのアウトプットはそれぞれ権力、貨幣、真理並びに愛であり、サブシステム間の情報伝達はコミュニケーション・メディアが担うとされる。

1.1.2 政治学からの社会システムへのアプローチ

第二次大戦後、社会学における社会システム論隆盛の影響を受け、政治学においても政治過程の社会システム論による理解が始まった。イーストン(David Easton)は政治過程を、入力を受けて出力に変換する政治システムと理解した。このシステムにおける入力とは要求インプット及び支持インプットであり、出力は政策アウトプットである。そして政治システムは外部環境からのフィードバックにより制御される⁸³。

社会学における社会システム論の 2 つのアプローチであるサイバネティクス論及び機能主義的アプローチの影響を受け、政治学における社会システム論においてもこの 2 つの見解が相次いでその後現れた。

ドイッチェ(Karl Deutsch)は、政治システムは外部環境からの情報の授受により行動を制御する社会システムであるとし、サイバネティクス-コミュニケーション理論を政治組織の分析に適用した⁸⁴。

またアーモンド(Gabriel Almond)は政治構造をその機能により、入力客体と出力客体の 2 つに分類する方法論を示した。入力客体は利益の表出及び総合、政治的通信、政治的社会化と補充を行う政治システムであり、出力客体はルールの作成、適用、及び裁定を行う政治システムである⁸⁵。

アーモンドはさらに比較政治学の手法により、各国の政治システムの発展度合いを市民の政治文化の相違から浮き彫りにするアプローチを確立した⁸⁶。

アーモンドの比較政治学のアプローチによれば、政治文化の相違は政治システムの文脈

⁸¹ Parsons (1951)

⁸² Luhmann (1984)

⁸³ Easton (1967)

⁸⁴ Deutsch (1986)

⁸⁵ Almond (1970)

⁸⁶ Almond et al (2008)

において、所属する国家へのプライド、国民としてのアイデンティティ、自ら選んだ政府に対する正当性の付与などとして表出する。その政治システムは国内的な政治環境及び他国の政治システムとの相互作用により進化を遂げる。政治システムが内在する国内的政治環境に影響を与える機能としては、①政治過程の機能(政治的利害の表明-政治的利害の糾合-政策決定-政策執行及び調整)、②政策の機能(政策の選び出し、規制及び分配)、③システムの機能(社会化、任命及びコミュニケーション)の3つがある。

フッド(Christopher Hood)は現代的な政府が担うさまざまな行政活動の類型及び機能について、体系的かつ網羅的な分析を行っている。これらの分析は必ずしも社会システム論の見地に立ったものとは言えないが、Hood (1986)において公共的規制のルール化及び執行の方法について、規制の機能に着目したアプローチを試みており、システム論との親和性が認められる。

1.1.3 経済学からの社会システムへのアプローチ

経済学においても 1960 年代後半から社会システム論が展開された。飯尾要 (1972)は経済学にサイバネティクス理論を本格的に導入した研究である。さらに政治学や倫理学など他の研究分野と経済学の関わりの中で社会システム論を追究した研究のひとつが、ボールドディング(Kenneth Boulding)の社会システム論である。ボールドディングは「経済学を超えて」と題する著書の中で、一般システム理論に拠りつつ経済学と政治学、さらに倫理学へのアウトリーチを試みている⁸⁷。

ボールドディングの社会システム論を邦訳し、日本への紹介に努めた公文俊平は、経済学から出発して社会システム論をさらに発展させている。公文俊平は、社会システムを構成する主体を「公」と「私」の2つに分けた上で、様々な公私の主体が社会ゲームを実行するとした。公文俊平の社会システムのモデルでは、この社会ゲームの実行により社会システムは自己充足的に維持される。社会ゲームの目的は権力、富、または知識の獲得である。そしてそれぞれの獲得目標を主体が充足するために、権力闘争、致富競争、または致知ゲームの3種類の社会ゲームが行われる⁸⁸。

また今井賢一は社会システム論の展開に当たり、経済市場における競争とネットワーク形成に注目する。今井は一国の国力を規定するシステムの4類型として、安全保障システム、生産システム、金融システム及び知識システムを挙げる。その上でこれらの4つのシステムを重ね合わせることでできる起業家が資本主義のさまざまな「場」で競争していく社会システムのモデルを提唱している。そしてシステム間のネットワークの形成により、ミクロレベルのシステムが生成し、さらにマクロのシステムを動かしていくループを想定している⁸⁹。

⁸⁷ Boulding (1968)

⁸⁸ 公文俊平 (1978)

⁸⁹ 今井賢一 (1992)

1.1.4 国際関係論からの社会システムへのアプローチ

国際関係論における社会システム論の理解は、リアリズムとリベラリズムの 2 つの対照的なアプローチに集約される。

リアリズムは現実主義とも訳され、国際政治の中心課題は戦争と武力行使であり、国際システムにおける中心的な行為主体はもっぱら国家とされる。国際政治は他国と相互作用する個々の国家の動きに終始する。他方、リベラリズムは国際協調主義とも訳され、国を超えた経済交流である貿易や人の国境を超えた交流、そして国連のような国際組織の存在が国家の働きと並存して機能しており、経済的相互依存の増大や国境を超えた地球社会の発展をもたらしているとする⁹⁰。

国際関係論の分析におけるリアリズムとリベラリズムの 2 つの立場は、国際システムの捉え方についても際立った対照を構成する。すなわち、代表的社会システムのひとつである国際システムの根源的要素を、リアリズムの立場に立つ研究者は国家間の勢力均衡により説明する⁹¹。他方、リベラリズムに立つ研究者は、国際システムは国際的相互依存という機能によりその安定機能を高めているとする⁹²。この 2 項対立は、国際関係論の古典であるカー(E.H.Carr)が「危機の二十年」(Carr (1939))において、リアリティとユートピアの対立概念として分析を試みたものと本質的には差異はない。

国際的相互依存の進化を看過しているとのリベラリズム側からの批判により、リアリズムは 1980 年代後半からネオ・リアリズムへ進化を遂げた。それはネオ・リベラリズムの機能主義の不完全性、すなわち第一次大戦の勃発や日米貿易摩擦の 1980 年代-90 年代前半における激化など、国際的経済相互依存の高まりが必ずしも国際システムの安定化をもたらさないという実例をネオ・リアリズムに立つ研究者が挙げる形で議論が展開された。

ネオ・リアリズムの代表的研究者であるギルピン(Robert Gilpin)は、覇権国の提供する国際公共財なしに国際システムは安定しないという、いわゆる覇権安定論を唱えた⁹³。またストレンジ(Susan Strange)は国際政治と国際経済は連動して深化していくものであり、国際政治の基底をなす構造的権力から国際経済は無縁ではいられないと論じた⁹⁴。

さらに国際関係論においては、世界そのものをひとつのシステムと見る世界システム論からのアプローチがある。その代表的研究者であるウォーラーstein (Immanuel Wallerstein)は、資本主義に基づく世界経済システムを中心に、半周辺及び周辺の 3 つの機能に分類する。そして、周辺の搾取と中心の反映から、中心の没落と半周辺の新しい中心化、そして周辺の半周辺化と至る反復プロセスが近代の資本主義の歴史から観察されたとした⁹⁵。

⁹⁰ ナイ(2005: 5-8)

⁹¹ Morgenthau(1962)

⁹² Keohane (1984))及び Rosecrance (1986)

⁹³ Gilpin (1987)

⁹⁴ Strange (1986) 及び(1994)

⁹⁵ Wallerstein (1974), (1980)及び(1989)

2. 社会システム分析への実践的アプローチ

2.1. これまでの社会システム論のエンジニアリングの方法論としての限界

上記 1. で概観した社会学、政治学、経済学及び国際関係論からの社会システム論へのアプローチに関する先行研究は、社会システムをエンジニアリングの対象として考える場合、いずれも限界に突き当たらざるを得ない。なぜならば、いずれの先行研究にも社会システムの不具合や破綻に対応する実践的方法論が示されていないからである。これまでの先行研究では、分析対象である社会自体及び社会の問題についてのさまざまな推論を科学的に検証することに重きが置かれていた。その推論の検証の試みは社会科学の目覚ましい進歩を生み出したが、その一方で、さまざまな社会問題の解決への実学としての処方箋を書くという作業は、学術的ではないとの見方から避けてこられた。社会科学における問題の把握から分析、そして検証という研究の流れは、少数の例外を除き、例えば工学の分野で発達した、問題の把握から要求分析、そして解決策の提示から検証、さらに実施と妥当性確認という「実学」の流儀とは一線を画されてきた。

例えば、社会学からのアプローチは、社会システムについて講学上の構造と機能は分類できるが、それを実際にどのように実証できるかについて、方法論は定まっていない。また政治学からのアプローチについては、政治システムを社会システムとしてア priori に規定しており、政治行為のすべてを社会システムとしてなぜ取り上げることが可能か、検証がなされていない。さらに経済学からのアプローチについては、先行研究のほとんどが企業組織論の枠内にとどまるか、あるいは **Boulding(1968)** の書名そのものである「経済学を超える」研究となっており、経済学としての社会システム研究に対するパラダイムが確立されていない。そして国際関係論からのアプローチについては、それを認めるにせよ、否認するにせよ、基本的には国民国家をシステムの構成主体とするシステムの体系をア priori に想定しており、例えば国際通貨システムなどの国家の枠組みを超えるシステムを取り扱う方法論との整合性が十分に保たれていない。

総じて言えば、これまでの社会システム論はシステムの構造と機能の無限に近い広がりをも「博物誌」的に描写するにとどまっていた。しかしデュルケイムが社会的事実を個人の意識から離れた客観的・外生的な因果関係及び機能として把握する観点から社会学を出発させ、それが社会システム論の発展につながったことに鑑みれば、社会システムの客体性に注目し、社会工学として制御可能な側面を学問領域として樹立することは、社会システム論を政策科学の一つとして捉えることにつながり、現代的意義を有すると認められる。

しかしそのためには、これまでの社会システム論を、公共政策としての社会的「工学」として方法論として進化させることが必要である。それには、これまでの先行研究で観察対象となっていた社会システムを、エンジニアリングの分析対象にどのように置換できるのか、その変換の方法論と作業が必要となる。

社会システムのエンジニアリングには、システムズ・エンジニアリングの概念の要である外部環境に対応してインプット-アウトプットの機能的関係を変化させる技術体系、すな

わちシステムソリューションの割り当てがシステム工学の見地から必要とされるからである。

2.2 新しいシステムズ・アプローチの必要性

ここで本論文は、ピーター・チェックランドの方法論に再度、回帰することになる。社会システムに関するシステムズ・アプローチを提唱しているほとんど唯一の先行研究はチェックランドがなした諸研究である。チェックランドのSSMは、システム工学、オペレーションズ・リサーチ、経営工学などの「ハード」なアプローチが社会システムの問題解決に1960年代有効ではなかった実績を踏まえ、それに代わる「ソフト」なアプローチとして提唱されたものである⁹⁶。

パーソンズらに代表される構造機能主義にもとづく社会システム論は特に米国において1960年代にその全盛を迎えていた。しかしその後の社会の複雑化と脱工業化、ポスト産業社会や情報化社会の到来の認知などから、固定的な視座からの社会システムの構造機能分析には限界があるとの認識が主流となった。社会学の研究対象とその方法論は分立し、その後、1990年代になってオートポイエシス理論やコンピュータ・シミュレーション技術の発達によるエージェントベース・モデリングの手法が普及するまで、社会の諸要素をシステムとして理解しようとする研究手法は必ずしも社会学では主流ではなかったと言えよう⁹⁷。

また政治学や行政学においても、イーストンやアーモンドらが展開した先駆的な業績を除けば、システムズ・アプローチが政治行動の政策決定の分析に適用されるのは、1970年代を過ぎてやがて先細りとなった。第二次大戦直後に米国西海岸に設立されたランド研究所からやがて全米に広がりを見せた政策分析(policy analysis)による費用便益分析などの定量分析の枠組みを除けば、政治行動や政策決定過程の分析に適用できるシステムズ・アプローチの方法論が質量ともに潤沢ではないことが認識されたからである。この事情は経済学でも同様であり、1980年代以降は最近に至るまでシステムズ・アプローチとしての経済学は産業組織論など一部の例外を除けば、決して主流とはならなかった。

ところで、チェックランドのSSMは前述したように、社会システムそれ自体をアプローチの対象として真正面から取り上げていない。さらに、SSMはシステム工学のような伝統的ハードアプローチの有効性を否定することから出発している。そこで、社会システムの課題解決に有効なシステムズ・アプローチを創出しようとするれば、社会システムにはどのような要素から構成されているのか、についてシステムズ・アプローチの手順を再度踏んで検討することになる。この点については、チェックランド自身も社会システムの定義と

⁹⁶ Checkland and Scholes (1990) は、システム工学やオペレーションズ・リサーチのように分析対象がシステム特性(systemicity)を持つ場合を「ハード」なアプローチ、他方、分析手法や方法論がシステム特性を持つ場合を「ソフト」なアプローチ、と分類している。

⁹⁷ 出口弘(2009),「社会システム理論とシステム論の研究プログラミングの再構築」『社会・経済システム』第30号,2009年10月, pp.97-108

それをめぐる研究について、「いずれも『社会システム』としての問題状況の研究でない、『社会システム』というフレーズは日常生活での言語感覚であくまでも使われているものである」⁹⁸と述べている。社会システムの問題を解決するアプローチを探するためには、システムズ・アプローチのシステム要素把握の検討手順を実施していくことが必要になる。

2.3 システムズ・アプローチによるシステムの要素把握

システムズ・アプローチによるシステムの要素把握の標準的手順は次の 10 の手順とされる⁹⁹。

- (1) システムの要素を特定する。
- (2) (1)で特定された要素を下位の要素に分ける。
- (3) 要素をグループにまとめる。
- (4) システムの境界を特定する。
- (5) それぞれの要素の機能を特定する。
- (6) 要素間の相互作用を特定する。
- (7) システムの環境・外乱を定義する。
- (8) システムのシステム特性¹⁰⁰を特定する。
- (9) システムを統合する。
- (10) システムを検証する。

本稿では検討の便宜上、この 10 つの手順のうち、第 4 章及び第 5 章で取り扱われる(9)のシステムの統合及び(10)のシステムの検証の検討は割愛する。さらに(1)から(8)までの手順を 3 つのフェーズにまとめて検討を進めることにする。その 3 つのフェーズとはすなわち、①社会システムの要素に関する検討フェーズ(上記(1)(2)(3)(5)及び(6))、②社会システムの境界及び環境・外乱に関する検討フェーズ(上記(4)及び(7))、③社会システムのシステム特性に関する検討フェーズ(上記(8))である。

2.3.1 社会システムの要素に関する検討フェーズ

社会システムのシステムズ・アプローチに関する先行研究群を築いたチェックランドは、社会システムの要素を、①役割、②規範、及び③価値の 3 つに特定した¹⁰¹。これら 3 つの要素はお互いを定義し合うとともに、他の要素により定義され合う。①の役割は多様な社会的ポジション、②の規範は役割によって期待される、公の場における様々なふるまい、

⁹⁸ Checkland and Scoles (1990:48)

⁹⁹ Jackson (2010:29-30)及び(2010:Table 2.3)

¹⁰⁰ Emergent Properties of the System. システムがシステムとしてもつ固有の特性。例えば、1頭の牛を2つに切り分けても2頭の牛にならないのは、器官や骨などの構成要素を超えて牛そのものがシステムとして機能を創発的(emergent)に発揮しているからである。

¹⁰¹ Checkland and Scholes (1990:48-50)

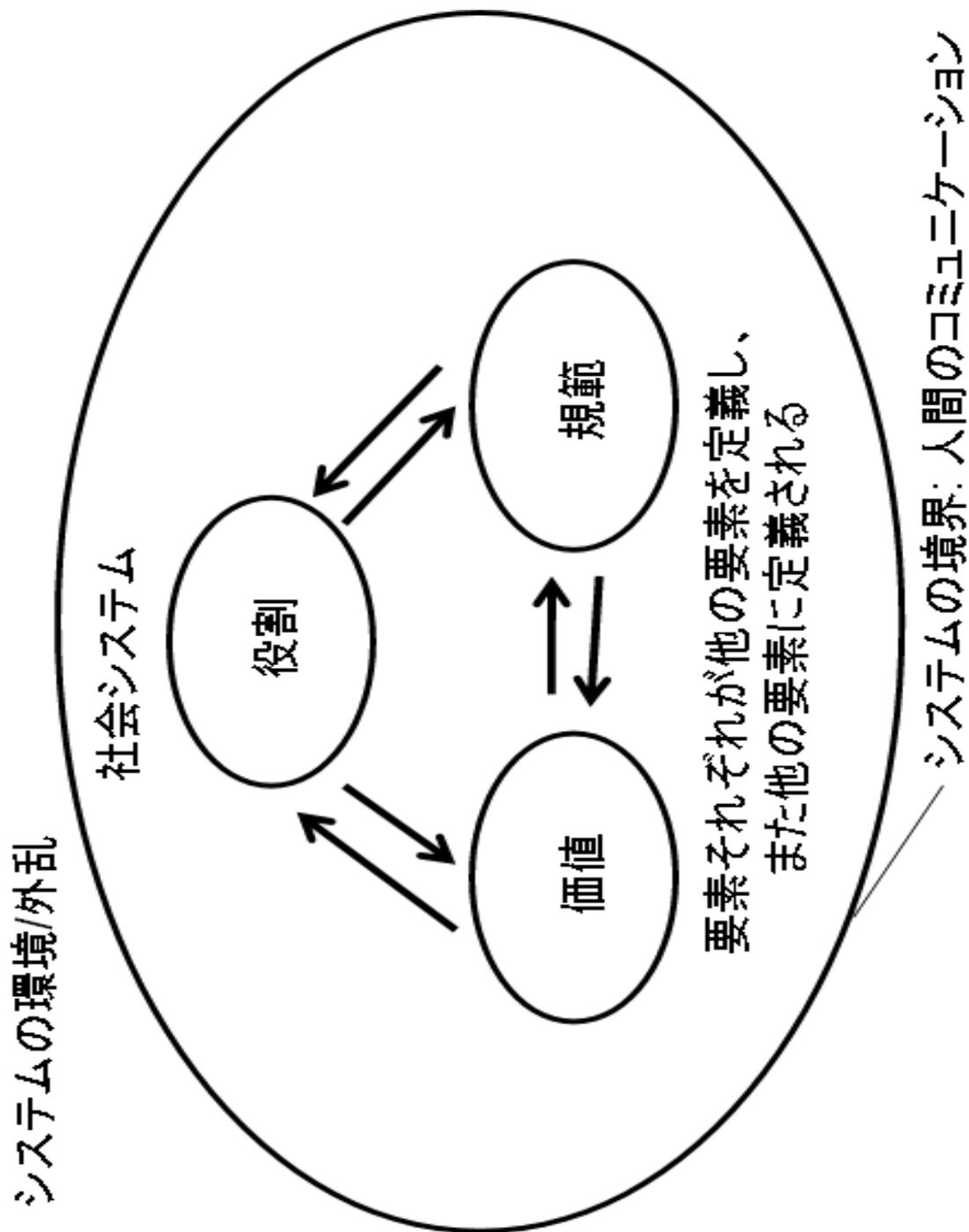


図1補.2 チェックランドの社会システムの3要素
 (出所) Checkland(1990: 49), Figure2.15 を筆者が一部修正

そして③の価値は社会のために選択される行動を指す。①役割、②規範、③価値のそれぞれの要素はひとつのセットとして組み合わせになっており、このひとセットでひとつの社会システムを構成している(図1 補.2 参照)。

2.3.2 社会システムの境界と環境・外乱に関する検討フェーズ

社会システムの境界・外乱は、社会的事実(*fait social*)以外の外的要素として認識される。例えば、チェックランドは社会システムを人間活動システムと人工システムの混合と定義し、太陽系など天体システムに代表される自然システムを社会システムから除く。この定義はルーマンが人間のコミュニケーションを社会システムの唯一無二の要素と特定したものと整合的である。したがって、ルーマンとチェックランドの定義に沿えば、社会システムの境界は人間のコミュニケーションということになる。そして、社会システムの内と外のインターフェイスは、人間のコミュニケーションという形をとって行われる。

2.3.3 社会システムのシステム特性に関する検討フェーズ

社会システムのシステム特性、すなわちシステムがシステムでないと創発できない性質は役割、規範及び価値という 3 つの社会システムの要素の特質によって発揮される。というのは、この 3 つの要素はお互いがお互いを定義し合い、それが社会システムを成り立たせているのであり、要素のうちいずれも切り分けてもその部分は社会システムを組成できない。3 つの要素が 1 セット揃うことにより、初めて社会システムができる点において、システム特性は明らかである。

2.4 新しいシステムズ・アプローチのための多重ビュー・アプローチ

社会システムの要素の検討を新しいシステムズ・アプローチの開発に結びつけるためには、さらに社会システムの要素を下位に掘り下げていかねばならない。なぜならば、社会システムをシステムズ・エンジニアリングの対象とするためには、システム・アーキテクティング、すなわちシステム的设计・構築の手法に則り、工学としての分析対象に変換していかなければならないからである。

2.4.1 システム・アーキテクティングの基本と階層化・ビュー

システムズ・エンジニアリングの基本文献である「国際システムエンジニアリング学会ハンドブック」¹⁰²は、システムを「定義された目的を成し遂げるための要素(*elements*)の相互作用する(*interacting*)組み合わせ(*combination*)」と定義し、「ハードウェア、ソフトウェア、ファームウェア¹⁰³、人々(*people*)、情報、技術、設備(*facilities*)、サービス、並びにその他の補助要素(*support elements*)を含む」と定義している。さらにシステムの組織・構造を示

¹⁰² 数年に一度の頻度で改訂が進んでいるが、ここでは INCOSE(2010)に拠る

¹⁰³ 通常、読み出し専用メモリー(RAM)に記憶されたマイクロプログラムを指し、ソフトウェアに組み込まれた機能を実行するためのもの。

すシステム・アーキテクチャの定義については、「要素及び下位システムを配置 (arrangement) し、システムの要求を満たすためのそれらに機能を割り当てる (allocation) こと」としている¹⁰⁴。

このような定義にもとづき、保険金支払システムについて考察を巡らせれば、保険金の請求どおりの支払を基本業務の第一とする保険会社において、保険商品の開発、募集、契約、保全、査定及び支払へと一貫して続く業務工程は、保険金支払のシステムであり、その工程の組織・構造及び機能は保険金支払のシステム・アーキテクチャに該当する。ここで論じている保険金支払のシステムは、保険会社の支払部門内にあり、保険金等支払事由が被保険者に発生して保険会社に支払請求が行き、査定を経て保険金等支払が行われるまで機能する機械または人力によるシステムよりも広い業務工程を含んでいる。

システム・アーキテクティングとは、システム・アーキテクチャを設計することである。巨大で複雑なシステムを設計する場合、システム設計の際にそのシステムに対する要求は何なのかということ自体が捉えにくくなることがあり、この場合にはシステム設計上の予め定められた枠組みであるアーキテクチャ・フレームワークが準備される。このアーキテクチャ・フレームワークの実質的な世界標準はいくつか存在するが、その中で大規模システム設計に特に広く活用されているものとしては、1987年に米国の情報技術者により公開された複雑なシステムの具体化ツールであるザックマン・フレームワーク (Zachman Framework) を嚆矢¹⁰⁵として、米国電気電子エンジニア学会が定める IEEE1220、米国国防総省が定める DoDAF、米連邦政府の定める FEAF (Federal Enterprise Architecture Framework)、日本においては、各府省情報化統括責任者 (CIO) 連絡会議事務局 (2004) の指針などが挙げられる。

この方法論を具体的に援用し、個々の社会事象の解決のために解を導く方程式となるのがシステムアーキテクチャ・フレームワークである。元来はモノ作りや情報システムの構築の現場で専ら活用されてきたこれらのフレームワークを個別の情報通信プロジェクトだけでなく、プロジェクトが複合した大掛かりな事業、軍隊や企業の組織改編などの組織再編、政府組織の統合・改革などに活用することが近年増えた。企業や政府の組織の大規模改編に適用されるシステム・アーキテクチャは、企業アーキテクチャ (Enterprise Architecture: EA) と呼ばれている。

システム・アーキテクティングの世界標準を総覧した場合、システム・アーキテクチャの設計に当たって、特に重要概念として挙げられているのは、Maier and Rechtin (2002) 及び白坂成功 (2009) などによれば、「階層化」 (layered) 及び「ビュー」 (view) の2つであると理解される。以下にそれらの概要を述べる。

2.4.2 階層化

¹⁰⁴ INCOSE (2010:7) 「システムエンジニアリングの定義」による。

¹⁰⁵ Jain, R. (2008), *Systems Architecture and Design*, Stevens Institute of Technology, New Jersey, USA, Presentation Materials for Keio University, Japan on December 17, 2008, pp.17 による。

システム・アーキテクチャの設計の重要概念の第二は、階層化(layered concept)である。階層化とは、システムを上位のサブシステムから下位のサブシステムへと複数の階層構造にすることであり、システムズ・エンジニアリングの重要概念のひとつである。

システムを主要な機能または過程に沿って下位のシステムに階層化して設計していくことは、システム設計を効率的かつ漏れがないものにする。Shirasaka (2009)は、システムズ・エンジニアリングの有力な標準である IEEE1220¹⁰⁶及び DoDAF (Department of Defense Architecture Framework)が、いずれも階層化によるアプローチを採用していることを説明している¹⁰⁷。

白坂成功 (2009)は、アーキテクチャ設計の一般的手法のひとつとしてさらに、機能フロー図法(Functional Flow Block Diagram: FFBD)を挙げる。FFBD においては、システムに要求される機能の流れを、階層化によって分解していくことが基本とされる¹⁰⁸。

例えば、保険金支払いシステムにおける階層化としては、業務過程のフローに着目して、支払のための査定システムを内勤職員による書類チェックの下位システムと社医による添付診断書の医的審査の下位システムに細分化していく、またはステークホルダーの機能や行動に着目して、保険募集人の顧客への商品説明のシステムを、保険募集人が商品説明をするインセンティブの下位システムと商品説明をしない場合の制裁の下位システムに細分化していく、などの手法が想定される。

2.4.3 ビュー

ビュー(視点)の構築は、アーキテクチャ・フレームワークの基本構造を作る上で最重要の着眼点のひとつとされている。それは、どのような視点(ビュー)でシステムの要求分析を行っていくかがシステム設計で決定的とされるからである。それゆえ、クレメンス他(2003)は、「アーキテクチャは、関連するビューをまとめ、1 つ以上のビューに適用する設計書を追加し文書化したものである」¹⁰⁹と定義している。さらに同書は、このビューの考え方を「アーキテクチャ設計書の最も基本的な原則」¹¹⁰としている。

ビューのまとめ方について DoDAF は、アーキテクチャを 4 つの視点(ビュー)から要求分析するところに特徴がある。その 4 つのビューとは、a. 誰がどのような運用を行うかという「オペレーショナルビュー」、b. どのような特性を持ったシステムになるかという「システムビュー」、c. どのような技術標準や特性を具備するかという「テクニカルビュー」、d. 左の a.~c.以外のすべての視点を表す「オールビュー」である。そしてこれら 4 つのビューの

¹⁰⁶ IEEE は The Institute of Electrical and Electronics Engineers (米国電気電子エンジニア学会)の略であり、同学会が定めるシステムエンジニアリング標準を指す。

¹⁰⁷ Shirasaka (2009)の”Our Approach To Find Out View Points”による。同論文は社会システムの分析に適したビューの設定を捜し求める過程で、IEEE1220 及び DoDAF のビューが階層構造(layered structure)を持つことに注目している。

¹⁰⁸ 白坂成功 (2009)の「アーキテクチャ設計プロセス」の項中、「設計手法 1: FFBD」による(<http://se.rdy.jp/FFBD.html>)による。

¹⁰⁹ クレメンス他(2003:15)

¹¹⁰ クレメンス他(2003:15)

下の階層にそれぞれの成果物が作業の順序として定義されている。

しかしシステム・アーキテクティングに際してビューとして何を選択するかについては、DoDAF が前述の 4 つのビューを採用しているからと言って、ア priori にその 4 つのビューを使用しなければならないわけではない。システムのステークホルダーの求める要求がアーキテクティングの対象となるシステム毎に異なり、ステークホルダーも組織やプロジェクトによって多様であり得るからである。

あるシステムのアーキテクティングに当たり、多様な利害関係者の求める情報ニーズの違いに着目しつつ、どのようなビューを立てるべきか候補を挙げて選択するやり方は、システム・アーキテクティングの標準的な手法とされている¹¹¹。

2.4.4 社会システムのアーキテクティング

Maier and Rechitin (2002)は、社会システムのうち、弾道ミサイル防衛、航空運送、Eメール、情報ネットワーク、福祉保健サービスの提供など人々の集団のシステムへの参加がそのシステムのアーキテクチャとデザインに顕著に影響を与えるものを、社会技術システム(Sociotechnical System)と定義¹¹²し、システム・アーキテクティングの社会システムへの適用の方法論を論じている。同書は「システムズ・アプローチ、目的志向、モデリング、検証、及び洞察と、社会技術システムの基礎はすべてのシステムと何ら変わることはない」¹¹³と述べる。

他方で、社会技術システムのアーキテクティングを行う際の社会経済学上の洞察として、システムが「自己矛盾を来たさない解(self-consistent set)」であるためには、システムが経済的に成功するよう、そのシステム・アーキテクティングの際に「4 つの誰が(the four whos)」と呼ばれる質問が投げかけられねばならないとする。その質問とは、「誰が便益を受けるのか(who benefits?)、誰が費用を負担するのか (who pays?)、誰がシステムを提供するのか(who provides?)、それが適切な場合には誰が損失を蒙るのか(as appropriate, who loses)」、という 4 つの質問である。

実は、この「4 つの誰」の質問は、システム・アーキテクティングの標準的手法であるステークホルダーの一覧とビューの候補の作成過程に他ならない。「4 つの誰」の「誰」はステークホルダーを探し出す過程であり、そのあとの 4 つの動詞は、そのステークホルダーがどのような視点(ビュー)を重視しているのかを探し出す過程に当たるからである。

¹¹¹ クレメンス他(2003 :327) は、「適切な一連のビューを選択するためには、ソフトウェア設計書を頼みにしている利害関係者を明らかにしなければならない。また、利害関係者の情報ニーズを理解しなければならない」と指摘している。さらに同書は、プロジェクト管理者、顧客、保守担当者などの利害関係者の一覧と、候補となるビュー(モジュールビュー、割り付けビュー、通信プロセスビューなど)の一覧をマトリックスについて情報ニーズの評価を行い、その上でビューを選択することを勧めている。

¹¹² Maier and Rechitin (2002: 77)による。なお同書は社会技術システムの定義について、明示的にはシステム設計への大規模社会参加に求めており、歴史的には大聖堂、ダム、都市の建設などの大規模公共工事がそれに当たるとしている。他方、通貨や金融など「目に見えない」システムは理由の記載なく社会技術システムの例示から除かれている。したがって、同書は基本的には「目に見える」モノ作りのシステム及びサービス提供のシステムへのその応用例について論じていると解釈することができ、本稿で論じている社会中枢システム(Socio-Critical System)の領域とは同じではないと判断される。

¹¹³ Maier and Rechitin (2002:78)

Maier and Rechitin (2002)は、社会システムのアーキテクティングの適用可能性は他のシステムと何ら変わるところはないと述べつつ、社会システムのアーキテクティングには他のシステムに比べてビューの選択が大きな意義を持つことを示唆していると解釈できる。この点において、Shirasaka (2009: 1-2)は、システム・アーキテクティングの方法論を広義の保険金支払システムに拡張することを試みている。同論文はシステム・アーキテクチャの重要概念であるビューと階層化を軸に、広義の保険金支払システムを顧客が保険金を正しく受け取るという目的を実現するための多層アーキテクチャを構築する。

2.4.5 社会システムの多重ビュー・アプローチ

社会システムにシステム思考を適用するためには、社会システムの要素と下位の要素を描写する階層化された視点モデル(layered view point model)が必要とされる。このモデルは前述された階層化とビューをモデルに入れ込んだ手法である。以下のこのモデルを用いる。

チェックランドは社会システムを人間活動の視点から捉えている。したがって、社会システムは人間活動というビュー(視点)で見られたシステムということになる。

次の手順として、人間活動に不可欠な下位の機能を考える。チェックランドはこの下位の機能について「構成された抽象的全体」、すなわち社会全体のコンテキストで初めて意味を持つ人間の活動や相互作用を当てはめ、それを「ホロン」(Holon)と呼んだ¹¹⁴。したがって、人間活動のビューの下位の階層に、このホロンのビューを置くことができる。そして人間活動のビューの上に載っている社会システムにおいて役割、規範及び価値と呼ばれている3つの要素は、その下位階層のホロン・ビューでは、さらに社会的な関係に焦点を当てられた3つの新たな要素である、①外部性、②ミッション・クリティカル性、及び③信頼性に置換される(図1補.3参照)。

2.5 社会中枢システムの3つの要素

社会システムを社会エンジニアリングの対象として取り上げる場合、そのシステムのありようがいずれも公共的問題にかかわる問題であることは、食の安全、保険金不適切不払いまたは公的年金の記録照合問題が大きな社会的事象となっていることから明らかである。

このシステムがいかほどの公共的問題にかかわっているのか、つまりはその公共性を測り、社会システムエンジニアリングの対象として取り上げる際には、前節の多重ビュー・アプローチにより、社会システムの3つの要素(役割、規範及び価値)と人間活動のビューを、さらに下層のホロン・ビューへ視点の掘り下げを行った上で、社会システムにおける人間と人間のインターフェイスの要素に置換することが必要である。

社会システムの3つの要素である役割、規範及び価値は、ホロン・ビューでは、①外部性、②ミッション・クリティカル性、及び③信頼性に置換される。

¹¹⁴ Checkland and Scholes (1990:26)

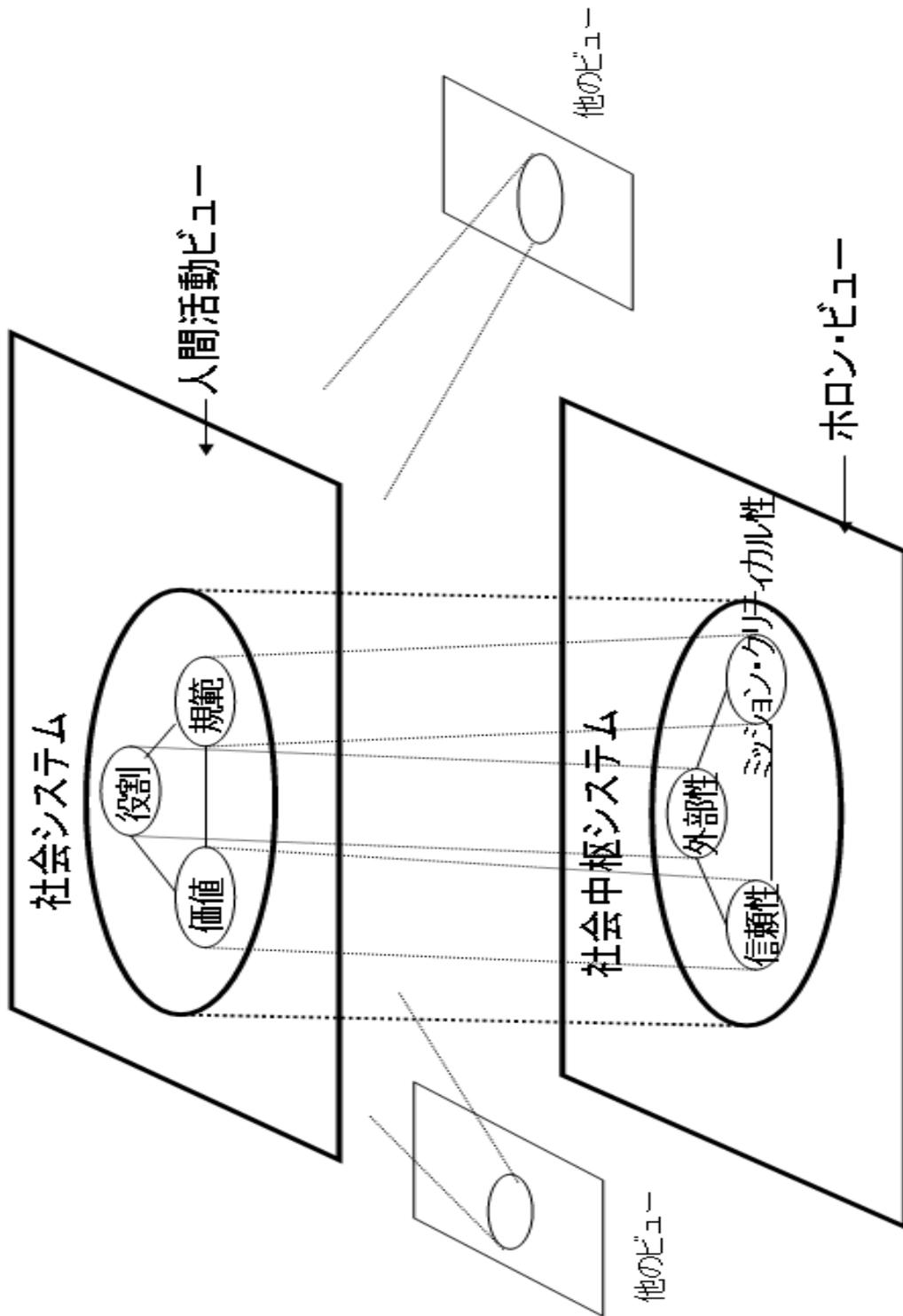


図 1 補.3 社会システムと人間活動ビュー、社会中枢システムとホロン・ビューの関係

2.5.1 外部性(Externality)

人間活動ビューにおける社会システムの要素のひとつである「役割」は、ホロン・ビューで「外部性」という要素に置換される。外部性は外部経済性、ネットワーク外部性、外部不経済性などの概念として、経済学や IT などの領域で知られている。社会システムの変動により、広範な影響が社会に及ぶかどうかの基準である。社会システムが要素として外部性を有することは人間同士のインターフェイスの要素として重要である。

金融システムの例で言えば、1998 年の北海道拓殖銀行や山一証券の破綻が日本の金融システム全体に対する内外からの深い不安を生起させたように、金融機関の破綻は単に当該金融機関に対する懸念のみならず、その金融機関が属する金融システム全体への信頼を動揺させる。これは金融システムが強い外部性を持つからであり、金融監督当局が参入規制や健全性規制により強い介入を行う権限を付与されているのは、金融システムが持つ強い外部性に着目しているからに他ならない。

2.5.2 ミッション・クリティカル性(履行確実性)(Mission-Critically)

人間活動ビューにおける社会システムの要素のひとつである「規範」は、ホロン・ビューで「ミッション・クリティカル性(履行確実性)」という要素に置換される。ミッション・クリティカル性とは、システムが機能を求められたときに休みなくかつ失敗なく機能することである。ミッション・クリティカルの有無とは、その社会システムがミッション・クリティカル性を有するかどうか、すなわちいつでも求められたときに履行確実であるかの判断である。

金融システムの例で言えば、銀行預金から現金を引き出す際に利用する現金自動受払機(ATM)のシステム、中央銀行や金融機関相互の債権債務関係を清算する決済システムなどは、履行確実性を常時求められるシステムの典型である。これらのシステムが不具合により稼働不能となることは、社会に大きな混乱と不便を巻き起こすことになる。

2.5.3. 信頼性(Reliability)

人間活動ビューにおける社会システムの要素のひとつである「価値」は、ホロン・ビューで「信頼性」という要素に置換される。社会システムが社会に対して価値を何か創出するとすれば、それは人間同士のインターフェイスにおいては、社会のステークホルダーにとって信頼を醸成することと理解される。この要素は通常、社会システムが信頼するに足る技術的側面を有しているかどうかにより、判断される。信頼性とは人間と技術の組み合わせにより達成される。

金融システムの例で言えば、金融行政や業界の対応が顧客の信認を得るだけの価値を創出できるかどうかで判断される業務、すなわち個々の事務フローや苦情対応、顧客サービスの向上などが典型とされよう。他方、ある金融機関に対して顧客が持つイメージやある

国の金融システムに対する信認などは、直接の操作や制御が及ぶ客体とは通常認識されない。これらは個々の金融機関の業務や健全性の改善が積み上げられていった結果として、顧客に認識されるものである。

2.5.4 社会中枢システムの定義

上記の3つの要素を有する社会システム、すなわち外部性、履行確実性及び信頼性をともに要素として持つシステムを本論文において以下、「社会中枢システム(Socio-Critical System)」と呼ぶ。

社会中枢システムとは、集団または全体の行動、機能または構造である社会的事実の相互作用の要素を組み合わせた体系である社会システムから、外部性が大きく、かつ履行確実性を要求され、かつ信頼性を求められるシステムと定義される(図1補.4参照)。

国際通貨、金融、政治外交、及び安全保障などは、この3つのテストに合格する社会中枢システムと定義されよう。他方、ある家族における愛情の交換のシステムや、文化活動のシステムは社会中枢システムではないと観念されよう。もちろん、社会中枢システムの類型に入れられるシステムは、時代により、または文化や国の違いによっても異なるであろう。例えば、フランスにおいては映画振興などを通じてフランス語の伝統を他言語に対して守ることは、行政が関与する重要な活動領域と観念されている。この場合、映画製作及び流通システムはフランスにおいては社会中枢システムとなり得る。それは、とりわけ先進国政府の行政においては、国民の文化生活に対する要求水準が高いことから、文化やスポーツ振興政策の推進の持つ意義が高いからである。とりわけ、フランスのように自国を文化国家としてこれまで位置づけてきた国家では、社会中枢システムの相当な部分を文化システムが占めることは決して奇妙なことではない。

社会中枢システムに具体的にどのような社会システムが入り得るのか、については、上記の3つの要素が十分条件となっても、必要条件としては、それぞれの時代において社会的にどのような公共的活動が行政当局に求められるのか、という命題から離れられない点に実は留意が必要である。例えば、2006年に成立した「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に基づき、公共サービスを国民に提供する主体として官民のどちらがよりコストパフォーマンスがよいのかを仕分けする、いわゆる市場化テストが国の施策として行われている。官民競争入札の実施を軸とするこの市場化テストの試みでは、国による無料職業紹介であるハローワーク事業、登記の証明事務などが民の事業主体によって担われるべき事業に分類され、社会保険庁や文部科学省関係の他事業についても市場化テストの実施が進捗しつつある¹¹⁵。

行政当局が社会的事象に関与するルールである法令について、Nonet and Selznick (1978)は、①抑圧的権威の召使としての「抑圧的法(repressive law)」、②抑圧を馴致し自己自身の

¹¹⁵ 内閣官房規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改訂)」平成18年3月31日閣議決定による。

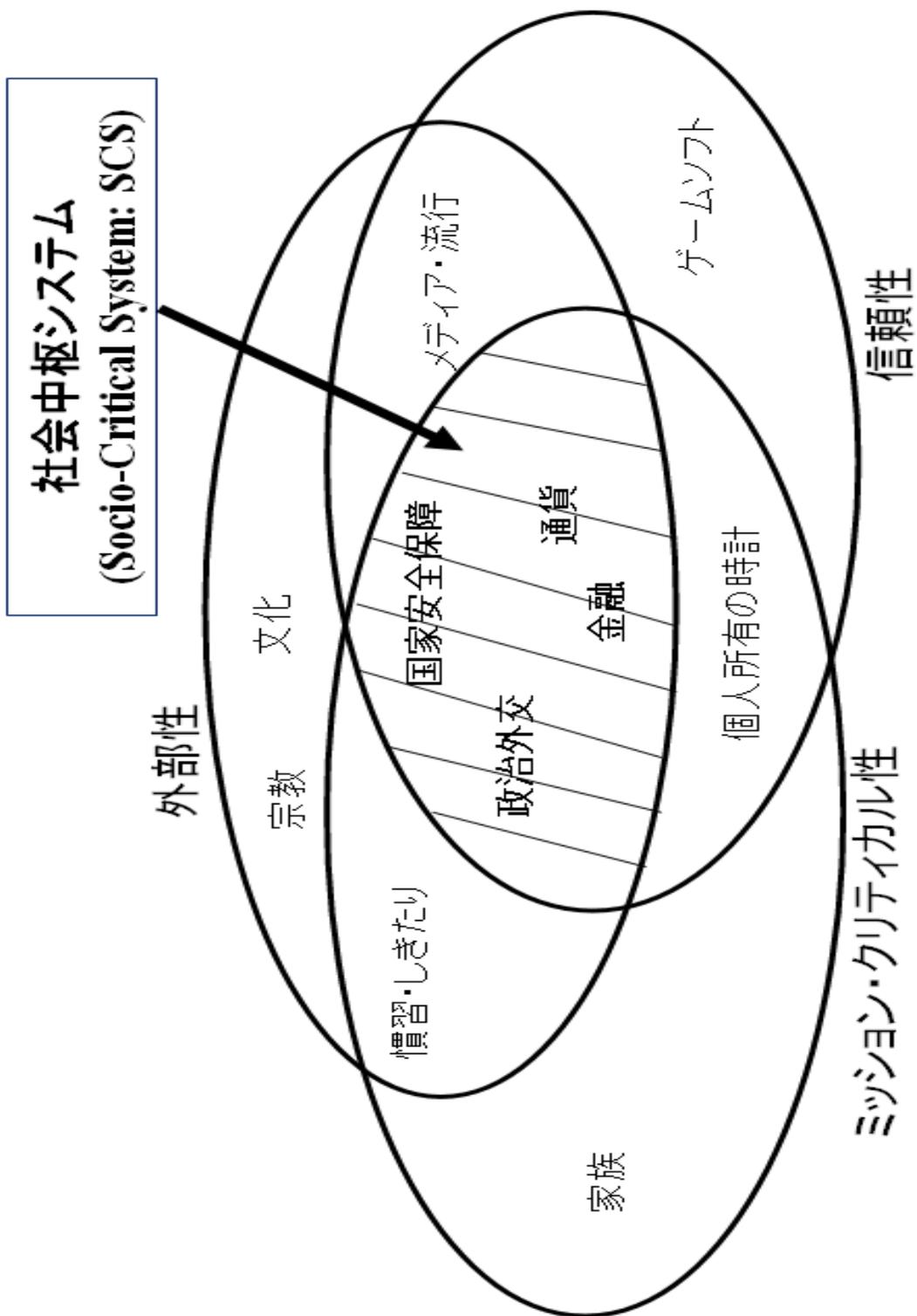


図 1 補.4 社会中枢システムの 3 つの要素

完潔性を護る分化した制度としての「自律的法(automotive law)」、③社会的必要や願望への応答を容易にする「応答的法(responsive law)」、の3つの類型に分類した。そして、現代社会の高度の法規範的要請に応えるためには、応答的法による統治が必要と説いた。そして応答的法に典型的な機能は公的諸目標の達成の手段である規制であり、行政法にその発揮が求められるとしている。さらに応答的法は正義の追求にその大きな制度的能力を発揮するとしている。

西尾隆 (1998)はこの応答的法の社会的役割を、日本の行政府の戦前・戦後の発展段階に応じて、①抑圧的政府、②(特殊日本的文脈の中での)自律的政府、③応答的政府の3つの発展段階に分類している。そして日本で戦後急速に進んだ都市化・産業化などの社会経済環境の変化により、今や行政府の責任領域の重心は戦前の安全保障、そして高度経済成長期の産業化から、環境や福祉などの生活管理機能へシフトしているとする。そして現代における行政府への主たる問責の契機は不作為などの不適切行政とされる。(OECD,1996)は「応答的政府(Responsive Government)」こそ、先進国政府の行政に求められる中心的役割であるとの分析を行っている。

応答的(responsive)とは、国民の要求に対応する行政決定について、行政主体が責任を持ち(responsible)、かつその責任の自らへの所在を明確にする(accountable)ということの意味する。行政理論ではマックス・ウェーバーによる官僚制の専門性分析から、応答性の分析へと研究の動向が向いてきた。伊藤大一(1980)はウェーバーの著作の再解釈から説き起こし、日本型官僚制の専門性の淵源を社会から遊離した自律性と異質性に求め、それを西欧型官僚制の社会との同質性の希求につながる応答性と対置している¹¹⁶。

日本においてもリスク社会が高度成長期後に本格的に到来したことから、応答的政府の役割が増大している。

その文脈において、1990年代以降急速に日本で発達した保険をはじめとする金融による国民のリスクカバー機能の大きさに鑑みれば、保険金等が約款どおり適正に支払われないという不払い・支払漏れの問題は確かに保険監督当局の大きな不作為を問われかねない大きな行政課題であり、保険金が適時適切に支払われるシステムを社会中枢システムとして再構築するため、行政処分をはじめとする行政関与が必要とされることになる。

2.5.5 社会中枢システムと公共性の関係

しかし、この社会中枢システムの定義は結果的に、公共政策学が伝統的に分析対象としてきた問題範囲と重なる可言えよう。例えば宮川公男 (2002)は、公共政策の定義を「社会全体あるいはその特定部分の利害を反映した何らかの公共的な問題について、社会が集団的に、あるいは社会の合法的な代表がとる行動方針」¹¹⁷であるとし、原則というよりは行動方針であり、行動は政府だけでなく、社会的な次元を含む集団的なものとしている。

¹¹⁶ 伊藤大一(1980)、特に pp.3-67

¹¹⁷ 宮川公男(2002: 92)

公共政策学の通説的な社会システムの分類では、①原則として自由な経済活動である市場システム、②政府の活動領域である公共システム、さらに③市民ニーズの充足を目指しボランティアや慈善団体などが活動する、営利にもとづく市場システムでも政府が独占する公共システムでもない、いわゆる「第3の道」の社会システム、に3分されるとする¹¹⁸。しかし市場システム、公共システム及び「第3の道」の社会システムとも、社会中枢システムの上記3つの要素を具備している事例は多いと見込まれる。したがって、これまでは対立概念として理解されることの多かったこれらの3つのシステムが、公共性の問題として、社会中枢システムという単一で概念で、社会システムエンジニアリングの方法論により分析されることが可能となる。この「公共性」は社会全体の問題として個人の利害を超えて把握される特質であり、国家が活動を独占しているいわば狭い「公」領域を指しているのではない。そこで問題とされるのは、当該社会システムの社会の成員にとっての不可欠性であり、システムが失敗したときに成員が共通して被る被害の大きさである¹¹⁹。

2.6 保険金支払いシステムの社会中枢システムとしての意義

保険金支払システムは、前述の社会中枢システムが有する3つの要素、すなわち外部性、履行確実性、及び信頼性をすべて有していることが求められる。

社会システムとしての保険金支払システムは、人間活動ビューの上で、①役割=保険者、②規範=保険金を適正に払う、③価値=安心の提供、という3つの要素を有している。そして、社会システムが、人間活動ビューからホロン・ビューへとビューの階層を下りていくに従い、社会中枢システムとしての保険金支払システムに視点が変わり、①の役割/保険者、②の規範/保険金を適正に払う、及び、③の価値/安心の提供、という人間活動ビューの3つの要素の組み合わせは、ホロン・ビューでは、①'外部性/公共財としての保険、②'ミッション・クリティカル性(履行確実性)/支障なく保険金を払う、③'信頼性/契約者に信頼を与える、という要素の組み合わせへと置換されるのである。(図1補.5参照)

保険契約が成り立つためには保険契約者が集団として大数の法則が成り立たねばならない。保険数理の基礎は数学の確率論であり、死亡保険であれば契約者集団の死亡率、自動車保険であれば付保対象自動車の事故率が安定しなければ収支が相等するような保険料の計算が不可能になる。大数の法則とは、母集団が大きくなればなるほど偶然性に支配される余地が少なくなり、ある事象が発生する割合が一定してくるという数学の原理である。保険とは「大数の法則を活用したリスクシェアリングの枠組みに他ならない」¹²⁰。

このことは集団の構成なくして保険契約は成り立たないことを意味し、保険の機能そのものが強い外部性を前提にしていることがわかる。また保険支払システムによる被保険者

¹¹⁸ Giddens (1998)

¹¹⁹ 飯尾要(2004a),(2004b)は、国家が経済や行政活動の独占的主体となる「狭義の『公』」、及び必ずしも国家が活動主体になっていなくとも、その活動による便益があまねく成員に及ぶ「広義の『公』」の2つの概念の違いを論じている。飯尾は公的主体が活動を独占すべき分野として、経済・行政活動とそれによる便益の享受が自己同一的であることという要件を挙げているが、本論文では、公共性の認識と主体の自己同一性に相関を見出していない。

¹²⁰ 出口治明(2009: 24)

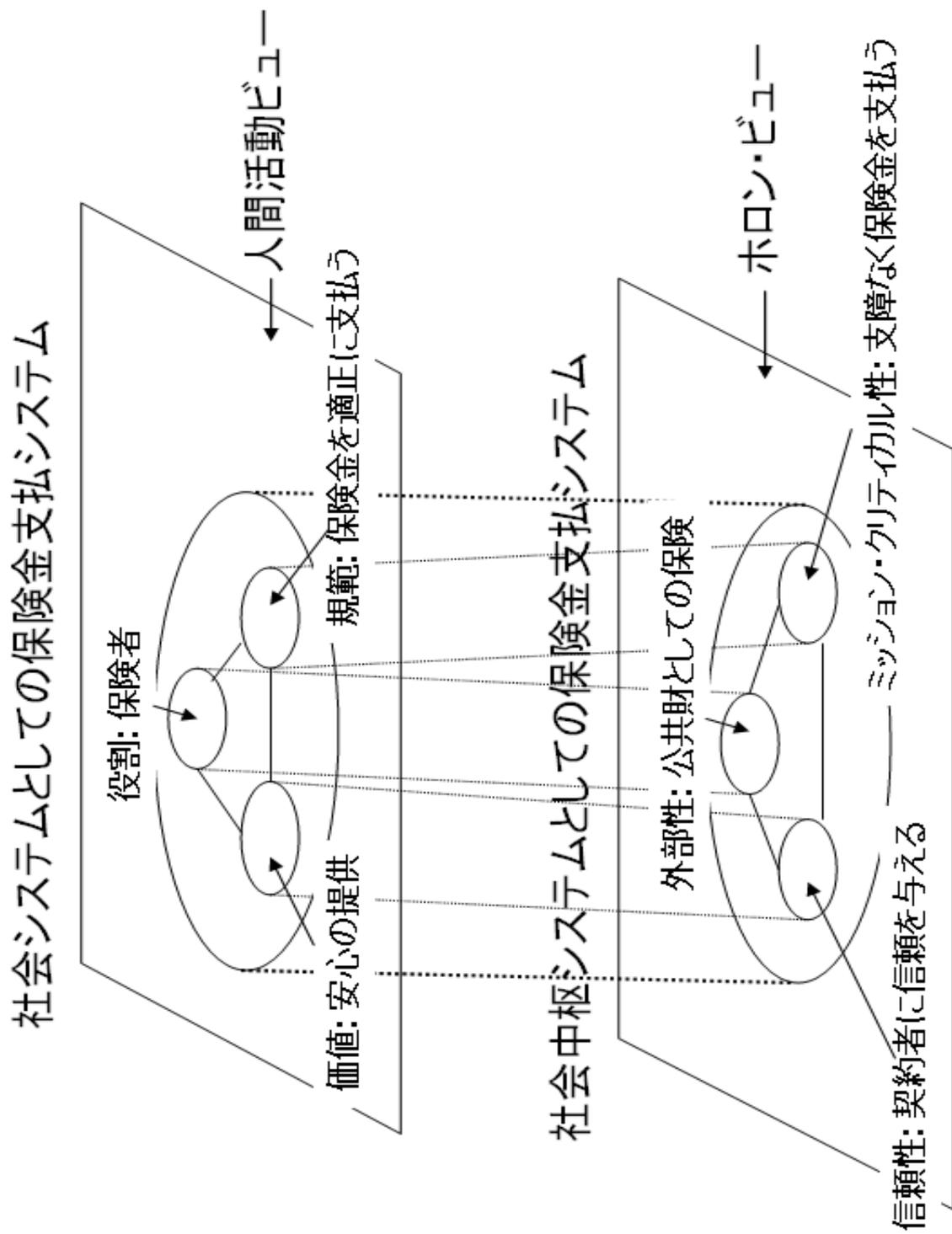


図 1 補.5 社会中枢システムとその階層化された要素

個々の不時の備えが社会にもたらす安心・安定機能は、別の外部性が成立していることを示している。

被保険者は偶然の事故や不時の疾病死亡の際には保険金等が必ず支払われることを、保険契約にもとづく給付として期待している。したがって、履行確実性を常に要求されている。

また、日本の生損保が取り扱う保険種類に関する保険金支払システムは、民間の営利会社である保険会社によって営まれており、保険金が不時の事故時にきちんと支払われるという保険への信頼なくして、保険会社の業務は成り立たない。

保険の基本機能は、「全加入者の拠出金で築き上げられた基金から不幸な少数者に補償することによって、被保険者の金銭的損害を保険共同体の全体に分散すること」¹²¹であり、「産業革命以降、経済的自由主義と工業化の時代となった欧米では、19世紀初頭以来」「種々の保険需要に応じうる、多くの保険部門を形成」し、「現代的保険事業は、この世紀において開化」したのであった¹²²。たしかに、保険という仕組みは近代産業社会を合理的に生き抜く経済人にとって、リスク分散のための必須の道具であり、社会的拠りどころである。大塚久雄は、デフォーが近代的産業社会の描写の寓話として書いたロビンソン=クルーソー物語を引用し、無人島に漂着したロビンソン=クルーソーが雨に一度に濡れてすべて駄目にならぬよう、貴重な火薬を数か所に分散して保存することで保険をかけたエピソードから、近代産業社会における保険の中核的意義を説いている¹²³。

また保険金支払システムは社会中枢システムであることは、日本の保険会社に関する法規範である保険業法の規定にも裏書されている。すなわち保険業法第1条は保険業の公共性を規定し、また保険業法の他の規定において保険会社の参入は免許制という強い規制をかけており、さらに財務健全性や業務運営の適切性について幅広くプルーデンス規制をかけている。このことは、保険金支払システムは日本の金融監督法体系の中でも強い公共性が要求されている分野であることを示している。

さらに保険商品が他の金融商品にない特性を備えていることが、保険金支払システムをより複雑かつ運営しづらいものにしてしている。保険金支払は契約時から遠い将来であるのが通常である。また主契約と数多くの特約があり、商品性も複雑である。さらに保険数理という専門知識を要する商品設計となっている。したがって専門知識を持つ専門家を多数擁する保険会社とそうではない個々の契約者の間には、情報の非対称性が発生しやすい。さらに、契約から契約管理、そして保険金支払という長年にわたる複雑かつ多段階の支払に向けての社内工程は、保険商品そのものの契約者に対する可視性を大きく減じる主な要因である。これらの複雑性と情報の非対称性は、公共財提供維持のための公的介入の根拠のひとつ足り得る。

以上を総括すれば、保険金支払いシステムは現代のリスク社会において不可欠の社会中枢

¹²¹ ハンセル (1995: 6)

¹²² 大林良一 (1971:72)

¹²³ 大塚久雄 (1977: 41-44)

システムであり、公共財としてその不具合のないように維持する必要性が社会のステークホルダーから要請されているシステムと考えられる。

第2章: 不払い・支払漏れ問題への公的関与の制度的枠組み

1. 問題の所在

本章では、保険会社と契約者が保険契約を締結し、保険金支払事由に当たる場合に保険金を支払うという民間当事者同士の契約の不履行の問題に、保険規制監督当局である金融庁がなぜ、そしてどのように関与することになったのかについて、金融規制監督行政の意義から説き起こし、その類型分けを行った上で、行政の民事への関与の二つの大きな形態である制度の事前構築及び執行の仕組みの組み合わせのパターンを加味しつつ、歴史的な考察を行う。

具体的には、もともと保険業法という1939年以来実質的に変わらない規制監督の体系を持った法律の規定に、その執行が合理的と判断される場合には行政処分を躊躇しないという金融規制監督行政が2005年以降組み合わされたのはなぜか、そして金融庁の不払い問題への積極的な関与を用意した土壌は何だったのかについて分析する。

さらに金融庁の行政処分の執行方法及び内容について、保険監督法制及び法執行体制、そして日本の裁判外紛争処理システムの現状から背景を俯瞰する。そして本件に関するわが国当局の取り組みが他の先進主要国の保険規制監督行政のスタイルと大きく違っていること、及び違わざるを得なかった事情を、第3章での米国、英国、及び独仏を中心としたEUの保険規制監督行政との比較とともに明らかにする。

2. 分析の視角及び金融規制監督に関する先行研究

2.1 金融規制監督の意義

銀行、保険及び証券など民間会社が営む金融サービス業の業務に、金融当局が公権力を以て関与または介入するには、関与・介入の正当性が存在しなければならない。この正当性は金融規制監督の意義から発生する。すなわち、金融当局という公権力行使の主体が金融規制監督の名の下において、本来は契約の自由を謳歌すべき金融サービス業者と顧客の間の「民-民」の金融サービス供給の契約の内容や供給の様態に関与・介入を行うに足る正当性の根拠が、金融規制監督の意義である。

金融規制監督の意義については大きく分けて次の2つの立場がある。

2.1.1 金融市場全体のリスク重視

ひとつの立場は金融市場全体にかかわるリスクの軽減を重視する立場である。金融市場全体にかかわるリスクとは、個別金融機関の破綻が金融システム全体に波及するリスクとなるシステムック・リスク(systemic risk)、大規模金融機関が保有する市場情報の量で他の金融機関や顧客を圧倒し、競争上有利な立場に立とうとする情報の非対称性に関するリスクなどである。例えば、この立場に立つDavis and Green (2008)は主に銀行を念頭に金融規制監督の意義として次の3つを挙げている。

- ① システミック・リスクの発生を防ぐため、銀行の健全性に対する監視を行う。
- ② 金融市場には情報の非対称性が存在し、銀行が顧客に対して情報の寡占により優越的な地位を乱用するおそれがある。それゆえ、情報の非対称性を顧客の側に立ち是正するため、当局が銀行の業務行為に介入する。
- ③ マクロ経済情勢の変動や大きな企業破綻との関連で、金融市場全体の安定を図る。

しかしこの分類では①と③の区分が明確ではない。特に①のシステミック・リスクと③の金融市場全体のリスクとの区別はつけ難いとの問題点が指摘され得る。

2.1.2 個々の金融機関の健全性重視

もうひとつの立場は、個別金融機関の財務及び業務の健全性を重視し、その集合問題として金融システム全体のリスクを考える立場である。例えば、この立場に立つ Goodhart et al. (1998) は、金融規制監督の意義について、1990年代後半に大規模金融機関の破綻や大きな金融市場の不安をそれぞれに経験した当時の各国中央銀行関係者の議論をまとめている¹²⁴。同書は公共規制一般の意義として、a. 供給者の独占的な搾取から顧客を保護すること、b. より小さく、情報をより与えられていない小売分野の顧客を保護すること、及び、c. 市場システムの安定(systemic stability)を担保すること、の3つを挙げたあとで金融市場の文脈に即した検討を行い、以下、3つの金融規制監督の意義を挙げている。

- ① 大きな金融機関が圧倒的な競争力を用いて市場の独占または寡占を図ろうとすることに対して、顧客との公正取引の観点から規制監督を行う。
- ② 個別の金融機関が財務健全性を損ない破綻して顧客の預金や預かり資産を毀損するおそれがある場合、あるいは不適切な業務運営を行って顧客に損害を与えるおそれがある場合に、個別の金融機関の財務や業務に介入し、顧客保護を図る。
- ③ 金融機関の破綻が連鎖し、決済システム等を通じてそのリスクが伝播することを防ぐため、健全性規制(prudential regulation)を行う。

この分類の難点は、②において、個々の金融機関の財務健全性に関する規制と業務適切性に関する規制の意義を同じとしている点にある。財務健全性に関する規制は、金融機関が不適切な財務運営を行って破綻した場合には預金保険など公的保険により個々の顧客を救済するか、あるいは金融機関が大きすぎてつぶせない(too big to fail)場合には預金保険によるカバーの範囲を超えて金融当局が当該金融機関の救済に乗り出す、そのいずれかのコストを事前に軽減するために講じて置かれる規制である。他方、業務運営の不適切性は直接個々の顧客との金融サービス契約の履行に関連するものであり、むしろ問題の発生の形

¹²⁴ Goodhart et al. (1998:4-9)

態としては不適切な説明による高リスク商品の販売など、①で挙げられている情報の非対称性と寡占の問題と理解されることが多い。

2.1.3 金融監督規制の意義の再整理

上記のような金融規制監督の意義をめぐる 2 つの立場の違いについては、どちらかの立場のみに立った検討を行う必要は必ずしもないと考えられる。なぜならば、金融市場の取引は例えば決済や資産運用取引など、金融機関同士が大規模かつ即時に取引を行うという特質、さらに顧客と業者の情報の非対称性が他の産業に比べて取引地位の優位性に与える影響が強いという特質、の 2 つの特質を備えており、個々の金融機関の財務健全性や業務の適切性と金融市場全体の円滑な機能発揮にはきわめて近しい関係が認められるからである。

そこで本章での検討を進めていくに当たり、金融規制監督の意義について上記 2.1.1 及び 2.1.2 での議論をまとめ、以下の 3 点に再整理する。

① 個別金融機関の財務健全性の担保

個別の金融機関が財務状況の悪化により破綻に追い込まれるリスクが存在する場合に、預金保険制度の発動や Too-Big-Too-Fail 原則(いわゆる「大き過ぎてつぶせない」という原則)の下での公的資金の投入などにより、預金保険機構や政府などの公的主体が負担することになるコストを事前に小さくしておく。

② 個別金融機関の業務の適切性の担保

個別の金融機関が顧客との金融商品を巡る契約関係の履行において、不適切な業務運営を行い、顧客の利益が損なわれることを防ぐ。このような意義は、個別金融機関と顧客の取引上の地位が対等ではなく、大量の取引のための情報集積が容易な大規模な金融課機関が、情報交換の単位としての規模が極めて小さい個々の顧客に対して、市場取引における情報の非対称性が発生し、その非対称性を利用することで金融機関が顧客に対して優越的な地位を利用した不公正取引を行うインセンティブが強い場合に特に正当とされる。

③ 個別金融機関の問題が金融システムのシステムック・リスクにつながるのを阻止

個別の金融機関の問題、なかんずく財務健全性の問題が金融システム全体の動揺につながることを阻止する。マクロ経済や地政学上のリスクも金融システムとのインターフェイスで意識される。

2.1.4 保険セクターの「特殊性」

本章は日本の保険規制監督行政の歴史的推移を描き、第 3 章はその国際比較を行うこと

を目的としている。よって、2.1.3で再整理した金融規制監督の意義が、保険セクターでの議論にも当てはまるのかどうかについて考察が必要である。なぜならば、金融規制監督の意義を巡る議論はこれまで銀行セクターについて行われてきており、決済支払システム(clearing and payments system)の中核に位置を占め、流動性を不特定多数のカウンターパーティに供給する銀行セクターにおけるシステムック・リスク発生の防止が何よりも重要とされてきたからである。この立場に立てば、決済支払機能や流動性供給機能を通常は有しない保険セクターの規制監督の意義は、銀行セクターのそれとは同一に論じることにはできないことになる。例えば、中央銀行関係者間の議論では、銀行が預金を受け入れて融資を行うという資産変換機能を持ち、さらに決済支払いシステムで相互につながっているのに対比して、保険会社の規制は「保険会社の健全性規制は必要であるが、それはシステムック・リスクの問題から生ずるのではない」のであり、「消費者にとっての情報の非対称性の問題、エージェンシー・コスト、そして、保険契約の長期性や保険契約の価値が契約後の保険会社の業容や行動により決定されるという事実などが、保険会社の健全性規制の一般的事例である」¹²⁵。

しかし銀行規制監督の意義と保険規制監督の意義を同一に論じることにはできないとする伝統的な議論は最近急速に変化している。2007年に発生したグローバルな国際金融危機が各国の金融機関に波及する過程で、伝統的な保険商品のみならず証券化商品等を大規模に取引していた米国の巨大金融コングロマリットであるアメリカン・インシュアランス・グループ(AIG)が実質的に破綻、さらに金融保証保険の提供を専業としていた米国の複数のモノライン保険会社が破綻に追い込まれ、これらの破綻が金融システム全体に与えるシステムック・リスクの拡大が懸念されたという事態が発生したからである。特にAIGの事例においては、銀行だけが特別に金融規制監督上重要であるとの従来の方では金融当局の介入は正当化されなかったであろう。しかし金融コングロマリット化し、カウンターパーティリスクを異なるセクターの金融機関との間でクレジット・デフォルト・スワップ(CDS)に代表される高リスク金融商品の売買を通じて有するにいたったAIGが有するシステムック・リスクが着目され、AIGは2008年9月に米国連邦準備制度理事会(FRB)による850億ドルの融資と米国財務省によるAIG株式の国有化により救済された。

保険会社が有するシステムック・リスクに関する国際的な規制監督枠組みについての議論もグローバルな金融危機への対応策を各国金融当局が議論する中で始められている。例えば、保険規制監督当局の国際機関である保険監督者国際機構(International Association of Insurance Supervisors: IAIS)は、保険会社もシステムック・リスクを有するとし、国際的に活動する保険会社に対する規制監督の共通枠組みの作成に着手することを2010年1月に決定した¹²⁶。ただしIAISは、保険会社は銀行とは異なるビジネスモデルを有すること、保険契約が長期にわたること、及び保険会社の保有する資産負債双方が実物経済のリスクにさ

¹²⁵ Goodhart et al (1998:13-14)

¹²⁶ IAIS (2010)

らされていることなどを挙げて、銀行の有するシステミック・リスクの性質とはやや異なるとしている。

このようにグローバルな金融危機発生後の保険規制監督の意義を巡る議論を踏まえれば、保険規制監督の意義を銀行のそれと異なるものとする必然性には乏しいと考えられる。特に、2008年のリーマン・ショック以降のグローバルな金融危機への対応の中で、銀行セクターとほぼ同様に保険セクターの動揺が金融システムの不安定化をもたらす負の影響が金融当局者の中で意識されており、銀行と保険の金融活動の同質性が強調されている。

したがって本章の検討を進めていくに当たり、これまで銀行を中心に検討されてきた金融規制監督の意義と保険規制監督の意義は本質的には異ならないとの立場をとる。

すなわち、保険規制監督の意義は銀行規制監督と同じく、①個別金融機関の財務健全性の担保、②個別金融機関の業務の適切性の担保、③個別金融機関の問題が金融システムのシステミック・リスクにつながるのを阻止する、という3本の柱から構成される。もちろん、保険契約の長期性や保険会社と契約者の間に存在する情報の非対称性などの保険セクターの特質から、銀行セクターに対比して保険セクターでは、これら3つの意義のうちで②の意義に保険当局の規制監督の焦点が見られる可能性はあるが、その特質は上記3つの意義の数や内容を変えるまでのものとはならない。

2.2 ガバナンスと応答責任: 金融規制監督行政の理念形

前節で検討したように、金融規制監督は①個別金融機関の財務健全性の担保、②個別金融機関の業務の適切性の担保、③個別金融機関の問題が金融システムのシステミック・リスクにつながるのを阻止する、という3つの意義から構成される。しかしそのことは、金融規制監督行政がそのまま①から③の3つの理念形に類型化されることを意味しない。なぜならば、金融規制監督行政が「行政」という公権力行使である以上、3つの意義を根拠にして金融サービスに介入・関与していく際には、介入・関与の様態がさまざまに異なるからである。

その介入・関与の様態を、近年の公共政策における議論を踏まえ、①公共ガバナンス論、すなわち直接のステークホルダーは誰だと想定してその介入・関与は行われるのか、②応答責任論、すなわち行政当局の介入・関与の責任は誰が負うのか、の2軸に整理して論じる。

2.2.1 公共ガバナンス論

1つ目の公共ガバナンス論の軸については、2つの対立概念がある。新谷浩史(2007)は、それらを①国家中心統治(State-Centric Governance)と②社会中心統治(Society-Centric Governance)の2つの軸だとしている¹²⁷。

公共ガバナンス論では、公権力行使の主体と代理人たる行政当局との関係を、企業統治

¹²⁷ 新谷浩史(2007:4-13)

におけるプリンシパル-エージェント理論の応用として考えることが近年増えている。行政当局が付託されている公権力の行使は誰から付託されたものなのか、それは国家からなのか、それとも国家以外の様々なステークホルダーから構成されている社会からなのか、という違いに着目して議論が行われている。この 2 つの統治主体の主体を代理人である行政当局の側に立って見れば、行政の文化(administrative culture)として、①の国家中心統治では法に基づく統治(Rechtsstaat)が何よりの優先課題になり、②の社会中心統治では、①における公益の想定ではなく、社会の多様なアクターの利害関心(public interest)に応えることが何よりの優先課題となる¹²⁸。

金融行政については、金融サービスに行政が介入・関与するのは国家が公益上金融サービスの規制が好ましいと考えるときだけに限定し、厳格な法令やガイドラインなどの前置主義によるのか、あるいは、金融サービスへの介入・関与を社会のステークホルダーの様々な欲求の充足の手段を考え、例えば民間業者の情報交換のハブになるなど法令やガイドライン以外の関与を行うことになるのか、という対比になる。

2.2.2 応答責任論

2 目目の応答責任論の軸については、2 つの対立概念がある。1970 年代以降、英国を嚆矢として先進国政府で進行したニュー・パブリック・マネジメント(NPM)関連の公務員制度改革では、公務員は誰に応答しているのか、それは政治家である所管大臣なのか、それとも顧客である納税者に直接なのか、という論点が議論の的のひとつとなった。田中秀明(2009)はその対立概念の意義を、①応答性(responsiveness)と② 専門性(expertise)という 2 つの言葉の対比により提示している¹²⁹。

1 目目の①応答性とは、ウィルソン-ウェーベリアン(Wilson-Weberian)的な政治と行政の 2 分論を理念形として掲げるとしても、行政における政策立案と遂行の一定部分は、政治性を所詮帯びざるを得ない。そういった前提に立ち、行政が国民または国民の負託を選挙により得た政権の政治家のニーズや要請に対して迅速かつ効果的に応えることを指す。公務員制度の中で応答性を高める手段が政治化(politicization)である。時の政権や国民が喫緊の課題として行政の対応を求める問題に、行政は速やかかつ直接的な対応を行う。したがって、NPM の文脈では応答性はしばしば顧客指向(client-focus)と認識されることになる¹³⁰。

リスク社会と形容される現代社会の中で、金融行政が応答性を求められる事例は多い。例えば欠陥のある金融商品売りつけられた被害者が救済を求める場合、また経済状況の急変により住宅ローンの返済が困難となる借手が急増した場合などがその例である。

2 目目の②専門性とは、特定分野の行政の遂行に求められる高度の専門知識と能力を指す。専門性は行政官のテクノクラートとしての高度な専門知識と能力により担保されるのであり、政治的な要請とは相容れない場合がある。それゆえに専門性は政治的中立性との関連

¹²⁸ Pollitt and Bouckaert (2004: 40-57)

¹²⁹ 田中秀明(2009:1-8)

¹³⁰ Hughes (1994: 235-239)

でしばしば議論される。そして専門性の発揮は省庁の中のヒエラルキー的組織で行われることが通常であるため、専門性、中立性及び行政組織のヒエラルキーはセットとして考えられることが多い。そして専門性を持った行政官の応答先は、国民に直接ではなく、行政組織の長である大臣とされる。

金融行政は金融に関する高度な専門知識と能力を有する行政官により各国とも担われてきており、行政組織の中でもとりわけ専門性重視の色合いが濃い分野と考えられてきた。特に金利の操作や公開市場オペレーションなど中央銀行が所管することの多いマクロ金融政策は、専門性が専ら要求される分野とみなされてきた。

2.3 金融規制監督行政の4つの理念形

2.2.1 の公共ガバナンス論の国家中心と社会中心の対比により形成される軸、及び 2.2.2. の応答責任論の応答性と専門性の対比により形成される軸により 4 象限図を描けば、4 つの金融規制監督行政の理念形は 4 つに整理できよう。そして、それらを第 1 象限から第 4 象限まで順に並べれば、次のように定義することができよう(図 2.1 参照)。

- ① コントロール(統制)指向(Control-Oriented)の金融規制監督行政
- ② コンプライアンス(法令遵守)指向(Compliance-Oriented)の金融規制監督行政
- ③ コンバージェンス(目標集束)指向(Convergence-Oriented)の金融規制監督行政
- ④ コンティンジェンシー(危機管理)指向(Contingency-Oriented)の金融規制監督行政

以下、4 つの理念形の定義及び特質の描写を行う¹³¹。

2.3.1 コントロール(統制)指向(Control-Oriented)の金融規制監督行政

コントロール(統制)指向(Control-Oriented)の金融規制監督行政は、国家中心の公共ガバナンスの下に金融テクノクラートとしての専門性を追求する。2.1.3 の金融規制監督の意義のうち、①の個別金融機関の財務健全性の担保及び③の金融市場のシステミック・リスク伝播の防止という 2 つの意義が強調されることが多く、その中でもとりわけ①の実現に力点が置かれる。

この類型に対応する金融行政の課題としては、金融機関の許認可制にもとづく参入規制や破綻防止のための財務健全性規制とモニタリング、財務健全性の担保のための立ち入り検査などである。財務健全性の担保のために、預金金利の規制や商品性の統制がおこなわれることもある。

