

米国保険業の連邦規制に関する論議の動向

金融・保険業のグローバル化・自由化がいつそう進展した2000年以降の動向を中心として



保険研究部門 主任研究員 小松原 章

komatsu@nli-research.co.jp

1—保険業は州の規制に服する

現在、米国の保険会社は原則として州の保険規制に服している。これに対して、銀行は、連邦の規制に服する国法銀行と州の規制に服する州法銀行のいわゆる二重銀行制度という規制方式が採用されており、この点が両者の基本的な相違点となっている。

もともと保険に対する州規制の根拠は、19世紀後半（1869年）の連邦最高裁判決（*Paul v. Virginia*）により、「保険契約の発行は、商業取引ではなく、保険契約は州際商業にはならない」とされ、これにより保険は、州際商業を規制する連邦法に従う必要はないと判断された事実に基づくものである。

この根拠はその後長らく州規制のよりどころとされ、州の保険規制が継続されることとなった。しかしながら、1940年代に入り、火災保険会社の業界団体が共謀による競争制限的な保険料率を設定したとして、司法省が連邦独禁法違反で提訴したことを受け、連邦最高裁が1944年に先の判決（すなわち、*Paul v. Virginia*）を覆した。すなわち、この判決により、保険は連邦の州際商業にかかわる権限に属し、保険規制は連邦規制に服するとされるに至り、規制関係は著しく変更されることとなった。

本判決の結果は、たとえば、(i) 業界によるデータの共同収集や保険料率設定が困難になること（独禁法上の制約）、(ii) これまで保険に対する適用可能性を考慮しないで制定してきた連邦法が適用されるかどうか等、保険業に対して極めて大きな影響が発生するものと懸念されたことから、所要の調整を図ることが強く求められた。

そこで、連邦と州の保険に対する規制のありかたを調整するために、次のような趣旨のマッカラン・ファーガソン法（McCarran-Ferguson Act of 1945）が1945年に制定され、同法により保険は原則として州の規制に服することが確認された。

- ・ 保険業およびこれに従事する者は、それらの規制に関連する州法に従うものとする。
- ・ 連邦法が保険業に明確に関係しない限り、保険業を規制する州法は有効である。

マッカラン法制定以降、同法の廃止に関する議会の関心はその時々々の情勢（たとえば、1990年前後

の保険会社破綻の増大時等)に応じて盛衰があったものの、1990年代末までは現体制に根本的変化を迫るまでの情勢変化は生じなかった。ところが、1999年に抜本的な金融制度改革法であるグラム・リーチ・ブライリー法 (G L B A) が成立し、持ち株会社方式で銀行・証券・保険の相互乗り入れが可能になったことにより、保険規制を巡る環境は従来になく大きく変化することになった。

すなわち相互乗り入れにより隣接業界との競争が激化すると予想される中で、州単位での規制を受ける生保業界は、連邦のみの規制で全米展開できる銀行・証券に比して競争上不利になるとより強く認識するようになった。

2—2000年代に入り新たな連邦規制導入を主張する生保業界 (A C L I) 等の動き

これまで連邦政府が保険規制に介入しようとする場合、破綻の増加等保険業界の不適切な事情に照らして規制の強化という観点からの行動が主たるものであった。したがって、これらの動きに対しては、州の保険監督官だけではなく、各州で認可を受ける必要がある保険業界も反対の意思を表明するのが通常のパターンであった。

しかしながら、この制度変更に関する生保業界の対応は、従来とは異なり競争力強化・ビジネス機会の拡大の観点から、隣接金融機関との間の競争条件の公平性確保を強く求めるものとなった。すなわち、当時の生保業界 (具体的には米国生保協会である A C L I) は、現行の州規制が各州法に基づくパッチワーク方式となっており、各州不統一で異なる解釈がなされていることから、これらの欠陥を是正しようとの行動に出ることとなった。

たとえば、A C L I は、主たる欠陥分野のひとつとして商品認可制度を掲げ、中央集権的で効率的な規制下にある銀行・証券が全米レベルで商品販売を実施するのに30日から90日程度で可能なのに対して、生保の場合は2年程度も要すると指摘していた。したがって A C L I は、統一かつ効率的な規制が生保会社の競争力維持および家計・企業に対するニーズ対応型の革新的商品・サービス提供のために不可欠であると考えていた。

