

—中間論点整理—

平成21年6月19日

金融審議会金融分科会第二部会

保険の基本問題に関するワーキング・グループ

保険の基本問題に関するWGメンバー名簿

平成21年4月1日現在

座長	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
メンバー	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	小島 茂	日本労働組合総連合会総合政策局長
	川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	木下 孝治	同志社大学司法研究科教授
	久保田 政一	(社)日本経済団体連合会専務理事
	洲崎 博史	京都大学大学院法学研究科教授
	砂田 八壽子	NPO法人関西消費者連合会消費者相談室長
	丹野 美絵子	(社)全国消費生活相談員協会常任理事
	根本 直子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	深尾 光洋	慶應義塾大学商学部教授
	山手 章	公認会計士
	米山 高生	一橋大学大学院商学研究科教授
	北村 徹	日本興亜損害保険(株)経営企画部企画調査チーム次長
	隈部 朗	明治安田生命保険相互会社企画部調査グループ課長
	瀧下 行夫	外国損害保険協会専務理事

〔計17名〕

(敬称略・五十音順)
(※印は実務メンバー)

[中間論点整理]

保険の募集・支払、保険料積立金の支払を巡っては、平成 17 年から始められた保険法現代化の検討過程で議論となり、募集に関する規定を保険法に設けるかどうか等が論点となった。結論としては、それらの規定を保険法には設けないこととされたが、その後、本ワーキング・グループにおいて、保険法改正の議論の経緯も踏まえ、保険募集・支払全般に関し幅広く議論を行うこととし、その旨、金融審議会第二部会に報告した。

他方、監督の分野では、これまでに消費者への説明のあり方の問題等の、募集・支払を巡る様々な問題の指摘も踏まえ、改善に向けた具体的な取組みが進められてきている。例えば、平成 17 年「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」において、情報提供等のあり方に関する検討を経て「契約概要」「注意喚起情報」等の導入が提言され、実際に活用されてきている。

本ワーキング・グループでは、昨年 7 月以来、木下委員、丹野委員、砂田委員から、欧米の制度整備の状況の説明や、消費者問題等の視点からの問題提起、提言等を受けたほか、日本保険仲立人協会、日本損害保険代理業協会等からも意見を聴取し、活発な議論を行ったところである。

これまでの議論の中で出された意見を全体的に見てみると、問題の所在は、個々の規制等の問題にあるだけでなく、より全体的、構造的な面にもあるものと考えられる。

以下に、これまでの議論を踏まえ、問題の全体像や背景として考えられること、今後の検討に当たって留意していく必要があると考えられる点等を整理した。

(背景)

これらの問題の全体像や背景について考えてみると、様々な経緯等があって一概に整理することは難しいが、一つの大きな背景として、以下のことがあるものと考えられる。

- すなわち、我が国では、特に 1990 年代より、少子高齢化の急速な進行などの社会経済の変化を踏まえ、保険に対するニーズの多様化とそれへの対応の重要性が広く認識され、制度面でも実際面でも、新たな保険商品の開発が進み、その多様化が進められてきた。その際、特に、種々の経緯の中で、特約という形で多くの保険商品が開発、販売されてきた点に一つの特色がある。
- その結果、この間、確かに、多様なニーズに応えうる、多様な保険商品が提供されるようになってきたが、反面、内容や構造が複雑で、理解が容易でない商品も多くなり、このことがこれまでに本ワーキング・グループでの議論を通じて指摘されてきた様々な問題につながっていると考えられる。

例えば、情報提供に係る規制の強化や、いわゆる適合性原則の導入を求める意見が出されており、主張の理由は種々指摘されているが、複雑な保険商品が多く提供され、それに関する理解が難しくなっているという現実が、これらの意見の背景にあることは否定しがたい。

