

REPORT III

英国の保険販売規制に関する最近の動向について

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

1. はじめに

わが国の金融業界では、金融商品取引法の制定、金融庁による金融改革プログラムの推進、消費者団体訴訟制度の導入など、英米型の消費者保護に向けた環境整備が進められつつある。

英国では、2000年金融サービス市場法（Financial Services and Markets Act 2000: 以下、F S M A）の制定時に、消費者の自己責任の確立がうたわれ、以降、英金融サービス機構（F S A）のリーダーシップの下、E U諸国と歩調を合わせながら、消費者に自己責任を求めることを可能にするための様々な体制整備が行われた。

例えば、英国の保険商品はもともと投資性商品が多く、販売規制ということでは「投資性商品の販売に関する規則」（C O B : Conduct of Business）のみであったが、2005年1月からは「保障性商品の販売に関する規則」（I C O B : Insurance Conduct of Business）も新しく導入されることになった。^(注1) また、2004年12月には二極化ルール^(注2)が廃止され、専属、完全独立に加え、乗り合い形態での販売が認められるようになったが、それに対する規制も整備された。

現在、英国では、こうした新規制の策定がひと段落し、これまでに策定した規制の問題点に関する見直しが行われている。

本レポートでは、特に保険販売規制に焦点を当て、現在行われている規制レビューの動向について紹介したい。

2. 「Better Regulation Action Plan」

2005年7月、F S Aは業界に対して見直すべき規則に関する意見を求め、それを基に2005年12月、「Better Regulation Action Plan」を発表した。同プランでは、F S A規則の見直しの視点として、効率的、秩序的、公正なマーケットの形成、リーテイル顧客の公正な取引のサポート、監督の効率性の追求、が掲げられており、それぞれの視点において、これまでに履行したことや、今後見直すべき点が提示されている。

F S Aは2006年2月、年間計画書である「FSA Business Plan 2006/07」を発表したが、これにも同プランの推進が述べられており、「規制コストの削減」や「原則アプローチの推進」（principles-based regulation）等が強調されている。「規制コストの削減」は、これまで

多くの規制が策定されたが、同時にそれに対するコンプライアンス・コストも増加し、特にリーテイル市場ではそのコストが最終的に消費者に転嫁される懸念が増加してきたため、規制コスト削減に向けた規則の見直しを行おうというものである。

一方、「原則アプローチの推進」は、既存の規則のうえに新たな規則が策定され、規則が細則化・複雑化の方向に向かってきたため、それらを整理して、制度の効率化を図ろうというものであり、今後、新たに定める規則については、大まかな原則の策定に止め、細則部分については各社の裁量に任せると同時に内部統制の体制を確立しようというものである。以下、この2点を中心に具体的な試みを見ていきたい。

3. 規制コストの削減

(1) 規制コスト調査の動向

英国では、「F S Aが新しい規則を策定する際には事前に費用対効果分析 (cost benefit analysis) を行うこと」がF S M Aに定められている。(F S M A第155条第2項、第3項、第10項) 実際、新規則が策定される際には、コンサルティング会社等が費用予測を行い、その結果が諮問ペーパーに添付される。

しかし、実務家パネル(金融機関の代表から成るF S Aの諮問機関)が行う隔年毎の業界調査(4,000社以上回答)では、前回(2004年)も今回(2006年)も半数以上が「コンプライアンス・コストは過多」で、「今後もまだ上昇する」と回答している。特にリーテイル業務関係者にその声が高い。また、「F S Aの諮問ペーパーにおける費用対効果分析は、新規則コストを過小評価している一方、効果を過大評価している」という声もあがっている。

これに対し、F S Aは「規制コストの問題は大変深刻で、2008年末までに規制コストの80%を計上している活動を見直す」と回答しつつ、複数の外部機関に規制コスト調査を依頼した。

