

少額短期保険業者に関する経過措置の延長

— 保険業法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案 —

渡邊 将史

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 法律案提出の背景及び経緯
 - (1) 少額短期保険業制度の創設
 - (2) 少額短期保険業制度の概要
 - (3) 経過措置の推移
 - (4) 法律案提出に至る経緯
3. 法律案の概要
 - (1) 少額短期保険業者に関する経過措置の延長
 - (2) 施行期日
 - (3) 政令事項
4. 主な論点
 - (1) 経過措置の適用状況
 - (2) 経過措置を延長する必要性
 - (3) セーフティネットの在り方
 - (4) 経過措置延長後の検討事項

1. はじめに

痴漢の疑いをかけられた際の弁護士費用を補償する「痴漢冤罪保険」、スマートフォン等の修理費用を補償する「モバイル保険」、突然の出張等で行けなくなった公演のチケット費用を補償する「チケット保険」など、近年ユニークな保険商品が登場している。こうした保険は少額短期保険（ミニ保険）と呼ばれており、文字どおり保険金額が「少額」、保険期間が「短期」であることが大きな特徴である。

制度発足 13 年目を迎える少額短期保険業界は、昨今のライフスタイルの多様化に対応し、ニッチ市場における独自性の高い商品開発に活路を見いだしている。また、近年では、

大手の生命保険会社・損害保険会社も本分野に参入しつつある。

本稿では、少額短期保険業制度の概要を始め、少額短期保険業者に関する経過措置を延長するための「保険業法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（第195回国会閣法第4号）」について、提出に至る経緯、法律案の概要及び主な論点を紹介したい。

2. 法律案提出の背景及び経緯

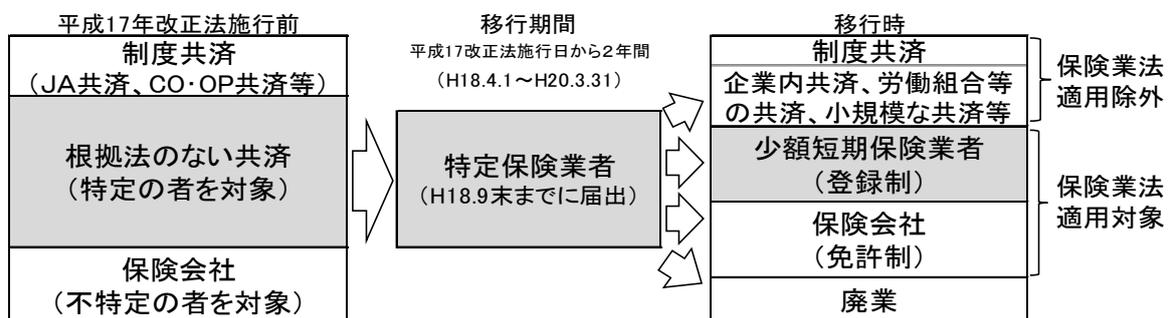
(1) 少額短期保険業制度の創設

平成17年改正前の保険業法は、不特定多数の者を相手方として保険の引受けを行う保険業を適用対象としており、特定の者を相手方として保険業類似の事業を行う共済については適用対象外であった。共済のうちJA共済、CO・OP共済等の制度共済については個別の根拠法による規制があったが、「根拠法のない共済（いわゆる無認可共済）」については監督官庁や監督法令が存在しなかった。根拠法のない共済については、平成10年頃から事業規模・形態の多様化が進み、実施団体が増加する中、一部団体において勧誘や給付をめぐる契約者とのトラブル等が発生したため、契約者保護等の観点から問題視されていた。

そのため、平成18年4月1日に施行された「保険業法等の一部を改正する法律」（平成17年法律第38号。以下「平成17年改正法」という。）では、契約者の保護、保険会社との公正な競争条件確保等の観点から保険業法の適用範囲の見直しが行われ、上記の根拠法のない共済についても原則として保険業法の適用対象となった。同時に、保険会社と比べて保険金額が少額かつ保険期間が短期の保険を取り扱う「少額短期保険業制度」が根拠法のない共済及び新規参入業者の受皿として創設された（図表1）。

