

ミャンマー保険セクター改革の動向と関連法制・制度整備支援

計画財務大臣顧問（保険セクター担当） J I C A 長期専門家

齊 藤 剛

1. はじめに

ミャンマーの保険市場は、1962年の軍事クーデターとそれに伴う社会主義化後、長らく国営保険会社による独占体制の下で低迷してきたが、2012年より民間保険会社への市場開放が行われ、それに引き続く市場の自由化が検討されている。市場規模は依然として小さく、いまだ黎明期にあるが、自由化が実現すれば保険市場は急成長するとの予測もあることなどから¹、その高いポテンシャルに期待して、近年、多数の外国保険業者が駐在員事務所を設置している²。

保険は、国民生活や企業活動における様々な危険に対する補償を提供するとともに、公的保障（医療、年金等）を補完する役割を果たす。ミャンマーでは、2011年の民政移管後、経済成長とともに社会経済が急速に発展しつつあるなかで、保険セクターには変化する国民及び事業者等のニーズを的確に捉えて必要な補償を提供していくことが期待されている。こうした状況を踏まえて、政府は保険市場の自由化を一層進めようとしており、保険業界も個社の経営手法、内部管理及びサービス水準の向上や、業界全体としてのサービス水準の向上、規律及び消費者に対する信頼の構築を図ろうとしている。保険セクターが、保険契約者の保護を確保しつつ、健全に発展するためには、法令を始めとする制度整備とその運用のための能力構築が基盤として必要となる。

筆者は、こうしたミャンマーの保険セクターの努力を支援するため、アドバイザーとして保険規制監督当局の置かれている計画財務省に駐在している。本稿では、まず、ミャンマー保険市場の現状、次に、関連法令と規制・監督体制、最後に、ミャンマー保険市場の開放と自由化について概観したい。なお、本稿の寄稿に当たっては、JICA委託調査報告書「ミャンマー連邦共和国民間保険分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」（2017年6月）に拠る部分が多いので、あらかじめお断りしたい。また、本稿における意見に係る部分は筆者の個人的な見解であり、JICA及びミャンマー計画財務省の見解を表すものではないので、あらかじめご留意いただきたい。

2. ミャンマー保険セクターの現状

前述のとおり、ミャンマーでは、1962年の軍事クーデターとそれに伴う社会主義化

¹ Aon Inpoint は2015年のミャンマー保険市場規模を46百万米ドル程度と推測している。ベトナムの事例をもとにミャンマー保険市場の成長を推測すると、2030年までに23億米ドル程度に成長する可能性があるとしている。Aon Inpoint, *The Last Frontier, Myanmar's Insurance Market*, April 2017.

² 2017年3月時点で外国保険会社駐在員事務所は24あり、1995年に1社、1996年に1社、1997年に1社、2012年以降にその他21社が駐在員事務所を開設している。

により、全ての民間保険会社が解散させられ、保険業は国有化された。その後、2012年に保険業の民間への開放が行われるまで、50年近く国営保険公社（Myanma Insurance）が市場を独占してきた。2011年の民政移管後、2012年には民間保険会社の設立が承認され、2013年には11社が営業を開始し、その後現在に至るまで保険公社及び民間保険会社計12社体制が続いている³。ミャンマーの保険市場の状況は、下記表のASEAN周辺国との比較から見て取れるとおり、保険普及率がカンボジアやラオスと比べても低く、依然黎明期にある。

<表：ASEAN周辺国との比較（2015年時点）>⁴

	GDP (10億米ドル)	一人当たりGDP (米ドル)	人口 (百万人)	損保普及率	生保普及率	保険普及率
ラオス	12	1,767	6.8	0.44%	0.01%	0.45%
カンボジア	18	1,127	15.6	0.35%	0.00%	0.35%
ミャンマー	76	1,406	53.9	0.07%	0.01%	0.08%
ベトナム	197	2,106	93.4	0.74%	0.82%	1.56%
タイ	399	5,908	68.7	1.77%	3.69%	5.46%
日本	4,383	34,474	127.1	2.46%	7.78%	10.24%

