

基礎研 レポート

EU が IRRD (保険再建・破綻処理指令)を最終化 — 業界団体は負担の軽減とルール の明確化等を要求 —

客員研究員 中村 亮一

E-mail: nryoichi@nli-research.co.jp

1—はじめに

EU (欧州連合) における保険会社¹に関する再建・破綻処理制度を巡る動きについては、2024年11月に、IRRD (Insurance Recovery and Resolution Directive: 保険再建・破綻処理指令) が最終化され、2025年1月8日にはEU官報 (Official Journal of the European Union) に掲載²され、2025年1月28日に発効している。加盟国は、2027年1月29日までにIRRDを国内法で実施する必要があり、IRRDは、2027年1月30日から適用されることとなる。

これに伴い、今後は欧州委員会やEIOPA (欧州保険年金監督局) によって、「レベル2以下」の技術基準やガイドラインの作成が行われていくことになる。これに対して、欧州の保険業界団体であるInsurance Europeからは、負担の軽減とルールの明確化等を求める見解が公表されている。

今回のレポートでは、このIRRDの概要及びこれに対するInsurance Europeの見解を紹介することにする。

2—IRRD(保険再建・破綻処理指令)について

ここでは、IRRDの概要について、全ての内容を網羅することはできないが、項目を抜粋して説明する。

1 | IRRDの概要

IRRDは、再建計画と破綻処理計画の統一基準を設定すること等により、保険契約者の利益を保護し、金融の安定性を維持しながら、EU加盟国全体で一貫した再建・破綻処理の枠組みを確立することを目指している。IRRDは、保険会社が重大な苦境に陥った場合でも、公的資金への依存を最小限

¹ 本稿においては、基本的には「保険会社」との記述において「再保険会社」も含まれるが、必ずしもその点を明示していない。一部の記述において、再保険会社が含まれることを強調したい場合に「(再)保険会社」、法令の文言を準用している場合には「保険会社又は再保険会社」と記述している。

² <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/1/oj/eng>

に抑えながら、保険契約者を保護し、金融の安定性を維持するために、監督当局等が迅速かつ効果的に行動できるように、EU加盟国全体で調和のとれた再建・破綻処理のツールと手続き等を定め、監督当局等が取りうる措置や各種の権限を明確に規定している。

現在の再建・破綻処理関係の規則は、各国独自のルールや慣行に基づいているため、特に多くの保険会社が国境を越えて事業を行っている状況下において、課題となっている。現状では、国境を越えて事業を行う保険会社が破綻した場合に、法的な不確実性等から、その秩序だった破綻処理の実行が複雑かつ困難となっており、それは保険契約者間の不平等な取扱や潜在的なマイナスの波及効果を生み出す可能性がある。

IRRД は、一定の要件を満たす保険会社に対して再建計画と破綻処理計画を義務付けることにより、潜在的な危機に対する準備を行うとともに、早期かつ迅速な介入を可能としている。EU加盟国全体で調和のとれたアプローチを採用し、監督当局等との調整と協力を奨励することで、国境を越えて事業を行う保険会社への対応が迅速かつ効果的に行えるようになる。

これらの仕組みとソルベンシー II において規定された対応を通じて、IRRД は、EU の保険セクターの安定性と強靭性を強化する枠組みを確立している。

具体的には、保険会社及びグループは、各国監督当局に対して、先制的な再建計画（pre-emptive recovery planning）³を提出することが義務付けられる。この要件は、それぞれの（再）保険市場の少なくとも 60% を代表する会社に適用される。また、各加盟国は、破綻処理ツールを適用し、破綻処理権限を与えられた破綻処理当局（resolution authority）⁴を指定する。破綻処理当局は、それぞれの市場の少なくとも 40% を占める保険会社及びグループに対する破綻処理計画（resolution plan）を策定する必要がある。破綻処理当局には、調整的かつタイムリーな方法で破綻処理措置を実施する権限が与えられ、破綻処理当局はこの破綻処理権限を行使し、破綻処理ツールを適用する。なお、SNCU（小規模で複雑でない会社）は、原則として個別の先制的な再建計画や破綻処理計画の対象外となる等、IRRД は比例的な枠組みを採用している。

（参考）IRRД の背景

保険会社の無秩序な破綻は、保険契約者、保険金受取人、その他の債権者、又は影響を受ける企業に重大な影響を与える可能性がある。それは金融不安をさらに引き起こしたり増幅させたりして、実体経済全体に影響を与えたり、公的資金への例外的な依存を要求する可能性がある。

これまでは、保険会社を破綻処理するための欧州レベルでの統一された手順は存在せず、加盟国間に大きな違いがあったため、保険契約者と受取人の保護レベルが不均一となっていた。

2021 年 9 月 22 日、欧州委員会はソルベンシー II 規則の包括的な検討パッケージの一環として、ソルベンシー II 指令の修正案と IRRД の提案を理事会に送付した。その後、欧州議会や理事会での検討等が行われるプロセスを経て、2024 年 11 月に最終化された。

