



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

消費税法改正による日本の消費者・
保険会社・社会全般の利益最大化
Align Consumption Tax Law
with the Best Interests of
Japanese Consumers, Japan's
Insurance Industry and
Japanese Society at Large

保険委員会
Insurance Committee
2019年8月まで有効
Valid Through August 2019

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

<http://www.accj.or.jp/viewpoints>

ACCJ Viewpoint

RECOMMENDATIONS

The American Chamber of Commerce (ACCJ) calls on the Government of Japan (GOJ) to take measures to ensure that Japan's consumption tax regime is aligned with the best interests of Japanese consumers and consistent with global best practices identified by international institutions including the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Monetary Fund (IMF), and European Commission, and implemented in countries such as the United Kingdom, Germany and the Republic of Korea.

In particular, the ACCJ calls on the GOJ to revise the consumption tax law and related regulations to ensure neutrality in the treatment of the sale of insurance products through sales agents and thereby address disproportionate tax accumulation.

Finally, as the policy debate on tax progresses as a component of the integrated social security reform, and against the backdrop of the Financial Services Agency's (FSA) efforts to promote Customer-Oriented Business Conduct, the ACCJ urges the GOJ to ensure that the dialogue is open and transparent, providing meaningful opportunities to comment for key stakeholders, including foreign businesses.

BACKGROUND

Ensuring such neutrality and thereby addressing tax accumulation issues would provide consumers significant savings and greater choice of distribution channels in acquiring adequate and appropriate insurance protection. It would also be a positive outcome for the GOJ by encouraging consumers to purchase protection, consistent with the decision to exempt financial services from the consumption tax, while maintaining control and limiting any fiscal impact. Lastly, it would align Japan's consumption tax policy for insurance products with global standards enjoyed by insurers and consumers in most other developed countries.

To this end, the ACCJ has outlined below concrete measures the GOJ can take to come into alignment with global best practices and enhance consumer choice.

Japan's application of consumption tax discourages certain distribution practices and limits consumer choice

Insurance companies in Japan have traditionally

提言

日本の消費税制度に関して、在日米商工会議所 (ACCJ) は、日本政府に対し消費者の利益を最大化し、OECD (経済協力開発機構) や IMF (国際通貨基金)、欧州委員会等の国際機関が認定し、英国・ドイツ・韓国等の国々で実践されているグローバル・ベストプラクティスと整合させるための一定の措置を講じるよう要望する。

特に、ACCJは募集代理店を通じた保険商品の販売に対する取扱いに中立性を確保し、税の累積を解消するために、消費税法およびこれに関連する法令の改正を要望する。

租税に関する政策協議は社会保障と税の一体改革の一環として行われており、また、金融庁による顧客本位の業務運営促進への取組みを背景に、ACCJは政策協議の開放性と透明性が確保され、政策協議を外国会社を含めた主要な利害関係者にとって意見を表明できる有意義な場とするよう日本政府に要請する。

背景

上述の中立性が確保され、税の累積が解消されることで、消費者の経済的負担が大幅に軽減され、目的に合った適切な保険商品を購入するための販売チャネルの選択肢も拡大される。財政的影響を管理・抑制しつつ、金融サービスに対する消費税を課税対象から免除することで、消費者の保険購入が促進され、日本政府にとって良い結果がもたらされるだろう。最終的には、保険商品に対する日本の消費税制度は他の多くの先進諸国において保険会社と消費者とが享受しているグローバル・スタンダードに整合することになると思われる。

ACCJは、日本政府がグローバル・ベストプラクティスに整合させ、消費者により多くの選択肢を提供するための具体的方策を以下に概説する。

消費税課税により特定の販売チャネルでの保険の販売が阻害され、消費者の選択肢が限定される

日本の保険会社は伝統的に自社が雇用する固定給を主とする社員を使って保険販売を運営してきた。

しかし、募集人を通しての販売は、社内のキャリア募集人と社外の独立代理店の両方の形態において、消費者にとって利便性が向上し、選択肢が拡大することとなるため、ますます普及しつつある。多くの場合、代理店は様々な会社の保険

ACCJ Viewpoint

operated their sales functions through an internal team of mainly salary-based employees.

