

仮 訳

保険監督者国際機構

国境を越えた保険法人およびグループの破綻処理に関する

論点書

2011年6月1日

本文書は、IAIS メンバーおよびオブザーバーとの協議により、保険グループ小委員会
が作成した。IAIS のペーパーの分類において、論点書は、特定のトピックスの背景に
ついて情報提供し、現行実務を説明し、ならびに／または、関連する規制上および監
督上の論点を特定することを目的としている。論点書は、多くの場合、策定中の基準
の準備作業の一部を形成する。

本出版物の著作権は、生命保険協会（以下、当会）が有しており、保険監督者国際機
構（以下、IAIS）の公式な翻訳文書ではない。

無断転載禁止。出典表示を条件に、概要の引用について、複製または翻訳を許可する。
なお、本仮訳を利用することにより発生するいかなる損害やトラブル等に関して、当会は
一切の責任を負わないものとする。

原文は、IAIS のウェブサイト(www.iaisweb.org)上で入手可能である。

目次

1. はじめにおよび目的
 2. 範囲および定義
 3. 金融安定理事会の動向
 4. 存続不能となる原因
 5. 国境を越えた保険企業の破綻処理における全般的課題および検討事項
 6. 保険企業の破綻処理へのアプローチ
 - 6.1 法人ベースでの破綻処理体系
 - 6.2 国境を越えた保険グループに対する破綻処理体系
 - 6.3 保険契約者保護スキーム
 7. 国境を越えた保険企業の破綻処理の課題への対応
 8. 次のステップ
- 付録 I
選ばれた管轄区域の破綻処理の枠組みについての広範な比較
- 付録 II
事例研究 1 : コンフェデレーション生命保険会社、カナダ
事例研究 2 : ランバーメンズ・ミューチュアル・グループ、米国

1. はじめにおよび目的

1. IAIS は、1994 年の設立以来、IAIS 規約の目的の一つと合致した、よく規制された保険市場の世界的な発展を促進させる一助とするために、多くの原則、基準および指針を策定してきた。規約による IAIS のさらなる目的は、金融システムのより広範な安定に寄与することである。

2. これらの目的を支援するために、IAIS の保険コア・プリンシプル¹は、保険監督の全側面に関する基本的要件を設定する。その中でも本論点書に特に関係するのは、現在の ICP 16 で、「法令および規制上の枠組みは、市場からの保険会社の秩序ある撤退のためのさまざまなオプションを定める。法令および規制上の枠組みは、支払不能を定義し、支払不能に対処する規準および手続きを定める。清算手続きの場合、法令上の枠組みが、保険契約者の保護を優先させる。」と規定している。

3. 保険会社の破綻（すなわち、保険契約者への義務を果たせなくなる）は、どんな場合でも防ぐことができないのであり、事実、保険会社の秩序ある破綻は、実際に市場規律を醸成して保険会社および保険契約者の側のモラル・ハザードを回避するのに役立つことがある。ICP 16 は、保険法人の秩序ある清算のために整備されることが期待される必要な監督上の要件のためのベンチマークを設定するが、この問題を、国境を越えた保険企業/グループの観点からは取り扱っていない。国境を越えた保険企業/グループの清算が、一層複雑であることを考えれば、本論点書は、内在する複雑性を認識して、国際レベルでこうした課題に対応する方法を提案することを目的としている。

4. 2007 年に始まった金融危機での、営業中の国境を越えた保険企業/グループを含む比較的少数の大手金融コングロマリットの経営危機は、主に非保険企業における問題によって引き起こされたけれども、現在存在する秩序ある破綻処理への障害を認識する必要性を裏付けている²。いつ生じても次の金融危機に対処する保険監督者の準備を促進させるために改善策が検討され、整備されることになろう。金融危機での一部の国境を越えた金融機関の不安定な破綻処理は、市場の信頼性、リスク回避の高まりにマイナスの影響を及ぼし、個々の管轄区域の破綻処理努力を否定することによって状況を悪化させた。国境を越えた保険グループ内の企業にとっての財務問題を解決する

¹ 本公表の時点で、保険コア・プリンシプル(ICP)はレビューされていた。ICP の改訂版は、2011 年 10 月に入手できる予定である。

² 本文書は、具体的な機関の名前を挙げることは、それらの機関が現在も存在し続けている可能性があるために、意図的に行っていない。

ために保険監督者が利用できるツールは、当該企業の複雑性、地理的およびクロス・セクターでの相互関連性において、グループ自体の発展に追いついてきたかどうかの疑問が生じる。さらに、現在、保険企業の支払不能に対する国際的な枠組みは存在しない。

5. 国境を越えた保険企業の実際の破綻処理の経験不足は、効果的な規制および監督を示すかもしれないが、それは、こうした状況に対処する場合に通常遭遇する論点を認識するうえでの課題を示すことになる。それゆえ、本論点書は、(27の管轄区域から回答のあった、2010年4月実施のIAISメンバー宛調査による) 保険監督者の限られた経験および「バーゼル銀行監督委員会の国境を越えた銀行の破綻処理グループ」の関係報告書および「国境を越えた銀行の破綻処理－協力強化のための枠組み案」に関するIMF報告を引用している。しかしながら、銀行セクターの破綻処理メカニズムは、事業モデル、商品および破綻処理プロセスにおける違いのため、保険セクターに対して当てはまらないことが強調される。

2. 範囲および定義

6. 本ペーパーの目的上、国境を越えた保険企業には、新ICPにおけるグループ全体の監督目的上で定義されるような複数の国で営業する保険グループが含まれる。本論点書の主な焦点は、複数の管轄区域に子会社(すなわち、法人)を持つ保険グループについてである。複数の管轄区域の支店を有する国境を越えた保険企業についても、関係する限りカバーされる。本ペーパーは、他のルールの範囲下にある金融コングロマリット(金融コングロマリットに所属する保険グループの範囲を除く)に関連する論点を扱わない。

7. 「破綻処理(resolution)」の用語は、保険会社または国境を越えたグループの存続性を危うくする保険会社または国境を越えたグループにおける深刻な問題に対処するための、民間セクターの関与の有無に関係しない当局による何らかの形態の措置として広く定義される³。存続不能となることには、支払不能だけでなく規制上のソルベンシーの管理水準のトリガーも含まれる。グループ全体の面では、これは、存続できる企業と存続できない企業との関係、およびグループ全体の存続可能性に対するその意味合い、の論点を提起する。それはまた、保険企業と、分野横断的な規制対象企業および持株会社のような非規制対象企業を含む非保険企業との関係に関する論点も提起する。

³ この定義は、BCBSの国境を越えた銀行の破綻処理グループの公表内容と整合的である。

8. 「支払不能 (insolvency)」の用語は、それが様々な財務状態に関係することがあるので様々な意味を持つ。また、支払不能の法的な効果面の差異もあり、法人および/またはグループへの影響で差異が生じることがある。ほとんどの管轄区域において、支払不能の定義は会社法および/または破産法で明記され、法人に関係する。グループそれぞれ自体は支払不能にならないが、伝染によって、あるグループ企業の支払不能の問題が、当該グループのいくつかの他のまたはすべての法人の支払不能を導きうる。

9. 「支払不能」は通常、非流動性（保険金を支払うために利用可能な現金が不足）の観点から、または、資産を上回る負債の超過（剰余または資本がない）によって定義される。保険法人が（単体またはグループの一部であるかに関わらず）支払不能の状態になると、破綻処理が開始され、場合によっては会社再編が行われることもある。それから監督者また清算人によって措置がなされる。経営陣の意思決定権限は、他の主体に引き継がれない場合、少なくとも制限される。実務は管轄区域によって異なる（付録 I 第 2 セクション調査結果参照）。

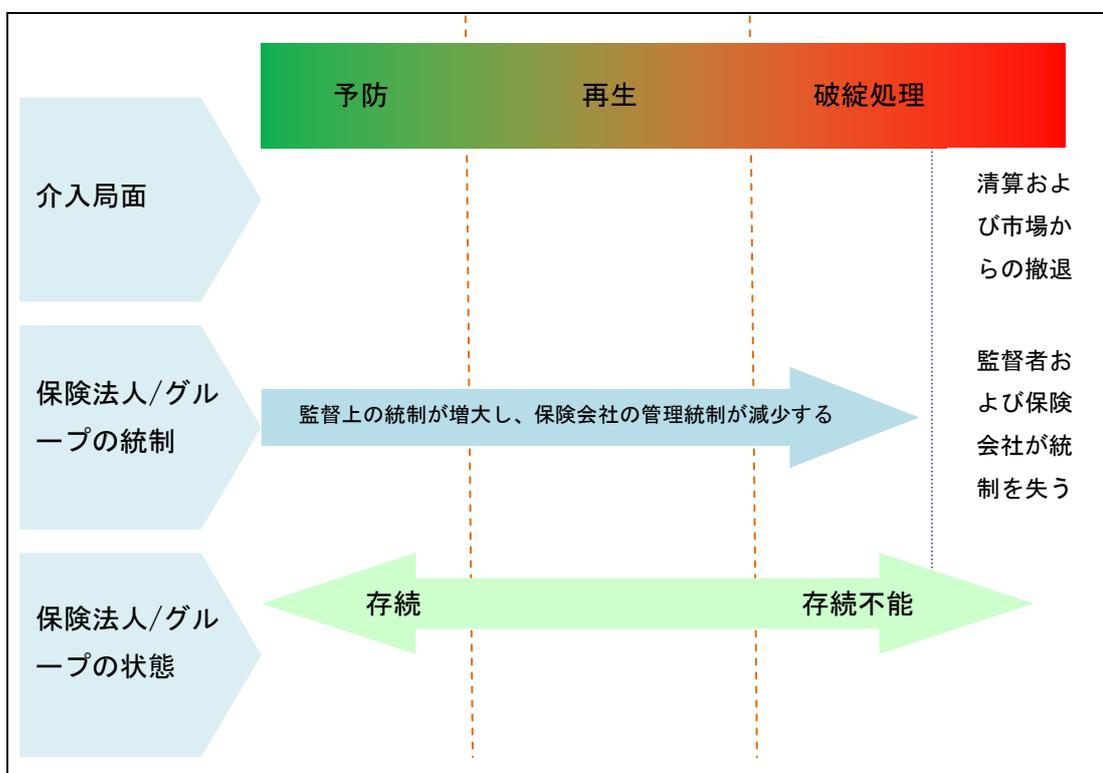
10. 本論点書の焦点は、それゆえ、保険法人またはグループが、既存の形ではもはや存続しないとみなされる段階に当てている。これは、（会計法、会社法および/または破産法によって定義されるような）保険会社が支払不能になる前もしくはなる時または、（ソルベンシー制度によって定義されるような）規制上の資本要件を保険会社が違反する時に生じうる。保険会社が存続できなくなる可能性がある原因が、財務状態の悪化のみ関係するのではなく、他の要因、例えば、リスク管理およびガバナンスの重大な弱点にも関係することを強調することが重要である。

