

保険・年金 フォーカス

米国におけるSIFIs指定の動き 保険業界の反発？

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

先般、米国メットライフが、SIFIs（金融システムの安定に重大な影響を与えるような会社：Systemically Important Financial Institutions）指定を不服として連邦裁判所に提訴したというニュースがあった。これはいったいどういうことなのか。この機会に米国での規制について、最近の動きをまとめてみた。

2—保険に対する資本規制強化の動き

1 | 国際的な動き

現在、国際的に共通する保険資本規制の枠組みの検討が進められているところである。これはIAIS（保険監督者国際機構：International Association of Insurance Supervisors）が主導して行なっている。前回のレポートでもその動きにふれたが、国際的に活動する保険会社・グループに対して適用する初めての資本規制であるBCR（基本的資本要件：Basic Capital Requirement）、そして、特にシステミックリスクが顕在しやすいまたは、顕在した場合の影響が大きい保険グループをG-SIFIs（グローバルにシステム上重要な保険会社：Global Systemically Important Insurers）に指定し、それに上乗せの資本規制HLA（より高い損失吸収能力：Higher Loss Absorbency）を課す検討が続けられている。さらにBCRを精緻化した最終的なICS（国際的な保険資本規準：Insurance Capital Standard）の検討も進められている。

2 | 米国における金融危機以降の対応～ドッドフランク法の制定

米国においては、2008年金融危機の時、リーマンの破綻、AIGの救済などに際し、当時既存の法令では適切に対処できなかったという反省があった。大規模な金融機関が経営危機に陥った場合、通常の破綻処理をすると、社会的な影響が大きすぎる場合、やむなく公的資金により救済を行なわざるをえないことがある。いわゆる「大きすぎてつぶせない」（Too Big To Fail）という問題である。そこで米国では、①破綻時の影響が大きい会社をあらかじめ指定して監督すること、②いざとい

うときの対処方法や財源対応を事前に決めておくこと、が検討された。

これは、2010年7月にドッドフランク法が制定されて、実現した。

まずは、財務省の中にFSOC（金融安定監評議会：Financial Stability Oversight Council）が創設されることとなった。これは預金保険公社など9つの金融監督当局と保険業界の専門家1名の10名から成っている。FSOCがSIFIsを選定し、FRB（連邦準備制度理事会 Federal Reserve Board）の監督下において、一般の会社よりも強化された監督を行なうこと、また一定程度規模の大きなノンバンクについては、あらかじめ破綻処理計画を作成させるなどの制度ができることとなった。

（なお、これは米国内の検討の話であって、FSB（金融安定理事会）が指定するGSIFIs（グローバルなシステム上重要な金融機関）とは異なる。）

ちなみに、ドッドフランク法の中では、秩序ある清算処理権限（Orderly Liquidation Authority）という、システム上重要な影響を与える金融会社の破綻処理のための法制が整備された。

この主な内容は、通常の破産法制などによる対応がまずあるとはいうものの、それでは金融システム全体に重大な影響を与えると判断された場合に、非常事態として発動される会社解体の方法や、損失に対する財源対応などである。（具体的な手法については現在も詳細が検討されている部分もあるようなので、別の機会に触れることとしたい。）

3 | FSOCによるSIFIsの選定

さて、FSOCがSIFIsを選定するのであるが、保険会社でいうと、まず2013年6月にAIGとプルデンシャルを候補とした。AIGはまもなくこれを受け入れることを公表した。しかしプルデンシャルは法の手続きにのっとり聴聞会を要求し、翌7月に実施された。それでも最終的には9月にプルデンシャルをSIFIsに指定することが決定した。

2014年9月にはそれに追加して、メットライフに指定通知がなされた。プルデンシャル同様、メットライフも聴聞を要求し11月に実施されたものの、12月19日に、FSOCはメットライフをSIFIsに指定したと発表した。

