

第4章 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－

高千穂大学商学部教授
恩藏 三穂

I はじめに

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により、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。米国では、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⁽¹⁾。

わが国では金融危機後、1社の生命保険会社が破綻した。この破綻は、1998年に生命保険契約者保護機構が成立して、すでに10年以上が経過するなかでの破綻である。バブル経済崩壊以降における一連の破綻処理の経過を踏まえ、新たなリスクを視野に入れるためにも、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きているのではないだろうか。

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、個別に考察すべき性質のものではなく、双方を同時に考察すべきものである。近年の監督規制に関する議論を見てみると、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する必要があるだろう。実際、IAIS (International Association of Insurance Supervisors : 保険監督者国際機構) 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、本研究では、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などを確認するとともに、保険契約者保護に注目しながら、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役割について考察したい。

(1) たとえば、田幡直樹「リーマン破綻1年(下) 金融監督の課題」(『日本経済新聞(朝刊)』2009年9月16日)では、「(日本でも)システミックリスク防止の観点からは、近年市場の有力な参加者となってきている生命保険・損害保険会社を日銀考査の対象とすることが、市場の安定に寄与しよう」としている(27頁)。

II 金融危機によって顕在化した新たな問題

1. グループリスクの問題

今回の金融危機を受けて、保険監督規制は大幅な見直しが現在進められている。たとえば、日本では金融危機を契機とする大和生命の破綻を受けて、2009年8月には金融庁が保険会社の財務の健全性指標を厳格化する規制を2012年3月期末決算から導入する方針を決めた。具体的にはソルベンシーマージン比率の算出基準の見直しとして、保険金支払いに備えた責任準備金の資本への組み入れを制限したほか、保有する有価証券リスクの見積もりも厳格化し（証券化商品、企業の倒産リスク取引、金融商品の元本割れリスクに備える金融保証保険、株式、公社債など）、株や為替のヘッジ取引に伴うリスク計上額の削減は「実効性」を適用条件とした⁽²⁾。さらに、2012年3月期から国内外すべての子会社を連結基準の対象とする、連結ベースのソルベンシーマージン基準の導入が検討された。

他方、台北で開かれた2009年6月のIAIS総会でも、本国外の子会社も連結して監督する生命保険会社版の自己資本比率の規制が検討された。従来、ソルベンシーマージン比率については主要国でそれぞれ導入済みであったが、銀行のような国際的な規制ではなく、国外も含めたグループ全体をカバーする規制とはなっていなかった。この点について以前より検討されていたが、アメリカは消極的で、長期的な課題として扱っていた。だがAIG危機を契機に基本合意がなされることとなったのである。具体策は今後の課題とされたが、EUでは2012年11月までの導入が決められ、それらがモデルとなる可能性が指摘されていた。主要な論点としては、①グループの連結、②内部モデル構築によるリスク量の軽減、③時価会計の全面導入があげられていた⁽³⁾。

このようにAIG問題を契機とする金融危機の影響は、従来から進められてきた財務の健全性をめぐる議論の国際的合意にむけた取り組みへと結実した。これら議論のなかで大きな論点となったのが、グループの監督規制であった。では、今回の金融危機で問題となった保険グループのリスクとはどのようなものか。以下、金融コングロマリットのリスクに関する研究（Berghe *ed.* 1995）に基づき⁽⁴⁾、国際的保険グループのリスクについて検討したい。なお、本稿において、こうしたグループのリスクを検討する理由は、保険契約者保護機構に対する賦課金に際し、各社のリスクを反映させる可能性を模索するかの議論以前に、保険会社が含有するグループリスクについて考慮すべきではないかという問題意識からである。

金融コングロマリットのリスクは、①不安定性と支払不能のリスク、②不透明性のリスク、③自由競争と消費者の権利とを侵害するリスクに大きく分類されている。これらのう

(2) 「生損保、健全性基準厳しく、金融庁、支払余力算定見直しー保有資産リスク厳格に」『日本経済新聞』2009年8月29日、4頁。

(3) 「AIG規制、先取り相場の動き」『日本経済新聞』2009年6月30日、17頁。

(4) 以下、Berghe *ed.* (1995) の研究におけるリスクの分類については、主として家森（1998）を参照。

ち、グループの破綻処理との関連で重要性を持つ①と②についてみてみよう。

一つめのリスク「不安定性と支払不能のリスク」には、まさに契約者保護の観点からも重要度の高いリスクである。具体的には、ダブル・ギアリングのリスク、コングロマリット全体のビジネスリスク、伝染リスクがあげられる。たとえば、銀行が保険会社に資本参加すると、銀行の自己資本を支払保証にあてる資本として、銀行の監督当局が保険業務と銀行業務に対して二重使用する可能性が出てくるといふ。つまり、コングロマリットのメンバー間で株式を相互に持ち合うなどの投資によって、コングロマリット内の連結されたソルベンシーが、そのメンバーの自己資金合計額よりはるかに下回ってしまうといった、ダブル・ギアリングのリスクが高まる。

また、コングロマリットのメンバー間で貸付や信用リスクの保証を行うなど、コングロマリット内の取引によって過度にリスクが集中してしまう危険性が高まる。コングロマリット内ではそれぞれのビジネスリスクが互いに相殺されず、むしろ逆にリスクを増大させてしまうといった、コングロマリット全体のビジネスリスクの増大が引き起こされる。

他に考えられるケースとしては、コングロマリット内で、あるメンバーが別のメンバーから資本参加や貸付を受けていたが、資金繰りが調整できなくなったり、さらに資金援助を受けたりすると、資金を融通したメンバーの方のポジションが悪化してしまうことがある。たとえ法的にメンバー間の分離が確立されていても、である⁽⁵⁾。つまり、コングロマリットのメンバーの問題が、ほかのメンバーや、ひいてはコングロマリット全体の信用を低下させ事業に支障をきたしてしまうといった、伝染リスクがある。この金融エクスポージャーともいえるリスクは、たとえば外資系保険会社が支店形態でなく子会社形態で進出しているにもかかわらず、子会社の契約者に何らかの影響を与えるかもしれないだろう。

そして、二つめの不透明性のリスクには、規制の裁定リスク、形態変化効果のリスク、不明瞭な構造のリスクがあげられる。たとえば、海外進出や他業態へ進出する場合、企業はそれぞれ異なる地域や業態に監督システムの差を利用し、参入障壁の低い方法を選択する。その結果、本来、必要なルールに則らず何らかの問題を生じさせてしまう。このように、監督当局にとってコントロールしがたい規制の裁定リスクが生じるだろう。

また、コングロマリット内で資金援助や貸付などを複雑に行うことによって、貸し手は資金の最終的な用途がわからず、監督当局は資金源がわからないといった事態に陥る。つまり、コングロマリット内で金融関係が複雑化するとリスクが高まるといった、形態変化効果のリスクが高まる可能性が生じる。

その他、コングロマリット内で多くのメンバーが参加し関係が複雑化すると、資金の流れや保有、ビジネスリスク、指揮系統などについて監督当局が把握しにくくなる。つまり、

(5) Bergheらによれば、伝染リスクが存在する証明としては、アメリカン・エクスプレス社の「所有する以上、責務がある」というコメントがある。伝染リスクを抑えるため、同社は傘下の保険部門に対して資金援助を行なわざるを得なかった。他にも親会社が子会社の巨額の損失を補填しなければならなくなったケースがある(家森 1998)。

