

---

## 横断的投資サービス法制度に関する一考察

### —生命保険は金融商品として規制すべきか

日本生命保険相互会社 松澤 登

#### I はじめに

平成 18 年の通常国会において、投資サービスにかかる横断的法制度である金融商品取引法(以下、金商法)が制定された。法改正を提言した金融審議会第一部会報告<sup>1</sup>(以下、第一部会報告)に至る審議の過程では、保障性保険も含めた包括的法制度とすべきとの主張もなされていたが、結果として投資性保険につき金商法の一部販売規制が準用されることになった。ただ今後、より包括的な規制の枠組みについて引き続き検討されることとなっている<sup>2</sup>。

第一部会の議論は概ね英国の金融サービス市場法をモデルとしているため、本稿では、日本の規制と EU の各指令を踏まえて生命保険と金融商品のそれぞれの規制アプローチの相違を明確にしたうえで、それらを英国はどのように横断的規制に取り入れているのかを見ることとする。そのうえで、今後の検討に当たっての視点を示したい。

なお、本稿では検討の便を考慮し、金商法上の用語である金融商品を商品としての投資サービスを指す言葉として使用し、日本、EU、英国のいずれにおいても生命保険業を営む事業者を生命保険会社、金融商品にかかる業を営む事業者を金融商品取引業者として統一表記する。また日本、EU、英国の制度比較表を末尾に別表 1、別表 2 として添付しているので適宜参照されたい。

#### II 生命保険業と金融商品取引業にかかる規制アプローチの相違

##### 1. 生命保険業と金融商品取引業との関係

---

<sup>1</sup> 金融審議会第一部会報告「投資サービス法(仮称)に向けて」平成 17 年 12 月 22 日

<sup>2</sup> 金融審議会第一部会前掲報告 p9 参照。また衆参の付帯決議にも検討を進めるべきことが記載された。

最初に、生命保険業と金融商品取引業との関係をまず確認する。

### (1) 日本の状況

金商法は、金融商品を取り扱う各種の業を金融商品取引業として幅広く規制対象としている(金商法 2 条 8 項、29 条)。そして、金商法が包括的規制と言われるのは、集団投資スキームにかかる権利を適用対象としており(金商法 2 条 2 項 5 号)、各種の金融商品に幅広く金商法が適用されるためである<sup>3</sup>。

一方、保険業法は生命保険業を「人の生存又は死亡に関し…一定額の保険金を支払うことを約し、保険料を収受する保険」を引き受ける事業と定義している(保険業法 3 条 4 項 1 号)。

金商法上の金融商品と生命保険との関係は必ずしも明確ではないが、上述の集団投資スキームの規定に関して保険業を行うものの引き受ける保険を除外する規定がある(金商法 2 条 2 項 5 号ハ)。そして、生命保険会社には他業制限が課せられており(保険業法 100 条、また生損保兼営禁止につき 3 条 3 項)、法定の場合(保険業法 99 条、金商法 33 条 2 項)を除き、金融商品取引業を行えない。したがって、生命保険業は金融商品取引法から明示的に除外され、特有の業として独自の規制を受けるものとなっている。

### (2) EU 指令

EUの金融商品市場指令<sup>4</sup>は、金融商品に関してサービス・事業活動を行う「金融商品取引業者(investment firm)」を規制対象にする(金融商品市場指令 4 条 1 項)。規制対象となる金融商品には株券などの譲渡性金融商品や集団投資事業のユニットなど幅広く取り込んでいる(金融商品市場指令別表 1 Section C)。

一方、生命保険指令<sup>5</sup>は、規制対象となる生命保険会社を、生命保険<sup>6</sup>、年金、

---

<sup>3</sup> 神田秀樹他「新しい投資サービス法制」『商事法務』No.1774、2006年、p12参照。

<sup>4</sup> DIRECTIVE 2004/39/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC

<sup>5</sup> DIRECTIVE 2002/83/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL of 5 November 2002

## 【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

生命保険に付随する一定の特約、終身医療保険の元受（生命保険指令 2 条 1 項）等を行う事業者というように具体列挙している。

そして金融商品市場指令は生命保険会社を適用除外としている（金融商品市場指令 2 条 1 項(a)）。生命保険会社には他業制限があり（生命保険指令 6 条 1 項）、生命保険業は金融商品取引業から独立した業となっている。

なお、日本では銀行に他業制限があり（銀行法 12 条）、一定の金融商品取引業以外は行えない（金商法 33 条 1 項）が、EUではユニバーサルバンク制度を採用しており、銀行が金融商品取引業を併せ行うことができる（銀行指令<sup>7</sup>別表 I 参照）。

### (3) 英国の取扱

英国の金融サービス市場法 (Financial Services and Markets Act, 以下FSMA) は、生命保険業を金融商品取引業のひとつとして規制対象に取り込んでいる (FSMA19 条、22 条、別表 II パート II 20、パート I 2(1)(2))<sup>8</sup>。ただ金融サービス機構 (Financial Service Authority, 以下FSA) が策定する規則及びガイドライン集である FSA ハンドブックでは、EU 指令と同様に生命保険会社の他業を制限している (INSRU1.5.13, 1.5.17。なお、本稿では FSA ハンドブックを章の名称だけで引用する。具体的には INSRU, PERG, GENPRU, COLL, COBS を引用する。) したがって英国でも生命保険業は他の金融商品取引業から独立した業とされている。

