

# 保険契約者保護制度の見直しについて

平成16年12月14日

金融審議会金融分科会第二部会

# 金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

平成16年12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	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授	
	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	
	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	リンクレーターズ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	辻山	栄子	早稲田大学商学部教授
		奥野	順	三井トラスト・ホールディングス(株)常務取締役
		加藤	貞男	日本生命保険相互会社常務取締役
種橋		潤治	(株)三井住友銀行常務執行役員	
西川		茂樹	(株)損害保険ジャパン取締役専務執行役員	
羽田		幸善	外国損害保険会社協議会議長	
宮山		武津夫	巢鴨信用金庫専務理事	
幹事	渡辺	達郎	日本証券業協会専務理事	

[計23名]

幹事 前原 康宏 日本銀行企画局審議役

(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

座長	山下	友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
座長代理	島上	清明	(株)東芝常任顧問	
	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	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授	
	木村	裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長	
	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(注1)	
	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(注1)
	※	隅山	正敏	(株)損害保険ジャパン経営企画部課長(注2)
※	河谷	善夫	第一生命保険相互会社調査部次長(注1)	
※	松澤	登	日本生命保険相互会社調査部課長(注2)	
※	森崎	公夫	外国損害保険協会副会長・専務理事	

(注1) 平成16年7月まで。

(注2) 平成16年7月より。

(敬称略・五十音順)

(※印は実務メンバー)

# 「保険契約者保護制度の見直しについて」

## 目次

### はじめに

#### I. 保険契約者保護制度の見直しの視点

1. 保険契約者保護制度の必要性
2. 保険会社の破綻防止等に向けた取組み
  - (1) 保険会社の取組み
  - (2) 行政の取組み
3. 保険契約者保護制度の見直しの視点

#### II. 補償のあり方

1. 保険種類に応じた補償
  - (1) 損害保険（第二分野）
    - (a) 損害保険の特性を踏まえた新たな仕組み
    - (b) 保険契約者の属性に応じた補償の見直し
  - (2) 第三分野
  - (3) 積立型の保険
  - (4) 生命保険（第一分野）
2. 補償の対象
3. 補償の水準

#### III. 保険契約者保護機構の業務

1. 基本的な役割
2. 保険契約の引受け
3. 業務に要する費用の拠出方法

#### IV. 保険契約者保護の費用負担のあり方

1. 破綻処理費用の負担のあり方
2. 生命保険契約者保護機構に係る政府補助のあり方
  - (1) 制度の現状・経緯
  - (2) 政府補助に関する考え方

はじめに

現行の保険契約者保護制度が平成10年に創設されてから、約6年が経過している。その間に、生命保険会社・損害保険会社をあわせて8件の破綻があり、この制度の下で処理された。こうした中で、制度の見直しに向けた様々な指摘や要望がなされている。

このような状況を踏まえ、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、保険契約者保護制度の見直しを「保険に関する主な検討課題」の一つとして検討することとし、具体的な検討は、当部会の下に設置されている保険の基本問題に関するワーキング・グループ（保険WG）において行うこととした。

保険WGにおいては、本年5月から合計9回にわたって議論が行われた。この報告書は、保険WGにおける検討に基づき、保険契約者保護制度の見直しについての考え方を整理したものである。当部会としては、政府において、この報告書を踏まえた具体的な措置を速やかに検討し、早期に所要の対応を行うことを求めるものである。

## I. 保険契約者保護制度の見直しの視点

### 1. 保険契約者保護制度の必要性

保険契約者保護制度は、我が国の保険会社（外国保険会社等を含む。）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。現行制度においては、生命保険、損害保険の各保険契約の継続を図るため、原則として、保険会社の破綻時に責任準備金等の90%補償を基準として、保険契約の移転等を受ける救済保険会社に対する資金援助が行われる。

保険契約は保険契約者と保険会社の間の自己責任に基づく私的な契約である。しかし、保険については、基本的に、

- イ. 人の社会生活上の様々な危険に備えた保障（又は補償）を提供し、国民経済や国民生活の基礎となっている、
- ロ. 他の金融商品のように市場で売買されるものでなく、また再加入困難性があり解約費用も高いことから乗換えが困難なものもある、
- ハ. 一般の契約者にとって保険会社の経営状況の理解は容易でないことに加え、特に長期の契約について契約者に対し将来の変化を見通した選択を期待することは困難である、

