

## 平成26年度第1回共済理論研究会「共済推進をめぐる環境変化への対応」

### 「保険募集制度の見直しと共済事業に与える影響」

江澤 雅彦氏（早稲田大学）

#### はじめに

本日は私と松崎先生の2人で、共済推進の問題についてご報告しますが、私は、保険募集制度の見直しということで、今年5月23日に参議院本会議で成立した改正保険業法を取り上げます。法律の専門家ではありませんので、議論の進め方、法律の見方について、法律の先生方から見れば「何を考えているのか」ということもあろうかと思いますが、以前より、情報開示、情報提供ということを考えてきた私にとっては、ようやく法律による実際の規制が形になったと感じています。なお、改正の内容をすべて扱うのではなく、取り上げるのはごく一部になります。

今回の改正は、何が狙いだったのかというと、一番大きいのは、保険募集人の体制整備義務の創設です。今までは、保険募集人、例えば代理店を管理規制する場合には、保険会社に一義的な責任を課して、保険会社が体制整備義務として代理店を管理監督するのが一般的な形でした。本日の研究会のテーマに「環境変化」とありますが、大規模な代理店が出現して、1つの所属保険会社が管理監督することができないようになってきた。そこをまずきちんとコントロール下に置かなければいけないというのが、大きい問題意識であったようです。

いわゆる来店型保険ショップは、ほけんの窓口、保険見直し本舗、みつばちほけん、保険クリニックなど、いくつか大きいところがあります。ほけんの窓口は、全国に500店舗近くあり、30近い会社が乗り合いをしています。そういう新しい業態をどう管理監督していくのかということで、保険募集人に、直接、体制整備義務を課そうというのが大きい課題なのです。

ワーキンググループ（WG）では、乗合代理店がどうしてその商品を顧客に推奨販売するのが問題となり、手数料が高い保険商品を勧めるおそれがあるのではないかとことから、手数料開示義務を課すかどうかということも議論になったようです。ニューヨーク州などではもう手数料開示は行われているので、そういう米国の例を引きながら議論されました。結局、時期尚早ということで、乗合代理店が手数料を開示することにはなりません。ただし、今後の実務の動向によってはそういうこともあり得るということが、WGの報告書に書いてあります。保険論の立場で扱おうとすれば、このような論点はほかにもあります。学内誌の『早稲田商学』3月号に「保険募集規制の展望」という論文を書きましたが、これは保険全体に関して論じています。

それはさておき、本日は、共済事業に何が影響してくるのかということから、意向把握

義務と情報提供義務の2つを取り上げて話をしたいと思います。法律改正の全体から見ればごく一部のところで、このほかにも細かく見ていけば共済事業に影響を及ぼすものがあるかもしれませんが、今日はこの2つに絞って話をさせていただきます。

『共済と保険』7月号の巻頭言で「募集ルールの改定」という文章を書きましたので、これなどもご覧になりながら話を聞いていただければと思います。

改正法案の提出理由は、「保険募集の形態の多様化が進展している状況等を踏まえ、保険募集に係る規制をその実態に即したものとするため、保険募集人の体制整備義務を創設する等の措置を講ずることとする」とされています。たくさんある改正条項の中から、「保険募集及び保険販売に関する規制の導入」にある2つの義務について検討したいと思います。

## 1. 保険募集人に期待される役割

まず、保険募集人（共済であれば共済推進担当者など）に期待される役割について確認しておきます。一般に商品・サービスを購入する場合には、その商品・サービスに関する情報を収集して解釈するという過程を踏んで、購入を決定しています。それが即時的に行われる場合もあれば、1か月、3か月、半年考える場合もあるのですが、どういうものを購入するにしてもそういうプロセスをとります。

最近はこのについても議論があるのですが、保険商品に対する需要は間接的だと言われています。商品が不可視、不可触であることがその理由だとされています。保険の種類にもよりますが、基本的には生活上の不幸や災いに結びつくことが多いために、家庭に営業職員がやってきて生命保険の説明をしているうちに、旦那さんが病気になったり死亡したりした場合のことについて奥さんが真剣に話をするようになり、なんとなく夫婦の関係が険しくなってしまったという例も聞きます。基本的にはあまり目を向けたくないこと、考えたくないことを取り上げるのが保険なので、需要が間接的だと理解されてきました。

