

地震保険制度への共済の参入に係るこれまでの意見の整理

地震保険に関する法律（以下「法」）は、制定当初（昭和 41 年）から、「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、地震保険制度の対象としている（法第 2 条第 1 項）。

地震保険制度への共済の参入については、制度創設検討時から論点の一つとされていたが、各組合の性格、担保力等がきわめて区々であること等から、当時の保険審議会においては結論が出ず、個別のかつ慎重に検討する必要があるとされたところ。

令和 8 年 1 月より、「地震保険制度と共済に係る勉強会」において、現行の地震保険制度の商品性・料率を前提とする参入を中心に議論を行ったところ、以下のような意見があった。

1. 法的規制・監督等

「地震保険制度に関する答申」（昭和 40 年 4 月 23 日 保険審議会）において、「組合が地震危険を担保するには、まず、組合の健全性の維持、契約者保護の見地から十分な法的規制と監督が行われること、全国的な危険分散の方途が講ぜられること、損害の集積予想に対し相当の担保力を有すること等がその前提」とされたところ。

法的規制と監督に関し、次の意見があった。

- ・ 保険会社と共済とでは監督行政庁が違う。ガバナンスや財務の健全性について、特に都道府県が監督している場合も含めて、実態論として、保険会社の監督と、ある程度、平仄を合わせていかなければならない。
- ・ 同じような法規制と監督でなくてはいけない。同一制度をバラバラに監督することは非効率で、齟齬が生じ得る。監督の一元化が望ましいのではないか。
- ・ 募集について、その規制や監督の整合性や実効性は重要な論点である。

全国的な危険分散に関し、次の意見があった。

- ・ 最低限の基準としてリスク分散ができているかどうか。共済は良い意味で地元密着型なので、リスクが分散しにくい。共済によって区々だろうが、地域的な分散がしっかりできているか。

- ・ 地域的な共済にとっては全国的なプールの中に入ることで、担保力を高めてリスクの安定化に資するメリットがある。地域に偏った共済についても、リスクの偏りが生じないかという問題があるとすれば、保険の料率体系の中で消化することで、地震保険制度に入ることはできるのではないか。

2. 商品性

地震保険の商品性は、「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」（法第1条）との制度趣旨の下、地震保険法令で規定されている。

共済が地震保険制度に参入する際に対象となる契約について、次の意見があった。

- ・ すでに合意している契約について途中から変更することは、共済加入者に不利益が生じ得ることから、共済が地震保険制度に参入する場合、その対象は、新規契約からとすべき。
- ・ 大きな共済が参入したときのインパクトや危険準備金の積立ての問題もあるため、新規契約から対象とすることにせざるを得ないのではないか。

共済が地震保険制度に参入する際に、当該共済が既存の商品を引き続き販売することについて、次の意見があった。

- ・ 共済側で、例えばリスクの高い地域のみ地震保険制度を利用し、リスクの低い地域では自社商品のみを販売するなどチェリーピッキングのおそれがあり、地震保険制度に高リスクの契約が偏向してしまう可能性がある。
- ・ 既存の商品も併存するとすれば、共済加入者はその時々でいずれか自己に有利な商品を選定できることとなり、地震保険制度におけるリスクの平準化に反し、契約者間の公平性に問題が生じるのではないか。
- ・ 新しい商品を作って、既存の商品と並立して販売するのは、リスクの選別の問題や、消費者に混乱や誤解が生じ得ることを考慮する必要がある。同じ団体が、政府再保険の有無も含め性格の異なる地震補償を販売することが、売り手には両者の違いを説明する必要が生じ、買い手も選択の判断が難しくなる面があり、消費者保護の観点から望ましいとはいえないのではないか。

3. 料率

地震保険料率は、「収支の償う範囲内においてできる限り低いものでなければならない」（ノーロス・ノープロフィット原則 法第5条）と定められている。損害保険会社の地震保険料率は、損害保険料率算出機構が算出する基準料率を使用しており、基準料率は、内閣総理大臣（金融庁）に届出がなされ、内閣総理大臣（金融庁）において審査を行うこととされている（損害保険料率算出団体に関する法律第8条・第9条の3・第10条の3・第10条の4）。

地震保険制度に参入しようとする共済が損害保険料率算出機構の算出する基準料率を使用するためには、各種データを損害保険料率算出機構に提供する必要がある。

この点に関し、次の意見があった。

- ・ 共済がどのような粒度で情報を持っていて、損害保険料率算出機構に情報を提供できるのか、が課題となる。
- ・ 料率を一本化する場合には、共済のデータも入れて料率を計算する必要があり、その仕組みのコストについても、共済が応分に負担する必要があるのではないか。

