

日本保険学会:平成26年度全国大会

共通論題:保険業規制と国際的調和

2014年9月25日

保険規制の国際的動向について(参考資料)

日本保険学会事務局

この資料は、国際的保険規制の最近の動向について、あまり知識をお持ちでない方が、10月19日の「共通論題」の論議を理解いただくために作成したものである。

なお、本稿は、上野 雄史「生命保険業における規制監督と企業会計の国際的調和化」(生命保険論集 182号掲載)によるところが多い。

目次

1. 国際的な金融機関の種類	3
(1) 政府間での政策的な合意を形成するグループ	3
(2) 各業態別の規制監督の原則を統括し、調和化させる場	3
(3) 業態別の規制監督機関や統括機関	4
① BCBS と IOSCO	
② IAIS	
③ IASB	
2. 国際金融機関間での調和化と枠組みの強化	5
(1) 国際金融機関間での調和化の背景	5
① 金融コングロマリット化への対応	
② 2008年9月に発生した金融危機	
(2) 国際金融機関における規制の枠組の強化	7
① バーゼル委員会と BIS 規制	7
② IAIS が策定する国際監督基準	8
a) ICP	
b) ComFrame	
c) G-SIIs	

1. 国際的な金融機関の種類

金融関係の規制監督に関する国際的な枠組みにおいては、具体的な監督手段を決めるのは多くの場合、各国の政府に委ねられている。これは規制監督に限ったことでなく、経済規制全般に言えることである。国際的な規則・基準の採用に関しては、措置の細部や実施のタイミングについては各国政府の裁量が認められるのが通例であり、各国の立法・行政裁量が制約されることはない、と理解されている。

金融規制における国際的な機関(制度)は、次のように分類できる。

(1)政府間での政策的な合意を形成するグループ

G8 や G20 など。

これらは国際機関ではないが、特に金融危機後の金融規制の調和化の方向性は、G20 での合意に基づき行われている。

詳細な基準については、IAIS(4ページ参照)等の業態別の規制監督機関およびそれを統括する機関(FSB)(次項)に委ねられることになる。

(2) 各業態別の規制監督の原則を統括し、調和化させる場(FSB)

金融安定化会議(Financial Stability Board:FSB)は、金融危機後の2009年4月にロンドンで行われたG20の首脳宣言を踏まえて、従来の金融安定化フォーラム(Financial Stability Forum:FSF)を拡充して設立されたものである。

FSB 設立の目的は、G20 の下で より専門的な金融安定化や金融規制改革の議論を行うことにある。

FSBには、バーゼル委員会(BCBS)、IAIS、IOSCOの3機関(後述)の他、IMF・世界銀行、世界主要国・地域の中央銀行や規制監督当局などに加えIASB(5ページ参照)も参加している。(日本からは金融庁、財務省、日本銀行が参加している。)

FSBは、G20の宣言に基づいた内容を具体化するための提言を各業態別の国際機関や各国に対して行っている。こうした提言を踏まえて、バーゼル委員会やIAIS、

IOSCO などの機関において業態別に基準の作成が行われている。

G20 の宣言を踏まえて設立された FSB は、従来の FSF とは異なり、より強固な組織基盤と拡大した能力を持つ組織として再構成されており、具体的な対応策を各国国際機関および各国に求めている。

(3)業態別の規制監督機関や統括機関

国際的な金融規制監督について実務的なレベルでの規定を作成する国際機関が存在する。G20 が全体の方向性を示す場とすれば、これらの機関はその実施にあたって具体的な方法を検討する場である。

①BCBS と IOSCO

銀行の規制監督機関として**バーゼル委員会** (Basel Committee on Banking Supervision: BCBS 1974 年設立)、証券の規制監督機関として**証券監督者国際機構** (International Organization of Securities Commissions :IOSCO、1983 年設立)がある。ただし、これらの機関では規制監督に関する原則を定めるものの、実務的な裁量はいくまでも各国にあり、これらの機関が規制監督に関する権限を与えられている訳ではない。

②IAIS

国際的な保険監督に関する規定を作成する**保険監督者国際機構** (International Association of Insurance Supervisors: IAIS) の設立は、BCBS、IOSCO と比べてかなり遅い。IAIS は、1994 年に米国イリノイ州に本拠を置く非営利法人として設立されたが、現在の事務局は、スイスバーゼルの国際決済銀行 (BIS) 内にある。

2014 年 4 月現在、正会員は 150 の国・地域・国際機関であり、オブザーバーとして 152 の保険会社、業界団体などが参加している。

IAIS の主要な活動は以下の4つである。

- 1) 保険監督当局間の協力の促進
- 2) 保険監督・規制に関する国際基準の策定および導入促進

3) 会員への教育訓練の実施

4) 他の金融セクターの規制者、および国際的な金融機関との協力

③IASB

国際的な会計基準の作成・設定を行う**国際会計基準審議会** (International Accounting Standards Board: IASB) は、保険プロジェクトの中で保険契約に関する国際的に統一された基準の作成を行っている。