コングロマリットが巨大化するにつれ、その中のひとつのメンバーをとりあげて企業評価をすることは困難になり、構造が不透明になれば不正行為が生じる可能性が高まるといった、不明瞭な構造のリスクが高まる。これらリスク分類の研究は、グループリスクへの注目を高めるべきとの示唆に富んでいるだろう。

2. 国際的なグループ規制

このように、リスク評価は非常に難しい問題を含んでいる。そこで、国際的に活躍する企業のグループリスクといった新たなリスクに対して、グループ監督の必要性が国際的に議論されている。たとえば、IAISやEUではグループへの新たな規制の枠組みを模索している。以下、海外および日本において規制の大きな論点となったグループのソルベンシー・マージン規制を確認してみよう。

(1) IAISにおける保険グループ監督に関する議論

AIGの子会社がグループ全体に与えた影響に鑑み、IAISでは、グループレベルでの健全性やリスク管理の重要性を認識し、これらに関する議論が重視されるようになった⁽⁶⁾。たとえば、2008年10月に開催された年次会議では、「グループ全体の監督の原則」や「グループ全体の監督者の役割と責任に関するガイダンスペーパー」が採択され、2009年3月には、「グループ全体のソルベンシー評価と監督に関する論点ペーパー」が発表、グループ全体のソルベンシーの評価方法の基準を作成するための問題点が整理された。さらに、「保険グループ監督のための共通フレームワーク」の構築が試みられ、グループ監督のための法的枠組みを提供するために破綻処理法も検討課題としてあげられている。

保険グループについて評価するためには、リスクベースのソルベンシー要件の考え方を導入することが盛り込まれている。2011年7月には、国際的な保険グループに対する規制・監督の枠組みを定め、それらに関する共通フレームワークの概念ペーパーを公表した。同年10月には、今まで議論を重ねてきた保険基本原則や保険監督原則などをまとめ、コア・プリンシパルを改正し採択した。そこでは、保険監督者は保険法人だけでなく、グループ内の非規制対象事業者を含めたグループ全体のリスクとして考慮すべき領域・視点を示すなど、グループ全体に対する規制の強化を強く求めている。また、保険グループが国際的に事業展開をしている場合、関係各国の監督者が協調して対応できることが望まれている⁽⁷⁾。

(2) 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

EU金融コングロマリット指令の内容は金融市場の進展が考慮され、大幅な見直しが行わ

(6) IAIS (2009), *Recommendations to be Endorsed by the Executive Committee*, 金融庁 (2009)「保険監督者国際機構 (IAIS) による保険監督の更なる強化に関する対応策の公表について」、および金田 (2010) を参照。

(7) 以上の点に対しては、河野 (2012) が直近の動向について詳細に触れている。

れるとともに、保険グループ監督に関する指令内容についても変更された。たとえば、EUのグループ・ソルベンシー規制についてみると、経営参加保険業者等や親会社が域内の保険持株会社である保険業者には、適格自己資本が常にグループ・ソルベンシー必要資本額と同額以上でなければならないとした。仮に、経営参加保険業者がグループ・ソルベンシー資本必要額に適合しない、あるいは今後3ヶ月以内に適合しない可能性が出た場合、グループ監督者は監督カレッジの他の監督者にその旨を通知することになった。また、ソルベンシー資本の計算は年1回以上行うとともに、その結果および関連データは、グループ監督者に報告されるべきであるとした。さらに、保険業者等および保険持株会社は常にグループ・ソルベンシー要件を監視し、リスク・プロファイルが直近の報告時の前提よりも大幅に乖離している場合、速やかにグループ・ソルベンシー資本必要額を再計算しグループ監督者に報告しなければならない、といった対応が求められているという⁽⁸⁾。

(3) 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

2011年1月28日、金融庁は翌年3月期からソルベンシーマージン比率について新たに連結ベースの基準を導入すると発表した。もちろん、AIGの経営危機を踏まえて、金融危機の再発防止のために保険会社のグループ全体の財務状況を把握する規制が高まったからである。金融庁によれば、原則、保険会社や保険持株会社傘下の国内外すべての保険会社を連結基準の対象とするとしている。保険グループ内の子会社等に関するリスクを捕捉することで、保険会社の健全性を広範囲に判断できるようになるため、早期に適切な対応を図ることができると考えられ、保険契約者保護の向上が期待されている。

このようにシステミックリスクに対応した金融グループ規制という観点では、よりグループリスクに連動したソルベンシーの適用が押し進められている。保険会社の健全性を高めるために、ソルベンシーマージン規制は大きな要となっている。

保険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は両軸の位置づけといえる。そこで、もう一方の軸である支払保証制度についても確認する必要があるのではないだろうか。ソルベンシーマージンと支払保証制度の関連性で見ると、支払保証制度が存在する場合、そのあり方によってはソルベンシーマージン規制だけでは保証基金から保険会社へ流れる「暗黙の補助金」⁽⁹⁾をぬぐい去ることができないという指摘も

(8) EUのグループ・ソルベンシー規制については、保険グループ監督に関する規定内にあり、ソルベンシーⅡ枠組指令の第3編「グループ内の保険および再保険業者の監督」に収録されている(金田2010)。

(9) 永田(2000)は、「支払保証基金が存在すると保険会社のリスクは政府に移転するので…拠出金がリスクと独立に決められていると、生命保険会社は政府へのリスク移転と拠出金の差である『支払保証基金からの暗黙の補助金』を手に入れられる」としている。その際、保険会社の評価が厳しい現状では、「生命保険会社のリスク(あるいは破綻確率)と独立に負担金率が決まっているならば、生命保険会社はリスクを高めてしまう」とし、「情報の非対称性を改善しリスクを正しく把握できるように、政府や保護機構の情報収集能力を高めていく必要もある」と指摘している。そのため、リスクを適

ある。

次節では、契約者保護の観点から支払保証制度がどのような役割を果たしているかを確認するため、わが国の生命保険会社の破綻と更生手続きについて整理する。その上で、以下、支払保証制度に関する論点を整理しながら、同制度の意義や問題点について考察する。

Ⅲ 日本における生命保険会社の破綻と支払保証制度

日本では1997年の日産生命の破綻に始まり、2001年までに7件の生命保険会社の破綻を経験することによって、破綻処理に伴う契約者保護の制度が大幅に整備された(図表4-1)。一方、そのほかの国でも1990年代から2000年前後に破綻が相次ぐなかで、破綻処理に対する制度整備が進んだ。たとえば韓国の場合、1998年に金融監督委員会は生命保険会社18社に経営正常化計画の提出を求め、うち4社の生命保険会社を閉鎖、その後1999年に1社、2000年に5社、2001年以降に4社の構造調整といった破綻処理を行った。これら構造調整に際しては、日本とは異なり、預金保険公社による出資や救済保険会社への損失補填といった公的資金を活用した契約移転や売却が行われ、責任準備金の削減や契約条件の変更がなく、全額保護された⁽¹⁰⁾。またドイツでも2003年には戦後初めてとなるマンハイマー生命の破綻が発生し、2002年に設立された支払保証基金であるプロテクターへの契約移転が行われた。プロテクターは、生命保険各社が運用資産の最大1%までを拠出する支払保証基金として2002年に創設されたもので、契約者配当は保証しないものの、日本のような責任準備金の削減や予定利率の引下げを行わなかった⁽¹¹⁾。