この分野では、マクロ経済、金融工学、法律、企業財務、破綻処理及び国際交渉術など

¹³¹ 本章の 4 類型論は、単線の発展論に必ずしも立つものではない。国ごとの歴史文化的な経緯や経済の発展段階、金融の安定度などの違いにより、単線型の発展とならない可能性があるからである。したがって、日本の保険規制監督行政の類型移行パターンについては本章で後述するが、その移行パターンがすべての国の保険規制監督行政の類型移行パターンにあてはまるとまでは主張できないという立場を本論文はとっている。

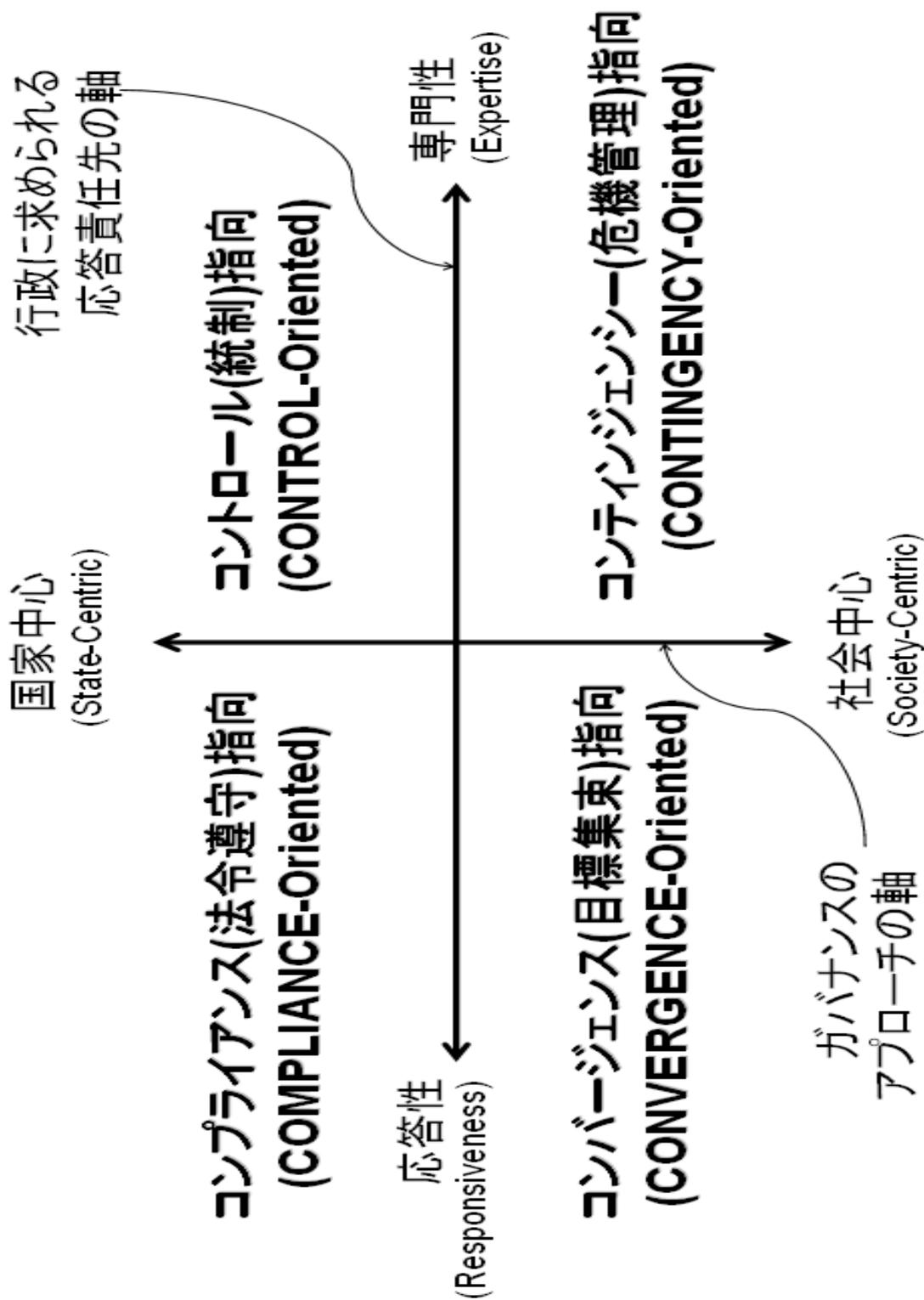


図 2.1 金融規制監督行政の 4 つの理念形

高度の専門知識が行政に要求される。また一般の国民が強い関心を持たないか、あるいは持っても国民の声を集約することが最適で合理的な意思決定をもたらすとは考えられていない分野である。特に個別金融機関の破綻に関する国民一般の様々な見解は風評として取り扱われ、金融規制監督の意義の実現を妨げるものと金融当局者に考えられることが多い。

2.3.2 コンプライアンス(法令遵守)指向(Compliance-Oriented)の金融規制監督行政

コンプライアンス(法令遵守)指向(Compliance-Oriented)の金融規制監督行政は、国家中心の公共ガバナンスの下に行政による国民の声への応答性を追求する。2.1.3の金融規制監督の意義のうち、②の個別金融機関の業務の適切性担保の意義が強調されることが多い。

この類型に対応する金融行政の課題としては、高リスクの投資商品の不適切勧誘による消費者被害、株式のインサイダー取引、保険金不適切不払い・支払い漏れ、貸金業者による法令違反の疑いの強い高金利での融資等であり、関係法令に基づき関係金融機関の行動是正と被害者の救済が早急に求められる。また事前規制として、法令違反を犯さないよう金融機関の内部統制と法令遵守態勢の構築が求められることが多い。

この分野では、情報の非対称性を背景に金融機関が消費者の被害申し立てを抑圧することがしばしば発生するため、行政には消費者の声を迅速かつ集約的に収集するメカニズムの具備が求められる。さらに被害の公正かつ公平な是正のため、既存の金融関係法令の適用または新規法令の立法による国家の法治(*Rechtsstaat*)が行政に強く懇請される。他方で、金融機関に対して事前に法治の主題とルール適用方法が知らされていなければ、恣意的な金融版の俗称「岡引き行政」として、金融機関の企業活動の委縮や法令遵守に名を借りたリスク回避行動が発生しやすいおそれがある。

2.3.3 コンバージェンス(目標集束)指向(Convergence-Oriented)の金融規制監督行政

コンバージェンス(目標集束)指向(Convergence-Oriented)の金融規制監督行政は、社会中心の公共ガバナンスの下に行政による国民の声への応答性を追求する。2.1.3の金融規制監督の意義のうち、前述のコンプライアンス指向と同様に②の個別金融機関の業務の適切性担保の意義が強調されることが多い。しかしコンバージェンス指向の場合、②の意義の達成のために法令の新設や適用が強く意識されるのではなく、個別金融機関、業界団体及び顧客など金融サービスにかかわる多様なステークホルダーが予め規範や役割に合意しておくことが多い。

この類型に対応する金融行政の課題としては、金融商品に関する知識の啓蒙や普及、株券の電子化など制度変革の円滑な実施、多重債務者対策、金融立国のためのイノベーション作りなどであり、知識と情報を多方面から集積し、議論を起し、さらに伝播させていくという行政の情報ハブとしての機能が求められる。

この分野では、異なる金融の政策課題に応じてステークホルダーをくまなく網羅し、意

見や目標を効率よくアコモデーションする社会システムズ・エンジニアリングの技能が行政に求められる。他方で、政治の動向や時節によってステークホルダーの意見が揺れ動き、ときには分裂する場合、アコモデーションが不可能となり、独善的な政策立案として批判されたり、政策立案そのものが立ち往生したりするリスクがある。

2.3.4 コンティンジェンシー(危機管理)指向(Contingency-Oriented)の金融規制監督行政

コンティンジェンシー(危機管理)指向(Contingency-Oriented)の種類の金融規制監督行政は、社会中心の公共ガバナンスの下に金融テクノクラートとしての専門性を追求する。2.1.3の金融規制監督の意義のうち、①の個別金融機関の財務健全性の担保及び③の金融市場のシステミック・リスク伝播の防止という 2 つの意義が強調されることが多く、その中でもとりわけ③の実現に力点が置かれる。

この類型に対応する金融行政の課題としては、大規模な金融危機が発生した場合の金融システムの安定策の実施や、システミック・リスク防止のための個別金融機関の公的資金による救済などが挙げられる。

この分野では 2.3.1. のコントロール指向と同様に、マクロ経済、金融工学、法律、企業財務、破綻処理及び国際交渉術など高度の専門知識が行政に要求される。他方で、金融危機を予防または收拾するためにどの金融機関を救済するのかは、政治過程によって決まる。日本の預金保険法がシステミック・リスク伝播防止のための個別金融機関への公的資金の投入の意思決定を、金融当局という行政ではなく、内閣総理大臣主宰の会議という政治過程に委ねている¹³²のは、どの金融機関が救済されるべきかという命題は社会のさまざまなステークホルダーがコストを覚悟の上で政治の場において合意しなければならない公共利害(public interest)の問題であることをよく体現している。

2.4 金融監督規制の 4 類型とルール設定/執行の関係

金融規制監督行政の類型が 4 つに 2.3 で整理された。しかしその類型を日本の保険規制監督行政の推移にそのままあてはめられるわけではない。ただし、すぐにあてはめられない理由は保険という金融サービスが他の金融サービスに比べて「特殊」であるからではない。それは別の理由からである。すなわち、行政による民間経済活動への介入・関与は、規制の設定と執行という 2 つの手段を通じて行われることに注目しなければならないからである。保険を含む金融サービスについても何ら変わるところはない。規制の設定と執行がどのように組み合わせられ、それぞれがどのように民間保険会社が契約者との間で営む営業活動に作用したかを検討しなければ、保険規制監督行政の推移の分析は可能とはならない。

2.4.1 規制の設定と執行

¹³² 預金保険法第 102 条は、「我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるときは」「内閣総理大臣が主宰する金融危機対応会議の議を経て、当該金融機関の国等による株式の引受け、資金援助または特別公的管理を行うことができる」と定めている。

規制(regulation)とは、民間の活動に対して行政が公権力を以て介入・関与する手段や方法を予め定めて周知しておくこと、あるいは周知のための道具である。近代法治国家では通常、規制は法令、指針または通達などの形をとることが多いが、慣習法による規制、自主規制団体による自主ガイドラインなど、政府による法令ベース以外の規制もあり得る。

執行(enforcement)とは、規制の内容を実効ある形で対象者に遵守させることである。執行には、対象者が規制を遵守しているかどうか監視する監督(supervision)、より対象者に近接して調べる検査(inspection)または捜査 (investigation)、対象者が規制に違反していたことが判明した場合の是正措置(correction)の執行(execution)も含まれる。行政の行う是正措置には、行政処分(administrative disposition)や課徴金の賦課などの民事効に基づく制裁(civil penalty)などが含まれる。

2.4.1.1 規制の 6 要素

英国の行政学者であるクリストファー・フッド(Christopher Hood)は、経済活動その他に対する行政の規制の設定と執行について、体系的と類型化を試みている。Hood (1986) は、規制の設定を「ルール化の方法」と呼び、行政活動をルール化するためには、次の 6 つの要素がルールの構造に組み込まれていなければならないとした。

- ① ルールが事前に公開され認識可能であること。
- ② ルールが合理的であり、前提とする因果関係が妥当であること。
- ③ 他のルールと矛盾しないこと。
- ④ ルールが適用される前提条件が明確に特定されていること。
- ⑤ ルールに組み込まれている基準が客観的であること。
- ⑥ ルールの適用される行為を類型分けする場合には、その分け方が明確であること。

2.4.1.1.1 ルールの事前公開と認識可能性

まず①の「ルールが事前に公開され認識可能であること」は、規制のあり方として最も基本的な要素である。近代的行政では、ルールは法令及びその解釈規定としてルール適用者に対して事前に示されている。ルールが事前に定められていない分野で行政当局は公権力の行使を積極的に行えば、恣意的行政の批判を免れないだろう。

金融規制監督行政全体の例では、旧証券取引法などを改正して 2007 年に施行された金融商品取引法が挙げられる。外為証拠金取引やファンドの持分権の取引など、1990 年代後半からの新しい集団投資スキームの出現に証券取引法や金融先物法などのこれまでの法令体系が対応できず、投資家保護と取引ルールの透明化に欠けるおそれが出てきたことから、横断的・包括的な投資法制として金融商品取引法の制定が企画立案された。外為証拠金取引は業者の相次ぐ新規参入と個人投資家の取引開始で、詐欺まがいの悪質業者の出現や消費者からの苦情相談など依然としてトラブルが絶えないが、金融商品取引法の制定により

金融庁は初めて、外為証拠金取引業者の所管行政当局として業者参入の認可や違法業者の取り締まりが可能になったのである。

保険規制監督行政の例では、保険のいわゆる乗換え勧誘について顧客からの書面での同意を募集人に新たに求めることにした保険業法施行規則(内閣府令)第234条第6項の新設が挙げられる。平成に入ってからいわゆる「生保離れ」と低金利時代の運用難に生命保険会社は苦しみ、顧客にこれまでの終身保険を中途解約させ、障害疾病特約や高度障害特約など生前保障が充実したいわゆるライフアカウント型への転換を勧めることが多かった。しかし生命保険募集人の転換セールスの中には、保障内容は充実しても将来払い込まなければならなくなる保険料が従来よりも大幅増となることを顧客に充分説明せずに転換契約をさせてしまう例が相次ぎ、顧客からの苦情が相次いでいた。このような事態に対応するため、金融庁は保険募集の禁止行為を定めた保険業法第300条第1項9号の「前9号に定めるもののほか、保険契約者の保護に欠けるおそれがあるものとして内閣府令で定める行為」の明確化として、2005年に保険業法施行規則第234条第4項を新設し、転換契約に当たっては契約者に不利益な契約となることを説明し、顧客の理解を得なければならないとしたものである。施行規則で明確に制限される行為や守るべき規範が具体的に例示させていなければ、保険契約者も募集人も何がルールなのかかわからないであろうから、この事例は、ルール的事前公開と認識可能性が法律のいわゆるバスケットクローズの中身の明確化として示された例と考えることができる。

2.4.1.1.2 ルールの合理性と因果関係の妥当性

次に②の「ルールが合理的であり、前提とする因果関係が妥当であること」は、規制が納得して対象者に受け入れられるために必要な要素である。なぜルール違反と判断されるのか、その判断の後ろに合理性と因果関係が明確に示されなければ、行政当局の公権力の行使は民間経済活動の従事者に納得して受容されないだろう。

金融規制監督行政全体の例では、改正貸金業法におけるいわゆるグレーゾーン金利の問題が挙げられる。消費者金融では、利息制限法では例えば元本100万円以上の借入を行った場合の利息の金利の上限を年利15%と定め、それ以上の金利は無効としていた。他方、出資法は年29.2%以上の金利をとることは刑事罰を定めており、利息制限法上の無効金利である年利15%以上で出資法には違反しない年利29.2%より低い金利という、グレーゾーンの金利が存在していた。このようなグレーゾーン金利について旧貸金業法は、債務者の返済意思や業者からの返済に関する書面交付などを条件に、かかる金利での返済を有効とするいわゆる「みなし弁済」の規定が設けられていた。最高裁判所は2006年1月、貸金業者のこれまでの弁済規定と慣行はみなし弁済の適用要件を欠くと判決¹³³し、みなし弁済の規定を廃止した内容の新しい貸金業法が2007年に施行された。このみなし弁済の事例は、金融庁所管の利息制限法と法務省所管の出資法の隙間を、貸金業法という監督業法で隙間

¹³³ 最高裁判所平成16年(受)第1518号平成18年1月13日第2小法廷判決・民集60巻1号1頁。

を埋めていた合理性に欠ける規定に司法が厳しい判断を下した例といえよう。

保険規制監督行政の例では、保険仲立人に対する 4 千万円の保証金の供託規定が挙げられる。保険仲立人制度は、欧米では一般的な保険ブローカー制度にならったもので、1995 年の保険業法改正で日本に導入された。日本の保険会社の保険販売のビジネスモデルはこれまで、保険会社が開発した保険商品を原則的にはその保険会社に所属する代理店や募集人が販売するという製販一致モデルであった¹³⁴。他方、保険会社と顧客の間に立ち、中立的立場で手数料を開示しつつ保険契約を仲介する、製販分離のモデルをとるのが保険仲介人である。保険仲介人には法律である保険業法 291 条及び政令である保険業法施行令第 41 条により、業務開始に当り 4 千万円の保証金を法務局に供託することが義務付けられている。しかし、契約者保護のためとはいえ 4 千万円という具体的金額の立法当時の導入経緯や妥当性には疑問の声があり、特に保険仲介人からは、過大な参入規制であるとして法令改正を求める声が強い。保険業法上代理店や募集人が募集に際して顧客に与えた損害は原則として所属保険会社が賠償の責に応じるという規定(保険業法第 283 条)があることもあり、保険募集人や代理店にはこのような保証金の供託規定は存在しない。保険仲立人の保証金供託への疑問の声は、保険業法においてルール of 合理性と因果関係の妥当性を業法改正時によく吟味したかどうかが問われている例といえよう。

2.4.1.1.3 他のルールとの不矛盾性

3 番目の「他のルールと矛盾しないこと」は、ルールが遵守される前提となる重要な一要素である。2 つのルールの規定内容が相矛盾する場合、どちらかのルールはいずれ放棄され、そのルールの実効性が失われることで解決されるからである。

金融規制監督行政全体の例では、前述の改正貸金業法におけるいわゆるグレーゾーン金利の問題がやはり挙げられよう。利息制限法と出資法が金利について矛盾する規定を定めたところ、その間のグレーゾーン金利で貸金業者が営業を行うことが常態化してしまっていたことが、2006 年の最高裁判決後に貸金業者が相次ぐ過払い金返還請求を受け、業容が一気に悪化する原因となったのであった。

保険規制監督行政の例では、1994 年の日米保険協議後日米合意を受けて、生保(死亡保障である第 1 分野)及び損保(損害保障である第 2 分野)では規制緩和を進めたものの、障害疾病などの生存保障の第 3 分野では外資系や中小保険会社が市場を開拓していたために参入規制を暫時設けなければならなかった状況が例として挙げられる。保険業界として規制緩和が進む中、第 3 分野のみを規制緩和の例外とする理由は外交交渉の結果という以外の説明は難しく、後の第 2 次日米保険協議及び同フォローアップ協議は難航することになった。

2.4.1.1.4 ルールの適用条件の前提条件の特定

4 番目の「ルールが適用される前提条件が明確に特定されていること」は、ルール適用の

¹³⁴ 一社専属ではない、複数保険会社の代理店となる乗合代理店も 1990 年代以降増加している。

恣意性の排除と予見可能性の確保のために重要である。

金融規制監督行政全体の例では、銀行や証券会社への参入要件が特定されていることが例として挙げられる。財務健全性の維持と適格性の確認のために、銀行・保険業では免許制、証券業では認可制がとられている。免許や認可付与の条件として、用意すべき最低資本金や準備金、取締役の欠格事項などが定められている。免許・認可が付与される条件を予め法律で示すことで、事業参入に関する予見可能性を高め、無許可業者や無認可業者として突如排除されるリスクを低減させておくのである。

保険規制監督行政においても、保険業法における免許制の維持は同様の意義を有している。

2.4.1.1.5 基準の客観性

5番目の「ルールに組み込まれている基準が客観的であること」は、ルールの客観性を高めることで、行政当局の恣意性を排除し、できるだけ多くの社会のステークホルダーが受容できる内容の規制とする効果がある。またルール適用の対象者にとって、自らの行動がどの程度であればルール適用の対象になるのかを事前に把握させ、ルール違反の抑止や予防に努めさせる効果もある。

金融規制監督行政全体の例では、銀行の不良債権問題への対応の一つとして1998年に導入された銀行に対する早期是正措置の発動基準が挙げられる。銀行に対する早期是正措置は、不良債権などにより財務健全性が悪化した銀行に、早い時点で金融庁が業務改善命令などで介入し、財務健全性を回復させる手段である。早期是正措置は銀行の所要自己資本の基準であるバーゼル自己資本規制の数値で規定されており、客観的である。行政介入の閾値を法令上の数値的基準で予め示しておくことにより、ルールの適用者である金融庁とルール適用の対象者である銀行が常に財務健全性について維持すべき基準について共通認識にしておく意義がある。

保険規制監督行政においても、保険金の支払余力に関する数値基準であるソルベンシー・マージン比率による定量的な早期是正措置が保険業法に規定されており、銀行法と同様の意義が認められる。

2.4.1.1.6 類型分けの明確性

6番目の「ルールの適用される行為を類型分けする場合には、その分け方が明確であること」も、ルールの適用領域を個々の類型に応じて細かく分類していくことで、ルール適用の明確化を図る意義がある。刑法における量刑の類型分けなどが典型例とされる。

金融規制監督行政全体の例では、やはり前述の早期是正措置の発動基準と発動内容の個別具体化が挙げられる。銀行に対する早期是正措置は、バーゼル自己資本比率規制の数値に応じて、自己資本充実計画の提出命令の発出、配当や役員賞与の停止命令または業務の縮小・停止命令の発出などが規定されている。

保険規制監督行政においても、保険業法上の早期是正措置はソルベンシー・マージン比率の数値に応じて金融庁が発出すべき措置が類型分けされて規定されている。また保険業法の 300 条は保険募集人の禁止行為について、特別利益の提供、重要事項説明の不明虚や偽説明の禁止など類型に分けて禁止行為を列挙している。

2.4.1.1.7 フッドの規制の 6 要素とルールが強さ

これら 6 つの要素の数が揃えば揃うほど、規制の設定は機械的かつ厳格なものになる。他方でフッドは、このような 6 要素による「法の支配」アプローチはあまりに機械的であり厳格性に満ち過ぎていて、行政の恣意性や裁量性を極力排するためとはいえ、このアプローチは行政にとってたちまちのうちに実行困難になり、コスト高になるとする。そのため、規制の設定に関する厳格性は、行政当局により執行へその厳格性の一部を先送りされることになる。「ルール作成のコストと労力の一部は、問題を執行活動の領域へ先送りすることによって減らすことができる」¹³⁵。

逆もまた真なりである。上記の 6 要素を必ずしも満たさない「あいまいな」規制の設定は、バランスをとるために執行段階で厳格性を具備した行動を行政当局がとることにより補完されることになる。

他方、ルール化の 6 要素のみならず、ルール化する対象領域の広さも規制の強さに関係がある。ある規制を講じる場合、ルール化の 6 要素が数多く具備すればするほど、規制の設定は強いものになる。さらにフッドが必ずしも論点として指摘していないポイントであるが、ある行政活動の領域で、その領域のうち多くの領域をルール化の対象とすればするほど規制の設定は強いものになる。

規制の設定の強さ(strength of rule-making: r)の関数($r=f$)を考えれば、それは①フッドのルール化の 6 要素のうちどれほどの数の要素を具備しているか($n/6$)、及び②ルール化がどれくらい広い行政領域を対象とするか(w)、の 2 つの変数を持つことになる。

$$r=f(n/6, w)$$

$$n=0,1,2,3,4,5,6 \quad w>0 \text{ で}$$

$$f(r)>0$$

r は規制の設定の強さ、 n はフッドの 6 要素のうち当該ルール化の具備数、 w =ルール化対象領域の広さ

規制の設定の強さについて、金融規制監督全体の例を挙げれば、2010 年に完全施行が予定されている改正貸金業法は信用情報機関の創設、消費者団体信用保険の加入禁止、貸出の総量規制など細部にまで法令の規制対象を拡大することになっており、多くの金融機関には規制強化と認識されている。またこのような規制を貸金業者のみならず、割賦販売業

¹³⁵ フッド(2000: 52-53)

者や信用保証業者にも仮に適用拡大した場合は、さらなる規制強化と受け止められるだろう。

保険規制監督行政の例では、保険商品の銀行窓口での販売が2008年に全面解禁されたが、その際新設された規制の設定がかなり細分化されたものであり、銀行関係者の一部からは過剰規制の批判を呼んだ例が挙げられる。

また、あまりに強い規制の設定はフッドが言うように、設計段階で一部を執行問題へと先送りされるのであり、ルール化すなわち規制の設計は、その規制の設定をどのように行政当局が執行するか、という観点なしにはその本質を把握し得ないと考えられる。

2.4.1.2 執行の4類型

フッドは次に、執行の類型として次の4つを挙げる。この4類型はaからdへ順を追って、行政当局による執行の度合いが厳しさを増す。

- a. ルールの無視または修正
- b. 啓蒙
- c. 制裁戦略
- d. 物理的抑止

2.4.1.2.1 ルールの無視または修正

1番目のa.のルールの無視または修正とは、ルールは存在しても、ルール違反に対する制裁は執行されないか、かえってルール違反ではない状態にするために従前からあるルールが修正されるという執行方法である。フッド(2000)は、ある公園の芝生を立ち入り禁止にするというルールを実施した場合を想定し、芝生に立ち入っても誰も何も言わないという状態を例に引いている。

金融規制監督行政全体の例では、ある銀行の立ち入り検査に金融当局が入り、その銀行が破綻するリスクがある財務健全性上重大な問題を発見したにもかかわらず、破綻処理があまりに政治的にコストがかかることが見込まれるため、銀行の財務健全性の問題がなかったという内容の検査結果がとりまとめられる、という事例が想定される。

保険規制監督の例では、保険募集の個々の違反事例は保険業法第300条に定められているが、実際のルールの執行に当たっては、大規模悪質なものでない限り、金融庁は直接個々の事例に違反是正に乗り出していくのではなく、所属保険会社などを通じた指導に努めてきたという慣例が挙げられる。例えば日本全国で生保の外勤営業職員は約20万人、損保代理店は約25万店営業しており、その一人一人の違反事例を個別に是正する試みはこれまで行政コストの面からあまり現実的ではないとされてきたのである¹³⁶。

¹³⁶ この点において、2009年1月の朝日火災、ヤマト運輸及び沖縄ヤマト運輸への保険業法違反の行政処分事例では、金融庁から朝日火災への業務改善命令の発出とともに、保険代理店であるヤマト運輸及び沖縄ヤマト運輸に業務停止命令及び業務改善命令が所管の沖縄総合振興事務局から発出されており、代理店・募集人の保険業法違反は所属保険会社

2.4.1.2.2 啓蒙

2 番目の b. 啓蒙は、ルールに違反しないよう、また違反した場合も直ちに違反状態を自ら是正するよう、対象者を行政当局が説得して合意させるという執行方法である。フッドの芝生立ち入り禁止ルールの事例では、「芝生立ち入り禁止」の立て札が芝生の前に立てられる、あるいは立ち入った人に公園の係員が注意を促すという例が挙げられる。

さらに現実の行政に近い例では、税務当局が税務調査で不適正な税務申告を発見した場合、当該調査対象者に修正申告をまず懲遡する、などが具体例である。

金融監督規制行政全体の例では、金融関係業界団体との意見交換の場を通じて反社会勢力との金融取引を差し控える意義を説明すること、また、日々のモニタリングを通じて過大なリスクを背負いかねない、しかし直接には脱法ではない金融取引を当局が発見した場合に、リスクの所在について当該金融機関担当者の注目を促すこと、などの事例が想定される。

保険規制監督行政においても同様であり、個別の保険会社との日々の意見交換やヒアリング、及び保険会社の業界団体である日本生命保険協会、損害保険協会及び外国損害保険協会と金融庁の定例会議での意見交換は、新たに講じられる規制やその変更についての意見交換と注意喚起の機会として活用されている。

2.4.1.2.3 制裁戦略

3 番目の c. 制裁戦略は、ルール違反者に対して行政当局が何らかの制裁を行使するという執行方法である。フッドの芝生立ち入り禁止ルールの事例では、立ち入った人に警官が罰金切符を切るという例が挙げられる。

金融規制監督行政全体の例では、銀行法や保険業法に違反した金融機関に対し、業務改善命令や業務停止命令などの行政処分が出され、金融機関は一定程度かつ一定期間の競争上の不利益を甘んじ、速やかに業務改善を行う、という事例が想定される。

保険規制監督行政の例でも同様であり、2002 年以降、金融庁は保険業法違反の業者に対する制裁戦略として行政処分を積極的に発動するようになった。

2.4.1.2.4 物理的抑止

4 番目の d. 物理的抑止とは、違反行為を物理的に困難、不都合または不可能にする執行方法である。フッドの芝生立ち入り禁止ルールの事例では、芝生に立ち入りができないようにするため芝生をフェンスで囲んでしまう、という例が挙げられる。

金融サービスは取引の自由が可能な限り尊重される取引であり、金融監督規制行政全般の例でこの類型にぴったりと当てはまる事例を想定することはやや難しいが、例えば資本金や準備金の水準などある一定の財務要件を満たさなければ銀行業や保険業に参入できな

を通じて対応するという、これまでの金融庁の方針に変化が見られる。

いとす銀行や保険会社の免許要件、そしてプロの投資家とアマチュアの投資家を区分した上でアマの投資家にはある一定区分の投資取引に高い制約を課す金融商品取引法の規定などが、この類型に近い事例として想定される。

保険規制監督行政の例でも同様であり、参入規制が物理的抑止の例として想起される。

2.4.1.2.5 執行の4類型と執行の強さ

2.4.1.1 で導出した規制の設定の強さの関数と同様に、執行の強さ(strength of enforcement: e)の関数($e=f$)を考えれば、それはフッドの執行の a .から d .の4段階のうち、どの段階の執行戦略(enforcement strategy: s)にあるか、という変数を持つことになる。

$$e=f(s)$$

$$s=a,b,c,d \text{ で } 0 \leq a < b < c < d$$

$$f(e) > 0$$

e は規制の設定の強さ、 a はルールの無視または修正、 b は啓蒙、 c は制裁戦略、 d は物理的抑止

2.4.1.3 執行の裁量性

上記の執行の4類型は行政当局が何らかの基準にしたがい、自動的に執行を行うものではない。個々の事例の事情やルール違反者の意識などを勘案し、行政当局には規制の設計の範囲内ではあるが、大きな裁量性が委ねられるのが通常である。執行の4類型のうちどれをとるのか、どのくらいの範囲、内容で誰に対してどの期間、執行を行うのか。こうした執行の内容は機械的な実行には馴染まない。

なぜならば、執行とはルールへの不服従の状態を早急に是正し、ルールが遵守される状態をできる限り長く作り出すために発動されるのであり、ルール対象者がそのルールに従う状態が維持されるためには、既遂または潜在的なルール違反者のルール違反の動機の見極めが必要だからである。例えば、ルール違反をしたのは、迂闊にも知らずに違反してしまった「善意の」違反者か。それとも行政当局が執行できない状態にあるのを知っての、便宜主義者(オポチュニスト)の違反か。あるいは何らかの政治的メッセージや規制そのものの不合理さを世論に訴えかけるための確信犯的違反者か。これらの多様な違反者の動機の類型に、それぞれ執行のどのアプローチを割り当て、適用するルールへの不服従をそうではない状態に変えることができるのか、という問題は行政当局の裁量性なしには解決できない。また、ルール違反の社会への影響の大きさ、あるいは社会におけるどのような集団に特にルール違反が影響をもたらすのか、などを勘案し、当局は執行の程度を変えるかも知れない。

保険業法の研究書は、保険監督には①公示主義、②準則主義、③実体的監督主義の3つ

の類型があるとする¹³⁷。①の公示主義は、保険会社に対して財産経営状態の公示を求める以上の監督を行わない監督方法である。②の準則主義は、保険会社の成立・運営・解散などに関する基準を準則として法律で定め、その準則が遵守されているかどうかを外形的・形式的にのみ監督する監督方法である。③の実体的監督主義は、「保険事業を免許事業とするとともに、事業開始後の会社の運営についても、行政機関の裁量的判断による規制をふくむ個別的・具体的規制を行うものである」¹³⁸。日本、欧州委員会、ドイツ、フランス、及び米国の保険監督法は実体的監督主義をとっている。また 1967 年の会社法施行までは公示主義であったといわれる英国の保険監督は、その後の規制法制の整備により実体的監督主義の色彩を強めたと言われている。さらに 2000 年の金融サービス市場法の施行により、英国の保険監督行政も実体的監督主義を本格的にとるようになったと判断される。

保険業法の研究者による公示主義、準則主義及び実体的監督主義の 3 類型分けは、フッドによる規制の設定と執行の組み合わせによる規制監督の類型化と整合的である。なぜならば、公示主義、準則主義及び実体的監督主義とは、フッドが提示した執行戦略の 4 段階のうち、保険監督当局が保険会社の監督としてどの段階までの執行を意図しているかを表すに過ぎないからである。①の公示主義は、フッドの執行戦略 4 類型のうち a. のルールの無視または修正以外の戦略はとらないと宣言したものである。また②の準則主義は、フッドの執行戦略 4 類型のうち a. のルールの無視または修正、b. の啓蒙、そして c. の制裁戦略のうち保険会社の成立・運営・解散などごく限られた事項に関するものの発動、の可能性を宣言したものである。③の実体的監督主義は、フッドの執行戦略 4 類型すべてを発動可能としたものである。少なくとも主要先進国の保険規制監督当局はすべて③の実体的監督主義に基づく監督を意図しており、フッドの執行戦略 4 類型のすべてが発動可能になっていると考えられる。

他方、保険規制監督当局を含む行政当局の執行戦略発動の裁量性の高さは、行政処分などの不利益処分について 2 つの方向からの批判を惹起する可能性がある。1 つは行政処分が不平等であるという批判である。もう 1 つは行政処分が恣意的であるという批判である。

行政処分の不平等性に関する批判は、同じ性質や規模のルール違反について、複数のルール違反者への処分の厳しさが違うのはおかしいという批判である。

金融規制監督行政の例では、保険会社の不適切不払い・支払い漏れを巡る行政処分を巡り、同じ程度の不払い件数や金額であるのに、なぜ保険会社によって行政処分の内容や厳しさが違うのか、という批判が起こることが想定される。また限りある行政資源を効率的に使って不払い・支払い漏れを正すためには、最も悪質な保険会社を 1 社選び、厳しい行政処分を科して他社の自主的な改善を促すという考え方(いわゆる「一罰百戒」アプローチ)もある一方で、不払い・支払い漏れを発生させた保険会社は件数の多寡にかかわらず、すべて厳しい行政処分を科すべきという考え方(いわゆる「百罰百戒」アプローチ)もあろう。

¹³⁷ 例えば、中西正明(1992: 24-31)及び植草益(1999: 38-39)

¹³⁸ 中西正明前掲書(1992: 24)

しかし行政の効率性を追求すれば、執行の便益と費用はどのようなバランスが最適かという費用便益分析の観点もあり、実際には処分対象と処分の内容を決定する基準は事例ごとに個々に違ふと考えられる。

もう 1 つの批判である行政処分の恣意性に対する批判は、行政処分を執行する基準が不透明であり、民間経済活動の主体が事前予見できずに萎縮するというものである。

金融規制監督行政の領域では例えば、金融関係者がメンバーの NPO である金融イノベーション会議は 2007 年 4 月、金融庁の行政処分の恣意性を批判し、保険金不払いの事案を含む 10 事案について行政処分発出の内部基準を公開するよう、情報公開請求を行っている¹³⁹。この請求は却下されたが、同会議の主張は、金融機関に対する行政処分が増加する中で、行政処分発出の基準を公表することで処分のプロセスの透明性を高めるべきというものであった。「業務改善命令や業務停止命令が複数の金融機関に対して実施された場合、金融庁が行政処分の公正性を担保するために、その判断に関する内部ルールを策定する」べきであると同会議が 2007 年 12 月に発表した意見書は述べている¹⁴⁰。

しかし行政処分に代表される執行戦略についてルール化を進めることは、今度はルールの数を増やし、ルールの硬直化・機械化を招くことになる。行政処分の不平等性及び恣意性に対する批判で、ルールの硬直化・機械化に対する懸念について検討を行っているものはほとんどないと言えよう。

2.4.2 規制の設定と執行の組み合わせ

行政当局が民間経済活動に介入・関与する際には、規制の設定と執行という 2 つの手段を組み合わせにより具体的な介入・関与が行われる。金融規制監督行政も同様である。規制の設定の完全性を満たすにはフッドが挙げる 6 つの要素があり、ある規制の設定がその 6 つの要素を数多く持てば持つほど、その規制の設定は厳格かつ機械的なものとなっていく。そして規制の設定範囲の広さが広ければ広いほど、規制の設定の強さが増していく。また執行にはフッドが分類する 4 つの類型があり、2.4.1.2 のアルファベット順に厳しさが増していく。

金融規制監督当局を含む行政当局は、民間経済活動に介入・関与する意義(金融規制監督当局の場合は金融規制監督の意義)を実現するため、規制の設定の要素の多寡と執行内容の厳しさを組み合わせて介入・関与を実行する。その組み合わせを横軸に執行の強さ(e)、縦軸に規制の設定の強さ(r)をとり、個々の介入・関与をプロットしたものが(図 2.2)である。横軸、縦軸とも原点から遠くなるほどに内容の強さが増す。 $e \geq 0, r \geq 0$ である。

¹³⁹ 金融庁は金融イノベーション会議の開示請求に対して不開示決定を行った。同会議はこの決定を受けて、情報公開・個人情報保護審査会に異議申し立てを行なったが、審査の結果、2008 年 6 月に不開示決定がなされた。金融機関の規模やその違反の内容が多岐にわたり、処分に当たって考慮すべき事項も多岐であることから、違反類型ごとに定量的な基準を設けることにはなじまないこと、行政処分の基準が開示された場合、意図的な処分回避行為が起こる可能性があることなどが異議申し立て却下の理由である。他方で、金融庁は 2007 年 3 月に金融上の行政処分のベンチマークを公表するに至っている。

¹⁴⁰ 金融イノベーション会議(2007: 7)

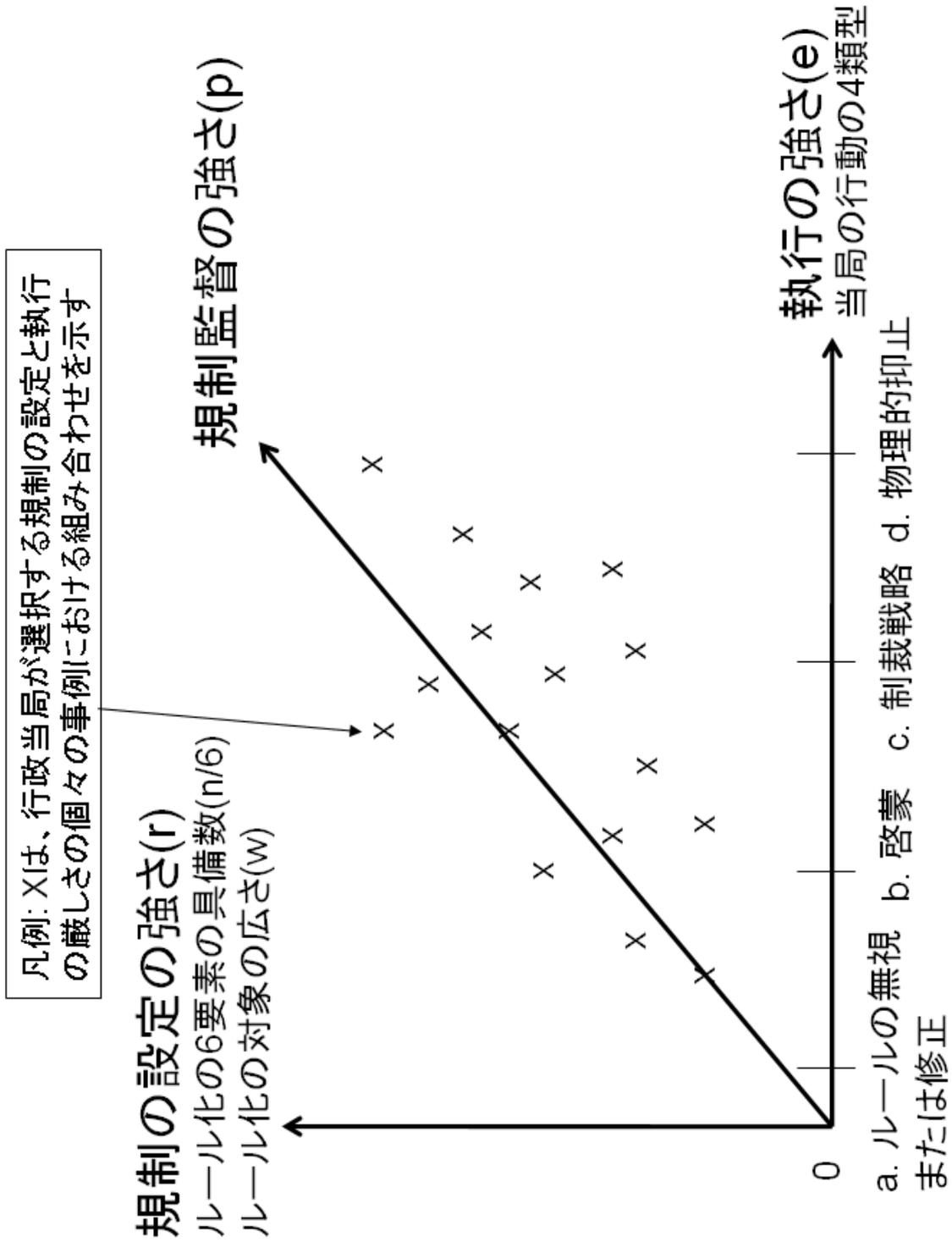


図 2.2 フッドによる規制の設定と執行の組み合わせ、及び当局の裁量性の関係
 (出所) フッド(2000: 24-25, 58-60)をもとに執筆者作成)

任意の e と r の組み合わせである (e, r) のどの地点を行政当局がとるかについては、行政当局の裁量に任されているのが通常である。

この (e, r) の組み合わせを、行政当局の規制監督の強さに関する関数と考えることができる。規制の設定の強さ (r) は、2.4.1.1 の規制の設定の強さの関数 $r=f(6/n, w)$ である。執行の強さ (e) は、2.4.1.2 の執行の強さの関数 $e=f(s)$ である。規制監督の強さ (strength of administrative power: p) の関数 $(p=f)$ は、 e と r の 2 つの変数を持つ $(p=f(e, r))$ 。

2.4.1.1 より、行政当局の執行の強さに関する関数 $e=f(s)$

$s=a, b, c, d$ で $0 \leq a < b < c < d$

$f(s) \geq 0$

e は規制の設定の強さ、 a はルールの無視または修正、 b は啓蒙、 c は制裁戦略、 d は物理的抑止

2.4.1.2 より、行政当局の規制の設定の強さに関する関数 $r=f(n/6, w)$

$r=f(n/6, w)$

$n=0, 1, 2, 3, 4, 5, 6$ $w > 0$ で

$f(n/6, w) \geq 0$

r は規制の設定の強さ、 n はフッドの 6 要素のうち当該ルール化の具備数、 w =ルール化対象領域の広さ

行政当局の規制監督の強さに関する関数 $p=f(e, r)$

変数 e は執行の強さ、変数 r は規制の設定の強さ、変数 p は規制監督の強さ、をそれぞれ示す。

$f(e, r) \geq 0$

行政当局の規制監督の強さに関する関数の形状は定かではなく、今後の実証研究に委ねられる。しかし強い規制を望む行政当局は通常、規制の設定及び執行とも強い手段をとり、緩い規制を望む当局はその逆で通常、規制の設定及び執行とも弱い手段をとると考えられる。したがって、この関数は正の相関をとると考えられる。

ただし、行政当局の規制監督の強さ (p) は、変数 e の執行の強さと変数 r の規制の設定の強さにより内生的に決定されるものの、変数 p は行政当局が規制監督の効果を意図している期待値 (p') と同一ではない $(p \neq p')$ 。なぜならば、行政当局が規制監督の強さを意図する「強さの期待値」については、ルール遵守の状態を保ちたい期間 (duration of compliance: C)、潜在的または顕在的ルール違反者の動機 (incentive of rule-breaker: I)、行政当局が慮るルール違反の社会的反響 (social impact: S) など、変数 e 及び r 以外のパラメータで決定されるからである $(p'=f(C, I, S))$ 。

また行政当局の裁量性の高さにより、個々のルール違反の事例に対して割り当てられた規制の設定と執行のセットは最適解である保証がない。ある望ましい組み合わせの規制と執行のセットを考えれば、規制の設定と執行の強さが常に一定を保つ下凸状の曲線を考えることができる。しかし行政当局が実際に割り当てる規制の設定と執行の組み合わせは、民間経済活動への介入・関与の度合いとしてパレート最適であることをその裁量性により保証しないから、過重に強い規制の設定と執行の組み合わせを割り当てたり(いわゆるオーバーキルの規制監督のケース)、過度に緩い規制の設定と執行しか割り当てなかったり(いわゆるオーバースポイルのケース)が発生し得る。(図 2.3)は過重規制監督(オーバーキル)と過少規制監督(オーバースポイル)のケースを概念的に示した図である。

過重規制監督(オーバーキル)とは、ルール違反を是正するのに最適な規制監督の強さを越えた、強すぎる規制監督を行政当局が行ない、民間経済活動の不必要な萎縮やコンプライアンスコストの増大による経済活動の歪みなどを招くことをいう。他方、過少規制監督(オーバースポイル)とは、ルール違反を是正するのに最適な規制監督の強さに足りない、弱すぎる規制監督を行政当局が行ない、ルール違反が是正されず消費者が不利益を依然として蒙ったままの状態になる、行政当局への不信感を醸成するなどのことをいう。

行政処分とはフッドの執行の 4 段階のうちの制裁戦略を構成するものであるが、行政当局の規制監督の強さを決定する規制の設定と執行の組み合わせのペアの片方でしかない。したがって行政当局によるある事案に対する規制監督の組み合わせの発動が民間経済活動のオーバーキルまたはオーバースポイルを招いてしまったのか、あるいは適正だったのか、という質問に対しては本来、ペアの一方に過ぎない執行の 1 戦略である行政処分の内容や厳しさでは決められないはずである。しかしこれまでの行政処分を巡る議論ではこのような総合的視点は欠落している。

行政の現場においても、規制の設定と執行の組み合わせはいかにあるべきかについて、これまで体系的な整理はなされていない。したがって 2005 年に発覚した保険金不適切不払い・支払い漏れ事件においても、保険規制監督当局の対応は「海図なき航海」にも似て、大量の不払い支払い漏れ事案の発覚という空前の現実を目の前にして、規制の設定と執行のあるべき組み合わせを求めて大きく揺れ動くことになった。そして当局が科す行政処分の裁量性が保険業界の関係者のみならず消費者からも厳しく問い直された事例ともなった。そしてその動揺とステークホルダーの保険規制監督行政の対応への関心の高まりが保険規制監督行政の局面を転換していった。

次項では日本の保険規制監督行政の局面転換について、保険規制監督当局による規制の設定と執行の組み合わせ並びに当局の裁量がどのような推移をたどったのか、日本の明治期以来の保険規制監督行政の意義の推移と行政当局の相貌の変化という広い歴史的文脈で、保険会社の業務に対する規制の設定と執行の組み合わせに焦点を当てた検討を行う。

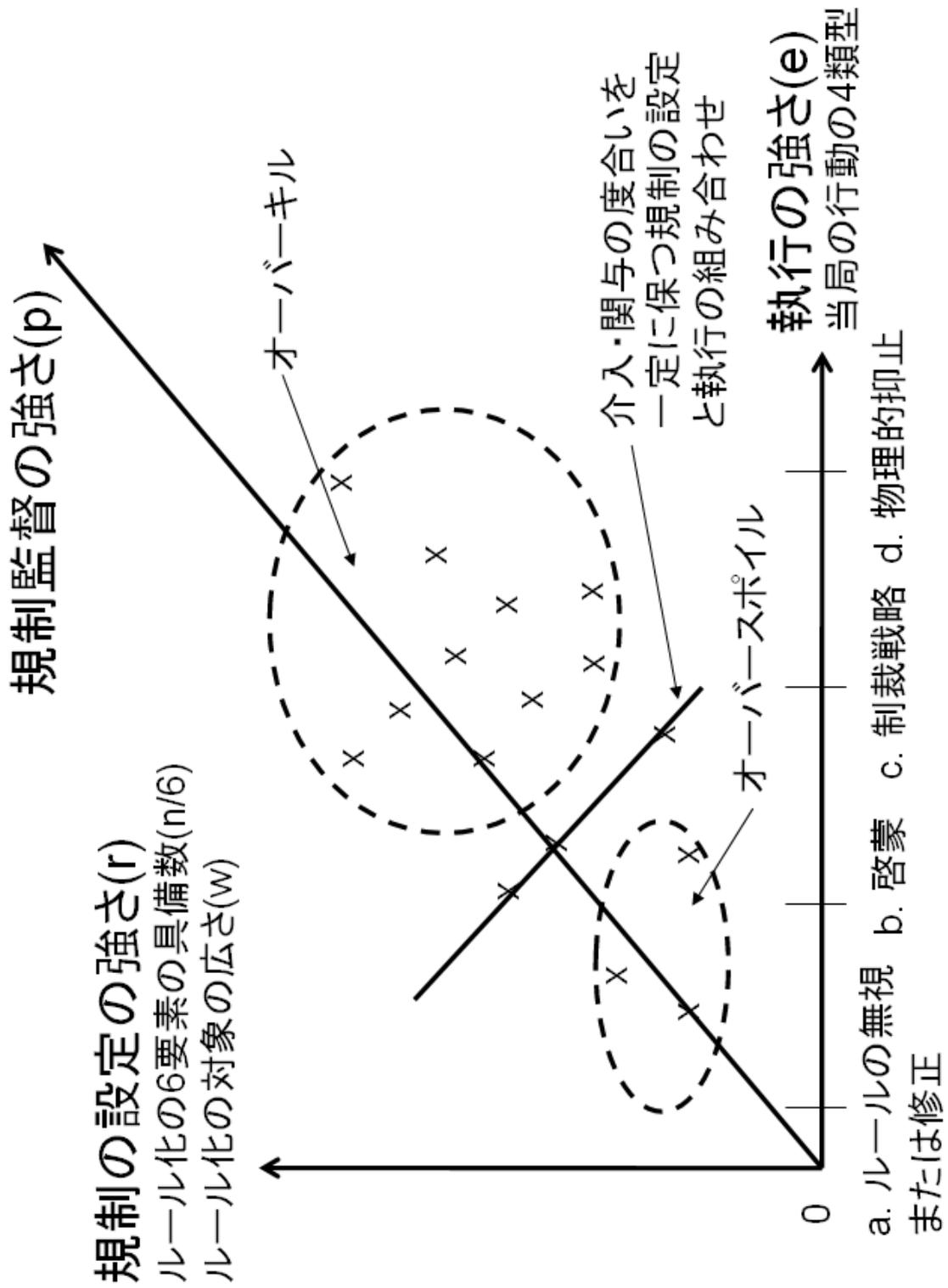


図 2.3 規制の設定と執行の組み合わせとオーバーキル、オーバースポイル

3. 日本の保険規制監督行政の局面シフト：業務遂行への規制監督規定を中心にして

3.1 保険金不適切不払い・支払い漏れに対する行政処分に関する先行論文等

日本の保険監督規制監督行政の明治以来の局面シフトについて、保険会社の業務遂行に対する規制の設定と執行の関係、そして当局の裁量に焦点を当てて分析していくに先立ち、不払い事件に関して金融庁が保険会社に科した行政処分に関する先行論文を整理しておきたい。この整理を行うことで、歴史的な文脈での検討の視座をより確かなものにする意味があるからである。

金融規制監督当局により行われた行政処分に基づくわが国の先行論文のほとんどは、行政処分の具体例を巡り、実務上の留意点や特徴を分析したものがほとんどであり、フッドが提起しているような公共政策学の理論的枠組みを意識したものは少ない。

その中で、白石賢(2007)は公認会計士法、金融商品取引法、特定商取引法などの法領域で企業犯罪及び不祥事の防止策について、企業の法令遵守態勢の構築や企業文化の醸成等の観点から分析を試みている。同書の分析で一貫して追求されているのは、犯罪・不祥事による社会的費用、及び社内・社外のモニタリングと法執行の社会的費用の双方を、市場の実態や規制の必要性、さらには執行の実効性を勘案しつつバランスさせようという経済合理的なアプローチである。他方で、行政当局が科す規制の設定と執行の組み合わせは、市場にとって本来望ましい組み合わせと対比でどのようにバランスされるべきかというフッドが提起した問いには答えていない。同書はあくまでも、市場の状態及び規制の設定に求められる強さに依存するだけと分析する。

望ましい行政処分のあり方と現実の行政処分の均衡について何がベンチマークになるのかという論点について、八代尚宏(2007)はその解を価格メカニズムの応用に求めている。すなわち、行政処分の本来の役割は市場取引を歪めるルール違反を罰し、正常な取引を復活させることにある。よって、行政処分に当たっても営業停止のような「数量停止」ではなく違反の程度に応じた課徴金のような「価格調整」が望ましいと論じる¹⁴¹。このアプローチは、前節で定義した行政当局による民間経済活動のオーバーキルを、価格というシグナルで抑制する提案である。オーバーキルに対する保険営業現場の懸念については、損保代理店の業界団体である日本損害保険代理業協会が会員代理店にアンケートを行なっている。このアンケート調査では、保険会社に対する行政処分により、自動車保険更改の遅れ等顧客が余分の労力と経済的負担が生じたと代理店の多くが主張する結果がとりまとめられたことが、2007年2月に報道ベースで明らかになっている¹⁴²。なお、価格調整メカニズムの導入例として、行政処分としての課徴金の賦課は、金融商品取引法の改正により2005年4月に金融関係法令にも導入されている。

また、金融庁が保険金不適切不払い・支払い漏れに関して行った行政処分についての制

¹⁴¹ この立論が成立する場合、価格はルール違反を是正する望ましい規制の設定と執行の組み合わせを適切に表すシグナルか、さらに保険業法の保険金支払いの規律に関する法文体系が価格調整をシグナルにするメカニズムになっているか、さらにそのメカニズムを金融規制監督当局が使用できるのか、等の論点をさらに検討する必要がある。

¹⁴² 時事通信 2007年2月8日配 17:46 配信「損保の業務停止に不満表明=処分は『顧客に不利益』…代理業協会が金融庁に文書」による。

度的分析は最近進展を見せている。

出塚亨一(2008)は、金融庁が2007年3月に公表した行政処分の基準「金融上の行政処分について」¹⁴³について概説的説明を行っている。この基準は、金融機関に対する行政処分の裁量性が高過ぎ、処分の対象や内容が恣意的に過ぎるとの金融関係者の批判に応え、初めて公になされた金融庁の説明である。さらに深澤巖木(2009)は「金融上の行政処分」が、保険監督において規範性を持つ、言わば法令の準則として機能していると指摘している。

次に、内田芳樹(2007)は、金融庁が行った最近の行政処分を主として銀行の事例に基づき紹介している。同論文の分析対象は金融庁が行政処分発動に活用する部内の組織や機能である。金融庁が、金融機関を通じてではなく、金融サービスの消費者の声を直接吸い上げる窓口としてここ数年の間に設置した検査情報受付窓口、公益通報窓口、並びに金融サービス利用者相談室の受付窓口を通じて収集される個別金融機関の情報を活かすことで、金融庁は個々の金融機関の経営管理態勢の不備の是正に行政処分の重点を置いているとする。

ハイアングル(ペンネーム)(2008)は、保険金不払いに関する行政処分を行うためのリソースが金融庁に欠けていたと分析している。このリソースの制約が不適切不払い・支払漏れの問題に金融庁が取り組むのを遅過ぎるものにしたとする。同コラムは特に、契約者から国民生活センター等に寄せられていた苦情・相談の情報を解明できる専門知識・スキルに金融庁が欠けていたことを大きな原因としている。さらに行政当局による行政処分にルール違反の是正効果は期待できず、むしろ改正消費者契約法の2007年6月の施行に伴い強化された消費者団体訴訟制度の積極的活用のほうが、金融機関による不祥事対応を加速する効果があると期待する。この期待は、金融庁の不払い問題への行政処分が人員と知見の不足のために前節で検討したオーバースポイルの状態になっていたとの認識から出ているものである。

以上のように保険金不払いの行政処分に関する先行論文の内容を総括すれば、金融庁が行った行政処分が保険会社の営業活動をオーバーキルするものであったかどうか、または処分に当たって求められた法令などの規範、行政処分に関する金融庁内部の態勢及びリソース、等の論点に関心が寄せられてきたことが理解されよう。

他方で、保険規制監督の意義としてその当時何が求められ、それを実現するためにどのような規制の設定と執行の組み合わせが実施されたのか、そしてそれはどのように推移したのか、について分析を行った先行論文の蓄積は乏しい。よって、本研究で以下にその分析を新たに展開する意義があると考えられる。

3.2 わが国の保険規制監督に関する法体系の歴史的俯瞰

日本の保険業に対する当局による規制監督の規定が初めて設けられたのは、1899年(明治

¹⁴³ 金融庁(2007e)

32年)の旧商法の残部施行の際である。当時、さまざまな形態・財務状態の保険業者が乱立し、契約者の保護の観点から問題視されていた¹⁴⁴。悪質業者の詐欺まがいの勧誘や安易な現金集めを目的にしたいわゆる泡沫保険会社の設立が相次いだとされる。しかし旧商法施行下での保険規制監督では保険業者の乱立は止まなかった。そこで1900年(明治33年)に保険事業に関する監督規制を直接に規定した特別法として保険業法が初めて制定された。

しかし、保険監督規制に関する法体系が保険業法として分立した後においても、商法の保険編は保険契約に関する契約法規として、その後ほぼ1世紀近くにわたり実質的な改正なく存続した。そして商法の保険に関する規定の多くは任意規定と解されるようになり、「その後の社会経済の発展に適合しない規定については、(保険契約の内容を保険者と契約者との間で定めた)約款の規定で補う」¹⁴⁵ことになった。

このように、日本においては19世紀末に、保険契約に関する民法の特則としての商法保険編、並びに保険業の監督規制法規としての保険業法がそれぞれ、保険に関する別個の法体系として並立することになった。保険会社に対する規制監督は専ら保険業法が規定することになった。商法保険編(のちに改正されて2008年に保険法となる)が保険契約に関する法律、保険業法が保険会社の規制監督に関する法律、という二分法は現在も続いている。

保険会社の規制監督法規である保険業法は1900年の制定以降、しばしば改正された。しかし全面改正されたのは1939年(昭和14年)になってからである。保険業界の関係者は、この大改正の結果誕生した保険業法を、昭和14年保険業法としばしば呼ぶ。この昭和14年保険業法は、準戦時下の社会の様相を色濃く反映した内容となった。すなわち、会社の業務財産の状況に応じた監督命令、基礎書類¹⁴⁶の変更命令、役員解任命令及び事業の停止命令等の発出規定が大幅に拡充されて盛り込まれ、日本が中国大陸での戦争を拡大していき、民間経済活動が国家統制に組み入れられていく準戦時下時代にマッチした「統制色の強い内容」に改正されたのであった¹⁴⁷。1939年(昭和14年)保険業法は戦中から戦後にかけて、その時々社会経済情勢に合わせてしばしば小規模に改正された。しかし、1939年(昭和14年)保険業法の骨格と内容のほとんどは、1995年(平成7年)の保険業法全面改正に至るまで維持され、1939年から95年までの半世紀余り、日本の保険会社各社の財務健全性及び業務の適切性のあり方を規定し続けた。

1995年(平成7年)の保険業法全面改正では、標準責任準備金制度の導入、相互会社の株式会社化の規定、保険計理人制度の拡充及びソルベンシー・マージン基準の導入など財務健全性確保及び破綻処理・会社形態の転換に必要な規定が盛り込まれたほか、保険商品・料率に関する規制緩和もなされた。しかしその他の部分では、昭和14年保険業法の規定がほぼそのまま残ったところも少なくない。

¹⁴⁴ 安居孝啓(2006:2-3)は近代的保険制度を導入しはじめた日本において、保険業の形態や種類、そして監督の仕組み自体が揺籃期にあったことを指摘している。

¹⁴⁵ 大串淳子ら(2008:2-3)

¹⁴⁶ 保険会社の業務の基本を規定する文書で、保険業法の規定により保険会社が保険規制監督当局に提出する。事業方法書、普通保険約款、保険金や準備金等に関する算出方法書等から構成される。

¹⁴⁷ 安居孝啓(2006:4)

他方、保険契約に関する一般法規である商法保険編については、法務省がこの 10 年来進めている民商法の現代化プロジェクトの一環として、ほぼ 1 世紀ぶりの大改正が 2008 年(平成 20 年)に実現した。この平成 20 年改正では、商法から独立した法律であり、「保険法」と題された保険契約に関する新たな法典が制定されることになった。保険法では、共済契約を同法の適用対象として明確化するともに、障害疾病保険などいわゆる第 3 分野保険に関する規律が設けられた。特に告知制度の見直し、保険金支払時期の規定など保険契約者保護のための規律が新設された。さらに、これまで任意規定と解釈されてきた規定についても、契約者に不利な場合には保険会社のみを拘束する片面的強行規定とする条文を増やすなど消費者保護強化のための措置がなされた¹⁴⁸。ただし、保険金不払い事件の発生を受けて消費者団体などから要請のあった保険金の請求・支払に関する保険会社の責務に関する規律は盛り込まれなかった¹⁴⁹。

以上を総括すれば、保険業法は保険の規制監督に関する法体系、保険契約に関する一般法規は保険法(またその前身としての商法保険編)という、いわば「2 頭立て」の体制が 1900 年以来続いている。保険業法を所管する行政当局は戦前期の農商務省から商工省、戦時中からは大蔵省、そして財政金融行政の再編に伴い金融監督庁から金融庁へと変遷した。他方、商法保険編さらにその後身の保険法の所管は一貫して司法省、及びその後身の法務省である。その間、保険規制監督当局として保険会社に対する規制監督を担ったのは司法省並びに法務省ではなく、保険業法所管の行政当局である。商法保険編または保険法には保険金支払いに関する規律はなく、2005 年から 2008 年まで保険金不適切不払い・支払い漏れの大量発生が発覚した際、行政対応は保険会社の業務に対する規制監督の問題として、保険規制監督当局の金融庁¹⁵⁰が対応することになったのであった。

3.3 不適切不払い・支払漏れに対する行政処分の法的枠組み

保険金の不適切不払い・支払漏れの行政処分は、保険業法上の保険会社に対する財務・業務に関する一般監督規定を適用することにより発動された。行政処分発出の根拠は、①約款に違反した取り扱いをしたことによる保険業法などに対する重大な法令違反、及び②約款違反など重大な法令違反にまでは問えないが、保険会社として業務の適切性を欠いた

¹⁴⁸ 保険契約時の書面交付については、旧商法が保険契約者の請求がある場合に限るとしていた、契約者への約款などの書面交付を、契約後遅滞なくすべきことを任意規定であるもの定めている(保険法第 6 条)。

¹⁴⁹ 保険法の制定を審議していた法務省法制審議会保険法部会は 2007 年 11 月 14 日の第 19 回会議で、審議資料「保険法の見直しに関する個別論点の検討(4)」を審議した。その審議の過程で、保険者である保険会社または保険募集人等の責めに帰す事由によって保険金不払いが発生した場合には保険者側が支払い遅滞の責めを負うとの規律を設けるべきとのそれまでの回の審議の中で出た審議会委員からの意見に対し、「これは、保険者側の損害賠償責任の問題であると同時に、どの時点で保険金の請求があったかという事実認定の問題でもある」「と考えられ、契約法に特別の規律を設けることは適当でないと考えられるが、どうか」(法務省法制審議会保険法部会第 19 回審議(平成 19 年 11 月 14 日)「保険法の見直しに関する個別論点の検討(4)」, 2007: 10)との提案が事務局からなされ、保険金支払いに関する規律を事務局提案どおり設けないことでその後の審議はまとまった。(http://www.moj.go.jp/SHINGI2/071114-1.html, 2010 年 3 月 11 日アクセス)

¹⁵⁰ 金融庁の中の職務分担としては、総務企画局保険企画室が保険業に関する政策の企画立案、すなわち規制を担当している。そして監督局保険課が保険業に関する立入りによらない監督(オフサイト・モニタリング)、検査局の保険検査部門が保険業に関する立入りによる監督(オンサイト・モニタリング)を行っている。フッドのいう執行戦略は行政処分の発動を含み、監督局保険課が担当するのが通常である。

こと、の二つに分かれる。

行政処分とは、行政主体が公権性と直接の法的効果を期待して行う国民に対する不利益行為であり、その行為の方式、内容、範囲、手続き等を予め定められた行政法規の執行である¹⁵¹。行政庁の行政処分に関する権能及び具体的内容は個別の行政法規に定められているが、行政処分の手続きの透明性と予見可能性を高めるために、1994年に行政手続法が施行された¹⁵²。行政手続法は、行政処分を含む不利益処分についての聴聞または弁明の機会の付与義務等についての規定を置いている。保険会社に対する行政処分も行政手続法の手続きによって発出される。ただし、行政手続法は行政手続きの一般法として初めて立法が試みられた事例であり、行政処分の発出主体は各省庁にまたがり、その内容が多岐にわたることから、行政手続きの統一規範としての行政手続法がどこまで詳しく規定できているかについて、その限界も指摘されている。例えば、行政処分の基準を事前に明確化することについては、それを努力義務としており、行政処分の事前予見性の観点からの改善を望む声もあるが、行政処分の基準を事前公表している国の組織は2006年時点で71.2%にとどまっている¹⁵³。

金融庁の行政処分に関する指針である「金融上の行政処分について」¹⁵⁴にも聴聞や弁明の機会の付与が金融機関に対する行政処分について行われることが明確化されている。

3.2で述べたように、保険会社の業務に対する規制監督は、保険契約の一般法規である保険法(あるいはその前身としての商法保険編)、並びに保険会社、保険持株会社、保険募集人、保険代理店および保険仲立人等に対する監督法規である保険業法の組み合わせで成り立っている。契約法である保険法には伝統的に保険金等支払義務に関する規律は置かれておらず、したがって保険金不払い・支払漏れに対する民商法の特則としての規律も置かれていない。したがって、監督法である保険業法の第132条及び第133条に、金融庁の保険会社に対する一般的な監督権限とともに、行政処分の要件及び内容が規定されていることから、これらの条文を根拠に保険金不適切不払い・支払い漏れに対する行政処分を発出することになる。

同法132条は、保険会社の業務・財産の状況に照らして、当該保険会社の健全かつ適切な運営の確保、保険契約者等の保護に必要と認められるときには期限を付して、業務の全部または一部の停止命令、業務改善命令、財産の供託その他監督上必要な措置を命ずることができると定めている。

また同法第133条は、保険会社が法令違反及び基礎書類に重大な違反があったとき、免許条件に対する違反、並びに公益侵害行為を行ったときに、内閣総理大臣(翼下の保険規制

¹⁵¹ 南博方(1980:13-26, 138-155)

¹⁵² 行政手続法は、国の行政主体が行う不利益処分一般について、処分基準の事前の明定化の努力義務、処分に際しての聴聞または弁明の機会の付与義務、並びに異議申立ての手続き等について、日本の法律では初めて規定した。

¹⁵³ 総務省「行政手続法の施行状況に関する調査結果」(平成18年5月15日)p.6-7による。

(http://www.soumu.go.jp/maim_sosiki/pdf.gyokan/kanri/tetsuzuki/heisei17_kuni_honbun.pdf, 2010年3月21日アクセス)

¹⁵⁴ 金融庁(2007e)

監督行政の担当部局である金融庁が)当該保険会社に対する一部または全部の業務停止命令並びに取締役等の解任命令を発出することができること、または保険会社の免許取り消しができることを定めている。

次に、両条の規定の具体的内容について述べ、一般的な監督規定である保険業法第 132 条及び 133 条を根拠に、なぜ保険金不適切不払い・支払い漏れという保険会社の個別の業務事案に対して保険規制監督当局が介入・関与できるのかを、法解釈として説明する。

3.3.1 保険金不払い・支払い漏れが基礎書類違反の場合(保険業法第 133 条の事例)

第一の根拠は、保険金不払いが保険業法の基礎書類に関する規定そのものに違反しているケースである。

保険業法第 4 条第 2 項は、保険会社が免許申請を行う場合、定款、事業方法書、普通保険約款、保険料及び責任準備金の算出方法書その他内閣府令で定める書類を添付しなければならないと規定している。これらの書類は基礎書類と呼ばれ、保険会社の業務の基本を規定する書類である¹⁵⁵。基礎書類は免許申請の際に保険会社から提出され、保険商品を新たに販売するために保険業法上の商品認可を取得する際にも事業方法書及び普通保険約款などが改定されるので、用意される書面は膨大な分量となる。

基礎書類のうち普通保険約款は「保険会社が引受けを行う保険契約の具体的な内容を定めるもの」であり、「予め保険契約の内容を定型化したもの」である。「保険に関する専門的な知識を有しない一般の個人等の場合には、予め作成された保険約款の内容の妥当性を十分に検討・判断することは困難であると考えられることから、保険契約者等の保護のため」「監督当局がその内容を審査することとしている」¹⁵⁶。同じく基礎書類のうち事業方法書には特約の内容が記されている。また、保険会社が新しい保険商品の販売を意図する場合には、法手続き的にはこれら基礎書類の変更認可申請を保険業法第 123 条に従って保険監督当局に申請し、同第 124 条に沿い当局が審査を行った上で適法と認められれば認可されることになる。

金融規制監督の意義の視点から見れば、約款や事業方法書を保険規制監督当局が会社設立時に免許制あるいは変更の際には認可制とするのは、保険商品は複雑かつ長期性であり保険会社と契約者の間に情報の非対称性が生じやすいため、当局の免許または認可にかからしめることにより、当局が公権力を以ってその非対称性を補完すべく審査を行っているという考え方となる¹⁵⁷。2.1.3 の金融規制監督の意義の 3 本柱のうちの②である、個別金

¹⁵⁵ 中西正明(1992: 108-110)は、保険業法に規定された基礎書類の変更認可規定をめぐる立法論的検討の中で、保険会社は基礎書類にしたがって事業を行うことが前提とされ、保険会社の事業参入を免許制により事前に規制する以上、基礎書類の変更申請を主務大臣の認可制にかからしめるは自然だとしている。この考え方は保険会社の基礎書類を保険業法上の最も重要な文書とする考え方の反映とみなすことができる。

¹⁵⁶ 安居孝啓(2006: 51-52)

¹⁵⁷ 金融庁内に設けられた「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」の第一次中間報告書(2005年7月20日)では、①健康で必ずしも加入の必要性を感じていない顧客等に需要を喚起する商品であること、②契約段階では給付内容は必ずしも意識されず、実際に請求が行われる段階で初めて意識されることが多いこと、③商品が複雑で、保険会社と消費者の間には情報格差があること、等の特性が保険商品にあり、契約者に対して契約時に保険会社が契約概要などの重要情報を予め開示しておくべきと結論している。この方策も情報の非対称性を埋める施策のひとつと考えられる。

融機関の業務の適切性の担保のためである。

基礎書類に定めた事項のうち、特に重要なものに違反したときは、保険業法第 133 条第 1 号の規定により、金融規制監督当局は保険会社の業務停止、役員解任または免許取り消しを行うことになる。保険金等の支払は普通保険約款または事業方法書に定められた重要事項である。したがって、不適切不払い及び支払漏れのうち、保険業法 4 条に規定された保険会社の基本文書である基礎書類の記載事項に違反したと金融規制監督当局に事実認定された事案については、保険業法 133 条違反になり、業務停止命令または業務改善命令が発出されることになる。

3.3.2 保険金不払い・支払い漏れが業務態勢の不適切性に起因するとされた場合(保険業法第 132 条の事例)

次に保険金不適切不払い・支払い漏れが基礎書類違反であるとの明確な事実認定がされなかったものの、他方で保険会社の業務の適切性がなかったことを理由に業務停止命令または業務改善命令が発出された事例を挙げる。

保険業法第 132 条第 1 項は保険会社の業務の健全かつ適切な運営を確保し、保険契約者等の保護を図るため必要があるときは、金融規制監督当局は業務停止命令及び業務改善命令を発出することができるとしている。

不適切不払い・支払漏れの発生について、基礎書類違反ではないが、専ら保険会社の保険金等の支払管理態勢の不備を問うべき事例がある。また請求案内漏れは、必ずしも約款の規定に違反した取り扱いとまでは言えないが、同一の支払い事由であり顧客に案内すれば保険金等を支払えたであろう特約等に関する請求案内をしなかったという点で、保険会社の事務態勢を問題にすべき事例もある。基礎書類違反には問えない事例であっても、不適切不払い、支払い漏れまたは請求案内漏れを大量に発生させていた保険会社については、保険会社の業務が適切ではなく、その改善を速やかに迫ることが保険契約者の利益の保護に資すると考えられる。このような観点から、不適切不払い、支払漏れまたは請求案内漏れの事例について、保険業法第 132 条第 1 項に基づき、業務停止命令及び業務改善命令が発出されることになる。

3.3.3 金融庁による不払い事件に関する行政処分発出の定量的把握

金融庁は保険会社の不払い・支払漏れ等に関して、2005 年 2 月 25 日から 2008 年 7 月 4 日までの間に計 60 件の行政処分を行っている。そのうち、業務停止命令の発出が 10 件、業務改善命令の発出が 50 件となっている。業務停止命令の 10 件のうち、保険業法第 132 条違反(不適切な業務運営)を根拠とするものは 6 件、また同法 133 条違反(約款など基礎書類違反)を根拠とするものは 4 件である。また、業務改善命令の 50 件はすべて同法第 132 条違反(不適切な業務運営)を根拠としている¹⁵⁸。

¹⁵⁸ 金融庁ウェブサイト「行政処分事例集」(www.fsa.go.jp/status/s_iirei/kouhyou.html)及び同ウェブサイト「報道公

3.4 保険規制監督の局面の推移

保険金等の不適切不払い・支払漏れを保険業法上の基礎書類規定違反または保険会社の不適切な業務運営と捉えて行政処分を発出する保険規制監督当局の考え方は、実体的監督主義に立つ日本の保険業法における、保険会社の業務に対する一般的規制監督権限を抛りどころにするものであった。しかしこのような考え方が日本の近代的保険規制監督体系の導入当初から構築されていたわけではない。

20 世紀に入って以来の日本の保険規制監督行政を金融規制監督の意義に関する 4 つの類型からアプローチし、さらにフッドの提唱する規制の設定と執行の組み合わせの観点から分析すれば、その相貌は 5 期に分類されよう。その 5 期とは次のとおりである(図 2.4 参照)。

- ① (萌芽的)コントロール指向の保険規制監督行政期(1900～1938 年)
- ② (本格的)コントロール指向の保険規制監督行政期(1939～1996 年)
- ③ コンティンジェンシー指向の保険規制監督行政期(1997～2004 年)
- ④ コンプライアンス指向の保険規制監督行政期(2005～2007 年)
- ⑤ コンバージェンス指向の保険規制監督行政期(2008 年～)

以下、①～⑤のそれぞれの時期ごとに、保険規制監督行政の特色と主な経緯を明らかにする。その作業により、保険金不払い事件に対して金融庁の行政処分が大量に発出されたことについて、どのような保険規制監督の土壌がそれを可能にし、そして大量の行政処分によって保険規制監督の土壌はどのような変化を遂げることになったのかを分析する。またそれぞれの行政期におけるフッドの規制の設定・執行の組み合わせのマッピングを図 2.5 に示す。さらに、規制の設定と執行の組み合わせ効果による規制監督の強さについて、その時代推移を図 2.6 に特記する。

3.4.1 (萌芽的)コントロール指向の保険規制監督行政期(1900～1938 年)

保険会社を初めて免許制の下に置いたのは 1890 年(明治 23 年)商法保険編である。1890 年の商法保険編には、約款を含む基礎書類を政府の免許・認可に委ねる規定(第 98 条及び同 99 条)、及び保険会社が政府の命令に反したときに営業停止または取締役の改選を命じることができるとする規定(第 102 条)が盛り込まれている。さらに、日本で最初に制定された保険規制監督法である 1900 年(明治 33 年)保険業法には、基礎書類の免許・認可制(第 5 条～8 条)、及び保険会社の業務態勢に関する政府の命令規定(第 10～12 条)が旧商法からそのまま受け継がれている¹⁵⁹。

しかし 1900 年保険業法の規定には、保険規制監督当局がいかなる状況のときにどのよう

表資料」のうち保険会社各社の行政処分にかかる公表ページ(www.fsa.go.jp/news/index.html)(いずれも 2009 年 8 月 4 日アクセス)