³ 「予防的再建計画（予防的再生計画）」、「プリエンプティブな再建計画」とも翻訳されるが、以下では「先制的な再建計画」と翻訳している。

⁴ 各国の中央銀行、所管官庁、公的行政当局又は公的行政権限を委任された当局。監督当局と同一の組織である場合には、両者の機能の間の利益相反を回避するために、適切な構造的取決めが必要となる。

2 | 適用範囲

IRRД は、ソルベンシー II の対象となる EU の（再）保険会社、EU の親会社、EU の保険持株会社、EU の混合金融持株会社、及び特定の条件を満たす第三国（EU 域外）の（再）保険会社の支店等の事業体の再建・破綻処理に関する規則と手順を定めている。

IRRД は、また関連する（再）保険会社が破綻処理を開始する場合に必要なサービス提供者に関連する規則と手順を定めている。

監督当局及び破綻処理当局は、IRRД に定められた要件を確立し適用する際や上記の事業体に関して自由に利用できる様々なツールを適用する際に、当該事業体の事業の性質、その株式保有構造、法的形態、リスクプロファイル、規模、法的地位、及び他の機関や金融システム一般との相互関連性、ならびに事業体の活動の範囲及び複雑さを考慮しなければならない。

なお、第三国の（再）保険会社の EU の支店に関しては、IRRД は加盟国と第三国（及びそれぞれの破綻処理当局）との間の協力等について規定している。また、第三国の破綻処理手続きの承認及び執行について規定しているが、一方で (a) 加盟国の金融の安定性に悪影響を及ぼす場合、(b) 1 つ以上の破綻処理目的を達成するために破綻処理当局による独立した破綻処理措置が必要な場合、(c) EU の保険契約者が第三国の保険契約者と平等な扱いを受けられない場合、(d) 加盟国の財政に重大な影響を及ぼす場合、(e) その効果が国内法に反する場合、には承認と執行を拒否することができる。このような場合や第三国の破綻処理手続きの対象となっていない場合に、加盟国の破綻処理当局は、第三国の（再）保険会社の EU の支店に関して行動するために必要な権限を有していなければならない。

3 | 先制的な再建計画

先制的な再建計画は、どのようなシナリオが会社の安定性を損なう可能性があるのか、どのような措置を会社が取らなければならないかを熟考させるものとなっている。

(1) 先制的な再建計画の策定

各監督当局は、保険市場の少なくとも 60%（生命保険市場では技術的準備金、損害保険市場では収入保険料に基づく）が先制的な再建計画を作成及び（少なくとも 2 年毎に）更新する義務を負うことを保証しなければならない。SNCU は、監督当局が国・地域レベルで特定のリスクを表していると考えられる場合を除き、先制的な再建計画要件（計画の作成及び更新等）の対象とならない。ただし、破綻処理計画の対象となる保険会社は先制的な再建計画要件の対象となる。

グループの親会社が、グループの先制的な再建計画を作成する責任がある。個々の保険会社は、企業の規模、ビジネスモデル、リスクプロファイル、相互関連性と代替性、経済的重要性、国境を越えた活動を考慮して、EU グループのグループ再建計画によって十分にカバーされていない場合に、再建計画を提出する必要がある。

再建計画には、①重要な変更を含む計画の要約、②会社・グループの説明、③（是正措置を検討又は実施すべきポイントを特定する）定性的及び定量的指標の枠組み、④可能な様々な是正措置、⑤コミュニケーション戦略、⑥この再建計画がどのように作成、更新、適用されるかについての説明、⑦過去 10 年間に SCR（ソルベンシー資本要件）に違反した場合の再建計画と取られた措置の評価、等

を含める必要がある。

定性的及び定量的指標のフレームワークは、資本、流動性、資産の質、収益性、市場の状況、マクロ経済の状況及び業務上の事象に関する基準を含めることができる。資本の状況に関する指標には、少なくとも、SCR の違反が含まれなければならない。この指標に抵触しているにもかかわらず、是正措置をとらないことを決めた場合には、遅滞なく監督当局に通知しなければならない。

なお、保険会社が再建計画を立てる必要があるかどうかは、その破綻が経済とその保険契約者に与える可能性のある潜在的な影響によって異なる。計画（再建計画及び（以下の「4」で述べる）破綻処理計画）は、事業の性質、その法的形態と構造、リスク、規模、複雑さを考慮して、比例したものでなければならない。適切な基準が満たされている場合、保険会社は、内容と詳細、提出日と頻度等の点で、簡素化された計画に関する要件を適用することができる。

(2) 監督当局によるレビューと評価

監督当局は、計画の提出から 9 か月以内に、再建計画をレビューし、再建オプションが保険会社の財政状態を維持又は回復する可能性が合理的にあり、迅速かつ効果的に実施でき、金融システムへの重大な悪影響を可能な限り回避できるかどうか等を評価しなければならない。監督当局は、計画に重大な欠陥や実施に対する重大な障害があると結論付けた場合、保険会社に通知し、保険会社は 2 か月以内に修正計画を提出する必要があるが、要請に応じて 1 か月延長される場合がある。監督当局は、保険会社に特定の変更を行うように指示する場合がある。保険会社がこれらの修正計画の提出や重大な欠陥や障害の是正に対処しない場合、監督当局は保険会社に対し、必要な変更や措置を講じるように要求できる。