しかし、最近はそうでもないようで、ほけんの窓口の窪田泰彦社長に大学の保険論の授業で話していただいたところ、ほけんの窓口には、かつてはニューファミリーの若いご夫婦が赤ちゃんや幼稚園に行くか行かないかのお子さんを連れて相談に来ることが多かったが、最近、特に3.11以降増えてきたのは独身男性・独身女性で、自分のことは自分で守らなければいけないというので、自分が今契約している保険商品なり、契約していなければ保険商品について紹介して欲しいというような相談になってきているということです。そういう話を聞くと、需要は間接的だという考えを変えなければいけないのかなとも思います。

保険契約の内容を表している保険約款は、法律の専門用語で細かい字で書いてあります。さらに、保険の価格を考える場合には契約者配当も込みで考えなければならないのですが、その配当がどのように決まってくるかということは契約者にとってほとんどブラックボックス状態です。ですから、保険については契約時にわからないことだらけだというのが現

状だと考えられてきました。

保険募集人に期待される役割は、元来、潜在的な保険購入者が持っている需要を喚起する、あるいは認識させる、そしてその需要に合致した適切な保険商品を保険購入者が選択するように促していくことです。放っておくと購入者はそういうことができないのですが、それを外部から促すのが保険募集人に期待される役割だと考えられていたわけです。そのために保険商品をめぐる情報を提供し、保険購入者の理解を得た上で契約締結に至らしめることが、保険募集人の中核業務だと考えてきました。

志向すべきは、**Informed Purchase or Selling of Insurance Products** です。十分に情報に通じた、納得済みの、情報を理解した上で保険を購入する、そして販売するということが志向されるべきであるということです。保険金不払い問題などがありましたが、あれは保険商品がかなり複雑になってしまっていて、売る側にも **Informed Selling of Insurance Products** ができないために起きたという理由付けもされています。買う側も売る側も **Informed** な状態を志向する必要があるということです。

ドイツのヴォルフガング・ミュラーというというフランクフルト大学の学者がいましたが、保険商品は情報商品だという「保険＝情報商品説」という学説を唱えました。いくつかある保険学説のうちの1つとして取り上げられていますが、それを日本で紹介したのは私が最初だと思います。この学説になんとなく惹かれました。

保険の本質は一体何かということです。我々は保険料の対価として何を買っているのか。「条件付債務」と法律的には言うようですが、我々の分野ですと、不確実性を除去することです。もし自分の家が火事になったら、もし家庭の生活の主たる担い手が亡くなったら、あるいはもし自分が長期入院しなければならなくなったら、という不確実な状態をなくす、少なくともそれに対する経済的な影響をなくす、それが保険だと。要するに不確実性を除去する情報です。我々はいったいどういうものを買っているのか、その保険によってどういう効用が得られるのかということを十分にわかっていなければ、保険を買ったことにはならないのだと。保険というのは、事故が起きたときに保険金をもらうことが目的ではなく、それは二次的な面であって、買った瞬間にその不確実性から解放される、あるいは一部でも軽減される、そこに保険の本質があるのだ、という考え方です。

これは保険の事前的な機能です。保険事故が起きた後の保険金給付によって助かるという事後的機能だけに注目するのではなく、むしろ重要なのは、事後的機能を享受する方は保険の購入者のごく一部で、大半の方はそういう給付を受けないということです。そういう状態を、間違った言葉で「掛け捨て」と言います。本当に保険料を捨てているのでしょうか。保険金をもらっていない方は何ももらっていないことになるのでしょうか。そんなことはないわけです。全員が享受しているのが、まさに自分がそういう状況に陥った後の情報なのです。それを得ることの対価として、我々は保険料を払っているのだと言っています。

保険を情報商品とすれば、情報商品には解釈の必要性という要件があり、解釈が行われ

なければ情報商品を購入したことにはなりません。ですから、見込客は保険購入に際して、その保険を十分解釈し理解することが必要ですし、それに対して保険者は、相手が解釈する十分な「主観的前提」に配慮した情報の表示・記述をしなければなりません。要するに、わかりやすく保険商品を説明することに心を砕き、情報を提供し、それを理解したうえで見込客は保険を購入して契約者になる、という学説です。この学説を紹介したのが2002年でした。情報提供が重要だということは、この時点ですでに言われていたわけです。