といった特性があり、保険会社の破綻時に保険契約者の自己責任を問いにくい面があるとされる。保険契約者保護制度は、こうした保険の特性を踏まえて保険契約者を保護する制度であり、保険会社の破綻の可能性が完全には払拭できない以上、今後も制度の必要性はあるものと考えられる。

### 2. 保険会社の破綻防止等に向けた取組み

#### (1) 保険会社の取組み

保険契約者保護制度は、いわば保険契約者等の保護のための最後の手段であり、その前に、保険会社の破綻の未然防止に努めることが必要であることは論を待たない。こうした観点からは、まずは保険会社自らが、保険業をとりまく経営環境に大きな変化が見られる中で、様々なりスクを的確に把握・管理し、自己責任原則に基づき業務の健全かつ適切な運営を確保していくことが重要である。そのためには、より厳格な保険引受・資産運用リスク管理態勢の強化が求められるとともに、責任準備金等の適正な積立て、保険計理人による厳正な検証、情報開示の充実等の徹底・強化が求められる。

## (2) 行政の取組み

また、こうした保険会社の経営努力に加え、保険会社の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・早期処理を図るための制度上・監督上の取組みが重要である。このため、保険契約者保護制度の創設以降も次のような制度上・監督上の枠組みの整備が進められてきた。さらに、その実効性を確保するための検査に係る体制の拡充や検査と監督の連携強化が図られてきている。

- ・ ソルベンシーマージン比率の算定方法の見直し（11年度、12年度）
- ・ ソルベンシーマージン基準等に基づく早期是正措置の導入（11年度）
- ・ 将来収支分析（保険事業継続性の確認）の導入と実務基準の整備（12年度）
- ・ 保険会社に係る更生手続の整備（12年度）
- ・ 財務情報等に係るディスクロージャーの拡充（13年度）
- ・ オフサイトモニタリングに基づく早期警戒制度の導入（15年度）
- ・ 破綻前の契約条件の変更の手続きの導入（15年度）

このような取組みにおける更なる対応として、保険会社の健全性確保に配意した責任準備金積立ルール等の整備が指摘される。既に、自然災害リスクに対応した火災保険の責任準備金や変額年金保険の最低保証リスクに対応した責任準備金に関して、積立ルールの整備が図られてきているが、これに加え、例えば、現在市場が急速に拡大している医療保険等についても、早急に責任準備金積立ルール等の整備を進めることが必要である。

また、販売チャネルや保険商品が多様化してきている現状を踏まえ、木目細やかなモニタリングが行われることが望まれる。

このほか、今後の課題として、ソルベンシーマージン比率の算定方法の見直しや、リスク管理、情報開示の充実等について更なる検討が必要との指摘もあった。

## 3. 保険契約者保護制度の見直しの視点

現行の保険契約者保護制度が平成10年に創設されてからこれまでに、生命保険会社6社、損害保険会社2社が破綻し、実際に保険契約者保護制度が発動された（ただし、生命保険会社3社については資金援助は行われていない）。こうした実際の運用を通じて、現行の制度については、保険会社の破綻時における補償の方法や水準、保険契約者保護機構の業務、補償に係る費用負担のあり方といった様々な面での見直しの必要性が指摘されている。

今般の見直しは、上記のような保険会社の破綻防止等に向けた取組みの進展も考

慮しつつ、これまでの実際の制度の運用を通じて浮かび上がった問題点を踏まえ、保険契約者保護制度の改善を目指すものである。

## Ⅱ. 補償のあり方

### 1. 保険種類に応じた補償

#### (1) 損害保険（第二分野）

##### (a) 損害保険の特性を踏まえた新たな仕組み

上述のように、現行の保険契約者保護制度は、破綻保険会社の保険契約の継続を重視し、責任準備金等の 90%補償を基準とした資金援助により、救済保険会社への保険契約の移転を図ることが基本となっている<sup>1</sup>。

しかし、損害保険契約については、以下のような問題が指摘されている。

- イ. 保険金債権も 90%補償となることから、破綻処理期間中に保険事故が発生した場合、保険により填補されるべき実損額の 10%が契約者の自己負担となってしまう、実損填補という損害保険の機能に対する信頼が損なわれる結果となる。
- ロ. 損害保険契約は、その多くが短期で、再加入困難性がなく乗換えも容易であることなどから、損害保険会社が破綻した場合に、その顧客基盤は急速に縮小してしまう。さらに、乗合代理店が少なくなり、募集組織も比較的短期間に失われるおそれがある。このため、生命保険契約と比べて保険契約の継続を重視した処理が難しく、またその必要性も低い。