ミャンマー保険市場の規模は50～100百万米ドル程度であり、うち損害保険が8～9割を占め、残りを占めるのが生命保険と推測されている⁵。種目別には、火災保険が市場全体の45%、自動車保険が35%、生命保険が10%程度と推測されており、全国的な車輛の普及に伴う自動車保険の本格的な浸透はこれからで、依然火災保険が最大のシェアを占めている状態だと考えられる⁶。政府・当局及び業界のいずれも保険市場全体の統計を公表していないし、保険会社各社の情報開示も進んでいない⁷。国民生活・国民経済に密接

³ ただし、2015年にティラワ経済特区限定の保険事業の免許を外資3社（日系の損害保険会社（損保ジャパン日本興亜、東京海上日動火災保険及び三井住友海上火災保険））が取得している。

⁴ Swiss Re, *Insuring the frontier markets*, sigma No2/2016, May 2016, p19, and the World Bank, *World Bank Database*. 保険普及率はGDPに対する収入保険料の割合。保険普及率は損保普及率と生保普及率の合計。タイ及び日本の各種保険普及率及び各国の保険普及率合計は筆者が Swiss Re レポート及び World Bank Database をもとに算出。

⁵ Aon Inpoint は2015年で約46百万米ドル、ミャンマー保険公社（Mynama Insurance）は2016年で約54.4百万米ドルAON, JICA・SOMPOリスクアマネジメントは2012年の33.43百万米ドルから成長して2016年には約1,000億チャット（約73百万米ドル）と推測している（収入保険料ベース）。Aon Inpoint, *The Last Frontier, Myanmar's Insurance Market*, April 2017, p6. Dr Sandor Oo (Managing Director, Myanma Insurance), "Overview of Financial Sector Reform in Myanmar with reference to Banking and Insurance Sectors," June 2017 (presentation slides at the Myanmar Investment Forum 2017), p23. JICA・SOMPOリスクアマネジメント「ミャンマー連邦共和国民間保険分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」14・18ページ（2017年6月）。

⁶ JICA・SOMPOリスクアマネジメント「ミャンマー連邦共和国民間保険分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」18ページ（2017年6月）。

⁷ 保険会社に事業及び経理の状況の情報開示を義務付ける規定は保険業法（Insurance Business Law）又は保険業規則（Insurance Business Rules）のいずれにも存在しない。

で社会経済上重要な役割を果たす保険事業の特性を考慮して情報開示に関する規定が整備され、保険市場統計の整備と各保険会社の情報開示が進むことが期待される。

保険商品については、2017年3月時点で、保険公社には29種類の保険商品の販売が、民間保険会社にはそのうち9種類の販売が認められている。保険会社は保険商品を販売するためには事前にその内容について当局（Insurance Business Regulatory Board）の承認を得ることとされており⁸、運用上、保険約款及び保険料をはじめとする保険商品の内容は、保険公社及び民間保険会社とも同じ内容となっている。保険約款はインドの数十年前のものを参考にしていると言われ、商品の改定が課題となっている⁹。保険商品の改定・開発及び審査においては、保険料率を含めた商品内容を保険数理や契約者保護の観点から検証する必要があるが、現在ミャンマーで営業する保険会社には保険数理人が存在しないと言われている。また、契約者保護の観点から保険料率や商品内容を検証するには過去のデータの蓄積や損害率等の分析が必要であるが、こうした知見も乏しい状況にあり、これらの分野の能力構築をいかに行うかが大きな課題となっている。また、当局による商品認可基準が法令には明記されていないので、こうした面での法制度整備も必要であろう。

保険の販売網については、ミャンマーでは現在、登録された保険募集人が2,000名程度存在するが、半数は稼働していないと言われている¹⁰。ブローカーも法令上は規定されているが¹¹、運用上は認められていない。また、募集人は個人のみで、法人代理店は認められていない。保険の募集は、主に個人募集人、保険会社職員、銀行からの紹介により行われているが、保険募集行為に関わる保険会社及び銀行職員は、保険募集人資格の取得を法令上義務付けられていない。顧客保護の観点からは、販売チャネルを問わず、保険募集を行う者が、保険商品について十分な知識を備え、商品内容について顧客の理解を得たうえで顧客のニーズに合った商品を提供することが重要なので、保険会社職員及び銀行職員による保険募集についても規制を及ぼす必要であろう¹²。また、現在、当局が募集人に対する研修と資格認証を行っているが、2017年10月に正式に成立したミャンマー保険協会（Myanmar Insurance Association）とどのような協力が可能か、また、どのように募集人研修を充実させ、登録試験制度を有効なものとしていくかといった点を検討する必要もあると考えられる。