監督当局は、受領した再建計画を破綻処理当局に提供しなければならない。破綻処理当局は、計画をレビューして、破綻処理可能性に悪影響を及ぼす可能性のある措置を特定し、監督当局に勧告を行うことができる。

(参考) 先制的な再建計画と他の計画や分析との関係

EIOPA は、先制的な再建計画と他の計画や分析との関係について、以下のように説明している（以下は、EIOPA のプレゼンテーション資料「IRR D の一般的側面」⁵からの抜粋の翻訳に基づいている）。

1. ORSA（リスクとソルベンシーの自己評価）

- どちらもリスク管理プロセスの一部である。
- ORSA には、自己資本要件の継続的な遵守に関する分析が含まれており、将来の（可能性のある）自己資本要件違反の特定と評価を可能にする必要がある。
- 先制的な再建計画では、深刻なストレスの結果としての自己資本要件の違反／低下を想定し、財務状況が大幅に悪化した場合に財務状況を回復するための可能な措置を特定する必要がある。
- 先制的な再建計画のシナリオの方が本質的に幅広い。

要約すると、ORSA は先制的な再建計画に影響を与えるが、最初の前提として置き換えることは

⁵ https://www.eiopa.europa.eu/document/download/6a96d8ca-5f15-43e8-a46e-3f2c4203e7f0_en?filename=2025-01-17-Recovery_planning_presentation.pdf

できない。アプローチと範囲が異なる。

2. ソルベンシー II の再建計画

危機フローの時点の差異

- ・ソルベンシー II の再建計画は、SCR に準拠していない場合に必要となる。
- ・IRR D の先制的な再建計画は「通常業務」環境で作成される。

目的

- ・IRR D の先制的な再建計画は、考えられる脆弱性を特定し、利用可能なツールと影響を分析することを目的としている。
- ・ソルベンシー II の再建計画は、SCR の不遵守が確認されてから 6 カ月以内に、SCR をカバーする適格自己資本の水準の再設定又は SCR の遵守を確保するためのリスクプロファイルの削減を達成するために保険会社が取る措置を定めている。

IRR D 計画は、SCR 違反後のソルベンシー II 計画の出発点として期待できる。

3. 流動性リスク管理計画 (LRMP)

- ・LRMP は、短期的な流動性分析をカバーし、会社の資産及び負債に関連するキャッシュフローの流入及び流出を予測しなければならない。監督当局はより長い期間を要求する可能性がある。
- ・LRMP の目的は、ストレス下であっても、会社が全ての取引先に対する金融債務の返済期限が到来した場合に、それを決済するために十分な流動性を維持することを確保することにある。
- ・先制的な再建計画においても、流動性の状況とニーズを考慮することが重要となる。
- ・シナリオに応じて、LRMP は、脆弱性の特定、使用される指標、又は取られた措置において役立ち、先制的な再建計画に影響を与えることができる。

IRR D の前文第 21 項に記載されているように、「ORSA、コンティンジェンシープラン又は LRMP を含む、既存のツールは、先制的な再建計画を作成する際に考慮することができる。」

4 | 破綻処理計画

破綻処理計画は、保険会社が破綻処理のための条件を満たしている場合に、どのような破綻処理戦略（ツールと権限の使用を含む）を効果的に破綻処理するために追求するかを設定しようとするものである。破綻処理計画には、破綻処理可能性の評価が含まれ、その後、特定された破綻処理可能性の障害に対処するための代替措置を講じることができる。

破綻処理当局は、保険市場の少なくとも 40%（生命保険市場では技術的準備金、損害保険市場では収入保険料に基づく）が破綻処理計画を作成及び（少なくとも 2 年毎に）更新する義務を負うことを保証しなければならない。SNCU は、監督当局が国・地域レベルで特定のリスクを表していると考えられる場合を除き、対象とならない。

破綻処理当局は、破綻した場合に、破綻処理措置が公共の利益になる可能性が、その権限の下にある他の会社と比較して高いと評価する保険会社について、破綻処理計画を作成する。これらの評価は、少なくとも、破綻処理の目的を達成する必要性、事業の規模、ビジネスモデル、リスクプロファイル、相互関連性、代替性、及び特に国境を越えた活動を考慮に入れる。

先制的な再建計画と同様に、破綻処理計画は EU グループのレベルで適用され、そのようなグル

ープの破綻処理計画で十分にカバーされていない場合、個々の会社に適用される。

破綻処理計画は、破綻処理ツールを保険会社に適用し、破綻処理権限を行使するためのオプションを定めなければならない。破綻処理計画には、①計画の主要な要素の要約、②破綻処理計画の観点から関連する保険会社に関する一連の情報の要約、③破綻処理戦略の記述、④重要な機能⁶及び中核的な事業ラインを他の機能からどのように法的及び経済的に分離することができるかの実証、⑤担保として適格であると予想される資産の特定、⑥財務継続性を確保するための望ましい破綻処理戦略の実施に必要な資金需要ニーズ及び資金調達源の記述、⑦重要な利害関係者グループとのコミュニケーション戦略、⑧破綻処理可能性の評価の詳細な記述、⑨該当する場合、破綻処理計画に関連して保険会社が表明した意見、等について、適切かつ可能な場合には定量化して、含める必要がある。なお、計画の主要な要素の要約は、保険会社に開示されなければならない。

