

銀行等による保険販売規制 の見直しについて

平成16年3月31日

金融審議会金融分科会第二部会

本年1月16日、金融審議会金融分科会第二部会は、①保険商品の販売のあり方、②保険会社のガバナンスのあり方、③保険契約者等の保護のあり方、といった保険に関する主な検討課題について審議することを決定し、「保険の基本問題に関するワーキング・グループ」（保険WG）において検討を行うこととしたところである。

今般、課題の一つである「銀行等による保険販売規制の見直し」について保険WGから報告があり、当部会においてこれを審議した結果、当部会の報告として了承することとした。

当部会としては、行政当局に対し、本報告を踏まえ、速やかに所要の措置を講ずるよう求めたい。

金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

平成16年3月現在

部会長	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
部会長代理	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	翁 百合	(株)日本総合研究所主席研究員
	片田 哲也	(株)小松製作所相談役特別顧問
	川本 裕子	マッキンゼー シニア・エキスパート
	神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	田中 直毅	21世紀政策研究所理事長
	辻山 栄子	早稲田大学商学部教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師
	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	和仁 亮裕	三井安田法律事務所パートナー弁護士
臨時委員	島上 清明	(株)東芝常任顧問
専門委員	角川 与宇	日本興亜損害保険(株)取締役常務執行役
	鈴木 浩	川崎信用金庫常務理事
	斎藤 勝利	第一生命保険相互会社代表取締役専務
	永易 克典	(株)東京三菱銀行常務取締役
	羽田 幸善	外国損害保険会社協議会議長
	安田新太郎	UFJ信託銀行(株)取締役副社長執行役員
	若林 勝三	日本証券業協会専務理事
	[計23名]	
幹事	前原 康宏	日本銀行企画室審議役

(敬称略・五十音順)

保険の基本問題に関するWGメンバー名簿

平成16年3月現在

座長	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	川本 裕子	マッキンゼー シニアエキスパート
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	島上 清明	(株)東芝常任顧問
	洲崎 博史	京都大学大学院法学研究科教授
	砂田 八寿子	主婦連合会大阪支部消費者問題相談部長
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	根本 直子	スタンダード&プアーズ 主席アナリスト
	深尾 光洋	慶應義塾大学商学部教授
	前川 弘之	日興シティグループ証券(株)アナリスト
	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
※	荒川 博喜	日本興亜損害保険(株)企画調査室次長
※	河谷 善夫	第一生命保険相互会社調査部課長
※	森崎 公夫	外国損害保険協会副会長・専務理事

〔計16名〕

(敬称略・五十音順)
(※印は実務メンバー)

銀行等による保険販売規制の見直しについて (保険WGにおける検討の部会への報告)

1. はじめに

本年1月16日の金融審議会金融分科会第二部会において、「銀行等による保険販売規制の見直し」が、保険に関する主な検討課題の一つとされ、「保険の基本問題に関するワーキング・グループ」(保険WG)において検討することとされた。

これを踏まえ、保険WGにおいては、本年1月以降、これまで8回にわたり検討を重ねてきた。検討は、商品の提供者や利用者等の関係者から広く意見を聴取するなど、幅広い観点から行われた。なお、保険WGの開催状況は別紙のとおりである。

保険WGは、これまでの検討を踏まえ、銀行等の保険販売規制の見直しに当たっての基本的な考え方や論点の整理を行った。保険WGとしては、本報告を踏まえ、今後、行政当局において更に実務面での検討も深め、適正な販売規制の見直しを行うことを求めるものである。

2. 銀行等による保険販売についてのこれまでの経緯

保険募集を行う者については登録制とされており、登録拒否要件に該当しない限り保険募集人となることが認められているが、銀行等及び証券会社については、過去において保険募集をその業務とすることは認められていなかった。

その後、各般の議論を踏まえ、証券会社については、平成10年の証券取引法改正により、本業以外の業務範囲が大幅に拡大され、保険募集を業務とすることが認められた。また、銀行等については、平成12年の保険業法改正により、「保険契約者等の保護に欠けるおそれが少ない場合」に保険募集を行うことが認められた。

その後、銀行等による保険商品の販売解禁は、以下のように2度にわたり行われてきている。

(1) 平成13年4月 住宅ローン関連の信用生命保険・長期火災保険・債務返済支援保険（信用生命保険については引受保険会社の子会社又は兄弟会社である場合に限る）、及び海外旅行傷害保険の販売が解禁。

