

保険自由化 10 年と消費者問題

弁護士・早稲田大学 上 柳 敏 郎

本報告は、1995 年保険業法改正以降の制度改革とそのもとでの運用について、保険契約者ないし消費者の視点から、功罪を検討するとともに、今後の方向性を考えようとするものである。

1. 自由化の 10 年・・消費者（契約者）と大きな関わりのある諸改正

保険業法は、1995（平成 7）年に全面的に改定された。同改定とその後の制度改革は、多岐にわたるが、全体として自由化ないし規制緩和をめざしたもので、保険商品の多様化や業者間競争の変容を招くものであり、また、保護基金の創設や開示の強化は一面ではその後の保険会社破綻の土俵を整備したものといえ、いずれも消費者の利害に大きな影響を与えるものであった。

（1）1995 年保険業法改正

1995 年改定は、1939（昭和 14）年制定の保険業法のカタカナ表記をひらがな表記に改め、保険行政のもとでの統制色の強かった制度を、その後の省令や通達による制度改革を反映させ、抜本的に改定しようとした。

同改定による諸制度改革について、消費者の立場からも第一に注目されるのは、規制緩和ないし自由化の諸策である。①保険商品設計の自由化や、②業際規制の緩和、③資産運用方法の規制緩和にかかわるものである。同改定に先だってとりまとめられた保険審議会の平成 4 年 6 月 7 日答申「新しい保険事業の在り方」は、「3つの指針」の一つとして、「①規制緩和、自由化による競争の促進、事業の効率化」を掲げていた。

すなわち、商品設計や料率に関し届出制が一部導入された。商品設計は、従来保険行政の一律認可制のもとにあったが、大企業向け大口保険等、契約者保護に欠けるおそれの少ないものに限定されたものの届出制が新たに導入され、自由化にむかったのである。損害保険料率について、料率算出団体が算出する火災保険、地震保険、自動車保険等の料率を届出制と

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

した。それまでの業者間競争は商品設計や料率という商品価格の根幹について競争制限下におかれたものであったところ、同改定により商品設計上の競争に道が開かれた。消費者側からみると、それまではともすれば、親族や地縁、職場関係の知り合いなしその紹介の生命保険募集人や損害保険代理店があるかどうかを選択の基準であったのが、商品比較による選択の条件が開かれることになったのである。

また、子会社方式による生損保相互参入の道が開かれた。生命保険事業と損害保険事業の兼業禁止規定は維持されたものの、それまでは、性質が異なるとされた生命保険と損害保険が、子会社方式のものに事実上同一ブランドのもとで提供されるようになった。また、傷害・疾病・介護保険のいわゆる第三分野保険について、生損保両者が扱える方向が打ち出された。第三分野商品が目立つようになったことと相まって、購入チャンネルが増えないし多様化することになった。

さらに、財産利用方法書が廃止された。運用対象の制限や、国内株式や外貨建て資産への投資、不動産等について、一般勘定の一定割合以内にとどめる旨の制限は設定されたものの、資産運用面での大きな自由化である。

1995年改定では、④ソルベンシーマージン基準導入、⑤標準責任準備金制度の導入、⑥経営財務内容の開示、⑦保険契約者保護基金の創設、⑧保険金額削減に関する規定の削除などもなされた。これらの規定は、前述の自由化・規制緩和策と裏腹の関係にあるともいえるとともに、保険会社の破綻がありうることを前提とする制度ともいえる。このうち保険契約者保護基金の創設は、まさに破綻時の対応方法の整備であり、そのほかの諸策も、破綻予防策なし早期警戒措置、さらには消費者側に回避可能性を少なくとも理論的には与えるものと位置づけることができる。

(2) 1990年代後半の改革

その後1990年代後半の自由化の進展としては、保険会社と金融他業態との相互参入、窓口販売があげられる。

1998年12月から、保険会社が証券子会社を設立したり破綻銀行を取得することができるようになった。証券会社が保険業に参入することも認められた。さらに、1999年10月から、銀行子会社及び証券子会社の設立や既存銀行の取得が可能となった。銀行は、1