2010年7月30日に公表した公開草案「保険契約」において、IASBは、履行キャッシュ・フローの現在価値に基づいて保険契約の測定を行うことを提案している。履行キャッシュ・フローは、保険契約の履行を前提とした経済価値ベースによる測定である。IASBは国際的な会計基準設定主体であるため、規制監督機関ではないが、IASBをこの分類に含める考えもある。

2. 国際金融機関間での調和化と枠組みの強化

国際的な規制の調和化への取り組みは、金融危機前は銀行、保険、証券といった各業態間で温度差があった。バーゼル委員会の BIS 規制(バーゼルⅡ、バーゼルⅢを含む、7ページを参照)のような定量的な規制を導入する機関もあれば、IAIS の ICP (8ページを参照)のように各国に自主的な導入を促す機関もあるという状況であった。

ところが、金融危機後、FSB から各業態別の国際機関に対して新たな枠組みを構築することが求められ、さらに構築された枠組みの実行を各国の規制監督当局が求められるようになった。具体的には FSB によって提示された G-SIFIs の枠組みがそれに該当するといえる。

(1) 国際金融機関間での調和化の背景

① 金融コングロマリット化への対応

国際的な基準の調和化は、各国間に留まらず、各国際機関間でも歩調を合わせる形で行われている。主要先進国において金融規制の自由化に伴い、銀行、保険、証券

などの諸分野の規制が緩和され、業態間の隔たりが少なくなった。それに伴い、複数の金融分野をセグメントとして保有する金融コングロマリットを形成する企業が登場し始めた。複数分野にまたがって、複数国で活動を行う企業を規制するためには各国間だけでなく、業態間での国際的な調和化が必要とされる。

コングロマリット化への対応として、バーゼル委員会、IAIS、IOSCO は、1996 年に ジョイント・フォーラム を発足させ、銀行、保険、証券の規制監督に共通する諸問題、金融コングロマリットにより発生する問題について検討を開始した。その成果として、1999 年に共同で「金融コングロマリットの監督に関する報告書」を公表している。

更に 2001 年 11 月のジョイント・フォーラムにおいて 3 機関は、「銀行・証券・保険の比較調査に関するレポート」を公表した。このレポートでは、各機関の原則について、監督上の重要な要素を総括し、3 機関の基本的な原則の間に対立や矛盾は見受けられず、数多くの分野に共通点がみられるが、同時に、類似の原則の適用方法に関する相違点が存在すると結論している。

金融危機前から これらの国際機関は、業態間での規制監督の問題について、相互理解を深め、金融コングロマリットならびにグローバルな金融活動に対する規制・監督に対する枠組みの構築に取り組んできた。

②2008 年 9 月に発生した金融危機

2008 年 9 月に発生した世界的な金融危機を契機として、G20 および金融安定理事会 (FSB) は、システミックリスクを引き起こす可能性のあるシステム上重要なグローバルな金融機関 (Global Systemically Important Financial Institutions: G-SIFIs) を特定し、G-SIFI が経営危機に陥った場合に金融市場の混乱や「公的資金による救済・破綻」を防ぐために監督を強化して、新たな規制 (自己資本の上乗せ、破綻処理の整備等) を課すことを検討している。そこで、国際金融機関間での国際的な基準策定等の調和化の必要性が生じている。

(2) 国際金融機関における規制の枠組の強化

① バーゼル委員会と BIS 規制

金融規制において国際的に最も拘束力の強いものとして挙げられるのは、バーゼル委員会による自己資本比率規制であろう。

バーゼル委員会は、国際業務を行う銀行に対する自己資本比率に関する国際的な規制を、1988年7月に公表し、1992年12月末より適用を開始した。この規制は、**国際決済銀行(Bank for International Settlements, BIS)**に事務局を置くバーゼル委員会が公表したため、**BIS 規制**とも呼ばれ、その後のバーゼルⅡ、バーゼルⅢと比較してバーゼルⅠとも呼ばれている。当初の BIS 規制では、対象を G10 諸国とし、各国の国際的な業務を行う銀行に対して自己資本比率の算出方法を定め、その最低基準を 8%以上としていた。自己資本比率 8%に満たない銀行は、国際業務から撤退を迫られることになる。

2004年には、リスクの広範化・多様化およびリスク計量の高度化に対応したバーゼルⅡが公表された。この規制は金融危機後に再び見直されることになり、2009年7月に当面の危機への対応として証券化商品、トレーディング勘定の見直しを行ったバーゼル 2.5 が公表された。2012年10月には、金融危機に耐えられるだけの資本の質の向上を求めるバーゼルⅢが公表され、2013年1月より各国で段階的に導入された。

