

# REPORT IV

## 岐路に立つドイツ公営生命保険

保険研究部門 天野 佳子

郵政事業の民営化を巡る論議がいよいよ盛んになってきた。世界最大の保険事業者である簡易保険も、郵政三事業の一つとして、そのあり方を問われることになる。本誌2000年4月号ではフランスのCNP保険について、国営保険から株式会社化、株式の部分上場に至る民営化の経緯をレポートした。今号では、世界第5位の生命保険市場を有するドイツにおける公営生命保険の状況を紹介する。

図表 - 1 は世界の生命保険料収入上位5カ国における公営生命保険会社の国内市場シェアを試算したものである。

図表 - 1 生命保険5大国の公営生命保険  
1999年 国内保険料収入シェア

	国名	公営保険	国内シェア
1	米国	ウイコンソ 州営基金	0.015%
2	日本	簡易保険	30.9%
3	英国	-	-
4	フランス	- (CNP)	- (22.2%)
5	ドイツ	13の組織	11.0%

(資料) 各国データよりニッセイ基礎研究所推計

わが国の公営保険会社「簡易保険」が30%と突出したシェアを有している。1999年度において日本は世界の生命保険市場の27.8%の保険料シェアを誇る。このうちの3割が簡易保険であ

るから、簡易保険は世界の生命保険市場ベースで見ても8.4%のシェアを占めることになる。これは世界市場シェア3位のイギリスと4位フランスの間に入る規模である。

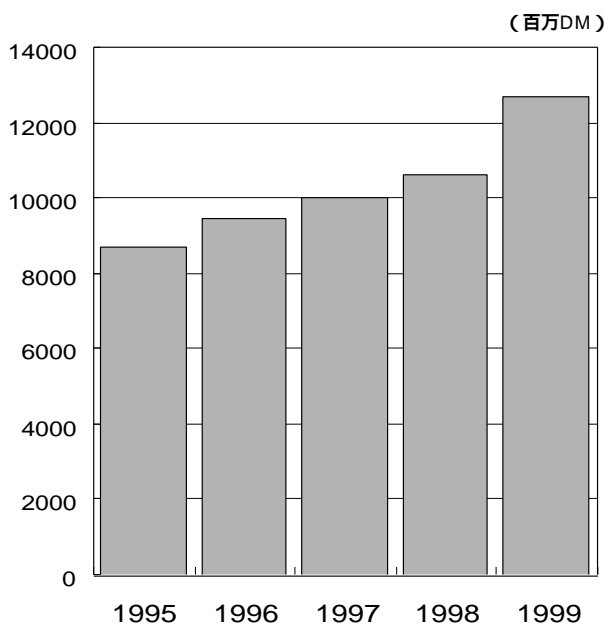
フランスCNPの民営化が達成された今、日本以外の生命保険上位国で主だった公営保険を有する国はドイツである。ドイツには13の公営生命保険会社が存在、11%のシェアを占めている。

### 1. ドイツの公営生命保険の概要

#### (1) 会社数・業績等

連邦制をとるドイツでは、主として州ごとに地域に根ざした公営保険会社が存在する。このうち、生命保険事業を行う公営生命保険会社は13社ある。公営生命保険協会を組織し、再保険事業等を行う会社を共同設立する等の共同歩調は見られるが、基本的には各社がそれぞれ個々の事業展開を行っている。事業内容は民間生命保険会社と同様である。年金改革が進展する中、順調な保険料収入の伸びを示している。

図表 - 2 公営生命保険会社の保険料収入



## (2) 公共性に関する原則

### 公共的とは

公営保険会社の「公共的 (öffentlich)」性格は、その所有形態にだけあるのではなく、実際の業務活動が「公共的」でなくてはならない、とされている。

実際の業務活動における公営保険会社の「公共的 (öffentlich)」基準は次の4点にまとめられる。i) 一地域の住民に対する保険サービス提供を通じての安全保障の確保 (安全保障機能と地域限定主義) ii) 公益原則、iii) 不当競争の矯正機能または競争促進機能、iv) 新商品の開発機能、である<sup>(注1)</sup>。わが国の簡易保険が標榜しているところと大差がないように見えるが、i) について大きな差異がある。

### 地域限定主義<sup>(注2)</sup>

民間保険会社は、営業の自由の原則に基づき、サービス提供を収益性の高い保険商品に特化してもよいし、顧客の多い地域においてのみ販売してもよい。対して公営保険会社は、「民間保

険会社の収益性原則あるいは企業方針では漏れてしまう地域ならびに特定の分野の保険商品を提供する」、「地域住民に包括的な保険サービスを継続的に提供する役割を担い、一地域内の包括的な安全ネット機能の向上に貢献する」役割を果たさねばならない、というものである。ここから、「地域限定 (Regionalprinzip) の発想」が導き出され、通常、公営保険会社設立のための法律、あるいは会社定款に、地域限定の旨が明記されている。そして、他の地域で業務活動を行う場合は、その地域に既存の他の公営保険会社の同意が必要とされている。それゆえ、公営保険会社同士が競合関係に立つことはない。