11. 問題が積み上がっていく財務が困難な初期の段階は、IAIS の「危機管理に関する国境を越えた協力に関する基準」で対応されている。

12. 大部分の管轄区域では、保険法人に関する保険グループのソルベンシーが不十分である場合を含め、保険グループおよび/または保険法人の存続性に重大な脅威となりうる論点がある場合には、監督者は様々な措置を講じて介入することになる。保険法人またはグループの状況が悪化するにつれて監督者ができる措置の範囲がより限られてくるため、保険法人またはグループが存続できなくなる前に、監督者は通常、迅速な是正措置をうまく講じようとするのである。これらの是正措置は、通常、保険法人またはグループの管理と連動させて監督者によって講じることができる。規制上の資本要件は、ICP 17 で論じられる監督上の介入のトリガーとして利用されることが多い。

13. 存続不能な状態に向かう保険法人またはグループの異なる局面は、区別される必

要がある。以下の図表は、存続から存続不能となる局面を図示している。



3. 金融安定理事会の動向

14. 2008年11月のコミュニケにおいて、G20首脳会議は、危機の予防、管理および破綻処理に関する協力を強化することを優先事項として、基準設定者、規制者およびその他の関係当局に呼び掛けた。これに加えて、金融安定理事会(FSB)は、2009年4月に「危機管理に関する国境を越えた協力に関する原則」を公表したが、これは、金融危機およびその管理に対処するための予めの準備を行う上で、関係当局がどのように協力すべきかについての期待を打ち出している。IAISは、これらのFSB原則を保険の文脈に解釈させて2010年10月に「危機管理に関する国境を越えた協力に関する基準」を採択した。

15. 2010年6月のG20のトロント・サミットにおいてG20諸国は、最終的な負担をする納税者なしで、危機にあるあらゆる種類の金融機関を再編し破綻処理するための権限とツールを有するシステムを設計かつ実行することを決意した。彼らは、国境を越えた破綻処理措置に協力し調整するための能力を関係当局にもたらすため、必要な場合には、各国の破綻処理および支払不能に関する手続および法律の変更を支援することにも合意した。G20は、2010年11月のソウルサミットにおいて、システム上重

要な金融機関(SIFIs)に関する問題に取り組み、破綻処理するためのFSBの政策提言をも支持した。FSBの提言は、SIFIsによって引き起こされたモラル・ハザード・リスクを減じるために全体の政策の枠組みの一環として、SIFIによる破綻処理に存続オプションを設けることを目的としている。その提言は、次の3つの主要な分野を網羅している。

- ・ 包括的な破綻処理制度およびツール(各国における破綻処理機関の指定、再編および増資メカニズム)
- ・ 効果的な国境を越えた協力メカニズム (国境を越えて協力し情報を共有することを破綻処理機関に認める権能、機関固有の協力協定書)
- ・ 持続的な再生および破綻処理計画

16. 本論点書は、潜在的なシステム上重要な保険会社に具体的に焦点を当てていないけれども(むしろ、より一般的には国境を越えた保険企業である)、2011年半ばまでにSIFIsの解体可能性を評価するための規準を策定するために、IAIS、BCBS、IMFおよびIOSCOと密接に協力してFSBによるフォローアップ活動での保険インプットのための基礎として利用されることが見込まれる。

4. 存続不能となる原因

17. よく管理された会社でさえ、極端な状況においては、存続不能となりうるけれども、保険会社の存続不能となる主な根本的原因は、コーポレートおよび内部のガバナンスの失敗に関連することが経験上知られている。グループの中では、一つの子会社が存続不能となることがそのグループの他の部分に悪影響をもたらす可能性があり、または、極端な場合には、グループ全体が存続不能となることにつながる可能性がある。過度のレベルの成長およびリスクを理解し管理するのに失敗することも保険会社の存続不能の原因となりうる。

18. より具体的なレベルで見れば、会社の経営陣または監督者による効果的な再生措置がなければ、存続不能となることを招くことがある保険会社の財務上の困窮をもたらす多くの要因⁴がある。保険法人レベルでは、こうした要因のいくつかの事例には、以下の一つまたはそれ以上が含まれる。

- ・ 貧弱なリスク管理

⁴ より詳細な分析は、シャルマ報告 - http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/solvency/impactassess/annex-c02_en.pdfを参照。

- ・保険金の支払額または頻度のランダム変化による、予想した支払額を上回る実際に生じた支払額
- ・保険料の収入不足によって、予想を下回った実際の引受収益
- ・実際の支払額および/または準備金の計算基礎に関する将来の支払見込額
- ・年金事業専門会社における経験死亡率の改善、または医療費の予想外の高騰といった外部事象の影響
- ・貧弱な事業費統制による予想事業費を上回る実際の事業費
- ・固定費の影響および予想した業務量を下回る影響による予想事業費を上回る実際の事業費
- ・準備金計算基礎または料率計算基礎を下回る投資収益
- ・ソルベンシー・マージン要件を裏打ちするファンドの投資損失
- ・信用リスクの監視の失敗
- ・不適正販売のような特定の事象を受けて保険契約者に賠償しなければならない影響
- ・リスク集中のある、大災害またはアスベストタイプの損失の影響
- ・訴訟
- ・風評被害
- ・業務に内在するリスクを適切に認識し、価格付けし、備えることに失敗すること
- ・グループ内の他の企業から生じるリスクを適切に認識し管理することに失敗すること
- ・ユニットリンク投資契約の料率設定を誤るといった運営上の失敗
- ・税制の影響を十分考慮していなかったことによる失敗
- ・再保険による回収を受け取ることでの失敗
- ・第三者に貸したファンドの償還を受け取ることでの失敗
- ・非流動性資産が、必要な時間枠の中で換金できなければ現在の請求額を支払うことができないことにつながる流動性の欠如
- ・誤謬、詐欺行為または犯罪行為による資産および負債の不正確な評価

19. グループのレベルでは、グループのメンバーが存続不能となる可能性は、持株会社を含む他のグループ企業からの資金の移転または保証の付与といったグループ内からの支援によって軽減できることが多い。通常、グループレベルで存続不能となることは、グループの一つまたはそれ以上の法人の失敗が重大であるために、そのグループ内からの支援が資金不足額を埋め合わせるのに不十分である場合にだけ生じる。典型的に、これは多くの小さな会社を抱えるグループにおける有力会社がある場合に生じうる。有力会社の存続不能となることは、一部またはすべての小さな会社が存続不

能となることを生じうるのであって、それは、そうした小さな会社がより大きな会社からの支援に依存している場合または大きな会社へ資金を融資している場合である。グループの一部に影響を及ぼす風評問題は、グループの他の部分に波及効果を及ぼしうるのであり、極端な場合には存続不能となることもある。

20. 存続不能なグループの破綻処理アプローチは、ある程度、その失敗の原因によって異なる。思わぬ多額の保険金支払額または投資損失によって存続不能となった場合が事業は依然として価値を有するとみなされる場合、他の保険会社に対する、事業のすべてもしくは一部の売却、または一部のポートフォリオの変更または移転の調整が可能であるかもしれない。他方、詐欺や組織上の積立不足またはリスクの過小価格を原因とする大きなコーポレート・ガバナンスの失敗によって存続不能となった場合、継続事業として売却される事業の機会は減少し、ランオフまたは清算のどちらかが必要とされる可能性がある。評判の喪失によって存続不能となったのであれば、問題の事業が別の名前または買収企業の名前で取引されるので、他の企業による一部または全グループの買収は、成功的な破綻処理につながりうる。

5. 国境を越えた保険企業の破綻処理における全般的課題および検討事項

21. 単一の管轄区域にある保険会社またはグループの効果的な破綻処理とは対照的に、保険グループ内の国境を越えた保険会社の効果的な破綻処理について認識される多くの追加的な課題がある。これらの課題は、管轄区域間の異なる法令上、規制上の要件および異なる実務の存在から生じる。これらの相違は、関与する監督者間の相反につながり、グループ全体にとって最善ではない破綻処理の結果につながることもある。こうした相違の多くは、監督者が影響を抑える法律上の制度または競合する清算人から生じる。これは、特に、その企業が実際に市場から撤退する、または、清算される場合の事例である。近い将来、各国政府は、各国の権限を放棄することを必要とするので、法律上の制度が多国間協定を支持して改正されることはありそうもない。それゆえ、国境を越えた保険グループおよび保険会社の秩序ある破綻処理は、理想的には、最初の段階でグループの一部または全グループが存続不能となることを回避するために、または強制的な市場撤退が不可避である場合に事業の秩序ある破綻処理を確保するために、存続不能となる前の適切な措置が極めて重要である。本ペーパーのこのセクションは、管轄区域間の相違点およびそれらが引き起こす課題を認識する。

22. 国境を越えた論点を生み出すことが可能な様々な保険会社またはグループの組織がある。これらには、以下を含む。

- i. 多くの国で子会社を有し活動を行っているグループ
- ii. 以下を通じて多くの国で活動を行っている単一保険会社
 - a. 支店（通常、各受入国(host country)で規制を受ける一定の拘束資産要件がある）
 - b. 再保険（一部の受入国で規制を受け拘束される資産要件があるが、他の受入国で規制を受けず、本店所在国の法律だけが適用されることがある）