¹⁵⁹ 中西正明(1992: 5-9)による。

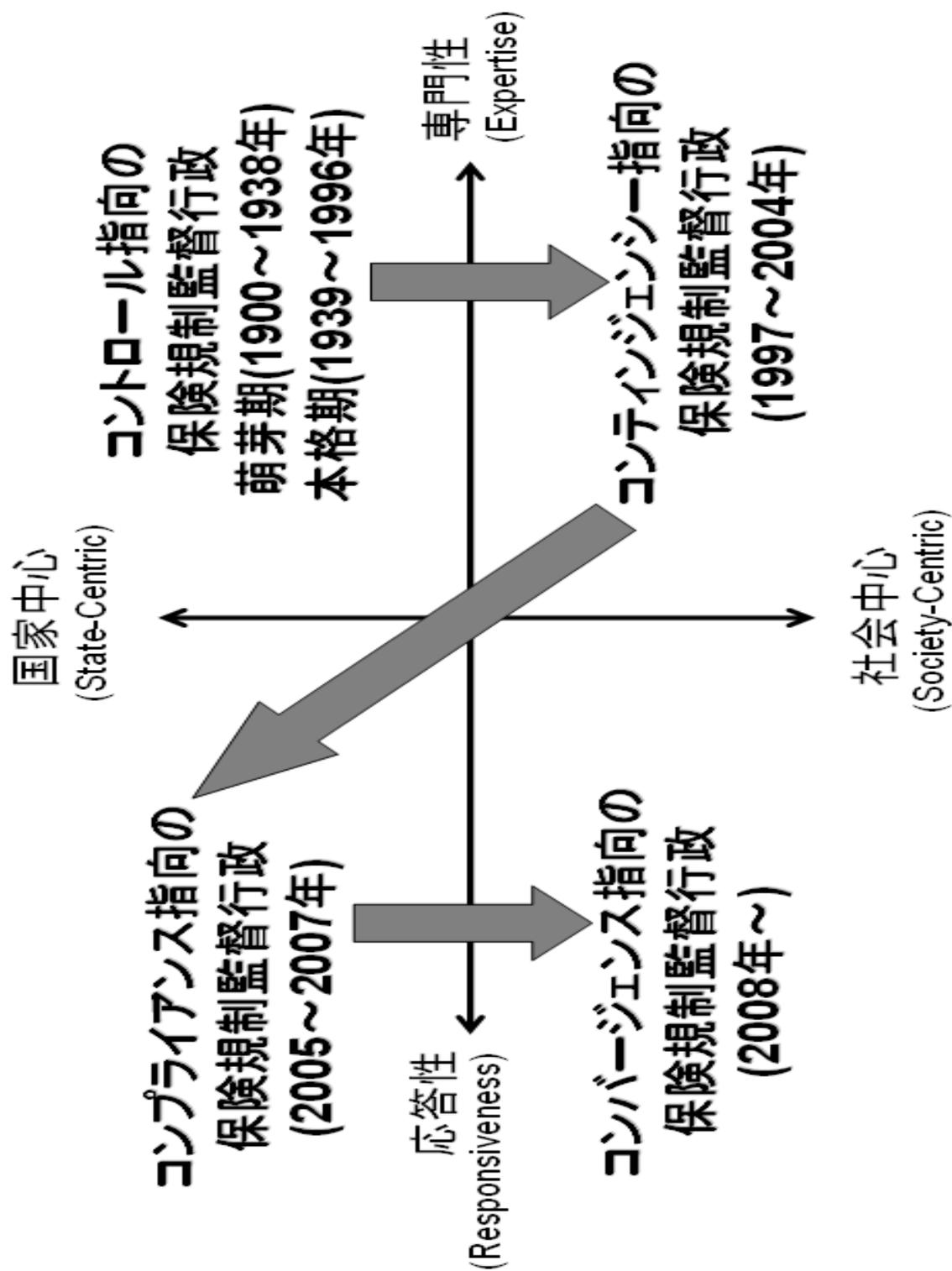


図 2.4 保険規制監督行政の局面の推移

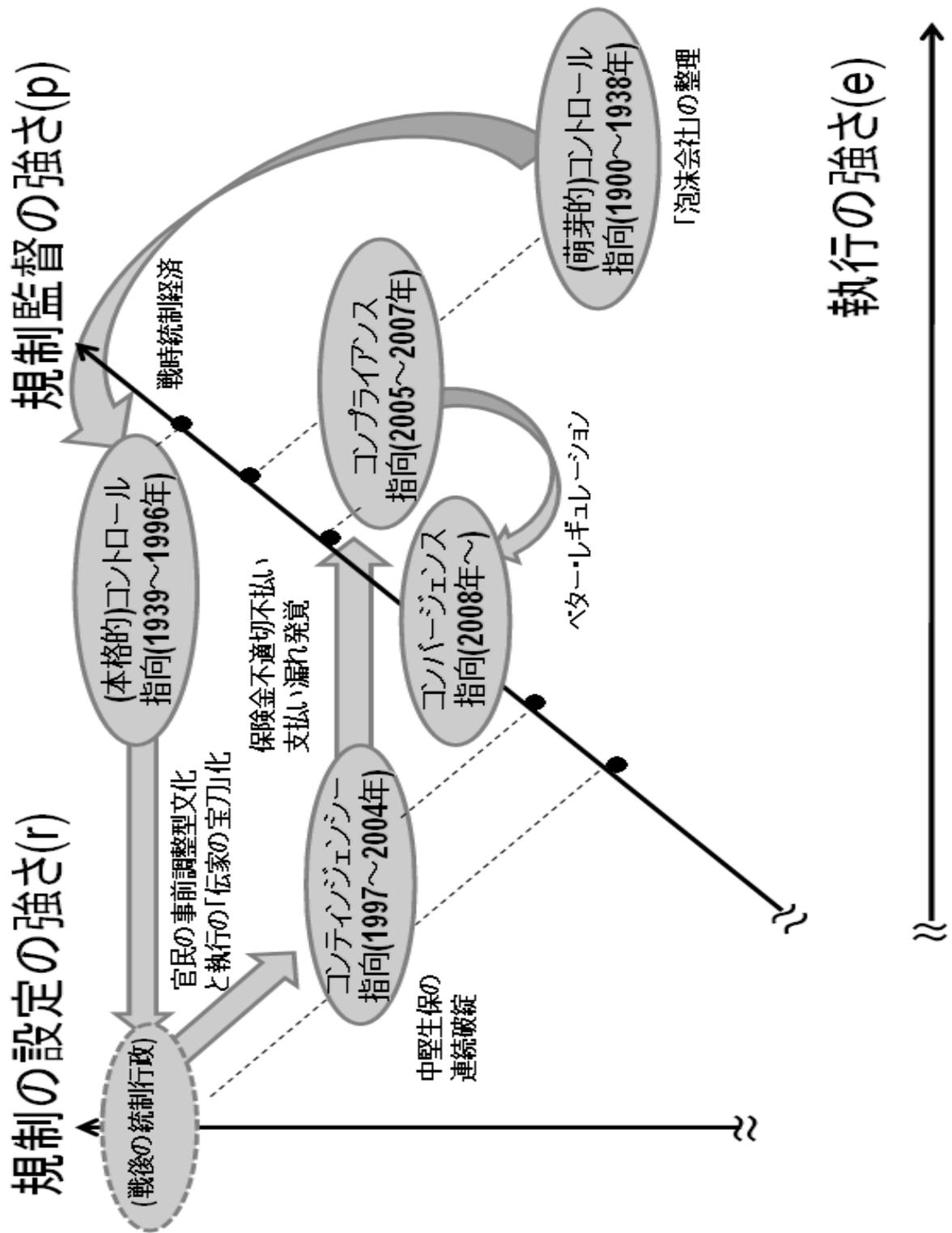


図 2.5 保険規制監督行政の局面推移と規制の設定・執行の強さの関係

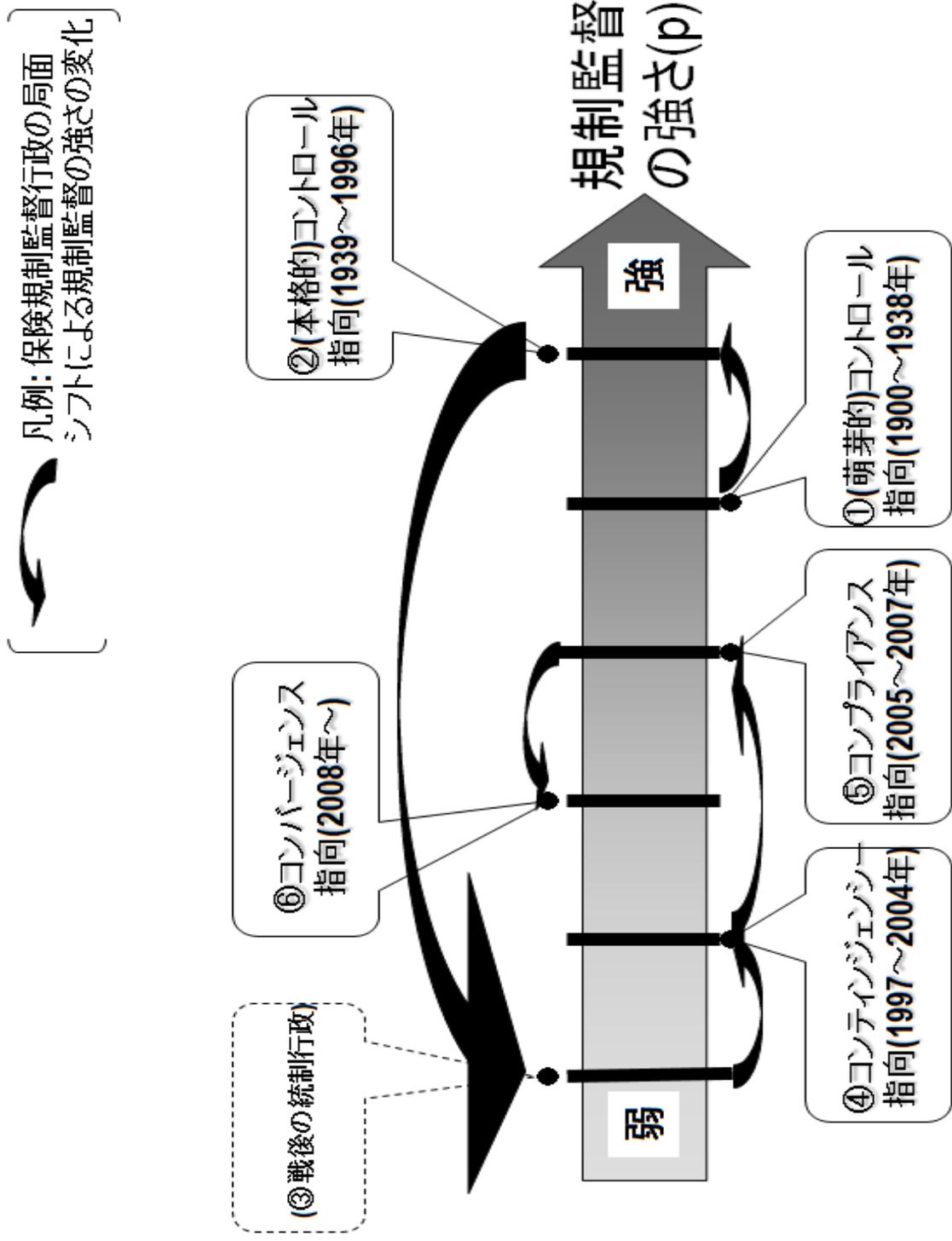


図 2.6 保険規制監督行政の規制監督の強さの時代的推移

な内容の介入・関与を保険会社の事業に対して行うかについての明確化はない。すなわち、1900年保険業法は、第10条において「主務官庁ハ何時ニテモ保険会社ヲシテ其事業ノ報告」「検査スルコトヲ得」と規定し、第11条において「保険会社ノ業務又ハ会社財産ノ状況ニ抛リ其事業ノ困難ナリト認ムルトキハ其事業ノ停止を命シ又ハ」業務執行の方法や基礎書類の変更、契約者の保険金受取額などに関する命令を主務官庁が下すことができると定め、さらに第12条において「保険会社カ主務官庁ノ命令ニ違反シタルトキハ」「事業ノ停止若シクハ取締役ノ改選を命シ又ハ免許ヲ取消スコトヲ得」としている。第10条に保険会社の事業継続性や財務健全性に問題があれば、と一応の前提設定はあるものの、主務官庁の命令に違反すればいかなる場合にも行政処分の対象になるのであるから、規制の明確化や類型化は極めて弱いものと判断せざるを得ない。

フッドのルール化の6要素に照らせば、1900年保険業法は、①のルールの事前公開・認識可能性及び③の他のルールとの不矛盾性の2つの要素は満たしているものの、②のルールの合理性・因果関係の妥当性、④のルール適用の前提条件の明確性、⑤のルールの基準の客観性、及び⑥のルール適用行為の類型分けの明確性の4要素は欠いていることになる。したがって規制の設定の強さとして強いものとは言いがたい。

実は、この時期に保険規制監督行政の主眼とされたのが、悪質業者または脆弱な財務基盤を有する業者を契約者保護のために駆逐することであった。

当時の損害保険業界のありさまについて一例を挙げれば、1893～1899年に設立された火災保険会社21社のうち現存の保険会社の全部または一部として存続しているものは5社に過ぎず、「大部分の会社は、成立後10年以内に、解散ないし免許取消により消滅した泡沫会社であった」¹⁶⁰。生命保険業界でも事情は同様で、事業開始当初から保険契約締結によりすぐに現金が入る保険業への参入が相次いだ。中にはしっかりと財務基盤を持たず、近代的保険数理や保険業務の知識に疎い業者もあった。例えば明治の廃仏毀釈運動以降財政が逼迫した仏教界は「殖財の好餌として生命保険に着目し」¹⁶¹だが、設立された仏教系生保の多くが経営破綻や合併失敗で次々と解散していった。このような状況を憂慮した当時の主務官庁の農商務省保険課は「検査し不良なものにはどしどし、新契約の停止、未払込の徴収、営業停止、財産整理の命令を下したので、いかがわしい中小会社には一大恐慌であった」¹⁶²。

この時期の保険規制監督当局は、実体的規制監督の存在しなかった保険業界に不十分なながらも免許制をはじめとする規制を導入し、規制の設定の弱さを執行の強さで補完しようとしていたのである。この時期の保険規制監督行政の意義は、それまで統制のなかった保険業界に統制を導入することを目標としていたと言えよう。そして、1900年保険業法における弱い規制の設定を、営業停止及びその他の監督命令を保険規制監督当局が積極的に発出すること、すなわちフッドの執行戦略4類型のうち、c.の制裁戦略とd.の物理的抑止を実

¹⁶⁰ 植草益(1999: 40)

¹⁶¹ 小林惟司(1991: 256)

¹⁶² 日本保険新聞社(1968: 268)

行することで、規制の設定と執行の組み合わせによる規制監督の実効性担保を行っていたのである。規制の設定と執行の組み合わせを初めて保険規制監督行政に導入したこと、及びその目的が契約者を泡沫保険会社や悪質業者から守ろうとして保険業界を行政当局の統制下に置こうとしたこと、の2点から、この時期の保険規制監督行政は、(萌芽的)コントロール指向の保険規制監督行政期と名づけられよう。

この時期の保険規制監督行政を象徴する人物が、第一生命設立当初は専務として、そしてのちに社長に就任して同社の基礎を築いた矢野恒太である。もともと日本生命の社医だった矢野は後に日本生命の社長となる片岡直温と対立し、会社を飛び出す。海外渡航してドイツのゴータ生命保険相互会社に事務員として勤めた後に、近代的保険の知識を買われ、1900年保険業法の起草作業に参画した。保険規制監督当局である農商務省保険課の初代課長に1900年に就任すると、財務内容や業務に問題のある保険会社に行政命令で次々と業界からの退出を迫った。そしてその当時の先進的保険経営思想である相互会社組織の理想を掲げ、1902年に相互会社である第一生命を設立して専務に就任している。矢野は自らの理想である相互会社組織による保険会社の設立のため、自ら起草していた1900年保険業法の「業法中に彼は相互会社の規定を多く盛り込んでおいた」¹⁶³。自らが理想としている相互主義による近代的保険会社経営の実現に向け、保険業界の統制の実現のために規制の設定と執行の組み合わせを周到に考え、弱い規制の設定を強い執行で補完した鮮明な事例と考えられる。

保険規制監督の揺籃期の行政は、規制のなかった業界へ規制を持ち込み、さらに精緻とは言えない規制体系の中で執行戦略を柔軟に駆使することで、保険業界の近代化の名の下に保険業界を統制下に置いて行ったのである。

3.4.2 (本格的)コントロール指向の保険規制監督行政期(1939～1996年)

1937年の盧溝橋事件の勃発に伴う日中戦争の拡大により、日本国内は準戦時体制に入り、金融業もそれ以降、国家の強い統制下に置かれ、規制の強化と精緻化が進行した。

保険業法もその例外ではなく、1939年(昭和14年)に保険業法が全面改正された。1939年保険業法では、保険会社に対する規制強化・精緻化の一環として、保険会社の業務に対する一般的な監督規定について、基礎書類違反と業務態勢不備の2つの違反をそれぞれ別の条文で問うようになっている。

保険業法の全面改正がこの時期に政府によって指向されたのは、「昭和恐慌後の経済事情の大きな変化によって保険業の体質強化が要請され、同時に監督行政の強化が望まれてきた」¹⁶⁴からとされている。しかしこの時期は同時に、戦争拡大に伴う本格的な統制指向が金融規制監督行政で展開された時期でもあった。1937年に保険業法の改正が志向された際、保険規制監督行政はまだ商工業の振興を行政目的とする商工省の所管であった。しかし、

¹⁶³ 小林惟司(1991: 189)

¹⁶⁴ 社団法人生命保険協会(1978: 280).

戦時統制経済への移行がすでに強く意識されていた。1937年11月に開催された保険業法改正調査委員会の第1回会合で挨拶した吉野信次商工大臣は、「最近に於ける時局の進展は」「保険会社の適切なる措置を俟つこと洵に大なるものがある」とし、「監督方針を必要とするに至って居るもののように認められる」と述べている¹⁶⁵。

1939年保険業法は第9条に1900年保険業法と同じ内容の監督命令の規定を置いている。1939年保険業法で特徴的なのは第11条である。同11条は統制協定に関する条文であり、主務大臣が「保険会社ニ対シ」「統制協定ヲ為スベキコトヲ命ジ」「統制協定ノ加盟会社若ハ非加盟会社ニ対シ其ノ統制協定ノ全部若ハ一部ニ依ルベキコトヲ命ズルコトヲ得」と規定した。保険規制監督当局は保険料率や保障内容など保険商品の販売について強い規制を行うことになったのである。さらに一般的監督規定についても明確化が図られ、第12条において「(基礎)書類ニ定メタル特に重要ナル事項ニ違反シ又ハ公益ヲ害スベキ行為ヲ為シタルトキハ」主務大臣は保険会社の取締役の解任、事業の停止または免許の取消などを行うことができると規定されることになった。基礎書類違反と公益の侵害という2つの類型が、行政処分の事由として1939年保険業法で初めて特定されたのであった。

他方、時局に沿った当局の規制監督権限の強化が法改正の目的であったとは言え、1939年保険業法が第12条に基礎書類違反・公益侵害の場合の監督規定を、第9条とは別に改めて新設した理由は、当時の法制資料等によっても必ずしも明らかではない。ただし1938年11月に開催された保険業法改正調査委員会の第2回会合の資料によれば、「保険業法中改正の要綱」のとりまとめに当たり、同要綱中第1に挙げられたのが、「監督命令に関する規定を整備し会社の業務又は財産の状況に依り監督上必要なる命令を為すことを得るものとする」と、第2に挙げられたのが、「基礎書類の変更命令に関する規定を設けること」、さらに1つ置いて第4に挙げられたのが、「役員解任命令に関する規定を整備」することであった¹⁶⁶。すなわち保険業法の改正作業において、行政処分発出の根拠となる3つの類型、①保険会社の業務・財産の状況、②基礎書類違反、(そしてこれはあまり明確ではないが)③公益の侵害が明確に区別されて検討されていたことになる。

フッドの規制の6要素に照らして考えれば、1939年保険業法は、①のルール of 事前公開・認識可能性、(会社の財産・業務状況や基礎書類違反はまだしも、公益侵害というのは極めて曖昧な文言ではあるが)②のルール of 合理性・因果関係の妥当性、③の他のルールとの不矛盾性、④のルール適用の前提条件の明確性、⑤のルールの基準の客観性、及び⑥のルール適用行為の類型分けの明確性がいずれも満たされることになったと考えられる。

この時期に保険規制監督行政の主眼とされたのが、準戦時経済の円滑な運営のためにコントロール指向の金融規制監督行政を完成させることであり、その意味でこの時期に始まった保険規制監督行政を、(本格的)コントロール指向の保険規制監督行政期と名づけることが適切である。

¹⁶⁵ 社団法人生命保険協会前掲書(1978: 280-281)。

¹⁶⁶ 社団法人生命保険協会前掲書(1978: 281)

1939年保険業法全面改正による当局による規制強化は、当然ながら民間保険会社の自由な競争を相当程度束縛するものであった。当局の法改正による規制監督強化の動きに対して、保険会社の業界団体であり、保険会社の利害関心を集約して行政に示す役割である生保協会は憂慮を示している。例えば、生保協会は1938年9月、保険業法改正調査委員会委員に意見書を提出し、その意見の中で「本法に依る監督官庁の処分に不服ある場合に訴願訴訟の方法を認められること」を希望している¹⁶⁷。

3.4.2.1 戦時新体制と大蔵省への保険規制監督行政移管

1941年12月には、保険規制監督の権限がこれまでの(農商務省から分離して商工行政を所管していた)商工省から大蔵省に移管された¹⁶⁸。1938年1月には政府の統制経済の強化の方針に沿い、商工省を中心に大蔵省及び厚生省の3省共管時代が到来していたが、「保険行政の大蔵省への全面移管を導く契機となったのは、40年から41年にかけて相次いで立案化された経済諸部門の『新体制』案に基づく『新体制』運動であった」¹⁶⁹。保険業の規制監督の商工省から大蔵省移管に際し、賀屋興宣大蔵大臣の談話が公表されている。この賀屋大蔵大臣によれば、保険規制監督行政移管の目的は「総合的金融統制実施の見地から之を他の金融行政と一元化するを適当と認めた」ものであり、保険業界の統制を強化した上での「保険会社の整理統合が必要である」からだとしている¹⁷⁰。

保険規制監督強化の次のステップとして、フッドの執行戦略の4類型のd.である物理的抑止の一端である保険会社の政府による強制的な統廃合が金融行政の一元管理の下で意図されていたことがわかる。戦時下において、金融業への規制の設定と執行の組み合わせは極めて強い統制効果を期待されていた。

大蔵省は金融全般に関する統制を強め、大蔵省銀行局が保険規制監督当局として、約款の細部にわたる統制など保険契約や料率の強力な規制監督を進めて行った。1942年には金融団体統制令が発令され、これまでの生保協会や損保協会など保険業界の団体は国家統制の団体である統制会へと改編された。保険規制監督当局による規制は保険業の産業組織構造にまで及び、産業の国家統制強化の一翼を担っていった¹⁷¹。

そして1939年保険業法の基本的構造は、戦後の復興期及び高度成長期にも変わりなく維持された。戦後の保険業法もコントロール指向の保険規制監督行政の意義を体現すべく、その強力な規制の設定と執行の体制が保持された。野口悠紀雄(2002)は、戦時下の統制の枠

¹⁶⁷ 社団法人生命保険協会前掲書(1978:286)。しかしこのような生保協会の希望は1939年改正法には取り入れられなかった。生保協会の願う処分時の訴願訴訟の措置は、太平洋戦争後にGHQの指導により金融法制一般の見直しが行われ、保険業法についても保険庁または保険委員会の設立や金融業法への統合等が模索される中、1949年の一部改正によって保険会社役員等の法令違反行為等に対する行政処分を行う際には公開の聴聞手続きを行うことが規定されるに至り、ようやく実現を見た。1949年改正の経緯については、(大蔵省財政史室(1979: 72-114))参照。

¹⁶⁸ 日本保険新聞社(1968: 399))は、保険監督当局の商工省から大蔵省への移管について、「保険事業も金融機関であるから一元的に大蔵省の監督下に置くべきとの理由から」としている。

¹⁶⁹ 米山高生(1997: 33)

¹⁷⁰ 社団法人生命保険協会前掲書(1978:292-293)

¹⁷¹ 金融団体統制令により、1942年に生命保険統制会及び損害保険統制会が組織され、戦争末期には生損保とも中央会に法令をもって改組された。そして中央会は戦後解散したが、生損保両協会の前身となった。

組みが戦後も生き残り、「経済活動に対する官僚統制や行政指導の道具として」「重要な役割を果たしている」¹⁷²と分析している。いわゆる「1940年体制」により、戦後も政府が産業統制の仕組みを維持した構造は、保険規制監督行政と保険業界との関係においても同様であったと考えられる。

米山高生(1997)は戦後の生命保険業界の市場競争における市場シェア第一主義と序列順守の起源について、実証データを用いて分析を行った上で、次のような結論を得ている。

「我が国の生命保険システムは、戦時統制経済時代に監督官庁によっておぼろげに完成され、経済復興期に官民の協力(非協力)によってほぼその方向性が決定され、かつ洗練され、高度成長期に完成したものとの理解を得た。戦後生命保険システムの特徴である保険料率(保険商品の販売価格)の画一化、保険商品の規格化、中小保険会社の保護などは、このような長い歴史過程において徐々に生成されてきたものであった」¹⁷³。

1938年に生保協会が憂慮を示したはずの保険規制監督当局による強い規制監督のあり方は、戦後の復興期及び高度成長期、そしてバブル期に至るまで、ほとんど顧みられなかった。例えば、1959年に大蔵大臣の諮問機関として設置され、高度成長期からバブル期に至るまで日本の保険業界に関する制度的枠組みを審議する場であった保険審議会においても、保険業法における一般的な監督規定のあり方はほぼ議論にならなかった。保険会社の業務の不適切さによる不払い・支払漏れの可能性、さらにはそれに関する監督規定のあり方についても戦後、保険審議会でも議論が行われた形跡はない¹⁷⁴。

実は表面上の強い規制の設定にも関わらず、保険規制監督当局による執行はこの時期弱くなっていた。商品内容や料率など事前の規制についてはきめ細やかな行政指導と業界との事前調整が行われたが、不適切業者に対する制裁などの執行はほとんど行われなかったからである。例えば、戦後まもなくから2005年まで、業務の不適切性を理由とする行政処分は1件も発出されていない。規制の設定と執行の組み合わせで言えば、強すぎる規制の設定が精緻化の一途を辿ったのに引き替え、強い執行戦略の発動はなされず、フッドの執行略のa.のルールが無視または修正がなされたのみであった。

例えば、保険審議会でも1960年代から70年代にかけて繰り返し議論されたのは、生命保険募集人及び損害保険代理店による不適切募集の多さの問題、及び生命保険募集人の社内定着率の低さであった。1965年3月には損保について、同年11月には生保について、これらの課題について答申が出されている。1975年6月の答申「今後の保険事業のあり方について」は、日本の保険業の今後の課題を総合的に展望したものであるが、同答申には生保募集人の資質と定着率向上とともに損保について「保険金の円滑かつ迅速な支払」が課題として挙げられている。しかしこの保険金支払の迅速化とは、自動車保険における損害調査の迅速化を意味しており、約款に違反した不払いや支払漏れを課題として取り上げた

¹⁷² 野口悠紀雄(2002: 9)

¹⁷³ 米山高生(1997:127)

¹⁷⁴ 大蔵省銀行局内保険研究会編(1989)に所収された、保険審議会発足(1959年)以来1989年までの保険審議会答申の精査による。

ものではない。昭和 40 年代の自動車保険の課題を回顧して、ある損保業界関係者は次のように語っている。

「私は、事故処理体制はもとより、契約引受時やその他いろいろな問題もひっくるめて、業界全体のレベルアップを図っておかなければ世間の信用を勝ち取ることにはできない、と考えたわけです」¹⁷⁵。しかし、このような意見は少数にとどまり、対応は部分的にしかされなかったのが実情である。

生保でも損保と同様に、保険監督規制当局と生保業界の協調による強い参入規制及び商品・保険料率規制が、大手生保から中小生保へと並ぶ市場シェアに基づく安定した業界秩序を形作っていた。「保険料率(販売価格)の画一化がスケールメリットのある大手企業にレントを与えていた。そして保険業に生じたレントは、銀行の場合とは異なり大量の販売部隊の拡大維持に投入され、その結果生命保険契約高の対 GNP 比率で世界第 1 位となるほど生命保険市場を『深耕』して、国民貯蓄率を高めたのである」¹⁷⁶。しかし生保会社を手厚く保護した強い規制によって生じたレントは、生保募集人網の拡大維持に使われはしたが、数年間でほぼ入れ替わると言われた生保募集人の大量離職問題への対応、募集人の専門知識向上及び顧客が保険金支払い請求を行いやすくする仕組みの構築に充てられたわけではなかった¹⁷⁷。

高度成長期を通じて、生保募集人についてはいわゆる「ターンオーバー問題」と業界で呼ばれる募集人の大量短期採用と離職並びにそれに起因する商品理解の不足、そして損保代理店では損保会社の営業網拡大による代理店の商品知識の不足や契約者への説明の不足が一貫して業界の構造的問題とされていた。しかし、これらの問題が将来の保険金不払いの問題につながる可能性は気づかれなかったか、気づかれたとしても現場での個人営業レベルの問題として無視されたと言って過言ではない。ある生保業界関係者は、消費者団体が保険金不払い問題の発生した原因について、保険商品の著しい複雑さや保険会社の顧客の不知に乗じた戦略とともに、いわば「説明しない(できない)募集人の資質」を挙げていることを踏まえ、不払いの防止のためには保険商品の内容をわかりやすくシンプルにすることや保険会社が情報開示を行うこととともに、生命保険募集人の資質を上げて教育を強化することが必要だと指摘している¹⁷⁸。しかしこのような発想は当時の保険規制監督当局及び生保業界ともにほぼ存在しなかった。

3.4.2.2 執行戦略の形骸化

強い規制とは裏腹に、保険規制監督当局が執行戦略を検討対象とすることはなかった。保険審議会の 1981 年 6 月の損保に関する答申及び 1985 年 5 月の生保に関する答申は、共

¹⁷⁵ 塙善多(1989: 114)

¹⁷⁶ 米山高生(1997: 129)

¹⁷⁷ 大手生保では、2008 年 7 月に保険金の支払い漏れに関する行政処分があった前後に、業務改善策として、募集獲得への報酬に偏った営業職員の給与体系を改め、契約の保全や顧客対応に報酬を支払う、固定給部分を増加するなどの改革を行うところがようやく出てきている。

¹⁷⁸ 出口治明(2009:167)

通して「行政の弾力化」に関する記述を設けているが、これらは主として個別商品の認可や保険会社各社の資産運用方法・契約者配当を経営責任に委ねるべきという規制緩和の方向性を示したものに留まっており、保険業法上の基礎書類違反及び業務態勢不備に対する当局の強力な監督規定について疑問を提起するものではなかった。

1939年保険業法は強力な規制監督権限を保険規制監督当局に付与していたにもかかわらず、保険規制監督当局が不適切不払いや支払漏れといった保険会社の基本機能の不全に関して強力な執行を行った記録は少なくとも公表資料には存在しない。精緻で統制的な強いルールの裏側には、条文どおりの強力な執行は行われず、いわゆる「伝家の宝刀」的な存在であり続けた当局の執行戦略の有名無実化が進行していた。保険規制監督行政の執行体制としても、生損保併せて約50社弱の保険会社を、旧大蔵省保険部の保険第1課(生保担当)及び保険第2課(損保担当)の併せて約50名の人員で規制監督するという、手薄と言ってよい陣容であった。強力な執行体制などは、このような人員配置では望むべくもなかったと考えられる。したがって、大蔵省保険部と生損保業界は、当局が執行戦略に出ずにすむような規制の設定を実施の前に、生損保両協会と当局の事前調整という形で終えておくことが双方のメリットになるのであった。この時期の保険規制監督当局と保険業界の関係について、戦後の高度経済成長期に大蔵省保険部で生命保険担当の保険第1課長になり、そして後年、太陽生命の副社長を歴任した小泉徳夫は、次のように描写している。

「このような監督行政のなかで保険事業は、つねに改革を試みることをせず、保守的姿勢を保ちつづけてきたことを否定することはできない。」「牽引的行政は、まず問題的提起が業界(協定)に行われ、業界はこれを受けてその消化について協議をし、意見をまとめて当局へ回答する。当局の意向に十分に副わないときは、再び業界に検討が指示される。協会¹⁷⁹としては、これら過程のなかで多出する意見を調整し、結局は業界の意見や結論としてまとめなければならない立場におかれる。」「羊の群のような業界は、自社の施策や行動が業界全体に迷惑をかけないようにする配慮をエチケットとしてきた」¹⁸⁰。

本来は規制の設定と執行の最適な組み合わせのバランスで担保されるべき保険規制監督当局のコントロールは、事前に規制内容を行政と業界がすり合わせるにより規制違反がない状態を作り出し、制裁などの執行戦略が発動されないよう事前に形骸化されていたのである。コントロール指向の保険規制監督行政の規制監督の力は、高度成長期からバブル期にかけて官民共同で執行を形骸化することにより、実は弱体化していた。

3.4.3 コンティンジェンシー指向の保険規制監督行政期(1997～2004年)

強い統制指向の規制は1990年代に入り、金融の国際化と規制緩和が進められる中で、金融機関の自主性と経営の自由度の向上が金融規制の法体系において意識されるようになり、徐々に崩れていくことになる。

¹⁷⁹ 引用した原文の「協会」の2文字には強調のために点が振られている。

¹⁸⁰ 小泉徳夫(1974: 15)

1992年の保険審議会答申「新しい保険事業の在り方」では、当局による監督命令権は「今後も有効な監督を行うために基本的には存置する必要がある」ものの、「規制緩和、透明性向上の観点から権限発動の目的、要件等を限定、明確化する」方針が初めて打ち出された¹⁸¹。この方針はその後数年間にわたる法制面での検討を経て、1995年(平成7年)の保険業法全面改正に結実する。

この全面改正では、同法第132条(業務適切性・財務健全性の不備の場合の行政処分の規定)について、「保険会社の業務又は財産の状況」に照らして「保険会社の業務の健全かつ適切な運営を確保し、保険契約者等の保護のために必要があと認める」場合に処分を行うとして、ルール適用の前提条件の明確化が図られた。さらに処分を行う場合は「その必要の限度において」であり、「期限を付して」行うこととし、ルールの範囲を明確化・限定化することが意図された¹⁸²。

しかし、このルールの明確化が実際にコントロール指向で強い規制を迫及する保険規制監督行政の転換をもたらすには、さらに約10年の歳月が必要であった。というのは、1997年4月に生保会社としては戦後初めて日産生命が破綻し、その後1999年から2000年にかけて東邦生命(1999年6月破綻)、第百生命(2000年5月破綻)、大正生命(2000年8月破綻)、千代田生命(2000年10月破綻)、協栄生命(2000年10月破綻)、及び東京生命(2001年3月破綻)と合計6社が経営破綻し、保険規制監督当局はその対応に追われた。この時期は、次々と経営危機が表面化し、風評リスクにさらされる中堅生保の危機管理を行ない、保険システムや金融システム全体の問題にしない、というコンティンジェンシー指向の保険規制監督行政が展開された。

この時期における保険規制監督当局による規制の設定と執行の組み合わせは、破綻処理の円滑化一点にほぼ絞り込まれたと言ってよい。1995年保険業法で設立された、保険会社の破綻時における、保険契約者の保護のための基金である「生命保険契約者保護基金」は、相次ぐ破綻の中で制度的不備が認識され、1998年の保険業法再改正により「生命保険契約者保護機構」へと拡充改組され、当分の間、同機構への国の信用保証も付されることになった。

規制面では1995年保険業法に規定されていた保険業法における契約の包括移転措置に加え、2000年には契約者保護と債務整理の迅速化を図るため、「金融機関の更正手続の特例等に関する法律」(通称:更正特例法)が改正され、これまで生保に多い組織形態である相互会社が利用できなかった同法に基づく破綻処理手続きが相互会社も適用し得ることになった。改正された更正特例法は、千代田生命、協栄生命及び東京生命の破綻処理に適用された。これら3社の破綻処理では、生命保険契約者保護機構からの資金援助はなく、契約者及び国民が負担する破綻処理コストの軽減に貢献した。改正更生特例法に基づく破綻処理は、「明確なルールと自己責任原則に貫かれた社会への転換」¹⁸³に資する措置であると保険規

¹⁸¹ 保険審議会答申「新しい保険事業の在り方」(1992年6月17日)p.84による。

¹⁸² 保険研究会編(1996:213)参照。

¹⁸³ 田口城(1997:103)

制監督当局及び保険業界関係者に認識された。

フッドの規制の設定の 6 要素と執行戦略の 4 類型に沿えば、破綻保険会社への対応というコンティンジェンシー対応のためという限定された範囲の中で、規制の設定の 6 要素は 1995 年と 1998 年の保険業法の改正並びに 2000 年の更正特例法改正で強化された。そして執行に関しても、契約者保護のための基金さらに機構が設けられ、その積極的活用が図られた。さらに財務健全性確保のため行政処分発出や、管財人による早期の残余財産保全や事業継承をする生保が出てきやすい環境づくりを当局として行うなど、破綻生保の早期退出と契約者の保護を促す措置もとられた。フッドの分類する当局の執行戦略は、取組みが財務健全性に関する限り格段に強化された。保険規制監督当局が、規制の設定と執行の組み合わせの強化を保険会社の財務健全性と破綻処理に関して実現できたのは、保険業界と保険契約者の相次ぐ生保破綻への懸念、換言すれば危機管理のための強い規制の設定・執行の発動を社会のステークホルダーが支持したからに他ならない。

保険規制監督当局は、破綻生保に対する業務停止命令など財務健全性の確保に関する行政処分を累次発出した。この行政処分は 1995 年保険業法で導入された「早期是正措置」に基づくものがほとんどで、財務の健全性に問題がある保険会社に対して早期警戒措置として保険規制当局が事業方法書等の変更命令、経営改善計画の提出命令、業務停止命令、免許の取消し命令などを発出するものである¹⁸⁴。

この時期に続いた生保破綻の要因としては、①高金利期に契約した高配当商品の予定利率をカバーする運用利率を、バブル崩壊後の低金利と株価下落の金融環境により、当該生保が達成できなかったこと(いわゆる逆ザヤ問題)、②そのため、①のような逆ザヤの状況を一気に打開しようとして、保険会社にとって収支悪化のリスクの高い一次払い養老保険や変額保険の販売に傾斜したこと、などが総じて挙げられる¹⁸⁵。また長年にわたって保険規制監督当局と業界が規制の設定の実施前に事前の調整を非公式に終えておくやり方に慣れており、この統制と競争のなさが、経営陣の経営に関するリーダーシップを失わせ、危機対応能力を喪失させていたとの分析もある¹⁸⁶。

保険規制監督当局のコンティンジェンシー指向の保険規制監督行政は一定程度の効果を挙げた。中堅の生保破綻は相次いだものの、その多くは当時日本進出を本格化していた外資系生保に事業継承され、保険システムや金融システム全体のリスクにはつながらなかったからである。

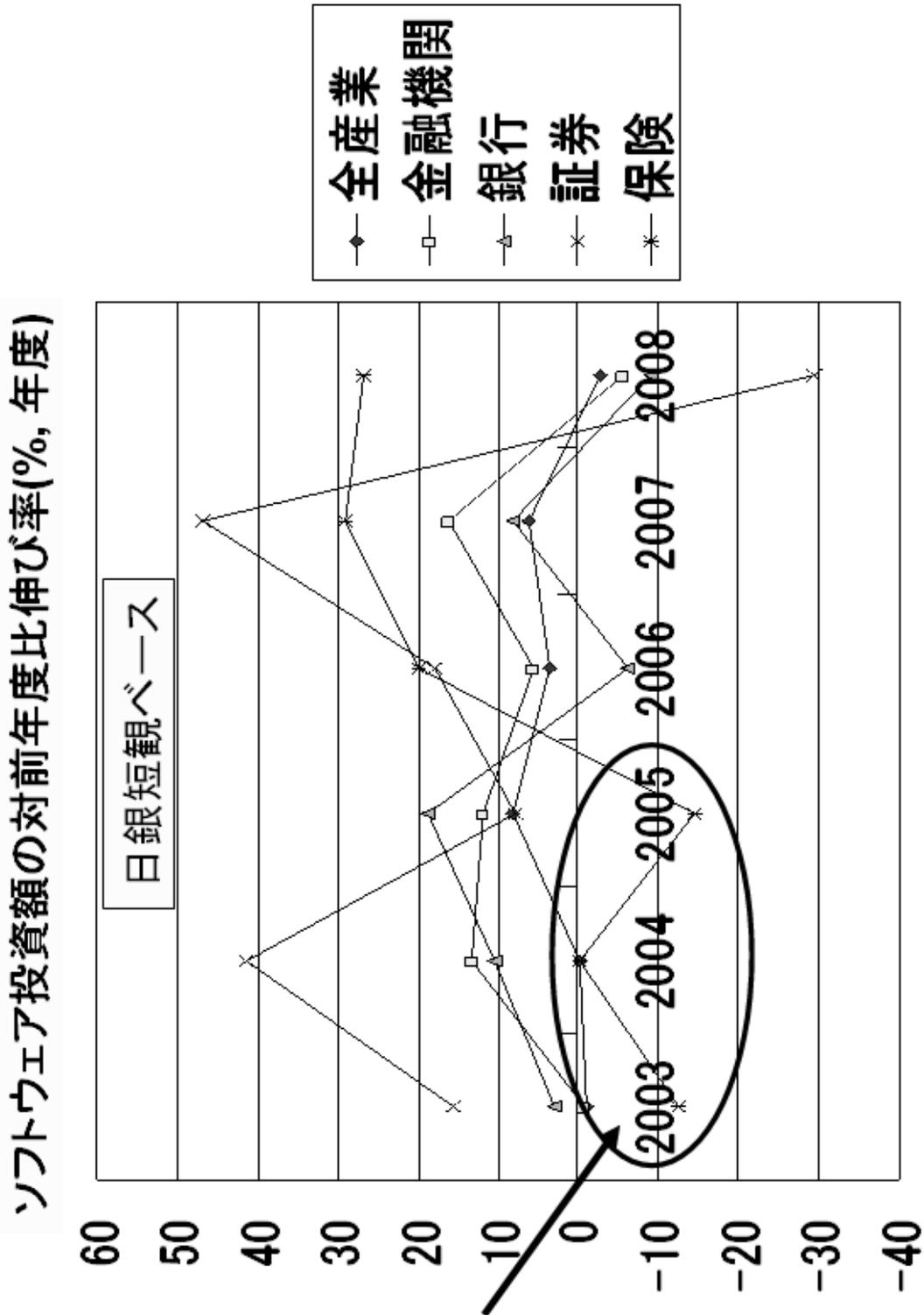
他方で、当局の危機管理への一点集中は、保険会社の業務の適切性に関する他の論点から一時的にせよ、目をそらせる結果を招来した。その論点の一つは、保険業界の競争環境の激化と資産の運用環境の悪化による収益の低下傾向であり、それに伴う社内のシステム投資の抑制であった。

例えば、日本銀行の短期経済観測調査は 2003 年度以降、金融機関のソフトウェア投資額

¹⁸⁴ 武田久義(2008: 25)

¹⁸⁵ 同書(2008: 29-132)

¹⁸⁶ 植村信保(2008: 195-218)



(出所: 日本銀行ウェブサイト、時系列データ検索サイト)

図 2.7 銀行、証券及び保険のソフトウェア投資額の対前年度比(日銀短観ベース)

を集計しているが、保険業のソフトウェア投資額の対前年度投資額の伸びは 2003 年から不払い問題が表面化する 2005 年度までマイナスとなっている。他方、銀行業及び証券業は同時期、いずれも対前年度比プラスとなっている(図 2.7 参照)。この保険業におけるソフトウェア投資額の伸びの低迷は、保険規制監督当局及び保険会社経営陣の保険会社のシステム拡充に関する関心の低さを体現しており、のちに保険金不適切不払い・支払い漏れの大量発生が発覚するひとつの遠因になったと考えられる。

この時期の保険規制監督行政は、コンティンジェンシー指向の名のとおり、危機管理を最大の政策課題とした。規制の設定と執行の組み合わせは強化され、破綻生保の契約者の保護及び保険システムの安定に割り当てられた。その一方で、前節で見たような戦後の保険業界が抱える構造的問題など、その他の保険規制監督行政の課題にはリソースはほぼ割かれなかった。

3.4.4 コンプライアンス指向の保険規制監督行政期(2005～2007 年)

保険金の不適切不払い・支払い漏れが大量に発覚した 2005 年、保険規制監督当局は保険会社の保険金支払い態勢や内部管理など業務の適切性に関する事後の法令遵守チェックを重視し、法令違反には行政処分の積極的発出をためらわない、コンプライアンス指向の保険規制監督行政へと転換した。

保険規制監督行政のコンプライアンス指向への転換を用意したのは、1990 年代後半における 2 つの金融行政全体の方針転換である。

1 つは 1990 年代から本格化した規制緩和と自由競争指向の金融改革の流れであり、金融ビッグバン、市場機能の重視に基づく規制改革及び 1995 年の保険業法の改正などが主な政策である。

もう 1 つは、1990 年代後半から顕在化した銀行の不良債権問題への行政対応、そしてその対応への世論の批判に内包されていた金融行政のアカウントビリティ担保の要求の強まりである。

3.4.4.1 規制緩和と競争環境の激化

1 つ目の規制改革の金融行政転換については、1996 年から第 2 次橋本龍太郎内閣の主導により、「フェア、フリー、グローバル」を標榜したいわゆる「日本版ビッグバン」と題する大規模な金融規制緩和が進められた。1980 年代後半にロンドン証券取引所で行われた改革「ビッグバン」にならった金融の規制改革である。この政策の遂行過程で新しい金融規制のあり方が関係 13 省庁の関係者が参画した「新しい金融の流れに関する懇談会」で議論され、同懇談会の議論は 1998 年 6 月に「論点整理」としてとりまとめられた。

この「論点整理」では行政当局による民間金融業者の業務に関する監視・処分について、「事後チェック型の行政への移行に伴い」「金融機関自身によるリスク管理、内部監査の管理体制」が大事であり、行政は「市場機能の発揮に関する監視・モニタリング機能」が重

要となるので、行政が「法制・ルール違反に対する是正・制裁機能等を担っていくことが重要」であるとしている。そしてそのための具体策としては、「行政によるルールの制定・運用の基準の明確化や処分理由の明示等、アカウンタビリティを確保すること」が提案されている¹⁸⁷。さらに独占禁止法上のカルテル参加者に対する課徴金賦課制度に言及し、金融市場でルールに違反した不公正取引に対し、課徴金の賦課制度を創設することの検討もあわせて提案している。

ルールの明確化・透明性の確保と執行の充実という考え方は、翌99年7月にとりまとめられた金融審議会第一部会の「中間整理(第一次)」ではさらに進化している。同中間整理では、ルール化に当たっての機動性や柔軟性の確保がうたわれるとともに、ルール「違反に対する是正・制裁といった実効性のあるエンフォースメント(ルールの仕組み)が不可欠」¹⁸⁸とされるに至った。ルール化に当たっての対象範囲の明確化とともにルール執行の制裁戦略の発動が金融行政史上初めて提唱されたのである。

フッドの規制執行の組み合わせ論に照らして言えば、規制緩和と規制対象の限定・明確化を同時に行うことで規制の設定の強さを緩和する一方で、戦後50年の間に事実上ゼロとなっていた執行の強さを引き上げるにより、規制の設定と執行のバランスを維持し、行政当局に求められている金融規制監督のレベルを維持しようとするものであった。

1995年に全面改正された保険業法は、ルールの明確化・透明性の確保と執行の充実による金融機関の競争と利用者利便の促進という、金融審議会で打ち出された新たな方針と軌を一にするものであった。1995年保険業法は保険会社の財務健全性の充実のための指標としてソルベンシー・マージン基準の導入や標準責任準備金の規定を置き、契約者保護のための基金設立を準備し、競争原理の呼び水として子会社方式による生損保相互乗り入れに道を開いた。「新保険業法は、将来において『価格競争』を導入するための公正なルール作り、およびシステミック・リスクを極力ふせぐための数々の規定を備えて」¹⁸⁹いたのである。

1995年保険業法は第1条で法律の目的について、「保険業の公共性に鑑み」、保険会社の「業務の健全かつ適切な運営」及び「保険募集の公正確保」により「契約者の保護」「ひいては国民生活の安定及び国民経済の健全な発展に資する」こととしている。この目的規定は1995年保険業法で初めて設けられたもの¹⁹⁰であり、保険規制監督行政が保険業法の施行を通じて、個別保険会社の財務の健全性の担保、業務の適切性の担保及び金融システムの安定を目指すことが端的にうたわれている。特に、法目的のひとつに「保険募集の公正確保」が明示されていることが目を引く。これは、これまで保険募集人に対する特別の規制として別法で存在していた旧「保険募集の取締に関する法律」(旧募集法)を本法に取り込んだテクニカルな反映と言えなくもない。しかし、1995年保険業法が目的規定に、保険会社

¹⁸⁷ 新しい金融の流れに関する懇談会『「論点整理」の概要』(1998年6月17日)6(2)③行政による監視・処分

¹⁸⁸ 金融審議会第一部会「中間整理(第一次)」(1999年7月6日)p.62

¹⁸⁹ 米山高生(1997:133)

¹⁹⁰ 安井孝啓(2006:15)

の業務適切性の担保と保険募集の公正確保を明確に書き出したことは、コンプライアンス指向の保険規制監督行政へとその後舵を切っていく当局の姿勢に少なからず影響を与えたと考えられる。

また、保険規制監督当局が基礎書類違反及び財務健全性・業務遂行態勢の不適切を理由に行政処分を発出する規定は、1939年保険業法とほぼ同じ規定が1995年保険業法に第132条及び第133条として盛り込まれた。法改正時のコンメンタールである保険研究会(1996)は、両条文を従来の規定と同様の規定と解釈している。

しかし当局による監督命令の発出を規定した1939年保険業法の第9条が「保険会社ノ業務又ハ財産ノ状況ニ依リ必要アリト認メルトキハ」いつでも行政処分ができる規定であったのに比べ、1995年保険業法の第132条は保険規制監督当局の行政処分発出の目的を「当該保険会社の健全かつ適切な運営の確保」及び「保険契約者等の保護に必要と認められるとき」に限定している。さらに1939年保険業法の第9条が行政処分の効力期間及び行政処分の内容の類型分けの規定をまったく置いていなかったのに対し、1995年保険業法の第132条は行政処分には「期限を付して」と効力期限を付すことを規定し、さらに行政処分の類型については、財務健全性確保及び業務の適切性確保関連の命令についてこれまで類型が明示されていなかったのに対し、業務停止命令及び業務改善命令という類型を規定している。そして処分対象業務の範囲についても、全部または一部という区分を設けた。ただし、基礎書類違反・法令違反に対する行政処分の根拠規定である1939年保険業法の第12条については、1995年保険業法の第133条でほぼ同様の規定が踏襲されている。

1995年保険業法では、保険会社の財務状況の悪化に早期に保険規制監督当局が対応し、資本充実や業務改善を当該保険会社に促す早期是正措置の規定が盛り込まれている。その早期是正措置が実効性を以て活用されるようにする、一体的な監督規定の改正であったと考えることができる。そしてこの監督規定におけるルールのもろく化・透明化と対象の限定が、後に保険金不払い事件の発生を受けて、いわゆる「伝家の宝刀」を実際に使用可能な執行戦略へ戻しておく、重要な準備運動となったのであった。

3.4.4.2 規制緩和と日米保険協議

日米保険協議が金融ビッグバンとともに日本の保険業の規制緩和に果たした役割は小さくなくなかった。1993年4月の日米首脳会議(クリントン大統領-宮澤首相)で日米包括協議が開始され、保険は自動車、自動車部品とともに優先3分野に挙げられ、日米保険協議が開始された。

1994年10月には、第1次日米保険協議の合意文書(日本側:栗山駐米大使-米国側:カンター通商代表)が結ばれた。この第1次合意では日本の保険市場について、保険商品の当局による審査要件の緩和や期間短縮、これまですべて認可制であった約款の事後審査付届出制(いわゆるファイル・アンド・ユース制度)の導入、保険料率規制の緩和などが合意された。また当時、外資系及び中小生保が先行して市場浸透を進めていたがん保険などの第3分野

(伝統的死亡保険または損害保険ではない、傷害疾病保険などの生存保険)については、激変緩和措置(①生保両分野の規制緩和の相当の進展、及び②外資系・中小保険会社が国内大手生損保と第3分野で平等な競争機会を与えられる合理的期間の確保、がともに満たされるまでは第3分野への国内大手生損保の相互乗り入れはしないとの措置)が盛り込まれた¹⁹¹。

その後、第1次合意における第3分野の激変緩和措置の解釈をめぐり、日米間に齟齬が生じたこともあり、ほどなく第2次協議が再開された。1996年12月には、第2次日米保険協議の合意文書が結ばれ(日本側:斉藤駐米大使-米国側:バシェフスキー通商代表)、第3分野の激変緩和措置については、リスク細分型自動車保険を新たに認可すること、企業向け損保商品の届出制適用の拡大、これまで法律により使用義務が課せられていた損保及び自動車保険の両算定会の保険料率使用義務の撤廃など、5要件が満たされてから2年半後に激変緩和措置が終了することに合意した¹⁹²。

これら5要件のうち、損保算定会の保険料率使用義務の撤廃は法令改正を伴うもので、要件を満たすハードルは極めて高いと見られていたが、算定会料率の使用義務の根拠となっていた「損害保険料率算出団体に関する法律」(料団法)の改正が98年6月に実施された。この法改正により、算定会料率の使用義務は撤廃され、損保及び自動車保険の両算定会の業務は新たに法律により設置された損害保険料率算出機構に引き継がれた。損害保険料率算出機構は自動車保険や火災保険に関する保険料率のうち純保険料の部分を、保険会社それぞれの料率決定における参考データ(参考純率)として提供することになった。

この算定会料率の廃止が損保業界の規制緩和にもたらした意義は大きかった。戦前は自由競争であった損保の保険料率は1939年保険業法の施行により、保険規制監督当局が料率の統制協定を主導することになった。戦後は私的独占禁止法の施行により保険会社の協定料率は禁止されることになったものの、戦後まもなくの1946年には料団法がすぐに施行され、自動車、火災、運送及び傷害保険などは算定会料率の使用義務が課されて統制料率が続いていたからである。日本の損保会社の営業収益の多くの部分を自動車及び火災保険が占めており、料団法の改正は日本の損保にとって価格競争の号砲が鳴ったことを意味した¹⁹³。

第3分野の生損保相互乗り入れ解禁をめぐる日米保険協議はその後も継続されたが、第2次合意の2年半後の1998年7月、当時の保険規制監督当局であった金融監督庁は長官談話を発表し、上記の5要件は98年7月に満たされたとし、合意した2年半後の2001年1月から第3分野の完全自由化を行うと宣言した。そして宣言どおり、2001年1月には第3分野への国内大手生損保の子会社方式による相互参入、2003年7月には第3分野への国内大手生損保本体の相互参入が解禁され、外資系・中小保険会社に対する第3分野の激変緩和措置は完了を見た。

¹⁹¹ 外務省(1994)

¹⁹² 外務省(1996)

¹⁹³ 日米保険協議と算定会料率の変更の関係については、上山道生(1997)、「損害保険ビッグバン」, 東洋経済新報社, p. 33-38, 81-89による。

日米保険協議は「外圧」により、日本の保険業界の規制緩和を一気に進める触媒の役割を果たした。

リスク細分型自動車保険の解禁と算定会料率の廃止は、損保の自動車保険の競争環境を一気に厳しいものに変えた。割安な保険料を主として通信販売で売る外資系損保の販売戦略に対抗し、国内損保の多くはリスク細分型自動車保険を導入したものの、特約を多数付して保障内容を充実させることで保険料収入確保を目指した¹⁹⁴。しかし、付加価値競争の名の下に、保険会社の支払い担当者ですら内容を正確に把握できないほどの多数で複雑な特約を付して自動車保険を販売したことが、のちの損保の自動車保険などでの支払い漏れの大量発生につながった。

また、2001年の第3分野激変措置終了は、国内生損保大手が一斉に第3分野へ参入する契機となった。

生保業界はいわゆる「生保離れ」の時代に、日本経済の低金利局面の到来による資産運用環境の悪化に直面していた。終身雇用制や専業主婦の存在を前提とした戦後高度成長期の家族観が変化し、生保の伝統的商品である定期特約付終身保険は売れ行きに翳りを見せ始めていた。また人生80歳時代の到来は契約者の関心を傷害疾病保険や個人年金保険に向けさせていた。世帯主の民間生保加入率が1994年の75.6%を頂点にピークアウト¹⁹⁵すると、新規契約高の減少と解約率の増加、そしていわゆる逆ザヤ問題による運用収益の低迷に直面した生保各社は、傷害疾病保険の特約を組み込んだ高付加価値型の新商品の相次ぐ市場投入を行っていった。しかし、がん、脳卒中及び心臓発作の成人病に対する保障を手厚くする特約を付加するいわゆる三大疾病特約、通院時の費用を特約で保障する通院給付金特約、並びに高度後遺障害特約などを伝統的な死亡保障に付加した複雑な特約を特色として前面に押し出した商品内容と、保険金・給付金の請求は主契約または特約それぞれに契約者が個別に行うとするいわゆる「別請求主義」の規定は、契約者の十分な保険金請求に関する理解を必ずしも得られず、後年の大量の請求案内漏れの原因のひとつとなった。

損保業界は、自動車保険での収益率の悪化を背景に第3分野進出を加速した。しかし、診断書の査定実務などを長年行ってきた生保業界とは異なり、医学的な支払い審査を伴う第3分野は損保業界にとって比較的新しい分野であった。急速に第3分野に損保会社が進出した分、保険金の支払い審査など内部態勢の整備の遅れは否めず、この態勢整備の遅れが後年の損保第3分野不適切不払いの原因のひとつとなった。

3.4.4.3 銀行不良債権問題と金融行政全体の転換

次に、銀行の不良債権問題への行政対応と金融行政のアカウントビリティ担保の要求の強まりについて分析する。銀行の不良債権問題をめぐる金融行政の転換は、保険規制監督行政のコンプライアンス指向への転換を用意したもうひとつの伏線である。

¹⁹⁴ 植村信保(2001: 16-21)

¹⁹⁵ 生命保険文化センター(2006: 6)

1990年代末から2000年代前半にかけて、銀行の不良債権問題は日本の経済システムの極端として、大きな政策課題となっていた。そして金融行政全体が銀行の不良債権問題への対応を中心に、事後的関与を重視する方向へと舵を切っていった。いわゆる日本の「失われた10年」の時期に金融行政のトップを務めた西村吉正は1999年に出版した自著において、金融行政が事前規制を旨とする護送船団方式から不良債権の早期処理と銀行の破綻処理への公的関与を進める事後行政へと転換した1999年当時の銀行行政を評して、「そもそも行政が金融機関の実態を完全に把握し、銀行員の不正まで暴くことを求められるとすれば、途方もないコストがかかってしまう」と述べ、金融当局がコンプライアンスを重点的な政策課題に掲げて執行戦略に乗り出していくことへの躊躇を率直に吐露している¹⁹⁶。

しかし、小泉純一郎政権の下で銀行の不良債権処理を、特別検査の実施など行政の強力な関与により進めていった竹中平蔵金融担当大臣(当時)のイニシアチブは、西村吉正のような行政実務家の懸念をよそに、日本の金融行政の方針の根本的転換を意図したものであった。その転換とは、「金融行政が2001年度を境に、それまでの護送船団方式から」転換し、金融システム安定のために金融機関の「勝ち組と負け組を明確化したうえで、公的資金の注入も含めて、行政がその時点で必要な措置をとるという政策スタンスに」移行したものであった¹⁹⁷。金融システムの安定や個々の金融機関の財務健全性の確保のためには、金融当局は行政処分の発出や公的資本の注入を躊躇しない、というパラダイムシフトがこの時期行われた。竹中平蔵自身もこのパラダイムシフトを、「金融行政は、護送船団方式時代の『事前介入』から、いまは『事後チェック』へと変化している」と表現している¹⁹⁸。小泉政権下では、構造改革特区の推進やハローワークや派遣労働を巡る労働市場の規制緩和など、事前規制の規制コストの高さを意識し、その解消を目指す改革が他にも実施された。

現代のリスク社会において、消費者はさまざまなリスクにさらされている。事前にリスクを行政がすべてスクリーンして民間経済活動の活力をオーバーキルしてしまうのか。それとも消費者の自己責任原則と金融機関のルール違反への事後チェックで、経済成長と自由な経済活動を担保するのか。その事後チェックは行政コストを肥大化させても細部の違反まで行政は追求するのか。あるいはリスクを事前に行政が提示することでいわゆる「予防行政」に努めるのか。最後の大蔵省銀行局長を務めた西村吉正と、その後の金融行政の転換を劇的に世論に訴えた竹中平蔵の金融行政を巡る考え方の違いは、実はこのトレードオフを巡る論点であった。

竹中金融担当大臣によるこのパラダイムシフトからほどなくして、行政処分による制裁戦略の発動を躊躇しないという金融行政全体の転換が保険監督行政に本格的に到達し始めた。背景には3.4.3で描写したように、1999年から2001年にかけて株価の低迷等による保険会社の財務状況の総体的な悪化の中、財務状況が相対的に脆弱であった東邦生命、第百生命、大正生命、千代田生命、協栄生命及び東京生命の6社が1999年から2001年にか

¹⁹⁶ 西村吉正(1999: 212)

¹⁹⁷ 大村敬一, 水上慎士(2007: 236-240)

¹⁹⁸ 竹中平蔵(2006: 70-72)

て相次いで破綻したことがある。これまで戦後長らく信じられてきた、保険規制監督当局の適切な監督により保険会社は破綻しないという「神話」は地に落ちていた。その失望感と世論の「叱責」によりようやく、財務健全性や業務適切性の担保のための制裁戦略の実際の発動が保険規制監督当局に明確に意識されるようになったのである。

2001年6月の金融審議会(審議会統合後の保険審議会の後身)金融分科会第二部会の「生命保険をめぐる総合的な検討に関する中間報告」では、保険会社の監督は市場規律と自己責任の原則を基軸とするとし、「明確なルールに基づく透明かつ公正な金融行政の確立」を初めて明記した¹⁹⁹。官民が水面下で事前調整を行うという、いわゆる事前調整型の「すりあわせ文化」は消滅し、ルールは明確化・透明化すべきとされた。

保険会社が市場規律と経営責任の下、競争原理に基づく営業を行うのであれば、ルール違反には事後的な制裁が当局により割り当てられるべきである。このような論理の下、コンプライアンス重視の保険規制監督行政の考え方が準備されていった。

ただし、「日本版金融ビッグバン」以来の金融規制を巡るルール化とその執行に関する考え方の転換の胎動を踏まえれば、いわゆる竹中イニシアチブの発動は、その考え方を主として銀行の不良債権処理という具体的事例に、劇的なアナウンスメント効果を期待しつつ応用していったものに過ぎなかった。とりあえず、銀行への対応が優先されたのである。

金融庁による本格的なコンプライアンス指向への本格的転換が公表されたのは2002年秋に入ってからだった。金融庁は2002年10月に「金融再生プログラム」を公表し、主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生を最優先の政策課題に掲げた。このプログラムには金融行政の新しい枠組みとして構造改革の加速が明記され、主要行の資産査定を厳格化や金融庁検査の強化がうたわれるとともに、銀行主要行の資産の自己査定を厳格化させ、金融庁による立ち入り検査結果の格差が是正されない場合には、業務改善命令を発出する方針が事前に掲げられた²⁰⁰。金融庁の政策目標として、構造改革を加速するために銀行の不良債権処理の加速が至上命題であり、そのために金融機関自らが不良債権処理に躊躇する場合には、行政処分による制裁戦略を発動することが宣言された。

しかしこのようなこのような制裁戦略の発動は、銀行主要行を中心とする金融機関側の強い不満を生み、金融当局は特定銀行に対して恣意的・裁量的制裁を行っているという批判を惹起することになった²⁰¹。この批判に応えるため、金融庁は2004年12月に公表した「金融改革プログラム」の中で、「金融行政の透明性・予測向上性の向上」の項目を設け、行政処分等の透明性の確保を政策課題として掲げた²⁰²。

¹⁹⁹ 金融審議会金融分科会第二部会「生命保険をめぐる総合的な検討に関する中間報告」(2001年6月26日)pp.12-14.

²⁰⁰ 金融庁「金融再生プログラム」(2002年10月30日)pp.8

²⁰¹ 金融専門紙「ニッキン」2004年6月26日付紙は、「UFJ行政処分の波紋」との見出しの記事を掲載し、後に金融庁が刑事告発を行う案件に展開した旧UFJ銀行への金融庁立ち入り検査を巡る検査忌避事案とその行政処分について、検査のあり方や検査官の資質について金融庁と同行の間に「根深い確執」があったと論じている。さらに、銀行による資産の自己査定と金融庁の特別検査との格差をめぐる金融監督行政の手法に対する検査先側の「納得感のなさ」を例のひとつに挙げ、竹中イニシアチブ全体への疑問を提起したものに、内海孚「日本経済を実験台にするな 政策決定プロセスにみる『七つの問題』」(読売ウィークリー2002年12月22日号)がある

²⁰² 金融庁「金融改革プログラム」(2004年12月)pp.9

金融機関側の金融庁への行政処分の積極発出に関する不満は、フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論に照らしてみれば、次のような含意になる。規制の設定と執行はその組み合わせで規制監督の強さが示される。規制緩和や規制の明確化・対象の限定という規制の設定レベルの緩和が充分に行われないうままに、立ち入り検査の強化や行政処分の積極発動という執行戦略のレベル強化が行われれば、金融規制監督の強化は相当なものになる。金融庁が「金融再生プログラム」という、本来は規制の設定レベルの緩和のための施策を打ち出したにもかかわらず、逆に執行強化による規制監督レベルの強化を実質的に表明したことが、金融機関側の強い不満の源泉となったのである。特に、これまでのいわゆる「護送船団行政」では規制の官民すり合わせの下、執行戦略の発動は事実上意図されておらず、規制の設定と執行の組み合わせによる金融規制監督の強さのレベルは実質的には極めて低くなっていたから、金融機関側が当局による執行強化の宣言を突然かつ強圧的な金融規制監督への転換と受け取ることは自然である。後に保険金不払い事件に対する行政処分への保険会社の不満、特に保険規制監督当局による行政処分の恣意性・裁量性に対する批判も同じ枠組みで理解することが適切である。

3.4.4.4 保険金不適切不払い・支払い漏れ問題の発覚

保険規制監督行政がコンプライアンス指向へと舵を切るのは、銀行業界から 2 年程度遅れた 2005 年になってからのことであった。2005 年の明治安田生命への保険金不適切不払いを理由にした行政処分は、保険規制監督当局が事後チェックの見地から保険会社の業務の不適切性に対して積極的に行政処分を発動するという、ルール執行における制裁戦略の最初の発動であった。

明治安田生命への 2005 年の行政処分など、保険業界に対する初期の行政処分は、いわゆる「見せびらかし」的制裁であり、一社を処分することにより他社への顕示効果を期待するという「一罰百戒」的意図が際立っている。例えば、2005 年 10 月に金融庁が公表した「保険金等支払管理態勢の再点検及び不払事案に係る再検証の結果について」では、業務停止命令を受けた明治安田生命とそれ以外の 38 社がグラフ等を用いて対照的に記述され、明治安田生命の不適切不払いが量的・質的にも、他の 38 社のそれを突出していることが同社への行政処分の理由とされた。このように立ち入り検査等で判明した事実に基づき、ある保険会社一社の不適切不払い・支払漏れを集中的に洗い出し、業務停止命令など比較的重い処分を課するというパターンは 2006 年の三井住友海上と損保ジャパンへの行政処分まで続くことになった。この「一罰百戒」アプローチによる制裁戦略は、保険規制監督当局が戦略発動に活用できる監督担当者の人的リソースの制約とそのリソースの効率的活用が意図されていると考えられる²⁰³。金融庁で保険金不払い事件に主に対応した部署である監督局保険課、さらに総務企画局保険企画室並びに検査局保険部門をあわせても、約 100 名

²⁰³ 朝日新聞 2007 年 1 月 26 日付朝刊 8 面「消費者パワー日米比較: 4) 保険の苦情、監視の目」によれば、保険会社の監督当局は全米で 1 万人以上に対して、日本の金融庁は 100 人余りであり、日本の保険監督の人的リソースは米国の 100 分の 1 と分析している。

の保険規制監督当局の陣容は、不払い問題への対応時期にもほとんど増えなかったからである。

保険金不適切不払いの大量発覚を受け、2005年に保険規制監督のコンプライアンス志向の行政は始まった。しかし銀行部門同様、この時期の行政は、これまで保険会社の破綻処理に関するものを除けばまったく発動されてこなかった制裁戦略の活用という、規制の設定レベルを引き下げることなく執行の強さのレベルを引き上げる対応であったから、これも銀行部門同様、まもなく保険規制監督行政のスタンスに対する保険会社の強い不満を醸成することになった。

特に、保険規制監督当局による「一罰百戒」的で厳しい内容の行政処分路線は、横並び意識の強い保険業界における業界関係者の不満を却って高める結果となった。他方、不適切不払い・支払漏れが業界横断的な企業風土に根ざすものではないか、との指摘が消費者団体他から相次いだ。このため、保険規制監督当局はリソースの限界を意識しつつも、コンプライアンス指向の執行戦略のアプローチを「一罰百戒」的なものから、いわば「百罰百戒」的なものに転換していかざるを得なかった。

かくして保険規制監督当局は生保・損保ともに、2005年9月の損保の付随的保険金支払漏れに関する報告徴求命令を皮切りに、業界全社一斉に実態把握を行い、法令違反の事実があれば多数の社を一斉に処分する姿勢へ転換していった。しかし当局の執行戦略が不平等だとする保険業界からの不満も止まなかった。不満の主たる事例としては、2007年3月の損保第三分野における6社に対する業務停止命令の発出を巡り、前年6月に無期限の業務停止処分となった三井住友海上(のち翌年2月に解除)との処分内容に差異があったことから、保険業界やメディアから処分の透明性に課題があるとの主張が出た例が挙げられる²⁰⁴。

3.4.5 コンバージェンス指向の保険規制監督行政期(2008年～)

コンバージェンス指向の保険規制監督行政は、金融庁が2007年3月に公表した「金融上の行政処分について」から体系的に開始された。

3.4.5.1 行政処分基準の公表

この「金融上の行政処分について」は保険会社を含む金融機関に対する行政処分に当たっての基本方針と基準を体系的に定めたものである。行政処分の公正性・透明性の確保の見地からルール的事前予見性、デュープロセスの遵守、透明性の確保等が柱として立てられ、行政処分を行う基準が違反行為の重大性・悪質性、経営管理態勢及び業務運営態勢の適切性、軽減事由の3つの類型に分けて示されている。この「金融上の行政処分について」はその後、金融庁が監督上の着眼点として予め公表している保険会社に対する監督指針等にも取り入れられ、保険規制監督当局が制裁戦略を発動する際の予見可能性を高め

²⁰⁴ メディアの報道例として例えば、朝日新聞2007年3月15日付け朝刊記事「損保最大手も『厳罰』」の中の、「処分の透明性に課題」。

る、法令に次ぐ規範性を有する文書に事実上なった。

実際に、保険会社に対する行政処分発出の方法もこの時期に大きく変化した。2008年7月に生保10社に対して業務改善命令が出された事案では、生保全社への要請として、業務改善への取り組みの公表、契約の保全業務の充実を呼びかけ、さらに生保協会に対して、支払漏れ防止のための好取り組み事例集のとりまとめや自主ガイドラインの拡充を要請した。これは不払い・支払漏れが金融機関自身や業界団体による自主的・自律的努力により発生しないような仕組み作りに重点を置くものであった。

フッドの規制の設定の6要素でいえば、④のルール適用の前提条件の明確化、⑤の基準の客観化、⑥のルール適用行為の類型分けが明確化され、ルールの適用範囲が狭まったことにより、規制の設定の強さが緩和されたのであった。

またフッドの執行の類型分けに従えば、c.の制裁戦略一辺倒の発動から、b.の啓蒙戦略とc.の制裁戦略を発動の対象やレベルに応じて有機的に組み合わせる戦略変更である。啓蒙戦略は、違反事例が起こらぬよう、予め措置を講じてもらうようにするという予防行政の重要な柱といえる。保険規制監督当局による執行戦略の発動に当り、事前に発動の対象や発動に至る考え方の整理を示すことで、保険会社側の業務改善目標のコンバージェンス(集束)を図る狙いがb.の啓蒙戦略とc.の制裁戦略の組み合わせに存在した。

3.4.5.2 金融規制の質的向上

他方、規制については、2007年7月に金融庁が「金融規制の質的向上(ベター・レギュレーション)」を打ち出し、金融規制の実効性を確保する新たな取り組みを開始した²⁰⁵。

このベター・レギュレーションは英国のブレア政権でそれまでのサッチャー・メージャー両政権によるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)に代わる公共政策の哲学として打ち出された概念である。

ベター・レギュレーションの金融規制監督への導入は英国のEU加盟に伴い、2000年に金融サービス市場法(FSMA)が施行され、英国金融サービス機構(UKFSA)が創設された際である。FSMAの施行による英国金融業界の各種自主規制ルールの成文化により、英国の金融機関が遵守すべき「FSAハンドブック」は千ページを超える文書となった。細部にわたる規制の煩雑さに英金融界が不満を強める一方で、英国最古の生保エクイタブルが財務内容を急速に悪化させ、2000年に実質破綻する。千ページを超える法令集を遵守させていたにも関わらず、エクイタブルの破綻を防げなかったことに衝撃を受けたUKFSAは、当時FSAの消費者投資保険局長であったタイナー(John Tiner)を座長として保険規制監督の見直しのプロジェクトに着手する²⁰⁶。このタイナー・プロジェクトがベター・レギュレーションの嚆矢をなすものであった。

ベター・レギュレーションは、①ルール・ベースのアプローチ、すなわち法令等(ルール)

²⁰⁵ 金融庁(2009)

²⁰⁶ UKFSA(2001)

を詳細に定めて規制の事前予見性を高めておくアプローチと、②プリンシプル・ベースのアプローチ、すなわち金融規制監督当局と金融機関が財務や業務の健全性の基本原則(プリンシプル)について事前に目標として合意しておき、金融機関側の目標集束への自助努力を尊重するアプローチ、の2つを組み合わせる規制の手法である。

UKFSA が実施する個別金融機関を対象とするリスク評価手法である ARROW(Advanced Risk Responsive Operating Framework)に基づき、リスク評価が十分できていると評価された金融機関には資本要件の緩和やリスク評価検査の頻度を少なくするなどのインセンティブが付与される²⁰⁷。顧客保護についても「顧客公正取扱原則(Treating Customer Fairly: TCF)」を UKFSA と金融機関が予めプリンシプルとして合意しておくことで、金融機関側が予期せぬ制裁を金融規制監督当局から受けるリスクを減らしておく²⁰⁸。

日本の金融庁が 2007 年に開始したベター・レギュレーションも、①ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの監督の適切な組み合わせ、②優先課題の早期認識と効果的対応、③金融機関の自助努力尊重と金融機関へのインセンティブの重視、④行政対応の透明性・予測可能性の向上、の4本の柱から構成されている。英国金融界で官民が共有した11のプリンシプルにならい、生命保険協会、日本損害保険協会及び外国損害保険協会を含む14の業界団体と金融庁との間で2008年4月に14のプリンシプルが共有された²⁰⁹。

2008年4月のプリンシプルの共有により、「金融上の行政処分について」は改定され、行政処分発出の基準として、金融機関側の事情を汲んで処分内容の軽減事由として斟酌すべき項目の中に、「金融機関が、行政当局と共有されたプリンシプルに基づき、自主的な対応を的確に行っている場合は、軽減事由として考慮する」との規定が盛り込まれた。

保険を含む日本の金融規制監督行政にベター・レギュレーションを導入する動きは、フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論に照らせば、当局として企業に遵守を最低限要求するルールと、コンバージェンスの目標としてもらうプリンシプルの、2種類に規制体系を分けることにより、規制の強さを緩和する狙いがある。また執行についても、個別のリスク評価で自主的経営改善に向けてよい実績を挙げている金融機関にはインセンティブが与えられることから、異なるリスクを有する金融機関のそれぞれに応じた柔軟な執行戦略を意図するものである。

3.4.5.3 社会による公共ガバナンス中心の保険規制監督へ

また、保険規制監督行政のコンプライアンス指向からコンバージェンス指向への転換は、日本社会の保険に関する関心が、保険金不払い事件や社会保険庁の年金記録漏れの問題に触発されて広がったことも大きな原因のひとつである。保険の問題を行政当局に任せておくという国家中心の公共ガバナンスではなく、リスク社会の中で、社会のさまざまなステークホルダーが保険への関心を発信していく時代へと変わっていったのである。

²⁰⁷ 小立敬(2007)

²⁰⁸ 高崎達雄(2007)

²⁰⁹ 金融庁(2008a)

保険金不払い問題の発覚を契機に、契約者の側でも保険契約を主体的に考え直そうとする動きが加速した。

例えば、2010年3月時点で日本国内において販売されている保険関連の書籍21,814点のうち、2003年発行のものは1,031点、2004年発行のものは1,134点であるのに対し、不払い問題が発覚した2005年以降、2005年発行は1,401点、2006年発行は1,578点、2007年発行は1,948点、2008年発行が2,150点と、不払い問題発覚後に保険関連書籍の飛躍的な刊行の増加が見られる²¹⁰。