（併せて、信用供与の条件として保険募集を行う行為等を禁止する弊害防止措置が設けられた。）

(2) 平成14年10月 個人年金保険、財形保険、年金払積立傷害保険、財形傷害保険の販売が解禁。住宅ローン関連の信用生命保険に係る引受保険会社の限定を解除。

（併せて、保険商品を購入しないことが他の取引に影響を及ぼさないことの顧客への説明等の弊害防止措置が設けられた。）

銀行等による保険販売規制の見直しは、これまで、それに伴うメリットとデメリットとを比較考量し、必要な弊害防止措置を講じた上で行われてきたところである。

今回の見直しに当たっても、銀行等が販売できる保険商品の範囲の拡大のメリットと、これに伴う弊害の懸念を踏まえ、検討する必要がある。

3. メリットについて

銀行等が販売できる保険商品の範囲の拡大については、以下のようなメリットがあるとの意見が出された。

(1) 銀行等の参入により販売チャネルの多様化が進めば、消費者がアクセスできる保険商品の選択肢や商品に関する情報が増え、利用者利便の向上が期待できる。

(2) 販売チャネルの適切な競争を通じて販売システムの効率化が進めば、保険料の低廉化により、利用者利益の増進につながり、また、保険市場の拡大も期待できる。

(3) 販売チャネルの多様化は、各販売チャネルの特性を反映した、利用者のニーズに適合する商品開発の促進につながり、市場の発展にも資する。

- (4) 銀行等が販売できる保険商品を一部に限ると、保険市場全体の商品構成を歪めることにつながる。また、販売できる商品の規制に合わせるための、ループホール（抜穴）的な商品が出てくるおそれがある。
- (5) 少子高齢化など保険業を取り巻く環境が変化している中で、保険会社においても、国民のニーズに適合した商品開発や効率的な販売体制の確立等、変化に対応したビジネスモデルの構築が求められている。こうした観点からも、販売チャネルの多様化が必要である。

4. 懸念される弊害（デメリット）について

他方、銀行等が販売できる保険商品の範囲について、特に保障性の高い商品を含め拡大する場合には、以下のような弊害（デメリット）や問題点があるとの意見が出された。

- (1) 銀行等は強力な販売力を有している。特に融資先に対しては極めて強い影響力を有しており、圧力販売が行われるおそれがある。
- (2) 銀行等が保障性の高い商品を販売する過程で入手することとなる健康情報が、融資判断に流用されるおそれがある。
- (3) 銀行等は、保険商品の販売を行うのみで、保険の引受けを行わないため、不当に保険加入しようとする者の第一次選択がおろそかになるおそれがある。また、現在の販売チャネルで行われているようなアフターケア等が十分に行われないおそれがある。
- (4) 銀行等が、その強力な販売力を背景に、引受保険会社のリスク管理能力を超えた保険販売を行うことや、保険会社を実質的に支配したり系列化することにつながるのではないか。
- (5) 不良債権問題の終結に向けた取組を行っている等の現下の状況では、銀行等は本来の業務に徹するべきではないか。
- (6) 保険会社の主力商品である死亡保障商品や自動車保険の市場が縮小又は伸悩みの傾向にある中で、新たな販売チャネルが既存の販売チャネルに与えることとなる影響についても考慮する必要がある。

5. 考えられる弊害防止措置

弊害については、これをどのように防止するか工夫する必要があるが、検討すれば以下のとおり。

(1) 銀行等による融資先への販売

銀行等が保険商品の販売を行うことの弊害として、特に強い懸念が示されたのは、銀行等が融資者としての影響力に基づき圧力販売を行うことである。圧力販売については、銀行等にその意図がない場合であっても融資先は圧力を感じるおそれがあるとの指摘があった。また、保障性の高い商品について圧力販売が行われた場合には事後的な救済が困難であるとの指摘もあった。

なお、圧力販売については、抱合せ販売（融資の条件として保険販売を行う行為）が既に禁止されており、それで十分に対応できるとの指摘があった。また、そもそも自由であるべき契約を事前に制限することについては慎重であるべきとの指摘も複数出された。

次に、同じく銀行等と融資先との関係の問題として、銀行等が保障性の高い商品を販売する過程で入手することとなる健康情報が、融資判断に流用されるのではないかとの懸念も示された。

これら各般の指摘を踏まえた上で、保険WGにおいては、銀行等が販売できる保険商品の範囲を保障性商品まで認める場合、新たに認められる商品については、従来の抱合せ販売の禁止に加えて、「圧力販売につながるような融資先に対する保険販売を禁止」することが適当であるとの意見が大勢を占めた。

以上の考え方を踏まえ、保険販売の規制の対象となる、「圧力販売につながるような融資先」の具体的な範囲については、圧力販売の懸念を排除しながら、一方において過剰な規制とならないよう、実務的な問題も含め、行政当局において更に検討を深めることを求めたい。

(2) 適切な情報管理

情報管理については、銀行等が保険販売業務を通じて得た情報を、銀行等の融資業務等との関連においてどのように取り扱うかという問題と、逆に、銀行等の融資情報や決済情報等を、保険販売業務の関連において

どのように取り扱うかという問題とを区分して考える必要がある。また、後者については、更に融資情報の場合と、決済情報等の場合とを区分して考える必要がある。

まず、保険商品の販売によって得られた健康情報の融資判断への流用という点については、「圧力販売につながるような融資先に対する保険販売を禁止」する措置により問題は相当程度解消されると考えられるが、いずれにしても健康情報については厳格な管理が必要となる。

一方、融資情報については、「圧力販売につながるような融資先に対する保険販売を禁止」する措置を的確に実施するため、保険販売の際に利用する必要があり、適正な手続きやコンプライアンス体制の整備が必要である。