23. 本ペーパーの主な焦点は、保険グループ内の外国子会社に当てている。しかしながら、支店がからむ国境を越えた問題もある。法的な意味合いは、支店の分離された貸借対照表がないので異なる。また、支店は法人とは別に監督される。保険の支店は通常、受入国の規制を受け、一定の拘束資産が受入国で保持される、または「現地化される」ことを要求されることがある。再保険の支店は、一部の国で規制を受けるが、一部の管轄区域は、再保険が企業間取引であり、必要な直接的な保険契約者保護がないことを根拠に、同支店を監督しない。さらに、再保険はたとえそれが世界的なベースで一法人から直接なされたとしても、一般的に国境を越えることが多い。ほとんどの国がこのための何ら規制を有しない。しかしながら、所在地(例えば、カナダや米国)によって規制上の担保要件があるかもしれない。

24. 保険会社の破綻処理は、その企業が国境を越えて営業しておりおよび/または保険グループの一部である場合に複雑である。財務上の苦境が最初にまたは主に、企業の（またはグループの）営業の一面にだけ影響を及ぼす一方で、そうした苦境の性質または厳しさによっては、それらは企業またはグループのその他の営業を通じて広がるまたは波及することがある。例えば、当該企業の主要事業での財務上の苦境は、風評問題、縮小された財務能力またはグループ内の支援策の結果として、当該企業またはグループの他の分野に広がる可能性がある。これは、当該企業またはグループの他の分野において、新規資本を調達し、新規事業に引きつけ、または業務を行うことを困難にさせるであろう。他方、その苦境は、すぐに分離され、より大きな企業またはグループへの影響を与えずに自身で解決されるかもしれない。さらに、グループレベルで感受した苦境は、グループにおける全企業が破綻処理される必要があることを意味しないことがある。実際に、一部の成功的な子会社は（例えば）グループの他の部分を破綻処理するために講じられる措置と無関係で、新たな資本源をもって引続き営業を行うことができるのである。

25. 以下のそれぞれの間で異なると認識された分野の例は次のとおり。
- i. 管轄区域

- a. 資産および負債の測定
- b. 規制上の資本要件
- c. 保険に関する法律
- d. 支払不能に関する法律
- e. 行政法および民法ならびに刑法
- f. 清算時の保険契約者に与えられる優先権
- g. 保険保証スキームおよび担保資産の範囲およびカバレッジ
- h. その他の保険契約者保護スキームの存在
- i. 国際的な私法および公法
- ii. 監督者
 - a. 介入プロセスおよび権限
 - b. 本店所在地および受入地の制度間の二国間/多国間認定/協定
 - c. ストレスおよび破綻処理状況に対する計画

26. 差異は、各国の監督上および規制上の枠組みからだけでなく会社法または破産法からも生じる。支払不能に関する法令は、管轄区域内の個々の法人に適用され、通常、公式に任命された国の管財人によって新事業の閉鎖および清算を含む法定措置をもたらす。支払不能に係る手続きにおける関係するグループ全体の監督者および関与する監督者の役割は限られる可能性が高い。保険契約者の優先の原則は、一定の資産に関して保障された債権者の権利に従うこととなる（例えば、EU）。このような資産が他の管轄区域で所有されている場合は、当該権利は、その管轄区域の法律によって管理される。この場合、保険契約者保護は、会社の保険契約者のための保証金の返還 (deposit-back) またはその他の保全措置を通じて達成されることとなる。

27. 保険契約者保護スキームは、管轄区域間で著しく異なることが多い。一部のスキームは生保事業だけをカバーし、同様にその他は損保だけをカバーしている。カバーされる支払額の割合も著しく異なる。EU 内部では、支払保証制度のための首尾一貫した枠組みを開発するために検討がなされている(2010年7月の白書) が、国際的なスキームの整合性はまだ先の話である。

28. 各国の取決めを調和させる努力が促進されるべき一方で、進み具合は早まる可能性がない。こうした環境の中で、清算をもたらす存続不能となる前に監督上の措置が大変重要である。大きく二つの監督上の措置が利用可能である。

29. 必要であれば、国境を越えた保険グループは、必要性が生じた場合に破綻処理を推進するように現存の各国の支払不能に関する法律および関連する法制に対してより

綿密に適合させるよう、グループ傘下の現地企業を構築することが要求される。しかしながら、保険会社および保険グループが、その異なるコアの商品および事業モデルのために、一般的に銀行よりも長期の破綻処理を経験することを考慮すれば、こうした要件は、グループの性質、規模および複雑性だけでなく、そのシステム上の重要性に対して柔軟かつバランス良く適用すべきである。

30. より速やかに重要なのは、とくに、グループ内の連結性の問題を管理するために、関与する国境を越えた保険グループの監督者間の調整および協力の取り決めが継続ベースで整備されることの必要性である（パラグラフ 33 を参照）。これには、ストレスおよび破綻処理状況のための計画を含む情報交換ならびに監督上の協力および調整の取決めをカバーする、関与する監督者間の二国間および/または多国間協定が含まれる。とくに、効果的な監督者団および/またはその他の監督上の調整の取り決めは、情報交換のための必要なチャンネルが存在し、かつ、監督上の措置の適切な協力および調整がなされることを確保するために支払不能手続に先立って配備される必要がある。これに関連し、SIFI の破綻処理に関する FSB の政策提言に関する IAIS の予備的見解には、国境を越えた調整に関する以下の声明が含まれる。

「IAIS の監督上の資料で述べたように、保険監督者は法人およびグループ全体をベースとして他の監督者（他のセクターからの監督者を含む）と協力することが期待される。IAIS は、国際的な保険グループに対する監督上の協力のためのツールとして、監督者団の利用を強く支持する。加えて、保険監督者は、危機にある保険会社に対処するための計画およびツールを開発し保持することならびに効率的で国際的に調整された破綻処理にとっての実務上の障害を取り除くことが期待される。指定されたグループ全体の監督者は、他の関係監督者の関与を危機管理に備えることと調和させることが期待される。

情報交換については、保険監督者は効率的な協力手続きを配備して定期的に関係情報を共有することが期待される。IAIS では、こうした取決めでの管轄区域上の守秘義務要件を尊重する重要性を強調したい。多国間覚書（MMoU）は、こうした情報交換を活性化させるために役立つ。」

31. IAIS の予備的見解も、次のとおり再生および破綻処理計画に触れている。

「保険監督者は、危機にある保険会社に対処するための計画およびツールを保持することが期待される。再生および破綻処理計画は、流動性および資本の取決めだけに限定されるべきではない。

具体的に破綻処理にねらいを定めてはいないが、保険コア・プリンシプルでは、組織上の（またはグループの）構造が、危機状況で適用することができる効果的

な監督を妨げる場合に、保険監督者が免許を拒否/取り消すことができるようにしている。

保険会社は、タイムリーに、金融危機を管理するうえで監督者によって要求される情報を提供できるようにすることが期待される。」

32. しかしながら、FSBからの多くの提案とは対照的に、この声明は、再生および破綻処理計画（RRP）を保持するための会社およびグループ自身の要件ではなく、関与する監督者間の取り決めとの関連でなされることに言及されている。この点において、グループ内の保険法人に関する監督上の管理水準およびその他の早期警戒ソルベンシー・ツールによってもたらされる関与監督者による潜在的な措置の認識が、グループ企業の支払不能を回避または抑制するために不可欠である。グループ内での、管轄区域によって定められたグループのリスクまたはソルベンシー統制レベルの認識も重要である。例えば、「自身のリスクおよびソルベンシー評価」（ORSA）内の情報は、グループ全体のソルベンシー状態を評価し、必要ならば、対応するのに役立つことができる。最終的に、潜在的な監督上の介入トリガー（グループまたは法人）についての関与監督者による一般的認識は、グループ全体ベースでの調整および可能な措置を促進させるのに役立つであろう。これは、異なる企業特有のまたは国の法的要件による潜在的な制約がある場合に特に役立つことができる。

33. 保険グループに関連した多くの特有の局面、とりわけ、破綻処理が必要な場合に考慮すべき相互関連性がある。いくつかの共通するグループ内取引およびエクスポージャーは次のとおり。

- ・ グループ企業間の再保険取引
- ・ グループ企業間でなされたローンまたは信用状
- ・ 株式持合い
- ・ グループ企業間の保証または支援状
- ・ 費用分担、損益分担等の他の協定
- ・ 配当

34. 銀行セクターとは対照的に、保険グループ内の個々の保険企業は、原則的に、他のグループ企業のストレスにかかわらず、引続き事業を行うことが可能である。これは、上述した保険会社のコアとなる商品および事業モデルの性質のためである。しかしながら、再保険取引ならびにローン、保証および支援状を含むその他のグループ内取引は、グループのメンバー間の相互関連性の増大につながる保険グループの共通特性である。グループの一定メンバーがストレスを経験しているとしても、こうした取

引は、基本的に健全であるグループにとって力の源となりうる。しかしながら、それらは波及も生じさせ、支払不能の際における清算処理のプロセスを複雑にすることがありうる。

35. 非保険かつ非規制事業体および純粋持株会社を含むグループ構造の複雑性の増大は、保険グループの破綻処理に関して重要な検討対象となっている。IAISの「グループ全体の監督における非規制事業体の取扱いに関する指針」(2010年4月)は、グループ内取引およびエクスポージャーから生じる金融上の波及リスクおよび風評リスクを浮き彫りにしている。とりわけ、規制事業体と純粋持株会社・非規制営業体とのグループ内の関係は、グループ内の規制事業体またはグループ全体に悪影響を及ぼすことがある。

36. こうした状況においては、グループ構造およびグループ内取引に関する機密要件に従う情報へのアクセスおよび情報交換が不可欠である。監督者は、従来、グループ構造に関して要件を課すことに前向きではなかったが、金融危機が生じたことで、保険グループは、複雑なグループ構造から生じる問題にどのように対処するかを、少なくとも監督者に明示することができるべきである。