ところで、英国で保険と判断される要素としては、①一回以上の支払に対して、②金銭等の給付が受取人に対して行われ、③偶然、かつ受取人にとって不利益である出来事に対応するもの、とされている (PERG 6.3.4)。すなわち受取人のリスクを引受けるものが保険とされている。そしてこのような特性を反映して、以下

---

concerning life assurance

<sup>6</sup> 生命保険については更に、「特定年齢まで生存したことに関する保険、死亡に関する保険、特定年齢まで生存したことまたはそれより早期の死亡に関する保険、保険料払戻のある保険、婚姻保険、出生保険、からなる保険の種類」と定義されている (生命保険指令 2 条 1 項(a))。なお、投資信託にリンクした変額商品も生命保険に含む (生命保険指令別表 1)。

<sup>7</sup> DIRECTIVE 2006/48/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions. なお、銀行は一般から預金を受け入れ、自己勘定で貸付を行うものとして定義されている (銀行指令 4 条 1 項)。

<sup>8</sup> 生命保険事業の範囲は EU 同様、具体的に定められている (規制活動命令別表 1 パート II)。

でみるように生命保険業には特有の規制が適用されている。

## 2. 健全性にかかわる監督規制

以下では具体的な規制を比較していく。生命保険会社と金融商品取引業者の双方に関して、破綻時に於ける顧客保護の問題等を踏まえて、健全性にかかわる規制がそれぞれ置かれており、本項ではまずその特徴を比較する。

### (1) 日本の状況

一般的な証券会社に該当する第一種金融商品取引業者にかかる金商法の主な健全性にかかる規制を見ると、最低資本金規制（金商法 29 条の 4 第 4 号、金商法施行令 15 条の 7 第 1 項 2 号）や自己資本規制比率（金商法 46 条の 6、53 条）などがある。特徴的なのは、顧客資産の分離（金商法 42 条の 4、43 条の 2）であり、資産分離によって金融商品取引業者の資産流用を防ぎ、破綻時には物権的保護を与える<sup>9</sup>。また投資者保護基金による支払等（金商法第 4 章の 2）による保護がある。

一方、生命保険会社の健全性確保のため最低資本金・基金規制（保険業法 6 条、保険業法施行令 2 条の 2）やソルベンシーマージン比率規制（保険業法 130 条、保険業法 132 条第 2 項に規定する区分等を定める命令 2 条）等がある。

そして、生命保険会社規制に関して最も特徴的なのは将来の保険債務の履行に備えて積み立てる責任準備金である（保険業法 116 条）。保険業法は、生命保険契約を継続させることを重要視しており、新商品を発売するに当たって、保険料と責任準備金の算定方法に関して保険数理に基づいた合理性の審査が行われる（保険業法 4 条 2 項 4 号、5 条 1 項 4 号、123 条、124 条 2 号）。

また、破綻回避のための契約条件変更の手續（保険業法 240 条の 2）や、破綻時に当局の管理下で処理を行う制度（保険業法 241 条以下）や会社更生手續の特例（金融機関等の更生手續の特例等に関する法律 168 条以下、357 条以下、421 条以下）があり、また生命保険契約者保護機構による救済会社宛の資金援助業務（保険業法 266 条）といった契約を継続させるための制度整備がなされている。

---

<sup>9</sup> 神崎克郎、志谷匡史、川口恭弘『証券取引法』初版、2006 年、p452 参照。

## (2)EU 指令

金融商品取引業者について、最低自己資本の積立(資本十分性指令<sup>10</sup> 20 条 1 項)が要求されているほか、銀行の自己資本規制比率の国際標準であるバーゼルⅡの第二の柱に該当する、頑強なガバナンス、明確な組織形態、効果的なリスクコントロール、十分な内部統制といった社内態勢の整備と、リスクに応じた内部資本の積立も要求されている(資本十分性指令 34 条)。

また、顧客資産の分離が求められ(金融商品市場指令 13 条 7 項)、分離されていない顧客資産について補償スキームへ加入することが義務付けられている(金融商品市場指令 11 条)<sup>11</sup>。

一方、生命保険会社について、事業の開始に当たっての最低補償基金保有義務(生命保険指令 6 条 1 項(d))や、ソルベンシーマージン規制がある(生命保険指令 27 条、28 条)。商品事前認可制度は禁止されているが、事前認可にならない限りにおいて各国の数理規制に合致していることを確認するための事前報告を求めることができる(生命保険指令 6 条 5 項)とされ、また責任準備金規制(生命保険指令 20 条)は日本と同様に監督上の有力なツールとなっている。

経営悪化時には財務健全化計画の提出(生命保険指令 37 条 2 項)や、契約者利益が害されるおそれがある場合の再建計画の提出(生命保険指令 38 条)など当局の管理下で事業継続を目指す取扱がなされる。破綻時には、清算手続を開始する権限を母国当局だけがもつ(保険事業者再生清算指令<sup>12</sup> 8 条 1 項)ほか、再生手続に関する決定権限が母国当局に限定されている(保険事業者再生清算指令 4 条 1 項)。なお、生命保険分野では現在補償スキームに関する指令策定に関する諮問ペーパーが出されている段階にある<sup>13</sup>。過去に破綻を経験しなかった国などで

---

<sup>10</sup> DIRECTIVE 2006/49/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firm and credit institution(recast)。なお、この指令は銀行と金融商品取引業者共通のものである。