【規制コスト調査の動向】

- 2005年8月 F S Aは会計事務所やコンサルティング会社等に規制コスト調査を委託
- 2005年12月 「Better Regulation Action Plan」の発表
- 2006年6月 デロイト会計事務所等による販売規制コスト調査結果を発表(Deloitte “ The cost of regulation study ”)
- 2006年11月 実務家パネルの隔年調査結果発表(“ Fourth Survey of the FSA’s Regulatory Performance ”)
- 2006年11月 実務家パネルの隔年調査結果に対するF S Aのコメント発表
- 2006年11月 販売時の顧客への情報提供簡素化案の導入効果に関する調査結果発表 (CRPR55)
- 2006年11月 プライスウォーターハウス - 12月 会計事務所やコンサルティング会社等による、販売時の顧客への情報提供規制コスト調査結果の発表

(2) 規制コスト調査結果

規制コスト調査は、大きく分けると「F S Aへのレポート・コスト」と「第三者(特にリーテイル顧客)への情報開示コスト」(販売

仲介者の立場の開示や、販売時の商品説明資料、販売後の顧客への定期報告等に関するコスト)という2つの視点から行われている。

2006年6月に発表されたデロイト会計事務所によるリーテイル投資・年金アドバイス関係規制コスト調査(Deloitte “The cost of regulation study: commissioned by the FSA and the Financial Services Practitioner Panel”)は、規制コストが多くかかる上位20の規則のうち11が「アドバイスと販売」に関わるものであり、第1位は「適合性レターの作成」であった。また、適合性レターの作成は、第2位以下と比べて格段に高コストとなっている。

また、2006年12月に発表されたコンサルティング会社リアル・アシュアランス・リスク・マネジメントの調査(Real Assurance Risk Management “Estimation of FSA third party administrative burdens”)は、第三者(特にリーテイル顧客)への情報開示コストに重点を置いて行われたものであるが、5つの市場(投資性保険・年金、投信、モーゲージ、保障性保険、株式ブローキング)からサンプル会社を抽出して、商品説明資料(販売仲介者の立場や商品内容を示す資料)の準備コスト、ニーズ確認書や契約書の準備と法令遵守確認コスト、取引確認コスト、顧客への情報開示に必要な追加時間コスト(販売プロセスの長時間化に伴い発生するコスト)、顧客への定期報告コスト等が測定された。

うち、投資性保険・年金と保障性保険市場について見ると、投資性保険・年金については情報開示に必要な追加時間コストが、保障性保険については商品説明資料準備コストと情報開示に必要な追加時間コストが特段に高い結果となっている。

4. 規則の簡素化(原則アプローチの推進)

(1) 原則アプローチの推進

「原則アプローチ」とは、規制の策定が必要な場合は原則に止め、内部体制を確立しつつ、シニア・マネージャーに裁量性を与え、より柔軟な商品開発や良質な顧客サービスを提供しようというものであり、もともとFSAは設立時よりその方向を目指してきた。

ところが、特にCOBは、FSMA制定以前の自主規制に始まり、不適切販売(mis-selling)や不適切購入(mis-buying)の結果、頻繁に改定が重ねられたが、それらを根絶できないばかりではなく、規制の複雑化による販売額の減少等が起こるようになってしまった。

(2) 税制適格個人年金の販売規則の簡素化

例えば、税制適格個人年金(personal pension)の販売規則の一部簡素化である。税制適格個人年金は、過去に不適切販売があったため、販売時の意向確認や適合性判断等における複雑で詳細な規則が設けられてきたが、その結果、同商品の販売高が伸び悩み、国民の貯蓄不足という政策的観点からそれが問題視され、規則の簡素化が検討されたが、現在のところ改訂には至っていない。^(注3)

(3) 販売時の顧客への情報提供の簡素化

また、販売時の顧客への情報提供については、販売仲介者に多くを求める内容であったが、「情報量が多すぎてわかりにくい」(Less is more)という声があがり、販売時の情報提供に関する規則は大幅な変更が加えられた。例えば、顧客への情報提供を簡素化するために、投資性商品については、従来の「キー・フィーチャーズ」(Key Features)に代わり、Q & A方式

