

基礎研 レポート

保険会社の健全性規制 米国の 状況

～2013年の米国の動向を振り返って～

保険研究部 主任研究員 安井 義浩
(03)3512-1833 yyasui@nli-research.co.jp

1——はじめに

1 | 米国の保険会社の健全性規制を巡る動き

現在、保険会社の健全性規制はさまざまな主体において検討が続いている。主に注目を集めているのはEUのソルベンシーIIで、2016年からの実施に向けて具体的な規定の検討やその決定プロセスが進められているところである。またこれとは別に、健全性規制も含む国際的な保険監督を行うIAIS(保険監督者国際機構)が、2011年に保険監督の枠組みを定めた保険コアプリンシプルを改定し、それに基づいてIMFによる金融評価プログラムが実施されるなど、一連の動きも引き続き注目していく必要がある。そしてもうひとつの極として米国がある。米国は早くから保険会社の健全性規制の明確化に取り組んできており、現時点でもEUのソルベンシーIIが発効していない状況では、常に世界をリードしてきたといえそうである。さてその米国では2013年にどのような検討が行われてきたのか、これまでの動きを追ってみた。

2——米国NAICの規制動向

1 | SMI(ソルベンシー現代化イニシャティブ)の検討状況

米国の保険業界においては、日本などのように国としてひとつの「保険業法」があるのではなく、各州ごとに保険会社への監督が行われている。実際にはNAIC(全米保険監督官協会)という各州の保険監督官の集まりが構成されており、そこで保険監督上の諸テーマの検討が行われ、各州共通のテーマについては、法律による規制が必要な場合には「モデル法」が提示される。各州はこれをそのまま、あるいは案件によっては州の実態に合せ修正した形での州法を成立させ、実際の適用にいたることになる。

そこで、通常、保険に関する規制の動きを追っていくにはNAICにおいて、どんなテーマが議論されているかということが参考になる。

NAICでは、執行委員会 (Executive (EX) committee) の下に A~G の7つの委員会(committee) が設けられている。そのうち、保険会社の健全性規制についての課題を扱うのは財務状態 (E) 委員会 (Financial Condition (E) committee)である。2013 年の体制ではさらにこの下に8作業部会があるのだが、このうち保険会社の健全性に最も密接な検討をするのがソルベンシー現代化イニシャティブ (Solvency Modernization Initiative Task Force : SMI) と称するものである。国際的な保険監督規制の進展、銀行監督規制の進展、さらに IFRS の進展を背景として、リーマンショック直前の 2008 年 6 月に立ち上げられて以来、保険の健全性規制全般のフレームワークの見直しに特に焦点をあてた検討を行い、いくつかのテーマでモデル法の制定を行ってきた。

2013 年の SMI の活動については、以下の 5 つのテーマについて議論するとの方針が、2012 年 12 月に公表された「SMI ロードマップ¹⁾」に示されていた。

- 資本要件 (Capital requirement)
- ガバナンスとリスク管理 (Governance & Risk Management)
- グループ監督 (Group Supervision)
- 法定会計と財務報告 (Statutory Accounting & Financial Reporting)
- 再保険 (Reinsurance)

SMI はこれらのテーマの議論を進め、2013 年 8 月に「ホワイトペーパー²⁾」を公表し、これまでの活動をまとめた上で、2013 年 12 月をもって作業部会としては散会し、2014 年の NAIC 組織図からはなくなっている。このことからソルベンシー関係の話題については 2013 年までに大枠の議論は終わっているとの認識であり、今後は各テーマに応じた既存の作業部会で検討が進められる模様である。

これらに沿っていくつかのテーマを取り上げてみた。

2 | 法定会計と財務報告 ～PBR(原則主義ベースの責任準備金)～

法定会計に関するテーマとしては、主に責任準備金の積立方法が議論されてきている。

責任準備金の積立については、原則主義ベースの責任準備金 (Principle based reserve : PBR) を導入しようとしているところである。これはユニバーサル保険やオプションを用いた支払額保証をもつ商品の登場などの生命保険商品の多様化・複雑化に対応して、あるいは保険会社毎の事故発生率の経験値や事業費効率が異なることに対応して、各保険会社・保険商品の将来の保険料収入と支払予測に基づいて、それぞれ「適正水準」(Right sizing) の責任準備金を積み立てようとする手法である。

(内容の詳細については、2013.3.4 保険・年金フォーカス「[生保会社の健全性規制の動向 \(3\) - 米国-](#)」(荻原邦男)³⁾ 参照)

¹⁾ Solvency Modernization Initiative ROAOMAP (NAIC 2012.12.21)

http://www.naic.org/documents/index_smi_roadmap_121231.pdf

²⁾ NAIC WHITE PAPER THE US NATIONAL STATES-SYSTEM OF INSURANCE FINANCIAL REGULATION (2013.8.14)

http://www.naic.org/documents/committees_e_isftf_related_white_paper_state-based_financial_reg_smi_130825.pdf