そこで、A C L I は、保険規制のあり方として新たに連邦保険会社制度 (Optional Federal Charter、OFC) の導入を目指すこととなった。ここでいう OFC とは、既存の生保会社が自社判断で連邦保険会社を選択し、連邦監督当局の規制に服することを条件に一本の保険業免許で全米展開が可能となる制度のことをいう。一方、州規制にとどまることを選択した会社は引き続き現行の州規制下での事業を継続することができる。この制度は、連邦規制の国法銀行および州規制の州法銀行が併存する銀行制度に対応する格好となっている。

A C L I を初めこれに賛同する業界団体 (米国損害保険協会等) は2000年代に入り積極的な推進活動を展開する中で、金融グローバル化の更なる進展等の環境変化も促進要因となった結果、政府・連邦議会関係者による OFC 導入機運も2000年代中ごろにかけて盛り上がることとなった。

具体的には、2006年あたりから A C L I の構想を反映した連邦保険会社法案が連邦議会に提出される動きが目立ってきた。たとえば、2007年に上院に提出された法案 (The National Insurance Act of 2007) について見ると、(i) 財務省内に連邦保険監督局を設置し、その長を大統領が任命した連邦保険監督官とする (任期5年)、(ii) 連邦保険監督官は、連邦保険会社の免許の発行および監督全般

を担当する、(iii) 連邦保険監督官は、本法の目的を遂行するのに必要な規則等を制定することができる、という内容で、連邦による一本の免許で全米業務展開が可能となっている。なお、具体的な法律内容は随所で州保険監督官の任意団体であるNAIC（全米保険官協会）が定めたモデル法令（責任準備金や投資規制等）を採用し、現行州規制との連続性を確保している。

OFC推進の動きは、議会の動きと並行する格好で、財務省や金融業界団体等からも報告書発行により目立つようになり、2008年に入るまで活発な議論が展開されるようになった。しかしながら、以下で紹介するとおり2008年に発生した金融危機により議論の基礎となる環境に大きな変化が生じることとなった。

3—金融危機発生（2008年）にともなう金融規制改革と保険規制

1 | 金融危機下で保険会社は相対的に健全であった

2008年の金融危機では、従来想定してこなかった、金融システムの安定性を損なうような、いわゆるシステムック・リスク対応の監督体制の不備が明らかにされた。そこで、危機発生に対処するための抜本的な金融規制改革では、システムック・リスクに対する業種横断的な監督体制の強化が急務であると強く認識されることとなった。

一方、この危機に際して、保険を中心とする大手金融・保険グループの経営悪化が大きな問題となったが、この主たる原因は、クレジット・デフォルト・スワップ等デリバティブを扱う金融部門の経営悪化によるものであり、グループ傘下の保険会社の健全性には特段の問題が発生しなかった。

そこで、危機発生直後の2008年10月にNAICはこのグループの問題に関連して州による保険規制の健全性を擁護する次のような趣旨の意見を公表した。

- ・この大手金融・保険グループ傘下の保険会社は支払い能力がある。この経営悪化問題は、州の保険監督官に規制されていない親会社（貯蓄金融機関持ち株会社）および非保険・金融サービス会社によってもたらされた。
- ・このグループは、米国内に保険会社71社、国内外に非保険・金融サービス会社176社を有している。このうち米国内の保険子会社のみが州により規制されている。これに対して親持ち株会社は、連邦貯蓄金融監督機関の監督に服している。
- ・保険ロビイストの中には、このグループの経営悪化問題が州規制の結果として生じたのであるから、これを機に連邦規制で対処すべき旨を主張するものがある。しかしこれは逆で、保守的な州規制により、連邦規制の持ち株会社が破綻する一方において、保険業が十分に資本装備され、保険契約者の利益が株主に優先されていることが明らかになっている。

要するにNAICは、この度の金融危機は非保険分野が原因で発生したのであり、この中にあって保険会社は州の厳格な規制によりなお支払能力が確保されているから、この混乱に乗じて連邦規制を導入しようとする見解は不適切であるとして牽制しているのである。

保険業の観点からは以上のような情勢の中で、2009年以降一連の金融規制改革法案が連邦議会にお

いて審議された結果、2010年7月に金融規制改革法案はいわゆるドッド・フランク法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010）として成立することとなった。なお、この間においても成立しなかったものの2009年4月にOFC導入法案（H.R.1880）が提出された。

