

ソルベンシー規制に関する一考察

岡 田 太 志

I はじめに

保険業に対しては、わが国のみならずアメリカにおいても伝統的に、一般の産業に比して厳しい規制が課せられてきた。そして、厳しい規制の下で長年にわたり培われてきた保険経営のカルテル志向体質とそれに付随する差額地代的超過利潤は、産業組織上の大きな問題点を提起してきた。これに対し、1980年代にアメリカ各州において採られていった規制緩和政策とは、基本的に、それまでの競争制限的規制によってもたらされる非効率を認め、規制を撤廃もしくは緩和し競争の促進を図ることにより、保険経営に経営の効率化を迫ろうとするものであり、それが、究極的に契約者利益の確保に通じるという発想に立つものであった。そして、規制緩和政策の潮流の下、アメリカ保険業は安定的な経営成果を挙げていると考えられていた。

しかしながら、1980年代末から90年代にかけて、生命保険、損害保険の両業界においてインソルベンシー、FICs (Financially Impaired Companies) という事態が多発したことにより、近年、保険会社のソルベンシーに対する関心が高まりをみせた。こうした状況に対処するために、NAIC (National Association of Insurance Commissioners、全米保険庁長官会議) は、1991年に新たな規制検討委員会を設置し、モデル法の改正に着手した。この時発表されたアジェンダ¹⁾をみると、NAICの関心は、競争制限的規制からRBC (Risk Based Capital、リスク基準自己資本) 規制、MSVR (Mandatory Securities Valua-

1) The NAIC Solvency Policing Agenda: An Update, Feb. 1, 1991.

tion Reserve、法定有価証券評価準備金) 規制などの健全経営規制に移ったことを確認できる。

本稿では、生命保険業の分野でアメリカが経験した FICs の内容を概観した後に、近時そのモデルが発表された RBC 規制を検討し、支払保障基金を視野に入れた規制制度の基本的なデザインを提示することにより、制度改革の可能性を探りたい。アメリカのこれまでの経験と試みは、わが国において現在進められている保険事業規制の大幅な改正作業に、少なからぬ示唆を与えてくれるものとする。

II FICs の状況と原因

A.M.Best 社は、1976年から1991年にかけてアメリカで発生した FICs について、大規模な調査を行い、その調査報告書²⁾を1992年に発表した。以下ではこの調査報告書をもとに、自己資本比率規制である RBC と早期警戒システムである IRIS (Insurance Regulatory Information System) の改善のために有用と思われる情報を整理したい。

1. FICs 発生の傾向

FICs の発生件数とその発生率は、表 1、表 2 に示されているとおり、1976年

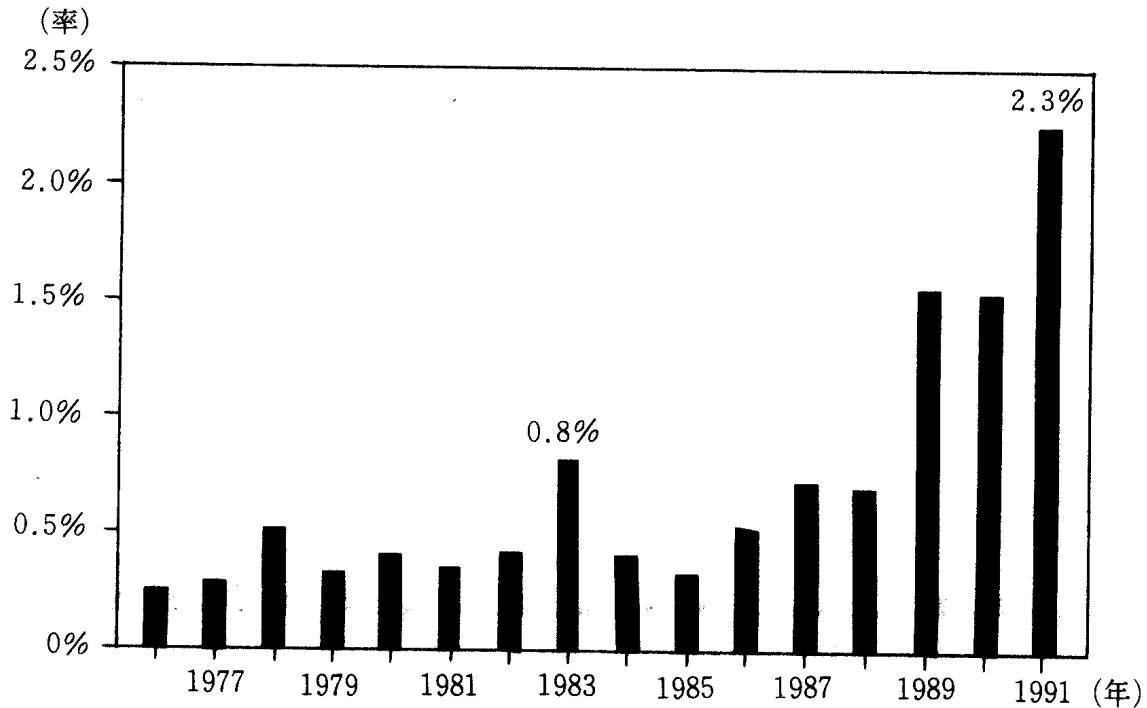
表 1 アメリカ生保健保会社の FICs 発生件数 (1976-1991)

