



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

保険消費者の選択と利便性のさらなる向上
に向けた銀行窓販チャネルの見直しを
Review the Bank Sales Channel to
Further Enhance Choice and
Convenience for
Insurance Consumers

保険委員会
Insurance Committee

2019年2月まで有効
Valid Through February 2019

英語正文

在日米国商工会議所 / **The American Chamber of Commerce in Japan**

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041

Tel +81 3 3433 7358
Fax +81 3 3433 8454
external@accj.or.jp

<http://www.accj.or.jp/viewpoints.html>

ACCJ Viewpoint

RECOMMENDATION

In July 2011, the Government of Japan (GOJ) concluded a three-year review of the bank sales channel with the stated goal of fulfilling its pledge to make necessary revisions to market conduct rules implemented in December 2007 from the perspective of policyholder protection and convenience. The results of the review, however, failed to meaningfully address consumer choice and convenience and were inconsistent with the findings in the Financial Services Agency's (FSA) published monitoring results, raising concerns about the overall transparency and objectivity of the review process. The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) therefore urges the GOJ to take the following actions as soon as possible:

- Ensure that any review process is transparent and fact-based.
- Eliminate restrictions on solicitation to employees of small and mid-sized corporate borrowers.
- If the current restrictions on insurance sales to small and mid-sized corporate borrowers remain in place, ensure fairness and consistency by:
 - Restricting insurance sales by all financial institutions to employees of small and mid-sized companies to which they lend or whose stock they own; and
 - Preventing use by all insurance companies of their position as shareholders to pressure banks into prioritizing sales of their own products over those of their competitors.
- Help banks ensure that insurance products are suitable by permitting the use of certain customer information to confirm suitability.

Taking such measures—based on rational analysis and global best practices—would benefit Japanese consumers by providing greater choice and convenience, while ensuring robust consumer protection. In addition, further opening the bank sales channel would be of particular benefit to consumers in areas outside of Japan's major cities where regional banks play an important role in providing financial security to small and mid-sized companies. Such liberalization would be consistent with the Abe

提言

日本政府は、2007年12月に施行された銀行窓販の弊害防止措置について、契約者保護と利便性の観点から必要な改正を行うという公約を果たすため、2011年7月、窓販チャンネル自由化3年後の見直しを完了させた。しかしながら、その見直しの結果は、金融庁が公表しているモニタリング結果と整合的ではなく、消費者の選択肢拡大と利便性を無視したものとなっていた。また、その見直しのプロセスは全体的に透明性、客観性の観点から懸念がみられるものであった。そのため、在日米商工会議所(ACCJ)は日本政府に対し、以下の点を即座に実行するよう要請する。

- 見直しプロセスが透明性の高い方法で事実に基づいて行われること
- 融資先中小企業の従業員に対する販売規制を撤廃すること
- もし、金融機関による、融資先の中小企業に対する保険商品の販売に課されている現行の制限が維持されるのであれば、以下の措置により公平性および一貫性を確保すること
 - 保険を販売する全ての金融機関に、融資先や株式を保有している企業の従業員に対する保険の販売について規制を課す
 - 保険を販売する保険会社に、銀行の株主としての自らの立場を利用し、自社商品を競合他社の商品より優先して販売することを銀行に強要できないよう規制を課す
- 顧客にとっての商品の適合性確認のために、顧客情報の利用を一定程度許可することにより、銀行が商品の適合性を確保できるようにすること

合理的分析およびグローバル・ベストプラクティスに基づいてこのような措置を講じることは、日本の消費者に、より幅広い選択肢と高い利便性を提供し、かつ強固な消費者保護を確保することにつながる。さらに、日本の主要な都市以外の地域では、中小企業への金融保証の提供において地方銀行が重要な役割を果たしており、銀行窓販チャンネルのさらなる拡大は、特にそのような地域の消費者に恩恵を与えるだろう。こうした自由化は、持続的経済成長を支えるための改革を実施するという安倍政権の意図とも合致する。また、金融機関が地方において、評判の良い保険加入窓口であるに加えて、消費者に対して強力な選択肢を与えることで、景気回復の波を全国のいたるところに届けることに役立つと考える。

ACCJ Viewpoint

Administration's intent to implement reforms to support sustainable economic growth and, given that banks have proven to be a popular place for consumers to buy insurance in Japan's outlying regions, would also help ensure that the wave of economic reform reaches the length and breadth of Japan by offering more robust coverage options for consumers.

