



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

共済等と金融庁監督下の保険会社の間
に
平等な競争環境の確立を

Ensure a Level Playing Field
between *Kyosai* and FSA-Regulated
Insurance Companies

保険委員会
Insurance Committee

2024年9月まで有効
Valid through September 2024

英語正文

在日米国商工会議所 / The American Chamber of Commerce in Japan

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041

Tel +81 3 3433 7358
Fax +81 3 3433 8454
external@accj.or.jp

<https://www.accj.or.jp/advocacy-papers>

ACCJ Viewpoint

RECOMMENDATION

The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) calls on the Government of Japan (GOJ) to create a level regulatory playing field between licensed insurance companies regulated by the Financial Services Agency (FSA) and *kyosai*.¹ Under Japan's international trade commitments, the GOJ has a responsibility to ensure that *kyosai* are subject to rules and regulations equivalent to those applied to foreign insurance companies. Until FSA-regulated foreign and other insurance companies and *kyosai* receive equivalent treatment under Japan's laws and regulations, the GOJ should prohibit insurance business expansion or entry into new markets by *kyosai* (including, for example, offering new or modified products and selling to the general public, including auxiliary members and non-members).

To ensure a level playing field, all *kyosai* should be brought under identical FSA supervision under the Insurance Business Law (IBL). Doing so would help ensure equivalent conditions of competition between *kyosai* and FSA-regulated insurance companies and would enhance Japanese consumer protection by requiring *kyosai* to, for example:

1. Submit to FSA supervision consistent with globally accepted standards in accordance with the International Association of Insurance Supervisors' ("IAIS") "Insurance Core Principles" (ICPs);
2. Follow the same rules and regulations as FSA-regulated insurance companies, including the same reserving requirements;
3. Contribute to a safety net system to protect policyholders from potential failures and participate in the orderly resolution regime for financial institutions; and
4. Be subject to the same taxes, including corporate income tax, as FSA-regulated insurers.

The ACCJ encourages the GOJ to take a broader look at all *kyosai* to achieve equivalent conditions of competition with FSA-regulated insurers by conducting a thorough review of the rules and regulations governing *kyosai* supervision,

1. Referring to mutual aid societies that provide insurance products, including "regulated" *kyosai* (*seido kyosai*) and "authorized specified insurance providers" (*ninka tokutei hokengyosha*).

提言

在日米商工会議所(ACCJ)は日本政府に対し、制度共済(相互扶助組織であり、保険商品を提供する協同組合)および認可特定保険業者(以下、制度共済と認可特定保険業者を総称して共済等)と金融庁の監督下にあり免許を付与されている保険会社との間における規制面で平等な競争環境の確立を要請する。特に、日本政府は国際通商上の日本の責務に従い、共済等を外資系保険会社と同等の規制下に置くべきである。外資系を含む保険会社と共済等が日本の法制下で平等な扱いを受けるようになるまで、共済等による新商品の発売や既存商品の改定、准組合員や非構成員を含めた不特定多数への販売、その他一切の保険事業に関する業務拡大および新市場への参入を禁止すべきである。

平等な競争環境を確立するために、すべての共済等は、金融庁監督下に置かれたうえで、保険会社と同等に保険業法が適用されるべきである。例えば、以下のような措置を共済等に義務づけることにより、共済等と金融庁監督下にある保険会社との間の平等な競争条件の確保および消費者の保護が推進される。

1. 国際的に受け入れられている保険監督者国際機構(IAIS)の「保険コア・プリンシプル(保険基本原則)」(ICP)に則った金融庁の監督下に置かれること
2. 責任準備金積立規制等、金融庁監督下の保険会社に適用されるものと同じルール・規制が適用されること
3. 共済等の破綻が起きた際に顧客を保護するため、セーフティネットへ資金を拠出し、かつ金融機関の秩序ある処理の枠組みに参加すること
4. 金融庁監督下の保険会社と同じ水準の税を負担すること(法人税を含む)

ACCJは日本政府に対し、共済等に対して行われている監督・検査・モニタリングが準拠する法規制が、金融庁監督下の保険会社に対する金融庁の監督・検査・モニタリング基準と適合しているかを徹底的に確認のうえ見直すことにより、すべての共済等において金融庁監督下の保険会社と平等な競争条件の確立がなされることを要請する。また、ACCJは制度共済が保険業法に基づく金融庁の監督下に置かれるまで、事業拡大を凍結するよう要請する。

ACCJ Viewpoint

inspection, and monitoring to determine their conformity with FSA standards for FSA-regulated insurance companies. The ACCJ recommends a standstill in so-called “regulated” *kyosai* business expansion until these entities are brought fully under the supervision of the FSA pursuant to the IBL.