年	件数	年	件数	年	件数	年	件数	
1976	5	1980	9	1984	11	1988	19	
1977	6	1981	8	1985	9	1989	42	
1978	11	1982	10	1986	14	1990	41	
1979	7	1983	20	1987	20	1990	58	
							合計	290

(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study*, 1992, June, p. 21.

2) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study Life/Health Insurers 1976-1991* Jun., 1992.

表2 FICsの発生率(1976-1991)



(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study*, 1992, June, p. 22.

以降、全体として増加傾向を示している。そして、その増加傾向は1976年から1988年にかけては比較的緩やかであったこと、1989年以降、それが急加速されたことを確認できる。1983年に、FICsの数は当時としては記録的なレベルの20件に達している。これは主として、健康保険分野でFICsがピークを迎えたことと6つの系列会社を有していた大手ボールドウィン・ユナイテッド社の崩壊とによる。

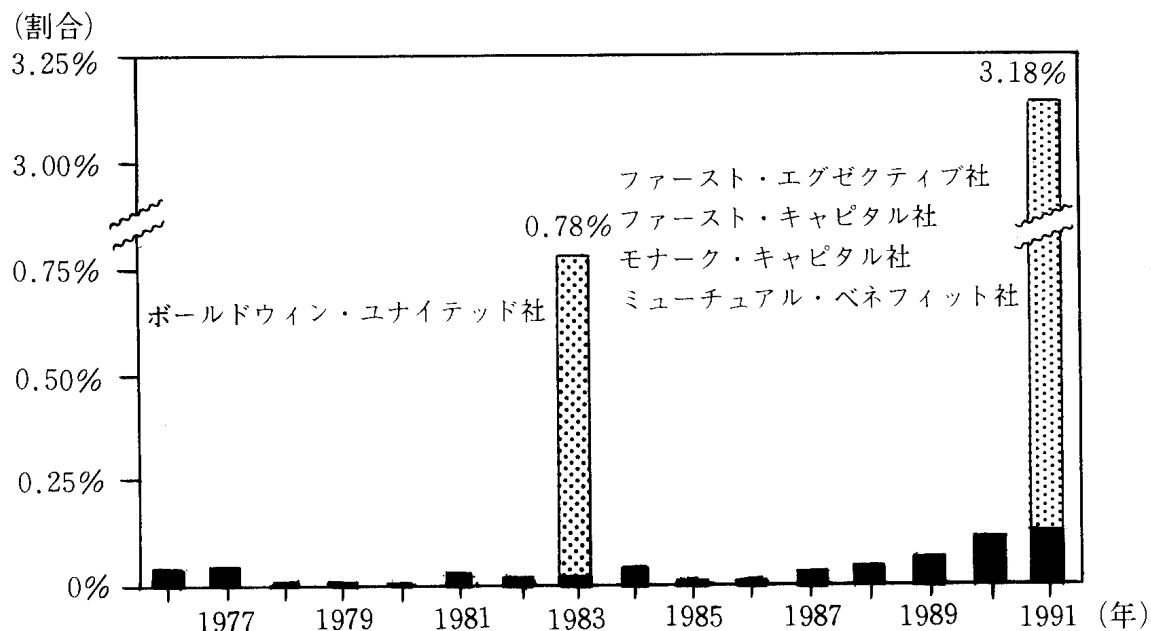
2. FICsの特徴

次に、経営規模、営業年数、収入保険料の変化率の面からFICsの特徴を整理する。

(1) 経営規模

FICとなった会社の総資産が当時の業界の総資産に占めた割合(資産占率)を年次別にみると(表3)、それは1983年と1991年を除くすべての年で、0.14%未満である。この資産占率と同時期におけるFICs発生率(表2)との比較か

表3 FICsの資産が業界の総資産に占めた割合



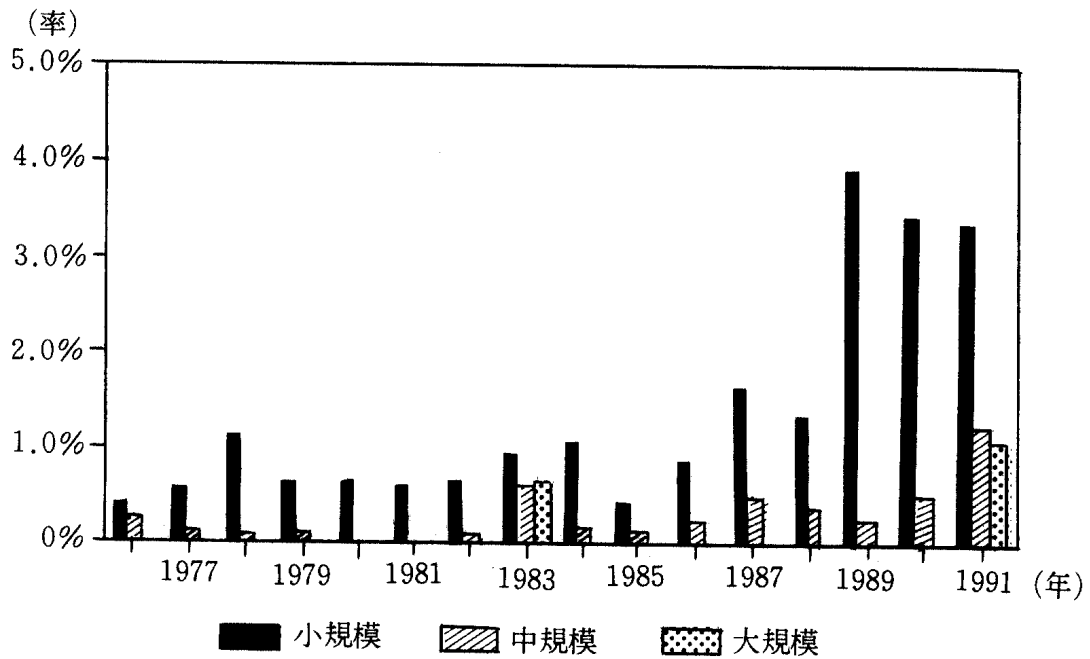
(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study*, 1992, June, p. 22.