こうした状況の中で、最近ではインターネットなどを活用して、保険商品の内容自体を比較

的単純でわかりやすいものにし、保険料が相対的に安いといったことをセールスポイントにした商品も登場してきているが、こうした動きについてどのように考えていくべきか。

- 保険商品が多様化する中で、複雑で理解が容易ではない商品が増えてきたことは、さらに次のような問題にもつながっていると考えられる。
 - ・ 保険商品の種類等にもよるが、一般的に、利用者自身による商品間の比較が一層難しいものになっている。
 - ・ 比較が容易でない中で、専門家の説明やアドバイス等を求める希望は大きいと考えられるが、特定の会社の保険商品の推奨に偏らないという意味での中立的な情報源等をどこに求めたらよいのかは、必ずしも容易には分らない。

例えば、インターネットなどでは、商品比較に関する記載が多く存在し、現に一定の利用があると思われる。様々なものがあるので一概に議論することは難しいが、ネット等に掲載され利用されている比較情報が、果たして正確な情報に基づいているものか、あるいはそのページが中立的な立場なのかどうか必ずしも明らかではない。こうした現状をどう考えていくべきか。

また、近年、大規模な乗合代理店も出現し、利用が広がっている。ビジネスの実態は様々であるので、これも一概に論じることにはできないが、少なくとも制度のあり方としてみた場合、このような代理店が中立的な立場から情報提供をすることが制度上担保されているわけではない。保険商品の推奨にあたっての立場が不透明という指摘になり、更にこのことが、代理店が保険会社から受け取る手数料の開示の問題が重要という主張につながっていると考えられる。

さらに、ブローカー制度として平成7年に創設した保険仲立人制度については、代理店と異なり、顧客に対する誠実義務が課されているが、実際には個人分野ではほとんど活用されておらず、企業保険が中心となっており、こうした現状についての問題も提起されている。

 - ・ 募集文書の問題についても、複雑な内容を持つ保険商品に対応して、保険会社では、非常に多くの文書を作成し説明時に交付して使用しているが、本ワーキング・グループの議論においては、かえって文書が多すぎて何を見てよいのか分からないといった指摘も出されている。
 - ・ 保険会社による不払い・支払漏れ問題についても、問題が発生した背景には、各社が競って保険商品を開発、販売してきたものの、複雑な商品体系に対応した適切な支払管理態勢等が構築されていなかった点も指摘されている。
 - ・ 保険料積立金の支払についても、例えば、近年、無・低解約返戻金型保険商品なども開発・販売されてきているが、その仕組みや内容がわかりにくいとの指摘が出されている。
- 保険商品、特に生命保険商品については、利用者の年齢や健康状態の変化等によって再加入が困難であるという特性があり、上記の問題は、利用者保護の観点から適切に検討されるべきであると考えられる。

(検討のあり方)

以上のことにかんがみると、問題の解決を図っていくためには、例えば、単に募集時の説明をより適切なものとしていくという対応だけでなく、複雑な保険商品そのものをもっと分かりやすいものにしていくためにはどうすべきか、あるいは、利用者にとって信頼できる専門家が身近にいて、アドバイスなどを受けやすくするためにどうすべきかという課題設定が必要であり、こういった論点を含め、総合的、全体的に対応を考えていく必要があるのではないかと考える。

すなわち、各規律が有機的に結びついていることを考慮しながら、募集時の規制のみならず、保険商品に対する規制のあり方、募集主体の問題、支払管理面での規律等にわたり、規制のあり方全体として、望ましい姿はどのようなものかについて、その基本的考え方を整理しつつ、検討を進めていく必要があるのではないかと考えられる(例えば、EUにおいては、日米の仕組みと異なり、保険商品に係る事前認可が廃止され、域内における自由な競争による商品開発が促進される中、募集面において適合性原則や情報提供義務が課されるという体系になっている)。

(検討に当たっての基本的視点)

本ワーキング・グループの議論の中では、個別の問題で規制強化による対応を求める意見が多く出された。利用者保護等の観点から、適切な規制のあり方を検討する必要があるが、今後、この問題をさらに掘り下げていく場合には、個別の規制の論点だけでなく、規制のあり方の全体像について考えていく必要があるのではないかと考える。その際には、競争原理を通じて、利用者にとって、より分かりやすく、より良い保険商品が優れたチャネルを通じて提供されるようにしていくことが重要であり、この点にも十分留意する必要があるのではないかと考える。