の「クイック・ガイド」(Quick Guide)を含む「キー・ファクツ・ドキュメント」(Key Facts Documents)に変更、保障性商品については、商品内容を簡単に紹介する「契約概要」(Policy Summary)が導入された。^(注4)

(4) 新規則策定を利用した規則の簡素化

このようなこれまでの動きに加え、FSAは、2004年4月に策定されたEU金融商品市場指令(MiFID: The Markets in Financial Instruments Directive)の国内法化を契機として、効率的な制度を目指してさらなる「原則アプローチ」を推進することを表明した。

現在、COBの改定が行われており、2007年11月からは投資性商品の新販売規則(NEWCOB)の適用が予定されている。

しかし、こうした動きを支持する声が多くある一方で、「原則だけでは、どの程度遵守すればよいのかよくわからない」といった必要最低限の遵守レベルに対する不確かさへの懸念を示す声もある。

(5) ファイナンシャル・プロモーション

(勧誘)規則の簡素化

COBにおける現在のファイナンシャル・プロモーション規則は商品毎に細則が定められており、各商品毎に販売資料に掲載すべき事項が詳細に述べられている。例えば、投信の現行規則では、費用(charges)がキャピタル・ゲイン/インカム・ゲインのどちらから控除されるかを示さなければならないことになっているが、こうした細則を削除し、原則ベースの規則に変更することが諮問されている。このようにファイナンシャル・プロモーションに関する細則を整理しつつ、同時に、ファイナンシャル・プロモーション規則を遵守しているかどうかを

チェックする内部体制の確立に関するガイダンスを策定することも諮問されている。^(注5)

(6) ベスト・アドバイス義務の変更

現在、投資性保険・年金と投信(packaged product)のアドバイスを行うにあたっては、(a)販売仲介者がアドバイスを行える範囲のなかで顧客に最も適したもの(most suitable)を勧めること(COB 5.3.5R (2)(a))、また、(b)もし、扱える範囲のなかで顧客に適したものがなければ、推奨を行ってはならない(COB 5.3.5R (2)(b))といった規則が存在する。これがいわゆる「ベスト・アドバイス義務」である。^(注6)

このベスト・アドバイス義務については、EU金融商品市場指令のレベルにあわせ、顧客への情報開示、販売仲介者の義務等で代替することとし、「最適なものの推奨」から「適したものの推奨」へと、同規則を変更する提案が現在行われている。

現在議論中のドラフト案では、適合性判断(assessing suitability)について、「認可業者は推奨もしくは取引の決定が顧客にとって適合的である(suitable)ことを確認するために合理的なステップを踏まなければならない」(NEWCOB 10.2.1R)となっている。

一方、保障性保険に関する現行適合性原則は、「保障性保険に関するアドバイスを行う場合、そのアドバイスが顧客のニーズに合致するよう、合理的なステップを踏まなければならない」(ICOB 4.3.1R)という規則であるが、「取り扱い商品の中に、顧客のニーズすべてに合致する商品が必ずしもあるわけではない場合、その旨を顧客に通知するのであれば、顧客のニーズすべてに合致するわけではないと思われる商品を勧めてもよい」(ICOB 4.3.1R)とも定められており、保障性保険については、いわゆるベスト・

アドバイス義務は従来からない。

これは、投資性商品と保障性商品は商品性が異なり、要求される適合性原則の内容も異なるものであるという見方もできよう。例えば、投資性商品の場合は、顧客が当該商品のリスクを許容できるかどうかの問題であり、保障性商品の場合は、顧客がどのようなニーズを重視しているかが重要であると思われる。

NEWCOBでは、こうしたベスト・アドバイス義務の変更に加え、アドバイスを行う際に発行される適合性レター(suitability letter)の呼称は、適合性レポート(suitability report)に変更となるが、レポートの体裁も含め、現行よりもさらに自由度が増すような提案がされている。^(注7)

