

安田火災記念財団叢書No.24

昭和57年度版

# 独占禁止政策の新動向と保険事業

上智大学教授  
法 学 博 士

松 下 満 雄 氏 講 演

財団  
法人 安田火災記念財団



# 独占禁止政策の新動向と保険事業

上智大学教授  
法 学 博 士

松 下 満 雄 氏 講 演

財団法人 安田火災記念財団



本書は、上智大学法学部教授法学博士松下満雄氏のご講演（昭和57年11月8日安田火災海上本社ビルで当財団主催により開催）を収録したものです。

昭和58年 3 月

財団  
法人 安田火災記念財団

# も く じ

1. はじめに .....	1
2. 独占禁止法の歴史 .....	1
(1) 原始独占禁止法（昭和22年） .....	2
(2) 運用停滞期（昭和25年～35年） .....	2
(3) 再展開期（昭和35年～現在） .....	3
(4) 昭和52年独占禁止法改正 .....	6
3. 独占禁止法の概要 .....	8
(1) 独占の禁止 .....	9
(2) カルテルの禁止 .....	13
(3) 不公正な取引方法の禁止 .....	19
4. 保険に関する問題 .....	22
(1) 公取委見解（57. 8. 17） .....	23
(2) 保険審議会答申（56. 6. 8） .....	24
(3) 独占禁止法の問題 .....	27
(i) 保険料率について .....	27
(ii) 代理店について .....	32
5. 独占禁止法の今後の動向 .....	40



## 1. はじめに

ただ今ご紹介いただきました松下でございます。今日は独禁法の新動向と保険事業ということでお話申し上げるわけですが、最初にちょっと、2点ほどお断わりしておきたいと思います。一つは、私自身、独禁法の研究をやっておりますが、保険自体は門外漢ですので、若干ピントのはずれたコメントになるおそれもあるということが1点と、それからもう一つは、皆様ご承知のように保険、特に損害保険は独禁法の適用除外分野の一つでございますので他の分野に比べますと、従来、比較的独禁法問題が少なかった分野であろうと思います。そこで、これから出てくるかもしれませんが従来は、そんなに問題がなかった分野で、従って従来のいろんな事例を研究してということは非常に困難であるという問題が一つあるかと思えます。そこで今日は、独禁法の一般的なことをある程度申し上げまして、それから、後の方の部分で、公取の最近の独禁法適用除外の見直し問題がございますので、そういったものであるとか、それから、保険審議会の答申で、やはり、若干自由化の方向などをいっておりますので、こういったようなことを検討いたしまして、それに関する独禁法問題を若干検討するという形で進めさせていただきたい。こういうふうに思っておるわけでございます。そこで、まず最初に、独禁法全般のことについてある程度申し上げることにいたしたいと思えます。

## 2. 独占禁止法の歴史

お手元にレジメをお配りしていると思いますが、ここで独禁法の概要というのと、それから独禁法の歴史と、こうありますが、独禁法の歴史からやった方がわかりやすかろうかと思えますので、そういう順序で進めさせていただきます。

## (1) 原始独占禁止法（昭和22年）

まず独禁法は日本の法律としては比較的新しい法でございまして、昭和22年に制定されております。

独禁法が制定されるに際しましては、アメリカの占領軍の影響が非常に強かったと、こういわれておるわけで、当時、アメリカから独禁法の専門家が日本にたくさん参りまして、こういう人たちのアドバイスで独禁法が制定されたと、こういわれておるわけでございます。従って初期の独禁法はアメリカの考え方を非常に強く反映したものであったと、こうことがいえるかと思えます。

独禁法は、それから何回か改正されてきているわけですが、この一番最初の独禁法、これを仮に原始独禁法とこう呼ぶといたしますと、これにはいくつか特徴がございまして。その第一の特徴といいますのは、きわめて厳格であると、こういうことが一つございまして、たとえば、カルテルなどは、当然に違反と、こういうようなことになっておりましたし、それから企業合併とか、会社が他の会社の株式を保有するという、株式保有についてもきわめて厳格な姿勢で行なっていたと、こういうことでございます。

