

# REPORT IV

## 英国の生保販売規制改革の動向

保険研究部門 青山 麻理  
maoyama@nli-research.co.jp

### 1. 英生保業界における規制改革の概要 - 民間の貯蓄商品の販売促進と業界改革

英国では、2001年12月1日に金融サービス市場法（Financial Services and Markets Act）が発効し、保険業界の監督権限は財務省から金融庁（FSA）に正式に委譲された。

財務省は個別の金融機関の監督権限はFSAに委譲したものの、FSAのボードメンバーの任命権や、FSAの監督効率性や監督責任を調査する権限等は保持しており、財務省とFSAは、それぞれに生保業界の改革プロジェクトをいくつも立ち上げている（図表-1）。

図表-1 英生保業界の規制改革の概要



(注1) 二極化ルール調査と有配当保険調査はタイナー調査に含まれている。

(注2) この他にも英生保業界にかかわる規制改革として、ピカリング調査（私的年金制度・規制の簡素化、年金購入促進策について2002年7月に発表）、職域年金税制の見直し（内閣蔵入庁が現在検討中）、終身年金強制購入規定の見直し（内閣蔵入庁等が現在検討中）等が検討されている。

(資料) 各種資料よりニッセイ基礎研究所作成

英国は公的年金が薄く、現在の英国国民の貯蓄状況は国民が安心して老後を暮らすために必要とされる額よりも年間270億ポンド（約5兆円）少ないと見積もられており<sup>(注1)</sup>、財務省は民間の長期貯蓄商品の販売促進を目指している。

一方、これまで新契約収入保険料ベースで常に上位3位内にあった大手生保エQUITプルが破綻の危機に直面したことから、生保業界の問題が一気に露見し、FSAも生保業界の信頼回復に向けて規制改革に立ち上がった。

こうして財務省とFSAは、それぞれ、「消費者の観点」と「業界の観点」から同時に生保規制の改革に着手したわけであるが、なかでも財務省により今年7月に最終報告が発表された「サンドラー調査」<sup>(注2)</sup>と、FSAが現在行っている「タイナー調査」<sup>(注3)</sup>は、その動向が最も注視されているものである。これらの調査は、FSAへの報告要件からソルベンシー・マージン規制まで多岐にわたる事項を精査・検討しているが、以下に、販売に関する規制の見直しと英生保業界の現状を簡単に紹介したい。

## 2. 販売チャネル規制の改革 - IFAの純化と顧客の商品選択余地拡大

英国には生保商品の販売における重要なルールとして「二極化ルール」が存在する。二極化ルールとは、「投資アドバイスを伴う商品（終身、貯蓄保険、投信等は含まれるが、定期保険、損害保険は含まれない）を販売する者は、『会社代理人（専属エージェント：営業職員、専属代理店）』もしくは『独立仲介人（IFA：Independent Financial Advisor）』のどちらかの立場を選択しなければならない」というルールであり、1988年の「金融サービス法」の施行以来適用されている。

もともと、二極化ルールを導入した目的は、

消費者が独立的なアドバイスを享受することを可能にするとともに、募集過程における責任の所在を明確にすることであった。また、その目的達成のために、募集時のアドバイスに関する厳格な規定も導入された。IFAも専属エージェントも投資アドバイスを伴う商品の募集人は、すべて顧客の財政状態を理解し（ノウ・ユア・カスタマー・ルール）IFAであれば原則すべての会社の商品の中から、専属エージェントであれば所属する生保会社が提供する商品の中から、顧客にとって最適な商品を薦めることが義務付けられた（ベスト・アドバイス・ルール）。そして、これらのルールを破り、不適正販売を行った場合の顧客への賠償責任は、IFAの場合はIFA自らが負い、専属エージェントの場合は保険会社が負うことになった。

(1) 専属エージェントの減少とIFAの拡大  
二極化ルールが導入された1988年当初は、安定した保険料収入を獲得することを望んだ保険会社が専属エージェントに比較的高いコミッション（会社から支払われる手数料）を提示したことや、IFAに対するコンプライアンスが厳格であったことから、IFAよりも専属エージェント（営業職員、専属代理店）の立場を選択した募集人が多かった。

