

金融・保険グループ規制の動向

—EU および米国の動向を中心に—

主席研究員 金田幸二

目 次

1. はじめに
2. 金危機後の状況
 - (1) 2008年4月の金融安定化フォーラムの提言
 - (2) G20金融サミットの改革案
 - (3) EUにおける金融規制・監督制度改革の提言
 - (4) 米国における金融規制改革の提案
3. 金融・保険グループ規制の問題点と現状
 - (1) 金融・保険グループ規制の問題点
 - (2) EUの金融コングロマリット指令
 - (3) EUの保険グループ指令
 - (4) 米国の金融持株会社規制
 - (5) 米国各州の保険持株会社制度規制法
4. 金融・保険グループ規制の見直しの動向
 - (1) IAISにおける規制・監督基準の見直し
 - (2) EUの金融コングロマリット指令の見直し
 - (3) EUの保険グループ規制
 - (4) 米国の金融・保険グループ監督関連の金融規制改革法
 - (5) 米国NAICのソルベンシー規制現代化の取組
5. わが国における金融・保険グループ規制の現状と課題について
 - (1) 現状
 - (2) 課題
6. おわりに

1. はじめに

2007年に米国で発生したサブプライム・ローン問題を契機として発生した金融危機は、2008年には大手投資銀行の破綻や救済合併、政府による大手金融グループへの資本注入などが行われるなど、欧州はじめ世界的に影響を及ぼした。この中で明らかになったことの一つは、巨大化し、複雑化、グローバル化する金融・保険グループに対して、各国の規制・監督体制が追いついておらず、その視点からの財務健全性監督や経営陣のガバナンス・内部統制・リスク管理態勢の監督の強化が必要であるということである。これらを踏まえて、各国政府や金融監督関係国際機関は、各種の金融規制改革案を策定し、具体化を推進している。わが国政府も、国際的な金融規制改革の論議に積極的に参加し、これを踏まえて、各種の規制・監督の強化策を打ち出している。2010年1月に、金融庁は、「金融・資本市場に係る制度整備」¹と題する政策方針を発表し、その中で、証券会社の連結規制・監督制度の導入とともに、保険会社の連結財務規制の導入の方針が打ち出され、グループ・ベースのソルベンシー・マージン基準の導入に向けた検討が進められることとなっている。

本稿では、金融危機後の世界的な金融・保険グループの規制・監督制度の改革の動向を概観し、主要国における金融・保険グループ規制の現状を紹介する。その上で、2009年11月に最終案が採択された欧州におけるソルベンシー II 枠組指令における保険グループ監督制度を中心にして、金融・保険グループ規制・監督の見直しの動向を説明し、併せて、わが国の金融・保険グループ規制の現状と課題を説明したい。

なお、本稿における意見・考察等に関する部分は、筆者の個人的な見解であり、所属する組織を代表するものではないことをお断りしておく。

2. 金融危機後の状況

金融危機は、サブプライム・ローンに係る証券化商品およびデリバティブ取引の行き詰まりにより、2007年8月に大手銀行グループのBNPパリバが市場の混乱を理由に3つの投資ファンドの価格算出、募集、解約・返戻業務を停止するなどしたことで顕在化し²、2007年秋頃から、金融安定化フォーラムなどで対応策の検討が始まっていた。現在の金融危機に対する国際的な取組は、2008年4月の金融安定化フォーラムの提言以降から、本格化したと言える。

以下、金融危機に対応した金融規制改革に関する国際的な動向を概観してみる。

¹金融庁「金融・資本市場に係る制度整備」(2010.1.21)では、店頭デリバティブ取引の決済の安定性・透明性の向上、国際取引・貸株取引等の証券決済・清算態勢の強化、ヘッジファンド規制、投資家保護・取引の公正等の確保等の規制強化策が示されるとともに、証券会社の連結規制・監督等として、証券会社の連結規制・監督の導入および保険会社の連結財務規制の方針が盛り込まれた。

² 2007年8月9日付ロイター通信記事。

(1) 2008年4月の金融安定化フォーラムの提言

2007年夏に生じた金融市場混乱を受けて、2007年10月のG7会合で、金融安定化フォーラム（Financial Stability Forum：以下「FSF」）³に対して問題点の洗い出しと改善策の検討の指示がなされた。これを受けてFSFは、2008年4月に「市場と制度の危機耐性の強化に関する報告書」を取りまとめた。

同報告書は、①自己資本・流動性・リスク管理に関する健全性監督の強化策として、資本要件の強化・改善、②証券化商品等の透明性・開示の強化として、オフバランス事業体の会計・開示基準の改善、③信用格付の役割と利用の改善として格付機関に対する監督強化、④金融当局のリスク対応力強化として、当局間の情報交換・協力組織である監督カレッジの創設など、その後のバーゼル銀行監督委員会（Basle Committee on Banking Supervision：以下「バーゼル委員会」）、証券監督者国際機構（International Organization of Securities Commissions：以下「IOSCO」）、保険監督者国際機構（International Association of Insurance Supervisors：以下「IAIS」）、国際会計基準機構（International Accounting Standards Board：IASB）などの取組の方向性を示すものとなった（図表1参照）。

図表1 2008年4月のG7会合で提出されたFSF報告書の概要

項目	概要
自己資本・流動性・リスク管理に対する健全性監督の強化	○バーゼルⅡの適時実施、複雑な証券化商品の所要資本引上げ、バーゼルⅡのリスク・パラメータ等の見直し、金融保証保険会社の資本バッファ確保等資本要件の強化・改善
	○流動性リスクの管理・監督のための健全な実務慣行に関するガイダンス公表
	○機関投資家の証券化商品の投資に係る手続の強化、不適切な報酬インセンティブによる経営リスクの低減、オフバランスのリスク管理等を含めた銀行のリスク管理強化
	○店頭デリバティブの決済、法令および運営に関するインフラ整備
透明性・価格評価の強化	○リスク開示の強化およびバーゼルⅡに基づくリスク開示要件の改善
	○オフバランス事業体に対する会計・開示基準の改善
	○複雑かつ流動性の乏しい金融商品の評価・開示ガイダンス拡充
	○証券化プロセスの透明性向上
信用格付の役割と利用の改善	○格付プロセスの品質改善
	○証券化商品に対する格付の区別と継続的な情報提供の拡大
	○信用格付機関による裏付資産データの品質評価
	○投資家と当局による格付利用のあり方とその検証
当局のリスク対応力の強化	○リスク低減行動実施のための規制・監督当局、中央銀行の効果的なリスク分析の必要性
	○当局間の国内および国際的な情報交換・協力の改善（国際的な監督者カレッジの活用等）
	○FSF、IMF等国際機関の政策策定作業のスピード、優先順位付けおよび協力の改善

³ FSFは、1997年のアジア金融危機を契機として、G7蔵相会議において設立が提案され、バーゼル銀行監督委員会、証券監督者国際機構、保険監督者国際機構（International Associations of Insurance Supervisors：以下「IAIS」）ならびにこれら各国当局、世界銀行などの国際機関で構成され、金融危機の原因および対応策などの検討を行う機関として設立された。

項目	概要
金融システム強化	○金融市場の流動性確保のための中央銀行のオペレーションの枠組の強化
	○脆弱な銀行に対応するための当局の国内およびクロスボーダーで取組の明確化と強化

(出典：Financial Stability Forum, “Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, 7 April 2008”その他をもとに作成)

(2) G20 金融サミットの改革案

リーマン・ブラザーズの経営破綻後、2008年11月に、G20の首脳が集まった第1回金融サミットがワシントンで開催された。その後、第2回会合が、2009年4月にロンドンで、また、第3回会合が2009年9月にピッツバーグで開催された。この一連の金融サミットでは、金融規制・監督の改革に関する重要な国際的合意および提案がなされている。

a. 第1回ワシントン・サミット

2008年11月にワシントンで開催された第1回G20金融サミットでは、G7の枠組から、金融危機に対応して、新興国や途上国が参加してG20の枠組が形成された。本サミットでは、今次の危機の根本的原因、採るべき措置、金融市場の改革のための共通原則、閣僚および専門家への指示、開放的な世界経済へのコミットメント、ならびに改革の原則を実行するための行動計画（ワシントン行動計画）の項目で構成される「金融市場および世界経済に関する宣言」が合意された。この宣言における行動計画の中で、5項目の改革の原則ならびにそれを実施するための2009年3月末まで措置および中期的な措置がまとめられ、金融システム上、最も重要なクロスボーダーの金融機関を各国共同で監視する監督カレッジの設置等の方針が決定された。

図表2 第1回ワシントン・サミットにおける行動計画等の概要

改革の原則	行動計画（主なもの）
金融市場の透明性および説明責任の強化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 会計基準設定主体は、特に市場混乱時の複雑かつ流動性のない商品の価格評価も考慮に入れて証券の価格評価ガイダンス強化のための作業を行う。 ○ 規定当局および会計基準設定主体は、市場参加者に対する金融機関の複雑な金融商品の義務的開示を強化する。
健全な金融規制の拡充	<ul style="list-style-type: none"> ○ IMF、拡大FSF、規制当局および関係機関は、価格評価、レバレッジ、銀行資本、役員報酬および準備金実務がいかに景気循環を悪化させるかの検証を含め、プロシクリカリティ（景気循環増幅効果）の緩和策を提言する。 ○ 当局は、金融機関が市場の信認維持のために十分な資本の維持を確保する。国際基準設定主体は、仕組金融や証券化業務に対し、厳格な資本要件を設定する。 ○ 規制当局は、国際的なベストプラクティスに沿って銀行のリスク管理実務の強化のガイダンスを策定し、金融機関が、内部統制を再評価し、健全なリスク管理のための指針を強化することを促す。
金融市場の公正さの促進	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各国および地域当局は、地域および国際レベルで、規制上の協力を強化するために協働する。
国際的協力の強化・拡充	<ul style="list-style-type: none"> ○ 監督当局は、国境を越えて活動する金融機関の監視強化の一環として、国境を越えて活動する主要な金融機関のすべてに監督カレッジを設置するために協力する。

改革の原則	行動計画（主なもの）
国際金融機関の改革	<ul style="list-style-type: none"> ○ FSF は、加盟国をより広く新興市場国に拡大する。 ○ 拡大された FSF は、基準設定に焦点を当てて、共同作業を強化し、規制および監督上の対応をマクロ健全性政策の枠組に取り入れるとともに早期警戒を実施する。

（出典：“Declaration, Summit on Financial Markets and the World Economy, November 15, 2008”その他をもとに作成）

b. 第2回ロンドン・サミット

2009年4月にロンドンで開催された第2回G20金融サミットでは、成長と雇用の回復、金融監督および規制の強化、世界的な金融機関の強化、保護主義への対抗と世界的な貿易・投資の促進、万人のための公平で持続可能な回復の確保の項目からなる「回復と改革のためのグローバル・プラン」と題する首脳声明が合意された。この中の付属文書として、各国の金融機関に対する緊急避難的な対応から、本格的な金融規制改革に向けた方向性を示す「金融システムの強化に関する宣言」が合意された。

同宣言では、①FSFのメンバーをG20に拡大し、機能強化を図った金融安定化理事会（Financial Stability Board：以下「FSB」）⁴へ再構成すること、②既に設置された28に加えて、残っている重要な金融機関についても監督カレッジを設置することなどの国際的枠組の強化、③自己資本の定義の調和化や景気回復が確実になったときの健全性基準の強化、④金融システム全体のマクロ健全性上のリスクを特定できる規制システムの改編などの金融規制の範囲の拡大、⑤金融機関の長期的な目標およびリスクを取ることと整合的な報酬体系ならびに取締役会の積極的な関与など報酬規制の強化、⑥健全性、租税、マネーロンダリングなど各分野における国際基準に対するすべての国での遵守と、これらの非協力的な国・地域への対抗措置の実施、などの方針が合意された（図表3参照）。

なお、本サミットにより、FSBは、G20の枠組における金融危機を契機とした金融規制改革の提言の実施機関として位置付けられたことになった。

図表3 第2回ロンドン・サミットにおける金融システム強化のための主要改革事項

項目	改革の主要事項
金融安定化理事会	<ul style="list-style-type: none"> ○ FSFは拡充され、より強固な組織基盤と拡大した能力をもつFSBとして再編されるべき。FSBは以下の機能を担う。 <ul style="list-style-type: none"> ・金融システムの脆弱性の評価、必要な措置の特定、監視 ・金融の安定に責任を有する当局間の協調と情報交換の促進 ・市場の動向および規制政策に対する影響の監視ならびにこれに関する助言 ・国際基準設定主体の政策策定作業の検証、規制の抜け穴への対処の確保 ・金融システム上重要な国際的金融機関の特定、監督カレッジの指針策定 ・マクロ経済上および金融上のリスクの高まりへの対処に必要な行動の特定 等
国際的な連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 既に設置された28に加えて、2009年6月までに、国境を越えて活動する重要な

⁴ FSBは、その前身のFSFの機能に加えて、監督カレッジの対象の特定およびガイドラインの作成ならびにクロスボーダー危機管理の緊急時対応計画の立案、金融市場のリスクの高まりに対する必要な行動の立案などを行う。

項目	改革の主要事項
	金融機関について、残りの監督カレッジを設置する。 ○ 国境を越えた危機管理に関する FSF の原則を直ちに実施する。
健全性規制	○ 景気回復が確実になるまで、自己資本の最低水準に関する国政基準は変更しない。景気回復が確実になれば資本バッファや資本の質は強化されるべきであり、自己資本の定義を調和させるための指針は 2009 年末までに作成されるべきである。
規制の範囲	○ 金融システム上重要な金融機関、市場、商品のすべてを適切な規制・監督の対象とすべきである。 ○ マクロ健全性上のリスクを特定し、考慮できるよう規制システムを改編する。 ○ 巨大複合金融機関には、システム上の重要性を踏まえ特に注意深い監視が必要。
報酬	○ 報酬体系が金融機関の長期的な目標と健全なリスク・テイクと整合的であることを確保すべく、FSF が作成した原則を支持し、2009 年の報酬支払までに各国監督当局はこの原則の実施の進展を確保する。 ○ 金融機関の取締役会は、報酬体系の設計、運用および評価に積極的役割を果たす。
タックス・ヘイブんと非協力的な国・地域	○ 健全性、租税、マネーロンダリングおよびテロ資金対策の各分野における国際基準のすべての国での遵守を求める。 ○ 税に関する透明性の国際基準を満たさない国・地域への対抗措置を実施する。
会計基準	○ 流動性および投資家の保有期間を踏まえ、会計基準設定主体は、金融商品の価格評価の基準を改善する。
信用格付会社	○ その格付が規制目的で用いられるすべての信用格付会社は、登録を含めた規制監督制度に従うべきである。