独禁法は、この昭和22年にできまして、きわめて厳格な規定が置かれておったと、それから占領軍のバックアップもありまして、きわめて厳格に施行されていたと、こういうことができるわけですが、この時期は、おそらく22年から数年間の短い期間であっただろうと私は思います。

## (2) 運用停滞期（昭和25年～35年）

大体、昭和25年くらいになりますと、独禁法は緩和の方向をたどるとこういうことでございます。大体のところ昭和25年、大体この辺で、いわゆる、朝鮮戦争ということになるんですが、この辺から独禁法が緩和され出してくる、そこで、昭和28年に、独禁法の改正があったわけですが、この改正で独禁法は、



大幅に緩和されているということが出来るわけです。

たとえば、さっき申し上げました、カルテル規制というのも修正されまして、カルテルが、「一定の取引分野における競争を実質的に制限する」場合に違法とするというふうに改められているということもございますし、それから大体、このぐらいの時代から独禁法の適用除外というのがふえて参ります。

独禁法自体の中にも、不況カルテル、それから、合理化カルテル、こういうことで、カルテルを適用除外すると、こういうのが昭和28年の改正で導入されていますし、この他にも独禁法以外の法律でいろいろな適用除外法がおかれるようになったということもございます。

こんなことで大体のところ、これ、はっきりと何年と言えないんですが、ほぼ、昭和35・6年ぐらいまでが、独禁法の停滞期というふうに言っていいたらと思うわけでありまして。公正取引委員会が発表しております「独占禁止法20年史」というのがあります。それから、「独占禁止法30年史」というのもあるんですけども、この20年史の方を見ますと、初期の原始独禁法の時代、これは、非常に強い施行が行なわれましたと、特徴づけまして、次の時代を、運用停滞期と呼んでおります。このレジメのこの言葉は、実はここから拝借したものでございますが、運用停滞期と呼んでいて、独禁法の運用が停滞した時期というふうに位置づけておるわけでございます。

### (3) 再展開期（昭和35年～現在）

ところが、大体、昭和35年くらいから、独禁法は、また強化の傾向になって参りまして、現在も基本的にはそういう方向にあるということが出来るように思うわけでございます。

そこで、簡単にどうして独禁法が、また再強化、再展開という方向になったのかということについて若干考えてみたいと思うわけでございます。これは、一つの原因でなくていくつかの原因があると思えますけれど、やはり、この中

で一番重要な原因というのは、いわゆる物価上昇、インフレ、こういう問題であらう。

それから第2といたしましては、やはり、消費者保護、ユーザーの保護、こういうことがあるであらう、第3として、中小企業の保護、そういうものがあるであらうと思われるわけであります。

ここで、その中の一つの、まず物価問題というのをみますと、大体昭和35年ぐらいから、いわゆる消費者物価の上昇、インフレ問題というのが出てくるわけでございます。

これ以前は、日本の物価は非常に安定していたわけで、昭和35年というのはその意味では、一つの分かれ道になるわけでございますが、大体これを境にいたしまして政府全体の政策も若干変わってきているようでございます。つまり、物価に対しては何らかの対策を積極的に講じなければならないという考え方が強くなってきた、これは大体、昭和35年ぐらいが境になっていると思われま

す。この結果、経済企画庁等でも物価政策というものを総合的に研究するということになって参りまして、その結果、どうなったかといいますと、物価対策の一環として、独禁法を活用せよということになってきたということでございます。

物価政策の一環として独禁法を活用せよということですから、どうしてもその中心は、カルテルの禁止、特に価格協定などの禁止に重点が置かれる。それから、その他にも、たとえば再販売価格維持を禁止するとか、それからもう一つは、やはり適用除外の問題を再検討する、現在でも適用除外の再検討という問題があるわけですが、この問題は、実は昭和35・6年ぐらいから始まっているわけで、適用除外ということについて、再検討する。何故かという、適用除外を認めると、結局はカルテルを認めるということであり、それはそれなりの必要に応じて認めているわけですが、どうしても業界にカルテルマインドというものが定着して、そこで競争的な体質でなくなってくる、こ

