

# 米国保険募集規制の最新動向について

保険募集人報酬の事前開示に踏み切ったニューヨーク州の動向を中心として



保険・年金研究部門 主任研究員 小松原 章

komatsu@nli-research.co.jp

## 1—保険募集人の報酬（手数料）開示問題の背景—インセンティブ型報酬と顧客利益の衝突

米国において保険の販売に従事する保険募集人については、通常、保険エージェントと保険ブローカーに分類するのが一般的な考え方である。このうち保険エージェントは保険会社を代理して販売活動を行うのに対し、保険ブローカーは顧客を代理して顧客にとって最適な保険契約を保険会社に持ち込む活動を行うものと理解されている。

保険エージェントおよび保険ブローカーは契約締結の対価として主として保険会社から手数料としての報酬を受け取る。この報酬については、一般的に契約締結時に保険料にリンクして定められる基本手数料と彼らが持ち込んだ契約高、収益性等所定の業績にリンクして事後的（1年後等）に定まる成功報酬手数料（contingent commissions）とからなっている。後者は特に損保業界で一般的に行われていると認識されている。その他保険ブローカーの場合には、顧客のみから報酬を受け取る者や保険会社・顧客双方から報酬を受け取る者もいるなど多様な形態が存在する。

このような報酬体系（成功報酬手数料、保険会社・顧客双方からの手数料受け取り等）のもとでは、これまでも最適な保険を欲する顧客と報酬を最大化したい保険募集人との間での利害衝突が生じるとの懸念が監督当局等により抱かれてきた。

こうした状況の下、ニューヨーク州では2004年10月に当時の司法長官によって大手保険ブローカーによる保険募集報酬をめぐる不適正販売問題が明らかにされるに至り、募集報酬のありかた（開示問題）について改めて関心が高まることになった。なお、ここでいう不適正販売問題とは、大手保険ブローカーが上記の成功報酬手数料の極大化を狙って、自己の本務である顧客の最大利益を犠牲にして、顧客に不利な保険契約を締結させたというものである。

当時この大手保険ブローカーは、顧客から手数料（フィー）を受け取るケースもあったことから、大枠としての報酬源は、①基本手数料、②成功報酬手数料、③顧客負担の手数料の3種から構成されていた。成功報酬手数料自体は特に損保業界において長年にわたり行われてきた慣行であり、適法であると考えられてきたが、この事件で明らかにされた問題点は、顧客から報酬を受け取る場合はい

までもなく、顧客を代理する立場にある保険ブローカーが、保険会社から報酬を受け取る際に、これを顧客に開示しない場合には、保険ブローカーの利益（報酬極大化指向）と顧客の利益（最適保険の最適価格購入）とが衝突する、いわゆる利益相反の問題が顕在化するという点である。

この大手保険ブローカーは事態の打開を図るために、種々の経営改善策を明らかにするとともに、問題の火種となった成功報酬手数料の受け取り廃止および保険募集人のすべての受け取り報酬を顧客に開示する措置を講じることとなった。

以上の一連の問題を受けて改めて利益相反問題を排除するためには、成功報酬手数料を含めた募集報酬の性質や報酬金額の顧客に対する開示およびこれによる顧客の保険ブローカーに対する牽制機能（報酬指向行動の監視）の強化が必要であるとの認識が高まることとなった。

## 2—不公正販売に対する監督当局の対応

### 1 | N A I Cによる関連モデル法の改正

保険監督権限が州にある米国では、保険監督官の全米団体であるN A I C（全米保険監督官協会）が必要なモデル法令を制定し、各州がこれらを自主的に採択することにより自州に導入するのが一般的である。N A I Cにおいてもこの不公正募集問題に早急に対応し改善措置を講じることとなった。

N A I Cは2004年当時、保険募集に関しては保険募集人免許モデル法を有していたが、同法は保険募集人（保険エージェント、保険ブローカー）の免許・試験等資質・資格に関するもので、報酬（手数料）開示に関する規定は存在していなかった。