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

1998年12月以降、破綻した既存保険会社を子会社とすることができるようになり、2000年10月からは、破綻会社の制限が解かれた。

また、1998年12月から、保険会社が投資信託を販売できるようになった。

また、破綻予防・対応策の展開として、保険早期是正措置の導入（1999年4月）、支払保証制度の創設などがあげられる。

（3）2000年代の改革

自由化・規制緩和の展開として、2001年4月以降、銀行が一定の保険を窓口販売できるようになった。

破綻予防・対応策の展開として、2000年5月、保険相互会社の株式会社化の促進する保険業法改正がなされ、同年6月に施行された。また、金融機関等の更生手続の特例に関する法律（更生特例法）が制定され、2000年10月から施行され、同月千代田生命保険相互会社と協栄生命保険株式会社の2社が更生手続きに入った。生命保険契約者保護機構への政府支援強化もなされた。

さらに、2003年8月施行の改正保険業法は、予定利率の引き下げを可能とした。契約条件の変更を行わなければ営業の継続が困難となるおそれが高まった場合に、3パーセントを限度として、当局による承認を受けるというものである。

2000年代に入り、勧誘規制にかかわる法律改正等がなされた。2000年の消費者契約法や金融商品販売法の制定、2005年の無認可共済・少額短期保険業者規制、2006年の金融商品取引法とそれにとまう保険業法改正、2008年の保険法改正と続いた。さらに、現在、保険業法改正の議論が続いている。

2. 利便性の向上とその影

1995年保険業法改定にあたっては、国民経済的見地及び国際性ととともに、利用者の立場が強調されたが、その実現度や功罪については慎重な検証が必要である。

前述の保険審議会平成4年6月7日答申は、「①規制緩和、自由化による競争の促進、事業の効率化、②健全性の維持、③公正な事業運営、の3つを指針と」する旨述べるとともに、

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

その前提として、「保険事業については、利用者の立場、国民経済的見地、国際性のいずれの視点からも、効率性が強く求められている。」と指摘していた。

1995 年以降の制度改革は、基本的に自由化・規制緩和をめざすものであったが、必ずしも自由化施策が徹底したわけではなく、また、その自由化等が利用者の立場を強化したわけでもない。むしろ全般的にみると、国際性ないし外資参入への対応の側面が強かったように思われる。

(1) 販売ルート及び商品の多様化

例えば、生損保の相互参入や銀行の窓口販売など、販売ルートの多様化は、一般的に歓迎されたと思われるが、他業態での優越的地位濫用や、リスクについての説明不足による誤解や混同が懸念される¹。1990 年前後の変額保険をめぐる消費者被害の記憶は、まだ払拭されておらず、銀行等が販売手数料目当てに、無理な保険販売をするのではないかという懸念は根強い。

また、保険商品の多様化は、第三分野保険を中心に一定程度実現したといえるが、違いが良くわからないとか、かえってそれほど意味のない差異のために商品比較ができないという声も多い。

自由化ないし競争促進のもとで、募集人や代理店の勧誘姿勢は、消費者にとって改善された面もあるが、不招請勧誘の弊害がなくなったわけではない。

予定利率低減について理解しないままに、募集人や代理店の販売圧力のもとで、保険契約を乗り換えた例も多い。この場合も、新たに開発された「多様な」商品が、かえって、旧契約との損得比較をしにくくしたともいえる。あるいは、高い予定利率への対応のために、多様な商品をもって、乗り換え促進策がとられたとも見られる。また、商品の多様化が保険料不払い多発の一因でもあるという説明もなされた。

¹ 「18 年 1 月～19 年 5 月までに保険会社及び銀行等で受け付けた窓販関係の苦情は、期間通算で 3,828 件（銀行等 1,406 件、生保会社 2,315 件、損保会社 107 件）となっており、18 年 7 月を境に大幅に増加している。このうち、説明不足に関するものが最も多く、圧力・抱き合わせ販売に関するものは、8 件であった。」金融庁「銀行等の保険募集に関するモニタリング結果について」金融審議会第二部会資料平成 19 年 9 月 18 日（金融庁ホームページ所収）