ら、経営規模を資産ベースで計った場合、FICとなった会社の規模は比較的に小さなものであったことを確認できる。1983年に資産占率は0.78%を記録している。これには、さきほど述べたボールドウィン・ユナイテッド社等の崩壊が大きく寄与している。注目すべきは、1991年に資産占率が3.18%という驚異的な数字を記録したことである。この年、資産占率がFICs発生率(2.3%)を初めて上回った。それは、ファースト・エグゼクティブ社(1989年度、業界20位)、ミューチュアル・ベネフィット社(同、22位)、モナーク・キャピタル社(同、54位)、ファースト・キャピタル社(同、57位)等の大手保険会社の崩壊による。

FICの発生件数では、1976年から1991年の16年間のFICs(290件)のうち、小規模会社(資本金・剰余金が500万ドル以下)がその74%を、中規模会社(同500万ドル超5000万ドル以下)が23%を、大規模会社(同5000万ドル超)が3%を占めている。

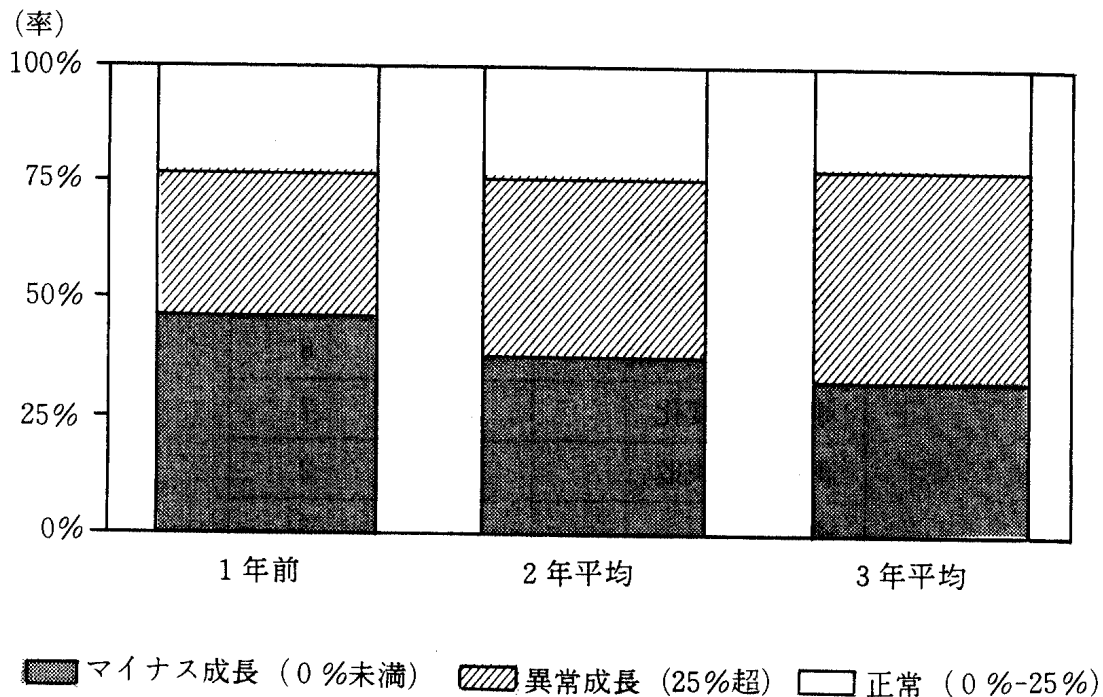
続いてその規模別にFICの発生率(表4)をみると、小規模会社のFIC発生率が他に比して圧倒的に高いことを確認できる。16年間のFICの平均発生率は、中規模会社の場合には0.35%、大規模会社の場合には0.13%である。これ

表4 会社規模別のFIC発生率



(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study*, 1992, June, p. 23.

表5 Financial Impairment 前の収入保険料の変化率



(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study*, 1992, June, p. 24.

に対し、小規模会社の平均発生率は1.84%を記録している。

(2) 営業年数

営業年数20年以下の会社がFICs(290件)の約半数(49%)を占めていることが特徴的である。同期間において、営業年数20年以下の会社は総会社数の36%を占めていた。

(3) 収入保険料変化率

収入保険料変化率の正常値の範囲を0%以上25%以下と定めた場合、FICs(290件)のうち約79%が、FICとなる以前3年間に、異常値(マイナス成長あるいは25%超の異常成長)を記録していた(表5)ことを確認できる。

FICsの特徴は、経営規模、営業年数、収入保険料の変化率、それぞれとの関係において、以上のように整理できる。

3. 第一の原因

FICs(290社)について、各会社をFICへと導いた第一の原因を整理したもの

表6 FICsの第一原因(1976-1991)

主 因	会社数	割合(%)
不十分な料率/剰余	47	23
急成長	41	20
関連会社の問題	40	19
資産の過大評価	37	18
詐欺的行為の疑い	16	8
事業の大変化	15	7
再保険の失敗	5	2
その他	6	3
判明分総計	207	100%

不明分 83社
FICs総計 290社

(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency Study*,
1992, June, p. 131.