そこで、N A I Cは問題発生後速やかに対応し、2004年12月には次のような開示規定（モデル法18条）を盛り込んだ改正モデル法を全米大会で採択するに至った。

(i) 保険募集人が、保険募集に関して顧客から報酬（手数料）を受け取る場合、または、保険募集に関して顧客を代理する場合には、以下の条件を満たしているときに限り、保険会社から報酬を受け取ることができる。

- ・ 保険募集人が、保険会社から報酬を受け取ることについて顧客から文書による承認を取得すること、かつ
- ・ 当該保険募集に関して保険会社から受け取る報酬金額を開示していること（開示時点で金額未定の場合には、報酬算出の具体的方法、および可能であれば合理的推定金額の開示）

(ii) 上記（i）の規定は、以下の保険募集人には適用しない。

- ・ 保険募集に関して顧客から報酬を受け取らないもの、かつ
- ・ 保険募集に関してその保険募集人が保険会社を代理するもの、かつ
- ・ 保険購入前に顧客に対して以下のいずれかの事項を開示するもの
  - \* 当該保険募集人が保険会社から報酬を受け取ること
  - \* 当該保険募集人が保険会社を代理し、かつ保険会社のために顧客サービスを提供していること

要するに、後者の規定から判断すると、後述のニューヨーク州で論議となった保険会社を代理する保険エージェントは報酬開示義務を免れることができるものと考えられる。

## 2 | ニューヨーク州の対応—法規制導入の必要性を認識した保険局

ニューヨーク州では、NAICのモデル法を採択せずに、今回の規則導入も含め独自の対応を行ってきた。

すなわち、同州はかねてより保険ブローカーの手数料と顧客利益との間の衝突可能性について問題意識を有してきており、1998年に次のような通達を損保会社および保険ブローカー宛に発出し、通常の基本手数料以外の成功報酬手数料を含む追加的な報酬取り決めについて、顧客宛に開示するようガイダンスを実施してきた。

- ・ 保険会社と保険ブローカー間のすべての報酬取り決めについて文書化し、双方の合意を得ること
- ・ このすべての報酬取り決めを顧客に対して保険購入前に開示することにより、保険購入のコストおよび保険ブローカーの動機を理解させること

しかし、これはあくまでもガイダンスに過ぎず、法的拘束力を持つものではなかった。その後こうした情勢の中で、2004年の大手保険ブローカーによる問題が発生することとなり、改めて監督当局サイドで法的拘束力ある規則導入の必要性が強く認識されるようになった。

## 3—報酬開示問題に関するニューヨーク州の議論

### 1 | 規制導入の是非を問う公聴会の開催

そこで法規制の必要性を意識した監督当局のニューヨーク州保険局は、2007年に同局の規制計画の中で法令ベースの報酬開示規制を導入する意向を固め、公聴会の開催等規則制定のための所要の手続きに着手した。なお、後述のとおり、ニューヨーク州の規制内容（採択ベース）は、保険ブローカーのみに報酬開示義務を課すNAICモデル法に対して、保険エージェントも含めた全保険募集人に対して顧客の請求に基づき報酬を開示させるというもので、規制対象が広がっている。

規制手続きの一環として、2008年7月に業界関係者を含む幅広い層からの利害関係人による公聴会が開催され、活発な議論が展開された。さらに、利害関係者による意見表明は、2009年に入ってから規則案の公表に基づいたパブリック・コメントを通じても数多く行われた。これらの中で、以下では代表的な議論として、2008年の公聴会における主な議論を紹介する。

公聴会では、規則導入に賛成するグループ（大手保険ブローカー等）と反対グループ（保険業界）に別れた形で活発な議論が行われ、この問題に対する関心の強さが示された。総じて保険業界は規則導入に強い反対姿勢を示した。

### 2 | 規則導入に賛成の意見

規則導入に対しては、大手保険ブローカーが賛成の意向を表明した。さらに、賛成には学識経験者等も加わった。

大手保険ブローカーの意見の大意は、保険募集人報酬の法令による強制開示により、透明性が強化され、保険購入者は事情を踏まえた形での適切な保険購入決意を行うことができるとするものである。