ISSUES

I. “Regulated” *kyosai* have leveraged a lax regulatory environment to expand beyond the intent of their respective establishment laws

“Regulated” *kyosai* are established under laws other than the IBL and regulated by agencies with primary jurisdiction over defined industry sectors outside of financial services. For example, the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) regulates the agricultural *kyosai*, JA Kyosai, while the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) regulates certain *kyosai* aimed at small to medium-sized companies and their employees. Similarly, the Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) regulates the Seikyo Group of Cooperatives. These regulated *kyosai* include the labor cooperative, Zenrosai, the prefectural cooperative, Zenkoku Seikyoren, and the consumer cooperative, the Japanese Consumer’s Cooperative Union (CO-OP Kyosai).

Because many regulated *kyosai* membership categories are so broad (e.g., consumers, laborers, or residents of a prefecture), and virtually any consumer can purchase an insurance product from these regulated *kyosai* after paying a nominal fee, products offered by regulated *kyosai* are, in effect, being sold to the general public. For example, within the Tokyo area, a membership in the prefectural cooperative (Tomin Kyosai) can be purchased for a one-time fee of only ¥200, and an associate membership in a JA branch that carries JA Kyosai products can be purchased for a nominal amount. Out of JA Kyosai’s approximately 10.41 million policyholders, more than half (6.31 million) are such associate members.

In addition, JA Kyosai has long been allowed by law to sell up to 20 percent of its policies to the general public (i.e., without requiring the fee discussed above). Because FSA-regulated insurance companies are now able to provide a full range of products to consumers in rural areas, there is no reason for JA Kyosai to continue to enjoy this

問題点

I. “規制されている”制度共済は、その緩やかな規制環境を利用して、その根拠法の目的を超えて拡大している

制度共済は、保険業法以外の法律の下に設立され、金融サービス以外の特定業界を主に管轄する省庁によって規制されている。例えば農林水産省は農業者を対象としたJA共済連等を、経済産業省は中小企業とその従業員を対象とした共済（事業協同組合等の共済事業）を規制している。同様に厚生労働省は、労働組合員等を対象とした全労済、県民共済グループの元受団体である全国生協連、さらに生協組合員を対象としたコープ共済連等を管轄している。

制度共済は構成員の範囲があまりにも広いものが多く（消費者、労働者、県民等）、僅かな出資金を支払って構成員になれば、実質的に誰でもこうした制度共済から保険商品を契約することができることから、制度共済は商品を実質的に不特定多数に販売していると言える。例えば東京都では、出資金200円を一度払えば都民共済の組合員になることができ、またJA共済連の商品を取り扱う各地のJAへは、出資金を払えば農業者でなくても准組合員になることができる。なお、約1,041万人のJA共済組合員のうち、半数を超える約631万人を准組合員が占めている。

さらに、JA共済連については、農業協同組合法によって、組合員の利用高の2割までは、上述の出資金さえ払う必要のない非構成員による利用が認められている。今日、金融庁監督下の保険会社はいかなる地域においても十分な範囲の保険商品を提供することが可能であり、JA共済連がこのような特別待遇を享受し続ける理由はない。また一方で他の制度共済もJA共済連と同様の優遇措置を享受している。例えば2006年に経済産業省は、販売高の2割まで非構成員による利用を認めるといったルールを、中小企業共済を規制する法律に盛り込む改正を行った。

JA共済連、全労済をはじめとした大手制度共済や他の共済を監督している農林水産省、厚生労働省、経済産業省といった省庁は、金融サービスを監督・検査・モニタリングする専門家ではない。こうした省庁の監督・検査・モニタリング基準は金融庁のそれに比較すると緩く、透明性が低く、運用においても厳格性に劣る。残念なことに、金融庁は制度共済の財務の健全性、リスク管理を監督する権限を現在持っておらず、また、制度共済の販売員の販売活動の適切性について検査を行う権限も持っていない。制度共済を金融庁の透明でルールに基づいた規制体系から除外することは国

ACCJ Viewpoint

special treatment. Moreover, other regulated *kyosai* now enjoy the same 20-percent privilege enjoyed by JA Kyosai. For example, in 2006, METI amended the law that governs its small to medium-sized company *kyosai*, allowing 20 percent of their sales to be made to the general public.