4. 政府再保険

法第3条においては、「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」と規定されている。

現在、この規定に基づき、損害保険会社が引き受けた地震保険につき、日本地震再保険（株）が再保険を引き受け、さらに政府が再々保険の引受けを行っている。

この点に関し、次の意見があった。

- ・ 政府再保険の段階で合流するか、日本地震再保険（株）の段階で合流するか、合流の具体的イメージも併せて考えるべき論点である。
- ・ 同一のプールに途中から入るとすれば、今まで何十年とかけて準備金を蓄積してきているので、制度として、公平性に問題が生じるのではないか。
- ・ 同一のプールにするのであれば、保険料率から損害査定まで制度全体として同じである必要がある。

- ・ 別途のプールにすれば、異なる危険集団となり、事務コストもかかる。
- ・ プールへのインパクトの大きさは、入ってくる共済の規模によるので、どのような新規参入者を念頭に置くかによって、解は変わってくる。
- ・ 地震再保険スキームにおける支払責任は、比較的軽微な損害については全面的に民間サイドが負担することとなり、大きな災害のときに、一定額以上の部分について、国が一定の負担をする仕組みとなっている。共済は地方が多いことを考えると、巨大災害ではなく日常的な災害をカバーしていると想定されるが、先に民間側の積立金が支払われるという仕組みが共済に本当に合っているのか。

5. 共済根拠法所管省庁・共済からのヒアリング

地震保険制度への共済の参入に係る諸課題の検討に当たっては、共済側の具体的なニーズも踏まえて検討することが適当である旨の意見も受け、共済根拠法所管省庁・共済からヒアリングを行ったところ。参入意向については、次の通り。

(1) 農業協同組合法

- ・ JA共済は、地震保険制度への参入意向あり。
地震保険の活用イメージは、建物更生共済（地震補償を有する）に対して、現行の地震保険を原則自動附帯する。
参入を希望する趣旨は次の通り。
 - － 生活再建のための保障充実を求める被災者の声への対応や大規模地震への備えの充実は、保険・共済に共通する喫緊の課題であり、保険・共済全体で地震保険のより一層の普及促進を図り、「被災者の生活の安定に寄与する」という地震保険法の目的を実現していきたい。
 - － JA共済としても、地震保険を活用することで、「政府再保険を前提としたさらなる安心の提供」と「地震保障の充実」に取り組み、これまで以上に被災者の生活の安定・再建に貢献してまいりたい。

(2) 水産業協同組合法

- ・ JF共済は、地震保険制度への参入意向あり。
地震保険の活用イメージは、生活総合共済（地震補償を有する）に対して、現行の地震保険を原則自動附帯する。
参入を希望する趣旨は次の通り。

- ー 生活再建のための補償充実を求める被災者の声への対応や大規模地震への備えの充実は、保険・共済に共通する喫緊の課題であり、ＪＦ共済としても、地震保険を活用することで「政府再保険を前提としたさらなる安心の提供」と「地震保険の充実」に取り組み、これまで以上に被災者の生活の安定・再建に貢献してまいりたい。
- ー この取組みにより、保険・共済全体で地震保険のより一層の普及促進を図り、「被災者の生活の安定に寄与する」という地震保険法の目的を実現していく。

（３）農業保険法

- ・ 全国農業共済協会は、地震保険制度への参入について、南海トラフ地震等の大規模地震の発生が危惧される中で政府の再保険により地震リスクへの備えが高まるといった点があると考えているが、参入要件等様々な課題もあることから、本勉強会における議論・動向等も踏まえつつ、今後検討していきたい、との意向。

（４）消費生活協同組合法

- ・ こくみん共済 coop は、次の理由により、地震保険制度への参入に関心はある。
 - ー 共済事業においては当然相応の備えを講じている。
 - ー 一方で、地震リスクが顕在化していることは事実。
 - ー 参入により組合員の安心をより盤石なものとする。ただし、次の理由により、回答は留保。
 - ー 制度や運営の違いは大きい。
 - ー 参入により生じる影響を把握しきれていない。
- ・ 全国生活協同組合連合会は、地震保険制度への参入意向あり。現行の地震特約に替えて、火災共済主契約に地震保険を上乗せする形を想定。
制度要件について課題（必要となる費用、加入事務、査定方法等を含む）があり、検討には時間が必要。
- ・ この他、厚生労働省所管火災共済事業組合（16 組合）のうち 4 組合が、地震保険制度への参入に関心あり。