すなわち、彼らは、法令による強制開示が行われれば、保険募集人が陥りやすい利益相反が排除され、顧客は最適な競争による効果を楽しむことができると主張している。とりわけ、大企業顧客と異なり情報分析力に欠ける個人を含む中小規模の顧客にとっては、保険監督上の保護を特に必要とする立場にあることから、報酬開示による透明性の向上は顧客利益になるとしている。

また、大手保険ブローカーは先の保険募集問題発生後、自主的な報酬開示を実施してきているのに対して、他の多くの保険募集人はこれを行っておらず、競争上の公平性が確保されていないとも主張している。要するに、大手保険ブローカーは自らの問題に対処するために、成功報酬手数料の受け取り廃止とともに報酬の自主的な開示を行ってきた経緯があり、予想される規則の内容はすでに実施済みである上、未対応である多くの保険募集人との不利な競争条件もあることから、支持しやすい環境にある点は無視できない。

一方、著名学識経験者は、顧客は保険募集人の専門的助言に基づき保険購入決意を行うのであるから、その報酬を知る権利があるとして規則導入を支持している。

### 3 | 規則導入に反対姿勢を見せる保険業界

生保・損保を問わず、保険募集人を含めた保険業界は今回の保険募集問題（大手保険ブローカーの関与）の性質等に鑑み、総じて法令による報酬開示規則導入に反対する姿勢を見せている。また、業界関係者においても今回の問題が主として損保サイドの問題であったことから、反対のスタンスに差異が見られる。

まず、生保業界の反対意見を概説すると次のとおりとなる。

生保業界団体は、生保業の特質から見てニューヨーク州独自の規制導入に反対している。既述のとおり N A I C は主として保険ブローカーを念頭に報酬開示を含めたモデル法改正を行っている。生保業界団体は、仮に制度変更する場合には、N A I C モデル法に準拠したものとすべきであって、ニューヨーク州独自の規制強化には反対するというものである。

次に、報酬開示の目的が利益相反の可能性を顧客に通知することにあるとすれば、顧客および保険会社双方から報酬を受け取る場合を除き、報酬金額の強制開示を支持することはできないと主張している。これは具体的には保険エージェントを適用除外にすべきであるとする主張であると考えられる。

さらに、先の募集問題は損保分野で生じたもので生保には同種の問題は発生していないとする主張がなされている。これに加えて生保分野では、すでにニューヨーク州保険法で報酬上限規制（初年度手数料上限を年間保険料の55%とする等）が適用されていることを考慮すると生保に規制を導入する必要性は少ないというものである。

これに対して損保サイドは次のような反論を行っている。

損保業界団体によれば、そもそも今回の募集問題は、大手保険ブローカーの強大な市場支配力により誘発されたという意味で彼ら特有の問題であるから、これらをもって業界全体に対して規則を導入する必要性はないというものである。

また、保険エージェントの場合には、保険会社との関係が明らかなので、報酬開示はそもそも必要性がないとしている。これに対して、保険ブローカーの場合には、利益相反に関心がある顧客からの追加的な開示請求に基づいて行えば良く、法令による強制開示ではなく市場メカニズムによる自主的開示で対処するというものである。

さらに、損保業界団体（特に中小保険募集人団体）は、複数の保険会社と関連を持つ独立保険エージェントや保険ブローカーに対して法令による報酬開示義務を課すことは、追加的な取引コストを課すことになり、ひいては保険料の引き上げに繋がるとして規則導入に強く反対している。これら業界団体は報酬の強制開示が一社専属保険エージェントや直販従業員に対して適用されない場合における自らの不利益にも強い懸念を表明している。

#### 4—報酬開示規則採択に踏み切ったニューヨーク州保険局

公聴会の後保険局は引き続き利害関係者と協議を進める中で、2009年に入り2度の非公式規則案の公表を行い、これらに対する関係者のコメントを受けた後、同年12月に最終規則案を明らかにした。この後さらにコメントを受け付け検討した結果、翌2010年2月に図表の内容での規則を採択することとなった（規則の施行は、2011年1月1日予定となっている）。

