特集 ポスト東日本大震災の防災・減災まちづくり【論説】

地震保険制度の特色と課題

The Characteristic and subject of Earthquake Insurance System

Yasushi KURIYAMA : The General Insurance Association of Japan

Associate Senior Fellow

栗山 泰史*

はじめに

2011年3月11日午後2時46分18秒、東日本大震災が発生した。そして、直前までいつものように暮らしていた人々、走っていたクルマ、家や工場、事務所、それらのすべてを、見境なく、一瞬のうちに、津波が呑み込んで行った。死者と行方不明者、18,457名、建物の全半壊、399,923戸、被害額は16兆円から最大で25兆円に及び、世界銀行の推計では、経済損失として歴史上最大であるという。

日本損害保険協会（以下、「損保協会」）は、東日本大震災の発生直後、東京に中央対策本部、仙台に現地対策本部を設置し、全力を挙げて地震保険の保険金支払いと国民からの様々な相談、問い合わせに応じる態勢を築いた。結果、地震保険金の支払いは1兆2654億円に及び、明治に始まるわが国の損害保険の歴史において最大の金額となった。

地震による被害の補償に関しては、被災者生活再建支援法に基づく「公助」が存在する他、典型的な「自助」として企業が工場や事業所を対象に付ける民間の地震保険がある。このような中で、

家計向けの地震保険は、地震保険法に基づき政府が再保険を引き受ける点で「公助」の色合いを有するものの、実質的にはあくまでも保険加入者による「自助」の制度である。しかし、そこにおける保険加入者相互の連帯による補償という構造から、この制度はJA共済等の共済制度同様に「共助」の性格を有するといえることができるかもしれない。以下では、家計向けの地震保険制度（以下、「地震保険」）に関し、その特色を解説するとともに今後の課題について述べてみたい。

1. 地震保険の概要と変遷

1964年の新潟地震の発生を機に、1966年6月1日、家計分野における地震保険が誕生した²。発足当初、契約限度額は建物が90万円、家財が60万円、付保割合の上限は30%、全損のみの補償となっていた。

その後、何度かの契約限度額の引き上げが行われたが、大きな改定が行われたのは1980年³である。すなわち、火災保険への原則自動付帯（ただし、保険契約者の意向により付帯しないことは可能）、付保割合は30%から50%の間で設定、補償

栗山 泰史*（くりやま やすし）一般社団法人日本損害保険協会シニアフェロー

¹ 同法第1条によれば「自然災害による被災者に対し、都道府県が基金を活用して被災者生活再建支援金を支給する措置を定める」こととしている。

² 1965年4月に保険審議会から「地震保険制度に関する答申」と題する答申が出され、1966年5月に「地震保険に関する法律」が成立した（1966年6月実施）。

³ 1978年に発生した宮城県沖地震を機に、1979年6月に保険審議会から「地震保険制度の改定について」と題する答申が出され、1980年5月に地震保険法が改正された（1980年7月改定実施）。

は半損にまで拡大、契約限度額も大幅に引き上げられ、建物が1000万円、家財が500万円となった。この後、1991年⁴に一部損が補償の対象になり、1996年⁵に契約金額が現行の建物5000万円、家財1000万円になった。

2. 地震保険の特色

地震保険は、地震によって被害を受けた建物と家財の損害をてん補する保険であり、対象は家計向けに限定されている。以下では、この保険が持つ特色について5点に分けて述べてみたい。

①政府による再保険引き受け

地震保険は、「国民は私有財産について自らの努力によって守るべき」という自助の考え方によって運営されている。従って、あくまでも保険金の原資は保険加入者の拠出する保険料である。しかし、地震リスクの特殊性から再保険を政府が引き受けることで制度が成立しているという事実がある。この場合、政府はあくまでも地震保険料の中から捻出される再保険料をベースに再保険金を支払う役割を果たすのであって、税金を原資にする社会保障の担い手になるわけではないことに留意しなければならない。

保険加入者の支出する地震保険料は、地震保険に関する再保険の専門会社である日本地震再保険株式会社（以下、「地再社」）⁶を中心とする民間の損害保険会社（民間部門）と政府の「地震再保険特別会計」（政府部門）の「二つのポケット」に準備金として蓄積され、地震時にその「二つのポ

ケット」から保険金が支払われるという構造になっている。

ところで、ここに一つ問題がある。地震リスクには、発生頻度が低い一方で発生した場合には巨額の損害になるという特性がある。このため、準備金が十分に貯まる前に地震が発生すると保険金の原資が存在しないという問題が生じるのである。これに備えて地震保険は、次のようになっている。

