

はしがき

1. 研究会の趣旨と研究内容

本報告書は、公益財団法人生命保険文化センターが主催した研究会「国際的保険グループに対する監督規制の研究会」（以下「本研究会」と表記する）が「グローバリゼーションの進展下における国際的保険グループの監督規制」を共通テーマとして研究会を開催し、その成果を論文としてまとめたものである。

1990年代以降、グローバル化が進展している。グローバル化が進展した政治的・経済的要因には、東ヨーロッパ諸国における社会主義体制の崩壊とその後の民主化・市場化、アジア諸国（新興国）における経済改革と経済成長、国際取引（貿易と投資）の自由化、情報通信技術の飛躍的発展などがある。世界的規模で財・サービスが商品化され、市場が拡大するグローバル化の進展は、保険業に即していえば、本研究会がテーマとして取り上げる国際的保険グループ（国際的に活動する保険グループ）の活動領域を世界的に拡大させる過程である。この点において、①新興国の経済発展とグローバル化の進展、②新興国における保険市場の拡大と国際的保険グループの形成・成長、③国際保険監督規制の策定と各国の保険監督体制の整備・構築は、保険業の歴史において1つの新たな段階に入ったことを示しているといえるであろう。

しかし、2008年9月に生じたアメリカのサブプライムローン問題に端を発する金融危機で、アメリカとヨーロッパの金融・保険グループの経営危機が発生した。アメリカのアメリカン・インターナショナル・グループ（AIG）の経営危機はその一例である。AIGが経営危機に陥った主要な原因はイギリスの金融子会社が多額の損失を出したこと、つまり保険業務ではなくて非保険業務（投資銀行業務など）で生じた損失であったことが指摘されている。

国際的保険グループの形成・成長と経営危機を受けて、国際保険監督規制の整備・強化が打ち出されている。1994年に設立された保険監督者国際機構（IAIS）は、保険監督規制の国際基準を策定するために「保険基本原則（Insurance Core Principles：IAIS国際基準の根幹をなす原則）」「基準（Standards：保険基本原則の遵守のための本質的な判断基準であり、監督当局または保険会社が遵守すべき実務基準を定めるもの）」「ガイダンス（Guidance：保険基本原則と基準を補完し、基準の意味および遵守とみなされる方法などを定めるもの）」を策定している。また、とくに国際的保険グループの監督については、「国際的に活

動する保険グループの監督のための共通の枠組み（ComFrame）」案を公表している⁽¹⁾。こうした保険監督規制の国際標準化は、今後のわが国の監督規制と生命保険業に対して大きな影響を与える可能性がある。

国際的保険グループの形成・成長は比較的新しい現象であり、国際的保険グループの監督規制は新たなかつ興味深い研究対象を保険研究者に提供している。本研究会の趣旨は、第1に、こうした研究対象を取り上げ、その成果を提示することによって学会に貢献することである。第2に、保険実務に精通したオブザーバー（後述）も交えて議論し、研究を深める機会を若手の保険研究者に提供することである。

本研究会は、大学研究者のメンバーと生命保険業界のオブザーバーから構成された。メンバー（50音順、敬称略、所属は本稿執筆時点）は、上野雄史（静岡県立大学）、恩蔵三穂（高千穂大学）、諏澤吉彦（京都産業大学）、中浜隆（小樽商科大学）、長谷川千春（立命館大学）、溝渕彰（香川大学）である。また、オブザーバーとして生命保険会社大手4社（日本生命、第一生命、明治安田生命、住友生命）と生命保険協会の方々が参加した。