ISSUES

Consumers are increasingly turning to banks to meet their insurance needs. Indeed, the expansion of this vital distribution channel has resulted in improved consumer choice and convenience and contributed to a revitalization of the insurance market. In that context, the full liberalization of the bank sales channel that occurred in December 2007 was enthusiastically welcomed by the ACCJ.

The ACCJ believes that Japan's regulation of the bank sales channel should continually seek to maximize consumer welfare and avoid restrictions limiting the positive impact of this sales channel. Unfortunately, in the bank sales channel there remain impediments to fair competition that are not present in other sales channels. In particular, Japanese consumers would benefit from a thorough and fact-based review of the current bank sales market conduct rules and other regulations to identify additional revisions that would further enhance consumer choice and convenience. Key examples of such potential revisions to the bank sales channel in Japan are outlined below.

I. Ensure a Transparent and Fact-Based Review Process

In December 2007, the GOJ pledged to carry out a review of the bank sales channel after three years and, from the perspective of policyholder protection and convenience, make any necessary revisions. Any such revisions were to be based on the results of the FSA's monitoring of this sales channel. The conclusions reached in the July 2011 review, however, failed to meaningfully address consumer choice and convenience and were inconsistent with the findings in the FSA's published monitoring results. Of particular concern, the conclusions gave no specific timeline for subsequent reviews, instead stating that reviews will take place only

問題点

消費者は保険のニーズを満たすため、ますます銀行に目を向けつつある。実際、この重要な販売チャネルの拡大は消費者の選択の幅と利便性を向上させ、保険市場の活性化に貢献してきた。その意味で、ACCJは2007年12月に実施された銀行窓販チャネル全面解禁を非常に高く評価した。

日本の銀行窓販チャネルの規制は今後も消費者の利益の最大化を追求すべきであり、販売チャネルのポジティブな影響を制限することは避けるべきであるとACCJは考える。

残念なことに、銀行窓販チャネルはその他の販売チャネルと比較した場合に公平な競争条件が確保されているとは言い難い状況である。現在の銀行窓販の弊害防止措置およびその他の規制を事実に基づいて徹底的に見直し、消費者の選択の幅と利便性をさらに高めるためにどのような改正が必要であるかを検討することは、日本の消費者に恩恵をもたらすであろう。以下に、日本の銀行窓販チャネルの規制に関する改正案の主な具体例を説明する。

I. 見直しプロセスが透明で事実に基づいて行われる

2007年12月に日本政府は、銀行窓販チャネルの見直しを3年後に実施し、契約者保護と利便性の観点から必要な改正を行うことを約束した。また、そのような改正は金融庁による銀行窓販チャネルのモニタリング結果に基づいて行われることになっていた。しかしながら、2011年7月の見直しにおいて出された結論は消費者の選択肢拡大と利便性を無視したものであり、モニタリング結果と整合性はなかった。さらに、特に懸念されるのは今後の見直しについて「特段の期限は設けず、必要が生じた場合に行うこととする」とされた点である。ACCJは、国内外のあらゆる利害関係者にタイムリーで有意義な意見表明の機会を提供することを日本政府に要請する。また、後述するとおり、融資先中小企業の従業員に対する販売に関する弊害防止措置が顧客志向の業務運営の促進とは相いれない状況を生み出していることから、ACCJはこれを可及的速やかに見直すよう要請する。仮に保険商品の銀行窓販に関する規制の見直しプロセスを早急に開始することができないのであれば、日本政府として、いつどのような実態把握を行い、どのように評価したため、現状では見直しのプロセスを開始する必要がないとしているのかを公表すべきである。また、具体的な見直し開始時期を示すことができないのであれば、どのような条件を満たせば見直しの「必要が生じた場合」に該当するのかを具体的に示すべきである。

ACCJは日本政府に対し、銀行窓販チャネルの見直しを行

ACCJ Viewpoint

as necessary. The ACCJ calls on the GOJ to afford all stakeholders—domestic and foreign—timely and meaningful opportunities to have their voices heard. The ACCJ requests the review process be started as soon as possible, as restrictions on solicitation to employees of small and mid-sized corporate borrowers creates conditions that are inconsistent with promoting customer-centric business practices, as will be described later. Even if it is not possible to immediately begin the review process for regulations on bank sales of insurance, the GOJ should publicly announce when and how it monitors the situation, how it makes evaluations, and how it determines whether or not a review process is necessary. Furthermore, if the GOJ cannot indicate a specific review time frame, it should concretely state which conditions would have to be met to trigger a review.