のが表6である。ここに原因として挙げられているものは保険技術的に相互に内的関連を有しているものが多く、第一原因として一つを指摘することは決して容易ではないと考えられるが、A. M. Best社の認定基準に従うと、判明分207社のうち、不十分な料率ならびに剰余金によるとされるFICsが23%、後、急成長(20%)、関連会社の問題(19%)、資産の過大評価(18%)と続き、これら4つの原因がFICs全体の8割を占めたことを確認できる。

4. 監督能力

調査報告書に記載された州別FICs発生率をまとめたものが表7である³⁾。ここで取り上げられている10州のうち、カリフォルニア、テキサス、ニュージャージー、ニューヨークの各州は、州による一社あたりの監督予算が全州ベースでの平均監督予算を上回っている州である。そしてその他は、一社あたりの監督予算が全州でのそれを下回っている州である。この事実とFICs発生率との照合から、報告書は、高い監督予算のみが低いFIC発生率を保証するわけではないとし、このことが保険監督の難かしさ表していると指摘し、同時に、監督予算の有効な配分を求めている⁴⁾。保険監督の目標は一義的に、すべての州内保険会社の温存をはかることとするならば、ここでの指摘は正当性を

表7 州別FICs発生率(1976-1991)

州名	発生率(%)	州名	発生率(%)
カリフォルニア	1.34*	デラウェア	0.64
テキサス	1.27*	イリノイ	0.49
ニュージャージー	1.03*	ウィスコンシン	0.24
ニューヨーク	0.66	アイオワ	0.15
コネティカット	0.07	メイン	0.00

*は全州平均発生率を上回っていることを示す。

(出所) A. M. Best Co., *Best's Insolvency*, 1992, June, p. 22ff. より作成。

3) 4) *Ibid.*, p. 22ff.

もつであろう。しかしながら、その目標としては一般的に、契約者利益の確保⁵⁾が第一に挙げられ、その下で、監督庁は自らが管理下に置いた会社をその再建ではなく清算に導くといったケースがアメリカでは散見できる。この意味において、上述の指摘は即断にすぎると考える。

A. M. Best 社の調査内容は、規制制度を再検討する際に、補足的ではあるが、極めて重要となる情報を提供している。そして次の課題は、規制制度全体としての整合性の維持という観点から、そこで得られた情報を、以下にみる RBC モデルに、IRIS の ratio に、そしてまた支払保証基金に対する各社賦課金の算定基礎に、いかに組み入れ反映させるかということである。

Ⅲ 規制制度のデザイン

アメリカで採られている保険事業規制はまず大きく 2 つに分類できる。それは、市場参入規制、業務分野規制、保険約款規制、保険料率規制、自己資本・剰余金規制、準備金規制などの事前的規制と支払保証基金を中心とする事後的規制である。わが国の場合には後者に包括移転制度が加わる。事前的規制はさらに、競争制限的規制と健全経営規制に分類される。そして一般に、市場参入や業務分野、保険料率に関する規制は競争制限的規制と、また、自己資本金や剰余金、各種の準備金に関する規制は健全経営規制と分類される。

アメリカでは、前述した FICs の多発という事態をうけて、NAIC のレベルで 1991 年に、規制の再検討作業が本格的に始まった。そしてそこでは、検討の対象⁶⁾として、1. 財務審査、2. 財務規制基準、3. 年次報告書、4. RBC の導入、5. 再保険、6. 会計処理、7. 財務関係報告書の集中管理、8. 投資、9. FIC の財産管理、が挙げられた。この内容は、規制に関する NAIC の関心が競争制限的規制から健全経営規制に移ったことを表している。そこには、競争制限的規制の緩和を中心とした従来の政策、つまり、一方において健全経営規制と事後

5) これは多くの論者の一致するところである。

例えば、Dorfman, M. S., *Introduction to Insurance*, 3. ed., 1987, p. 412.