また独立行政法人国民生活センターが運営する「全国消費生活情報ネットワーク(PIO-NET)」が収集した日本各地の消費生活センターの消費生活相談情報の取りまとめ報告によれば、不払い問題が発覚する以前の2004年度には相談上位20位に入っていなかった「生命保険に関する相談」は、不払い問題の発覚後の2005年度は11,529件(16位)、2006年度は13,276件(9位)、2007年度は15,458件(9位)、2008年度は13,367件(9位)と、2005年度から2007年度にかけて相談件数が急増した。また2007年度にはこれまで20位入りしたことのない「損害保険に関する相談」も6,842件(20位)と相談数が増加している²¹¹。

新聞の保険金不払いに関する報道も序章で日本経済新聞の事例で検証したように、各紙とも掲載記事が爆発的に増えた。例えば、読売新聞では2005年には計37本に過ぎなかった保険金不払いに関する記事は、2006年に計68本、2007年に計67本と一気に倍増し、その年の後半には不払い問題が沈静化した2008年に計18本という地味な取り上げ方となった。また毎日新聞では保険金不払いに関する掲載記事の本数は、2005年に計65本、2006年に計92本、2007年に計131本とうなぎのぼりに増加し、その年の7月の生保10社への行政処分をもって不払い問題に当座のピリオドが打たれた感じが出た2008年に計42本、とようやく落ち着いた²¹²。新聞のまるで火のついたような保険金不払いに関する報道ぶりは、新聞読者の保険金不払いに関する関心が急速に2005年から2007年までの間に高まったことを示している。

これら国民の保険金不払いへの急速な関心の高まりは、松下圭一(1991)が概念化した政策の「争点化」そのものである²¹³。政策の争点化とは、日常の市民生活において解決を必要とする問題が、「争点」として浮かび上がり、みな注目を受け、世論や社会運動により政策課題として選択・特定される過程である。松下圭一の理論によれば政策課題はその後、公共政策として政策化され、政府の政策として制度化される。政治や政策の転換に必要とされるのは政治情報であり、その政治情報の中でも、争点を一覧できる、ニュースなどの

²¹⁰ インターネット書籍販売アマゾン日本法人のサイト検索による。絶版による流通停止の影響を捨象している。

<http://www.amazon.co.jp>, 2010年3月16日アクセス。

²¹¹ 相談事例数のデータは、独立行政法人国民生活センター「2008年度のPIO-NETにみる消費生活相談の概要」(2009年8月6日)(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20090806_3.pdf)及び同「2006年度のPIO-NETにみる消費生活相談の概要」(平成19年8月2日)(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20070802_2.pdf)による。

²¹² 読売新聞については、検索サイト「ヨミダス歴史館」(<https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan>)で「保険金不払い」の文字列を含む記事を2005年から2008年まで検索(2010年8月5日アクセス)を行った。また毎日新聞については、検索サイト「毎日ニュースバック」(<https://dbs.g-search.jp/aps/WMNPN>)で読売新聞の場合と同様の検索(2010年8月5日アクセス)を行った。

²¹³ 松下圭一(1991:137-159)

争点情報は政策課題を前に進めるために重要な役割を果たす。

保険金不払い問題は、このような争点情報の急速な増加により爆発的な速度で争点化され、政策課題になったのだと考えられる。

また、保険金不払い問題はこうした争点化を背景に、公共ガバナンス論の政策実験の場にもなった。

2007年7月から1年余りにわたって生保、損保及び外国損害の保険関係3協会は、契約者、代理店、保険仲立人及び保険会社などが対等な立場で自由に保険商品の比較について参加者がすべて対等な立場で話し合う会合を累次行なった。この「みんなが主役、保険商品の比較に関する自由討論会」は、保険商品に関する社会中心の公共ガバナンス論の重要な体現の場であり、いわゆる熟慮民主主義²¹⁴の実験の場であったとも言える。

社会中心の公共ガバナンスの要請に応え、保険規制監督行政と保険業界が目指すべき目標を契約者や保険会社株主・総代に明示しておく。これが公共ガバナンス論から見たベター・レギュレーションの意義である。事前規制や事後チェックすべてを行政が担うのではなく、社会のステークホルダーすべてにリスクの所在を予め明らかにしておくという「予防行政」の視点がこのアプローチには存在する。

ただし、このようなベター・レギュレーションの導入による規制の設定レベルの緩和と執行の柔軟化の組み合わせが、何の悶着もなく今後定着するかどうかについては、疑問もある。

ベター・レギュレーションの本場である英国では、2007年以降のグローバルな金融危機発生の際に UKFSA が個別金融機関の規制監督を生ぬるく(light touch)行っていたことが危機を深めたと批判された。UKFSA は 2009年7月に UKFSA 会長であるターナー(Adair Turner)が金融規制監督の見直しに関する報告書(いわゆるターナー・レビュー)をとりまとめ、UKFSA は、より一層激しくよりシステマ的な(more intrusive and more systemic)「強力な規制監督(intensive supervision)」に舵を切りつつある²¹⁵。

この「強力な規制監督」は、執行の重要性に目配りを残しつつ、流動性規制や自己資本の質の向上など、金融機関の健全性規制に再び重点を置きなおす金融規制監督行政のスタンスの変化と考えられる。

日本の保険規制監督行政においても、グローバルな金融危機やその余波を受けた 2008年10月の大和生命の破綻への対応、国際会計基準(IFRS)及び新しいソルベンシー・マージン基準の導入の作業などが最優先課題となり、コンバージェンス指向の保険規制監督行政の進展はこのところ、ややゆっくりとしたものになっている。他方で日本の保険規制監督が UKFSA の「強力な規制監督」のように規制設定の強さを重視の姿勢に再び転ずる兆しはあまり見られない。現時点では、コンバージェンス指向の保険規制監督行政の定着を慎重に見

²¹⁴ 熟議民主主義の定義と形式・内容については例えば、Gutmann, A. & Thompson, D.(2004), *Why Deliberative Democracy*, Princeton: Princeton University Press, pp.3-7, pp.133-138, 篠原一(2004)『市民の政治学』岩波新書(新赤版)872, pp.151-192, 田村哲樹(2008)『熟議の理由: 民主主義の政治理論』勁草書房, pp.55-75, pp.116-119などを参照

²¹⁵ 松尾直彦(2009a)

極める段階にあると言えよう。

4. 行政指導から行政処分へ

日本の保険規制監督行政のシフト、すなわちコントロール指向(1900年～1996年)からコンティンジェンシー指向(1997年～2004年)、そしてさらにコンプライアンス指向(2005年～2007年)、コンバージェンス指向(2008年～)という移行は、保険規制監督当局と保険業界とのインターフェイス、すなわち規制の設定と執行を巡る接触のやり方にも大きな変化をもたらしたといえる。

4.1 旧大蔵省時代の行政スタイル

旧大蔵省保険部時代に典型的な事前調整型の細やかな規制内容のすり合わせは、日常における細部にわたる行政指導の要素を抜きに実行できないものであった。保険部時代には、生損保両協会の協会長会社と当局は様々なレベルでの接触し、細やかな政策課題の設定と解決を主として通達の発出や口頭指導という形で行っていた。

旧大蔵省時代の保険規制監督行政の雰囲気について、1973年から74年にかけて保険第1課長であった浅谷輝雄が自身のホームページに掲載した回想録で「のんびりとした気分」²¹⁶であったとの回顧している。浅谷輝雄は、多くの局をまたいで2年間毎に異動を繰り返すことの多かった大蔵省のいわゆるキャリア事務官としては異色で、東京大学の理学部数学科卒業ということもあってか、保険第1課長就任前にも保険課に13年間の長きにわたって勤務しており、旧大蔵省時代の保険規制監督行政の実情を最もよく知る元行政官のひとりである。

浅谷輝雄の回想によれば、旧大蔵省の一般職員にとって保険課は人気のない部署であった。それは銀行局の他の部署に長くいれば、当時は一般的であった天下りが相互銀行または地方銀行へと可能になるのに、「保険課に長く勤務しても保険会社に天下る可能性は皆無であったからであった」²¹⁷。保険課に保険行政の経験と専門性のある職員は定着せず、「保険課勤務の事務官は過去に保険行政の経験のない者ばかりであった」²¹⁸。しかし、保険規制監督行政は専門性の高い金融行政の中でも、保険数理の理解をはじめとして、とりわけ高い専門性を要求される分野であり、経験と専門知識のない職員ばかりでは行政が円滑に遂行できなくなってしまう。そこで、生損保業界が保険規制監督行政の遂行のための専門知識の提供をかなり密接な形で行うスタイルができ、規制の設定に関して事前調整を細部にいたるまで行う官民のすり合わせ文化が定着したと推論される。

浅谷輝雄はその状況を次のように回顧している。

²¹⁶ 浅谷輝雄(2006)「回想: その4」(2006年4月23日更新)『浅谷輝雄 SOHO からのメッセージ』(<http://www005.upp.so-net.ne.jp/asatani/kiji0604.htm>)(2010年8月6日アクセス)

²¹⁷ 浅谷輝雄(2006)「回想: その3」(2006年4月15日更新)『浅谷輝雄 SOHO からのメッセージ』(<http://www005.upp.so-net.ne.jp/asatani/kiji0604.htm>)(2010年8月6日アクセス)

²¹⁸ 浅谷輝雄(2006), 同上

「私が昭和 48 年に大蔵省の保険一課長になったときも、保険計理官はいたけれど、専門的知識を持つ者ではなく、(中略) いわゆる船団行政の時代であったから、商品も、保険料率も丸公の時代で、それほどの苦労はなかったけれども、とにかく酷い時代であった。その後の保険行政においても専門職であるガバメント・アクチュアリが不在の事態が継続し、保険計理官に新たに形式的に任命されると、大手 5 社のグループが教育係として自発的に当たっていた時代が続いた。」²¹⁹

この述懐に出てくる「船団行政」とは「護送船団行政」、「丸公」とは公定価格すなわち転じて公的統制下にある商品・価格、アクチュアリは保険数理の専門知識を持つ保険計理人のことをそれぞれ指している。

大蔵省時代の保険規制監督行政に関する、浅谷輝雄のこの回顧によれば、本来専門性を具備すべき保険規制監督行政の内実は、保険数理に関してはその専門性に人事配置上欠陥があり、業界秩序も固定され、商品も保険料率もすべて公的統制により画一化され、大手生保会社が専門知識を行政現場で職員に教育することで、その欠陥が辛うじて埋め合わされていたということになる。

このような官民の密接な連携による事前調整の慣習は、大蔵省の他の金融行政の分野に比べても色濃いものだったと考えられる。大蔵省には 3 つの金融関連部局である証券局、銀行局及び国際金融局があり、銀行局が都市銀行、信託銀行、長期信用銀行、地方銀行、第二地方銀行、ノンバンク、そして保険会社を規制監督していた。多岐にわたる銀行局の所管業態の中では、保険は我が国の決済システムの中核をなすものではなく、かつ要求される専門性も高いため、銀行局の行政課題の中心を占めることはまれであった。浅谷輝雄は「当時、銀行局の中に保険部があったが、保険行政は保険部長に任せて、銀行局長は銀行行政にかかりきりの状況で、保険のことには関与していなかった」²²⁰と回想している。その意味で、旧大蔵省保険部による保険規制監督行政は、銀行局内における一種の「独立王国」での、当局と保険会社の穏やかで細やかな連携の性格を帯びていたといわざるをえない。

他方で、この当局と保険会社の穏やかで細やかな連携が、1998 年秋から翌 99 年春にかけて国民の耳目を驚かせる大ニュースとなった大蔵接待スキャンダルが保険行政にも及んでいた温床となったことは否定できない。村山治(2007)は、東京地方検察庁特捜部による大蔵接待汚職事件の捜査には生命保険ルートがあり、容疑者の立件こそ捜査全体の伸展度合いとの兼ね合いで見送られたものの、大蔵省保険部の担当者も特捜部の捜査ターゲットに入っていたとしている²²¹。

²¹⁹ 浅谷輝雄(2006)「保険市場・保険行政の改善に何が求められるか」(2006年4月2日更新)『浅谷輝雄 SOHO からのメッセージ』(<http://www005.upp.so-net.ne.jp/asatani/kiji0604.htm>)(2010年8月6日アクセス)

²²⁰ 浅谷輝雄(2006)「保険市場・保険行政の改善に何が求められるか」(2006年4月2日更新)『浅谷輝雄 SOHO からのメッセージ』(<http://www005.upp.so-net.ne.jp/asatani/kiji0604.htm>)(2010年8月6日アクセス)

²²¹ 村山治(2007:184-185, 194-195)

4.2 金融庁(金融監督庁)の行政スタイル

1998年に金融庁の前身である金融監督庁の発足に当り、当局は透明で公正な行政姿勢への変化を高く掲げた。保険規制監督行政についても、旧保険部時代のような密接な官民の調整関係は消え、特に保険金不払い問題で行政処分が頻繁に発出されていた2005年から2007年にかけては、保険業界と保険規制監督当局の遠く離れた距離感が保険関係者の話題の中心となっていた。

保険金不払い問題が新聞紙上に大きく取り上げられていた2008年6月に、新聞各紙は金融庁設立10周年を特集して、10年間の金融規制監督行政の歩みを回顧した。これらの特集記事は大蔵省時代の護送船団行政からの脱却と、銀行不良債権の処理や消費者重視の姿勢を評価しつつも、「ちょっとした接触もはばかりられる雰囲気」²²²「金融処分庁」と揶揄(やゆ)された厳罰主義により金融業界との間には深い溝が横たわる」²²³などと金融業界との意思疎通が細くなったことに懸念を示す金融関係者の声を多く紹介している。国家公務員の綱紀粛正と倫理保持については、1999年に国家公務員倫理法及び同倫理規程が施行され、それまでとは状況が大きく変わったのに加え、2005年に金融庁は独自の上乘せの綱紀粛正・倫理保持のための措置である「金融庁職員の行動に関するガイドライン」を施行し、金融庁職員に対して他の国家公務員よりもさらに厳しい倫理規範を求めるようになった²²⁴。

植村信保(2010)はこの官民関係の変容を、「実態(ママ)的監督主義(行政当局が権限を持ち、事業全般に関して具体的に監督する方式)から、徐々に準則主義(一定の準則を設定し、行政は準則違反であるかどうかのみを監督する方式)の色彩を強めている」²²⁵過程と見ている。ただし、次章で詳述するように日本を含め主要先進国の保険規制監督行政はいずれも実体的監督主義をとっていると見るのが通説である。

この植村信保の観察は監督の主義を巡る変遷というよりはむしろ、旧大蔵省時代から金融庁へ保険規制監督行政が移り、同時に官民関係の内容も劇的に変わっていく中で、かつてのような他国の保険行政には類を見ない細やかな行政指導全盛のスタイルとは異なり、保険金不払いの行政処分発出期における官民関係の「よそよそしさ」と距離感を指摘しているとみるのが適当であろう。

また、保険規制監督行政のみならず金融行政全般として、金融業界の非違を摘発することにややもすれば行政官の意義を求める風潮に警鐘を鳴らす向きも現れている。例えば、金融行政の現場に長く、金融規制監督当局の現役幹部である大森泰人は、大森泰人(2008)において、金融検査の現場で机を叩いて金融機関の相手に対峙して貸出債権の区分変更を迫っ

²²² 読売新聞 2008年6月25日朝刊「なるほど経済: 特集マネー・経済 『財金分離』10年」

²²³ フジサンケイビジネスアイ 2008年6月5日「特集: TOPIC/金融庁10年 業界と溝で手探り状態」

²²⁴ いわゆる天下り規制については、2007年に改正された国家公務員法が退職以前5年間の地位に関する民間会社への再就職を人事院の承認がない場合には2年間禁止するなどの措置を講じている。2008年12月25日に金融庁が「公務員制度改革大綱」(平成13年12月25日閣議決定)に基づき公表した「平成20年度再就職状況の公表」によれば、金融庁から規制監督対象先へのいわゆる「天下り」はなかった(<http://www.fsa.go.jp/news/20/sonota/20081225-2>)2010年8月6日アクセス。

²²⁵ 植村信保(2008: 280)

た若手検査官同士の自慢話を喫煙室で耳にしたと書いた上で、この若手検査官の態度を「猿にマシンガン持たせて野に放っているようなもんだな」と嘆き、『『メガバンクをも消滅に追い込んだ伝説の検査官』を今の若手がこぞって目指すなら、あまり健康な行政組織とは思えない」との真情を吐露している²²⁶。

保険規制監督当局と保険会社が緊張感を保った関係を維持していることは評価できるにせよ、旧大蔵省時代のように行政の遂行に当たり保険会社が専門知識を当局に事前かつ密接にインプットすることがなくなったことから、金融庁には保険及び保険行政に関する高い専門性の具備を独自に工夫することが求められている。しかし、この点について保険関係者の評価は必ずしも高くない。

例えば前述の浅谷輝雄は次のように述べている。

「金融庁による保険行政が行われてきたが、保険行政は銀行行政に比べて格段に専門的知識を要するものであることが忘れ去られ、規制緩和だから職員数も少なくてすむと切り捨てられ、(中略) 保険行政の経験も知識もない職員で占められ」た。1990年代後半に発生した旧大蔵省の「接待汚職の結果、保険行政が金融庁に移管され保険会社との付き合いは自粛されて、ますます正常な保険行政が行われなくなった。」²²⁷

浅谷輝雄のいう「正常な保険行政」とは何か、についてはさまざまな価値基準からの立論があり得よう。しかし、旧大蔵省時代の事前調節による行政指導中心の行政スタイルから、金融庁時代になって事前に公表された原則の下での事後チェック中心の行政スタイルへの保険規制監督行政の転換が行われ、保険業界と規制監督当局との距離感は遠くなり、緊張関係は高まっている。他方で、行政スタイルが大きな転換を遂げたにもかかわらず、本来は高度の専門性が要求されるはずの保険行政について、専門性具備のための適切な人員配置と人事ローテーションが欠けているとの指摘が両時代で共通していることは興味深い。

5. 小括: 日本型保険規制監督行政の変容

日本の保険規制監督行政は、近代的保険産業を西欧から移植することに努めた萌芽的統制期(1900～1938年)、そして戦時統制経済の要請に応えた1939年保険業法制定による本格的統制期まで、コントロール指向の行政であった。

コントロール指向の行政は戦後復興期から高度成長期にかけても、当局と保険業界の規制のすり合わせにより、高い規制レベルのまま続いた。ところが、官民の事前調整型のいわゆる「すり合わせ文化」により、規制の設定と組み合わせで規制監督の強さを発現するはずの執行戦略はまったく実際には発動されない、いわゆる「伝家の宝刀」と化し、執行の強さはほぼゼロの水準にまで落ち込んだ。フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論

²²⁶ 大森泰人(2008:1)

²²⁷ 浅谷輝雄(2006)「保険市場・保険行政の改善に何が求められるか」(2006年4月2日更新)『浅谷輝雄 SOHOからのメッセージ』(<http://www005.upp.so-net.ne.jp/asatani/kiji0604.htm>)(2010年8月6日アクセス)

で測られる日本の保険規制監督の強さは、1990年代には相当程度弱くなっていた(前出の図2.5及び図2.6参照)。

金融ビッグバンと日米保険協議による規制緩和は、高度成長期のビジネスモデルの行き詰まりに直面していた保険業界に、複雑で付加価値の高い数多くの特約が付加された保険商品やがん保険をはじめとする市場成長ポテンシャルの高い第3分野商品の販売へ進出する道を開いた。しかし、保険会社による新分野への性急な進出は、保険金不適切不払い・支払い漏れが発生する原因にもなった。

事後チェック型への金融行政の転換を意図した1995年保険業法は、コンプライアンス指向の保険規制監督行政を準備した。他方、1997年から相次いだ中堅生保の破綻は、社会のステークホルダーの支持もあり、システムミック・リスクの伝播防止のためのコンティンジェンシー指向の保険規制監督行政への転換を当局に迫った。この時期、保険業界のシステム投資は抑制され、これものちに保険金不払い・支払い漏れが発生する原因のひとつとなった。

1990年代末から2000年代前半にかけての銀行不良債権問題への金融庁の対応は、これまでの金融行政の方針を大転換するもので、行政処分 of 積極活用による事後チェック型の執行機能を重視するものであった。2005年に保険金不払い問題が発覚すると、保険規制監督当局はこの路線を踏襲し、金融庁はコンプライアンス指向の保険規制監督行政を進め、行政処分発出による制裁戦略を多数発動する方針に転換した。

しかし行政処分の発出戦略は、これまでの執行レベルゼロの規制監督の強さの水準から比べると、保険規制監督の強さのレベルを急激に引き上げるもので、恣意的な厳罰路線ではないかという保険業界からの強い不満を招いた。

行政処分に対する恣意性批判に 대응するため、「一罰百戒」路線から「百罰百戒」路線への展開を余儀なくされた保険規制監督当局は、人的資源の制約を強く認識せざるを得なかった。また募集規制の強化を目指して行われた監督指針の改正は契約者保護の実を挙げた半面、通達行政の復活という批判や監督指針に対する法源としての疑義を招くことにもなった。

2007年に金融庁が打ち出した金融規制の質的向上(ベター・レギュレーション)は、英国での金融規制監督の新しい考え方になり、金融機関の自主的改善努力を重視し、当局の資源制約の中で金融規制監督の実効性確保を目指すものだった。

保険金不払い事件を契機に、日本社会のステークホルダーの保険への関心の高まりもあり、金融庁はコンバージェンス指向の保険規制監督行政へ転換した。2007年からのグローバルな金融危機の影響も一定程度あるが、現在はこのコンバージェンス指向の保険規制監督行政の定着を図っている局面であると見られる。

第3章: 保険規制監督行政の国際比較

1. 分析の視角

本章では、米国、英国、及び独仏を中心に EU の保険規制監督行政の特色を分析し、日本の保険規制監督行政との違いを際立たせる。比較分析の視点としては、前章で取り扱った金融規制監督行政の4つの類型、並びにフッドの類型分けによる規制監督の強さと規制の設定・執行の関係論を使用する。なお米国については連邦レベルの保険規制監督が存在せず、所管当局はそれぞれの州保険当局であるため、代表例としてニューヨーク州の保険規制監督行政を中心に扱う。

2. 米国の保険規制監督行政

米国の保険規制監督行政は19世紀には準則主義(保険会社の成立等の経営に関する一定の準則を定め、その準則に違反はない限りはそれ以外の規制監督は行わないという主義)に基づいていたといわれる²²⁸が、現在は日本、英国、EUと同様に実体的監督主義に基づく規制監督を行っている。米国の保険規制監督は銀行など他の金融サービス業とは異なり、マッカラン=ファーガソン法により、すべて州保険当局が規制監督を行っており、連邦レベルでの規制監督が存在しないところに特色がある²²⁹。全米保険監督者会議(National Association of Insurance Commissioners: NAIC)は州保険当局の連携や規制監督モデルの調整に関する会合を随時行っているが、NAICの決定に規範性はない。

保険事業はいずれの州でも免許事業であり、最低資本金要件を課している。約款の使用及び変更についても原則として認可制となっているが、広い範囲の商品についてファイル・アンド・ユース(約款を届け出て一定期間以内に当局から異議が出されなければ、認可されたものとみなすこと)制度がとられている。他方、火災保険などでは法律で約款の文言そのものを定めている例がある²³⁰。保険料率及び配当については、画一的な定量的規制は課されていないが、契約者の不利にならないよう規範性を持った定性的な規制が細かく規定されている。財務健全性規制については、日本のものと類似のソルベンシー基準(Risk-Based Capital 基準: RBC)が設けられ、保険規制監督当局による早期是正措置も規定されている。

ニューヨーク州保険法は、業務のモニタリング方法として、保険会社から年次報告書

²²⁸ 植草益(1999: 39)

²²⁹ 2007年以降のグローバルな金融危機で問題となった金融システムのシステムミック・リスクに対応するため、2009年3月にガイトナー米財務長官は包括的金融規制改革案を公表した。その後、この改革案は米議会下院では2009年米国金融業界改革・消費者保護法案(H.R.4173)として審議され、2009年12月に可決。その後、上院で別内容の法案が可決され、上下両院の法案を一本化する作業を経て、2010年7月に「2010年ウォール街改革・消費者保護法」がオバマ大統領の署名を得て発効した。この包括法案の中には、連邦財務省に全米保険局(Office of National Insurance)を設置する法案(Office of National Insurance Act)が盛り込まれていた。ただし、全米保険局の権限としては、①システムミック・リスクにつながるおそれのある州保険規制間のギャップのモニター、②銀行持株会社に関するFRBへの助言、③国際的な保険の健全性規制の協定交渉で米国を代表すること、④システムミック・リスクの防止のために国際的な保険協定の効力を州保険当局の規制に優越させること、⑤州保険当局との連携並びに情報交換等であり、連邦レベルでの保険会社の規制監督を意図したものではない。

²³⁰ 中西正明(1992: 29)

(annual statements)及び監査済財務報告書(audited financial statements)での報告を受けた上で、取引業務状況その他について保険規制監督当局が質問を行えると定めている。また契約者の保護のために、保険規制監督当局の臨店検査権(少なくとも5年に1回の定期検査及び契約者の保護のための特別検査権)が認められている。

2.1 規制の設定: 契約者保護の重視

ニューヨーク州保険法は1906年のアームストロング上院議員の生命保険業界の悉皆調査に基づき全面改正され、厳しい規制の設定内容で定評がある²³¹。現行のニューヨーク法も1906年法の規制設定の内容をそのまま受け継いでいる²³²。ただし、ニューヨーク州保険法に保険規制監督の一般的規定はない。しかし保険契約者の利益の保護、すなわち販売活動の行き過ぎの抑止、保険会社の保険金支払い余力の確保並びに適正な保険料率の確保に重点があると言われる²³³。

ニューヨーク州保険法は日本の保険業法第132条及び第133条のような広範な行政処分権限を定めた規定はないものの、個別事項ごとに当局の監督命令の権限が定められている。例えば、保険会社の取締役の経営責任については、善管注意義務よりも高度の責任を定めた、いわゆる「ブルーデント・マン・ルール」が1983年の改正により盛り込まれている。さらに、州外業者や外国業者が定められた免許要件に違反している場合の免許取消命令、または、契約者等の保護に資すると判断された場合の保険会社株式の販売免許取消命令、共同経営の規制に違反した場合の保険会社保有株式の処分命令及び取締役解任命令、有配当保険規制に違反した場合の新規契約募集停止命令、などの監督規制が個々の条文ごとに同法では定められている。さらに保険料の不当な割戻しや契約者に対する差別行為などの不公正取引を行ったと認定された場合には、ニューヨーク州保険庁が聴聞を実施した上で1違反行為につき最高で5000ドルの罰金が課されることになる²³⁴。

ニューヨーク州保険法では募集規制について、保険契約者の保護のために日本に比べてはるかに細やかな規制が法令レベルで講じられている。保険勧誘に当たっては、購入者手引き(Buyers' Guide)、予備情報(Preliminary Information)及び契約概要(Policy Summary)を提供しない限り保険を契約してはならないと同法は規定している²³⁵。さらに、購入者手引き、予備情報及び契約内容の交付時期並びに盛り込むべき事項・内容も、法令で細かく規定されている。その中には、予備情報で開示すべき数量データの種類(生命保険コスト指数及び均等平準年平均配当)、契約概要で記載すべき契約者への予定配当水準等の文言など

²³¹ 生保協会(2006a: 1-2)

²³² ただし、1981年にニューヨーク州知事の指示により、ジョン・ハイマンを委員長として保険事業に関する規制緩和のための検討委員会が組織され、いわゆるハイマン報告書が翌82年に公表された。このハイマン報告書により、82年及び83年にニューヨーク州保険法の改正が行われ、生保会社の投資規制や子会社規制の緩和や責任準備金の高予定利率適用、ユニバーサル保険など新商品販売の許容などがなされた。

²³³ 生保協会(2006a: 1-6)

²³⁴ 損保総研(2004a: 27)

²³⁵ 日本においては、保険規制監督当局の監督上の指針を公表する保険会社向けの監督指針において、2006年に契約概要及び注意喚起情報の交付、2007年に意向確認書面の交付の措置がそれぞれ導入されたが、保険業法の法令レベルでの規定はされていない。

も、具体的に盛り込まれている。

米国の保険規制監督行政の特色は、きめ細やかな募集規制とともに、消費者に対する保険会社の財務等の情報提供に注力しているところにある。例えば NAIC は、NAIC のウェブサイト上で消費者情報ソース(Consumer Information Source: CIS)を提供し、全米すべての個別保険会社の財務情報、免許情報及び苦情情報をとりまとめて開示している²³⁶。CIS により、消費者は苦情発生率の高い保険会社を自ら選別することができる。ニューヨーク州保険庁においても同様の情報提供を行っているが、ニューヨーク州の場合には自動車保険など保険種目ごとにウェブ上で保険料率などの比較情報も保険会社の実名入りで行っており、NAIC の CIS よりも情報提供の消費者親和度が高い。苦情についても、ニューヨーク州では保険種目ごとに保険会社の実名入りでランキングが公表される²³⁷。他方で、2006 年に米国生保大手のオール・ステート生命保険にニューヨーク州保険庁から不適正募集を理由に総額 125 万ドルの制裁金を課す行政処分が発出されるなど、行政処分の発出がないわけではないが、ニューヨーク州保険庁のアプローチは総じて、消費者に対する情報提供に軸足が置かれているといえよう。

また保険規制監督のための人的リソースの配分も日本に比べて手厚い。例えば、ニューヨーク州保険庁は 2005 年時点で 924 名の実員を擁している。うち生保、損保及び医療保険の市場監視に当たる部局の人数は 476 名、保険会社や代理店に関する消費者の苦情に対応する部局の人数は 109 名であり、合わせて 500 名を超えている²³⁸。

このように、市場監視及び消費者対応等のコンプライアンス指向の行政に割り当てられるニューヨーク州保険庁の行政官の数は日本に比べてもはるかに多い。日本の保険規制監督当局の実員は、本庁及び他方の財務局を含めて 100 名ほどである。序章で見たように、市場監視や消費者への苦情対応に対応する部局に相当するのは、日本では金融庁監督局保険課であるが、その配置人数は 50 名弱となっている。日本の中央政府の省庁である金融庁と、米国では保険会社の所管は州政府とはいえ一州に過ぎないニューヨーク州の保険庁を単純に比較することは難しいが、それでも市場監視と消費者対応にあたるニューヨーク州保険庁の人員が 500 名強で、我が国の金融庁が 50 名弱と、10 倍以上の差があることになる。

2.2 執行: 「消費者の目」を活用するソフトな執行戦略と訴訟・ADR

フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論にしたがえば、ニューヨーク州保険法の規制の設定は募集規制を除けば、他の主要先進国に比べて明確化や細かな類型分けが進んでいるとは言い難い。規制設定の強さという観点では、日本、英国及び EU 諸国に劣後する可能性がある。

²³⁶ 損保総研(2007a: 128)

²³⁷ 日本の生命保険協会、日本損害保険協会及び外国損害保険協会は 2008 年 4 月から、これまでの協会自身が受け付けた苦情相談件数の公表に加え、各社別の苦情相談件数の総数、保険種目別内訳及び苦情相談発生の原因分析などを公表し始めた。

²³⁸ 損保総研(2007a: 133)

また、執行に関しても、保険規制監督当局の主導による積極的な行政処分の発出など、強い執行戦略は総じてとられていない。例えば保険募集に関する規制監督については、「各州保険庁は、保険募集免許の交付や更新に関しては厳格な規制・監督を行っているものの、日常の募集行為に関しては定例的な監督を行っていないのが一般的であり、消費者から苦情を受けた場合に当該保険募集人に対する調査や懲戒措置が採られているのが実情である」²³⁹。

しかし、個別保険会社への苦情をニューヨーク州保険庁がとりまとめて消費者に対してウェブサイトで公表することで、消費者の自助努力を期待しつつ、保険会社への情報の力を利用した牽制戦略を行っているとも解釈される。このような、いわば「ソフトな」執行戦略がニューヨーク州保険庁の執行戦略の特色と考えられる。この場合には執行の強さとして、フッドの執行戦略の b. の啓蒙を超え、c. の制裁戦略をソフトな形で適用し、執行の強さを高めているともいえる。

この背景には、米国社会における訴訟及び裁判外紛争処理メカニズム(Alternative Dispute Resolution: ADR)の積極的活用が挙げられよう。実数は必ずしも定かではないが、保険金支払いをめぐる個別の事案について訴訟またはADRに持ち込まれるケースは多いと見込まれる。その中でも米国で訴訟決着にかかる期間は平均 2.5 年であるのに対し、ADR は平均 8.6 か月と短く、消費者有利の結果も ADR のほうが出やすいため、近年は ADR に注目が集まっていると言われる²⁴⁰。

2.3 コンプライアンス指向と強い募集規制の組み合わせ

以上を総括すれば、米国の保険規制監督行政は募集段階の細やかな規制設定に特色がある、コンプライアンス指向の行政と考えられる。規制の設定と執行の組み合わせについては、募集時に契約者に渡すべき書類の内容に関する細かい規制など、募集段階での強い規制内容が注目されるものの、規制の設定レベルが強いとは判断できない。他方、執行については消費者側の訴訟や ADR の活用もあり、個社別の苦情情報の取りまとめ及び公表など、消費者の視点に保険会社の評判をさらすことによるソフトな制裁戦略の発動意図が見られる。

2007 年からのグローバルな金融危機の発生とその対応策の発動によっても、米国の保険規制監督行政の軸足がコンプライアンス指向からコンティンジェンシー指向に移行する気配は現在のところ観察されていない。2007 年秋に金融保証保険専門のモノライン保険会社の多くが、引き受けていたクレジット・デフォルト・スワップ(CDS)の急激な価格低下で過少資本に陥ったことを踏まえ、ニューヨーク保険庁は 2008 年 1 月にモノライン保険会社の資本増強や新たな規制強化を目指す「3 項目計画」(Three Points Plan)を発表した。しかし、その後モノライン保険問題の沈静化に伴い、大きな成果を挙げることなく同計画は自然消

²³⁹ 損保総研(2004a: 20)

²⁴⁰ 損保総研(2004a: 102-104)

滅した。また連邦レベルでは、2009年3月に金融システムのシステミック・リスク伝播の防止のため、包括的金融規制改革案が米財務省により発表され、保険規制については全米保険局(Office of National Insurance)の創設が提案された。

この包括的金融規制改革法案は上下両院の審議と調整を経て2010年7月に連邦議会で可決・成立し、同月にオバマ大統領が署名して「2010年ウォール街改革・消費者保護法(The Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010)」として発効した。ただし、同法の下位規定である規則等を制定するのにさらに2-3年かかると見られ、同法案の米国金融規制に与える影響を実際に判断するにはあと数年間は待つ必要があるであろう。

ただし、同法には全米保険局の創設規定は盛り込まれているが、これまでの州保険規制監督当局が担ってきた保険会社に対する規制執行の構造を変える権限の同局への付与は予定されていない。したがって、引き続き米国の保険規制監督当局は州当局ベースでの契約者保護重視のコンプライアンス指向を続けるものと見られる。

3. 英国の保険規制監督行政

近代的保険発祥の地である英国の保険規制監督行政は、20世紀前半までは保険会社に経営及び財務状況の公示のみを求め、他には規制監督を行わない公示主義に基づいていたといわれている。しかし、1946年保険会社法の施行による最低資本金及びソルベンシー・マージン制度の導入、1967年会社法と1973年の保険会社法の改正、並びに1975年保険契約者保護法による保険契約者保護基金の創設などにより、実体的監督主義へ移行した²⁴¹。

3.1 規制の設定: 金融サービス市場法とFSAハンドブック

2000年にはEU全体の金融規制との整合性確保を狙った2000年金融サービス市場法(Financial Services and Markets Act of 2000: FSMA)が施行され、保険は銀行及び証券とともに同法の適用を受けている。FSMAは、金融規制監督の一元監督者として金融サービス機構(United Kingdom Financial Services Authority: UKFSA)、金融機関の破綻時に契約者に対する支払い保証を行う金融サービス補償機構(Financial Services Compensation Scheme: FSCS)、並びに個別の金融サービスに関する苦情相談や仲裁を手がける金融オンブズマンサービス(Financial Ombudsman Service: FOS)の設置を規定している。FSMAは保険を含む金融サービス全般の規制監督を行っており、その根拠は「FSAハンドブック」(FSA Handbook of Rules and Guidance)である²⁴²。保険業はこれまで長らく貿易産業省と財務省保険局などの所管とされてきたが、FSMAの施行により財務省へ一括して移管され、規制監督権限は財務大臣の委任を受けたUKFSAが他の金融サービスとともに一元的に担う体制となった。UKFSAは政府から独立した法人であり、所管金融機関からの分担金で運営経費がまかなわれている。

²⁴¹ 中西正明(1992: 28-29)

²⁴² 生保協会(2007:1-3)

英国は EU に加盟しており、保険規制監督をはじめとする金融規制監督の体系を EU 指令とハーモナイズする義務がある。しかし、同じ EU 加盟国でもドイツ、フランスなどが金融サービスについて EU 指令と国内法規制との整合性を第一義に規制の整備を目指しているのに対し、英国の金融規制は FSA ハンドブックなどで英国独自の視点を持った規制体系をまず考え、次に EU 指令とのハーモナイゼーションに配慮しているところに特色がある。

FSA ハンドブックは規制の設定を 7 つの群(ブロック)に分けて規定している。その中で保険会社に関連が深い規制は、第 2 群の健全性基準の中の「総合健全性ソースブック」(General Prudential Sourcebook)、「保険者向け健全性ソースブック」(Prudential Sourcebook for Insurers)及び「暫定保険者向け健全性ソースブック」(Interim Prudential Sourcebook for Insurers)、第 3 群の業務基準の中の「行為規制」(Conduct of Business: COB)及び「保険行為規制(Insurance Conduct of Business: ICOB)などである。

それまでの規制監督法制については、1982 年に改正された保険会社法が実体的監督主義に基づく完成度の高い保険規制監督の法源となっていた。1982 年保険会社法は保険会社に免許制を課し、免許要件として企業形態、資本の規模及び経営者の適格性を挙げた。他方、基礎書類認可及び変更についての規定はなかった。保険会社のモニタリングの方法として、保険会社の財務健全性及び業務の適切性に疑いがある場合の保険規制監督当局による報告徴求権を定め、一般的な検査権も認めていた。監督命令については、日本の保険業法の第 132 条及び第 133 条の内容に類似の規定が盛り込まれていた。すなわち、保険会社が①保険契約を履行できないおそれがある場合、②法令に違反している場合、③免許時に当局に提出した行動計画書から重大な逸脱があった場合などの際には、契約者の保護のために保険規制監督当局が、資産保全、保険料徴収の制限、保険計理人による検査、その他の監督上必要な措置を命令する規定があった。

その後、1986 年に包括的な金融サービス規制法として 1986 年金融サービス法が制定された。保険も証券投資委員会(SIB)傘下の自主規制機関による規制監督を受けることになった。しかし、1991 年の国際商業信用銀行(BCCI)の破綻事件、93 年の個人年金不正販売事件、及び 95 年のベアリングス事件などの金融不祥事の連続発生が、中央銀行であるイングランド銀行、SIB、貿易産業省及び財務省などに分立した金融規制監督の体制に疑問を投げかけることになった。その疑問に応える形で、2000 年に FSMA の施行と一元的金融監督者としての UKFSA の創設がなされたのである。

このような経緯を踏まえ、UKFSA の組織についても金融規制監督一元化を実効あらしめるための工夫がされている。UKFSA はまず規制サービス、個人市場及び法人団体市場の 3 つの局に分かれる。業態別の縦割りの局割りではない。その下の階層には保険、銀行、資本市場、消費者など 9 つの分野別チームが置かれているものの、さらにその下の階層では金融監督の機能や政策課題別のユニットに分かれている。そのユニットについても、保険で言えば生保・損保などといった業態別になっていない、機能・政策課題別の編成である

ところに UKFSA の組織の特色がある。

FSMA は金融規制監督の意義として、金融システムへの信頼性の維持及び公衆の理解の促進、消費者保護並びに金融犯罪の抑止を挙げている。さらに FSA ハンドブックは保険規制監督の意義として、契約者に適切な商品を購入したという安心感を与えること、並びに保険会社の責務の達成と顧客を公正に取り扱うことを挙げている²⁴³。したがって、英国の保険規制監督は保険会社の業務適切性の担保に軸足を置いているといえる。

保険会社に対する現行の規制について FSMA 及び FSA ハンドブックは、保険事業の免許主義、保険会社の財務健全性と業務の適切性確保のための報告徴求権、検査権、監督命令の発出権などをこれまでの規制と同様に規定している。また約款や保険料率は事前承認の対象ではなく、保険商品の認可は不要である。他方、保険料率や準備金の計算根拠を含む規制業務計画(Regulatory Business Plan: RBP)を免許申請時に提出して承認を得る必要がある。規制業務計画には、内部統制の態勢、顧客対応と苦情処理体制の整備、法令遵守態勢、使用するシステムの概要なども盛り込む必要がある。さらに取締役、保険計理人、会計監査人、コンプライアンス・オフィサー、及びマネー・ロンダリング担当者などは承認取得者(Approved Person)として適格(fit and proper)原則による UKFSA の事前承認が必要となっている。

日本の保険業法の第 132 条及び第 133 条に類似の内容は、FSA ハンドブックの第 4 群「規制プロセス」の中の監督編にまとめられている。FSA がハンドブックに基づき保険会社に対して取り得る是正措置としては、許可の取消、業務の禁止命令、承認取得者に対する承認撤回、会計監査人及び保険計理人に対する資格剥奪、不公正契約の差し止め、公開譴責(public censure)や制裁金(financial penalty)の賦課などの懲戒措置、原状回復命令および違反に対する訴訟手続きなどがある。また日本や米国の早期是正措置に相当する規制である、財務健全性を損ねている可能性のある保険会社に対する劣勢会社規制が規定されている。

3.2 手厚い募集規制: COB と ICOB

英国の規制設定も米国と同様に募集規制について手厚い。規制は損保及び純粋保障契約などの非投資型保険契約に適用される「保険行為規制」(ICOB)、並びに貯蓄性または投資性のある保険契約に適用される「行為規制」(COB)に分かれている。募集を行う保険仲介人は承認取得者制度の適用対象であり、行為規制としては、顧客に適した情報提供(Know-Your-Customer)義務があり、勧誘を望まない顧客には勧誘しないとする不招請勧誘の原則が定められるとともに、顧客に対して契約手数料開示の義務がある。

また特に COB については契約締結時に投資リスクや将来給付額の予想などの重要特性(Key Features)の説明が求められ、適合性原則(Suitability Principle)に則り顧客のニーズに最も適した保険締結を助言する義務(ベスト・アドバイス義務)が定められている。他方、ICOB についてはベスト・アドバイス義務は必ずしも求められないが、その代わりに契約概

²⁴³ 生保協会(2007:1-11)

要(Policy Summary)、意向確認書類(Statement of Demands and Needs)及び契約文書の手交義務、並びに保険金請求手続き及びクーリング・オフ手続きの説明がそれぞれ義務付けられている。

3.3 執行: 多数の行政処分発出

執行については、UKFSA は積極的な制裁戦略をとっている。例えば、UKFSA が公表している「執行年間業績報告」(Enforcement Annual Performance Account)によれば、2008年度に審査が結審して発出された行政処分件総数は、保険会社に対する内数は公表されていないものの、金融機関全体で 712 件に達している。うち、電子報告提出漏れに対する処分が 323 件、最低基準未達に対する処分が 149 件、承認取得者制度違反に対する処分が 102 件などとなっている。この処分数は前年度 2007 年度の 792 件とほぼ横ばいの数となっている²⁴⁴。発出される行政処分の規模や内容にもよるので単純な数量的比較にはなじまないかも知れないが、年間 700 件台の行政処分数はかなり多いと考えられ、UKFSA が強い執行を意識していることがうかがえる。日本の金融庁の行政処分件数は、保険金不払い事件が社会的に注目を集めていた 2007(平成 19)事務年度及び 2008(平成 20)事務年度で、それぞれ 81 件(うち保険 6 件)と 87 件(うち保険 17 件)であり、UKFSA の 10 分の 1 程度の件数である²⁴⁵。

UKFSA は金融機関に対する行政処分の透明性向上に心がけている。2005 年 6 月に「執行プロセス再検討」(Enforcement Process Review: EPR)を UKFSA は実施し、44 項目の勧告を採択した。この EPR の勧告に従って、前述の「執行年間業績報告」が 2006 年 9 月から毎年度公表されるようになった。また 2009 年 7 月には、日本の金融庁が 2007 年 3 月に公表した金融上の行政処分の基準に類似の、制裁金賦課に関する行政処分の設定基準を公表する文書「金銭的制裁執行」(Enforcement Financial Penalties)の草案を発表した²⁴⁶。この草案はパブリック・コメント手続きにかけられた後、ほどなく FSA ハンドブックの改訂という形で実施に移された。

また保険会社を含むすべての金融機関と顧客の間の個別事案をめぐる紛争に関する裁判外紛争処理手続き(ADR)が、FSMA に基づき設置されている金融オンブズマン機構(FOS)に一元化されているのも、英国の特徴である。個別案件の紛争解決に公的機関が関与しているのは、他国では類例を見ない制度である。

FOS での仲裁は、苦情申し立て人である顧客には拘束力はないが、金融機関側には片務的に法的拘束力が生ずる²⁴⁷。FOS の職員数は 2006 年 3 月末で 966 名と手厚い陣容となっ

²⁴⁴ UKFSA の Enforcement annual performance account 2008/09

(http://www.fsa.gov.uk/pubs/annual/ar08_09/Enforcement.report.pdf, 2010 年 3 月 16 日アクセス)、及び同 2007/08(http://www.fsa.gov.uk/pubs/annual/ar07_08/Enforcement.report.pdf, 2010 年 3 月 16 日アクセス)による。

²⁴⁵ 金融庁の「金融庁の一年(平成 20 事務年度版)」(<http://www.fsa.go.jp/common/paper/20/zentai/00.pdf>, 2010 年 3 月 16 日アクセス)第 7 章 2 節、同(平成 19 事務年度版)(<http://www.fsa.go.jp/common/paper/19/zentai/00.pdf>, 2010 年 3 月 16 日アクセス)第 7 章 2 節による。

²⁴⁶ 出所は UKFSA ウェブサイト http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp09_19 (2010 年 3 月 17 日アクセス)による。

²⁴⁷ 損保協会(2007b: 226-227)

ている。しかし苦情相談の受付数も 2001 年度の 38.8 万件から 2005 年度には 67.3 万件とほぼ倍増している。FOS の運営費は金融機関の負担金でまかなわれている。

3.4 FSA ハンドブックで頻繁に改訂の規制設定と果敢な制裁戦略

以上を総括すれば、英国の保険規制監督行政は他の金融サービスと一体的に運営され、消費者保護を主目的とした個別金融機関の業務適切性の担保に力点が置かれていることがわかる。英国の規制体系は 2000 年金融サービス市場法と FSA ハンドブックの 2 段階の体系になっており、この 2 重構造が金融の状況に応じて規制設定を柔軟に変更できる仕組みを担保している。規制設定は細かく具体的で、特に重要な職務に就く金融機関役職員を対象とする事前承認制度及び募集に関する規制設定の程度は強い。他方で遵守すべき目標は明確かつ具体的に FSA ハンドブックの中で示されており、コンバージェンス指向の保険規制監督行政を目指しているものと判断される。

また執行では、UKFSA は積極的な行政処分発動を行っている。さらに個別の紛争案件は公的主体である金融オンブズマン機構(FOS)が仲裁を行う仕組みとなっており、執行に対する当局の強い関与が認識される。

フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論にしたがえば、規制の設定の 6 要素はすべて満たされ、規制設定のレベルは極めて強いが、FSA ハンドブックの頻繁な改正と具体的事例に則した規制内容が規制設定の硬直化と過剰な強さを抑止していると考えられる。また執行についても強力な執行体制であり、規制の設定と執行の組み合わせによる規制監督の強さは、主要先進国の中では最も強いと考えられる。

最近の金融規制監督をめぐる動きとしては、グローバルな金融危機の影響を受け、住宅ローン供与ビジネスに深く傾斜していたノーザン・ロック銀行に 2007 年 9 月、英国では 140 年ぶりの取り付け騒ぎが発生した。この事態を重く見た英国政府と UKFSA は 2009 年 3 月に UKFSA のターナー会長による「ターナー・レビュー」をとりまとめ、これまでのベター・レギュレーション路線を銀行セクターではもっと集約的な監督手法に転換しようとしている²⁴⁸。他方、保険セクターではこれと言って注目すべき規制監督の転換の動きはこれまで発生していない。UKFSA は保険については引き続き、柔軟で具体的な規制設定と積極的な制裁戦略を組み合わせ、コンバージェンス指向の保険規制監督行政を進めて行くものと見込まれる。

UKFSA のペイン(Jon Pain)監督担当マネージング・ディレクターは 2010 年 3 月 18 日、英国の保険セクター会議で「保険監督に対するわれわれのアプローチ」と題する講演を行っている。この講演でペインは、UKFSA はさらに集約的な監督手法に転換したと説明しつつ、保険規制監督の課題として、資本要件の強化と新しいソルベンシー・マージン規制の早期実施、流動性規制の厳格化、行政処分の際に課される制裁金の増額、契約者保護と不

²⁴⁸ 松尾直彦(2009a: 27-31)

正勧誘の抑止などを挙げている²⁴⁹。この政策課題は今後も UKFSA がコンバージェンス指向の保険規制監督行政を進めていくと判断する材料のひとつと考えられる。

他方、2010年5月の総選挙に勝利した保守党は、UKFSAの不適切な金融規制監督が金融危機を深刻化させたとして、マニフェストにUKFSA解体を盛り込んでいた。キャメロン保守党・自民党連立政権の財務大臣に就任したジョージ・オズボーンは就任早々の6月17日にロンドン金融街のシティの市長公邸・マンションハウスで演説を行ない、UKFSAを2012年までに解体し、中央銀行であるイングランド銀行の金融政策委員会(Financial Policy Committee: FPC)の下に設立される金融規制機構(Prudential Regulation Authority: PRA)、並びに新設される消費者保護市場庁(Consumer Protection and Markets Authority: CPMA)及び経済犯罪担当庁(Economic Crime Agency: ECA)の3つに分割する案を発表している。

オズボーン財務相のマンションハウス演説では、英国の金融規制監督体制を財務省-UKFSA-イングランド銀行の3柱体制から、財務省-イングランド銀行の二頭立て(twin-peaks)体制にする構想が示された。その後、2010年7月に英財務省から金融規制監督体制の改革詳細案²⁵⁰が公表され、意見募集に付された。同改革詳細案によれば、保険は銀行などと同じくUKFSA時代と同様に一元的に新設のPRAの規制監督を受ける。また消費者保護についても同じく新設予定のCPMAの所管となり、保険会社は両庁からの規制監督を同時に受けることになる。

このように英国の金融規制監督の構造は今後2年間の間に大きな変化を見せることが見込まれるものの、同詳細改革案は金融機関の規制監督におけるPRAとCPMAの意義と目的について、透明性とガバナンスの確保を大きく掲げている。このような動向を踏まえれば、マクロ健全性規制の重視のために流動性規制の強化や資本規制水準の景気循環に合わせた調節など新たな規制手法は導入されるものの、英国新政権における金融規制監督の指向がこれまでのコンバージェンス指向から大きく反転することはおそらくないものと考えられる。

4. 独仏を中心としたEUの保険規制監督行政

欧州連合(EU)加盟国の保険規制監督行政は、EU委員会が加盟国政府に対して発出する保険関係のEU理事会指令(Directive)と国内の保険規制監督が整合的であるように実施されているところに特色がある。ただし、EU指令は加盟国政府のみを拘束し、域内の保険会社や契約者に直接の効力を及ぼさない。EU加盟国それぞれの保険規制監督の法令が保険会社及び保険契約の規制監督の法源となる。

EU加盟国の保険規制監督の状況について、EU指令レベルでの規制設定に加え、保険規

²⁴⁹ Jon Pain, Managing Director, Supervision, FSA, *Our Approach to Insurance Supervision*, Insurance Sector Conference, 18 March 2010. (http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/communication/Speeches/2010/0318_jp.shtml, 2010年3月21日アクセス)p. 2-4による。

²⁵⁰ HM Treasury (2010), 'A new approach to financial regulation: judgment, focus and stability', Cm 7874, July 2010, 英財務省ウェブサイト(http://www.hm-treasury.gov.uk/press_32_10.html) 2010年8月5日アクセス

制監督に長い歴史を有し保険市場の規模も大きいドイツ及びフランスの国内規制監督の状況を俯瞰する。

4.1 規制設定のハーモナイゼーション: EU の保険に関する諸指令

EU は EU 域内共通市場の実現を金融サービスについても目指し、1960 年代から EU の前身である EC(欧州共同体)が EC 加盟各国の保険規制監督法を調整する作業を行っていた²⁵¹。1973 年の損保第 1 次指令、1979 年の生保第 1 次指令など、これまでに 38 件の EC または EU 理事会指令(Directive)が保険に関して出され、2006 年 3 月現在で 30 件の指令が効力を有している²⁵²。

特に、EU は 1999 年から 2005 年にかけて「金融サービス・アクションプラン」を実施し、EU 指令の整備が進められた。EU は 2005 年に「金融サービス白書」を取りまとめ、その後の 5 年間で EU 域内の金融サービスを共通市場化する方針を示している。この金融サービス白書では、2002 年に導入された EU 共通の支払余力基準の改定(いわゆる EU ソルベンシー II プロジェクト)、及び EU レベルでの保険支払い保証制度の創設などが、EU における保険規制監督上の優先政策課題として挙げられている。またそれに先立つ 2002 年には、消費者政策に関する 5 か年計画が「消費者政策の戦略 2002-2006」としてとりまとめられている。この 5 か年計画は保険を含む金融サービスをも対象としており、①消費者保護レベルの向上、②消費者保護ルールの効果的実施、③消費者団体の政策関与の 3 点が政策目標とされている²⁵³。

EU 指令に EU 加盟国は拘束され、指令の内容を自国の国内法で規定する必要がある。この点は保険規制監督でも同様であり、EU は EU 指令により各国の保険規制監督のハーモナイゼーションを進め、加盟各国の保険規制監督当局が国内法規制を通じて実際の規制監督に当たる、という 2 層構造になっている。EU の保険規制監督行政は、加盟国の保険規制監督のコンバージェンスを専ら目指したものであるといえよう。EU は保険規制監督について契約者保護を第一義とする実体的監督主義に立脚している。

EU の保険関連の指令では、保険の免許単一主義と EU 加盟国保険会社の域内他国での営業所設置の自由、最低資本金要件、技術的準備金及び保証積立金の積立義務、ソルベンシー・マージン基準の遵守などが規定されている。また保険会社は免許申請時に「行動計画書(schemes of operations)」を提出し、計画書の中に引受予定の保険種類や再保険の方針、資金調達予定などを盛り込む必要がある。さらに公衆向け保険(mass risk)の場合には約款と保険料率表、また生保の場合には保険料と責任準備金算出の根拠も、それぞれ添付することが定められている。ただし、行動計画書の内容の如何が免許付与拒否の要件になるのではなく、提出があれば免許は付与される。行動計画書は規制監督当局に保険会社の業務内容を予め伝えておくという要素が強く、「その内容が適当でない場合」「には保険事業の免

²⁵¹ 中西正明(1992: 8)

²⁵² 生保協会(2006b: 1-8)

²⁵³ 損保総研(2007b: 23)

許が拒否されることもある」「日本法の基礎書類とは性格が異なるものである」²⁵⁴。

EUの保険関連指令は保険規制監督当局の所管について、いわゆる「母国監督主義(home country control)」と単一免許主義の原則をとっている。母国監督主義とは、EU加盟国の1国で免許をとった保険会社の監督を当該国の保険規制当局に集中するものである。単一免許主義とは、EU加盟国の1国で免許を付与された保険会社は、再び他の加盟国から免許取得を別途要求されることなく、サービス提供の自由を享受できるというものである。

ただし1989年の損保第2次指令により、損保については、輸送保険や企業保険などの大規模保険(large risk)ではない公衆向け保険(mass risk)を保険会社が引き受ける場合には、当該保険を引き受ける加盟国に営業拠点を設置することが求められ、当該契約には拠点設置国の保険規制監督が適用される。自動車保険や個人向け火災保険において、契約者保護をより一層図る趣旨である。

EU指令の規定により、本国の保険規制監督当局は監督対象の保険会社への報告徴求権と立入検査権を有している。また保険契約者の利益を守るために必要であれば、母国の規制監督当局は免許条件並びに行動計画書に対する違反の是正、財務健全性の確保のための必要な措置や免許の取消を行うことができる。

募集規制については近年、特に行為規制について規制の設定内容を細かく定めようとする動きが見られる。2002年に保険仲介指令が新たに出され、保険代理店や保険ブローカーなどの保険仲介者の適格要件と加盟国登録機関への登録を義務として同指令は定めている。この保険仲介指令は保険仲介者の行為規制として、顧客の保険加入の意向と必要性(demands and needs)の確認、及び保険仲介者が勧誘を行った理由(underlying reasons)を契約前に顧客に明示することを保険仲介者に求めている。また保険会社に専属していない保険仲介者には、顧客のニーズに合致した保険を公正な立場で、十分な市場契約の数に基づく分析を行って助言する義務が課される²⁵⁵。他方で、英国では義務となっている契約手数料の開示は、同指令において求められていない。

フッドのルール化の6要素に照らせば、保険規制監督関係のEU指令は、①のルールの事前公開・認識可能性、②のルールの合理性・因果関係の妥当性、⑤ルールの基準の客観性、及び⑥のルールの類型分けの明確性については十分に満している。他方、加盟国各国の保険規制監督をEU指令により徐々に整合的にしていくという手法をとっているため、③のルールの不矛盾性については、近年ハーモナイゼーションが進んだとはいえ、EU指令と各国の保険関係の国内規制との間に完全に齟齬が生じない状態になっているとは言えない。特に募集関係の規制設定については、2002年に出された保険仲介指令をEU加盟各国が国内法に落とし込み、実施していく作業を行っている段階であり、不矛盾性の解消は完全とは言えない。また④のルール適用の前提条件の明確性については、制裁金の賦課や業務停止命令などの行政処分発出を規定する監督関係の指令内容に関して、監督命令の発出の前提

²⁵⁴ 中西正明(1992: 61)

²⁵⁵ 松澤登(2008: 267-268)

条件がさほど明確に規定されておらず、加盟国の保険規制監督当局に手続き規定の細部を任せる形となっている。これも加盟国間の規制のハーモナイゼーションを重視する EU の立場をよく反映したものと言えるが、他方で、規制設定の明確性という点からは不十分なものとなっている。

これらを総括すれば、EU 指令が EU 加盟各国の保険規制の整合性を徐々に高めていくというアプローチをとっているがゆえに、EU の保険規制の設定レベルは英国の規制設定レベルほどの強さを持っていないといえる。

また、EU は保険規制監督の執行を行わず、すべて EU 加盟国政府に執行を委ねている。EU の保険行政組織に関して具体的に述べれば、EU 委員会事務局内の域内市場サービス総局(**Internal Market and Services DG**)が保険の規制監督を担当している。域内市場サービス総局には金融機関担当局(第 H 局)があり、その下の 3 課のうち第 2 課が保険及び年金を担当している。EU 事務局は保険規制関係の指令及びその下位法令の企画立案を行っており、執行は行っていない。

4.2 ドイツの保険規制監督行政: 規制と執行組織の分離と低調な執行戦略

ドイツの保険規制監督行政は伝統的に実体的監督主義に立脚している。1901 年制定の保険監督法が数多くの改正を経ながらも保険行政の法源となっている。

保険行政の組織については、連邦レベルと州レベルに分かれている。さらに連邦レベルにおいて、規制当局と監督当局にそれぞれ分かれている。まず連邦政府と州政府の所管分けについては、1 つの州内だけで営業する公営保険会社は州の保険監督庁が規制監督を行い、それ以外の保険会社(民間保険会社及び複数の州にまたがって営業する公営保険)はすべて連邦政府の所管となる。また、連邦レベルの保険規制監督については、連邦財務省(**Bundesfinanzministerium**)が規制を制定し、連邦金融監督庁(**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: BaFin**)が監督を行う。BaFin は 2002 年に連邦レベルでの一元的金融監督当局として設立され、保険に加え、銀行及び証券も担当している。BaFin は銀行監督局、証券資産監督局及び保険監督局の業態別縦割りの局編成となっており、この中の保険監督局が保険監督を担当している。

保険業は免許制となっている。1901 年保険業法においては当初、免許申請に当たっては引受ける保険の種目、約款、最低自己資本具備の証明、保険料率表などを含む基礎書類を添付する必要があるが、基礎書類の変更には当局への届出が必要だった。しかし、EU 指令との整合性を保つために 1901 年保険業法は順次改正され、現在は EU 指令に規定されている「行動計画書」を添付するだけでよく、基礎書類の変更も届出は要しない。

また 1901 年保険業法ではかつて、保険規制監督当局は保険契約者の保護のために、基礎書類の変更を命ずることができた。また戦時下の 1940 年に、当局が約款改正の遡及適用を命令できるとする行政命令が出されており、この命令は戦後も効力を継承し、有効と解さ

れてきた²⁵⁶。しかし現在では、このような保険規制監督当局の個々の保険契約に対する介入・関与の規定は、EU 指令との整合性確保のために消滅している。

ドイツの保険監督法は保険規制監督当局の一般的報告徴求権を規定しておらず、年度決算書及び営業報告書、ソルベンシー・マージン及び自己資本に関する証明書、当局の要求する営業関係データなど、個別事項ごとに資料提出を求めることのできる当局の権限を限定列挙して規定している。他方、当局に広い立入検査権が認められている。

ドイツ保険監督法には日本の保険業法の第 132 条及び第 133 条に類似の規定がある。同法は法令遵守、基礎書類の内容遵守、保険契約者の保護または保険事業の経営が公序良俗に反する状態であることを是正するために、保険規制監督当局は是正命令を出すことができるとしている。制裁金を課すこともできる。

募集規制としては、保険契約の契約前及び有効期間中の契約者に対する書面での情報提供義務が保険会社に課されている。また情報提供すべき内容も保険監督法の別表に書き込まれている。2008 年には 1908 年保険契約法が改正され、保険見積もりの時点で顧客に約款を提供すること、さらに EU の保険仲介指令で新たに規定された保険加入の意向と必要性(demands and needs)の確認、及び保険仲介者が勧誘を行った理由(underlying reasons)を契約前に顧客に明示することなどの義務が盛り込まれた。

ドイツでは、保険商品に関するウェブサイトなどを通じた情報提供を、業界団体であるドイツ保険協会(GDV)、監督当局である Bafin、並びに消費者団体である消費者中央連盟(VZBV)や保険契約者連合(BdV)が、それぞれの立場から行っているところに特色がある²⁵⁷。

ドイツ保険監督当局による執行戦略にはあまり見るべきものがない。連邦財務省及び Bafin は保険規制監督行政の局面を、上記の EU 指令の国内法制化などにより、コンプライアンス指向に置こうとしていると観察されるが、その動きは執行については必ずしも明確ではない。

契約者からの苦情相談は Bafin 及び業界団体が選任する保険オンブズマンが取り扱う。Bafin の苦情相談の取り扱いには法的根拠があるが、その苦情相談の結果として Bafin が行った調停等を受け入れる法的義務は保険会社・契約者双方にない。Bafin の苦情相談受付件数は 2005 年で 17,531 件と、英国 FOS の苦情相談受付件数が年間 50 万件を超える規模であるのに比べて小規模である。Bafin の苦情相談対応官の数は 40 名程度とされる²⁵⁸。

また、2001 年に導入された保険オンブズマンの設置は法律に基づかない、業界団体による任意のものである。しかし、保険オンブズマンによる調停等の結果は業界の自主規制により、一定金額(5 千ユーロ)までは保険会社に片務的拘束力がある。保険オンブズマンの苦情相談受付件数は 2005 年で 10,888 件にとどまっている。ドイツは裁判所機能が非常にうまく機能している²⁵⁹ことから、裁判外紛争処理手続き(ADR)の活用はあまり活発ではない

²⁵⁶ 中西正明(1992: 124)

²⁵⁷ 損保総研(2007a:79-88)

²⁵⁸ 損保総研(2004b: 95)

²⁵⁹ 損保総研(2007:269)

と見られている。

4.3 フランスの保険規制監督行政: 規制と執行組織の分離と苦情相談への公的関与

フランスの保険規制監督行政も伝統的に実体的監督主義に立脚している。「フランスの保険監督法の実体的監督主義はドイツよりなお厳しいといわれる」²⁶⁰。1976年の保険法典が保険行政の法源となっている。

保険規制監督行政はドイツと同様に、規制担当当局と監督担当当局の2つに分かれている。保険規制の設定は、経済財政産業省(Ministre de l'Economie, des Finances et l'Industrie: MINEFI)国庫局(Direction du Trésor)のC室(Sous-Direction C)が担当している。保険監督は保険相互扶助組織検査庁(Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles: ACAM)が、保険会社及び共済などの相互扶助契約などを含む保険関連法人全般の監督を一元的に担当している。ACAMは政府から独立した法人であり、1989年に経済財政産業省から分離されて、設置された。保険会社など所管金融機関からの分担金でACAMの運営経費がまかなわれている。ACAMの実員は180人程度と小規模である。

保険法典は、保険規制監督の目的を保険契約者の利益のためと規定しており、契約者保護に重点が置かれている。保険業は免許制となっており、免許を受けた種目の保険のみを販売できる。保険約款及び保険料率の事前審査制度はない。フランスにはかつて、日本の損保料率算出機構のような、参考料率データ提供のための団体があったが、1995年にデータ提供をとりやめ、業界団体であるフランス保険企業協会傘下の技術専門委員会に再編されている。

保険法典は、年次会計書類のほか保険規制監督当局が監督上必要と認めるすべての業務情報を当局に提出する義務を保険会社に課しており、一般的報告徴求権を規定していると解される。一般的な立入検査権も規定している。2005年にはEUの保険仲介指令の内容を盛り込む改正が行われ、保険加入の意向・必要性確認、保険仲介者の勧誘明示などの義務が盛り込まれた。監督規定については、ACAMは法令違反の重大性に応じて、戒告、譴責、業務の一部または全部の停止命令、経営者の職務執行停止または解職、営業認可の一部または全部取消、制裁金の賦課などを、制裁対象の保険会社に課することができる規定となっている。

募集規制の設定については、EU保険仲介指令で規定された義務の他、保険約款(notice d'information)を契約締結前に顧客に手交すること及びその内容が定められている。

執行戦略については、ACAMによる保険の個別案件の苦情相談処理への関与が特色となっている。保険法典は、保険契約者からの苦情相談はまず保険会社に対応する義務があると定めている。保険会社との折り合いがつかない契約者は、業界団体の調停制度やACAMの保険加入者関係局(Bureau des Relations avec les Assurés: BRA)に苦情相談を行うこと

²⁶⁰ 中西正明(1992: 28)

になる²⁶¹。BRAは保険契約者の苦情相談に対応する専門部署である。BRAはACAM内で最大の部署であるが、その実員は20人程度と小規模である。

ACAMは、コンプライアンス指向の保険監督行政に軸足を置いていると考えられる。BRAの苦情相談対応は、監督対象の保険会社の法令遵守を目的に行われ、苦情の多い保険会社への立入検査なども企画される。検査の結果、制裁金賦課などの行政処分につながる場合がある²⁶²。ただし、BRAの苦情相談取り扱い件数は2005年に2,336件と英国の金融オンブズマン機構(FOS)の取り扱い件数に比べて、小規模なものにとどまっている。

4.4 分掌と機能分化

以上を総括すれば、独仏を中心としたEUの保険規制監督行政は、さまざまな行政部局に分掌された機能の分化が特色となっていることがわかる。

保険行政の実施責任はEU加盟国政府にあり、EU理事会は加盟国の保険規制監督の内容が集束するよう、EU指令を発出・改訂することに専念している。他方、行政の現場を所掌しているEU加盟国政府の大国であるドイツ・フランスではともに、保険規制監督当局は規制当局と監督当局の二手に分かれている。さらにドイツでは連邦と州に保険規制監督当局がそれぞれある。

ドイツとフランスの保険規制の設定は、EUの募集規制を国内法制化するなど、近年消費者保護重視のコンプライアンス指向に近年傾いている。フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論に照らして考えれば、規制の設定の強化が募集を中心に行われているのに対し、執行では英国ほどの積極性は見られない。また執行戦略おける独仏の近年の動きは対照的である。ドイツでは業界団体、消費者団体及び当局による保険情報の提供が重点的な政策課題になっているのに対し、フランスでは保険監督当局による個別の苦情相談が執行戦略の柱になっている。

さまざまな行政部局による分掌と機能分化というEUの特色は、2007年に発生したグローバルな金融危機へのEUとしての対応策の提案にもよく表れている。

2008年秋にEU委員会は、EUの金融規制監督の今後のあり方の検討を、ド・ラロジエール元IMF専務理事ら有識者8人に依頼した。ド・ラロジエールらは2009年2月に報告書を取りまとめ、31項目の提言を行った。このド・ラロジエール提案のポイントは、マクロ金融市場の安定性に関する規制監督(マクロ・プルーデンシャル)と個別金融機関の健全性に関する規制監督(ミクロ・プルーデンシャル)は区別し、金融危機に対してそれぞれの機能で対応することが大事だというものである。マクロ・プルーデンシャルは欧州中央銀行(ECB)総裁がヘッドとなる欧州システムリスク理事会(European System Risk Council: ESRC)が担当し、ミクロ・プルーデンシャルはこれまでの各国当局による規制監督の上に、EUレベルの横断的機関の欧州金融監督者システム(European System of Financial

²⁶¹ 損保総研(2007a: 287-288)

²⁶² 同上書(2007a:302)

Supervisors: ESFS)が創設されて担当する、というスキームが提案された。ESFS の中には、銀行、証券及び保険の業態別の規制監督当局が設置され、保険については EU 各国の保険規制監督当局の上に欧州保険機構(European Insurance Authority: EIA)が新たに作られることになる。

ド・ラロジエール提案に基づく ESRC と ESFS 創設提案は 2009 年 6 月の EU 首脳会議で合意され、2010 年 3 月時点で欧州議会において法案が審議されている。ド・ラロジエール提案はマクロ・プルーデンスの対応機能を各国金融当局から ESRC に切り離すことで、むしろ逆に EU の保険規制監督の意義を個別保険会社の財務健全性・業務適切性の担保に、いわば「純化」させる効果を持つものと思われる。その意味で、規制のハーモナイゼーションとしてのコンバージェンス指向と契約者保護重視のコンプライアンス指向の組み合わせという EU 保険規制監督行政の特色はド・ラロジエール提案の実現によっても当面変化することはないと考えられる。他方で、新しく設置される EIA が個別の保険会社の規制監督にどのような権限を持ち、各国保険規制監督当局との関係はどのようなものになるのか、については注視していく必要がある。

5. 日本の保険規制監督行政の位置付けへの含意

保険規制監督の意義について、主要先進国の国際比較をまとめれば、フランス及びドイツの保険規制監督行政はコンプライアンス指向、英国はコンバージェンス指向となっている。米国についてはコンプライアンス指向であるが、ややコンバージェンス指向に近い形となっている(図 3.1 参照)。英国については UKFSA、FSCS 及び FOS という 2000 年金融サービス市場法によって設立された金融監督関係の 3 機関が、保険を巡る多様な社会のステークホルダーにうまく応答しており、他の主要先進国が国家中心の公共ガバナンスに立脚しているのとは異なり、社会中心の公共ガバナンスに立っていると考えられる。

また米国、英国及びフランスについては契約者保護を重視しており、例えば、米国は各社別苦情受付件数を公表し、英国は行政処分を年間 500 件以上発出し、フランスの監督当局は苦情仲裁の直接取扱いを最重要の政策課題に掲げているなど、行政の応答性に重点が置かれている。ドイツについてもフランスや英国ほどではないにせよ、Bafin が苦情相談を直接手掛けるなど、応答性にやや重きを置いていることがわかる。

主要先進国の保険規制監督当局が、専門性よりも応答性に重点を置いているのは、保険のビジネスモデルが銀行など他の金融サービスに比べて、リテイル(個人顧客営業)に比重があるからだと考えられる。銀行が決済システムの中核に位置して銀行同士の取引(ホールセール)が多いのに比べて、保険は保険会社と個人中心の契約者との関係(リテイル)が経済行為の中心となっている。したがって、保険契約に関する問題は保険会社と契約者のインターフェイスの中心である保険募集や保険金支払いの局面であり、この分野に規制執行資源の多くを振り向けることになる。さらに、保険は消費者にとって、リスク社会に安心・安全をもたらす不可欠の商品であり、不公正取引の是正は急務とされる。専門性が重視され

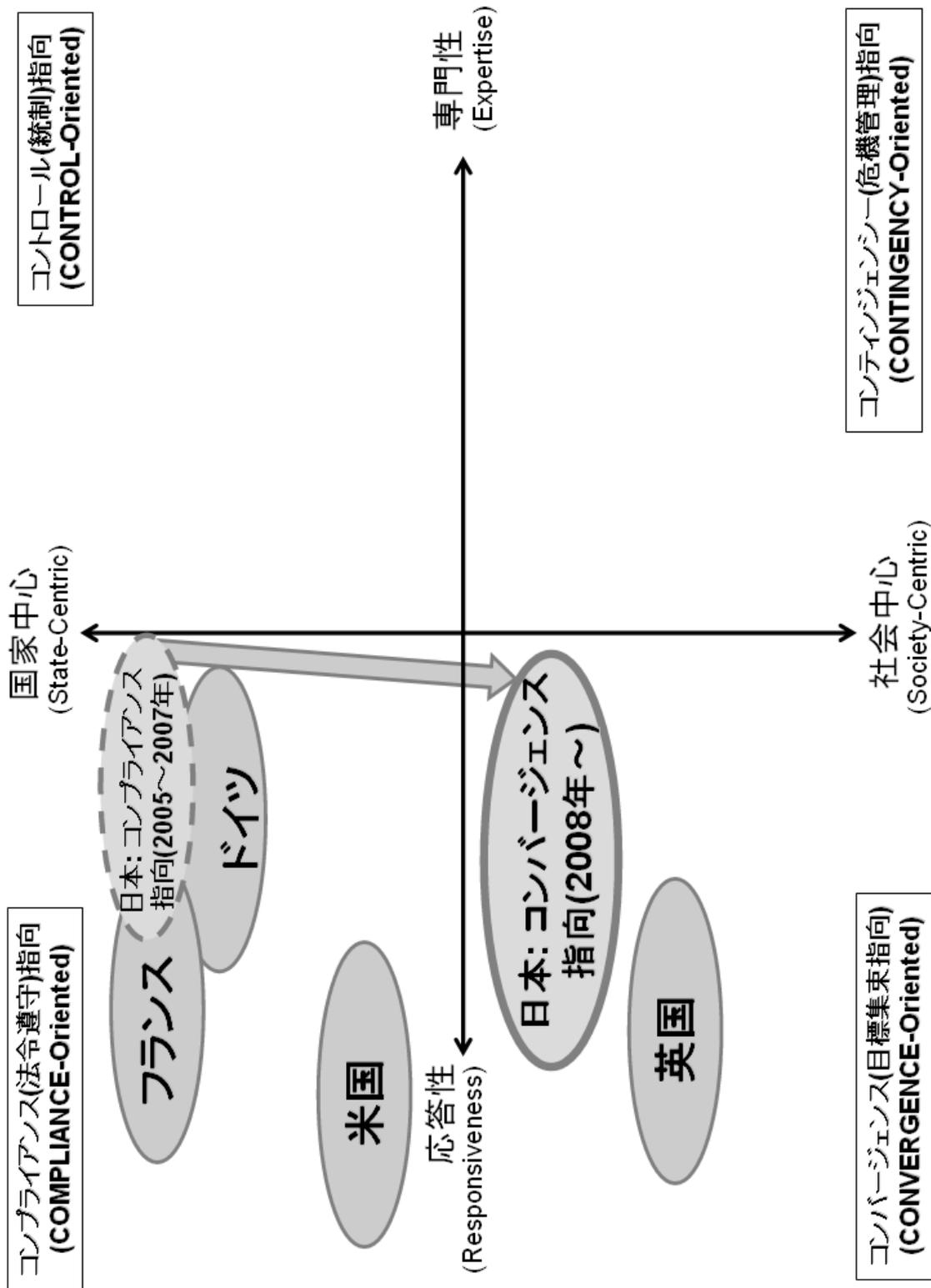


図 3.1 保険規制監督行政の局面：主要先進国との比較

る銀行の規制監督に比べ、保険の規制監督に応答性がより一層要求されるのは、社会がそれぞれのシステムに期待する社会的役割が異なるからである。

日本の保険規制監督行政は前章で見たように、戦前・戦中・高度成長期と続いた専門性重視のコントロール指向から、1999年からのコンティンジェンシー指向を経て、2005年からの保険金不払い事件への対応を契機に、主要先進国と同様のコンプライアンス指向へとようやく移行したところである。さらに日本でも、社会のステークホルダーが不払い事件をきっかけに保険の意義に覚醒したこともあり、多様なステークホルダーにまず保険規制監督行政の意義と目標を予め示し、ルール違反を自助努力により抑止する「予防行政」の萌芽が、2008年以降の日本の金融庁のベター・レギュレーションの実施で見られる。これは、日本の保険規制監督行政が、コンプライアンス指向からさらにコンバージェンス指向へと、英国型規制監督モデルに移行している段階と考えられる。

またフッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論で国際比較を行えば、各国の保険規制監督行政がどのような特色を持っているかが明らかになる(図 3.2 参照)。さらに主要先進国の保険規制監督当局および規制執行の組み合わせの特色を比較した表を表 3.1 として示す。

規制の設定の強さについては、規制の設定の 6 要素をすべて具備し、対象領域の範囲も広い英国が最も強く、募集規制を中心に EU 規制の遵守に努めている独仏、そして規制の明確化がややあいまいな米国の順に緩くなっていく。ただし、英国については規制の設定の強さが硬直化につながることを防ぐため、FSA ハンドブックの頻繁な改訂による規制の柔軟化を目指していることが注目される(図 3.2 参照)。

なお、日本についてはコンプライアンス指向の保険規制監督行政期に導入された規制について、法源としての安定性が欠けているという指摘が、松尾直彦(2009b)らの法曹関係者からなされている。この指摘の対象は、英国をはじめとする募集規制の強化の流れにならない、日本においても 2005 年以降、契約時の契約者概要、注意喚起情報及び意向確認書面の顧客への交付など、保険募集時の規制の明確化が、金融庁の監督指針「保険会社向けの総合的な監督指針」の改正により導入された当時の一連の規制設定である。

すなわち、金融庁の監督指針は、監督に当たっての当局の着眼点を予め公表することによって金融機関をはじめとするルール適用の対象者がルール遵守を円滑に実施できるようにするガイドラインであり、監督指針それ自体に法令としての規範性はない。しかしながら、保険金不払い事件に対応する形で相次いで 2005 年以降実施された契約者保護のための募集規制については、デ・ファクトの規範性が強く、監督指針の『精緻化』を通じた『マニュアル行政化』および『行政指導的要素の復活・拡大』を通じた『通達行政の復活』が進行しているように思われ²⁶³、保険規制の法源としては問題があるとの指摘である。

他方、日本については国会の会期制、内閣提出法案の多さと議員提出法案の少なさ、内閣法制局と各省庁との法令協議、上位法令と下位法令の間の委任関係を厳密に解釈する立法作業の伝統などにより、長期化かつ事務が膨大なものになる法令改正作業の立法コスト

²⁶³ 松尾直彦(2009b: 23-24)

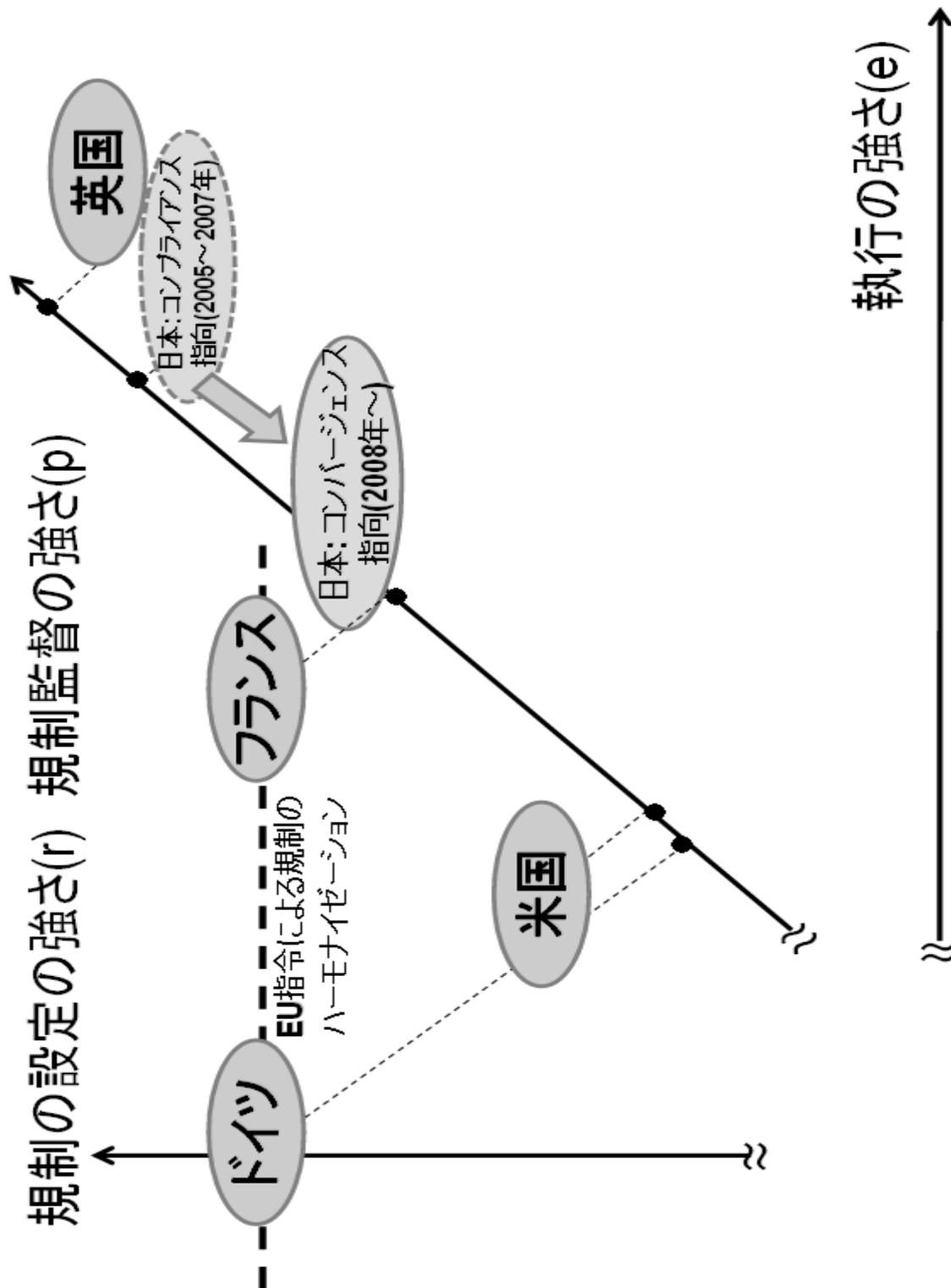


図 3.2 規制監督の強さ: 主要先進国との比較

表 3.1 保険規制監督の特色についての主要先進国との比較

	保険規制監督当局			監督命令 発出規定	保険規制 監督行政 の局面	フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論	
	規制の 設定	執行	人員配置の特色			規制の設定の特色	執行の特色
米国 (NY州)	ニューヨーク州保険庁	消費者対応に 手厚い配置	あり	コンプライ アンス指向	契約者保護重視	情報提供と各社別苦 情件数公表	
英国	金融サービス機構(FSA) (ADRは金融オンブズマン 機構(FOS))	FOSは900名 以上のオンブ ズマン配置	あり	コンプライ アンス指向	ハンドブックの柔軟改 訂と手厚い募集規制 (COB, ICOB)、承認取 得者制度	FSAの行政処分多数 発出。FOSの個別案 件仲裁	
ドイツ	連邦財務 省 (州レベルは州 保険監督庁)	連邦金融監 督庁(BaFin) (州レベルは州保 険監督庁)	あり	コンプライ アンス指向	EU指令によるコンバ ージェンスとハーモナ イゼーション。保険仲 介者指令で契約者保 護重視	複数のステークホルダ ーの情報提供	
フランス	経済財政 産業省	苦情相談に手 厚い配置	あり	コンプライ アンス指向	ACAMの個別案件苦 情相談	ACAMの個別案件苦 情相談	
(参考) 日本	金融庁	規制監督とも 人的資源の制 約	あり	コンプライ アンス指向 からコンバ ージェンス 指向へ	ベター・レギュレーショ ンの推進	行政処分多用から自 主的改善機能の重視 へ	

は、主要先進国に比べても極めて高い。このような状況では、監督指針に盛り込まれた規範性に疑問のある規制を法令化するとしても、その作業はなかなか進まないであろう。したがって、英米法的な慣習法の伝統による法制度を持つ国と、日本のように大陸法の法的考え方をする国の法令の位置付けは異なるにせよ、監督指針や金融検査の指針である検査マニュアルを英国の FSA ハンドブックと同様に法令として位置付ける、あるいは保険業法の中に主要な募集規制は新たに盛り込む、などの対応を今後行っていくことが適切と考えられる。

フッドの組み合わせ理論における片一方の執行の強さについても、行政処分の積極的発出を辞さない英国が最も強い。また独仏は規制設定に関してはともに EU 指令によるハーモナイゼーションを図っているが、執行についてはアプローチがそれぞれ異なるのが興味深い。すなわち、ドイツの執行レベルは弱く、契約者への情報提供や相談結果に拘束力のない苦情相談機能の提供にとどまっているのに対し、フランスは個別苦情相談への公的関与による執行レベルの強化に乗り出している。この独仏の執行の強さの違いについては、EU 指令が執行戦略を加盟国各国当局に委ねていること、EU 指令によるハーモナイゼーション以前の伝統として、フランスの実体的保険監督は、ドイツのそれに比べて厳格であったこと、などが独仏のこのような違いを生んでいると考えられる。また米国は苦情の各社別計数を公表するなど、市場の力を利用した「ソフトな」制裁戦略によって執行のレベルを高めているところに特色がある。

また英国は FOS、フランスは ACAM など、公的機関が個別の保険契約の紛争解決を目的とした ADR に積極的に関与することで、保険会社に対する監督措置だけでは十分にはなし得ない執行レベルの強化を図っていることが注目される。

保険規制監督の強さは、上記の規制の設定と執行の強さの組み合わせであり、英国、フランス、そしてドイツの順に弱くなると考えられる。

日本の保険規制監督行政は、2005 年からのコンプライアンス指向期には、保険会社に対する制裁戦略の積極的発動により、英国に次ぐ規制監督の強さとなっていたと考えられる。日本の保険規制監督当局が保険金不払い事件への対応で規制監督の強化を行ったのは、契約者保護が重点的な政策課題となったからであるが、その一方で、保険会社が営む経済活動へのオーバーキルの懸念も呼んだ。現在は、金融庁が 2007 年の「金融上の行政処分」を公表したことにはじまる執行戦略の予見可能性・客観性担保のための取り組みで、日本の規制監督の強さのレベルはやや緩和されたと考えられる。

他方で、日本の保険規制監督行政は執行戦略の発動に際して、当局の人的資源の制約が強く意識されている。

この意味において執行レベルをいたずらに落とさないためには、英国の FOS やフランスの ACAM にならった保険の個別契約に関する裁判外仲裁(ADR)機能の充実が考えられる。日本の保険関係の業界団体である生命保険協会及び日本損害保険協会には苦情相談窓口と

紛争仲裁組織が設置されている²⁶⁴。また 2009 年には金融商品取引法が改正され、指定紛争解決機関制度が新設された。この制度の発足により、金融関係の 16 の業界団体のこれまでの苦情相談・仲裁機能はとりまとめられ、金融サービスの ADR 機能の創設が行われたのである。この制度の下、金融商品取引法上の認定投資家保護団体である生命保険協会及び日本損害保険協会は、保険会社各社と契約を結び、契約者と保険会社との紛争に関して両協会が示した和解案を片務的に受け入れることになった。金融業界を横断する一元的金融 ADR はいまだ検討中であるが、2010 年 10 月に新しく発足した保険分野の ADR が英仏並みに活用され、日本の保険規制監督の執行レベルが契約者保護に欠けることのないようになるかどうかについて、今後も見極めていく必要がある。

6. 小括: コンプライアンス指向の国際潮流でのコンバージェンス指向の先進性と課題

日本の保険規制監督行政を米国、英国及び独仏を中心とする国際比較の中で位置付ければ、日本は米国及び独仏と同様に応答性を重視する行政を行っているといえよう。

保険規制監督の意義の面から考察すれば、日本は米国、フランス及びドイツと同様にコンプライアンス指向の行政を保険金不払い事件への対応期に行っていたが、2008 年のベター・レギュレーションの開始に伴い、英国とのようなコンバージェンス指向への転換を行ったと判断される。この転換の背景には、保険金不払い事件を契機とした社会のステークホルダーの覚醒、並びに、保険会社が行政処分強い不満を募らせたことから、規制と執行の望ましい組み合わせのあり方の再認識を金融庁が迫られたこと、などが作用していると考えられる。

フッドの規制の設定と執行の組み合わせ理論で見れば、規制の設定と執行の組み合わせで発揮される規制監督の強さは、日本のレベルはコンプライアンス指向期(2005～2008 年)には主要先進國中トップの英国に次ぐレベルであった。2008 年以降日本は、コンバージェンス指向への保険規制監督行政の転換により、規制監督の強さのレベルをフランス並みに引き下げる方向へ向かっていると考えられる。他方、英国及びフランスでは、公的主体による裁判外仲裁機能 (ADR) の活用による個別の苦情相談への関与が執行レベル維持の補完に貢献しており、日本においても 2010 年 10 月から開始された保険 ADR の活性化が期待されている。

²⁶⁴ 生保協会には相談窓口として生命保険相談所、仲裁組織として裁定審査会が設置されている。また日本損害保険協会には相談窓口としてそんがいほけん相談室、仲裁組織として損害保険調停委員会が設置されている。

第4章：公共政策分析としての保険不払い問題への行政対応

1. 問題の所在と分析の視角

本章では、保険金不払い問題への行政対応という事例を、複数の政策過程分析モデルにより重層的に分析することで、金融庁が保険金不払い問題で行った行政対応がどのような政策導出過程を経て出てきたものなのか、そして適切性と実効性の見地からその行政対応のどこに過不足があったのか、を明らかにする。

具体的には、組織の意思決定理論のひとつである「ごみ箱モデル」、政策過程分析モデルのひとつである「政策の窓モデル」、合理的政策分析モデルのひとつである「公共政策分析モデル」の3つを重層的に保険金不払い問題での金融庁の行政対応へ適用し、その政策決定過程と内容の分析を行う。

そして最後に工学的な比較手法であるプー・セレクションを用い、金融庁が保険金不払い問題で実際に講じた複数の政策パッケージと、「公共政策分析モデル」から導かれる合理的政策決定としての政策パッケージとを比較し、政策目標/目的の実現のための実効性の観点から優劣とその理由を検証する。

2. 複数の政策過程分析モデルの重層的適用の方法論と先行研究

2.1 アリソン「決定の本質」と公共政策学における先行研究

公共政策学の領域では1960年代以降米国を中心に、ある政策が導き出され実施に移されて、社会のステークホルダーに影響を与える場合、その政策実施がなぜそのようなアウトカムをもたらしたのかを解明し一般化する分析の方法論がとられるようになった。

この方法論の代表格が、1962年10月のキューバ・ミサイル危機に対するケネディ政権中枢の対応を分析したアリソンの「決定の本質(Essence of Decision)」²⁶⁵である。国際政治学者グレーム・アリソン(Graham T. Allison)はこの著書により、キューバ危機への対応という同一のアウトカムを、①合理的行為者モデル(The Rational Actor Model)、②組織過程モデル(The Organizational Process Model)、及び③政府内政治モデル(The Governmental Politics Model)の3つの概念モデルで分析し、キューバ危機対応でのケネディ政権がとった政策選択の理由とその制約条件を明らかにしている。

アリソンの研究では、キューバ危機への対応というひとつの政策過程に対して異なる3つの政策過程モデルを用いた分析を行い、キューバに核弾頭を搭載可能な弾道ミサイルを運び込むソ連貨物船に対するキューバ沖での米海軍の「検疫」実施という、ホワイトハウス内で開催された国家安全保障会議首脳委員会(EXCOM)での政策導出が、どのアクターのどのような相互影響により生成されたのかが明らかにされている。この研究が焦点を当てたのは、合理的選択として選択されたはずの政策対応案(TO-BE Model)と、現実の政策決定(AS-IS Model)は異なっていること、そしてその差異はどのような政策過程により生み出

²⁶⁵ Allison(1971)

されたのかということをはっきりと一般化することだった。

アリソンの「決定の本質」のように、複数の概念モデルを同一政策決定の分析に適用し、その政策決定について注目すべき特色を際立たせ、一般化できる含意を導き出す方法論を仮に「アリソン型アプローチ」と名付ければ、この「アリソン型アプローチ」を応用した実証研究は、公共政策学を中心に社会科学の分野でさまざまな先行研究がある。

例えば、Hood(1994)は、「大きな政府から小さな政府へ」、「ケインジアン政策からマネタリストへ」、「規制緩和と民間活力の導入」などしばしば象徴的に描写される、主要先進国政府による 1980 年代の経済政策の転換について、①経済学説の「気候変動(Climate-change ideas)」モデル、②「利害関心の主体と対象の変化(Shift of interests)」モデル、③「政策の生息地の変化(Habitat change)」モデル、並びに④「政策の自己破壊(Policy self-destruction)」モデルという 4 つの概念モデルを用い、その公共政策上の特色と含意を分析している。

日本の公共政策学においても、「アリソン型アプローチ」の先行研究は 90 年代後半から増加した。例えば、大藪俊志(2007)は「ごみ箱モデル(garbage can model)」、「政策の窓(policy window)」モデル、「唱道連携モデル(advocacy coalition model)」及び「断続平衡モデル(punctuated equilibrium model)」など複数の政策分析モデルを、比較政治学の立場から整理している。その上で大藪俊志は、最近の日本の公共政策学における、これらのモデルを用いた政策分析の先行研究について、1998 年に成立した特定非営利活動促進法(NPO 法)、2000 年に創設された介護保険制度などを事例により俯瞰を行っている²⁶⁶。

政策形成に関する日本の行政を対象とする先行研究の中で、複数の政策決定過程モデルを同一の政策決定過程の実証分析に用いるという「アリソン型モデル」と分類できるものは次のとおりである。

小島廣光(2003)は NPO 法制定の政策決定過程について、①「ごみ箱モデル」、②「政策の窓モデル」、及び③政策形成の場の設定の因子も政策形成要因に加えた「改訂・政策の窓モデル」の 3 つのモデルを重層的に用いて分析を行っている。また秋吉貴雄(2007)は、1970 年代末から 80 年代にかけての航空産業の規制緩和政策に関する日米当局の行動の相違について、段階論としての政策決定過程モデルを「政策パラダイムの転換」「政策アイディアの構築」及び「政策アイディアの制度化」の 3 つの段階に分類して分析している。これらの先行研究は、ある政策形成の局面に複数の政策過程分析モデルを適用し、TO-BE Model と AS-IS Model の差異及びその差異の発生した原因を分析したものである。

また専ら「政策の窓モデル」のみによる分析であるが、衛藤幹子(1998)は介護保険創設の政策過程について、90 年代前半の細川連立政権及びその後の自社さ連立政権で政策決定に関わった多様なアクターの影響力行使のプロセスを分析している。

²⁶⁶大藪俊志(2007: 195-220)

2.2 「アリソン型アプローチ」の金融規制監督分野における先行研究

「アリソン型アプローチ」の金融分野における先行研究は、日本の銀行分野における 1980 年代から 90 年代にかけての規制緩和、及び 90 年代半ばから 2000 年代前半の銀行不良債権問題を対象としたものが多い。

フランシス・ローゼンブルース(1993)は、1980 年代後半に日本の金融規制監督当局によって進められた金利の自由化及び業務規制に関する銀行証券間の垣根の部分的撤廃に関して、①合理的国益追求モデル、②消費者のポピュリスト的支持モデル、及び③生産者が支配する規制モデルである「虜(capture)理論」に基づくモデル、の 3 つの概念モデルを提示した上で、③の「虜(capture)理論」モデルに基づく実証分析を行っている。また小川英治・安田行宏(2000)は「アリソン型アプローチ」ではないものの、日本の金融規制監督全体の組織のあるべき姿について、株式会社の経営など組織の行動決定モデルである「プリンシパル・エージェント理論」における動機付けの問題として国際比較を行った上で、あるべき金融規制監督の組織について政策提言を行っている。

金融規制監督行政全体の組織再編に関しては、真淵勝(1994)が「アリソン型アプローチ」ではないが先駆的な研究を行っている。この研究は 1998 年まで財政政策と金融政策の行政をともに所管していた大蔵省が、大蔵省の最優先政策課題であった財政再建の実現のために、円高不況の局面で金融の過度の緩和を行ったとの分析を、「生物の進化論モデルである「断続平衡(punctuated equilibrium)モデル」²⁶⁷を用いて分析している。また樋渡展洋(2001)は、政治家の政策決定に関する 2 つの異なる行動モデルである「功績獲得(take credit)モデル」と「非難回避(avoid blame)モデル」²⁶⁸を挙げ、1998 年の財金分離、すなわち大蔵省からの金融監督検査権限の分離と金融監督庁の新設の政策決定は、後者の「非難回避モデル」で説明することが適切であるとしている。

金融規制監督行政全体と保険規制監督行政では政治及び行政の政策決定過程において何ら異なる点はなく、「アリソン型アプローチ」は、日本の保険規制監督行政のアウトカム分析においても基本的に有効だと考えられる。行政行為の目的はある政策を企画立案し、執行に移すことにあり、キューバ危機対応のような対外政策決定及び実施であれ、保険不払い問題への金融庁の対応という国内的かつ金融という専門分野での政策決定及び実施であれ、政策決定及び実施過程の概念レベルでは何ら異なるところはない。本研究は、日本の保険規制監督行政についてこのような「アリソン型アプローチ」、すなわち複数の概念モデルを用いた重層的な分析を行っているところに新規性がある。

²⁶⁷ 米国の古生物学者 Stephen Jay Gould と Niles Eldredge が 1972 年に提唱した、進化論の概念モデルである「断続平衡説(punctuated equilibrium)」から着想された政策決定モデル。これまでの漸進的な種の進化論を疑問視し、種の変化は小さな変化の蓄積ではなく、短期間の急激な変化で断続的に発生し、その後、種の生態系は再び長期にわたって安定的状態へ還ると主張した。制度や政策の長期間の安定と急激な変化を説明するのに有効な概念モデルとして、政治学、企業組織論、経済学及び公共政策学などの分野に応用されている。

²⁶⁸ 非難回避モデルは blame shirking model とも呼ばれる。例えば、Fiorina, M.(1982), 'Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?', *Public Choice* 39, September 1982, pp.33-66, 及び McCubbins, M. and Schwartz, T (1984), 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms', *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.1, February 1984, pp.165-179.

保険金不払いの大量発覚という事態に対して、金融庁は募集規制における監督指針の改正と保険会社への行政処分の積極的発出というアウトカムをもたらした。公共政策の研究分析では、政策決定の当事者の行動やインタラクションをある概念モデルに拠って分析して仮説を構築し、その分析の有効性を実証するのが通常である。したがって、3つの政策過程分析モデルを以下用い、保険規制監督当局の対応の特徴を浮き彫りにする。

3. 「ごみ箱モデル」としての保険金不払い問題への対応

3.1 「ごみ箱モデル」

「ごみ箱モデル(A Garbage Can Model)」は、行動科学者のジェームズ・マーチ(James G. March)らにより提唱された組織の意思決定に関する概念モデルである。Cohen, March and Olson(1972)によるこのモデルでは、組織の意思決定は流動的で偶然の要素に左右される。組織とは「組織された無秩序(organized anarchies)」であり、次の3つの特性を有する。

- ① 不整合でよく定義されていない問題含みの選好(problematic preferences)
- ② 試行錯誤を基本とする不明確な技術(unclear technology)
- ③ 問題解決への参加者が意思決定過程とメカニズムに出たり入ったりする流動的参加(fluid participation)

このような3つの特性を有する組織の意思決定は、a. 問題、b. 解決策、c. 意思決定への参加者、d. 解決策を選択する機会、の4つのフローの組み合わせで行われる。d.の解決策を選択する機会のフローには、a. の問題及びb.の解決策が何の脈絡もなく、ごみ箱にごみが入り入れられるようにインプットされ、c.の意思決定への参加者も無計画に出入りする。意思決定は a.から d. のフローの偶然の結びつきに左右される。d. の解決策を選択する機会がきっちり固定されず流動化する中で、本来は意思決定システムのインプットとアウトプットであるべき a の問題及び b.の解決策も、さまざまな背景と資源を持つ c.の参加者により、ランダムな数と種類が組織の意思決定過程へ投げ入れられる。

「ごみ箱モデル」提唱の意義は、伝統的な合理的意思決定モデルの規範性に比べて病理的と考えられてきた、このような偶発的で流動的な意思決定が、実は合理的意思決定を行う前提が満たされないと時に「普通に」行われる意思決定モデルだということを明らかにした点にある。「ごみ箱モデル」においては、政策決定の目標は曖昧で相矛盾しており、問題の所在がよく理解されておらず、外的環境が変わりやすく、かつ意思決定者の意思がその問題に集中していないので、合理的意思決定を行う前提条件は満たされないと²⁶⁹。すなわち、政策決定の目標、問題の所在、外的環境及び政策決定者の意思のいずれも流動しているので、「組織化された無秩序」である「ごみ箱モデル」が政策決定過程として最も適合するモデルとなるのである。

²⁶⁹ Cohen, March and Olson(1972:16)

ごみ箱モデルを日本の官僚制、なかんずく旧大蔵官僚の行動様式と政策決定過程の分析枠組みのひとつとして用いた先行研究として、真淵勝(1994)がある。真淵勝はごみ箱モデルの特徴である「組織化された無秩序」について、これまでの先行研究が重視してきた「無秩序」とともに、「組織化された」という形容詞に注意を払うよう主張している²⁷⁰。

真淵勝によれば、ごみ箱モデルでは、この組織化の構造がどのようなものであるかにより、問題、選択機会、解決策並びに参加者の方向付けが変わり、問題解決の流れは変わる。その流れを方向付けるのは、誰が決定に参画するのかという決定構造、そして世の中にある無数の問題や解決策のうちどれがその組織に扱えるのかというアクセス構造、の二つの構造である。そしてアクセス構造には、「非分化的アクセス」「専門的アクセス」及び「階層的アクセス」の3つがある。「非分化的アクセス」とはあらゆる問題と解決策があらゆる角度から検討される場合のアクセスであり、「専門的アクセス」及び「階層的アクセス」は特定の角度からバイアスを持って問題と解決策が検討される場合のアクセスである。意思決定において最も頻繁に意識されるのはこのうちの「非分化的アクセス」であり、決定構造のランダムさに加え、このようなアクセスが出現する場合にはごみ箱モデルの無秩序さが増すことになる²⁷¹。

3.2 保険金不払い問題への対応と「ごみ箱モデル」

2005年から2008年にかけての金融庁による保険金不適切不払い・支払い漏れ問題への対応のうち、次の2つの事例は「ごみ箱モデル」で説明することが妥当と考えられる。

- ① 損保の自動車保険の付随的保険金支払い漏れに関して、金融庁は2005年11月にいったん業務改善命令を発出した。しかしその後、各社ともいわゆる「他社またぎ」「自社またぎ」²⁷²と通称される支払い事例でさらに支払い漏れが広汎にあることが判明した。損保各社とも「他社またぎ」と「自社またぎ」の調査をようやく終えた2007年6月末には、損保各社の支払い漏れの総件数は当初の18万件から50万件へ2.8倍、その金額も当初の84億円から382億円と4.5倍に膨らんでいた。
- ② 明治安田生命の保険金等の不適切不払いに対する2005年10月の行政処分以降、生保の不払い調査は生保協会中心の業界の自主的調査に委ねられていた。ところが、損保第3分野の不適切不払いに対する2007年3月の行政処分への対応を金融庁が進める中で、生保の自主的調査の精度への疑問が生じ、生保についても2007年2月に保

²⁷⁰ 真淵勝(1994:55-61)

²⁷¹ 同上(1994:57-59)

²⁷² 「他社またぎ」とは損保の自動車保険に関する俗語であり、複数の被保険者が当事者となった自動車事故で、加害者の加入する保険会社から支払われた対人賠償保険金を被害者が受け取ってもなお、被害者自らが加入する自動車保険の特約から支払いが追加的に受けられるケースを指す。「自社またぎ」とは、事故の当事者が同一損保の自動車保険と傷害保険に加入しており、自動車保険から保険金を受け取ってもなお、障害保険の特約から通院給付金などを受け取れるケースを指す。

険業法に基づく公的な報告徴求命令が出された。その結果、調査件数は膨大なものに膨れ上がった。2008年7月に生保10社が支払い漏れで行政処分を受けた時点では、不適切不払い及び支払い漏れの総件数は2005年10月の1,488件から135万件へ、その金額も72億円から973億円へと桁違いに膨らんでいた。

3.3 損保支払い漏れへの対応

金融庁は2005年9月30日、付随的保険金の支払い漏れについて保険業法に基づく報告徴求命令を損保会社全社に発出した。その命令に応じて損保各社が金融庁に提出した報告書を精査した上で、金融庁は11月25日に支払い漏れの各社調査結果を公表するとともに、そのうちの26社には業務改善に特に保険規制監督当局の関与が不可欠と判断し、業務改善命令を発出した。損保各社が支払い漏れの調査を行った付随的保険金とは、「保険事故が発生し、主たる保険金の支払いは行われているにもかかわらず、臨時費用保険金等の付随的な保険金(見舞金、香典、代車費用等)について、契約者から請求が無かったため、本来支払われていなければならないものを支払っていなかった」²⁷³保険金であり、自動車保険、火災保険ならびに障害保険等の特約が調査対象とされていた。

しかし、金融庁は2005年11月時点では、損保各社がそれまでに調査した支払い漏れが本来調査すべき支払い漏れの全対象のごく一部分であることを認識していなかった。「ごみ箱モデル」にしたがえば、問題の所在が十全に把握されないままに、業務改善命令の一律発出という限定的な解決策が用意されてしまったことになる。

3.3.1 「他社またぎ」「自社またぎ」の存在に関する試行錯誤的学習

損保各社が報告徴求命令を受け取った9月30日から、金融庁への報告提出期限である10月14日までの2週間の間で行ったのは、自動車保険などの特約の支払い漏れのうち、支払部門が支払い漏れの発生可能性を把握し、かつ自社のみで調査が完結する範囲だけであった。次の2つの類型の支払い漏れは、当初の調査では損保各社の調査対象から除外されていた²⁷⁴。

- ① 自動車保険の臨時費用保険金の支払い漏れについては、どのような内容の特約を主契約に付加するかを企画設計する商品開発部門と、支払い漏れ調査を担当した損害調査部門の連携がうまく行っていなかった会社が多かった²⁷⁵。そのために、支払い漏れ調査担当部門が特約の支払い条件などに精通しておらず、支払い漏れの可能性すら把握できず、結果として本来は必要な調査を行わなかった事例が相次いだ。

²⁷³ 金融庁(2005d)

²⁷⁴ 金融庁(2006e)

²⁷⁵ 1998年の保険料率自由化以降、損保各社は顧客獲得の有力手段として、自動車保険の特約を数多く付加する商品を出していった。その結果、「主契約と特約の組み合わせは『あまりに多く、総数がどのくらいあるか、職員ですら把握できない』ほど」(インターネットニュース「J-CASTニュース」2006年9月15日10:25配信「不正の『温床』損保特約見直し」(<http://www.j-cast.com/2006/09/15002943.html>, 2010年3月29日アクセス)の状況になっていた。

例えば、自動車保険の搭乗者傷害特約について、負傷した部位・症状に関する保険金を支払条件の適用を誤っていた事例、また自損事故での支払い可能性を見落としていた事例などは、当初の調査からは除外されていた類型である²⁷⁶。

- ② 自動車保険では、複数の損保の保険契約で複数の保険種目が同時に支払われることが多い。2台以上の自動車が巻き込まれた事故などが典型である。しかし、当初の支払い漏れ調査では、一方の保険種目が支払われているにも関わらず、他方の保険種目の支払いが漏れている組み合わせの調査は行われていなかった。

例えば、自動車事故の被害者となった被保険者は、事故の相手先が加入している保険会社から対人賠償保険金を受け取る。しかし保険契約の内容によっては、相手先が加入する保険会社の支払い条件で算出された保険金よりも、被害者の加入している保険会社の支払い条件のほうが支払える保険金が多い場合がある。その場合には、被保険者が人身障害特約に加入していれば、その差額を被保険者が加入している保険会社は被保険者に支払う必要がある。ところがその支払うべき差額を保険会社が支払い漏れており、かつ当初調査では支払い漏れの把握ができていなかったのである。このような「他社またぎ」の支払い漏れを把握するには、まず事故の当事者となった被保険者に連絡して情報照会の同意を取り付け、さらに事故相手方の加入している保険会社に連絡して過失割合を確認し、自社の保険の人身障害特約の支払い条件と突き合わせる必要がある。しかしそのような調査は当初なされていなかった。

また、同じ損保会社で自動車保険と障害保険の双方に加入していたケースでは、自動車保険に関する保険金の他に、障害保険の特約を受け取れる場合があったが、このようにいわゆる「自社またぎ」の支払い漏れも当初調査では把握されていなかった²⁷⁷。

損保各社が当初調査で「他社またぎ」及び「自社またぎ」の支払い漏れを調査できていなかったことを金融庁が把握した時点は、2005年11月の業務改善命令に基づき損保会社が業務改善計画を実施し、そのフォローアップを金融庁が行った時期にまでずれ込んでいた²⁷⁸。「ごみ箱モデル」の特徴のひとつである、問題の解決案が問題の新たな所在の発見に結びつくというパターンが発生していたのである。

金融庁は2006年8月11日に「他社またぎ」「自社またぎ」を含む支払い漏れの把握調査の実施を改めて損保各社に指示した。そして9月29日時点で途中経過の報告を各社に求めたところ、支払い漏れの件数・金額は2005年11月の業務改善命令発出時点での18万件・84億円から、32万件・188億円に膨れ上がっていた。8月11日の金融庁の再調査指示を

²⁷⁶ ソニー損保「付随的保険金等の支払い漏れに関する対応状況」(2007年3月30日) p.1 (http://www.sonymampo.co.jp/files/070330_chart_final.pdf, 2010年3月28日アクセス)

²⁷⁷ 「他社またぎ」及び「自社またぎ」の事例説明は、ソニー損保「付随的保険金等の支払い漏れに関する対応状況」(2007年3月30日) p.2

による。(http://www.sonymampo.co.jp/files/070330_chart_final.pdf, 2010年3月28日アクセス)

²⁷⁸ 金融庁(2006e)

受け、損保各社が「他社またぎ」及び「自社またぎ」の調査にようやく本腰を入れ、支払い漏れ調査に投入するリソースをようやく増加し始めたからである²⁷⁹。

3.3.2 政治的インプットの突然の投入

損保の支払い漏れ調査への人的資源の追加投入の要因のひとつは、2006年9月末に本件に関する政治的インプットが突如投入されたことである。

小泉内閣から安倍内閣への交代で新任の金融担当大臣となった山本有二大臣が初閣議後の記者会見において、金融庁が「金融処分庁」としばしば呼ばれることについて外から見ていてどう思うかと記者から質問され、(保険の)「この不払いについては、完全に糾弾しなければならない」²⁸⁰と答えたのがそれである。新大臣の「糾弾」という強い言葉に「(損保)業界は青ざめ²⁸¹」たとの報道が相次いだ。また支払い漏れへの対応を巡る契約者の損保業界への不信感は急速に高まっていた。損保業界の業界団体のひとつである日本損害保険協会の児玉正之会長が2007年6月の会長定例記者会見で、「(損保)業界は今、危機的状況にある。再び不祥事を起こした会社は市場からの撤退を余儀なくされるだろう」とまで述べる状態にまで立ち至っていた²⁸²。

損保各社による支払い漏れ調査の強化及び人員の追加投入は、「ごみ箱モデル」が描写する参加者の問題解決意思の突然の変化が作用している。そしてその変化は、突発的な政治的意思の表明で実現した。

しかし「他社またぎ」及び「自社またぎ」の支払い漏れの可能性がある件数は膨大であった。2006年11月半ばになっても支払い漏れ調査を行っている損保各社は、「これらの組み合わせについて調査を完了した会社は殆どなく、大多数の社において調査が途中か、あるいは9月29日に検証結果を報告した後に当局の指摘を受けて調査を開始した」²⁸³というのが実情だった。

その時点での金融庁の政策目標、すなわち2005年11月に発出した業務改善命令に基づく業務改善計画を損保各社に実行させ、支払い漏れを迅速に解消させるという目標は、当初当局・業界ともに認識していなかった「他社またぎ」及び「自社またぎ」の支払い漏れの可能性という問題が途中で浮上することにより、変更を余儀なくされた。問題と解決策は偶発的に結合されて選択機会が突如提示されるという「ごみ箱モデル」の政策決定過程の理解にしがたえば、この損保支払い漏れの事例では「他社またぎ」「自社またぎ」の問題が

²⁷⁹ 損保各社が「他社またぎ」及び「自社またぎ」の支払い漏れ調査に本腰を入れたのが金融庁の2006年8月11日以降であったことについては、例えば、損保ジャパン「プレスリリース 付随的な保険金のお支払い漏れに関する検証結果ならびに再発防止策の実施状況について」(2008年9月29日)(<http://www.sompo-japan.co.jp/news/200609291719.html>, 2010年3月29日アクセス)を見よ。

²⁸⁰ 山本内閣特命担当大臣閣議後記者会見の概要(平成18年9月26日於:金融庁会見室)金融庁ウェブサイト(<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2006b/20060926-2.html>, 2010年3月29日アクセス)による。

²⁸¹ インターネットニュース「J-CASTニュース」2006年9月28日12:20配信「保険業界が震えた金融担当相の一言」(<http://www.j-cast.com/2006/28003147.html>, 2010年3月29日アクセス)による。

²⁸² インターネットニュース「J-CASTニュース」2006年7月31日16:25配信「損保の不祥事、実は詐欺並だった」(<http://www.j-cast.com/2006/073102329.html>, 2010年3月29日アクセス)による。

²⁸³ 金融庁(2006e)

偶発的に浮上し、解決策の変更という選択機会が 2005 年 11 月に突然訪れたことになる。

損保各社の支払い漏れの再調査件数は膨大で、調査完了の時期がいつになるかについて、損保各社とも確証が持てなかった。そのため、金融庁は 2006 年 11 月、損保各社に一斉報告徴求命令を発出し、付随的な保険金の支払い漏れについて損保各社の調査が最終的に完了する時期及びその根拠を 12 月 8 日までに報告するよう求めざるを得なかった。

2005 年 11 月に業務改善命令を受けた損保 26 社のすべてが、「他社またぎ」及び「自社またぎ」の事例を含む付随的な保険金の支払い漏れの再調査を終えたのは 2007 年 6 月末になってのことだった。当初の行政処分の時点では 18 万件・84 億円とされていた支払い漏れの規模は、この時点で 50 万件・382 億円に膨らんでいた。金融庁・損保業界ともにこのような帰結を 2005 年 9 月の調査開始当時に想定していたとする史料はない。

3.4 生保請求案内漏れへの対応

損保の支払い漏れへの金融庁の対応が 2006 年を通じて進む中、生保については生保協会が主体となって各社が自主的に支払い漏れの調査を進めていた。

生保の業界団体である生命保険協会は、2006 年 2 月に「適切な保険金等の支払い管理態勢の確立のための取り組みについて」と題するニュースリリースを発出し、2005 年 10 月 28 日の金融庁からの要請を踏まえ、保険金支払いに関する自主ガイドラインの策定や苦情相談体制の強化を協会としてとりまとめるとともに、「(生保)各社においては、適切な保険金等の支払管理態勢を確立するよう努めて」いるとしていた²⁸⁴。

3.4.1 生保の自主調査の論拠

損保の支払い漏れ調査が膨大な件数の再調査へといわば「泥沼化」²⁸⁵する一方で、生保については生保協会及び協会加盟各社による自主調査で十分と考えられていた理由は次の 3 つである。

ひとつは、明治安田生命の保険金不適切不払いに対する行政処分が 2005 年 2 月及び 10 月に発出され、生保については保険金不払いの対応に一応の区切りがついたと金融庁及び生保業界が理解していたことである。明治安田生命に対する 2005 年 10 月の行政処分と同時に金融庁が公表した「保険金等支払管理態勢の再点検及び不払事案に係る再検証の結果について」では、不適切不払いの件数、及び不払い件数全体に占める不適切な不払いの比率について、明治安田生命と他社以外の調査対象 38 社が対比され、明治安田生命の不適切不払いの悪質性及び重大性が強調されている。明治安田生命以外の生保 38 社については、支払査定基準の改定等に関する経営陣の関与、支払査定の過程での外部チェック機能、不払状況の経営陣への報告、並びに苦情への適切な対応などに改善を要する点はあるものの、

²⁸⁴ (社)生命保険協会「ニュースリリース 適切な保険金等の支払管理態勢の確立のための取り組みについて」生保協会ウェブサイト(<http://www.seiho.or.jp/data/news/h17/180201.html>, 2010 年 3 月 28 日アクセス)

²⁸⁵ 損保の支払い漏れ再調査を「泥沼化」ととらえ、その原因を説明している記事解説については例えば、岡本亨.2006. 「泥沼化する保険金不払い 顧客軽視の損保業界」『週刊東洋経済』2006 年 11 月 18 日号. 22、及び川野英彦.2007. 「損保『保険金不払い』はなぜ泥沼化しているのか」『エコノミスト』2007 年 1 月 30 日号. 68-69.

「不適切な不払事案の発生に直ちにつながるような共通の問題点は認められなかった」²⁸⁶と理解されていた。

もうひとつの理由は、損保の特約と生保の特約の約款構成が、両業界の慣習として違っていたことである。損保の取り扱う自動車保険や傷害疾病保険の多くは、事故や病気の発生などにより保険金支払い事由が発生した場合、被保険者からの保険金請求により、主契約の保険金とともに特約の保険金も直ちに支払いを行わなければならない約款構成となっている。これに対して生保商品の多くは、主契約である終身保険に3大疾病特約などが付加されて一本の商品として販売されていても、保険金の請求は主契約と特約のそれぞれの保険種目ごとに別々に被保険者が請求しなければならない、いわゆる「別請求主義」の約款構成となっている。この約款構成の生損保での違いが、生保には損保型の支払い漏れはないとの見通しを、調査の初期の時点で金融庁及び生保業界に持たせることにつながっていた。

第3の理由は、死亡保険や高度医療障害特約の長年の販売と保険金支払いを通じ、生保各社が保険金支払いに医的査定を伴う保険の支払い査定に熟練しているとの認識が一般的だったことにある。

他方、損保では自動車保険を中心とする付随的保険金の支払い漏れ再調査に加え、第3分野商品の不適切不払いの調査が2006年7月以降進行していた。これは金融庁の立入検査がきっかけで三井住友海上に第3分野商品で不適切不払いが多数発見され、同社に2006年6月、行政処分が発出された²⁸⁷ことを契機に、7月に第3分野の不適切不払いについて損保全社に一斉報告徴求命令が出されていた案件である。この案件では損保各社の調査の結果、約款では保険責任開始以前の発病は医師の診断がある場合に限り保険免責となることを社員が勝手に免責の判断を行っていた事例、告知義務違反を保険金請求原因にまったく関係のない病歴の不告知を理由に不適切に適用していた事例などが多数判明し、損保10社に対して行政処分が2007年3月に発出されていた²⁸⁸。しかし、医的査定に熟練した生保各社では、損保の第3分野の不適切不払いのような支払い査定ミスはまずないものと観念されたのである²⁸⁹。

このように、問題の所在を限定的に理解した上で限定的な解決策を導出するという「ごみ箱モデル」の政策決定過程が生保への対応でも存在していた。生保については、不適切不払いへの対応が一段落し、約款構成が損保と違い、さらに医的査定に長けているという

²⁸⁶ 金融庁(2005c)

²⁸⁷ 金融庁(2006c)

²⁸⁸ 金融庁(2007b)

²⁸⁹ 医的査定を伴う第3分野の保険金支払いで不適切な不払いが多数発生したのは、生保に比べ損保の支払い査定及び実務の熟達が多かったからだとする論調については例えば、保険の解説屋ブログ(2006)「2006年11月10日(金) 損保系生保不払いについて」(http://kaisetsuya.Cocolog-nifty.com/blog/2006/11/post_446a.html, 2010年1月26日アクセス)を見よ。同ブログ記事は、損保の第3分野の不適切不払いについて、「損保会社の社員で、研修で生命保険を勉強しますが」「生命保険の営業員や生保の営業所長のような販売第一線の方と比べるとまだまだレベルの差がいなめません」と述べた上で、「生命保険の支払部門の場合、基本は支払いそこにモラルリスク等がないか判断し支払われる」のに対し損保系では、「診査等はなく告知のみで加入できる為、支払い時にまずモラルリスク等問題がないかチェックし、それから支払いとなるため今回のような問題が引き起こされました」と説明し、「今後損保代理店や損保社員の生命保険に対する経験と知識が上がれば解決される問題」としている。

あいまいな問題認識があり、そのことが金融庁及び生保業界双方に、生保協会及び加盟各社の自主的調査で充分との浅い認識を持たせ、かりそめの解決策に導いていた。

3.4.2 生保の調査リソースの拡大

しかし 2006 年時点での金融庁の解決策は、生保協会及び加盟各社の自主的調査の進捗が不十分であったことにより、2007 年に入り、大きく変化することを余儀なくされた。

きっかけは生保にも支払い漏れが多数あり、生保業界の自主的対応が不十分であるとの報道が 2007 年に入って相次いだことである²⁹⁰。それまでは「生保の自主調査についても、調査対象が各社 300 万件前後と膨大で一定の時間が必要だったことから、各社が自主調査の状況を積極的に公表していなかったことに、金融庁は特段の動きを見せていなかった」のであるが、「金融庁は業界の自主調査に委ねれば、手前勝手な基準で不払い件数をすり合わせしかねないと判断した」のであった²⁹¹。

金融庁は 2007 年 2 月 1 日、生保 38 社に一斉報告徴求命令を発出し、保険金等の支払い事由が発生しているにも関わらずまだ支払っていない件数と金額について報告を求めた。生保 38 社から金融庁への報告期限は 4 月 13 日とされた²⁹²。この報告徴求に当たっては、生保各社の対応の遅さが問題視され、「早急に保険金等の支払状況の検証を行ない」、「早急に再発防止策等を策定するなどにより」、「適切な保険金等支払管理態勢を構築する必要」が指摘された。

生保の問題事例として特に注目されたのは次の 3 つの類型であった²⁹³。これら 3 つの類型はいずれも、2007 年 2 月の一斉報告徴求命令発出以前には金融庁に、その問題の所在が把握されていなかった。これらの類型は、報告徴求に基づく金融庁の実態把握の作業の結果、「ごみ箱」モデルの試行錯誤的学習過程として初めて金融庁により注目されるに至った不払いの類型だった。

- ① 支払い漏れ: 保険金請求のために被保険者から提出された診断書の入院、手術などの情報を見落としまたは見誤り、支払い漏れが発生した事例。
- ② 請求案内漏れ: 診断書を見れば、請求を受けた保険金等以外にも支払い可能な保険金があったにも関わらず、他にも請求可能である契約または特約があることを案内していなかったために、支払い可能な保険金が支払われていなかった事例。
- ③ 失効返戻金の返戻漏れ: 保険契約が失効して返戻金が発生した契約で、契約者等への案内が不足したために返戻金が支払われなかった、または遅延利息の計算誤りで過少

²⁹⁰ 生保にも医療特約を中心に支払い漏れが多数存在するとの報道は例えば、2007 年 1 月 3 日付読売新聞朝刊 1 面「生保不払い 1 万件 4 社で 5 年間 医療特約給付ミス」、2007 年 1 月 16 日付読売新聞夕刊 1 面「第一生命 1800 件不払い 三大疾病特約 5000 件 150 億円で拡大も」などが挙げられる。

²⁹¹ インターネットニュース「J-CAST ニュース」2007 年 2 月 13 日 11:38 配信「金融庁を激怒させた第一生命のトンデモ言い訳」(<http://www.j-cast.com/2007/02/13005430.html>, 2010 年 3 月 29 日アクセス)による。

²⁹² 金融庁「生命保険会社の保険金等の支払状況に係る実態把握について」(平成 19 年 2 月 1 日)金融庁ウェブサイト(<http://www.fsa.go.jp/news/18/hoken/20070201-2.html>, 2010 年 3 月 30 日アクセス)による。

²⁹³ 金融庁(2008b)

支払いとなっていた事例。

特に、上記の 3 類型のうち②の請求案内漏れは、「別請求主義」に基づく「『保険金を請求されなければ支払わない』という(生保の)体質が(契約者保護の観点から)問題視された」²⁹⁴ 新たな問題認識による不払いの把握だった。

これら 3 類型をすべて調査するには、極めて多数の人的資源の投入が必要とされた。調査対象である生保 38 社の過去 5 年間の総支払件数は 500 万件を超えていたからである²⁹⁵。したがって生保各社は一時的に営業体制を縮小してでも、支払漏れ及び請求案内漏れ等の調査に人員を集中的に投入せざるを得なくなった。

「ごみ箱モデル」にしたがえば、問題の所在と解決策の組み合わせが「自主調査による時間をかけた調査」から「金融庁からの報告徴求命令と早急な支払い漏れ・請求案内漏れの解消」に偶発的に変更されたため、人的資源の大幅な追加配分が行われる結果を招来したことになる。例えば、生保業界トップの日本生命は 2007 年 2 月、支払い漏れ・請求案内漏れの調査のために 4 千人を追加投入し、同社の内勤社員の 4 割に当たる 5 千 200 人体制で 350 万件にのぼる要調査案件を調べることになった²⁹⁶。

生保各社の大規模な人的資源の投入にも関わらず、調査件数は膨大で、調査の進捗ははかばかしくなかった。中にはすでに調査対象の保険契約が打ち切られたり失効したりしており、調査に当たって契約者に接触して同意を取りつけることが困難な事案も、数多く存在していた。すなわち、調査の進捗が時間を要するものになったのは、「住所不明等の理由によりお支払いできていないものについて」「官公庁に被保険者等の居住地または戸籍書類を確認する等、被保険者等または相続人との連絡を確保する対応」²⁹⁷を含め、契約全件について「ダイレクトメール・電話・訪問・官公庁照会等の手段を尽くして」²⁹⁸調査を行う必要に生保各社が迫られたからである。

このような状況を踏まえ金融庁は、生保についても損保の支払い漏れ調査と同様に、支払い漏れ及び請求案内漏れの調査が完了する時期を各社にコミットさせる解決策に 2007 年 4 月の時点で転換した。

生保の支払い漏れ・請求案内漏れへの金融庁の対応の方向性についても強い政治的リーダーシップの表明があったのは、生保トップ 4 社を含む大多数の社が調査を終えた 10 月初めの時点であった。

福田内閣で金融担当大臣となっていた渡辺喜美大臣は 2007 年 10 月 5 日の閣議後記者会

²⁹⁴ インターネットニュース「J-CAST ニュース」2008 年 7 月 29 日 11:39 配信「生保 10 社に業務改善命令 営業体制の抜本的改革迫られ」(<http://www.j-cast.com/2008/07/29024087.html>, 2010 年 3 月 29 日アクセス)による。

²⁹⁵ 金融庁(2008c)

²⁹⁶ インターネットニュース「J-CAST ニュース」2008 年 2 月 26 日 16:08 配信「日生、内勤社員の 4 割動員し保険金支払い漏れ調査」(<http://www.j-cast.com/2007/02/26005776.html>, 2010 年 3 月 29 日アクセス)による。

²⁹⁷ 住友生命「保険金等のお支払い状況に関する調査状況と対応について」(平成 19 年 4 月 13 日)住友生命ウェブサイト(<http://www.sumitomolife.co.jp/news/070413.pdf>, 2010 年 3 月 30 日アクセス).p.3

²⁹⁸ 住友生命「保険金等のお支払い状況に関する調査結果について」(平成 19 年 10 月 5 日)住友生命ウェブサイト(<http://www.sumitomolife.co.jp/news/071005.pdf>, 2010 年 3 月 30 日アクセス).p.1

見で、「本来払われるべき保険金が払われていなかったというのは、とんでもない話」だと述べ、(生保業界の)「今までの体質が、これから先延々と続くことは絶対に困りますので、この際徹底して解明をし、その結果を判断していきたい」と述べた²⁹⁹。

生保 38 社がすべて「泥沼化」³⁰⁰した調査を終えたのは結局、2007 年 11 月になってからだった。さらに金融庁が生保各社からのヒアリングで事実関係を把握し、うち 10 社に業務改善命令を発出したのは、その 9 か月後の翌 2008 年 7 月であった。生保への行政処分時点、支払い漏れ及び請求案内漏れの総件数・金額は 38 社計で 135 万件・973 億円という空前の数字に達していた。2007 年 1 月の各紙報道では、生保の不払いの規模はせいぜい 1 万件以上とされていたから、結局 100 倍以上の件数に膨れ上がったことになる。

金融庁・生保業界ともにこのような帰結を 2007 年 2 月の調査開始当時に想定していたとする史料はない。

3.5 保険金不払い問題への対応における「ごみ箱モデル」の特色

保険金不払いをめぐる損保の支払い漏れ調査及び生保の支払い漏れ・請求案内漏れ調査への金融庁の対応は、マーチらの「ごみ箱モデル」の特徴を備えたものだった。

まず、生保・損保のいずれの事例においても、支払い漏れ等の調査対象をできるだけ拡大して徹底的な調査を行わせたい金融庁と、調査対象を限定したい生損保業界の間で、調査の選好や目標は当初あいまいなままに置かれた。

さらに支払い漏れの存在という問題に関する問題解決参加者の知識と情報は限定的で、損保の場合の「他社またぎ」及び「自社またぎ」、生保の場合の「請求案内漏れ」及び「失効返戻金の返戻漏れ」は、調査の途中で試行錯誤的に金融庁及び生損保業界に学習された。この経験を通じた試行錯誤的学習の繰り返しは、生損保ともに調査の途中で飛躍的な人的資源の追加投入を行っても「泥沼化」の調査工程を辿らざるを得なかったという「当初解決策の問題化」の帰結を招いた。

このように、金融庁と生損保の不払い問題への対応は、①あいまいな選好、②不確かな技術、③流動的な参加、という「ごみ箱モデル」の 3 つの特徴³⁰¹すべてに当てはまる。

また、「ごみ箱モデル」における意思決定の 4 つの要素である、問題、解決案、参加者及び選択機会は、保険金不払い問題では偶然の選択機会の到来と突然の政治的インプットの投入で偶発的に結合することとなった。

金融庁により当初示された解決案、すなわち損保では 2007 年 11 月の業務改善命令、生保では生保協会主導の自主調査は、それぞれ解決策としての不十分さから、後にそれが問題そのものへと転化した。当初の解決案は十分に調査対象や内容が展開されないままに金

²⁹⁹ 金融庁「渡辺内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要」(平成 19 年 10 月 5 日於: 金融庁会見室)金融庁ウェブサイト(<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2007b/20071005.html>, 2010 年 3 月 30 日アクセス)による。

³⁰⁰ 生保各社の支払い漏れ・請求案内漏れの調査を「泥沼化」していると指摘した報道には例えば、日本放送協会「時論公論『生保不払いはなくなるか』」(2007 年 10 月 5 日放映、担当: 板垣信幸解説委員)NHK 解説委員室ブログ(<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/4957.html>, 2010 年 3 月 31 日アクセス)

³⁰¹ 大藪俊志(2007: 196)

融庁から示され、選択機会としても適切なタイミングでは示されなかったからである。そして損保で発生している支払い漏れは生保で発生するはずはない、または生保の不適切不払いが損保であるはずがない、といった業態相互間の思い込みが、調査着手の内容とその速度を甘いものにしてきた。「ごみ箱モデル」の特色のひとつである、参加者間の相互作用と偶然の参加者の組み合わせが調査進捗の遅れを呼んだのである。

その後、生損保ともに全容を解明する調査を行うべきとの意思が、意思決定過程への参加者のひとつである金融庁から強力に示され、さらに金融担当大臣による政治的インプットによる意思表示があった時点でようやく、生損保業界とも数百万件以上の支払い済み案件をすべて調査する、全社を挙げての体制へシフトした。しかし、その時点では問題の規模とその解決にかかる時間は、金融庁及び生損保業界が当初想定したものに比べて大きく膨れ上がっていた。

以上を総括すれば、政策決定過程論の視点から、保険金不払い問題への金融庁と生損保業界の対応は、問題の所在と解決策の提示が合理的になされる公共政策分析のアプローチではなく、政策決定までの流動的な時間の下で、問題、解決策、参加者及び選択機会がその都度偶発的に組み合わせられる「ごみ箱モデル」のアプローチであったと分析できる(図 4.1 参照)。

さらに、真淵勝(1994)のごみ箱モデルによる分析枠組みに沿って考えれば、支払い漏れ調査の当初はルーチンの対応として限定的だった問題、選択機会、解決策及び参加者の 4 つの要素が日を追うごとに拡大していき、いわば雪だるま式に非分化的アクセスを広げていったと理解することができる。生損保の支払い漏れ調査のアクセス構造は、支払い漏れの調査対象をどうするのか、また調査人員について、誰をどこまで動員すれば十分なのか、さらに金融庁には何を説明すべきなのか、これらの意思決定は誰がするのか、などとアクセス構造の非分化度は拡散的に高まってしまったと考えられる。このような状態では、ごみ箱モデルの意思決定過程は無秩序さが強調されてしまう。過去に準備されていたかも知れない、限られた問題把握範囲での解決策が役に立たなくなってしまうからである。

かくして、生損保業界の支払い漏れ調査は、ごみ箱モデルの名が相応しいほど無秩序で偶発的な意思決定が頻発することになったのであった。

まず、損保支払い漏れの事例では、初期の「小さなごみ箱」では、問題認識として「他社またぎ」「自社またぎ」の不認識、解決策として回答期限に間に合わせるために狭く解釈された調査範囲、そして参加者として損保各社の限られた調査人員が組み合わせられ、2005年11月に一律の業務改善命令の発出という選択機会が選ばれた。しかしその選択機会のフォローアップの過程で試行錯誤的学習がされ、「他社またぎ」「自社またぎ」というさらに大きな問題が解決されていないことが認識された。そして保険規制監督当局の損保業界に対する強い姿勢、及び突如投げ入れられた金融担当大臣による強い政治的インプットの結合により、「ごみ箱」の中身はどんどん膨れ上がり、各社の調査は全社を挙げて長期間の再調査を行うという「泥沼化」の過程に突入した。結果として、新たな選択機会は各社がそ

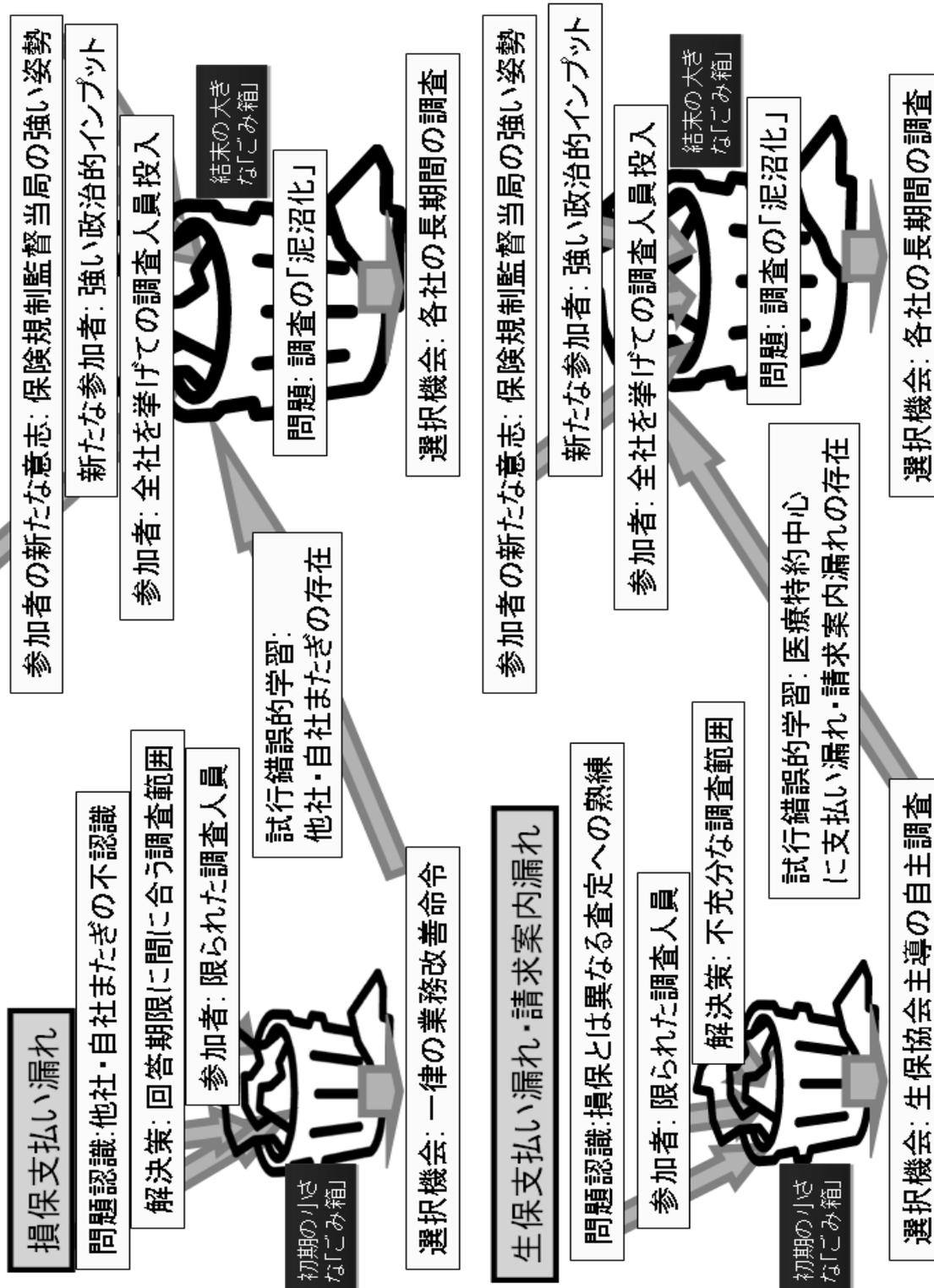


図 4.1 保険金不払い問題への対応とマーチらの「ごみ箱モデル」

それぞれ調査完了期限を定めて膨大な支払い漏れの件数を再調査していくという帰結を招いた。

損保と同様に、生保の支払い漏れ・請求案内漏れの事例では、生保業界には損保業界とは異なり医的査定を伴う保険の査定技術・慣行には熟練しているという思い込みがあり、初期の「小さなごみ箱」では、参加者としては限られた調査人員、解決策としては不十分な調査範囲が組み合わされ、2006年を通じて生保協会主導の自主調査という選択機会が選ばれた。しかしその選択機会の誤った選択は、試行錯誤的学習過程として、3大疾病特約(がん・脳卒中・心臓病)などの医療特約を中心に支払い漏れ・請求案内漏れが発生しているという複数の報道をきっかけに新たな「ごみ箱」へと膨れ上がることになった。そして損保と同様に、保険規制監督当局の損保業界に対する強い姿勢、突如投げ入れられた金融担当大臣による強い政治的インプットとの結合により「ごみ箱」の中身はますます大きくなり、生保の場合も各社の調査は泥沼化することになった。結果はこれもまた損保と同様に、新たな選択機会として、各社がそれぞれ調査完了期限を定めて膨大な支払い漏れ・請求案内漏れの件数を再調査していく結末を招いてしまったのである。

4. 「政策の窓モデル」としての保険金不払い問題への対応

4.1 「政策の窓モデル」

「政策の窓モデル(The Policy Window Model)」は、政治学者のジョン・キングドン(John W. Kingdon)が提唱した政策決定過程に関する概念モデルである。Kingdon(1995)によるこのモデルは、「ごみ箱モデル」と同じく政策形成過程を「組織された無秩序(organized anarchies)」と見ている。しかし「ごみ箱モデル」とは異なり、「政策の窓モデル」では政策形成過程には、①問題の流れ、②政策の流れ、及び③政治の流れ、という普段は別々に流れている3本の流れ(streams)があるとする。そして、その3本の流れが合流(coupling)すると「政策の窓(The Policy Window)」が開いて政策対応が導出される。

「政策の窓モデル」の政策決定過程をより具体的に見れば、①の問題の流れでは、さまざまな利害関係者による多様な政策のアイデアが浮かび上がっては消えていく「政策の原始スープ(The Policy Primeval Soup)」の状態にある。②の政策の流れでは、政党、議員、議員スタッフ、官僚、利益集団及び研究者が特定の政策領域ごとに「政策コミュニティ(Policy Community)」を形成している。③の政治の流れでは、世論動向(The National Mood)を踏まえ、組織された政治集団や政治エリートたちが政治的アジェンダの優先順位をめぐりお互いに影響力を行使し合っている。

政策の窓は、①から③の3本の流れが合流する短い間に開く。「窓の開放(occurrence of windows)」のきっかけは、政権交代などの「政治の窓の開放」、または災害や事故の発生などの「問題の窓の開放」である。そして、ある問題への関心が高まり、実現可能な政策案が用意され、政治的な環境が整ったときにのみ3本の流れは合流し、「政策の窓の開放」が起こる。政策実現に向けて3本の流れを合流させる媒介の役割を果たすのが、「政策事業家

(Policy Entrepreneurs)』である。政策事業家は特定の官職や役割で存在するのではなく、閣僚、議員、ロビイスト、学者、弁護士、官僚など様々な社会的ポジションにいる³⁰²。

4.2 保険金不払い問題と「問題の窓の開放」

前節でみたように、金融庁及び生損保業界は保険金不払い問題について「ごみ箱モデル」の対応を余儀なくされた。しかしその一方で、保険金不払い問題の発覚を契機に、保険金不適切不払い・支払い漏れが調査され、保険会社各社の支払い管理態勢の改善や、保険金を請求しやすい仕組みや書類づくり、特約の簡素化、約款の平明化・簡素化、苦情相談体制の改善などの改善策が実行されていくことになった。これらの政策決定については、保険金不払い問題の発生をきっかけに、問題と政策と政治という 3 本の流れが合流し、保険金不払い問題に関する「政策の窓」が開いたからだと考えられる。

そしてその「政策の窓」の開放が保険金不払い問題で起こったのは、2005 年から 2006 年にかけての大量の保険金不払いの発覚という、キングドンのいう「問題の窓の開放」が始まったからであった。

4.2.1 「問題の流れ」に浮遊する契約者の不満

保険会社代理店や募集人などが契約者にする説明はわかりにくい、また、約款が読みにくく保険金請求に必要な知識を契約者が十分に得られない、などの指摘は保険関係者や消費者グループの中にこれまでも存在していた。

例えば保険評論家の後田亨は、自らの生保会社勤務の経験を顧み、保険金不払い問題は「起こるべくしておきた」と断じ、保険契約の『『売り上げは伸び悩みましたが、速やかな保険金支払いにより、お客様の信頼を獲得することができました』などという報告はまったく評価されません』、と生保の営業現場での当時の実情を紹介している³⁰³。

また保険会社が、契約のときは比較的容易に保険加入させるのにも関わらず、支払い時には厳し過ぎると感じるほどの査定を行うという見解も保険関係者や消費者グループの中にこれまで存在していた。

例えばモータージャーナリストの柳原三佳は、自動車事故に対する損保の損害調査部門の査定対応姿勢が保険会社側に有利なように誘導し過ぎるとして、『『まずノーありき』の損保会社の体質改善を』との論陣を張っている³⁰⁴。

しかし保険契約時や保険金支払い請求時の保険会社のサービスに対するこのような不満は、普段は個別に契約者が抱えるものとされ、保険会社に対する一般的なサービス改善への要求としてキングドンのいう「問題の流れ」の中で浮遊し、政策立案にはつながらなかった。

³⁰² Kingdon(1995: 179-181)

³⁰³ 後田亨(2007), 『生命保険の『畏』』, 講談社+α文庫, pp.131-136

³⁰⁴ 柳原三佳(1998), 『これでいいのか自動車保険』, 朝日新聞社, pp.139-150.

