

保険・年金 フォーカス

EIOPA がソルベンシー II の 2020 年 レビューに関する CP を公表 (16) —再建及び破綻処理等—

常務取締役 保険研究部 研究理事

ヘルスケアリサーチセンター長 中村 亮一

TEL: (03)3512-1777 E-mail: nryoichi@nli-research.co.jp

1—はじめに

ソルベンシー II に関しては、レビューの第 2 段階として、ソルベンシー II の枠組みの見直しが 2021 年までに行われる予定となっており、その検討が既にスタートしている。欧州委員会は、EIOPA（欧州保険年金監督局）に対して、2019 年 2 月 11 日に指令 2009/138/EC2（ソルベンシー II）のレビューに関する助言要請¹を行った。これを受けて、EIOPA が検討を進めていたが、2019 年 10 月 15 日に、ソルベンシー II の 2020 年レビューにおける技術的助言に関するコンサルテーション・ペーパー（以下、「今回の CP」という）を公表²した。

これまで [13 回のレポート](#)で、今回の CP の具体的内容について報告してきており、[前回のレポート](#)では、「マクロプルーデンス」に関する項目について報告した。

今回のレポートで、「再建及び破綻処理」及び「保険保証制度」に関する項目について報告する。なお、今回の CP の紹介に関するレポートにおいても、欧州委員会からの助言要請、問題の特定及び EIOPA の助言内容を中心に報告する。

2—「再建及び破綻処理」に関する全体像

ここでは、「再建及び破綻処理」に関する全体像を報告する。

1 | 欧州委員会からの助言要請

この項目に関する欧州委員会からの助言要請の内容は、以下の通りである。

¹ https://eiopa.europa.eu/Publications/Requests%20for%20advice/RH_SRAnnex%20-%20CfA%202020%20SII%20review.pdf

² EIOPA による公表

<https://eiopa.europa.eu/Pages/News/EIOPA-consults-on-technical-advice-for-the-2020-review-of-Solvency-II.aspx>
協議ペーパー

https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/EIOPA-BoS-19-465_CP_Opinion_2020_review.pdf

3.11.再建及び破綻処理

EIOPA は、ストレス状態にある会社の再建に関するソルベンシー II 規則が、調和された早期介入権限と予防的再建計画を含めて、さらに発展すべきかどうかを評価するよう求められている。EIOPA はさらに、どの要素と規則を追加すべきかについて助言を求められる。

同様に、保険会社又は再保険会社の破綻処理に関して、破綻処理計画を含む最低限の調和された規則の必要性があるかどうかについて、EIOPA に助言を求める。加えて、EIOPA は、保険会社又は再保険会社の破綻又は破綻のリスクに対処するためにどのようなツールを作成すべきか、また、破綻処理計画の範囲をどのようにすべきかについて、助言を求められる。

さらに、SCR（ソルベンシー資本要件）及び MCR（最低資本要件）を遵守しなかった場合の監督権限の経験を踏まえ、早期介入、再建局面への移行及び破綻状態への移行の適切なトリガーは何かについて、EIOPA に助言を求める。

2 | 関連法規

保険会社の再建及び破綻処理の分野における EIOPA の任務及び権限は、EIOPA 規則第 8 条第 1 項 (i) に定められている。この条文では、EIOPA は「[..] 第 21 条から第 26 条までの規定に従い、保険契約者、受益者及び EU 全域に高水準の保護を提供する再建及び破綻処理計画の策定及び調整」を担当すると述べている。

この文脈での他の関連条項は以下の通りである。

- EIOPA 規則第 24 条第 2 項は、欧州における首尾一貫した危機管理と破綻処理の確保に貢献する責任を EIOPA に与えている。
- EIOPA 規則第 25 条第 2 項は、「[EIOPA]は、破綻しつつある機関、特に国境を越えたグループの破綻処理を促進することを目的としたベスト・プラクティスを特定することができる。これは、十分なリソースを含む適切なツールが利用可能であり、当該機関又はグループが秩序だった、費用効率の良い、時宜を得た方法で破綻処理することを可能にするような方法である。」と規定している。

3 | 前回の助言内容

2017 年 7 月、EIOPA は加盟国の（再）保険会社のための再建及び破綻処理枠組みの調和に関する意見書（以下、EIOPA 意見書（2017）という。）を発表した。本意見書は EU の機関に対して提出されたものであり、EIOPA が「[...]自らのイニシアティブにより、欧州議会、理事会及び委員会に対し、その権限の範囲に関する全ての問題について意見を提出することができる。」ことを規定する EIOPA 規則第 34 条に基づいて発行された。