いうところに問題があると、こういうことで、適用除外を再検討せよという問題。こういうようなことが起きてきたのが、昭和35年くらいということになるかと思えます。

それからもう一つの、いわゆる消費者問題というか、いわゆる、コンシューマリズムの問題というのは、これも大体昭和30年代の後半から、おそらく昭和40年ぐらいだと思いますけれど、その辺から重要になってきた問題点でございます。これは、やはり、さっきのインフレ問題に対して独禁法を使うということと大体同じような発想で、結局、物価問題というのは、消費者問題でもあるわけですから、やはり物価を何とかせよという声も消費者団体等から強くなってくる。そこで消費者団体というものがだんだん強くなって参りまして、かなり戦闘的なひとつの団体になってくる。これも大体昭和40年くらいから以降の現象であろうと思えます。そこで、消費者団体等の意見というのは、結局、独禁法をもっと厳格に適用せよ、適用除外などもできるだけはずせと、こういうことでございまして、これが、やはり一つの公取を支える社会的バックミたいになってくる。こういうのも大体、昭和40年くらいからであろうと思われるわけでございます。

大体こんなことと、それからもう一つが、中小企業の問題というのがございますが、これは直接に本日のテーマには関係がございませんので、詳しくは触れませんが、要するに、大企業との関係で、中小企業を保護するという要請がありまして、これに独禁法を使うこと。大体この三つくらいの要請、あるいはもう一つ、しいて言うとするなれば、外国資本の資本の自由化、貿易自由化。これを境に独禁法が強化されるということも一つあります。

これを入れますと、四つということになりますが、大体、この四つぐらいの原因から、独禁法が再び、再展開、あるいは強化されるという傾向になってきたということが出来るかと思うわけでございます。

こんなことで大体昭和35年くらいからそういう傾向で、現在に至るまで基本

的には独禁法強化の傾向が続いているということでございます。

#### (4) 昭和52年独占禁止法改正

昭和52年の独禁法改正というのがございまして、これは非常に重要な改正であると思われまして。ここで52年の改正というものがどういうものかということをお簡単に申し上げますと、まず第一点は、独禁法の制定以来初めての強化改正である、これが一つ重要な点であろうかと思っております。独禁法は昭和22年に制定され、それから、24年に改正されておりますし、それから28年に大改正されている、この二つは、いずれにしても独禁法緩和ということをお内容とする改正であるということができるわけですね。その後も、独禁法の大きな改正というのは52年までないんですけども、独禁法改正案は、何回も出ておまして、これは、いずれも独禁法を緩和する改正案が出ている。いろんな事情で結局通らなかったということなんですけども、そういうことであつたわけでございます。ここで、昭和52年の改正に至りまして、初めて独禁法を強化するという、そつちの方の改正に踏み切つたということになるわけございまして、結局その意味では、52年の改正というのは大体昭和35年くらいから続いてきた独禁法の再展開、あるいは再強化ということの一つの大きな画期的な出来事ではあつたということができるかと思っております。

これ自体がもう、5年前ということになるんですけども、これ以降は、大きな法改正自体はございませぬが、運用強化ということがございまして。たとえば、公正取引委員会による各種の認定基準、つまりガイドラインですね、ガイドラインを出すという形であるとか、それから、後で触れますが、不公正な取引方法というのがございまして、これについての新しい告示を出すとか、その他いろんな研究会などを作ってそこで検討した結果を発表するとかいろんな形があるんですけども、やはり独禁法の再強化という、そういう傾向が続いておられるわけですね。

こうみますと、まず昭和22年から現在まで、30数年ということですが、最初、非常に強く、それから途中で大幅な落ち込みがあって、10年ぐらいはきわめて停滞した状況で、それから徐々に再展開していると、まあ大体こんなところであろうかと思います。

