第255回 関東部会 2025.12.12

地震共済についての現状と課題
–政府再保険と料率区分の検討を中心に–

黒田　佳祐
沖縄国際大学法学部　講師

1．はじめに

2. 地震共済の現状

（1）共済と保険の共通点と相違点

（2）地震による損害を保障する共済制度の概要

3. 地震共済の課題

（1）料率区分について

（2）政府再保険制度について

（3）共済における上乗せ保障の提供について

4. おわりに

1.　はじめに

- 日本は「地震大国」と称されるほど、これまで幾度も巨大地震を経験しており、その経済的な対応策として**地震保険**や**地震による損害を保障する共済**が重要な役割を果たしてきた。
- 共済契約においても、地震による損害を保障する制度が存在する。特にJA共済の「建物更生共済」やこくみん共済 coopの「自然災害共済」がその代表例であり、共済制度は保険とは異なる背景やニーズに基づいて発展してきた。
- これらの共済契約は、地域ごとの料率設定ではなく**全国一律の掛金**であること、また**政府再保険制度が存在しない**点が、特徴的であり地震保険契約との大きな違いである。

- 南海トラフ巨大地震や首都直下地震の発生が危惧される中、地震共済についての現状と課題について整理し、今後の方向性について提示したい。

【図表1】南海トラフ巨大地震および首都直下地震の地震の被害想定

	南海トラフ 巨大地震	首都直下 地震
全壊・焼失棟数	235.0万棟	58.7万棟
直接被害額	224.9兆円	47兆円

中央防災会議防災対策推進検討会議・南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震最大 クラス地震における被害想定について（定量的な被害量）」、中央防災会議防災対策実行会議・ 首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」をもとに筆者作成

2.　地震共済の現状
（1）共済と保険の共通点と相違点

① 共通点

- 保険事故の発生を契機として、保険者が保険金（共済金）を給付することによって、損害を填補するという、経済的な保障を目的とすること
- 大数の法則をもってリスクを算定し、収支相等原則および給付反対給付均等原則に基づいて契約内容や掛金を設定するといった技術的相互扶助であること

② 相違点

- 共済は保険と比較して**緩やかなリスク区分**をとる。
  - あえて細かなリスク区分を設けず、画一的な掛金を採用することが多い。
- 法制の違い
  - 保険は事業法として保険業法が適用される。共済は各種協同組合法の下に事業を行い、協同組合法ごとに異なる所轄官庁によって監督される。

例）農業協同組合法（農林水産省）…… JA共済連

水産共同組合法（農林水産省）…… JF共水連

消費生活協同組合法（厚生労働省）…… こくみん共済 coop ＜全労済＞、日本再共済連 コープ共済連、全国生協連 生協全共連など

中小企業等協同組合法（経済産業省）…… 日火連、交協連、全自共など

- **相互扶助（たすけあい）の精神を基盤**とする。
  - 相互扶助の保障制度として、「自分たちのリスクを皆で分担し合う」というたすけあいの価値を重視する。
- 共済は組合員のための事業という性格により、組合員の特性にあわせたニーズが保障内容に反映されることがある。

例）JA共済「建物更生共済」では、農業に欠かせない納屋・物置・車庫などの付属建物や建物内に収容されている営業用什器も保障対象となる。

（2）地震による損害を保障する共済制度の概要

- 地震による損害を保障する制度としては、地震保険だけではなく、JA共済の「建物更生共済」、こくみん共済coopの「住まいる共済（自然災害共済）」、 JF共水連の「生活総合共済くらし」、都道府県民共済の「新型火災共済」なども存在する。
- 地震共済制度については、異なる属性を持つ組合員のニーズに応じて、それぞれの商品や仕組みが開発され、発展してきた歴史があるため、「地震保険」のように業界全体で統一された制度とはなっていない。

① JA共済「建物更生共済」について

- 建物更生共済は、火災や、台風・地震などの自然災害による建物や動産などの損害を幅広く保障する仕組みである。
- 地震保険制度は1966年に成立したが、**JA共済の建物更生共済はそれに先立ち、1954年に開始された。**
- 1959年の伊勢湾台風による甚大な被害を契機に、自然災害保障のニーズが高まり、1961年からは地震保障を含む自然災害保障が導入された。
- **地震による損害が特約ではなく主契約として担保**されており、現在、支払う地震共済金の額は損害額の50%を限度としている。
- 加入限度額は住宅物件で5億円であり、その50%である2.5億円が地震保障の上限額である。