However, agency distribution, in the form of both in-house career agency and independent sales agency, is increasingly popular as it provides consumers with greater convenience and more choice. In many cases agencies sell insurance products of various companies allowing consumers to compare products more easily and receive advice from the agent as to the best product on the market for their individual needs. Further, as agent compensation is performance-based, companies have been able to keep costs down, passing these savings on to the consumers.

Under Japan's consumption tax regime, however, commissions paid to agents are subject to consumption tax, while the fixed salaries of in-house sales staff are not. As financial services are exempt from consumption tax, it is impossible for companies to pass the consumption tax imposed on agent commissions directly on to the consumer or end user as the intended payor of consumption tax according to global best practice.

Consequently, the difference in consumption tax treatment discourages insurance companies from pursuing sales agency distribution strategies due to the significant additional non-recoverable expense. The Abe administration offered a formal commitment to lift the consumption tax rate from 8% to 10% in October 2019, further increasing the burden on the insurance companies.

Numerous recent policy decisions demonstrate that the GOJ positively encourages broader and clearer consumer choice: the ACCJ welcomes these moves and unequivocally supports the GOJ in these efforts. Ensuring that Japanese consumers have access to adequate, appropriate, and cost-effective life insurance protection (including both long term healthcare and retirement savings) and general insurance protection is clearly in the GOJ's and society's best interests. As depicted in the tables below, however, Japan's consumption tax treatment of insurance sales commissions is an outlier amongst most developed countries and runs counter to the GOJ's efforts to promote greater consumer choice.

This outlier situation is demonstrated by the essential mismatch inherent in the consumption tax treatment of insurance, compared to other industries.

商品を販売するため、消費者にとっては商品比較が容易となり、かつ販売されている商品の中から個々の消費者のニーズに最も合った商品について代理店からアドバイスを受けることが可能となっている。また、実績に基づいて代理店への報酬、すなわち募集手数料が決められるため保険会社はコストを低く抑え続けることができ、それによって生み出された余剰は消費者に還元されている。

日本における現行の消費税制度の下では、代理店等に支払われる募集手数料は消費税の課税対象であるが、営業社員に支払う給与のうち、固定給部分に対して消費税は非課税である。金融サービスからの売上は消費税が非課税であるため、グローバル・ベストプラクティスに準じて、保険会社が課税事業者として、募集手数料に対する消費税を消費者やエンドユーザーに直接転嫁することができない。

結果として、回収できない多額の消費税が追加費用として発生し、消費税の取扱いの差異が、保険会社に代理店による販売戦略の推進を躊躇させることとなっている。加えて、安倍政権は消費税率を2019年10月に8%から10%に引き上げることを正式に表明した。このことにより、保険会社の負担がさらに増えることとなる。

最近下された多くの政策決定が示すように、日本政府は消費者の選択肢を拡大し、かつこれを明瞭化するよう積極的な働きかけを行っている。ACCJはこれらの動きを歓迎しており、こうした取組みを行っている日本政府を支持している。日本の消費者が自分に合った、適切かつ費用対効果の高い生命保険(長期医療保険・貯蓄性保険を含む)と損害保険を利用できるとすれば、日本政府と日本の社会にとっての最大の利益となることは明白である。しかし、以下の表で示すとおり、保険の募集手数料を課税とする日本の消費税の取扱いは先進諸国では主流ではなく、消費者の選択肢拡大を促進しようとする日本政府の取組みに逆行している。

保険会社に追加費用が生じているこの状況は、他の事業と比べて保険事業に関わる消費税の取扱いに本質的な不整合があることによっても説明することができる。

ACCJ Viewpoint

Table 1 – Comparative treatment of insurance for consumption tax purposes

	Manufacturing	Banking	Insurance
Revenues	Sale of Goods	Interest on loans	Premiums
	Taxable	Non-Taxable	Non-Taxable
Costs	Acquisition of materials	Interest on deposits	Sales Commissions
	Taxable	Non-Taxable	Taxable
JCT outcome	No significant net JCT expense	No significant net JCT expense	Mismatch between Taxation of Revenues and Main Costs creates significant net JCT expense