37. 国境を越えた破綻処理の側面に関する具体的なその他の論点には、以下が含まれる。

- ・ 現地の保険契約者の保護に与えられる優先権を生じる法的要件または政治的圧力
- ・ 外国の裁判所によってなされた決定を認めるうえでの一部の管轄区域の無能力
- ・ 他の監督者と情報を共有するための保険監督者の能力または意欲
- ・ 管轄区域は、会社に対して新規契約の発行停止または合併もしくはその他の再編を強制する能力に関して、最低限のソルベンシー・マージン要件を満たさない会社に対処するための様々な権限を有する。
- ・ 一部のグループ構造は、破綻処理の困難性を増大させるほど過度に複雑である。
- ・ 区分管理(Ring-fencing)：もし、保険法人の資産が管轄区域内の一部の請求者をカバーするのに不十分であれば、こうした請求者だけでなく政治家もその国内に資産および現金を保持するよう政府および監督当局に圧力をかけるかもしれない。こうして、グループ内取引から生じる義務は据え置かれることがある。支払不能が悪化すればするほど、管轄区域は、監督者が十分な資本を評価した後であっても現地の資産をますます区分管理しようとする可能性がある。

38. 会社法および破産法は、通常、法人固有で、および各国または地域をベースとし

ている。この要素は、国境を越えた保険グループを巻き込んで存続不能となることに関する限られた経験のためにテストされなかったとしても、グループにとっての資本リスクの流用可能性を示しうる。それにもかかわらず、保険契約者および保険金請求権者へ一定の権利を与えるそれぞれの管轄区域の法律および枠組みに沿って、すべての保険契約者および保険金請求権者をどのように保護するかについて調整するための管轄区域にとって強い必要性がある。こうした状況においては、存続不能となる前に監督上の介入措置が重要である。

支払不能に関する法令

39. 支払不能に関する法令は、次のように、様々な管轄区域で様々な形態をとることが可能である。

- ・ 保険監督者は、保険会社の管財人または清算人として活動する責任を有する。あるいは、そうでない場合には民間企業が保険監督者または裁判所のどちらかによって任命される。
- ・ 特定の法令が保険会社の破綻処理に関して存在する。あるいは、一般的な支払不能に関する法律に破綻処理が依拠する。
- ・ 破綻処理プロセスの開始は、次の当事者の一部または全員によってなされる。
： 保険監督者、会社の経営陣、債権者、株主および保険契約者。
- ・ 他の管轄区域で認めないとしても、一部の管轄区域の法令が外国の裁判所による決定の認定を認める。

局地的な破綻処理の枠組み

40. 多くの保険グループが世界的に営業している一方、それらの危機および破綻に対処するための枠組みは、局地的であって、グループ全体に対してというよりも、グループにおける明確に区別された一部に対して適用される。その監督のもとで、様々な管轄区域において保険会社がプレゼンスを確立することを認めることによって、本店所在地の当局は、安定時において国境を越えた保険を活性化させるための法的枠組みは、概して、危機時において利用可能となる国境を越えた破綻処理の取決めよりも効果的であるという現実を身をさらすことになる。

41. 既存の現地のアプローチは、多くの要素によるものであるが、根本的な理由は、破綻処理の枠組みが国内法によって確立され、他の管轄区域の国の当局の協力がなく、それらの地域で営業しているそうした機関または同組織の支店に対してのみ執行可能

となる事実からである。超国家的な企業に世界的な機関の破綻処理をするための権限を持たせる国際的な法的枠組みがない場合には、こうした機関の破綻処理は、様々な国または地域の枠組みが適用され、その結果、当局は、調整されないアプローチの多大なコストを回避するために、当局の措置を積極的に調整しなければならない。

42. そのうえ、多くの管轄区域の法的枠組みは十分に調整を促進せず、または調整を認めることさえしない。一部の管轄区域の法律上の枠組みは、監督者または関係する破綻処理当局に対して、他の管轄区域の相手方と情報を共有する権限を与えていない。経営難の保険グループの関連において、受入地の管轄区域による資産の区分管理が効果的な破綻処理を弱めることがある。裁判所または規制者の被指定人は、保険支店の受入地の管轄区域で実施される「資産負債承継」(purchase and assumption)処理のような、一定の再生活動上で困難に直面することがある。

43. 効果的な調整は、最低レベルの調和を欠くことによっても阻害される。各国または地域の法的および規制上の枠組みは、主な分野で異なることが多い。保険の支払不能の関連において、破綻保険会社に対処する支払不能手続きの開始のトリガーまたは監督者に認められる権限といった、そのような問題に対する世界的に合意されたアプローチはない。

44. 少なくとも最低程度の調和がある場合でさえ、関与する規制上の主体が多いと調整を困難にすることがある。重複する行為能力および様々な国の監督者の責任範囲を識別するうえでの困難性が生じてくる。

45. 最後に、区分管理は、適切な世界的なデュー・ディリジェンス、調整および協調が適切に評価されるまでは、監督者が資産を守るようにする重要なツールとして利用することができる。監督者が彼らの管轄区域内の保険会社の危機または破綻に直面する場合に、それらは、それら自身の利害関係者、すなわち、管轄区域内の支店または子会社の保険契約者および/または債権者ならびに現地の納税者への潜在的な影響を第一に考慮しうる。こうした状況では、各国の優先は、調整を事実上妨げうる「領域の」アプローチに変わるものであり、外国保険会社の国内支店の破綻の場合に、現地の資産は支店のみの保険契約者および債権者のために「区分管理」されるのであり、保険会社全体には利用することはできない。こうして、区分管理の実務は、他の管轄区域の利害関係者の不利益に対して、保険会社の現地の市場の保険契約者および債権者の利益を守ることに一致する。一方、普遍性の原則は区分管理がないことを意味し、すべて同じように順位付けられた国際的な請求者および債権者をイコール・フットィングに取り扱う。実務的な論点としては、この普遍性を達成するために、全管轄区域が請

求者の順位ならびに様々な保険商品および負債に応じて公正であるとみなされる公正な分配水準に合意する必要がある。

6. 保険企業の破綻処理へのアプローチ

6.1 法人ベースでの破綻処理制度

46. 本セクションは、法人ベースでの破綻処理制度を論じる。世界中の保険破綻処理制度の基礎となる原則には広範な相違がある。これらの差異は、経済発展のペース、基本的な文化上の差異、法的環境、さまざまな商品および公共政策決定(例えば、管轄区域が何を公正と考えるか)に起因する。

47. 多くの管轄区域において、伝統的な裁判手続きが保険会社の清算破綻処理に利用できる。しかしながら、支払不能の際の破綻処理と法人の存続性を危うくし、再生措置によって是正されうる潜在的な問題の際の破綻処理とでは、区別する必要がある。いずれのケースでも、ほとんどの制度において、保険契約者の利益が他の当事者の利益によって損なわれることは認めていない。

破綻処理ツールとしての清算

48. 伝統的な清算破綻処理の事例は、米国の清算手続きであり、保全または更生が成功する可能性があると思えない保険会社が清算されることができ。清算手続きには、通常、当該保険会社の資産の差押え、整理および清算、当該保険会社の負債の判定、認定支払額にもとづいた再保険回収可能額の回収、ならびに認定支払額のある請求者への保険会社の資産の配分が含まれる。すべての当事者の権利および負債は、清算命令日時点で確定され、債権届出以外の保険会社に対するすべての活動は停止され、ならびに支払額は当該保険会社が清算される必要がなければ、支払ったであろう価額で支払われる必要がある。全事業、事業の一部、保険業務または資産は、手続きのいずれかの時点で売却され、または会社の枠組み(shell)は解散される。

49. カナダの保険破綻処理制度は、もう一つの伝統的な清算破綻処理である。特徴として以下が含まれる。

- 金融機関に対する特別法である。
- 連邦法であり、カナダ中に一貫して適用される一つの法律である。
- 一般破産法は適用されない。
- オンタリオ州およびいくつかの他の州には、専門の商業裁判所による監督がある。

- ・「単一手続き」がテーマであり、事実上支払不能に関するすべての事柄/紛争が一つの指定裁判所によって対処される。
- ・法によって、カナダの規制者は、カナダの裁判所が認めれば、カナダにある資産および請求者を本店の支払不能に向かわせることを清算人に認める可能性がある。
- ・カナダの裁判所は、契約が非カナダ本店の契約であっても、カナダの負債の再保険を強制し回収する。
- ・カナダの支払不能補償法は、タイミング要件に関して限定的である。
- ・カナダの優先権スキームは、再保険を含む保険契約者請求額に優先権を与える。

非カナダ保険会社のカナダ支店についても具体的な特徴がある。すなわち、

- ・カナダ支店に対する特別な規制上の支払不能制度。
- ・保守的な資本充分性および供託金規則。
- ・非カナダの管財人/清算人は、カナダにある資産または少なくとも剰余金にアクセスが許される可能性がある。

50. 多くの管轄区域では、暫定的な検査人、コントローラー、管理人を任命する法的権限または法的プロセスがある。例えば、選択が探られている間に裁判所の保護を受けて、保険持株会社システムの一部である非保険企業が営業することを認める米国の Chapter 11 である。破綻処理の枠組みについての追加の広範な比較は、付録 1 で見ることができる。

51. 大部分の清算破綻処理制度において見ることができる共通の特徴には以下が含まれる。

- ・契約変更または保険金支払額もしくは給付額の減額は、個々の保険契約者に通知された上での自発的な同意、管轄裁判所の承認および/または監督者に与えられた明確な法的な権限特定事項のいずれかなしで行うことができない。
- ・新契約の引受または既契約の更新
- ・再保険および企業保険の保全
- ・保険金支払に関するガイダンス
- ・法律によって定められた優先分配スキームの遵守
- ・保険契約者および債権者への整合的でタイムリーな通知
- ・すべての重要な措置に対する裁判所および/または監督上の承認を確保するための手続き上の保護策
- ・請求者への支払のための保険会社の資産を保護する要請