<sup>11</sup> 補償スキームの内容については、DIRECTIVE 97/9/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 March 1997 on investor-compensation scheme参照。

<sup>12</sup> DIRECTIVE 2001/17/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2001 on the reorganization and winding-up of insurance undertakings参照。

<sup>13</sup> European Commission “CONSULTATION PAPER ON INSURANCE GUARANTEE SCHEMES” 7 May 2008

## 【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

は補償スキーム自体が存在しないといったこともあり、指令化が遅れている<sup>14</sup>。

このように①生命保険契約の継続が重大な関心事とされていること、また②健全性の維持、経営悪化時、破綻時において当局の関与の程度が強いこと、が生命保険業における健全性にかかる規制の特徴といえよう。これらは、生命保険会社が長期にわたるリスクを顧客から引き受けるという事業特性と、次項で見るとおり生命保険会社の健全性の判断が一般人にはつきにくい特性があることによるものと考えられる。

### (3) 英国の取扱

英国では以前、FSAが銀行・保険・金融商品取引業にかかる健全性ルールを統一する方針を示していたが、2006年にこの方針を変更し、現在ではEU指令を原則としてそのまま導入(copy-out)している<sup>15</sup>。したがって制度内容を説明することは省略し、特徴的な規定のみ指摘しておきたい。

一点目として、バーゼルⅡの第二の柱ルールは既に生命保険会社にも適用されている(GENPRU1.2.30)。これは金融商品取引業者と生命保険会社の規制を並べて規定していることで容易になったことはあろうが、横断的法制度でなければできなかったとまでは言えないであろう。

二点目として、清算手続に関する法律の規定に生命保険会社についての特則があり、既存の契約を他の生命保険会社に譲渡することを目的としなければならないとされている(FSMA376条2項)。このように英国でも生命保険会社の監督は契約を継続させるという理念が明確になっている。したがって、少なくとも現時点においては、顧客資産や権利の確保の仕方など健全性にかかわる規制に関して、生命保険業と他の金融商品取引業で明確な相違が認められ、そして、英国の横断的法制度はそのような相違をそのまま受け入れているといえよう。

<sup>14</sup> European Commission, *op. cit.* p2によれば、補償スキーム自体 27 か国中 13 カ国にしか存在せず、かつ生命保険に関する補償スキームがあるのは 8 カ国に過ぎない。

<sup>15</sup> Financial Services Authority “*Strengthening Capital Standards – Restructuring the Handbook*” May 2006、p6 参照。

### 3. 商品情報・会社情報の一般的開示

本項では、商品情報と会社情報の一般的開示についての規制の特色を見て行くこととする。なお、本項と次項では金融商品の例として日本は投資信託(金商法 2 条 1 項 10 号)、EU・英国は譲渡性金融商品に対する集団投資事業(undertakings for collective investment in transferable securities, 以下 UCITS)を取り上げる。

#### (1) 日本の状況

投資信託の募集に当たっては、ファンドの名称や購入の方法、あるいは投資運用方針や運用状況・経理状況等といった商品にかかる基本的な情報を記載した有価証券届出書の当局宛事前届出が必要であり、当局による公衆縦覧が行われる(金商法 4 条、5 条 5 項、25 条)<sup>16</sup>。また、継続開示として、投資信託では運用状況・経理状況等が記載された有価証券報告書の当局宛提出・当局による公衆縦覧が行われる(金商法 24 条 1 項、5 項、25 条)<sup>17</sup>。

一方、生命保険商品に関する一般的情報開示規制はない。ただ生命保険会社の経営情報の開示規制があり、業務及び財産の状況に関する説明書類を本支店の備付等により公衆縦覧する(保険業法 111 条 1 項 2 項、保険業法施行規則 59 条の 2、59 条の 3)。また、当局のモニタリング目的で業務報告書、中間業務報告書等の当局宛届出が求められ(保険業法 110 条、保険業法施行規則 59 条)、支払能力に問題のある場合は改善命令等が措置される(保険業法 130 条、132 条)。

#### (2) EU 指令

UCITSの募集に当たっては、簡易目論見書と目論見書を一般的開示するとともに、当局へ送付する(集団投資事業指令<sup>18</sup> 27 条、32 条)。また継続開示として、年次

---

<sup>16</sup> 有価証券届出書の届出(金商法 4 条、5 条)後 15 日経過で発効する(金商法 8 条、9 条)こととなっている。

<sup>17</sup> なお、四半期報告制度は上場または店頭登録をしている場合のみに適用があり(金商法 24 条の 4 の 7 第 1 項、金商法施行令 4 条の 10)、また確認書制度・内部統制報告制度も同様である(金商法 24 条の 4 の 2 第 1 項、24 条の 4 の 4 第 1 項、金商法施行令 4 条の 2 の 5 第 1 項、4 条の 2 の 7 第 1 項)。

<sup>18</sup> COUNCIL DIRECTIVE of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in

## 【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

報告書と半期報告書の一般的開示と当局への送付を行う（集団投資事業指令 27 条 1 項、32 条、33 条 2 項 3 号）。

一方、生命保険指令において、商品情報の一般的開示規制はない。生命保険会社の経営情報に関しては、年次報告書・事業報告書・監査報告書を一般的開示する（保険事業者年次報告指令<sup>19</sup> 68 条）。また、本店所在地の当局は、生命保険会社の財務状況とソルベンシーにかかる年次報告を求めるとともに、定期的に監督に必要な報告を求める（生命保険指令 13 条 1 項、2 項）。