ア. 民間部門は、巨額の保険金支出による会社の破綻を回避するために積み立てている準備金に見合う範囲で保険責任を負うこと⁷

イ. それを超える額は政府が再保険者として負担すること（特別会計からの支出）

ウ. 政府にも不足額が生じる場合は一般会計（税金）から一旦借り入れること

エ. 借り入れた場合、その額は、それ以降の地震保険料から返済すること

こうした仕組みとすることによって、一時的に税金が投入されることがあってもその後の地震保険料から返済することで、自助としての制度的枠組みを維持するのである。なお、この仕組みにおいて、民間保険会社は原理的には損失を被ることがないと同時に利潤は一切計上されないことを付言しなければならない⁸。この保険が「ノーロス・ノープロフィット」といわれる所以である。

②長期間での収支バランス

損保協会と地再社の連名で作成され、2011年9月8日、財務省の「地震再保険特別会計に関する論点整理に係るワーキンググループ⁹」での検討

⁴ 1987年の千葉県東方沖地震や1989年の伊豆半島群発地震を機に、1991年1月に地震保険法施行令が改正された（1991年4月改定実施）。

⁵ 1995年の阪神大震災を機に、1995年10月に地震保険法施行令が改正された（1996年1月改定実施）。

⁶ 地震保険制度の成立にあわせ1966年5月に設立された会社であり、保険会社が引き受けた地震保険契約をすべて再保険契約により引き受ける組織で、政府との地震再保険契約の当事者でもある。

⁷ 1979年の保険審議会答申において「民間損害保険会社は、この保険についての社会的要請に応じてできる限りの役割を分担すべきであるが、同時に他の保険についての責任を果たせなくなるような事態は避けるべきであるし、大災害の発生によってその後の事業活動の継続が危ぶまれるような負担を課すことも問題」とされている。

⁸ 地震保険法第5条において、「地震保険契約の保険料率は、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」と規定されており、地震保険料には利潤が織込まれていない。

⁹ 2010年10月の民主党政権による事業仕分けにおいて「特別会計の廃止（国以外の主体への移管）の検討」との評価結果が示されたことを受けて、2011年1月に設置された。

材料として提出された資料によれば、地震保険の準備金の変遷は一定の条件（例えば、収入保険料は東日本大震災前の年間1000億円が今後も続くなど）を設定した上で、次のように説明される。

2011年、東日本大震災により、政府と民間合わせて1.2兆円に減少した準備金はその後の地震保険料収入によって回復し、2041年には3.9兆円となるが、東海3連動地震によって▲0.3兆円にまで落ち込む。その後2061年に1.5兆円まで回復した後、首都直下型地震によって▲1.5兆円となる。さらに、2143年に5.9兆円まで回復した後、関東大震災によって0.4兆円となる。以下、この資料では、2491年までの期間、大きな地震の度に大幅に減少した後に回復していく準備金の推移が折れ線グラフで掲載されている。いうまでもなくこれは多くの仮定と推測に基づくある種のイメージ図に過ぎない。しかし、地震保険制度が、原則的に

契約者が負担する地震保険料によって、極めて長い年月をかけて運営される「自助」の制度であることを示すものである。

地震リスクには大数の法則が適用できない中で、地震保険を制度として成り立たせるためには、こうした長期での収支バランスをベースに制度を構築する以外に道はなく、これこそが政府が再保険の引き受け手として登場する最大の根拠となっている¹⁰。

③総支払限度額の設定

地震保険には一つの地震における保険金の総支払限度額が設けられており、この額を超える損害が生じた場合は、個々の保険金が比例的に削減されることになっている。この額は¹¹、一つの地震として最大規模の損害をもたらすと予想される関東大震災が再来した場合の支払保険金予測額をベースに設定されている。1966年の地震保険創設

¹⁰ 1965年の保険審議会答申において「通常の企業会計ベースをこえた長い期間を基として保険収支を考え得る国がこれに
関与」することで地震リスクを保険制度に組み入れることが可能になるとされている。

¹¹ 政府再保険については、地震保険法第3条に規定されており、「1回の地震等により政府が支払うべき再保険金の総額は、毎年度、国会の議決を経た額をこえない範囲内のものでなければならない」とされている。

時の限度額は3000億円であり、このうち民間負担分は300億円、政府（再保険）負担分は2700億円であった。これは、地震保険の普及と補償の拡大とともに、それぞれ増加の一途を辿り、東日本大震災の発生直前の時点で5兆5千億円（民間負担額1兆1987億5千万円、政府負担額4兆3012億5千万円）となっていた。

総支払限度額は、東日本大震災以降の新規地震保険契約件数の大幅な伸びの結果、数度にわたって見直され、2014年4月1日以降、7兆円に引き上げられている。また、7兆円の内訳については、東日本大震災による民間部門の準備金の大幅な減少と連続地震発生リスクを踏まえて、民間2614億円、政府6兆7386億円に変更され、民間負担額は大幅に減額されることとなった。