各国においても支払保証基金を中心とする破綻処理に関する制度整備が進められたが、基盤となる制度の違いもあって、整備の進捗状況は各国まちまちであり、破綻処理に対する国際的議論は深まっていない。日本の場合にも破綻が相次いだ2001年頃にかけて議論が深められたものの、2008年の大和生命の破綻までの7年間、健全性に対する監督規制の強化としての対策がもっぱら進められたため、破綻後の契約者保護に関する議論は必ずしも深まったとはいえない。しかし、保険の国際化が進展するなかで破綻に関する議論は国際的にも深化を要する論点といえる。

そこで以下では、まず1990年代末から進んだ日本の破綻処理の過程を簡単に整理した後、支払保証制度に関する議論を整理したい。

日本の生命保険会社の破綻は大きく3つの段階に区分できる。第一段階としては、日産

切に把握した賦課金の設定が重要になると主張している。

(10) 韓国の破綻事例は、後述にもあるが、植村(2008)や李(2004)を参照。

(11) 「戦後初の破綻 ドイツの生保は日本の道を進るか」『週刊東洋経済』2003年9月6日、58-60頁、「中堅生保マンハイマー、独、破綻処理スタート」『日経金融新聞』2003年7月1日、7頁、「検証欧州生保の破綻処理(上)独マンハイマー」『日経金融新聞』2003年7月23日、7頁。

生命の破綻から保険契約者保護基金を経由して保険契約者保護機構の成立と処理までである。この段階で、4社が保険業法による手続きで破綻処理が行われた。第二段階としては、更生特例法の改正によって千代田生命以降の更生手続きによる破綻処理である。2001年までに3社が破綻したが、更生特例法の適用が可能となったことで、債務超過に陥る前の段階で再建手続きを申請できるようになった。これにより、保険契約者の損失を最小限に抑えられるようになった⁽¹²⁾。この第一段階の保険業法による行政手続きによる破綻から第二段階での更生手続きによる破綻までの時期は、バブル崩壊と超低金利政策の影響を受け、生命保険会社は逆ざや状態に陥り相次いで破綻してしまっていたと言われている。

【図表4-1 日本の生命保険会社の破綻状況】

	日産生命(相)	東邦生命(相)	第百生命(相)	大正生命(相)
手続	保険業法による手続			
破綻処理の開始日	1997年4月25日業務停止 同日 管理命令	1999年6月4日業務停止 1999年6月5日管理命令	2000年5月31日業務停止 2000年6月1日管理命令	2000年8月28日業務停止 2000年8月29日管理命令
債務超過額	約3,029億円 (1997年5月末時点)	約6,500億円 (1999年9月末時点)	約3,177億円 (2000年9月末時点)	約365億円 (2000年8月末時点)
資産の毀損率	14.2%	22.9%	19.6%	19.1%
資金の援助額	2,000億円	約3,663億円	約1,450億円	約267億円
営業権(暖簾代)	約1,232億円	約2,400億円	約1,470億円	約70億円
契約条件の変更等				
責任準備金等の削減	ゼロ	原則90%に削減(個人年金、財形保険等は100%)	原則90%に削減(個人年金、財形保険等は100%)	原則90%に削減(個人年金、財形保険等は100%)
予定利率	2.75%に引下げ	1.5%に引下げ	1.0%に引下げ	1.0%に引下げ
早期解約控除	6.5年間(1998年3月末まで15%、次年度以降原則2%ずつ通減)	8年間(初年度15%から原則2%ずつ通減)	10年間(初年度20%から2%ずつ通減)	9年間(初年度15%から原則2%ずつ通減)
手続	更生手続			
破綻処理の開始日	2000年10月9日開始申立 2000年10月13日開始決定	2000年10月20日開始申立 2000年10月23日開始決定	2001年3月23日開始申立 2001年3月31日開始決定	2008年10月10日開始申立 2008年10月17日開始決定
債務超過額	約5,950億円 (2000年10月13日時点)	約6,895億円 (2000年10月23日時点)	約731億円 (2001年3月31日末時点)	約643億円 (2008年10月17日時点)
資産の毀損率	21.0%	15.6%	9.6%	24.8%
資金の援助額	0円	0円	0円	約277億円
営業権(暖簾代)	約3,200億円	約3,640億円	325億円	32億円
契約条件の変更等				
責任準備金等の削減	原則90%に削減(個人年金、財形保険は100%)	原則92%に削減(個人年金、財形保険等は100%)	ゼロ	原則90%に削減(高予定利率契約は法定の最大限)
予定利率	1.5%に引下げ	1.75%に引下げ	2.6%に引下げ	1.0%に引下げ
早期解約控除	10年間(初年度20%から2%ずつ通減)	8年間(初年度15%から原則2%ずつ通減)	10.5年間(2003年3月末まで20%、次年度以降2%ずつ通減)	10年間(初年度20%から原則2%ずつ通減)
その他				
一般更生債権	原則全額免除	原則全額免除	原則全額免除	原則全額免除
優先的更生債である労働債権	25~38%を免除	8%を免除	17.56%を免除	24.8%を免除

(出典) 杉下 (2010) 201頁より作成。

(12) ただし、更生特例法によって保険金の引き下げなどを行うことができるために、外資系生命保険会社が比較的少額の投資で生命保険会社を傘下に収めることが可能になったという問題点も指摘されている(武田 2008)。

第三段階としては、その後の景気回復とともに経営体力が回復し、監督規制も強化されたため、生命保険会社の破綻は一段落したものの、金融危機後の2008年に大和生命が破綻してしまっただけである。大和生命の破綻の特徴としては、第一に、破綻した旧大正生命の受け皿会社であったため契約者の一部が二重の破綻に陥ったこと、第二に、資産の毀損率が過去最大になったこと、第三に、更生特例法適用後はじめて生命保険契約者保護機構の資金援助を受けたこと、第四に、金融危機の影響を受け、救済会社が現れない場合も検討する必要性が高まったこと⁽¹³⁾、そのほか、第一・第二段階の破綻経験に基づき対策が講じられた規制強化後の破綻であったこと⁽¹⁴⁾、さらに破綻が1社に止まり、その後の相次ぐ破綻という状況がみられないことから、第一段階、第二段階とは異なるケースといえる⁽¹⁵⁾。

IV 支払保証制度に関する論点

1. 拠出方法

破綻保険会社の契約者救済問題では、資金援助に要する費用負担について、拠出時期や拠出方法といった論点や政府補助に係る規定の継続の必要性に関する議論が行われている。

この点を確認するため、まずは日本における生命保険契約者保護機構の賦課方法から確認しよう。生命保険契約者保護機構の財源は、会員である生命保険各社の負担金からなっている。その資金は、破綻した生命保険会社の契約者保護のために拠出される。同保護機構では、保護資金の積立限度額を4,000億円とし（借入限度額は4,600億円）、負担金の年間負担額は400億円としている。また、2017年3月末までに生命保険会社が破綻した場合、各社の負担金（4,600億円）だけで資金援助の対応ができない場合には、国会審議を経て、国から同保護機構に対して補助金を交付することが可能とされている。