投資信託に関して商品情報の一般的開示が行われるのは投資家が自己の判断と責任において投資決定を行わせるためのものである<sup>20</sup>。また、投資信託にはファンドの評価を行う第三者機関という社会的な基盤も存在する<sup>21</sup>。

一方、生命保険会社では、経営情報の一般的開示とともに当局のモニタリングが行われることが特徴的である。生命保険業では顧客にとって将来の給付を受けることが重要なため、経営状況にかかる情報開示が行われるものの、契約期間が長期にわたることや保険計理は技術的なため一般には保険会社の健全性を理解しにくく、生命保険業では開示さえすればすべて顧客の自己責任といいがたいため、当局の役割が重視されているものと考えられる<sup>22</sup>。

### (3) 英国の取扱

英国は若干の修正を加えつつ<sup>23</sup>も、原則としてUCITSの一般的開示規制についてEU指令における規制をそのまま受け入れている（COLL4.2、4.5、4.6）。

生命保険についても同様に EU 指令を受け入れており、商品情報の一般的開示の義務はない。ただ保険会社の経営情報開示については、半期報告書の作成と当局

---

transferable securities(UCITS)

<sup>19</sup> Council Directive 91/674/EEC of 19 December 1991 on the annual accounts and consolidated accounts of insurance undertakings

<sup>20</sup> 神崎前掲書p139 参照。また、監督機関が有価証券の価値自体について一定の判定をなし、取引を許容または拒否することはないとされる。

<sup>21</sup> 日本の評価機関の一覧については<http://www.toushin.or.jp/link/index.html>参照。

<sup>22</sup> また国際的に、経営悪化にかかる行政措置は金融商品取引業に関しては公表されることが通常だが、保険会社に関して公表することで会社再建という目的に反することになりかねないため、公表されないことも多い(Basel Committee on Banking Supervision, *op. cit.* p14)。

<sup>23</sup> 年次報告書と半期報告書はEU指令で求められている通常版のほか簡易版も作成することが求められ、簡易版についてはファンド保有者に送付することとされている(COLL4.5.2)。

への届出が求められているなどの追加規制が行われている（IPRU9.3、9.3A、9.6）。

このように一般的開示規制についても健全性にかかわる規制同様に生命保険業と金融商品取引業で規制が相違し、英国でもそれを原則的に受け入れている。

#### 4. 顧客への直接的な商品情報の提供

##### (1) 日本の状況

直接的な商品情報の提供は通常、募集問題として議論されるが、まず投資信託では募集時の目論見書交付（金商法 13 条、15 条）に加え、契約締結前書面を交付すること（金商法 37 条の 3）等が求められている。目論見書には前述の通り投資信託を購入するための必要情報が記載されているが、契約締結前交付書面はリスク情報や手数料等の投資判断に重要な情報を理解させるための書類となっている。

一方、生命保険に関しては、契約概要や注意喚起情報の顧客宛交付が求められる（保険業法 100 条の 2、施行規則 53 条の 7、保険会社向けの総合的な監督指針 II-3-3-2(2)（以下監督指針））。契約概要は保障の内容にかかる情報が中心であり、また注意喚起情報は保障を受けられない場合等のデメリット情報等が記載されている。

注目すべきは投資性の保険について、金商法の準用により、契約締結前交付書面の記載内容が契約概要・注意喚起情報に組み込まれるようになったことである（保険業法 300 条の 2、監督指針 II-3-3-2(3)）。また、生命保険では募集時に配当の想定受取金額を提示されることがあることが特徴的である<sup>24</sup>。

##### (2) EU 指令

UCITSの募集に当たっては簡易目論見書を顧客に契約締結前に提示しなければならない（集団投資事業指令 33 条 1 項）。簡易目論見書にはUCITSの投資目的、リスク、過去の運用実績や投資に要するコストなどが記載されている（集団投資事業

---

<sup>24</sup> 監督指針 II-3-3-2(7) 参照。なお、2001 年 3 月以降の会計制度の変更に伴い中期国債ファンドなどで従来行っていた予想分配率の提示を行わなくなった。

## 【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

指令別表C)<sup>25</sup>。なお、顧客の請求により、目論見書、年次報告書および半期報告書が無料で交付される(集団投資事業指令 27 条 1 項、32 条、33 条 2 項 3 号)。

生命保険の募集に当たっては、顧客に対して給付内容、配当、解約返戻金、保険料といった情報提供が求められている(生命保険指令 36 条、別表Ⅲ)<sup>26</sup>。

### (3) 英国の取扱

英国は UCITS の顧客宛情報提供について簡易目論見書・目論見書の EU 指令を原則そのまま取り入れている(COLL4.2、4.6)。

生命保険については、EU 指令で要求されている情報を提供するために、統合生命保険指令情報(the Consolidated Life Directive information)を交付することとされている(COBS13.1.3)。同時に、一定の配当利回りが得られると仮定した場合の将来の受取金額を説明するキーフィーチャー説明書(key feature illustration)を交付する(COBS14.2.1)。

英国で特徴的なのは、投資目的、顧客側の義務、投資リスクといった内容の記されたキーフィーチャー書類(key feature document)の交付が要求されていることである。これは統合生命保険指令情報にはないが、投資性商品の購入判断に必要な情報を提供するものである。これらは生命保険規制を基盤としつつ、販売される商品の金融商品としての性格を踏まえ、必要に応じて規制を上乗せするものであるが、このような方策は上述の日本における契約概要や注意喚起情報の取扱と通ずるものがある。