これからどうなるかという点は、ちょっと、私もよく実はわからないのでございまして、これは憶測の域を出ないということになりますが、あと20年、30年、ずっと強化が続くということになるかどうか、私はそうはならないだろうとそういうふうに思うんですけど、あと数年間、少なくとも5年ぐらいは、強化の傾向であろうと思われるわけございまして、それから、おそらく高原状態になって、その後はちょっとわからないというふうに見るべきであろうと思います。

たとえばアメリカなんかの例を見ますと、大体1970年ぐらいまでが一番独禁法が強い時で、それからは、若干、独禁法緩和の傾向になっていますね。大体、独禁法の分野に限りませんが、よくこの日本で言われることは、アメリカで何か起きると、5～6年経つとそれが日本で起きると、こういうことを言っておりますが、アメリカの独禁法緩和の傾向は大体1974～5年くらいから始まっていると思います。それで、レーガン政権になってから、その傾向が若干顕著になっていると、こういうことですね。こういう傾向は日本にまた出てくるかどうか、ちょっとわからない。現在のところは、日本の独禁法は強化の傾向で、アメリカの独禁法は緩和の傾向と、こういうことで、ちょっと逆のことになっているようございまして。

この前、余談になりますが、アメリカの司法省の独禁法担当の局長バックスター氏が、日本に参りましていろんなことで講演しております。そのコメントなどでも、やはり、「不公正取引方法については日本の方が強くなった」というふうに、バックスター局長自身も言っておる。こういうことございまして、日本とアメリカはかなり状況の違った形になっておるように思います。

あと5年、10年くらい経つと日本もそうなるのか、あるいはそうならないのか、私もその辺予想がつかかねる、ただ、やはり5年ぐらいは強化の傾向、こうみていいだろうと思うわけでございます。

大体独禁法全体の歴史といいますか、沿革といいますか、これを簡単にまとめますと、以上申し上げたようなことになるわけであろうと思います。

### 3. 独占禁止法の概要

そこで、あとで若干の保険に関連する問題を検討する一つの、いわば、準備といたしまして、独禁法という法律がどういう法律で、大体、何を禁止してどうなっているかと、こういうことを、かいつまんでお話申し上げておきたいと思います。

独禁法、これは正式には、私的独占の禁止及び公正の取引の確保に関する法律、こういうものでございます。そこで独禁法では、基本的には企業間の競争を維持するということを目的にしている。つまり独禁法の目的は、競争をさせる、競争を維持する、このために、競争を制限する、競争を阻害する、そういう要因を取り除く、これが独禁法の目的であるということになるかと思えます。このことは独禁法の第1条というのがございまして、これは目的規定でございますが、これを見ると、要するに、競争というものを維持していくことによって国民経済の福祉を向上させる、これが独禁法の精神であるというように書いてございますが、簡単に言うと競争させるというそういう主旨のもので、従って競争を制限する行為というのは、独禁法上、これを規制するというのが独禁法の目的だということになるかと思えます。ここでこの競争を維持させる、企業間の競争を維持させるという、この目的のために、独禁法では、大きく分けますと三つの種類の規制をしているということになると思えます。

この三つの種類というのは、三つのいわば活動、あるいは三つの種類の行為類型について規制をしているということになるかと思えます。

ここで、その三つというのは何かと申しますと、この最初のところにちょっと書いておきましたが、独占の禁止、こういうのが第一のカテゴリーでございまして、それから第二のカテゴリーがカルテルの禁止、独禁法の言葉では、不当な取引制限の禁止、こういっておりますが、簡単に言えばカルテルの禁止ということであります。それから、第三が不公正な取引方法の禁止というものでございます。これを施行する役所、施行機関としては、公正取引委員会というものが設けられているということになります。今日の保険との関係では主にカルテルとそれから不公正な取引方法の二つが関連があると思われれますが、一応この独占、カルテル、不公正な取引方法とは、各々どんなことを言ってるのかということをお簡単に申し上げてみたいと思えます。