## (3) 会社形態

ドイツの公営生命保険会社の法形態は、1) 公法機関 (Anstalten des öffentlichen Rechts)、2) 株式会社 (Aktien-gesellschaft) の2つに分けられる。公営保険会社を統一的に規制する法律はなく、それぞれがそれぞれの根拠法に従うことになる。

図表 - 3 公営保険会社と公営生命保険会社の法形態別分類

	公営保険計	公営生命保険
公法機関	23	9
公法法人	1	0
株式会社	13	4
合計	37	13

なお、以上13の公営生命保険会社のほかに、旧東ドイツで設立された公営生命保険会社が数社存在する。しかし、これらは現在全て清算過程にある。

## 公法機関の支配形態

公法機関形態の公営保険会社の保有者は「保証者 (Gewährträger)」と呼ばれる。歴史的には、「保証者」は州、市町村、市町村連合組織であった。しかし、90年代に入りEU域内市場の自由化に伴う規制緩和の過程で、州銀行 (Landesbank)、貯蓄銀行<sup>(註3)</sup> (Sparkasse) ならびにその集合体である貯蓄銀行連合会 (Sparkassen- und Giroverband) に保証者の立場が移管された。また、この過程で株式会社形態に転換されたケースもある。

公法機関の保証者は、株式会社における株主のような資本金拠出者ではなく、配当受取もない。故に公法機関の資金調達には「相互保険会社」と同様、内部留保によるものであり、万が一、一事業年度において損益計算書上の欠損を計上した場合には、内部留保金を取り崩してそれを補填することになる。仮に内部留保金が欠損補填に十分ではない場合、保証者は「機関責任 (Anstaltlast)」とよばれる、「保証先の業務が円滑に遂行するように維持する無限責任」を負っていることから、不足分を補填する義務を負う。また保証者は「保証者責任 (Gewährträgerhaftung)」と呼ばれる、保証した機関の持つ第三者に対する債務を代行する無限責任をも負っている。多くの場合、これら責任義務の根拠ならびにその額については、法律上明確に規定されていないのが実情である。

## 株式会社の支配形態

公法機関が株式会社に転換されると、保証者の地位は「株主 (Aktionär)」としての地位に変わる。この場合、根拠が不明確な「機関責任」あるいは「保証者責任」に代わり、資本金を限度とする「有限責任」を負うにとどまることになる。

株式会社形態の公営生命保険の株式は、i) 州銀行 (Landesbank)、ii) 貯蓄銀行 (Sparkasse)、iii) 地域ごとの貯蓄銀行連合会 (Sparkassen- und Giroverband)、iv) 他の公法機関としての性格を有する公営保険会社、のいずれかに所有されている。これらはいずれも公法上の金融機関であり州や市町村が保証者として機関責任、保証者責任を負う (保証撤廃について後述)

つまり、株式会社形態でも、最終的な所有者 (= 保証者) は、公営機関・団体ということになる。この出資関係 (= 保証関係) から、株式会社化してもなお公営 (öffentlich) の形容詞を付す理由がある。このため、ドイツにおける公営保険会社の民営化問題は「州銀行、貯蓄銀行」の民営化議論と一体となっている。

## 公営保険会社の株式会社化

とはいえ、「株式会社」への組織変更を、少なくとも民営化の第一歩、と考えれば、90年代に入り、公営生命保険会社の株式会社化による民営化が推進されてきている。こうした動きのきっかけとなったのは、94年7月の建物保険における独占の撤廃である。1992年6月18日の「EC損害保険第3次指令」は、「加盟国は、その国家領域において設立されている『機関 (Anstalten)』に対して保証されている独占権限が、遅くとも1994年7月1日までに撤廃されるよう、あらゆる施策を講じるものとする」とした。これをうけ、公営保険に認められていた建物保険の独占が撤廃された。同時に、公営保険会社の法形態や事業内容を見直す動きも広がり、株式会社化も推進された。

州や市町村が公営生命保険会社の保証者の地位を退き、州銀行、貯蓄銀行 (以下公営銀行) が保証者としての地位を引き継ぐという第1ス

トップに続く、第2ステップとして公営銀行の「包括的保険・金融サービス (Allfinanz)」戦略の一環として株式会社化は行われている。

図表 - 4 公営生命保険会社の株式会社化

	設立	株式会社化
ザールラント 生命保険株式会社	1951年	1990年
バーデン・ヴュルテムベルグ生命 保険株式会社	1924年	1999年
バイエルン 生命保険株式会社	1922年	1999年