6) Proceedings of the NAIC 1991 Vol. I A, p. 141.

的規制を旧態依然としたままで、他方において競争制限的規制を緩和していった政策の破綻という認識が基本的にあると考えられる。

以下ではまず、1992年に発表された自己資本比率規制 RBC のモデル案の概要を紹介し、続いて RBC の有効性を確認した後に、現時点での RBC の実行可能性について考察したい。

1. RBC

(1) 概要

ニューヨーク州の NYRACR (New York Risk Adjusted Capital Ratio) を叩き台とする RBC モデル案の概要⁷⁾は次のようになっている。

まず、保険各社の資産や業務内容にかかわるリスクを、C1 (Asset default risk)、C2 (Pricing risk)、C3 (Asset/liability matching risk)、C4 (miscellaneous risk) の4つに分類する。次に、それぞれのリスクに対応させて目標とされる自己資本金を公式化された算定式で算出し、最終的に合算し一つの目標自己資本 (TS) を決定する。続いて、それを実際の自己資本 (AAS) と比較し、AAS/TS 値を算出する。この手法は基本的に ALM の採用である⁸⁾。そして、州監督庁の保険会社に対する対応は、各社の AAS/TS 値 (200%以上、200%-150%、150%-100%、100%-70%、70%未満) に応じて、5段階に分けられる。当該比率は200%以上を正常値とし、以下、そのレベルに応じて、監督庁に対する改善計画書 (RBC Plan) の提出のみ、任意の指導、強制指導、と徐々に経営の裁量権が制約され、70%未満の会社は州監督庁の管理下に置かれる。つまり RBC は、自己資本の充実度と監督規制の在り様を対応させようとする試みである。

(2) 有効性

7) Black, K., and Skipper, H. D., *Life Insurance*, 12. ed., 1994, p. 938ff. アメリカにおいては、相互会社であるか株式会社であるかを問わず、いわゆる自己資本が認められている。以下ではこの意味における自己資本を用いる。詳しくは、『生命保険相互会社における自己資本 文研叢書9』(財生命保険文化研究所、1992年)を参照。

8) 浅谷輝雄編『リスク管理とアクチュアリー』(きんざい、1992年)124ページ以下、竹内昭夫編『保険業法の在り方 上巻』(有斐閣、1992年)144ページを参照。

自己資本金や剰余金に関しては、現行では、多くの州において、一律の最低資本金⁹⁾や最低剰余金要件という形式的な規制が行われているにすぎない。これに対し、RBCモデル案は上述したように各保険経営のリスクに見合った自己資本金規制を確立しようとする試みである。それによりRBCがもつ有効性は、保険監督庁の保険者に対するインセンティブ・コントロール機能、モニタリング機能において確認される。

自己資本は保険経営が破綻した場合に保険者が被る損失である。よって自己資本比率が高いほど、基本的に、保険者は経営リスクを低減しようとするインセンティブを強くもつこととなる。これまでの形式的な規制では、この関係が分断されていた。RBCの導入により、自己資本比率がコントロールされることになる。それにより、保険者のインセンティブがコントロールされ、保険経営リスクがコントロールされることになる。

モニタリング機能については、現在、IRISが早期警戒システムとしてその機能を発揮しており、保険監督の補助的手段として用いられている。RBCにおいて基本とされる情報はIRISと同じである¹⁰⁾。監督当局はRBCを監督の補助的手段として活用することが可能となる。

(3) 実行可能性

RBCモデル案の実行可能性については、いくつかの問題点とその限界とが考えられる。

まず、最も基本的なレベルの問題として、AAS/TS値算定の際に用いられる基礎情報の質の問題がある。そこでは暦年1年間の業務内容報告書である年次報告書(annual statement)が用いられるが、その報告書の内容自体が、長く、必ずしも頼りにならない情報¹¹⁾として問題とされている。RBCの方法は基本的にIRISと同じであるため、RBCの実行可能性を探るにはIRISの実績が参考

9) 例えば、ニューヨーク州では最低自己資本金として200万ドルが規定されているにすぎない。(New York Insurance Law §4202、1402)

10) Black, K., and Skipper, H. D., *op. cit.*, p. 1005.