この決定に対し、NAIC（全米保険監督官協会：National Association of Insurance Commissioners）が批判的な声明を発表した。「FSOCは保険会社の業務内容と既存の規制・監督のことがわかっていない。」「メットライフの何が具体的にSIFIs指定の要因となったのかがはっきりしない」「どうすれば指定が解除されるか不明」と、FSOCに対する批判を述べている。

SIFIsの選定の決議はメンバーの2/3の賛成によってなされるが、このときは賛成9、反対1という一方的状況であり、その反対票は唯一の保険専門家（元某州保険監督官）であったとのことである。その他の賛成票のメンバーは銀行、証券会社等、保険に直接関係のない業界の代表であることから、保険業務の実態やリスクについての理解がないというNAICの不満もうなずける気もする。

銀行規制が発想の主体という意味では、似たような事案が同時期に進行していた。それは同じくドッドフランク法の修正法案が12月10日に可決したことである。元の法律の問題は、先に述べたドッドフランク法の枠組みのもとでは、危機に陥った「保険」会社に対しても「銀行同様」に、FRBがバーゼルⅢ規制を適用することが可能になっていたことにあった。保険業界、例えばACLI（米国

生命保険協会：American Council of Life Insurance)などは「銀行監督のために作られた規制を、ビジネスモデルの異なる保険会社に適用することは間違いである」とし、保険会社に対しては、現行通りRBC規制を適用すべきだとの主張を一貫して唱えていた。法案の修正により、保険会社はたとえFRB監督下にあってもRBC（Risk Based Capital）規制を適用することが明確となった。NAICもこの法案修正を歓迎するプレスリリースを出している。

このケースでは、保険業界の主張が最終的に辛うじて通ったものの、どうやら、国際的な規制、または業界横断的な規制の中では、どうしても銀行に対する規制が重要視され、またはメンバーの知識のバックグラウンドが銀行業務に偏るようであり、今回のメットライフの件も、保険業界のそうした不満が現れたように思われる。

4 | メットライフの反発

メットライフはSIFISへの選定を不服として、2015年1月13日、連邦地方裁判所に、FSOCを提訴することに踏み切った。SIFIS指定を不服として提訴に踏み切ったのは初めてのケースである。メットライフは、「SIFIS指定にあたっては会社・グループの事業規模だけではなく、システミックリスクを引き起こす可能性につき、業務実態にもっと注目すべきである。」と、審議段階でも主張してきたが、反映されなかったとしている。

これも、SIFIS指定に際して考慮される要素が、銀行に対する考え方を出発点にしているからであろうか。運用リスクの考え方などが、銀行に偏りすぎている傾向があったようだ。要は、保険会社も銀行と同じ規制でよいだろうと考えるメンバーが多数派であり、あるいは、「同じ(?)金融機関なのに、銀行にできてなぜ保険会社にはできないのか」という考えをもつ専門家が多いということだろう。

3—おわりに

とはいえ、FSOCのほうでも、SIFISの認定手続きについては課題意識を持っていたようで、2月4日に認定手続きの一部変更を行ない、即日発効した。

変更点は3点あり、①対象保険会社との対話を充実させること、②認定手続きの透明性を確保するため、検討の途中でも対象会社名を公表し、その根拠となった詳細情報を公開すること、③毎年の再評価の際にも対象会社との対話を重視すること、である。

また、IAISが検討中の規制についても、米国としては必ずしも穏やかに従うということにはなりそうもない。2月18日、ACLIが、ICSに関する第1回市中協議に対して意見を提出した。

ACLIは「ICSは長期の保険契約や資産運用を阻むようなものであってはならない。」「米国でいえばFRB等、各国の政策担当者とも連携して進められるべきだ。」との意見を表明している。

このように、保険会社の資本規制に関しては、国際的な動きと米国の動きの関係で、または、銀行規制と保険会社の規制との関係で、しばらくは議論が続くように思われる。