しかし、近年、

1980年代後半に起こった税制適格個人年金の不適正販売で多額の賠償責任を負った保険会社が営業職員チャネルの縮小を図ったこと

IFAの得意分野である年金・一時払い貯蓄商品等高度な販売知識を要する商品ニーズが増加したこと

経験を積んでIFAに転身を図る営業職員が増加したこと

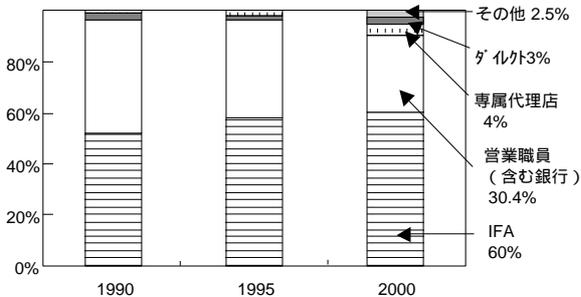
等により、IFAは拡大を続け、過去3年間で

IFAの有資格者は43%増加<sup>(注4)</sup>、現在は(会計事務所等に勤務する有資格者を除いたベースで)26,000人程度になった(IFA事務所の数は2000年で約11,000であるが、その多くは4人以下の有資格者より成る零細事務所である)<sup>(注5)</sup>。

その一方で、1990年代初頭には業界全体で19万人近く存在した営業職員は現在2万人程度にまで減少した<sup>(注6)</sup>。営業職員チャンネルを主力としてきたブルデンシャル(2001年生保総資産英第1位)では、1990年代初頭に9,000人在籍した営業職員が2000年には1,000人強にまで減少し、2001年4月にはついに営業職員チャンネルの廃止を発表するに至った。

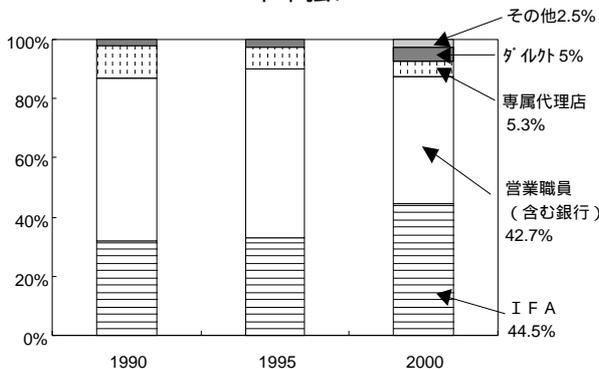
その結果、2000年現在では、一時払い新契約収入保険料の60%、平準払い新契約収入保険料の44.5%がIFAチャンネル経由で獲得されるようになった(図表-2)

図表-2 新契約収入保険料チャンネル別シェア  
 <一時払い>



(資料) 英国保険会社協会 (ABI)

<平準払い>



(資料) 英国保険会社協会 (ABI)

(2) IFAの報酬体系とIFAネットワークの拡大

IFAの報酬体系は、現在、保険会社から支払われるコミッションのみ顧客からの定額フィー(時間決め)のみコミッションと定額フィー

の3種類がある。IFAによって採用している報酬体系は異なるが、大部分は もしくは であり、IFAの収入額の90%前後はコミッションである<sup>(注7)</sup>(因みに定額フィーの水準は都心部では最低でも1時間当たり150ポンド 28,000円程度であり、初回のみ無料というところもある<sup>(注8)</sup>)

通常の保険商品は、顧客が支払う保険料の中にコミッション部分が含まれており、IFAは保険会社からそれを受け取るが、定額フィーを顧客から受け取るIFAは、保険会社から支払われるコミッションと顧客からのフィーを相殺し、コミッションがフィーよりも高い場合は、その超過分を顧客にリポートとして還元する場面が多い(実際には、税金の関係上、現金で還元しているわけではなく、保険金買い増しに充てている)

IFAは原則として、英国に存在するすべての投資商品のなかから顧客のニーズに最も適したものを薦めなければならないが、現実にはそれは不可能なため、個々のIFA事務所を組織して保険会社各社の商品情報、財務状況に関する情報や販売ツールを効率的に提供する「IFAネットワーク」と呼ばれるビジネスが誕生した。IFAネットワークは、メンバー事務所からフィーを徴収する一方、「パネル」と呼ばれる商品比較表の作成や、保険会社とのコミッション交渉、顧客からの苦情受付(ただし、賠償費用は各IFA事務所持ち)等のサービスを提供する。保険会社は自社商品をパネルに採用し

てもらったために、勢い、コミッション競争に走ったが、これは、大手生保会社に有利に働いている。IFAネットワークに加入しているIFA事務所の割合は過去5年間で倍増し、約47%となった<sup>(注9)</sup>。