2 | ドッド・フランク法以降も保険規制は原則的に州が担当

ドッド・フランク法の目玉は、不備が指摘されたシステム・リスクへの対応を強化する観点から、システム・リスクに対する業種横断的な監督機関である金融安定監督協議会（Financial Stability Oversight Council、FSOC）を創設し、保険会社等所定のノンバンクも含めシステム上重要な金融機関をFRBとともに監督することになった点である。なお、FSOCはメンバー（10名）の3分の2以上の議決により、規制対象ノンバンクを決定し、FRBの追加的健全性基準に従わせることができる。この議決権メンバー10名の顔ぶれは、財務長官、FRB議長、通貨監督官、FDIC総裁、SEC委員長等連邦政府機関の長が中心であり、保険については独立の保険専門家（大統領指名・上院承認要）1名が名を連ねている。そのほか非議決権メンバーであるが、保険関係者として後述の連邦保険局局長および州保険監督官1名の合計2名が関与している。なお、これらの保険関係者3名は、議決権メンバーがロイ・ウッドオール氏（Roy Woodall、元ケンタッキー州保険監督官）、非議決権メンバーが連邦保険局長マイケル・マックレイス氏（Michael McRaith、前イリノイ州保険監督官）およびジョン・ハフ氏（John Huff、ミズーリ州保険監督官）となっている。

一方、今回の改正を保険規制という観点から見ると、マイクロ健全性（個別会社の支払能力規制）を含めた保険会社に対する一般的監督権限は引き続き州に留保されることになったという意味で大きな制度変更はなされなかった。すなわちOFCのような一般的監督権限を有する連邦保険監督機関は創設されなかった。これは、任意で選択できる規制機関が複数存在することに対する懸念があったこと、また、今回の危機に際して、保険規制が相対的に安定していたことによることが要因の一部であると考えられる。

しかしながら連邦サイドにおける保険専門知識不足の補強（金融危機に際して連邦の保険知識不足が認識された）や国際渉外機能強化の必要性から、財務省内に保険専管組織である連邦保険局（Federal Insurance Office、FIO）が設置されることとなった。連邦保険局には保険会社に対する一般的監督権限はないものの、史上初めて連邦政府上に保険専管の組織が設置されることになった意味は、今後の保険規制を考える上で無視しえないものと考えられる。

そこで、以下では連邦保険局の機能についてその概要を紹介することとする（図表参照）。

連邦保険局の機能には、保険業に対する一般的監督権限を除く多様なものがあり、便宜的に（i）基本的機能（システム・リスク監督の助言機能、国際渉外機能）、（ii）所定の場合における州保険法無効手続き、（iii）保険業に関する情報収集および保険規制調査機能に分けることができるものと思われる。

第一の基本的機能は、最も重要な機能であり、まず、システム・リスクの対象となる保険会社を指定し、決定機関であるFSOCに勧告する機能がある。これに関連してシステム・リスクの観点からの保険規制の問題点を指摘する機能やFSOCに対する助言機能が付随しており、保険業界の立場を主張する役割が期待できる。

これに並ぶ重要な機能として、米国代表者としての一連の国際渉外機能が挙げられる。これにより

州規制では一本化困難であった米国の意見をまとめ、国際保険渉外において米国の国益を代弁する機能が期待される。今後のさらなる国際化の進展の情勢下で、健全性規制等の分野を初めとする国際渉外取引において財務長官の補佐を含めた米国代表者機能が期待される。

第二に、基本機能とも関連するが、連邦保険局は所定の場合（州保険法が外国保険会社を不利に扱っている場合）、弊害を是正する限度において州法を無効（いわゆるPreemption）とすることができることとなっている。所定の手続き（関係者との協議等）を経て行われることとなっているが、従来にはない権限として注目される。

第三に、保険業に関する情報収集や保険規制の調査機能（議会報告を含む）がある。これらにより、連邦当局の保険に関する知識・ノウハウの取得が進み、連邦政府・議会における保険業監視機能が高まることが想定される。

さらに、2011年5月に入ると財務省は、連邦保険局の助言機関として連邦保険委員会（Federal Advisory Committee on Insurance、FACI）の設置意向を表明した。連邦保険局および財務省はこの組織を通じて保険の実務知識（保険監督官、業界人、学会等からのノウハウ取得）のいっそうの充実を期待している。