こうした性質に鑑みれば、損害保険契約については、破綻後一定期間、保険事故の発生に対する保険金の支払は全額保証することとし、その間に他の健全な保険会社への円滑迅速な乗換えを促す仕組みを導入することが適当と考えられる。

保険金支払の全額保証を行う期間については、保険契約者が破綻保険会社との契約を解約して、他の保険会社へ乗り換える手続きを行うための猶予期間となるとの趣旨を踏まえ、3ヶ月程度とすることが適当と考えられる。

一定期間経過後に生じた保険事故に対する保険金や解約返戻金については、現行制度では破綻時の責任準備金の 90%が補償されている。これらについて、一定期

---

<sup>1</sup> 現行制度においては、損害保険（第二分野）については、地震保険・自動車損害賠償責任保険については破綻処理期間中の保険金、責任準備金の 100%を補償。賠償責任保険、海上保険、中規模以上企業者の火災保険等については補償対象外。特約部分についても主契約の保険種類に従っている。



間内の保険金の全額保証により保険契約者保護制度に要する費用が増加することに配慮して、補償を外す（破綻保険会社の欠損率に応じた分配を行う）との考えもありうる。しかし、

イ. 何らかの事情で一定期間内の乗換えが困難な保険契約者もいると考えられること、

ロ. 解約返戻金は新たな契約の保険料支払の原資となること、

ハ. そもそも一般の保険契約者に対し、契約時に保険会社の破綻を予想した選択を期待して完全な自己責任を求めることは困難であること、

を考慮すれば、新たな仕組みにおいても一定程度の補償を行うことが適当であると考えられる。

その際、円滑迅速な乗換えを促すとの趣旨に鑑みれば、新たな仕組みの下では現在保険契約集団の維持の観点から行われている早期解約控除の適用は合理的でないこととなる。これまでの実務では、初年度 10－15%程度の早期解約控除が採用されていることから、早期解約控除を行わないこととすれば、現行 90%の補償率を例えば 80%程度に引き下げたとしても、保険会社の破綻後早期に他の保険会社への乗換えを行うことが想定される多くの保険契約者については、実質的に現行なみの補償水準を維持することができるものと考えられる。

なお、保険契約者保護制度の見直しにより破綻時の保険契約の補償内容が変更となる場合には、保険契約者の多くが保険の専門知識を有していないことに鑑み、特に既契約者に対して、保険契約の種類や性質に応じた効果的な説明方法により変更内容の周知を図るための十分な配慮が必要である。また、制度変更後、募集の際にも、保険契約者にとってわかりやすく制度説明が行われるよう工夫が必要である。

#### (b) 保険契約者の属性に応じた補償の見直し

現行の保険契約者保護制度では、生命保険や第三分野保険は保険種類によらず補償対象となっている（再保険は除く）が、損害保険については、自動車保険と火災保険（個人・小規模企業者が保険契約者である場合に限る）のみが補償対象となっており、賠償責任保険等のその他の保険は補償の対象外とされている。

しかし、近年、保障対象を変更できる保険が出現してきているなど、保険種類によって破綻時の補償の有無を区分することの合理性が失われてきていると考えられる。他方、特に損害保険分野では、海上保険や航空保険のように資金力のある企業しか保険契約者とならず、保険契約者保護制度の対象とすることが適当でない種目があることも事実である。このため、損害保険について、保険種類による区分は

廃止する一方、一般的に情報収集力等が低く保護の必要性が高いと認められる個人・小規模企業者（例えば、従業員数 20 名以下の企業）が保険契約者となっている保険契約を補償対象とすることが適当であると考えられる。なお、第三分野の保険契約については、損害保険会社が引き受ける場合であっても、従来どおり、保険契約者の属性を問わずに補償対象とすることが適当である。

なお、上記のように損害保険に関しては破綻時の補償対象の見直しを行う場合、現行と比べ、中規模以上の企業者が保険契約者である自動車保険が補償されないこととなる。現在において自動車保険が迅速な被害者救済等の観点から重要な役割を果たしていることを重視すれば、自動車保険については、中規模以上の企業者が保険契約者である場合であっても引き続き補償対象とする取扱いも考えられる。

## （２）第三分野

損害保険会社の破綻に際し、現状その保有契約の過半を占める損害保険（第二分野）契約については上記（１）にある新たな仕組みによる処理を行うこととする場合、疾病、傷害、介護に対する保障を提供する第三分野の保険契約の取扱いが問題となる。