## 2. 2013年6月7日金融審「報告書」から

法律が改正されたのは今年の5月ですが、昨年6月7日に金融審からWGの報告書が出ています。その中では、銀行窓販、来店型ショップ、インターネット販売等、募集チャンネルが多様化している。大型乗合代理店つまり来店型保険ショップと所属保険会社との関係が変化していて、たくさん乗り合いしているので、1つの保険会社はその代理店をコントロールする力は何十分の一になってしまうのでグリップが効かなくなっている。これまでのように、乗合代理店の全容を所属保険会社が把握して管理指導することが不可能になってきている。この状態をどうにかしようというのが、今回の法律改正の一番のポイントであったということは先ほど申し上げたとおりです。

参考までに、現在、保険代理店は19万7000店あるそうですが、そのうち4分の1が乗合代理店で、4分の3が専属代理店という状況です。乗合代理店の中でもいくつかの来店型ショップの台頭ぶりが注目されているということです。

こういう状況下で、顧客の意向把握、ニーズに合致した保険商品の推奨、意向との合致を確認した上で契約を締結することを義務化することになりました。意向把握義務の法定化です。

これまでも意向確認書面というものがありました。契約者が、自分の意向と勧められた保険商品が合致することを書面で確認したうえで署名捺印するというガイドラインがあり、それに従ってやってきました。それが法定化され、これから政省令の中で内容が詰められていくこととなります。従来の意向確認書面で特に問題がなければ、ガイドラインのレベルで良かったのだと思いますが、いろいろな問題が起きていたことがあって、1つ上の規制レベルに上がったということです。

もう1つは、保険契約の契約条項のうち重要な事項を告げない行為についてで、保険業法300条の「保険募集人の禁止行為」で、こういうことをやってはいけませんということを罰則をつけて規制していました。重要な事項を告げない行為を禁止するという、迂遠な規定の状況だったのが、今回、保険商品に関する情報提供義務を積極的に導入することになりました。

### (1) 意向把握義務

すでに法律は通っていますので法文をご紹介しなければいけないのですが、ここでは、保険業法第294条の2（顧客の意向の把握等）の条文を主旨に反しない範囲で省略しますので、お許しください。

「保険募集人は、顧客の意向を把握し、これに沿った保険契約の締結等の提案、当該保険契約の内容の説明及び保険契約の締結等に際しての顧客の意向と当該保険契約の内容が合致していることを顧客が確認する機会の提供を行わなければならない。ただし、保険契約者等の保護に欠けるおそれがないものとして内閣府令で定める場合はこの限りでない。」

具体的には内閣府令が決まる段階で固まっていくのですが、まずは顧客の意向を把握なさい、そして、顧客の意向に沿った保険契約の締結等の提案をなさい、三番目に、その契約の内容の説明等が顧客の意向と合致していることを顧客自らに確認させなさい、ということです。こういう義務があることを法定化したのです。今も行われている意向確認書面が徹底していれば、こういう規定を保険業法に入れる必要はなかったのですが、そうする必要があったということです。

従来の保険募集実務では、意向確認書面を使用して、契約締結の前に、推奨された保険契約と顧客の意向が合致しているかについて、顧客自身が最終的に確認する機会が設けられていました。しかし、意向確認書面に顧客の署名捺印があっても、顧客の意向と契約内容が実際には一致していないなど、トラブルの原因となっていました。

例えば、銀行窓販における預金誤認問題があります。WGの座長を務められた京都大学の州崎先生が生命保険文化センターの『生命保険論集』に講演録を載せておられます。このあたりの議論をしているときに何が問題になったかというので、この銀行窓販における預金誤認問題が取り上げられたと書かれています。銀行も保険代理店の1つですから、当然保険募集人であり、今回の新しい義務を課される対象になります。いくつか事例がありますので、ご紹介したいと思います。