- ・国連国際商取引法委員会(UNCITRAL)によって採択された規定
http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/Practice_Guide_Ebook_eng.pdf
- ・清算手続きは、すべての予防措置および手続きが尽くされた場合に行われる。
- ・清算手続きは、監督者、保険契約者または営利目的の債権者の集団によって開始されうる。
- ・保険会社は、規制上の資本要件を満たせないのであれば、十分な資本を持っていないとみなすことができる。

52. 法人ベースで清算破綻処理制度を分析する場合に評価されるべき主な検討事項がある。特定の管轄区域の破綻処理制度において、これらの検討事項が法人レベルでどのように取り込まれるかについての評価は、IAISメンバーに対して、国境を越えた破綻処理に伴う潜在的な課題をより理解できるようにさせうる。

53. 法人の清算破綻処理についての主な検討事項の例は次のとおりである。

- ・保険契約者が破綻処理（例えば、再生計画または清算手続き）に関して議決権または発言権を有することができるかどうか。通常、その権利は、保険契約者の契約がすべて履行されることを当該計画または手続きが要求しない場合に利用可能である。
- ・破綻処理が十分透明性をもたらしているかどうか。
- ・破綻処理の変更において企業は、監督者または裁判所に対して説明責任を有するかどうか。
- ・どのようにおよび誰によって、破綻処理を担当する当局が決定されるのか。
- ・強制される破綻処理を認める法的枠組みがあるかどうか。
- ・保険契約者および再保険被保険者にとって、それらが経済的譲歩をすることを要求する破綻処理を受け入れることを強制されることが可能かどうか。計画は債権者の議決にもとづく承認を要求する、または、規制上のもしくは裁判所の承認を単に要求することができる。
- ・保険契約者が、破綻処理によってもたらされる置き換わるべき受け入れ可能な補償を見いだせない場合に、管轄区域に枠組みを確立する規定はあるか。
- ・保険契約者が他の無担保の債権者に対する請求優先権を持っているかどうか。およびこの優先権が厳格に守られているかどうか。
- ・再保険被保険者が一般債権者として扱われるかどうか。
- ・破綻処理が、保険契約者および受再者が優先的な関係がない他の保険会社または再保険会社に保険の保障を移転させることができるかどうか。

- ・管轄区域が、手続きにおいて支払額の迅速化および見積りを認める規定を有するかどうか。
- ・異なる要件または法的プロセスが、損害保険事業と対照的な長期保険事業に適用することがありうる。
- ・管轄区域が、保険契約者保護制度、または他の類似の保険契約者を保護するためのメカニズムを有しているかどうか。

ランオフ

54. ランオフは、保有する事業の既契約上の義務を管理し続ける一方、新規事業の引受を中止するプロセスである。保険金は、保険会社の既存の準備金から支払われる。新規事業の引受を中止する決定は、様々な事業上の理由のために（例えば、事業がもはや魅力的ではない）保険会社が行うことができ、または、保険会社の存続性が脅かされることを理由として監督者が課すことができる。ランオフは、全ての保険金請求に対して支払うための準備金または保険金が充分であるかどうかによって、支払可能または支払不能にもなりうる。支払可能であるランオフは、監督者の統制または監督の下、保険会社の経営陣によって管理される場合が多い。支払不能であるランオフは、通常、当局、管理人または他の第三者により管理される。

55. ランオフの期間は、ポートフォリオ（損害保険か生命保険）および選択された戦略による。監督者は、様々なランオフの戦略を監視すべきである。

56. 保険グループにおいて、ランオフは、グループのいくつかの、または全ての保険法人についてなされる可能性がある。本プロセスの間、関与する管轄区域の監督者は、スムーズなプロセスを保証するため、協力する必要がある。グループ内取引について、グループの特定の保険法人の不利益のために悪用されないよう確保するために、特別な考慮が必要とされる。

破綻処理ツールのその他の形態

57. 一部の制度は、清算手続きに有利となりうる代替的なスキームまたはメカニズムを認めている。これらの代替手段は、基本的な金融課題の迅速な破綻処理を提供し、またはコストが安上がりの実施プロセスを提供し、および/または正式の清算手続きの関連で終結されなければならない保障を維持するのに役立つことができる。しかしながら、それらの代替スキームは、監督者および/もしくは司法上の監視を減じないことまたは保険契約者利益を損なわないことを確保することが重要である。

58. こうした代替的スキームの事例には、以下が含まれる。

- i. 債務整理スキーム これらのスキームは、本質的に、大多数の債権者の承認、異議をはさまない規制者による確認、裁判所の承認を要求する、保険会社とその債権者との間の法定妥協策または調整策である。このプロセスは、数年におよぶものであり、支払不能保険会社と支払可能保険会社双方のプロセスを含む。
- ii. 包括移転。多くの管轄区域がこうした移転を認めている。典型的に、これは、規制当局およびその他の利害関係者による承認を条件に、個々のおよび全保険契約者の同意なしで保険会社の事業のすべてまたは一部を別の保険事業者へ移転させることを保険会社に可能にさせている。こうした移転は、全面的または部分的に、支払不能以降の保険契約の保全を認め、それゆえ最大限、保険契約者の利益を守ることができる。
- iii. 合併、所有権の移転、または国有保険会社もしくは他の当事者による買収

6.2 国境を越えた保険グループに対する破綻処理制度

59. 清算手続きは、一定の管轄区域において多くの独特の技術的方策（例えば、優先的取扱いの配慮）のトリガーとなり得ても、他の制度において同じ取扱を受けることはできない。経済的支援が、国境を越えた管轄区域におけるグループの親会社および/または他の企業から得られる程度は、主としてそうした親会社および他の企業の管轄区域の法律によって規定される。しかしながら、最終的に親会社または関連会社が所在する管轄区域は、とりわけ、他の管轄区域における子会社の運命に影響を与える。したがって、国境を超えた破綻処理において、それらの法的能力を最大限にして連絡し調整する監督者間の共通目標が不可欠である。

60. 最後に、最新動向として、主な利害の中心となる管轄区域および/またはこうした独特の状況を扱うことができる法的枠組みや前例を持つ管轄区域に委ねることが言及されている。そのような状況は、存続不能な保険会社の所在する管轄区域が破綻処理を主導することに必ずしもなるわけではない。こうした論点のさらなる議論は、本論点書の範囲外であるけれども、それが検討される、および/または実際に実施される可能性がある状況において、本テーマは慎重な検討に値する。

61. 現在、破綻処理はグループレベルでは稀にしか可能でないが、通常、法人レベル

では可能性がある。グループ全体の破綻処理は、多くの法律上の障害、とりわけ、様々な管轄区域の破綻処理制度に著しい違いがあるために稀にしか可能ではない。特定の管轄区域に割り当てられた権限および責任という論点ならびにそれらを移転する可能性の欠如も問題なのである。

6.3 保険契約者保護スキーム

62. 様々な管轄区域には、様々な形態の保険契約者保護スキームが整備されている。概要については、保険契約者保護スキームに関する OECD のペーパー⁵を参照されたい。

63. 保険契約者保護スキームの存在は、保険契約者への契約上の義務が履行期に果たされるという保険契約者に対する追加的または代替的な安心をもたらす。保険契約者保護スキームは、保険会社の支払不能に関する手続きにおいて、保険契約者により弱い優先権を与えている管轄区域にとってより重要でありうる。

64. それらの存在は、以下を含む、保険監督者に対するいくつかの意味合いを持つ。

- ・ 保護スキームは、当該スキームからの支払において直接的な利点を有し、検知および介入への支援をもたらすことができる。こうした支援は、監督の直接の役割への補足となろう。いかなる支援も適切な守秘義務および/または MOU 協定に従うことを必要としよう。
- ・ 保護スキームは、存続不能な保険会社の秩序ある破綻処理に資する手続きの予測可能性および利用可能性に資することができる。
- ・ 反対に、複数の管轄区域において営業している保険会社に対する複数の保護スキームの存在は、スキーム設計および利害関係者の利益が異なる結果として破綻処理プロセスにさらなる複雑性をもたらす。

7. 国境を越えた保険企業の破綻処理の課題への対応

65. 例えば、銀行セクターと比べても、一般的に問題に取り組むための長い時間枠を要する保険事業モデルおよび商品の固有の特徴のゆえに、国境を越えた保険企業およびグループの破綻処理への広範にわたる可能性のあるアプローチが利用できる。同時に、国境を越えた保険活動を遂行するための広範囲にわたる構造および配備があることは、破綻処理に対する固有のアプローチがあらゆる状況において必ずしも適切ではないことを意味する。方策は、生命保険会社と損害保険会社、可能性として信用保険

⁵ 更なる情報については OECD ウェブサイト (www.oecd.org) を参照

会社の中で、また、子会社と支店構造の間で区別される必要があるかもしれない。本セクションは、特定の一連の措置に対する具体的な提言をこの段階で行うことなく、国境を越えた保険企業およびグループの破綻処理に関する検討のための一部の分野について提示する。

- i. 保険に係る再編および支払不能に関する法律の調和
- ii. 再編および支払不能に関する保険規制および監督上のアプローチの調和
- iii. 様々な管轄区域における支払不能に関する法律および規制の認識
- iv. 監督者団
- v. 危機管理コアチーム
- vi. 再生および破綻処理計画
- vii. 緊急時の資金調達計画
- viii. リスク対応計画 (De-Risking Plan)
- ix. 区分管理
- x. 順位
- xi. 免許付与

66. 保険に係る再編および支払不能に関する法律の調和：理想的には、国境を越えた破綻処理を扱う、および多数の管轄区域に企業を有する保険グループの秩序ある撤退を認める世界的な支払不能・再生法が存在することであろう。しかしながら、そうなるとしても、すでに本ペーパーで前述したように、これは短い時間枠で達成するのは非現実的である。それにもかかわらず、可能な限り様々な管轄区域における適切な法律の整備を進めることは、効果的な破綻処理成果に役立つことになるだろう。