## 5. 適切な商品を販売するための規制

英国の生命保険の規制を基盤として金融商品の規制を上乗せするという方策は

<sup>25</sup> 簡易目論見書には、集団投資事業の関係者の情報や購入手続といった規定の他、投資目的、投資戦略とリスクプロファイル、過去の運用実績(将来を保障するものでないとの警告と併せ記載)、想定される典型的な顧客像といった証券情報(Investment information)と、税金、購入・解約手数料、その他の費用について顧客・ファンド・金融商品取引業者のいずれが負担するのかを明らかにしたもの、といった経済情報(Economic information)の記載が求められている(集団投資事業指令別表C)。

<sup>26</sup> 保険会社にかかる情報のほか、主なものとしては、給付とオプションの説明、契約期間、配当の計算と分配、解約返戻金と支払済価値の表示と保障範囲、各給付にかかる保険料情報、クーリングオフ規定、税金、苦情処理手続き等となっている(生保指令別表ⅢA)。

適合性原則などの顧客の購入判断を助けるための販売規制にも見られる。

本論点に関しての検討は既に別稿で行っている<sup>27</sup>ため、ここではごく簡単に概略を述べるだけにとどめたい。金融商品取引業には、顧客属性に照らして金融商品のリスクが高すぎる商品の販売を抑止する適合性原則が適用される。一方、保険では顧客の必要性および意向に、保険商品の内容が合致するような販売を行うとする原則が妥当する。英国では現行生命保険規制の体系上、保険型の販売原則をベースとして、投資助言を行って生命保険の販売を行う場合に金融商品の適合性原則を上乗せするという方策を採用している。

この点、日本においても、投資性商品には意向確認書面制度と金商法上の適合性原則の両方が適用されており、英国と同様の方策を採用している。

ここで若干の小括を行う。要約すると、生命保険業がリスクを引受ける事業であり、金融商品取引業がリスクを顧客へ移転する事業という相違を反映した特徴を有する健全性規制、開示規制、募集規制がそれぞれに存在する。そして、英国においてもこのような規定体系は妥当し、ただし、販売の場面においては、情報提供や適合性原則など金融商品としての性格を有する限りにおいて金融商品型の規制を重ねて適用している。

英国を見る限り横断的法制度とはこのような構造のものであるが、上述のとおり既に日本でも同様の構造となっているため、横断的法制度を導入することが現行規制に大幅な改革を迫るものではないと思われる。

### Ⅲ 規制を支える制度

第一部会の議論ではさらに自主規制機関、紛争解決制度(オンブズマン)やエンフォースメントなどについても横断化の主張がなされている。次にこれらの規制を支える制度について検討を加える。

---

<sup>27</sup> 拙著「保険仲介者と募集規制－日本、EU、米国を比較して」『生命保険論集』第 164 号、2008 年、pp267-279 参照。

## 1. 自主規制団体

### (1) 日本の状況

金商法は、自主規制団体として認可金融商品取引業協会（金商法 67 条 1 項）および公益法人金融商品取引業協会（金商法 78 条）を定めている。これらの協会は会員に対する規則を制定し（金商法 67 条の 8 第 1 項 10 号、78 条 2 項 7 号）、規則違反について制裁を科することができる（金商法 68 条の 2、79 条の 2）。

保険業法に自主規制に関する規定はない。生命保険協会の自主ガイドラインは非拘束的なものに過ぎず、自主ガイドライン違反に制裁を課すことは原則としてできない（事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針第二 8-4）。

### (2) EU 指令

金融商品市場指令では、監督権限や検査権限のうち、当局の公権力の行使及び裁量的な判断権限を含まないものについては、当局の責任において当局以外に委ねることができるとしている（金融商品市場指令 48 条 2 項、50 条 1 項(c)）。

一方、生命保険指令にはこのような規定はない。EU では少なくとも生命保険分野における自主規制団体の存在は想定していないといえる。

自主規制団体の活用が、生命保険業規制と比較した金融商品取引業規制の大きな特徴となっている<sup>28</sup>。これは、金融商品取引業者は市場に参加して互いに取引を行っており、一部業者の違法行為を探知することについては当局よりも同業者が行うほうが容易であり、また、不当な利益を取得しようとする市場の価格形成機能を阻害する行為を同業者団体として排除しようとするインセンティブもあるためと思われる。

### (3) 英国の取扱

---

<sup>28</sup> Basel Committee on Banking Supervision, “*The Joint Forum CORE PRINCIPLES CROSS-SECTORAL COMPARISON*” November 2001, p12 では、金融商品取引業では自主規制団体を通じた監督が固有の特徴となっており、自主規制団体の機能としては、事業者の検査、監督および市場監視と会員に関するルール遵守のエンフォースメントがあるとされている。

## 【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

---

英国では金融業界の自主規制団体は FSA に統合された。FSA は法により直接設立され (FSMA1 条)、業界から独立した公的性質の強い規制主体であり、自主規制団体ではない。言い換えると、英国では自主規制団体を公的な規制主体として再編することで横断化を行ったといえる。

なお、英国保険協会 (The Association of British Insurers) は日本の生命保険協会と同様に、各種の非拘束的なガイドラインを公表している。