The ACCJ urges the GOJ to ensure that its review of the banks sales channel:

- Is conducted in a public and highly transparent manner;
- Aims to improve consumer choice and convenience;
- Offers timely and meaningful opportunities for all stakeholders, including foreign industry, to comment on the current regulatory regime as well as any proposed revisions;
- Makes public the results of the FSA's monitoring of this sales channel; and
- Is fact-based and free from political influence.

II. Eliminate Restrictions on Solicitation to Employees of Small and Mid-Size Corporate Borrowers

Japan's current regulatory regime includes a number of restrictions on insurance sales to the employees of small and mid-sized corporate borrowers (i.e., companies with fewer than 50 employees). Such restrictions are unnecessary from a consumer protection perspective and do not appear to exist in other major jurisdictions around the world.

The presumed objective of these restrictions is to minimize the possibility that employees will be pressured to buy insurance because their

うにあたり、以下の点を確保するよう要請する。

- 公開された透明性の高い方法で行われること
- 消費者の選択の幅と利便性の向上を目指すこと
- 外国企業を含むあらゆる利害関係者に、現在の規制制度および改正案に関して意見を述べるタイムリーで有意義な機会を提供すること
- 金融庁による銀行窓販チャネルのモニタリング結果を公表すること
- 事実に基づき、政治的な影響を受けないこと

II. 融資先中小企業の従業員に対する販売規制を撤廃する

日本の現在の規制制度は、融資先の中小企業（従業員数が50人以下）の従業員に対する保険商品の販売にいくつかの制限を課している。消費者保護の観点からはこれらの規制は不要であり、他の主要国には類似する規制は存在しない。

これらの制限の趣旨はおそらく企業の従業員が、彼らの企業が金融機関から事業融資を受けているという理由で、保険に加入するように強要される可能性を最小限にするというものである。しかしながら、銀行窓販チャネルの全面解禁以来、ACCJは金融機関による融資先企業の従業員に対する圧力販売に関して、消費者の苦情を耳にしたことがない。これは、銀行から融資を受けていた企業の従業員のみならず、融資関係が解消された企業の従業員からも苦情は発生していないことを示している。

ACCJは消費者保護規制が適切なものであれば全面的に支持するが、それらの措置は不必要に消費者の保険商品へのアクセスを制限したり、消費者や商品の種類ごとに異なる扱いをしたりするようなものであってはならないと考えている。例えば、融資先中小企業の従業員に対する現行の販売規制は、消費者が勤める企業が融資を受けているという理由だけで、その銀行の窓口で保険を申し込むことすらできないという事態を発生させることになる。換言すれば、このような規制の存在は、保障を求める消費者から保険に加入する機会を奪っているとも言える。このような状況は顧客本位であると言い難く、このような規制を撤廃あるいは是正すべきと考える。

ACCJは日本政府に対し、金融庁が銀行窓販チャネルのモニタリング結果に基づき、維持する必要性を明確に示すことができない規制（とりわけ融資先中小企業の一般従業員（非代表者）に関連するもの）については、完全に撤廃するよう要請する。

ACCJ Viewpoint

company has a loan with the financial institution. However, in the years since the full opening of the bank sales channel, the ACCJ is unaware of any consumer complaints involving pressure sales to employees of corporate borrowers. This contradiction indicates that no complaints have emerged from employees of companies that were receiving loans from a bank during the period of that loan, nor from employees of such companies after the conclusion of that loan period.

The ACCJ fully supports appropriate consumer protection measures. However, it is vital that such measures not produce negative unintended consequences, such as unnecessarily limiting access to insurance coverage, discrimination toward consumers, or discrimination toward certain types of products. For example, current restrictions on solicitation to employees of loan-recipient small and mid-sized corporate borrowers will result in cases where employees of loan-recipient companies are unable to even apply for an insurance policy at a bank solely because the applicant's company was a small or mid-sized company receiving a loan from that bank. In other words, restrictions put in place to protect consumers could, conversely, prevent consumers from acquiring protection.

Given that such conditions are incompatible with customer-first principles, the ACCJ believes that the restrictions on solicitation to employees of small and mid-sized corporate borrowers should be eliminated or corrected. Indeed, unless the FSA can use the results of its bank sales channel monitoring to clearly demonstrate the need to keep these restrictions in place, the ACCJ urges the GOJ to eliminate them altogether, particularly as they relate to ordinary employees (i.e., non-representatives) of small and mid-sized corporate borrowers.