代理店網を主体とした募集組織が短期間で失われ得るといった損害保険会社の破綻の特性を重視して、損害保険会社の破綻処理においては第三分野の保険契約についても、損害保険契約と同様に、円滑迅速な乗換えを促す新たな仕組みを適用するべきであるとの意見がある。しかし、第三分野保険については、

イ. 生命保険会社も同様の保険を引き受けており、引受保険会社が生命保険会社か損害保険会社かで破綻時の補償が異なることは、保険契約者にとって分かりづら  
いと考えられること、

ロ. 現在取り扱われているものには、損害保険に比べ実損填補の意味合いが薄い、  
定額給付の契約が少なくないこと、

ハ. 人のリスクに対応しており、再加入困難性や社会保障の補完機能が認められる  
ものがあること、

を踏まえれば、保険契約の継続を重視した現行の仕組み（破綻処理期間中の保険金、  
責任準備金について 90%補償）を維持することが適当であると考えられる。

ただし、現在損害保険会社が引き受けている第三分野保険の大宗を占める短期の  
傷害保険については、

- イ. 実際に生命保険会社で取り扱っているところがほとんどないこと<sup>2</sup>、
  - ロ. 再加入困難性が低いこと、
  - ハ. 比較的少額の契約が数多くあり、損害保険と異なる取扱いをすれば、実務上大きな負担となること、
- を考慮して、損害保険と同様に、円滑迅速な乗換えを促す新たな仕組みを適用することも考えられる。

### (3) 積立型の保険

積立火災保険や積立傷害保険など、保険による保障に積立てによる貯蓄を組み合わせた商品（以下「積立型の保険」という。）は、現時点においては損害保険会社のみが取り扱っている。現行の保険契約者保護制度では、こうした積立型の保険についても一体として保険金や責任準備金の90%を補償しつつ保険契約の維持を図る処理を行うこととされている。

しかし、積立型の保険については、補償部分と積立部分を容易に分離することが可能<sup>3</sup>（責任準備金が分けて積まれている）であり、取扱いを分けることもできる。この場合、その積立部分については、純粋な貯蓄であって、再加入困難性の問題はなく、他の保険会社や他の貯蓄商品への乗換えも容易であると考えられることから、契約の維持を図る処理の必要性に乏しく、損害保険と同様に、責任準備金（払戻積立金）の補償率を引き下げ一方で早期解約控除を適用しない仕組みの対象とすることが適当であると考えられる<sup>4</sup>。

ただし、積立型の保険のうち、政策目的から開発された年金型の保険（財形貯蓄傷害保険及び確定拠出年金傷害保険）については、そもそも対応する生命保険と商品性を合わせる形で設計されたものであることから、保険会社の破綻時の補償についても生命保険と同様とすることが望ましく、現行の仕組みを維持することが適当であると考えられる。

一方、同じく年金型保険である年金払積立傷害保険については、積立型の保険の一形態であり、例えば税制上も個人年金保険料控除の対象となっていないなど、個

---

<sup>2</sup> 生命保険会社が傷害保険を取り扱う場合には、通常、生命保険契約等の特約とする形が採られており、損害保険会社のように短期の傷害保険を単独で又は主契約として取り扱っている例はほとんど見られない。なお、特約部分に関しては、現状では責任準備金が主契約と一体となっていること等から、保険会社の破綻時の補償においては主契約に従うこととなるため、生命保険契約に付された傷害保険特約は現行通り、責任準備金等の90%を補償する取扱いとなる。

<sup>3</sup> 積立部分に対応した責任準備金は、「払戻積立金」として、補償部分とは分離して積立てられている。

<sup>4</sup> 積立型の保険についても、補償部分については、それぞれの保険種類に応じた補償を行うこととなる。

人年金保険との相違点に着目して、他の積立型の保険と同様の新たな仕組みを適用すべきとの意見があった。しかし、個人年金保険（生命保険）にあわせた商品設計となっており、将来の生活を保障するとの社会保障補完機能を有していることに着目すれば、個人年金保険と同様に現行の仕組みを維持することが適当であると考えられる。なお、保険会社の破綻時の処理において、年金払積立傷害保険を個人年金保険と同様の取扱いとするのであれば、他の制度においても同様の取扱いとすることが整合的であり望ましいとの指摘があった。