[図表-1] 連邦保険局の機能

役割項目	主な内容
(1) 基本的機能	<ul style="list-style-type: none"> (i) 保険業界全般の監視—システミック・リスクに関連した保険規制上の課題、不備の発見を含む (ii) システミック・リスク規制対象としての保険会社を指定し、FSOCに勧告する (iii) 国際保険問題上の健全性に関する連邦活動の調整および連邦政策の策定。これには、IAIS（保険監督者国際機構）における米国代表および国際保険協定締結に際しての財務長官補佐が含まれる (iv) 国内の重要保険問題および国際保険上の重要健全性問題に関する州との協議 (v) 国際協定により州保険法が無効とされるかどうかについて決定する (vi) 主要な国内保険問題および国際保険上の健全性問題について財務長官に助言する (vii) FSOCに対して助言機能を果たす
(2) 州保険法を無効とする権限(Preemption)	<ul style="list-style-type: none"> (i) 州保険法が、外国保険会社（国際協定加盟国所在）を内国会社よりも不利に扱っている場合には、その限度で当該州保険法は無効とされる (ii) 無効決定を行う前に、局長は、①国際協定との矛盾や無効可能性について当該州に通知・協議する、②同じく米国通商代表（USTR）に通知・協議する、③フェデラル・レジスターに公表し、利害関係者のコメントを受付、検討する
(3) 情報収集および保険規制等の議会向け調査・報告機能	<ul style="list-style-type: none"> (i) 機能遂行のために、①保険業界・保険会社からの情報収集、②これら情報の分析、③全保険事業（医療保険を除く）に関する報告書の発行を行うことができる (ii) 局長は、①保険業界および必要な情報について、連邦議会宛年次報告を行う、②米国保険規制現代化・改善の実現方法について調査を行い、連邦議会宛に報告する

4—関係団体による連邦保険規制に対する最新の論議

ドッド・フランク法による保険規制関連項目（連邦保険局設置等）については、代表的な利害関係団体であるACLIおよびNAICともに背景は異なるものの、比較的好意的な評価をしている。すなわち、ACLIは保険専管組織が設置された点、NAICは保険業に対する一般的監督権限が保持された点を主として好意的に受け止めている。

両者の連邦保険局を中心とする新たな連邦の役割に関する最新の論議（2011年7月の連邦議会下院での意見）について見ると次のとおりである。

1 | ACLIの意見概要

ACLIの保険規制に対するスタンスは、従来の国内問題からグローバルな国際問題へとシフトしているという前提で次のような点で連邦保険局による米国代表としての国際渉外機能の発揮を強く求めている。すなわち、これにより他国と比較した場合の米国の国際保険交渉上の弱点（ギャップ）が埋められることを期待している。

第一に、システム上重要な金融機関（G-SIFIs）指定のための基準・手法の開発分野での役割発揮である。もともとACLIは、伝統的保険業務を営んでいる生保会社は、システムミック・リスク監督の対象ではないという意見を持っている。このような中でACLIは、IAISのような国際機関によるG-SIFIs認定基準の作成過程において、業界側のコメント発出機会が制限されているとの懸念を表明している。そこで、ACLIは、連邦保険局に対してG-SIFIs問題に関し連邦政府の強力な代弁者として活動し、米国保険会社の競争力確保のためのバランスのとれた成果を実現するよう求めている。

第二に、欧州で実施される予定の新たな保険版自己資本規制であるソルベンシーII（2013年実施予定、1年遅延する可能性あり）対応としての役割発揮である。具体的には、米国の保険規制がソルベンシーIIに照らして同等性があるとの評価を欧州から得ることである。同等性評価により米国保険会社の競争力維持が実現できるとの発想から、ACLIは、この問題に関する連邦保険局による積極的な関与を期待している。

2 | NAICの意見概要

これに対してNAICの連邦保険局に対するコメント概要は次のとおりである。

連邦保険局は医療保険を除く全保険分野に対して影響を与える可能性がある。しかしながら、連邦保険局には保険業に対する一般的監督権限がない。ドッド・フランク法では、連邦保険局により2012年1月までに保険規制に関する報告書の発行が求められている。しかしながら、NAICは、連邦当局が発行する報告書には本来的な見解相違が存在すると考えている。州の規制はこれまで消費者保護を適切に行ってきたが、いかなる規制も完全なものではないことから、規制改善のための連邦保険局の提言には耳を傾け、両者間の良好な関係を継続していきたい。

連邦保険局の設置により米国の保険規制は新たな段階を迎えた。連邦保険局の国際渉外機能や保険規制調査機能により、連邦の州規制に対する牽制機能は従来以上に高まったものと考えられることから、連邦および州の相互牽制の中で消費者保護や保険会社の国際競争力の観点から州の保険規制が今後どのように進化していくのか注目する必要があるものと考えられる。