11) ㈱安田総合研究所訳「約束の不履行」『インシュアランス 損保版』第3418号、6ページ。

となるが、IRIS は、その精度の点から、期待される役割を必ずしも果たしていない¹²⁾。IRIS がこうした現状にある原因としては、ratios の正常値の設定に関する問題のみならず、基本的に年次報告書の質の問題であると考えられる。

さらにモデルには、過去の経験から得られる情報が十分に組み込まれあるいは反映されているとはいいがたい。例えば、FICs の特徴のうち、経営規模に関わる問題は RBC に当然に反映されるが、保険会社の営業年数については組み込まれていない。また、収入保険料の変化率については、IRIS を参考としたために、FIC の実態を反映したものとはなっていない¹³⁾。

次に、RBC のデザインが不十分な場合には、健全な経営を行っている保険会社に、ひいてはその契約者に様々な形で不必要なコストの負担を強いることとなる。現在のところ、こうした事態を回避できる保証はない¹⁴⁾。

現在、RBC モデルは各州、各社レベルでそのテスト期間に入っているが、現状ではその実行可能性は必ずしも高いとはいえないのではないか。

しかしながら、RBC モデル案が抱えるこうした問題点とその限界は、あくまでも現状における実行可能性という観点から、RBC モデル案に改善の余地が多く残されていることを示すものであって、それは RBC それ自体の基本的有効性や開発の必要性を否定するものでは決してない。それは次に述べるように、一つの重要な事前的規制である自己資本規制に保険経営リスクのコントロールという役割を期待する立場から、従来の形式的な規制との比較において、RBC のもつ意義は大きいと考えるからである。

12) 例えば、1991年の大手4社（ファースト・エグゼクティブ、ミューチュアル・ベネフィット、モナーク・キャピタル、ファースト・キャピタル）のFICsのうち、IRISはミューチュアル・ベネフィット、ファースト・キャピタルの2社について、1989、1990年のいずれにおいてもFICの可能性を指摘し得ていない。（NAIC IRIS Ratio Results 1998, 1990.）

13) FICsの経験からは、収入保険料変化率の正常幅は0%-25%程度が考えられるが、現在は-10%-50%が正常値として規定されている。（NAIC IRIS Ratio Results 1990.）

14) Cummins, J. D., "An Economic Overview of RBC Requirements," *The Journal of Insurance Regulation*, 1993, Vol. 11, No. 4, pp. 434-436.

2. 基本的デザイン

保険サービスの購買者が保険料支払の対価として入手する保障の実質的裏付けは、保険事故発生時に保険会社があつ保険金支払能力に求められる。そして、保険取引は当該保険会社の支払能力に対して顧客があつ信認を最大の前提として成立する。よつて保険会社はその活動において、まず第一に、支払不能の危険がありえないとの信認の獲得や形成とその維持をもとめられることとなり、そのために所定の経営資源を投入しているのである¹⁵⁾。

そして、支払保証基金をはじめとする事後的規制の存在は、それが存在しなければ負担しなければならなかつたであろう所定の経営資源の一部免除という利益を保険経営者に帰属させる。その利益は事後的規制の充実度の高まりとともに増大する。そして経営者が、経営資源の一部免除という経営環境の変化を利用して、自己の経営リスクをコントロールしようとする行動に出るとき、保険経営者のモラル・ハザードが発生する。事前的規制が強化される場合には、事後的規制によりもたらされる経営者のモラル・ハザードはより抑制される。なぜならば、規制が強まるほど、経営者の自由な意志決定や行動がより強い制約を受けるからである。逆に、事前的規制の緩和はモラル・ハザード抑制力の低下を意味する。そして、事後的規制の充実度が高まる程、事前的規制の強化が求められることになる。事前的規制の在り様と事後的規制の在り様が相互に影響性をもっていることを以上のように確認できる。上述した限りにおいて、規制改革論議を行う際、この相互影響性に対する配慮と規制システム全体としての整合性の保持が重要な検討課題の一つとなつてくるといえよう。