このように生命保険契約者保護機構は制度上、事前拠出制をとっている。だが、創設当初、借入限度額4,600億円のうち、最初の対象となった東邦生命の処理資金3,600億円余りに対して、2000年時点における積立金残高は1割程度のわずか380億円に過ぎず、不足分の3,000億円強を銀行借入れに依存した⁽¹⁶⁾。その後も破綻が相次いだため、結局、処理資金の多くは金融機関などからの借入れによってまかなわれ、その後の毎年の拠出金から借入金

(13) 杉下（2010）を参照。

(14) 大和生命のソルベンシーマージン比率が200%を超えていたにもかかわらず破綻したことも一因となって、2008年2月に「ソルベンシーマージン比率の見直しの骨子（案）」が策定された。2012年3月期末には、よりリスク係数が厳格化されたソルベンシーマージンが使用されている。

(15) 2008年10月10日の金融担当大臣談話においても、「今般、大和生命がこのような事態に至ったのは、高コストの保険事業を高利回りの有価証券運用で補填するという同社の特異な収益構造が主たる要因であり、他の保険会社とは状況が異なるもの」とされた。

(16) 「東邦生命処理資金、金利入札で調達－保護機構、来月下旬にも実施」『日本経済新聞』2000年1月7日、7頁。

返済が進められているという点で、実質的には事後拋出制と同様の運営が進められているといえる。

なお借入限度額は、創設後、初となった東邦生命の破綻の段階で、資金枠が1,800億円しか残されておらず、その後も破綻が相次いで資金援助が困難になったため、2000年6月の保険業法の改正によって、業界負担額を1,000万円分増加するとともに、政府の国庫補助（公的資金）として4,000億円の枠が設定された⁽¹⁷⁾。その後、2005年の保険業法改正によって、2006年4月から借入限度額は発足時と同じ4,600億円に引き下げられた。

こうした日本における賦課方法の課題について考察するため、以下、早くから支払保証制度の整備が進んだアメリカの事例を検討しよう。

アメリカの場合、州によって支払保証基金の制度が異なる⁽¹⁸⁾。支払保証基金の賦課制度に関しては、現在では、すべての州で事後拋出制度が取られているが、ニューヨーク州では当初、日本と同様の事前拋出制が採用されていた。事前拋出制度が採用されていた理由としては、支払保証基金が必要となるような悪化した経営環境において、保険会社に対し同基金への拋出負担をかけないようにするためである。同州の事前拋出制のシステムは、保険会社が支払い不能に陥った場合、支払保証基金を保険金支払いのための資金として、ニューヨーク州保険庁長官に支払うものであった。このシステムでは州自らが基金の集金と運営を行うが、こうして集められた基金は税務・財務長官へ送られ、必要なときまで保管、運営されることになる。しかし、保険会社破綻による保険契約者救済などの目的で集められた基金の一部は、ニューヨーク州の収支会計に入りほかの目的に流用されていた。このため、同基金に対するほかの目的への流用をめぐって訴訟が提起されたこともあった⁽¹⁹⁾。また、事前拋出制では、保険会社が経営危機に陥り支払保証基金を利用する時期が確定しないにもかかわらず、州は基金を集金し運営および維持にあたらなければならない。これは、追加的な行政コストを増やす等の問題を引き起こすというデメリットもあった。

上記の事例と異なり、ニューヨーク州以外の場合は、早くから事後拋出制が一般的に採用されていた。この事後拋出制のメリットは、保険会社が支払不能に陥ったときに分担金を課すため、全く使われないかもしれないプログラムを維持するのに必要な追加的な行政コストを必要としない、という点にある。そのため、事後拋出制の支払保証基金を運営するコストは事前拋出制よりも少なく済むということになる。一方、保険経営の芳しくない環境において、保険会社の支払保証基金への拋出負担をなくすことが事前拋出制のメリットであるならば、当該環境における支払保証基金へ拋出を要することは事後拋出制のデメリットといえるだろう。

では保険会社が経営破綻を引き起こす主な原因は何か。その理由としては、不適切な経

(17) 小藤康夫『問題生保』を見抜く方法はこれだ』（『エコノミスト』2000年11月7日号、37頁）および上池一馬「生保事業に未来はあるか」（同上、38頁）。

(18) 以下、アメリカの制度については時岡（1995）をもとにした。

(19) 他州では、主として保険会社の代表によって運営されている。

営管理、詐欺行為、キャッシュフロー・アンダーライティング、不適切な責任準備金積立、不適切な投融資(資産運用)、不適切な支払、クレーム処理、代理店やブローカーまたは再保険事業者との異常な取引、保険監督制度の欠陥、法外な手数料または役員報酬があげられる⁽²⁰⁾。

このことから分かるように、保険会社の経営破綻理由は主として個々の会社の経営能力によるものであり、保険業界全般にわたって経営が悪化しているからとは言いがたい⁽²¹⁾。したがって、ある保険会社の経営不振により支払保証基金への拠出が必要となったとき、その時期の拠出がほかの保険会社にとって特別な負担となるとは限らない。

実際、前述のように日本の場合、生命保険契約者保護機構の拠出金は事実上、事後拠出制に近い形で運用されており、しかも経営環境の状況変化に対応して、拠出額の弾力的な徴収も行われている。たとえば、2003年度と2004年度の場合、経営環境の悪化に対応して毎年460億となっていた拠出額をそれぞれ297億円、386億円に減額し、積立金に回していた約79億円の負担を取りやめた。また、約120億円の積立金のうち約90億円取り崩し、新規徴収額とともに既出分として使用した借入金である銀行返済に充当した⁽²²⁾。こうした処理には、将来の破綻時の負担増を懸念する声もあったとされるが、結果的に積立金よりも借入返済を優先した状況を考えれば、事後拠出制に大きな支障があるとはいえないだろう。

保険契約者保護制度の見直しについては、金融審議会金融分科会第二部会で検討されているが、そのなかで、「保険会社の破綻が生じるような厳しい市場環境下で、他の保険会社に拠出を求めることとならないこと」「破綻保険会社に対しても拠出を求めることができ、保険会社間の負担の平準化が図られること」と事前拠出制のメリットがあげられる一方、「生命保険分野では、過去の破綻処理に多額の費用を要した結果として実質的に事後拠出となっているものの、運営上特段の問題は生じていない。また、事前拠出制度については、破綻の生じるおそれの少ない平常時においても相当規模の資金を機構に積み立てておくこととなり、資金の効率的な利用の観点から望ましくないとして、制度的にも事後拠出とするべき」という意見も出されている⁽²³⁾。

一方、先に触れたアメリカやイギリスでは事後拠出制であるが、90年代末以降の危機に対応して支払保証制度を導入した各国では事前拠出制の方が一般的となっている。具体的には、1996年に設立された韓国の預金保険公社や、1999年に発足したフランスの保険契約者保護基金、2004年に設立されたドイツの保護基金があげられる。ただし、破綻処理を目前とした基金創設が急務であったという状況であったことはいなめない。日本の場合も、破綻が相次ぐという特殊な状況にあった基金創設時と異なり、今日では合理的な観点から