再保険については、法令上、国営保険公社のみが再保険によってリスクを外部に移転す

⁸ 保険業規則第29条。

⁹ JICA・SOMPOリスクアマネジメント「ミャンマー連邦共和国民間保険分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」18～20ページ（2017年6月）。

¹⁰ JICA・SOMPOリスクアマネジメント「ミャンマー連邦共和国民間保険分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」14ページ（2017年6月）。

¹¹ 保険業法第7条(a)。一般に、保険募集人（例えば保険代理店）は、保険会社に代わって保険募集を行うのに対し、ブローカーは顧客の委託を受けて顧客の立場から保険契約締結の媒介を行う。International Association of Insurance Supervisors, *Insurance Core Principle 18: Intermediaries*.

¹² 加えて、保険会社からは独立して顧客の立場から顧客に最適な保険の媒介を行うブローカー制度の導入の是非及び導入する場合の要件（研修・試験といった資格要件や、募集人との兼任の不可などの利益相反防止措置を含む）の明確化についても検討する必要がある。

ることを認められている¹³。民間保険会社については、一定の保険金額を超えると他社と共同保険を組成することになっている¹⁴。当局は、2018年にも民間保険会社の再保険市場へのアクセスを解禁する方向で準備を進めていると言われている。

3. ミャンマーの保険関連法令と保険規制・監督体制

ミャンマーでは民間の保険事業は、Insurance Business Law（保険業法，1996年6月）によって規制されている¹⁵。同法は、保険業の所管官庁である計画財務省に対し、保険規制監督関係の意思決定機関である Insurance Business Supervisory Board（保険事業監督理事会）を設立することを義務付けている¹⁶。従来は同理事会の事務局は保険公社が担うことと定められていたが、2012年以降の保険市場の民間への開放に伴い、同理事会は Insurance Business Regulatory Board（保険事業規制理事会，IBRB）と改称されるとともに、事務局機能は公社から計画財務省の Financial Regulatory Department（金融規制局，FRD）に移された。保険業法の細則は Insurance Business Rules（保険業規則，1997年6月）で定められているほか¹⁷，その他保険業法の実施のために必要な事項は，計画財務省又はIBRBが Directive や Order 等を発出できることとされている¹⁸。IBRBの Directive や Notification 等は，FRDホームページ上で公表されている（ミャンマー語のみ）¹⁹。保険公社については別途，Myanmar Insurance Law（保険公社法，1993年7月）が制定されている²⁰。

規制・監督体制については，機関決定はIBRBで行われる一方，日常的な監督業務はFRDが担当している²¹。IBRBの事務局機能を担うFRD内の Insurance Regulation and Supervision Division には約15名が在籍しているが，保険市場の自由化に伴って，保険当局の体制強化を図っていくことが不可欠である。特に，規制，監督及び市場慣行の適正化・現代化を図るには，国際的慣行にも精通した保険数理，保険商品設計及び保険会計等の専門家を登用・育成していくことが重要である。

保険業法及び保険業規則には，保険会社の設立に必要な最低資本金²²の定め以外に，保険

¹³ 保険公社法（Myanmar Insurance Law）第12条(c)及び(k)。

¹⁴ JICA・SOMPOリスクアマネジメント「ミャンマー連邦共和国民間保険分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」28ページ（2017年6月）。

¹⁵ 旧財務省ウェブサイトで入手可能

（http://www.mof.gov.mm/sites/default/files/ins%20business%20law-eng_0.pdf）。

¹⁶ 保険業法第4条。

¹⁷ 旧財務省ウェブサイトで入手可能

（http://www.mof.gov.mm/sites/default/files/ins%20business%20rules-eng_0.pdf）。

¹⁸ 保険業法第38条。

¹⁹ FRDホームページ参照（<http://www.frd.gov.mm/>）。

²⁰ 保険業法は保険公社法に基づき設立された保険公社には適用されない（保険業法35条）。保険公社法は次のウェブサイトで入手可能

（<http://www.myanmarconstitutionaltribunal.org.mm/lawdatabase/en/law/1491>）。

²¹ 民間保険会社は，保有する保険契約の状況などの情報をFRDに定期的に報告することが義務付けられている（保険業法第21条(b)）。保険公社は，計画財務省を通じて，年次決算，貸借対照表及び年報を政府に提出することとされている（保険公社法第34条）。