同制度において根拠法のない共済事業者は、平成18年9月末までに特定保険業者の届出を行い、平成20年3月末までに①少額短期保険業者の登録申請をする、②保険会社の免許申請をする、③他の保険会社・共済の活用や保有する保険契約の移転等を行い廃業する等の対応を決定することとなった¹。

図表1 平成17年改正法による少額短期保険業制度の創設



(出所) 金融庁資料を基に筆者作成

¹ 特定保険業者（431業者）の移行形態は、①少額短期保険業者へ移行（52業者、12.1%）、②保険会社へ移行（4業者、0.9%）、③他の保険会社等との団体契約を締結し契約者への保障を継続（105業者、24.4%）、他の保険会社等への共済契約の移転等（26業者、6.0%）、④保険業法の適用除外となり共済事業を継続（198業者、45.9%）、⑤廃業（46業者、10.7%）である。共済事業として廃業したものは、③、⑤の計177業者（41.1%）。『金融庁の1年（平成20事務年度版）』（平成21年8月金融庁）614頁

(2) 少額短期保険業制度の概要

少額短期保険業者とは、一定の事業規模の範囲内（年間収受保険料 50 億円以下）で、少額（保険金額 1,000 万円以下）かつ短期（保険期間 2 年以内）の保険のみの引受けを行う事業者である。少額短期保険業者に対する規制については、最低資本金が 1,000 万円であること（保険会社は 10 億円）、登録制であること（保険会社は免許制）など保険会社に対する規制と比べて緩やかであり、小規模事業者でも参入しやすい制度設計となっている（図表 2）。近年では、不動産会社、旅行会社など異業種からの活発な新規参入が続いており、少額短期保険業者の登録数は平成 30 年 1 月末現在で 98 社（うち、15 社が経過措置適用業者（詳細後述））となっている。

少額短期保険業界の決算概況によれば、平成 28 年度の保有契約件数は前年度比 8% 増の 687 万件、収入保険料は同 12% 増の 815 億円となっており、業界全体として右肩上がりの成長を遂げている²（図表 3）。収入保険料 815 億円の分野別内訳を見ると、損害保障が 88% と大部分を占め、次いで生命保障が 8%、医療保障が 4% となっている。

少額短期保険業者は、特殊なリスクへの対応や簡素な商品性など、大手の生命保険会社・損害保険会社が従来取り扱わなかったニッチな分野を狙ったユニークな保険商品を提供する担い手として注目されている。特にペット保険については、平成 28 年度の保有契約件数・収入保険料が共に前年度比 20% 超の増加となるなど著しい進展が見られる。