本研究会では、メンバーが共通テーマ「国際的保険グループの監督規制」にアプローチするにあたり、6つのサブテーマ案（①保険会社グループの監督・ガバナンスの枠組み、②消費者保護（保険監督）行政、③破綻処理法制、④ソルベンシー規制、⑤保険・金融商品の会計基準、⑥マネーローンダリング対策）を考案した。各メンバーはサブテーマ案を参考にし、またこれまで取り上げてきた研究対象および用いてきた研究方法（分析手法）を考慮して各自のテーマを選定した。各メンバーの研究内容を概括して述べると、①保険監督者国際機構が策定を進めている監督基準の内容を検討・確認するとともに、②欧米諸国（イギリスとアメリカ）における監督体制の改革についても考察し、わが国の監督規制のあり方について欧米諸国における監督体制の改革から示唆を得ること、③国際金融・保険グループに対する監督規制のあり方について、金融・保険市場の融合という観点から分析すること、④金融危機後における国際的な会計基準の動向を考察し、それがわが国の生命保険会社の資産と負債に及ぼす影響を分析すること、⑤国際的保険グループのリスクの存在と破綻処理にかかわる国際的な政策対応を確認したうえで、保険契約者の保護という観点からセーフティネットとしての支払保証制度の意義と役割について検討すること、⑥アメリカの連邦規制（オバマ政権の医療保険改革）が民間医療保険（保険会社の医療保険業務）に及ぼす影響を分析すること、である⁽²⁾。

(1) 保険監督者国際機構（International Association of Insurance Supervisors）は、①効果的かつ国際的に整合的な保険監督の促進、②世界の金融安定への貢献、③国際保険監督基準の策定およびその実施の促進、④保険監督者間の協調の促進、⑤他の金融分野の監督機関との連携を目的としている。メンバーは約150の各国・地域の保険監督当局等であり、またオブザーバーとして保険会社や業界団体、国際機関等が参加している。事務局はスイスのバーゼルにある国際決済銀行内に置かれている（以上は金融庁の資料による）。

(2) なお、長谷川氏は研究会終了後にやむをえない事情で論文の執筆を断念しなければならなくなった

本研究会は研究活動として、平成21年度から平成23年度にかけて合計9回の研究会を開催し、このたび本報告書を刊行した。本研究会のメンバーはすべて保険の各領域に精通した新進気鋭の研究者であり、本報告書において国際的保険グループの監督規制にかかわる重要な事象をテーマに取り上げ、すぐれた成果（論文）を提示している。メンバーには、国際的保険グループの監督規制について引き続き積極的に研究に取り組み、すぐれた成果をあげていくことを大いに期待している。また読者には、メンバーへの激励を兼ねて、論文に対するご意見とご批判をお願いしたい。

なお、本報告書では、用語法や注記の方法やその他の表記法に不統一がみられる。それは、各メンバーが本報告書の論文で用いている用語法等を先行論文でも用いているであろうことを考慮したためである。換言すれば、本報告書における用語法等の統一性よりも各メンバーの論文における用語法等の統一性を優先したためである。しかし、こうした方針は本報告書の全体としてのまとまりや一体感を損なっているかもしれない。それは座長の責任であり、ご海容いただけるならば幸甚である。

最後に、貴重な研究機会と多大なご支援をたまわりました公益財団法人生命保険文化センター（村井博美代表理事）に心より厚く御礼申し上げます。また、オブザーバーとして参加された生命保険会社大手4社と生命保険協会の方々には、本研究会において多くの貴重な情報を提供していただくとともに、各メンバーの研究報告に対して多くの有益なコメントをしていただきました。さらに、生命保険文化センターの保険研究室（研究会事務局）には、研究会の開催および本報告書の刊行に際して多大なご助力をいただきました。9回にわたって充実した研究会を開催し、本報告書を刊行することができました。衷心より感謝申し上げます。

2. 本報告書の構成内容

本報告書は5つの章から構成されており、各章の内容（概要）は以下のとおりである。

第1章は「日米英の保険監督規制－新しいマクロ・プルーデンスとリスクの観点からの監督も踏まえつつ－」（溝渕論文）である。本章は、2008年9月にアメリカで発生したサブプライムローン問題に端を発する金融危機後における日米英の保険監督規制の改革について、新しいマクロ・プルーデンスとリスクの観点からの監督も踏まえて分析している。

アメリカでは、依然として保険に対する規制監督権限は州政府にあるが、連邦政府に規制監督権限が委ねられているものもある。新たに設置された連邦保険庁（FIO）は保険に対する規制監督権限は有しない。しかし、金融安定監督会議（FSOC）によって保険会社