#### （４）生命保険（第一分野）

生命保険については、再保険を除く全ての元受保険契約が、保険種類や保険契約者の属性によらず、責任準備金等の90%を補償しつつ保険契約の維持を図る保険契約者保護の仕組みの対象となっている。しかし、生命保険についても、個々の保険の性質に応じて、異なる取扱いを考えるべきとの指摘がある。

例えば、特別勘定で経理されている変額年金保険については、再加入困難性のような生命保険に特有の問題が少なく、投資信託等の金融商品に近い、投資性を有する商品であることから、保険契約者保護制度による保護は必ずしも必要ではないとも考えられる。とりわけ、最低給付保証が付されていない団体年金保険に関しては、類似の金融商品である年金信託との平仄から、保険会社の破綻時にも実質的に対応資産が保全されるように、厳格な分別管理を前提として責任準備金を削減しない取扱いを可能とする制度整備が望ましく、これが実現すれば、保険契約者保護制度の対象外とすることが適当であると考えられる。

他方、現在取り扱われている個人年金保険には死亡時又は年金給付開始時の最低給付保証が付されており、一般勘定から完全には独立していない。このため、個人年金保険については、上記の責任準備金を削減しない取扱いの対象とすることは想定されておらず、保険契約者は保険会社の破綻により大きな影響を受けるおそれがあることに留意が必要である。

さらに、保険会社の破綻時における保険契約者保護に関して特に重視すべきは再加入困難性のある死亡保障や医療保障などの保障機能であり、積立型の保険の場合のように、生命保険についても保障部分と貯蓄部分に分解し、前者には十分な補償を提供する一方、後者については他の貯蓄商品との平仄も展望し、定額補償とすることも含め異なる取扱いを考えていくべきとの意見があった。

この点については、終身保険や年金保険の平均余命後の生存リスクを保障する部分など、保障部分と貯蓄部分に分解することは実際には難しいとの指摘があった。また、これまでの破綻処理事例を見ると、予定利率が引き下げられることで、既に、

貯蓄性の高い保険契約については、保障性の高い保険契約に比べ大幅な保険金額の削減が行われる結果となっていることにも留意が必要である。

## 2. 補償の対象

現行制度では、基本的に責任準備金の90%が補償されるが、実際の破綻処理に際しては、予定利率の引下げなどが行われることから、保険契約者によっては保険金額で見た削減率が大きく異なる結果となる。こうした状況に対し、保険契約者にとってのわかりやすさを重視して、予定利率の引下げの効果も含め、責任準備金ではなく保険金額を基準として補償率を設定すべきとの意見があった。また、同様の趣旨から、保険金額で見た削減率に限度を設けることも考えられる。

しかし、破綻保険会社の保険契約について保険金額を基準として補償することになると、高い予定利率により高い保険金額となっている契約と低い予定利率により低い保険金額となっている契約を同程度に補償することとなり、保険契約者間の公平性の観点から問題があるとの指摘がある。ただし、この点については、過去の高い予定利率はその当時の市場環境に対応したものであり、公平性の問題は少ないとも考えられる。一方、保険金額を基準として補償することになると、高い予定利率の契約について、予定利率の引下げが十分に行われず、救済保険会社等の保険収支を歪め、健全性を損なうおそれもあると考えられる。

また、保険契約者保護を確保するとともに保険契約者にとってのわかりやすさを向上させる観点から、責任準備金の補償だけではなく、予定利率の引下げや早期解約控除に一定の制限を設けるべきとの意見があった。

この点については、厳格な規制を設けると、制度の運用上の柔軟性を損ない、救済保険会社が現れにくくなるなど、破綻処理を難しくするおそれがあるとの意見が出された。また、保険契約者保護機構には説明責任があり、保険契約者に対して合理的な説明ができないような不利益な契約条件の変更等は認め得ないことから、制度的な制限はなくとも、契約条件の変更等には自ずから限界があるものであり、実際にこれまでの破綻処理事例を見ても、予定利率の引下げ幅や早期解約控除についても不当に大きなものとはなっていないとの指摘があった。

いずれにしても、保険契約者の権利に大きな影響を与える予定利率の引下げや早期解約控除については、何らかの形で基準がある方が望ましい。こうした基準は事例の積み重ねの中で形成されるとも考えられるが、より積極的に、保険契約者保護機構において明示し運用していくことが適当であると考えられる。