意見書の中で EIOPA は、EU において保険契約者の保護と金融の安定性を向上させるために、（再）保険会社のための最低限の調和された包括的な再建及び破綻処理の枠組みを求め、各国の枠組みの調和、特に再建及び破綻処理の基本的要素に対する共通のアプローチの確立が、分断を回避し、国境を越えた協力を促進すると主張した。

EIOPA は、欧州の再建及び破綻処理の枠組みのための 4 つの構成要素、すなわち準備と計画、早期介入、破綻処理、国境を越えた協力と調整を提案した。

最後に、EIOPA は、調和された再建及び破綻処理の枠組みをソルベンシー II と整合させ、それに比例した形で適用するよう勧告した。

EIOPA 意見書(2017)に表明された見解は、今回の勧告を作成するための基礎となった。必要に応じて、これらの見解はさらに詳細に検討されてきた。

4 | 問題の特定

EU における現在の分断のリスク

EIOPA の見解では、対応すべき主要な問題は、現在存在する EU における分断であり、それは保険契約者及び金融システム全体の安定性に悪影響を及ぼす。

保険破綻処理のプロセスを規制する EU の法律がないため、各国の再建及び破綻処理の枠組みが分断されている。EIOPA 意見書 (2017) では、各国の枠組みには大きな違いがあることが示されている。各国の監督当局が利用できる法的枠組み、権限及び手段、これらの権限を行使できる条件及び会社を破綻処理する際に追求される目標については、相違がある。

EIOPA は、効果的な調和された再建及び破綻処理の枠組みが存在しないことも、破綻した (再) 保険会社の秩序ある破綻処理を阻害する可能性があると考えている。

さらに、ESRB (欧州システミックリスク理事会) は、現在の分断化された状況が金融の安定性にリスクをもたらす可能性があると主張し、マクロプルーデンス上の理由から、保険における調和のとれた再建及び破綻処理の枠組みの実施を提唱した。ESRB は「再建及び破綻処理に向けた EU 全体でのより調和のとれたアプローチは、大規模な国境を越えた保険会社の破綻や複数の保険会社の同時破綻を秩序ある形で管理するのに役立つ。」としている。

効果的な再建及び破綻処理の枠組みの欠如

さらに、FSB の重要属性は、効果的な破綻処理レジームのコア要素を規定する。EIOPA の意見書 (2017) によると、既存の国の枠組みにはこれらの中核的要素は含まれていない。

実際、殆どの加盟国では、各国当局が利用できる措置は通常、標準的な破産手続に限られている。その結果、12 の NSAs (各国監督当局) が、各国の枠組みの中でいくつかのギャップや欠陥を指摘したと報告している。

ギャップと欠陥の特定は、いくつかの加盟国における国家的枠組みを強化するためのイニシアティブにつながった。各国のイニシアティブの出現は、EU における各国の枠組みの分断を増大させるリスクをもたらし、それによって加盟国間の相違、特に FSB の重要属性に沿った枠組みの強化が遅れている加盟国間の相違が拡大することになる。これは、国境を越えた保険グループの効果的な破綻処理への更なる影響を与えるかもしれない。

5 | 分析と政策課題とオプション

5-1. 分析の目的

以下の2つが挙げられる。

- ・ ストレス状況下における (再) 保険会社の再建に関するソルベンシー II の規則が、プリエンプティブな計画と早期介入に関する追加的な調和された規則で補完されるべきかどうかを評価すること

- ・(再) 保険会社の破綻処理に関して最低限の調和が図られた規則の必要性があるかどうかを検討し、最後に、EIOPA は、破綻処理に入るための適切な誘因が何であるかを分析する。

