

## 「保険契約者保護制度の見直し」のこれまでの検討状況

## 1. 検討項目

(平成16年1月16日第二部会資料「15 - 3 - 1」より抜粋)

- a. 保険契約者保護機構制度は、保険会社が破綻した際にその保険契約の移転等に対して資金援助等を行うことにより、保険契約者等の保護を図る仕組みである。このうち、生命保険会社の保険契約者保護機構については、平成15年の保険業法の改正により、平成17年度までの3年間の措置として、政府補助も含めて5000億円の財源が用意されている。平成10年の制度創設以降の運用状況や、保険監督手法の充実、保険会社の破綻処理法制の整備等も踏まえ、平成18年度以降の財源措置のあり方を含めた保険契約者保護機構制度の見直しについて、どのように考えるか。
- b. 現行の保険契約者保護機構制度は、他の保険会社への移転等により保険契約の継続を確保することで保険契約者を保護することを基本としている。他方、保険期間が短期である自動車保険等の損害保険については、保険契約の継続よりも、破綻後の一定期間について保険金の支払いを確保する方式の方が適当であるとの指摘があるが、どう考えるべきか。その際、損害保険会社も長期の貯蓄性商品を取り扱っていることや、医療保険等のいわゆる第三分野商品は生命保険会社も取り扱っていることについて、どのように考えるべきか。

## 2. 保険WGにおける審議状況

- 5月7日 : (第1回目) 現行の仕組み、過去の破綻処理状況、海外制度について説明
- 5月13日 : (第2回目) 関係者からの意見聴取
- 5月26日 : (第3回目) 過去の議論の紹介、自由討議
- 6月18日 : (第4回目) 自由討議

## 3. これまでの主な議論

(別紙参照)

これまでの主な議論

**基本的考え方**

- ・ 保険契約者保護制度は、保険会社が破綻した際にその保険契約の移転等に対して資金援助等を行うことにより、保険契約者等の保護を図る仕組みである。

(参考) 支払保証制度に関する研究会報告書(平成9年12月)抄

3. 保険契約者の保護の必要性

保険は、人の生死や社会に発生する様々な危険に備え、万が一事故が発生した場合には経済生活の連続性を保障(損害を補償を目的とする損害保険については補償。以下同じ。)するという重要な役割を担っているものであり、保険の保障機能は国民経済及び国民生活の基礎となっている。

一般に、保険会社においては自己規正を図りながら民間事業者としての経営判断を行い、保険契約者においては保険会社の経営の健全性を考慮に入れて保険契約を締結するなど、双方において自己責任に基づいた行動が求められている。しかしながら、株式や社債とは異なり市場で転々売買されるものではない、将来の変化まで見通した選択を保険契約者に期待することが困難な長期の契約があるといった保険契約の特性からみて、保険契約者の自己責任を問いきにくい面がある。

このため、保険業に対する信頼を確保する上で、保険会社が破綻した場合に保険契約者が被る不利益をその自己責任のみに帰することは必ずしも適当ではなく、破綻保険会社の保険契約者を適切に保護する必要がある。

- ・ 平成10年に現行制度が創設されて以降、これまでに生命保険会社は6社(平成11年~13年)、損害保険会社は2社(平成12年、13年)が破綻し、このうち生命保険会社は3社、損害保険会社は2社について、資金援助等が行われている。
- ・ 保険WGでは、こうした制度の実際の運用状況等を踏まえ、保険契約者保護制度の見直しの議論を行っている。これまで、制度の見直しを行う上での基本的な考え方や視点について、以下のような意見が出されている。

保険契約者保護制度を考える前提として、保険契約者の保護を図り、また、制度に係るコストを極力抑制するためには、破綻の未然防止や、破綻が避けられない保険会社の早期発見・早期処理を行うことが、まず重要ではないか。

そのためにも、監督当局によるモニタリングのほか、保険会社自らのリスク管理の充実等が必要となるのではないか。

保険契約者保護制度については、過去の破綻処理の際の経験をきちんと整理し、制度の運用面を含めて、見直しを行っていくことが必要ではないか。

保険契約者保護制度の見直しについては、破綻保険会社の契約者を適切に保護する必要があるという考え方と、なるべく効率的な制度が望ましいという考え方とがあり、これらをどのように考えていくかという視点も重要ではないか。

保険契約者の保護を考える場合、生命保険と損害保険、長期契約と短期契約など、保険契約の特性に応じた配慮がなされることが必要ではないか。

制度の見直しに当たっては、消費者・契約者にとって、分かりやすい制度とすることが必要ではないか。

#### 補償の内容

- ・ 現行制度では、保険契約者保護制度による補償の内容は、次のとおりとされている。
  - (1) 補償の方法・水準
    - ・ 責任準備金（将来の保険金等の支払いのために積み立てられているべき準備金）について、90%までを補償。（自賠責保険、地震保険は100%）
  - (2) 補償対象となる保険契約
    - 生命保険：全保険契約（個人保険、個人年金、団体保険、団体年金）
    - 損害保険：自賠責保険、自動車保険、火災保険（個人・小規模事業者）、家計地震保険、傷害保険等
- ・ 保険WGでは、生命保険と損害保険について、それぞれ補償の方法、補償の水準、補償の対象の見直しについて議論を行っており、これまで、以下のような意見が出されている。