国民生活センターで集計したところ、2011年に実際に相談に来た件数だけでも206件あったそうです。実際に相談に行くというのは、相当頭に来ているからだと思いますから、これは氷山の一角です。

例えば、80歳の男性が老人ホームに入居していて、その方を銀行員が訪ねて行った。男性は定期預金を持っていたのですが、その定期預金を解約して一時払い終身保険を契約した。契約書に署名捺印があり、おそらく意向確認ほかも行われていたとは思いますが、当の男性は何の契約をしたのか、何にサインをしたのか覚えていない。保険証券は老人ホームではなく、男性のご自宅に送付されて、それを受け取った息子さんが慌てて銀行に、保険を解約したいと言った。すると、今解約すると相当額の解約控除がされるので損ですよ、と言って応じてくれなかったということです。

あるいは、60歳代の女性ですが、銀行担当者が自宅を訪れて（銀行窓販というところでも銀行の窓口でカウンター越しに保険を買うイメージがありますが、銀行員が戸別訪問して売るというのもずいぶんあるようです。窓販といっても、単に銀行が保険を売ると考え

なければいけないのです)、預けていた3000万円の定期預金が満期になりますが、使う予定がなければとってもよい商品があるのでご紹介しますと言ったそうです。その女性は、一時払い終身保険にすでに入っているものでけっこうですと言ったのですが、3年待ってから解約すれば元本は戻りますと説明があった。さらに銀行の上席の方が自宅に来て熱心に勧誘するものですから、女性は一時払い終身保険に加入してしまった。後日、保険証券が届いてみると想像していたものと違うので、銀行に苦情を言ったところ、やはり今解約すると相当な解約控除がありますということで、応じてくれない。

また、銀行の窓口に出向くと、担当者から誕生日プレゼントを渡したいと言って2階に案内された。別の担当者から、3年経過すれば利息があって、しかも元本保証だと言われたというのです。「元本保証」というのは非常に重たい言葉です。我々の周りにある金融商品で元本が保証されるのは、普通預金と定期預金、さらに郵便貯金ぐらいではないでしょうか。いつでも払った分が戻ってくるというのは、ほかにないでしょう。もちろん保険に元本保証の商品などないです。数年前に投資信託でずいぶん損を出した経験があり、預金以外は契約しないと伝えていたので、預金のつもりで契約した。通帳を持っていないので、通帳を取りに担当者が車で自宅まで送ってくれたそうです。保険証券が届いて初めて生命保険の契約だとわかった。

ですから、意向確認書面という実務があったとしても、こういう事はけっこう起きていて、国民生活センターに申し出があったのは氷山の一角だと思います。今回、意向確認義務ということで規制が格上げされたことになりましたが、基本的に罰則規定はありません。ですから、義務違反ということでは行政からの処分といったことになるのでしようが、こういう実態を見ると、今回の意向確認義務の法定化もどのくらいの実効性があるのだろうかと考えてしまいます。

これは一般的義務規定という形で法定化されているので、その具体化はこれから法令や監督指針等で示し、後は保険会社、保険募集人の創意工夫に委ねられるということですから、自主規制というか、保険会社自らが襟を正して、国民生活センターに報告されているようなことが起きないように目指していくしかないと思います。

## (2) 情報提供義務

もう1つは、保険業法294条(情報の提供)です。これも法文を省略して紹介します。

「保険募集人は、保険契約に加入することを勧誘する行為において、保険契約者等の保護に資するため、内閣府令で定めるところにより、保険契約の内容その他保険契約者等に参考となるべき情報の提供を行わなければならない。」

ということで初めて義務化されました。保険契約の内容について、そして保険契約者にとって参考になるような情報ということで、かなり範囲が広がります。その範囲等についてもこれから具体的なものは詰められていくと思いますが、こういうことについて情報提供しなければいけないと法定化されたのは、少なくとも前進であると思います。

顧客の意向を把握して、意向に沿った保険商品を勧めて、顧客にも自らの意向と当該保険商品が対応していることを認識させつつ保険契約締結に至らしめるという、保険募集における中核業務において、保険商品をめぐる情報提供が確実に行われれば、かなり理想に近づくとおもいます。