なお、今後の制度改正では、改正内容の周知を図る際や、実際の破綻処理において契約条件の変更を行う際には、例えば、それぞれの保険契約に係る保険金額等への具体的な影響などについて、保険契約者にわかりやすく説明がなされるようにすべきである。

### 3. 補償の水準

現行制度では、責任準備金等の 90%を補償することが基本とされている。損害保険については、上記のとおり、破綻後一定期間の保険金の支払は全額補償し、責任準備金は早期解約控除を適用しないことを前提として、例えば 80%に補償率を引き下げることが考えられるが、保険会社の情報開示の進展等により、従来以上に保険契約者の自己責任を問い得る環境が整ってきているとして、生命保険や第三分野保険について、補償率を引き下げべきとの意見がある。

しかしながら、生命保険等については、

- イ. 生命保険会社の経営状況は厳しい運用環境の継続により依然として十分に安定しておらず、補償率の引下げが生命保険会社の経営に対する信頼に悪影響を及ぼす懸念が払拭できる状況にはないこと、
- ロ. 現行制度下でも、責任準備金の削減に加え、予定利率の引下げ等により、保険金額で見れば相当程度の引下げが行われている事例があること、

に鑑みれば、現時点で補償率の全般的な引下げを行うことは適当ではないと考えられる。

なお、補償率の問題に関連し、特に予定利率の高い契約については、将来に向けた予定利率の引下げに加え、保険会社の健全性を損なう要因となったことを考慮して、保険契約者間の公平性をより確保する観点から、責任準備金の補償水準を他の契約よりも引き下げべきとの意見があった。

特に、昨年の保険業法の改正により、破綻前に予定利率等の引下げを可能とする手続きの導入が実現しており、こうした措置を適切に講じることなく破綻する事態となれば、予定利率の引下げを一定期間遡った場合に相当する責任準備金の削減を求めることは合理性があるとも考えられる。

他方、このように、過去の逆ざや負担を責任準備金の削減の形で予定利率の高い契約の契約者に負わせることについては、

- イ. 予定利率の高い契約については、予定利率の引下げ幅も大きなものとなり、保険金額で見れば既に相当大幅な削減となっていること、
- ロ. 大幅な予定利率の引下げは、いわゆる「のれん代」の上積みに反映されること

から、現行制度においても、予定利率の高い契約に係る資金援助は実質的には小さなものとなっていること、  
ハ. 過去の高い予定利率はその当時の市場環境に対応したものであり、保険契約者が殊更に高いリターンを狙って契約したものとは言えないこと、  
にも留意が必要との指摘もあり、こうした指摘も踏まえた慎重な検討が求められる。

### Ⅲ. 保険契約者保護機構の業務

#### 1. 基本的な役割

保険契約者保護機構（以下「機構」という。）には、基本的な機能として、①保険会社の破綻処理における資金援助や保険契約の引受けを行う業務と、②更生手続において保険契約者の権利を代理する業務があるが、両者の間で利益相反が生ずる可能性がある。

しかしながら、現実問題として、機構以外に保険契約者の権利を代理して手続きに参加できる者は想定できず、また、保険会社の破綻処理のように専門家による迅速な対応が求められる場面において、資金援助を行う主体のほかに保険契約者の権利の代理をする主体を用意することは多大な費用を要することから、これを制度的に解決することは困難であると考えられる。

ただし、個々の破綻処理においては、保険契約者の保護が適切に図られるように、慎重な運営が求められる。こうした観点から、既に中立の専門家からなる運営委員会を設けるなどの対応が図られているが、これに加え、予定利率の引下げや早期解約控除に関する運用基準の明確化により機構の裁量を制限することによって、利益相反の状況を緩和することが望ましいとの指摘があった。

また、保険契約者にとってより有利な条件を確保する観点からは、資金援助を必ずしも必要としない案件においても、救済保険会社を探す以前の早い段階から、機構が管財人と十分な意思疎通を図り、資産査定作業にも関与していくといった運営が望まれる。

さらに、機構における手続きを透明化し、情報開示を一層充実させることも、利益相反によるデメリットの発生を防ぎ、機構の運営に対して規律付けを行う観点から重要であるとの意見もあった。

#### 2. 保険契約の引受け

現行制度において、機構による保険契約の引受けは、救済保険会社が現れる見込

みがない場合に限り行うことができるとされている。しかし、特に損害保険会社の破綻の場合には、短期の契約が多いこと等から迅速な処理が求められるにもかかわらず、救済保険会社が容易には見つからず、早期の手續開始ができないおそれがあるとの問題が指摘されている。こうした問題に鑑みれば、迅速な手續きの開始が適切であると合理的に判断される場合には、破綻後の早い段階でも機構による引受けを決定できるようにすることが適当であると考えられる。