(20) Feldhaus and Barth (1992) を参照。

(21) 生命保険会社の破綻要因に関する議論は、恩蔵 (2001、2005) を参照。

(22) 「契約者保護機構、生保の拠出2年減額、計237億円一体力回復を優先」『日本経済新聞』2003年8月7日、7頁。

(23) 金融審議会金融分科会第二部会「保険契約者保護制度の見直しについて」(2004年12月14日)。

の制度の内容に関する議論ができる環境にあり、拠出金の賦課制度に関しても改めて考慮する時期にあるかもしれない。今回、政府保証が延長されたものの、恒久的な制度の整備を進めるという視点から、以下の論点を検討する必要があるだろう。

2. 賦課金負担の公平性

契約者保護という観点からみれば、上記の課題に加えて、支払保証制度の負担金の公平性という点が重要となる。というのも、保険契約者保護機構が救済保険会社に対して資金援助を行う場合、保険契約者保護という観点からみれば、最終的には健全な経営を行っている保険会社の契約者が、破綻保険会社の保険契約者の保護費用を負担するという性格を持つからである。保険商品の選択が自己責任という原則に立てば、破綻会社の保険契約者の救済は、あくまで破綻の発生による保険契約者一般への信用不安の回避によって、負担者である保険契約者が利益を得る範囲においてのみ正当化される。健全な保険会社の契約者保護は、破綻問題を考える際に重要な課題となるはずであるが、今の段階ではこの点について検討が十分には行われていない。現状では破綻保険会社の契約者に限定した契約者保護に重点が置かれているが、契約者保護という観点からは、健全な保険会社の契約者も含む全保険契約者を対象とすべきという考え方もあるのではないだろうか。その際には、契約者負担をできるだけ減らすために社会的コストを最小限に抑える仕組みが構築されているか、契約者間で公平な負担がなされているか、といった視点での検討が不可欠である。

これらの視点に立つと、現行で行われている一定比率分担システムには、一部の保険者のモラルハザードを引き起こすデメリットが存在する。一般的に保険購入者は、保険会社の経営状態、すなわち当該会社がリスクをどのくらい抱えているかということに関わりなく、あるいはソルベンシーを理解することが難しいため、価格で保険商品を選択する傾向にある。たとえ当該会社が支払不能に陥ったとしても、一定額の減額はされるものの保険契約者保護機構からその契約者に対して保険金が支払われるとすれば、契約者は安価な保険料を設定する保険会社を選択するかもしれない。この考え方は、保証基金が破綻保険会社の損害分を負担するのであれば、保険契約者は保険会社の支払能力などを考慮しないで最も安価な保険会社を選択するというドイツの保険学者Farnyの主張と一致している⁽²⁴⁾。

また、保険会社は保険契約者をひきつけるために、投資リスクを増やすといったハイリスク戦略をとり、適正価格以下の保険料に引き下げようというインセンティブをもつかもしれない。このため、政府は保険会社の資産運用に対して監督を強める必要が生じてくる。政府が監督を強めた分、規制コストは上昇する。それに伴って、破綻件数の増加も予想さ

(24) 損害保険事業総合研究所研究部（2002）を参照。支払保証制度を導入しようとした際、影響力の大きい保険学者のFarnyやOehmkeの批判的学説が簡潔に掲載されている。以下、彼らの意見は本書に収録されたものである。また、Farnyらドイツ保険学者の議論は、出口（2000）や村田（2003）でも詳細に検討されている。なお、日本の場合、破綻契約者は解約時にはペナルティーが科せられたり、保険金が減額されたりなど不利益を被ったため、この批判的な主張が当てはまるかは疑問である。

れる。この結果、長期的には規制コストおよび保険会社の破綻から生ずる多大な損失が高まり、それが保険システム全体に広がり、保険の平均費用を上昇させる。このように、各保険会社に一定比率で支払保証基金への分担金を課すことは、保険市場にとって逆の効果を与えることになる⁽²⁵⁾。ドイツの保険学者Oehmkeは、不健全な経営、無責任な保険料や約款を提供している保険会社に限って経営破綻を招くものだと述べている。保証基金の存在は、不健全な経営の保険会社が報われるだけで健全な保険会社は何の利益も得られない。また、不健全な経営の会社の競争活動を促進するものであり、市場を誤った方向へ誘導する、と指摘している。Farnyは、健全な保険会社も不健全な保険会社も支払保証制度の基金を負担するということは、健全な保険会社の資産を破綻した保険会社へ移転することになるため、保険料を通じて負担金の最終拋出者である契約者に非常に不公平であると主張している⁽²⁶⁾。実際、フランス保険長官はIAISのパネルで、フランス語圏アフリカの生命保険会社の破綻処理の際、1社を救済するはずの救済保険会社までもが破綻してしまった経験を通じて、「公平な財源負担や経営者のモラルハザードの観点からすると、支払保証制度は必要悪である」とまで断言している⁽²⁷⁾。

ちなみに、日本の支払保証制度における負担金は、現行で「①直前3事業年度の平均収入保険料×負担金率+②直前3事業年度末の平均責任準備金×負担金率」(①各社合計額と②各社合計額は同額)となっており、保険契約高に応じて分担割合が決定される状況になっている。その結果、会社の経営内容にかかわらず、規模が大きいというだけで負担総額が大きくなる。その意味では、比較的健全な保険会社であれば、将来、援助を受けるリスクが少ないにもかかわらず、規模が大きいという理由で負担が増大するのは、当該保険会社の契約者の負担への配慮がなく、不公平感が大きい。その一方、ハイリスクの保険契約によってメリットを受け、その意味で支援を受ける可能性の大きな保険契約者は、少ない負担で支払保証制度の恩恵を受けられる制度となっているともいえる。すなわち、保険会社の賦課金負担の公平性の問題は、契約者間における公平性と契約者保護の問題に通じる重要な支払保証制度に関する論点である。

そこで次節では諸外国の先例を見ることで、これら議論を深めたい。

(25) 実際、破綻した大和生命の場合、「積極的な経営姿勢を背景としながら、生保商品を魅力的なものにするため、高い予定利率を課し、ハイリスク・ハイリターン運用に傾斜した。その結果、有価証券の含み損益によって経営そのものが大きく左右される運用体制を築いてしまった。そのことが最終的に命取りになった」とされている(小藤 2010)。

(26) 損害保険事業総合研究所研究部(2002)を参照。

(27) また、同長官は、この破綻処理について「破綻処理の公平さを考える上で、発展途上国の特殊な例として片づけられない示唆がある」と指摘している(大久保 2000)。

V 契約者間の公平性とリスクベース分担システム

保険会社、ひいては契約者間の公平性に対する対策として、リスクベースの分担システムに関する研究成果がいくつかあり、たとえば初期の代表的な研究としては、Cummins(1988)があげられる。この研究では、リスクをベースとした掛け金 (risk-based premiums) によって、破綻の可能性をもたらす保険会社の資産および負債のポートフォリオの歪みを是正する可能性があることを示すものである⁽²⁸⁾。各国の支払保証制度はそれぞれ特徴を有しており、こうしたリスクベースの分担システムを取り入れた支払保証制度を運用している国も存在する。なお、各国の支払保証制度の概要は、図表4-2で示した通りである。