さらに、グループの破綻処理計画は、①重要な機能の継続性を確保するための各事業体の破綻処理措置の概要、②破綻処理の手段と権限を協調的に適用できるかどうかの検討、③第三国の関係当局との協力と調整のための取決めの特定、④グループの破綻処理を促進するために必要な措置の特定、⑤グループの破綻処理措置に資金を提供するために利用可能な資金源の特定、も含まなければならない。

なお、破綻処理当局は、破綻処理計画及びその変更を関係監督当局に伝達しなければならない。

保険会社又は最終的な親会社は、破綻処理当局に対して、破綻処理計画の策定及び実施に必要な全ての情報を協力して提供しなければならない。また、関係加盟国の監督当局は、破綻処理当局と協力して、これらの情報の一部又は全部が既に利用可能であるかどうかを検証し、当該情報を破綻処理当局に提供しなければならない。

5 | 破綻処理可能性の評価とその障害への対処

(1) 破綻処理可能性の評価

破綻処理当局は、破綻処理計画を作成又は更新する場合、保険会社又はグループの破綻処理可能性評価を実施し、通常の破産手続又は破綻処理ツール・権限の適用によって、特別な公的財政支援に頼ることなく、信頼できる形で破綻処理可能であるかどうかを判断しなければならない。会社が通常の破産手続の下で清算されること、又は破綻処理当局が破綻処理ツールを適用し、破綻処理権限を行使することによって当該会社を清算することが実行可能かつ信頼できる場合には、破綻処理可能であるとみなされなければならない。

破綻処理当局が、通常の破産手続の下で清算された場合には、清算目的を同程度⁷に満たすことができないため、公共の利益のためには破綻処理措置が必要であると結論付けた場合には、次の一連の段階に進まなければならない。

⁶ 「重要な機能 (critical functions)」とは、保険会社又は再保険会社が第三者のために行う活動、サービス又は業務で、合理的な期間内又は合理的な費用で代替できないものであり、保険会社又は再保険会社が当該活動、サービス又は業務を遂行できない場合、特に、多数の保険契約者、受益者又は被害者の社会福祉への影響、又は保険サービスの提供に対するシステムの混乱又は一般的な信頼の喪失から生じる影響を含め、1つ又は複数の加盟国の金融システム又は実体経済に重大な影響を及ぼす可能性があるものをいう (IRRD 第2条(25))。

重要な機能の特定は、破綻処理計画の重要な部分であり、破綻処理計画の範囲と公益評価の結果に影響を与える。

⁷ 法律には明確に規定されていないが「それ以外の手段と権限等で清算された場合と比べて」という意味と考えられる。

- (a) 保険会社の構造及びビジネスモデルを考慮して、破綻処理目的を達成するために適切な優先的な破綻処理措置を選択する。
- (b) 選択された破綻処理措置を適切な期間内に効果的に適用することが実行可能であるかどうかを評価し、その実施に対する潜在的な障害を特定する。
- (c) 保険会社が遂行する重要な機能の継続性を確保する観点から、加盟国又は EU の金融システム又は実体経済に対する破綻処理の影響並びに保険契約者、受益者及び請求者の集団的利益の保護を考慮して、選択された破綻処理措置の信頼性を評価する。

破綻処理可能性を評価するために、破綻処理当局は少なくとも、①業務の継続性、②金融市場インフラへのアクセス、③分離可能性（特に、重要な機能や中核的な事業ライン）、④損失吸収及び資本増強能力、⑤破綻処理における流動性及び資金調達、⑥情報システム及びデータ要件、⑦コミュニケーション（関連する利害関係者との）、⑧ガバナンス、⑨信頼性と影響、を考慮する必要がある。

保険会社又は最終的な親会社は、破綻処理当局に対して、破綻処理可能性の評価に必要な全ての情報を提供しなければならない。

(2) 破綻処理可能性に対する障害への対処

破綻処理当局は、破綻処理可能性に対する重要な障害を発見した場合には、当該会社又はグループに通知する。当該通知から 4 カ月以内に、障害を大幅に軽減又は除去する措置が破綻処理当局に提示されない場合、破綻処理当局は、当該会社又はグループに対し、特定の「代替措置」を講じるよう要求することができる。

この代替措置には、①グループ内の資金調達契約の改訂、②最大エクスポージャーの制限、③特定の資産の売却や負債の再構築、④既存や新契約の活動の制限又は停止、⑤再保険戦略の変更、⑥破綻処理ツールの適用の複雑さを軽減するための法的又は運用上の構造の変更、⑦親会社の保険持株会社の設立の義務付け、⑧混合事業の保険持株会社に対して、会社を管理するための別の保険持株会社の設立を要求、等が含まれる。

破綻処理当局は、この決定を行う場合、決定の理由を当該会社又はグループに通知する必要があり、これに対して、会社又はグループは上訴する権利を留保する。

6 | 破綻処理措置

破綻処理当局は、以下の全ての条件が満たされる場合にのみ、保険会社に関して破綻処理措置をとることができる。

- (a) 監督当局が、破綻処理当局と協議した後、又は破綻処理当局が、監督当局と協議した後、当該保険会社が破綻しているか又は破綻する可能性が高いと決定した場合
- (b) 予防措置及び是正措置を含む代替的な民間部門の措置又は監督上の措置が、合理的な期間内に当該会社の破綻を防止するとの合理的な見通しがない場合
- (c) 破綻処理措置が公共の利益のために必要である。