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

マルチチャネル化や保険仲立人は、消費者側を支援することが期待されたが、活用はまだ
まだである。消費者側に対する助言による売り上げを中心とするという仲立人のビジネスモ
デルは、理念としては望ましいと思われるが、現実採算を確保するのは難しいのかもしれ
ない。

(2) 破綻処理

この 10 年の間に、保険会社の破綻が現実のものとなり、契約者に大きな実損²と心労を
もたらした。ただ一面としては、破綻処理を一定の透明性のもとに整然となしとげた、早期
警戒措置等の施策が被害を抑えたという面もあると思う。

保険業法に基づく手続により、保険契約を新会社に包括移転したのが、1997年4月の
日産生命、1999年6月の東邦生命、2000年5月の第百生命、2000年8月の大正
生命である。前述の更生特例法の手続によったのが、2000年10月の千代田生命と協栄
生命、2001年3月の東京生命である。

(3) 無認可共済規制等

保険契約にも適用がある消費者契約法や金融商品販売法が制定され、また、無認可共済規
制や不払い摘発は、金融行政が、業界だけでなく消費者のほうを向き出した現れといえる。

といっても裏から言うと、法のすき間が放置されたままに、自由化がなされたということ
でもある。

(4) 開示、ガバナンス

経営財務内容やソルベンシーマージンに関する開示は進んだが、消費者が十分に活用でき
るものとは言い難い。消費者及び消費者団体側のリテラシー不足の問題もあろうが、開示の
わかりにくさ、内容及び真実性への不信、適切な解説者ないし助言者の不足等の問題が大き
い。

²解約返戻金の削減率等について、田口誠「被保険者のために積み立てられた金額と解約返
戻金」生命保険論集 162 号 286 頁等。

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

2008年10月に破綻した大和生命は、2008年3月期決算で発表したソルベンシーマージンは55.4%と200%を上回っていたが、破綻時に発表した2008年9月末のソルベンシーマージンは26.6%に急落した³。

3. 事故・不祥事とその背景

(1) 保険金不払い

保険金不払いをめぐって、2005年以降、生命保険（2005年2月、2005年10月、2006年7月）、付随的損害保険金（2005年11月、2006年5月、2006年6月）、第三分野（2007年3月）、火災保険料過徴収（2007年）と、摘発が相次いだ。

自由化以前から同様の問題はあったともいえるが、自由化を背景に各社で⁴大量発生したと思われる⁵。言い換えると、従前からの契約者軽視姿勢の問題と、自由化・収益重視経営下での問題とがある。

(2) 破綻

前述のように、1997年から2001年にかけて現実化した保険会社の破綻は、契約者に大きな実損⁶と心労をもたらした。その後終息をみていたが、今後は本当に大丈夫なのか、消費者側の不安は残っていた。

2008年10月には、8社目の破綻が現実化した。保険会社は、相当割合の有価証券投資をしており、全般的な株価下落のなかで、不安が再燃している。

³ asahi.com2008年10月10日。

⁴ 金融庁「保険金等支払管理態勢の再点検及び不払事案に係る再検証の結果について」平成17年10月28日（金融庁ホームページ所収）は、明治安田生命の件数が突出していることを指摘しつつ、同社以外において「①支払査定基準等の改定等に関する経営陣の関与、②支払査定過程における外部チェック機能、③不払状況への経営陣への報告、④不払に関する苦情への適切な対応」についての要改善点が認められたとする。

⁵ 社内弁護士の関与が問題とされた事例もあった。同弁護士のコンプライアンス上の問題とともに、収益優先の結果であったとも思われる。

⁶ 解約返戻金の削減率等について、田口誠「被保険者のために積み立てられた金額と解約返戻金」生命保険論集162号286頁等。

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

(3) 不当勧誘、変額保険等

バブル期の銀行融資による変額保険によって多数の契約者が生活の本拠を失った。変額保険は、1980年代後半、生命保険会社及び提携銀行の大きな収益源となったが、同時にその後の破綻の要因の一つともなり、あわせて、多数の契約者に被害を与えた。