② こくみん共済coop「自然災害共済」について

- 自然災害共済は、共済期間中に風水害等、地震等または盗難により保障の対象である建物や家財に損害が生じた場合を保障する共済制度である。
- 1995年１月17日に発生した阪神・淡路大震災後の地震保障提供の要望の高まりを受けて、2000年５月から実施されたものであり、**火災共済に付帯**して契約できる制度であって、自然災害共済単独での契約はできない。
- 地震による保障金額は火災共済金額の30%に設定されており、加入限度額は建物1,200万円、家財600万円である。
- 支払方式については、地震保険制度と同様に、全損・大規模半損・半損・一部損などの損害状況に応じた段階的な支払方式である。

【図表2】地震保険、JA共済「建物更生共済」、こくみん共済coop「自然災害共済」の比較

	地震保険	JA共済 建物更生共済	こくみん共済coop 自然災害共済
地震補償（保障）の提供形態	火災保険に任意付帯	自動付帯 （主契約による保障）	火災共済に任意付帯
補償（保障）対象	住宅、併用住宅、家財	建物、特定建築物、家財、営業用什器備品、償却固定資産(トラクター等)	住宅、併用住宅、家財
保険・共済期間	1～5年	5、10年（継続特約付加で20、30年）	1年
地震補償（保障）の加入限度額	建物：5,000万円 家財：1,000万円 （火災保険金額の30～50%）	住宅物件：2.5億円 （火災共済金額の50%）	建物：1,200万円 家財：600万円 （火災共済金額の30%）
支払方式	4区分 （全損・大半損・小半損・一部損）	損害割合に応じて算出	4区分 （全損・大規模半損・半損・一部損）
政府負担	**あり**	**なし**	**なし**
料率基準	**都道府県別 5区分(3等地)**	**全国一律**	**全国一律**

【図表3】過去の地震に対する保険金・共済金等の主な支払例

地震名	発生年月日	支払保険金	支払共済金等
東日本大震災	2011年3月11日	1兆2,896億円	1兆2,283億円
熊本地震	2016年4月14日	3,913億円	1,832億円
阪神・淡路大震災	1995年1月17日	783億円	1,441億円
能登半島地震	2024年1月1日	1,042億円	998億円

日本損害保険協会「日本の損害保険－ファクトブック2025－」、日本共済協会「日本の共済事業－ファクトブック2024－」をもとに筆者作成

3.　地震共済の課題
（1）料率区分について

- 保険においても共済においても、保険技術が適用され、様々なデータを用いて保険料や共済掛金が算出される。
- 損害保険料率算出団体に関する法律第8条は「料率団体の算出する参考純率及び基準料率は、合理的かつ妥当なものでなければならず、また、不当に差別的なものであつてはならない」と定める。
  - 保険や共済では保険（共済）数理的な公平性を実現するために、個々のリスクに応じた保険料や共済掛金が設定される。