公営生命保険と貯蓄銀行は相互の連携を強めている。貯蓄銀行の支店および営業所カウンターで公営保険会社の商品が販売されており、保険外交員による販売と並んで、販売に貢献している。特に、生命保険においては、この連携販売が非常に成功しており、ドイツ公営生命保険会社全体の新規契約の約60%が、貯蓄銀行を通じてもたらされ、業界平均を超える成長を続けている<sup>(注4)</sup>。

## 2. わが国簡易保険と比較して

### (1) 保険監督

複数の州に跨りその業務を展開している場合には、連邦保険監督庁の監督下に入り、一つの州の範囲内でその業務活動を営んでいる場合には、州保険監督庁の監督下に置かれる。これは民間の保険会社と同様である。わが国の簡易保険（総務省管轄）が民間保険会社（金融庁管轄）と異なる監督下にあるような状況にはない。

### (2) 税務・会計の取扱

株式会社ならびに相互会社である民間保険会

社と、公営生命保険会社の会計処理、即ち 経理記帳処理、年度決算書の作成・監査、開示に関する原則、に相違はない<sup>(注5)</sup>。保険業務特有の経理処理（引当金等）を規定する「保険監督法」が民間、公営を問わず適用される。

税務上の取扱いも民間と同様である。1994年6月30日以前は、建物保険に関して独占権限が付与されていたため、法人税法の対象となる「事業経営 (Betrieb gewerblicher Art)」体とは見なされず、「公的権力 (öffentliche Gewalt)」を行使する」と見なされ、法人税納付義務には服していなかった。営業税、付加価値税についても同様に「事業経営」を行っていないという観点から免除されていた。

しかしながら、94年7月に独占は撤廃され、現在は民間保険会社と全く同様の取扱いを受けている。法人税 (Körperschaftsteuer)、営業税 (Gewerbesteuer) の納付義務を負い、付加価値税 (Umsatzsteuer) に関して、保険税 (Versicherungsteuer) が徴収される代わりとして、民間保険会社と同じく免除されている。わが国の簡易保険のように、法人税を負担しないというような税制上の圧倒的な優遇措置は存在していない。

面白いのは、「株式会社」形態の公営保険会社と、「公法機関」形態の公営保険会社とでは、公法機関の方が不利であると指摘されていることである。

「株式会社」形態の公営保険会社の場合には民間保険会社と同様「連結納税制度 (Organschaft)」関係を結んだ場合、一方の会社の欠損を他方の会社の利益と相殺して、納付税額を節約できる可能性がある。しかしながら、公法機関形態の公営保険会社には、このような可能性が閉ざされている。このために株式会社化を検討している公営保険会社もあるというこ

とである。

### (3) 公的保証の存在

民間保険会社との大きな相違点は公的保証の存在である。所有形態を参照頂きたい。わが国簡易保険の場合は、簡易生命保険法第3条により国家による支払保証が行われている。ドイツの公法機関形態の公営生命保険会社も、その「保証者 (Gewährträger)」が機関責任、あるいは保証者責任により無限責任を負う。

一方、株式会社である場合にはその株主である貯蓄銀行等が有限責任を負うにとどまるはずであるが、前述のように最終保証者となる州政府が現実にはどう対応するか、明確ではない。このため株式会社であっても一般的な信用力は高い。ただし、後述の貯蓄銀行の民営化によって、この公的保証の存在は大きな変化を遂げようとしている。

## 3. 公営銀行の民営化 (債務保証の廃止) と公営生命保険への影響

この10年間ドイツでは貯蓄銀行、州銀行など公営銀行の民営化議論が活発で、民間銀行からEU委員会への提訴が幾度も行われた。

そしてついにこの7月、公営銀行への州による公的債務保証の全面撤廃が、EU委員会とドイツ政府の間で合意された(4年後の2005年7月18日以降発効)。州政府等による保証を背景に高い格付けを獲得して有利な資金調達を行っていた12の州銀行と550以上の貯蓄銀行は急速に整理再編を求められるとみられている。

公的保証の廃止に伴い公営銀行と州や市町村との関係は「通常の所有関係」となる。既に最大手の州銀行である西ドイツ銀行 (WestLB)<sup>(注6)</sup> は商業銀行業務を分離し、子会社化する計画を打ち出した。今回の撤廃を