5. おわりに

英国は、米国と比較して、もともと「原則アプローチ」を指向してきた国であるが、不適切販売や不適切購入が起こった結果、特に投資性保険・年金の販売については規則が細分化され、複雑化したため、規制コストの増大や、一部商品については販売高への影響等が出てくるようになった。

1986年金融サービス法下の自主規制以来、投資性保険・年金と投信に対する販売規則に何らかの形で明文化されてきた「ベスト・アドバイス義務」(顧客に最適な(most suitable)商品を提供すること)が、EU金融商品市場指令の国内法化により、その他EU諸国と歩調をあわせるために修正されたことは、歴史的には珍しいことではあるが、現実的な修正と言えるのではなからうか。

金融市場規制のフロンティアを開拓してきた英国であるが、ここにきて、その陰の部分を見つめ、より優れた制度の構築のために軌道の修

正を図ろうとしている点を見落としはならないような気がする。

(注1) 投資性商品とは、投資性保険・年金、投信を含む金融商品のことを指し、保障性商品とは、損害保険と生命保険(定期保険など貯蓄性の低い商品)のことを指す。

(注2) 二極化ルールとは、投資性保険・年金の販売にあたっては、会社代理人もしくは独立仲介人のどちらかを選択しなければならぬ、というルール。

1986年金融サービス法下の自主規制にはじまり、2004年11月の完全撤廃まで存続。(保障性保険については以前より乗り合い形態)
現在は、保障性保険のみならず、投資性保険・年金の販売も乗り合い形態が認められている。

(注3) FSA, Consultation Paper 05/8
“Suitability standards for advice on personal pensions” June 2005
FSA, Consultation Paper 06/5
“The regulation of personal pension schemes including SIPPs” April 2006
FSA, Policy Statement 06/7
“The regulation of personal pension schemes including SIPPs- Feedback on CP06/5 and made text” September 2006

(注4) FSA, Discussion Paper “Informing Consumers: a review of product information at the point of sale” November 2000
FSA, Consultation Paper 170
“Informing Consumers: product disclosure at the point of sale” February 2003
FSA, Consultation Paper “Investment product disclosure: proposals for a Quick Guide at the point of sale” July 2005

(注5) FSA, Consultation Paper 06/14
“Implementing MiFID for Firms and Markets” July 2006
FSA, Consultation Paper 06/19
“Reforming Conduct of Business Regulation” October 2006
FSA, Consultation Paper 06/20
“Financial promotion and other communications” October 2006

(注6) 1986年金融サービス法下の行為規則では「ベスト・アドバイス」という文言が使用されていたが、FSMA下の規則では、先述のとおり、「最適な」という文言の使用はあっても、「ベスト・アドバイス」という文言自体の使用はない。

(注7) FSA, Consultation Paper 06/14
“Implementing MiFID for Firms and Markets” July 2006
FSA, Consultation Paper 06/19
“Reforming Conduct of Business Regulation” October 2006
EU Directive 2006/73/EC, August 2006
EU Commission Regulation (EC) No. 1287/2006

主要参考文献等

- ・ 楠本くに代 『日本版 金融サービス・市場法』 東洋経済新報社 2006年
- ・ 木下孝治 「保険募集における重要事項説明ルールの考え方について」 『生命保険論集』 No.152 2005年9月
- ・ 高崎康雄 「英国金融サービス市場法下での保険募集規制改革の取組み」 『生命保険経営』 第74巻 平成18年3月
- ・ 古瀬政敏 「英国金融サービス・市場法下の保険会社に対する「慎重性規制」の動向 - コーポレート・ガバナンス、財務の健全性、経営内容の開示規則 - 」 『生命保険論集』 No.141 2002年12月
- ・ その他英 F S A 各種コンサルテーション・ペーパー、リサーチ・ペーパー