④地震保険料率の算定

地震保険の保険料率は、損害保険料率算出機構による次のプロセスを経て算出されている¹²。まず、政府が地震予知のために設置している地震調査研究推進本部の出す確率論的地震動予測地図に基づき震源モデルを作成する。次に、日本国土を一定距離による四方（メッシュ状）に切ってそこに所在する保険対象物件のリスク量を測定する。そして、この二つを重ね合わせて日本国土の地震リスクの総量を測定する。最後にこれを地域と建物構造によるリスク区分に割り振り、当該リスク区分に見合う保険料率を算出するというものである。

東日本大震災発生時の地震保険料率の算出は、72万の震源モデルをベースとし、1キロメッシュによって算出されていた。例えば、山奥の1キロ四方にその近くの活断層による地震が生じても損害はほとんどない。一方で、東京の1キロ四方への首都直下型地震の影響は甚大である。このよう

な形で、72万の震源モデルに国土の1キロ四方を重ねていくのである。

東日本大震災を契機に確率論的地震動予測地図は根本的に改定されることになった。最初が2012年12月に行われた日本海溝沿いの地震等の震源モデルの見直しをベースとする改定である。2014年7月にこれによって15.5%の保険料引き上げが行われた。さらに、2014年12月に東日本大震災以降の全国的な震源モデルの見直しをベースとした改定が行われ、2017年1月1日以降、三段階に分けて、19.0%の保険料引き上げが行われることになっている¹³。

ちなみに、2012年の改定時には、震源モデルは75万に、2014年の改定時には、これが95万にまで増加している。さらに、かつての1キロメッシュは250メートルメッシュに改定され、一層きめ細かなリスク測定が行われているのである。

このような厳密な保険料算出が必要となる最大の理由は、あくまでも政府は適切にリスク測定に基づく再保険者としての役割を果たす¹⁴という形を維持することが必要であるからである。

⑤費用保険的機能

地震保険は家と家財を保険の目的とする物保険として構成されている。しかしその一方で地震保険法は、地震保険について「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」と規定¹⁵しており、家の建て替えや家財の再購入のための保険とは規定していない。

地震保険は、物保険であるという保険理論上の位置付けは別にして、地震の被災者の生活の安定に寄与するための費用を補償するという費用保険的機能を色濃く有している。地震保険の保険金は、全損、半損、一部損の3区分で支払われることとなっているが、こうした極端な簡素化は、物保険

¹² 「損害保険料率算出団体に関する法律」に基づき、損害保険料率算出機構は地震保険の基準料率を算出している。

¹³ 2017年1月1日に5.1%引き上げられ、以降、三段階に分けて実施される。残りの実施時期は未定。

¹⁴ 地震保険法第5条において「政府の再保険事業に係る再保険料率は、長期的に再保険料収入が再保険金を償うように合理的に定めなければならない」と規定されている。

¹⁵ 地震保険法第1条前掲

の原則からすれば逸脱した取り扱いであり、被災者の生活安定資金を簡便かつ迅速に支払うために設けられた特則といえよう。すなわち、物の損害は保険金支払いのための「ものさし」として位置付けるべきであり、保険金の性格は傷害保険と同様の定額的な費用と考えるべきである。

また、地震保険において、保険金額は火災保険の保険金額の30%から50%の範囲で設定されねばならないこと、さらに実額として家の場合5千万円、家財の場合1千万円という上限が設けられること¹⁶、この2点は地震保険の限界として、しばしば指摘される点である。しかし、費用保険的価値に着目すれば、この2点は決して地震保険の弱点にはならない。そもそも地震に伴う生活安定資金こそが「保険の目的」であると考えればよいのである。

実際、東日本大震災において支払われた地震保険金の用途を見ると¹⁷、建築修繕費や家財の購入等が81.6%に及んでいることは当然としても、自動車購入費に4.6%、飲食料費に3.2%、娯楽費に3.1%等、まさに「生活の安定」のための支出が一定割合を占めており、これは地震保険の費用保険的性格を如実に表したものだといえよう。

3. 地震保険の課題

東日本大震災における1兆2千億円を超える保険金の支払いによって、一定の評価を得ることができた地震保険であるが、逆に東日本大震災によって浮き彫りになった課題がある。以下ではこの点について述べてみたい。

①保険料の引き上げ

既に述べたように、東日本大震災以降の震源モデルの見直しをベースに、地震保険料率は、2014

年7月に15.5%の引き上げが行われ、さらに2017年1月1日以降、激変緩和の観点から三段階に分けて19.0%の引き上げが予定されている。

保険を巡る消費者の混乱には、大きく二つ、アベイラビリティ問題（Insurance Unavailability）とアフォードビリティ問題（Insurance Unaffordability）¹⁸がある。地震保険においては、アベイラビリティ問題、すなわち、保険会社の資産上の問題による保険の「品切れ¹⁹」は生じない形になっているが、それは政府が再保険の引受けによって制度の屋台骨を支えているからである。そして、政府と民間の双方がリスクに見合う保険料を受け取るために料率算出に当たっては最大限緻密な作業が行われている。