4.2.2 問題の流れと「問題の窓」の開放

政策案アイデアの原始スープとして浮遊する保険会社への契約時及び支払い時のサービス改善の要求は、2005年後半から、保険金不払い問題への対応という政策アジェンダを突然形成し出した。政策アジェンダを形成し、問題の窓を押し開いたきっかけは、2005年2月及び10月の明治安田生命の不適切不払いに関する2度の行政処分の発出とその報道である。

実は、明治安田生命に対する2005年2月の最初の行政処分は、世論の関心をさほど引かなかった。しかし2005年7月に明治安田生命の首脳人事が保険金不払いとの関連で大きくメディアに報じられ始めると、世論の関心は保険金不払い問題に集まり始めた。そしてその後、損保や生保の支払い漏れ調査及び金融庁の行政処分が報じられるたびに、保険金不払い問題に関する報道量は増加し、一般市民のこの問題に対する関心も高まっていった。

メディアの報道量の増加については例えば、朝日新聞の記事で「保険金不払い」の字句を含む記事は2005年4月に初めて掲載され、記事の合計文字数は2005年から2007年にかけて総じて増加した³⁰⁵(図4.2参照)。単月ベースで見るとややばらつきがあるため、朝日新聞の「保険金不払い」を含む記事の文字数の1か月合計を6か月移動平均で推移を見ると、合計文字数は明治安田生命への2度目の行政処分があった2005年11月までほぼ一貫して増えている。そして2006年から207年初めにかけて生損保の支払い漏れ調査が「泥沼化」していくにつれ、報道量は総じて急速に増加していった。ピークは、損保第3分野の行政処分と生保38社が全社を挙げての大掛かりな支払い漏れ調査の体制を組む2007年3～5月である。2007年3～5月の報道量のピークの後には、2008年7月の生保10社の行政処分の前後に再び増加するものの、トレンドとしては総じて減衰していった。

一般市民の保険金不払いに対する関心の高まりについては例えば、インターネット検索大手のグーグル日本における、「保険金」及び「不払い」の単語による検索トラフィックの増加が挙げられる³⁰⁶(図4.3参照)。グーグル日本の「保険金」の検索トラフィックは、2005年以降2009年にかけて総じて増加した。同じく「不払い」の検索トラフィックも普段はほとんどなかったにもかかわらず、2005年7月の明治安田生命の社長辞意表明、2006年9月の損保支払い漏れ調査「泥沼化」報道、2007年4月の生保支払い漏れ・請求案内漏れ調査「泥沼化」報道などが出るたびに、地震計の針のように増幅した。

保険金不払いをめぐる報道量の増加と一般市民の関心の高まりは、金融庁が2005年7月に新たに開設した金融サービス利用者相談室に対する保険に関する相談の増加によっても、金融庁に把握されていた。金融サービス利用者相談室が取り扱う保険に関する相談は2006年1～3月期の2,593件から翌期の2006年4～6月期には3,882件と大幅に増え、2006年10～12月期には4,791件とほぼ倍増した。保険に関する相談件数はその後もなかなか減少

³⁰⁵ 朝日新聞「聞蔵II ビジュアル for libraries」朝日新聞聞蔵ウェブサイト
(<http://database.asahi.com/library2/main/start>, 2010年4月1日アクセス)より筆者作成

³⁰⁶ グーグル日本「グーグルトレンド」グーグルウェブサイト
(<http://trends.google.com>, 2010年4月1日アクセス)より筆者作成

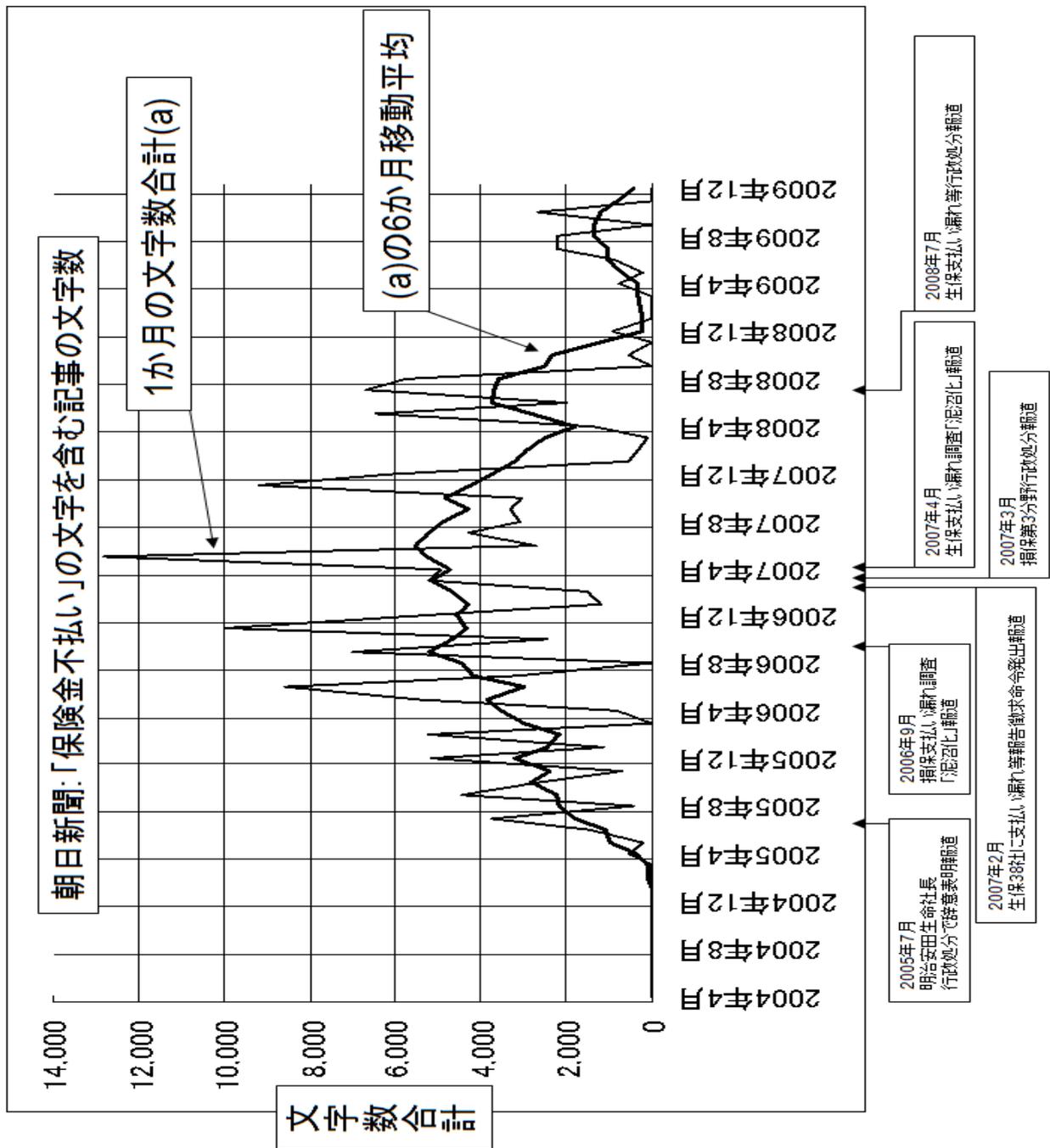


図 4.2 朝日新聞の「保険金不払い」の文字を含む記事の文字数合計

(出所: 朝日新聞「聞蔵 II ビジュアル for libraries」朝日新聞聞蔵ウェブサイト

(<http://database.asshi.com/library2/main/start>, 2010年4月1日アクセス)より筆者作成)

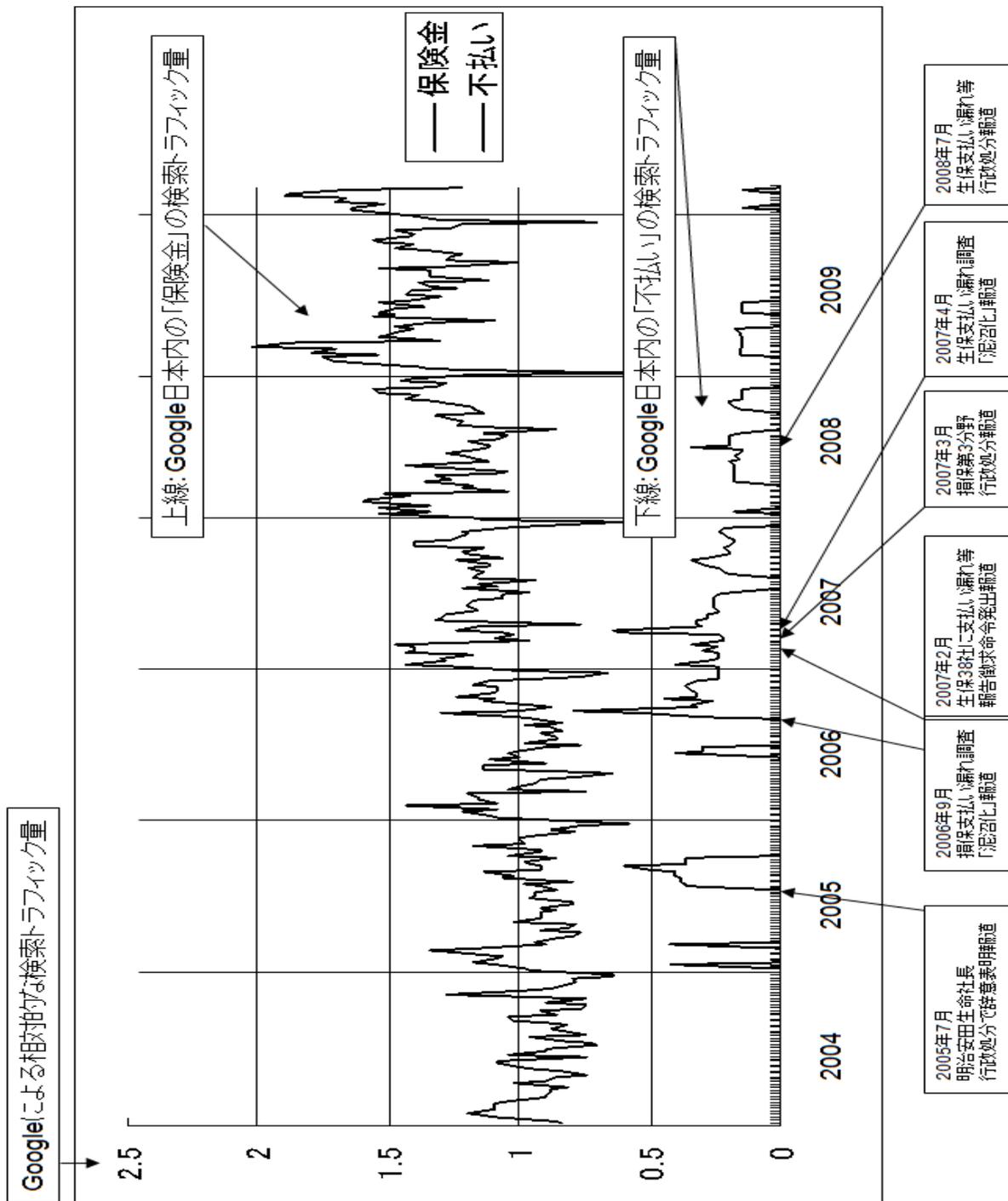


図 4.3 グーグル日本内の「保険金」「不払い」の検索トラフィック量

(出所: グーグル日本「グーグルトレンド」グーグルウェブサイト(<http://trends.google.com>, 2010年4月1日アクセス)より筆者作成)

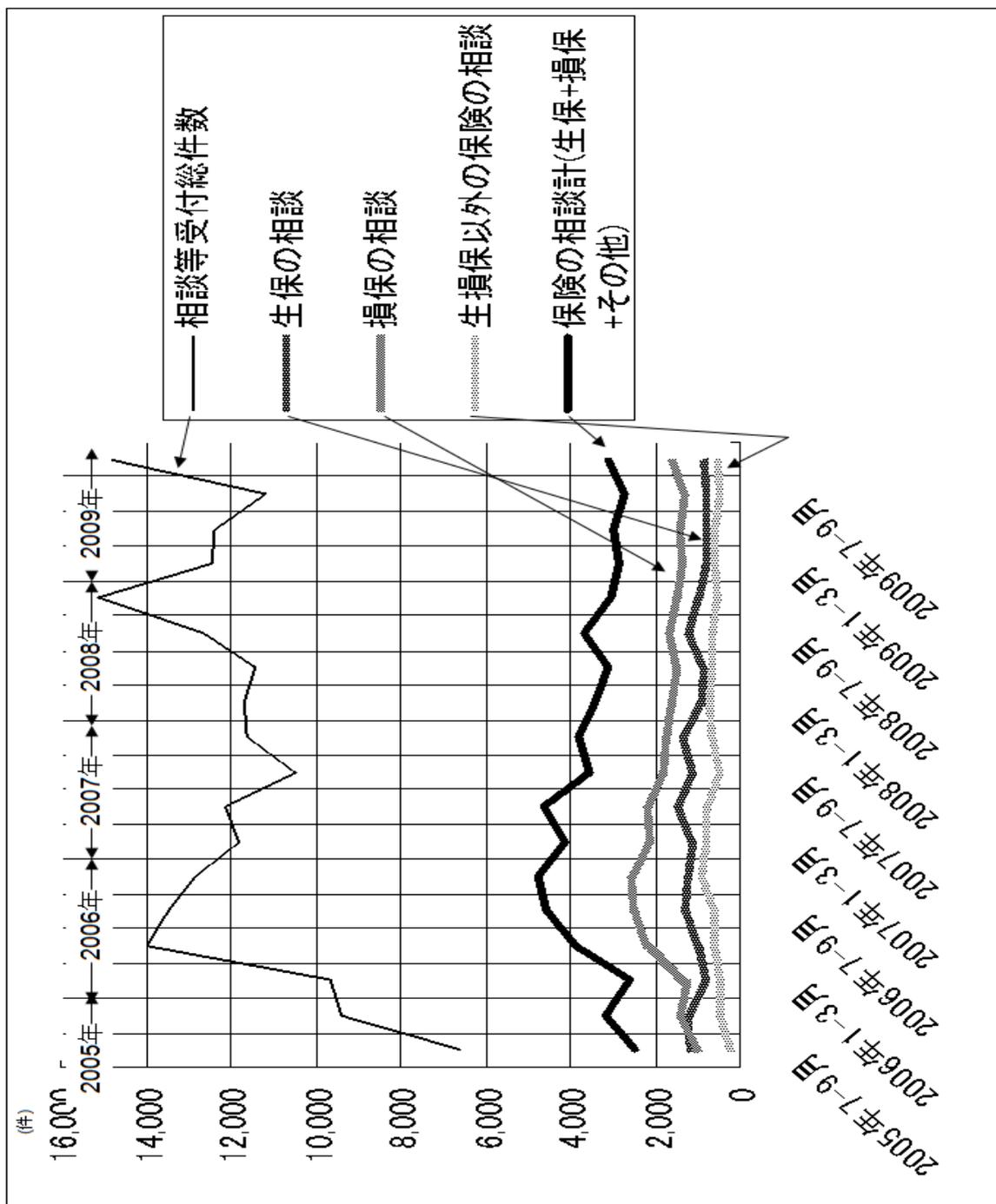


図 4.4 金融庁の金融サービス利用者相談室における相談件数の推移

(出所: 金融庁「金融サービス利用者相談室における相談等の受付状況表」金融庁ウェブサイト、平成 17 年 7～9 月期分から平成 21 年 10～12 月期分まで、(<http://www.fsa.go.jp/recept/soudanshitsu>, 2010 年 4 月 2 日アクセス)を筆者とりまとめ)

せず、再び2,000件台に戻ったのは2009年1～3月期になってからだった³⁰⁷(図4.4参照)。

保険金不払いに関する報道の増加は、問題の流れに普段から浮遊している保険会社の契約者に対するサービスへの不満を、「保険不払い問題」という窓に結集させ、問題の窓を押し開くことに貢献した。問題の窓は、金融庁が保険金不払い問題の顕在化の時期にたまたま新たに開設していた金融サービス利用者相談室への保険に関する相談のフロー増加により、金融庁にその政策意義を鋭敏に意識させる結果となった。2006年後半の時期には、保険の規制監督に関する政策の流れを形成する政策コミュニティ全体が保険金不払い問題に関心の目を向けざるを得ない事態になっていた。

松下圭一が概念化したように、世論の選択による、保険不払い問題の政策としての「争点化」が、政策コミュニティ全体として公共政策の課題に不払い問題を取り上げるという「政策化」への背中を押し、後に「金融処分庁」と揶揄されるに至った、当局による保険会社に対する業務改善への慫慂という「制度化」に帰結したのであった³⁰⁸。

ただし、保険会社を含む金融機関に対する姿勢がまだ「手ぬるい」とする声が報道では相次いだ。その背後には、処分対象となった金融機関の経営陣の責任の取り方の追求が甘いのではないか、あるいは、他にも処分事例があるのではないか、などの世論の厳しい目があった。例えば、ビジネス雑誌「日経ビジネス」が2006年6月に行ったアンケートでは、金融庁の行った最近の監督・処分姿勢について、「まだ手ぬるい」とする評価が44.8%、「適切だ」との評価が36.5%、「やり過ぎだ」との評価が4.8%という結果が出た³⁰⁹。この世論の「厳罰路線」への後押しが、保険規制監督当局の保険会社に対するこれまでに前例のない毅然とした対応を形作ったと考えられる。

4.3 保険金不払い問題における政策コミュニティの動向

「政策の窓」モデルでは、政党、議員及びスタッフ、利益集団、官僚などから構成される「政策コミュニティ(policy community)」がどのような政策領域に関心を向け、政策の流れをどのように形成するかが重要とされる³¹⁰。

保険業界の政策に関する政治の場では、与野党の金融関係議員及びスタッフが政策コミュニティの大きなアクターとなっている。保険金不払い問題が顕在化した当時与党であった自由民主党では、保険制度改善推進議員連盟(保険議連)が組織されていた。また政務調査会に財務金融部会及び金融問題調査会(財金部会・金問調)がおかれ、保険を含む金融問題での政策形成に主要な影響力を行使していた。当時もうひとつの与党であった公明党の政務調査会財務金融部会及び金融問題調査会(財金部会・金問調)も同様であった。また当時は野

³⁰⁷ 金融庁「金融サービス利用者相談室における相談等の受付状況表」金融庁ウェブサイト、平成17年7～9月期分から平成21年10～12月期分まで

(<http://www.fsa.go.jp/recept/soudanshitsu>, 2010年4月2日アクセス)を筆者とりまとめ

³⁰⁸ 松下圭一(1991:137-159)

³⁰⁹ 「ビジネス世論 金融機関や監査法人に対する金融庁の姿勢『処分、まだ手ぬるい』45%」日経ビジネス2006年7月10日号、138。

³¹⁰ 大藪俊志(2007:199)

党であった民主党については、政策審議会の財務金融部門会議(財金部門会議)が保険を含む金融問題での政策形成に主要な影響力を行使していた³¹¹。

生保業界及び損保業界とも、業界団体である生命保険協会及び損害保険協会などを通じて上記の政治アクターと長年にわたって連携をとっていた³¹²。また労働組合については、日本労働組合総連合会(連合)に所属する、全国生命保険労働組合連合会(生保労連、22 組合 30 万人加盟)及び損害保険労働組合連合会(損保労連、22 組合 7 万 3 千人加盟)が大きなアクターとして、政策決定に影響力を行使していた³¹³。

そして保険規制監督当局として金融庁があり、金融審議会(金融審)の「保険の基本問題に関するワーキング・チーム」及び第 2 部会、自動車の強制保険に関する「自動車損害賠償責任保険審議会」(自賠審)、並びに、2005 年 4 月に金融庁監督局内に設置された「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」など、金融庁における政策諮問の場が保険に関する政策立案の場としても活用されていた。

保険の政策コミュニティは、これまで生損保の保険料控除の維持・拡充をめぐる毎年度の税制改正要望の取り扱い、また 2001 年以降 4 次にわたり段階的に解禁された銀行での保険商品販売(いわゆる保険の銀行窓販)、及び簡保の加入限度額引き上げ反対や郵政民営化問題をめぐる郵政との業際問題などをこれまで主要な政策アジェンダとしてきた。

しかし、保険金不払い問題をめぐる報道量が 2005 年秋から 2008 年春にかけて飛躍的に増加して「問題の窓」が解き放たれると、一般契約者の保険金不払い問題への関心が高まり、保険に関する政策コミュニティは一斉に不払い問題を政策アジェンダに据えざるを得なくなった。

2005 年秋以降、自民党、公明党及び民主党の金融関係部会は相次いで保険金不払い問題に関する会合を持ち、関係者からヒアリングを行うとともに、不払い解消のために早急な改善策の実施を保険規制監督当局及び生損保業界に要請した。例えば自民党の財金部会・金問調は、生保の支払い漏れ調査をめぐる報道がピークを迎えた 2007 年 4 月に、2 度にわたり保険金不払い問題を議題とする会合を開いた。そして生保の保険金不払いの再発防止の態勢づくりを生保協会に要請するとともに、金融庁にも適切な監督を求めた³¹⁴。民主党は、2007 年 10 月、生損保不払いを議題のひとつとして財金部門会議を開催し、関係者か

³¹¹ 与野党国会議員及び議員スタッフに対する保険業界の影響力については、例えば、朝日新聞 2010 年 7 月 18 日朝刊 1 面「4 生保、政界 62 人接待 不払い問題発覚後」同社会面「4 生保、政界工作連携」、朝日新聞 7 月 21 日朝刊社会面「生保 4 社総選挙も支援 66 議員名簿づくり・動員」

³¹² 保険業界と政治アクターとの連携の関係については例えば、小倉豊「生保の利益構造は深い藪の中～基礎利益の公表、本音は『渋々』」インターネット雑誌「FINANCE WATCH」2001 年 2 月 27 日 11:46 配信 (<http://www.watch.impress.co.jp/finance/news/2001/02/27/doc2124.html>, 2010 年 4 月 2 日アクセス)、「東京海上日動の『凄腕』政治部長」FACTA 2007 年 5 月号. 30-31、金融関係者のブログ Porco Rosso Financial Weblog 「2010 年 3 月 2 日火曜日 生命保険のカラクリ」(http://ningyocho.blogspot.com/2010/03/blog-post_9502.html, 2010 年 4 月 2 日アクセス)を見よ。

³¹³ 生保労連の政策提言・政策形成機能の具体例については例えば、生保労連「『生保関連税制の充実』に向けた取組み」生保労連ウェブサイト (http://www.liu.or.jp/katsudou/seisaku_kadai/zeisei.html, 2010 年 4 月 2 日アクセス)、損保労連の政策提言・政策形成機能の具体例については例えば、損保労連「損保労連の政策・提言集 2009」損保労連ウェブサイト (<http://www.fniu.or.jp/iken/index.html>, 2010 年 4 月 2 日アクセス)を見よ。

³¹⁴ 朝日新聞 2007 年 4 月 28 日朝刊 13 面「不払い防止態勢生保協会に要請 自民調査会方針」

らヒアリングを行った³¹⁵。

2007年の春から冬にかけて、保険金不払い問題に関して政治の流れが政策の流れに合流しようとしていた。政治の窓を開いたのは、与野党の金融関係議員と議員スタッフであった。衆議院の財務金融委員会は2007年5月及び12月の2度にわたり、生損保両協会の会長他を参考人として招致し、保険金不適切不払い・支払い漏れについて質疑を行った³¹⁶。生損保協会の両会長はいずれも支払い管理態勢の改善と再発防止策の策定を早急に完了することに国政の場でコミットした。保険金不払い問題は世論の高い関心を背景に、このとき国政の主要政策アジェンダになっていたのである。

保険規制監督当局である金融庁は、政治の流れと問題の流れが政策の流れへと合流するのを踏まえ、「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」で提案された契約概要、注意喚起情報及び意向確認書面の契約時交付などの政策を、保険会社向け監督指針の改正により2006年から翌年にかけて次々と実施していった。金融庁はさらに、立入検査または一斉報告徴求命令の結果得られた事実確認をもとに、生損保各社の支払い管理態勢の不備を改善させるための行政処分を発出していった。

生損保各社は、業務改善計画の実施または自主的な措置として、数多くの改善策や再発防止策を、概ね2006年秋から順次打ち出して行った。それらの措置は、コールセンターの充実、契約内容のお知らせの契約者への毎年の送付、契約保全態勢の拡充、募集人の契約保全関与のための報酬体系の改革、査定为重層化や苦情相談体制の充実、支払管理態勢の改善、特約の簡素化と約款の平明化、保険金請求書類の統一化などであった。生損保協会ともこの時期、保険契約の手引きであるバイヤーズガイドの充実や、協会としての相談・仲裁機能の充実、並びに支払い管理態勢のベスト・プラクティス事例集の公表などの施策実施に取り組んだ。生保労連及び損保労連は契約者との間の信頼回復のための取組を2006年秋から2008年秋にかけて行っていった。

4.4 保険金不払い問題における3つの流れの合流とその特色

保険金不払い問題をめぐる問題、政策及び政治の3本の流れは2006年の秋から2008年の秋にかけて「合流(coupling)」し(図4.5参照)、保険業界の顧客対応は改善された。

合流のきっかけは、2005年秋から2007年春にかけての保険金不払いに関するメディアの報道量の増加が、保険契約者の保険会社へのさまざまな不満を集合し、不払い問題への対応を政治や行政に求めるという奔流となって「問題の窓」を押し開いたからであった。この問題の窓の開放を受けて、保険に関する政策コミュニティはキングドンのいう「政策事業家(policy entrepreneur)」として「政策の窓」を国会や行政現場を通じて押し開き、不払い再発防止のための政策を保険会社各社とともに実施していった。

³¹⁵ 中川正春衆議院議員ブログ「正春の一週間」(http://www.masaharu.gr.jp/nitei_0709.html, 2010年3月24日アクセス)による。

³¹⁶ 「第一類第五号 第百六十六回国会衆議院 財務金融委員会議録 第十三号 平成十九年五月十八日」.(312)1-14. 及び「第一類第五号 第百六十八回国会衆議院 財務金融委員会議録 第八号 平成十九年十二月十二日」.(128)1-14.

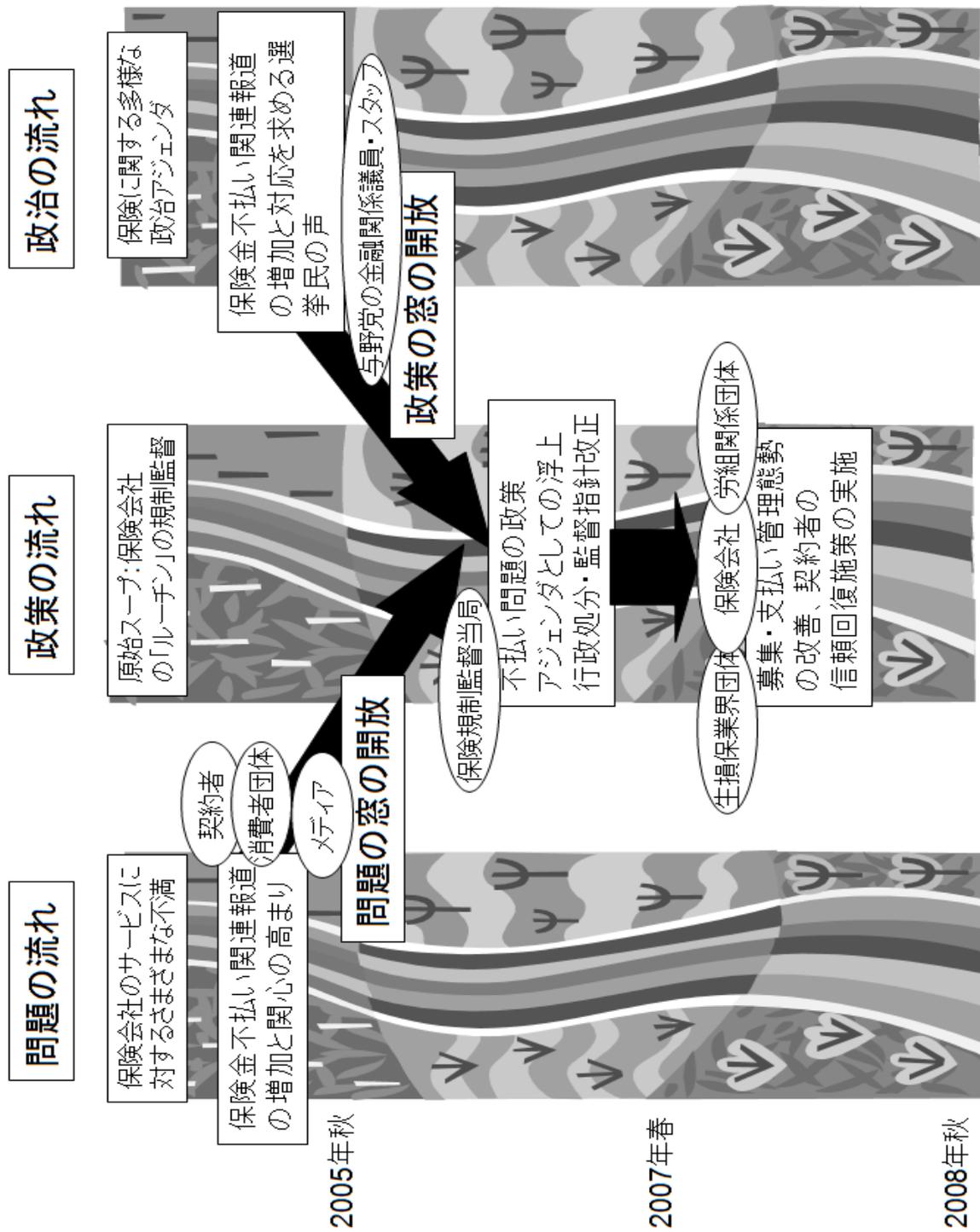


図 4.5 保険金不払い問題への対応とキングドンの「政策の窓モデル」

(出所: 小島廣光(2003: 41) 図 2-2 を参考に筆者作成)

保険金不払い問題における「政策の窓」モデルの特色は、①メディア報道の世論喚起効果の大きさ、②合流までの時間の短さ、③政策コミュニティの政策内容の一致の3つである。

一つ目のメディア報道の世論喚起効果については、衛藤幹子(1998)が分析した介護保険制度の創設プロセス、小島廣光(2003)が分析したNPO法の制定プロセス、及び秋吉貴雄(2007)が分析した航空産業の規制緩和などの事例に比較して、保険金不払いの問題では新聞やテレビなどメディア報道が過熱気味とあってよいほどに短期間で大量に行われた点が注目される。この要因としては、全世帯のほぼ8割が何らかの生命保険契約に加入するなど、米国に次ぐ世界第2位の「保険大国」として知られる日本において、契約者の安心の根幹を揺すぶられる保険金の不適切不払い・支払い漏れをめぐる報道が、世論の大きな関心と呼んだことが挙げられる。世論が保険規制監督当局の「厳罰路線」を望んだのも、社会のセーフティ・ネットとしての保険の役割を放棄したような大量の不払い・支払い漏れの実態が発覚したからだと考えられる。

大量のメディア報道の世論喚起効果は大きく、問題、政策及び政治の流れが合流するまでの時間は他の先行研究の事例に比べても短かった。保険金不払い問題では、問題の窓が開放されてから政策の窓が開くまでの期間は、2005年秋から2007年秋までのわずか2年間だった。この2年間という期間は、小島廣光の分析によるNPO法制定過程の6年間、衛藤幹子の分析による介護保険制度創設過程の10年間、並びに秋吉貴雄の分析による日本の航空産業の十数年以上にわたる(かつ不全に終わった感のある)規制緩和の過程と比較すると、かなり短いと判断できる。

政治の場では、爆発的とも言えるメディア報道の世論喚起効果を受け、与野党ともに政策アジェンダとして、不適切不払い・支払い漏れの解消及び再発防止策の早急な実施を一致して求めた。

政治の流れにおける方向性の一致を受けて、政策の流れにおける施策の方向性の一致もまた早かった。保険規制監督当局である金融庁、保険会社各社、業界団体及び労働組合関係団体は不払い・支払い漏れの解消と具体的な再発防止策の実施に一致して当ることになった。そして金融庁に設置された金融審議会や「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」などの政策アリーナは、消費者団体、業界団体、労働組合関係団体、学識者などが政策アイデアを共有し、実施に移していく触媒を作り出す場として作用した。保険規制監督当局は、このような政策アジェンダと政策アイデアの共有の場を積極的に自ら提供することを通じ、政策事業者としての中核的役割を獲得していったと考えられる。

5. 「公共政策分析」としての保険金不払い問題への対応

5.1 「公共政策分析モデル」

第3節の「ごみ箱モデル」及び第4節の「政策の窓」モデルはいずれも、組織された無秩序(organized anarchy)の状況で、保険金不払い問題に対応してとられた現実(AS-IS

Model)の政策過程分析を行った。本節ではこれらのモデルに対比する形で、合理的意思決定として「公共政策分析モデル」にしたがって政策決定が保険金不払い問題で行われていたら、どのような政策決定がされていたか(TO-BE Model)について取り扱う。

「公共政策分析モデル(The Public Policy Analysis Model)」は、第2次大戦直後に米国西海岸で発足したランド研究所(RAND Corporation)の研究が起源である。ランド研究所が開発した「システム分析(system analysis)」の手法は「政策分析(policy analysis)」に発達し、1960年代以降、主にアメリカ連邦政府において安全保障政策、都市政策、保健医療政策などの様々な公共政策での政策決定に応用されるようになった。政策分析モデルでは、問題を解決する政策案は政策選択肢(policy alternatives)の束の形で、分析者から政策決定者に合理的意思決定モデルとして提示される。政策選択肢を分析者が導出する手順は Findeisen and Quade (1985)によれば、①問題の特定(Formulation)、②調査(Research)、及び③評価とプレゼンテーション(Evaluation and Presentation)の3つの過程を辿る³¹⁷。

ランド欧州(RAND Europe)出身のウォーレン・ウォーカー(Warren Walker)らは、政策分析の手法を、1980年代のアムステルダム運河を舞台にした水運再生計画や1995～96年に実施されたスキポール国際空港拡張プロジェクト(TNLI Project)など、主にオランダ政府のプロジェクトでの政策選択案の提案に対して、応用していった。それらの実績をもとに、ウォーカーらは8段階の政策過程モデルとしての公共政策分析モデル³¹⁸を、さらに外部の環境変化にも適応するモデルとして発展させた、「適応政策分析モデル (Adaptive Policy Analysis)」³¹⁹を提唱した。

公共政策分析として政策が導出される過程は、ボッツ及びウォーカーらの先行研究³²⁰を整理すると、次の①～⑧の8段階となる。なお、(図4.6)は次①～⑧の政策導出過程における主体や要素間の関係を示している。

- ① 問題の所在を特定する。
- ② 特定された問題が SEPA 問題、すなわちシステムズ・エンジニアリング及び政策分析で解ける問題 (Systems Engineering and Policy Analysis Problem: SEPA Problem)であるかどうかを判断する。SEPA 問題は、次の5つの条件を満たしている。
 - a. 問題を対象とする政策、組織及び政策決定プロセスが明確である。
 - b. 技術及び政策当局が関与する問題である。
 - c. 分析対象とする主体(actors)間のネットワーク、すなわちつながりの問題である。
 - d. 分析が長期指向である。
 - e. 解こうとしているのは、複雑性を有するシステムの問題である。

³¹⁷ Findeisen and Quade (1985: 122-123)

³¹⁸ Walker(2000: 13-14)

³¹⁹ Walker et al. (2001:282-289)

³²⁰ Bots(2002:9-11)及び Walker(2000:14-16)

- ③ 分析対象のシステムの境界(systems boundary)及びシステム外の要素(external factors)を特定する。
- ④ SEPA 問題における主体(actors)を特定する。主体は次のとおり、5つの役割のいずれかに分類される。
 - イ.問題主体(problem owner): 問題解決の目標/目的、制約条件、並びにどの政策選択肢(policy alternatives)を実施するかを決定する。
 - ロ.ステークホルダー(stakeholder): 意思決定は行わないが、自らの利害関心から問題や政策の目標/目的に影響を与える、または与えられる。
 - ハ.政策分析者/設計者(analyst/designer): 問題に利害関係を有せず、意思決定もしない。主体間の関係の可視化並びに数量化を行ない、政策選択肢を問題主体に提案する。
 - ニ.仲介者(intermediary): 問題に利害関係を有せず、意思決定もしない。主体間の関係をつなぐ。
 - ホ.専門家(specialist): 専門家として特定の課題に知見を提供する。
- ⑤ 新しい政策の目標/目的(objectives/goals)を示す。その目標/目的の下位階層に、より細分化された基準(criteria)を展開する。基準は定性的または定量的に政策選択肢実施のパフォーマンス及びコストを計測し、政策実施の結果を示すのに用いられる。
- ⑥ 政策分析者/設計者により、政策選択肢(policy alternatives)が複数提示される。
- ⑦ すべての政策選択肢について、実施のパフォーマンス及びコスト、並びに主体間の目標/目的のトレードオフや副次効果が可視化される。
- ⑧ 問題主体または政策決定者がある政策選択肢を選び、実施した後に、結果のモニタリングと評価・検証が行われる。

5.2. 「公共政策分析モデル」の保険金不払い問題への適用

この小節では、保険金不払い問題を 5.1 の公共政策分析の手法にしたがって分析し、合理的意思決定モデルとしての政策選択肢の導出を行う。具体的には、公共政策分析の 8 つの過程を 3 つのグループ、すなわち、5.2.1 の①問題の所在の特定から④主体の特定、5.2.2 の⑤新しい目標/目的の特定、5.2.3 の⑥の政策選択肢の提示、に論述の便宜上分けて進める。

なお保険金不払い問題については、既に提案・実施された政策選択肢があるため、⑦のパフォーマンス/コスト比較及びトレードオフ/副次効果の可視化、並びに⑧の実施後の評価検証は、次節 6. でプー・セレクション(Pugh Selection)の手法を用いた比較検証により行う。

5.2.1 問題の所在の特定から主体の特定まで

保険金不払い問題は、保険契約者が保険金支払い事由に該当する状態になったにも関わらず、保険会社から適切な保険金支払いを受けられない状態が大量に発覚した問題である。

保険金不払い問題は、5.1 の②の問題判定の 5 つの条件に、次のようにすべて合致する、

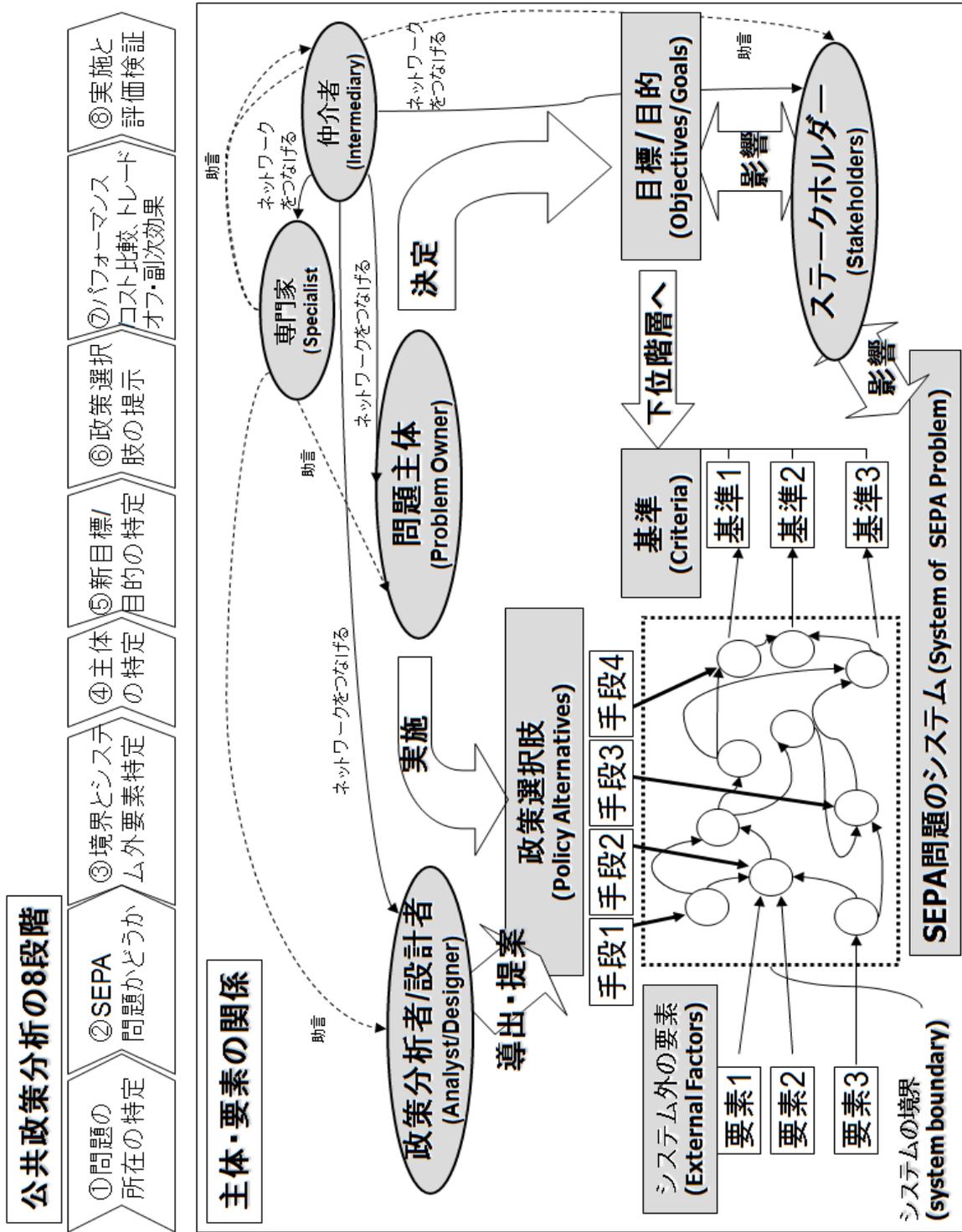


図 4.6 公共政策分析の 8 段階と主体・要素の関係
 (出所: Walker(2000:14)及び Bots(2002:22)を筆者一部修正)

典型的な SEPA 問題であると判断される。

- ① 保険金不払い問題を対象とする政策は、保険会社が適切な保険金支払いを行う態勢を整備させる保険規制監督の政策群であり、保険会社の組織ガバナンスの問題である。また、政策決定プロセスは、保険規制監督当局である金融庁を中心とする政策過程の中で決定される。
- ② 保険金不払い問題は、ハード・ソフト双方の保険金支払いシステムという技術要素を多分に含むシステムの問題である。また政策当局として金融庁が関与している。
- ③ 分析対象とする主体(actors)は、保険会社内では経営陣、募集人・代理店、契約保全部門、支払い査定部門、及び不服審査部門であり、保険会社外では保険契約者(顧客)である。これらの主体は保険会社内の企業統治/被統治の関係、あるいは顧客と保険会社の各部門の間のインターフェイスを持つネットワークを持っている。
- ④ 保険金不払い問題の分析対象は、これまで発覚していなかった長年の不払いについてである。また再発防止策についても今後長年にわたる対策であり、いずれも長期指向である。
- ⑤ 保険金不払い問題で解こうとしているのは、保険会社独自では簡単に改善することが難しく、また多数のアクター間にまたがる複雑性を有するシステムの問題である。

分析対象のシステムの境界は、保険の募集、契約の保全及び支払い査定と審査という広義の保険金支払いシステムの内と外で切り分けられる。いずれも保険会社のガバナンスが及ぶ範囲であり、保険会社のガバナンスが及ばない要素はシステムの境界を超え、システム外の要素となる。日本のマクロ経済状況、及び保険会社が直面している「逆ざや」や損害率の上昇などによる保険収支の悪化、金融ビッグバンや日米保険協議以来の保険商品の規制緩和及び競争環境の激化などは、いずれもシステム外の要素である。

保険金不払い問題における主体については、問題主体は不適切不払い・支払い漏れを発生されている保険会社の経営陣とする。経営陣は保険契約の約定どおりの履行など、保険会社の基本的責務を会社に果たさせる経営責任を有するからである。また、保険会社の募集人・代理店、契約保全部門、支払い査定部門、及び不服審査部門、並びに保険契約者(顧客)はステークホルダーである。政策分析者/設計者は、保険規制監督当局である金融庁とする。その金融庁が 4.3 の政策コミュニティを代表して政策選択肢を提案するものとする。問題分析の単純化のため、ここでは金融庁以外の政策コミュニティのアクターを仲介者または専門家として取り扱う。

5.2.2 新しい目標/目的の特定

政策分析者/設計者は新しい政策の目標/目的として、「保険契約者が適切に保険金を受け取る」掲げる。ステークホルダーである契約者には、不適切不払い・支払い漏れを早急に

なくし、保険金を正当に受け取りたいという欲求が存在している。また同じくステークホルダーである保険会社の職員は、顧客の信頼を裏切らず、誠実な顧客サービスを行って保険金支払いを行いたいと願っている。

目標/目的を基準に細分化・階層化していく方法の先行研究としては、例えば石井浩介・飯野謙次(2008)のようにバリューグラフを用いるもの³²¹、デービス(2006)のようにロジック・ツリーを用いるもの³²²などがあるが、ここでは第1章の5.4.2及び同章の図1.8で展開したようなMECE³²³的手法を用いたアクティビティ・ダイアグラムを使って細分化・階層化していくものとする。

最上位の目標/目的である「保険契約者が適切に保険金を受け取る」は、その下の階層では保険金支払いシステムの機能の順に、「契約者は適切に保険金請求を行う」「保険金審査部門は請求を適切に審査する」「再審査部門は請求を適切に再審査する」及び「契約者は適切に保険金を受け取る」などと下位の目標/目的に順次、機能順に展開される。第2層の下位の目標/目的は、(図1.8)のように、例えば第2層の「契約者は適切に保険金請求を行う」が第3層では「契約者は保険商品内容を適切に理解する」「契約者は適切に保険金請求を行う」及び「契約者は適切に保険金を受け取る」に細分化されるように、第3層または第4層の段階まで、基準として細分化・階層化される。

5.2.3 政策選択肢の提示

政策選択肢の導出については、Bots(2002)及びDunn(2007)に従い、因果関係モデリング(Causal Modeling)の手法³²⁴を用いる。保険金不払い問題の分析には、保険会社の内部管理態勢や契約者とのインターフェイスなど定性的かつ因果関係に着目した手法が有効で、定量的または確率論的分析手法にはなじみにくいと考えられるからである。

具体的には、保険金不払い問題の要素として挙げられているSEPA問題のシステム内の個別要素を、因果関係ダイアグラム(Causal Relations Diagram: CRD)によりシステムの問題として把握する。CRDは、システムズ・エンジニアリングの学者であるピーター・センゲ及びスターマンなどが発展させたシステム・ダイナミクスまたはビジネス・ダイナミクスと呼ばれる方法論³²⁵を、公共政策分析に取り入れたものである。

システム・ダイナミクスまたはビジネス・ダイナミクスは、社会システムにおける因果関係または原因効果関係を可視化する方法論で、①因果関係などの可視化コストが小さく、②シミュレーションを用いて定量的な未来予測や検証を行うことも可能、③物理的(目に見える)な因果関係だけでなく、認知的な(目に見えないが存在すると観念される)因果関

³²¹石井浩介・飯野謙次(2008: 24-25)

³²²デービス(2006:175)

³²³ボストン・コンサルティンググループが開発したロジカル・シンキングの手法で、Mutually Exclusive Collectively Exhaustive(相互に排他的でともに網羅的)の略。問題の把握について、so what, why so の二つの上下ベクトルの疑問を使って漏れと重複がないように把握する手法。

³²⁴Bots(2002: 55-59) 及びDunn(2007: 167-169)

³²⁵例えば、Senge(1990)及びSterman(2000)など。

係もモデル化できる、などの利点がある。

CRDは、各要素間の因果関係に着目したシステム図を描き、要素間の関係が環状になって閉じている、「因果ループ(causal loop)」と呼ばれる関係などを可視化していくところに特色がある。因果ループへの着目は、社会システム内の因果関係のフィードバック構造をあぶり出すために行われる。この点について Morecroft(2007)は、ループ構造における各要素のフィードバックの構造的な関心に向けてのアプローチを発展させ、公共政策の分野の政策提案や未来予測にこのアプローチを適用している。

また、政策改善のための急所となる関係や要素はレバレッジポイント(leverage point)と呼ばれ、政策分析者/設計者により、政策手段が創出・提案されるポイントとなる³²⁶ (図 4.7 参照)。ある要素を改善すればシステムとしてのパフォーマンスが改善されるレバレッジポイントをうまく見つけ出すことが、システム改善の鍵となる。特に、因果ループになっている構造は、改善の動きを埋め込めれば良循環のビジネスサイクルに入るため、レバレッジポイントとしては重要である。

保険金不払い問題については、問題発生の要素を保険規制監督当局として特定したものが行政処分の根拠として公表されている。具体的には、生保の不適切不払い問題(2005年2月及び10月)³²⁷、損保の支払い漏れ問題及びその再調査指示(2005年11月及び2006年8月)³²⁸、損保の第3分野不適切不払い問題(2007年3月)³²⁹、並びに生保の支払い漏れ・請求案内漏れ問題(2008年7月)³³⁰に関する金融庁によるそれぞれの調査とりまとめ資料である。まず、これらの資料から問題特定の要素を抽出し、KJ法³³¹を使い、問題の因果が近いと思われるグループに再編した(図 4.8)。次に、グループ化された要素間を CRD の手法で可視化し、5.2.2 の階層化された政策目標/目的と対比してレバレッジポイントを探した。その結果得られた保険金不払い問題に関するレバレッジポイント及び政策選択肢を(図 4.9)に示す³³²。

保険金不払い問題について因果関係ダイアグラムによる分析(図 4.9)を行ったところ、5つのレバレッジポイントが見出された。そのうちの3つは因果ループとなっていた。

レバレッジポイントの1つ目は、「商品開発部門と他部門との連携の意識付け」である。商品開発部門が開発した保険商品の支払い条件、特性及び内容について、募集人・代理店や社内の保全部門並びに支払い部門などに密接に伝えることにより、募集人・代理店が顧客に適切な商品説明をできるようになり、また保全部門の顧客対応が改善するなどの効果

³²⁶ Senge (1990:114-126)

³²⁷ 金融庁(2005a)及び(2005b)

³²⁸ 金融庁(2005e)及び(2006e)

³²⁹ 金融庁(2007b)

³³⁰ 金融庁(2008b)

³³¹ 人類学者・川喜田二郎が提唱した問題把握のためのロジカル・シンキングのツールであり、ブレン・ストーミング的に問題の要素を挙げていき、グループにまとめることで問題の要素相互のつながりを分析する手法。具体的手法については、川喜田二郎(1986)『KJ法: 混沌をして語らしめる』(中央公論社)を見よ。

³³² システム・ダイナミクス、ISM法、DeMetal法などの手法では、個々の要素に定量的データがとりやすいパラメータを選ぶことが多い。しかし広義の保険金支払いシステムの場合、企業ガバナンスや事務態勢の構築など定量的データがとれない要素がほとんどであるため、ここでは定性的な分析とした。定量的データがパラメータとしてとれる社会中枢システムに関するシステム・ダイナミクスなどの分析を進めることは定量データの採取の方法も含め、今後の研究課題である。

がある。

レバレッジポイントの2つ目は、「顧客への保険商品に関する情報提供量を増加すること」である。このレバレッジポイントは因果ループとなっており、顧客への保険商品に関する情報提供が増加すると、顧客が適正な保険金請求を行う数が増加し、保険会社の保全部門の対応が改善する。そして保全部門の対応が改善すると、顧客への情報提供も増加する、という良循環に入る。

レバレッジポイントの3つ目は、「保険会社経営陣の社内ガバナンス態勢の改善」である。経営陣が保険会社の各部門に対する統治の実効性を高めることで、保険商品の特性に応じた研修・教育の強化、支払い管理態勢の強化、苦情処理態勢の強化、不祥事件処理態勢の再構築及び業務態勢全般の見直しなどが進むことになり、保険金不払いの根絶と再発防止に資することになる。

レバレッジポイントの4つ目は、「保険会社経営陣の企業統治機能の回復」である。このレバレッジポイントは因果ループになっており、取締役会の機能改善が経営陣のガバナンス態勢の改善につながり、さらに業務運営体態勢の再構築の契機になる。そしてその結果、さらに取締役会の機能が改善されるという良循環に入る。

レバレッジポイントの5つ目は、「保険会社の監査役会の機能回復」である。このレバレッジポイントも因果ループになっており、監査役会の機能改善が経営陣の社内ガバナンス態勢の改善を促し、さらに業務運営体態勢の再構築を導くことで、さらなる監査役会の機能改善につながっていくという良循環に入る。

レバレッジポイントの4つ目の「経営陣の企業統治機能」ループと5つ目の「監査役会の機能」は、一部の経路が同じ二重因果ループの構造になっている。したがって、保険金不払い問題への対応のために、経営陣の企業統治機能及び監査役会の機能を改善することは極めて重要な意義を持つことになる。

これら5つのレバレッジポイントから導出される政策選択肢はそれぞれ次の5つである。

- ① 保険会社の商品開発部門と他部門の商品の支払い条件、内容及び特性の情報に関する連携を強化する。
- ② 保険会社が顧客へ提供する契約内容や支払い条件に関する情報量を増加する。
- ③ 商品開発部門、研修教育部門、保全部門、支払い部門、支払い管理部門、苦情対応部門を有機的につなげ、チェック・アンド・バランスが働くように保険会社のガバナンス態勢を改善する。
- ④ 取締役・取締役会の統治機能を回復する。
- ⑤ 監査役・監査委員会の機能回復と独立性強化を図る。

5.3 保険金不払い問題の公共政策分析における特色

保険金不払い問題への対応について、因果関係ダイアグラムを用いた公共政策分析を行

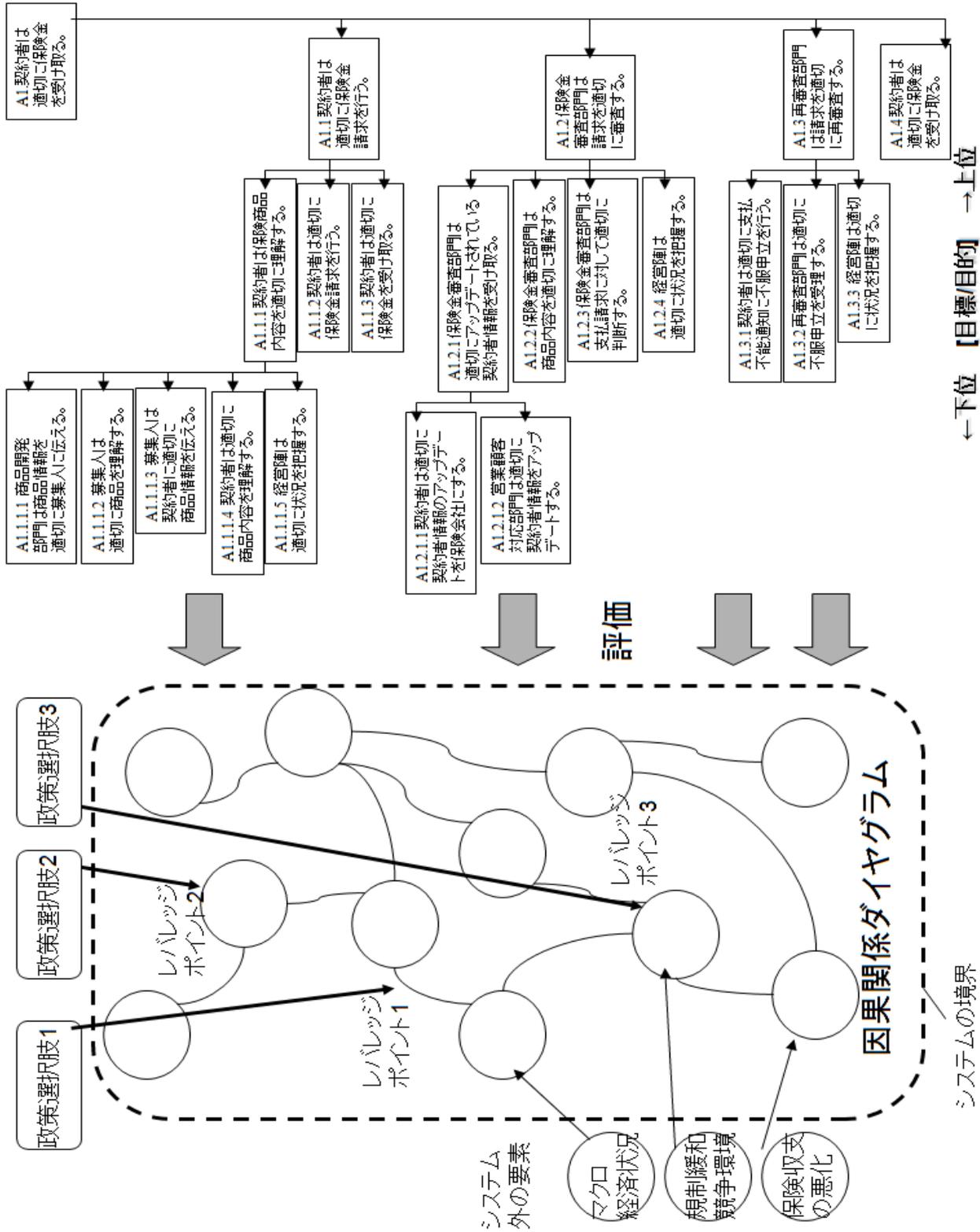


図 4.7 保険金不払い問題の目標/目的、レバレッジポイント及び政策選択枝の関係

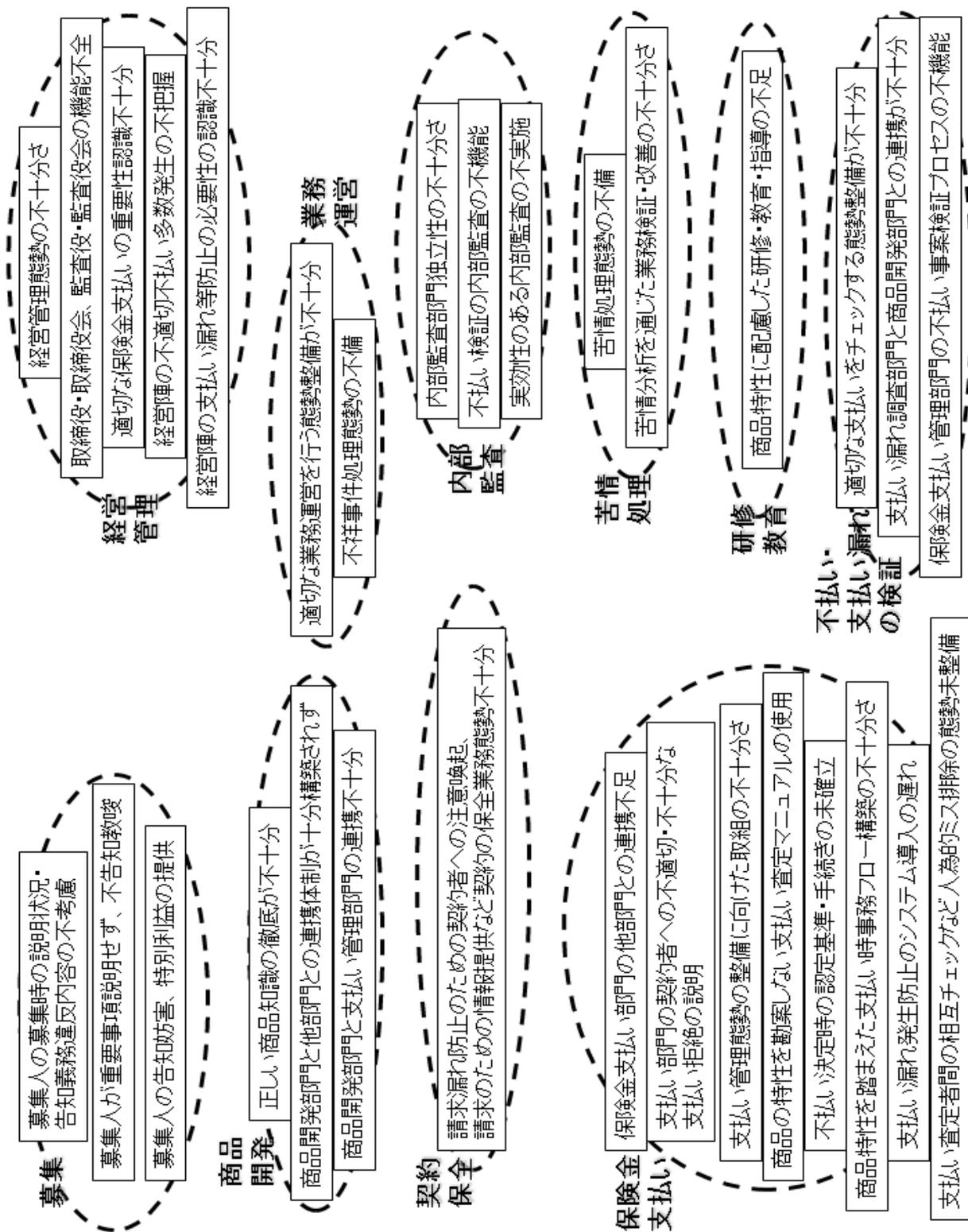


図 4.8 KJ 法による保険金不払い問題の要素の揭示と分類

った結果の特色は、次の3つである。

最初の特色は、業務態勢や事務フローの改善という観点から見た場合に、支払いの事務フロー改善や支払い管理態勢の立て直しなどの直接支払いに関係する要素は、不適切不払い・支払い漏れに対応する措置としては、二次的な重要性しかないということである。むしろ顧客への情報提供の増加、商品開発部門と他部門との連携など、表面的には迂遠と思われる要素が、不払い・支払い漏れ防止に決定的な重要性を持っている。このことは、保険会社の広義の保険金支払いシステムが、商品開発、募集、保全、支払い、支払い管理など極めて長い業務工程を含んだシステムであることを想起すれば、妥当な結論と考えられる。

第2の特色は、保険金不払い問題への対応は、むしろ保険会社の経営のガバナンスをいかに機能回復させるかという問題であることが改めて浮き彫りになったことである。保険金支払いの機械的なシステムや事務フローの小手先の改善ではなく、取締役会や監査役会の機能回復とガバナンス態勢の再構築こそが、保険金不払い問題への対応に当たって、決定的に高いレバレッジを有することが明らかになった。保険金不払い問題は、一部の役職員の悪意や事務粗漏の問題ではなく、保険会社の経営問題であり、企業統治の不全が生んだ問題であることが改めて浮き彫りになったといえる。

第3の特色は、保険金不払い問題の要因は広範で多岐に渡る複雑なものであることが、改めて認識されたことである。保険金不払い問題の因果関係ダイアグラムでは、5つのレバレッジポイントが特定され、これら5つのポイントともそれぞれ政策選択肢を割り当てていくことになった。公共政策分析では、政策分析者/設計者は政策選択肢を複数提案し、問題主体がそのうち1つを選択するモデルであることが多い。しかし、保険金不払い問題で導出された5つの政策選択肢はいずれも重複がなくすべてを一括して問題主体に提案することが可能であり、問題の早期解決のためには一括実施が望ましいと判断される。

6. 現実の政策と公共政策分析による政策選択肢の比較検証

この小節では、前小節で公共政策分析により提案された政策選択肢のパッケージが、保険金不適切・支払い漏れの問題に関連して、金融庁から保険会社に対して業務改善命令などにより、実際に指示された業務改善策の内容と比べて、どちらがより優れているかを検証する。

合理的政策決定モデルである公共政策分析から導出された「あるべき(TO-BE)政策パッケージ」と、2005年から2008年にかけて保険規制監督当局が講じた「現実(AS-IS)の政策パッケージ」を比較する。後者はいずれも「組織された無秩序」の政策決定モデルである、ごみ箱モデルと政策の窓モデルの双方から導出されている。そして実現すべき政策目標/目的はともに、保険金不払いをなくして契約者が適切に保険金を受け取れるようにすることである。その目標/目的にどちらの政策パッケージがどの程度、実効性があるのかをプー・セレクション(Pugh Selection)により検証する。

6.1 プー・セレクション(Pugh Selection)

プー・セレクション(Pugh Selection)は、米国の工学者スチュアート・プーにより開発された、モノづくりを中心とするエンジニアリングの評価手法である³³³。この手法を用いれば、車のクラクションの機能やデザインといった、必ずしも定量化にはなじまない選択肢の優劣を比較することが可能になる。

具体的な比較評価の手法としては、ある問題への解決案として複数の選択肢を並べ、そのうちのひとつを基準オプション(datum)とする。そして評価項目のそれぞれに照らして、各選択肢が基準オプションに比べて優れているか、同じか、劣っているかを判断する。これらの優劣を集計し、ネットの比較優位の合計ポイント数で選択肢そのものの優劣を判断する。

プー・セレクションでの比較検証については、企業通貨の研究など社会科学の分野での使用例も最近出てきている³³⁴。

6.2 保険金不払い問題の政策選択肢の比較検証

保険金不払い問題に対して実際に発動された政策選択肢は、金融庁が業務改善命令及び募集関連の監督指針改正により実施した次の5群の政策パッケージである。

① 生保の不適切不払い対応の政策パッケージ(2005年10月)³³⁵

- a. ガバナンスの改善・強化 (意思決定プロセスやガバナンスの抜本的改善の実現のための経営体制構築、総代会運営方法の抜本的改革、内部監査部門の抜本的改善・強化)
- b. 契約者保護 (保険金等の支払管理態勢の抜本的見直し、苦情対応・処理態勢及び不祥事件処理態勢の抜本的見直し・強化、顧客保護・顧客利益を損なう体制・規定の不備の総点検、保険募集態勢の抜本的見直し・刷新、保険金部・法務部の抜本的な管理・監督の強化)

② 損保の付随的保険金支払い漏れ対応の政策パッケージ(2005年11月)³³⁶

- a. 経営管理(ガバナンス)態勢の改善・強化 (適正な業務運営態勢の整備への経営陣関与、支払い漏れ点検・内部監査の実施と業務運営全般の是正)
- b. 顧客に対する説明態勢の見直し・整備 (顧客向け商品説明資料の見直し、保険金請求書の見直し)
- c. 商品開発態勢の見直し・整備 (支払い漏れが生じないよう商品開発部門と他部門の連携体制構築)

³³³ Pugh(1991)

³³⁴ 安岡寛道(2009), 『企業通貨(ポイント・電子マネー)を用いたビジネスに関するマネジメントと評価方法の研究』(慶應義塾大学院システムデザイン・マネジメント研究科後期博士課程未刊行博士論文), pp.140-172, pp. 222-231

³³⁵ 金融庁(2005b)

³³⁶ 金融庁(2005e)

- d. 支払管理態勢の検証・見直し(支払事務工程並びに支払い事務手続き・書式(システム、帳票類、マニュアル類)の検証と見直し、支払事務関係者の教育・研修)、支払い漏れについての顧客からの照会への迅速対応と検証体制整備)
- ③ 損保の第3分野不適切不払い対応の政策パッケージ(2007年3月)³³⁷
- a. 経営管理(ガバナンス)態勢の改善・強化(適正な業務運営態勢の整備に経営陣関与、実効性ある内部監査態勢構築)
 - b. 保険金支払管理態勢の改善・強化(公正・的確な審査体制・手続きの確立を含む第3分野商品の保険金支払管理態勢整備、規定・マニュアル類の見直し・改善、支払事務関係者の教育徹底、判明した不払いへの迅速・適切な顧客対応)
 - c. 契約者保護、契約者利便の改善・強化(適切な保険募集・顧客説明のための社員・代理店の管理態勢確立、事後検証の実効的態勢整備、苦情等の情報の透明化)
 - d. 法令等遵守態勢の改善・強化(法令遵守態勢の見直し・改善、法令遵守の企業風土醸成のための徹底的研修実施)
- ④ 生保の支払い漏れ・請求案内漏れ対応の政策パッケージ(2008年7月)³³⁸
- a. 経営管理(ガバナンス)態勢の改善・強化(保険金等支払管理態勢の整備に主体的・統一的に関与する態勢改善・強化)
 - b. 内部監査態勢の改善・強化(再発防止・実効性検証のための内部監査態勢の改善・強化)
 - c. 再発防止策等の見直し改善(再発防止策の実施と実効性の検証・見直し)
- ⑤ 募集関連の監督指針の改正の政策パッケージ(2006年2月～2007年7月)(第1章の表1.2参照)
- a. 契約概要、注意喚起情報の導入、広告審査態勢の充実促進(2006年2月)
 - b. 意向確認書面の導入、約款の平明化・簡素化(2007年2月)
 - c. 比較情報提供時の留意点明確化(2007年7月)

以上の5群に、前節の公共政策分析で導出された5つの政策選択肢を比較のための基準オプションとして並列する。

³³⁷ 金融庁(2007b)

³³⁸ 金融庁(2008b)

政策パッケージ	公共政策分析による導出	<p style="text-align: center;">D A T U M</p>	⑤ 募集関連監督指針改正	+	-	-	-	1	3	0	
			④ 生保支払い漏れ請求案内漏れ	-	S	-	S	0	2	1	
			③ 損保不適切不払い	-	S	+	S	1	1	1	
			② 損保支払い漏れ	+	S	S	S	1	0	3	
			① 生保不適切不払い	-	S	S	S	0	1	2	
			評価項目	<p>A1.1 契約者は適切に保険金請求を行う。 A1.1.1 契約者は保険商品内容を適切に理解する。 A1.1.2 契約者は適切に保険金請求を行う。 A1.1.3 契約者は適切に保険金を受けとる。</p> <p>A1.2 保険金審査部門は請求を適切に審査する。 A1.2.1 保険金審査部門は適切にアップデートされている契約者情報を受けとる。 A1.2.2 保険金審査部門は商品内容を適切に理解する。 A1.2.3 保険金審査部門は支払請求に対して適切に判断する。 A1.2.4 経営陣は適切に状況を把握する。</p> <p>A1.3 再審査部門は請求を適切に審査する。 A1.3.1 契約者は適切に支払不能通知に不服申立を行う。 A1.3.2 再審査部門は適切に不服申立を受理する。 A1.3.3 経営陣は適切に状況を把握する。</p> <p>A1.4 契約者は適切に保険金を受け取る。</p>	Σ of +	Σ of -	Σ of s				
					合計スコア						
					(+: DATUMより評価が優れている) (-: DATUMより評価が劣っている) (s: DATUMと評価が同じ)						

図 4.10 保険金不払い問題に対する政策パッケージのプー・セレクションによる比較

⑥ 公共政策分析による政策パッケージ(5.2.3 参照)

- a. 商品開発部門と他部門の商品の支払い条件、内容及び特性の情報に関する連携の強化
- b. 顧客へ提供する契約内容や支払い条件に関する情報量の増加
- c. 商品開発部門、研修教育部門、保全部門、支払い部門、支払い管理部門、苦情対応部門を有機的につなげ、チェックアンドバランスが働くようガバナンス態勢を改善
- d. 取締役・取締役会の統治機能を回復
- e. 監査役・監査委員会の機能回復と独立性強化

比較の評価項目としては、5.2.2 で展開した保険金不払い問題に関する新しい政策目標/目的のうち、第2層と第3層の項目を用いた。第2層と第3層の項目を用いた理由は、保険金支払いシステムの各機能まで項目内容が描写され、かつ各政策パッケージの一対比較が目視でできる程度に細分化されている一方、細か過ぎず、比較時の利便性を失っていないからである。

(図 4.10)が比較検証の結果である。政策パッケージの評価項目それぞれに対する優劣を、+(より優れている)を1点、-(より劣っている)を-1点、S(優劣はない)を0点として、総点をつけた場合、②の損保支払い漏れ(2005年11月)(+1点)、基準オプションとしての公共政策分析のパッケージ並びに③の損保不適切不払い(2007年3月)(0点)、①の生保不適切不払い(2005年10月)(-1点)、④の生保支払い漏れ・請求案内漏れ(2008年7月)及び⑤の募集関連監督指針改正(2006年2月～2007年7月)(-2点)の順になった。

6.3 比較検証の含意

6.2の比較検証の結果から導き出される含意は次の2点である。

ひとつは、公共政策分析により合理的政策決定過程を経て導出された政策パッケージの評価項目に対する評点が、相対的に高いことである。因果関係ダイアグラムを用いて導出された政策パッケージは、比較対象とした6つの政策パッケージで第2位の政策目標/目的の実現効果を持つことが明らかになった。したがって、保険規制監督当局は保険金不払い問題への対応の初期から、公共政策分析による政策選択肢の導出を試みていれば、現実実施された政策パッケージよりも、実効性のより高い政策を実施できた可能性がある。

他方、この比較検証では、業務改善命令を受けた後での保険会社側の対応は捨象されており、そのことによる検証の限界も指摘できる。例えば、評点が一番高かった②の損保支払い漏れの業務改善命令の事例では、実際の行政対応では、他社またぎ・自社またぎの支払い漏れのケースをまったく保険会社が把握していなかったことがその後判明し、業務改善命令の発出後2年近くも、損保の支払い漏れ調査は「泥沼化」することになった。損保支払い漏れに対応して発出された保険規制監督当局の政策パッケージは、政策目標/目的の実現に優れた対応性を示すものであったが、実際には金融庁及び損保会社各社とも政策パッケージ発出の時点では認識することができなかつた問題が大きくなり、「ごみ箱モデル」

としての政策決定過程をその後は余儀なくされた。

また④の生保支払い漏れ・請求案内漏れのケースでは、業務改善命令発出前に生保各社が自主的・自律的に講じた改善策は、業務改善命令の内容からは除かれている³³⁹。しかし、生保各社が講じた、年1回の契約内容の契約者へのお知らせの送付、保険金請求の「ワン・ストップ化」、特約の集約と簡素化³⁴⁰、苦情相談体制の強化などの自主的改善策は支払い漏れ・請求案内漏れの再発防止に大きな効果があったと考えられる。これらの自主的措置は金融庁の業務改善命令と一緒に、契約者に改善効果として認識されたと考えられる。

以上を総括すれば、業務改善命令の比較検証には保険会社の側の問題認識の程度・範囲や自主的な講じた改善措置なども勘案する必要があることになる。しかし本研究では、分析の単純化のために、保険規制監督当局が講じた政策パッケージのみを比較検証の対象とし、政策パッケージの2次的な効果である、保険会社側の問題意識の深まり並びに講じられた自主的措置の効果については、直接には分析の対象とはしていないことに留意する必要がある。

また、政策パッケージは複数を組み合わせることで、さらに優れたパフォーマンスを期待できる。例えば、6.2の政策パッケージの①から④のそれぞれに、⑤の募集関連の監督指針の改正の政策パッケージを加えてみる。すなわち、監督指針の改正を単独の政策パッケージとして打ち出すのではなく、生保・損保の不適切不払い・支払い漏れをめぐる業務改善命令による4つの政策パッケージの一部に取り込むのである。そして、①から④の政策パッケージのそれぞれに募集関連の⑤を組み合わせた、いわば「ハイブリッド型」の政策パッケージ(①'~④')を、ふたたびプー・セレクションにより比較検証してみる。基準オプションには6.2での比較と同様に、公共政策分析により導出された政策パッケージを用いる。評価項目も6.2と同一である。

募集関連の措置を組み込んだ「ハイブリッド型」の政策パッケージの比較検証の結果を(図4.11)に示す。この比較では、③'の損保不適切不払い(2007年3月)+募集関連監督指針改正(+2点)が首位となり、①'の生保不適切不払い(2005年10月)+募集関連監督指針改正(+1点)及び②'の損保支払い漏れ(2005年11月)+募集関連監督指針改正(+1点)がともに第2位、基準オプションとしての公共政策分析のパッケージ(0点)が第3位、④'の生保支払い漏れ・請求案内漏れ(2008年7月)+募集関連監督指針改正(-1点)の順になった。点数の分布も、前回の比較検証のレンジが+1点~-2点であったのに対し、今回の比較検証のレンジは+2点~-1点とパフォーマンスが向上した。

この政策パッケージの組み合わせによるパフォーマンスの向上については、金融庁が業務改善命令を発出する際に、契約概要、注意喚起情報や意向確認書面の導入など契約者へ

³³⁹金融庁(2008b)は、業務改善命令の対象となった生保10社はいずれも「保険金等の支払い漏れ等の発生原因分析に基づく再発防止策等が策定され、その実行に着手するなど一定の業務改善は認められたが」、再発防止策等の実効性の検証がまだ終わっていないなど、業務改善の効果が途上と認められるため業務改善命令が発出されたとしている。

³⁴⁰ 特約の簡素化と保険金不払いの再発防止に関する保険会社各社の自主的改善措置とその狙いについては例えば、千葉明「日本生命・竹森一人『1000万契約者に告ぐ! 「特約見直し」不払い撲滅への闘い』」プレジデント2008年12月29日号, pp.104-105.