昨年の保険業法改正において、破綻前の予定利率等の引下げを可能とする手續きが導入されたが、こうした措置は、機構が直接引き受けた保険契約の収支が悪化した場合については認められていない。機構は一般の保険会社と異なり、新規の保険募集は行わず、引き受けた保険契約を維持・管理するのみであり、時間の経過とともに保険集団が劣化すること等により保険収支が悪化する懸念もあることから、機構についても予定利率等の引下げを可能とする手續きを認めるべきとの意見がある。

しかし、機構について、一般の保険会社のように経営破綻の要件の認定等の仕組みを適用することは難しいことや、保険収支の悪化の懸念が強い場合には保険子会社を設立して保険契約の引受けを行う（この場合は一般の保険会社と同様に予定利率等の引下げが可能）こともできることに鑑みれば、慎重な検討が必要であると考えられる。

### 3. 業務に要する費用の拠出方法

機構に対する保険会社の拠出については、破綻の発生に先立って資金を積み立てておく事前拠出制度となっている。しかし、生命保険分野では、過去の破綻処理に多額の費用を要した結果として実質的に事後拠出となっているものの、運営上特段の問題は生じていない。また、事前拠出制度については、破綻の生じるおそれの少ない平常時においても相当規模の資金を機構に積み立てておくこととなり、資金の効率的な利用の観点から望ましくないとして、制度的にも事後拠出とするべきとの意見がある。

他方、事前拠出制度については、

- イ. 保険会社の破綻が生じるような厳しい市場環境下で、他の保険会社に拠出を求めることとならないこと、
  - ロ. 破綻保険会社に対しても拠出を求めることができ、保険会社間の負担の平準化が図られること、
- 等の利点があるとされている。また、事前拠出制度の問題とされる積立金の効率性に関しても、状況に応じて水準を調整する、拠出保険会社に運用を委託し一定の利



益を還元するといった方法で改善できるとの指摘もある。

いずれにしても、現状は非効率な資金の積立てがあると言える状態ではなく、事前拋出制度の問題が顕在化しているとは考えられないことから、現時点での事後拋出制度への移行については慎重な検討が必要であると考えられる。

#### IV. 保険契約者保護の費用負担のあり方

##### 1. 破綻処理費用の負担のあり方

保険契約者保護制度は、保険会社の破綻時に機構が資金援助等を行うことにより破綻保険会社の保険契約者等を保護する仕組みであり、その費用は他の保険会社が負担することが原則である。

ただし、この保険会社の負担は最終的には保険契約者の負担につながっていると考えられる。これについては、制度の目的が保険契約者の保護にあることから合理的なことであるが、保険契約者の理解を高めるため、負担の明示等、よりわかりやすい説明に努めるべきとの意見があった。

保険会社の破綻処理において、機構が資金援助等を行うのは、いわば保険契約者等の保護のための最後の手段であり、その前提として、経営破綻に寄与した経営者、株主、銀行等の募集代理店等の関係者に対して各々の責任に応じた負担を求める必要がある。関係者に対する責任追及は、これまでの事例の積み重ねの中で次第に確立されてきているとも見られるが、これを一層明確にするため、機構に対する資金援助の申込みに際して確認を行うなどの、運用の徹底を図ることが考えられる。

##### 2. 生命保険契約者保護機構に係る政府補助のあり方

###### (1) 制度の現状・経緯

損害保険の制度では保険会社からの拋出により費用を賄う原則が貫徹されているが、生命保険の制度については、平成 12 年度より、保険会社の負担が一定限度（3年間で 1000 億円）を超えた場合には、政府による補助を行うことができるとする時限的措置が講じられてきている。なお、生命保険の機構については、恒久措置として、その借入金に政府保証を付すことができるとこととされている。

政府補助の原資は究極的には税金であるが、一般的には、生命保険の破綻処理に

関して、銀行破綻の場合における信用秩序の維持のような、保険契約者以外の者にも負担を求める根拠となる特別の公益性があるとは考えられていない。これにもかかわらず、生命保険について政府補助の規定が設けられたのは、その創設又は延長の当時において、