III. Ensure Fairness and Consistency in the Application of Regulations Targeting Anti-Competitive Behavior

As noted above, Japan currently has in place a number of restrictions on insurance sales to the employees of small and mid-sized corporate borrowers, with the presumed objective being to minimize the likelihood that financial institutions will pressure those consumers to buy insurance because their company holds a loan with them. Because they are duplicative with protections

III. 反競争的行為を対象とした規定を適用するにあたり、公平性および一貫性を確保する

前述のとおり、日本は現在、金融機関による融資先の中小企業の従業員に対する保険商品の販売に対して多くの制限を課している。その趣旨は、彼らの企業が事業融資を受けているという理由で、金融機関が消費者に保険を買うよう強要する可能性を最小限にするものと推測される。しかし、これらの規制は独占禁止法下で公正取引委員会（公取委）によって厳格に運用されている消費者保護措置と重複しており、不要である。さらに、他のチャネルについては、銀行チャネルに特別に適用されているような、独占禁止法に上乗せして課される規制がないため、銀行チャネルに比べて有利な状況を生み出しており、銀行チャネルを通じた保険販売を不当に抑制している。

自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用する行為（優越的地位の濫用）からの保護について、公取委はすでに堅固な権限を有しており、その権限は拡大してきている。2009年6月には、優越的地位の濫用に対して課徴金を課す権限を公取委に付与する法令が国会を通過し、2010年11月には公取委の「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」が公表された。このような種類の不正な取引方法に対して公取委に課徴金を課す権限が付与されたのはこれが初めてである。

ACCJは、公取委が「優越的地位の乱用に関して」適用可能な基準を明らかにするものと考えているが、独占禁止法第2条第9項第5号は、自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用する行為を「優越的地位の濫用」として規制する法的権限を既に公取委に付与している。また、公取委はこの権限を積極的に行使している。実際、公取委は優越的地位の濫用とみなされたケースについて、（公表ベースでは）2009年から2017年までに10件の排除措置命令・警告・注意を行っている。

公取委が公表した指針「金融機関の業態区分の緩和及び業務範囲の拡大に伴う不正な取引方法について」において、銀行が融資先に対して保険募集業務を行う上での問題行為が具体的に示されていることから、銀行窓販チャネルに対して重複して販売規制を課す必要はまったくないというのがACCJの見解である。つまり、地方銀行や信用金庫（もしくは他のいかなる事業者）による、融資先の中小企業の代表者および従業員に対する保険商品の圧力販売について、公取委が事後的な行政処分を下す明確な権限を有しているのである（そして実際に運用できることが実証されている）。よって、金融庁による追加的な規制は不要であるだけでなく、消費者の選択肢を制限するという意図しない結果を招くことにもなる。

ACCJ Viewpoint

already afforded consumers under the Anti-Monopoly Law (AML) and rigorously enforced by the Japan Fair Trade Commission (JFTC), however, these restrictions are unnecessary. Moreover, applying special rules to the bank channel unfairly deters sales of insurance through that channel in favor of other channels, which are not subject to additional rules on top of the AML.

The JFTC already possesses robust and expanding authority to protect against abuse of superior bargaining position. In June 2009, the Diet passed legislation authorizing the JFTC to impose surcharges for the abuse of superior bargaining position, and JFTC "Guidelines for the Abuse of Superior Bargaining Position under the AML" were released in November 2010. This marked the first time that the JFTC had surcharge authority for this type of unfair trade practice.

While the ACCJ believes that the JFTC should clarify the applicable standards, Article 2.9(v) of the AML gives the JFTC statutory authority to enforce restrictions on the use of superior bargaining position as an "unfair trade practice." And the JFTC has actively made use of this authority. Indeed, from 2009 to 2017, the JFTC issued ten cease and desist orders and issued warnings and cautions in several cases where it deemed abuse of superior bargaining position took place.

The JFTC has also published a guideline on improper business practices associated with the liberalization of business lines and expanded business operations of financial institutions, which includes a list of specific actions considered problematic for banks that solicit insurance to their borrowers. In light of the above, it is our view that there was never any need for the duplicative market conduct rules that were put in place for the bank channel. Put simply, the JFTC has the explicit authority (and demonstrated ability) to utilize ex post administrative action to deter any attempt by regional banks and credit unions (or any other party) to pressure the representatives or employees of small and mid-sized corporate borrowers into purchasing insurance. The additional restrictions put in place by the FSA, therefore, are unnecessary and have the unintended consequence of limiting consumers' choices.