政策パッケージ	評価項目	公共政策分析による導出	D A T U M							
		① 生保不適切不払い+募集関連監督指針改正	+	S	S	S	1	0	3	
		② 損保支払い漏れ+募集関連監督指針改正	+	S	S	S	1	0	3	
		③ 損保不適切不払い+募集関連監督指針改正	+	S	S	S	2	0	2	
		④ 生保支払い漏れ請求案内漏れ+募集関連監督指針改正	+	S	S	S	1	2	2	
合計スコア						Σ of +	Σ of -	Σ of s		
						(+: DATUMより評価が優れている)	(-: DATUMより評価が劣っている)	(s: DATUMと評価が同じ)		

図 4.11 「ハイブリッド型」政策パッケージのプー・セレクションによる比較

の情報提供量を増加する措置を講じるよう保険会社に求めていけば、より最適な政策パッケージに近づけていた可能性を示している。

契約概要、注意喚起情報や意向確認書面の導入など募集関連の監督指針の改正は、金融庁監督局内に設けられた有識者会議「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」で2005年4月から2006年6月にかけて議論された結果を実際の政策パッケージに立案したものである。この検討チームが保険募集及び保険の広告のあり方について議論を行ったのは、小泉政権下で2004及び2005年度の金融行政の指針として決定された「金融改革プログラム」の工程表(2005年3月29日公表)の中で、「公正な競争を促す比較広告の容認」及び「保険契約における適合性原則の遵守」の具体化がうたわれたことによる³⁴¹。すなわち、保険募集関連の新規施策は、金融規制監督当局が金融改革プログラムの策定により目指した日本を金融立国するという政策目標の下位目標であり、保険金不払い問題に対応した政策ではなかった。

しかし、保険金不払い問題が顕在化するにつれ、これら募集関連の施策は保険金不払い問題への対応の意義も次第に帯びるようになり、累次の監督指針の改正は旧大蔵省の行政指導を彷彿とさせる「通達行政への回帰」³⁴²であるとの批判さえも惹起した。政策パッケージの組み合わせが政策の実効性を高めることを踏まえ、さらに五月雨式の行政指導的政策の打ち出しという批判に対応するためには、保険金不払い問題の対応として募集関連の政策選択肢も包括的に打ち出したほうが、政策の実効性と受容度の観点から、より望ましかったと結論づけられるよう³⁴³。

7. 小括: 政策決定過程の現実と最適の政策パッケージ立案のための方法論

グレアム・アリソンの「決定の本質」に範をとった「アリソン型アプローチ」により、保険金不払い問題への行政対応について、マーチらの「ごみ箱モデル」、キングドンの「政策の窓」モデル、及びダンらの「公共政策分析モデル」の3つのモデルにより、様相の異なる政策決定過程の特色が明らかになった。

まず、保険金不払い問題における「ごみ箱モデル」では、保険規制監督当局及び保険会社双方の当初の問題認識の浅さと問題解決のために投入資源の小ささが、かえってさらに大きな問題の認識を遅らせ、結果として問題解決の過程を泥沼化させたことが明らかになった。そして過去用意されていたかも知れない問題の解決策は、非分化的アクセスにより、拡散した問題範囲のために、存在しても使用できず、意思決定過程の無秩序さに輪をかける結果となったのであった。

³⁴¹ 金融庁「金融改革プログラム『工程表』の公表について」(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/f-20050329-3/01.pdf>, 2010年4月7日アクセス)による。

³⁴² 松尾直彦(2009b: 23)

³⁴³ 保険金不払いの防止には、保険商品に関する情報公開が大事であり、第1章で分析したように、消費者が自ら保険商品を比較できるような広告の促進などの施策も効果があると考えられる。1995年の保険業法改正により、比較広告を許す規定(保険業法第300条1項6号)が盛り込まれたが、その後比較広告は法規定のあいまいさもあり低調だった。ここ数年、この法規定のあいまいさを減殺し、比較広告を出しやすくする政策努力が保険規制監督当局及び業界団体により続けられている。

そしてその「泥沼化」の過程にあっても、金融庁の厳格な行政処分が発出による保険金不払い問題の徹底した解決策、というこれまでにない政策が導出されたのは、集中的なメディア報道によって政策決定過程が極めて短期化されることになったという、いわば発破型の「政策の窓の開放」効果によるものだった。すなわち、大量の保険金不払い問題発覚は、リスク社会の現代における一般契約者多数の危機感を高め、それが大量かつ集中的なメディア報道の世論喚起効果により、爆発的に「問題の窓」を開けたのであった。保険規制監督当局である金融庁は、短期間のうちに開放された「政策の窓の開放」を全面的に受けとめ、政策事業家の中核としての役割を果たした。

しかし、金融庁が保険金不払い問題に対応するために打ち出した業務改善命令などの政策パッケージは、因果関係ダイアグラムの手法を使って導出される公共政策分析による最適な政策選択肢と比較して、プー・セレクションによる比較検証では、政策目標/目的に対する実効性の観点から最適なものとは言い難かった。しかしこの評価は、保険会社側の問題認識の程度や保険会社が講じる自主的な改善措置の政策目標/目的の達成効果を捨象している。また、金融庁が打ち出した政策パッケージは、本来は保険金不払い問題の解決を目指して立案されたのではない募集関連の政策パッケージと組み合わせることで、より最適な政策パッケージにできた可能性があったことが明らかになった³⁴⁴。

³⁴⁴ 保険募集人の資質向上は、保険金不払い発生の防止のために最も重要な課題のひとつであり、保険規制監督当局並びに保険業界も第1章で分析したように近年努力を行ってきた。募集人の短期大量離職者問題、いわゆるターン・オーバー問題の解消は不払い防止のためには急務と考えられる。不払い問題発覚後の業務改善の取組として、大手保険会社のいくつが募集人の報酬体系をこれまでの契約獲得件数に専ら依存したものから、契約メンテナンスや顧客への支払い案内など保全業務の処理件数ベースにやや軸足を移しつつある。また募集人問題については、日本の保険業界に独特な募集人の1社専属制の販売態勢だけではなく、数社の商品を消費者に比較してもらいながら販売する乗合代理店や、消費者に対するベストアドバイス義務や手数料開示義務を負う保険仲立人制度の一層の充実も検討されるべきと考えられる。

第5章: 検証: ステークホルダーが保険規制監督行政に望むもの

1 検証の目的と方法論

本論文では3つの作業仮説が提示されている(序章 1.2 参照)。

仮説 1: 保険金不適切不払い・支払い漏れの発覚を受けて金融庁が行った行政対応は、システムズ・アプローチであり、当事者間の事態に対する共通理解と改善へのコミットメントを生んだ。しかしそのアプローチは意図せざるものであった。

仮説 2: 金融庁の本問題への行政対応は、系統的かつ理論主導型のものでは必ずしもなかった。にもかかわらず、これまでに前例を見ない大規模な行政対応が可能となったのは、保険規制監督行政の指向を転換させる制度的枠組みが予め用意されていたこと、及び行政姿勢の転換を後押しするステークホルダーの支持があったことによる。

仮説 3: 保険金不適切不払い・支払い漏れの問題は、保険規制監督行政の指向を転換させる大きな触媒であり、その転換は金融規制監督当局者、保険業界関係者及び契約者のすべてに現在も支持されている。

仮説 1 については、第 1 章において保険金の不適切不払い・支払い漏れの問題について、保険規制監督当局である金融庁が意図せざるシステムズ・アプローチを問題への対応策としてとることになり、ひいては問題の当事者による共通理解とコミットメントを生んだことを、文献により確認した。

仮説 2 については、第 2 章及び第 3 章において、保険金不払い問題を契機に、日本の保険規制監督行政がコンプライアンス指向からコンバージェンス指向へと「ベター・レギュレーション」を旗印に制度的に転換する舞台が用意されていたことを明らかにした。そしてその転換は、「ごみ箱モデル」が適合するような組織化された無秩序の政策決定過程の中にあっても、爆発的メディア報道の触媒により「政策の窓」が保険金不払い問題について急速に開放されたことにより達成されたことが、第 4 章での文献の検討により示された。仮説 2 は、保険金不払い問題が保険規制監督行政当局の政策の転換をドラスティックに促進した政策決定過程を、史料およびマクロデータで明らかにすることで確認された。

本章では、これら 3 つの仮説のうち残る 1 つである仮説 3 について、保険金不払い問題の有力なステークホルダーである消費者、保険会社及び保険規制監督当局自身が、第 2 章及び第 3 章で分析した保険規制監督行政のコンプライアンス指向からコンバージェンス指向の転換を選好していることを実証する。

実証の方法論として、階層化意志決定化法(Analytic Hierarchy Process: AHP)を用いる。

1.1 階層化意思決定化法(Analytic Hierarchy Process)

階層化意思決定化法(Analytic Hierarchy Process: AHP)は、オペレーションズ・リサーチを専門とする応用数学者トーマス・サーティ(Thomas Saaty)らが 1970 年代から提唱している、集団の意思決定の可視化の手法である。

1.1.1 AHP による集団選好の意思決定分析

AHP は、意思決定の代替案が多数ある状況で活用され、分析対象の集団の選好をアンケート調査により集計し、行列式により代替案への当該集団の選好を定量化して示す方法である³⁴⁵。普段は感覚的に選択している複数の代替案の選好についての順位が、総合評価度という定量尺度で算出される³⁴⁶。定性的にしか把握されない複数の代替案の集団選好決定が、定量的に把握できるのが AHP の特色となっている。すなわち、AHP は「意思決定に当たり個人または集団の、不可避的な主観的で個人的選好を客観的に数値化するプロセスを提供する」³⁴⁷手法である。

AHP では、問題の要素を階層化し、上層の「目的」、中層の「基準」及び下層の「代替案」に構成する。そして選好の重み(ウェイト)を中層の「基準」につけていく。「基準」は多数あるので、ペアにした「基準」の一組ずつをアンケートで「一対比較(pair comparison)」により、集団のメンバーに選択させる。その際、一対比較による選好度を、多段階に刻んだ目盛りで記入させる。各メンバーの選好は、集団で平均された上で重みとして示される。さらに基準ごとに、下層の「代替案」の選好の重みを一対比較により算出する。最後に、「基準」に関する選好の重みと「代替案」に関する選好の重みを行列式により総合化し、総合評価値とする³⁴⁸。

1.1.2 経済金融問題の AHP 適用の先行研究

AHP を用いた分析事例は当初、公共交通の新設の代替案に関する調査や都市問題など、工学的視点に親和感のある問題に適用されることが多かった。

しかし最近では、安全保障や経済問題など、これまで AHP などの工学的手法が適用されることの少なかった問題領域でも、活用されるようになってきている。例えば、Saaty & Vargas (2006)は、米国経済の 2001 年の景気回復予測、金融危機の予測などについて、AHP をネットワーク理論の立場からさらに改訂した分析的ネットワークプロセス(Analytic Network Process: ANP)の手法で分析した事例を紹介している。

また日本においても、利根薫・真鍋龍太郎(1990)が株式投資の意思決定問題を、高萩信一郎・中島信之(2005)がバブル経済崩壊後の利用金融機関の選定問題を、それぞれ金融関係の事例に AHP を適用した研究として紹介している。

³⁴⁵ 利根薫・真鍋龍太郎(1990: 2-12)

³⁴⁶ 利根薫(1986: 25-29)

³⁴⁷ Saaty(2001: 305)

³⁴⁸ AHP の理論的枠組みと具体的適用方法の詳細については、例えば Saaty(2001: 305-330)、利根薫(1986: 33-46)または高萩栄一郎・中島信之(2005: 2-32)を見よ。

1.2 保険規制監督行政: AHP による階層化

本研究の主題である「保険規制監督行政の指向」は、AHP の階層化の手法により、次のように分解される。樹形図にしたものを(図 5.1)として掲げる。

- ① 政策選択の目的: 保険規制監督行政の目指すべき指向
- ② 選好の基準: a. 保険会社個社の財務健全性の担保、b. 保険会社個社の業務の適切性の担保、c. 保険会社関連での金融システム全体の動揺を阻止すること
- ③ 政策の代替案: イ. コンバージェンス指向の保険規制監督行政、ロ.コンプライアンス指向の保険規制監督行政、ハ. コンティンジェンシー指向の保険規制監督行政

この①から③の階層のうち、②の選好の基準は第 2 章の 2.1.3 で 3 つに整理した金融規制監督の意義(rationale)をそのまま使用した。その理由としては、金融規制監督行政のステークホルダーは、保険規制監督当局を含む金融規制監督当局に対して、自らが感じる金融規制監督の意義を忠実に体现した行政運営を求めるはずだと考えたからである。

また③の政策の代替案の選択肢は、第 2 章の 2.3 で 4 つに類型分けした金融規制監督行政の理念形のうち、コントロール指向以外の 3 つの類型とした。コントロール指向の類型については、第 3 章で分析したように、日本を含む主要先進国の保険規制監督行政のいずれもコントロール指向ではなく、また 1996 年までコントロール指向であった日本についても保険業法の改正や保険行政の枠組みの変化により、そこへの回帰はまずないものと考えられることから、ステークホルダーが想定する政策の代替案からは除外した³⁴⁹。

2 AHP による調査の具体的方法

保険規制監督行政のステークホルダーは行政の指向にどのような選好を持っているのか、AHP による調査を次のような方法で行った。

2.1 ステークホルダーの選定とアンケートの実施、属性の予備点検

保険規制監督行政の主要なステークホルダーを代表する集団として次の 3 つの調査群を選んだ。

- ① 過去・現在・未来の保険契約者である消費者
- ② 保険会社の役職員
- ③ 行政主体である金融規制監督当局職員

³⁴⁹ AHP の方法論として、回答者がどの選択肢も望まない、あるいはすべての選択肢を選好するなどの可能性は予め排除されており、すべての回答者がある基準から必ずひとつの選択肢を選好するという強い前提を置いている。他方、この AHP 分析における保険規制監督行政の類型の選択肢並びに基準の選択については、第 2 章で分析したように金融規制監督の意義から敷衍した 4 つの規制監督タイプを引用したものであり、かつ類型間の選好の移り変わりをここでの分析対象としていることから、どの選択肢も望まない、あるいは複数の選択肢を同時に選好するという可能性は極めて低いという作業前提を置いた上で本章における分析を行っている。

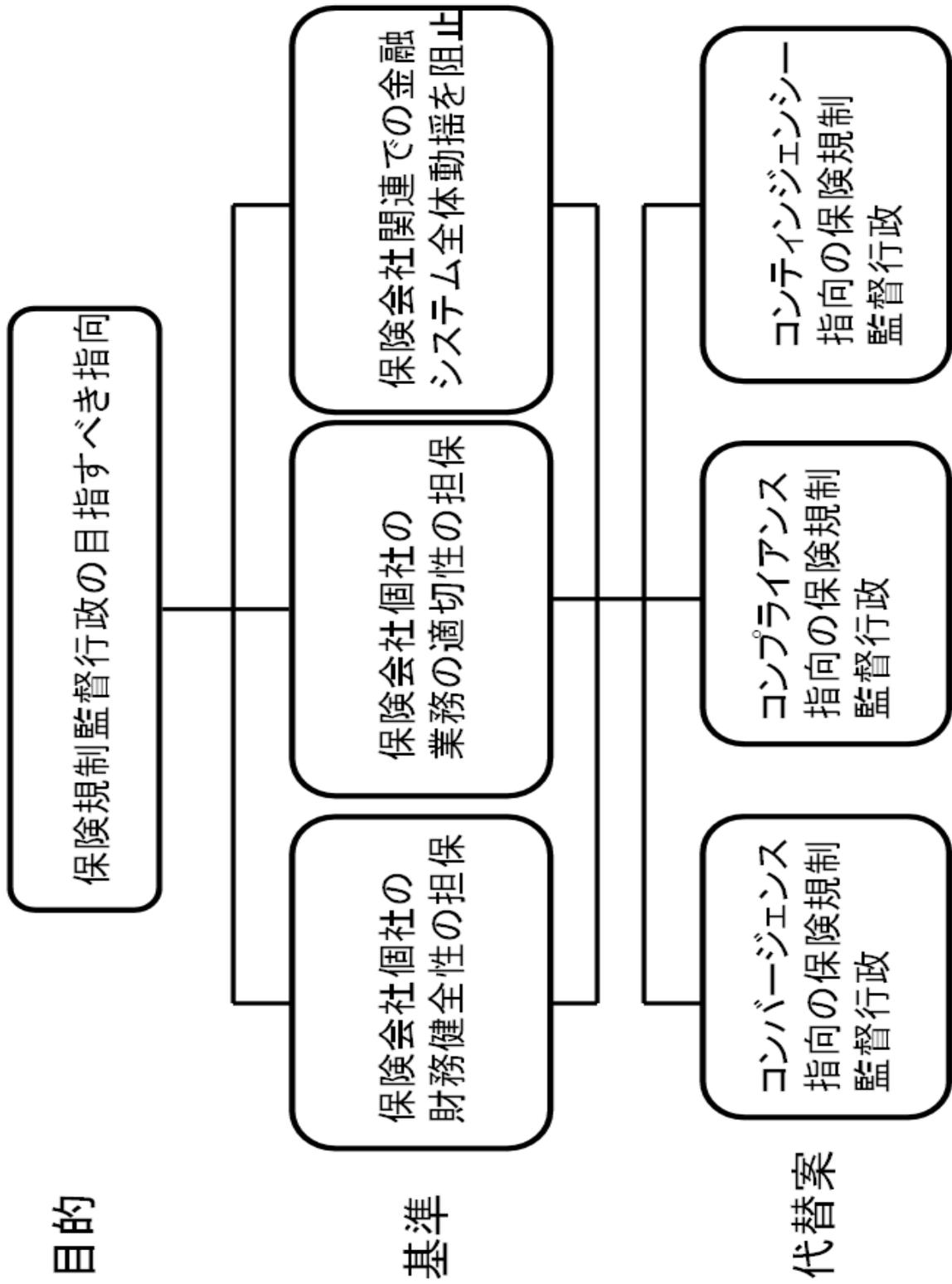


図 5.1 AHP による「保険規制監督行政の目指すべき指向」の階層化樹形図

AHPによるアンケートについては、調査対象の属性(性別、年齢、活動本拠地、職種及び職務)をまず回答させ、次に 4.1.2 の基準及び代替案のそれぞれについて一対比較により選好の重みを順次回答させた(調査票³⁵⁰は(別添 1)参照)³⁵¹。回答は任意とし、一部回答しない間があってもよいことにした。

2.2 消費者の群

まず①の消費者群については、日本の保険加入率は生命保険で全世帯の 8 割近くであることから、任意の生活者の集団を選定して差し支えないと考えた。そこで、首都圏にある大学 A の B キャンパスで AHP による無記名回答方式のアンケート調査を行った。調査者がキャンパス内でアンケート調査の趣旨を面接により説明し、調査表を手交して任意の協力を求め、記入を慫慂した。アンケートは 2010 年 2 月 10 日から 4 月 7 日まで 4 次にわたり実施され、回答者数は累計 104 人であった。

この調査の集計の結果判明した調査対象の属性を、(図 5.2)及び(図 5.3)として掲げる。調査表の Q.1 から Q.5 の属性集計の結果、本調査で予め考慮すべき偏りはみられなかった。

2.3 保険会社役職員の群

次に②の保険会社役職員の群については、調査者がアンケート調査対象者の勤務時間外に往訪し、アンケート調査の趣旨を面接により説明し、調査表を手交して任意の協力を求め、無記名回答方式でのアンケート記入を慫慂した。生保協会の協会長輪番会社のひとつである生保会社 C、及び同じく損保協会の協会長輪番会社のひとつである損保会社 D が回答者の太宗を占めた。アンケートは 2010 年 2 月 15 日から 4 月 8 日まで 4 次にわたり実施され、回答者数は累計 71 人であった。

この調査の集計の結果判明した調査対象の属性を、(図 5.4)及び(図 5.5)として掲げる。調査表の Q.1 から Q.5 の属性集計の結果、本調査で予め考慮すべき偏りはみられなかった。Q4.の職種についての回答からは、回答者全員が保険会社勤務を職種としていることが確認された。

2.4 金融規制監督当局職員の群

最後に③の金融規制監督当局の群については、本来であれば保険規制監督当局である金融庁の保険規制及び保険監督担当部局職員に限るべきではあるが、次の 2 つの理由から、保険規制監督担当の職員のみならず、金融規制監督当局の職員、すなわち金融庁本庁及び証券取引等監視委員会事務局本局において、金融規制及び監督を担当する職員を広く対象とした。

³⁵⁰ 調査票は、高萩栄一郎・中島信之(2005)などに例示されている、AHP の調査票として標準的と考えられる様式を踏襲している。またこの AHP で回答者に示された選択肢も、第 2 章で分析された保険規制監督行政の意義と類型分けから演繹的に導かれているものであり、調査票の質問の客観性並びに標準性は十分に担保されていると考えている。

³⁵¹ 英語での回答を希望する者に対しては、和文の調査表(別添 1)の英文翻訳を手交し、回答を求めた。

調査対象の属性: 消費者 (n=104) その1

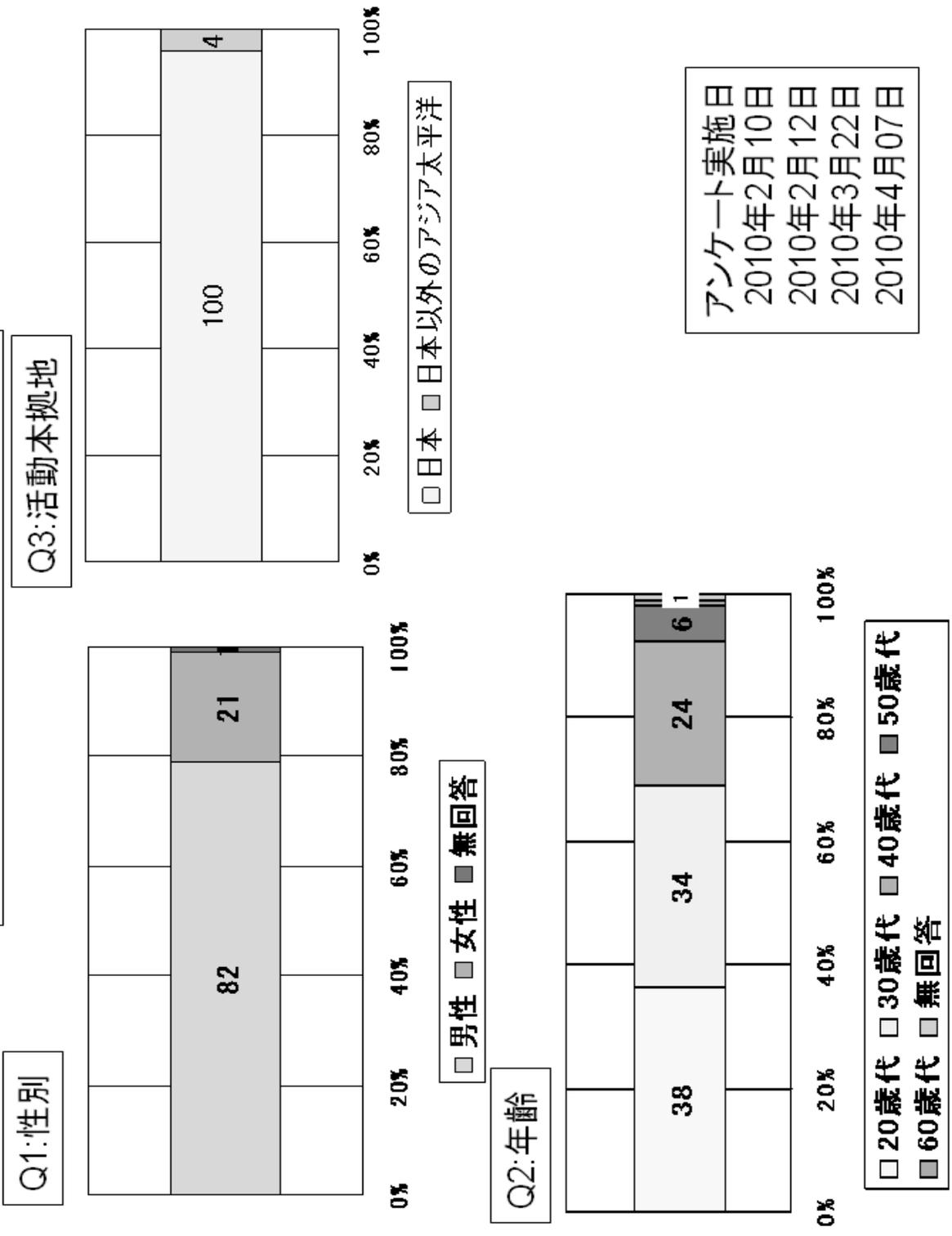
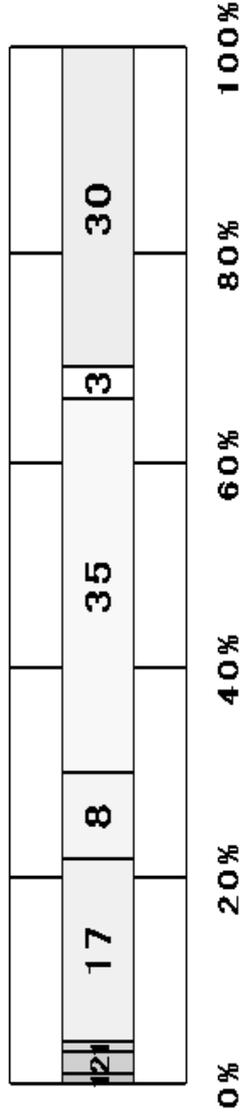


図 5.2 消費者群の属性(その 1)

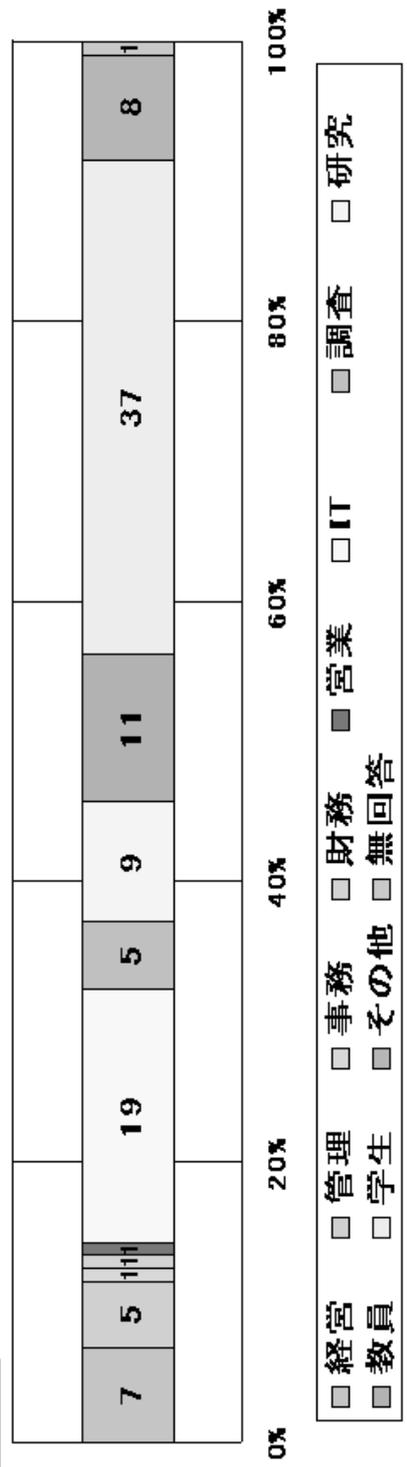
調査対象の属性: 消費者 (n=104) その2

Q4: 職種



- 銀行
- 証券
- 保険
- その他非製造業
- 製造業
- 学校
- 政府
- その他

Q5: 職務



- 経営
- 教員
- 管理
- 学生
- 事務
- その他
- 財務
- 無回答
- 営業
- IT
- 調査
- 研究

図 5.3 消費者群の属性(その2)

調査対象の属性: 保険会社役員 (n=71) その1

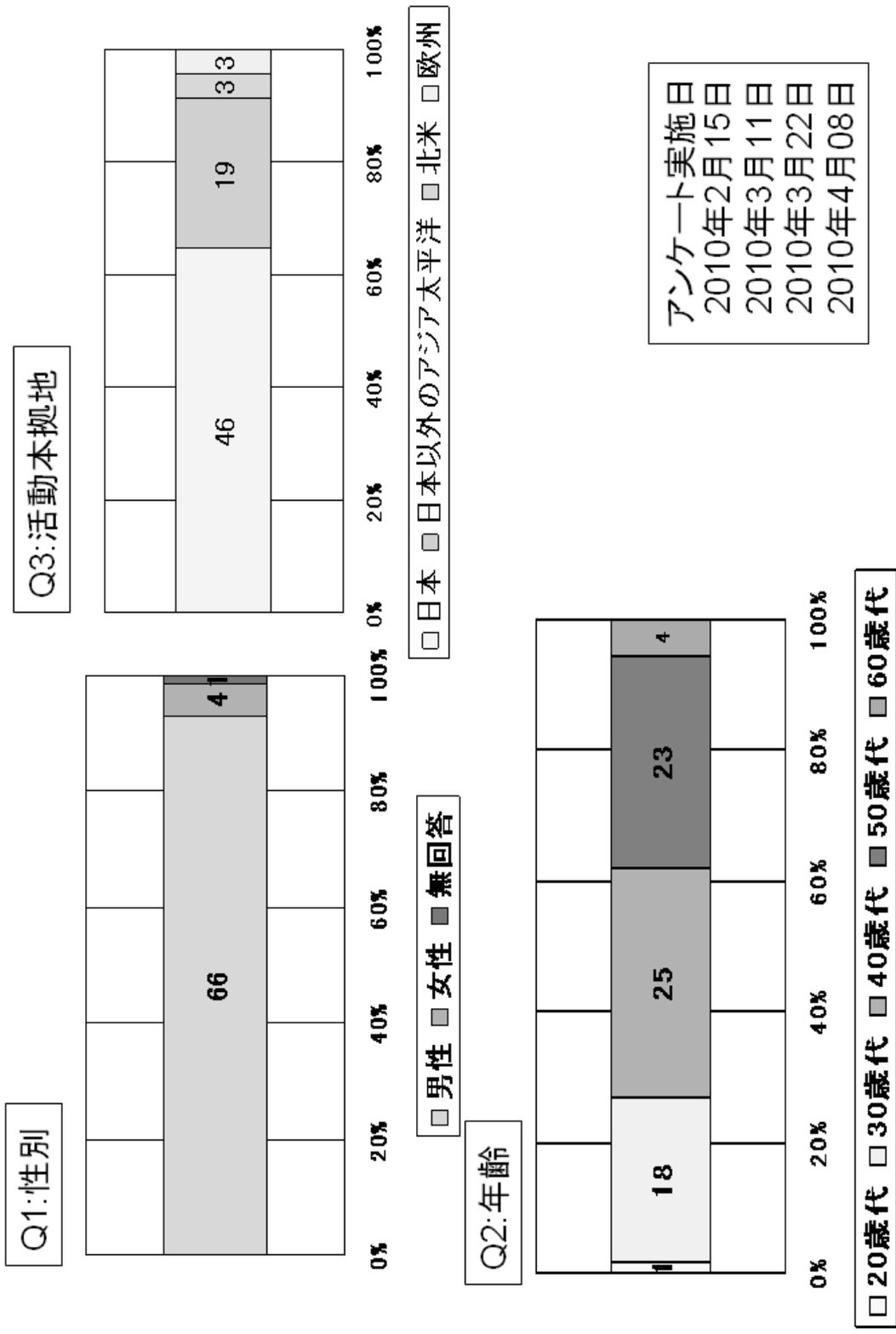
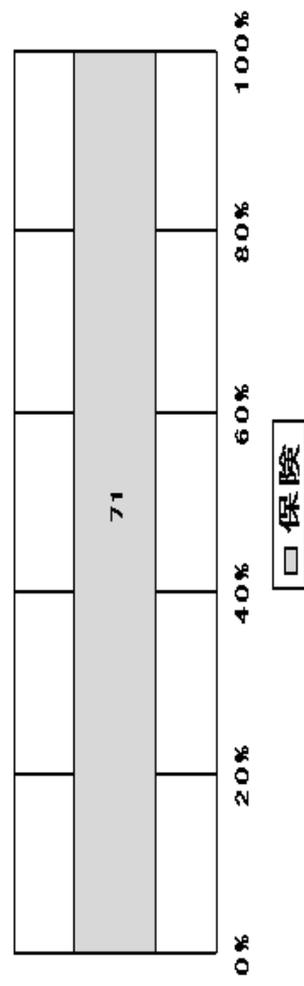


図 5.4 保険会社役員群の属性(その1)

調査対象の属性: 保険会社役職員 (n=71) その2

Q4:職種



Q5:職務

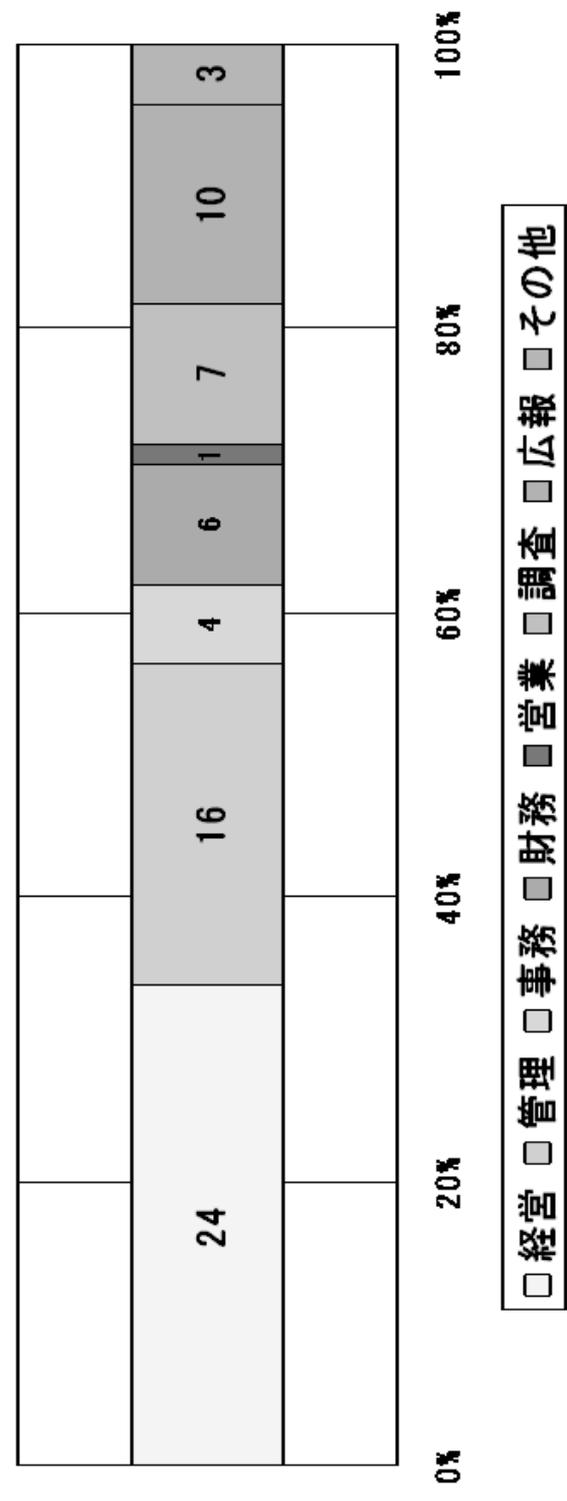


図 5.5 保険会社役職員群の属性(その2)

そのひとつの理由は、保険部局の職員数が少なく、当該部局職員に調査対象を絞った場合にデータ数が少なくなり過ぎ、結果に個別調査対象者の特異な選好による歪みが発生するおそれが増加するからである。またもうひとつの理由は、金融庁及び証券取引等監視委員会では、ほぼ2年に一度のペースで当該部局と当該部局以外の職員が頻繁に異動を繰り返しており、保険規制監督担当者とそれ以外の者の金融規制監督に関する意識のずれは通常想定しがたいからである。

この群に対しても、調査者が対象者の勤務時間外に往訪し、アンケート調査の趣旨を面接により説明し、調査表を手交して任意の協力を求め、記入を慫慂した。アンケートは2010年2月12日から4月23日まで4次にわたり無記名回答方式で実施され、回答者数は累計71人であった。

この調査の集計の結果判明した調査対象の属性を、(図5.6)及び(図5.7)として掲げる。調査表のQ.1からQ.5の属性集計の結果、本調査で予め考慮すべき偏りはみられなかった。なおQ.4の職種についての回答からは、回答者全員が政府職員を職種としていることが確認された。

3 AHPによる検証結果

回収された246の調査表のうち一部欠損のあるデータ数は7で、AHPにおけるデータの欠損値の補正方法のひとつである「ハーカーの方法」³⁵²ですべて補正した。

AHPの総合的評価値の計算には、高萩栄一郎・中島信之(2005)が公開したAHPの計算ソフト³⁵³を利用した。具体的な手順としては、調査表の個表における保険規制監督行政の選好の基準間の選好の重み、及びそれぞれの基準における代替案の選好の重みについて、一対比較の値を群全体のデータを集計して算術平均³⁵⁴した。そして、3つの基準と3つの代替案ごとに計算された重みを行列式に代入して、AHPの総合的評価値を得た。

算出された「望ましい保険規制監督行政の指向」のAHP総合評価値の計表を(表5.1)に示す。

3.1 消費者の群のAHP総合評価値

消費者の群の代替案の選好に関するAHP総合評価値は、①コンティンジェンシー指向(0.3661)、②コンバージェンス指向(0.3285)、③コンプライアンス指向(0.3054)の順になり、保険規制監督行政の指向として、コンティンジェンシー指向を最も選好していることが明らかになった(図5.8参照)。

消費者は保険規制監督行政の目指すべき指向として、まずは金融危機発生時の「火消し役」を期待し、さらに平時では保険会社に達成すべき目標を事前に示し、その目標へ自主

³⁵² ハーカーの方法の詳細については例えば、高萩栄一郎・中島信之(2005: 115-120)を見よ。

³⁵³ オーム社ホームページ(<http://www.ohmusha.co.jp>)の「書籍連動/ダウンロードサービス」の「Excelで学ぶAHP入門」のページからダウンロードした(2010年2月9日アクセス)。

³⁵⁴ 高萩栄一郎・中島信之(2005: 155)は、求められた個表の重みの集計について、幾何平均ではなく、算術平均をとる方法をとっており、ここではその方法にしたがった。

調査対象の属性: 金融規制監督当局職員 (n=71) その1

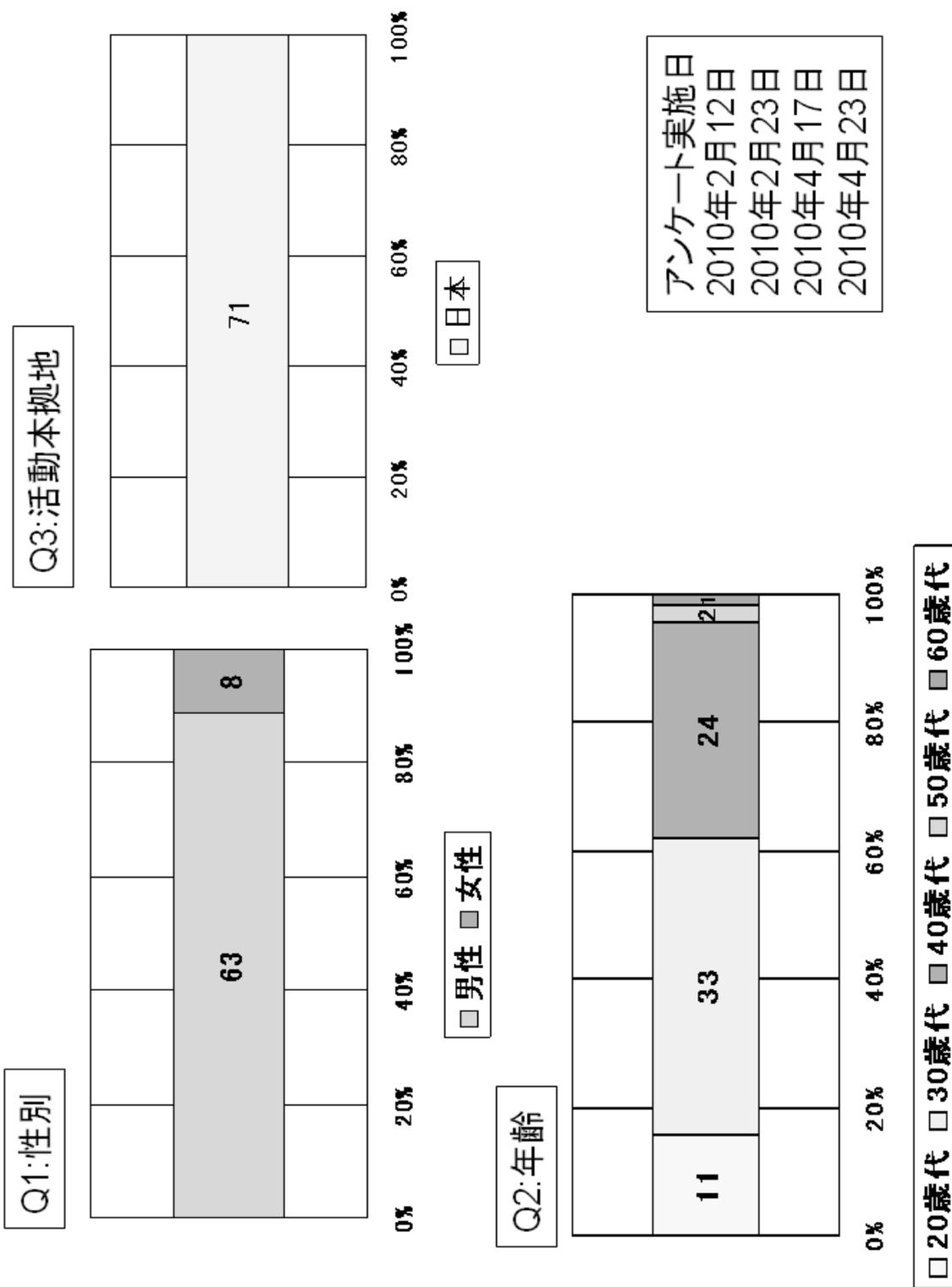
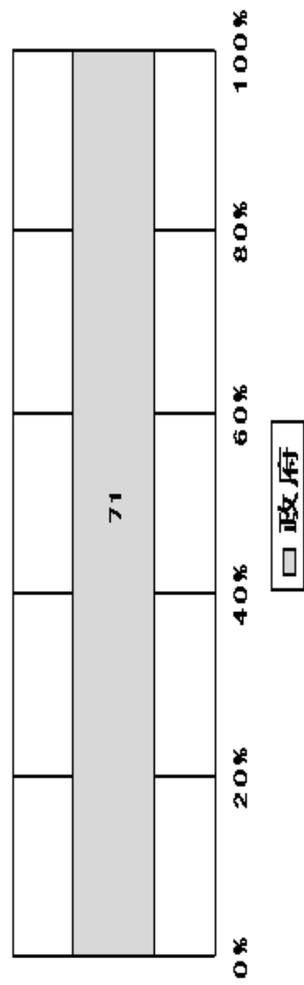


図 5.6 金融規制監督当局職員群の属性(その 1)

調査対象の属性: 金融規制監督当局職員 (n=71) その2

Q4:職種



Q5:職務

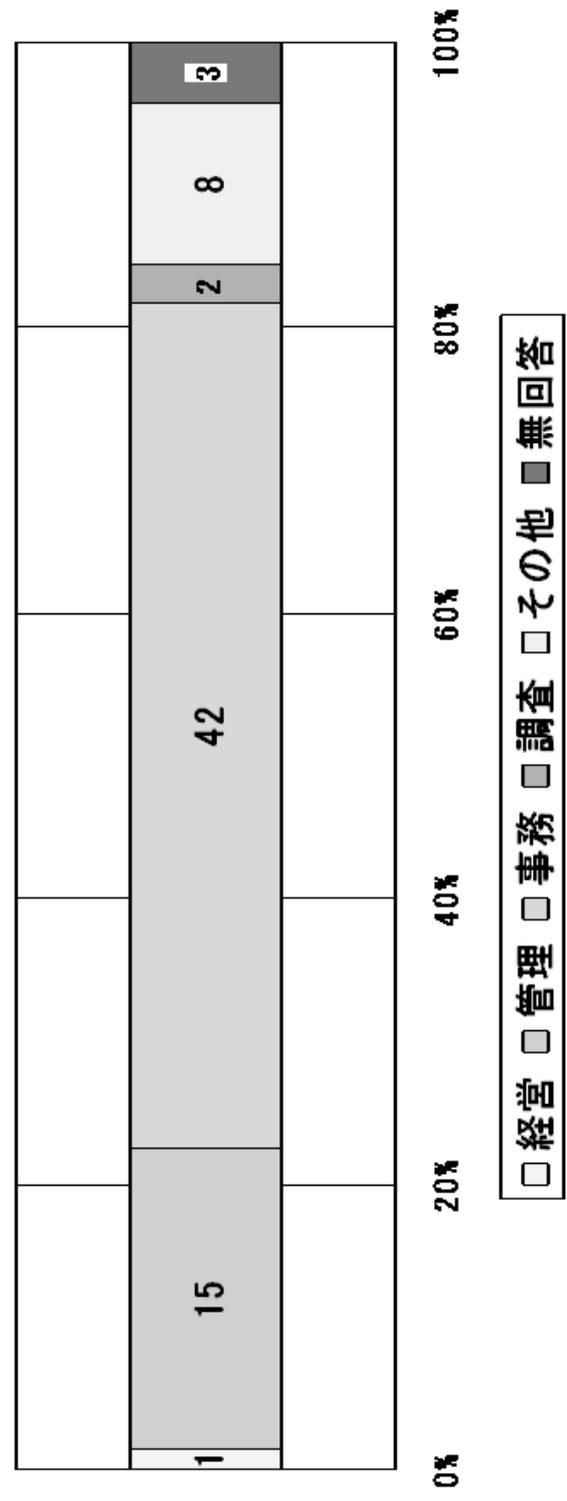


図 5.7 金融規制監督当局職員群の属性(その 2)

表 5.1 AHP による総合評価値(消費者、保険会社職員、金融規制監督当局職員)

消費者 (n=104)		AHPによる総合評価値			
	財務健全性の担保	業務の適切性の担保	システミック・リスクの防止	総合評価値	
コンバージェンス指向	0.1122	0.0977	0.1187	0.3285	
コンプライアンス指向	0.0989	0.0865	0.1200	0.3054	
コンティンジェンシー指向	0.1131	0.0834	0.1696	0.3661	

C.値: 基準間比較=0.1244, 代替案間比較の「財務健全性」=0.1682, 同「業務の適切性」=0.1414, 同「システミック・リスクの防止」=0.1156

保険会社役員 (n=71)		AHPによる総合評価値			
	財務健全性の担保	業務の適切性の担保	システミック・リスクの防止	総合評価値	
コンバージェンス指向	0.1842	0.1105	0.1102	0.4049	
コンプライアンス指向	0.0929	0.0858	0.0741	0.2528	
コンティンジェンシー指向	0.1227	0.0628	0.1501	0.3355	

C.値: 基準間比較=0.0882, 代替案間比較の「財務健全性」=0.1011, 同「業務の適切性」=0.0677, 同「システミック・リスクの防止」=0.0870

金融規制監督当局職員 (n=71)		AHPによる総合評価値			
	財務健全性の担保	業務の適切性の担保	システミック・リスクの防止	総合評価値	
コンバージェンス指向	0.1473	0.0949	0.0922	0.3344	
コンプライアンス指向	0.1343	0.1170	0.0675	0.3189	
コンティンジェンシー指向	0.1567	0.0678	0.1222	0.3467	

C.値: 基準間比較=0.0832, 代替案間比較の「財務健全性」=0.0895, 同「業務の適切性」=0.1114, 同「システミック・リスクの防止」=0.0704

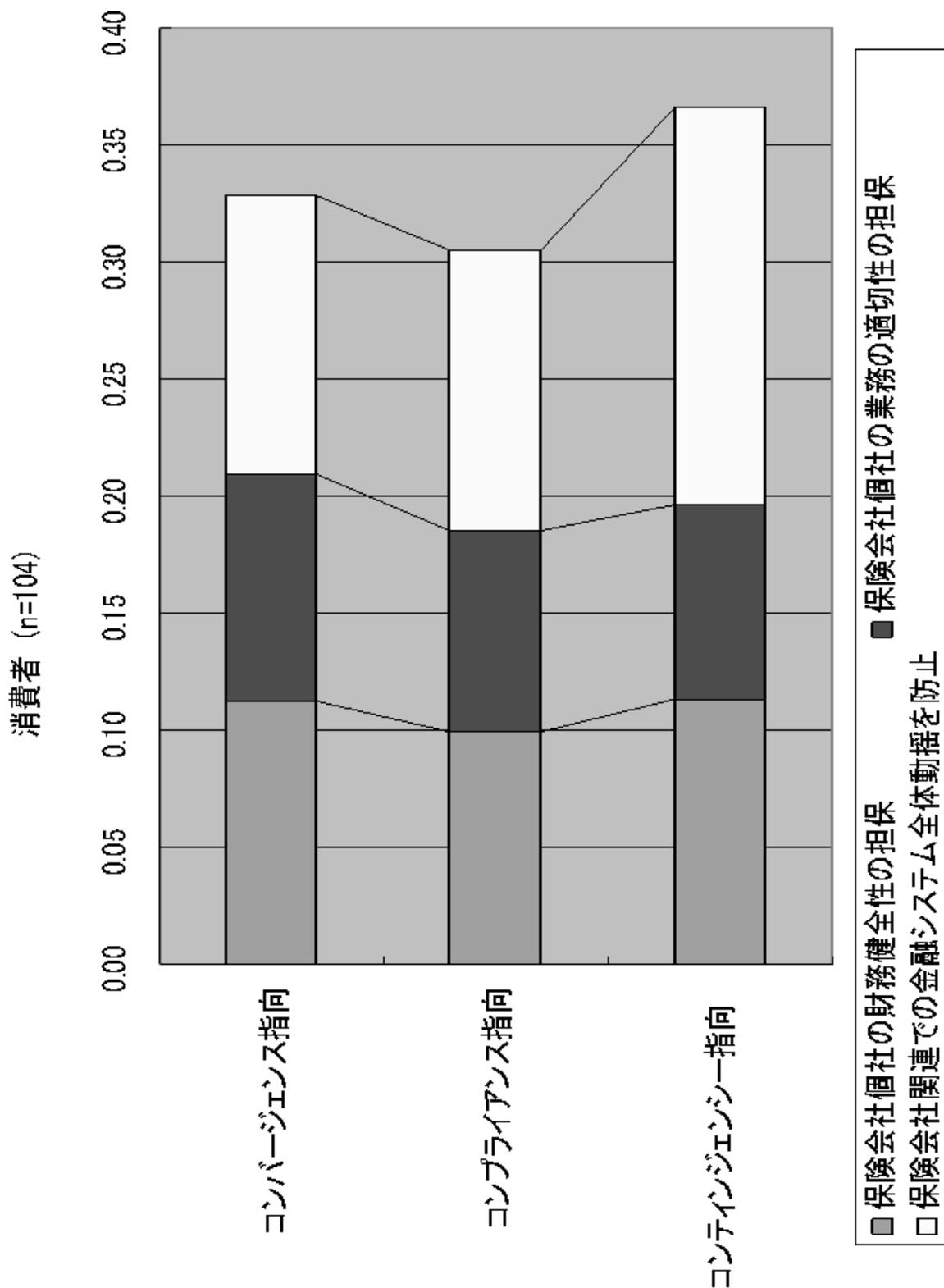


図 5.8 AHP の総合評価値: 消費者群

的な集束的到達を説得する「予防行政」を期待していると考えられる³⁵⁵。さらに、保険金不払い問題により、保険会社のコンプライアンスのあり方が大きく注目されたにも関わらず、消費者群においてコンプライアンス指向が最も選好が低かったことは注目に値する。

それぞれの代替案中の選好基準の重みについては、第1位のコンティンジェンシー指向では、システムック・リスクの防止が0.1696と群を抜いて高かった一方、第2位のコンバージェンス指向では、財務健全性の担保、業務適切性の担保及びシステムック・リスクの3つの基準がそれぞれ0.1122, 0.0977, 0.1187とほぼ同じ重みとなったことが注目される。

また矛盾なく整合的な一対比較を行った度合いを示す整合度値(Consistency Index: C.I 値³⁵⁶)は、回答の整合性が信頼される経験的な基準とされる0.15以下を概ね下回っていたが、代替案間比較の「財務健全性」の重み計算ではC.I値が0.1682と0.15をわずかに上回った。さらに消費者群のC.I値は総じて他の群よりも高く、金融規制監督の専門用語を多用した調査表を使ったために、回答者による調査内容への理解が必ずしも充分には得られなかった可能性がある。

3.2 保険会社役職員の群の AHP 総合評価値

保険会社役職員の群の代替案の選好に関する AHP 総合評価値は、①コンバージェンス指向(0.4049)、②コンティンジェンシー指向(0.3355)、③コンプライアンス指向(0.2528)の順になり、保険規制監督行政の指向として、コンバージェンス指向を最も選好していることが明らかになった(図 5.9 参照)。

保険会社の保険規制監督行政の指向への期待としては、事後摘発形のコンプライアンス指向ではなく、金融庁の「ベター・レギュレーション」が提示したコンバージェンス指向が最も選好されたことになる。

それぞれの代替案中の選好基準の重みについては、第1位のコンバージェンス指向では、保険会社個社の財務健全性が0.1842と群を抜いて高かった。また、第2位のコンティンジェンシー指向では、システムック・リスクの防止が0.1571と最も高く、金融庁に事前に示してもらいたい事前集束目標は、ソルベンシー・マージン基準やリスク性資産の保有比率など保険会社の財務健全性を示す諸基準であると推察される。

またC.I値はいずれも0.10以下と、回答の整合性が信頼される経験的な基準とされる0.15以下を大きく下回っていた。

³⁵⁵ 本研究では保険規制監督行政の類型をお互いに混合しない純粋型のもと前提して分析を進めたが、実際は Hood et al.(2004)が政府の行政活動の監視機能の4タイプの分析について論じたように、2つ以上の類型が混合する、いわゆるハイブリッド型が存在すると考えられる。保険規制監督行政の類型のハイブリッド型として典型的に想定されるのは、この消費者群の選好のように、平時のコンバージェンス指向と有事のコンティンジェンシー指向の組み合わせであるとされる。このようなハイブリッド型への選好が行政活動の指向を混乱させないようにするためには、保険規制監督システムのサブシステムである「平時の保険規制監督サブシステム」と「有事の保険規制監督サブシステム」がどのような機能の切り替えのシステム要件により、円滑に切り替えられるのかに依存すると想定される。

³⁵⁶ 整合度値(C.I 値)=(固有値-項目数)/(項目数-1)。C.I 値 \leq 0.10~0.15ならば、一対比較は整合的だとされる(高萩栄一郎・中島信之(2005: 30))。

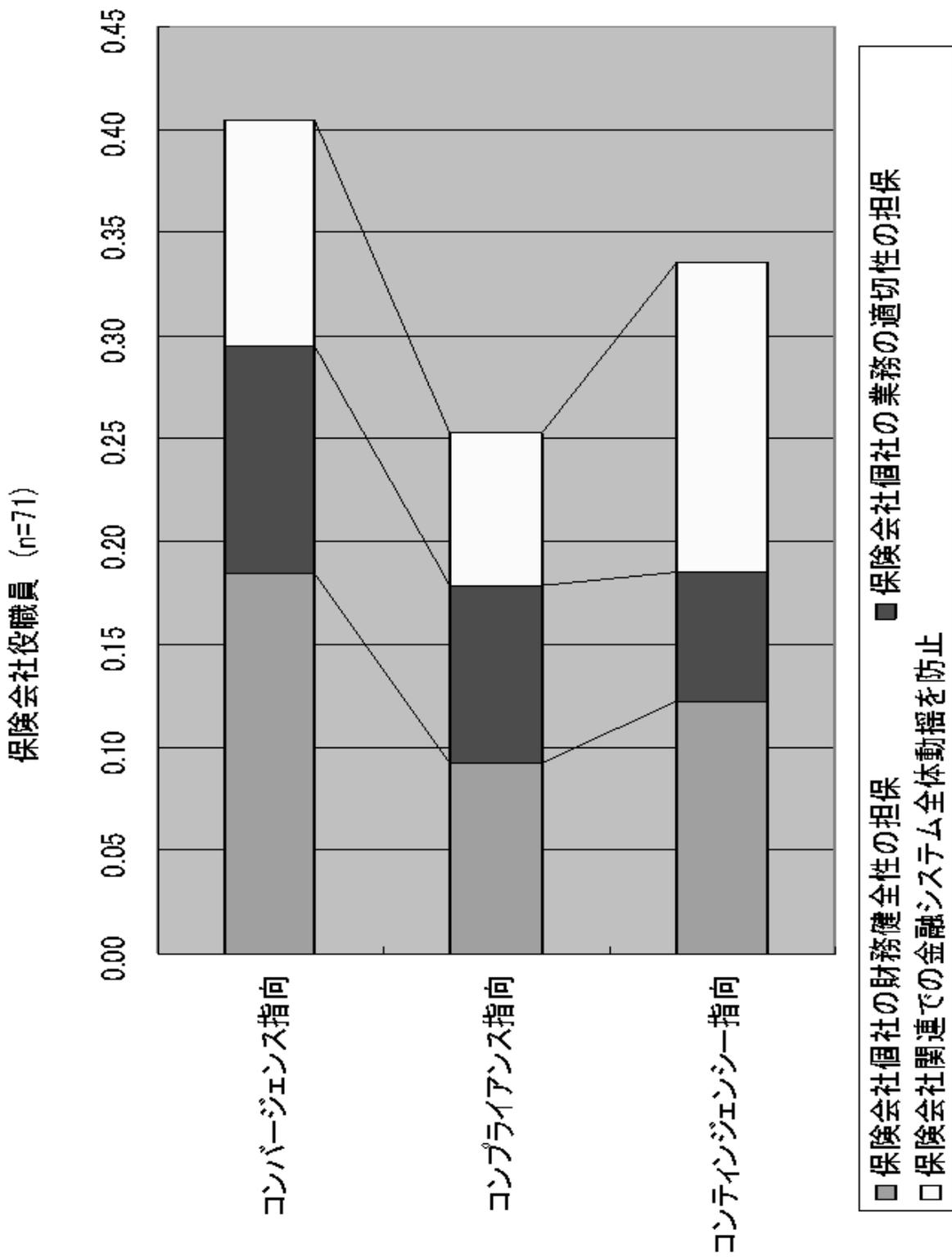


図 5.9 AHP の総合評価値: 保険会社役員群

3.3 金融規制当局職員の群の AHP 総合評価値

金融規制監督当局職員の群の代替案の選好に関する AHP 総合評価値は、①コンティンジェンシー指向(0.3467)、②コンバージェンス指向 (0.3344)、③コンプライアンス指向(0.3189)の順になり、保険規制監督行政の指向として、コンティンジェンシー指向を最も選好していることが明らかになった(図 5.10 参照)。

また、コンプライアンス指向については最も選好が低く、金融規制監督当局として金融規制監督行政の局面シフトを当局職員自ら意識していることがうかがえる。他方で消費者群の選好と同様に、危機管理の要素の強いコンティンジェンシー指向が最も選好度が高い。この要因としては、2007 年秋に発生したグローバルな金融危機の収束が完全には見えない中で、金融規制監督当局職員としてかなりの程度、危機管理の大切さが意識されているからと推測される。いずれにせよ、コンバージェンス指向、コンプライアンス指向、及びコンティンジェンシー指向の 3 つの代替案の総合評価値は、ともに 0.30~0.35 のレンジに収まって拮抗しており、金融規制監督当局職員の選好シフトはいまだ過渡期にある可能性がある。

それぞれの代替案中の選好基準の重みについては、第 1 位のコンティンジェンシー指向では、保険会社個社の財務健全性が 0.1567、システムック・リスクの防止が 0.1222 と、財務健全性の重みがより大きくなっている。この重みの対比は、保険会社の役職員群については、個社の財務健全性が 0.1227、システムック・リスクの防止が 0.1573 と逆になっている。すなわち、コンティンジェンシー指向といっても、金融規制監督当局職員の群は保険会社の財務健全性を危機の発生の前に確保しておくという「予防行政」に比重があるのに対し、保険会社役職員の群では、システムック・リスクの防止という事後の対応策の発動に比重が置かれている点が注目される。

また、第 3 位のコンプライアンス指向においては、保険会社個社の業務の適切性担保が 0.1170 と、消費者群や保険会社職員群と比べて相対的に高く、保険会社個社の個別業務における法令遵守をコンプライアンス指向の主軸に置いていることが推察される。

また C.I 値はいずれも 0.11 以下と、回答の整合性が信頼される経験的な基準とされる 0.15 以下を大きく下回っていた。

4 AHP による調査結果の含意

日本の保険規制監督行政のコンプライアンス指向からコンバージェンス指向への転換については、保険金不払い問題のステークホルダー 3 群(消費者、保険会社職員、金融規制監督当局職員)に対する AHP による総合評価値による検証で、次のような結果が示された。

- ① コンプライアンス指向の保険規制監督行政は、調査対象集団 3 群のいずれもが最下位の選好にした。
- ② コンバージェンス指向の保険規制監督行政については、保険会社職員群は第 1 位の選

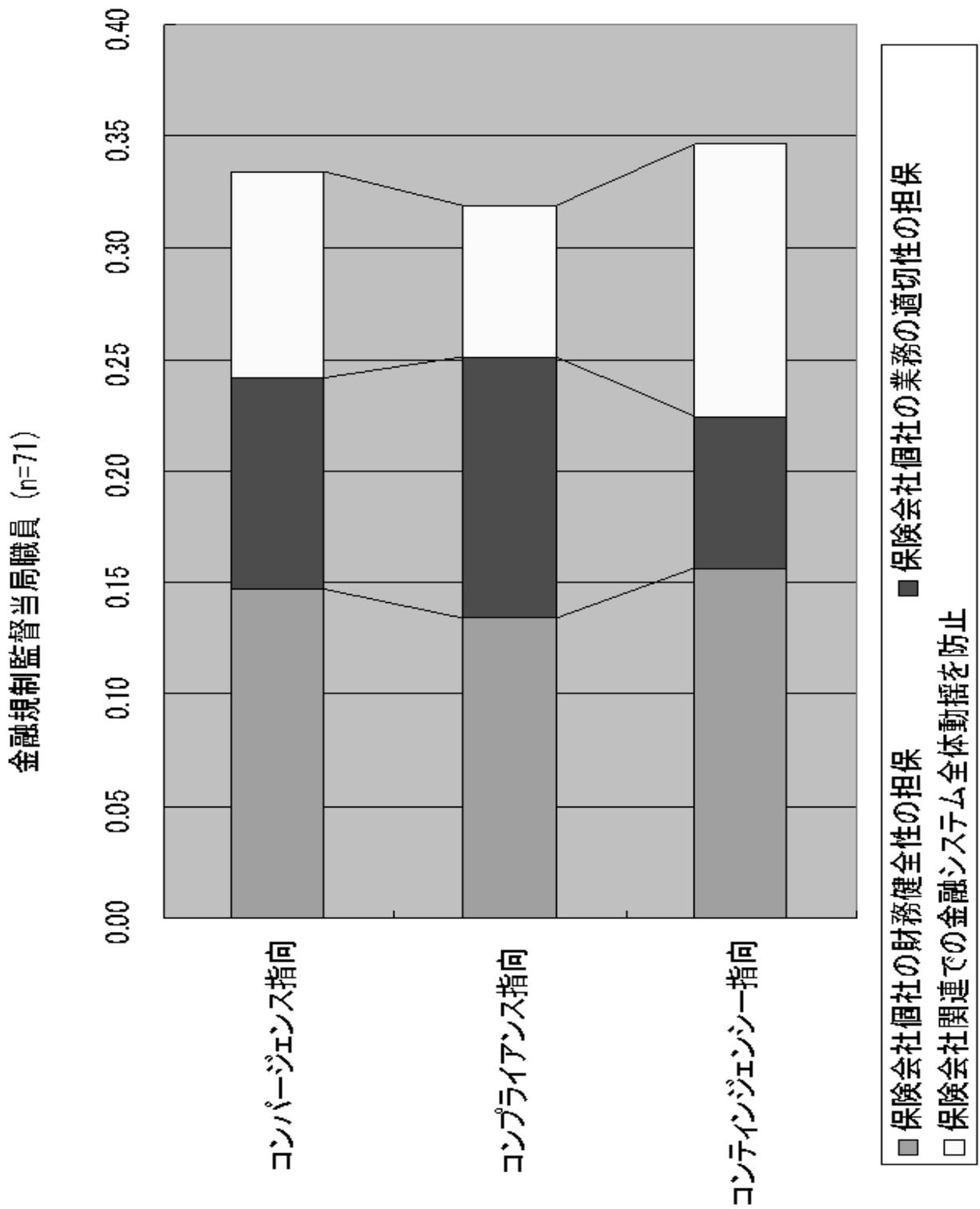


図 5.10 AHP の総合評価値：金融規制監督当局職員群

好を示したものの、消費者群と金融規制監督当局職員群はコンティンジェンシー指向を第1位の選好にした。

以上をまとめれば、保険規制監督行政が保険金不払い問題の収束を契機に、コンプライアンス指向を脱却したことについては完全に仮説3が支持されたと考えられる。他方、コンバージェンス指向へのシフトについては、保険業界の支持は得ているものの、消費者にと金融規制監督当局については完全ではなく、仮説3は部分的にのみ、支持されたことが示された。

消費者群と金融規制監督当局職員群でコンティンジェンシー指向が最も選好された理由は、必ずしも本研究の調査方法からは明らかではないが、2008年秋からのグローバルな国際金融危機の余韻がまだ覚めやらぬ時期の調査で、2008年秋の米保険大手AIGの破綻など保険会社の破綻リスクに対する警戒がまだ解けておらず、そのことがAHP調査に反映した可能性があり、追跡調査を実施して今後も選好の変化の可能性を見極める必要があると考えられる。

5 小括: コンバージェンス指向へのシフトの支持

本章では、複数の選択肢に関する定性的な選好を、階層化と一対比較を用いて定量的に示すAHPの手法を用いて、消費者、保険会社及び金融規制監督当局という、3つの保険金不払い問題のステークホルダーによる保険規制監督行政の指向への支持を検証した。

その結果、保険金不払い問題への対応期に金融庁がとったコンプライアンス指向への選好はいずれの群でも最も弱く、また2008年から金融庁がシフトしたコンバージェンス指向については、保険会社については3選択肢中第1位、消費者と金融規制監督当局については第2位の支持を得た。すなわち、保険規制監督行政のコンプライアンス指向からコンバージェンス型へのシフトは、保険金不払い問題のステークホルダーから、概ね支持されていることが検証された。

(別添 1) 調査表(個表)の様式

- ・ 回答する・しないはまったくの自由です。回答しない間があってもかまいません。
- ・ 回答いただいた結果は、個人が特定されないように集計された上で、本件の調査・研究のみに使用します。他に流用することはいたしません。
- ・ 3 分間程度で記入作業は終わりますので、ぜひご協力いただければ幸いです。

保険監督行政の望ましい手法に関するアンケート

Q1～5: あてはまる回答に○をつけてください。

Q1. 性別 男性 [] 女性 []

Q2. 年齢 10代 [] 20代 [] 30代 [] 40代 []
50代 [] 60代 [] 70歳以上 []

Q3. 活動本拠地 日本 [] 日本以外のアジア太平洋 [] 北米 []
南米 [] 欧州 [] 中東 [] アフリカ []

Q4. 職種

金融 [] (うち、銀行 [] 証券 [] 保険 [] その他金融 [])
その他非製造業 [] 製造業 [] 学校 [] 政府 []
その他 [(ご記入ください)→]

Q5. 職務 経営 [] 管理 [] 事務 [] 財務 [] 営業 []
接客 [] IT [] 調査 [] 研究 [] 広報 []
教員 [] 学生 []
その他 [(ご記入ください)→]

Q6～7: 一対比較でのご質問

一対比較は、複数の選択肢をふたつずつすべてペアにして、どちらをどれくらい重視するか回答する方法です。

(一対比較の回答例)

買いたいお菓子を選ぶ基準が、①値段、②味、③ブランドの 3 つだとします。次ページの図のようにそれぞれの基準をペアにして比較します。

例えば、①値段と②味を比較して①の値段を「少し重要」と考えるときは、次ページの図のように「左の項目が少し重要」の欄に○をつけます。同じように、他の行にもそれぞれ 1 か所ずつ○をつけていきます。

⇒このウラに続きがあります。

Q7. 行政当局が保険会社を監督する手法については大別して、以下の3種類のやり方があります。

A. コンバージェンス重視型保険監督行政（「お約束」型）

保険会社のそれぞれが守るべきルールや果たすべき課題を事前に示し、保険会社が自主的にそれらを達成するのを待つ。

B. コンプライアンス重視型保険監督行政（「追及」型）

保険会社の個別の通常案件に事後に関与し、不正や問題を細かに是正していく。

C. コンティンジェンシー重視型保険監督行政（「火消し」型）

保険会社または保険業界の危機が発生したときに、危機管理を保険業界全体の視点で行う

Q6 で挙げた①～③の意義をそれぞれ満たすためには、保険監督行政はどのような手法がより望ましいと考えますか。

Q7-1. 保険会社個社の財務健全性を担保するのに、より適した監督手法は？

下図の各行のあてはまるところに○をつけてください。

保険会社個社の財務健全性の担保に関する一対比較

	左の項目が圧倒的によい	左の項目がうんとよい (中間)	左の項目がかなりよい (中間)	左の項目が少しよい (中間)	左右同じくらいよい (中間)	右の項目が少しよい (中間)	右の項目がかなりよい (中間)	右の項目がうんとよい (中間)	右の項目が圧倒的によい (中間)									
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7	1/8	1/9	
コンバージェンス重視型																		コンプライアンス重視型
コンバージェンス重視型																		コンティンジェンシー重視型
コンプライアンス重視型																		コンティンジェンシー重視型

⇒このウラに続きがあります。

Q7-2. 保険会社個社の業務の適切性を担保するのに、より適した監督手法は？

下図の各行のあてはまるところに○をつけてください。

保険会社個社の業務の適切性の担保に関する一対比較

	左の項目が圧倒的によい	(中間)	左の項目がうんとよい	(中間)	左の項目がかなりよい	(中間)	左の項目が少しよい	(中間)	左右同じくらいよい	(中間)	右の項目が少しよい	(中間)	右の項目がかなりよい	(中間)	右の項目がうんとよい	(中間)	右の項目が圧倒的によい	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7	1/8	1/9	
コンバージェンス重視型																		コンプライアンス重視型
コンバージェンス重視型																		コンテインジェンシー重視型
コンプライアンス重視型																		コンテインジェンシー重視型

Q7-3. 保険会社関連の金融システム全体の動揺防止に、より適した監督手法は？

下図の各行のあてはまるところに○をつけてください。

保険会社関連での金融システム全体動揺を防止に関する一対比較

	左の項目が圧倒的によい	(中間)	左の項目がうんとよい	(中間)	左の項目がかなりよい	(中間)	左の項目が少しよい	(中間)	左右同じくらいよい	(中間)	右の項目が少しよい	(中間)	右の項目がかなりよい	(中間)	右の項目がうんとよい	(中間)	右の項目が圧倒的によい	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7	1/8	1/9	
コンバージェンス重視型																		コンプライアンス重視型
コンバージェンス重視型																		コンテインジェンシー重視型
コンプライアンス重視型																		コンテインジェンシー重視型

アンケートは以上で終わりです。ご協力まことにありがとうございました。

この回答用紙を回収用の袋にお入れください。

慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科(SDM) 保井俊之

第6章: 総括: 保険規制監督行政の転換と今後の課題

1. 本章の目的及びこれまでの議論のまとめ

本章では、第1章から第5章までを総括し、2005年から2008年にかけて発覚した大量の保険金不適切不払い・支払い漏れを契機に起こった、日本の保険規制監督行政のコンプライアンス指向からコンバージェンス指向への転換の意義を再度俯瞰する。そして行政の局面転換に果たした保険規制監督当局の役割を改めて分析する。その上で、今後の保険規制監督行政の望ましい姿と行政処分をはじめとする当局の公的関与のあり方について、政策提言を行う。さらに、本論文の行政一般への含意について述べる。

1.1 アコモデーションの担い手としての保険規制監督当局

第1章及び同章補論で明らかになったのは、保険金の不払い問題の突然の大量発覚を受け、対応すべき問題の規模やステークホルダーも当初の段階では明確にならないまま、問題の所在の把握とシステムの境界、そしてステークホルダーの特定に当たることになった保険規制監督当局の行政活動の実態である。保険規制監督当局として金融庁がとった行政活動の特色は次の3つである。

第一には、意図せざる形ではあったにせよ、金融庁は保険金不払い問題への対応に際してシステムズ・アプローチをとったことが挙げられる。このシステムズ・アプローチとは、保険金不払い問題を要素還元主義に基づき募集や支払いあるいは個社の問題としてパーツ・パーツの下位の問題に分割していき部分最適の解決策を指向したのではなく、保険会社の商品開発、募集、契約の保全、審査及び支払い並びに企業統治と事務管理のあり方までを広く含む長大なつながりすなわちシステムとして捉え、さらに不払いの問題を個社の問題ではなく保険業界全体の構造的問題であるとする、全体論的な視点から解決策を構築していったということを意味する。

したがって、このシステムズ・アプローチには二つの意味がある。まず、保険金不払い問題の原因をガバナンスの欠如や契約者との情報の非対称性まで含めた広い意味での保険金支払いシステムの破綻ととらえ、システムズ・エンジニアリングの手法であるVモデルの手順(問題把握・ステークホルダーの特定・要求分析・解決案の提案・検証・実行)にしたがってシステム特性を有する方法で解決策を模索していったことである。もうひとつは、ピーター・チェックランドの提唱したソフト・システムズ・メソドロジー(SSM)によるアコモデーション、すなわち保険金不払い問題を巡る多様なステークホルダーの目標(objectives)の違いを明らかにし、問題の解決策の策定を問題の当事者(problem-owner)である保険会社各社に促していったことである。

SSMによれば、社会システムは役割、規範及び価値という3つの要素から構成される人間活動のシステムと定義される。保険金支払いシステムは、現代のリスク社会を生き抜くためには個人にとって欠かすことのできない社会システムのひとつである。保険金支払い

システムは、保険者という役割、保険金を適正に支払うという規範、そしてリスク社会を生きる個人に対する安心の提供という価値を持った社会システムである。しかし社会システムとして保険金支払いシステムをとらえただけでは、保険金支払いシステムがいったん破綻してしまった場合に、その不具合が社会に対して与える脅威の重大性を理解できない。それゆえ、システムズ・アーキテクティングの手法のひとつであるビューの階層化を用い、人間活動ビューによる保険金支払いシステムを社会システムのひとつとする理解から、社会生活における人間同士の関係性に着目したビューであるホロン・ビューに階層を降り、社会システムの別の要素を引き出してみることが必要になる。

社会システムを人間活動というビューから一段階層を降りたホロン・ビューへと視点を移して眺めてみると、社会システムにおける役割、規範及び価値という 3 つの要素は外部性、ミッション・クリティカル性及び信頼性という新しい 3 つの要素を持つ真部分集合としての社会システムが見えてくる。この新しい社会システムを社会中枢システムと定義すれば、さきほどの保険金支払いシステムの社会システムとしての 3 つの要素(役割: 保険者、規範: 保険金を適切に支払う、価値: 安心の提供)は、社会中枢システムとしての 3 つの要素として、外部性: 公共財としての保険、ミッション・クリティカル性: 支障なく保険金を支払う、信頼性: 契約者に信頼を与える、に変換されるであろう。

保険金支払いシステムが有するこれら 3 つの要素は、2005 年から 2008 年までの間に大量に発覚した保険金の不適切不払い・支払い漏れにより決定的に損なわれ、保険金支払いシステムの不具合は契約者に大きな社会的不安を与えていた。保険規制監督当局は行政当局として、保険会社と契約者の個別の契約関係と当初理解されていた保険金支払いの事例に関与することにより、保険金支払いシステムの社会中枢システムとしての意義を提示し、そしてシステムの不具合がもたらした社会的不安を本問題のステークホルダーに認識させ、解決へのインセンティブを共有(アコモデーション)させたのである。

行政当局が民間の経済活動に関与すべき意義のひとつに、社会中枢システムの不具合が当事者間の相互作用では治癒されず、社会不安を招く状況となっている場合に、行政当局が SSM のアコモデーションを行う主体となることで、社会不安を早急に鎮めることができるということがある。その事例を保険金規制監督当局は保険金不払い問題への対応において示した。

第二には、保険規制監督当局としての保険金不払い問題への関与が、保険金支払いシステムの破綻の問題特定及び解決策策定に向けてのアコモデーションに集中したことを、当局による保険業法上の行政処分の発出も忠実に反映したことである。具体的には、報告徴求命令はもっぱら問題の把握のための保険会社からの情報収集の糸口として使用された。また、業務改善命令及び業務停止命令は、保険会社各社が自主的・自律的に保険金支払いシステムの破綻を治癒する態勢作りを促す意図で発出された。これらの動きは、行政処分は規制監督に違反した市場参加者への制裁として発動されるという一般的な行政処分への

認識³⁵⁷とはかなり異なるものである。

第三には、業務改善命令の内容が、保険会社各社の狭義の保険金支払いシステム及び支払管理態勢のみならず、保険商品の開発、募集、契約の保全から支払い審査に至るまで、保険会社の会社活動の全工程に及び、経営陣のガバナンスの姿勢にまで改善を促すものだったことである。このことは、的確かつ疎漏なき保険金支払いが、現代のリスク社会におけるソーシャル・セーフティネットを担う社会システムとしての保険会社の社会的価値及び役割並びに規範の根幹であり、保険という公共財の供給システムの不具合の迅速な修繕が社会的に求められたことを示すとともに、保険金不払い問題が与えた社会への不安の深刻さを同時に物語っている。

1.2 行政の局面転換の担い手としての保険規制監督当局

第2章で明らかになったことは、保険規制監督当局による不払い問題への対応が日本の保険規制監督行政の局面転換の触媒となったことである。保険をはじめとする金融業界への関与のみならず、行政の民間経済活動への関与には、事前の関与である規制の設定、すなわち経済活動のルール作りと、事後の関与である執行、すなわち既に設けられているルールの適用の2面がある。

金融規制監督行政においても、個別金融機関の財務健全性の担保、業務の適切性の確保、金融システム全体のシステミック・リスクの伝播防止という金融規制監督の意義を踏まえ、その時代にどのような意義が国民から求められるかを汲み取った上で、具体的な規制の設定と執行の組み合わせとそれぞれの強さを決めていく。規制設定の面では、日本の保険規制監督行政は国家統制色を色濃く反映した1939年制定の旧保険業法の規制体系の下、強いコントロール指向にあった。しかし実際は、戦前期に意図されていた保険規制当局による強い執行態勢が戦後長らく実際の発動を見ずに形骸化し、規制の設定と執行の組み合わせという総合的な規制監督の度合いではかなり緩やかなものになっていた。

この形骸化したコントロール指向の保険規制監督行政を転換する要因となったのが、1990年代に進行した金融ビッグバンと日米保険協議による規制緩和、そしてバブル崩壊後の低金利時代と逆ザヤ問題が主な引き金となった1999年からの生保6社破綻である。この時期は金融規制監督行政全体としても、銀行の不良債権問題の深刻化を背景に市場規律と透明性に基づく金融行政へと転換する時期に当たっており、ルール作りとしての破綻手続きの整備や先送りしない破綻処理が進んだ。1995年に全面改正された保険業法は、新しい行政局面への展開を法制度の整備から担保するものであった。保険規制監督当局は、このようなコンティンジェンシー指向への行政局面の転換を主導した。

さらに、コンティンジェンシー指向への局面転換は、保険規制監督当局が執行戦略の発動を躊躇しない行政姿勢を確かなものにする呼び水となった。このため、2005年に入って

³⁵⁷ 行政処分を当局による個社狙い撃ちや法令違反制裁として理解する見解として、保険分野では例えば、高杉良(2006)『腐食生保』下巻, pp.313-317がある。

発覚した保険金不払い問題に対して、保険規制監督当局は旧保険業法から基本的な仕組みを受け継いだ行政処分の発動メカニズムを活用して、保険会社各社の保険金支払いシステムの改善のために行政関与を躊躇なく行っていった。保険会社の業務運営体制に関する保険業法上の制裁戦略の発動は、コンプライアンス指向の保険規制監督行政への転換を象徴するものであった。

しかし、果敢な行政処分の発動に象徴されるコンプライアンス指向の保険規制監督行政はほどなく行き詰まりを見せることになる。保険金不払い問題の規模が巨大であり、支払い漏れが発生している保険会社の数が日本の生損保会社のほぼすべてであることが判明するにつれ、保険金不払い事件に対応する当局の人的リソースの逼迫は深刻化していった。また、保険金不払い問題が日本の生損保業界の構造的問題であることがわかったため、当初の「一罰百戒」的アプローチ、すなわち問題が一番深刻な1社を行政処分し、その他の会社の自省と自浄作用を待つというアプローチが必ずしも通用しないことが理解されたのである。2005年から2007年にかけて多数の保険会社が行政処分を受けるようになるにつれ、処分の内容や程度に関する不公平感、旧大蔵省のいわゆる「通達行政」の復活批判、並びにいわゆる「当局の沙汰待ち」の受身の姿勢が保険業界に見られるようになった。

その批判を受けて2007年に金融庁が打ち出した「金融規制の質的向上」は、英国の「ベター・レギュレーション」に範をとるものではあったが、金融行政の姿勢を自らコンプライアンス指向からコンバージェンス指向へと転換させる、日本の保険規制監督行政自身による自律的な方針転換であった。コンバージェンス指向の金融規制監督行政では、当局、顧客及び金融機関など金融サービスのステークホルダーの間で事前に共有された目標(プリンシプル)に向かって、金融サービスの提供及び金融機関経営の質を自主的・自律的に高めていくことが重視される。この転換には、保険金不払い問題の発生をきっかけに、消費者が社会的セーフティ・ネットとしての保険の重要性に覚醒し、自らが保険金支払いシステムの主なステークホルダーのひとつであるとの自覚を主体的に持つに至ったことが大きく作用している。なぜならば、コンバージェンス指向の金融規制監督行政は社会中心の公共ガバナンスを成立の軸のひとつとしており、社会的ステークホルダーの主要アクターのひとつである消費者からの、問題の所有者である保険会社への働きかけなしには、社会中枢システムの破綻の問題である保険金不払い問題は解決しないからである。

以上のように保険規制監督当局は、保険金不払い問題の発生とそれへの対応を契機に、同問題のステークホルダーの意向を汲み取りながら、保険規制監督行政の局面をコンプライアンス指向からコンバージェンス指向へと転換させる、「雰囲気の設定(climate-setting)」³⁵⁸者の役割を果たしたのであった。もっともセルフは、Self(1977)において、政治家と官僚の政策決定の役割分担について、政治家に雰囲気の設定、行政官に特定課題の政策サブシステムの運営をそれぞれ割り当てている。政治家と行政官の関係、すなわち政官関係は単純な二分法で説明できないことはセルフが同書の中でも説明しているが、保険規制監督行

³⁵⁸ Self (1977:152-162)

政については保険という極めて専門的な行政領域で、かつ政治的利害が容易には反映されにくいニッチな問題関心の分野ということもあり、セルフが政治家の役割としている雰囲気の設定を保険規制監督当局が担ったことは注目される。

1.3 政策事業家としての保険規制監督当局

第4章の前半部分で明らかになったことは、保険規制監督当局は保険金不払い問題において合理的な政策決定への関与者というよりは、むしろ「ごみ箱モデル」が適用されるような組織だった無秩序の中で、試行錯誤的学習を続けながら、問題解決を模索し続けた当事者だったということである。第1章で描写したように、保険金不払い問題の規模及び内容は金融庁が関与する当初から情報が完全に与えられた状況となっておらず、きちんと把握されていない問題(ill-defined problem)について、当局はステークホルダーの特定と目的(objectives)の決定から始めなければならなかった。このため、金融庁と保険会社各社の当初の問題把握の浅さと問題解決のための投入資源の小ささが、問題の泥沼化を呼んだのであった。

問題が泥沼化したにもかかわらず保険金不払い問題が解決されたのは、集中的なメディア報道により喚起された世論がキングドンの「政策の窓」モデルにおける「問題の窓」を開け、世論への対応を政策コミュニティが迫られたことから「政治の窓」も開放され、二つの窓の爆発的な開放を背景に、保険規制監督当局が政策パッケージを素早く打ち出せたからであった。この点において、保険規制監督当局は政策事業家(policy-entrepreneur)の位置に自らを置き、保険金不払い問題に関する政策アリーナの中心を占めることで、問題解決のための設計者の地位を獲得できたのであった。

しかし、保険規制監督当局が政策事業家として打ち出した保険金不払い問題の解決策は最適解であった保証はない。第4章の後半部分で「公共政策分析モデル」のシステムズ・アプローチにより導出された政策パッケージを、現実に金融庁が打ち出した政策パッケージをプー・セレクションで比較検証したところ、「公共政策分析モデル」の政策効果の比較優位性が示されたのであった。この比較優位性は、ハーバード・サイモン(Herbert Simon)の提唱した「限定された合理性(bounded rationality)」³⁵⁹の状況の下で、問題に既に対応している組織が泥沼化した危機の広がりに伴い、新たな問題に直面した際、新しい問題のプライオリティ付け(problem representation)そのものが困難である³⁶⁰ことから生来していると推測される。

1.4 公共政策分析システムの設計者/分析者としての保険規制監督当局

他方、公共政策分析システムによる政策効果の比較優位の検証は、保険規制監督当局が

³⁵⁹ Simon (1957:198-199)は「限定された合理性」の行政理論における位置づけについて、「人間の頭脳の複雑な問題を設定し解決する能力は、実世界において客観的に合理的な行動をその解に要求される問題の大きさに比較して、はるかに小さい」ので、「行政理論の必要性は、人間の合理性には限界があり、その限界は静的なものではなく、個人の意思決定が行われる組織の環境に依存しているという事実にある」と説明している。

³⁶⁰ Simon(1991: 125-134)

このモデルを用いた政策選択肢の立案を行うことの有用性を示した。すなわち、公共政策分析システムの設計者/分析者として、因果関係ダイアグラムを用いて因果関係ループやレバレッジポイントに着目しつつ政策選択肢を立案し、政策決定者に複数の選択肢を提示して選択してもらう手法の有効性を第4章の後半は示している。

2. システムズ・アプローチによる政策選択肢の設計者/分析者としての行政官

前節では、保険金不払い問題への対応として保険規制監督当局が果たした/果し得る機能を、①システムズ・アプローチにおけるアコモデーションの担い手、②行政の局面転換の担い手、③政策事業家、及び④公共政策分析システムの設計者/分析者の4つに分類した。保険規制監督当局が担った/担い得る、これら4つの機能をあえてひとまとめにすれば、「システムズ・アプローチによる政策選択肢の設計者」という命名による総括ができよう。

2.1 ウィルソン型二分法にはない行政活動モデル

この4つの機能は、政治家と行政官の関係を説明する伝統的なモデルであるウィルソン型二分法(Wilsonian Dichotomy)モデル³⁶¹にはいずれもあてはまらない。後に米国の第28代大統領となるウッドロー・ウィルソンは行政学者として、政党政治の負の側面である18世紀以来のアメリカの獵官制の行政効率に与える弊害を憂慮し、行政を政治領域の外におく二分法を提唱したことで知られている。すなわちウィルソン型の政官関係の二分法では、行政を政治領域の外に位置づけ、国家を代表して行う意志決定の機能を政治に、そしてその政治による決定を実践へと翻訳する機能を行政に、それぞれ分けている。このモデルによれば、行政官の役割は「ほとんど機械的に『公法のシステムチックな執行』を行う」³⁶²存在とされる。

しかし、保険規制監督当局が示した行動モデルはシステムズ・アプローチによる政策選択肢の設計者であり、政治サイドが決定した政策を機械的に執行するというウィルソン型二分法による行政官の行動モデルとはまったく異なっている。というのは、問題を能動的に把握した上でステークホルダーを特定し、ステークホルダーの成員それぞれの目的の違いを明確にして政策選択肢を複数準備していくという行動は、政治決定の忠実な執行者として予め与えられた政策課題を遂行していくモデルからは生まれ得ないからである。

2.2 政官競合モデルではない行政活動モデル

他方、システムズ・アプローチによる政策選択肢の設計者という保険規制監督当局が示したモデルは、政策決定過程の主導権を政治と行政が奪い合うという政官競合モデルとも

³⁶¹ 官僚制研究で著名な20世紀初頭のドイツの社会学者マックス・ウェーバーにも因み、ウィルソン・ウェーバー型二分論(Wilson-Weberian Dichotomy)、あるいはウェーバー型・フレームワーク(Weberian Framework)ともしばしば呼ばれる。その行政活動モデルとしての定義と特長については例えば、Van den Berg, Caspar F. and Toonen, Theo A.J. (2007), 'National Civil Service Systems and the Implications of Multi-level Governance: Weberianism Revisited', Raadschelders, Jos C.N., Toonen, Theo A.J., Van der Meer, Frits M. (eds.)(2007), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Houndmills, UK: Palgrave Macmillan, pp.103-120.