Agencies such as the MAFF, MHLW, and METI, which supervise JA Kyosai, Zenrosai, major regulated *kyosai*, and other cooperatives, are not experts in financial supervision, inspection, or monitoring. Their standards are not as rigorous, transparent, or as stringently enforced as those of the FSA. Unfortunately, the FSA is currently not authorized to oversee the fiscal soundness or risk management systems of such regulated *kyosai*, and does not have the authority to engage in market conduct inspections of regulated *kyosai* sales agents. Exempting regulated *kyosai* from the FSA's transparent and rules-based system of regulation is inconsistent with Japan's international trade commitments and provides less protection for Japan's insurance consumers.

This lax regulatory environment has allowed regulated *kyosai* to command a substantial share of the Japanese insurance market. For example, according to the most recent data available, *kyosai* regulated by ministries or agencies other than the FSA have approximately a 24-percent share of policies in force for individual life insurance products (excluding fixed and variable annuities).

II. Ensure that JA Group reform achieves equivalent conditions of competition with FSA-regulated insurers

In 2016, the ACCJ welcomed the JA Group reform legislation and commended the GOJ for achieving the first major reform of agricultural cooperatives since the Agricultural Cooperatives Act first became law in 1954. The reform measures represent a positive step forward in achieving meaningful structural reform.

There is room for further improvement, however. In the process of discussions on possible agricultural reforms, the Agricultural Working Group of the Regulatory Reform Council recommendations issued May 14, 2014, included the following:

- Individual agricultural cooperatives should conduct *kyosai* operations under the centralized control of JA Kyosai and receive compensation in proportion to services rendered.

際通商上の日本の義務に反するだけでなく、日本の消費者の保護を弱めることになる。

このような緩やかな規制環境に置かれた制度共済は、すでに日本の保険市場において大きなシェアを占めている。例えば日本共済協会の最新の公表資料によると、金融庁以外の省庁に規制されている制度共済は、個人保険分野（年金保険を除く）において約24%ものシェアを占めている。

II. 民間保険会社との平等な競争環境の実現に向けたJAグループの改革を進めるべき

ACCJは、2016年の農業協同組合法（農協法）の改正を歓迎し、1954年に農協法が制定されて以降、日本政府が初めて大規模な農協の改革を実行したことを高く評価している。この改革は、有意義な構造改革の達成に向け、大きく前進したことを示している。

しかしながら、農協の改革については、まだ改善を行うべき点が残されている。農協の改革の方向性を討議する過程において、規制改革会議農業ワーキング・グループが2014年5月14日に行った提言「農業改革に関する意見」には以下の内容が含まれている。

- 単協の行う共済事業については、単協は、全国共済農業協同組合連合会の統括の下で窓口督・検査・モニタリング代理業を実施し契約に基づいた業務に応じた報酬を得る。
- 准組合員の事業利用は、正組合員の事業利用の2分の1を超えてはならない。

しかし、2016年の改正では、平等な競争環境の確立に寄与する上記の内容はいずれも規定されなかった。准組合員の事業利用に関する問題については、法律上、政府がこの問題を調査および検討するための期間として5年を与えられた。2021年3月5日に開催された規制改革推進会議農林水産ワーキング・グループで組合員の事業利用の現況が報告され、政府は准組合員の意思反映や事業利用規制について「各農協において、優良事例を参考に准組合員の意思を事業運営に反映する仕組みを構築。その事業利用については、農業者の所得向上を図るとの農協改革の原点を踏まえ、自己改革の支障とならないよう、組合員の判断に基づくものとする」とし、共済事業における准組合員の事業利用を実質的に容認する方針を示した。

かかる政府の見解を受け、ACCJは、JA共済と金融庁監督下の保険会社との間の平等な競争環境の実現に向け、日本

ACCJ Viewpoint

- Non-member usage of JA Group services should be limited to 50 percent of total business.