(出典：“Declaration on Strengthening the Financial System – London, 2 April 2009” その他をもとに作成)

c. 第 3 回ピッツバーグ・サミット

2009 年 9 月にピッツバーグで開催された第 3 回 G20 金融サミットでは、国際金融規制体制の強化のほか、強固で持続可能かつ均衡ある成長のための枠組、雇用問題等各種問題の対処方針を盛り込んだ「ピッツバーグ・サミット首脳声明」が合意された。

国際金融規制体制の強化については、FSB の取組を支持し、次回サミット前にその進捗状況の報告を求めること、マクロ健全性規制とミクロ健全性規制のバランスを確保すること、破綻すれば金融安定化のリスクとなるすべての金融機関について高い基準の一貫しかつ一体的な監督規制の対象とすること、健全性やタックス・ヘイブン等の国際基準の遵守と非協力的な国・地域への対抗措置の実施などの方針を確認した(図表 4 参照)。また、財務大臣および中央銀行総裁に対して、質の高い資本の構築および景気循環増幅効果の抑制、金融安定化支援のための報酬慣行の改革、2010 年末までの国境を越えた破たん処理とシステム上重要な金融機関の問題への対処等について、合意達成を求めるとともに、国際会計基準設定主体に対して、世界的な会計基準実現の努力を倍層し、2011 年 6 月までに収斂プロジェクトを完了することを求めた。

特に、報酬慣行の改革については、金融機関のリスクに重大な影響を与える経営幹部および従業員の報酬の業績およびリスクとの整合性確保、報酬政策および体系の開示義務化、健全な資本基盤維持と整合しない場合の変動報酬の比率制限、報酬政策を監視する報酬委員会の独立性確保、健全な報酬政策を実施できない金融機関に対する高い所要自己資本の賦課などが含まれる。

図表 4 第 3 回ピッツバーグ・サミットの国際金融規制体制の強化に係る主要課題

項目	概要
質の高い資本の構築 および景気循環増幅 効果の抑制	<ul style="list-style-type: none"> ○ 銀行資本の質と量を改善し、過度なレバレッジを抑制する国際ルールを 2010 年末までに策定。これらルールの実施は、2012 年末までを目標に、金融情勢が改善し、景気回復が確実になった時点で段階的に実施する。 ○ すべての G20 の主要金融分野は、バーゼルⅡの枠組を 2011 年までに採用。
金融安定化支援のため の報酬慣行の改革	<ul style="list-style-type: none"> ○ 以下により報酬の長期的価値創造との整合化を目指す FSB の基準を支持。 <ul style="list-style-type: none"> ・複数年にわたるボーナス保証を避ける。 ・変動報酬の相当部分について、支払を繰り延べ、業績に連動させ、適切な取戻しの対象とし、株式や株式類似の形態で付与する。 ・リスクに重大な影響を及ぼす経営幹部および従業員の報酬が業績とリスクに整合的であることを確保する。 ・金融機関の報酬政策、体系に開示義務を課すことで透明化を図る。 ・変動報酬が健全な資本基盤の維持と整合的でない金融機関に対して、純収入全体に対する変動報酬の比率を制限する。 ・報酬政策を監視する報酬委員会が独立して活動することを確保する。 ○ 監督当局は、金融機関の報酬体系を審査し、健全な報酬政策・慣行を実施できない金融機関に対し、必要に応じて、高い所要自己資本を課し、破綻した金融機関の報酬体系を修正する権限を有するべき。 ○ 金融機関に健全な報酬慣行の即時実施を求め、FSB に対し、実施状況を監視し、必要に応じて追加措置を 2010 年 3 月までに提案することを要請する。
店頭デリバティブ市場 の改善	<ul style="list-style-type: none"> ○ 標準化された店頭デリバティブは、遅くとも 2012 年末までに取引所または電子取引基盤を通じて取引され、中央清算機関を通じて決済されるべき。
2010 年末までの国境 を越えた破たん処理と システム上重要な金融 機関の問題への対処	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各国当局は、該当する金融機関のための危機管理グループおよび危機発生時の介入に関する法的枠組を構築し、市場混乱時の情報共有を改善する。 ○ 破綻による混乱およびモラル・ハザードの減少に資するよう、金融グループの効果的な破綻処理のための手法と枠組を策定する。 ○ FSB は、より強力な監督とこれら金融機関に対する追加資本、流動性その他健全性規制を含む、実施可能な措置を 2010 年 10 月末までに提案すべき。

(出典： “Leaders’ Statement, The Pittsburgh Summit, September 24-25 2009”その他をもとに作成)

d. G20 提言実施の進捗状況

第 3 回ピッツバーグ・サミットにおける G20 首脳からの要請に基づき、FSB は G20 提言実施の進捗状況を 2009 年 11 月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会議で報告した。

この中で、報酬慣行改革が多くの国で FSB の健全な報酬慣行の原則実施基準の適用に向けた取組を進展させていること、IAIS が FSB 原則に基づいた報酬に関する監督基準を保険業の特性を踏まえ、策定中であること、マクロ健全性について、IAIS は、システミック・リスクに対応する政策の枠組について策定中であること、監督カレッジについて、30 以上の大規模金融機関で既に設置されているが、IAIS は、2009 年 10 月にグループ監督における監督カレッジの利用に関する監督上のガイダンスを策定したこと、バーゼル委員会は 2010 年第 1 四半期に原則等を策定予定であることなどが報告された (図表 5 参照)。

図表 5 G20 提言実施の進捗状況（G20 蔵相・中央銀行総裁会議へお FSB 報告）概要

主要な提言事項	進捗状況（主なもの）
質の高い資本構築と景気循環増幅効果抑制	○ バーゼル委員会にて、バーゼルⅡ強化に向けた検討作業（資本の新たな定義策定、補足指標としてレバレッジ比率の策定など）が進捗。
会計基準の強化	○ IASB と FASB は、会計基準の改善、収斂達成に向けた合意を再確認し、金融商品等会計基準の基本原則合意。2011年6月達成に向け定期会合開催。
報酬慣行の改革	○ 多くの国で FSB の健全な報酬慣行原則実施基準適用に向けた取組が進捗。 ○ バーゼル委員会にて経験共有等のネットワーク構築、審査評価手法策定。 ○ IAIS は、FSB 原則に基づく報酬監督基準を保険業界の特性を踏まえ策定中。
OTC デリバティブ	○ OTC デリバティブ市場で中央清算機関導入に向けた取組が国際的に進捗。
国境を越えた破綻処理およびシステム上重要な機関への取組	○ FSB は、システム上重要な金融機関に伴う「大きくてつぶせない (Too Big To Fail) 問題」に取組む作業計画を策定。2010年6月のG20サミットに中間報告、2010年10月に最終報告の予定。
規制・監督の国際基準の遵守強化	○ FSB は、2009年末までに、金融の国際基準の遵守強化に向けた枠組構築。 ○ FSB メンバー間のピア・レビューのプロセスを2009年末までに策定。まず、健全な報酬慣行の原則のレビューを実施し、2010年3月完了予定。
マクロ健全性の枠組	○ FSB および関係機関は、金融機関、市場、商品のシステム上の重要性評価に当たっての指針作成に関する検討ペーパーを策定。 ○ バーゼル委員会は、マクロ健全性監督について作業部会で検討中。 ○ IAIS は、システミック・リスクに対応する政策の枠組について策定中。
監督カレッジ	○ 30以上の大規模かつ複雑な金融機関について、監督カレッジを設置。 ○ IAIS は、2009年10月、グループ監督における監督カレッジ利用についての監督上のガイダンスを策定。

（出典：Financial Stability Board, “Progress since the Pittsburgh Summit in Implementing the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability, Report of the Financial Stability Board to G20 Finance Ministers and Governors, 7 November 2009”その他をもとに作成）

(3) EU における金融規制・監督制度改革の提言

2009年2月、報告書「EUにおける金融監督におけるハイ・レベル・グループの報告」⁵（以下「ド・ラロジエール報告」）が、欧州委員会バローゾ委員長のもとに設置されたハイ・レベル・グループによってまとめられた。

ド・ラロジエール報告は、EUの指令に基づき加盟国が国内法制化を図る仕組が規制の統一化を妨げ、競争に歪を招き、規制の裁定を促すことで、結果的に金融監督、金融機関の経営および危機管理を非効率にしたと金融危機の要因を分析している。規制の不統一の影響が大きい分野として、金融機関の定義、金融機関の報告義務、自己資本の定義、年金負債の会計、保険仲介業務に関する規制、保険契約準備金の計算方法、リスク評価方法、預金保険制度、保険契約者支払保証制度などを挙げている⁶。

また、EUを前進させる枠組として、3つの目標を挙げている。1つは、リスクの削減、リスク管理の改善、システミック・リスクの吸収、透明性の強化などの新しい規制課題、2つ目は、マクロとミクロの健全性、既存の規制構造に基づくより強固でか

⁵ High-Level Group on Supervision, “High-Level Group on Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière Report, Brussels, 25 February 2009”.

⁶ 前掲 High-Level Group on Supervision、p. 27-29.

つ調和した監督の確立、3 つ目は、監督者の確信に基づく効果的な危機管理の手続の構築である。そして、それらの課題解決のため、31 の提言を行っている。その中で、EU レベルで、金融監督および危機管理に関して、金融システム全体のマクロ健全性監督機関として欧州システミック・リスク委員会（European Systemic Risk Committee）の創設、および個別金融機関のミクロの健全性監督機関として、金融監督者の欧州システム（European System of Financial Supervisors：以下「ESFS」）の創設が提言されている⁷。

(4) 米国における金融規制改革の提案

米国財務省は、2009 年 6 月、5 項目からなる「総合金融規制改革（Financial Regulatory Reform）」案を発表した。本改革案は、消費者および投資者を保護し、金融市場の変化に対応して調整、変革できるような金融規制・監督の新しい基盤を作るものとしている。

また、本改革案を実施するために、同年 8 月、13 編で構成される法案を連邦議会に提出した（図表 6 参照）。この中で、注目されるのは、第 2 編の銀行持株会社現代化法において、金融システム上重要な金融機関について、銀行を保有するか否かに関わらず、連邦準備制度理事会（FRB）が Tier 1 金融持株会社に指定し、一元的に監督すること、および第 5 編の全米保険局法による州の保険規制の不備を補い、以下のような役割を担う連邦規制局の設置である。

- ① 金融機関に対する強固な規制・監督の促進
- ② 金融市場の総合的な監督の構築
- ③ 金融の濫用からの消費者および投資者の保護
- ④ 政府への金融危機管理に必要な手段の提供
- ⑤ 国際的規制基準の引上げと国際協力の改善

図表 6 連邦財務省が 2009 年 8 月に提出した金融規制改革法案の概要

	法案名	概要
第 1 編	金融サービス監督理事会法	システミックの出現を特定し、監督機関間の協力を改善するための金融監督者としての新しい金融サービス監督理事会（Financial Oversight Council）の創設
第 2 編	銀行持株会社現代化法	金融システム上重要な金融機関について、銀行を保有するか否かに関わらず、連邦準備制度理事会（FRB）が Tier 1 金融持株会社に指定し、一元的に監督すること、銀行を保有しなくても金融の安定化に脅威となるすべての事業者を監督する連邦準備制度理事会（FRB）の新しい権限の付与
第 3 編	連邦預金取扱機関監督規制改革法	国法銀行と連邦貯蓄機関の免許を統合し、通貨監督局（OCC）と貯蓄金融機関監督局（OTS）を新たな全米銀行監督者（NBS）に統合

⁷ 前掲 High-Level Group on Supervision、p. 38-48。

	法案名	概要
第4編	私募ファンド投資顧問登録法	1940年投資顧問法に私募ファンドを定義し、ヘッジファンド等を規制の対象として登録義務化し、SECに権限を付与
第5編	全米保険局法	州レベルの保険規制の不備を補う連邦規制局の設置
第6編	銀行持株会社、預金取扱機関規制改善法	ファイヤーウォール規制の強化等を含む銀行規制に関する各種見直し
第7編	店頭デリバティブ市場法	店頭（OTC）デリバティブ取引に関する規制・監督の強化
第8編	支払、清算、決済監督法	清算・決済機関に対する監督規制の強化
第9編	投資者保護法	格付機関規制の強化、役員報酬に関する規制の導入、証券化プロセスにおける規制強化
第10編	消費者金融保護庁法	消費者向け金融サービスに関する新たな規制当局としての消費者金融保護庁の設置
第11編	連邦取引委員会法改正	消費者金融保護庁と連邦取引委員会の協調・協力
第12編	大規模かつ相互関連性を有する金融会社に関する破綻処理権限法	銀行持株会社、Tier 1金融持株会社の破綻処理の枠組の整備
第13編	連邦準備法改正	FRBの特別融資に関する手続の見直し

(出典：小立敬「米国オバマ政権が示した金融規制改革法案」資本市場クォーターリー2009 Autumn
ウェブ版その他をもとに作成)

3. 金融・保険グループ規制の問題点と現状

金融危機において、巨大化・複雑化した、グローバルに活動する金融機関の十分な規制・監督がなされなかったため、前記のとおり、各種の提言がなされているが、改めて、金融・保険グループ規制の問題点を説明するとともに、規制の現状として、EUおよび米国における金融コングロマリット規制および保険グループ規制の概要を説明する。