ために、中浜（座長）が代わって執筆することにした。なお、中浜もテーマとしてアメリカにおける医療保険の連邦規制を取り上げているが、長谷川氏が予定していた研究内容とは異なっている。

等がシステム上重要なノンバンクであると認定されれば、連邦準備制度理事会（FRB）による厳格な監督に服することになる。この点から保険会社等が連邦政府による監督規制を受ける余地があるといえる。こうした改革は、今回の金融危機で問題となった市場型システムミックリスクに対応すべく、新しいマクロ・プルーデンスの観点から行う監督を意識した改革でもある。

イギリスでは、金融監督機関の大幅な組織改革が予定されており、従来の金融監督体制が大幅に改革される。イングランド銀行の金融政策委員会（FPC）は金融システム全体を監督し、そこに潜むリスクを発見することを目的とする。それに基づいてFPCはプルーデンス規制機構（PRA）と金融行為規制機構（FCA）に適宜指示を出す。従来の金融サービス機構（FSA）は解体され、その機能等はイングランド銀行に移管される。すなわち、PRAがイングランド銀行の子法人として新たに設置され、FSAの機能等がPRAに移管される。PRAは統合的な金融監督機関であるが、保険会社については銀行とは異なる手法で監督規制を行う。また、金融システム全体をリスクに晒す保険会社には特別な介入のための手法が用いられる。FCAは保険も含めた金融取引の監督規制を行う機関であり、イングランド銀行内に設置される。

日本では、主として、マイクロ・プルーデンスの観点から保険会社も含めた個別の金融機関の監督を金融庁が、マクロ・プルーデンスの観点から金融システム全体の監督を日本銀行が担っている。今回の金融危機を経て、新しいマクロ・プルーデンスの観点から行う監督を強化するために両者の連携を深める動きもある。

そして、上記の米英における保険監督体制の改革から、わが国でも検討を行うべきこととして、以下の2つの点を指摘している。

第1に、新しいマクロ・プルーデンスの観点を考慮し、保険監督体制のあり方について十分な検討を行うことである。今回の金融危機の発生後、米英における金融監督規制に関する中心的な問題の1つは、新たに発生した市場型システムミックリスクに対処するために、どのように新しいマクロ・プルーデンスの観点から金融監督規制を行うかということであろう。とくに、このような新しいマクロ・プルーデンスの観点から実施される保険も含めた金融監督規制をいずれの機関が、そしてどのようなフレームワークで実施すべきなのかについて、米英の改革を参考にしてわが国でも十分な検討を行う必要がある。

第2に、リスクに着目した早期介入措置を監督機関が行うことを検討すべきであることである。この点はイギリスの取り組みが参考になるであろう。ただ、重点的かつ集中的な監督を行う対象となる保険会社は金融システム全体にリスクを波及させるものをとくに想定していることにも留意すべきである。伝統的な保険業務しか行わないわが国の保険会社はこのような対象とはならないであろう。ただ、CDSのプロテクション販売等の金融サービスも並行して行う保険会社が将来的に現れた場合に備えて、早期介入措置を伴う保険監督体制について監督機関は検討する必要があるであろう。

第2章は「国際金融・保険グループの成長と金融・保険監督規制に関する考察」（諏澤論

文)である。1990年代以降、保険会社の国際的な連携や海外進出など事業活動のグローバル化が進展すると同時に、保険・銀行・証券の各金融分野もさまざまな側面において融合しつつある。こうした事態を受けて、国際金融・保険グループに対する監督体制を整備する必要性が認識されるようになってきている。本章は、こうした現状認識に立って、国際金融・保険グループに対する監督規制のあり方について、とくに金融・保険市場の融合という側面から分析している。