5-2. 再建及び破綻処理の政策課題とオプションの概要

政策課題	オプション
再建及び破綻処理の調和	
1.(再) 保険会社の再建及び破綻処理のための調和された規則	1.1.変更なし 1.2.再建及び破綻処理のための最低限の調和された規則 1.3.再建及び破綻処理のための調和された最大のルール
再建措置	
2.プリエンプティブな再建計画の導入	2.1変更なし 2.2ソルベンシーIIの対象となる全ての会社からのプリエンプティブな再建計画を要求 2.3国内市場で非常に大きなシェアをカバーしている会社からのプリエンプティブな再建計画を要求
3.早期介入権限の導入	3.1.変更なし 3.2.早期介入権限を導入
破綻処理措置	
4.破綻処理可能性評価を含む、破綻処理計画の導入	4.1変更なし 4.2ソルベンシーIIの対象となる全ての会社からの破綻処理計画を要求 4.3国内市場で大きなシェアをカバーする会社の破綻処理計画を要求
5. 破綻処理権限の導入	5.1.変更なし 5.2.破綻処理当局に一連の調和された破綻処理権限を付与
6.危機に対する国境を越えた協力と調整の取り決めの確立	6.1変更なし 6.2危機に対する国境を越えた協力と調整の取り決めに確立
トリガー・フレームワーク	
7.早期介入トリガーの定義	7.1変更なし 7.2ルールベースの早期介入トリガー 7.3判断ベースの早期介入トリガー
8.破綻処理に入るためのトリガーの定義	8.1変更なし 8.2破綻処理に入るためのルールベースのトリガー 8.3破綻処理に入るための判断ベースのトリガー

3-「再建及び破綻処理」に関する助言内容

ここでは、「再建及び破綻処理」に関する助言内容について、「2. 5-2. 再建及び破綻処理の政策課題とオプションの概要」の項目に沿って、報告する。

1 | (再) 保険会社の再建及び破綻処理のための調和された規則

EIOPA は、(再) 保険会社のための最小限の調和された再建及び破綻処理の枠組みを確立すべきであるとの見解を示している。調和された再建及び破綻処理規則は、EU における保険契約者の適切な保護と金融安定性の維持に貢献する。

最低限の調和は、再建及び破綻処理の基本的要素に対する共通のアプローチの定義を必要とする一方で、加盟国が EU レベルで設定された原則と目的に適合することを条件として、国内レベルで追加

的な措置を採用する余地を残している。

2 | プリエンプティブな再建計画の導入

EIOPA では、ソルベンシー II に加えて、会社が再建計画を事前に策定・維持するための要件を設けるべきであるとしている。

この要件は、EU 域内の各国市場で非常に大きなシェアを捕捉しなければならない。正確な市場カバレッジレベルは更なる作業を必要とし、慎重に決定する必要がある。

NSAs は、調和された基準に基づいて、要件の対象となる会社を決定すべきである。これには、会社の規模、国境を越えた活動、ビジネスモデル、リスクプロファイル、相互連結性、代替性が含まれる。

さらに、比例原則に従って、EIOPA は適格企業に簡素化された義務を導入するよう勧告する。

3 | 早期介入権限

ソルベンシー II における早期介入権限の必要性の評価

EIOPA は、(再) 保険会社の再建に関するソルベンシー II の規則は、NSAs に対する一連の早期介入権限の導入とともに、さらに発展されるべきであるとの見解を示している。権限の使用は合理的な正当化に基づくべきである。

ソルベンシー II では、以下のような一連の権限を導入すべきである。

- ・追加のレポート作成やより頻繁なレポート作成が必要
- ・早期介入の原因となった状況が当初のプリエンプティブな再建計画で設定された前提条件と異なる場合に、プリエンプティブな再建計画で設定された 1 つ以上の措置を特定の期間内に実施するか、又はそのようなプリエンプティブな再建計画を更新すること、及び更新された計画で設定された 1 つ以上の措置を特定の期間内に実施することを会社の AMSB (管理・経営・監督機関) に要求する。
- ・会社にプリエンプティブな再建計画がない場合、会社の経営者又は監督機関に、会社の状況を調べ、特定された問題を克服するための措置を特定し、それらの措置の 1 つ以上を特定の時間枠内で実施するように要求する。
- ・会社に変動報酬及び賞与の制限を要求する。
- ・生命保険会社にあつては、保険契約者が一時的に解約する権利を停止又は制限する。

EIOPA は、保険契約者の解約権を一時的に停止又は制限する権限の行使は、金融の安定性 (すなわちマクロプルデンシなアプローチ) 及び/又は保険契約者保護 (すなわち、マイクロプルデンシャルなアプローチ) の観点から正当化されるべきであると考えます。保険契約者は、この権限の存在及び例外的な状況においてこの権限が行使される可能性について、知らされるべきである。

4 | 破綻処理措置 (その 1)