こういう形と、国民生活センターに報告されている例をまったくの対極として、どこまで実態が改善されるのかというのは難しいところですが、掲げられている理想が少しでも実現に向かって欲しいとおもいます。

情報提供義務については、保険業法300条1項1号が「保険契約の契約条項のうち重要な事項を告げない行為」を禁止行為としていて、今までは消極的に規制をしていましたが、今度は積極的に情報提供義務を規定しました。消極的で迂遠な規定振りから積極的な規定振りに変わったということになります。

### 3. 共済推進に示唆すること

それでは、共済事業に携わっている皆さんが、意向把握義務あるいは情報提供義務について、改善すべき点があるかどうかということについてです。もちろん、これは保険業法の改正ですから、直接的に共済事業を規制することにはならないとおもいます。そういう意味では、対岸の火事といってよいかもしれません。ただ、そうではなく、他山の石として、保険業界にこういう規制が導入されたということをごきちんと理解したうえで、これに劣らないような、自らを律する考えを持つ必要があるとおもいます。

#### (1) 意向把握義務

共済ですから協同組合の組合員ということになりますが、組合員のリスクも多様で、その規模（共済金額）も負担可能額（共済掛金）も各人異なります。ですから、共済を実際に推進する場合にも、相手方の意向を把握することは前提としてやっていくべきだとおもいます。その意向に沿った仕組みを推奨・提案することが必要です。

そして、実際の相手方の意向と、こちらが推奨しようとしている共済の仕組みが合致していることを説明し、相手方がそのことを確認するうえで申込書に署名捺印して、掛金を受け取るという実務をすべきです。そんなことはわかっているし、当然やっているというのであればよいのですが、意向把握とその意向に沿った仕組みの推奨、それが合致していることを相手方にきちんと確認させるという実務について明確な認識がないのであれば、同じ保障マーケットをめぐって競争している保険業界では意向把握義務が導入されたので、そのことを念頭に置いておく必要があるとおもいます。

共済は、基本的に長期ではなく、また貯蓄性もなく、短期の保障中心で仕組みもシンプルだから意向把握とかそれに沿った推奨などはそんなに重要でない、という考えがあるかもしれません。ただ、団体によっては、あるいは仕組みによっては、期間、保障金額、掛

金水準からみて、民間保険に匹敵するようなものもあります。そういう仕組みを提供している以上、民間保険と同様に意向把握の確認とそれに基づく推奨、相手方にそれを確認させるという対応が求められると思います。

全労済の保障設計運動やコープ共済連のライフプランニング活動などが、共済推進とは独立した設定で行われていますが、共済契約をするしないにかかわらずこういう活動が実際に行われていることで、保障や生活設計、保障設計といったことを互いに勉強し合い、情報を提供し合っているわけです。仮に潜在的なニーズしか持っていない人であれば、そういった活動を通じて、少なくとも意向を明確化する一助にはなると思います。こういう活動が行われているなら、より積極的に行っていく必要があると思います。活動が行われていないところでは、これらを参考にして、互いの保障や生活設計などを組合員同士で考える場を作っていく必要があるのではないかと思います。

## (2) 情報提供義務

「保険」を「共済」に読み替えるとすれば、「共済契約の内容その他共済契約者等に参考となるべき情報」となります。今まさに共済加入の意思決定を下そうとしている組合員にとっては、保険と共済の異質性、共済のアイデンティティ、あるいは一律保障・一律掛金などを通じて加入者間で相互扶助が行われていること、そして、それが共済の精神であり、活動であり、運動だということも、参考となるべき重要な情報ではないかと思います。

保障ニーズを不合理に掘り起こすのはいけないと思います。以前、ある団体の推進担当者と話をしているときに、「うちは強い推進はやらない」と言っていたので、強い推進というのはどういうことかとずっと疑問でした。もし、一生懸命に意向把握し、それに合うものを勧めることが強い推進であると考えているのであれば、それをしない必要はないのです。推進というのはやはり積極的にやっていくものです。意向把握や情報提供を前提にして、積極的にやっていく必要はあると思います。不合理はだめです。契約者が何を契約したのかわからないようなこと、あるいは元本保証などという間違いを言うことなどは、もちろんいけません。