（主に生命保険の補償の内容に関する意見）

現在は責任準備金の90%という一定率の補償となっているが、その性質に応じて一部の保険契約については、一定額の補償とすることも考えられるのではないか。

一定額の補償については、保険種類に応じた補償限度の設定が必要など制度が複雑になったり、迅速な処理が困難になる等の技術的な難しさがあるの

ではないか。

制度創設時と比べ、ディスクロージャーの充実など、より自己責任を契約者に問い得る環境が整ってきているのではないか。したがって、現行の90%という補償水準を引き下げることが考えられるのではないか。また、高予定利率の契約について、他の契約よりも補償水準を引き下げることが考えられないか。

生命保険は長期の契約であるなど契約者の自己責任を問いにくい面があることや、社会保障制度の一端を担っていること、また、生命保険に対する信頼を維持する必要があることを踏まえれば、補償水準を引き下げることが適当ではなく、破綻の早期発見・早期処理等により制度に係るコストの抑制を図るべきではないか。

破綻時における責任準備金の削減以外の契約条件の変更（予定利率の引下げ、早期解約控除）について、変更の限度を設けるべきではないか。

破綻時の状況はその時々によって異なり、事前に予定利率の引下げ等の水準を設定することは難しいのではないか。むしろ、運用面で適切な対応を行っていくことが重要ではないか。

現在は生命保険は全商品が補償対象となっているが、個人変額年金はリスク性商品（投資性の高い商品）であり、保険契約者保護制度の補償の対象外とすることが考えられないか。あるいは、個人変額年金については、運用リスクは契約者が負っているので、破綻時において責任準備金を削減しないようにすることが考えられないか。

個人変額年金については、現状では最低給付の保証があり、運用リスクを完全に契約者が負うという商品ではなく、責任準備金の一定率を補償するというルールの対象外とする必要はないのではないか。

#### （主に損害保険の補償の内容に関する意見）

損害保険については、保険事故が発生した場合の実損を補填（損害を回復）するものであること、他社の契約への乗換えが容易であること等から、現在の保険契約の継続を重視した仕組みから、一定期間（3か月間）保険金の100%支払いを保証し、保険契約の乗換えを促す仕組みへと見直すべきではないか。

一定期間の保険金支払いが適当な保険契約もあると考えられるが、医療、介護、年金等の保険契約については、再加入の困難性があることや社会保障制度の一端を担っていることから、現在の仕組みが適当ではないか。

補償に係るコストの面も踏まえ、一定期間の保険金支払いを優先する観点

から、解約返戻金（責任準備金相当額）の補償や、積立保険の貯蓄部分（払戻積立金）の補償については、廃止を含め見直すべきではないか。

解約返戻金について、長期の保険契約については、適切に補償することが必要ではないか。積立保険の貯蓄部分についても、生命保険会社等が扱う貯蓄性商品とのバランス等を考慮して、適切に補償することが必要ではないか。全体として、契約者にとっての分かりやすさという視点も必要ではないか。

生命保険会社と損害保険会社とで補償内容を異ならせるとしても、保険販売時の説明を充実させることにより対応が可能ではないか。なお、既契約者の取扱いについては、十分考慮することが必要となるのではないか。

補償内容の違いについて、保険販売時の説明の充実によって対応することには限界があり、生命保険会社と損害保険会社とで共通の第三分野の商品等については、同様の補償内容とすることが必要ではないか。

損害保険の補償対象契約は保険種類単位で設定されており、自動車保険、傷害保険等は全契約が対象、火災保険は個人・小規模事業者の契約が対象、賠償保険等は全契約が対象外とされているが、これを見直し、個人・小規模事業者の保険契約を補償対象契約とすべきではないか。

自動車保険について企業の保険契約を補償の対象外とすることについては、慎重な検討が必要ではないか。

### **保険契約者保護機構の業務**

- 保険会社が破綻した場合、保険契約者保護機構は、破綻処理において、次の業務を行うこととされている。
  - (1) 救済保険会社が現れた場合、救済保険会社に対する資金援助
  - (2) 救済保険会社が現れない場合、破綻保険会社の保険契約の引受けまた、保護機構は、更生手続における保険契約者の代理等の業務も行っている。
- 保険WGでは、こうした保険契約者保護機構の業務の見直しについて議論を行っており、これまで以下のような意見が出されている。

救済保険会社に対する資金援助について、資金援助実施時の予想収益を大きく上回る収益が発生した場合には、その一部を保護機構に返還させることが考えられないか。

収益の一部を返還させることとした場合、当初の資金援助額の増大や、救

済保険会社の出現の抑制につながるおそれがあるのではないか。また、収益は基本的には保険契約者に還元すべきものではないか。いずれにせよ、保護機構と救済保険会社とでどのような契約をするかの問題ではないか。