³⁾ <http://www.nli-research.co.jp/report/focus/2012/focus130304.pdf>

NAICは2009年にこうした考え方を反映した修正標準責任準備金法（モデル法）（Standard Valuation Law）を採択し、それ以降は業界への影響度調査やさらなる具体的な議論などを経た上で、2012年12月に責任準備金評価マニュアル（Valuation Manual）を採択した。

順調にいけば2015年からの施行にむけ、2013～2014年の間は各社に対するPBRの説明活動や使用する統計データの収集を進め、同時に各州で上記モデル法をもとに立法化が進むことになっていた。

ところが、2013年9月にこうした動きに待ったをかけるような動きがあった。米国の中でも保険監督についてはこれまでも大きな影響をもっていたニューヨーク州が、PBRの立法化に反対し、各州の保険監督官へも再考を促すレターを発出した、というものである。

ニューヨーク州はすでに2011年に、PBRに規定されたある種の支払保証をもつユニバーサル保険に対する規制では責任準備金が不足するとの指摘を出しており、その後若干修正されたものの、なお、その修正は妥協の産物であり、ニューヨーク州の指摘によればほとんど効果がない、むしろ責任準備金が減額されるケースさえあるというものである。そのためNAICにおいて規定を根本から考え直すべきである、と主張し、また後にもふれるが、再保険にかかる責任準備金の積立不足懸念としての「シャドーインシュアランス」に対しても有効な歯止めとして機能しておらず、契約者保護に反する、というものである。

これに対しては、ACLI（米国生命保険協会）がすぐに反応し、ニューヨーク州のコメントは正しくもないし、失望しているとのプレスリリースを行った。現在の生命保険会社の財務体質は過去の時代よりも強力であるということと、責任準備金規制は過去8年間ニューヨーク州の保険監督官も含む専門家が検討してきたものなのに今さら何を、というものである。

責任準備金評価マニュアルが有効となるためにはモデル法の規定によれば、モデル法を採択した州の保険料が米国全体の75%を上回らなければならない、というハードルが残っている。2012年12月のNAICの採択の際もニューヨーク州、カリフォルニア州などが反対に回っていたこともあり、この問題はまだ不安定要因として残りそうである。

3 | ガバナンスとリスク管理 ～ORSA（リスクとソルベンシーの自己評価）～

ORSA（Own Risk and Solvency Assessment）については、各所で保険会社にERMの体制整備やORSA導入を求める流れになっている。まず国際的な監督規制の中では、2011年にIAISにより新しいICP（保険コアプリンシプル）が採択され、そこに含まれるORSAについてもますます重要度があがってきている。EUにおいては、ソルベンシーII導入にあたって、定量的要件（第一の柱）と同時に、あるいはそれに先立って、定性的要件として経営全般の体制整備を促すガイドラインが設けられるなど、相当に詳細な規定が盛り込まれようとしている。

そもそも米国でORSAが取り上げられるようになった発端は2009年に行われたIMFによる金融評価プログラム（FSAP）であった。そこでの指摘として、ICPの遵守状況として評価が低かったのがグループ監督に関する項目（当時のICP17）であり、これを改善する手法として、ORSAの検討を開始し始めたのが発端である。ICPの方もその後2011年に改定が行われ、主要国では5年に1度はFSAPが行

われることになっており、米国もまもなく改定後の ICP に基づく評価を受けることになる。

米国においては 2012 年 9 月にモデル法制定され、2013 年 3 月にはガイドスマニュアルの最終版が公表された。(詳細は[こちら参照](#)⁴⁾)

実際の法律の施行は 2015 年 1 月からだが、2013～2014 年の間はそれに先立ち、NAIC が主導するパイロットテストなるものが行われている最中である。これは希望する保険会社や保険グループから ORSA 要約報告書の提出を受け、その結果を分析し、アドバイスを与えるというものである。この結果については個々の社の状況は開示されないが、一般の事例として公表されており、テストに参加していない保険会社についても、内部体制の整備に役立てることができるように配慮している。

4 | 再保険～あるいはシャドーインシュアランスの問題

米国の再保険については、元受と同様に財務上の規制を受けているが、市場規制に関しては、影響が小さいため、特段重要なものとは考えられていなかった。元受保険が契約者と保険会社とでは商品に関する知識に大きな差があるのに対し、再保険契約は当事者同士がお互いに保険に関する知識を十分に有するからであるとされる。