契機に民間銀行と公営銀行の合併買収も可能となる。

貯蓄銀行、州銀行と公営生命保険会社の結びつきは強い。公営銀行の民営化の流れは公営生命保険会社のあり方をも大きく変えると思われる。

### (1) 販売網の喪失

公営銀行が民営化され、その出資者との関係で利益の最大化を追求する義務が発生した場合、貯蓄銀行は現在のような全国津々浦々の支店、営業所網を保つことはできない。1999年現在で駐在員が一人しかいない貯蓄銀行営業所がドイツ全土に3,938店舗あり、さらに駐在員2~5人の営業所は7,931店舗にのぼるといふ。これを全部閉鎖したとすると、1999年時点の営業所数全体17,487店舗の7割程度が閉鎖される計算になる。公営生命保険にとって貯蓄銀行の営業店舗は販売チャネルとして大きなウェイトを持っている。販売網が大幅に縮小され、公営生命保険会社に大きな打撃になることは想像に難くない。

### (2) 財政基盤の変化

株式会社形態の公営保険会社の出資の大半は、保険会社等の持ち合い部分を除けば、州銀行と貯蓄銀行連合会等によるものである。公営銀行の民営化により収益性原則が貫徹されると、公営保険会社に対する出資にもより投資的な面が要求される。経済的な利益が認められない限り、出資を引き揚げる、もしくは減額する動きが出てくるであろう。また、公法機関形態の保険会社についても、その保証者である公営銀行の民営化が進めば、厳しい経営管理を要求されるようになることは、不可避であろう。

(3) 公営保険会社に対する公的保証の撤と  
再編

地方政府の公営銀行への債務保証廃止は公営  
保険会社への保証廃止につながってくる。多くの  
公営生命保険会社の保証者が公営銀行である  
構造の中では、公営銀行に対する地方政府によ  
る公的保証の撤廃はそのまま、公営生命保険会  
社の信用力の低下につながる。現在展開されて  
いる公営銀行の民営化議論が公営生命保険にま  
で拡大する可能性は高い。

また今後、公営銀行の再編が予想される中、  
その支配下にある公営生保についても大規模な  
見直し再編が行われることが予想される。

今年に入り急激な展開を見せているドイツに  
おける公営金融機関の民営化については今後も  
注目が必要である。

導的役割を果たすというもので、その具体的な例として、建物保険における「スライド式新評価価値保険 (gleitende Neuwertversicherung)」の導入や、生命保険分野における「動態的保険形態 (dynamische Versicherungsformen)」の保険商品の開発等が挙げられる。

- (注2) 地域限定主義はあくまでもドイツ国内における業務活動範囲の限定であり、海外活動は含まれない。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン地方保険会社グループは、業務活動領域 (シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州：ドイツの最北の州) に隣接するデンマークに拠点をもちただけでなく、アイルランドのダブリンに再保険サービスを提供する関連会社を設立し、海外展開もしている。
- (注3) 貯蓄銀行法に基づく地域のユニバーサルバンクである。資本金制度がなく、独立した法人であるが、市町村が無限債務保証を付与している。
- (注4) 生命保険に比べると、他の損害保険、事故保険などではまだ貯蓄銀行をチャネルとした販売はそれほど伸びていない。
- (注5) 保険監督法 (Versicherungsaufsichtsgesetz) 第55条：公営保険会社の経理、提出・送付義務 - 商法第三部第4章第2節、同第1章ならびに第2章は、保険業務を行い社会保険の担い手ではない公営保険会社においても、同様に適用される (注：該当商法規定は、一般の商事会社の経理処理を規定しているものである)
- (注6) 1999年州政府からの支援がEU競争規定に反するとして受益分をの払い戻し命令が欧州委員会より下されている。

-----  
(注1) 「安全保障機能」

日常生活における最低限必要な保障が公営保険で確保する機能を意味する。監督官庁の管轄としては、公営保険会社は、複数の州に跨りその業務を展開している場合には、連邦保険監督庁の監督に服し、一つの州の範囲内でその業務活動を営んでいる場合には、州保険監督庁の監督に服している。

「公益原則」

株式会社形態の民間保険会社は、保険サービスの提供を通じての利益追求・株主配当が、相互保険会社の民間保険会社は、加入者利益の最大化が経営目標となる。公営保険会社においては、会社を維持・確保 (または、その定款等において定める業務活動の望ましい発展) をする範囲内での利益確保 (原則として、利益配当は行われぬ) に加えて、株主ならびに保険加入者の範囲を超えた公営の利益の追求も、その業務目的に含められるべきとされ、実際にもその目的を追求する義務を担わされている。

一例として、損害発生防止、とりわけ、火災保険会社 (損保) における火災防止活動への積極的関与が挙げられる。火災原因研究を行い、防災活動・地域レベルでの消防施設への補助金供与や低利資融資等の支援活動を行っている。

「不当競争の矯正機能または競争促進機能」

公営保険会社の存在により、特定の民間保険会社による独占状態の発生、不当競争が回避されること。またその存在によって、競争が促進され、地域住民に対する最適な保険サービスが確保されること。

「新商品開発機能」

公営保険会社が、保険業界における「パイオニア的存在」として、新規保険商品サービスの提供を行い、先