なお、保険会社は、以下のいずれかの状況において「破綻しているか又は破綻する可能性が高い」とみなされる。

- (a) 保険会社が、MCR（最低資本要件）に違反しているか又は違反する可能性があり、かつ、そ

の遵守が回復される合理的な見通しがない場合

- (b) 保険会社が、もはや認可のための条件を満たしていないか、適用される法令及び規則に基づく義務の履行を著しく怠っているか、又は近い将来、認可の撤回を正当化するような方法で義務の履行を著しく怠っていることを裏付ける客観的要素がある場合
- (c) 保険会社の資産の価値が、近い将来、負債を下回るという客観的要素がある場合
- (d) 保険会社が、保険契約者又は受益者への支払いを含む負債又はその他の負債の支払期日が到来した場合に、それらを支払うことができないか、又は近い将来、そのような状況になるという決定を裏付ける客観的要素がある場合
- (e) 特別な公的財政支援が必要とされる場合

また、IRRД は、損失負担の優先順位等の破綻処理を支配する一般原則を規定している。さらに、破綻処理にあたってのいくつかのセーフガード（①独立した（又は暫定的な）評価、②いかなる債権者も清算シナリオよりも不利な状況に陥らないようにする、③上訴権を確保）を規定している。

7 | 破綻処理ツール

破綻処理当局が適用する破綻処理ツールとしては、以下のものが挙げられる。破綻処理当局は、これらの破綻処理ツールを個別に又は組み合わせて適用することができる。ただし、資産負債分離ツールは別の破綻処理ツールと組み合わせてのみ適用される。

(1) ソルベント・ランオフツール

破綻処理下の会社の活動を終了させ、新たな保険契約の引受け及び配当、変動報酬又は裁量的年金給付の支払を制限又は禁止することを可能にする。当該会社の清算までの破綻処理中の保険業務の秩序ある継続を確保するために、適切に訓練された有能な職員の維持を確保する。また、キャッシュフローやコストを監視し、少なくとも四半期ごとに技術的準備金の独立した保険数理上のレビューが要求される。

(2) 事業売却ツール

破綻処理下の保険会社が発行した株式又はその他の所有権証券、その資産、権利及び負債を民間の購入者に売却する。

(3) ブリッジ会社ツール

破綻処理下の保険会社により発行された株式又はその他の所有証券又はその資産、権利及び負債をブリッジ会社に譲渡する。ブリッジ会社は、(a) 公的機関（破綻処理当局又は該当する場合、保険保証制度を含む）により、全部又は一部所有されて、破綻処理当局によって管理されている、かつ (b) 破綻処理目的の達成及び破綻処理会社の売却を目的として、破綻処理会社により発行された株式又はその他の所有証券の一部又は全部、又は1つ以上の企業の資産、権利及び負債の一部若しくは全部を受領し、保有することを目的として設立されている、法人である。

(4) 資産・負債分離ツール

破綻処理下の会社又はブリッジ会社の資産、権利及び負債を、売却又は秩序ある清算を通じてその価値を最大化するために、当該ポートフォリオを管理する1つ又は複数の資産・負債管理ビークルに移転する。

(5) 評価減又は転換ツール

通常の破産手続の下で適用される債権の優先順位に従って、破綻処理当局がそのようなツールから除外されていない全ての資本商品、負債商品及びその他の適格負債を Tier 1 商品に評価減又は転換することができる。なお、除外される負債としては、担保付き負債、信用機関・投資会社・(再)保険会社(同じグループの一部である会社を除く)に対する満期が7日未満の特定の負債、未払給与等の特定の負債が含まれる。

8 | 破綻処理権限

IRRD は、破綻処理当局に対して、幅広い一般的権限や補助的権限を与えている。これには破綻処理当局が破綻処理対象会社に破綻処理ツールを適用するために必要な権限に加えて、秩序ある破綻処理を目的とする追加的な権限が含まれる。なお、保険グループについては、親会社又はグループ監督者が所在する EU 加盟国の破綻処理権限が執行される。

9 | 資金調達の実決め

IRRD は、各加盟国に対して、株主、保険契約者、受益者、請求者又はその他の債権者への支払いを賄うために、当該加盟国で認可された(再)保険会社、並びに当該加盟国の領域内に所在する第三国企業の EU 支店からの事前、事後の拠出又はその組み合わせを通じて、破綻処理当局が自由に利用できる十分な資金を確保するために、一つ以上の資金調達の取決めを設定することを求めている。

10 | EIOPA や欧州委員会に対する要求

IRRD においては、EIOPA と欧州委員会に対して、一定の期限までに、以下のことを実施することを要求している。

(1) EIOPA

EIOPA は、破綻処理当局で構成される常設の内部委員会として、「EIOPA 破綻処理委員会」を設置する。

EIOPA は、IRRD のいくつかの重要な側面と特定のトピックに関する(規制・実施)技術基準案を作成し、ガイドラインを発行することが求められる。具体的には、例えば以下の通りである⁸。