(1) 金融・保険グループ規制の問題点

過去の金融コングロマリットの研究として、OECD ベルギーのヴァン・デン・ベルゲ教授による研究、およびジョイント・フォーラムによる研究などで、各種の問題点が挙げられている（図表7参照）。

これらを踏まえ、改めて、金融・保険グループ規制・監督に関する問題点をまとめると、以下のとおり整理できるとと思われる。

- ① 金融・保険グループ（金融コングロマリット）の定義、対象範囲
- ② グループ・ベースのソルベンシー自己資本要件
- ③ ダブル・ギアリングの排除
- ④ グループ内のリスク集中の監視および制限
- ⑤ グループ内取引の監視
- ⑥ グループ・ベースのガバナンス体制、リスク管理および内部統制制度の構築

図表7 金融コングロマリットの規制・監督に関する問題点（過去の研究）

研究	概要
OECD	<p>○ OECD は、1993 年に「金融コングロマリットに起因する主要な監督上の懸念」として、次の 5 点を指摘している。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 支配力の集中（concentration of power）： 他業種にわたる巨大金融機関の支配力によって市場機能が妨げられたり、産業全体が支配されるなどの支配力の濫用の懸念。 ② 利益相反（conflict of interest）： 広範囲な金融サービスの提供に伴い、競合・対立する複数の利益が存在する状況が発生し、顧客利益の侵害行為が発生する可能性。 ③ 伝染リスク（contagion risks）： 異業種の様々なリスクの存在によって一部門のリスクが直接・間接に資本関係または外部の評判を通じ、グループ全体に伝染する懸念。 ④ 企業構造と透明性（corporate structure and transparency）： 複雑な企業組織のため、事業活動の全貌を経営者が十分統制できず、金融監督者も十分把握できない懸念。（例、資本のダブル・ギアリング） ⑤ 経営管理機能の分散（dispersion of management control）： 複数の異業態の組織で構成され、グループ全体の集権的管理が困難。傘下組織の過度のリスク引受、グループ内取引での不公正取引、価格操作等の懸念。
ヴァン・デン・ベルゲ研究	<p>○ ヴァン・デン・ベルゲ教授は、金融コングロマリットの活動に起因するリスクを次の 3 点に大別している。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 不安定と支払不能リスク（insolvency risk）：グループ内企業間での株式の持ち合いによる資本の二重使用（ダブル・ギアリング）のリスク、資本参加企業への新たな貸付の提供などによるグループ全体でのビジネスリスクの増幅のリスク、グループ内一企業の問題や支払不能が他の全企業のポジションを悪化させる伝染リスク。 ② 不透明性のリスク（non-transparency）：法的な企業構造の決定や企業設立の際に緩い規制・監督を選択する規制の裁定（regulatory arbitration）のリスク、複雑な金融関係による資金の最終的な使途や資金源を探ることが困難となる形態変化効果（metamorphose effect）のリスク、複雑なグループ構造によるリスクの所在、指揮系統の把握が困難となる不明瞭な構造のリスク。 ③ 自由競争と消費者の権利を侵害するリスク（conflicts of interest）：市場の集中による競争の縮小および役員兼務、権力の集中などによる権力の濫用リスク、顧客の利益と供給者の利益の対立や他の顧客の利益との対立などの利益相反リスク。

（出典：OECD, “Financial Conglomerates”, 1993, p. 28-34 および L・ヴァン・デン・ベルゲ編著（家森信善監訳）『金融コングロマリットー新しいプレーヤーに新しいルールが必要か？』（財）生命保険文化研究所（1998）、p. 118 をもとに作成）

(2) EU の金融コングロマリット指令

EU では、金融サービスの単一市場化のため、金融業態別に、加盟国の特に金融サービス事業者の健全性監督の調和化を図る観点から各種指令を採択している。業態別の監督では金融コングロマリット全体での健全性監督は不十分であるとの判断から、金融コングロマリットに対する補完的監督を定めた金融コングロマリット指令（2002/87/EC）が 2002 年 12 月 16 日に採択され、加盟国は 2004 年 8 月 11 日までに国内法制化することとされた。

a. 概要

本指令は、補完的監督として、金融コングロマリット全体のソルベンシー資本必要額、リスク集中およびグループ内取引に関する報告要件、ならびにリスク管理および内部統制の要件を定めている。

b. 金融コングロマリットの定義

本指令では、以下のすべてに合致するグループが金融コングロマリットと定義されている（2条14項および3条）。

- グループ内に銀行業（証券業を含む）を営む事業者と保険業を営む事業者の双方を有していること
- グループ内の金融事業者の資産合計が、グループ全体の資産合計の40%（35%）超であること
- 銀行業（証券業を含む）と保険業のうち小さい方の分野の割合が10%（8%）超であるか、または銀行セクター（証券業を含む。）と保険セクターのうち小さい方のセクターの資産合計が60億ユーロ（50億ユーロ）超であること
（カッコ内は、金融コングロマリットとして認定後の事業継続の場合の数値）

c. 補完的監督者（調整者）

(a) 調整者の選定

金融コングロマリット内の規制対象事業者の監督者の中から、金融コングロマリットに対して、一つの調整者（Coordinator）が指名され、当該金融コングロマリットの補完的監督の調整および遂行に責任を負うこととされている（10条1項）。

調整者の選定方法は、グループの最上位が規制対象事業者である場合には、規制対象事業者の免許を付与した監督者が、規制対象事業者が最上位に位置しない複合事業金融コングロマリットの場合、基本的には当該グループで最も重要な位置を占める金融分野の監督者が調整者となる（同2項）。

(b) 調整者の職務

調整者の職務は、監督業務に関わる情報の収集および伝達の調整、金融コングロマリットの財務状況の全般的監督および評価、資本適合性、リスク集中、およびグループ内取引の遵守状況の評価、ならびに金融コングロマリット構造、組織および内部統制体制の評価等であり（11条）、監督者間の協力および情報交換など補完的監督業務の遂行に必要な行為を行うこととされている（12条～17条）。

d. 財務規制

(a) 資本充実度

金融コングロマリット全体の自己資本については、以下の4つの計算式(附則I)のいずれかによりグループ全体の資本充実度(**capital adequacy**)を評価し、少なくとも年に1回の報告を義務付けることとしている(6条)。

<計算式1:「連結会計方式」>

連結自己資本－各セクターの自己資本必要額の合計 ≥ 0

<計算式2:「控除合算方式」>

個社の自己資本の合計－個社の自己資本必要額の合計－グループ内持分の帳簿価額 ≥ 0

<計算式3:「帳簿価額・必要額控除方式」>

親会社の自己資本－親会社の自己資本必要額－(親会社のグループ会社持分の帳簿価額)と(それら子会社の自己資本必要額)の大きい方 ≥ 0

<計算式4>

計算式1～3の組合せ

(b) リスク集中

加盟国は、金融コングロマリット・レベルでの重大なリスク集中について少なくとも年に1回の報告を金融コングロマリットに義務付けるものとし、リスク集中を制限する定量的制限の設定や他の監督方法をとることが可能としている(7条)。さらに、本指令附則IIは、銀行・証券・保険等のセクター別規則の潜脱を回避するために、加盟国がリスク集中に係るセクター規則の条項をコングロマリット・レベルに適用することも可能としている。

(c) グループ内取引

加盟国は、資本充実度必要総額の5%を超えるグループ内取引(**intra-group transaction**)について、少なくとも年に1回の調整者への報告を金融コングロマリットに義務付けるものとし、グループ内取引を制限する定量的制限や定性的要求事項の設定が可能としている(8条)。

e. 内部統制およびリスク管理

加盟国は、金融コングロマリットに対し、金融コングロマリット・レベルでの適切

なりリスク管理プロセスおよび内部統治メカニズムを保持するよう求めるべきものとされている（9条）。

リスク管理プロセスは、①健全な統制および管理、②適切な資本適合性施策、③リスク監視システムの構築および有効性確保のプロセスからなるとし、内部統治メカニズムは、①重要なリスクを特定・計測し、自己資本とリスクを関連付ける体制、②グループ内取引およびリスク集中を特定、計測、監視および管理するための健全な報告および会計プロセスからなるとしている。

(3) EU の保険グループ指令

ベアリングス事件⁸など金融業サービス業者がグループを形成している場合に、グループ内の個別の事業者の監督ではグループ全体が有するリスクを把握できないとして、グループ全体のレベルでの健全性監督が必要との認識が高まった。銀行グループを対象に 1992 年 4 月に与信機関連結ベース監督指令（90/30/EEC）が策定されたのに続き、保険グループ指令（98/78/EC）が 1998 年 10 月 28 日付で採択され、加盟国は 2000 年 6 月 5 日を期限として国内法制化することとされた。

a. 概要

本指令は、補完的監督として、保険グループ全体のソルベンシー要件およびグループ内取引の報告要件を定めている。

b. 適用範囲

保険グループの補完的監督に服する保険業者は、以下の範囲とされる（2条）。

なお補完的監督にあたっては、保険事業者の関連事業者、経営参加事業者等を考慮するものと規定されている（3条）。

- 他の保険業者または再保険業者に経営参加している保険業者
- 親事業者が保険持株会社、再保険業者または非加盟国保険業者である保険業者
- 親事業者が事業持株会社である保険事業者

c. 補完的監督者

補完的監督は、当該保険業者に免許を付与した監督者が行うが、複数の加盟国で免許を付与された保険業者が親事業者として同一の保険持株会社、再保険業者等を有する場合には、監督者間で協議して補完的監督を実施する監督者を決定することとしている（4条）。また、監督者は、監督業務に必要な情報を保険業者に要求できるとも

⁸ ベアリングスは、200年以上の歴史を有するイギリスの投資銀行であったが、シンガポールの子会社のトレーダーによる先物取引で巨額の損失を被り、1995年に経営破綻した。本事件は、監督上の問題と

に、監督目的に沿うその他の情報にもアクセスできるべきものとされ（5条、6条）、保険監督者間ならびに保険監督者と銀行等他の金融業の監督者は、互いに協力し、必要な情報を交換すべきこととしている（7条）。

d. 財務規制

(a) グループ内取引

監督者は、重大なグループ内取引について、少なくとも年1回、取引の相手方および取引内容に関する報告を受けて監督を行い、保険事業者のソルベンシー必要額に危険な兆候が見られる場合には、適切な措置を採ることとされている（8条）。

<報告対象の取引相手>

- 保険業者の関連事業者
- 保険業者に対する経営参加事業者
- 保険業者に対する経営参加事業者の関連事業者

<監督の対象となる取引>

- 貸付金
- 保証およびオフ・バランスシート取引
- ソルベンシー・マージンとなりうる要素
- 投資
- 再保険取引
- 費用を分担する協定

(b) ソルベンシー資本必要額

保険グループの調整ソルベンシーは、附則Iに掲げる3つの計算式のいずれかによるものとし、結果がマイナスの場合には、監督当局は適切な措置をとるべきものとしている（9条）。

なお、いずれの計算式を用いる場合であってもグループ内でのソルベンシー・マージン要素の二重使用が排除されるようになっている

<計算式1：「控除合算方式」>

$(\text{親事業者のソルベンシー・マージン} + \text{関連保険業者のソルベンシー・マージン} \times \text{比例持分}) - \text{親事業者における関連保険業者の帳簿価格} - \text{親事業者のソルベンシー必要額} - \text{関連保険事業者のソルベンシー必要額} \times \text{比例持分}$

して、子会社の取引の確認の欠如が不適正な取引を許す結果とされた。

<計算式2:「必要額控除方式」>

親事業者のソルベンシー・マージン－親事業者のソルベンシー必要額－関連事業者のソルベンシー必要額×比例持分

<計算式3:「連結会計方式」>

連結ソルベンシー・マージン－[(親事業者のソルベンシー必要額＋関連事業者のソルベンシー必要額×比例持分)×連結会計決定割合]または連結ソルベンシー必要額

(4) 米国の金融持株会社規制

米国の金融機関は、銀行業および証券業は連邦政府と州政府、保険業は州政府がそれぞれ規制・監督権限を有し、機能別に細分化されている。1999年11月に金融制度改革法(通称、グラム・リーチ・ブライリー法、以下「GLB法」)が成立し、金融持株会社(Financial Holding Company)によって、銀行業務、証券業務、保険引受業務および金融関連業務を子会社方式によって営むことが可能となった。

a. 概要

GLB法自体は、包括的な金融制度改革を規定し、関係法令の改正を規定するもので、金融持株会社の規定は、連邦銀行持株会社法(合衆国法典第12編第17章)に規定される。主要な規定は、金融持株会社の設立、金融持株会社の範囲、金融持株会社および傘下子会社を含めたグループ全体の包括的監督の連邦準備制度理事会(Federal Reserve Board of Governors:以下「FRB」)への付与、傘下の業態別子会社の監督との関係等である。

b. 金融持株会社の設立

銀行持株会社は、傘下のすべての預金取扱金融機関の自己資本が良好かつ経営状態が良好でなければ金融持株会社としての業務を営めず、また金融持株会社業務に携わる会社の取得は認められない(1843条(1))。なお、金融コングロマリットの定義は特に規定されない。

c. 金融持株会社の監督

FRBは、銀行持株会社およびその子会社に対し、財務状況、財務・経営リスクおよび子預金取扱機関との取引内容ならびにFRBの管轄する規定の遵守状況の把握のために報告書の提出を求めることができる(1844条(c)(1))。

d. 傘下の業態別子会社の監督

一定の場合の FRB による銀行持株会社およびその子会社に対する検査権（1844 条(c)(2)）等が規定されている。一方、FRB は、規則、ガイドラインまたは命令等により、銀行持株会社傘下の機能別監督に服する子会社に対する自己資本規制基準等を課す権限を有しない（1844 条(c)(3)）。