また、その他の情報の取扱いについては、非公開情報保護措置（保険販売業務とその他の業務の間で顧客の同意なく非公開情報の流用を禁止する措置）一般の問題であり、例えば預金・決済等の業務で得られた顧客情報については、顧客の同意なく保険販売に用いられることがないよう、適切に管理することが求められる。

（3）銀行等の保険販売と保険会社等への影響

銀行等の保険販売の拡大による保険会社等への影響、具体的には、引受保険会社のリスク管理能力を超えた保険販売を行うことと、保険会社を実質的に支配したりすることの懸念や、既存の販売チャネルに及ぼす影響についての懸念が指摘されている。

こうした懸念については、「圧力販売につながるような融資先に対する保険販売を禁止」する措置を講ずることにより、相当程度緩和されるのではないかと考えられる。また、一方において、販売チャネルの多様化というメリットの享受という面もある。

なお、保険会社が特定の銀行等に保険商品の販売を過度に依存することや、銀行等が特定の保険会社の商品のみを販売することは、リスク管理の在り方や利用者利便の向上等の面から、適切ではないとの指摘もある。一方、保険会社が銀行等とどのような提携をするかは、基本的には保険会社の自主性や経営上の選択の問題であるとの指摘もある。これらの指摘も踏まえ、何らかの対応が必要かどうかについて、実務面も踏まえた検討がなされる必要があると考えられる。

(4) コンプライアンス体制等の確立

銀行等における保険販売業務が適切に行われることを確保するとともに、各般の弊害防止措置を有効に機能させていくためには、コンプライアンス体制の整備や苦情・紛争処理体制の活用が重要な課題であり、今後、例えば、銀行等の各営業所に保険商品の販売についてのコンプライアンス責任者を設置するといったことも含め、適切な措置を講ずる必要がある。

6. 基本的方向性と実施時期

保険WGにおいては、契約者や国民全体にとっての利益の増進という視点から、銀行等において原則として全ての保険商品を取り扱えるようにすることが適当であり、その際には、以上のような弊害防止措置が適切に講じられることが前提となるとする意見が大勢を占めた。

実施時期については、メリットの実現を目指す観点から、できるだけ早期が望ましい。その際、銀行等での販売体制の整備や弊害防止手続きの確立等のための準備期間を設ける等、円滑な実施を図る必要がある。

以上を踏まえ、銀行等による保険販売規制の見直しについては、本報告後例えば1年後から段階的に行うこととし、新たな弊害防止措置の実効性をモニタリングしながら、遅くとも本報告後3年後には、銀行等において原則として全ての保険商品を取り扱えるようにすることが適当であるとの意見が大勢を占めた。今後は、行政当局において、本報告の趣旨を踏まえ、速やかに適切な措置を講じるよう期待する。

7. その他考慮すべき事項

その他、銀行等による保険販売規制の見直しに関して、以下のような意見も出された。今後の施策の展開に当たって十分に考慮するよう求めるものである。

- 既存の弊害防止措置に加え、行政当局においても、銀行等による保険販売の適切な実施をモニターするため、例えば現行の「貸し渋り・貸し剥がしホットライン」のような仕組みを導入するなど監視・監督の強化を図るべきとの意見があった。また、保険会社の経営の健全性の確保のため、行政当局の監督体制の更なる充実を図るべきとの意見もあった。
- 消費者保護に関して、金融商品に関する消費者教育についての施策の充実や、消費者に対する情報提供の充実が必要との意見があった。特に、銀行等の大規模な代理店については、顧客のニーズに応じた商品説明の充実を図る必要があるとの意見があった。また、保険契約の乗換えの不当な勧誘等の防止を徹底することや、苦情処理体制や裁判外紛争解決手続（ADR）を充実・活用することが必要との意見があった。更に、金融商品の販売・勧誘についての横断的なルール整備を検討すべきとの意見もあった。
- 今後、金融について、異なる業態や業務の融合が一層進展していくこととなれば、金融機関が他の業態の金融商品の販売を行うことにより自ら新たなリスクを抱えることになっていくことも考えられ、そのような変化も視野に入れたリスク管理体制を検討していくことも必要になるのではないかと意見もあった。

「保険の基本問題に関するWG」の開催状況

- 1月16日（金）金融審議会金融分科会第二部会
- 保険に関する検討について
 - ・ 保険に関する主な検討課題、WGの再開について
- 1月21日（水）WG
- 保険に関する主な検討課題について
 - 販売チャネルの将来展望について
- 2月12日（木）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - 自然災害リスクに対応した責任準備金制度等のあり方について
- 2月20日（金）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 関係者からヒアリング
- 2月25日（水）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 利用者からヒアリング
- 3月3日（水）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 利用者からヒアリング
 - 保険会社のガバナンスのあり方について
- 3月10日（水）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 関係者からヒアリング
 - 保険会社のガバナンスのあり方について
- 3月16日（火）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 関係者からヒアリング（弊害防止措置関係）
- 3月23日（火）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 議論の整理
- 3月30日（火）WG
- 保険商品の販売規制のあり方について
 - ・ 報告の取りまとめ