Japan’s application of consumption tax contravenes the neutrality principle embedded in global best practice

According to global best practice identified by the OECD and IMF, the basic principle of the consumption tax is that it should be a neutral tax. That is, the consumption tax should be structured so that its application has no impact on how companies choose to structure their operations, including choice of inputs, distribution methods, etc. Furthermore, it should not have an adverse effect on a company’s competitiveness or create undue compliance burdens. To this end, consumption taxes should be borne by the end user, not by taxable businesses. Japan’s current consumption tax policy does not uphold the neutrality principle as many financial services companies including insurance companies accrue significant amounts of unrecoverable consumption tax which reduces their competitive position, thereby distorting the financial services market.

ISSUES

Current consumption tax application reduces Tokyo’s competitiveness as a financial center

Work led by the OECD’s Committee on Fiscal Affairs (CFA) has revealed that the current international consumption taxes environment, especially with respect to trade in services and intangibles, is creating obstacles to business activity, hindering economic growth and distorting competition. This conclusion also rings true for Japan. The current application of Japan’s consumption tax is inconsistent in key areas that directly impact Tokyo’s competitiveness as an international financial center.

The neutrality principle is important because it facilitates smooth market functioning by ensuring that companies are allowed to make efficient, customer-focused choices in response to market forces, not to potential tax impacts. Ultimately, if

表1：消費税の取扱い比較

	製造業	銀行業	保険業
売上	物品の販売	ローン利息	保険料
	課税	非課税	非課税
主な費用	原材料購入	預金利息	募集手数料
	課税	非課税	課税対象
消費税負担	最終的な消費税負担は僅少	最終的な消費税負担は僅少	「売上」と「主な費用」とで課税・非課税の区分が異なるため、最終的な消費税負担は多額

日本の消費税の取扱いは、グローバル・ベストプラクティスにおける中立性の原則に反する

OECDやIMFが示すグローバル・ベストプラクティスによると、中立的な税金であることが消費税の基本原則である。換言すれば、消費税は企業がどのように仕入や販売方法等の業務の形態を選択するかという点に対して全く影響を与えないような制度とすべきである。加えて、消費税によって企業の競争力に悪影響を及ぼしたり、コンプライアンス上の過度の負担を負わせるべきではない。そのためには、消費税は最終消費者が負担すべきであって、事業者が負担すべきではない。保険会社を含む多くの金融サービス会社は多額の回収できない消費税を生じさせているように、日本の現在の消費税制度は中立性の原則に則っておらず、競争力を低下させ、金融サービス市場に歪みを生じさせている。

問題点

現行の消費税の取扱いによって、金融センターとしての東京の競争力は低下

OECD租税委員会(CFA)が中心となって行った調査の結果、とりわけサービスと無形資産の取引に関する現在の国際的な消費税の課税環境が、事業活動上の障害を生み出し、経済成長を阻害し、競争を歪めていることがわかった。この調査結果は日本にもあてはまる。国際金融センターとしての東京の競争力に直接影響を与える重要な分野において、日本の消費税の課税制度は一貫性がない。

中立性の原則が重要な理由は、中立性の原則によって潜在的な税負担ではなく、市場動向に対応して企業が効率的で顧客志向の選択を行うことを保証することで、より円滑に市場が機能するよう促進されるからである。結局のところ、消費税の中立性原則が成立していない場合、企業は値上げやサービスの低下といった顧客の選択肢や利便性に影響を与える形での調整を行わざるを得ない。2019年の消費税増税を考慮すれば、代理店による保険商品の取扱いの中立性を保証することは、顧客保護の観点から非常に重要である。

ACCJ Viewpoint

the neutrality principle of consumption tax is not applied, companies are forced to adjust in ways that could impact consumer choice and convenience, for example through higher prices and fewer services. Considering the planned 2019 consumption tax increase, ensuring neutrality in the treatment of insurance products sales through sales agents is critical from the viewpoint of consumer protection.