金融市場には、取引に関する情報の不完全性、特定の当事者の市場支配力、そして負の外部性をはじめとする不完全性が存在している。これらを是正するために、伝統的な監督規制は健全性規制、市場行動規制、競争規制の3つの領域において実施されてきた。しかし、各金融分野の市場特性の違いから、保険分野ではソルベンシー・保険料率規制などの健全性規制と販売規制などの市場行動規制が重視され、銀行分野ではバランスシート規制などシステミックリスクの回避を目的とした健全性規制が主軸となり、証券分野では情報開示をはじめとする市場行動規制に重点が置かれてきた。

このように市場特性も監督規制形態も異なる金融三分野は、アドバイザー機能、金融商品、供給の各側面で融合しつつある。とくに、大規模な金融・保険グループの登場に見られるような金融市場の供給面での融合は、規模と範囲の経済性による効率性向上が期待できる反面、金融市場の不完全性を拡大するおそれもある。国際的に事業を展開する金融・保険グループの経営実態やユニット間での信用供与などのリスク実態に関して十分な情報を得ることは、規制監督者、株主をはじめとするステークホルダーにとっても容易ではない。そのためにリスクが顕在化すれば、それがグループ全体、市場全体に影響を及ぼす事態を招きかねない。また、グループ内での不適切な内部補助や情報・技術移転は、商品開発と価格付けにおいて圧倒的な市場支配力を与えかねない。さらに、グループが巨大化すれば、規制監督者がいわゆるTBTFポジションを取るおそれもある。その結果、グループの経営者は、よりリスクテイキングな意思決定を行いやすくなる。

金融市場の融合・国際化を踏まえれば、情報の不完全性については、規制主体はグループの経営・リスク実態に関して必要な情報を要求する権限をもつだけでなく、各金融分野・国の規制主体間で統合された監督システムまたは迅速な情報交換が可能な協調体制が構築されていることが求められる。また、ステークホルダーのモニタリングにより市場規律を機能させるために、会計基準、証券規制、金融機関の破綻処理規制の国際的共通化が不可欠である。市場支配力の問題に対しても、フリーキャッシュフローの投入などが行われないよう、各分野・市場の競争規制の整備と協調が必要である。負の外部性については、金融分野ごとに目的の異なるセーフティネットを、共通化して再整備する必要はないと考えられるものの、規制裁定回避のために各市場間で保護水準を共通化するなどの措置が必要であろう。市場行動規制は、取り扱う金融商品・サービスの違いから、また各市場の歴史的・文化的背景の違いから、金融分野ごと、市場ごとにその体系は異ならざるを得ず、金融三分野をまたぐ国際的な共通化は必ずしも求められないといえる。

第3章は「国際的な会計基準の動向がわが国の生命保険業に与える影響」（上野論文）である。本章は金融危機後における国際的な会計基準の動向を考察し、それがわが国の生命保険会社の資産と負債に及ぼす影響を分析している。国際的な会計基準の方向性は、保険会社が保有する資産や負債に対して経済価値ベースによる評価を取り入れることにある。これは国際的なソルベンシー基準の枠組みと同一の方向性である。

相互会社であっても、一般の上場企業が適用している企業会計の会計処理基準に従って財務情報を作成することが義務づけられている。現在、わが国の企業会計基準は国際的な基準への準拠を求められ、順次改訂が進められており、その改訂による影響を相互会社も受けることとなった。

金融危機後のG20の声明を受けて、国際会計基準審議会（IASB）は現在、公正価値の評価・測定および貸倒引当金に関する基準の改善に取り組んでいる。すでに有価証券の評価方法が変更されることが決定しており、有価証券の時価評価の対象が拡大する可能性がある。さらに金融資産の減損についても、損失が発生した後に損失を計上する発生損失モデルではなく、損失が発生する前に損失を計上する期待損失モデルが提案されている。

金融危機への対応とは別に、IASBは2010年7月に保険契約の会計基準に関する恒久基準の公開草案を公表した。当公開草案で、IASBは保険契約の履行の前提に基づいて保険負債の測定を行う履行キャッシュ・フローの概念を提案している。また、IASBは保険負債（責任準備金）の每期評価替えを行うこと（ロック・フリー方式）を求めており、一旦計上した負債については評価替えを行わないロック・イン方式を採用するわが国の会計実務とは異なる。