【図表4-2 各国の支払保証制度における賦課金の種類と算出基準】

	生命保険契約者保護機構 (日本)	NAIC生命・健康保険保証公 社モデル (アメリカ)	NY州生命保険会社保証法 人 (アメリカ)	預金保険公社 (韓国)
設立	1998年 (生命保険契約者支援制度 は1996年)	1970年	1985年 (生命保険保証法人は1941 年)	1998年 (保険保証基金は1989年)
賦課金の種類 (管理費その他 を除く)	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保護資金負担金(事前) ▲ 資金援助等業務の実施 に要する費用に充てるため 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ B種賦課金(事後) ▲ 減損、支払不能保険者 に関して保証公社の機能、 任務を遂行するのに必要な 費用を賄うため 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ B種賦課金(事後) ▲ 減損、支払不能保険者 に関して保証公社の機能、 任務を遂行するのに必要な 費用を賄うため ➢ C種賦課金(事後) ▲ 減損、支払不能の他 州、外国保険者に関して保 証法人の機能、任務を遂行 するのに必要な費用を賄う ため 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 加入時拠出金(事前) ▲ 補償財源に充てるた め、制度加入時に一時的に 拠出するもの(資本金の1%) ➢ 追加的拠出金(事後) ▲ 補償財源が不足する場 合、追加的に拠出するもの (資本金の1%上限) ➢ 保険料(事前) ▲ 補償財源に充てるた め、毎年拠出するもの
算出基準	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保護資金負担金 ▲ ①直前3事業年度の平均 収入保険料×負担金率 × ②直前3事業年度末の平 均責任準備金×負担金率 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ B種賦課金 ▲ 直前3年間の収入保険 料の額に基づき負担割合を 決定 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ B・C種賦課金 ▲ 直前3年間の収入保険 料の額に基づき負担割合を 決定 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保険料 ▲ 直前事業年度の(収入 保険料+責任準備金)× 1/2×料率 ※基準料率は0.15 設立 10年未満の会社は5%引上 げ、純保式責準備積立で累積 損失のない会社は最大5% 引下げ

(28) 支払保証制度に関する日本での先行研究については、村田(2003)や永田(2005)を参照されたい。

	金融サービス補償機構 (イギリス)	保険契約者保証基金 (フランス)	保護機構 (ドイツ)
設立	2001年 (保険契約者保護委員会は 1975年)	1999年	2004年
賦課金の種類 (管理費その他 を除く)	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 補償費用拠出金(事後) <ul style="list-style-type: none"> ▲ 補償の支払、長期保険契約の継続及び保険会社が財政的困難に陥った場合の援助によって生じる費用(すでに発生した費用及び賦課後の12ヶ月間に発生することが予想される費用)に充てるための拠出金 ➢ 関連制度管理費用拠出金(事後) <ul style="list-style-type: none"> ▲ 補償機構が関連する補償制度の管理者に代わり負担した管理費用について、費用の償還を受けられなかった場合にその費用に充てるための拠出金 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保証積立金(保証基金への拠出金) <ul style="list-style-type: none"> ▲ 補償費用に充てるための拠出金(事前) ➢ 保険契約者保証基金準備金(内部留保) <ul style="list-style-type: none"> ▲ 保証費用に充てるため、加入企業のソルベンシー・マージンを構成する特別の準備金として引き当てるもの(事前) ※ 保証基金は、前年12月31日の加入企業の責任準備金合計の0.05%を維持しなければならず、保証積立金と保証基金準備金により半額ずつ積立てられる ※ 処理費用が事前拠出額を超える場合は事後拠出 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保証積立金(年間賦課金) <ul style="list-style-type: none"> ▲ 引き受けた保険契約、発生する管理費用、保証基金の活動によって生じるその他の費用を賄うための賦課金(事前) ➢ 特別賦課金 <ul style="list-style-type: none"> ▲ 保証基金が任務の遂行にあたって資金が不足した場合に課せられる賦課金(事後)
算出基準	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 補償費用拠出金 <ul style="list-style-type: none"> ▲ tariffbase(補償対象契約に係る正味収入保険料と責任準備金について75:25の割合で算出)に基づき負担割合を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保証積立金・保証基金準備金 <ul style="list-style-type: none"> ▲ 前年末の責任準備金額に基づき負担割合を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 保証積立金・特別賦課金 <ul style="list-style-type: none"> ▲ 直前末の責任準備金額にリスク係数(0.75~1.25)を加味して負担割合を決定

(出典) 各国の支払保証制度のホームページより作成。

1. ドイツの事例

ドイツでは、支払保証制度の導入に関して様々な議論が行われた⁽²⁹⁾。特に、保険学者のFarnyやOehmkeらは、以下のような学説を主張した。たとえば、保証基金の創設については、法律によるものであれば保険市場に新たな規制をかけることになるので規制緩和の理念に反する。また、立法者が特定集団にだけ恣意的に賦課を行ってはならないのに、保証基金を公法上の組織にするのであれば明らかな公的な徴収となり、憲法上の租税および賦課衡平の原則に違反する。さらに、健全な保険会社も不健全な保険会社も保証基金を負担するのであれば、健全な保険会社の資産を破綻保険会社へ移転することになり、保険料を通して負担金の最終拠出者である契約者にも不公平が生じるなどとした⁽³⁰⁾。これら批判的な学説によって、なかなか支払保証制度が導入されなかったのである。

しかし、2003年には戦後初めてとなるマンハイマー生命の破綻が発生し、2002年に設立

(29) ドイツおよびフランスの事例については、主として支払保証制度に関する各国の監督当局のホームページ等に基づく。

(30) 損害保険事業総合研究所研究部(2002)を参照。

された支払保証制度、プロテクターへの契約移転が行われた。プロテクターは、生命保険各社が運用資産の最大1%までを拠出する支払保証基金として2002年に創設された。ここでは契約者配当は保証されなかったが、日本のように責任準備金の削減や予定利率の引下げが行われなかった⁽³¹⁾。同制度の場合、保証積立金の拠出基準は、リスクに応じた拠出割合が設定されている。具体的には、賦課金の算出方法に関して、前年末の責任準備金額にリスク係数(0.75~1.25)を加味して負担割合を決定されることになっており、各加入会社の予定拠出額は、当該会社の前年度年次決算書に示された保険技術的準備金の額、リスク係数および補正係数を用いて算出される。その結果、危険度が低い構成員に0.75、危険度が高い構成員に1.25、そのほかの構成員に0.75から1.25までのリスク係数が適用されることになる。その際、危険度には、認容自己資本の必要ソルベンシーマージンに対する比率が用いられる。まず、全加入会社を危険度の順に並べる。「危険度：低」には、危険度の低い方から、当該カテゴリーに分類される加入会社の保険技術的準備金の合計額が全加入会社の保険技術的準備金の合計額の20%を超えない範囲で、加入会社を当該カテゴリーに入れていく。20%を超えた保険会社は、「危険度：中」に分類されることになる。「危険度：高」については、危険度の高い方から同様の操作を行う。「危険度：中」には残りの加入会社が分類される。