(5) 米国各州の保険持株会社制度規制法

保険業の規制・監督権限は州政府にあり、保険業の規制は各州によって異なっている。各州の保険規制権限は、保険会社本体のみであり、保険会社を子会社とする持株会社自体には規制権限は及ばないが、規制・監督対象の保険会社を通じた保険持株会社の規制が行われている。

a. 概要

保険会社が持株会社の傘下になった場合、親会社や他の子会社との特別な関係から、経営方針や財務、取引に関して様々な影響を受ける可能性がある。このため、各州では、保険会社が持株会社傘下となった場合の登録および保険会社の支配権取得に関する認可ならびに持株会社および他の子会社との取引状況の報告要件等を規定している。

なお、米国全州の保険庁が会員となっている全米保険庁長官会議（National Association of Insurance Commissioners：以下「NAIC」）では、各州保険法のモデルとして、保険持株会社制度規正法（Insurance Holding Company System Regulatory Act：以下「IHCSR モデル法」）を作成しており、以下、同モデル法をもとに説明する⁹。

b. 州内保険会社の支配権取得等の登録および認可

州内保険会社の支配につながる議決権証券の取得等、州内保険会社との合併またはその支配権もしくは支配権を有する者を取得しようとする者は、保険庁長官に事前に所定の届出を行い、認可を得るとともに、当該取得等を行う 60 日以前に保険庁長官に事前の申請を行わなければならない。また、取得の内容やその認可の通知を当該保険会社に送付することとなっている。さらに、届出事項に変更があった場合は、その事実を知った日から 2 日以内に追加の届出を行うこととされる（IHCSR モデル法 3 条 A～D）。

c. 持株会社傘下の保険会社の登録

保険持株会社制度（保険会社を有する持株会社組織、以下同じ）の構成員である免許保険会社は、他州で同様の登録の規定を有する免許保険会社を除き、当該保険会社

⁹ ニューヨーク州保険法では、1501 条から 1505 条で同様の規制が規定されている。

の資本、所有・支配状況、持株会社制度の構造、他の子会社との取引の状況などを保険庁長官に登録すること、また、登録内容に変更があった場合は変更月の末日から 15 日以内に変更内容を登録するとともに、毎年、所定の期日までに更新登録を行うこととなっている（IHCSR モデル法 4 条 A～C）。

d. 持株会社傘下保険会社の検査・報告

持株会社傘下の保険会社の健全性および保険契約者保護の観点から、登録される保険会社との取引は、公正であること、認容資産の 3%以上など一定額以上の販売、信用供与、貸付などの取引を保険庁長官に事前に届け出ること、届出回避のための分割取引の禁止等が規定されている（IHCSR モデル法 5 条）。このほか、持株会社傘下の保険会社の臨時の配当その他配分に関する事前の届出、当該保険会社のサープラスの充実度の判定基準、他の系列会社との共同経営ならびに執行役員および取締役の要件等が規定されている。

4. 金融・保険グループ規制の見直しの動向

金融危機後に様々な金融規制改革の提言を受けて金融・保険グループ規制の見直しが進められており、その動向を説明する。

まず、保険監督者の国際機関である IAIS における金融・保険グループ規制・監督基準の見直しの動向を紹介し、その上で、EU および米国のそれぞれにおける金融コングロマリット規制および保険グループ規制の直しの動向を説明することとする。

(1) IAIS における規制・監督基準の見直し

IAIS では、金融危機を契機に顕在化したグループ・レベルの健全性およびリスク管理等の問題について、G20 の金融規制改革の各種提言を踏まえて、検討が進められている。

IAIS は、子会社の金融サービス事業による損失によってアメリカン・インターナショナル・グループの経営不安が顕在化した後、2008 年 10 月に開催された年次会議で、「グループ全体の監督の原則」¹⁰、「グループ全体の監督者の役割と責任に関するガイダンス・ペーパー」¹¹を採択した（図表 8 参照）。

その後、2009 年 3 月に、IAIS は、「グループ全体のソルベンシー評価と監督に関する論点ペーパー」¹²を公表し、リスクに感応的なグループ全体のソルベンシーの評価方法の基準等を策定する前提として、問題点および検討課題等を整理した。

さらに、IAIS では、国際的に活動する保険グループの監督を促進するための多国間

¹⁰ IAIS, “Principles on Group –Wide Supervision, October 2008”.

¹¹ IAIS, “Guidance Paper No. 3.7 on the Role and Responsibilities of a Group-Wide Supervisor, October 2008”.

¹² IAIS, “Issues paper on Group-wide Solvency Assessment and Supervision, 5 March 2009”.

の情報交換の覚書締結を推進しており、2009年6月に、ドイツ等3カ国の締結が行われた。

また、G20およびFSB（前身のFSFを含む）の提言に対応し、2009年10月の年次会議において、「グループ全体の監督における監督カレッジの利用に関するガイダンス・ペーパー」が採択された（図表9参照）。

このほか、IAISは、銀行、証券および保険の国際的監督機関とともに、合同のジョイント・フォーラムを通じて、2009年9月に、金融機関が特別目的事業体（special purpose entities : SPEs）を利用した取引に関するリスク管理の問題点等を整理した「特別目的事業体に関する報告書」を公表するとともに、2010年1月に「金融規制の業態別特徴および範囲の検証に関する報告」を公表した。

これらに加え、IAISは、2009年6月に、国際的に活動する保険グループの監督のための評価に関する共通フレーム・ワークの策定に向けた調査を開始し、2010年1月には共通フレーム・ワークの設計と作業計画を策定したことを公表した。本取組は、国際的に活動する保険グループの監督に関する監督範囲・権限等の法的枠組、ガバナンス・リスク管理等の評価およびそのための情報交換の覚書等の質的側面、ならびにソルベンシー基準等の所要自己資本、投資ルール、資産・負債評価およびこれらのデータ収集およびモニタリング等の量的側面で構成される、総合的な監督の枠組の構築を目指すものである。2010年1月に第1段階の調査・企画・立案まで進み、2011年前半に全体概念がまとめられ、2013年に全体フレーム・ワークが完成する予定となっている（図表10参照）。

図表8 IAISとジョイント・フォーラムによる原則、基準、ガイダンスおよび論点ペーパー

策定・公表時期	原則、基準、ガイダンスおよび論点ペーパー	概要
2008.10	グループ全体の監督の原則	○グループ全体の監督の必要性、グループ全体での資本十分性、役員の適格性、リスク・マネジメント、内部統制等の評価の必要性、グループ監督者の役割等を規定。
2008.10	グループ全体の監督者の役割と責任に関するガイダンス・ペーパー	○グループ全体の監督を行うグループ監督者の選任方法、グループ監督者とソロ監督者の役割、情報交換の覚書等の指針を規定。
2009.3	グループ全体のソルベンシー評価および監督に関する論点ペーパー	○今後の基準等の策定に向けて、グループ全体のソルベンシー評価および監督の全般的な問題点、評価および監督のアプローチの方法、グループの特性と検討の視点などを整理。
2009.6	監督の協力および情報交換に関する多角的覚書（MMoU）	○国際的な保険グループ等の監督の協力と情報交換の枠組および最低基準を設定する多国間の覚書に3カ国が締結。
2009.9	特別目的事業体に関するジョイント・フォーラム報告	○特別目的事業体（special purpose entities : SPEs）が利用される理由・動機、リスク管理の問題ならびに市場参加者および監督者が考える政策的な論点等を報告。
2009.10	グループ全体の監督における監督カレッジの利用に関するガイダンス・ペーパー	○保険を主要事業とするグループおよび金融コングロマリットの保険のサブ・グループの監督カレッジの果たすべき役割、機能に関する指針を規定。
2010.1	金融規制の業態別特徴および範囲の検証に関するジョイン	○G20の要請に基づき、システムック・リスクの把握が不十分な領域を把握し、金融規制の改善・強化が必要な事項（同

策定・公表時期	原則、基準、ガイダンスおよび・論点ペーパー	概要
	ト・フォーラム報告	様の活動・商品は同様の監督等) を勧告する報告。
2010.1	国際的に活動する保険グループの監督に関する共通フレーム・ワークの設計と作業計画	○国際的に活動する保険グループのリスクを特定し、必要な場合の安全措置を構築するためのグループ構造、事業ミックスおよびグループ内取引を監視する方法の作業計画を策定。 ○今後、監督の協力・相互活動の共通基盤となる量的・質的要件を策定予定。2011 年前半に全体概念、2013 年に全体フレーム・ワークを完成予定。

(出典：IAIS, “News Letter, Issue 3, November 2008”その他をもとに作成)

図表 9 グループ全体監督における監督カレッジの利用に関するガイダンス・ペーパーの概要

項目	概要
適用範囲	○多数の法管轄地域で活動する再保険グループを含む保険を主要事業とするグループおよび保険のサブ・グループを有する金融コングロマリットを対象とする。
目的	○グループ全体の監督の効率性および有効性を高める国際的な枠組、ならびにグループ全体の監督活動の合理化に関する指針を提供すること。
主要事項	○グループ全体の監督における監督カレッジの利用の主要な機能は以下のとおり。 ①監督カレッジの特別の役割および機能を反映させるため、その設立の時期および形式の適度な柔軟性が重要である。 ②監督カレッジを設立した場合、対象グループの性質、規模および複雑さに合わせて組織化され、当該グループの法的、組織的構造および事業活動に相応しい形式とすべき。 ③監督カレッジは、意思決定機関として法的かつ拘束力を持った権限はないが、グループ全体の問題に関する監督活動の共通理解および合意を促進すべきもの。 ④監督カレッジを設立した場合、一般的に恒久的なグループ監督手続の一貫として設立されるべき。 ⑤監督カレッジの効果的運営は、関与する監督者間の相互信頼および確信に基づく。 ⑥監督カレッジの主要機能が定義されるべきであり、グループ全体のリスク・エクスポージャー、資本充実度ならびにリスク管理および内部統制の評価を含むものとなる。 ⑦機密情報が安全な環境で共有するために監督カレッジのメンバー間で、適切な情報共有の協定が実施されることが不可欠である。 ⑧グループ全体の監督者は、監督カレッジを先導する責任を持ち、実務的な範囲で監督カレッジの中心的調整者または議長となることが期待されている。 ⑨監督カレッジの役割および機能ならびに関与する監督者のそれぞれの役割は、不必要な監督の重複を避けるために合意され、明確に定義される必要がある。 ⑩監督カレッジは、対象グループの性質、規模および複雑さに応じて定期的に会合を持つことが期待される。金融全体の安定化に関するグループの場合、監督カレッジが最も効果的であるためには、少なくとも毎年 1 回会合を持つべきである。 ⑪監督カレッジは、関与する監督者にグループ・レベルの経営の問題を議論する機会を提供する。 ⑫監督カレッジの役割および機能を果たすことについて、その有効性の定期的な評価が行われるべきである。サブ・グループ・レベルで監督カレッジが設立される場合、グループの様々な監督カレッジ間の調整の効果の定期的な評価が行われるべきである。 ⑬監督カレッジは、危機管理を行いやすくすることにも重要な役割を果たす。

(出典：IAIS, “Guidance Paper on the Use of Supervisory Colleges in Group-Wide Supervision, October 2009”をもとに作成)

図表 10 IAIS の保険グループの監督のための共通フレーム・ワークの実施概要

項目	概要
共通の評価の枠組	○包括的かつ明確なアプローチによるグループ監督のための法的枠組を提供する。 ・規制対象範囲、非規制持株会社の取扱い、監督権限の範囲、情報交換、破綻処理法など

項目	概要
の概要	<p>○保険グループについて質的側面および量的側面の双方から評価する。</p> <p><質的側面></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ガバナンス（資質要件、内部・外部監査、アクチュアリー機能、取締役の独立性） ・リスク管理（単体への不整合な要件を課すのではなく、改善を促す、集中化したリスク管理機能の共通基準） ・協力・情報交換（MMoU（多国間情報交換の枠組）、監督カレッジとグループ監督者、共通の枠組に基づくグループ監督者の指名などの仕組みを提供する） <p><量的側面></p> <ul style="list-style-type: none"> ・報告（一貫した定義と信頼水準に基づくデータ収集、マクロ・レベルのデータ収集およびモニタリングを促進するもの） ・所要資本と財源／投資（リスク・ベースのソルベンシー要件（最低資本必要額／適格資本必要額、標準フォーミュラ／内部モデル、投資、景気循環増幅効果、リスク分散／集中、ダブル・ギアリング、負債による資本調達、資本移動等） ・資産・負債評価に基づく共通のアプローチは、効果的な共通のリスク・ベースのソルベンシー規制の前提
段階的アプローチ	<p>○ステージ1ー調査および設計（2010年1月のIAIS執行委員会定例会合まで）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・健全性規制・監督に関する実務と経験を調査 ・法的、質的、量的側面のアウトラインを検討 <p>○ステージ2ー詳細設計（期間未定）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ステージ1で特定された好ましいアプローチに基づく詳細を設計 ・詳細な費用対効果分析を実施 <p>○ステージ3ー正式策定（期間未定）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ステージ2に基づく影響度評価を実施 <p>○ステージ4ー実施（期間未定）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・共通の評価の枠組の実施

（出典：IAIS, “Recommendations to be endorsed by the Executive Committee”（2009.6.25）をもとに作成）

(2) EUの金融コングロマリット指令の見直し

現行の金融コングロマリット指令の31条では、欧州委員会は、金融コングロマリット委員会（Financial Conglomerate Committee）に対して、加盟国の実務、および必要な場合はさらなる調和化の必要性について報告することとされている。これを受けて、欧州委員会から委任された欧州銀行監督者委員会（CEBS）および欧州保険職域年金監督者委員会（CEIOPS）による合同金融コングロマリット委員会（Joint Committee on Financial Conglomerate：以下「JCFC」）が形成され、2008年4月から、その作業部会で見直しの検討が進められた。

その後、2009年10月30日に、金融コングロマリット指令の見直しに関する助言が、CEIOPから欧州委員会に提出された。これを受けて、欧州委員会は、同年11月6日に、同指令の見直しに関する公開意見募集を2010年1月15日を期限として実施した。

a. 金融コングロマリット指令の見直しの観点

本指令の見直しの観点は、金融市場の進展に伴う定義規定の見直し、適用対象の特定と通知および範囲の問題、内部統制要件、グループ内取引およびリスク集中の問題であり、さらに、資本要件および信用リスク移転の問題も考慮されている。JCFCは、