図表 2 少額短期保険業者と保険会社の比較

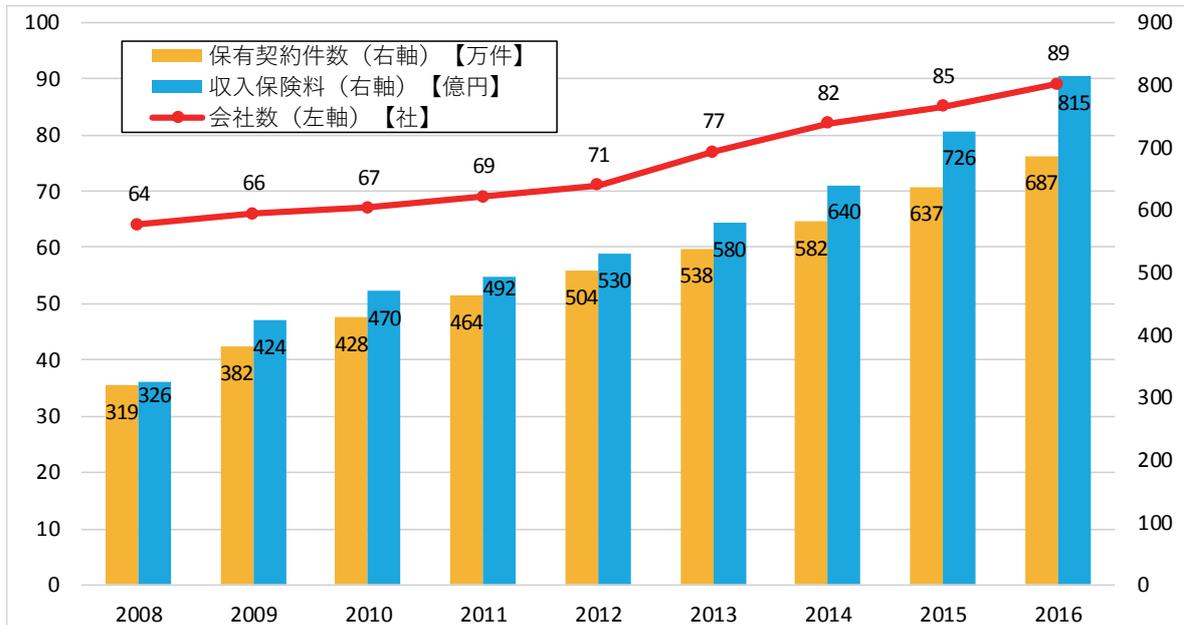
	少額短期保険業者	保険会社
参入要件	登録制	免許制
最低資本金等	1,000万円	10億円
生損兼営	生保・損保商品の両者の引受け可能	生保・損保商品の両者の引受け不可
商品審査	届出制	認可制（一部届出制）
セーフティネット （契約者保護機構への加入）	非対象（供託（1,000万円＋前年度年間収受保険料の5%）を行う必要等がある）	対象
事業規模	年間収受保険料50億円以下	制限なし
保険金額上限 ※	死亡保険：300万円、傷害死亡保険：600万円、 医療保険：80万円、損害保険・低発生率保険：1,000万円	
保険期間上限	生保：1年、損保2年	
運用資産の範囲	預金、国債等の安全資産に限定	原則制限なし
業者・会社数 （平成30年1月末時点）	98（うち、経過措置適用業者は15）	生命保険会社：43 損害保険会社：53
総資産額 （平成29年3月末時点）	704億円	生命保険会社：375.5兆円 損害保険会社：32.2兆円
保険料収入 （平成28年度）	815億円	生命保険会社：35.2兆円 損害保険会社：8.5兆円

※ 少額短期保険では一被保険者について引受け可能な保険金額の上限が設けられており、死亡保険、傷害死亡保険、医療保険、損害保険の合計で1,000万円、低発生率保険は別枠で1,000万円となっている。低発生率保険とは、損害保険のうち特に保険事故の発生率が低いと見込まれるものであり、個人の日常生活に伴う損害賠償責任を対象とする保険（自動車の運行に係るものを除く）をいう。

（出所）金融庁資料を基に筆者作成

² 「2016 年度少額短期保険業界の決算概況について」（2017 年 7 月 5 日一般社団法人日本少額短期保険協会）

図表3 少額短期保険業界の主要数値の推移（各年度末）



(出所) 一般社団法人日本少額短期保険協会資料を基に筆者作成

(3) 経過措置の推移

少額短期保険業制度は、平成17年改正法施行前に共済事業を行っていた者（特定保険業者）にとって、保険金額や保険期間に上限が設定されるなど事業内容の見直しを求めるものであった。そのため、平成17年改正法では、特定保険業者が少額短期保険業者の登録を受ける場合について激変緩和のための経過措置が設けられ、その期間は当初、平成25年3月末までの7年間であった。経過措置の内容は、引受け可能な保険金額の上限を本則の5倍（医療保険は3倍）とするものであり、保険業法施行令で定められた³（図表4）。