① 地震保険における料率区分

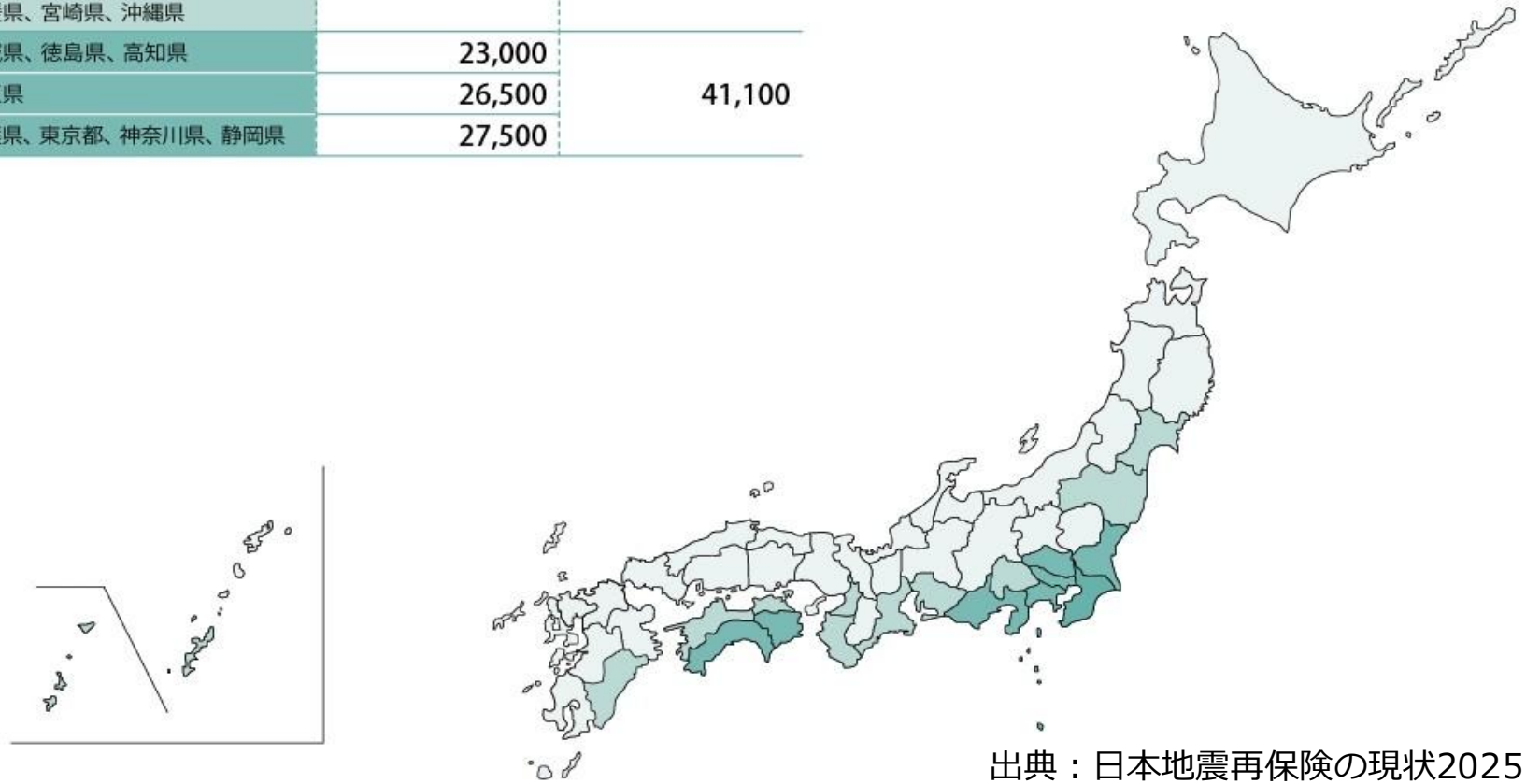
- 都道府県別に3等地に区分
- 2024年末時点の地震保険の都道府県別世帯加入率は、1位：宮城県53.5%、2位：愛知県44.8%、3位：熊本県43.4%となっている。一方、加入率が低い県は、47位：沖縄県18.6%、46位：長崎県21.7%、45位：島根県23.0%である。
  - 過去に大規模な地震を経験した地域は加入率が高い傾向にある。また、**地震リスクとの連関**が考えられるともいえる。
- しかし、**都道府県別の料率区分が妥当であるのかという疑問**がある。
  - 都道府県別単位での等地区分を行うことは不合理であり、巨大地震が日本のどこで起きてもおかしくないことからすると、**より広いリスク幅でグループ化する（3等地区分を2等地区分にする、または、全国一律とする）ことが考えられる。**

【図表4】地震保険の基本料率

基本料率（建物、家財とも）▶保険料の一例

保険金額1,000万円あたり、保険期間1年（単位：円）

等地	都道府県	イ構造※	ロ構造※
1	北海道、青森県、岩手県、秋田県、山形県、栃木県、群馬県、新潟県、富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、滋賀県、京都府、兵庫県、奈良県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、鹿児島県	7,300	11,200
2	宮城県、福島県、山梨県、愛知県、三重県、大阪府、和歌山県、香川県、愛媛県、宮崎県、沖縄県	11,600	19,500
3	茨城県、徳島県、高知県	23,000	41,100
	埼玉県	26,500	
	千葉県、東京都、神奈川県、静岡県	27,500	