### (3) FSAによる二極化ルール廃止の提案

二極化ルールの導入から10年を経た1998年、IFAチャネルのシェアが拡大する中で、財務省は二極化ルールの功罪を検討し始めた。1999年8月、英公正取引委員会(OFT)は、二極化ルールの下では専属エージェントが複数プロバイダーから成る合成商品を販売できないこと等を例に挙げ、「二極化ルールは競争を阻害している」という見解を発表した<sup>(注10)</sup>。

この見解を受けてFSAは、「IFAチャネルは競争を阻害しているか」、「消費者は自らに適した商品を薦められているか」等の観点から、消費者行動調査

IFAの保険会社・商品選択に関する調査

ミステリー・ショッピング調査(調査員が顧客のふりをして投資アドバイスを求める)

等の調査を開始した。その結果、すべての消費者がIFAにアクセスできているわけではないことや、消費者は高コミッション商品を薦められる傾向があることがわかった(IFAに相談に行った調査員のうち17%が、手数料の低いISA(Individual Savings Account:税優遇個人貯蓄勘定、一時払い投資金に対する平均手数料3.1%)を薦められるべきところを手数料の高い貯蓄保険(一時払い保険料に対する平均手数料5.7%)を薦められたとのことである<sup>(注11)</sup>)。

FSAは、第一段階として2001年4月に、商品が規格化されたステークホルダー年金(中低所得者層向け低手数料年金。後述)とダイレクト販売については二極化ルールを廃止した。今

後、他の商品についても二極化ルールを廃止していくことを検討している。

さらに、FSAは、IFAにアクセスできない消費者の商品選択余地を拡大するために、数社の商品を販売する乗合エージェントの存在を認めることや、IFAが高コミッション商品ばかりを販売しないように報酬体系を改め、IFAと名乗る者は顧客からの定額フィーだけしか受け取れないようにすることを提案している<sup>(注12)</sup>。

### (4) 業界の反応

FSAの二極化ルール廃止提案に対する業界の反応は様々である。コンプライアンス費用(販売知識習得コスト、不適切販売の賠償費用)の負荷が大きいIFAから、(不適正販売の賠償費用等は保険会社が負担する)乗合エージェントに転向する者が増えるだろうと見る向きもあるが、「現在のアドバイザーが乗合エージェントに転向したら、新しいIFAに乗り換える」と答えた消費者が60%を占めるという調査結果(マネーマーケティング誌、2002/6/20号)もある。プルデンシャル社も独立アドバイスに対する需要は落ちないと見込んでおり、IFAチャネルの強化に乗り出している。

「二極化ルール廃止後もIFAに対する需要は変わらない」と説くFSAに対し、アドバイスに対してフィーを支払うという認識をもっている消費者は未だ少ないと見て、「消費者の立場からすれば、IFAの報酬体系は柔軟であるべき」として、現行の報酬体系を是認する提案もある。

## 3. 商品規制の導入による商品規格化

英国では日本と異なり、生保商品のサービス内容や価格は認可制ではなく、各社が自由に商

品内容、価格を設定できる。民間の長期貯蓄商品の販売促進にあたって、財務省がこれまで特にこだわってきたことは、どうすれば（老後に向けての貯蓄が不足していると思われる）中低所得者層がこれらの商品を適切に購入できるか、ということであった。そのような議論の中で模索された方向性が「商品の規格化」である。サンドラー報告も、「低所得者層にとって生保の有配当保険商品の仕組みは大変複雑であり、商品規制が消費者保護のひとつの手段ではないか」としている。

#### (1) 商品の規格化と品質保証マーク

規格化商品の先駆けとして、財務省は2001年4月にステークホルダー年金を導入した。ステークホルダー年金は、積み立てられたファンド総額に対する年間手数料が1%以下の低手数料年金であり、中低所得者層を対象にしたものである。また、財務省は、それに先立つ1999年に品質保証マークであるCATマーク（Low Charge, Easy Access, Fair Terms）制度を創設した。財務省としては、低廉な手数料、容易なアクセス（最低保険料が低い等）、消費者にとって公正な条件（解約控除なし等）である商品に太鼓判を押すことで消費者の商品選択を助けようという意図であり、ISA、ステークホルダー年金等に導入された。