最近、変額保険・年金について、消費者相談がまた増えてきた。

4. 課題

(1) 勧誘規制

コンプライアンスや手数料の問題、金融商品取引法及び保険業法改正による勧誘規制の実効性の検証、さらに生保外交員や損保代理店という販売体制自体の再考が必要である。つまり、不招請勧誘禁止の問題意識と現実性についての真剣な論議が必要である。

適合性原則について、販売チャンネルや商品の多様化に対応して、顧客調査義務とともに、商品調査義務が強調されるべきである。顧客調査義務や説明義務、助言義務については、証券に関して判例理論や行政実務が蓄積されてきたが、保険における消費者のニーズや契約の長期性に対応した適用ないし応用が課題である。保険料は誰のものか、契約なのか金融商品なのか、保険法理の原理的な部分にも検討が必要と考える。

また、今後保険会社の海外展開が進むと思われるが、外国においてもコンプライアンスや自主規制を含め規律を遵守し、消費者保護と保険会社への信頼を確保すべきところである。

(ア) 不招請勧誘の禁止

不招請勧誘の禁止は、旧金融先物取引法76条4号が外国為替証拠金取引について導入し、ついで金融商品取引法38条3号が規定し(2007年9月施行)、特定預貯金について銀行法13条の4、特定保険について保険業法300条の2が準用している。金融商品取引法38条3号は、「金融商品取引契約(当該金融商品取引契約の内容その他の事情を勘案し、投資者の保護を図ることが特に必要なものとして政令で定めるものに限る。)の締結の勧誘の要請をしていない顧客に対し、訪問し又は電話をかけて、金融商品契約の締結の勧誘をする行為」を禁止し、同法施行令16条の4第1項は、店頭金融先物取引を指定している。

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

つまり、現時点において実際に、保険商品で、不招請勧誘の禁止の対象になっているものはない。

しかし、不招請勧誘の禁止の保険分野への導入は、消費者の不測の損害を回避するためだけでなく、保険商品のビジネスモデルに対しても大きな意義があると考え、特定保険はもちろん保険商品全般について実施されるべきであると考えます。

不招請勧誘の禁止のもとでこそ、リスクとリターンの配分ないしポートフォリオや、保険商品と投資商品の配分について、真に消費者主導となる。これは、金融商品全般について市場の価格形成機能が発揮されることでもある。

保険商品についていえば、募集人や代理店の積極的な勧誘によって購入意欲を喚起する手法ではなく、商品設計や募集主体の健全性についての競争を実現することになる。

(イ) 適合性原則

適合性原則は、金融商品取引法 40 条が、「金融商品取引行為について、顧客の知識、経験、財産の状況及び金融商品取引契約を締結する目的に照らして不相当と認められる勧誘を行って投資者の保護に欠けることとなっており、又は欠けることとなるおそれがあること」のないように業務を行わなければならないと規定し、特定預貯金について銀行法 13 条の 4、特定保険について保険業法 300 条の 2 が準用している。

また、最高裁判所平成 17 年 7 月 14 日判決は、証券会社について、適合性原則違反が民事責任を発生されることを明示した。各界で検討が始まっている民法（債権法）改正論議のなかでも、民法の一般原則として、適合性の原則が論じられている。

純粋な保険商品について、投資商品（証券等投資取引）との異同を考えると、このような適合性原則がストレートに当てはまるかどうかは検討の余地がある。あてはまるとしても、不適合な商品の購入を勧誘してはならないというより、保険の場合は顧客に最も適合した設計の契約を提示すべきであるというベストアドバイス義務が強調されることも多い。

法理の検討にあたっては、保険においては、契約関係が長期間にわたって継続すること、業者の契約履行がずっと後の時期になることを十分にふまえる必要がある。が、保険も現在と将来のキャッシュフローの交換であり、一定のリスクを含有するという面からは、金融商