図表4 制度導入時の経過措置の期間（法律事項）と保険金額の上限（政令事項）

保険区分	制度導入(平成17年保険業法改正)時	
	本則	経過措置(H18.4.1~H25.3.31)
死亡保険	300万円	1,500万円(本則の5倍)
傷害死亡保険	600万円	3,000万円(本則の5倍)
医療保険	80万円	240万円(本則の3倍)
損害保険・低発生率保険	1,000万円	5,000万円(本則の5倍)
総枠限度※	1,000万円	5,000万円(本則の5倍)

※別枠となっている低発生率保険を除いた合計額

(出所) 金融庁資料を基に筆者作成

本経過措置の期限は、平成24年改正により平成30年3月末まで5年間延長された。その際、平成25年3月31日時点で存在していた既契約については、引き続き本則の5倍（医

³ ただし、本則の金額を超える金額以上を再保険金額とする再保険を保険会社（外国保険会社等を含む）に付すことが条件となっていた。

療保険は3倍)で更新できることとなり、平成25年4月1日以降の新規契約については、引受け可能な保険金額の上限が本則の5倍から3倍(医療保険は3倍から2倍)に縮小された(図表5)。

図表5 平成24年改正時の経過措置の期間(法律事項)と保険金額の上限(政令事項)

保険区分	平成24年保険業法改正時		
	本則	経過措置(H25.4.1~H30.3.31)	
		既契約	新規契約
死亡保険	300万円	1,500万円(本則の5倍)	900万円(本則の3倍)
傷害死亡保険	600万円	3,000万円(本則の5倍)	1,800万円(本則の3倍)
医療保険	80万円	240万円(本則の3倍)	160万円(本則の2倍)
損害保険・低発生率保険	1,000万円	5,000万円(本則の5倍)	3,000万円(本則の3倍)
総枠限度※	1,000万円	5,000万円(本則の5倍)	3,000万円(本則の3倍)

※別枠となっている低発生率保険を除いた合計額

(出所) 金融庁資料を基に筆者作成

(4) 法律案提出に至る経緯

金融庁は平成29年8月23日、期限の到来が迫る少額短期保険業者の経過措置の取扱いや経過措置を延長する場合の内容等について検討するため、「少額短期保険業者の経過措置に関する有識者会議(以下「有識者会議」という。)」を設置した⁴。また、同日、日本少額短期保険協会から経過措置に関し、平成30年4月1日以降の新規契約については引受け可能な保険金額の上限を一律本則の2倍へと縮小し、既契約については平成30年3月31日時点の保険金額以下での更新を可能とした上で、経過措置期限の5年間の延長を求める要望書が提出された。

有識者会議では、日本少額短期保険協会や経過措置適用業者からの要望聴取、隣接する生命保険業界及び損害保険業界からの意見聴取等が行われ、平成29年9月14日に「少額短期保険業者の経過措置に関する有識者会議報告書(以下「報告書」という。)」が取りまとめられた。報告書では本則を原則としつつも、同協会の要望どおり上限金額を縮小することが妥当であり、経過措置を延長することもやむを得ないとの結論が示された。

また、金融庁が平成29年11月10日に公表した「平成29事務年度金融行政方針」では、当該経過措置の取扱いについて、有識者会議における検討結果等を踏まえ対応を行うとする方針が示された。

以上の経過等を受け、少額短期保険業者に関する経過措置の期限を平成35年3月31日まで5年間延長するための「保険業法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案」が平成29年11月17日に閣議決定され、同日、第195回国会(特別会)に提出された(閣法第4号)。本法律案は、同国会において衆議院で継続審査となった。

⁴ 座長：森下哲朗(上智大学法科大学院教授)、メンバー：後藤元(東京大学大学院法学政治学研究科准教授)、坂勇一郎(弁護士(東京合同法律事務所))、水口啓子(株式会社日本格付研究所審議役兼チーフ・アナリスト)、唯根妙子(一般財団法人日本消費者協会専務理事)、吉村雅明(ミリマン 日本における代表)【敬称略・五十音順】