#### (1) 独占の禁止

この私的独占の禁止または独占の禁止というのは、要するに市場におきましてすでに相当な力を有している企業が、その、いわば経済力を使いまして他の企業を支配する、あるいは他の企業を市場から排除するという「支配行為」または「排除行為」によりまして、ある取引分野における競争がほとんど行なわれないような状態をもたらすと、このように定義されております。

たとえばどんなことがこれに該当するかと申しますと、具体的例で申し上げますならば、「東洋製缶事件」というのがありまして、これは昭和47年の事件ですけれども、東洋製缶が、北海製缶、それから、四国製缶、本州製缶、三国金属の4つの会社の株式を取得いたしまして、それから更に役員を派遣を行ない、それで、こういう4つの会社を完全にコントロールする。そこで、この4社、それに東洋製缶を加えました5社ということになりますが、これの占拠率が確か74%ぐらいだったと思えますが、そういう状態になるといわば寡占状態

になっている。ここで、特に東洋製缶が、北海製缶と将来合併するという目的のもとに北海製缶の活動に対して種々の干渉を行なう。たとえば、北海道一円に北海製缶の活動を限定する、本州に工場を設立したい、こういうような時にはなかなか認めないとか、いろいろ具体的なことがあるんですが、要するに株式取得と役員兼任によってこの4社を支配し、これによっていわば製缶業界ではほとんど競争がないような状態になった、これを私的独占として禁止したと、こういう事例があるわけです。

それから他の企業を市場から排除するというのはいろいろなやり方があるわけでしょうから、ちょっと一概には言えないと思いますけれど、たとえば、ダンピングなんていうのもそうですね。不当に安い価格である物、あるいはサービス等を販売して、その価格というのが到底競争者が対抗できないような価格である。具体的にはコスト割れの価格ということなんですけれど、コストを割っているような低い価格で、強大な事業者がある製品、サービスを一定期間販売し、競争者を排除する、そこで独占を達成する。たとえばこういうようなものは、独禁法でいう他の事業者の事業活動の排除に該当するだろうと思います。

ともかく独占の禁止というのは、すでに相当有力な企業が今申し上げたような排除行為、または支配行為ということをやりにして、そこで競争がほとんどないというような状態を実現させる、これをいっておるわけでございます。この独占の事件というのは、非常に数が少ないのでございます。

なぜそうかという、一つは、実態として、一つの企業、あるいは二つぐらいの企業が市場全体を支配するというふうにはなかなか至らない。こういう経済実態があるということが一つでしょうし、それからもう一つは、後で申し上げます不公正な取引方法というのがありまして、不公正な取引方法は私的独占の予防規定ということで、私的独占に該当するような行為は不公正な取引方法に該当する。不公正な取引方法の方がもっと軽い要件で規制できる。こういうことですから私的独占になる前に、みんな不公正な取引方法になって



しまうとこういうことで実際には私的独占の事件というのは非常に少なく、現在まで独禁法は30数年経っておりますが、数件、10件以内というような状況であるということでございます。

ここで、独占の禁止に関係するもので、あと二つほどございますが、一つは、合併の規制、それから株式取得の規制、こういうものがございます。この合併の規制、株式取得の規制、それから役員兼任の規制、独禁法第4章にそういうことに関係する規定が置かれているわけですが、第4章の今申し上げたようないわゆる合併、株式取得、役員兼任、それから資産の取得、これを総称して集中規制とってよろしいかと思えます。つまり、企業が集中して寡占化するのをできるだけ防ぎたい、そこで、寡占化する一つの方法として株式取得合併というのがあるので、これを一定の場合に制限しようということでございます。これについても、本日のテーマに直接関係ないので詳しく申し上げませんが、どういう場合に合併を制限するかということについては、公正取引委員会のガイドラインが出ておりまして、詳しいことは省略いたしますが、基本的には、市場占拠率25%を超えた場合にチェックするということポリシーになっているということでございます。