(a) 企業を先制的な再建計画の対象とするための基準、再建計画の目的で市場シェアを決定する際に使用する方法、及び先制的な再建計画に含める情報。(b) 破綻処理計画の内容及びグループ破綻処理計画の内容。(c) 評価に関する様々な要素(評価を行う上で独立しているとみなされる状況、破綻処理の文脈における資産及び負債の価値を評価するための方法論、様々な評価の分離、暫定評価に含める追加損失のバッファを計算するための方法論、デリバティブから生じる負債の評価に関する方法論と原則、及び取扱いの差異の評価を実行するための方法論、を含む)、(d) 第三国の法律に準拠する金融契約に含める契約条件の内容、(e) 破綻処理カレッジ⁹の運用機能

⁸ EIOPA は、以下の自身の IRRD に関する Web サイトにおいて、IRRD で求められている 19 の技術基準案やガイドラインの作成スケジュールを示している。

[保険回収・破綻処理指令\(IRRD\) - EIOPA](#)

⁹ グループレベルの破綻処理当局は、任務遂行のために適切な場合には、第三国の破綻処理当局との協力及び調整を確保するために、破綻処理カレッジを設置しなければならない。

また、EIOPAは、破綻処理計画及び保険会社からの協力の目的で情報を提供するための手順、内容、及び最低限の標準フォームとテンプレート、に関する実施技術基準案を作成することが求められる。

(2) 欧州委員会

欧州委員会は、EIOPAが作成する規制技術基準案や実施技術基準案に基づいて、これらの技術基準を採択することに加えて、以下のことが求められる。

・2027年1月29日までに、EIOPAと協議した後、EU域内の「保険保証制度」¹⁰に関する最低共通基準の妥当性を評価する報告書を欧州議会及び理事会に提出する。報告書は、少なくとも以下のことを含まなければならない（IRRD第98条）。

- (a) 加盟国における保険保証制度の実施状況の評価する（補償レベル、対象となる保険の種類、トリガー）
- (b) 加盟国における様々な保険商品の違いを十分に考慮して、保険契約の継続又は清算のために保険保証制度を利用するなどの様々な政策オプションを含む政策オプションについて議論する。
- (c) EU全体で保険保証制度の最低基準を導入する必要性を評価し、適切な場合には、その導入に必要な手順の概要を説明する。

さらに、報告書には、必要に応じて立法案を添付するものとする。

・2030年1月29日までに、EIOPAと協議した後、この指令の適用に関する報告書を欧州議会及び理事会に提出する。報告書は、特に以下のことを含まなければならない（IRRD第99条）。

- (a) 市場及び経済の発展に照らして、域内市場の機能及びEUにおける金融システムの強化に関して、本指令の目的が達成されたかどうか、どの程度達成されたかを評価する。
- (b) 破綻処理のための資金調達に関する取決めの実施状況の評価する。
- (c) 対象となる保険契約及び適格な請求者及び保険契約の水準に関する最低限の調和された定義を導入する必要性を評価し、適切な場合には、導入するために必要なステップの概要を示す。
- (d) 保険会社が金融コングロマリットの一部である場合における、保険会社の監督又は破綻処理の権限を有する当局と信用機関との間の情報共有の経験を分析する。
- (e) 金融コングロマリットがコングロマリット全体のための単一グループ（先制的）再建計画を策定することを認めること及び破綻処理当局が金融コングロマリット全体のための単一グループ破綻処理計画を策定することを認めることの実現可能性及び前提条件を評価する。
- (f) 保険会社のための危機管理枠組みのさらなる調和のメリットを分析する。

さらに、報告書には、必要に応じて立法提案を添付するものとする。

(参考) IRRD 制定等に関連してのソルベンシー II 指令の改正

IRRDと同時に発効しているソルベンシー IIの改正指令¹¹では、IRRDが財務状況悪化に対処する

¹⁰ 「保険保証制度（Insurance Guarantee Scheme：IGS）」は、日本の「保険契約者保護機構」に相当する「保険契約者保護制度（Policyholder Protection Scheme：PPS）」であり、保険会社が破綻した場合でも、破綻保険会社の保険契約の移転等（移転、合併、株式取得）における資金援助等を行うことにより、保険契約者等の保護を図ることを目的として設立されている制度

¹¹ ソルベンシー IIの改正指令の内容については、基礎研レポート「[EUにおけるソルベンシー IIのレビューを巡る動向](#)

ために設計される先制的な再建計画の作成と実施を求めていることに対応して、財務状況悪化時の各国監督当局の権限について明示的に規定している。具体的には、例えば以下の通りである。

ソルベンシー II 規則の下では、保険会社が財務状況の悪化を特定した場合（保険会社が SCR を上回っている場合もある）、監督当局に直ちに通知しなければならない（ソルベンシー II 指令第 136 条）と規定されていたが、改正指令では、そのような状況において、監督当局は、財務悪化を是正するために（比例原則を条件として）「必要な措置を講じる」権限が与えられた。具体的には、会社の AMSB（管理・経営・監督機関）に対して、以下を要求することができる（ソルベンシー II 指令第 136a 条）。