In addition to being unnecessary, the FSA's

不要であるばかりか、地方銀行や信用金庫による保険商品の販売に対する金融庁の規制により、独占禁止法に乗せられて課される規制がない他のチャンネルが優位に置かれ、銀行チャンネルを通じた保険販売を不当に抑制する結果となっている。従って、他のチャンネルとの公平性を確保するためには、前述の要請のように日本政府が保険の銀行窓販に対する特別規制を撤廃しない限り、他のチャンネルにも同等の規制を課す以外に方法はない。例えば、保険を販売する全ての金融機関は、融資先や株式を保有している企業の従業員に保険を販売できないようにすべきである。さらに、保険会社は、銀行の株主としての自らの立場を利用して、自社商品を競合他社の商品より優先して販売することを銀行に強要できないよう規制を設けなければならない。

IV. 顧客情報の利用を一定程度許可し、適合性の判断を可能とすることにより、銀行が商品の適合性を確保できるようにする

保険業法施行規則第212条の下では、銀行販売員は顧客から事前の同意を2回得ない限り、一定の「非公開金融情報」を保険販売に使用することはできない。ACCJは、特に顧客との決済取引やローン返済に関する情報等、一定の種類の金融情報は販売過程で利用すべきではないという点に賛成である。その一方で、銀行販売員が、銀行が既に保持している一定の情報、具体的には顧客の預金やローン残高に関する情報を機密情報として参照することは、確実に顧客に適合する商品を提供するのに役立つと考える。

保険募集を行えるかどうかは銀行の保持する情報を参照すれば保険募集を開始する前に明らかにできるにもかかわらず、現規制下では販売員は事前に預金やローン残高を調べることができないため、情報利用に関する顧客の同意を得た後に保険募集を取りやめなければならない可能性もある。事前に預金やローン残高を調べることができないという現在の規制は、顧客にとって必要以上に混乱と不便さを招いている。

さらに、保険商品の販売において非公開金融情報を参照する前に事前同意が要求されるという点は、金融商品取引法等に見られるような、同種の金融商品を一貫して横断的に取り扱う政策と矛盾している。このような規制は銀行や証券会社の投資商品等、他の商品の販売には適用されていない。

こうした理由によりACCJは、販売プロセスを円滑にし、かつ銀行販売員が顧客に適合する商品を提案する能力を向上させるために、保険業法施行規則第212条を改正し、銀行の保持する顧客の金融情報のうち一定のものについて利用可能とするよう日本政府に要請する。

ACCJ Viewpoint

restrictions on sales of insurance by regional banks and credit unions unfairly deter sales of insurance through that channel in favor of other channels, which are not subject to additional rules on top of the AML. Accordingly, unless the GOJ eliminates the special restrictions on bank sales of insurance, as called for above, the only way to ensure parity with other sales channels is to implement similar regulations for those channels. For example, all financial institutions would have to be restricted from selling insurance to the employees of companies to which they lend or whose stock they own. In addition, restrictions would have to be put in place to ensure that insurance companies are not able to use their position as a shareholder to pressure banks into placing a priority on sales of their own products over those of their competitors.

IV. Help Banks Ensure That Insurance Products Are Suitable by Permitting the Use of Certain Customer Information to Enable Suitability Assessments

Under Insurance Business Law (IBL) Enforcement Rule Article 212, bank sales agents are precluded from using certain “non-public financial information” about a bank customer without obtaining prior consent on two occasions. The ACCJ agrees that certain forms of financial information should not be part of the sales process, especially such information as customer settlement transactions and loan repayment information. On the other hand, confidential reference by bank agents to certain information already held by the bank, specifically customer deposit and loan balances, can help bank agents ensure that the products offered to customers are suitable.

Without the ability to screen deposit and loan balances in advance, the current rules can unnecessarily cause consumer confusion and inconvenience because an agent may have to withdraw from a solicitation after the consumer consents, despite the bank having held information that could have clarified whether to make a solicitation in the first place.

Moreover, the requirement to obtain prior consent before referring to such information in the context of sales of insurance is inconsistent with the policy of treating equivalent financial products consistently across sectors that is reflected in

ACCJ Viewpoint

the Financial Instruments and Exchange Law and elsewhere. Such a restriction does not apply to the sale of other financial products, including banking and securities investment products.

For the reasons noted above, the ACCJ urges the GOJ to revise Article 212 so that certain limited customer financial information held by the bank can be used to facilitate both the solicitation process and bank agents' ability to offer suitable products to appropriate customers.