一方健全性規制に関しては、米国外の再保険会社に対しては一律に 100%担保を要求することによって、各州の保険監督者が再保険会社の属する本国の違いによるさまざまな規制を考慮することや、米国内における規制との同等性を調和させることを避けていた時代があった。

このことは米国外の再保険者を不当に差別するもので、かつコストもかかるものであるということで、各国の保険監督者や再保険会社とたびたび議論になり、規制がきちんとなされている地域については担保要求を撤廃することが求められてきた。

そこで 2007 年ころから、NAIC の検討グループにおいて、米国外の再保険会社への規制などを中心とした再保険の規制の枠組みが議論されてきた。この議論の中では州ごとの規制に留まらず、米国内で統一した規制の必要が検討されていたが、2010 年にドッド・フランク法が成立し、その際同時に再保険の州ごとの規制を調和・統一する規制 (Nonadmitted and Reinsurance Reform Act :NRRRA) も導入された。2011 年には一定の条件を満たすことを条件に担保の減額を認めるモデル法が採択された。

その後も担保の減額を認める基準につき各国監督機関からの要望や EU との協議もあり、また I A I S の保険コアプリンシプルに合致するなど一定水準の規制が想定できる地域ではさらに緩和される方向で検討が進められている。

再保険に関しては 2013 年にはさらに別の問題が浮上してきた。

2013 年 6 月、ニューヨーク州の監督局が「シャドーインシュアランス」と呼ばれるキャプティブ再保険子会社を利用した再保険取引に関する[調査レポート](#)⁵⁾を発表した。

シャドーインシュアランスとは、先ほどの原則主義ベースの責任準備金規制の件にも登場したもの

⁴ 2013.3.4 保険・年金フォーカス「生保会社の健全性規制の動向 (3) -米国-」(荻原邦男)

<http://www.nli-research.co.jp/report/focus/2012/focus130304.pdf>

⁵Shining a Light on Shadow Insurance (New York States Department of Financial Services2013.7)

http://www.dfs.ny.gov/reportpub/shadow_insurance_report_2013.pdf#search='SHINING+A+LIGHT+ON+SHADOW+INSURANCE'

だが、銀行における「シャドバンキング」になぞらえて使われ始めた用語で、州外または海外（たとえばケイマン）などにキャプティブ再保険会社を設立し出再することにより元受保険会社の属する州に比べて緩い規制や準備金制度を利用することができる、というものである。

ニューヨーク州は、自州に本拠を置く 80 社中 17 社でそうした取引が見つかったことを示し、まずは NAIC による連邦レベルでの調査の実施により全貌を把握することや、ディスクロージャー要件の充実などを求めている。そもそもの元受契約の PBR の実施を控えていることもあり、今後再保険の準備金規制の動きにも影響していく事象かもしれない。

5 | 資本要件 ～RBC規制の改良～

米国では RBC 規制と呼ばれる、ソルベンシー規制が監督上使われてきている。これは日本のソルベンシーマージン規制の手本となったものであり、法定会計上の貸借対照表における資本（を調整したもの）とリスク量を比較する形で健全性が測られる。

欧州ではソルベンシーⅡの内容がほぼ決着しそうな状況であるが、ソルベンシーⅡがいわゆる経済価値ベースで資産と責任準備金など負債を評価し直し、その結果としての資本をリスク量と比較する形であるのと手法としての見かけは異なっている。

こうした動きを横目で見ながらも、現在のところ米国では、NAIC の方針としては RBC 規制を大きく変えることはせず、内容を修正しより高度化していく方向を選択しており、2013 年も継続検討も含め、内部モデルの使用、見逃されていたリスクの認識と測定、リスクの相関、安全水準とタイムホライズンなどについていくつかの修正が行われている。

2——米国連邦保険局(FIO)の動き

1 | FIOの動き

さて、最初に述べたように、米国の保険会社は各州の法律によって監督・規制されている。監督官の集まりである NAIC があることで、結果として基本的な部分ではほぼ統一されているのがこれまでの米国の状況であったが、ここにきて、新たに動きが出始めている。これが FIO の設置と 12 月にだされた報告書⁶である。

2010 年 7 月に金融規制改革法のひとつであるドッド・フランク法により、連邦財務省の中に連邦保険局 (Federal Insurance Office :FIO) が新設され、初めて全国レベルで保険分野を管掌する組織が登場した。

この FIO は国際的な交渉で米国の保険分野を代表することや米国内の保険監督規制の状況をモニターし、政府や議会に提言を行うなどの役割を果たすこととなっている。

その後 2011 年から保険監督規制の近代化や改善に向けて、業界などに対してパブリックコメントを実施し、それらの情報も踏まえて報告書の作成を行うことになっていた。この報告書の完成・公表は