## 2. 紛争処理制度

### (1) 日本の状況

上記金商法の自主規制団体は苦情解決やあっせんに関する業務を行うこととされている (金商法 77 条、77 条の 2、78 条の 6、78 条 7)。また、苦情解決及びあっせんのための機関として自主規制団体以外の民間団体が苦情解決等を行う場合に行政がこれを認定する制度を導入している (金商法 79 条の 7)。

保険業法ではこのような制度はないが、生命保険協会は苦情解決業務を行うとともに、あっせんのための裁定審査会を設けている。また、投資性保険に関して金商法の認定投資者保護団体の認定を受けている。

### (2) EU 指令

金融商品市場指令では、各国とも、裁判外の紛争処理制度を設けるべきことが勧奨される (金融商品市場指令 53 条)。

生命保険指令では紛争処理制度に関する規定はなく、契約に関する苦情を取り扱う手続について、紛争処理制度がある場合にはその存在も併せて、顧客へ情報提供すべきこととしている (生命保険指令別表 III)<sup>29</sup> にとどまる。

紛争処理制度は金融商品取引分野だけで積極的に捉えられているが、自主規制団体とは異なり、生命保険分野でもその存在は想定されているものといえる。

---

<sup>29</sup> なお、OECD Guidelines for Good Practice for Insurance Claim Management, November 2004, p9 は、保険金支払拒絶の決定の納得のいかない顧客のために、会社内の再査定申出制度と、会社外の仲裁制度への申出を可能にすることが良好な実務 (good practice) であるとする。

### (3) 英国の状況

英国では横断的な紛争処理制度としてオンブズマン制度 (Financial Ombudsman Service, 以下 FOS) がある。FOS は法人形態としては民間法人であるが、金融サービス市場法に根拠を有し (FSMA 225 条)、FSA によって設立された (FSMA 法附則 17、2(1))。トップとボードメンバーの人事権は FSA が持つ。なお、トップの任命については財務省の同意も要する (FSMA 附則 17、3(2))。

FOS は金融商品取引業者に対する強制的な管轄を持ち (FSMA226 条)、オンブズマンの決定に請求人である顧客が同意すれば、金融商品取引業者は法的に拘束され、裁判所に訴えることは許されない (FSMA228 条(5)) というように強力な権限が付与されている。運営コストを金融商品取引業者に請求できる (FSMA234 条) 点を踏まえて自主的制度と評されることもあるが、FSA が設立母体で人事権も握っており、法律に基づく強力な司法権類似の権限を行使する公的あるいは準公的というべき機関と考えるべきである。

ところで、裁判外紛争処理制度は簡易かつ安価に紛争を解決するものであり、事業者サイドにもメリットがある<sup>30</sup>。ただ実務的に問題となるのは、約款解釈や事実への適用基準が類似案件の実質的な先例となりうるため、当該案件の解決という範囲を超えて保険業界全体に大きな影響を及ぼすおそれがあることである<sup>31</sup>。なお、FOS のように裁判に訴えることもできない制度設計としてしまうと、日本においては金融商品取引業者の裁判を受ける権利 (憲法 32 条) を侵害し、また行政が最終審となつてはならないとする憲法 76 条 2 項違反となり、その導入は難

---

<sup>30</sup> オンブズマンは業者と顧客の間を取って仲裁するのではなく、何が正しいのかという視点で解決を行う。したがって、業者の説明が正しいとして門前払いをすることもあつたし、また結果的にも 3 分の 2 が業者有利で解決している (Financial Services Authority & Financial Ombudsman Services “FSMA 2 Year Review: Financial Ombudsman Service” (July 2004) p12 参照)。事実認定等で後見的な手続きを進めることはあつても、日本におけるオンブズマンという語感に象徴されるような顧客サイドに立った後見的判断が行われるわけではない。

<sup>31</sup> 英国でも、この点についての問題が指摘されている (Financial Services Authority & Financial Ombudsman Services, *op. cit.* p13 参照)。この点を踏まえ FOS では、① 一般的影響のある場合は FSA の関与を求める、② 業界との密接な情報交換を行う、③ オンブズマンの判断の前に adjudicator と呼ばれる審判員の仮判断を行う、といった工夫を行っている。

しいと考えられる<sup>32</sup>。

また、横断的な制度とした場合には、解決に当たっての十分な専門性が有するかといった問題が生ずるが、英国でも同様の批判があることを踏まえ、専門分野ごとに部門別に対応すること等により専門性の確保を行っている<sup>33</sup>。

### 3. エンフォースメント

#### (1) 日本の状況

金融商品取引業者に対する主要なエンフォースメントとしては、金融商品取引業者に対する行政上の措置(金商法 51 条、52 条)がある。なお、金商法の課徴金制度は、有価証券届出書等の開示書類への虚偽記載等(金商法 172 条、172 条の 2)、風説の流布等の不公正取引(金商法 173 条)についてのみ規定されており、金融商品取引業者の行為規制違反への適用はない。

生命保険会社に対するエンフォースメントも同様に行政上の措置が中心となっているが、特徴的なのは、基礎書類の認可制度があることに対応し、基礎書類変更命令(保険業法 131 条)があること、および金商法では法令違反等の場合に限られている業務停止命令(金商法 52 条)が、業務や財産の状況に照らして保険契約者の保護を図るため必要であるという要件で発出できる(保険業法 132 条)といった強力な権限となっていることである。保険業法では金商法と比較して、行政が生命保険会社の事業に深く関与する規定が存置されている。