必要な保障のあり方を諸活動、運動を通じて教育・普及し、組合員にとって最適な保障を自発的に選択してもらうよう、組合員への最大奉仕を実践すること。それが共済なのだとことを十分伝え、それが共済の魅力であり特徴であるし、そこが保険との違いかもしれないと言っても、それは保険を誹謗中傷したことにはならないと思います。ですから、情報提供義務の中に共済の独自性を入れ込んで、自分たちのアイデンティティを訴えていくことを積極的に展開する必要があると思います。

**Informed Participation**——情報に通じたうえでの協同組合への参画、共済事業への参画です。自分は組合員になった、共済契約をした、でもなんとなくぴんときない、よくわからないということでは、**Informed Participation**にはならないわけです。

いちいち自分たちの団体の成り立ちとか、精神とか、共済とは何かとか、保険との違い



とかを縷々説明して情報提供するのは、推進という立場からすると、コストはかかるし、時間はかかるし、遠回りかもしれません。マニュアルを用意して、それを行えば済むということになったら、そういうことはカットされてしまうのかもしれませんが。しかし、各共済団体の自主性に任せられるところではありますが、今回保険に導入される内容を共済に言い換えれば、「共済契約者にとって参考となるような情報」であり、これを広く捉えていくことも、これを契機に検討していただければと思います。

## おわりに

金融審のWGのレポートの最後にこういうことが書いてあります。

「消費者が自らのニーズに合致する保険に加入するためには、消費者が保険に関して一定程度の知識を持てるようにすることが重要であり、当局、保険業界その他関係者においては、金融教育の取り組みをなお一層推進することを求めたい。」

消費者教育推進法という法律ができて、消費者教育がいろいろな分野で進められています。その中で、金融教育は部分集合であるでしょうし、そのさらに部分集合に保険リテラシーとか共済リテラシーということがあるのだと思います。そういう教育を進めていくのも協同組合の活動の柱になっていると思いますが、まさにそれと一致する部分があると思います。

「保険」を「共済」に読み替えれば、消費者（組合員）が自らのニーズに合致する共済に加入するためには、消費者（組合員）が共済に関して一定程度の知識——これを単に仕組みの商品知識に限定されるものではなく、共済というもの、協同組合というもの、さらに広範囲なものと捉えて——そういった知識を持てるようにすることが重要です。それが協同組合の事業であり、1つの運動だと捉えるのであれば、範囲を広げてそういう知識を持てるようにすることが重要だと思います。

「保険業界」は「共済団体、共済事業体」と読み替えることができると思います。「その他関係者」の中には、保険や共済を研究する我々研究者も入るのだと思います。ですから我々もWGの報告書に書かれていることを実践する一翼を担わざるを得ないと思いますし、そういう使命を帯びているのだらうと思います。ですから、いろいろな場所、いろいろな局面で書いたりしゃべったりするのですが、**Informed Participation of Cooperative Insurance**（協同組合保険、共済）の情報に通じた参画を積極的に継承させるために努力していく必要があり、共済事業体や我々に求められている使命だらうと思います。

冒頭申し上げたように、今回の法改正は広範囲に及びます。いわゆる委託型募集人問題、再委託の禁止にかかわる問題など、多くの論点がありますが、きょうは取り扱う余裕も時間も能力もございませんでしたので割愛しました。どこまで共済事業体に関連するかということがわかりませんでしたので、私は取り上げませんでした。

大学の宣伝になりますが、私どもの大学の研究所（早稲田大学保険規制問題研究所・所

長 大塚英明教授)ではこういうテーマで研究しておりまして、9月26日(金)に大隈小講堂で保険募集の問題を取り上げます。今回は第2弾ですが、メインのスピーカーがほけんの窓口の窪田泰彦氏、損保協会元常務の栗山氏で、パネルディスカッションではさらに、営業職員による販売こそ生保のメインだということを主張している日本生命の募集担当の課長さんにもご登壇いただく予定です。本日お話できなかったかなりの部分がそのときに問題提起され、議論されると思いますので、ご関心ある方は、情報提供しますのでお問い合わせください。

ご清聴ありがとうございました。