However, the 2016 reform bill did not include either of the recommendations above, which would have contributed to achieving a level playing field. On the question of non-member usage, the legislation provided a five-year period during which the GOJ investigated and made considerations on the issue. On March 5, 2021, the Agricultural Working Group of the Regulatory Reform Council held a meeting to report the current situation of member usage of JA Group services. For management of JA Group services, the GOJ recommended "each cooperative should set up its own mechanism that reflects non-members' opinions and refers to best practices. In addition, usage by non-members should be left to members' best judgment, so as not to obstruct self-reform in consideration of the principles of agriculture reform, which aims to increase farmers' income." In other words, the government indicated a policy that allows virtually any non-member to use JA Group services.

In response to the GOJ's findings, the ACCJ urges the GOJ to not relent on reforms for the JA Group and to take steps to achieve a level playing field between JA Kyosai and FSA-regulated insurers. Specifically, the GOJ should take steps to end or curtail the following practices by *kyosai*:

- The de facto ability to offer their policies to the general public.
- Exemption from consumption tax on commissions paid by JA Kyosai to local cooperatives (owing to the arrangement in which the insurance policies are jointly underwritten by JA Kyosai and local agricultural cooperatives). This stands in contrast to FSA-regulated insurers, which are required to pay consumption tax on the commissions paid to agencies.
- The ability to underwrite both life and non-life insurance, a practice that is prohibited for FSA-regulated insurers.

III. Different regulatory standards for providers of like services are inconsistent with FSA's own efforts toward becoming the "Finance Nurturing Agency"

Effective April 2006, a revision to the IBL created two new regulatory categories: "small amount, short-term insurance provider" (SASTIP) and "specified

政府がJAグループの改革をさらに進めることを強く求める。特に日本政府は以下の慣習を撤廃または縮小するための対策を講じるべきである。

- 事実上、不特定多数に対して商品を提供することができる。
- JA共済から単協に支払われる報酬について消費税が免除されている(JA共済と単協は共同で共済契約を引き受けることとしているため)。これは、金融庁監督下の保険会社においては代理店に支払う手数料に消費税が課されることと対照的である。
- 金融庁監督下の保険会社には禁じられている生損保兼営が認められている。

III. 同様のサービス提供者に対して異なる規制基準を設けることは、金融庁の金融育成庁に向けての努力に反する

2006年4月、保険業法改正により、少額短期保険業者(少短制度)および経過措置期間のみ有効の特定保険業者が創設された。この保険業法の改正により、改正前まで無認可であった一定の規模を超える共済が引続き新規契約を販売するためには特定保険業者として登録し、2008年3月31日までに(公益法人として運営している共済については2013年11月30日。詳しくは以下を参照)以下のいずれかの手続きをとることが求められた。1)保険業法下で保険会社の免許を申請する、2)保険業法下で少額短期保険業者としての登録を申請する、3)廃業する。特定保険業者として登録しなかった共済は、保有契約の維持のための営業を続けることが認められた。

金融庁は少短制度の目的は、「従来、特定の者を相手方として法律の根拠なく保険の引受けを行っていたいわゆる無認可共済について、保険業法の保険業に含め、規制の対象とすることで保険契約者等の保護を図ることにある」としている。制度創設当時、ACCJはしかるべき方向に向けての第一歩として少短制度の創設を歓迎すると同時に、金融庁監督下の保険会社と同様に、すべての共済が金融庁の監督下に置かれるよう、日本政府がさらなる措置をとることを要請してきた。

しかしながら、2010年4月21日、日本政府は共済事業の規制のあり方に係る検討について、(a)公益法人が運営する共済、および(b)少短制度施行時に無認可であった共済を、新しく導入予定の「認可特定保険業者」というカテゴリーに分類の上、金融庁もしくは各主務官庁の監督下に置くこと

ACCJ Viewpoint

insurance provider,” a temporary classification. To continue selling new policies, previously unregulated *kyosai* above a certain size were required to register as specified insurance providers and: (1) become licensed under the IBL as an insurance company, (2) register under the IBL as a “SASTIP insurance company,” or (3) close down operations. The original deadline for specified insurance providers to make that decision was March 31, 2008 (November 30, 2013 for public interest corporation *kyosai* per a separate regulatory change; see below). Those that opted not to register as specified insurance companies were permitted to remain open only to maintain policies in force.

The FSA’s stated goal for the SASTIP program was to “protect policyholders by making unregulated *kyosai* subject to regulation under the Insurance Business Law.” The ACCJ welcomed creation of the SASTIP program as a step in the right direction and urged the GOJ to take additional measures to bring all *kyosai* under FSA supervision identical to that of other FSA-regulated insurance companies.