2009年10月の金融コングロマリット指令の見直しに係る助言として、以下の問題に対する考え方を提示している。

b. 適用範囲の見直し

複合金融持株会社、金融持株会社および保険持株会社の種類によって、分野別のグループ監督に関する指令が適用されることになるが、複合金融持株会社における分野別のグループ監督が可能となるよう、関係指令の適用範囲に関する規定を改正する必要がある。

c. 投資顧問会社の規制の取扱い

投資信託指令で規制される投資顧問会社に関する金融コングロマリット指令での明確な取扱いがなく、収益構造およびオフ・バランスシートの解釈が曖昧である問題について、投資顧問会社を金融コングロマリットの判定要素に含めるよう関係規定を改正し、収益構造およびオフ・バランスシート活動の概念ならびに投資顧問会社の活動の銀行、証券および保険分野への配分に関する指針を策定する必要がある。

d. 金融コングロマリットの監督の実施対象

金融コングロマリット監督の対象範囲を規定する数量的線引が形式的でリスクを反映したものでなく、リスクの低い複合小規模グループなどが除外されず、効率的な監督に問題が生じている。一定規模以上かつリスク構造が大きい場合（グループ総資産60億ユーロ超かつ金融分野が10%超）は監督対象とするよう関係規定を改正し、それ以外は一定規模かリスク構造によって対象にするか否かを判断する指針を策定する必要がある。

e. 支配権のない経営参加（participation）におけるリスク

グループ会社におけるリスク集中、グループ内取引および内部統制メカニズムの把握の困難性の問題について、①密接なつながり（durable link）の判断指針を策定する、②経営参加の判断に関する指針を策定する、③銀行・証券・保険のうち一番小さな業態の経営参加は金融コングロマリットの判定から除外する規定改正を行う、の3つの選択肢があること、また、経営参加に係るリスク算定は、今後の銀行の資本要件指令、保険のソルベンシーII枠組指令の検討等を踏まえる必要がある。

(3) EUの保険グループ規制

ソルベンシーII枠組指令（2009/138/EC）は、2009年11月29日にEUの理事会で正式に採択されたが、その中に、保険グループ指令（96/78/EC）の内容も大幅に見直されて、規定されることとなった。

ソルベンシーⅡ枠組指令は、保険業および再保険業の設立および業務遂行に係るこれまでの損害保険第一次指令、同第二次指令および同第三次指令、生命保険統合指令、再保険指令および新再保険指令ならびに保険業者再建清算指令などを統合し、新しいソルベンシー・マージン規制であるソルベンシーⅡを導入するものである。ソルベンシーⅡ枠組指令は、EUの重要法令の迅速・確実な実施を進めるためのラムファルシー手続によって4段階のアプローチで進められており、その1段階目（レベル1）の枠組をなすものである。現在は、レベル2の実施措置である詳細規定の最終アドバイスが欧州保険職域年金監督者委員会（Committee of Insurance and Occupational Pensions Supervisors : CEIOPS）から欧州委員会に提出され、欧州保険職域年金委員会（European Insurance and Occupational Pensions Committee : EIOPC）での検討を経て、2010年秋頃までに欧州委員会で決定される。さらに、レベル3の措置である実施に向けたガイドライン案がCEIOPSで検討され、EU加盟国間の調整が行われた後、2012年10月末までに、加盟国は法制化し、実施される予定である。

なお、ソルベンシーⅡ枠組指令全体の概要については、本稿末の参考を参照願いたい。

a. 概要

保険グループ監督に関する規定は、ソルベンシーⅡ枠組指令の第3編「グループ内の保険および再保険業者の監督」の212条から266条までに規定されている。これまでの保険グループ指令におけるグループ監督は、単体の保険業者の監督の補完的役割であった。ソルベンシーⅡ枠組指令におけるグループ監督で大きく改正された事項は、グループごとに監督選任された単一のグループ監督者が、関係する監督者と情報交換、調整を行いながら、グループ全体問題に関する監督者として、最終的な責任を負うことである。すなわち、グループ監督者が、グループ全体のソルベンシー、グループ内取引、リスク集中、リスク管理および内部統制について、一義的な監督権限と責任を有することになった。以下、主な規定について説明する。

b. 保険グループ監督の適用範囲

保険グループ監督の適用範囲は、保険グループ指令と同様、①保険業者、再保険業者に経営参加している保険業者、②親事業者がEU域内の保険もしくは再保険持株会社または第三国の保険もしくは再保険者である保険業者または再保険業者、③親事業者が事業持株会社である保険業者または再保険業者となっている。なお、第三国の事業者で、監督情報の入手が困難な場合や利害関係が無視できるほど小さな事業者などは、一定範囲で対象から除外できるとされている（213条、214条）。

c. サブ・グループの監督

グループ監督における対象グループの負担軽減の観点から、域内の経営参加保険業者等もしくは域内の保険持株会社等の場合、グループ・ソルベンシー規制の適用を域内の最上位の親事業者のみに止めることとしている。また、金融コングロマリット指令に基づく補完的監督に服する場合は、リスク集中およびグループ内取引の監督は除外すること（215条）、域内の経営参加保険事業者等もしくは保険持株会社等の本店が最上位の保険持株会社等の本店と異なる加盟国に所在する場合に、グループ監督を最上位の保険持株会社の加盟国レベルで適用すること（216条）もしくはサブグループ・レベルに止めること（218条）など、監督レベルを調整可能とすることが規定されている。

d. グループ監督者とグループ監督の枠組

ソルベンシー II 枠組指令での保険グループ監督は、グループごとに任命された単一のグループ監督者が、関係する監督者との調整および決定の権限を持ち、責任を負うこと（247条1項）に変更された。また、グループ監督を実行するため、グループ監督者が議長を務める監督者カレッジがグループごとに設けられ、監督者間の調整、情報交換および諮問手続が確保され、監督の収斂（convergence）を図ることとされる（248条2項）。

(a) 選任方法

グループ監督者は、以下の中から選出され、後記(b)のような権限を有するものとされる（247条2項）。

- ① グループ内の全保険業者が同一の監督者に監督されている場合は、当該監督者
- ② 単一の保険業者を親会社としている場合、当該保険業者を認可した監督者
- ③ 単一の保険業者の親会社が保険持株会社の場合、当該単一の保険業者を認可した監督者
- ④ 2以上の保険業者を共同体内に有する保険持株会社の場合、当該保険持株会社と同じ加盟国の保険業者を認可した監督者
- ⑤ それぞれ単一の保険業者を有する複数の保険持株会社の本店が異なる加盟国に存在する場合、最も大きなバランス・シート（balance sheet total）を有する保険業者の監督者
- ⑥ 同一の保険持株会社を親会社とする複数の保険業者の本店がそれぞれ共同体内に存在し、当該保険持株会社の本店と同じ加盟国内には免許保険業者が存在しない場合、最も大きなバランス・シートを有する保険業者の監督者

- ⑦ 親事業者を有しないグループの場合、または上記②～⑥のいずれにも該当しない場合、最も大きなバランス・シートを有する保険業者の監督者

(b) 権限および職務

グループ監督者は、以下の権限および職務を担うこととされる（248条1項）。

- 事業遂行中および緊急時の関係情報および重要情報の収集ならびに伝達に関する調整
- グループの財務状況の審査および評価
- ソルベンシー、リスク集中およびグループ内取引に関する規則のグループでの遵守状況の評価
- グループのガバナンス体制および経営参加保険業者の経営管理層または監査組織の構成員が指令に規定する要件を満たすか否かの評価
- 関係する監督者との協力の下、最低年1回の定期的な会合その他の手段を通じての、グループの保険業者の事業にまつわるリスクの性質、規模および複雑さを考慮した、事業遂行中および緊急事態発生時の監督の計画および調整
- 本指令に基づく事項または本指令の適用から導かれる事項、特に、グループ・レベルの内部モデルの評価手続および適用の承認手続の主導などに関するグループ監督者に付与されたその他の職務、措置および決定

e. グループ・ソルベンシー規制

経営参加保険業者等もしくは親会社が域内の保険持株会社である保険業者等の場合、適確自己資本(eligible own fund)が常にグループ・ソルベンシー資本必要額(Solvency Capital Requirement : SCR)と同額以上でなければならない、グループ監督者は、経営参加保険業者がグループ・ソルベンシー資本必要額に適合しないこと、もしくは今後3カ月以内に適合しなくなる恐れがあることを知らされた場合は、監督カレッジの他の監督者にその旨を通知することとなっている（218条）。

また、ソルベンシー資本の計算は、年1回以上行うとともに、その結果および関連データは、グループ監督者に報告されるべきこと（219条1項）、保険業者等および保険持株会社は、常時、グループ・ソルベンシー要件を監視し、リスク・プロファイルが直近の報告時の前提よりも大幅に乖離している場合は、遅滞なく、グループ・ソルベンシー資本必要額を再計算して、グループ監督者に報告しなければならない（同2項）。

f. グループ・ソルベンシー資本必要額の算定の原則

異なる保険業者のソルベンシー資本必要額に適確自己資本の二重使用は認められな

い（222条1項）。ただし、経営参加保険業者等の関係する生命保険もしくは生命再保険業者の剰余積立金（surplus funds）をグループ・ソルベンシーの計算に利用する場合、または、経営参加保険業者等の関係する保険もしくは再保険業者の払込済みでない応募額の資本（any subscribed but not paid-up capital）をグループ・ソルベンシーの計算に利用する場合は認められるが、後者の資本については、経営参加保険業者等が潜在的な義務を負っている場合等はいかなる場合も認められない（同2項）。

また、経営参加保険業者等と関係保険業者その他との相互の資金提供により生じた自己資金によるグループ内の資本創造は、認められない（223条）。

g. ソルベンシー資本必要額および適格自己資本の算定方法

経営参加保険業者等の場合、グループ・ソルベンシーの計算は、原則として、下記の方法1で行うものとするが、グループ監督者は、他の監督者および当該グループと相談のうえ、方法1をもっぱら適用することが適切でない場合、下記の方法2または方法1と方法2の組合せによる方法を採用できる（221条）。

また、グループ・ソルベンシーの計算に当たっては、経営参加保険業者等の持株比率を考慮するものとするが、その算定は、方法1の場合は、連結会計で確立されたパーセンテージを利用するものとし、方法2の場合は、経営参加保険業者等が直接的または間接的に保有する応募資本の割合を利用するものとされる。

なお、グループ・ベースのソルベンシー資本必要額は、保険業者単体の場合と同様の基準によるスタンダード・フォーミュラまたは許可された内部モデルに基づき算定される（230条2項）。

<方法1（デフォルト法）：連結会計基準法>

グループ・ソルベンシー・マージン＝

連結ベースで算定されたソルベンシー資本必要額（SCR）に対応する適格自己資本－連結データに基づくグループ・レベルのソルベンシー資本必要額

<方法2（代替法）控除・合算方式>

グループ・ソルベンシー・マージン＝

合算したグループ・ソルベンシー資本必要額（SCR）に対応する適格自己資本（A）
－（関連保険業者の経営参加保険業者における時価総額（value）＋合算したグループ・ソルベンシー必要額（SCR）（B）

なお、

A＝経営参加保険業者のソルベンシー資本必要額（SCR）に対応する適格自己資本
＋関連保険業者のソルベンシー資本必要額（SCR）に対応する適格自己資本に

における経営参加保険業者の持分割合

$B = \text{経営参加保険業者のソルベンシー資本必要額 (SCR)} + \text{関連保険業者のソルベンシー資本必要額 (SCR)}$ における経営参加保険業者の持分割合

さらに、連結グループ・ソルベンシー資本必要額は、最低限、以下の合計となり、適格基本自己資本 (eligible basic own funds) によってカバーされるものとされる。

<グループ・ベース最低資本必要額の計算式>

グループ・ベース最低資本必要額 (minimum solvency capital requirement : MCR)
= 経営参加保険業者の最低資本必要額 (MCR) + 関連保険業者の最低資本必要額 (MCR) の持分割合

h. グループ内部モデルの認定

連結グループ・ソルベンシー資本必要額およびその傘下の保険業者のソルベンシー資本必要額の算定に利用する内部モデルは、単体の保険業者、その関連保険業者または保険持株会社の関連保険業者合同でグループ監督者に提出されるものとされ、関係する監督者が合同で、許可するか、却下するか、条件付で許可するか、以下の手続によって判断することとされる (231 条)。