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

品一般と同様に保険一般に適合性原則が適用されるべきであると考えます。保険業法改正から金融サービス法へつながっていく分野である。

そして、適合性原則については、顧客調査義務（ノウ・ヨア・カスタマー）と商品調査義務（ノウ・ヨア・プロダクト）の両面が強調されるべきである。

（ウ）説明義務

説明義務について、法令及び判例法理が展開してきた。いわゆる変額保険について、消費者勝訴事例も敗訴事例も多数蓄積されてきたところであり、再発防止のためにも、遵守態勢の確立と、自主規制、当局監視が必要である。

広告規制や団体生命保険のヒューマンバリュー特約についての同意の問題等も、重要である。

（2）開示規制

開示の必要性について、総論的には争いはないと思われる。しかし、実質については、不信は深い。消費者側リテラシーの向上も課題である。ここが解消されないと、別の場面でも問題が発生したり、制度改革の論議がゆがんだりすると思う。

保険数理面や積立金、解約返戻金の計算関係についても、開示をもっと進めるべきであると考えます。各社の企業秘密である部分や事業上のノウハウの部分も多いとは思いますが、実際には業界関係者は互いにおおよそ知っていて、しかし実際にはカルテル的に消費者には知らせないことになっているのではとさえ思う面がある。

しかし、保険契約者保護のためには、開示だけでは足りないのではないかと。一定の運用制限や一定の商品規制が必要である。投資性の商品や組み合わせ商品は制限し、保険商品は保険に純化すべきであると考えている。保険は保険にアンバンドリングされるべきである。業際規制緩和は持ち株会社方式を進めて良いが、商品は純化すべきである。保険勘定の分別管理や倒産隔壁を維持しつつ、総合金融サービス業として、ワンストップサービスやポートフォリオについての助言サービスを提供しうるようにし、個人情報のある一定の利用を認め、ノウハウや国際競争条件確保するのである。

(3) ガバナンス規制

勧誘や販売の問題について、消費者は金融行政や司法事後救済に頼らざるをえないのであるが、それらに完全を求めるのはそう簡単ではなく消費者にしわ寄せがきている。

本来は、保険会社のガバナンス機構を通じて自治的に、利害関係者が経営陣に対し勧誘や開示の適正を実現させることが期待される。本来は、契約者の利益を最大にしてこそ、会社の長期的利益が実現され、出資者の利益にもなるはずである。相互会社制度や、総代制度は、本来、最適のガバナンス態勢をめざしたものであったと思われる。

しかし、保険会社の運用について、消費者・契約者の関与ないしコントロールは、実質的には皆無に近い。いわば契約者大衆が、日常の運用には無関心であるというか、参画する余裕や意思を持ち合わせていないことも現実である。

出資者が契約者利益をはかるためのインセンティブとして、公的規制ないし監督が必要となる。

参考文献

甘利公人『生命保険契約法の基礎理論』有斐閣、2007

石田成則編著『保険事業のイノベーション』慶應義塾大学出版会、2008/

植草益編『現代日本の損害保険産業』NTT出版、1999

木村栄一、野村修也、平澤敦『損害保険論』有斐閣、2006

鹿野嘉昭『日本の金融制度 第2版』東洋経済新報社、2006

高柳一男「明治安田生命の不当不払い事件における企業法務対応」2005年12月15日研究会報告（早稲田大学グローバルCOEプログラム 企業法制と法創造総合研究所ホームページ所収）

田口誠「被保険者のために積み立てられた金額と解約返戻金」生命保険論集 162号 269頁

武田久義『生命保険会社の経営破綻』成文堂、2008

出口治明『生命保険入門』岩波書店、2004

日本弁護士連合会「保険業法の改正に関する意見書」2008年2月14日（日弁連ホームページ所収）

【平成 20 年度日本保険学会大会】

シンポジウム「自由化後 10 年の検証」
レジュメ：上柳敏郎

堀田一吉『保険理論と保険政策』東洋経済新報社、2003

山下孝之『生命保険の財産法的側面』商事法務、2003

山下友信『現代の生命・傷害保険法』弘文堂、1999

山野嘉朗『保険契約と消費者保護の法理』成文堂、2007