破綻処理における保護機構の業務について、そもそも資金援助の業務は廃止し、直接引受けの業務のみとすることが考えられないか。

救済保険会社に対して資金援助を行う方式は、保険契約者を保護する上で重要な役割を果たしており、この選択肢をなくす必要はないのではないか。

救済保険会社が保険契約を引き受けた場合、後に収支が悪化したときには、自治的手続により契約条件を変更することが可能であるのに対し、保護機構が保険契約を引き受けた場合には、後に契約条件を変更することができないこととなっているが、保護機構が直接引き受けた場合にも、後に契約条件を変更することを可能とできないか。

保護機構は一般の保険会社と異なり、新規の保険契約の引受は行わず、引き受けた保険契約を維持・管理するのみであることや、保護機構には一般の保険会社の総代会のような仕組みがないこと等から、引受け後の契約条件の変更を制度化することについては慎重な検討が必要ではないか。

保護機構は、更生手続において保険契約者を代理して手続に参加することとされているが、保護機構には資金援助者としての役割もあることから、利益相反が生じるおそれがあるのではないか。

保護機構以外に保険契約者の手続代理を行える者は想定されず、また、保護機構は保険契約者の保護を図ることを目的とした機関であることを踏まえれば、保護機構による手続代理は必要な制度ではないか。重要なことは、保険契約者の権利が十分に保護されるように運用を適切に行うことであり、そのため、過去の破綻事例での対応をノウハウとして蓄積したり、その活動について説明を行うなど、適切な対応が必要ではないか。

## セーフティネットの費用負担

- 現行制度では、セーフティネットの費用負担について、次のとおりとされている。
  - (1) セーフティネットの財源は、保険会社からの負担金により賄われる。
  - (2) 負担金は事前拠出により積み立てておくこととされているが、積立額を上回る支払いが行われる場合には、保護機構の借入金で対応。
- 生命保険の保護機構については、借入金について政府保証を付すことが可能とされているほか、資金援助額の合計が一定金額を超える場合に政府補助を可

能とする時限措置（当初、15年3月末までとされ、その後、18年3月末まで延長されている）が講じられている。

- ・ 保険WGでは、生命保険の18年度以降の財源措置の在り方を含め、セーフティネットの費用負担の見直しについて議論を行っており、これまで、以下のような意見が出されている。

保険会社が破綻した場合に生じる不利益については、基本的には自己責任の問題として、破綻保険会社とその保険契約者が負うのが原則という視点も必要ではないか。他の保険会社や保険契約者に負担を求めることは、本来適当ではないのではないかと。

保険契約者保護制度は、保険契約には長期の契約があるなど契約者の自己責任を問にくい面があることから、保険会社が破綻した場合に一定の補償を提供し、保険業の信頼を確保することを目的としたものである。この制度により保険会社はそれぞれ業務を円滑に遂行することができるなど、その利益は全ての保険会社に均てんされるものであることから、保険会社や保険契約者がその費用を負担することに合理性があるのではないかと。

保険会社の拠出については、事前積立の制度となっているが、生命保険については、現状では、支出が先行し、実質的に事後拠出となっている。この状態においても今のところ特段の問題は生じていないことから、制度的にも事後拠出とすることが考えられるのではないかと。

事前拠出には、破綻保険会社からも破綻前に制度に対する拠出を求めることができることのほか、保険会社が破綻するような厳しい環境となる前に積み立てておけるといったメリットがあり、廃止することは適当ではないのではないかと。

保険会社を取り巻く環境には厳しいものがあり、保険会社が負担できる限度を超えるような危機的な状況においては、現在の時限措置のように政府が関与することも考えられるのではないかと。また、その時々状況により、破綻保険会社、他の保険会社、政府の負担のあり方を見直す余地を残しておくという対応も考えられるのではないかと。

政府の補助といっても、実際には納税者が負担することとなるものであり、政府の関与については極力慎重に考えるべきではないかと。

生命保険は社会保障制度の一端を担っているものであることから、政府が関与することにも合理性があるのではないかと。また、行政が保険会社の監督を行っているという視点もあるのではないかと。

公的保険と私的保険とにおける政府の関与のあり方は基本的に異なるところがあるのではないかと。また、行政の監督ということと、国民に費用負担を求めるということは、別の問題ではないかと。

銀行等の保険代理店に対しても一定の場合にはセーフティネットに係る費用の負担を求めることが考えられないかと。

保険会社と保険代理店との関係は基本的には契約ベースの問題であり、代理店に対してセーフティネットに係る費用の負担を制度的に求めることは困難ではないかと。

#### その他

- ・ その他、保険WGでは、次のような意見が出されている。

団体年金の特別勘定契約は、最低給付の保証がなく運用リスクは全て契約者に帰属していることから、破綻時に特別な取扱いをする（責任準備金が削減されない）方策について、検討が進められるべきではないかと。