破綻処理当局

EIOPA は、(再) 保険会社の破綻処理のために、加盟国が公式に指定された行政上の破綻処理権限を持つべきであるという見解である。

破綻処理目標

EIOPA は、事前に決められた順位付けを行わずに破綻処理するための目標を法的枠組みの中で明確に定めるよう勧告している。

- ・ 保険契約者・受給者・請求者の保護
- ・ 特に連鎖の防止及び市場規律の維持による金融の安定性の維持
- ・ 金融の安定性及び／又は実体経済に悪影響を及ぼすおそれのある会社の機能の継続を確保すること
- ・ 公的資金の保護

破綻処理計画

EIOPA は、破綻処理計画を策定・維持し、会社の破綻処理能力を事前に評価することを破綻処理当局に求めるべきであると考えます。

この要件は、EU 域内の各国市場のかなりのシェアを捕捉するものでなければならず、正確な市場カバレッジレベルは更なる作業を必要とし、慎重に決定する必要がある。EIOPA は、破綻処理計画の範囲は、プリエンプティブな再建計画の範囲よりも小さいと考えている。

破綻処理機関は、調和された基準に基づいて、要件の対象となる会社を決定すべきである。これには、会社の規模、国境を越えた活動、ビジネスモデル、リスクプロファイル、相互連結性、代替性が含まれる。

比例原則に従い、EIOPA は適格企業に簡素化された義務を導入するよう勧告する。

さらに、EIOPA は、正当な理由がある場合には、会社の破綻処理能力に対する特定された重大な障害の除去を求める権限が破綻処理当局に与えられるべきであると考えます。

5 | 破綻処理措置 (その2)

破綻処理権限

EIOPA は、各国の破綻処理機関に幅広い破綻処理権限を付与すべきであるとの見解を示している。

共通の破綻処理権限のセットには、最低限、以下の事項が含まれるべきである。

- ・ AMSB、上級管理職、コントロール機能のキーパーソン及び主要なリスクテイク・スタッフに対する（変動報酬のクローバックを含む）変動報酬の支払を禁止し、回収を認める。
- ・ 会社の新契約の引受けに係る免許を取り消して、保険契約の全部又は一部をランオフさせること（すなわち、保有契約の契約上の義務を履行するための要件）。
- ・ 破綻処理により当該会社の持分を第三者に売却又は譲渡すること
- ・ 破綻処理に係る会社の資産及び負債の全部又は一部をソルベントな会社又は第三者に売却し、又は移転すること（ブリッジ期間及び管理ビークルを含む）。
- ・ 破綻処理に係る会社の資産及び負債の移転先となる承継機関を設置し、及び運営すること
- ・ 適用法に基づく破綻処理において、会社の資産及び負債の（部分的）移転に対するあらゆる制限を無効にすること（例えば、株主による承認、保険契約者による保険契約の移転の同意又は再保険会社の再保険移転の同意に関する要件）
- ・ 保険契約者の解約権の一時的な制限・停止
- ・ 出再会社の破綻処理という唯一の理由に基づいて、保障を終了又は復活させないために出再会社の再保険会社をそのままにする。

- ・デリバティブ及び証券貸借取引に関連する早期解約権を維持する。
- ・無担保債権者に対する支払の停止及び財産の差押えその他の会社からの金銭又は財産の取立てを目的とする債権者の行為の停止を命ずること
- ・同一グループ内の他の会社に対し、破綻処理中の会社、その承継会社若しくは取得会社に対し、引き続き基本的なサービスを提供することを要求することにより、基本的なサービス（例：IT）及び機能の継続性を確保すること
- ・破綻処理による会社の支配及び管理又はそのための管理者の選任
- ・（再）保険負債を含む負債を再編、制限又は償却し、株主、債権者及び保険契約者に損失を割り当てる。

上記の権限の順序は、これらの権限が行使され得る順序を示すものとみなすべきではない。

さらに、破綻処理権限の行使は、適切な保障措置の対象となるべきである。

- ・債権のヒエラルキーは尊重されるべきであるが、同一クラスの債権者の平等な扱いという一般原則から逸脱するための柔軟性を提供すべきである。
- ・保険契約者を含む債権者は、通常の破産手続における清算よりも大きな損失を被るべきではない（NCWOL原則）。

破綻処理機関は、保険債務の再構築、制限又は償却を行う破綻処理権限について、追加的なセーフガードを考慮すべきである。

6 | 国境を越えた協力と調整

EIOPA は、加盟国に対し、危機的状況における各国の破綻処理機関間の国境を越えた協力と調整の取り決めを確立するよう勧告している。

これには、管轄区域間の安心かつ安全な情報交換のための取り決めも含まれるべきである。

EIOPA 規則第 21 条第 1 項に定める原則に従い、EIOPA は、EU 全体でこれらの国境を越えた取り決めが首尾一貫して機能していることを確保する上で、主導的な役割を果たすべきである。