²² 保険会社を設立するには，最低資本金として，損害保険会社の場合は400億チャット，生命保険会

会社の経理に関する定めも置かれている。例えば、一般に、保険会社は、将来の保険金支払い等に備えて責任準備金を積み立てておく必要がある。ミャンマーでは、生命保険会社の場合は直近会計年度の純保険料収入の10%を、損害保険会社の場合は2,000万チャット、直近会計年度のネット保険料収入の50%又は支払準備金の50%のうち、最も高い額を準備金として純資産に計上することが義務付けられているが²³、こうした取扱いが保険契約者保護の観点から充分か、また、ミャンマーは外資への保険市場の開放を目前としているので、ミャンマー財務報告基準が準拠する国際会計基準やその他の国際的に認められた会計基準と整合的なものとなっているのかを検証する必要があると考えられる。

また、責任準備金は通常予想されるリスクに備えて積み立てられているが、大災害など通常の予測範囲を超えたリスクには対応しない。通常の予測範囲を超えたリスクに対応する保険会社の支払余力を検証するためのソルベンシー規制はミャンマーには存在しない。保険市場の自由化・発展とともに、保険会社を取り巻く環境も変化し、保険会社が保有・直面するリスクも変化することが予想されるので、リスク感応度のあるソルベンシー規制の導入の検討が必要だと考えられる²⁴。

4. ミャンマー市場の開放と今後の自由化

現在、外国保険会社に対しては、経済特区限定の免許を除いて保険事業免許は付与されていない²⁵。ミャンマー政府は2012年以來の自由化の第二波として、近々外資保険会社の市場参入を認める方針であり、参入条件等について検討を進めている。特に、外国保険会社に100%子会社設立を認めるか、あるいは、ミャンマー資本との合弁会社のみ認めるかという点については様々な報道がなされてきた²⁶。ミャンマー政府の結論にかかわらず、政府・当局は、拙速な自由化政策によって市場が混乱し、国民の保険市場に対する信頼が損なわれないよう細心の注意を払う必要があるが、外資への市場開放と市場の自由化推進により、現在多数の制約のために妨げられている保険会社間の競争が促進され、様々な経営努力が行われることで、より国民のニーズに合う保険商品が導入され、その結果国民の保険の認知度が向上するなどの効果が期待できる。保険会社が国民・経済のニーズに応じて事業を拡大するには、それを支える現代的な内部管理・リスク管理が必要であるし、保険会社の経営をチェックするための適切な保険規制・監督も必要となる。保険市場自由化の果実を享受するためには、外資への市場開放だけでなく、前述の様々な論点に対処す

社の場合は60億チャット、生損保兼営の場合は460億チャットを払い込むことが義務付けられている（保険業法第7条(b)及び保険業規則第5条(a)）。

²³ 保険業規則第11条。

²⁴ 国際保険監督者機構（International Association of Insurance Supervisors）の策定する保険コアプリンシプル（Insurance Core Principles）でもソルベンシー規制の策定が求められている。International Association of Insurance Supervisors, *Insurance Core Principle 17: Capital Adequacy*.

²⁵ 法令上、外国保険会社への免許付与の規定は存在する（保険業法第29条及び保険業規則第14条(c)）が、運用上認められた事例は経済特区（脚注3参照）を除いては存在しない（2017年11月時点）。

²⁶ 例えば、Asia Insurance Review, “Myanmar: Selection committee formed to decide insurance licenses,” 17 October 2017.

ることが必要であるし、政府・当局の法令等の制度整備、監督上の能力構築及び業界の底上げを図っていかねばならない。ミャンマー保険セクターは自由化と発展に向けた改革前夜の状況と言える。読者におかれてはその動向に引き続きご注目いただきたい。