3. 法律案の概要

(1) 少額短期保険業者に関する経過措置の延長

特定保険業者であった少額短期保険業者又は特定保険業者から保険契約の移転を受け、若しくは保険契約を承継した少額短期保険業者が引受け可能な保険金額に関する経過措置については、平成30年3月31日に期限が到来する。本法律案では、保険契約者等への影響に鑑み、当該経過措置の期限を平成35年3月31日まで5年間延長することとしている。

(2) 施行期日

この法律は、平成30年4月1日から施行することとしている。

(3) 政令事項

少額短期保険業者が引受け可能な保険金額の上限は、保険業法施行令で定められている。本法律案による経過措置の延長（上記(1)）と併せ、経過措置の内容縮小（保険金額の上限の引下げ）が行われる予定であり、保険業法施行令の改正が見込まれている。

具体的には、平成30年4月1日以降の新規契約については引受け可能な保険金額の上限が一律本則の2倍に縮小され、既契約については平成30年3月31日時点の保険金額以下での更新が可能となる見込みである（図表6）。ただし、契約者は、更新前の保険金額が本則の2倍未満の場合、本則の2倍までの金額に引き上げて契約更新することが可能となる。

図表6 経過措置の期間（法律事項）と保険金額の上限（政令事項）の推移

保険区分	平成17年保険業法改正時		平成24年保険業法改正時		本法律案による措置	
	本則	経過措置 (H18.4~H25.3)	経過措置(H25.4~H30.3)		経過措置(H30.4~H35.3)	
			既契約	新規契約	既契約	新規契約
死亡保険	300万円	1,500万円 (本則の5倍)	1,500万円 (本則の5倍)	900万円 (本則の3倍)	更新前の 金額 ※1	600万円 (本則の2倍)
傷害死亡保険	600万円	3,000万円 (本則の5倍)	3,000万円 (本則の5倍)	1,800万円 (本則の3倍)		1,200万円 (本則の2倍)
医療保険	80万円	240万円 (本則の3倍)	240万円 (本則の3倍)	160万円 (本則の2倍)		160万円 (本則の2倍)
損害保険・ 低発生率保険	1,000万円	5,000万円 (本則の5倍)	5,000万円 (本則の5倍)	3,000万円 (本則の3倍)		2,000万円 (本則の2倍)
総枠限度 ※2	1,000万円	5,000万円 (本則の5倍)	5,000万円 (本則の5倍)	3,000万円 (本則の3倍)		2,000万円 (本則の2倍)

※1 更新前の金額が本則の2倍未満の場合は、本則の2倍までの金額に引き上げて契約更新することが可能

※2 別枠となっている低発生率保険を除いた合計額

(出所) 金融庁資料を基に筆者作成

4. 主な論点

(1) 経過措置の適用状況

経過措置適用業者の被保険者分布を見ると、本則を超過する保険金額で引き受けられた経過措置が適用される保険契約（経過措置適用契約）は、被保険者ベースで平成25年3月末時点の290万人（34.4%）から29年3月末時点の166万人（18.3%）へ減少している。

経過措置適用契約率を保険区分別に見ると、死亡保険（19.4%）、傷害死亡保険（9.7%）及び損害保険（18.6%）はいずれも本則以内の契約へ順調に移行しているが、医療保険は82.1%と極めて高く、他と比べて移行が進んでいない⁵（図表7）。医療保険は、被保険者数こそ少ないものの（3.3万人）、高齢化等の影響により再加入困難性⁶の高い契約があることから、本則以内の契約への円滑な移行に向けてクリアすべき課題は多いと思われる。

有識者会議では、経過措置適用契約のニーズがあり、実際に本則金額を超過する保険金支払もあることなどから、将来的な本則金額の見直しを求める意見が出された。しかし、経過措置適用契約は、激変緩和のための経過措置により可能となっているものである。本則金額そのものについて見直しを行う場合には、セーフティネットの在り方など規制の在り方を含めた少額短期保険業制度全体について十分な検討を行う必要があるだろう。