³⁶² Allison(2006:61)

異なっている。クリストファー・フッドとロッジは1990年代以降、ウェストミンスター諸国を中心に進んだ政策決定過程の政治化(politicization)を背景に、政治と行政が取引を行う合理的競争モデルとしての「公的サービス取引(Public Services Bargains)」モデルを提示している³⁶³。

このような政官競合モデルの中にあつて日本の官僚制は特に、政官産のいわゆる「鉄の三角形」により各業界・各省庁に分立した「仕切られた多元主義」の結節点として理解されるか、各省庁が代理人として大臣を閣議に送り込んで政策決定を行う「官僚内閣制」あるいは「省庁代表制」の親元として捉えられることが多かった³⁶⁴。このモデルでは行政官は、所掌する行政分野における高度な専門性や行政の継続性を盾に、政治サイドから政策決定過程を主導しようとする動きと競合し、自らの既得権益を最大限に守ろうとする姿として描かれる。例えば新藤宗幸(2002)は日本の官僚制について、法制官僚と技術官僚の集団のそれぞれがお互いの集団としての利益を、政治を凌駕して守ろうとする利害共同体としてとらえている³⁶⁵。

省庁代表制における官僚の権力維持の源泉は、業界団体から受ける密接な情報提供を基にして「鉄の三角形」の中で政策課題に解決策の落としどころを見つけることである。そのため、例えば1990年代の金融規制監督行政に関するこのモデルでの解釈は、官僚に守ってもらえないと悟った金融業界が官僚から離反し、「省庁代表制が、空洞し始め」³⁶⁶といった過程として理解されることになる。省庁代表制は、官僚の政策調整能力の喪失と信頼失墜により、現代の日本政治ではもはや機能し得ない。したがってこのモデルでは、担当者の調整により技術的に決定できる多くの政策はともかく、社会構造を大きく変える政策やトレードオフのある政策については、政策公準を掲げた政党が政策競争を行い、与党となった政党が政治的決断を行うことにより意思決定されるべきとの主張がなされる³⁶⁷。

しかし、保険規制監督当局が示したシステムズ・アプローチによる政策選択肢の設計者というモデルは、政官の競合関係の中で自らの省益を極大化しようという行動ではなかった。なぜならば、「鉄の三角形」の中で「省庁代表制」の機能を最大限に発揮しようとするれば、保険業界と連携して保険金不払い問題を問題からもみ消す方向へ走るのが合理的であったからである。むしろ事態は逆に進行し、保険金不払い問題は保険業界の意に反して2007年には日本の大きな政策課題のひとつとなり、社会的不安を掻き立てる問題のひとつになった。

他方で、保険金不払い問題は政策公準を持った政党が政治的決断を行って解決した問題ではなかった。かつ、担当者の調整により技術的解決が図れる問題でもなかった。保険規制監督当局が保険契約者の抱える不払い問題におけるリスクを開示していくことにより、契約者が保険会社各社に求める早期解決と再発予防策の構築の声は大きくなり、保険会社

³⁶³ Hood and Lodge (2006)

³⁶⁴ 飯尾潤(2007:32-39)

³⁶⁵ 新藤宗幸(2002:25-37, 198)

³⁶⁶ 飯尾潤(2008: 171)

³⁶⁷ 飯尾潤(2008:247-259)

各社は対策を急ぐことになったのであった。そして保険規制監督当局は限定された合理性の制約の中で、保険金不払い問題を解決する対応策を複数回にわたり、必ずしも最適解ではなかったが提示し続けることになり、その行動は政治コミュニティと契約者から一定の支持を得ることになったのであった。

保険規制監督当局のとしたこのような行動は、キングドンの「政策の窓」モデルにおける政策事業家そのものであり、ウォーカーやボッツらの「公共政策分析」モデルにおけるシステム分析の設計者/分析者としての行動であった。そして、保険規制監督当局によるこのような行政行動は、「公的サービス取引」モデルのような政官競合モデルや「官僚内閣制」のような政産官連携モデルからは説明し得ないものである。

2.3 新しい行政活動の行動モデル

以上の 2 つの小節の分析を踏まえれば、ある社会中枢システムの破綻または不具合をステークホルダーたちに認識させ、治癒に向けての目標をステークホルダーに共有させた上で、具体的な政策選択肢を複数提示して問題の当事者に選択してもらうというアプローチは、日本における行政活動、特に官民関係における新しい多元的行動モデルのひとつとして注目する必要がある。

社会中枢システム破綻のいわば「修理工」としての行政活動モデルは、現代のリスク社会において行政関与の新しい意義を示している。すなわち、現代のリスク社会では社会を覆う見えない巨大リスクにいつ巻き込まれるかわからないという絶え間ない不安を抱えながら個人は生きざるを得ないのであり、リスクの所在とそれを回避できる方策の選択肢を事前に明らかにしておくことは、選択肢の選択こそ市場における参加者の自由な行動に委ねられるべきことではあっても、選択肢の事前開示自体は社会的厚生を大きく高める可能性がある。

Gray and Hamilton(2006)はドイツの現代社会学者ベック(Ulrich Beck)と英国の現代社会学者ギデنز(Anthony Giddens)が提唱した「リスク社会(risk society)論」とフランスの哲学者フーコー(Michael Foucault)らの「統治性(governmentality)」理論をさらに展開し、リスクの特定とマネジメントこそが現代の政府の行政行動の中心的役割を占めていると指摘する³⁶⁸。

市場での行動決定における情報の比重が高い金融市場において、リスク所在の指摘とリスクのマネジメントはとりわけ重要と考えられる。それゆえに、英国の金融規制監督行政はリスク・ベースの規制監督をその行政活動の主軸に置くことになった。UKFSA がリスクの所在を事前に指摘し、リスク・マネジメントを金融機関及び消費者に促すというコンバージェンス(目標収束)型の金融規制監督行政を志向した意義は、この文脈で読まれねばならない。というのは、「リスク・ベースの規制は実際のところ高度に政治化された行動であり、そこではリスクはアカウントビリティを明確化する規範的ツールとして使用される。リス

³⁶⁸ Gray and Hamilton(2006:5-16)

ク・ベースの規制は行動の規範を確立し、責任に関する固有概念を内包する」³⁶⁹からである。

規制監督当局による社会中枢システムが内在するリスクの指摘と、リスク予防の責任の所在の明確化は、政治による政策決定の忠実な執行者としてのウィルソン型二分法における行政当局でもなく、自己利益の極大化のために政策決定と実施を政官で競い合う、フッドの公的サービス取引論を行動の基本にした行政当局でもなく、飯尾潤が描くような官僚内閣制でもない、現代の官民関係における行政活動の中核をなす、新しい行政活動モデルのひとつであると考えられる。現代国家の「福祉システムは(科学技術の進化により現代社会に新たに)生み出されたリスク(manufactured risk)の大きな領域に直面している」³⁷⁰のであり、それがゆえに「政治的意思決定の多くの部分がリスク、とりわけ政治的領域から発生したものではないが、政治的にマネジメントせざるを得ないリスク、のマネジメントに関することになる」³⁷¹のである。

しかし、リスクの定義は時代や文化によって多様であり、客観的な存在ではない。リスクとは「実際は社会的に構成され、文化的信条のパターン及び社会的影響によって形作られる」³⁷²。したがって、リスク所在の指摘とリスクのマネジメントを主な目的とする社会中枢システム破綻の「修理工」としての行政活動モデルは、規制監督当局と規制監督をめぐるステークホルダーたちの中で、「何がリスクなのか、そしてリスクの治癒は何を目的にしているのか」というアコモデーションの作業と共有が必要になる。そして、アコモデーションの作業と共有に当たっては、Hood and Margetts (2007)が政府の新しい機能として提示した、「工具箱(tool kit)としての政府」が持つ諸機能がフルに活用されることになる。

この社会におけるリスクの意味の問い直しの作業と共有こそが、規制監督当局の関与の合理性をギリギリと問い直す規律の役割を演じることになる。そして社会中枢システムの「配管工」としての新しい行政活動モデルにおいては、システムの設計者/分析者である行政当局が政策選択肢を複数提示し、かつ定性的または定量的評価を事前事後に示し、政治サイドを含むステークホルダーたちに政策選択の意思決定を行ってもらうことにより、行政の責任の所在の明確化と規律付けが初めて果たされることになる。

3. 日本の保険規制監督行政の転換とポスト・グローバル金融危機

第2章で分析したとおり、日本の保険規制監督行政は、2008年にそれまでのコンプライアンス指向からコンバージェンス指向へと転換した。しかし、2008年秋に発生したグローバルな金融危機への対応に追われ、その転換の歩みは遅々として進まないように見える。

³⁶⁹ 同書(2006:21)。

³⁷⁰ Giddens(1999:10)

³⁷¹ 同書(1999:5)

³⁷² Gray and Hamilton(2006:17)

3.1 ベター・レギュレーションから「規制の再強化」(reregulation)への逆行?

たしかに、金融システム不安の伝播の防止に失敗した UKFSA をはじめとする各国の金融規制監督当局は、金融規制監督体制の立て直しを迫られている。先進 7 国財務相中央銀行総裁会合(G7)や 20 国財務相中央銀行総裁会合(G20)では、グローバルな金融危機への対応策と国際的な金融規制監督体制の立て直しが主要な議題となっている。例えば 2009 年 3 月にロンドンで開催された G20 財務相中央銀行総裁会合においては、今後のグローバルな金融危機を踏まえ、各国の金融当局がシステミック・リスクの集積を防ぐために、マクロ健全性監督を強化し、規制を強固にすることが合意された。

この金融規制の強化への流れは、欧米主要国の政府運営の理念の変遷の文脈において、戦後の福祉国家概念の下での産業に対する規制導入(regulation)、先進国政府の財政悪化と新自由主義経済の理念の下での 1980 年代からの規制緩和(deregulation)、そしてニュー・パブリック・マネジメントの見直しと政治化(politicization)の進捗による 1990 年代半ばからの規制の質的向上(better regulation)の後に、規制の再強化(reregulation)の時代が来たと公共ガバナンス論の学識者の多くに理解されている。例えば、Helleiner(2009)は 2008 年に開始された金融規制再強化の流れを「G7 による規制の再強化」と位置づけ、「G7 の政策当局者の立場からは、(今後のグローバルな金融)危機は民間金融市場と民間金融機関をさらに厳しい規制の下に置く必要を明確に際立たせた」³⁷³ものだと分析している。

金融規制の再強化への流れからは、日本の保険規制監督当局も現在指向しているコンプライアンス指向から、かつてのようなコンプライアンス指向へと戻るべきとの主張もなし得よう。例えば、リスク社会の概念を提唱したベックは、Beck(2009)において、2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロ発生以降の国際的なテロに対する不安や、2008 年のグローバルな金融危機を事例に、国境を超えて伝播するリスクとそのリスクに対して国を超えて対応することの重要性を示唆している。

3.2 「規制の再強化」(reregulation)の真の意義

しかし、規制の数やレベルを強化して民間金融機関の活動をより制限する方向への規制再強化については、その弊害を指摘する見解が多い³⁷⁴。金融危機が発生すると被害者救済を意図した規制強化が提案されるが、規制の実現には時間を要し、かつ危機に直面した当事者は可能な限り厳しい内容の規制を提案するのが通常であるため、規制が実施される頃には危機そのものの記憶が当時の危機のステークホルダーたちから失われている可能性が大きく、かつ、経済活動を窒息させかねない強い内容の規制となっていることが多い。

例えば、デイビス・グリーン(2009)は、1990 年代の英国における BCCI 銀行及びベアリ

³⁷³ Helleiner(2009:16-17)

³⁷⁴ OECD では、行政管理委員会(PUMA)を中心に 1980 年代から規制改革の研究が進められてきた。この PUMA の取組みはウェストミンスター諸国の政府でその頃進められていたニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の動きに呼応した側面が大きかった。他方、2008 年のリーマンショック以降、金融規制の分野では G20 首脳会議や金融安定理事会(FSB)などが銀行幹部のボーナス規制を含む規制の強化の方向へ進んでおり、松下圭一(1991)が指摘する「行政の劣化」発生リスクが高まっていると考えられる。

ング銀行の破綻を契機とするイングランド銀行から UKFSA への銀行監督権限の委譲と規制アプローチの転換、そして 2001 年の米国におけるエンロン破綻などコーポレートスキヤンダル発生を契機とする、サーベンス・オクスレー法による企業統治に関する規制強化、の二つの事例をもとに、規制の再強化実施の遅れと過剰規制、そして民間金融活動に与える弊害について分析している³⁷⁵。

また日本の行政についても、規制のタイミングと水準の均衡を欠いたと批判される事件が続発している。

例えば、五十嵐敬喜・小川明雄(2006)は、2005 年に日本で大きな社会的問題となったマンション等の耐震強度偽装問題を取り上げ、偽装横行の根底には財界と行政と司法という既得権によるチェック・アンド・バランスの機能を過度に欠いた規制緩和政策があったと批判している。ところが今度は、リスクの顕現と消費者保護の名の下に行政当局は過剰な規制強化に乗り出し、自らの行政権限の拡大に励んでいるとの見解もある。中森貴和(2008)は、2007 年に多数発覚した食品偽装問題を契機とした行政当局の摘発増加、耐震強化偽装事件を契機とした 2007 年の建築基準法の改正と規制強化、多重債務問題の深刻化を背景に 2006 年に成立した改正化貸金業法が、いずれも過剰規制により「行政不況」をもたらしているとの分析を行っている。

国民の安心安全を揺るがす社会的事件の発生に対して、時に爆発的に反応する世論の動向につられ、いわば不作為を逃れるための言い訳のための後追いで過剰規制あるいは過少規制を行政当局が仮に繰り返すだけなのであれば、それは松下圭一が指摘する「行政の劣化」³⁷⁶と批判を受けても仕方がないといえよう。

保険規制監督行政についてみれば、第 5 章で検証されたように、保険規制監督行政については、消費者、保険会社役員及び金融規制監督当局職員は、保険規制監督の方向としてコンバージェンス指向及びコンティンジェンシー指向を選好しており、コンプライアンス指向への回帰を望んではない。グローバルな金融危機の発生後であって、法令遵守に関する規制を強化することでは、保険規制監督行政に対するステークホルダーたちの選好を満たすことはできない。したがって、コンバージェンス指向の行政によって、リスクと問題の所在を事前に明確にした上で政策選択肢をステークホルダーたちに委ね、リスクが顕在化して金融システム全体を揺るがすような事態になったときには、危機の波及防止に尽力するコンティンジェンシー型の行政の組み合わせが望ましい。

過剰規制論への対応としては、規制監督は規制と執行の組み合わせ、すなわち当局による規制の設定(rule-making)と執行(rule-execution)の組み合わせから成っていることが明確に意識されるべきであろう。作られるルールをいたずらに厳しいものにするのは、民間経済活動の「窒息」を誘発しかねず、結果として執行のなし崩し的な取りやめで規制の形骸化が図られ、規制の有効性そのものが毀損される場合が多い。第 2 章で見たように、

³⁷⁵ デイビス・グリーン(2009: 23-25)

³⁷⁶ 松下圭一(1991: 188-193, 219)

戦後日本の旧保険業法の統制色の強い内容と執行の無力化による規制の実効性の低下がその好例である。民間経済活動を歪めない規制のレベルに実効性ある執行を組み合わせるという意味で、規制と執行のレベルのパレート最適的な組み合わせを作り、その組み合わせに行政当局の人的資源の制約線を接線として当てて導かれる、規制の設定・執行の最適解が求められるべきである。

以上のように、ステークホルダーたちの選好にきちんと応え、規制の設定と執行を適切に組み合わせたコンバージェンス指向の金融規制監督行政を、保険分野を含めて実施していくことが、「規制の再強化」(reregulation)の真の意義であると解釈される。その意味で、リ・レギュレーションとは規制をもう一度かけなおすことではなく、規制の意義を再検討すること(regulation revisited)に他ならないと考えられる。

4. 行政活動一般への含意と政策提言

4.1 政策提言

本論文による、保険規制監督行政の転換に関する分析及びシステムズ・アプローチによる新しい行政活動モデルの提唱は、社会中枢システムの破綻や不具合が国民生活に不測の損害と不安を急速に与える可能性のある、現代のリスク社会に対応する行政活動一般に関する含意として、拡張し得るものである。

以下、本研究での分析結果をもとに、日本の行政活動一般を対象に 4 項目の政策提言を行う。

<提言 1> 社会中枢システムの破綻または不具合について、システムズ・アプローチにより問題解決を行う手法を、行政手法として可視化並びに標準化し、その知見を官民関係の分野で政策立案を行う行政官の共通理解のひとつとしてツール化すべきである。

システムズ・アプローチの具体例としては、Vモデルによる、問題及びステークホルダーの特定、要因分析、解決策としての複数の政策選択枝の提示及び事前・事後の政策インパクト評価を行うなどの手法が挙げられる。現代社会の様々なリスクは、大規模で複雑な社会中枢システムに多量に存在しており、早急な対応が求められる。しかし複雑な要因から発生する社会中枢システムの問題は少なくとも対応当初は、うまく特定されておらず(ill-defined)、問題のステークホルダーの全体像もうまくつかめず、解決に向けての目標も共有されていないことが多い。

他方で、政策選択枝の立案から提案までの過程は、当局における人的資源の強い制約と複雑で多重化された決裁経路により、極めて短時日にならざるを得ない。例えば、Dunn(2007)は政策分析にかかる時間が潤沢にある大学の研究者に比べ、政府の政策分析家は政策立案に 3 日間から 7 日間しか時間的余裕を通常は与えられないとしている³⁷⁷。

³⁷⁷ Dunn(2007:16)

日本の中央官庁の政策立案現場では、しばしば「朝一で」、すなわち翌朝一番での政策メモの原案作成を求められるという、時間的に極めて切迫した状況がある。

このような状況では、政策選択肢の立案者の合理性は極めて限られるおそれがある。したがって、問題対応に当たる行政当局者の限られた合理性の外縁を、問題対応の当初から可能な限り広げておくために、社会中枢システムの問題に対するシステムズ・アプローチの手法を行政官の共通理解のひとつとして、研修や教育などによりツールとして可視化、標準化して馴染ませておくことが望ましい。

たとえば、第1章で分析したVモデルによるシステムズ・アプローチ、また第4章の後半で使用した、因果関係ダイアグラムによるステークホルダーの特定から政策目的の階層化、そしてレバレッジポイントの発見から政策選択肢の導出、プー・セレクションや費用便益分析などの各種の政策選択肢の定量的評価指標について、官民関係の分野で政策立案に当たる行政官には、勤務年数の若いうちからシステムの思考とともに、例えば人事院の公務員研修所や各省庁の研究研修施設などにおいて習得させておき、実際の政策立案のひとつの手法として使用することを奨励するなどが考えられる。

特にこれまでのように、ステークホルダーを勘と経験で網羅し、彼らへのいわゆる「ご説明」と「根回し」でいわゆる落としどころを探り当てることを、行政官のオンザジョブ・トレーニング、または「現場知」³⁷⁸として習得しておけば政策立案が無難にこなせるという素朴な思い込みは、社会が複雑化し、政治・行政に要求される解決策提案の水準と決定過程の透明性の高さが、これまでに比べて飛躍的に高まっている現代において、すでに過去の遺物と化してしまっているからである。

<提言 2> 民間経済活動に関する規制監督の導入及び改編については、行政当局は複数の政策選択肢を準備し、それぞれの選択肢について規制の設定及び執行のインパクトを事前及び事後に評価し、規制監督の民間経済活動へのインパクトを勘案して政策の選択ができる仕組みを作るべきである。その際、規制監督は規制と執行の組み合わせであることが必ず行政当局に意識付けされるべきである。

これまでの政策決定過程については、財務省の予算編成過程などを代表例に、省庁関係者が落としどころを「現場知」として狭い範囲の関係当事者間でひそかに探り、政策決定に導くもので、透明性に欠けるとの批判があった。それゆえに縦割り行政の下、行政部局間で利害対立する政策課題になると、権力核の不在と論理的整理の欠如に行政当局は陥り、総合調整は一転して機能不全になる³⁷⁹。

公共政策分析にもとづく政策選択肢が複数、行政当局から提示され、それぞれの選択肢のメリット・デメリットが便益費用分析をはじめとする定量的分析などで示され、定

³⁷⁸ 河野勝(2009: 16-19)

³⁷⁹ 飯尾潤(2007:176-181)

量化になじまない課題にはステークホルダーのそれぞれに対する政策実施のインパクトが一覧表の形で定性的に示されるようになると、政策決定の機能不全に陥ることなく、政策決定者に選択肢を選択してもらうことができるようになる。政策評価に関する日本政府の取組みとしては、規制の事前評価(Regulatory Impact Analysis: RIA)として2004年から、また事後については政策評価が2002年から実施されているが、複数の政策選択肢のそれぞれに事前・事後の評価を付して、政策選択を仰ぐには至っていない。

リスク社会においては、リスクの予防と事前認識が政策決定の重要な課題となるが、リスクのもたらす社会的インパクトを事前に予測することが極めて困難であるために、リスクの指摘者は本質的に「隠蔽者」または「狼少年」と呼ばれる宿命を負う³⁸⁰。1990年代に英国で行政当局が対応を迫られたBSE問題や再保険大手のロイズの金融不祥事は、その好例であった。

政策を落としどころに舞台裏で落とし込むのではなく、複数の政策選択肢を政策実施の影響の評価をつけ、それを国民の負託を選挙によって得た政権与党の政治家が政府入りして判断する仕組みを作ることが、2009年の総選挙で「政治主導」の理念を掲げた政党が与党となった政権が進める日本の行政改革にアジェンダとして取り入れられることが検討されてよい。

なぜならば、政策課題の争点化から、ステークホルダーの特定とその要求分析、そして解決策の立案を、複数の政策選択肢の提案として定量的・定性的評価基準とともに、透明性と事後の検証性を確保した上で行う方法論を、行政官に早い段階から身に付けさせておくことは、政策決定のうちどこまでが政治としてアカウンタブルで、どこからが行政としてアカウンタブルであるのか、という責任の所在を明確化することにつながり、政治主導の実質を担保する働きを持つことになるからである。

<提言 3> 行政処分など民間経済活動に対する行政当局の関与は、評決効果を期待するのではなく、社会中枢システムの破綻または不具合の機能復帰を問題の所有者に促し、自主的・自律的に改善に取り組むインセンティブの内容とすべきである。

行政処分に社会的な評決効果(verdict effect)を期待すれば、コンプライアンス指向の行政姿勢に民間市場の参加者は慣れてしまい、当局から求められた細かな法令遵守を第一義とし、自ら規制の意義を咀嚼し、能動的に企業統治改善に結びつける企業はなくなってしまうであろう。

行政当局による行政処分の発動は、コンバージェンス指向の行政姿勢の下、企業が自主的・自律的に企業統治と市場機能の回復を目指すという、目標提示的な内容となるべきである。

さらに視野を広くとれば、行政当局による民間経済活動への規制監督という形での関

³⁸⁰ Giddens(1999: 5)

与は、規制の設定と執行という組み合わせで規制監督の強さが決定されるという本論文の含意にしたがって、より精緻な分析枠組みが行政当局内でその手法とともに研究されることが望ましい。

その研究の根底に位置すべきは、行政当局が規制の設定と執行というインプットを通じて民間経済活動や社会とどのようなインターフェイスの設定と作用を行おうとしているのかという、システムズ・アプローチの視点である。

<提言 4> 企業の経済活動に対する行政処分は経済活動そのものを殺してしまうような過度に懲罰的なものではなく、当該違反企業への制裁効果が再発防止の動機付けとバランスするよう、課徴金制度の一層の積極的導入など、経済的インセンティブをビルトインした制度とすべきである。

企業に対する行政処分は、コンプライアンス違反の再発防止のインセンティブを内包したものにすることが適切である。過剰な規制設定や、過度に懲罰的な執行によって、経済活動全体が萎縮すれば、日本経済が活力を失うことになり、ひいては消費者の経済厚生水準も下がりがかねない。この見地から、課徴金制度など、機会費用(*opportunity cost*)を違反企業に敏感に感じさせる、経済的インセンティブを組み入れた規制監督制度へのより一層速やかな転換が望まれる。

課徴金制度の金融規制監督法規への導入は、2007年の金融商品取引法への導入などに見られるように、徐々に進んでいるものの、銀行法や保険業法では、まだ実施されていない。米国の訴訟制度や課徴金制度に見られるような懲罰的巨額賠償(*Punitive Compensation*)への心配、並びに審判官不足など制度導入のための人的資源の制約への懸念はあるが、実施可能な分野から順次導入を進めていくことが適切と考えられる。

4.2 行政官への本研究の「物語性」

政治技術と政策手法については、技術(*アルテ*)としての「寓話型智慧」が、古典として高く評価されるという³⁸¹。その寓話性の機能に注目し、ミクロの行政現場での小さな物語を行政一般へ帰納し得る何がしかの含意として扱うことが可能であれば、その物語は行政一般をやがては大きく変えていく原動力になり得るかも知れない。なぜならば、物語とは本来、「文化的なスキームを明らかにし、制度的な慣習を下支えする」³⁸²ものであり、その制度化された慣習を集団行動により変えていく力を持ったものだからである³⁸³。

したがって、保険金不払い問題の発生を契機に大きな転換が行われた保険規制監督行政の研究から、広く行政一般を対象にして、行政官一般への何がしかの「物語性」を読み取

³⁸¹ 松下圭一(1991:106)

³⁸² Polletta, F. (2005), *It Was Like a Fever: Storytelling in Protest and Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, pp.13

³⁸³ 物語が政治や制度を変容させていく力については例えば、Arendt, H.(1958), *The Human Condition*, Chicago: The University of Chicago Press, pp.50

ることには一定の意義があると感じられる。

その物語性とは、日本の保険規制監督行政における戦後長く続いた専門性と応答性の二重のパラドックスである。

第 2 章でみたように、行政官の役割及び機能を政治家のそれと対比して捉えるとき、専門性と応答性は一対比較の対象として考えるのが普通である。高度な専門知識と金融分野での豊かな経験が要求される金融規制監督行政の中でも、とりわけ保険規制監督行政は保険数理及び募集形態に起因する保険のビジネスモデルのユニークさから、専門性が特に強く要求される行政領域と考えられてきた。

ところが、実際の保険規制監督行政ではそのような保険の専門性はほとんど考慮されず、他の部門と同様な異動慣行と教育研修体系に置かれており、保険行政に要求される専門性と実際の水準とのミスマッチは旧大蔵省時代から金融庁時代に到るまで、ひとしく指摘される事態となっている。

旧大蔵省時代の保険行政はこの専門性の具備の脆弱さを、保険業界との密接な調整により補完しており、それは規制の設定と執行の関係が規制監督のレベルを決定するという理論に従えば、本来は発動されるべき執行戦略を当局と業界の事前調整で無力化してしまうという帰結を招いた。そのために、契約者からの保険会社に対する苦情があったとしてもそれに応答する術は、大蔵省保険部には残されていなかったのである。

本来、行政理論では専門性と応答性はトレードオフの関係として捉えられるのであるが、旧大蔵省の保険規制監督行政では専門性が欠如し、その専門性の欠如を埋める保険業界からの専門性のインプットがかえって、応答性を弱めてしまったということになる。

他方、金融庁に移ってからの保険規制監督行政は、少なくとも 2008 年までのコンプライアンス指向重視期までは、今度はもうひとつのパラドックスが働いていた。

金融庁は、消費者保護の見地に立ち保険金不払い問題への「厳罰主義」という、ある意味で応答性に富む対応を行った結果、保険業界との間での対話は一時的にせよ、ほぼなくなってしまい、業界からの専門性のインプットは細くなった。しかし依然として続く専門性具備の危機のために、第 4 章の後半で分析を行ったように合理性があり最適な対応策を不払い問題全体で適時に打ち出すことが困難であった。どこに問題があり、ステークホルダーが誰で、レバレッジポイントを探し出す作業には、対象の業界に関する深い知識と高い専門性が要求される。しかし応答性重視の対応は、業界との距離感と人員不足の下で、最適な政策設計のもとになる専門性が行政当局で覚束ない事態を発生させ、かえって行政当局の応答性を弱めてしまったのである。

この二重のパラドックスが投げかける問いへの答えは、行政官に要求される専門性とは何かを再構築し、可視化することである。

行政官の専門性とは、狭い行政領域に関する経験を意味するのではない。「現場知」のみに頼り、政策課題の落としどころを政治との対話で探る技術でもない。専門性とは、担当する行政領域に関する知見に関する体系的な学識であるとともに、政策課題が争点化し、行

政による政策の立案が求められたときにそれを標準化された方法論で立案し、政治選択にゆだねる技術である。

すなわち、法文官僚が明治以来独占してきた法案作成の経験と霞ヶ関における前例の蓄積、戦後顕著になった技術官僚による技術的知識の「現場知」としての独占、最近明らかになった日米安保に関する密約の経緯にみるように一部の外務官僚がこれまで独占してきた日米安全保障条約と関連文書の解釈の「秘儀」などは、応答的政府において行政官に求められる専門性ではない。

国民の要求に応答し、政治と行政のアカウントビリティを明確に区分した上で、真の政治主導を実現するためには、政策課題の把握と要求分析、そして政策選択肢の提示と検証までを全体論的に遂行できるシステムズ・アプローチの標準化と可視化が、行政官のために必要である。そしてその標準化と可視化へのたゆまぬ努力こそが、今日の行政に課された専門性と応答性の最適なバランスの回復に不可欠な要素と考えられる。

行政官の専門性と応答性の適切なバランスを回復することは、保険規制監督行政のみならず、現代日本の官僚制全体の機能回復のために重要な課題である。行政現場における人的資源の薄さと専門性確保の不十分さが、日本の中央政府における行政現場の異常なまでの多忙さと政策立案内容の劣化を招いているとする見解は多い。行政現場の疲弊を指摘する声も日増しに増えている³⁸⁴。

薄い人的配置で日本の行政当局が曲がりなりにもやってきた理由としては、保険規制監督行政の新旧スタイルを例にとって分析すれば、民間部門の行動にいわゆる「性善説」をもって当局がある時期まで対応してきたこと、さらに行政当局と密接な協調関係を保った業界団体がいわば準行政当局としての役割を果たしてきたこと、の2点に集約されるであろう。

しかし保険規制監督行政では保険金不払い問題の発生を契機に、これらのナイーブな性善説と準当局としての業界団体の機能は最早成り立たなくなつたと考えられる。他の行政分野でもおそらく同様であろう。今後は、企業の違法行為を抑止するような経済的動機付けを埋め込んだ制裁措置の整備、並びに企業のコンプライアンスに対する監視と違反の場合の執行を重視した人的配置の戦略的配置を、行政当局が政策課題として優先的に手当てしていくことが求められる。

5. 今後の研究課題

本論文では、保険金不払い問題への対応を軸に転換した、保険規制監督行政の転換とその原因を分析した。保険行政という特定の行政分野での事例研究であり、今後の研究課題としては、本論文の視点を銀行、証券などの他の金融行政の分野へ応用していくことが考えられる。

また、本論文は広い意味では、1980年代から連綿と続く、日本官僚制のひとつの象徴と

³⁸⁴ 例えば、村松岐夫(編著)(2008)『公務員制度改革: 米・英・独・仏の動向を踏まえて』 学陽書房, pp.288-291.

しての大蔵官僚制の機能研究の末枝に連なるものである。したがって、1998年の旧大蔵省の財政部門と金融部門の分離から十数年を経て、財金分離が日本の政府と官僚制に及ぼした影響を、特に分離独立した金融庁からの視点に立って研究していくことにも、学術的な発展性があると考えられる。

さらに本研究で日本の保険規制監督行政の変容と国際比較を事例に、フッドが提起した規制の設定と執行の組み合わせ理論をモデル化した部分においては、この理論の精緻化と定量的分析の導入に大きなポテンシャルが存在する可能性がある。

そして、本研究で展開したシステムズ・アプローチについては、必要条件、すなわち問題解決のための行政行動はシステムズ・アプローチをとれば成功するという分析はなしえた。しかし十分条件、すなわちシステムズ・アプローチをとる行政活動は須らく問題解決に成功する、という命題の分析と検証には手がついていない。また保険規制監督以外の分野では本当に必要条件すら成り立つのかという疑問もあろう。

このように、本論文が開拓した研究対象と方法論はさらに広くかつ深い研究を必要とするものであり、これらは今後の研究課題として対応していくことが求められている。

参考文献

[欧語文献]

- Allison, T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company. (邦訳: グレアム・T・アリソン著, 宮里政玄訳 (1977) 『決定の本質: キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社).
- (2006), ‘Chapter 3: Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean’, Moran, M., Rein, M., and Goodin, R. (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp.58-79.
- Almond, G. (1970), *Political Development: Essays in Heuristic Theory*, Boston: Little, Brown and Company Inc. (邦訳: G.A.アーモンド著, 内山秀夫他訳 (1982) 『現代政治学と歴史意識』勁草書房).
- , Bingham P, Dalton, R, Strom, K. (2008), *Comparative Politics Today: A Theoretical Framework*, 5th Edition, New York: Pearson Longman.
- Ashby, W. (1956), *An Introduction to Cybernetics*, London: Chapman & Hall Ltd. (邦訳: W.R.アシュビー著, 篠崎武, 山崎英三他訳 (1967) 『サイバネティクス入門』宇野書店).
- Beck, U. (2009), *World at Risk*, English Edition, Cambridge: Polity.
- Bots, P.W.G. (2002), *Introduction to Systems Engineering and Policy Analysis: A Practical Guide to Systematic Problem Solving*, August 2002, Delft, the Netherlands: Delft University of Technology, Faculty of Technology, Policy and Management.
- Boulding, K. (1968), *Beyond Economics: Essays on Society, Religion and Ethics*, Michigan: The University of Michigan Press. (邦訳: ボールディング著, 公文俊平訳 (1975) 『経済学を超えて』改訂版 学習研究社).
- Buckley, W. (1967), *Sociology and Modern Systems Theory*, New Jersey: Prentice-Hall. (邦訳: W.バックレイ著, 新睦人, 中野秀一郎訳(1980), 『一般社会システム論』誠信書房).
- Cannon, W.B. (1932), *Wisdom of the Body*. London: Kegan Paul, Trubner and Company Ltd. (邦訳: キャノン著, 舘鄰・舘澄江訳 (1981) 『からだの知恵』講談社学術文庫).
- Carr, E. (1939), *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London: The Macmillan & Co. Ltd. (邦訳: E・H・カー著, 井上茂訳(1952) 『危機の二十年』岩波書店).
- Checkland, P and Scholes, J. (1990), *Soft Systems Methodology in Action*, Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd. (邦訳: ピーター・チェックランド, ジム・スクールズ著, 妹尾堅一郎監訳, 木嶋恭一, 平野雅章, 根来龍之訳(1994) 『ソフト・システムズ方法論』

- 有斐閣).
- Clements, P., Bachmann, F, Bass, L, Garlan, D, Ivers, J, Little, R, Nord, R, Stafford, J. (2003), *Documenting Software Architecture: Views and Beyond*. New York: Pearson Education, Inc., Publishing as Addison Wesley Professional. (邦訳: ピーター・クレメンズ他著, 前田卓雄訳(2004)『ソフトウェアアーキテクチャドキュメント』日刊工業新聞社).
- Cohen, M.D., March, J.G., and Olson, J.P. (1972), 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, Vol.17 No.1, 1972, pp.1-25.
- Davis, A.M. (2005), *Just Enough Requirements Management: Where Software Developments Meets Marketing*, New York: Dorset House. (邦訳: アラン・M・デービス著, 萩本順三, 安井昌男監修, 高嶋優子訳(2006)『成功する要求仕様、失敗する要求仕様』日経BP社).
- Davis, H and Green, D. (2008), *Global Financial Regulation: The Essential Guide*, Illustrated Edition, Cambridge: Polity. (邦訳: ハワード・デイビス, デイビッド・グリーン著, 五味廣文監訳, 野村総合研究所訳(2009)『金融監督規制の国際的潮流: 変革の道標』(社)金融財政事情研究会).
- Department of Defense, Systems Management College (2001), *Systems Engineering Fundamentals*, Supplementary Text Prepared By the Defense Acquisition University Press, Fort Belvoir, Virginia. January 2001.
- Department of Defense, United States of America (2007), *DoD Architecture Framework Version 1.5. Volume I: Definitions and Guidelines*, April 23, 2007.
- Deutsch, K. (1963), *The Nerves of Government: Models of Political Communications and Control*, New York: The Free Press. (邦訳: K.W. ドイツチュ著, 伊藤重行, 佐藤敬三他訳(2002)『サイバネティクスの政治理論』新装版 早稲田大学出版部).
- Dori, D. (2002), *Object-Process Methodology: A Holistic Systems Paradigm*, Berlin: Springer.
- Dunn, W. N. (2007), *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson-Prentice Hall.
- Durkheim, E. (1895), *Les Règles de la méthode sociologique*, 14th Edition, Presses Universitaires de France 1960. (邦訳: デュルケム著, 宮島喬訳(1978)『社会学的方法の規準』岩波書店).
- Easton, D. (1967), *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley and Sons, Inc. (邦訳: D.イーストン著, 片岡寛光監訳, 薄井秀二, 依田博訳 (1980)『政治生活の体系分析』上下 早稲田大学出版部).
- Findeisen, W. and Quade, E.S. (1985), 'Chapter 4: The Methodology of System Analysis:

- An Introduction and Overview', Miser, H.L. and Quade, E.S. (eds.), *Handbook of Systems Analysis: Overview of Users, Procedures, Application and Practices*. New York: Elsevier.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, Paris: Gallimard. (邦訳: ミシェル・フーコー著, 田村俣訳(1977) 『監獄の誕生: 監視と処罰』新潮社).
- Forsberg, K, Mooz, H, Cotterman, H. (2005), *Visualizing Project Management*, Third Edition, New Jersey: John Wiley and Sons, Inc.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press. (邦訳: アンソニー・ギデンズ著, 佐和隆光訳(1998) 『第三の道: 効率と公正の新たな問題』日本経済新聞社).
- (1999), 'Risk and Responsibility', *The Modern Law Review*, Volume 62, January 1999, No.1, pp.1-10.
- Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press. (邦訳: ロバート・ギルピン著, 佐藤誠三郎・竹内透監修, 大蔵省世界システム研究会訳(1990) 『世界システムの政治経済学: 国際関係の新段階』東洋経済新報社).
- Goodhart, C, Hartmann, P, Llewellyn, D, Rojas-Suarez, Weisbrod, S., Forwarded by George, E, Governor of the Bank of England (1998), *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, London: Routledge.
- Gray, J. and Hamilton, J. (2006), *Implementing Financial Regulation: Theory and Practice*, Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Hansell, D.S. (1987), *Elements of Insurance* (The M&E Handbook Series) Fourth Edition, Reprinted (with update), London: Pitman Publishing. (邦訳: D.S.Hansell 著, 木村栄一・越知隆訳(1995) 『保険の原理』(財)損害保険事業総合研究所).
- Helleiner, E. (2009), 'Reregulation and Fragmentation in International Financial Governance', *Global Governance*, January 1, 2009.
- Homans, G. (1950), *The Human Group*, New York: Harcourt College Pub. (邦訳: G.C.ホームズ著, 馬場明男・早川浩一共訳(1959) 『ヒューマン・グループ』誠信書房).
- Hood, C. (1986), *Administrative Analysis*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. (邦訳: クリストファー・フッド著, 森田朗訳(2000) 『行政活動の理論』岩波書店).
- (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press.
- , James, O., Peters, G., Scott, C. (2004), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*, Cheltenham UK: Edward Elgar.
- , and Lodge, M. (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty---and Blame*, Oxford: Oxford University Press.

- , and Margetts, Helen Z. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Houndmills, UK: Palgrave MacMillan.
- Hughes, O. (1994), *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.
- International Association of Insurance Supervisors (IAIS) (2009), *Systemic Risk and the Insurance Sector*, October 25, 2009, IAIS ウェブサイト (http://www.iaisweb.org/_temp/Note_on_systemic_risk_and_the_insurance_sector.pdf, 2010年3月13日アクセス).
- (2010), *Press Release "IAIS Approves Development of a Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups"*, January 19, 2010, IAIS ウェブサイト (http://www.iaisweb.org/_temp/19_January_2010_IAIS_approves_development_of_a_Common_Framework_for_the_Supervision_of_Internationally_Active_Insurance_Group.pdf, 2010年3月13日アクセス).
- International Council on Systems Engineering (INCOSE) (2010), *Systems Engineering Handbook: A Guide for System Life Cycle Processes and Activities*, Version 3.2, January 2010, San Diego: SE Handbook Working Group, International Council on Systems Engineering (INCOSE).
- Jackson, S. (2010), *Architecting Resilient Systems: Accident Avoidance and Survival and Recovery from Disruptions*, New Jersey: John Wiley and Sons, Inc.
- Keohane, R. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press. (邦訳: ロバート・コヘイン著, 石黒薫・小林誠訳(1998) 『覇権後の国際政治経済学』 晃洋書房).
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternative, and Public Policies*, Second Edition, New York: Longman.
- Luhmann, N. (1984), *Soziale Systeme: Grundriß Einer Allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (邦訳: N・ルーマン著, 佐藤勉監訳(上: 1993, 下: 1995) 『社会システム理論』 上下 恒星社厚生閣).
- Maier, M and Rechtin, E. (2002), *The Art of Systems Architecting*, Second Edition, Boca Raton: CRC Press.
- Mayntz, R. (1978), *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: C.F. Mueller Verlag, Hüthig GmbH. (邦訳: レナーテ・マインツ著, 片岡寛光監訳, 縣公一郎訳 (1986) 『行政の機能と構造: ドイツ行政社会学』 成文堂).
- Morecroft, J. (2007), *Strategic Modeling and Business Dynamics: A Feedback Systems Approach*, Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Morgenthau, H. (1962), *Politics among Nations: The Struggle for Peace and Power*, New

- York: Alfred A. Knopf. (邦訳: モーゲンソー著, 現代平和研究会訳(1998) 『国際政治: 権力と平和』 福村出版).
- Nonet, P and Selznick, P. (1978), *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row. (邦訳: P・ノネ, P.セルズニック著, 六本佳平訳(1981) 『法と社会の変動理論』 岩波現代選書).
- Nye, J. (2005), *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (Longman Classics Edition), Fifth Edition, New York: Longman. (邦訳: J・ナイ著, 田中明彦・村田晃嗣訳(2005) 『国際紛争: 理論と歴史』 (原書第5版) 有斐閣).
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1996), *Responsive Government: Service, Quality, Initiatives*, Paris: OECD.
- Parsons, T. (1951), *The Social System*, New York: Free Press. (邦訳: タルコット・パーソンズ著, 倉田和四生編訳(1984) 『社会システムの構造と変化』 創文社).
- (1967), *The Structure of Social Action*, Vol.1 & Vol.2., New York: Free Press. (邦訳: タルコット・パーソンズ著, 稲上毅・厚東洋輔訳(1976) 『社会的行為の構造』 木鐸社).
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Pugh, S. (1991), *Total Design: Integrated Methods for Successful Product Engineering*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publication.
- Rapoport, A. and Chammah, A. with collaboration of Orwant, C. (1965), *Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation*, Michigan: The University of Michigan Press. (邦訳: A.ラバポート, A.M.チャーマー著, 廣松毅, 平山朝治, 田中辰雄訳(1983) 『囚人のジレンマ: 紛争と協力に関する心理学的研究』 啓明社).
- Rosecrance, R. (1986), *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books. (邦訳: リチャード・ローズクランズ著, 土屋政雄訳(1987) 『新貿易国家論』 中央公論社).
- Saaty, T. (2001), *The Analytic Network Process: Decision Making with Dependence and Feedback*, Second Edition, Pittsburgh, PA: RWS Publications.
- , Vargas, L. (2006), *Decision Making with the Analytic Network Process: Economic, Political, Social and Technological Applications with Benefits, Opportunities, Costs and Risks*, New York: Springer Science+Business Media, LLC.
- Self, P. (1977), *Administrative Theories and Politics*, Second Edition, London: George Allen & Unwin Ltd. (邦訳: ピーター・セルフ著, 片岡寛光監訳, 武藤博己, 辻隆夫, 縣公一郎訳(1981) 『行政官の役割: 比較行政学的アプローチ』 成文堂).
- Senge, P. M. (1990), *The Fifth Discipline: the Art & Practice of the Learning*

- Organization*, New York: Currency Book, Doubleday. (邦訳: ピーター・M・センゲ著, 守部信之他訳(1995) 『最強組織の法則: 新時代のチームワークとは何か』徳間書店).
- Sterman, J.D. (2000), *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, Boston: McGraw Hill Higher Education.
- Shirasaka, S. (2009), 'A Standard Approach to Find Out Multiple View Points to Describe an Architecture of Social Systems: Designing Better Payment Architecture to Solve Claim-Payment Failures of Japan's Insurance Companies', *INCOSE 2009 Singapore Proceedings*. 3.3.3, Singapore: INCOSE.
- Simon, H.A. (1957), *Models of Man Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human behavior in a Social Setting*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- (1991), 'Bounded Rationality and Organizational Learning', *Organization Science*, Vol.2, No.1, February 1991, pp.125-134.
- Strange, S. (1986), *Casino Capitalism*, New York: Blackwell. (邦訳: スーザン・ストレンジ著, 小林襄治訳(1988) 『カジノ資本主義: 国際金融恐慌の政治経済学』岩波書店).
- (1988), *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, London: Pinter Publishers. (邦訳: スーザン・ストレンジ著, 西川潤・佐藤元彦訳(1994) 『国際政治経済学入門: 国家と市場』東洋経済新報社).
- UK Financial Services Authority (2001), *FSA Plans Overhaul of Insurance Regulation*, FSA/PN/161/2001, UKFSAウェブサイト
(<http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/PR/2001/161.shtml>, 2009年10月3日アクセス).
- (2005), *Better Regulation Action Plan: What We Have Done and What We Are Doing*, December 2005, UKFSAウェブサイト
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/2260_Action_plan.pdf, 2010年3月22日アクセス).
- (2009a), *A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*, Discussion Paper 09/2, March 2009, UKFSAウェブサイト
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp09_02.pdf, 2010年3月22日アクセス).
- (2009b), *The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*, March 2009, UKFSAウェブサイト
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf, 2010年3月22日アクセス).
- (2010), *Effective Corporate Governance: Significant Influence Controlled*

Functions and the Walker Review, Consultation Paper 10/3, January 2010, UKFSAウェブサイト

(http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp10_03.pdf, 2010年3月22日アクセス).

Walker, W.E. (2000), 'Policy Analysis: A Systemic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector', *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*. 9: 2000, pp.11-27.

——, Rahman, S.A., and Cave, J. (2001), 'Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policy-Making', *European Journal of Operational Research*, 128:2001, pp.282-289.

Wallerstein, I. (1974), *The Modern World-System*, San Diego: Academic Press Inc. (邦訳: I.ウォーラーステイン著, 川北稔訳 (2006) 『近代世界システム: 農業資本主義と『ヨーロッパ世界経済』の成立』岩波現代選書1, 2).

—— (1980), *The Modern World-System II*, San Diego: Academic Press Inc. (邦訳: I.ウォーラーステイン著, 川北稔訳 (1993) 『近代世界システム1600-1750: 重商主義と『ヨーロッパ世界経済』の凝集』名古屋大学出版会).

—— (1989), *The Modern World-System III*, San Diego: Academic Press Inc. (邦訳: I.ウォーラーステイン著, 川北稔訳 (1997) 『近代世界システム1730-1840s: 大西洋革命の時代』の凝集』名古屋大学出版会).

Yasui, T. (2009), 'Claim-Payment Failures of Japan's Insurance Companies and Designing Better Payment Architecture: Finding a Standard Solution to Socio-Critical Systems by Applying the System Engineering Vee Model Approach (First Report)', *INCOSE 2009 Singapore Proceedings*. 7.3.3, Singapore: INCOSE.

—— (forthcoming), 'A New Systems-Engineering Approach for a Socio-Critical System: a Case Study of Claims-Payment Failures of the Japan's Insurance Industry', International Council of Systems Engineering (INCOSE), *Systems Engineering Journal*, forthcoming.

[和語文献]

秋吉貴雄(2007) 『公共政策の変容と政策科学: 日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣.

新睦人, 中野秀一郎(1981) 『社会システムの考え方』有斐閣選書.

新谷浩史(2007) 「第1章: ガバナンスと連携政府」, 藤井浩司, 縣公一郎編『コレク行政学』成文堂, pp.1-23.

飯尾要(1972) 『叢書現代経済学 11 経済サイバネティクス』日本評論社.

——(2004a) 「公共性とは何か」和歌山大学『経済理論』320号, pp.23-44.

——(2004b) 「社会システムとしての公共性の本質:二つの「公」を中心に」, 社会経済システム学会『社会経済システム』, 2004年10月, pp.103-108.

- 飯尾潤(2007) 『日本の統治構造: 官僚内閣制から議院内閣制へ』 中公新書.
 ——(2008) 『日本の<現代>3 政局から政策へ: 日本政治の成熟と転換』 NTT 出版.
- 飯田敬輔(2007) 『シリーズ国際関係論 3 国際政治経済』 東京大学出版会.
 五十嵐敬喜, 小川明雄(2006) 『建築紛争: 行政・司法の崩壊現場』 岩波新書(新赤版)1053.
 池尾和人, 内閣府経済社会総合研究所(2009) 『不良債権と金融危機』 慶應義塾大学出版会.
 石井浩介, 飯野謙次(2008) 『価値の科学: 価値づくり設計』 養賢堂.
 石田満(1986) 『保険業法の研究 I』 文眞堂.
 伊藤大一(1980) 『現代日本官僚制の分析』 東京大学出版会.
 今井賢一(1992) 『資本主義のシステム間競争』 筑摩書房.
 今村都南雄(1997a) 『行政学の基礎理論』 三嶺書房.
 ——(1997b) (財)地方自治総合研究所監修『公共サービスと民間委託』 敬文堂.
 ——(2002) 『日本の政府体系: 改革の過程と方向』 成文堂.
 植草益(1999) 『現代日本の損害保険産業』 NTT 出版.
 植村信保(2001) 『損保が変わる』 日本経済新聞社.
 ——(2007) 「今度こそ『販売至上主義』から『顧客重視』経営への転換を」, 東洋経済新報社『週刊東洋経済臨時増刊 生保・損保特集』 2007年版, pp.58-62.
 ——(2008) 『経営なき破綻: 平成生保危機の真実』 日本経済新聞出版社.
 宇賀克也(2005) 『行政手続法の解説』 第五次改訂版 学陽書房.
 内田芳樹(2007) 「最近の金融庁の行政処分の動向とその分析: 主として地域金融機関の視点から」, (社)金融財政事情研究会『旬刊金融法務事情』 No.1803 (2007年5月27日), pp.68-76.
 内田義彦(1971) 『社会認識の歩み』 岩波新書 青版 798.
 衛藤幹子(1998) 「連立政権における日本型福祉の転回: 介護保険創設の政策過程」, 木鐸社『レヴアイアサン』 臨時増刊 1998年夏号, pp.68-94.
 江戸川損保(2007) 『落ちこぼれ損保マンの保険金不払い日記』 ダイヤモンド社.
 圓佛孝史(2008) 「「プリンシプル・ベース」の監督・規制手法における「もう一つのプリンシプル」」 みずほ総研『みずほ総研論集』 2008年1月号, pp.1-47.
 大串淳子, 日本生命保険生命保険研究会編(2008) 『解説 保険法』 弘文堂.
 大蔵省銀行局内保険研究会(編)(1989) 『保険審議会答申集』 財経詳報社.
 大蔵省財政史室(編)(1979) 『昭和財政史—終戦から講和まで: 第14巻 保険・証券』 東洋経済新報社.
 大塚久雄(1977) 『社会科学における人間』 岩波新書(黄版)11.
 鳳佳世子(2007) 「保険金不払い問題の概要と課題」, 国立国会図書館『調査と情報』 第572号, pp.1-10.
 大林良一(1971) 『保険総論』 春秋社.
 大村敬一, 水上慎士(2007) 『金融再生 危機の本質』 日本経済新聞社.

- 大森泰人(2007)『金融システムを考える：ひとつの行政現場から』金融財政事情研究会。
——(2008)「金融検査：ダブルスタンダードの憂鬱」, (社)金融財政事情研究会 『旬刊
金融法務事情』 No.1839, 2008年7月5日号, pp.1.
- 大藪俊志(2007)「第9章 政策過程分析モデル」, 縣公一郎, 藤井浩司(編)『コレク政策
策研究』 成文堂, pp.195-220.
- 小川英治, 安田行宏(2000)「第4章 日本の金融行政に関する分析」, 総合研究開発機構
『わが国の政策決定システムに関する研究(第II期)(下): モニタリングと金融監督』,
pp.69-84.
- 外務省(1994)「日本国政府及びアメリカ合衆国政府による保険に関する措置」(1994年
10月11日, 於: ワシントン) 外務省ウェブサイト
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/framework/index.html>, 2010年2月
21日アクセス).
- (1996)「日本国政府及びアメリカ合衆国政府による保険に関する補足的措置(仮
訳)」, (1996年12月24日, 於: ワシントン, D.C.) 外務省ウェブサイト
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/framework/index.html>, 2010年2月
21日アクセス).
- 各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議事務局(2004)「業務・システム最適化計画策定指
針(ガイドライン)」第3版, 2004年(平成16年)11月12日, 総務省 e-Gov ウェブサ
イト
(<http://www.e-Gov.go.jp/doc/scheme.html>)(2009年1月4日アクセス).
- 勝又正直(2008) ブログ「社会学しよう」(<http://shakaigaku.exblog.jp/i8>, 2010年3月31
日アクセス).
- 金融イノベーション会議(2007)「意見書: 金融庁は『事前指導』から『事後裁量』に転換し
たのでしょうか」(2007年12月11日) 金融イノベーション会議ウェブサイト
(<http://www.financialweb.gr.jp/2175.html>, 2010年3月10日アクセス).
- 金融監督庁(1998)「長官談話 日米保険協議について」(平成10年7月2日) 金融庁ウェブ
ブサイト
(http://www.fsa.go.jp/p_fsa/danwa/danwaj/dan-j-702.ftml, 2010年2月21日アクセ
ス).
- 金融庁(2005a)「明治安田生命保険相互会社に対する行政処分について」(2005年2月25
日) 金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/hoken/f-20050225-1.html>, 2010年3月27日
アクセス).
- (2005b)「明治安田生命保険相互会社等に対する行政処分について」(2005年10月
28日) 金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/hoken/f-20051028-3.html>, 2010年3月27日ア

- クセス).
- (2005c)「保険金等支払管理態勢の再点検及び不払事案に係る再検証の結果について」(2005年10月28日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/hoken/f-20051028-4.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2005d)「損害保険会社の付随的な保険金の支払漏れに係る調査結果について」(2005年11月25日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/hoken/f-20051125-7.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2005e)「損害保険会社26社に対する行政処分について」(2005年11月25日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/hoken/f-20051125-5.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2006a)「利用者満足度アンケート」(2006年4月7日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/20060407-3.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2006b)「株式会社損保ジャパンに対する行政処分について」(2006年5月25日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/hoken/20060525-1.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2006c)「三井住友海上保険株式会社に対する行政処分について」(2006年6月21日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/hoken/20060621-1.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2006d)「日本生命相互会社に対する行政処分について」(2006年7月26日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/18/hoken/20060726-2.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2006e)「付随的な保険金の支払漏れに係る調査完了時期等について」(2006年11月17日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/18/hoken/20061117-3.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2007a)「損害保険会社の第三分野商品に係る保険金の不払事案の調査結果について」(2007年3月14日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/18/hoken/20070314-1.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2007b)「損害保険会社10社に対する行政処分について」(2007年3月14日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/18/hoken/20070314-2.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2007c)「利用者満足度アンケート」(2007年3月22日)金融庁ウェブサイト

- (<http://www.fsa.go.jp/news/18/sonota/20070322-1.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2007d)「平成19事務年度保険会社等向け監督方針」(2007年11月19日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/19/hoken/20071119-1.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2007e)「金融上の行政処分について」金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/common/law/guide/syobun.html>)(2010年3月27日アクセス).
- (2008a)「金融サービス業におけるプリンシプルについて」(2008年4月18日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/19/20080418-2.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2008b)「生命保険会社10社に対する行政処分について」(2008年7月3日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/20/hoken/20080703-6.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2008c)「生命保険会社の保険金等の支払状況に係る実態把握の結果について」(2008年7月3日)金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/news/20/hoken/20080703-5.html>, 2010年3月27日アクセス).
- (2009)「金融規制の質的向上(ベター・レギュレーショントップページ)」金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/policy/br-pillar4.html>, 2010年3月27日アクセス).
- 公文俊平(1978)『社会システム論』日本経済新聞社.
- 小泉徳夫(1974)「行政と経営における認識の統一について」, 生命保険学会『生命保険経営』, 第42巻6号, 昭和49年11月号, pp.11(823)-26(838).
- 河野勝(2009)「第1章: 政策・政治システムと「専門知」」, 久米郁男(編)(2009)『専門知と政治』早稲田大学出版部.
- 小島廣光(2003)『政策形成とNPO法: 問題、政策、そして政治家』有斐閣.
- 小立敬(2007)「ベター・レギュレーション: 英仏金融監督当局におけるより良い規制環境の模索」, 野村総研『資本市場クォータリー』2007年夏号, pp.71-88.
- (2009)「本格化する国際的な金融制度改革」, 野村総研『財界観測』2009年10月号, pp.4-27.
- 小林惟司(1991)『保険思想家列伝』保険毎日新聞社.
- 佐藤隆文(2008)「金融規制の質的向上(ベター・レギュレーションへの取り組みとサブプライムローン問題)」, 『日本金融学会講演』(2008年5月17日)資料 金融庁ウェブサイト
(<http://www.fsa.go.jp/common/conference/danwa/20080517.pdf>, 2010年3月27日アクセス).
- 白石賢(2007)『企業犯罪・不祥事の法政策』成文堂.
- 白坂成功(2009)「最新システムエンジニアリング情報館」ウェブサイト. (<http://se.rdy.jp>,

- 2009年9月8日アクセス).
- 白須洋子, 吉田靖(2009)「保険会社の不祥事と市場の反応」, 日本保険・年金リスク学会『日本保険・年金リスク学会誌』, Vol.4 No.1 2009, pp.1-27.
- 新藤宗幸(2002)『技術官僚: その権力と病理』 岩波新書新赤版 774.
- (社)生命保険協会(編)(1978)『生命保険協会 70年史』 社団法人生命保険協会.
- (社)生命保険協会調査部(2006a)『生命保険事業における各国の監督規制(アメリカ)』 (社)生命保険協会調査部.
- (2006b)『生命保険事業における各国の監督規制(EU)』 (社)生命保険協会調査部.
- (2007)『生命保険事業における各国の監督規制(イギリス)』 (社)生命保険協会調査部.
- (財)生命保険文化センター企画総務部(2006)『平成18年度 生命保険に関する全国実態調査』(平成18年12月).
- (財)損害保険事業総合研究所研究部(2004a)『諸外国における保険募集規制を中心とした保険監督行政・規制について [第I編: 米国]』 財団法人損害保険事業総合研究所研究部.
- (2004b)『諸外国における保険募集規制を中心とした保険監督行政・規制について [第II編: EU・イギリス・ドイツ・フランス・オーストラリア]』 財団法人損害保険事業総合研究所研究部.
- (2007a)『欧米における消費者保護に向けた保険教育・情報提供および相談・苦情対応』 財団法人損害保険事業総合研究所研究部.
- (2007b)『欧米保険市場における個人向け保険商品の特性と販売・募集の実態』 財団法人損害保険事業総合研究所研究部.
- 高崎康雄(2002)「英国金融サービス市場法下の募集規制: 日本への示唆」, 生命保険経営学会『生命保険経営』第70巻4号(平成14年7月号), pp.3-24.
- (2007a)「イギリスにおける金融オンブズマン制度の改正」, 生命保険経営学会『生命保険経営』第75巻第2号(平成19年3月号), pp.23-47.
- (2007b)「イギリス金融サービス市場法にみる顧客本位原則の下での事業運営: 金融規制の質的向上へ向けた取組み」, 日本保険学会『保険学雑誌』第599号(平成19年12月), pp.213-232.
- 高萩栄一郎, 中島信之(2005)『Excelで学ぶAHP入門』 オーム社.
- 田口城(1997)「生保会社の更生手続と保険契約者の保護」, 生命保険経営学会『生命保険経営』第69巻第6号(平成13年11月号), pp.85-103.
- 武田久義(2008)『生命保険会社の経営破綻』 成文堂.
- 武智秀之(2003)『福祉国家のガバナンス』 ミネルヴァ書房.
- 竹中平蔵(2006)『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』 日本経済新聞出版社.
- 田中秀明(2009)「専門性か応答性か: 公務員制度改革の座標軸(上)」, 行政管理研究センター『季刊行政管理研究』, 2009.6 No.126, pp.1-15.

- 辻清明(1969)『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会.
- 出口治明(2009)『生命保険入門: 新版』岩波書店
- 出塚亨一(2008)「金融庁「行政処分の基準」の概要」第1回, 銀行研修社『ファイナンシャル・コンプライアンス』2008年12月号, pp.96-99.
- 寺西重郎, 内閣府経済社会総合研究所(2010)『構造問題と規制緩和』慶應義塾大学出版会.
- 刀根薫(1986)『ゲーム感覚意思決定法: AHP 入門』日科技連.
- , 眞鍋龍太郎編(1990), 『階層化意思決定法: AHP 事例集』日科技連
- 樋渡展洋(2001), 「第5章 大蔵省分割: 官僚機構再編と非難回避の政治学」, Hoshi, T. and Patrick, H. (2000), *Crisis and Change in the Japanese Financial System*, Boston: Kluwer Academic Publishers. (邦訳: ヒュー・パトリック・星岳雄編著(2001), 筒井義郎監訳『日本金融システムの危機と変貌』(2001)日本経済新聞社), 邦訳 pp.129-159.
- 中西正明(1992)「第1章 事業の監督」, 竹内昭夫(編)(1992)『保険業法の在り方』下巻 有斐閣, pp.3-131.
- 中野秀一郎(1999)『シリーズ世界の社会学・日本の社会学 タルコット・パーソンズ: 最後の近代主義者』東信堂.
- 中森貴和(2008)『行政不況』宝島新書.
- 西尾隆(1998)「行政のアカウントビリティとその内在化: 「応答的政府」への途」, 日本行政学会『年報行政研究』, 33号『行政と責任』 pp.63-82.
- 西尾勝(2001)『行政学』新版 有斐閣.
- 西村吉正(1999)『金融行政の敗因』文春新書.
- 日本保険新聞社(1968)『日本保険業界史』日本保険新聞社.
- 野口悠紀雄(2002)『新版 1940年体制』東洋経済新報社.
- ハイアングル(ペンネーム)(2008)「欠落する消費者視点」, コラム「Belgian Dentists」, 日本格付投資情報センター『ファンド情報』, No.41, 2008年12月8日号, pp.9.
- 橋本茂(2005)『交換の社会学 G・C・ホーマンズの社会行動論』世界思想社.
- 塙善多(1989)『昭和の損害保険: 業界と共に歩んだ五十年』損害保険企画.
- 原田久(2000)『社会制御の行政学: マインツ行政社会学の視座』信山社出版.
- 深澤巖木(2009)「保険会社に対する行政処分と金融行政」, 銀行研修社『ファイナンシャル・コンプライアンス』2009年3月号, pp.106-108.
- 深尾光洋, 日本経済研究センター(2000)『検証 生保危機』日本経済新聞社.
- (2002)『生保危機は終わらない』東洋経済新報社.
- (2003)『生保危機の真実』東洋経済新報社.
- 深谷昌弘(1972)『講座 情報社会科学 9 情報の社会科学 公共財と社会システム』学習研究社.
- 藤田勝利監訳(2000)『ニューヨーク州保険法(1997年末版)』財団法人生命保険文化研究

所.

- 藤田楯彦, 岩瀬泰弘, 宮地朋果, 出口正義(2008) 「保険金等の支払いをめぐる再検証問題: 平成19年度大会シンポジウム」, 日本保険学会『保険学雑誌』第601号, pp.7-94.
- フランシス・ローゼンブルース(1993) 「金融規制緩和と『虜理論』」, 木鐸社『レヴュアイアサン』12, 1993年春号, pp.76-101.
- 法務省(2008) 「法制審議会保険法部会会議議事録」 法務省ウェブサイト
(www.moj.go.jp/SHINGI/hoken_index, 2008年11月7日アクセス).
- 保険研究会(編)(1996) 『コンメンタール 保険業法』 財経詳報社.
- 松尾直彦(2009a) 「英国FSAの懺悔と「強力な規制監督」宣言: 「ターナー・レビュー」が示すイギリスの自負と意欲」, (社)金融財政事情研究会『金融財政事情』2009年4月27日号, pp.27-31.
- (2009b) 「金融行政運営をめぐる監督指針・検査マニュアル精緻化の桎梏: 通達行政への回帰や誘導行政の多用・厳格化の傾向」, (社)金融財政事情研究会『旬刊金融法務事情』No.1883, 2009年11月25日号, pp.21-29.
- 松下圭一(1971) 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会.
- (1991) 『政策型思考と政治』 東京大学出版会.
- 松澤登(2008) 「保険仲介者と募集規制: 日本、EU、米国を比較して」, 財団法人生命保険文化センター『生命保険論集』第164号(平成20年9月20日発行), pp.255-288.
- 松本和良(1997) 『パーソンズの社会学理論』 恒星社厚生閣.
- 真淵勝(1994) 『大蔵省統制の政治経済学』 中公叢書 中央公論新社.
- (1997) 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』 中公新書.
- 丸山哲司(2007) 「イギリスの損害保険販売規制の直近状況 プリンシプル・ベースへの移行」, 損保総研『損保総研レポート』第82号, pp.27-48.
- 南博方(1980) 『行政手続きと行政処分』 弘文堂.
- 宮川公男(2002), 『政策科学入門』第2版 東洋経済新報社.
- 村山治(2007) 『特捜検察 vs. 金融権力』 朝日新聞社.
- ロザーノ, マリオ・G, 石原善太郎, 高木純一(1973) 『講座 情報社会科学 6 社会システム論の基礎 III 社会システム設計の視座』 学習研究社.
- 八代尚宏(編)(2000) 『社会的規制の経済分析』 日本経済新聞社.
- (2007) 「行政処分に価格メカニズムの導入を」, 東洋経済新報社『週間東洋経済』2007年10月27日号, pp.9.
- 安居孝啓(2006) 『最新保険業法の解説』 大成出版社.
- 保井俊之(2008) 「損保会社による保険金の支払い漏れ及び不適切不払い: その教訓と展望」, 桐蔭横浜大学コンプライアンス研究センター『コーポレートコンプライアンス』季刊15号, pp.38-47.
- (2009) 「保険不適切不払い・支払い漏れとその行政対応」, 日本保険・年金リスク

学会『リスクと保険』 Vol.5 March 2009, pp.123-135.

山内弘隆, 上山信一(2003) 『パブリック・セクターの経済・経営学』 NTT 出版.

山口二郎(1987) 『大蔵官僚支配の終焉』 岩波書店.

吉村允孝(2007) 『モノづくりにおけるシステム設計最適化』 養賢堂.

米山高生(1997) 『戦後生命保険システムの改革』 同文館.

[謝辞]

本論文の完成までに、数多くの方々から御鴻恩と温かい御支援を賜った。深謝申し上げたい。本来はお世話になった方々すべてのお名前を個々に挙げて御礼申し上げるのが筋ではあるが、紙数にも限りがあるので、直接の御指導と御配慮を特に賜った方々のお名前を記して、謝辞といたしたい。

西尾隆教授(国際基督教大学(ICU)教養学部長)には本研究の指導教授として、そして論文審査委員会の主査として、数え切れないほどの御学恩をいただいた。分析の方法論としては行政学や公共政策学の枠にとっても収まり切らない、しかし行政領域としては逆に地味な分野という、まことに厄介なテーマを博士論文の研究テーマとして選択した筆者に対し、3年余の長きにわたり、*inter-disciplinary* な視点から多くの示唆に富んだ、全人格的な温かいご指導をいただいた。西尾先生の時宜をとらえた *inspiring* な、そして包容力に富むコメントなしには、本論文をまとめることはおそらく不可能だったであろう。師恩は仰ぎ見るばかりである。心から御礼申し上げたい。

さらに、論文審査委員会の副査をお引き受けいただいた狼嘉彰教授(慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科(SDM)委員長)、八代尚弘教授(ICU)並びに石生義人上級准教授(ICU)には、それぞれの御専門分野である、システムズ・エンジニアリング、経済学並びに社会学の視点から、極めて貴重な御指導と御示唆をいただいた。本論文が縦割りの学問領域を超えた成果の導出に少しでも成功しているとしたら、それは副査の先生方からいただいた高い御知見のインプットの賜物である。また、ICU 大学院事務グループの山口りん氏には、博士論文審査における数々の事務手続きを、御多忙の中にもかかわらず、親身になってご支援いただいた。深く感謝申し上げたい。

筆者が 2008 年以降在籍している慶應 SDM の諸先生方及び同学の方々には、システムズ・アプローチについて数限りない知的刺激と新しいアイデアをいただいた。慶應 SDM は筆者を招聘し、社会中枢システムと政策づくりのシステムズ・アプローチについて自由に研究・教育する場を寛大にも与えていただいた。

特に、狼嘉彰教授(SDM 委員長)、日比谷孟俊教授(同副委員長)、小木哲朗教授、佐々木正一教授、高野研一教授、手嶋龍一教授、中野冠教授、西村秀和教授、春山真一郎教授、前野隆司教授、浦郷正隆准教授、神武直彦准教授、嶋津恵子准教授、白坂成功准教授、当麻哲哉准教授、キム・サンクウ助教、並びに湊宣明助教をはじめとする諸先生方からは、多岐にわたるそれぞれの御専攻から、筆者の研究に対して建設的かつ的確な御助言をいただいた。慶應 SDM の自由闊達で明るい知的雰囲気の下で、先取の気風に溢れた真摯な議論を重ねていくことで、本研究がダイナミックな進化を遂げていく過程が実感できたことは望外の僥倖であった。

本研究を筆者が志したのは、これまでの 25 年間にわたる公務員生活の中での幾多の

経験から、政策立案のプロセスと方法論を標準化・見える化し、政策づくりを最適化したいと深い願いを抱くに至ったからである。そして、筆者が行政官として遭遇した保険金不払い問題での未曾有の現場体験が、筆者の背中を押した。

筆者が慶應SDMで研究・教育を行うために、財務省及び金融庁の人事当局並びに総務省・人事院から研究休職を御承認いただいた際には、当時の佐藤慎一・財務省官房秘書課長(現・内閣官房内閣審議官)及び森信親・金融庁総務企画局総務課長(現・金融庁監督局審議官)他の人事関係者の方々から、本研究の意義について並々ならぬ御理解と御配慮を賜った。深く感謝申し上げたい。

吉野直行教授(慶應義塾大学、兼金融庁金融研究センター長)は、筆者が行政官としての体験をベースに学術研究を進めることを常にご支援くださり、アカデミズムと霞ヶ関の密接な連携と交流こそが日本経済の再生に不可欠だ、と絶えず励ましてくださった。深く感謝申し上げたい。

白須洋子教授(青山学院大学)、田中秀明・財務省財務総研研修部長(前・一橋大学准教授)、並びに牧島かれん先生(早稲田大学総合研究機構客員次席研究員)は、研究者として駆け出しの筆者に温かい手を差し伸べ、学術研究と政策実務の現場をつなぐ、数々の示唆に富む視点を与えていただいた。深く感謝申し上げたい。

また本論文の実証分析の部分のとりまとめに当たっては、150人近くの消費者、保険会社役員並びに金融規制監督当局者のアンケート調査への御協力が不可欠であった。お世辞にも決してわかりやすいとは言えなかった筆者の説明に根気強く耳を傾け、保険業界と行政現場の改革の志に共鳴しつつ、調査への協力に貴重な時間を割いていただいた御協力者の方々に重ねて御礼申し上げたい。

保険金不払い問題はかつて経験した行政現場のことではあったが、そのことを公開資料とアンケート調査のみを使い、再現可能な方法で学術的かつ客観的に分析を進めていくと、史料の山の奥の漆黒の闇の中に、まるでベヒーモスのような巨大な怪獣が棲んでいるような気がした。そして執筆が中盤を過ぎる頃、本研究の方法論は新たな森に分け入り、保険行政と不払い問題の山積みのファクトが漆黒の木々となって迫り、筆者の筆の進みはしばしば難渋した。

しかし、その筆を意識の底から導き、進めてくれたのは、保険金不払い問題に囚らずも行政現場で遭遇し、壮絶な戦いの中で心ならずも途中で戦線を去らざるを得なかった幾人かの同僚たちの思いだったと感じている。

彼らからの重い負託が、筆者の進まぬ筆を最後まで導いてくれた。本論文のとりまとめの最終局面で論文の執筆に没入できたとき、18世紀後半から19世紀初頭にかけて活躍した英国の詩人及び画家であるWilliam Blakeの詩'Jerusalem'の次の一節が彼らからの負託の具現として、筆者の意識の底には絶えず流れているように感じた。彼らのこのような思いこそ、本論文完成への見えざる導き手であった。

And was Jerusalem builded here
Among these dark Satanic mills?

Bring me my Bow of burning gold:
Bring me my Arrows of desire:
Bring me my Spear: O clouds unfold!
Bring me my Chariot of fire.

I will not cease from Mental Fight
Nor shall my Sword sleep in my hand
Till we have built Jerusalem³⁸⁵

最後に、しかし決して末尾ではなく、筆者の家族への深い感謝の気持ちを表したい。行政官時代、そして大学院での研究教育の現場へ移ってからも、どう鼻眞目に見ても理想の夫と父ではなかった筆者に対して、妻と二人の息子は無窮の愛情をもって筆者に接し、受けとめ、共感し、癒し、笑わせ、なごませ、朗らかにし、鼓舞し、前向きにしてくれた。本論文の完成が公益とは別に、筆者個人の人生にとって何がしかの意味を持つとすれば、それはすべて家族 3 人のおかげである。

本論文を妻・久仁子と二人の息子に捧げる。

2011 年 2 月
保井俊之

³⁸⁵ MacLagan, E.R.D. and Russell, A.G.B. (1907), *The Prophetic Books of William Blake: Jerusalem*, London: A.H.Bullen, pp.xix (*Milton*, Preface, pp.2).