目下のエンフォースメントに関する論点としては、金融商品取引業者の行為規制違反に関する課徴金規定の導入である。この点については、平成 15 年の金融審議会での導入の方向性が示された<sup>34</sup>が、立法時に除外されて現在に至っている<sup>35</sup>。

---

<sup>32</sup> 犬飼重仁「金融ADR(裁判外紛争解決)制度創設への展望」『日本版金融オンブズマンへの構想』NIRA研究会犬飼重仁・田中圭子編著p44 参照。

<sup>33</sup> Financial Services Authority & Financial Ombudsman Services, *op. cit.* p13 参照。また杉浦宣彦ほか「金融ADR制度の比較法的考察」(金融研究研修センター2005. 8. 11)p4 参照。

<sup>34</sup> 金融審議会第一部会報告「市場機能を中核とする金融システムに向けて」平成 15 年 12 月 24 日 p16 参照。

<sup>35</sup> 三井秀範編著『課徴金制度と民事賠償責任 条解証券取引法』初版、平成 17 年、p15 では、特に悪質で抑止の必要性が高いものに限定して導入したとの説明がなされている。

## (2) EU 指令

金融商品市場指令では、金融商品取引業者や金融商品市場に対して、一定の行為の差止権限、財産差押権限、一時的業務差止権限、行政措置権限、金融商品取引停止権限、金融商品の上場廃止権限、刑事手続への連携権限といった行政上の措置が詳細に規定されている(金融商品市場指令 50 条)。また、行政上の制裁(Administrative sanctions)という規定があり、適正な行政上の措置若しくは適正な行政上のペナルティを課せるようにしなければならないとされている(金融商品市場指令 51 条 1 項)。

一方、生命保険指令は、保険会社や役職員に対して法律の履行を求めるための行政上の措置を取れるようにすること、および必要な場合にはこれらの措置を適切な司法手続きを通じて強制すべきことだけが規定されており(生命保険指令 13 条)、制裁規定を要求する条文はない。

このような相違が生じた背景としては、生命保険会社は当局から定例的・継続的なモニタリングを受けていることや、生命保険業に関しては市場の悪用といったことが想定しにくいといった理由が考えられる。

## (3) 英国の取扱

英国ではエンフォースメントに関しては横断的な制度となっており、金融商品取引業者と保険会社で適用規定を分けていない。

英国のエンフォースメントで特徴的なのは、重要な役職者など承認された者(approved person)への課徴金・譴責(FSMA66 条)、および認可業者への課徴金・ポリシーステートメントの公表(FSMA206 条、210 条)である<sup>36</sup>。承認された者について不適正行為(guilty of misconduct)を行った場合に課徴金が課せられるが、不適正行為には行為原則(FSMA64 条)違反および法令上の義務違反を含む(FSMA66 条)。一方、認可業者が課徴金を課せられるのは法令違反についてのみである

---

<sup>36</sup> そのほかの関係する規定としては、免許の取消または条件変更(FSMA45 条)、承認役職者の職務禁止命令(FSMA56 条(2))・承認の取消(FSMA63 条)、上場廃止または停止(FSMA78 条)、上場規則違反の場合の発行者への課徴金・譴責(FSMA91 条)、市場濫用者への課徴金(FSMA123 条)、裁判所への差止命令申立(FSMA380 条)、不正利益等の返還請求(FSMA382 条、382 条、384 条)、刑事訴訟の提起(FSMA397 条、401 条)といったものがある。

(FSMA205 条)。

金融商品取引業者やその役職者に課徴金をかけるというのは日本に比して厳格であるといえるが、英国では保険業法 132 条のような業務状況により業務停止ができる権限や基礎書類認可といった規定がないということを考慮しておく必要がある。すなわち、生命保険会社の経営に行政が深く関与を行わない代わりに法令違反時の処分が厳格になっているといえよう。

若干の小括を行うと、英国では規制を支える制度が横断化しているが、その手法は、自主規制団体や紛争処理制度について民間団体を公的あるいは準公的な制度として再編しなおすというものである。またエンフォースメントも横断化しているが、行政の事業者への関与度合いなど日本とは規制体系が相当異なることを踏まえておく必要がある。

#### IV 若干の考察

以上のことを前提として、検討に当たっての視点を提示したい。

まず、生命保険も含んだ横断的法制度を構築することの目的についてである。金融商品取引法制定の主な目的は金融商品分野に規制の隙間があり、これをふさぐことであった。しかし、現行日本の制度において生命保険と金融商品の間に大きな規制の隙間問題があるとは思われない<sup>37</sup>。

また保険業法規制が時代遅れで金融商品取引法に合わせるべきとの主張もなされるが、上述の通り、英国に倣って横断的法制度導入をすることは現行日本の生命保険業規制の体系に大幅な変革を迫るものではなく、仮に個々の規定の具体的内容に改善の余地があるのであれば個別に見直せば済むものと思われる。

一方、規制を支える制度、特に業態をまたぐ紛争処理制度については商品のガ

---

<sup>37</sup> 保険分野でも保険業法の保険業の定義から「不特定の者を相手方とする」との部分削除され、根拠法のない共済問題を生じさせた法の隙間はふさがれたと考えられること、また保険業法の適用を受けない共済団体に関して、農業協同組合法や消費生活協同組合法などの改正を通じて保険業法を踏まえた規制改善の努力が図られてきていることがある。