出典：日本地震再保険の現状2025

② 地震共済における料率区分

- JA共済の「建物更生共済」、こくみん共済coopの「住まいる共済（自然災害共済）」、JF共水連の「生活総合共済くらし」は、いずれも**全国一律の掛金**を採用している。
  - ➢ その結果、リスクの低い加入者からリスクの高い加入者への内部補助的な性格を帯びることになる。
  - ➢ これは、保険制度よりも共済に固有の**相互扶助の理念**が強く反映されているものといえる。
- さらに、日本は「地震大国」であり、地震リスクから完全に切り離された地域は存在しない。そのうえ、**地震発生の正確かつ詳細な予測は現実的に不可能**であることを踏まえると、**全国一律の掛金が採用されているのは合理的**とも評価できる。

③ 料率区分についての小括

- 地域ごとにリスクが異なるにもかかわらず、保険料（共済掛金）を一律に設定した場合、垂直的な不公平が生じることになる。
- 保険制度であれ共済制度であれ、一定の内部補助を含みつつ、制度全体としての合理性を追求することで成立しているといえる。
  - つまり、どの範囲まで内部補助、すなわち不公平性を許容するかという問題であると考えられている。

- 料率区分については、最終的にはどの程度の精度でリスク区分を実現できるかに大きく依存する。
  - リスク分類の精度が高い場合には、逆選択を抑制する観点からも、保険数理に基づく公平性を確保することが望ましい。
  - しかし**現状を踏まえると、幅広いリスクをひとつの区分としてグループ化することが適切と考えられる。その一方で、1等地の地震保険料が上昇することで、同地域における地震保険離れ（加入率・付帯率の低下）が生じる懸念もある。**

（2）政府再保険制度について

① 地震保険における政府再保険制度

- 地震保険では、政府再保険制度により、政府と民間保険会社がリスクを共同で負担している。この仕組みによって、巨大地震の発生時に民間保険会社が過大な経済的負担を負うことが避けられ、結果として保険金の安定的な支払いが可能となっている。

② 地震共済が政府再保険制度を利用していない理由

- これに対し、地震共済には政府再保険制度が存在せず、海外再保険等を活用しながら、政府再保険を前提としない独自の仕組みで保障を提供している。

- この背景には、政府再保険スキームに参加するための事実上の前提条件として「火災保険を主契約として地震保険をそれに付帯するしくみをとり、地震保障については、地震保険と業界統一内容・同料率体系・同料率とすること」が要求されているとされ、共済制度がこの要件を満たしにくいという事情がある。

③ 地震保険のみ政府再保険が提供されていることへの批判

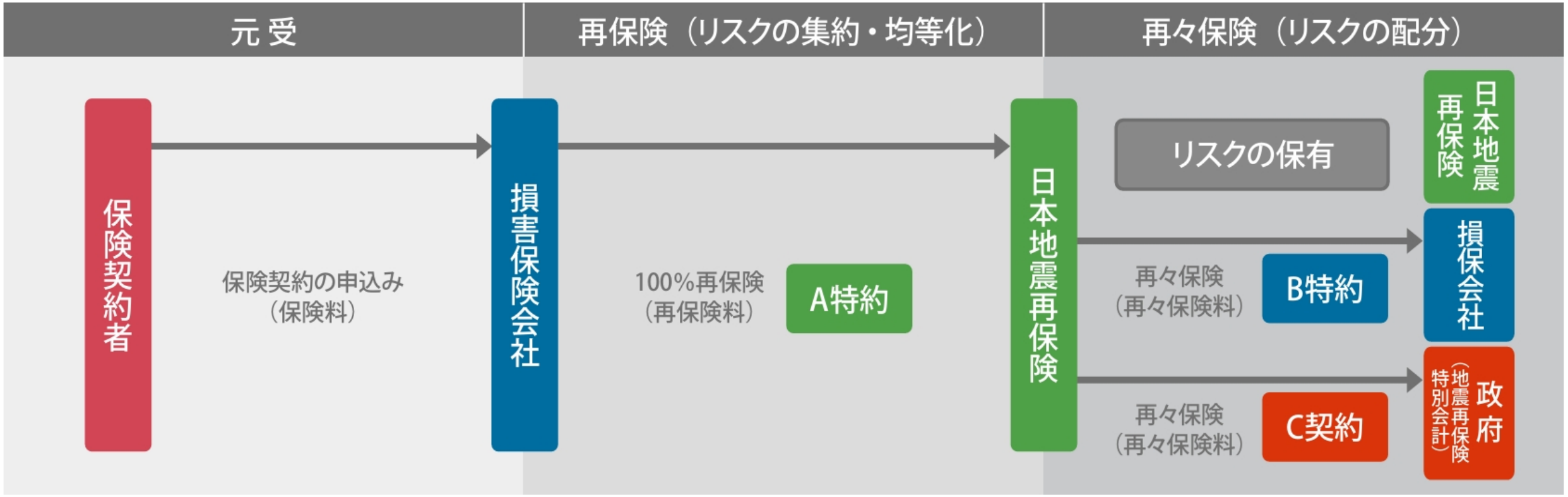
地震保険にだけ政府の再保険制度が存在する点については、否定的な見解も少なくない。具体的には、