Application of the consumption tax is inconsistent with the intent of excluding financial transactions and creates distortions and market inefficiencies

When the GOJ introduced the consumption tax it decided to exempt financial services products in line with practices in nearly every other OECD country, due to the inherent difficulty in assessing the tax base and because financial services are largely for the purpose of saving and not consumption. That intent is subverted, however, by applying the consumption tax to commissions, which then must be borne by the companies or passed on to consumers.

Japan is one of very few countries that applies a value-added tax in this manner. The cascading of consumption taxes through the chain of production of exempt services, as in the case of Japanese consumption tax on insurance sales agents' commissions, is generally recognized in other countries as creating market inefficiencies, and, in the case of insurance, it is typically addressed by exemption for intermediaries or, in certain countries, recovery of input tax for insurance companies.

For example, the table below shows the treatment of commission payments to sales agents for life insurance globally.

Table 2 – International comparison of indirect tax treatment for life insurance

Country	Indirect tax treatment
All 28 EU countries, Switzerland, Norway, Russia, Turkey, Canada, New Zealand, Republic of Korea, South Africa, Mexico, Brazil, Argentina	Commissions paid to sales agents are exempt from tax as "insurance business."
Australia	Commissions paid to sales agents are subject to indirect tax. By statute, however, life insurance companies* may recover 75% of such goods and services tax (GST) expense
Japan, Singapore, Chile	Commissions paid to sales agents are subject to consumption tax or GST

*General insurance companies are entitled to full recovery as general insurance is treated as taxable in Australia.

消費税の取扱いが、金融取引を非課税とした趣旨と相容れず、市場の歪みと非効率が発生

消費税の導入時、日本政府は課税ベースの評価には特有の困難が伴い、また金融サービスの目的は主として貯蓄であって消費ではないという理由から、ほとんどのOECD諸国の実務に倣い、金融サービスを消費税の課税対象から除外することとした。しかし、募集手数料には消費税を課税することとしたため、企業が負担するか消費者に転嫁され金融取引を非課税とした趣旨にそぐわない結果となった。

日本はこのような方式の付加価値税を導入している数少ない国の一つである。日本における保険の代理店等への手数料に対する消費税がそうであるように、非課税のサービスのプロダクションチェーンの中で付加価値税等を転嫁すると市場の非効率を発生させるため、他の国々では保険業の場合には中間段階で課税を免除したり、また、特定の国においては、保険会社が支払った税額の控除または還付を認めることによって対処がなされている。

例として、以下の表に生命保険会社の代理店への募集手数料支払いに関する各国の取扱いを示した。

表2：生命保険会社の付加価値税等の取扱い国際比較

国名	付加価値税等の取扱い
EU加盟全28ヶ国、スイス、ノルウェー、ロシア、トルコ、カナダ、ニュージーランド、韓国、南アフリカ、メキシコ、ブラジル、アルゼンチン	代理店に支払う募集手数料は、「保険事業」として、付加価値税等が免除される。
オーストラリア	代理店に支払う募集手数料には間接税である物品サービス税が課税されるが、生命保険会社*においては75%について還付を受けられる。
日本、シンガポール、チリ	代理店に支払う募集手数料は、消費税または物品サービス税が課税される。

*オーストラリアでは損害保険は課税対象となっているため、損害保険会社は還付が認められている。

上記の表からもわかるように、生命保険を購入した場合、記載された主要国の中ではシンガポールとチリの消費者だけが日本の消費者と同様の不利益を受けている。

また、下記の表からもわかるように、生命保険会社に関する上記の例外的取扱いは、損害保険会社にも同様に当てはまる。

ACCJ Viewpoint

As can be seen from the table above, of the major nations detailed, only consumers in Singapore and Chile suffer the same disadvantage as Japanese consumers in their purchase of life insurance products.

The anomalies highlighted above in relation to life insurance are equally applicable to general insurers, as can be seen in the table below.

Table 3 – International comparison of indirect tax treatment for general insurance

Country	Indirect tax treatment
All 28 EU countries, Republic of Korea	No indirect tax expenses as commissions paid to sales agents are exempt from tax.
Japan, Russia	An indirect tax expense exists as there is a mismatch between the commissions paid to sales agents (taxable) and the insurance products being sold (exempt/non-taxable).
Australia, New Zealand, Singapore, the Philippines, Argentina, Chile, Brazil, Mexico	No indirect tax expense as both commissions and general insurance are taxable.