7 | トリガー—早期介入のためのトリガー

EIOPA は、早期介入のための十分な誘因を EU レベルで導入すべきであるとの見解である。

これらの誘因は判断に基づくべきであり、状況を評価し、早期介入の必要性を決定するために監督当局の十分な裁量を認めるべきである。

トリガーは、関連する定性的及び定量的要因を含むべきであるが、新たな、あらかじめ定められた介入レベルをもたらすべきではない。

8 | 再建・破綻処理に入るためのトリガー

再建に入るためのトリガー

EIOPA は、ソルベンシー II で定義されている SCR の不遵守が再建への適切なトリガーであるとの見解である。

しかしながら、ソルベンシー II の枠組みは、早期介入措置の導入により補完されるべきである。

破綻処理に入るためのトリガー

EIOPA は、破綻処理への適切なトリガーが EU レベルで導入されるべきであるとの見解である。

トリガーは、判断に基づくものであり、状況を評価し、破綻処理措置の必要性を決定するための十分な裁量を認めるべきである。

破綻処理のトリガーは次のとおりであること

- a) その会社がもはや存続可能でないとき、又は存続可能となる見込みがなく、そうなる合理的な展望もない。
- b) 可能性のある再建手段が使い果たされている一試みられて失敗したか、会社を実行可能な状態に戻すことが不可能であるとして除外された又は適時に実施できない。
- c) 公共の利益のために破綻処理措置が必要である。

4—「保険保証制度(IGS)」

欧州委員会は、EIOPA に、各国保険保証制度の最小調和規則が必要かどうかについて助言するよう求めた。EIOPA はこのような助言について、2019年7月12日に協議を開始した³。助言案は、以下の通りとなっている。

- ・ **役割と機能** : IGS は、保険会社が支払不能になった場合の保険契約者への迅速な補償及び／又は保険契約の継続を保証するなど、保険契約者を保護することを主な目的として設定する必要がある。
- ・ **地理的範囲** : IGS は、自国の原則に従って調和する必要がある。
- ・ **適格契約** : IGS は、保険会社の破綻が保険契約者に多大な財政的又は社会的困難をもたらす可能性のある保険及び／又は欧州のクロスボーダービジネスにおいて高い市場シェアを有する保険商品の場合など、特定の範囲の生命保険及び損害保険を対象とする必要がある
- ・ **適格な請求者** : IGS は、自然人及び極小規模及び小規模の法人を対象とする必要がある。
- ・ **カバレッジレベル** : IGS には、調和した最小カバレッジレベルが必要となる。
- ・ **資金調達** : IGS は適切な資金調達システムを整備する必要がある。IGS は、例えば事前に資金を提供し、必要に応じて事後の資金で補完する必要がある。
- ・ **開示** : 消費者及び保険契約者への IGS 保護に関する適切で、明確で包括的な開示のための要件があるはずである。
- ・ **国境を越えた協力と調整** : 各国の IGS 間のそれぞれの取り決めに整えるべきである。

さらに、EIOPA は、調和の取れたフレームワークが有効になった後、少なくとも 5 年ごとにレビューを実施するよう勧告している。

なお、協議期間は 2019 年 10 月 18 日に終了している。

EIOPA は、ソルベンシー II の 2020 年レビューに関する最終意見で、各国保証制度の調和に関する助言を提示することになっている。

³ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-consults-harmonisation-national-insurance-guarantee-schemes_en?source=search

5—まとめ

以上、今回のレポートでは、ソルベンシーⅡの2020年のレビューに関するCPのうちの、「再建及び破綻処理」及び「保険保証制度」に関する項目について報告した。

これにより、これまでの16回のレポートで、今回のCP（ソルベンシーⅡの2020年レビューにおける技術的助言に関するコンサルテーション・ペーパー）の概要をカバーしてきた。既に、この今回のCPに対しての意見提出の締切り日は1月15日であることから、Insurance Europeを初めとした関係団体から、各種の意見が提出されている。EIOPAはこれらの意見を参考にしながら、最終的な助言内容を決定していくことになる。

ソルベンシーⅡのレビューは、国際的なソルベンシー規制や日本における新たなソルベンシー規制の検討の上においても、極めて注目されているものであることから、今後の動向について、引き続き注視していくこととしたい。

以 上