（５）中小企業等協同組合法

- ・ 神奈川県火災共済協同組合（日火連の非会員・所管は神奈川県）が地震保険制度への参入の意向を示している。
- ・ 他方、中小企業庁が所管する日火連は、現状の経営状況や運営体制を踏まえ、参入しない意向を固めている。

6. 今後の検討

今後の検討や検討の際の視点について、次の意見があった。

- ・ 共済側から参入意向や関心が示されたので、しっかり腰を据えて議論していく必要がある。早々に結論は出せない。
- ・ 結論を早々に見いだすことは難しい印象。ある程度時間をかけた議論をすべきだが、一方であまり長く議論するのも得策ではなく、5年とか10年とかいう単位で中長期的に議論するような話ではなく、できれば可及的速やかに結論を得る意識も必要である。
- ・ リスク分散も含め、具体的な数字を見ないと精緻な議論は難しい。大きな規模の共済が参入するとすれば、どのくらいのインパクトになるか。今の地震保険の料率の3つの等区分も、大きな共済が入ったときに、このままの分類でよいのか、という点もある。速さは重要だが、丁寧な議論、データに基づいた検討が重要である。
- ・ 共済側から見ても、既存制度に入るには、募集実務、組合員への対応、システム改修などで莫大なコストや影響があり、それだけのメリットがあるか。また、監督も、保険と共済で一元的にやっていくことになると、共済の仕組みそのものに対しても影響が出てくる。現在、地震保険を運営している保険会社を中心とした組織や制度における課題だけでなく、共済が地震保険に参入することが共済にデメリットになる可能性もあるかも知れないので、両者を複合的に考える必要がある。
- ・ 現在の地震保険の仕組みの中に共済が参加することはかなりのハードルがあるだろうが、どこにハードルがあるのかについて議論して整理することは有意義である。
- ・ 地震保険制度は、地震保険のみならず、それに連動する火災保険との関係も見必要がある。火災保険の保険金額の30～50%の範囲で、建物の限度額が5,000万円以下となっている。地震保険の対象とする物件についても制限がある。そのような形でリスクを一定の範囲に収めた上で、地震保険の制度は作られている。現行制度のどこかだけを切り離して議論するのではなく、制度の全体を見た議論をしないといけない。
- ・ 火災補償及び地震補償が含まれている従来の共済商品をそのまま残し、これに対する上乗せ保険として地震保険制度を利用することは、従来の損害保険とは異なっており、地震保険の利用方法として、損保と共済とで異なる手法が併存することとなった場合の影響（リスクや、地震保険加入者間における公平性等）についても、検討する必要がある。

- ・ 保険と共済は広い意味で地震災害から国民生活や財産を保護するという目的は共有しており、協力できるところは協力することが重要である。国全体の中での保険と共済の役割分担がうまくいっているかどうか、さらに互いに補完的關係を作るにはどうあるべきか、という問題も重要である。
- ・ 保険と共済は、理念、商品内容、料率算定、リスク分散、財務管理、損害査定の仕組みなど多くの点で異なっていることに加え、長い間の責任準備金の蓄積もあるため、既存制度への参入には技術的に難しい論点が多い。一方で、技術的にできないという話で終わるのではなく、共済が地震保険の延長線上で何らかの利益共有や共通化を図れないかを考える意義がある。
- ・ 現在の地震保険制度自体にも課題があり、火災保険への原則自動附帯や補償額の制約など、地震保険制度自体に存在する問題点を整理することで、共済の位置づけや存在意義を理解できる。共済に一方的に地震保険制度へ合わせることだけを求めると議論が進まなくなるおそれがあり、地震保険の部分的な改定も含めて歩み寄りの可能性も議論すべき。
- ・ 本勉強会の射程を超えるかもしれないが、共済の地震保険制度への参入は根本的にハードルが高いので、別途の何らかの再保険的な仕組みを共済側でまずは作れるかどうか、将来的に地震保険とマージできるかどうか、という視点もあり得るのではないか。
- ・ 将来的な課題として、各種の自然災害に対してどういう形で国民が保険や共済を使って備えることにインセンティブを与えて国土強靱化に向かっていくことができるか、という視点を持つておくことが必要ではないか。

おわりに

以上のような今回の勉強会での意見も踏まえ、今後は、まず議論の前提となる事実関係、具体的な計数に基づいた試算などの事務的な検討作業を進め、更に関係省庁間で論点を整理した上で、幅広い観点から速やかに議論を深めることを求めたい。

(以 上)