On April 21, 2010, however, the government released for public comment, without providing sufficient advance notice, a proposal to place (a) public interest corporation *kyosai* and (b) the *kyosai* that were unregulated at the time of the SASTIP program’s implementation in a new category called “authorized specified insurance providers” under the regulation of the FSA or the *kyosai*’s respective supervising ministry or agency. Unfortunately, the April 26 closing date of the public comment process was only three business days after the proposal’s release.

The government subsequently submitted to the Diet a bill that would amend the IBL, as proposed in the public comment process, without having a thorough discussion at the government’s policy conference. (The bill was later passed on November 12, 2010, and went into effect May 13, 2011.) Under this legislation, “authorized specified insurance providers”—unlike SASTIP insurance providers—would not be limited to selling only small amount, short-term products and would not be required to become a licensed insurance company if they exceeded a certain size. Furthermore, *kyosai* businesses operated by public interest corporations would be supervised by the ministry or agency that currently supervised them, not by the FSA. The law requires the government to revisit the issue and make changes if necessary approximately five years after enactment of the

いう方針のパブリックコメントを突然に実施した。残念ながら意見提出の締切が、たった3営業日後の4月26日だった。

さらに、政府は続いて同内容の保険業法改正法案を、政府内の政策会議で十分な議論を尽くさないうちに国会に提出した(2010年11月12日当該法案成立、2011年5月13日施行)。この法案の下では、少額短期保険業者とは異なり、認可特定保険業者は少額で、かつ短期ではない商品も扱うことができ、さらに一定の規模を超えたとしても保険会社の免許を取得せずに業務を行えることになる。また、公益法人が行う共済事業は金融庁の監督ではなく、従来からの主務官庁の監督の対象となる。現行の法律では法改正の施行後5年を目途に特定保険業に係る制度について再検討することになっているが、再検討に向けた議論は未だ開始されていないと認識しており、状況を明らかにすべきである。そもそも、金融庁以外の各主務官庁は具体的にどういった認可特定保険業者を所管しているのかすら明らかにしていないが、実態を把握していない状況であれば見直しの必要がないと判断できるはずもなく、速やかに実態調査をすべきである。当初予定されていた見直し時期は過ぎており、ACCJは日本政府に対して認可特定保険業者の制度廃止に向けた透明性のある議論を早急に開始するよう要請する。

同様のサービス提供者に対して異なる規制基準を設けることは規制のギャップを生み、政府が市場の勝者を不当な裁量行政によって選ぶ機会を与えることになる。さらに言えば、現在の状況は、金融庁が、「金融育成庁」として企業・経済の持続的な成長と安定的な資産形成等による豊かな国民生活の実現を目指す方針にも反する。すべての共済等は保険業法下で、金融庁監督下の保険会社と同一の監督下に置かれるべきである。

IV. 共済等の緩やかな監督制度は消費者保護と矛盾

共済等は保険商品の販売において金融庁監督下の保険会社と直接競合するため、消費者保護に関して民間保険会社に求められる要件は、同じく共済等にもあてはめられるべきである。しかし、共済等と民間保険会社には同じ消費者保護規制が適用されていない。例えば共済等は生命保険契約者保護機構への資金拠出や民間保険会社と同等水準の責任準備金等の積立てを求められていない。また、制度共済においては、金融庁の監督下に置かれていないことから、国際的に受け入れられているIAISの保険基本原則(ICP)に則った金融庁の監督・検査・モニタリングを受けたり、金融庁へ定期的に詳細な報告を行ったりすることも求められない。

ACCJ Viewpoint

law. Considering that discussions on revisiting the issue have not yet begun, the current situation should be clarified. The various government agencies other than FSA that oversee “authorized specified insurance providers” have yet to disclose in detail which providers are under their jurisdiction. Without considering a full picture of actual market conditions, there can be no basis for concluding that there is no need to revisit the issue. In this context, the ACCJ urges the GOJ to promptly conduct a fact-finding investigation. Further, with the time for revisiting this issue having passed, the ACCJ urges the GOJ to immediately begin transparent discussions toward eliminating the “authorized specified insurance providers” category.