リスクに応じた拠出金を課すという制度の導入を試みている事例は、ドイツ以外でもみられる。フランスの場合、ドイツのようなリスク係数の設定によるリスクベースでの賦課金の実施はされていない。だが、各保険会社の年間拠出額の決定に際しては、技術的引当金、支払済拠出金および財務状況、ならびにその企業が保証基金に対して負わせているリスクを考慮することについて政令で定められるとしており、リスクベースの考え方が制度に反映されている。

2. 韓国の事例

韓国でも、健全な保険会社の契約者の不公平感を緩和するとともに、支払基金の存在によって各社の経営健全性の追及が阻害されないようにとの配慮から、危険度に応じた負担が導入された経緯がある⁽³²⁾。韓国の支払保証制度は1998年4月より預金保険公社に統合され、銀行、保険会社、証券会社など業態毎に区分経理された。拠出金は事前拠出制をとっており、毎年一定率を保険会社が負担する。生命保険業の信頼性の確保を優先させるため、銀行と同様に公的資金の投入がスムーズに行える仕組みが構築された。大韓生命をはじめ、相次いで破綻した保険会社に対して公的資金投入が要請された。そのため、生命保険会社

(31) 「戦後初の破綻 ドイツの生保は日本の道を辿るか」『週刊東洋経済』2003年9月6日、58-60頁、「中堅生保マンハイマー、独、破綻処理スタート」『日経金融新聞』2003年7月1日、7頁、「検証欧州生保の破綻処理(上)独マンハイマー」『日経金融新聞』2003年7月23日、7頁。

(32) 韓国の事例については、主として支払保証制度に関する監督当局のホームページ、大久保(2000)、李(2004)に基づく。

における経営の透明性が求められる結果となり、政府による4段階の本格的な格付制度が導入された。判断基準は、ソルベンシー60%、経営能力20%、リスク管理能力20%とされた。これは、米国の預金保険制度の料率決定方式のように、各保険会社から徴収する支払保証制度の賦課金について、上記の格付に基づく計数を乗じている。したがって、リスクの高い会社は高い保険料、すなわち賦課金を払うべきとの考え方に基づくものである。現在の韓国の制度では、預金保険公社は必要に応じ、保険会社の設立からの年数、信用格付けおよびその財務健全性について考慮し、預金保護委員会の決定により料率を調整できることになっている。

具体的な調整としては、以下の3つを設定している。その3つの設定とは、①設立10年未満の保険会社について標準料率より5/100引き上げる、②累積損失のない生命保険会社で、契約者責任準備金の純保険料式責任準備金積立率に応じ5/100を限度として、標準料率を引き下げる、③累積損失のない損害保険会社で、年間保有保険料と支払余力の比率に応じて5/100を限度として標準料率を引き下げる、というものである。これらを現在の生命保険会社の保険料に当てはめると標準料率が0.15%となっているので、純保険料式責任準備金積立で累積損失のない保険会社は0.1425%であり、設立10年未満の会社は0.1575%となり、リスクベースの考え方が導入されている。

以上、各国で導入されているリスクベースの拠出金負担の状況についてみてきたが、いくつか注目すべき点がある。第一に、ドイツ・韓国ともリスク係数の幅が小さいということである。したがって、リスク認定が異なる会社の賦課金の額には大きな違いは生じないはずである。この点から、公平な財源負担よりも経営者のモラルハザードの抑制に重点がおかれていると考えられる。第二に、リスク係数の計測方法が詳らかにされているわけではないが、両国とも異なったリスク測定を行っている。すなわちリスクの計量方法は現段階で確定したものがない。

より公平な財源負担という観点からは、リスクベースの対象となるリスクについては、正確な把握と測定が必要不可欠といえる。だが、リスクが多様化・複雑化するなか、精度の高いリスク評価を行うのは技術的に困難であるという問題を内包している。そのため、日本では賦課金に各社のリスクを反映させることについては慎重な意見もある。また、他国とは異なり日本人の国民性からみて、リスクベースの概念を導入し監督当局から低い格付けをされた保険会社には取り付けが行われるのではないかという意見もある。こうして新たな破綻会社が生じると、社会的コストは増大することにもなりかねない。とはいえ、今回の金融危機後ではグループリスクの顕在化や、わが国では破綻対策としての規制強化後に破綻が生じてしまったケース（破綻の第三段階）があることなどから、新たなリスクや認知すべきリスクの問題が発生しており、反映されるべきリスクそのものを再考する必要があるだろう。

VI 結びにかえて

今回、主として金融危機後に顕在化したリスクに焦点をあて支払保証制度の有効性や問題点について考察したため、必ずしも日本における支払保証制度の具体的な取り組みに対して十分な議論を加えたわけではない。本稿では、金融危機で発生した国際的な金融グループが抱えるリスクやそれらグループリスクへの国際的な政策的対応を整理した。また、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考察した。そこで最後に、本研究で触れられなかったいくつかの課題についても指摘してみたい。

まず、国際的な破綻処理に関する各国の調整に関する問題があげられる。銀行と同様、保険においても国際的な破綻処理制度の構築が進むと契約者保護が促進されるのかという論点があるだろう。国際展開する保険グループに際しては、現行では国際的な破綻処理について確立したルールは存在しない。日本の場合、責任準備金など相当額の財産について国内保有義務が課され、また保険契約者には財産の先取特権が認められており、国内保有財産で弁済可能な保護体制が構築されている。しかし、日本でも国際展開する生命保険会社が増えつつある今、それら保険会社が一つの法人格で事業展開する以上、一括処理することが望ましいとの意見もある。国際的な破綻処理策が講じられていないばかりか、支払保証制度といったセーフティネットの整備状況が国によってまちまちである。にもかかわらず、本店のある外国において破綻処理が行われるに際し、自国の保険契約者の不利益になるのではないかと懸念が生じることで、当該国間での調整困難が予想される。保険契約者保護の観点から国際的な破綻処理についても幅広い検討が求められよう。

たとえば、上記の問題に関しては、EU-EEA加盟の30国中、12国しか支払保証制度を整備していない。保険会社が破綻した場合、営業保険料をもとに測定するとEU-EEA保険市場全体の3分の1、具体的には生命保険契約の26%、損害保険契約の56%の契約が支払保証制度の対象にならないため、保護もされない⁽³³⁾。今後、保護されない契約者の存在をどうするかも論点として重要となってくる。

EU指令では、まず最低限の域内統一基準の策定が進められている。2010年7月時点では、補償限度額、補償金の払戻期間を設定することが検討されているという。また、資金調達や基金規模については、年間保険料の1.2%に相当する基金を事前積立する方向性が示され、基金で不足する場合、追加徴収や域内の他の基金からの借入れ、その他資金調達手段の利用が見込まれている⁽³⁴⁾。ただし、金融危機から時間が経過するにつれ議論が混迷し、具