これが一つと、それから私的独占に関係するもう一つの事柄は、独占的状态の規制というものがございます。これは、独禁法2条7項に規定されているわけですが、さっき申し上げた昭和52年の独禁法改正で導入されたものでございます。この独占的状态の規制というのはどういうものかということ、要するに企業の一定の行為を禁止するというものではなくて、ある企業が市場で一定の市場占拠率を獲得する。そこでその企業の設定する価格が不当に高い、また利益率が不当に高い、こういう場合にその企業を分割の対象にする、こういう主旨のものでございます。俗に言う企業分割の規定と呼ばれておるわけですが、これと私的独占の規制との関係を見ますと、やはり大きな差異があると思えます。なぜかといいますと、いわゆる伝統的な独占の規制という

のは、他の事業者の事業活動を排除する、または支配するという、この「排除行為」または「支配行為」を禁止するということなのですが、この昭和52年の独禁法改正で導入された「独占的状态の規制」というのは、それとは違いまして、一定の状態を規制する、あるいは一定の市場構造を規制する、こういう主旨のもので、企業の行為を規制するというものではもともとない。従いまして、これを構造規制というふうと呼ぶこともございます。

そこで簡単に、たとえばどんな場合にそれが該当するかということをおし上げますと、1社の市場占拠率が50%を超える、または2社の市場占拠率が75%を超える、この場合にいわゆる構造基準というのが満たされるというふうになっております。そこでそういう場合に、その1社または2社の設定する価格が不当に高いと、この場合に何をもって不当にというかというのが一つの大きな問題なのですが、それは省略して、不当に高い。それから、利益率が不当に高い。そこへ新規参入するのが極めて困難であるといった場合に、その1社、または2社は独占的状态にあると定義されるわけでございます。

そこでその場合に、それに該当する企業に対しまして営業の一部譲渡を含めまして、いわゆる競争回復措置を命じうるとこういうことでございます。従って具体的にはメーカーの場合ですと、工場の一部を譲渡せよとか、あるいはある会社の一部分を切り離せよとか、いろいろな形がありうと思いますが、要するに営業の譲渡と重要部分の譲渡を命ずることができる、こういうことでございます。この規定に関しましては、まだ発動されたことはありません。これが企業分割の規定でございまして、これは、ある意味では、企業がある特定のいわば悪い行為を行なったのでこれを規制するというのではないわけでございますね。行為が悪いかいいかということではなくて、とにかく非常に大きいと、大きい結果、その市場のパフォーマンスがよくない場合にこの企業を規制しよう、それも、規制といっても行為を規制するんじゃなくて、分割しようとういうことですから、アイデアは相当ドラスティックなものでございます。

そこで、これがしばしば発動されたのでは大変だということにもなってくるので、手続的には、非常に厳重な手続的な制約がございまして、通常の審判ではなく、もっと手続的には厳重な制限が課された審判でやるということになるわけでございます。今までのところは発動されたことはなく、私の見通しでは、これからも発動されないだろうと思われる。なぜかという、この規定が発動される前におそらく該当企業側ではそれを回避する行動をとるだろうと思われる。

たとえば、市場占拠率50%、1社50ということですから、ビール業界を見ますと、キリンビールはすでに64%で該当しているということになりますね。これに該当している業界というのは10何業種くらいあるわけで、キリンビールはすでに該当している。ところが価格を不当に高く、利益率を不当に高くということがなければ分割されないわけですから、価格を不当に上げなければ分割の対象にならない。

こういうことなので必ずそういう行動をとるであろうと思われるわけでございます。もっともこれは、余談になりますが、そういうふうにしますと、おそらくは下位企業の市場占拠率がますます下がる。つまり、最大手が値段を上げられないということになって、そして下位が上げるということになりますね。そうすると、下位の市場占拠率が下がり、1位の占拠率がますます上がるということに多分なるはずで、こうなって参りますとますます価格を上げられない。価格を上げられないと、ますますシェアがふえるという悪循環に陥る。こういう側面もあるんですけれど、それはともかくとして、当分の間、発動されることはないであろう。むしろ、首位企業が価格を上げることを牽制するというふうに働くであろうと、こういうふうと思われるわけです。

## (2) カルテルの禁止

次にカルテルの規制というものがございます。これは、要するに企業間の協