67. 再編および支払不能に関する保険規制および監督上のアプローチの調和：国境を越えた保険グループの規制および監督について様々な管轄区域による共通のアプローチを進めていくことは、効果的な破綻処理の成果を向上させる可能性がある。さらに、問題が保険グループの存続性を脅かす前に監督者が措置を講じるための法的根拠および権限を有することが必要である。

68. 様々な管轄区域における支払不能に関する法律および規制の認識：これは、自身の監督区域において他の監督者により講じられた措置を受け入れることが可能となるため、一当局によって講じられた措置をグループ全体に適用することを促進するものである。もちろん、こうした監督上の措置は、他の関与する管轄区域と協力し講じられるべきである。理想的には、それらは監督者団または危機管理コアチーム内で議論され決定されることができる。

69. 監督者団：効果的でよく統率された監督者団の存在は、保険グループ内の問題の早期の認識に役立ち、危機状況におけるより迅速なコミュニケーションを促進する。監督者間の事業継続計画および MoU の存在(理想的には、IAIS の MMoU の形式)は、危機に取り組むための準備として役立つであろう。(2009 年 10 月のグループ全体の監督における監督者団の利用に関する IAIS の指針を参照。)

70. 危機管理コアチーム：保険グループの最も重要な監督者で構成される監督者団の常設の小集団は、一方で危機的状況に備えることができ(例えば、再生および破綻処理計画の確立)、危機的状況においてすばやく行動する立場に置かれる。

71. 再生および破綻処理計画：保険グループと当局の双方による可能性のある再生および破綻処理計画についてのタイムリーな検討は、満足のいく再生および破綻処理結果を促進する可能性がある。再生計画には、とりわけ、時間の問題、法的な問題、コストおよび資源(スタッフ、システム等)を考慮に入れて、どのように包括移転を行うかが含まれる。

72. 緊急時の資金調達計画：(おそらく、監督者団または危機管理コアチーム内の)本店所在地および受入地の監督者とともには、様々な潜在的な危機シナリオにおける流動性問題に対処するために緊急時の資金調達計画を検討すべきである。

73. リスク対応計画：(おそらく、監督者団または危機管理コアチーム内の)本店所在地および受入地の監督者とともには、様々な潜在的な危機シナリオにおける資本の問題に対処するためにリスク対応戦略を検討すべきである。

74. 区分管理：区分管理の問題は、それらの利点および欠点(波及性の減少対他の契約者に優先する一部の契約者の権利)によって分析されるべきである。

75. 順位：支払不能の際の保険契約者基金の法的順位は、考慮に入れる必要がある。

76. 免許付与：国境を越えた保険グループに属する新規の保険会社の免許付与プロセスの間に、または、適切であれば後の段階で、監督者は当該申請者と金融グループの残りの企業との相互関連性を検討すべきである。とりわけ、暗黙的かつ明示的なグループ内の保証および資本フローの明確な理解は、免許を付与する前に得られるべきである。さらに、危機的状況に陥るおそれのあるグループ構造に対処するために必要とされるレベルの安心感を得るための方法として、免許付与の時点で追加の担保または

供託金が検討されることができる。加えて、グループ内の主要な保険会社の資本充分性といった包括的な報告情報を考慮に入れるべきであり、定期的に入手できるべきである。免許付与当局は、報告要件に関する議論を含め、免許付与プロセスを通じグループ全体の監督者と連携すべきである。

8. 次のステップ

77. 本ペーパーは、国境を越えた保険法人およびグループにおける効果的な破綻処理制度を確立するうえで検討されるべき多くの重要な論点および課題があることを浮き彫りにしている。

78. 本ペーパーにおいて設定された繰り返し述べる重要なポイントのひとつは、存続不能であることの段階が近づくにつれて効果的に介入する能力および保険会社が再生する可能性は小さくなるので、保険監督者は保険法人およびグループを監督するうえで前向きに活動することである。

79. 本ペーパーは、複雑な国境を越えた金融機関の破綻処理についての国際的な議論に対して、IAIS が、適切な保険の観点について寄与するための基礎として役立つことが期待される。

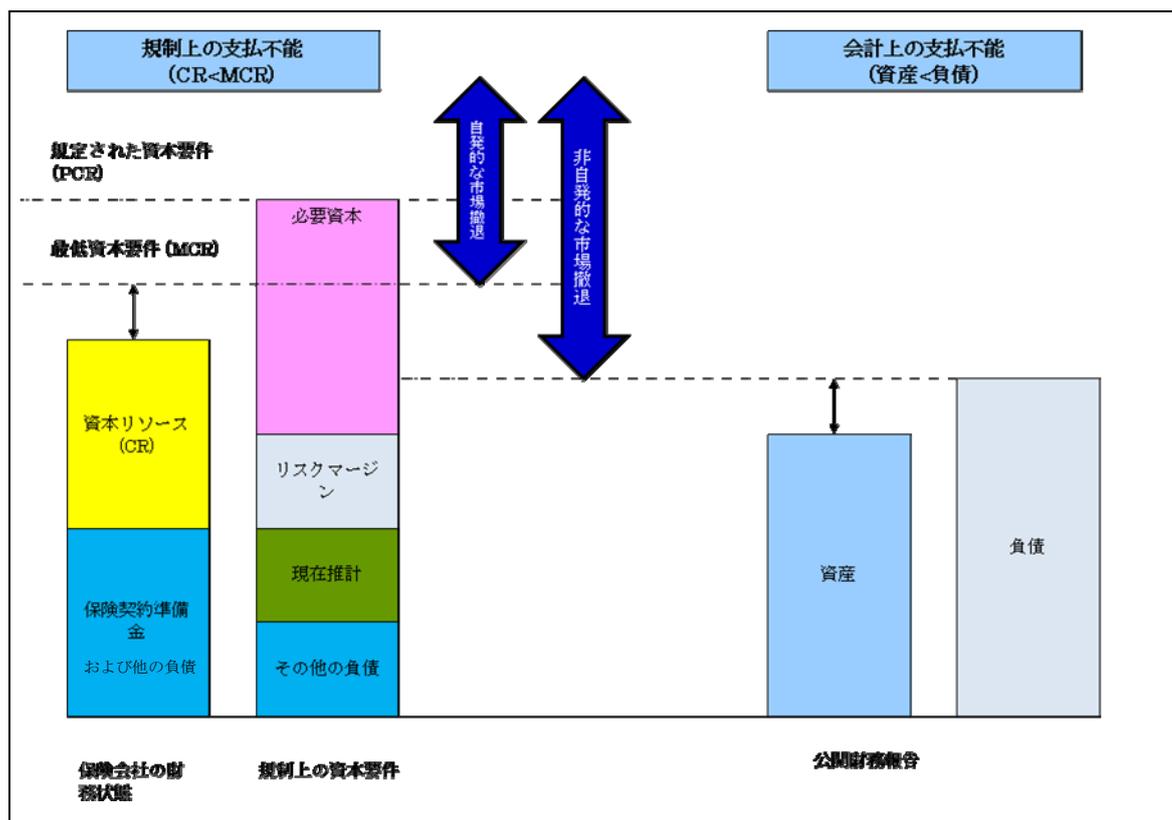
80. 本ペーパーでの考察は予備的であり、グループ全体の監督に関する広範なアジェンダに取り組むうえで、この複雑なトピックに関する IAIS 内でさらなる分析および検討の明確な必要性があることが認識される。特に、支店の保険業務の破綻処理について重要な挑戦があり、また、本ペーパーは、主に、同じまたは様々な管轄区域の子会社を通じて運営するグループの破綻処理に焦点を当てた。

選ばれた管轄区域における破綻処理の枠組みの広範な比較⁶

1. 規制上の支払不能に対する共通の定義はない

最低資本要件 (MCR)は、様々な管轄区域で様々な定義される。これは、同じ保険グループの一部である可能性がある保険法人が清算される時点が、国によって様々なことを意味する。しかしながら、IAIS の調査に回答したほぼ全員が IFRS を採用していることを考えれば、会計上の観点からは支払不能の定義についてコンバージェンスがあるように思える。

図1：規制上の支払不能と会計上の支払不能の差異の図解



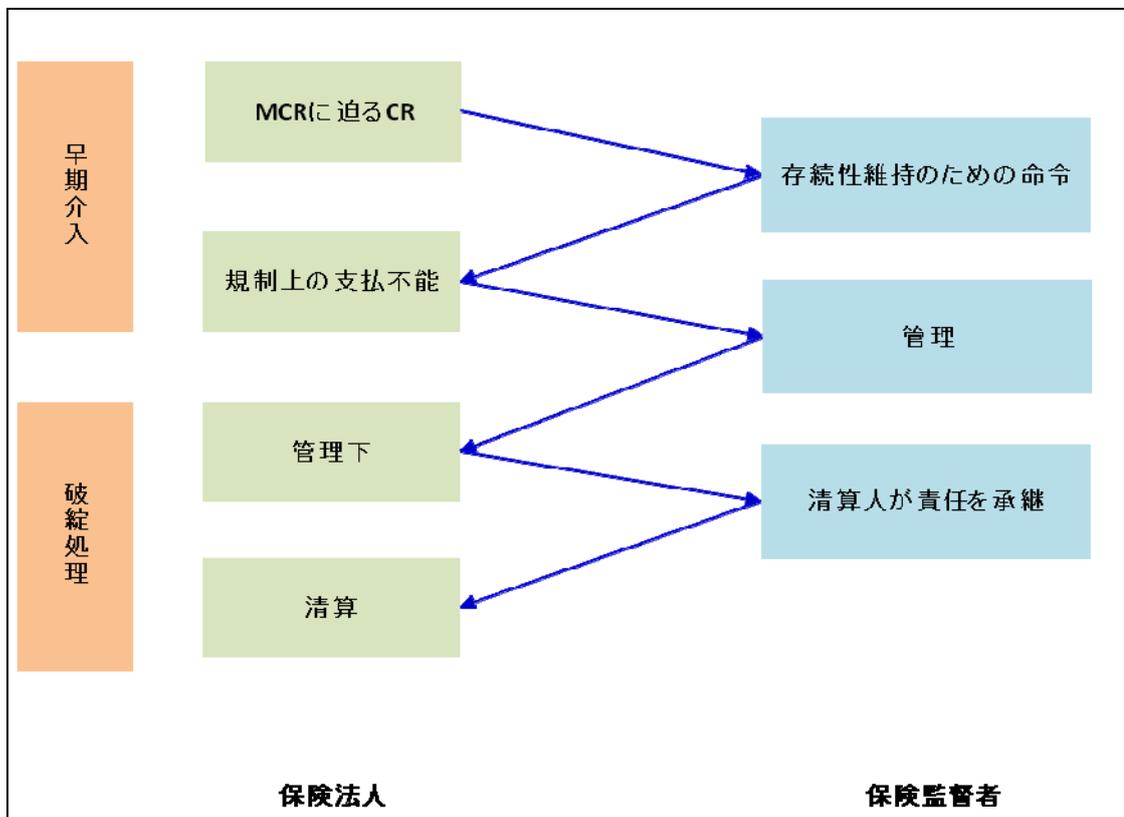
⁶ 本付録に提供された情報は、2010年4月5日にIAISのメンバーに対して行った調査結果に基づいている。管轄区域の事例は、これらの管轄区域が保険会社の存続性を脅かすものに対処する様々な方法を例示することに意味がある。それらは、純粋に例示目的だけを意図したものであり、包括的であることを意味しない。ここに掲載された管轄区域は、それらが属する広範に調和の取れた枠組みを表すことを意味するものではない。