保険業界の強い反対の中で微修正はあったものの、保険募集の透明性を確保するという目的にそって、保険募集人の報酬開示を顧客の要求に基づき義務付ける旨を主内容とする規則が大方保険局の主張どおり採択された。

保険局では、規則制定にあたり、対応方法として多様なシナリオ、具体的には、(i) 全保険取引にかかわる全保険募集人の報酬をすべて開示する、(ii) 保険会社および顧客双方から報酬を受け取る保険募集人に対してのみ開示を要求する、(iii) 顧客による請求があった場合のみ保険募集人の報酬開示を要求する、(iv) 保険募集人の役割および報酬の出所のみを開示するが、報酬金額は開示しない、(v) 規制上の措置はいっさい講じず、保険募集人による報酬の自主的開示を奨励する等が検討された。

その結果、概ね (iii) の顧客請求による報酬開示の方向に沿って次のとおりの内容が定められた。

規則の主要項目の概要は以下の図表のとおりであり、顧客は2つの段階を踏んで保険募集人の報酬実額を含む所要の取引情報を取得することが可能となり、これを通じて適切な保険購入の実現が期待されている。

##### 第一段階

顧客は保険募集人から次の情報を通知される。

- ・ 保険募集人（保険エージェント、保険ブローカー）の当該取引における役割
- ・ 保険募集人が販売実績に基づいた報酬を引受保険会社から受け取るかどうか
- ・ 保険募集人の受け取り報酬が契約高や保険契約の収益性等により変動するかどうか
- ・ 顧客が請求すれば、保険募集人は報酬金額等を顧客に知らせる

## 第二段階

顧客は保険募集人に請求し、報酬金額等を知ることができる。

[図表-1] 規則194「保険募集人報酬の透明性に関する規則」の概要

主要項目	主要内容
目的	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 保険募集人に支払われる報酬および保険募集人の取引上の役割にかかわる透明性の確保</li><li>・ 保険募集人の役割およびその報酬に関する最低開示要件の設定による公益の保護</li></ul>
報酬等の開示	<p>(1) 保険販売を行う保険募集人は、契約申し込み時点までに口頭または文書で以下の点を開示する。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 保険販売における保険募集人の役割に関する説明</li><li>・ 保険募集人が販売実績に依存した報酬を引受保険会社から受領するかどうか</li><li>・ 保険募集人に支払われる報酬が、保険契約、保険会社、契約高、保険契約の収益性等に基づき変動するかどうか</li><li>・ 顧客が、保険募集人に対して、当該販売実績に基づき受け取る報酬に関する追加情報の取得を請求できる点について</li></ul> <p>(2) 顧客が保険契約締結前に保険募集人の報酬に関する追加情報を請求した場合には、その保険募集人は、保険契約締結までに次の情報を明瞭な文書で開示しなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 販売実績に基づき保険募集人が受け取る報酬の性質、金額および出所に関する説明(開示時点で金額等が未知の場合には、その合理的推定金額)</li><li>・ 保険募集人と引受保険会社間の資本関係に関する説明</li><li>・ 保険募集人が、販売実績に基づき受け取る報酬金額を変更することが法令により禁止されているかどうか</li></ul>
開示文書の保存	保険募集人は、上記の開示文書のコピーを開示後最低3年間保存しなければならない(ただし、保険会社がコピーを保存する旨の文書協定がある場合を除く)。

## 5— 主要な反対意見に対するニューヨーク州の見解

公聴会やパブリック・コメントを通じて保険業界は種々の反対意見を表明してきたが、その主なものに関する保険局のコメントは概ね次のとおりである。

### 1 | 保険エージェントを適用除外にすべき、また規則実行のコスト負担が大であるという意見

特に独立保険エージェントは、この規則は、顧客から報酬を受け取る保険ブローカーにのみ適用す

べきであると主張している。これに対して保険局は、たいていの顧客は、当該保険取引における保険募集人の役割を理解していないし、また顧客は、当該保険募集人が顧客の利益を代弁していると告げられ、そのように信じている実態からすると、消費者教育も兼ねてすべての保険募集人を対象とする必要があると説明している。