また、規制強化によって保険契約者保護を図るというアプローチは、他方において、いわゆる利用者への負の効果—すなわち、競争や新規参入を通じて優れた商品やサービスが生まれるダイナミズムが弱くなること—が生じることについても、十分に留意する必要がある。

さらに、本ワーキング・グループの議論の中では、規制のあり方として、詳細なことも含めルール化を進めるべきとの意見があったが、金融庁においては、これまで、ベターレギュレーションの観点から、ルール・ベースとプリンシプル・ベースのアプローチのベストミックスによる行政を進めてきている。今後の本ワーキング・グループの検討においては、制度のあり方を考えるに当たり、こうした取組みを踏まえた視点に立って議論を行っていく必要があるものと考えられる。

また、今後の検討に当たっては、我が国保険業の国際競争力等の観点にも留意する必要がある。

(今後の進め方)

これまで出された意見は、制度のあり方にかかわるもの、運用面での改善にかかわるものなど様々であるため、今後の進め方としては、別紙のように、制度のあり方にかかわるテーマとそれ以外のテーマに大別して、前者については、今後本ワーキング・グループにおいて制度の全体像を考えていく中で検討、後者については、業界も含めた実務レベルでの検証作業等を速やかに開始し、適切な時期にその結果等を本ワーキング・グループに報告することとする。

【個別論点】

○ 情報提供の義務

募集時の情報提供については、平成 17 年に「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」(以下、「検討チーム」)において、保険商品が多様化・複雑化し、提供される情報量が増加する中で、消費者に対する情報提供の適正を期す観点から検討が行われた結果、「契約概要」「注意喚起情報」の導入が提言され、以後、これらを活用した募集活動が行われている。

このような取組みが進められている中、平成 19 年の保険法改正を巡る議論において、法制上、情報提供義務を課すべき等の議論が行われ、また、本ワーキング・グループでは、保険会社による募集時の説明義務の強化を検討すべき、「契約概要」等の書面交付義務の法定化を検討すべき等の意見があった。

今後、制度全体の望ましい姿を考えていく中で、これらの意見について検討していく必要があると考えられる。

○ 適合性の原則

現行保険業法では、変額年金保険等の特定保険契約についてのみ、投資性の強い商品として金融商品取引法の規定が準用され、いわゆる適合性の原則が導入されている。

また、この問題については、平成 18 年に「検討チーム」において、消費者が自らのニーズに合致した保険商品を適切に選択・購入できるよう、「意向確認書面」の導入が提言され、以後、募集現場で活用されている。

本ワーキング・グループでは、この「意向確認書面」の法的根拠付けが出来るとともに違反防止の効果が考えられる等の理由から、法律上の義務として保険商品一般にも適合性の原則を導入すべき等の意見が出された。

今後、「意向確認書面」による消費者ニーズ把握の効果等も検証しながら、この問題について検討していく必要があるものと考えられる。

○ 募集文書(実務的検証)

募集文書については、上記の通り、「検討チーム」における種々の検討を経て、「契約概要」「注意喚起情報」「意向確認書面」が導入されたところである。

本ワーキング・グループでは、実際の募集現場において「契約概要」等が効果的に使われているか、形式に流れていないか等を改めて検証すべきとの意見や、パンフレットを含めた募集文書全体の量がなご多いため一層の整理・集約化を行うべき、約款を読みやすく簡素化すべき等の意見があった。他方、募集文書の頻繁な変更は、結果的には契約者の負担増につながるるので慎重であるべきとの意見もあった。

募集文書を巡るこれらの意見については、今後、まずは、「契約概要」等の活用状況等について、業界も含めた実務的な検証作業を速やかに開始し、その上で必要な対応の検討を行っていくことが適当と考えられる。

○ 広告規制(実務的検証)

本ワーキング・グループでは、テレビ広告などは影響力が特に大きく、一旦誤認されると訂正が難しいことなどから、保険商品の広告について、より厳格な規制を課すべきとの意見があった。