図表7 経過措置適用業者の被保険者の分布

保険区分	平成25年3月末時点		平成29年3月末時点	
	本則超過	本則以内	本則超過	本則以内
死亡保険	36.7%	63.3%	19.4%	80.6%
傷害死亡保険	29.8%	70.2%	9.7%	90.3%
医療保険	86.0%	14.0%	82.1%	17.9%
損害保険 ※	36.8%	63.2%	18.6%	81.4%
合計 (被保険者数)	34.4% (290万人)	65.6% (552万人)	18.3% (166万人)	81.7% (740万人)

※低発生率保険を含む

(出所) 金融庁資料を基に筆者作成

(2) 経過措置を延長する必要性

有識者会議では、日本少額短期保険協会からの要望に加え、複数の経過措置適用業者からも経過措置延長の要望が出された。延長を希望する理由としては、契約者のニーズと支払実績のほか、再加入困難性の高い契約があること、少額短期保険業者の保険のみを取り扱う特定の代理店を通じて提供されている契約等が存在していること等が挙げられた。

一方、生命保険業界及び損害保険業界からは、経過措置は12年間という長期間にわたり続いており、激変緩和の役割は十分に果たしたことから本則に戻るべきとの意見が述べられた（図表8）。

⁵ 経過措置適用契約率が高いものとしては、医療保険 82.1%（被保険者数 3.3 万人）のほか、重度障害保険 40.7%（同 0.4 万人）、低発生率保険 35.3%（同 156.2 万人）が挙げられる。

⁶ 例えば、生命・医療保険において、被保険者が、保険加入当初よりも高齢になったり、健康状態が悪化したりしている場合に、従来と同じ条件（保険料・保険金額）で保険会社の保険に加入しなおすことが容易でない状態のことを指す。（『少額短期保険業者の経過措置に関する有識者会議報告書』（平 29.9.14）3 頁、注 1）

図表 8 有識者会議における主な意見

経過措置適用業者の意見

<p>【SBIいきいき少額短期保険株式会社】 医療保険については、共済時代からの契約者にとって不利益変更になる点、本則を超過する保険金支払が発生している点、多くの契約者が他の保険への再加入困難となり保障を失う可能性がある点、新契約のニーズがある点などから経過措置の水準維持が必要である。死亡保険については、再加入困難性、新契約のニーズ等から経過措置が必要である。</p>
<p>【株式会社宅建ファミリー共済】 本則の金額を超過する保険商品のニーズがあり契約件数が急増している。損害額が本則の金額を超過する保険事故が発生している。経過措置終了は、小規模不動産業者を介して賃貸物件に入居する契約者に多大な影響を及ぼすため、経過措置の延長を要望する。</p>
<p>【日本共済株式会社】 本則の金額を超える損害事故が起きており、全体的な損害事故の高額化が進んでいる。家財保険マーケットのニーズに即し、本則2倍の保険金額の商品を主力としており、契約者からの補償ニーズがあるため本則の2倍化を要望する。また、契約の6割が新規契約であり、新規契約の本則化は経営の安定に影響を及ぼす。</p>
<p>【株式会社ビバピーダメディカルライフ】 本則の金額を超過する保険商品の契約は多く、本則の範囲内では経営に重大な影響がでる。増加が見込まれる外国人労働者等の高額保障ニーズに対応するため、できるだけ充実した内容での経過措置の延長を希望する。将来的には、本則金額や上限設定など時代に合った見直しが求められる。</p>

生命保険業界・損害保険業界の意見

<p>【三井住友海上火災保険株式会社】 経過措置が適用されない業者が活躍している現状等を踏まえ、経過措置の目的を達成するための期間は12年間で十分確保されたと評価できる。</p>
<p>【外国損害保険協会】 通算12年間の期間によって契約者保護、制度移行の円滑化など業者による個別施策の実施については相応の時間が十分に確保されたと判断できる。</p>
<p>【住友生命保険相互会社】 12年間は激変緩和措置として異例の長さであり、制度創設時の趣旨等に鑑み経過措置は収束すべきである。延長する場合はその前提として特に慎重な検討が必要である。</p>