## 【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

---

一ダレス化、販売チャネルのワンストップ化に対応するものとして、紛争処理の横断化は検討課題となりえよう。例えば、各業界の紛争処理機関の受付窓口の共通化や審議案件の調整制度を設けるといったことは当面の検討対象として考えられる。ただ、その先の問題として、英国のように公的・準公的な制度とするのかどうかの政策判断が必要となる。

このような問題を考えるに当たっては、改正の理念ということを考える必要がある。紛争処理制度を公的・準公的な制度とすべきかどうかは、たとえば外資系金融機関の参入促進のための環境整備として有効かといった金融市場の国際的競争力強化といった面などからも検討を要するであろう。

また、エンフォースメントについても日本の金融市場の目指すべき方向性を見据えて検討すべきである。特に基礎書類認可制度や厳格な行政措置権限など行政の深い関与を前提とする規制体系のままで、事後規制的性格の課徴金制度を導入するとすれば生命保険業に過剰な障害を設け、国際的に魅力のない市場となるおそれもある。この点については、行政の責任の範囲や権限行使のあり方がいかにあるべきかといった点も含め十分議論する必要がある。

## V おわりに

本文で見たとおり、英国と日本を比較してみても生命保険会社への規制自体には決定的な相違がないことに気づかされた。これは英国において健全性規制の統合作業を止めるなど揺り戻しが生じてきていることと、日本において金融商品取引法が制定されるなどの進展があったことが要因であろう。

ただ、昨今の金融危機でも新たな規制の提案が逐次なされているなど金融商品の分野は日々進展しており、今後の発展が想定されるため、現時点で国際的に整合的な規制であるからといって 5 年、10 年後も合理的なものであるとは限らない。当分野のいっそうの研究の発展を望むものである。

以上

【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

別表 1 生命保険業と金融商品取引業にかかる規制（主なもの）

項目	分類	日本	EU	英国
適用法令 (指令)	金融商品	金融商品取引法	金融商品市場指令	金融サービス市場 法
	生命保険	保険業法	生命保険指令	
生命保険会社他業制限		あり	あり	EU と同じ
健全性規制	金融商品	最低資本金規制 自己資本規制比率  (顧客資産分離)	最低自己資本規制 自己資本規制比率 第二の柱ルール  (顧客資産分離)	EU と同じ
	生命保険	最低資本金規制 SM比率規制 基礎書類認可 責任準備金規制	補償基金規制 SM規制 数理規制にかかる報告 責任準備金規制	EU 規制に加え、第 二の柱ルールも適 用
経営悪化時 取扱	金融商品	自己資本規制比率に基 づく監督措置	自己資本規制比率に基 づく監督措置	EU と同じ
	生命保険	SM 比率に基づく監督措 置 契約条件変更手続	SM 比率に基づく財務 健全化計画の提出 再建計画の提出	EU と同じ
破綻にかか わる制度	金融商品	顧客資産分離 投資者保護基金	顧客資産分離 補償基金	EU と同じ
	生命保険	当局管理下での破綻制 度 更生特例法 保険契約者保護機構	破綻手続権限が母国当 局に限定	EU 規制に加え、他 の保険会社への契 約移転の義務化。 補償機構
商品情報の 一般的開示	金融商品	有価証券届出書の公衆 縦覧 有価証券報告書の公衆 縦覧	目論見書・簡易目論見 書の公衆縦覧 年次・半期報告書の一 般開示	EU と同じ
	生命保険	なし	なし	EU と同じ

【平成 20 年度日本保険学会大会】

共通論題「いま保険とは何かを考える」

レジュメ：松澤 登

項目	分類	日本	EU	英国
経営情報の 一般的開示 (生保)	生命保険	業務及び財産の状況に 関する説明書類の公衆 縦覧	年次報告書・事業報告 書・監査報告書の一般 開示	EU と同じだが、半 期報告書の一般開 示も求められる。
顧客宛直接 情報開示	金融商品	目論見書交付 契約締結前書面交付	簡易目論見書交付	EU と同じ
	生命保険	契約概要・注意喚起情報 の交付	指令の定める情報の提 供	EU 規制に加え、投 資性に関する情報 提供（キーフィーチ ャー書類）
適正販売	金融商品	適合性原則	適合性原則	適合性原則
	生命保険	意向確認書面。投資性保 険には適合性原則の適 用もあり	意向と必要性を勘案し た販売	EU 規制に加え、適 合性原則を重ねて 適用

別表 2 規制を支える制度

項目	分類	日本	EU	英国
自主規制機 関	金融商品	法令上の根拠あり	指令上の根拠あり	法令上の根拠なし
	生命保険	法令上の根拠なし	指令上の根拠なし	
紛争処理制 度	金融商品	自主規制団体の業務 あっせん機関の認定	裁判外紛争処理制度設 置を推奨	裁判外紛争処理制 度を FOS として設 置
	生命保険	法令規定なし（投資 性保険に関し金商法 の認定）	裁判外紛争処理制度の 存在について情報提供	
エンフォー ースメント	金融商品	行政上の措置（業務 改善命令）	行政上の措置 行政上のペナルティ	承認されたものへ の課徴金・譴責 認可業者への課徴 金・ポリシーステー トメントの公表
	生命保険	行政上の措置（業務 停止命令や基礎書類 変更命令を含む）	行政上の措置	