契約ごとの報酬金額計算はコスト負担が大であるとする意見に対しては、(i) たいていのケースでは、保険募集人は、その役割や報酬の一般的性質を述べるだけで良く、(ii) ごく特殊なケースとして請求による追加情報（報酬金額）提供が必要となるとしている。また販売時点で金額が不明な場合には、合理的推定値で良いから、総じてコンプライアンス・コストは小さいと考えるとしている。

## 2 | 生保を適用除外にすべきという意見

生保業界団体は、生保には損保のようにインセンティブ型報酬による問題は発生していないし、また保険法上報酬上限規制が適用されているから、開示規則適用に反対するという意見が強い。これに対して保険局は、次のように主張してこれを退けている。

この規則は、保険募集人の不適正行為を抑止することが目的であり、そのため消費者に対して報酬内容やそれから派生する利益相反の可能性を周知させるように考案された。インセンティブ型報酬は、損保に限定されたものではなく、生保においても同様に存在することから、消費者に対して保険募集人の報酬透明性を実現することがより重要である。

また、生保に適用されている報酬上限規制は、本規則が対処しようとしている利益相反の可能性を排除できない。なぜなら、保険募集人は、種々の保険会社から種々のタイプおよび水準の報酬をなお受け取ることができるからである。

## 3 | 専属保険エージェントを適用除外にすべきとする意見

損保業界団体は、専属保険エージェントは特定保険会社を代理していることが明らかであるから規則を適用すべきでないと主張している。これに対して保険局は、専属保険エージェントにおいても親元の保険会社が扱っていない保障を顧客から要求された場合には、他の保険会社の商品を推奨することが認められているし、また、インセンティブ型報酬は保険商品間で異なるから、利益相反可能性は排除できないとして、コメントを退けた。

ただし、保険局は、報酬が販売実績にリンクしない固定給の従業員に対しては、この規則を適用しないとしている。

## 6——規則導入の意義—報酬の透明性確保による適切な保険購入の実現

保険業界の反対姿勢の中で規則採択に踏み切ったニューヨーク州の保険監督官は、採択時（2010年2月）のリリースで、本規則により、消費者にとって保険募集人の保険取引における役割や報酬に関する透明性が高まり、適切な保険購入を行うための重要な手段が提供されると、その意義を述べている。

本規則はNAICモデル法に比して、(i) 保険エージェントを含む全保険募集人に適用される（モ

デル法は保険ブローカーが対象)、(ii) 報酬の奨励性(報酬が、契約高、収益性等に依存する)に関する説明義務がある等の点においてより厳しい面が見られる。

このため、業界関係者の間ではなお反対意見が見られ、ある中小保険募集人団体の中には、ニューヨーク州による規則の採択を受けて、必要な場合には訴訟で対応することも考えていると強い意見を表明するところも見られる。なお、この募集人団体は、その後(2010年5月)、同州の他の保険ブローカー団体と共同で規則撤回を求めて州裁判所に提訴する意向を固めた。

一方、規則採択を受けてある大手保険ブローカーは、本規則が保険募集人にとって公平な競争条件を確保するものであるとして積極的に評価しつつ、自らは本規則で要求される内容以上のわかりやすい開示を行っていくとの方針を表明している。

いずれにせよ、本規則の採択により、ニューヨーク州では10年越しで行われてきた保険募集人の報酬開示問題も制度面では一応の決着が図られ、ひとつの節目を迎えたと見ることもできる。

今後は、規則施行に向けた保険会社の具体的取組や施行後における保険契約者の保険選択行動への影響がどのようになるか等注目すべき点が少なくないうえに、同州の他州への影響力の大きさも想定されることから、本規則の実務面における定着動向には引き続き関心を寄せていく必要があるものと考えられる。