Having different standards of regulation for providers of the same services creates regulatory gaps and allows the government to arbitrarily pick winners in the market. Moreover, as the FSA seeks to become the “Finance Nurturing Agency,” the current situation is inconsistent with its efforts to achieve sustained corporate and economic growth and improve citizens’ lives through stable asset formation with due consideration to various users and beneficiaries of financial services. All *kyosai* should be brought under the IBL and subjected to FSA regulation that is identical to that applied to FSA-regulated insurance companies.

IV. **Lax oversight of *kyosai* inconsistent with consumer protection**

Because *kyosai* sell insurance products to the public in direct competition with FSA-regulated insurance companies, the same consumer protection concerns that apply to private insurers should logically apply to *kyosai* as well. Nevertheless, *kyosai* are not subject to the same safeguards. For example, *kyosai* do not contribute to the Life Insurance Policyholder Protection Corporation or maintain the same high levels of reserves as FSA-regulated companies. In the case of regulated *kyosai*, they are not subject to FSA supervision consistent with globally accepted standards in accordance with the ICPs and are not subject to FSA supervision, inspections, and monitoring or to filing regular, detailed reports with the FSA.

Revisions to the IBL passed in 2014 require FSA-regulated insurers to confirm customer intent before offering an insurance product. In the process of implementing these revisions, insurance companies must take special care to confirm

2014年に保険業法が改正され、金融庁監督下の保険会社は、保険商品の提供を行う前に顧客の意向を把握・確認することが求められることとなった。中でも、ダイレクト・マーケティングのうちダイレクト・メールやパンフレット・スタンドなど、顧客との書類交換が1往復に限定される募集形態（いわゆる1way商品）については、保険会社は契約者保護の観点から適切に意向把握・確認義務が履行されるよう特に慎重な対応が必要であると考えられている。

共済等は金融庁監督下の保険会社と直接競合しており、ダイレクト・マーケティングによる商品販売も行っている。しかし、2014年の保険業法改正において規定された顧客の意向把握確認義務やその他の規制はすべての共済等には適用されない。つまり、共済等には適用されない規制が金融庁監督下の保険会社にのみ課され、共済等に対する優遇措置はさらに拡大している。また同時に、消費者が金融庁監督下の保険会社による契約者保護と同レベルの保護を受けられない事態を招いている。

日本政府が、金融庁監督下の保険会社に厳しい規制を課す必要があると考えるのであれば、同様の商品を販売するすべての競合会社にも同じく厳しい基準の規制を課すべきであり、共済等も例外ではない。

V. **日本政府による共済等の優遇措置は、日本政府に課されているGATS上の義務と保険監督におけるグローバル・ベストプラクティスに反している**

サービスの貿易に関する一般協定 (GATS)

日本政府は世界貿易機関(WTO)の「サービスの貿易に関する一般協定 (GATS)」の下で保険・保険関連サービスを含む金融サービスに関して具体的な合意事項をいくつか採択した。これらの合意事項は共済等を例外とすることを認めていないにもかかわらず、政府はGATS上の日本の義務に反し共済等に対して競争上の優遇措置を取り続け、金融庁監督下の外資系保険会社に不利な待遇を与える結果となっている。政府はGATS上の日本の義務に従い、共済等を金融庁監督下の外資系保険会社と同じ監督下に置く義務がある。

共済等への優遇措置は政府が日本の金融・資本市場の健全な育成を促進する能力を損ない、金融改革の下でこれまでに達成した成果を脅かすこととなる。さらにはGATS上の日本の国際通商上の義務に関する問題を提起している。

保険監督におけるグローバル・ベストプラクティス

IAISは、保険監督分野におけるベストプラクティスの普及

ACCJ Viewpoint

consumer intent when soliciting via certain types of “direct marketing” (i.e., direct mail, brochures placed in retail locations, and other methods that require only one interaction with the insurance company to complete the sale).

Kyosai compete directly with FSA-regulated insurers and sell products via direct marketing channels. Since the customer intent obligations and other rules included in the 2014 IBL revisions will not apply to all *kyosai*, applying rules to FSA-regulated insurers that do not apply to *kyosai* will (a) exacerbate *kyosai* advantages and (b) deprive consumers of the same degree of protections afforded by FSA-regulated insurers.

If the GOJ believes that robust regulation of FSA-regulated insurers is necessary, then the GOJ should apply the same standards to all competitors selling similar products, including *kyosai*.