- 「地震保険に対する政府再保険の関与については賛否が分かれるとともに、政府再保険の付保のない建物更生共済との不均衡は説明しにくい」

- 「地震保険のみ公的支援が得られている不平等性を是正すべきという議論も生じてこよう」
- 「共済の地震保障部分の政府再保険の利用についての柔軟な対応の検討により、共済の契約者も地震保険の契約者と等しく間接的に政府の支援が受けられるように期待したい」
- 「同種の自助方策が複数存在する中で、一部のみに国が再保険を提供するのは不平等であり、地震保険と同様の機能を持つ共済が、独自のリスク分散努力で巨大災害リスクに対応しているという現状は、不公平である」

など、両制度間のバランスに関する問題点が指摘されている。

【図表5】再保険の流れ



出典：日本地震再保険の現状2025

④ 地震保険法と施行規則

■ 地震保険に関する法律

第1条

この法律は、保険会社等が負う地震保険責任を政府が再保険することにより、地震保険の普及を図り、もつて地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的とする。

第2条

この法律において「保険会社等」とは、保険業法（平成7年法律第105号）第3条第5項の損害保険業免許……を受けた者……又は他の法律に基づき**火災に係る共済事業を行う法人**で財務大臣の指定するものをいう。

２　この法律において「地震保険契約」とは、次に掲げる要件を備える損害保険契約（**火災に係る共済契約を含む**。以下同じ。）をいう。

一　居住の用に供する建物又は生活用動産のみを保険の目的とすること。

二　地震若しくは噴火又はこれらによる津波（以下「地震等」という。）を直接又は間接の原因とする火災、損壊、埋没又は流失による損害（政令で定めるものに限る。）を政令で定める金額によりてん補すること。

三　**特定の損害保険契約に附帯して締結されること。**

四　附帯される損害保険契約の保険金額の100分の30以上100分の50以下の額に相当する金額（その金額が政令で定める金額を超えるときは、当該政令で定める金額）を保険金額とすること。

３　この法律において「保険」、「保険金」又は「保険責任」とあるのは、共済契約については、それぞれ「共済」、「共済金」又は「共済責任」と読み替えるものとする。

第3条

政府は、地震保険契約によつて保険会社等が負う**保険責任を再保険する保険会社等を相手方として、再保険契約を締結することができる。**

■ 地震保険に関する法律施行規則

第1条第2項

法第2条第2項第3号に規定する特定の損害保険契約は、次に掲げる保険の種類に属する保険契約とする。

一　火災保険

二　火災相互保険

三　建物更新保険

四　満期戻長期保険

⑤ 共済への適用可能性と現行制度の課題

- 地震保険法には共済への読み替え規定が置かれ、共済にも同法が適用可能であることが明記されている。このため、共済が制度として地震保険を利用することは法技術上可能である。
- しかし、施行規則1条2項にいう「特定の損害保険契約」に共済契約が含まれるかは明確ではなく（火災共済が火災保険に含まれるか等）、実務においてなお課題がある。

⑥ 今後の方向性

- 共済を政府再保険の対象とする場合には、保障内容の調整、基準料率の設定、再保険スキーム（レイヤー構造）の再設計など解決すべき点は多い。
- しかし、それらの課題を踏まえたうえでも、**地再社を通じて政府再保険制度を共済団体にも開放し、利用可能とする方向で検討を進めるべきである**と考える。