- (a) IRRD に基づいて作成された先制的な再建計画を、その計画に記載されている前提と異なる状況において更新する。
- (b) 先制的な再建計画に記載されている措置を講じる（上記の項目 a に従って更新された場合を含む）。
- (c) 先制的な再建計画を有していない場合、規制要件への不適合又は不適合の可能性のある原因を特定し、適切な措置を特定し、それらの規制要件に準拠するための措置を実施するための時間枠を提案する。
- (d) 変動報酬及びボーナス、自己資本証券への分配、自己資本項目の返済又は買戻しを停止又は制限する。

また、SCR や MCR の不遵守への対応を含めたこれらの措置が保険会社のソルベンシー・ポジションの悪化に対処するには効果的でない、又は不十分であると判断した場合、監督当局は、保険契約の場合の保険契約者の利益、又は再保険契約から発生する債務を保護するために（比例原則に応じて）「必要な全ての措置を講じる」権限を有する。

（参考）IRRD と BRRD の比較

先に制定された BRRD（Bank Recovery and Resolution Directive：銀行再建・破綻処理指令）は、金融の安定を確保することを目的として、破綻した銀行の管理の枠組みを提供しているが、これは IRRD のモデルとなっている。

IRRD と BRRD の比較について、EIOPA のスタッフペーパー¹²が公表されているが、これによると、全体的な範囲、評価、国際協力、罰則、破綻処理の目的や条件、破綻処理権限についてはわずかな違いを除いて殆ど類似しているが、破綻処理ツール（IRRD には保険固有のソルベント・ランオフツールが存在している）、再建・破綻処理のための資金調達及び制度的体制（銀行の単一破綻処理委員会（SRB）¹³のような中央破綻処理機関は設置されない）等で大きく異なっている。これは、保険

[2024-ソルベンシー II の改正指令が最終化](#)（2025.1.21）で報告した。

¹² https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2022-11/eiopa_staff_paper_-_a_comparison_between_irrd_and_brrd_-_2022.pdf

¹³ 2015 年 1 月に発足した、ユーロ圏の銀行破綻処理を担う公的機関で、「単一破綻処理メカニズム（Single Resolution Mechanism：SRM）」（ユーロ圏の銀行が倒産等の危機に陥った際に迅速な意思決定と破綻処理を行うことで、他のユーロ圏の国々への伝播を防ぎ、域内の金融への悪影響を最小圏に抑える仕組み）において中心的役割を担っている。SRM の資金源は、銀行による拠出金で積み立てられる「単一破綻処理基金（SRF）」となっている。

SRM は、「単一監督メカニズム（SSM）」、「預金保険制度（DGS）」と並ぶ、銀行の監督・規制を一元化する枠組みで

事業の特殊性に由来する、銀行と比較した場合のシステミックリスクのレベルの違いや困難に陥った金融機関を救済するために利用できる時間の範囲の違い等を反映したものとなっている。

3—IRRД(保険再建破綻処理指令)に対する Insurance Europe の見解

この IRRД の発効に対して、欧州の保険業界団体である Insurance Europe は、2025 年 2 月 6 日に、ポジションペーパーを公表¹⁴している。これは、これから EIOPA による技術基準とガイドラインの策定が進められ、協議が行われていくのに先立って、重要な分野における今後の方向性についての Insurance Europe の見解を示したものである。Insurance Europe は以前から、IRRД が国際基準を超えず、業界に不必要な負担を与えないことを保証するように求めている。

1 | ポジションペーパーの概要

プレスリリースの中で、Insurance Europe は、不必要な複雑さや負担を回避しながら、指令が「実行可能で、効率的で、比例的」であり、保険業界の現実を反映していることを確認するための議論に貢献することに引き続き取り組んでいる、と述べている。

また、「IRRД レベル 2 及びレベル 3 の協議前の重要な考慮事項」とのタイトルのポジションペーパーの中で、まずは「一般的に、IRRД が業界と NCAs (各国所管当局) の過度の事務負担を回避することが重要である。」とし、「この枠組みは、保険セクターに固有のものであり、他の金融セクターとの違いを反映したものでなければならない。例えば、保険の破綻処理は、銀行の破綻処理と比較して、解決策を見つけるための時間が長くなる。したがって、同じレベルの詳細さと計画は必要ない。」と述べている。

また、このポジションペーパーの中で、Insurance Europe は、さらに明確化と検討が必要だと考えるいくつかの分野を特定し、見解を述べている。具体的には、以下の通りである。

①実施のタイミング

業界では、最初の先制的な再建計画を 2028 年半ばまでに準備することを求めている。

少なくとも 2027 年までの移行期間を設けることで、最初の計画が策定されるまでに EIOPA の規制及び実施技術基準 (RTS 及び ITS) とガイドラインが確定し、これらの技術文書に含まれる要件が考慮されるようになる。

また、殆どの保険会社にとって先制的な再建計画の策定は反復的なプロセスとなり、会社と NCAs との協議を通じて何年もかけて微調整されることが予想される。計画の最初のバージョンに対する監督当局の期待はこれを反映したものであるべきである。