調査された管轄区域のいずれも、保険グループレベルでの規制上の支払不能に対する定義を有していない。

2. 市場からの非自発的撤退のための単純化された破綻処理プロセス

保険法人の破綻処理プロセスは、管轄区域で異なる。様々な早期の介入段階は、所在地に応じて、保険法人に適用される様々な監督上の措置またはトリガーが可能性として生じうる。事実上、同じ財務状況の保険法人は、様々な管轄区域で様々な監督上の取扱いを受けることがある。

図2：破綻処理プロセスの事例



3. 規制上の支払不能を扱うための法的権限および監督上の権限の類似点

保険監督者は、保険企業が支払不能になった場合に様々な可能な措置を講じるための大いに類似した法的権限および監督上の権限を有している。これらの類似点は、多数の管轄区域で営業している保険企業の破綻処理をする必要性が生じれば、国境を越え

たベースで調整する機会および範囲をもたらす。

法的権限/監督上の権限	オーストラリア	カナダ	日本	スイス	英国	米国
外国当局との情報共有	✓	✓	✓	✓	✓	✓
必要な情報を要求し入手する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
保険グループの緊急調査を実施する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
商品の販売を制限する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
保証を提供する						
保険企業と非保険企業との合併を強いる						✓
保険企業間の合併を強いる	✓			✓		✓
一定の営業または業務の段階的縮小または再編を強いる	✓	✓	✓	✓	✓	✓
可能性のある破綻処理を議論するための当事者機関の中立的スペースを提供する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
承継者を探すためのグループの努力を促進する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
グループ内取引を制限する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
現地の管轄区域の支店に対する資産維持要件を課す	✓	✓	✓	✓	✓	✓
契約上の終了条項の即時運用を遅らす	✓		✓	✓	✓	✓
破綻処理手続前の「疑わしい期間」に行われたグループ内取引を	✓	✓	✓		✓	✓

無効にする						
業績悪化の親会社から支払可能保険企業を保護する	✓	✓	✓	✓	✓	✓
責任のある個人または企業から現金を回収する					✓	✓
取締役または上級管理職を解任し彼らの責任を問う	✓	✓	✓	✓	✓	✓

4. 支払不能の保険会社を清算するための監督上のツールキット

非自発的ベースで市場を撤退することを強られる保険法人を清算するために利用される、様々な管轄区域で利用可能な監督上のツールについて類似点が見られる。

ツール	オーストラリア	カナダ	日本	スイス	英国	米国
負債の再編		✓				✓
負債の移転	✓	✓	✓	✓	✓	✓
資産の移転		✓	✓	✓	✓	✓
資産の売却		✓	✓		✓	✓
契約の終了						✓
監督上の管理下の長期の支払能力のランオフ	✓			✓		✓
現在の経営陣または所有者の下での長期の支払能力のランオフ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
清算	✓	✓	✓	✓	✓	✓
破産手続き		✓	✓	✓		
他の非保険金融機関との合併						
他の保険会社との合併	✓	✓	✓	✓	✓	✓

5. その他の主な特徴

すべての管轄区域が、保険グループを全体的にまたは部分的に破綻処理するための法的権限または監督上の権限を有しているわけではない。調査されたほとんどの管轄区域が保険グループに対して事業継続計画を持ち維持することを要求している。

	オーストラリア	カナダ	日本	スイス	英国	米国
保険グループを全体的にまたは部分的に破綻処理する権限	✓	✓			✓	✓*
子会社化を強いる権限	✓					✓
保険グループが事業継続計画を策定し維持する要件						✓
外国の裁判所または当局による破綻処理決定の認定	✓	✓			✓	
外国当局との機関固有の取決め						✓
保険グループの複雑性を減じるための規制上/監督上のインセンティブ						✓
保険支払保証制度の利用可能性	✓	✓	✓		✓	✓

*本店の移転(redomesticate)

事例研究 1 : コンフェデレーション生命保険会社、カナダ

概要

コンフェド社の清算は、北米の生命保険会社の最大にして最も複雑な清算であった。1994年の8月に、コンフェド社の契約者の負債は世界でおよそ124億ドルであって、様々なファンドの管理下での資産が100億ドル超であった。生命保険事業に加えて、コンフェド社は多くの管轄区域でその他の金融サービスを行っていた。100万人を超える人々が、生命保険、医療・就業不能給付および年金を含む、あらゆる種類の所得支援をコンフェド社に頼りにしていた。同社は、米国および英国において支店および子会社を通じ、また、バミューダおよびキューバにおいて支店を通じ営業していた。同社は、数百万米ドルのコマーシャル・ペーパーを販売し英国ポンドおよびルクセンブルク・フランで劣後債を販売した。コンフェド社を救済し清算を回避するための協調努力の失敗の後、清算命令が1994年の8月になされた。

結果：

- 全管轄区域の全保険契約者が満額の保険給付を受け取った。
- すべての一般債権者が、利息と合わせ満額支払われた。
- すべての劣後債保有者が請求額の約95%の支払を受け取ることになり、
- コンフェド社の基金の債権者、預金者およびその信託子会社の債権者は、利息と合わせ満額支払われた。

合計で9億ドルの支払が、全保険契約者が満額の給付を受け取った後に支払われることになる。

以下を含む成功につながる要因：

- a) 清算を著しく遅らせてしまい結果を害する訴訟を回避しつつ、合意をみる前の取組みを進めるためのおよび合意に至るための財産を認める最初から、米国の更生人ならびにその規制上のおよび信用上関係者との協力関係の構築
- b) 主な利害関係者のグループに専門知識の提供を可能にし、利害関係者間でプロセスのための信頼を構築する、ならびにカナダおよび国際的なビジネス社会において数十億ドルの資産および保険契約負債の市場であるガバナンス構造の構築

- c) 保険契約者および財産にとって実質的な利点につながる、個人生保、団体生保および健保の営業権を維持する清算の初期における迅速な措置

主な管轄区域へのアプローチの概要

米国

前述のように、コンフェデ社は、支店および子会社のコンフェデレーション生命保険・年金会社(CLIAC)を通じて米国で営業した。コンフェデ社を通じ、CLIAC は不法行為訴訟の賠償金を支払うための財源となる年金を提供した。事故、一部の事例では大災害の被害者への所得を提供する、10 億米ドル近くの賠償額が CLIAC によって提供された。CLIAC は全面的に、コンフェデ社の米国支店から発行された年金に依存していた。

コンフェデ社の米国支店は、他の保険者と競合する契約商品および年金(pensions)の財源となる年金(annuities)を含む約 61 億 7300 万米ドルの生命保険を発行した。例えば、ミシガン州の公務員退職プログラムは、米国支店から 1 億ドルの年金契約を取得した。米国支店は合計でカナダの財産の約 2 倍の規模であった。

保険会社として免許を得るために、コンフェデ社はその米国出入港であるミシガン州に、その保険負債を支えるため、信託財産を供託せねばならなかった。その清算に先立って、CTSL は、ミシガン州の信託口座から現金を移動させ、それを CTSL の約束手形と置き換えた。1994 年 8 月に清算命令がなされたとき、手形の約 6 億 4000 万米ドルが信託中で、CTSL が返済することができない金額であり、およびカナダにある約 3 億 5000 万カナダドルのモーゲージおよび私募が信託の質権設定にされたが、清算を理由に清算人の管理下で効果的であった。カナダの財産は、保険契約者にとって明らかに不足であったが、米国の保険契約者への不足額は極めてより大きなものであることははじめから明らかであった。両管轄区域における秩序だった清算を大いに害する両資産の管理の不確定さおよび遅れを確実にする、非常に複雑でコストのかかる訴訟というハイリスクがあった。

財産の最大限の利点を評価するためにも、統一の手続きまたは分離された手続きを含む様々なシナリオのもとで可能性のある結論を決定するために努力がなされた。コンフェデ社の資産からの最終的な現金化を見積もることは、将来の事象を見込んだ結果を定量化するうえで判定の行使を要求した。これらの見積もりは、必然的に、正確さ

を実質上不可能にした多くの要素によって影響された。

清算人および再生人は、米国およびカナダの手続きを結合させる可能性を前提におよび結果として各々が他の財産における主な利害関係者であることを考えて、すべての重要な取引に取り組むことにしたがって、二つの財産を取り扱う異なる手段を探りつつ、暫定的な手筈を取り決めた。さらに、再生人の要請で、清算人は多くの米国の利害関係者の会合で、どこであつてもコンフェデ社のすべての保険契約者に対する清算人の義務を認め、カナダの利害関係者に関する同じレベルの開示を提供し、および取り決めた破綻処理策の信頼性構築を語った。