With the exception of Japan and Russia, commissions paid to sales agents match the treatment of the insurance products they are selling in every indirect tax regime we have identified above. The effect of this is that either no indirect tax applies to the commissions or any indirect tax on the commissions is recoverable as general insurance is taxable.

Inputs for claims

In Japan insurance companies already suffer unrecoverable indirect tax on a number of their operating expenses. One of the largest, if not the largest, is in respect of claims costs. These include:

- Replacement parts/goods e.g. automotive replacement parts replacement vehicles in respect of auto insurance;
- Property e.g. repair and construction of real property in respect of real property insurance; and
- Claims handling and adjustment fees – e.g. claims adjusters, private investigators, lawyers' fees required to assess and settle claims. Generally, these services are outsourced to third-party providers and are therefore taxable.

Effect of increased costs

As the consumption tax rate rises, these additional tax costs will need to be transferred to the consumer

表3：損害保険会社の付加価値税等の取扱い国際比較

国名	付加価値税等の取扱い
EU加盟全28ヶ国、韓国	代理店に支払う募集手数料に対して、付加価値税が免除されるため、回収不能な付加価値税は発生しない。
日本、ロシア	代理店に支払う募集手数料（課税対象）と販売される保険商品（課税免除/非課税）との間にミスマッチがあるため、回収不能な付加価値税が発生する。
オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、フィリピン、アルゼンチン、チリ、ブラジル、メキシコ	募集手数料と販売される保険商品の両方が課税対象であるため、回収不能な付加価値税は発生しない。

日本とロシア以外に関しては、上記の各国における付加価値税の規定において代理店に支払う募集手数料は販売される保険商品と取扱いが一致する。その結果、募集手数料に付加価値税が課税されないか、または、販売される損害保険が課税対象となるために募集手数料に対する付加価値税は回収可能となる。

要望に関わる参考情報

日本では、保険会社は既に多額の営業費用に対して回収不能な付加価値税を負担している。営業費用の中で最大ではないとしても金額が大きいものの一つが保険金支払に関するコストである。例として、以下が挙げられる：

- ・ 部品や物品の交換（例：自動車保険における、自動車の部品交換や車両交換）
- ・ 固定資産（例：建物の保険における、建物の修理や建設）
- ・ 保険金請求処理と査定費用（例：査定人や調査員および弁護士に支払う、保険金の査定と確定に必要な費用）
- ・ 通常これらのサービスは第三者のサービス提供者に外注されるため、課税対象となる。

コスト増加の影響

消費税率が引き上げられた場合、追加で生じる消費税コストは保険料の値上げにより消費者に転嫁する必要がある。しかし、保険商品の料率に重大な変更が生じる場合には金融庁の許可を取得しなければならず、時宜に即した価格変更はほとんど不可能である。たとえ保険業界が金融庁から必要な許可を取得でき、消費税率が引き上げられた分だけ保険料を値上げできたとしても、最終的には、消費者が高い保険料を支払って保険商品を購入することとなる。すなわち日本の消費者が自分に合った、適切かつ費用対効果の高い保険を利用できるようにするという健全な政策目標に矛盾する結果となる。

ACCJ Viewpoint

through premium increases. Material changes in insurance product pricing require FSA approval and a timely change in pricing is rarely possible. Even if the industry can obtain the necessary FSA approvals to increase product pricing to account for the increased consumption tax rates, the end result will inevitably be higher prices to Japanese consumers for insurance products - a result inconsistent with the sound policy goal of ensuring Japanese consumers have access to adequate, appropriate, and cost-effective insurance protection.

Therefore, to continue to encourage citizens to safeguard their own futures, and to create an internationally-competitive insurance market in Japan, the ACCJ urges the GOJ to bring its policies and practices into line with international best practice and neutralize the consumption tax treatment of payments to sales agents.