- ① グループ監督者へソルベンシー資本必要額の算定に使用する内部モデルの許可の申請を提出する。
- ② グループ監督者は、申請受領後遅滞なく、他の関係する監督者に許可申請の完全な内容を連絡する。
- ③ 関係する監督者は、グループ監督者の許可申請の受領後 6 カ月以内に、合同で、その可否を判定する。
- ④ 関係する監督者もしくは経営参加保険業者のいずれからでも欧州保険職域年金監督者委員会 (CEIOPS) に相談でき、CEIOPS は、相談を受けた場合は、すべての関係する監督者に連絡され、判定期間は、2 カ月延長される。
- ⑤ 許可申請受領後、CEIOPS に相談することなく、6 カ月以内に共同判定できない場合、グループ監督者は、CEIOPS に 2 カ月以内に助言をすべての関係する監督者に提供するよう依頼し、グループ監督者は、助言受領後 3 週間以内に判定を下す。その場合、グループ監督者が下す判断は、そのすべての理由が述べられるものとし、他の関係する監督者の意見を考慮したものとされる。
- ⑥ グループ監督者は、下した判断を許可申請者および他の関係する監督者にする。

i. グループ資本の積増し

グループ監督者は、連結グループ・ソルベンシー資本必要額が適正にリスク・プロファイルを反映しているかどうかの判断に当たっては、特定のリスクがスタンダード・フォーミュラまたは内部モデルで十分カバーされていないか、関連保険業者が関係する監督者からソルベンシー資本積増しを課された場合などに十分注意を払うものとし、グループのリスク・プロファイルが十分に反映されていない場合、連結ソルベンシー資本必要額への資本積増しを課することができる（232条）。

j. リスク集中の監督

加盟国は、保険業者または保険持株会社に対して、グループ監督者宛に少なくとも年1回定期的にグループ・レベルの重大なリスク集中について報告を求めるものとし、必要な情報は、グループの最上位の保険業者等、またはグループの最上位が保険業者等でない場合は保険持株会社もしくはグループ監督者が特定した保険業者等から提出されるものとされ、リスク集中はグループ監督者の審査に服するものとされる（244条2項）。また、グループ監督者は、他の関係する監督者およびグループと相談の上、特定のグループ内の保険業者等に対して、常時報告を求めるリスクの種類を特定するものとされ、その場合、特定のグループおよびリスク管理構造を考慮するものとされる。さらに、グループ監督者は、報告する重大なリスク集中を特定するために、他の関係する監督者および当該グループと相談の上、ソルベンシー資本必要額、保険契約準備金またはその両方に基づく適切な境界値（thresholds）を課すものとされる（同3項）。

k. グループ内取引の監督

加盟国は、保険業者または保険持株会社に対して、グループ監督者宛に重大なグループ内取引については少なくとも年1回定期的に、また、極めて重大なグループ内取引については可及的速やかに報告することを求めるものとし、必要な情報は、グループの最上位の保険業者等、またはグループの最上位が保険業者等でない場合は保険持株会社もしくはグループ監督者が特定した保険業者等から提出されるものとされる（245条2項）。また、グループ監督者は、他の関係する監督者およびグループと相談の上、特定のグループ内の保険業者等に対して、常時報告を求めるグループ内取引の種類を特定するものとされる（同3項）。

l. リスク管理および内部統制

リスク管理、内部統制、報告の手続は、グループ・レベルですべての事業者が均一的に実施されるものとする。グループ内部統制は、少なくとも、グループ・ソルベンシーに関して、すべての重大なリスクを特定し、測定して適切な自己資本をそれに対

応させること、およびグループ内取引およびリスク集中を監視し、管理するための報告および説明責任の健全な手続を有することを含むものとされる(246条1項、2項)。

(4) 米国の金融・保険グループ監督関連の金融規制改革法

前記 2.(4)のとおり、連邦財務省は、2009年8月、13編からなる金融規制改革法案を連邦議会に提出した。これまでの金融業態別の監督の枠組を超えた法案として、大規模金融サービス事業者の一元的監督を可能とする銀行持株会社現代化法および州別の保険規制の国際的規制監督基準への収斂を促す連邦機関の設立を図る全米保険局法の概要を説明する。

a. 銀行持株会社現代化法

改革法案の第2編である本法案は、リーマン・ブラザーズやアメリカン・インターナショナル・グループのような銀行持株会社法の適用を受けなかった、金融システムに影響を及ぼす大規模金融サービス事業者に対してFRBに一元的な監督権限を付与するもので、米国の金融コングロマリット規制の欠陥を補うものである(図表11参照)。

図表 11 米国の金融規制改革法案の概要

第2編：2009年銀行持株会社現代化法	
○	ティア(Tier)1金融持株会社の監督規制(204条)
・	1956年銀行持株会社法を改正し、その財務の大幅な悪化の影響が世界もしくは米国の金融の安定性、世界もしくは米国の経済にとって脅威となり得る米国の金融機関、また、その影響が米国の金融の安定性もしくは経済の脅威となり得る外国金融機関をFRBがティア1金融持株会社(ティア1FHC)に指定する。
・	FRBが、米国内外のティア1FHCに通常の銀行持株会社よりも厳格な健全性規制としてリスクベースの自己資本規制、レバレッジ制限、流動性規制、全体的なリスク管理規制を適用する。ティア1FHCには常に自己資本が充実し、経営管理が良好であることを求める。また、①迅速かつ秩序だった清算計画、②他のティア1FHC1への信用エクスポージャー、③他のティア1FHCからの信用エクスポージャーの定期的な報告を含む報告、検査、情報開示を義務付ける。

(出典：小立敬「米国オバマ政権が示した金融規制改革法案」資本市場クォーターリー 2009 Autumn ウェブ版、p.12-14をもとに作成)

b. 全米保険局法

改革法案の第5編である本法案は、連邦レベルの規制・監督に服しない保険業について、新たに設立する保険局が、国際的な保険規制改革の議論において米国を代表し、州保険監督者との調整機能を発揮することで、州別の保険規制に国際的規制監督基準への収斂と連邦レベルの健全性政策を促すことが期待されている(図表12参照)。

図表 12 米国の金融規制改革法案の概要

第 5 編：2009 年全米保険局法	
○	<p>全米保険局の設置（502 条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 全米保険局（ONI）を財務省に設置する。ONI の権限は、①保険業界のあらゆる側面を監視すること、②保険会社とその系列会社を銀行持株会社法のティア 1FHC に指定することを FRB に勧告すること、③テロリズム・リスク保険プログラムの管理において財務長官を支援すること、④連邦当局の取組みを調整し、国際的な保険業務の健全性に関する連邦制策を導入すること、⑤健全性規制に関する国際保険協定によって州保険規制が無効となるかを判断すること、および⑥国家的に重要な保険の問題と国際的に重要な保険の健全性に関する州との協議を行うことである。 ・ ONI 局長は自ら適切と判断する範囲において州の保険規制当局と協議を行う。ただし、いかなる保険料率、保険料、引受、営業または保険の補償に関する州の保険規制についてこれを無効とすることではない。 ・ 財務長官に、米国を代表して、健全性規制に関する国際的保険協定を締結する権限を与えるものとする。

（出典：小立敬「米国オバマ政権が示した金融規制改革法案」資本市場クォーターリー 2009 Autumn ウェブ版、p. 12-14 をもとに作成）

（5）米国 NAIC のソルベンシー規制現代化の取組

NAIC は、ソルベンシー規制現代化の取組¹³の中で、モデル保険持株会社規正法の改定案および規制資本要件（Regulatory Capital Requirements）の方向性の議論の方向性について意見公募を行った。以下その概要を説明する。

a. モデル保険持株会社制度規制法の改正

NAIC では、保険会社を買収・合併する場合の事前の報告および認可、持株会社傘下の保険会社の登録、グループ内の重大な取引の報告等を規定するモデル保険持株会社制度規制法が策定されている。また、モデル法とともに、その報告等の細則を定めた同規則、ならびにグループ内の異なる州の保険会社の監督に関する監督者間の調整および情報交換のためのリード州監督者の決定および運営方法等を規定する保険持株会社の分析に関するフレームワークが策定されている。

NAIC は、2008 年 6 月、金融危機において保険会社の財務の健全性に対する懸念が高まる中で、ソルベンシー II など国際的なソルベンシー基準の分析と米国の規制制度を拡充する提言を行うために、ソルベンシー規制現代化の取組（Solvency Modernization Initiative）を進めることを決定した。この取組のために主要な州の保険庁長官で構成するソルベンシー現代化の取組タスクフォース（Solvency Modernization Initiative (EX) Task Force：以下「SMI タスクフォース」が設立された。

NAIC は、金融危機において明らかになったグループ内の他業態の関連事業者との様々な金融取引の問題への対応を図るために、モデル法改正案として、グループ内取

¹³ SMI タスクフォースでは、傘下に専門ワーキンググループを新設して、以下の 5 つの課題に取り組んでいる。

①資本要件、②国際会計基準、③グループ監督、④保険における準備金評価問題、⑤再保険問題

引における費用分担サービスおよび管理の合意等の詳細な基準案を提示している。併せて、NAIC は、金融グループの異なる監督者間での国際的な協力体制への対応を図る観点から、監督カレッジに関する規定の新設など（図表 13 参照）¹⁴を提示して、これら改正案について、2010 年 3 月 1 日を期限に意見公募を行った（図表 13 参照）。

図表 13 NAIC モデル保険持株会社制度規制法の主な改正事項

	項目	規定の概要
1	州内保険業者の支配権を取得または州内保険業者と合併する者の州保険庁長官への届出義務における届出事項（3条B項）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 州内保険業者の買収等のために発行する有価証券の募集を行う証券業者と合意した事項の届出事項に、以下の事項を加える。 <ul style="list-style-type: none"> ・当該保険者に財務上または評判上、伝播する恐れのある持株会社制度内のすべての重大なリスクを特定する年次報告書を保険庁長官に提供すること ・保険庁長官の要求によって、持株会社制度内の支配下にあるすべての者および子会社が、当該保険業者に財務上または評判上伝播するリスクを評価するために必要な情報を提供すること
2	州内保険業者の支配権を取得または州内保険業者との合併の認可の際に行われる公聴会での聴取の方法（3条D項）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公聴会の開催について、以下の事項を追加する。 <ul style="list-style-type: none"> ・届出者の要求によって、公聴会は、連結ベースで開催できること、また、保険庁長官は連結ベースの開催を選択しないことができること。 ・連結ベースの公聴会は、合衆国内で開催され、関係する保険業者の保険庁長官が聴聞し、証拠を受領できること
3	持株会社制度内の保険業者の登録事項（4条B項）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 当該保険業者が登録する事項について、保険庁長官の要求によって、すべての関連会社を含めた持株会社制度の連結ベースの財務報告書の情報を含めることができる。
4	保険業者が当事者となるグループ内取引の基準（5条A項）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保険業者と関連事業者とのサービス取引の合意について、以下の基準を新設する。 <ul style="list-style-type: none"> ・サービスを提供する者の身元証明およびサービスの性質 ・費用配分方法の規定化 ・両当事者間の月次決済の要求 ・保険業者から関連事業者への資金の立替払い（<i>advancement</i>）の禁止 ・関連事業者により提供される機能に対する監督と責任の維持およびサービスの品質確保のための毎年の監視について明記すること ・適切な内部統制の監督および責任の維持を保険業者に求めること ・合意の下もしくはそれに関係して策定または維持されたすべての帳簿および記録を含めるように、保険業者の帳簿および記録を規定すること ・保険業者のすべての資金および投資資産は排他的に当該保険業者の財産であり、当該保険業者の利益のために保有され、当該保険業者の統制に服することを明記すること 等 ○ 行われたサービスの料金または費用の妥当性について、以下の基準を満たすこと。 <ul style="list-style-type: none"> ・発生した費用または現行市場レートを使用できるが、発生した費用を使用する場合、請求される価格は現行市場レートと同等またはそれ以下でなければならない ・現行市場レートの証拠書類が提供されなければならない ・合意の最長期間は、せいぜい 10 年間とすること 等 ○ 損害保険業者については、認容資産の 3%もしくはは保険契約者剰余金の 25%のいずれか少ない額以上の販売、購入、交換、貸付、信用供与もしくは投資等に関する関連事業者との取引について、30 日前までの保険庁長官への事前の書面通知に加えて、その改正、修正もしくは終了についても、その事

¹⁴ NAIC, Model #440 Draft 11/20/09, “Insurance Holding Company System regulatory Act”, January 29, 2010.

	項目	規定の概要
		実ならびに理由および当該保険業者への財政的影響を 30 日前までに事前通知を求めることとする。
5	保険庁長官の審査権限 (6 条)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4 条に基づき登録された持株会社制度内の州内保険業者等に対する審査権限について、以下の事項を追加する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 保険庁長官は、保険業者に対して、当該保険業者が保有しない情報であっても、アクセス可能な情報に関する資料の作成を命令することができ、また、入手できない場合はその状況および当該情報の保有者を説明を求め、違反した場合に制裁を課することができること ・ 保険業者が上記情報提供命令を履行しない場合、保険庁長官は、関連事業者を審査する権限を有するとともに、証人喚問、宣誓供述その他関係者を審査する権限を有すること
6	監督カレッジに関する規定 (7 条)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 監督カレッジに関する以下の規定を新設する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 保険庁長官は、4 条に基づき登録された保険業者の本法律の遵守状況を判定するため、監督カレッジの設立、参加者および機能の明確化、活動の調整等を行う権限を有すること ・ 本条に服する（監督カレッジの対象となる）登録された保険業者は、旅費等を含む保険庁長官の監督カレッジの参加に要する妥当な費用の支払責任を負うこと ・ 保険庁長官は、持株会社制度内の個別保険業者の事業戦略、財務状況、法規制上の状況、リスクの状況、リスク管理およびガバナンス・プロセス評価および審査の一環として、当該保険業者もしくは関連事業者の監督のための、他州、連邦および国際的な規制当局を含む他の規制・監督当局との監督カレッジに参加することができ、また、保険庁長官と他の規制・監督当局との協力、および監督カレッジの活動に基づき、監督情報の交換を行うことができること

(出典：NAIC, Model #440 Draft 11/20/09, “Insurance Holding Company System regulatory Act”, January 29, 2010 をもとに作成)

b. 規制資本要件の見直しの論点

米国の各州は、NAIC のリスク・ベース・キャピタル報告制度 (Risk-Based Capital Report)¹⁵を統一的に採用しており、実質的に同一の資本要件基準が適用されている。SMI タスクフォースでは、IAIS の「規制資本要件に関する基準」および同「規制資本目的のための内部モデルの使用に関する基準」ならびに EU のソルベンシー IIなどを参考に、図表 14 のような論点について、2010 年 3 月 1 日を期限に意見公募を行い¹⁶、検討の方向性を探ることとしている¹⁷。

¹⁵ リスク・ベース・キャピタル報告制度は、NAIC が策定した保険会社の RBC を算定するフォーミュラと、当該フォーミュラに従って保険会社が自社の RBC 比率を算定し、州の監督者に報告すること、および RBC 比率に基づいて、保険庁が、財務の健全性の悪化に対して、改善計画の策定・実施、監督機関による管理等の措置を実施すること等を規定した保険者のリスク・ベース・キャピタル (RBC) モデル法 (Risk-Based Capital (RBC) for Insurers Model Act) で構成される。

¹⁶ NAIC International Solvency (EX) Working Group, “Consultation Paper on Regulatory Capital Requirements and Overarching Accounting/Valuation Issues for the Solvency Modernization