資産側の有価証券と負債側の保険負債が時価評価されることは、実質的に生命保険会社においては、保有している大半の資産・負債が全面的に時価評価されるということの意味する。現行の実務においては、資産の評価額の減少に対して、各種準備金で対応している。資産評価の変動を緩和する目的での準備金の計上が禁止された場合、純資産の減少額はその分だけ大きくなる。さらに保有する資産の時価評価の対象が拡大するならば、それに伴ってボラティリティは高まる。また、資産側と負債側のデュレーション期間のマッチングが図られなければ、金利低下局面においてはさらに純資産が減少するという事態に陥る。

こうした事態に対応するためには、保険業法上で規定を設けることが考えられる。かりに国際財務報告基準（IFRS）の適用に伴い、現行の監督会計（SAP）による負債の算定がIFRSに置き換わったとしても、保険業法上で別途積立の規定を設けることが考えられる。とくに資本調達手段の乏しい相互会社においては、株式の発行ができないので、純資産を積み増すためには毎期の剰余金を増加させるしかない。準備金での対応は不可欠であり、相互会社に限定して準備金の積立を負債または純資産の枠内で行うことが考えられる。

生命保険会社は長期にわたるリスクを、保険料を対価に引き受ける事業であり、短期的な期間での評価は極めて難しい事業である。時価評価は一定期間の結果（変化）を財務内容に織り込むことを求める。生命保険会社は、短期的な時価の変動に対応しつつ、長期的

な契約を保っていくという非常に難しい対応を求められる。こうした事態に対応するためには、法律上および経営上で具体的な方策を考えることが必要な段階に来ている。

第4章は「生命保険業におけるセーフティネットの意義と役割－契約者保護の観点から－」（恩蔵論文）である。

2008年9月のリーマンショックに象徴される世界的な金融危機を契機として、銀行・証券・保険といった金融機関に対して、国際的な規制強化が進められつつある。たとえばアメリカでは、金融危機に際してAIGへの巨額な公的支援が社会的な問題となったこともあり、改めて金融業界に対する監督のあり方が問われている。今回、わが国においても生命保険契約者保護機構が成立して10年以上が経過するなかで、1件の破綻処理が行われた。これまでの破綻処理の経過を踏まえ、改めて破綻処理として重要な役割を担う支払保証制度について検討する時期に来ていると考えられる。

一方、契約者保護の観点からいえば、ソルベンシーマージン規制と支払保証制度の整備は両軸で考えていく必要があるであろう。近年の監督規制に関する議論に際して、ソルベンシーマージン規制については、グループのリスクを考慮する方向で検討が進められている。同様に、支払保証制度に関する議論においても、金融危機後に顕在化したグループリスクなども検討事項に入れる必要があると考えられる。実際、IAISのマーケットコンダクト小委員会では、破綻処理について議論される予定であり、こうした動向のなかで支払保証制度の問題点を検討することとなっている。

そこで本章では、金融危機によって認知された事実、つまり国際的保険グループのリスクの存在や破綻処理に関する国際的な政策対応を確認している。そのうえで、現行の支払保証制度における賦課金の負担方法を通じた破綻リスクの軽減と契約者負担の公平性を、健全な保険会社の契約者保護という観点も含めた当該制度の現状と問題点について検討している。これらによって、改めてセーフティネットとしての支払保証制度の意義と課題をまとめている。

具体的には、まず、金融危機によって顕在化した新たな問題として、グループリスクの問題と国際的なグループ規制について考察している。とくに、国際的なグループ規制については、IAISにおける保険グループ監督に関する議論、EU金融コングロマリット指令におけるグループ・ソルベンシーの位置づけ、日本における連結ベースのソルベンシーマージン基準の導入について整理している。