1996年6月に、処理策が合意に達し、異議なく両方の監督裁判所によって承認された米国の処理協定の主な規定は次のとおりである。

- a)再生人自身のためおよびコンフェデ社、清算人およびカナダの財産のためになるすべての米国の請求者のための再生人からの完全な解放
- b)清算人による再生人への2億2500万ドルの支払
- c)「バランスをとるメカニズム」のもとで、カナダの保険契約者への支払額が完全に支払われたのであれば、残りの剰余は、米国の保険契約者への支払額が完全に支払われるまで再生人に支払われるものとし、および、米国の保険契約者への支払額が完全に支払われたならば、残りの剰余は清算人に移転または支払われるものとする。
- d)米国の保険契約者およびカナダの保険契約者への支払額が完全に支払われたならば、カナダの「清算および再編法」の規定にしたがって、残りの資産は清算人の管理下に置かれ、債権者（CLIC(米国)の債権者を含む)の請求額の支払に当てられるものとする。

清算人は当初、再生人に2億2500万ドルを支払った。そして3億920万ドルがバランスをとるメカニズムのもとで清算人に返還された。

英国

コンフェデ社は、英国で広範な業務を行っていた。清算に先立って、英国事業の売却のためサンライフ社と協議を行っていた。以前に取り決められた多くの条項が、清算

時に適切でなかった。取引の成立は、他の再保険取引を成立させるために役立ったが、それによってもたらされた実質的な流動性を前提に、清算人は1994年8月12日の週末の間に、エスクロー取決めを含むサンライフ社との協定を完了した。エスクローファンドは、告知、担保および税金に対するコンフェデ社の債務を確保しかつ限定し、最終的に、年金の不正販売が英国で大きな問題となった際の数億ポンドの財産を救済した。

バミューダ

コンフェデ社は、元受けおよび再保険ベースで非バミューダ通貨および非バミューダ企業で大部分の生命保険および年金を扱うためにバミューダ法のもとで免許を付与された。コンフェデ社のバミューダ支店は、国際市場の個人富裕層をターゲットにした。バミューダ支店の事業には、額面約1億7000万ドルの170の既契約（様々な確定有期年金が加わる）、約700万ドルの保険契約者負債および約310万ドルの年間保険料収入があった。

1994年8月のバミューダ最高裁判所の命令によって、バミューダの支店に対してバミューダの清算人が任命された。1995年3月に、バミューダ支店の管理責任は、同裁判所のさらなる命令によって清算人に移譲された。

これに続いて、清算人は、エスクロー取決めを定めることによってバミューダ支店の契約の保険料が引続き受領・維持され、懸案であった総括引受再保険処理もバミューダおよびオンタリオの裁判所の認可を受け、1995年7月に完了した。

キューバ

コンフェデ社は、キューバで支店を営業していた。キューバ政府は、キューバ支店の資産をキューバから移転することを回避し、1950年代にキューバを永遠に去った保険契約者に対して保険会社が支払ってはならないとする命令を可決したのであった。キューバ支店の負債は、主としてキューバペソで支払が可能であり、キューバ以外では容易に移転可能ではなかった。帳簿および記録はキューバ支店に残され、それへのアクセスはビザが必要とされ、帳簿および記録はキューバ支店の管理下にとどまった。キューバを永遠に去った保険契約者に対してキューバ支店が発行した契約についての清算人による負債の最良推計は、200万米ドル～400万米ドルに及んだ。清算人は、カナダ政府の支援を受けて、キューバでの居住の有無にかかわらず、キューバ支店のすべての保険契約者が支払を受けることを確保する、キューバ政府との協定を締結した。

加えて、キューバ政府は、清算人に支払われるべき合計 900 万米ドルの定期的支払をもたらした。

協定の趣旨は、キューバ支店のすべての保険契約者がカバーされるようにすること、キューバペソ建てでキューバ政府によって差し押さえられていても、キューバ支店の資産について換金できる形での回復を清算人に実現させること、また、清算人がキューバ以外で居住している保険契約者に対処するためにキューバ支店の帳簿および記録にアクセスすることを確保することであった。

学んだいくつかの教訓：

- a) 米国コンフェデ社は、契約を再編する権限を有していたが、それは事業ブロックを売却するうえでかなり大きな柔軟性を与えた。カナダは現在、契約の限定的な再編を認める法律を採択している。教訓 - 契約を再編するための権限は価値を生み出すことができる。
- b) 米国コンフェデ社と CLIAC 社の間に重要な論点があった。教訓 - 国境を越えた論点を国家間のこととしてだけでなく、同じ国の企業間のこととしても考えてはならない。国内の論点は、そうした論点と同じように手に負えなくなりうる。
- c) ガバナンスおよび情報共有の論点は、米国では全国生命健康保障協会 (NOLGHA) と再生人との間で、カナダでは Assuris と清算人との間で、および管轄区域間の戦略的な論点を取り扱うことに関して生じた。教訓 - 消費者保護機関は処理プロセスの一部であり、それら自身の管轄区域についてだけでなく、コングロマリットの残りの部分についても少なくとも保護機関に影響を及ぼすかぎりにおいてその情報にアクセスする必要がある。
- d) CTSL は財務担当の子会社であり、コンフェデ社のデリバティブ帳簿を管理し、事業のマッチド・ブックとなるとみられるものを維持し、流動性を必要とする企業間の資金の移転を行う、単独でマーケットメーカーとしても活動した。教訓 - あなたは、多国籍の金融機関の支払不能の破綻処理をするうえで、連結された資産と負債を考慮することはできない。各々の企業および管轄区域は、たとえ一部の管轄区域にとってユニバーサリストのアプローチを受け入れる可能性があったとしても、それ自身で考慮されることを必要とする。加えて、詐欺の疑惑がある場合に、すべての参加者は自身およびその地位を守るため殻にこもる傾向があるが、これは、逆効果となり、したがってこうした疑惑を持つうえで気をつける

ことが大切である。

e)カナダにあるコンフェデ社の本社は、全グループのためにプロセッシングおよびその他のサービスを提供し、そのグループの構成員が機能することが出来なくなったり、困難に窮することはなかった。サービスへのアクセスをもたらす協定は、管轄区域間の協力関係を確立するのに役立ち、売却された一部のサービスがあった。教訓 - 価値を崩壊させることがある、多国籍の企業を清算する過程における事業の機能および構造をだめにするのはしないこと。再生計画がこうした状況に役立つことができる。

f)UNCITRALモデル法は1994年に策定されなかった。主として営利企業向けである一方で、同法は、金融機関に適用すべき多くの特質がある。さらに、(2009年の総会によって承認された)「支払不能に関するUNCITRALのクロスボーダー指針」が、国境を越えた論点に関する多くの非常に有益かつ重要なコメントを有している。教訓 - 資産をどのように処理するかについてのプロトコルを伴う再生計画を含んだUNCITRALの規定は、再編している管轄区域間の業務関係のタイムリーな発展に付加することおよび価値を付加することができるのである。

事例研究2：ランバーメンズ・ミューチュアル・グループ、米国

背景

ランバーメンズ・ミューチュアル・グループ（グループ）は、fka-ケンパー保険グループであり、複数の関連保険会社を有する大手の国際的な損害保険グループであって、労働者災害補償、環境、専門職業、超過損害、保証証書、就業不能および損失制御の保険商品を扱った。このグループは、2003年の初めに新規および更新保険契約の発行を自主的にとりやめ、2003年に始まった一連の是正命令の下で営業した後に2004年半ばにイリノイ州保険監督局による監督下のランオフ状態に置かれた。こうした措置は110億ドルを超える直接損害およびLAE負債を抱えるグループの支払不能を防止するために取られた。

トラブルの原因

このグループは、アスベストおよび環境上のエクスポージャーに関する不安定さおよびその停滞した業務の再編に関する課題による資本の悪化を報じた。積み重ねをベースとせずに、ほぼすべての剰余に計上されたランバーメンズのサープラス・ノートは、

2002 年中にジャンク格に引き下げられた。2003 年 1 月に、様々な格付け機関が、同グループがバークシャー・ハサウェイ社による 1 億 2500 万ドルの投資を買い戻すであろうことおよび同グループの経営の能力レベルの疑問につながる、社長兼 COO が退職したとの報道を受け、同グループを格下げした。2002 年に、同グループは 4 億 5000 万ドルの準備金悪化を報じたことによって、保険引受業務の停止という取締役会による命令が生じた。剰余の損失は、ランバーメンズの法令上の RBC(リスクベース資本)を認可統制レベルへ降下させた。

監督者による是正措置

このグループは、2003 年の間に投資グループに対して中間市場の業務部門を売却することを試みたが、交渉は、最終的な合意に達する前に取り止めになった。増加する問題を解決するためのグループの無能力を認識し、2004 年にイリノイ州の保険監督局は、保険契約者の利益を守ることを目的に、監督下のランオフ計画を策定した。さらに、規制者は、同グループが保険契約者の請求を履行しようとしたので、同社の流動性を綿密にモニターするためにオンサイトの監督を始めた。ランオフ計画なしで、規制者は、2005 年初めまでに同グループが現金を使い果たすことが予測されたことを表明した。配備した計画により、同グループは総負債額を減額し法令上の剰余を維持するために多数の保険契約者との取引を成功裏に行うことができた。これは、買戻し、当事者代替契約、信託契約取引および再保険ベースの取引を通じて達成された。同グループは、その経費構造を縮小するために従業員のレイオフおよびその他のコスト節約措置も利用した。例えば、2010 年 8 月現在、直接損失および LAE 負債は、当初の 110 億ドルから 17 億ドルに低下した。

会社の役員は、監督下の営利本位のランオフ計画は、同グループの保険契約者にとってより便益的であり、更生手続きよりも市場への混乱をきたさないことを主張した。同グループの計画には、講じる措置がプラスの剰余を保ち、請求額および一般経費を支払うための十分な流動性を確保するためのグループの必要性に整合的である範囲内で、多くの営利本位の保険契約者への補償義務買戻しおよび再保険契約の切替えが含まれた。