(出所)『有識者会議(第1回)』(平29.9.1)議事録・資料を基に筆者作成

報告書では、経過措置が新制度への円滑な移行のための激変緩和措置として設けられた趣旨に照らせば、「引受上限金額は、可能な限り早期に本則に収束させるべきである」とされている。少額短期保険業者98社(平成30年1月末現在)のうち、経過措置が適用されない業者が83社(85%)を占める中、業界全体が右肩上がりの成長を遂げていることは新制度への円滑な移行ができてきていることの証明と言えよう。

しかし、経過措置が適用される被保険者数は、前述のとおり減少しているものの平成29年3月末時点で166万人存在している。そのため、保険契約者等への影響を踏まえれば直ちに本則に収束させることは困難であり、経過措置の延長はやむを得ないと判断された。同時に、引受け可能な保険金額の上限を一律2倍に縮小することも、経過措置の性質上やむを得ないと言えらるう。

経過措置は15社のみ適用される例外的措置であり、原則は本則である。現行期限内(平成30年3月末まで)に本則以内の契約に移行できなかった要因については、入念な分析が必要であろう。経過措置適用業者には、これまで経過措置適用契約を減少させてきた経験をいかし、次の5年間で全ての契約を本則の範囲内に収束させる努力が求められる。

なお、前回経過措置の期限を延長した平成 24 年改正では、平成 17 年改正法附則第 16 条第 1 項中、「施行日から起算して 7 年を経過する日」を「施行日から起算して 12 年を経過する日」と改正した。一方、本法律案では、「施行日から起算して 17 年を経過する日」とせず、「平成 35 年 3 月 31 日」と改正することとしている。更なる延長が想起されにくい表現となっており、経過措置の期限を明確に区切るという意図が伺える。

（３）セーフティネットの在り方

少額短期保険業者はセーフティネット（保険契約者保護機構への加入）の対象外となっている。保険会社と規制が異なる理由としては、報告書において「保障が少額かつ短期のもので万一の事業者の破綻等の際に顧客が被る損失が限定されるのであれば、契約者の自己責任を問うことも可能である」からとされている。

少額とは本則金額を示していると考えられる。本則の 3 倍から 5 倍までの金額で契約更新が可能な現状において破綻事例等が発生した場合、本則を超過する部分（最大 4,000 万円）については契約者保護に不安が残る。有識者会議では、契約者保護を不安視する意見に対し、破綻業者が発生していない事実や本則を超える部分への再保険設定などの契約者保護対策が紹介された。一方、有識者からは、これまでに破綻業者がないことは将来的に破綻業者が発生しないことを担保するわけではなく、また、再保険によって 100%カバーできるわけではないという意見があった。

本則を超過する部分について契約者保護に不安が残ることに鑑みれば、経過措置適用契約は速やかに本則の範囲内に収束させることが望ましい。経過措置適用業者は、経過措置適用契約者に対して保険商品やリスクの特性についての周知徹底を図り、本則以内の契約への円滑な移行に関する理解を求めていく必要がある。

（４）経過措置延長後の検討事項

報告書では、経過措置適用業者及び金融庁当局に対する留意点が挙げられた。

経過措置適用業者に対しては、今回の経過措置延長の後に本則に円滑に移行するため、保険会社の免許の取得、保険会社との連携などの対応策について経過措置終了を待つことなく検討していくことが期待されている。経過措置適用業者は契約者等に対し、本則を超過する金額で引き受けられた保険契約は経過措置適用期間に限り可能であることを十分に説明する必要がある。

金融庁に対しては、経過措置適用業者が上記のような経過措置終了を見据えた対策の検討や本則を超過する金額で引き受けられた保険契約者等への十分な説明を適切に実施しているかどうかを的確にモニタリングすることが強く求められている。

【参考文献】

吉田和央『詳解 保険業法』（きんざい、平成 28 年）

（わたなべ まさふみ）