Measures to enhance consumer choice and align with global best practice

Based on global precedent, there are a number of options the GOJ can adopt to enhance consumer choice and bring Japan into line with global best practice. Such options include:

A. Making insurance premiums zero-rated taxable supplies

The imbalance created by the consumption tax treatment of payments to sales agents arises because life and general insurance premiums are treated as non-taxable supplies for consumption tax purposes. If premiums were treated as taxable supplies, but taxed at a zero-rate, this should eliminate the distortion. Advantages include:

1. Consumers would suffer no negative impact, as no consumption tax would apply to insurance premiums;
2. Insurance companies would be able to recover the input consumption tax on all payments, including those to sales agents, removing the disadvantage and allowing for improved consumer choice.

B. Including commissions paid to sales agents as exempt supplies

Similar to the treatment in the EU, and Republic of Korea, an option would be to include commissions paid to sales agents as exempt supplies as "insurance-

したがって自らの将来に対する防衛手段を講じるよう継続して国民を促し、日本に国際競争力を持つ保険市場を創出するために、ACCJは日本政府に対しグローバル・ベストプラクティスに沿った政策や施策を実施し、代理店等への支払いに対する消費税を中立的なものとするよう要請する。

消費者の選択肢を拡大し、グローバル・ベストプラクティスと一致させる対策

他の国々の前例に基づいて日本政府が消費者の選択肢を拡大し、日本をグローバル・ベストプラクティスに近づけるにあたって、以下の案が考えられる。

A. 保険料を税率ゼロ%の課税対象とする

代理店等への支払いに対して課される消費税の取扱いによって不均衡が生じるのは、消費税法上、保険料が非課税取引とされているためである。保険料が課税取引となり、かつ税率がゼロ%とされればこうした不均衡は解消される。この案には以下の利点がある。

1. 保険料に消費税が課されないため消費者にマイナスの影響はない。
2. 保険会社は代理店等への支払いも含め、全ての支払いに課せられた消費税を回収することができるので、不利益を解消し、消費者の選択肢を改善できる。

B. 代理店等に支払う募集手数料を非課税とする

EU、韓国における取扱いと同様に、代理店等に支払う募集手数料を「保険関連のサービス」として非課税扱いとする。A案の利点に加え、この案は日本における代理店等の募集手数料に対する消費税の取扱いをロシア以外の他の大多数の先進国と同様の取扱いとするものである。

C. 一定の消費税回収の可能性を確保する

オーストラリアにおける生命保険に関する規定と同様に、保険会社は代理店等への募集手数料に課せられる消費税の一定の割合を回収できるようにする。オーストラリアでは中立性を維持するため、この割合は75%に設定されている。この方法は中立性確保の点では有益だが、政府、保険会社双方に対して管理コストを増加させる可能性がある。

以上の案の中でも三番目のC案を採用すれば、保険会社にとっては一定の消費税回収の可能性が確保され、日本政府と消費者には下記のような恩恵をもたらすこととなる。

ACCJ Viewpoint

related services.” In addition to the advantages in option A, this option would align Japanese consumption tax treatment with all other developed nations’ treatment of sales agency commissions for insurance, with the exception of Russia.

C. Allowing for certain statutory recoverability

Similar to the rules for life insurance in Australia, another option would be to allow companies to recover a certain percentage of their consumption tax cost on commissions to sales agents. In Australia, to maintain neutrality, the rate is set at 75 percent. Although this method is advantageous from the perspective of achieving neutrality, both the government and insurance companies may incur increased administrative costs.

Of the options identified, the third option allows for a portion of the consumption tax suffered on commissions to be recovered and would offer the GOJ and Japanese consumers benefits such as:

1. Providing tax neutrality that permits optimal distribution of insurance policies to consumers;
2. Addressing issues around tax accumulation by not “passing” the issue of non-credibility on to the sales agencies and brokers;
3. Providing the GOJ with a policy tool to control both the cost to the GOJ and the international competitiveness of Japan’s insurance industry.

1. 税制上の中立性が確保され、消費者は保険商品を最適な販売チャネルから購入できるようになる。
2. 税の累積が解消され、支払った消費税が回収できないという問題を代理店等に転嫁させない。
3. 日本政府は日本政府への財政的影響と日本の保険業界の国際競争力の双方を統制する政策手段を得ることになる。