（3）共済における上乗せ保障の提供について

- 保険会社では、独自の地震保険の上乗せ商品が提供されており、上乗せ補償特約を付加することで、地震等による損害についても保険金額の100%まで補償を受けることができる。
- これに対し、JA共済の建物更生共済では、単独での地震保障は最大50%補償が限度であり、こくみん共済coopの自然災害共済など、その他の共済でも地震補償は30%以下の水準にとどまっている。
  - 共済と地震保険を重複して加入することは、保険価額の範囲内で地震補償を厚くするという点では有効である。しかし、地震保険には火災保険との付帯加入が必須であるため、地震以外の火災等に対する補償が重複し、その結果として保険料・共済掛金に無駄が生じるという問題がある。

- こうした点を踏まえると、建物更生共済のように地震保障が自動付帯（必須付帯）となっている共済商品については、**既存商品に上乗せするかたちで地震保障のみを追加提供する仕組み**を設けることも考えられる。
  - この方式を採用すれば、少なくとも上乗せ部分の地震保障については、**政府再保険制度を利用しやすくなる**可能性がある。

4.　おわりに

- 地震共済は、相互扶助の理念のもとで組合特有の保障を提供してきた点に大きな意義がある。しかし、地震リスクが高度化・広域化する今日においては、全国一律掛金による内部補助のあり方や、政府再保険制度との制度的整合性、さらには民間保険との補償水準の格差といった、制度的課題がより鮮明になっている。

- 特に、地震保険のみに政府再保険が適用され、共済には同様の公的支援が及ばない現行制度は、同種の自助方策間に不均衡を生じさせるものであり、早急に見直しの検討が必要である。地震保険法上は共済を包含し得る規定も存在することから、共済団体が政府再保険を利用し得る制度的枠組みの再設計は、決して不可能ではない。

- 今後は、①合理的なリスク区分の設定、②共済に対する政府再保険制度の柔軟な適用可能性の検討、③上乗せ保障を含めた補償の拡大、などといった点を中心に、地震保険・地震共済を横断した制度的再構築が求められる。
- 巨大地震リスクが不可避の我が国において、これらの課題に向き合い、公平かつ持続可能な地震保障制度の構築を進めることが、今後の重要課題であると考える。

主要参考文献

- 岩田恭彦「地震保険とJA「建物更生共済」の比較－商品・仕組、保険と共済の違い、査定態勢－」保険学雑誌655号（2021年）1-30頁。
- 大塚英明「地震保険における国の「公的」役割－「自助」と「公助」の論理－」保険学雑誌619号（2012年）113-132頁。
- 黒木松男「地震保険制度の諸課題」保険学雑誌620号（2013年）63-82頁。
- 黒木松男「大規模自然災害に対する個人のリスクファイナンス」保険学雑誌645号（2019年）23-39頁。
- 黒田佳祐「大規模自然災害による保険金・共済金の調整について－地震保険と共済における削減払いの比較－」全労済協会客員研究シリーズ７（2024年）9-45頁。
- 三羽克洋「全労済「火災共済」「自然災害共済」の紹介」損害保険研究73巻４号（2012年）157-182頁。
- 武田俊裕「共済の「わかりやすさ」を考える～JA「建物更生共済」の填補方式を例に～」共済総合研究レポート162号（2019年）18-25頁。
- 谷水克哉「地震リスクをめぐる再保険－再保険に期待される役割－」保険学雑誌657号（2022年）47-65頁。

- 土岐孝宏「家計地震保険にかかる法制度の将来展望と法的課題」保険学雑誌656号（2022年）55-84頁。
- 冨永紅「共済の特徴と役割」損害保険研究73巻４号（2012年）105-131頁。
- 根本篤司「共済と保険の相違」生活協同組合研究471巻（2015年）10-17頁。
- 堀田一吉「地震保険とレジリエンス」保険学雑誌656号（2023年）19-39頁。
- 堀田一吉「リスク細分化と保険プロテクション」損害保険研究85巻4号（2024年）59-85頁。
- 宮地朋果「共済と保険　その同質性と異質性−危険選択の観点から−」日本共済協会結成20周年・2012国際協同組合年論文・講演集（2012年）189-199頁。
- 渡辺敬之「地震保険制度の変遷と料率算出の特徴」保険学雑誌656号（2023年）41-53頁。
- 渡部英洋「自然災害全般にかかる損害保障の動向とあり方−地震損害の検証および異常気象を踏まえて−」共済総合研究67号（2013年）143-162頁。