⁶ 2014.1.17 基礎研レター「米国連邦保険局による提言 連邦ベースでの保険監督に向けた試み」(小林雅史)
<http://www.nli-research.co.jp/report/letter/2013/letter140117.pdf>

当初 2012 年 1 月公表とされていたものがかなり延期されてきたのだが、2013 年 12 月にやっと公表⁷に至った。報告書の内容はこれまでの米国の保険規制の歴史、財務・ソルベンシー分野の分析と提言、保険市場・商品の分析と提言、規制全般の基本的な考え方の近代化などとなっている。ここでは、特に財務・ソルベンシー分野の話題に注目すると、この中で F I O は（当然のこととも思えるが）各州の規制内容を統一すべきとの提言を行っている。NA I C はこれに対して、「改善提言には感謝するが、規制を改善する最終的な責任は各州にある。」という [コメント](#)⁸をすぐに発表している。

これまでは NA I C がモデル法を作成・採択し、各州がそれを基本に法制化するという形で、一定程度米国内の統一が図られていたといえるが、先に述べた原則主義ベースの責任準備金にしてもニューヨーク州などが反対するなど、米国内全州で完全に統一された規制ができあがるわけではない。またソルベンシー II との R B C 規制の同等性の問題や I F R S の採用に関わる問題など、欧州などとの交渉の場面も多くなる中で、米国のすべての州が交渉に参加するわけにはゆかない。そうした中で、NA I C と F I O の関係や役割分担など今後課題になることがあるのではないかと考えられる。

3—おわりに ～国際的な監督規制との関連～

このように米国においては、ここ数年で NAIC、あるいはその中の SMI においてモデル法に O R S A、E R M といった視点を導入する検討が行われてきている。ほとんどの検討は 2012 年までに結論やモデル法の採択まで進んでおり、2013 年はその導入に向けた準備期間に入ったといえる。本格的な適用は 2015 年となるものが多く、2014 年もさらに考え方の啓蒙、パイロットテストが行われていく模様である。

ここで米国の規制というにとどまらず、保険分野の国際的な（といっても実質は欧州諸国中心ともいえるが）金融規制も振り返ってみると、2013 年は動きがあった。かねてより世界的な金融危機を経て、G 2 0 および金融安定化理事会（Financial Stability Board : F S B）が、システム上重要なグローバルに活動する金融機関（Global Systemically Important Financial Institutions : G-SIFIs）を選定し、それらについてはより厳しい新たな規制を課すことを検討していた。

保険セクターについては I A I S がシステム上重要なグローバルな保険会社（Global Systemically Important Insurers : G-SIIs）の選定基準と規制内容の検討を行ってきた。2013 年 7 月には最初の選定会社・グループ 9 社が公表された。

米国では A I G、MetLife、Prudential Financial の 3 社が挙げられているが、この選定は年 1 回 1 1 月に行われるので、今後どこが選ばれるかは変動していく可能性はある。（ちなみに、日本の保険会社は現時点では入っていない）

⁷ HOW TO MODERNIZE AND IMPROVE THE SYSTEM OF INSURANCE REGULATION IN THE UNITED STATES (FIO 2013.12)

<http://www.treasury.gov/initiatives/fio/reports-and-notice/Documents/How%20to%20Modernize%20and%20Improve%20the%20System%20of%20Insurance%20Regulation%20in%20the%20United%20States.pdf>

⁸ NAIC STATEMENTS ON FIO MODERNIZATION REPORT (NAIC 2013.12.12)

http://www.naic.org/Releases/2013_docs/naic_statements_fio_report.htm

さらにまた、IAISは、2013年10月のプレスリリース⁹において、国際的に共通した資本規制を導入する方針であると発表した。2016年までに具体的な基準を作成し、試行などを経て2019年には適用するとの方針とのことであり、今後の動きを見ていくことにしたい。このように、国際的にも保険会社に対する健全性規制の枠組みが様々なレベルで検討されている状況にある。EU、米国は独自に基準を作り、そしてまたIAISが新規制を作り始める。先の金融危機の教訓としても、特に銀行、保険会社などの金融システム内の会社の取引関係は、当事者国内に留まらない複雑なものとなっているので、個々の国単位での規制だけでは健全性を確認できなくなっている。それにしても、個々の検討主体でまったく異なる手法が採用されることはないと考えられ、キーワードとしてのORSA、ERMといったリスク管理の態勢・手法が重要視されることは共通してくることになるだろう。少しずつ表現が異なるような基準がいくつもあって、屋上屋を重ねるようなことにならなければよいがと思う。それらには整合性が求められるのか、最も厳しい基準に合わせるような健全性基準「競争」になるのか、今後も動きを追っていくことにしたい。

⁹ [IAIS Commits to Develop by 2016 a Global Insurance Capital Standard \(IAIS 2013.10.9\)](#)