②定義が不明確

評価減又は転換ツールにおける (保険契約の条件を変更した場合の条件変更後の)「強制的な最低

ある「銀行同盟」の 3 本の柱の 1 つである。銀行同盟には (従って、SRF 等にも) ユーロ圏以外の EU 加盟国も参加できる。

¹⁴ プレスリリース

<https://www.insuranceeurope.eu/news/3282/insurance-europe-calls-for-clarity-on-recovery-and-resolution-rules>

ポジションペーパー

[Important considerations ahead of IRRД Level 2 and 3 consultations](#)

補償)、先制的な再建計画の更新を引き起こす「重要な変更」、先制的な再建計画の内容の中で必要とされる「是正措置」等、いくつかの主要な概念では、EU全体で一貫した適用を確保するために明確な定義が必要となる。

③最小市場カバレッジ要件

各管轄区域における先制的な再建計画及び破綻処理計画のための最小市場要件の範囲を定義するための以下のアプローチを支持する。

最小要件に達するためには、NCAが既にグループ計画を要求しているグループ及び子会社を最初に考慮すべきである。これらの計画の市場カバレッジの合計が最小要件を満たさない場合にのみ、NCAは、グループ計画を持たないより重要性の低い会社、グループ又は子会社からの先制的な再建計画及び破綻処理計画に関連する情報の要求を検討すべきである。

④子会社の計画要件

子会社レベルの計画は、グループ計画で問題に対処できない場合にのみ必要とすべきであると強調し、以下のステップを提案している。

グループ監督者とNCAがグループの先制的な再建計画を受け入れる場合、子会社に対してこれ以上の措置が必要ない。グループの先制的な再建計画がNCAに受け入れられず、グループのリードNCAと子会社のNCAとの間の意見の相違を解決するためのあらゆる手段が利用された場合、保険会社との協議の後、リードNCAは次のいずれかを要求すべきである。

- ・グループ計画で十分に対処されていないと考えられる子会社の特殊性に対処することに限定して、(グループの先制的な再建計画内の)原文書に子会社レベルの附属書を追加する。
- ・監督当局の懸念に対処する現地の再建計画を作成する。

⑤資金調達の実決め

特に、サービスの自由(Foos)及び設立の自由(FoE)のルールの下で国境を越えて事業を行う会社の場合、破綻処理のための資金調達メカニズムについてより明確化する必要がある。

破綻処理資金調達の実決めの特徴と設計、特に実決めの資金調達(即ち、事前、事後又はそれらの組み合わせ)を決定するのは加盟国でなければならない。しかし、複数の加盟国が関与する破綻処理の文脈において、破綻処理資金調達がどのように扱われるかについての明確化が役立つかもしれない。

⑥重要な機能

EIOPAの重要な機能に関するガイドラインは、各国の裁量を考慮し、欧州全体の保険市場の多様性を考慮する必要がある。

EIOPAは、NCAがそれぞれの市場の重要な機能を特定するために、国の裁量を得て、ハイレベルの方法論を提供することを目指すべきである。また、方法論は、例えば、社会や金融市場における保険の役割など、各国の特徴に対応できるように柔軟であるべきである。ある加盟国で重要な機能として分類されたものが、他の加盟国でも重要な機能として、デフォルトで分類されるべきではない。また、加盟国の保険会社が遂行する重要な機能はないと結論付けることも可能であるべきである。

⑦その他のトピック

さらに強調された領域には、計画の機密性、破綻処理当局の責任、保険ビジネスの特殊性、保険市

場間の違いなどがある。

4—まとめ

以上、今回のレポートでは、最終化された IRRD の概要及びこれに対する Insurance Europe の見解を紹介した。

EU 加盟国全体で一貫したアプローチを確保することを目指して策定された IRRD であり、これにより、保険契約者の利益の保護や金融の安定性の維持の向上が図られていくことになる。ただし、今回の IRRD に対して、業界サイドからは、さらなる規制対応のための負担の増加につながる懸念が示されており、今後の協議を通じて、実際の制度の適用に向けて明確化を図っていくことの重要性が強調されている。その意味でも、詳細を定める「レベル 2」以下の実施基準やガイドラインの内容やそれに向けての業界の対応等に注目が集まってくることになる。

また、保険保証制度については、EIOPA が最低共通枠組みの導入を助言していた¹⁵が、保険会社、特に現在そのようなスキームを持っていない加盟国において、新しい枠組みに準拠するために既存のスキームに変更を加える必要がある場合に、大きな実施コストを伴う可能性がある、とされ、欧州委員会によって却下された。ただし、保険保証制度の検討は行われることになっており、今回の IRRD においても、先に述べたように、欧州委員会に対して、2027 年 1 月 29 日までに、EIOPA と協議した後、EU 域内の保険保証制度に関する最低共通基準の妥当性を評価する報告書を欧州議会及び理事会に提出することを求めている。このトピックは引き続き政治的な課題として検討されていくことになる。

再建・破綻処理制度を巡る動向は、関係者にとって極めて関心の高い事項となっていることから、今後の動きについては引き続き注視していくこととしたい。

以 上

¹⁵ 保険保証制度に関する EIOPA の助言内容については、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—](#)」2020.4.1)で報告している。