(33) European Commission (2010), *White Paper on Insurance Guarantee*を参照。

(34) EU指令における保険契約者保護指令の詳細については、御船(2011)を参照。

体的な指令案について公表には至らないようである。

現在、支払保証制度の整備状態が各国で統一されていないため、事前積立制および一定保険料の徴収という資金調達方法は効率的だと考えられている。ある意味、わが国の支払保証制度の創成期における整備方法と類似した形となっている。ただ、EU指令においては、現段階は早急な支払保証制度の整備を目的としているため、将来的には次の段階の整備方法が目指されている。これら海外の動向次第では、グローバル化する保険業において、日本の支払保証制度の資金調達面にも大きな影響を及ぼすものといえる。いずれにしても、契約者保護の観点から自国の支払保証制度が適正に運営されるべきとの議論につながるだろう。

次に、破綻処理に関する継続的な検証作業の必要性があげられる。たとえば、大和生命の事例は現行の制度のなかでの実質同一会社の二重破綻であった。このように生命保険契約者保護機構からの支援が二重にならないよう適切な負担となるためには、それら支援の有効性が長期にわたって担保されることが望まれる。健全な保険会社における契約者の負担を強いる以上、その負担を極力押さえるとともにその手続の透明性や公平性を確保する視点は重要であろう。

最後に、負担の公平性といった概念から見ると、別の議論があるだろう。2008年の保険業法改正附則2項における負担金の拠出方法についての見直し規定にあるように、現在、わが国において支払保証制度は再検討の時期に来ている。このような厳しい金融情勢のもと、引き続き保険契約者の保護が的確に図られる必要があり、2017年3月末まで政府補助規定がさらに延長されることとなった。生命保険会社の拠出が基本で成り立つ生命保険契約者保護機構は、資金不足に陥ると政府保証付き（恒久措置）で資金を借入することができる。しかしながら、銀行破綻の救済時とは異なり、保険会社破綻の場合、政府からの資金調達面での不自由さが指摘されることもあり、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。

【主要参考文献】

- ・植村信保(2008)『経営なき破綻 平成生保危機の真実』日本経済新聞社。
- ・大久保亮(2000)「ニューヨークからみた日本の生保破綻」『ニッセイ基礎研report』第36号、ニッセイ基礎研究所、21-24頁。
- ・岡村国和(1994)「保険業の規制に関する考察：保証基金制度の導入をめぐって」『保険学雑誌』第546号、日本保険学会、25-51頁。
- ・恩蔵三穂(2001)「生命保険会社と破綻要因」森宮康、古瀬政敏、大谷孝一編集代表『現代保険論集－鈴木辰紀先生古稀記念』成文堂、501-520頁。
- ・恩蔵三穂(2005)「生命保険業における破綻要因仮説と今後の課題」『生命保険論集』第152号、財団法人生命保険文化センター、159-179頁。

- ・金田幸二(2010)「金融・保険グループ規制の動向—EUおよび米国の動向を中心にして」『損保総研レポート』第91号、公益財団法人損害保険事業総合研究所、1 - 42頁。
- ・小藤康夫(2010)「大和生命の経営破綻と生保の株式会社化」『生命保険論集』第172号、財団法人生命保険文化センター、1-24頁。
- ・門田伸一(2008)「契約条件の変更と破綻処理の比較」『日本保険・年金リスク学会誌』第3巻第1号、1 - 22頁。
- ・河野年洋(2012)「IAISによる国際的保険グループの監督枠組み(コムフレーム)」『生命保険経営』第80巻第5号、生命保険経営学会、31-50頁。
- ・損害保険事業総合研究所調査部(2002)『主要国における保険業者の破綻処理制度について』公益財団法人損害保険事業総合研究所。
- ・杉下智子(2010)「生命保険会社の更生手続と保護機構による契約者保護—大和生命の事例と保護機構による継承等」『生命保険論集』第171号、財団法人生命保険文化センター、179-214頁。
- ・武田久義(2008)『生命保険会社の経営破綻』成文堂。
- ・茶野努(2009)「金融コングロマリットのリスク管理と資本規制—銀行業と保険業の統合を中心に」『武蔵大学論集』第57巻第2号、武蔵大学経済学会、239-264頁。
- ・出口正義(2000)「ドイツの保険監督と支払保証制度—Horschの保険契約者保護基金構想の紹介を中心として—」『文研論集』第130号、財団法人生命保険文化研究所、1-49頁。
- ・時岡三穂(1995)「支払保証基金制度の問題点と可能性」『商学研究科紀要』第40号、早稲田大学大学院商学研究科、247~264ページ。
- ・永田邦和(1999)「支払保証制度と保険会社の資産運用」『文研論集』第128号、財団法人生命保険文化研究所、213-231頁。
- ・永田邦和(2000)「支払保証基金の拠出金決定方法」生命保険文化研究所・生命保険金融リスク研究会『生命保険会社の金融リスク管理戦略』東洋経済新報社、187-204頁。
- ・永田邦和(2005)「支払保証制度とソルベンシー・マージン規制」『生命保険論集』第151号、財団法人生命保険文化センター、109-124頁。
- ・日本生命保険生命保険研究会(2011)『生命保険の法務と実務(改訂版)』金融財政事情研究会。
- ・松澤登(2010)「生命保険会社の国際破たん処理制度の検討—EU、米国の制度を踏まえて」『保険学雑誌』第609号、日本保険学会、99-116頁。
- ・御船純(2011)「欧州における金融規制改革の動向—監督・セーフティネット・破綻処理—」『預金保険研究』第13号、預金保険機構、47-72頁。
- ・村田敏一(2003)「生命保険における安全ネットの将来像—「恒久的制度」の構築へ向けた試論—」『生命保険論集』第144号、財団法人生命保険文化センター、89-137頁。
- ・森下哲朗(2008)「国際的な銀行破綻処理と預金保険制度」『預金保険研究』第9号、預金保険機構、1-13頁。
- ・李洪茂(2004)「韓国における生命保険会社の破綻処理」『生命保険論集』第146号、財団法人

生命保険文化センター、65-97頁。

- L・ヴァン・デン・ベルゲ編著(1998)『金融コングロマリット 新しいプレーヤーに新しいルールが必要か』家森信善監訳、生命保険文化研究所 (Lutgart Van den Berghe ed., *Financial Conglomerates; New Rules for New Players?*(Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1995)。
- Brewer, Elijah III, Thomas S. Mondschean, and Philip E. Strahan (1997), “The Role of Monitoring in Reducing the Moral Hazard Problem Associated with Government Guarantees: Evidence from the Life Insurance Industry,” *Journal of Risk and Insurance*, 64:301-322.
- Carson, James M. and Robert E. Hoyt (1995), “Life Insurer Financial Distress: Classification Models and Evidence,” *Journal of Risk and Insurance*, 62:764-775.
- Cummins, J. D. (1998), “Risk-Based Premiums for Insurance Guaranty Fund,” *Journal of Finance*, 43(4):823-839.
- Feldhaus, R. William and Michael M. Barth (1992), “Risk-Based Pricing Factors for Property-Casualty Insurance Guaranty Funds,” *CPCU Journal*, 92(5):239-249.
- Lindset, Snorre (2008), “Risk-Based Pre-Funding of Guaranty Funds in Life Insurance,” *Asia-Pacific Journal of Risk and Insurance*, 2(2):75-83.