なお、SMI タスクフォース傘下のグループ・ソルベンシー問題ワーキング・グループは、グループ資本評価について、共通の国際的な規制要件に合わせることを目的とすることでは実効性はないが、潜在的な財務上のリスクや風評リスクのグループ内の他の事業者への伝播をいち早く回避することのために、早期にグループの関係を調査する目的としてであれば、州の監督者としてその目的は達成可能であり、グループ資本要件の導入を推奨するとの見解をまとめている¹⁸。

図表 14 NAIC におけるソルベンシー規制要件の見直しの論点

課題	主な論点
RBC の要素、カリブレーションおよび安全レベル	<ul style="list-style-type: none"> ○ 規制資本要件の目的は何か ○ 保険会社の保有する資本の水準を決定する外部要因は何か（格付機関、市場、規制） ○ 営業停止の状態となる資本水準、監督上の注意水準（Prescribed Capital Requirement）、監督者の介入水準（Minimum Capital Requirement） ○ エコノミック・キャピタル評価と RBC の関係はどうあるべきか ○ RBC 算定で、どのようなリスクを加え、どのようなリスクを除外すべきか
必要な安全措置をもつての RBC 算定における部分内部モデルまたは完全内部モデルの使用	<ul style="list-style-type: none"> ○ 資本必要額の判定のために内部モデルを認めるべきか ○ 資本要件の目的でモデリングを認める場合、モデリングに関してどのような安全措置を考慮し、どのような要件を構築すべきか ○ 最低資本要件は、内部モデルは影響されるべきか ○ 監督上のモデル審査のために、どのような監督上の専門性が必要となるか、監督上のモデル審査の費用はどのように資金調達されるべきか、また、監督上の内部モデル審査のために審査機能は、集中化が必要か ○ 平等な競争環境からみて何が関係してくるか、中小事業者にどのような影響があるか、いくつかの事業者には内部モデルによる算定も認める二重の制度は、競争市場にどのような影響を及ぼすか
エコノミック・キャピタルの評価および議論	<ul style="list-style-type: none"> ○ 資本積増し（caspital add-ons）は、RBC において考慮されるべきか、また、所用資本要件（PCR）レベルと同様、最低資本要件（MCR）レベルにも資本積増しの概念を適用すべきか ○ 資本積増しは、何をその発動要件（trigger）とすべきか ○ 銀行業におけるレバレッジ・レシオを保険規制にも採り入れるべきか、またそれはどのような部分か ○ 米国のソルベンシー規制制度にエコノミック・キャピタルの探求まで拡張する場合、RBC の適用除外と異なることを認識して、どのような適用除外要件を策定すべきか ○ 州ごとの最低資本要件および最低契約者剰余金要件の統一化の必要性はあるか、また、その場合、NAIC は最低要件のベスト・プラクティスを勧告すべきか
国際会計基準および資本要件への影響	<ul style="list-style-type: none"> ○ 規制資本目的のために、すべての資産、負債および資本源の評価は、市場整合的（a market-consistent）基準またはその他の基準で完結されるべきか ○ NAIC のソルベンシー規制現代化の取組は、ソルベンシー規制目的のため

Initiative”, December 2, 2009.

¹⁷ 筆者が 2009 年 6 月に行った NAIC 本部職員関係者と面談では、米国の保険規制・監督制度は、100 年以上の歴史の中で、様々な不祥事に対応して、現在のような州別のルール・ベースの制度が構築されており、国際的な議論がなされているプリンシプル・ベースの規制や新しいソルベンシー制度の導入については、州の監督者等には疑問視する見方も多いため、議論には時間を要するとの説明があった。

¹⁸ NAIC Group Solvency Task Force, “Draft Memorandum: Report to Solvency Modernization Initiative (EX) Task Force on Suggested “Windows and Walls” Approach for Regulation of United States Based Insurers Operations within Corporate Groups”, January 29, 2010, p.3.

課題	主な論点
	<p>の評価に先立って、連邦会計基準理事会（FASB）および国際会計基準理事会（IASB）による公開財務報告のための評価要件の決定を待つべきか</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公開財務報告（GAAP）および監督財務報告（SAP）の間で評価方法は、異なるべきか ○ 景気循環増幅効果（procyclicality）にどのように取組むべきか、また、同効果に対して、どのような調整策が採られるべきか
グループ資本要件	<ul style="list-style-type: none"> ○ グループ資本評価のためのグループの定義 ○ 連結財務諸表の必要性 ○ グループ資本の算定方法（連結方式か合算方式か） ○ 規定対象外事業者、保険以外の事業者の取扱い、リスクの判定 ○ グループ・レベルのリスク分散効果の優遇措置の適用の可否 ○ グループ・サポートの実施の可否 ○ 国際的法管轄に及ぶグループ・ワイド資本要件のアプローチを NAIC は検討すべきか

(出典：International Solvency (EX) Working Group, “Consultation Paper on Regulatory Capital Requirements and Overarching Accounting/Valuation Issues for the Solvency Modernization Initiative”, December 2, 2009 をもとに作成)

5. わが国における金融・保険グループ規制の現状と課題について

わが国における金融・保険グループ規制について、その現状を概観するとともに、国際的な動向を踏まえた課題について触れておきたい。

(1) 現状

わが国の金融・保険グループ規制・監督は、銀行法、保険業法および金融商品取引法で規定される。また、金融持株会社検査マニュアル¹⁹および金融コングロマリット監督指針などがこれらを補完している。

銀行法および保険業法では、銀行持株会社および保険持株会社の定義、業務範囲、保有できる子会社の範囲およびその認可、子会社以外の議決権保有の制限、親会社とその子会社および持株会社とその子会社の事業報告書の連結ベースでの作成・公告義務、貸借対照表等の提出義務、監督機関の報告・資料の提出命令権および立入検査権、特定関係者（子会社、主要株主、持株会社）等の取引規制（いわゆるアームズレングズルール）²⁰等が規定されている。

一方、金融商品取引法では、銀行法や保険業法のような、証券持株会社の定義規定や証券会社が子会社を保有する場合の範囲等に関する規定は存在しない。ただし、金

¹⁹ 金融持株会社検査マニュアルは、銀行持株会社および保険持株会社各グループの経営管理（ガバナンス）態勢、自己資本管理態勢およびリスク管理態勢、ならびに証券持株会社グループの法令遵守およびリスク管理態勢を検査する視点等を規定している。

²⁰ 主要株主については、主要株主規制によって、持株比率が一定率以上（20%以上など）の株式取得の認可（保険主要株主の場合、保険業法 271 条の 10）、主要株主に対する報告徴求（同 271 条の 12）や立入検査の権限（同 271 条の 13）が規定されているが（銀行主要株主も同様）、銀行持株会社および保険持株会社の場合のように、子会社の銀行や保険会社の兄弟会社であるその他の子会社に対する監督権限は及ばない。

融取引業者等が銀行等金融機関の議決権の過半数を取得（子会社化）した場合等での届出義務などが規定されている²¹。

なお、銀行法、保険業法、金融商品取引法および金融コングロマリット監督指針における持株会社のグループ規制の概要は図表 15 のとおりである。

図表 15 わが国の金融・保険グループ（持株会社の場合）規制の概要

項目	銀行法	保険業法	金融商品取引法	金融コングロマリット監督指針
定義規定	銀行を子会社とする独禁法9条5項1号の持株会社で認可を得たものを銀行持株会社と定義（2条12項・13項）	保険会社を子会社とする独禁法9条5項1号の持株会社で認可を得たものを保険持株会社と定義（2条16項）	証券持株会社に関する定義規定なし	銀行持株会社、保険持株会社、金融商品取引業者を子会社とする持株会社、その他事実上の持株会社等で傘下に銀行、証券または保険の2業態以上を有するもの（I-1）
子会社範囲、子会社以外の議決権保有	一定の金融業に限定し、認可が必要（52条の23）、子会社以外15%以下（52条の24第1項）	一定の金融業に限定し、認可が必要（271条の22）、議決権数量制限なし	制限はないが、銀行等を子会社化した場合（50条1項4号）、子会社化された場合（同6号）は届出義務	規定なし
事業報告・貸借対照表等作成・公告義務	事業年度・中間事業年度ごとに連結ベースで作成・公告（52条の27）	事業年度・中間事業年度ごとに連結ベースで作成・公告（271条の24）	一般規定に順ずる	規定なし
報告・資料の提出命令権、立入検査権	報告・資料提出（52条の31）、立入検査（52条32）	報告・資料提出（271条の27）、立入検査（271条の28）	財産の状況に関する報告・資料徴収および検査（56条の2）	監督手法として、深度あるヒアリング、法令に基づく報告徴求（I-2（2））
自己資本・ソルベンシー基準	連結自己資本比率（52条の25、平成18年金融庁告示だ20号）	該当なし（保険会社単体のみ）	規定なし（証券会社単体のみ）	合算自己資本が所要自己資本の合計を下回らないよう確保（II-2-1(2)）
リスク集中	投融資の集中規制（52条の22）	規定なし（保険会社単体のみ規定）	規定なし	リスク管理態勢の中でリスクの集中に対する管理態勢を検証（II-2-2）
グループ内取引	特定関係者・特定関係者の顧客との間の取引制限（13条の2）	特定関係者・特定関係者の顧客との間の取引制限（100条の3）	親法人・子法人等が関与する不公正取引の禁止（44条の3）	グループ内取引の適切性、グループ内取引管理態勢を検証（II-3-2）
ダブル・ギアリング排除	意図的に保有する自己資金調達手段の控除（平成10年	規定なし（保険会社単体のみ）	規定なし（銀行持株会社、銀行、保険会社の規定で証券	グループ内金融機関の自己資本の適切性（II-2-1）、

²¹ 金融商品取引法では、証券持株会社の定義規定や証券会社が子会社を保有する場合の範囲等に関する規定は存在しない。ただし、金融取引業者が銀行等金融機関の議決権の過半数を取得（子会社化）した場合（50条1項4号）、それら銀行等金融機関が子会社でなくなった場合（50条1項5号）、金融商品取引業者（第一種金融商品取引業または投資運用業に限る）の議決権の過半数が他の一つの法人等に保有された（子会社化された）場合（50条1項6号）のそれぞれに届出義務が課せられる。

項目	銀行法	保険業法	金融商品取引法	金融コングロマリット監督指針
	3月大蔵省告示第62号7条1項1号)		会社は対象)	増資の留意事項(Ⅱ-3-6(2))

(出典：各種資料をもとに作成)

(2) 課題

わが国の金融・保険グループ規制として、銀行持株会社および保険持株会社については、業態別のそれぞれの業法に規定される。一方、証券業については、金融商品取引法で規定されるが、証券持株会社の規定がなく、証券業および保険業には連結ベースのソルベンシーおよび資本充実度要件も課されていない²²。このため、金融庁による「金融・資本市場に係る制度整備」の政策方針によって、証券会社の連結規制・監督制度の導入および保険会社の連結財務規制の導入の方針が打ち出され、グループ・ベースのソルベンシー・マージン基準の導入に向けた検討が進められることとなっている。

他方、これらを補う形で金融コングロマリット監督指針が策定され²³、事実上の持株会社等を含めて、金融コングロマリットと定義して幅広く監督対象とし、グループ全体としてのリスク管理および合算自己資本充実度等を求めている²⁴。

したがって、金融コングロマリット全体に対して、資本充実度要件と全社的統合リスク管理(ERM)が一体となった健全性規制を法令で規定することが、今後の課題になると思われる。

このほかの課題として、銀行持株会社および保険持株会社に該当しない事実上の持株会社等の場合、連結ベースの業務および財産状況の報告義務、報告・資料提出命令および立入検査が適用されないため、グループ内の規制対象外子会社の実態を把握できない恐れがある。また、銀行持株会社以外の持株会社には投融資の集中規制はなく²⁵、グル

²² 銀行持株会社は連結ベースで自己資本規制が適用され(銀行法52条の25)、パーゼルⅡに基づく健全性基準は、「銀行法第五十二条の二十五の規定に基づき、銀行持株会社が銀行持株会社及びその子会社の保有する資産等に照らしそれらの自己資本の充実の状況が適当であるかどうかを判断するための基準(平成18年金融庁告示第20号)」に具体的基準が規定される。また、保険会社のソルベンシー・マージン基準の適用は、保険業法130条で規定され、「保険業法施行規則第86条等の規定に基づく保険会社の資本金、基金、準備金等及び通常の予測を超える危険に相当する額の計算方法等を定める件(平成8年大蔵省告示第50号)」で規定されるが、現行では各社ごとに単独で算出され、連結ベースでは算定されていない。また、金融商品取引業者の自己資本規制比率の規定(46条の6)があるが、連結ベースでの規定はない。

²³ 監督指針および検査マニュアルについては、その法的有効性を疑問視する見解もある(松尾直彦「続・金融規制法の法源と執行のあり方、金融行政運営をめぐる監督指針・検査マニュアル精緻化の桎梏—通達行政への回帰や誘導行政の多様・厳格化の傾向—」金融法務事情 No. 1883(2009.11.25) 21頁)。

²⁴ 金融コングロマリット監督指針では、グループ内の金融機関の自己資本の適切性ととともに、金融コングロマリットの自己資本の適正性について、合算自己資本が所要自己資本を下回ることはないよう、合算自己資本の適切性確保のための方策を講じることを求めている(Ⅱ-2-1(2)、同指針10-11頁)。

²⁵ 銀行においては、銀行本体および銀行持株会社とも投融資の集中制限(それぞれ13条、52条の22)、子会社以外の株式保有制限(それぞれ16条の3、52条の24)および自己費本比率規制(それぞれ14条の2、52条の25)があるが、保険業については、保険会社本体には投資の集中制限(97条の2)、子会社以外の株式保有制限(107条)および健全性規制(130条)があるものの、保険持株会社には投