保険経済においては、商品（約款）の品質・価格（料率）・配当等の妥当性、そして保険会社の財務について、一般消費者が十分な判断能力を有していると仮定することはまちがいである¹⁶⁾。そのために、規制緩和政策が採られる一方において、契約者保護と保険会社の財務的堅実性の維持に向けた新たな施策が

15) 詳しくは、高尾 厚『保険構造論』（千倉書房、1990年）201ページ以下を参照。

16) 水島一也『現代保険経済〔第4版〕』（千倉書房、1993年）126ページ。北本駒治『消費者の視点よりする保険研究』（保険研究所、1987年）88ページを参照。

不可欠となってくる。これは前述した相互影響性に照らして理解できる。

多数の FICs が発生し、保険会社のソルベンシーに社会的関心が向けられるようになって以降、健全経営規制の中で特に自己資本に関する規制が注目されるようになった。自己資本には保険業のリスク担保資本として重要な役割発揮が期待されるため、自己資本比率の最低限に関する何らかの規制を導入するという考え方は検討に値する、とされている¹⁷⁾。RBC の開発はこうした考え方に沿うものであった。

また、FIC の発生による契約者の損失補償のために必要とされる支払保証基金とその提供によりもたらされるモラル・ハザードとの関連から、基金への拠出率・賦課率の設定は、現行の収入保険料比例方式ではなく、たとえばソルベンシー・マージン水準に比例させるといった方式が実効性をもってくると考えられる¹⁸⁾。ここで参考となるのが、RBC、IRIS の援用である。つまり、RBC で得られる AAS/TS 値や IRIS の情報を支払保証基金への拠出率・賦課率に反映させることにより、リスク比例型拠出率・賦課率の実現が可能となる。それにより、自己資本比率と基金への拠出率・賦課率が連動することになり、事前的規制と事後的規制の両面から、保険経営のリスク・コントロールが可能になると考えられる。現在のところこうした議論はなされていないが、緩和期における規制の一つの機軸として検討に値すると考える。

もっとも、支払保証基金への拠出方式については、ニューヨーク州が事前拠出方式から事後賦課方式に変更したことにより、アメリカではすべての州で事後賦課方式が採用されることになったと伝えられているが、基金の提供や事後的規制の充実に誘発される経営者のモラル・ハザードの発生を、内部補助の極小化を通じて、排除ないし抑制するためには、基金への拠出は事前拠出方式の採用が不可欠であろう¹⁹⁾。

17) 水島一也「相互会社の企業性をめぐって」『文研論集』第96号、9ページ。

18) 19) 水島一也、前掲書、127ページを参照。

IV むすびにかえて

本稿では主に、RBC（自己資本比率規制）と支払保証基金に注目し、事前的規制と事後的規制の相互影響性と整合性という側面から緩和期における保険事業規制の基本的デザインを試みた。それは、RBCの結果を支払保証基金の拠出率に反映させることにより、規制相互間の連結をはかり、事前的規制と事後的規制の両面から、保険経営のリスク・コントロールをはかろうとするものである。そしてそれを保険監督の一つの機軸とし、保険市場の安定性と効率性を追求しようとするものである。しかしながらその実行可能性において、本稿で指摘した点のみならず、克服されるべき残された課題は多いといえる。

NAICでは現在も、保険事業規制に関する本格的な再検討作業が続けられている。本稿でふれた内容はそのごく一部である。最後に確認すべきは、近代保険業に固有な企業危険に照らせば、契約者利益の確保という観点から、公的規制に期待される役割は依然として大きいということである。

（筆者は関西学院大学商学部専任講師）