一方、それによる保険料引き上げによって、アフォードビリティ問題、すなわち保険料が高すぎるので消費者が付保を断念するという懸念がある。地震保険が創設されて以来、最大の課題は普及率の向上であった。今後も保険料の引き上げが必要になるかもしれないが、アフォードビリティ問題の発生を防ぎながら普及に努めること、これは地震保険において避けることのできない課題である。

なお、アフォードビリティ問題の解消のために、今回の保険料の引き上げは三段階に分けて実施される。しかし、これによって、保険会社と政府は、最後の引き上げが行われるまでの間、本来のリスクに見合わない保険料での引き受けを余儀なくされることになる。これは一種の副作用と捉えるべきかもしれない。

②リスク区分の細分化

緻密な作業を通じて算出される地震保険料であるが、消費者に示される料率体系が地域と建物構造による大括りの体系になっているために、「個

¹⁶ 地震保険法第2条および地震保険法施行令第2条に規定されている。

¹⁷ 損保協会2011年11月「東日本大震災にて地震保険金を受領された個人契約者800名からのアンケート調査」より。

¹⁸ この問題が顕著に表れた例として、1980年代半ばのアメリカにおける「保険危機（Insurance Crisis）」を上げることができる。保険が付けられないことによって米国中に様々な混乱が生じた。

¹⁹ 銀行において自己資本規制が貸出の抑制につながるのと同様に、保険においても資産の劣化によって保険会社の引き受けが困難になる事態が生じることがある。

別のリスクに応じた料率設定がなされず一律の設定であるため、地震リスクに保険料が見合わない人々が保険に加入しない点が問題である。」との指摘を受けることがある²⁰。

地震だけではなく津波と噴火を併せて担保する地震保険から津波を分離して「津波保険」を作るべきという考え方も同様の発想に基づくものである。すなわち、津波は明確に沿岸部に限定されたリスクであるから、地震保険の枠内で一律に担保すると保険契約者間の公平が保てないというのである。いずれも、リスクの細分化によって保険加入者の有するリスクと保険料負担の間のリンケージを強めるべきという考え方に基づいている。

この点に関し、財務省が設置した「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」が2012年11月30日付で公表した報告書では次のように述べている。

『地震保険は、地震被害を補償する保険金を保険料で賄うという形で地震リスクに備える「保険」であるが、市場原理に基づく「保険」の論理だけでは負担しきれない地震に対する備えを、国の関与の下、社会的な「連帯」の仕組みとして提供しているものと捉えることができる。このように、地震保険は、「保険」としての側面と「連帯」としての側面を併せ持っている。「保険」の側面からは、例えば、リスクに応じた保険料率の設定により、社会全体の地震に対するリスク量（被害額）を低下させるリスクコントロール機能の向上を図るという視点が重要である。他方、リスクをそのまま保険料率に反映させると、リスクの高い地域に居住せざるを得ない人々を地震保険から排除することにもなりかねず、「連帯」の観点から

は、社会全体でリスクを分担することが必要となってくる。地震保険の制度設計にあたっては、いずれかに偏ることなく、「保険」、「連帯」双方のバランスをとることが重要である。』

リスクの実態に応じて誰かの保険料を下げる時、それに見合う額、誰かの保険料を上げることが必要になる。重要な点は、どこまでの格差を容認するかということである。今後も、リスク区分の細分化の問題は生じると予想できるが、「保険」と「連帯」のバランスを図ることは決して失われてはならない重要な視点である。

おわりに

財務省の「地震保険制度に関するプロジェクトチーム」のフォローアップ会合第10回（平成27年6月24日開催）の議事要旨の中に、メンバーの次の発言が記録されている。

「科学に限界があるということだと思うが、地震保険は、他の制度に比べるとはるかに極めて科学的で、客観的なデータに基づいて構築されている制度である。地震保険制度は、人間の知見には限界はあるものの、できる範囲でその科学に基づいて地震保険料や損害区分の議論ができる極めてすぐれたものではないかと考えている。」

まさに、地震保険について正鵠を射た発言である。ここに記した課題以外にも損害区分の見直しに伴う問題等、多くの課題があるが、これらを一一つ丁寧に乗り切って地震保険をよりよいものにし、一層の普及を図ることが求められるのである。

²⁰ 2015年2月10日の日本経済新聞朝刊「経済教室」の「住宅の地震リスク軽減を」（武蔵野大学教授瀬古美喜氏）はそうした指摘の一つである。