広告については、現行、業界の自主ガイドラインで詳細なルールが設けられ、各社がそれに即した行動を取ることが求められている。本ワーキング・グループで出された意見を踏まえ、まずはこうしたルールの運用状況等について、業界も含めた実務的な検証作業を速やかに開始し、必要な対応等を含めて検討していくことが適当と考えられる。

○ 募集主体

平成7年に、諸外国に倣ってブローカー制度として創設された保険仲立人制度について、当初想定されていた形での利用が進んでいないことなどから、制度の見直しが必要との意見があった。また、乗合代理店について、複数会社の保険商品を取り扱う保険会社から独立性の高い代理店も出現してきているが、こうした現状を踏まえ、保険仲立人制度との関係も含め見直しを行うべきとの意見があった。

今後、これらの募集主体を巡る意見についても、制度全体のあり方を検討していく中で、消費者保護・利便向上の観点から検討を進めていく必要があると考えられる。

○ 募集コスト開示

消費者が多様な保険商品の中から商品の選択を検討するに当たって、付加保険料の水準や代理店が保険会社から受け取る手数料の水準は有用な情報であるので、これらの情報の開示を検討すべきとの意見があった。なお、代理店が受け取る手数料については、「検討チーム」の検討において、代理店にベストアドバイス義務を課すべきか等、仲介業者のあり方とも関わる問題であるため、その中で併せて検討することが望ましいとの議論になった経緯がある。

今後、これらの意見について、消費者に対してどういった情報を提供していくことが有効か、また保険会社のディスクロージャーのあり方をどう考えるか等の観点から、乗合代理店制度や保険仲立人制度のあり方の見直しとの関係も踏まえつつ、検討していくことが必要と考えられる。

○ 募集人の資質向上(実務的検証)

募集人の資質向上については、不払い・支払漏れ問題等も踏まえ、保険会社において一層の資質向上に向け、例えば、給与体系の見直し、研修・試験制度の改善などを含む様々な取組みが進められているとの説明があった。

他方、募集人の一層の資質向上が必要であり、例えば、募集人の登録に当たって一定の試験合格を義務づけるべきとの意見や国家資格試験を導入すべきとの意見、試験では一時点の能力しか測定できないので、むしろ資質向上に向けた継続的な取組みを重視すべき等の意見が出された。

本ワーキング・グループで指摘のあった点については、保険会社や協会採用面、研修面、処遇面等で様々な取組みが進められていることを踏まえ、これらの取組みについて、業

界も含めた実務的な検証作業を速やかに開始し、改善に努めていくことが適切と考えられる。

○ 保険金支払

本ワーキング・グループでは、保険会社において、不払い・支払漏れ問題等を踏まえ、問題の再発防止の徹底に向け、支払管理態勢の整備等広範な対応を行っていることの説明があった。

本ワーキング・グループでは、制度上の問題として、保険会社に対して、支払事由に該当するかどうか等についての誠実、迅速な調査義務を課すべきとの意見や、請求主義を原則としつつも、支払請求に向けた保険会社の情報提供義務、注意喚起義務を規定すべきとの意見があった。

この問題についても、制度全体の望ましい姿を考えていく中で、これまでの取組みの効果も踏まえて検討していく必要があると考える。

○ 商品のあり方

上記のような種々の問題の背景には、保険商品が一層多様化・複雑化していることがあり、商品そのものの簡素化を進めるべきとの意見があった。今後、こうした意見についても、上記の各問題における検討と併せながら、商品開発のあり方、商品に関する規制のあり方を含め、検討していくことが必要であると考えられる。

○ 保険料積立金等の支払

保険料積立金等の支払について、保険商品に係る透明性向上等の観点から、解約返戻金に係る商品審査基準を明確化すべきとの意見や基礎書類の開示を検討すべき等の意見があった。また、無・低解約返戻金型保険商品について、特に保険料が比較的高い保険商品のあり方について、考え方を整理すべきとの意見があった。

今後、これらの問題についても、募集面や商品面に係る他の問題と併せて検討していくことが必要であると考えられる。

(以上)