こうした自己資本比率規制は、金融規制の中でも最も厳しいものであり、他の金融規制では裁量の余地が残されている。国際的な調和化の程度については、各国の経済規制の相違を一切認めない立場からかなりの相違を許容する立場まで、その幅は様々である。

バーゼル委員会は、1974年の G10 会合で設立が合意されて設けられた機関である。当初、G10 諸国(米国、日本、英国、ドイツ、オランダ、フランス、イタリア、カナダ、ベルギー、スウェーデン)にルクセンブルグ、スイスを加えた 12 か国で構成されていた(各国の中央銀行総裁と金融監督当局の代表から構成)。その後、インド、ブラジル、アルゼンチン、メキシコ、中国、香港特別行政区、韓国、インドネシア、ロシア、サウジアラビア、シンガポール、南アフリカ、オーストラリア、スペイン、トルコが加盟しており、現在は、G20 の枠組みを中心とするものに拡大している。

②IAIS が策定する国際監督基準

a) Insurance Core Principles (ICP)

ICP は、民営・官営、生保・損保に関わらず、全ての保険者および保険グループの監督に適用される基本原則であり、保険監督機関が権限を持つ分野、管理すべき分野（例：免許交付、モニタリング、立ち入り検査、清算、ガバナンス、リスク管理、資本十分性、投資、ディスクロージャー等）の原則を定めている。

ICPは各国の監督制度を確立し、制度を強化するために使用されるとともに、既存の監督制度を評価する基準としても使用されている。

b) Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Group (ComFrame)

ComFrame とは、国際的に活動する保険グループ (**Internationally Active Insurance Groups: IAIGs**) のための共通の枠組のことである。

ComFrame では、IAIGsの選定基準や IAIGsに課される要件(ガバナンス、リスク管理等の定性的要件および資本要件等の定量的要件)、保険監督者に求める要件等を定めている。

なお、IAIGsは、次の条件*に当てはまる保険グループを指す。

- ・保険契約が 3 以上の管轄区域で引受けられていること
- ・ホーム国以外からの引受保険料総額が、グループ全体の引受保険料総額の 10% を超えていること
- ・総資産が 500 億米ドル (約 5 兆円) 以上または引受保険料総額が 100 億米ドル (約 1 兆円) 以上

※最終的に IAIGsとなるかどうかは、監督裁量に委ねられており、ホーム国の保険監督当局が IAIGsかどうかを判断することとなっている。

IAIS は、ComFrame を 2019 年から適用する予定であり、現在はその準備として様々な基準に対する影響度調査を行っている。現在の中心的な検討事項は

ComFrame における資本要件としての国際資本基準 (Insurance Capital Standard:ICS) の策定作業であり 2016 年末までに策定される予定である。

c) Global Systemically Important Insurers package (G-SIIs package)

ComFrame が「国際的に活動する保険グループの監督」のための共通の枠組を規定しているのに対して、G-SIIs package は国際的に活動する保険グループのうち、システミックリスクを発生させるおそれのある保険グループ (G-SIIs) のための保険監督の枠組を規定している。

G-SIIs の選定は FSB で行っているが、その選定基準は IAIS が策定している。G-SIIs の選定は、規模、国際的な活動度合い、相互関連性(金融機関からの借入、自社発行証券の他の金融機関による保有、再保険等)、非伝統的保険事業・非保険事業の従事割合、代替性等を基準として行うこととなっている。G-SIIs に選定されると、監督強化や再建・破綻処理の作成、上乗せ資本要件が適用される。

2013 年 7 月に FSB は第 1 回目の G-SIIs の選定を行い、9つの保険グループ**がピックアップされた。現状、本邦保険グループは選定されていないが、G-SIIs のリストは 2014 年 11 月以降、毎年 11 月に見直しされる予定であるため、今後本邦の生・損保グループが選定される可能性はある。

IAIS の監督枠組策定において、現在の中心的な検討事項は、G-SIIs に適用する上乗せ資本要件 (Higher Loss Absorbency: HLA) およびその土台となる簡易的な資本要件 (Basic Capital Requirement: BCR) である。まず、BCR を 2014 年 11 月までに固め、2015 年中に HLA を策定するというスケジュールで、IAIS がこの作業を進めており、その後、影響度調査等を経て 2019 年には G-SIIs に HLA を適用するという予定となっている。

※2013年7月に選定されたG-SIIは次の9社である。

Allianz SE(独)

American International Group, Inc.(米)

Assicurazioni Generali S.p.A(伊)

Aviva plc.(英)

Axa S.A.(仏)

MetLife, Inc.(米)

Ping An Insurance (Group) Company of China, Ltd.(中国)

Prudential Financial, Inc.(米)

Prudential plc.(英)

以上