- イ. 歴史的な低金利の継続等による厳しい運用環境にあって、逆ざやの負担から経営状況が不安定な生命保険会社があつたこと、
  - ロ. 生命保険会社の相次ぐ破綻によって、保険契約者保護のための機構の財源が枯渇する状況にあつたこと、
  - ハ. 銀行でも経営危機が表面化するなど金融市場が動揺している状況で、資金規模が大きな生命保険会社の破綻による混乱が生ずれば、金融市場や国民経済全体にも不測の悪影響をもたらす懸念があつたこと、
- 等によるものであるとされている。

## (2) 政府補助に関する考え方

現在の生命保険会社をめぐる状況については、

- イ. 株式市場は下げ止まり、金融市場も安定を取り戻すなど運用環境が落ち着きつつある中で、保険会社の経営努力もあって、生命保険会社の逆ざや額は減少してきており、平成13年3月以降、生命保険会社の破綻は発生していないこと、
  - ロ. 生命保険の機構の借入金は着実に減少してきている一方、保険会社に係る更生手続の整備や、破綻前の契約条件変更の手続きの導入等の制度整備や監督手法の充実により、保険会社の破綻の未然防止や早期処理が可能となるなど、保険契約者保護のための資金援助等に要する費用は従来よりも小さくなってきていると見込まれること、
  - ハ. 金融機関の状況を見ると、主要行の不良債権比率半減目標に向けた取り組みが進展するなど、金融システムの状況には大きな変化が生じており、また、17年4月には預金保険の対象が原則として預金1000万円以下に限定され、金融システムをめぐる制度の枠組み自体にも大きな変化が生ずる節目を迎えていること、
- などから、当面、生命保険の機構の財源に対して政府補助を行うべき可能性や必要性は大きく減少しており、現在のような政府補助規定を継続する必要性はないとの指摘があつた。

また、そもそも、政府補助は、生命保険の非加入者も含め広く納税者に負担を求め、例外的な場合にのみ認められる生命保険独自の臨時異例の措置であり、さらに、政府補助の可能性が保険会社やその監督当局の規律に与える影響をも考えれば、可能な限り速やかに他の保険会社（の保険契約者）が費用を賄う本来の形に戻すべきとの意見もあつた。

他方、現在の状況について、

- イ. 依然として巨額の逆ざや負担が残っており、保有契約も減少傾向に歯止めがかからないなど、生命保険会社をとりまく経営環境は引き続き厳しい状況にあると見られること、
- ロ. 生命保険の機構には依然として多額の借入金があり、その完済までにはなお相当の年数を要すること、
- ハ. 我が国の生命保険会社は、数が少なく、大規模なところが多いことから、その破綻が発生すれば、金融市場や国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがあること、などに鑑みれば、生命保険業に対する国民や保険契約者の信頼の維持に万全を期する観点から、当面、政府補助の規定を存置することが望ましいとの指摘があった。

また、そもそも、生命保険は老後や遺族等の生活保障を提供し、社会保障を補完する機能があることなど、生命保険業は国民生活において重要な役割を果たしていることに鑑みれば、保険会社の破綻に際して保険契約者を保護する費用について、まずは他の保険会社（の保険契約者）に負担を求めるとしても、他の保険会社の経営の健全性の観点からそれ以上の負担は求め得ないと判断される場合には、政府補助を行うことも国民の理解を得られるのではないかとの意見もあった。

生命保険契約者保護機構に対する政府補助規定を設けることの是非については、上記の議論も参考にして、政府においてさらに幅広く十分な検討が行われることを期待したい。

以 上

## 保険契約者保護制度の見直しについての審議状況

第二部会 1月16日（金） ・ 保険に関する主な検討課題について討議

### <保険WG>

- 第1回 5月7日（金） ・ 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
- 第2回 5月13日（木） ・ 関係者からの意見聴取
- 第3回 5月26日（水） ・ 過去の議論の紹介
- 第4回 6月18日（金） ・ 検討状況のとりまとめに向けた議論

第二部会 6月22日（火） ・ 保険WGにおける検討状況報告

### <保険WG>

- 第5回 10月19日（火） ・ 損害保険に係る主な論点について説明、関係者からの意見聴取
- 第6回 11月5日（金） ・ 生命保険に係る主な論点について説明、関係者からの意見聴取
- 第7回 11月15日（月） ・ これまでの主な意見を踏まえた議論
- 第8回 11月24日（水） ・ とりまとめに向けた議論（第1回）
- 第9回 11月30日（火） ・ とりまとめに向けた議論（第2回）