サンドラー報告は、今後は、ステークホルダー年金にとどまらず、投信、年金、有配当保険にも規格化された商品を拡大していくという提案を行っている。

消費者の商品選択を助けるための規格化商品の拡大を目指す一方で、財務省やFSAは販売仲介者の教育拡充や、消費者教育の強化（FSAは2003年に消費者教育強化の計画を発表する予定<sup>(注13)</sup>）にも余念がないことをひとつ付け加

えておかなければならない。

#### (2) 業界の反応

鳴り物入りで販売が開始されたステークホルダー年金であるが、2001年の新契約収入保険料は、当初の予想<sup>(注14)</sup>である27億ポンド（約5,000億円）を下回る7.5億ポンド（約1,400億円）であった。しかも、財務省がターゲットとした中低所得者層が購入しているわけではなく、富裕層が節税のために購入しているのが現状のようである。従って、現在、その販売促進のための税制上のインセンティブも検討されている。

マネーマーケティング誌（2002/7/11号）の調査によれば、規格化された低手数料商品の拡大については、回答したIFA400人のうち93%が「低手数料の規格化商品は顧客にとってそれほど魅力があるものではなく失敗するだろう」としている。また、更なる低マージン化が予想され、大方の生保は反対を示している。しかし、その一方で、リーガル&ジェネラル（2001年生保総資産英第3位）のように、銀行チャネル等の低コストチャネルへのシフトを着実に進め、薄利多売戦略をすすめている会社もある。

#### 4. おわりに

二極化ルールの廃止については、もともと、ベストアドバイス・ルールを制定しつつ、コミッション制を認めるというルールの枠組み自体に無理があったのではないかとも思われるが、二極化ルールの存在により、英国の間には「投資商品を購入する際にはアドバイスを受ける」という習慣が浸透してきたようである。また、IFA経由で販売された場合の継続率は専属エージェント経由よりも高いという事実（図

表 3) が示すように、I F A はニーズ喚起型販売への転換に貢献したと言えるかもしれない。更に、販売仲介者の知識も向上し、I F A 業界は過去 5 年間で投信の売上高が 5 倍 (1995 年 47 億ポンド 2000 年 225 億ポンド 4 兆円<sup>(注15)</sup>) になるなど、保険・年金以外の商品も手広く扱うようになった。そして、業界全体の手数料収入で 33 億ポンド (約 6,000 億円) の産業に成長した<sup>(注16)</sup>。

商品を自分で選択したが、リスクに対して比較的許容度の高い英国人と、日本人の国民性は異なるかもしれないが、官民をあげて消費者や仲介業者の知識向上に積極的に取り組み、民間貯蓄商品の販売促進を考えている英国の例には、見習うべきものがあるのではなかろうか。

図表 - 3 販売チャネル別 13 月目継続率 (1999 年) (%)

	専属エージェント	I F A
終身保険	89.7	94.8
税制適格個人年金	84.7	87.2

(資料) P I A 「Seventh Survey of the Persistency of Life and Pensions Policies, September 2001」

- 
- (注 1) A B I , Oliver Wyman and Co, 「The future regulations of UK savings and investment: Targeting the savings gap」 (September 2001)
- (注 2) H M Treasury, 「Sandler Review」 (July 2002)
- (注 3) F S A, 「The future regulation of insurance」 (November 2001), (October 2002)
- (注 4) F S A, 「Polarisation Open Meeting, 4<sup>th</sup> October 2001」
- (注 5) H M Treasury 「Sandler Review」 (July 2002)
- (注 6) H M Treasury 「Sandler Review」 (July 2002)
- (注 7) F S A, 「Reforming Polarisation : Making the market for consumers」 (January 2002)
- (注 8) 電話にてヒアリング調査を実施
- (注 9) Datamonitor, 「Independent Financial Advisors」 (March 2001)
- (注 10) Office of Fair Trading, 「The rules in the Polarisation of investment advice」 (August 1999)
- (注 11) F S A, 「Polarisation: Research into the effect of commission based remuneration on advice」 (January 2002)
- (注 12) F S A, 「Reforming Polarisation: Making the market work for consumers」, (January 2002)
- (注 13) F S A, 「The Future regulation of insurance-A progress report」 (October 2002)
- (注 14) Datamonitor, 「Future Focus: Staking out the Future」 (August 2000)
- (注 15) Datamonitor, 「Independent Financial Advisors」 (March 2001)
- (注 16) Datamonitor, 「Independent Financial Advisors」 (March 2001)
- Investment Management Association 統計