次に、わが国における生命保険会社の破綻と支払保証制度を概観している。そのうえで、支払保証制度に関する論点として、支払基金への拠出方法および賦課金負担の公平性の2つを取り上げている。これらの論点をみる限り、契約者間の公平性とリスクベース分担システムは関連性が高いことがいえる。そこで、リスクベース分担システムを取り入れているドイツと韓国の事例を通じて、同システムの優位性や内包する問題についての議論をまとめている。破綻保険会社の契約者のみならず、健全な保険会社の契約者を含めた保険会社の契約者保護も含めた支払保証制度の運営の困難性が浮き彫りとなり、今後、全体的な

契約者保護の観点から誰がどこまで負担すれば社会的コストの最小化が実現できるのかについても視野に入れて、マクロ的な議論が行われる必要があると考えられる。

第5章は「アメリカにおける連邦政府の医療保険規制－1990年代以降における連邦規制の特徴と評価－」（中浜論文）である。本章は、1990年代に州政府が行った民間医療保険の改革および1990年代以降に連邦政府（クリントン政権とオバマ政権）が行った民間医療保険の改革を取り上げ、連邦政府の医療保険規制について評価している。州政府の医療保険改革を取り上げるのは、連邦政府の医療保険改革の特徴を明らかにするためには両者の関連性を検討する必要性があるためである。

全米保険監督官協会（NAIC）は、州政府が保険規制のために立法化する場合、全米基準となるモデル法を制定し、州政府に提示している。そこでまず、州政府の医療保険改革では、小団体医療保険のモデル法と個人医療保険のモデル法が定めている改革の手段（新契約加入保証、契約更新保証、料率規制など）の内容について考察している。

次に、クリントン政権の医療保険改革では、1996年連邦法（医療保険改革法）が定めている改革の手段の種類と内容について考察し、モデル法が定めている改革の手段と比較している。また、モデル法が定めている改革の手段を立法化した州政府の数を確認している。その結果、①1996年連邦法が定めている改革の手段はすべてモデル法が定めているものであること、②小団体医療保険については、1996年連邦法の制定時点で大部分の州政府はモデル法が定めている改革の手段を立法化していたこと、しかも1996年連邦法は多くの州保険法よりも規制が緩いので、多くの州政府は州保険法を改正する必要性がなかったこと、③個人医療保険については、1996年連邦法の制定時点でモデル法が定めている改革の手段を立法化した州政府は比較的少なかったこと、したがって④連邦政府が1996年連邦法を制定したのはおもに個人医療保険の改革のための立法化を州政府に求めるためであったといえること、を明らかにしている。

以上から、クリントン政権の民間医療保険の改革は州規制（州政府の主導性）を前提としており、連邦規制を強化しようとするものではない（したがって州規制と連邦規制の二重規制を生じさせるものではない）と評価している。

最後に、オバマ政権の医療保険改革では、2010年連邦法（医療保険改革法）が定めている医療保険取引所と既存市場の医療保険にかかわる主要な諸規定を取り上げて考察している。その結果、①2010年連邦法も州政府が定めなければならない最低限の基準であり、州政府の主導性を前提にしていること、しかし②2010年連邦法の諸規定には、NAICはモデル法を制定しておらず、各州政府も総じて立法化していない規定があること、③NAICはモデル法を制定し、各州政府も立法化している規定であっても、州政府が定めなければならない最低限の基準であるとはいえない規定がある（2010年連邦法のほうが州保険法よりも規制が厳しい）こと、を明らかにしている。

州政府が監督規制を主導的に行うためには、上記の②と③に該当する2010年連邦法の規定を州政府は立法化しなければならない。③に該当するのは料率規制であり、2010年連邦

法は各州における料率規制の統一化を促進する可能性が高いであろう。それは、2010年連邦法は多くの州保険法よりも規制がかなり厳しいためであり、したがって州政府が立法化する場合、2010年連邦法と同じ規定を立法化する可能性が高いためである。州政府が立法化しない場合には、連邦法によって規制される。

以上から、オバマ政権の民間医療保険の改革も州規制（州政府の主導性）を前提にしているが、規制の統一化を促進する側面がある（州規制と連邦規制の二重規制を生じさせる可能性がある）と評価している。

平成24年12月7日
「国際的保険グループに対する監督規制の研究会」座長
中浜 隆