V. Government of Japan’s favorable treatment of regulated *kyosai* inconsistent with its GATS commitments and global best practices in insurance supervision

General Agreement on Trade in Services

The GOJ made specific commitments under the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS) with respect to financial services, including insurance and insurance-related services. Those commitments do not allow any exemptions for *kyosai*, yet the GOJ continues to provide *kyosai* with competitive advantages and accord FSA-regulated foreign insurance companies less favorable treatment inconsistent with Japan’s GATS obligations. The GOJ has a responsibility to adhere to its GATS commitments by ensuring that *kyosai* are subject to rules and regulations that are equivalent to those for FSA-regulated foreign insurance companies.

The favorable treatment accorded to regulated *kyosai* undermines the GOJ’s ability to promote the sound development of Japan’s financial markets and threatens the progress made to date under its financial reforms. Further, it raises concerns with regard to Japan’s international trade commitments under the GATS.

Global insurance supervisory best practice

The IAIS is a global standard-setting body promulgating best practices in insurance supervision. The IAIS’s ICPs establish a basic benchmark for insurance supervision in all

を目的とした国際機関である。IAISが公表している保険基本原則（ICP）は、すべての保険者の監督に適用される保険監督の基本水準を定めており、「民間保険会社であるか民間と競合する政府系保険会社であるかに関わらず、また保険事業が行われる場所に関わらず、全保険会社」の監督に適用される。2017年9月に公表された適用文書において、IAISは共済等をはじめとする共同組合に対するICPの適用指針を示している。その中で、IAISは「不均衡な規制・監督がもたらす不要な障壁を取り除く一方で、同時に適切な契約者保護を確保する」という目的で、ICPを釣り合いのとれた方法で適用することを推奨している。また、日本において共済等が保険商品を販売している経緯に「社会の歴史のおよび社会経済的背景」があると言及している。

一方で、適用文書では、規模の大きい共済等は民間の保険会社と同様にICPが適用されるべきであることを次のように明示している。「（共済等の）組織が非常に大きく多様になれば、相互会社のアイデンティティを維持しようという努力にもかかわらず、株式会社の運営方法との重要な差異を見いだすことはより困難になると認識される必要があり、そのため、それらの非常に大規模な共済等は株式会社と同一の規制要件の対象となるべきである。」

結論

共済等は元来、相互扶助の目的を共有する個人が集まって形成される協同組合であった。しかしいまや共済等は数千万人もの顧客を抱え、最大手の制度共済にいたっては大量の共済保険を引き受け、より多額の資産を保有し、民間の金融サービス提供会社のネットワークをも活用して商品を販売しており、共済等が保険会社として他の保険会社と直接競合していることは明らかである。したがって、金融庁監督下の保険会社との平等な競争条件が確立されるまで、共済等の事業拡大および新市場への参入は許されるべきではない。

ACCJ Viewpoint

jurisdictions and apply to the supervision of “all insurers, whether private or government-controlled insurers that compete with private enterprises, wherever their business is conducted.” In a September 2017 application paper, the IAIS laid out guidance on how to apply the ICPs to cooperative insurance entities such as *kyosai*. The IAIS recommends that insurance supervisors apply the ICPs in a proportionate manner for the purpose of “removing unnecessary barriers by disproportionate regulation and supervision, while at the same time ensuring appropriate policyholder protection.” Making specific reference to *kyosai*, the application paper states that Japan permitting cooperatives to offer insurance services “could be attributed to the historical and socio-economic background of the society.”

At the same time, however, the paper makes it clear that large cooperatives should be subject to the ICPs in the same manner as insurance companies: “[O]nce organisations become very large and diverse, it has to be recognised that it becomes increasingly difficult to find material differences from the way share companies are run despite efforts to maintain the mutual identity, and therefore those very large [cooperatives] should be subject to the same requirements as shareholder companies.”

CONCLUSION

Kyosai were originally conceived as cooperatives formed by groups of individuals with the common purpose of mutual aid, or “*sougo fujo*.” But with customers numbering in the tens of millions, with the largest regulated *kyosai* writing more policies and holding more assets than many FSA-regulated insurance companies, as well as distributing their products through networks of private sector financial services companies, it is clear that *kyosai* are directly competing as insurance companies. Therefore, until a level playing field is established between *kyosai* and FSA-regulated insurers, *kyosai* should not be allowed to expand their businesses or enter new markets.