ープ内保険会社の健全性確保に十分対応できない恐れがある。また、金融コングロマリット監督指針は、規制対象外事業者には適用できず、銀行持株会社および保険持株会社等以外の、金融コングロマリットを形成する事実上の持株会社等も規制・監督の対象とすることを法令上明確化し、銀行持株会社以外の金融コングロマリットを形成する持株会社の投融資規制等の適用を明確化するなどの必要がでてくると思われる。

6. おわりに

経済のグローバル化、金融技術の発展、ニーズの多様化、競争の進展等を反映して、金融機関の複雑化、巨大化、グループ化が進展し、業態の垣根を越えて様々な金融サービスを提供する金融・保険グループの各国経済への影響度は格段に高まった。このような中で金融危機が発生し²⁶、これに対処するために、G20 や FSB、各国政府の金融規制改革案として、金融機関の自己資本充実度等健全性基準の強化、複雑化・巨大化し、業態を越えて活動する金融・保険グループの一元的監督の実施、業態および国境を越えた金融・保険グループの活動に対処するための監督カレッジの設置、金融システム全体のマクロ金融監督の強化、およびリスクを軽視して短期的利益追求に走ることを防止する報酬規制の導入などが提唱されている。

IAIS は、金融コングロマリットの問題も考慮に入れた保険グループ全体の監督に関する原則およびガイダンス・ペーパーを策定し、グループ・ソルベンシー評価の基準等を引続き検討している。最終的には、ガバナンス、リスク管理および情報交換等の質的側面、ならびにソルベンシー基準、資産・負債評価、およびデータ収集等の量的側面からなる保険グループの共通評価の枠組を 2013 年までに構築することを目指している。さらに、ジョイント・フォーラムを通じた業態別金融規制の検証も進められている。

EU では、金融コングロマリット指令の見直しが引続き検討され、金融コングロマリットの監督範囲の問題等が指摘されている。ただし、金融コングロマリット全体の健全性規制の問題等は、業態別のグループ指令の検討の進展を待って行われると思われる。

また、2009 年 11 月に採択された EU のソルベンシー II 枠組指令における保険グループ規制は、グループ監督者による一元的な監督責任体制の構築、連結ベースのソルベンシー資本必要額の適用、リスク集中およびグループ内取引の報告、リスク管理および内部統制制度の確立などの要件を取り入れ、枠組みが強化されている。細部の技術的な検討を経て、2012 年 11 月以降の実施が見込まれている。

資の集中制限および健全性規制はない。また、証券業については、金融商品取引業者単体には自己資本規制（46 条の 6）があるが、金融商品取引業者の持株会社を含めて、投資の集中制限および株式保有の制限はない。

²⁶ 現在の金融危機の根本原因として、この 10 年弱の高い世界経済の成長、資本フローの伸びおよび長期にわたる安定が続いた期間、市場参加者がリスクを適正に評価せず、より高い利回りを求め、適切な管理を怠っていたこと、また、規制・監督当局は金融市場に積みあがっていくリスクを適切に評価せず、対処せず、金融の技術革新の速度について行けず、国内の規制措置が金融システムにもたらす結果を考慮しなかったことなどが挙げられている（“Declaration, Summit on Financial Markets and the

一方、米国では、金融業態別に連邦および州で規制権限が分かれ、複雑化している中、オバマ政権による金融規制改革法案が提出され、金融システムに影響する巨大かつ複雑な金融・保険グループについては、FRBの一元的な監督が導入される方向である。また、保険グループについては、州保険庁の団体であるNAICにおいて、単体別監督を基本として、グループ内取引の基準の詳細化、監督カレッジの設置等による監督強化が検討されている。さらに、EUのソルベンシーIIなどの動向を踏まえ、グループ資本の視点も含めた先進的なソルベンシー規制見直し議論を進めようとしている。

わが国では、直接的に金融危機を招く事態は発生しなかったものの、厳しい経済状況を反映して、保険業界でも組織再編が進み、グループ化が拡大する傾向にある。

わが国の金融・保険グループ規制については、基本的に、業法による持株会社および本体の業務範囲規制、子会社の範囲および取得規制、投資規制、自己資本等健全性規制、監督当局の財務報告徴収権および検査権等として規定されている。

今般、金融庁から、保険会社のソルベンシー・マージン規制のグループ・ベースでの適用および証券会社の連結規制・監督制度の導入が発表されたが、これらは、金融業態を越えたグループ規制・監督および健全性基準の強化を求める世界的な動きが背景にある。今後、具体的な検討が進められるが、その場合、国際的な基準と整合した形での導入とともに、十分な準備期間を設けることが重要である²⁷と思われる。

また、現在、金融・保険グループのリスク集中、グループ内取引、金融コングロマリット全体としての所要自己資本等については、金融持株会社検査マニュアルおよび金融コングロマリット監督指針によっても規定されているが、規制の透明性確保の観点から、業法への規定化を含め、金融コングロマリット全体としての健全性基準等の量的基準の検討が求められていくことになるとと思われる。

World Economy, November 15, 2008”, p. 1.)。

²⁷ ドイツの金融監督庁 (BaFin) は、ソルベンシーIIの実施時期について、準備期間が不足しているとして、延期するよう求めている (Insurance Day, 13 March 2010 など)。

<参考>

ソルベンシー II 枠組指令の概要

ソルベンシー II 枠組指令 (2009/183/EC) は、ソルベンシーの新しい評価方法とともに、これまでの損害保険第一次 (73/239/EEC)、第二次 (88/357/EEC) および第三次指令 (92/49/EEC)、生命保険統合指令 (2002/83/EC) および新再保険指令 (2005/68/EC) など既存の 13 の指令を統合するものである。主要規定の概要は以下のとおりである。

1. 本指令の目的および対象

本指令の目的は、元受保険および再保険の共同体内での設立および業務遂行の自営の活動、保険および再保険グループの監督ならびに元受保険業者の更生および清算に関する規則を規定することにある (1 条)。適用対象は、加盟国内に設立され、または設立を希望する元受損害保険および生命保険業者ならびに再保険業者とし (2 条 1 項)、社会保障制度としての保険や一定規模以下の保険は除外している (3 条、4 条)。

なお、主要規定の全体構成は参考図表を参照願う。

2. 適正要件および監督

監督の主要目的 (27 条)、監督の一般原則 (29 条)、透明性および説明責任 (31 条)、監督権限 (34 条)、審査手続 (36 条)、資本積増要求 (37 条) などが規定される。

3. ガバナンス・システム

ガバナンスの一般要件 (41 条)、リスク・マネジメント体制 (44 条)、リスクおよびソルベンシー自己評価 (ORSA) を通常実務に組み込むこと (45 条) などが規定される。

4. 監督報告および開示

ソルベンシー II の第 3 の柱として、監督目的のために提供されるべき情報 (35 条)、公衆ディスクロージャー (51 条から 56 条) が規定される。

5. 定量的要件

ソルベンシー II の第 I の柱として、資産および負債評価 (75 条)、保険契約準備金 (76 条から 86 条)、自己資本・基金 (87 条から 99 条)、ソルベンシー資本必要額 (SCR) として、スタンダード・フォーミュラ (103 条から 111 条) および内部モデル (112 条から 127 条)、さらに、最低資本要件 (MCR) (128 条から 131 条) および投資 (132 条から 135 条) などが規定される。

6. その他監督事項

困難時および異常時の保険業者および再保険業者の監督 (136 条から 144 条)、事業設立の権利およびサービス提供の自由 (145 条から 161 条)、共同体外の保険業者および再保険業者の共同体内の支店設立 (162 条から 175 条)、第三国の保険業者の子会社および当該保険業者による持分取得 (176 条から 177 条) などが規定される。

7. 保険および再保険の特別の規定

元受保険契約に適用される法律および条件として、保険契約者に提供する情報 (183 条から 186 条)、損害保険の特別の規定として、共同保険 (190 条から 196 条)、アシスタンス (197 条)、訴訟費用保険 (198 条から 205 条)、医療保険 (206 条)、労災保険 (207 条)、さらに、生命保険に特別の規定 (208 条、209 条) および再保険に特別の規定 (210 条、211 条) などがそれぞれ規定される。

8. グループ監督

グループ監督者の特定および指名（247条）、グループ監督者の権限および義務（248条）、グループ・ソルベンシー評価（218条から243条）、リスク集中および内部取引（244条、245条）、リスク・マネジメントおよび内部統制（246条）、第三国のグループ監督（260条から264条）、複合保険持株会社の監督（265条、266条）などが規定されている。

9. 保険業者の更生および清算

適用範囲（267条から268条）、更生措置（269条から272条）、清算手続（273条から284条）、共通手続（285条）が規定される。

参考図表 EUのソルベンシーII枠組指令の概要

	項目	主な条文
1編	元受保険業および再保険業の設立および業務遂行に関する一般規則	
1章	対象事項、適用範囲および定義	対象事項（1条）、適用範囲（2条）、適用除外（3条～12条）、定義（13条）
2章	事業設立	免許の原則（14条）、保険・再保険業者の形態（17条）、免許要件（18条）
3章	監督機関および一般規則	監督の主要目的（27条）、監督の一般原則（29条）、透明性および説明責任（31条）、監督権限（34条）、当局報告（35条）、審査手続（36条）
4章	事業統治の条件	経営管理主体の責任（40条）、ガバナンス制度（41条～50条）、大量保有（57条～63条）、守秘義務（64条～71条）、監査人の義務（72条）
5章	生命保険および損害保険事業の遂行	生命および損害保険業務の遂行（72条）
6章	資産および負債の評価、保険契約準備金、自己資金、ソルベンシー資本必要額、最低資本要件および投資の規則	資産・負債の評価（75条）、保険契約準備金規則（76条～86条）、自己資本（87条～92条）、ソルベンシー資本必要額（100条～127条）、最低資本要件（128条～131条）、投資（132条～135条）
7章	困難時または異常事態時の保険業者および再保険業者	136条～144条
8章	事業設立の権利およびサービス提供の自由	保険業者による設立（145条、146条）、保険業者によるサービス提供の自由（147条～152条）、進出先加盟国監督当局の専門能力（153条～158条）、統計情報（159条）、清算手続中の支店契約の取扱い（160条、161条）
9章	共同体外に本店を有する保険業者または再保険業者に所属する共同体内に設立された支店	事業開始（162条～171条）、再保険（172条～175条）
10章	第三国の法律に服する保険業者および再保険業者の子会社およびこれらの事業者による持分取得	176条、177条
II編	保険および再保険に関する特別の規定	
1章	元受保険契約に適用される法律および条件	適用法規（178条）、強制保険（179条）、一般財（180条）、保険契約条件および保険料の基準（181条、182条）、保険契約者のための情報（183条から186条）
2章	損害保険に特有の規定	一般規定（187条～189条）、共同保険（190条～196条）、アシスタンス（197条）、訴訟費用保険（198条～205条）、医療保険（206条）、労災保険（207条）
III編	グループ内の保険業者および再保険業者の監督	
1章	グループ監督：定義、適用事例、範囲	定義（212条）、適用事例・範囲（213条、214条）、

	およびレベル	レベル (215 条～217 条)
2 章	財務状況	グループ・ソルベンシー (218 条～243 条)、リスク集中とグループ内取引 (244 条、245 条)、リスク管理と内部統制 (246 条)
3 章	グループ監督を促進する措置	247 条～259 条
4 章	第三国	260 条～264 条
5 章	複合事業持株会社	265 条、266 条
IV 編	保険業者の更生および清算	
1 章	定義の範囲	267 条、268 条
2 章	更生措置	269 条～272 条
3 章	清算手続	273 条～284 条
4 章	共通規定	285 条～296 条
V 編	その他規定	
VI 編	移行規定および最終規定	
1 章	移行規定	保険 (305 条、306 条)、再保険 (307 条、308 条)
2 章	最終規定	309 条～312 条
附則 I	損害保険種目	
附則 II	生命保険種目	
附則 III	事業者の法形態	
附則 IV	ソルベンシー資本必要額 (SCR) スタンダード・フォーミュラ	
附則 V	159 条のための損害保険種目のグループ	
附則 VI	相互関連表	

(出典 : Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)その他をもとに当研究所にて作成)

<参考資料>

- ・金融庁「金融コングロマリット監督指針 平成 21 年 6 月」
- ・金融庁「バーゼル銀行監督委員会、証券監督者国際機構及び保険監督者国際機構による共同公表文書 金融コングロマリットの監督 金融コングロマリットに関するジョイント・フォーラムの作成ペーパー」（仮訳）（1999.2）
- ・洲崎博史「金融コングロマリットと保険」損害保険研究第 63 巻第 1 号（2001.5）
- ・（財）損害保険事業総合研究所『EU 保険関係指令の現状（解説編・試訳編）』（2006.3）
- ・損保ジャパン総合研究所『金融と保険の融合の進展－金融コングロマリットと ART（代替的リスク移転）に関する調査研究報告書－』（2008.12）
- ・日本銀行「金融サービス業のグループ化－主要国における金融コングロマリット化の動向－」日本銀行（2005.4）
- ・L・ヴァン・デン・ベルゲ編著（家森信善監訳）『金融コングロマリット－新しいプレーヤーに新しいルールが必要か？』（（財）生命保険文化研究所(1998.)）

<参考サイト>

- ・外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>
- ・金融庁ウェブサイト <http://www.fsa.go.jp/>
- ・連邦財務省ウェブサイト <http://www.ustreas.gov/>
- ・Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors（CEIOPS）ウェブサイト <http://www.ceiops.org/>
- ・Basle Committee on Banking Supervision ウェブサイト <http://www.bis.org/>
- ・European Commission Internal market ウェブサイト
- ・International Association of Insurance Supervisors（IAIS）ウェブサイト <http://www.iaisweb.org/>
- ・International Organization of Securities Commissions（IOSCO）ウェブサイト <http://www.iosco.org/>
- ・Financial Stability Board（FSB）ウェブサイト <http://www.financialstabilityboard.org/>
- ・Joint Forum ウェブサイト <http://www.bis.org/bcbs/jointforum.htm>
- ・National Association of Insurance Commissioners（NAIC）ウェブサイト <http://www.naic.org/>